

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI: GELİŞİMİ, KAPSAMI VE TÜRKİYE’NİN UYUM SÜRECİ-1*

*Aziz ÇELİK***

Türkiye’nin Avrupa Birliği süreci, ülkemizin geleceğini derinden etkileyecek, değiştirecek ve çok yönlü sonuçlar doğuracak bir yeniden yapılanma sürecidir. AB üyeliğinin kendisinden bağımsız olarak bu sürecin kendisi sarsıcı ve köklü etkiler yaratacaktır. Daha şimdiden pek çok alanda bu etkileri görmek mümkündür. Bu süreç bütün toplumsal sınıf ve kesimler ile onların örgütlerini yakından ilgilendirmektedir AB süreci, bir yandan taşıdığı olanaklar ile öte yandan yaratabileceği yeni sorunlar ile çalışanların ve onların örgütleri sendikaların gündeminde de öncelikli ve ağırlıklı bir yere sahip olmak zorundadır. Toplumsal yaşamın diğer alanlarında olduğu gibi sosyal hukuk ve sosyal politika alanında da bir dizi değişim gündeme gelecek; bu değişimin yeni referans noktaları AB kriterleri ve standartları olacaktır. Sendikalar, ne AB sürecinin sosyal haklar alanında otomatik iyileşmeler sağlayacağı inancına dayalı bir rahatlık, ne de bu sürecin bir katkısı olmayacağı inancına dayalı bir kayıtsızlık lüksüne sahip değildir.

AB sosyal politikası, AB’nin kendi tarihinin ötesinde Avrupa’nın sosyal köklerine ve geleneklerine dayalıdır. 200 yılı aşkın bir sosyal mücadelenin ve 50 yılı aşkın Avrupa bütünleşmesinin ürünü olan sosyal haklara¹ ilişkin AB standart ve uygulamaları önümüzdeki günlerde ülkemiz sendikalarının gündeminde çok daha fazla yer kaplayacaktır.

Avrupa Birliğinde sosyal politika büyük ölçüde ulusal devletlerin yetkisinde olan bir alan olmakla birlikte, AB organlarının bu alandaki yetkileri giderek artmaktadır. Bu yazının birinci bölümünde AB sosyal politikasının gelişimi kısaca özetlendikten sonra, AB sosyal politikasının bugünkü durumu, AB sosyal politikasının kapsamı, kaynakları ve sorun alanlarını ele alınacak; ikinci bölümde ise Türkiye’nin, AB sosyal politikasına uyum sorunları güncel gelişmelerle birlikte incelenecektir. Yazı bütün bir Avrupa sosyal geleneğinin yaratmış olduğu ve tek tek AB ülkelerindeki uygulamaları değil, AB düzeyindeki sosyal politika sorunlarını ele alacaktır.

I. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Savaşın yarattığı kaygı ve korkular ile Avrupa’nın parçalanmasının yarattığı travmanın ardından güçlenen Birleşik Avrupa düşüncesi, 1950’li yıllarda altı Batı Avrupa ülkesince (Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, Fransa ve İtalya) esas olarak güçlü bir Ortak Pazar yaratılması doğrultusunda yoğunlaştı. Bütünleşme sürecinde yer alan ülkelerde bu dönemde ulusal refah devleti uygulamaları yaygınlaşmaya başlamasına karşın, Avrupa’nın bütünleşme süreci, özünde “sosyal” değil “ekonomik” bir temele dayalı olarak başladı ve sürecin ilk 30 yılına ekonomik bütünleşme yaklaşımı egemen oldu².

* Bu yazı Sendikal Notlar sayı 24, Kasım 2004’te yayınlanmıştır

** Kristal-İş Sendikası Eğitim Dairesi Müdürü, azizcelik@kristalis.org.tr

¹ Avrupa sosyal modelinin gelişimi ve bu modelin devamcısı olarak AB konusunda kapsamlı bir inceleme için bakınız: Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**, İstanbul: Tüses Yayınları, 2002.

² Mesut Gülmez, **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**, Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, 2003. s.2.

A. Kuruluştan Tek Senede: Piyasa Eksenli Ekonomik Bütünleşme ve Sınırlı Sosyal Politika

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT-1951), Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET-1957) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'ndan (AAET-1957) oluşan Avrupa Toplulukları³ başlangıçta ekonomik bütünleşmeyi hedef alan bir yapı olarak düşünülmüş ve ekonomik bütünleşme, ulaşılmaması gereken başlıca hedef olarak belirlenmiştir. AET'yi kuran liberal yaklaşımlı Roma Antlaşması (1957) "sosyal" boyutu piyasaya, bir diğer deyişle ekonomide sağlanan bütünleşmeye bağlamıştır. Avrupa bütünleşmesi stratejisi, piyasaların ulusal sınırlar ötesine genişlemesinin daha fazla ekonomik etkinlik, üretim ve başarıyı beraberinde getireceğini savunan neo-klasik iktisat teorisine dayalıdır⁴. Avrupa bütünleşmesinin önde gelenlerinin düşüncesine göre başarılı bir ekonomik bütünleşmenin sonucunda Topluluk içinde bir sosyal bütünleşme (sonuç olarak) sağlanacaktı⁵.

Ekonomik bütünleşme öncelikli hedef olmasına karşın Avrupa'nın bütünleşmesinin 50 yılı aşan tarihinde sosyal boyut ya da sosyal kaygılar hep var oldu. Başlangıçta oldukça cılız olan ve yavaş bir süreç izleyen düzenlemeler⁶ 1970'li yıllardan sonra hızlanmış, Maastricht Antlaşması sonrasında belirginleşmeye başlamış, Amsterdam Antlaşması sonrasında ise güçlenmiştir.

Avrupa sosyal politikasının birinci evresi olarak kabul edilen kuruluştan 1970'lerin başlarına kadar olan dönemde, sosyal politika tek başına ayrı bir politika alanı olarak değil, özellikle ekonomik politikanın bir eki olarak ele alınmıştır⁷. Bu nedenle Toplulukların ilk evresinde sosyal politika bir kenarda tutulmuş ve üye devletlere ait işler arasında ele alınmıştır. AET Antlaşmasının ilk metninde yer alan 248 maddenin 12'si (Madde117-128) doğrudan sosyal politikaya ayrılmıştı. Ayrıca işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili maddeler de (Madde 48-51) sosyal politika kapsamında değerlendirilmelidir.

AET'nin kuruluşu öncesi yapılan tartışmalarda, sosyal hükümlerin uyumu konusu önemli anlaşmazlıklardan birini oluşturdu. Görüşme sürecinde, ülke delegasyonlarının çoğunluğu sosyal politikanın Avrupa ölçekli hale gelmesine karşı idi. Fransa sosyal bütünleşmeden yana bir tutum alırken Almanya daha liberal bir bütünleşmeyi savundu. Böylece, Topluluğun sosyal politika yönelimi konusunda iki eğilim ortaya çıktı. Birincisi sosyal yükümlülüklerin en az düzeyde tutulmasını böylece ekonomiye daha az yüklenilmesini ve bunun genel refaha yol açacağını savunan neo-liberal yaklaşım; ikincisi farklı sosyal koruma düzeylerinin devam etmesinin rekabet çarpıklıklarına yol açacağını ve sosyal politikanın sosyal barış için vazgeçilmez olduğunu düşünen sosyal refah devleti yanlısı yaklaşım⁸. Bir orta yol olarak Roma Antlaşmasına sosyal politikaya ilişkin bir bölüm eklendi. Ancak bu bölümün pek çok hükmünün nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmedi⁹. Topluluğa, Avrupa

³ AB'nin kurumsal yapısı çok sayıda antlaşmaya, politikaya ve organa dayalıdır ve bunlar 50 yılı aşkın süre içinde değişik adlarla ifade edilmiştir. Yazıda tercih edilen Topluluk kavramı Avrupa Toplulukları ifadesinin kısaltılmışı ve tüzel kişiliği ifade etmek üzere ve AB'yi de kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Anayasa öncesinde tüzel kişiliği olmayan AB, tüzel kişiliği Anayasanın onaylanmasından sonra elde edecektir. Bu nedenle Topluluk ya da Avrupa Toplulukları deyimini hukuksal durumu daha doğru ifade etmektedir.

⁴ Robert R. Geyer, *Exploring European Social Policy*, Cambridge: Polity Press, 2000, s. 21-22.

⁵ Gülmez (2003), s.3.

⁶ Ali Güzel, "Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye", *Metin Kutal'a Armağan*, Ankara: Tühis, 1998, s.99.

⁷ Bernd Schulte, "Türkiye'nin AB Entegrasyonu", *Dönüşüm 03 MESS'in 45. Çalışma Yılı, Uluslararası Seminer* Ekim 2003, MESS Yayınları, Tarihsiz, s.185.

⁸ Mustafa Aykaç, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası", Editörler: Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak (Ed.). *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*. İstanbul: Elif Kitabevi, 2002, s.481.

⁹ Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Second Edition, London, Macmillan Pres, 2000, s.3.

düzeyinde aktif bir sosyal politika uyumu sağlayacak yetkiler tanınmadı. Roma Antlaşmasının egemen uzlaşma yaklaşımının anlamı, Avrupa pazarlarının liberalizasyonu sonucu gerçekleşecek büyüme ile sosyal refahta ilerlemenin sağlanacağı şeklindeydi.

Kuruluştan 1972 yılına kadar AET'nin ortak bir sosyal politikasından söz edilememektedir¹⁰. Sosyal politika bu dönemde marjinal ve esas olarak ulusal devletlerin yetkisine bırakılan bir alan olma özelliğini korumuştur. Bu yıllarda *negatif bütünleşme* engelleri aşılmış olmasına rağmen, AET iktisadi, sosyal ve siyasi açıdan zayıf bir birlik görünümündeydi. 1970'lerin başlarında Topluluğun sosyal politikaya ilişkin minimalist yaklaşımının yetersizliği ve ortak pazarın ekonomik mekanizmalarının otomatik olarak sosyal ilerlemeye ve tam istihdama yol açmadığı görüldü¹¹. Ayrıca ekonomik bütünleşme ve serbest piyasanın işçileri korumada başarısız olduğu, 1968-1972 döneminde artan endüstriyel gerilim ve eylemlerle ortaya çıktı¹². 1960'ların sonlarında başlayıp 70'lerin ortalarına kadar devam eden işçilerdeki militanlaşma dalgası ve eşitlikçi yönelimler Topluluğun sosyal politikasının değişmesinde etkili oldu. Bu sosyal hareketler emek-sermaye arasındaki güçler dengesinin emeğin lehine değişmesine yol açtı ve Topluluğun düşük profilli sosyal politika yaklaşımı yerini 1970'lerin ilk yarısında daha müdahaleci bir sosyal politika tarzına bıraktı¹³.

1972'de yapılan Topluluk Paris Zirvesi, sosyal politika açısından yeni bir dönem; topluluk sosyal politikasında ikinci evre olarak nitelenmektedir. Sosyal politikanın dört temel özgürlüğün¹⁴ ötesinde gelişmesi yönünde bir dönüm noktası olarak kabul edilen Zirve'nin sonuç bildirgesinde, Topluluk için sosyal politikanın, ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlam ve değeri taşıdığı belirtilmiştir. Ve böylece bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamıştır¹⁵. Paris Zirvesinin ardından 1974 yılında bir *Sosyal Eylem Planı* kabul edildi. Plan, göçmen işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işçilerin işletme içinde kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatlar yaratılması, toplu işçi çıkarmalara karşı işçilerin korunması ve işçilerin yönetime katılması gibi noktaları içeriyordu.

Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere bazı yönergeler çıkarılmış ancak oybirliği koşulu nedeniyle bunların sayısı sınırlı olmuştur¹⁶. Bu dönemde iki önemli yönerge yürürlüğe girmiştir:

75/129 sayılı Toplu İşten Çıkarmalara İlişkin Yönerge: Bu yönerge daha sonra 98/59 sayılı yönerge ile değiştirilmiştir.

77/187 sayılı İşletmelerin Devri Halinde Çalışanların Korunmasına İlişkin Yönerge: Bu yönerge daha sonra 2001/23 sayılı yönerge ile değiştirilmiştir.

1970 ve 80'li yıllar sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliğinin vurgulandığı yıllar olmuştur. 1974 ve 1984 tarihli eylem programlarında "*kapsamlı ve etkin bir sosyal politika, ekonomik politikanın vazgeçilmez dayanağı durumundadır*" görüşü dile getirilmiştir¹⁷. Ancak 70'lerin ortasından itibaren dünya ekonomisinde başlayan yavaşlama ve

¹⁰ Güzel (1998), s.100.

¹¹ **European Unification**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990, s. 59-60

¹² Béla Galgóczy ve diğerleri (Ed.), **The Enlargement of Social Europe**, Brussels: ETUI, 2004, s. 25-26

¹³ Guglielmo Carchedi, **For Another Europe A Class Analysis of European Economic Integration**, London: Verso, 2001, s.240.

¹⁴ İşçilerin, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı

¹⁵ Schulte, s.186.

¹⁶ Penelope Kent, **Law of the European Union**, Third Edition, London, Longman, 2001, s.305.

¹⁷ Güzel, s.100.

sosyal hareketlerdeki düşüş, Topluluk ülkelerinin sosyal politikaya ilişkin tutumunun değişmesine yol açtı ve *sosyal eylem programı* hayal kırıklığına dönüştü¹⁸.

B. 1980'ler: Yeni Liberalizm-Sosyal Korumacılık Gerilimi

1980'li yıllarda, Keynesyen iktisat politikaları ve ona dayalı sosyal uzlaşma etkisini kaybetti. Bu gelişme sadece bir dizi makro ekonomik politika bütününe değil, aynı zamanda ve fazlasıyla ulusal devlete dayalı bir politika tarzının da yetersizliği anlamına geliyordu. Bir diğer deyişle ulusal devlet, sosyal refah politikanın yegane aktörü olmaktan çıkıyordu. Önce *Tek Avrupa Senedi* (TAS) ve daha sonra da *Maastricht Antlaşması* ile Topluluğun karar alma süreçleri ulusaldan, ulusal-üstü düzeye doğru kaymaya başladı.

Topluluk 1980'lerin ikinci yarısında sarsıcı adımlar attı. TAS'tan Maastricht Antlaşmasına, atılan bu adımlar bugünkü AB'nin şekillenmesinde büyük rol oynadı. 1985 yılından itibaren, sosyal politika olmadan, çalışanların ve sosyal tarafların katılımı olmadan ekonomik bütünleşmenin istenen sonucu vermeyeceği yaklaşımı öne çıkmaya başladı.

1980'li yıllar aynı zamanda Topluluk için daha yoksul güneye doğru iki yeni genişlemenin (Akdeniz Genişlemesi) gerçekleştiği yıllardır: Yunanistan (1981), Portekiz ve İspanya (1986). Bu genişlemelerle birlikte, Toplulukta *sosyal damping* korkusu ve sosyal dampinge karşı sosyal politika alanında yapılması gerekenler daha yoğun bir biçimde gündeme geldi. Öte yandan 1980'lerin başlarında özellikle muhafazakar *Margaret Thatcher* hükümetinin, Topluluk sosyal politikasına ısrarlı muhalefeti nedeniyle sosyal politikanın gelişiminde ikili bir süreç yaşanmaya başladı. Daha sonra *Euro* ve *Schengen* gibi başka alanlarda da gündeme gelecek olan bu süreç *çok vitesli Avrupa* ya da *iki vitesli Avrupa* kavramlarında odaklaşan bir tartışmayı başlattı..

İngiltere'deki muhafazakar hükümetin sosyal politikaya mesafeli yaklaşımına karşın, 1981'de Fransa Cumhurbaşkanı seçilen Sosyalist *Mitterrand* bir *Avrupa Sosyal Alanı* yaratılması fikrini ortaya attı. 1985 yılında *Jacques Delors*'un* Komisyon başkanı olmasıyla, *Avrupa Sosyal Alanı*¹⁹ fikri güçlenmeye ve sosyal politika yeniden önem kazanmaya başladı. Ortak pazara yeni bir boyut ve derinlik kazandırmak isteyen bir girişimin sosyal politikayı ihmal etmesi durumunda başarısızlığa mahkum olduğunu vurgulayan²⁰ *Delors*, sosyal politika alanında yaşanan tikanıklığın aşılmasının Topluluk düzeyinde sosyal diyalogun güçlendirilmesi ile mümkün olacağına inanmaktaydı. *Delors*, sosyal taraflar arasında başlayacak diyalog sonucunda hazırlanacak önerilerin Komisyon tarafından daha çabuk kabul edileceğini savunuyordu²¹.

Delors'un başkanlığı ile birlikte istihdam sorunu Avrupa sosyal politikasında merkezi bir konuma yerleşti. İşçi ve işveren arasında diyalog, sosyal koruma konusunda işbirliği ve danışma ön plana çıktı. *Delors*'un Komisyon başkanı seçilmesinin hemen ardından 1985 yılında sosyo-ekonomik sorunları tartışmak üzere sosyal taraflar arasında bir dizi toplantı düzenlendi. *Val Duchesse* (Belçika'da bir şato) görüşmeleri olarak bilinen bu toplantılara ETUC (*Avrupa Sendikalar Konfederasyonu*), UNICE (*Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonları Birliği*)

¹⁸ Carchedi, s. 240.

* Fransız Sosyalist Partisi üyesi olan Jacques Delors politikaya sendikal hareket ve kamu hizmeti yoluyla girdi. Mitterrand hükümetinde (1981) Ekonomi ve Maliye Bakanlığı yaptı. Delors'un siyasi görüşlerinin sosyal politikaya ilişkin atılan adımlarda etkili olduğunu söylemek mümkündür.

¹⁹ **1992-The Social Dimension**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990, ss. 67-85

²⁰ Hantrais, s.5.

²¹ Zeki Parlak, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog", **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri**, Ed. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, İstanbul: Elif Kitabevi, 2002. s.558.

ve CEEP (Avrupa Kamu İşletmeleri Birliği) katıldı ve düzenli olarak birlikte çalışmak üzere anlaştılar.

1. Tek Avrupa Senedi Senet ve Sosyal Politika

1987’de yürürlüğe giren *Tek Avrupa Senedi* (TAS) ile Toplulukta reform niteliğinde değişiklikler yapıldı. Ortak Pazarın adı *İç Pazar* olarak değiştirilerek sadece gümrük duvarlarının değil üye ülkeler arasında bütün engellerin kaldırıldığı tek bir Pazar hedefi gündeme geldi²². TAS ile Topluluğun sosyal politikasında da önemli değişiklikler yapılmıştır.

TAS ile başlayan ve Maastricht ile devam eden süreç, *ulusal-üstü, ulusal ve ulusal-altı* yetkili kurumların katılımıyla oluşan yeni bir politika oluşturma ve karar alma sürecinin; *çok düzeyli yönetişimin (multi-level governance)* başlangıcı olmuştur. TAS, karar alma sürecinde Avrupa ölçeğine (ulusal-üstü düzeye) doğru bir dönüşü kurumsallaştırmıştır. Bir yandan Avrupa Parlamentosunun rolü artırılmış, öte yandan sosyal politika dahil (işçi sağlığı ve iş güvenliği ile genel çalışma şartları konusunda) belirli alanlarda oybirliği koşulu yumuşatılarak nitelikli oy çokluğu uygulamasına başlanmıştır. Böylece, TAS ile, o güne değin İngiliz muhafazakar hükümetinin, Topluluğun sosyal politika uygulamalarının genişlemesini engelleyici tutumu kırılmış²³ ve sosyal politikanın önü açılmaya başlanmıştır. Öte yandan TAS’ın girişinde, imzacı devletlerin *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi* (İHAS-1951) ile *Avrupa Sosyal Şartı* (ASS-1961) tarafından güvence altına alınan hakların geliştirilmesi için birlikte çalışma konusunda hemfikir olduklarını açıklamaları, Topluluk sosyal politikasının uluslararası sosyal hukuka yaslanmasının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

TAS ile işçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi besleyecek politikalara daha çok yer verilmesi gibi taahhütlerle, sosyal sorunlara daha fazla yer ayrıldı. Roma Antlaşmasının 118. maddesine eklenen 118a ve 118b maddeleri ile Topluluğa, çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunması için hukuki yetki, işçi ve işveren arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi için çaba gösterme görevi verilmiş ve bu alanlarda nitelikli oy çokluğu ile karar alınmasının yolu açılmıştır.

TAS’ın önemli bir yeniliği 118b maddesi ile tarafların arzu etmesi halinde Topluluk düzeyinde toplu pazarlık mekanizmasının yolunu açması, bunun hukuksal dayanağını belirginleştirmiş olmasıdır²⁴.

2. İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı

1988’de *Delors*, güvence altına alınmış sosyal hakların asgari platformunun saptanması ve sosyal politikanın yeniden canlandırılması gereğini gündeme getirdi. Ayrıca, iç pazardaki bütünleşmeye ve genişlemeye paralel olarak artan sosyal damping riskinin önüne geçmek için işçilerin asgari sosyal haklarının belirlenmesinin önemi artmaya başlamıştı. Özellikle Portekiz ve İspanya’dan kaynaklı sosyal damping korkusunun bu süreçte başat rol oynadığı kabul edilmektedir²⁵. Rekabet baskısıyla sosyal standartların ve işçi ücretlerinin kabul edilemeyecek düşük düzeylere inmesini engelleme kaygısı; asgari ücret, sosyal güvenlik düzenlemeleri, işçi

²² A. Can Tuncay, “AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları”, *Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*, Ankara: Çimento Müstahsilleri Sendikası Yayını, 1997, s.95.

²³ Aykaç, s. 486

²⁴ Güzel (1998), s. 106.

²⁵ Dani Rodrik, *Küreselleşme Sınırı Aştı mı?*, İstanbul: Kızılelma Yayıncılık, 1997, s. 62.

sağlığı ve iş güvenliği konusunda asgari ortak düzenlemelerin yapılması gereğini gündeme getirmiştir²⁶.

1988 yılında Komisyon, Ekonomik Sosyal Komite'den (ESK) Topluluk Sosyal Şartı'nın (TSS) içeriğini hazırlamasını istemiştir. Komite hazırladığı raporda “*Avrupa sosyal modelinin temel değerlerinin Topluluk hukuku ile güvence altına alınmasını ve Topluluğun sosyal boyutunu oluşturması gerektiğini*” belirtmiştir. Komisyon, ESK'nin hazırladığı rapora dayanarak TSS'yi hazırlamıştır²⁷.

1989 Strasbourg Zirvesi'nde, TSS'nin müzakereleri sırasında, Topluluğun sosyal politika alanında *müdahaleci düzenleyici* rolünü savunanlar ile serbest piyasanın üstünlüğü yaklaşımını savunanlar arasında keskin bir bölünme yaşandı²⁸. TSS, *Euro-korporatist* düzenleme koalisyonu ile *Euro-liberalist* serbest piyasa koalisyonu arasındaki mücadelenin temel bir alanı haline geldi. UNICE, piyasaya müdahaleci olduğu gerekçesiyle TSS'ye itiraz etti²⁹. İkinci eğilimin önde gelen temsilcisi olan İngiltere 9 Aralık 1989 tarihinde 11 üye ülke tarafından imzalanan TSS'yi onaylamamıştır.

ILO sözleşmeleri ve ASS'den esinlenerek hazırlanan TSS'nin önsözünde “*sosyal boyuta ekonomik boyut ile aynı önemin verilmesi ve bu ikisinin dengeli bir biçimde geliştirilmesi*” gereğine vurgu yapılmıştır. TSS, uyum ve uygulama ile ilgili kararlarını üye devletlere bırakan *soft* bir hukuk metni ve taraf devletlerin ciddi bir deklarasyonu olarak değerlendirilebilir. TSS aşağıda yer alan 12 temel hakka yer vermekteydi³⁰:

- 1) *Serbest Dolaşım Hakkı: Bu madde ile işçilerin serbest dolaşımı sırasında meslekleri ve işleri ile ilgili eşit işleme tabi tutulmaları ve mesleki eğitim, sosyal güvenlik ve yerleşim haklarına erişimin güvence altına alınması öngörülmektedir.*
- 2) *İstihdam ve Ücret hakkı: bu madde Topluluk yurttaşlarının istihdam ve adil bir ücret hakkını tanımaktadır.*
- 3) *Yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı: Topluluk içinde çalışma ve yaşama koşullarının aşağıya doğru bastırılmasından kaçınmak için iş sözleşmelerinin biçimi, çalışma saatlerinin düzenlenmesi konularına ortak çözümler üretilmelidir. Toplu işten çıkarmalar ve iflaslarla ilgili prosedür de dikkate alınmalıdır.*
- 4) *Sosyal Korunma hakkı: Her topluluk yurttaşı, sosyal güvenlik ve asgari ücreti de içeren uygun bir biçimde korunma hakkına sahiptir.*
- 5) *Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık hakkı: İşçiler ve işverenler özgür biçimde seçecekleri meslek örgütlerine ve sendikalara üye olma hakkına sahiptir. Bu hak bir sendikaya üye olup olmama hakkını ve grev hakkını da içerir. Taraflar arasında arabulucu ve uzlaştırıcı mekanizmaların kurulması ve eğer arzulanıyorsa Avrupa düzeyinde sözleşmelerin yapılması özendirilmelidir.*

²⁶ Frank McDonald and Stephen Dearden, **European Economic Integration**, Third Edition, Essex, Longman, 1999, s.187.

²⁷ Parlak, s. 562.

²⁸ McDonald, s.190.

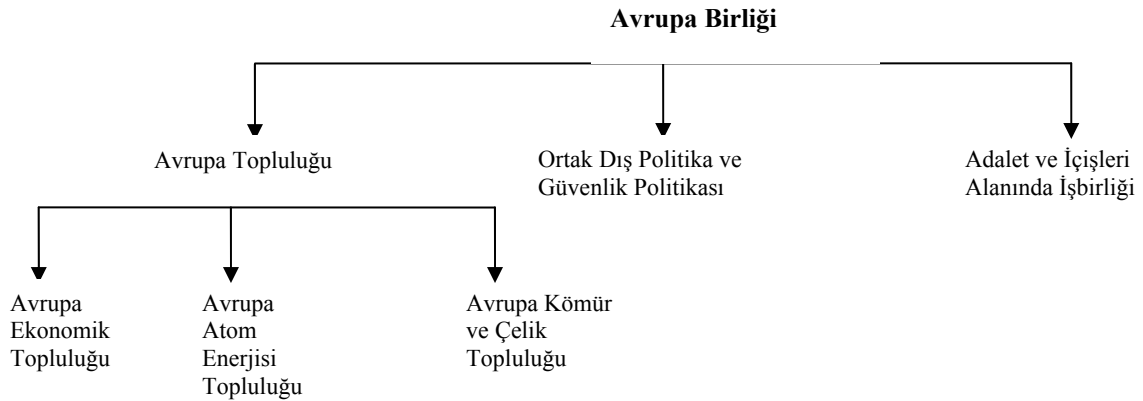
²⁹ Galgoczi, s. 29.

³⁰ **1992-The Social Dimension**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990, s. 83-84; Topluluk Sosyal Şartının tam metni için bakınız: Sendikal Notlar 11, Ekim 2001, Çeviren: Bülent Piyal.

- 6) *Mesleki Eğitim Hakkı: Her işçi iş yaşamı boyunca mesleki eğitimini sürdürme hakkına sahiptir. Kamu ve özel kurumlar sürekli ve kalıcı eğitim projeleri oluşturmalı ve mesleki eğitim için izin sağlamalıdır.*
- 7) *Erkek ve kadınlara eşit işlem yapılması hakkı: Eşit değerdeki iş için eşit ücret hakkı. Meslek, sosyal koruma, eğitim, mesleki eğitim ve kariyer fırsatlarına erişimde eşitlik.*
- 8) *Bilgilendirilme, danışma ve yönetime katılma hakkı: Üye ülkeler yürürlükteki yasal düzenlemeleri, iş sözleşmelerini ve uygulamaları dikkate alan bir şekilde ve onların yanında uygun yöntemler geliştirmelidir.*
- 9) *İşçi sağlığı ve iş güvenliği hakkı: Her işçi işyerinde yeterli ölçüde işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri ile korunma hakkına sahiptir.*
- 10) *Çocukların ve gençlerin korunma hakkı: En az çalışma yaşı 16 olarak belirlenmelidir. Bu yaşın üstünde olan (çalışan) gençler adil bir ücret almalı ve iki yıl süreyle çalışma saatleri içinde mesleki eğitim olanağı sağlanmalıdır.*
- 11) *Yaşlıların hakları: Yaşlılar düzgün bir yaşam sürdürecektir bir gelir garantisine sahip olmalıdır.*
- 12) *Engellilerin hakları: Engelli kişilerin iş yaşamı ile bütünleşmesini sağlamak için eğitim, rehabilitasyon, uygun ulaşım, barınma ve erişim tedbirleri alınmalıdır.*

C. Maastricht Antlaşması ve Sosyal Politika Anlaşması

Resmi adı *Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)* olan ve AB'yi kuran *Maastricht Antlaşması (1992)* Topluluğun kurucu antlaşmasında da (Roma) köklü değişiklikler yaptı. 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren ABA ile ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra siyasal birliğin de kurulması kararlaştırıldı ve AET, Avrupa Topluluğu (AT) adını aldı. AT, üç sütunlu bir yapı olarak kurulan AB'nin en önemli sütunu oldu.



Şekil 1. Maastricht Antlaşması İle Kurulan Üç Sütunlu AB

İngiltere'nin olumsuz yaklaşımı nedeniyle Maastricht Antlaşması beklenen Avrupa Sosyal Birliği'ni gerçekleştirilememiş ve Roma Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin hükümlerinde

(117-128) hiçbir değişiklik yapılamamıştır. Bu nedenle Maastricht *gözü kapalı antlaşma* olarak da nitelenmektedir³¹.

Dahası Maastricht Antlaşmasının ekonomik bütünleşmeye ilişkin hükümleri; maliye politikasına ilişkin ölçütleri, üye ülkelerin uygulamakta oldukları sosyal politikaları zorlaştırıcı bir karakter taşımaktadır. Ek Sosyal protokol ve anlaşmaya rağmen Maastricht Antlaşması halk oylamaları sırasında büyük bir dirençle karşılaşmış; Danimarka'da ilk oylamada reddedilmiş, Fransa'da ise kıl payı evet çıkmıştır. Maastricht Antlaşmasının gerektirdiği ekonomik kriterleri yerine getirmek için kamu harcamalarında kesintiye gitmek isteyen Juppé hükümeti (1995) büyük bir grev dalgası ile sarsılmış ve takip eden genel seçimde de sosyalistler Fransa'da iktidara gelmiştir³².

Maastricht öncesinde İngiltere'nin tutumu nedeniyle topluluk sosyal hukuku işçi sağlığı iş güvenliği alanına kilitlenmişti. Özellikle oybirliği mekanizması bunun en önemli nedeniydi. Sosyal politika protokolü ve anlaşması bu kilidi çözen mucizevi anahtar olmuştur³³. İngiltere'nin tutumu karşısında sosyal politikaya ilişkin bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol ile diğer 11 ülke, İngiltere için geçerli olmayacağı kabul edilen *Sosyal Politika Anlaşmasını* (SPA) imzalamışlardır. Böylece sosyal politika alanında ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu ikili yapı, 1997'de İşçi Partisinin iktidara gelmesi ve İngiltere'nin SPA hükümlerini içeren Amsterdam Antlaşmasını onaylaması ile sona erecektir. Ancak, İngiltere'nin Topluluk düzeyinde sosyal politikanın geliştirilmesine karşı tutumu devam edecektir.

TSS'nin Topluluk hukukuna eklenmesi amacıyla imzalanan SPA, sosyal tarafların (ETUC, UNICE ve CEEP) üzerinde anlaştıkları sosyal talepleri içeren 31 Ekim 1989 tarihli bildiriye tüm düzenlemelere yer vermiştir. Yedi maddeden oluşan SPA, Birliğin ve üye devletlerin; istihdam, yaşama ve çalışma koşullarının düzeltilmesini, uygun bir sosyal korumanın sağlanmasını, sosyal diyalogu, iş gücü potansiyellerinin yüksek bir istihdam düzeyi sağlayacak şekilde geliştirilmesini ve sosyal dışlanmanın engellenmesini teşvik etmekle yükümlü olduklarını saptamaktadır. SPA, Birliğe sosyal politika alanında asgari koşulları düzenlemek üzere yönerge çıkarma yetkisi vermektedir. SPA ile sosyal politika alanındaki konularda karar alma yönteminde değişikliğe gidilmiş ve daha önce TAS ile başlayan nitelikli çoğunluk ile karar alınması uygulamasının alanı genişletilmiştir.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işçilere bilgi verme ve danışma, kadın ve erkek işçilerin eşitliği, istihdam dışı kalanların bütünleşmesinin sağlanması gibi konularda nitelikli oy uygulamasına geçilmiştir. Ancak sosyal güvenlik ve sosyal koruma, iş güvencesi, işçi ve işverenlerin çıkarlarının kolektif düzeyde temsili ve korunması, yabancı ülke vatandaşlarının istihdam koşulları gibi konularda ise oy birliği koşulu devam etmiştir. Ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt konuları ise AB'nin düzenleme getirme yetkisinin olmadığı alanlar olarak kalmıştır.

SPA ile sosyal tarafların katılımı konusunda bazı yenilikler getirilmiştir. Bunlardan birincisi, Komisyonun taraflara danışmasının hukuksal esaslara bağlanması; ikincisi, Avrupa düzeyinde toplu anlaşma ve sözleşmelerin bağtlanabilmesi yolunun açılmasıdır. Maastricht Antlaşmasının ve SPA'nın ardından sosyal politika ile ilgili pek çok yönerge yürürlüğe girmiştir. Topluluğun kuruluşundan 1990'lara kadar çoğu serbest dolaşım ve işçi sağlığı alanında olmak üzere 20

³¹ Devrim Ulucan, "Maastricht Antlaşmasından Sonra Birliğin Sosyal Politikası ve Geleceęi", **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Fethiye, 15-16 Mayıs 1997, s. 49.

³² Rodrik, s. 64-65.

³³ Güzel (1998), 106

civarında yönerge kabul edilmiş iken 1990'lı yıllarda ve özellikle Maastricht sonrası 40'a yakın yönerge kabul edilmiş ve bu yönergeler içinde çalışma şartlarına ilişkin yönergeler önemli bir yer tutmuştur. Bunlardan belli başlıları şöyle sıralanabilir:

93/104 sayılı çalışma süresinin belirli yönlerinin düzenlenmesine ilişkin yönerge,

94/33 sayılı genç işçilerin korunmasına ilişkin yönerge,

94/45 sayılı Avrupa İşletme Konseylerinin kurulması hakkında yönerge,

96/34 sayılı ana-baba (ebeveyn) izni yönergesi,

97/81 sayılı kısmi zamanlı çalışma yönergesi,

Avrupa İşyeri Konseylerinin kurulması ve Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılması Hakkındaki yönerge (94/45) Kıta Avrupa'sının yönetime katılma geleneğinin AB düzeyinde uygulanması nedeniyle özellikle önemlidir³⁴.

II. AB SOSYAL POLİTİKASININ BUGÜNÜ

A. Amsterdam ve Nice Antlaşmalarından Sonra Sosyal Politika

1997'de imzalanan ve 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmada (Roma) önemli değişiklikler yapılmıştır. 1990'larda, AB sosyal politika önlemlerinin çoğu, SPA ve TSS'ye dayanıyordu. Amsterdam Antlaşması ile sosyal politika alanında sağlanan en önemli yenilik, sosyal politikaya ilişkin protokol ve SPA'nın AT Antlaşmasına aktarılmasıdır. Böylece SPA ayrı bir anlaşma olarak yürürlükten kalkmıştır³⁵. Daha önce 117-128 maddeler arasında düzenlenen sosyal politika hükümleri 136-145. maddeler arasında düzenlenmiştir. 136. madde ile Avrupa Sosyal Şartı (1961) ilk kez topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmiştir³⁶.

Amsterdam Antlaşması, Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Antlaşma ile Topluluk Antlaşmasına, istihdam konusunda bağımsız bir bölüm eklendi (125-130. maddeler) ve ilk defa olarak, üye ülkeler istihdam politikasının, ortak bir Avrupa görevi olduğunu ilan ettiler: Her üye kendi istihdam politikasını kendisi belirlemeye devam edecek fakat bu istihdam politikasını ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisi içinde ele alacaktır. Üye devletler yeni düzenlemeye göre, Topluluğun ekonomik politikası ile kendi istihdam politikalarını uyumlu hale getireceklerdir.

Amsterdam Antlaşmasının ardından yapılan çeşitli konsey toplantılarında, Birliğin istihdam politikası özel olarak ele alınıp değerlendirilmiş, ardı ardına yapılan ve istihdam sorununa özel bir yer verilen zirvelerle (Lüksembourg-Kasım 1997, Cardiff-Haziran 1998, Köln-Haziran 1999, Lizbon-Mart 2000, Stockholm-Ekim 2000, Barcelona-Mart 2002) Birliğin istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır. Lizbon Zirvesinde 10 yıllık bir strateji belirlenmiş; 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratması, daha fazla sosyal uyum yoluyla, sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlemesi kararlaştırılmıştır. Zirve'de benimsenen yaklaşımlarla, makro ekonomi, mal ve hizmet piyasalarında ve istihdamda yapısal reform, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi gibi

³⁴ Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000, s. 91.

³⁵ *Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Related Acts*, Article 2/58, Official Journal C 340, 10 November 1997, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (Erişim 20 Ocak 2004)

³⁶ ETUI (2001), s. 3.

tüm alanlarda bütünleşmiş yaklaşımlara ulaşmak amaçlamıştır³⁷.Lizbon zirvesini takiben komisyon Avrupa sosyal modelinin modernleştirilmesini amaçlayan *Sosyal Politika Gündemi* başlıklı bir belge hazırlayıp Konseye, Parlamenteoya ve ESK'ya sunmuştur.

Amsterdam Antlaşması, aynı zamanda, Avrupa sosyal politikası için bazı yeni görevler saptadı. Bunlar ayrımcılığa karşı savaşmak, dışlanmış kişilerin toplumla bütünleşmelerine yardım etmek ve bütünleşmiş bir toplum taahhüdünü yansıtan görevlerdir. Antlaşma ile cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, engellilik, yaş ve cinsel tercihe dayalı ayrımcılıkla mücadele konusunda net ilerlemeler sağlandı. İstihdam ve fırsat eşitliği alanında nitelikli oy çoğunluğu ile karar alma mekanizmasının kabulüyle bu alanlarda gelişme olanağı ortaya çıktı.

Antlaşma ile AET'nin kurulmasından bu yana Topluluk ilk kez, sosyal diyalog yoluyla ve/veya AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu aracılığıyla sosyal politika ve iş hukukunda geniş bir alanda düzenleme yetkisine kavuşmuştur³⁸.

Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile sosyal politika alanında var olan durum korunmakla birlikte, nitelikli çoğunlukla karar alınacak sosyal politika konuları sınırlıda olsa genişletilmiştir. Ekim 2004 AB Roma Zirvesinde imzalanan AB Anayasası, onay süreci tamamlanıp yürürlüğe girmediği için Nice Antlaşması ile Topluluk Antlaşmasında yapılan değişiklikler sonucunda ortaya çıkan metin, AB'nin sosyal politika ile ilgili halen yürürlükte olan antlaşmasal hükümlerini ifade etmektedir.

AT Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin en önemli maddeleri 136-145 arası maddelerdir. 136 madde sosyal politikaya ilişkin ilke ve hedefleri belirlerken, 137. madde topluluk organlarının sayılan hedeflere ulaşmak için yetkilerini ve karar alma yöntemlerini saptamaktadır. 137. maddeye göre Topluluk organları oy birliği ile ya da nitelikli çoğunlukla tüzük, yönerge ve tavsiye kararları oluşturabilmektedirler.

1. Sosyal Politika Hedef ve İlkeleri-Sosyal Politika Alanında Topluluğun

Yetkileri

Topluluk Antlaşmasınının 136. maddesinde ifade edilen sosyal politikaya ilişkin ilke ve amaçları şöyle sıralanabilir.

Topluluk ve üye devletlerin Avrupa Sosyal Şartı (1961) ve İşçilerin Temel Hakları Topluluk Şartını (1989) göz önünde bulundurarak hareket etmesi,

İstihdamın geliştirilmesi,

Çalışma ve yaşama koşullarının, ilerleme yoluyla uyumlulaştırılmasını sağlayacak şekilde iyileştirilmesi,

Uygun sosyal koruma,

İşçi ve işveren arasında sosyal diyalog,

Uzun süreli yüksek istihdam ve sosyal dışlanmayla mücadele için insan kaynaklarının geliştirilmesi,

Maddeye göre bu süreçte Topluluk ve üye ülkeler özellikle “sözleşmesel ilişkiler alanındaki ulusal farklılıkları” ve “rekabetin korunması ihtiyacını” dikkate almak zorundadırlar.

³⁷ Manifesto Social Europe, s.173.

³⁸ ETUI, **Manifesto Social Europe**, Ed. Ulrich Mückenberger. Brussels: 2001, s. 2.

137. madde, 136. maddede sayılan amaçlara ulaşmak için Topluluğun, üye devletlerin faaliyetlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı alanlar ile Topluluğun bu alanlarda nasıl karar alacağını düzenlemektedir.

Topluluğun karar alma yetkisi olduğu alanlar (madde 137):

- a) *İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için özellikle iş çevresinin iyileştirilmesi,*
- b) *Çalışma koşulları,*
- c) *Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunması*
- d) *İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması,*
- e) *İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması,*
- f) *İşçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması (ortak yönetim/yönetime katılma dahil, ücretler, sendikalaşma, grev ve lokavt konuları hariç)*
- g) *Topluluk sınırları içinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke uyrukluların istihdam koşulları,*
- h) *Emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi (Topluluğun uygulayacağı Mesleki Eğitimle ilgili 150. maddeye zarar vermemek kaydıyla)*
- i) *Emek piyasası fırsatları ve iş sırasında işlemler açısından kadın ve erkekler arasında eşitlik.*
- j) *Sosyal dışlanmayla mücadele,*
- k) *Sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi (c bendine -Sosyal güvenlik ve İşçilerin sosyal korunması- zarar verilmemesi koşuluyla)*

Konsey, a), b), e), h), i), j) ve k) bentlerinde belirtilen alanlarda nitelikli oy çokluğu ile c), d), f), ve g) bentleri ile ilgili konularda ise oybirliği ile karar alabilir. Ancak konsey oy birliği ile karar alarak; d), f), ve g) bentleri ile ilgili konularda nitelikli çoğunlukla karar alınmasına karar verebilir. Konsey a) ile i) bentleri arasındaki konularda ise yönergeler aracılığıyla asgari standartlar kararlaştırabilir. Ancak bu yönergeler, küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurulmasına ve gelişmesine engel olacak şekilde yönetsel, mali ve yasal güçlükler getirmekten kaçınırlar. Bu istisnanın, çalışanların en çok korunmaya ihtiyaçları olduğu küçük ve orta ölçekli işletmelerde korumasız kalmalarına yol açabileceği vurgulanmaktadır³⁹.

137/4'e göre, bu madde uyarınca kabul edilen düzenlemeler; üye ülkelerin bu madde ile uyumlu olan *daha sıkı koruyucu* önlemleri sürdürmesini ya da almasını engellemeyecektir. Bir diğer deyişle, madde ile öngörülen düzenlemeler asgari olup daha iyi ya da ileri düzenlemelerin aşağıya çekilmesini gerektirmemektedir. Ayrıca üye ülkeler isterlerse daha ileri düzenlemeler yapabileceklerdir.

Nitelikli oy çokluğu ile karar alınan alanların, sermaye açısından görece önemsiz olduğu, daha kritik alanlarda oy birliği koşulunun devam ettiği, hayati alanların ise Topluluğun uyumlulaştırma yetkisi dışında bırakıldığı belirtilmektedir. Topluluk, emek-sermaye ilişkilerinin

³⁹ Yüksel Akkaya, "Avrupa Birliği ve Sendikacılık", **AB Türkiye**, Editör: Mehmet Türkay, İstanbul: Yeni Hayat Kütüphanesi, 2003, s. 228.

en anlamlı yönlerinden uzak tutulmuş, ancak daha az önemli konular üzerinde karar verebilmektedir⁴⁰. AB çapında yeni liberaller sosyal politikanın gelişmesine ve ulus-üstüne doğru kaymasına şiddetle itiraz etmektedirler.

Tablo 1
Topluluğun Sosyal Politikaya İlişkin Karar Alma Biçimleri

Nitelikli Çoğunlukla Karar Alınan Konular (Doğrudan) (137/2-b)	a) İşçi sağlığı ve güvenliği, b) Çalışma koşulları e) İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması h) Emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi i) Kadın ve erkek eşitliği. j) Sosyal dışlanmayla mücadele k) Sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi
Dolaylı Nitelikli Çoğunlukla Karar Alınan Konular (Konseyin Oybirliği İle Nitelikli Çoğunluk Kararı Alması Durumunda) (137/2-b)	d) İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması f) İşçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması g) Üçüncü ülke uyrukluların istihdam koşulları
Oybirliği İle Karar Alınan Konular (137/2-b)	c) Sosyal Güvenlik ve İşçilerin sosyal korunması d) İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması f) İşçi ve işverenlerinin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması (g) Üçüncü ülke uyrukluların istihdam koşulları
Topluluğun Bağlayıcı/Tekleştirci Karar Alma Yetkisi Dışında Olan Konular (137/5)	Ücretler, Örgütlenme hakkı, Grev hakkı, Lokavt koyma hakkı

137/5 maddesine göre AB Konseyi ücretler, örgütlenme, grev hakkı ve lokavt konusunda üye ülke mevzuatlarını tekleştirci kararlar alamaz, bu konularda tüzük ve yönerge çıkaramaz. Ancak bu kural, sadece üye ülke mevzuatlarını uyumlulaştırıcı/tekleştirci karar alma konusunda sınırlama getirmekte olup; genel olarak örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkının AB hukuku dışında olduğu anlamına gelmemektedir. Mesut Gülmez'in de altını çizdiği gibi 137/5'te yer alan kural bir istisna niteliği taşımaktadır ve dar yorumlanması gerekir⁴¹. Toplu sözleşme ve grev hakları temel hak ve özgürlükler bağlamında antlaşmasal düzeyde, siyasi kriter olarak güvence altındadır ve yönergelerden çok daha üst bir konuma sahiptir. Bu nedenle bu konularda yönerge çıkartılmamasının hakların özü açısından bir önemi yoktur.

Bu konularda AB'nin yönerge yetkisinin olmaması ile bu hakların AB'ye üye olacak ülkelere kabul edilmiş ve uygulanıyor olması zorunluluğu ayrı ayrı sorunlardır. AB'nin örgütlenme

⁴⁰ Carchedi, s. 242.

⁴¹ Mesut Gülmez **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayınları, 2003s.40.

özgürlüğü ve grev hakkı konusunda tekleştirici düzenleme yetkisinin olmaması, AB ülkelerinin ya da aday ülkelerin bu hakları ihmal ya da ihlal edebileceği anlamına gelmez.

AB, İHAS ve ASS'yi bağlayıcı belgeler olarak kabul etmektedir. Kopenhag siyasi kriterleri AB üyeliği için, “demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarını garanti altına alan kurumların istikrarlı bir biçimde varlığını” ön koşul olarak belirtmiştir. Bu nedenle örgütlenme ve grev hakkı siyasi kriterler bağlamında AB hukuku içindedir.

2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Nice’de Aralık 2000 tarihinde, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte, sosyal haklara da ayrıntılı bir biçimde yer vermektedir. Anayasa’dan önce Topluluk mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan, Topluluk çekirdek hukukunun parçası olarak görülmeyen ve bir politik bildirge olarak kabul edilen *Temel Haklar Şartı*⁴² artık AB Anayasasının ikinci bölümünü oluşturmaktadır. AB Anayasasının onay süreci tamamlandığında *Temel Haklar Şartı* Anayasal bir statüye kavuşacaktır.

ABA, Topluluk Antlaşmaları, İHAS, Topluluk ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Sosyal Şartlar ve ATAD ve AİHM’in içtihat hukukundan kaynaklanan hakları yeniden teyit eden AB *Temel Haklar Şartı* ile getirilen ve özellikle sosyal politika ile ilgili olan hükümler şunlardır.⁴³

Madde 12 - Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü

1. Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.

Madde 23 - Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik

Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, istihdam, çalışma ve ücret konularını içerecek şekilde tüm alanlarda sağlanmalıdır.

Madde 27 – İşletmelerde işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılma hakkı

Topluluk mevzuatı, ulusal yasalar ve uygulamalarda öngörülen durumlar ve koşullarda işçiler veya temsilcilerine, uygun düzeylerde zamanında bilgi verilmesi ve danışmalarda bulunulması güvence altına alınmalıdır.

Madde 28 - Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı

İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama ve çıkar uyumsuzluğu durumunda grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.

Madde 29 - İşe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı

Herkes, işe yerleştirme hizmetinden ücretsiz olarak yararlanma hakkına sahiptir.

Madde 30 – Geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı koruma

Her işçi, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahiptir.

Madde 3. - Adil ve kurallara uygun çalışma koşulları

⁴² Brian Bercusson (ed.), *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Brussels: ETUI, 2002, s. 13-14.

⁴³ *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*, Çeviri: DPT Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2001 ve Council of the EU, *Charter of Fundamental Rights of the European Union Explanations relating to the complete text of the Charter*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

1. Her işçi, kendi sağlığı, güvenliği ve onuruna saygı gösteren çalışma koşullarının sağlanması hakkına sahiptir.
2. Her işçi, azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme dönemleri ve yıllık ücretli izin hakkına sahiptir.

Madde 32 - Çocuk işçiliğinin yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması

Çocuk işçi çalıştırılması yasaktır. Gençler için daha elverişli olabilecek kurallar saklı kalmak üzere ve sınırlı istisnalar dışında istihdam edilmek için asgari yaş sınırı, zorunlu eğitimin tamamlanması için belirlenen asgari yaştan daha düşük olamaz.

İşe alınan gençler, yaşlarına uygun çalışma koşullarında çalıştırılmalı ve ekonomik sömürüye ve emniyetlerine, sağlıklarına veya fiziksel, ruhsal, ahlaki veya sosyal gelişimlerine zarar verme olasılığı bulunan veya eğitimlerini engelleyebilecek her türlü işe karşı korunmalıdır.

Madde 33 - Aile ve meslek yaşamı

1. Aile, yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanır.
2. Aile ve meslek yaşamının bağdaştırılması için herkes, analıkla bağlantılı bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkına ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesinden sonra ücretli analık ve ebeveyn izni alma hakkına sahiptir.

Madde 34 - Sosyal güvenlik ve sosyal yardım

1. Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre analık, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işsiz kalma durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir.
2. Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımları ve sosyal kolaylıklardan yararlanma hakkına sahiptir.
3. Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre, yeterli kaynaklardan yoksun olan herkes için uygun bir yaşam sağlamak amacıyla sosyal ve konut yardımından yararlanma hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir.

3. AB Anayasası ve Sosyal Politika

AB'nin ve üye devletlerin yetki alanları ile bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması, AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün belirlenmesi, kurucu antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi amacıyla⁴⁴, Avrupa Konvansiyonu tarafından yaklaşık bir buçuk yıl süren bir çalışmayla (Şubat 2002-Temmuz 2003) hazırlanan Anayasa taslağı, AB'nin Ekim 2004 Roma zirvesinde imzalandı. Anayasa onay sürecinin (ulusal parlamentolarca ya da referandum yoluyla) tamamlanmasının ardından yürürlüğe girecek.

AB Anayasası, sosyal politika açısından da büyük önem taşımaktadır. Anayasa ile Bakanlar Konseyinin, Anayasa'da aksi kararlaştırılmayan durumlarda nitelikli çoğunlukla karar alması esası getirilmekte ve nitelikli oy çoğunluğu için gerekli oran düşürülmekte, nitelikli çoğunlukla karar alma kolaylaştırılmaktadır. Sosyal politika alanında pek çok konunun nitelikli oy çokluğuyla karara bağlanması nedeniyle bu değişiklik sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerin daha kolay yasalaşmasını sağlayacaktır. Ancak liberal yaklaşımlar, bu değişikliğin daha fazla kural yaratacağını ve Avrupa'nın rekabetçiliğini olumsuz etkileyeceğini ileri sürmektedirler⁴⁵.

Anayasanın ikinci maddesinde Birliğin "insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde kurulduğu" belirtilmekte ve "çoğulcu toplum, hoşgörü,

⁴⁴ Özgür Tonuş ve Sanem Baykal, *Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler*. www.ceterisparibus.net (Erişim 20 Mart 2004)

⁴⁵ Roland Vaubel, "Europe's faster route to too much regulation", *Financial Times*, 14 Kasım 2003.

adalet dayanışma ve ayrımcılığın reddinin üye ülkelerin ortak değerleri olduğu” vurgulanmaktadır.

“Birliğin Amaçları” başlıklı üçüncü maddede “Birliğin dengeli bir ekonomik büyümeye ve sosyal piyasa ekonomisine dayalı tam istihdam ve sosyal ilerlemeyi amaçlayan sürdürülebilir bir kalkınma için çalışacağı” belirtilmektedir. Buradaki sosyal piyasa ekonomisi (*social market economy*) ve tam istihdam vurgusu özellikle önemlidir. Çünkü halen yürürlükte olan AT Antlaşmasının İlkeler Bölümünde (m. 4) *serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi* (*an open market economy with free competition*) ve *yüksek bir istihdam düzeyi* kavramlarına yer verilmektedir. AT Antlaşmasının ekonomi politikası ve para politikasına ilişkin 98 ve 105. maddelerinde yer alan “açık piyasa ekonomisi” ifadesi, Anayasanın aynı konularla ilgili maddelerinde korunurken, ilkeler bölümünden çıkarılmış ve böylece sosyal piyasa ekonomisi kavramı ilk kez antlaşmasal bir nitelik kazanmış oldu. Bu değişiklik ETUC’un kısmi bir başarısı olarak değerlendirilebilir. ETUC, Avrupa Konvansiyonuna sunmuş olduğu önerilerde AT Antlaşmasındaki tüm açık piyasa ekonomisi kavramları yerine sosyal piyasa ekonomisi; yüksek bir istihdam düzeyi kavramı yerine de tam istihdam olarak değiştirilmesini istedi. kavramının kullanılmasını önermişti⁴⁶.

Üçüncü madde devamla, Birliğin sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti ve korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı güçlendireceğini vurgulamaktadır.

Anayasa’nın yedinci maddesi ise İHAS’ın topluluk hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirtmektedir. Anayasa, sosyal politikayı, Birliğin üye devletlerle yetki paylaşımı içinde olduğu alanlar arasında saymıştır. 14. madde ile Birliğe, üye ülkelerin istihdam ve sosyal politikalarının eş güdümünü sağlama görevi verilmiştir. Anayasa ile ESK’nın, Parlamento, Konsey ve Komisyon için bir danışma organı olma niteliği sürdürülmektedir.

AB Anayasasında istihdam (madde 97-102) ve sosyal politikaya ilişkin hükümler (madde103-120) iki ayrı bölüm olarak düzenlenmiştir. Anayasanın istihdamla ve sosyal politika ile ilgili bölümlerinde, Topluluk Antlaşmasının mevcut hükümleri korunmuş, Avrupa Parlamentosuna danışılması konusunda küçük ekler ile işveren ve işçi (*management and labour*) kavramları yerine sosyal partner kavramlarının yerleştirilmesi dışında yeni bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Anayasanın sosyal politika açısından en önemli yönlerinden biri kuşkusuz yukarıda ayrıntılı olarak değinilen Temel Haklar Şartının, Anayasanın ikinci bölümüne olduğu gibi aktarılmış olmasıdır.

B. AB Sosyal Politikasının Kaynakları

Avrupa Topluluğu hukukunda kaynaklar *Birincil* ve *ikincil* olarak ayrılır. Bu ayırım sosyal politika alanında da geçerlidir. Kaynak, bir kural oluşturulurken dayanılan temeli, kararın arkasındaki nedeni, motifi ifade eder⁴⁷.

Birincil kaynaklar, Topluluğu kuran antlaşmalar (AKÇT Antlaşması, AET Antlaşması, AAET Antlaşması) ve bunların ekleri ile bu antlaşmaları değiştiren antlaşmalar (Maastricht,

⁴⁶ ETUC, “A Constitutional Treaty For A Social And Citizens’ Europe, ETUC Contribution to the European Convention”, Brussels, ETUC Yönetim Kurulu, 9-10 Ekim 2002, s.5.

⁴⁷ The Legal Sources of The Community Law.

www.europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/abc_19.html (Erişim: 10 Aralık 2002)

Amsterdam ve Nice Antlaşmaları) ve Tek Avrupa Senedidir. Bunlar topluluğun Anayasası olarak da kabul edilir⁴⁸. Yazılı olan ve olmayan genel hukuk ilkeleri⁴⁹, üye ülkelerin topluluğa katılma antlaşmaları da birincil hukuk (*primary law*) kaynaklarıdır.

İkincil hukuk kaynakları; Topluluk organları tarafından yaratılan hukuktur. Topluluk Antlaşmasının 249. maddesi Avrupa Parlamentosuna (konseyle birlikte hareket ederek), Konseye ve Komisyona hukuki kararlar alma yetkisi tanımıştır. Bunları *tüzük (regulation)*, *yönerge (directive)*, *karar (decision)*, *tavsiye (recommendation)* ve *görüş (opinion)* olarak sıralamak mümkündür.

- *Tüzükler genel kapsamlıdır. Doğrudan bütün unsurlarıyla bağlayıcıdır ve bütün üye devletlerde doğrudan uygulanırlar.*
- *Yönergeler bağlayıcıdır. Sonuçları açısından her üye devleti bağlar ancak şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bırakır.*
- *Karar, muhatapları için bütün unsurları ile bağlayıcıdır.*
- *Tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir.*

Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) kararları da ikincil kaynaklar arasında değerlendirilmektedir⁵⁰. ATAD'ın görevi Topluluk antlaşmasının uygulanması ve yorumlanmasında hukukun korunması olarak tanımlanmıştır.

1. Birincil Hukuk Açısından Sosyal Politika ve Sendikal Haklar

AB tartışmalarında Topluluk Antlaşmasının 137/5 maddesinden hareketle, AB sürecinin sendikal haklar açısından bir gelişme sağlamayacağı, sendikal hakların AB'nin yetkisi dışında olduğu ileri sürülmektedir. Yukarıda 137/5 maddesinin ne anlama geldiği aktarılmıştı. Ancak bir bütün olarak AB hukukunda sendikal hakların (örgütlenme, toplu sözleşme ve grev) yerine değinmekte yarar var. Öncelikle vurgulamak gerekir ki AB hukuku açısından sendikal haklar bir yönerge (ikincil hukuk) sorunu değil, antlaşmasal (birincil hukuk) sorunudur. Sendikal haklar Topluluğun temel Antlaşmaları ve onların yollamada bulunduğu uluslararası antlaşma, sözleşme ve bildirgeler çerçevesinde ele alınmalıdır.

a) Topluluk Antlaşmalarında Sendikal Haklar

AET Antlaşmasının eski 118. maddesi Komisyona üye devletler arasında “*sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili konularda yakın işbirliği sağlama*” görevini vermektedir. Ancak bir iyi niyet ifadesi dışında, pek çok diğer sosyal politika hükmü gibi bu hükmün de bağlayıcılığı yoktu.

Maastricht Antlaşması'nın girişinde kurucu devletler, “özgürlüğe, demokrasiye ve insan hakları ile temel özgürlüklere ve hukuk devleti ilkelerine” ve “1961 Avrupa Sosyal Şartı'na ve 1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartına” bağlılıklarını teyit etmişlerdir. Antlaşmanın 6. maddesi ile, “AB'nin üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulduğu” belirtilmiştir. Madde ayrıca, “AB'nin İHAS ile güvence altına alınan ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri şeklinde üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara saygı göstereceğini” teyit etmektedir.

⁴⁸ Tuncay, s. 91.

⁴⁹ The Legal Sources of The Community Law.

⁵⁰ Tuncay, s. 92.

Maastricht Antlaşması ile sosyal politika ve sendikal haklar alanında somut adımlar atılmamış ancak AB'nin bağlı olduğu değerler ve kendini bağlı saydığı sosyal şartlar açıkça ifade edilerek sendikal hakların hukuksal dayanakları güçlendirilmiştir. *Amsterdam Antlaşması* ile sendikal hakları güvence altına alan ASS ilk kez Topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline geldi⁵¹.

Son olarak AB üyelik için ön koşul niteliği taşıyan *Kopenhag Kriterlerine* değinmek gerekir. Haziran 1993'te Kopenhag'da toplanan AB zirvesinde “*Arzu eden Orta ve Doğu Avrupa'nın ilgili ülkeleri Avrupa Birliği üyesi olacaklardır. Katılma, bir ilgili ülkenin gerekli ekonomik ve politik gereksinimleri karşılayarak üyelik yükümlülüklerini üstlenebilir duruma geldiğinde gerçekleşecektir*” kararını benimsendi ve sonuç bildirgesinde tam üyelik için gerekli şartları belirlendi. Bir ülkenin AB'ye üye olabilmesi için, Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan aşağıdaki değerler bütününe sahip olması gerekmektedir⁵².

Siyasi Kriterler: *Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını güvence altına alan ve azınlık haklarına saygı gösteren istikrarlı bir kurumsal yapının varlığı,*

Ekonomik Kriterler: *İşleyen bir pazar ekonomisinin ve Birlik içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme yeteneğinin varlığı,*

Topluluk Müktesebatına Uyum: *Politik, ekonomik ve parasal Birlik hedeflerine bağlılık dahil, üyeliğin yükümlülüklerini üstlenme yeteneğine sahip olmak,*

Kopenhag Kriterleri içinde ön koşul niteliği taşıyanlar siyasi kriterlerdir. Kopenhag Kriterlerinin, siyasi kriterler bölümü aday ülkelerdeki sosyal/sendikal hakları da ilgilendirmektedir. Çünkü sosyal/sendikal hak ve özgürlüklerin eksiksiz varlığı bir siyasi kriter olarak değerlendirilmekte ve bu çerçevede Konsey tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında sendikal/sosyal haklar siyasi kriterler bölümünde ele alınmaktadır.

Görüldüğü gibi antlaşmasal ve ilkesel düzeyde sendikal hakların AB birincil hukuku kapsamında olduğu tartışma götürmez bir olgudur.

b) Uluslararası Antlaşma ve Sözleşmeler

AB sosyal hukuku büyük ölçüde uluslararası sosyal hukuk üzerinde şekillenmektedir. Uluslararası sosyal hukukun kendisi de büyük ölçüde Avrupa kıtasında yürüyen sosyal mücadelelerin sonucunda oluştu. Bu nedenle uluslararası sosyal hukuka bakmadan AB sosyal hukuku anlaşılabilir.

İnsan haklarının ekonomik ve sosyal boyutlarıyla korunması uzun bir tarihsel sürecin ve çeşitli uluslararası örgütlerin çabalarının sonucu oluşmuştur. *Birleşmiş Milletler, ILO ve Avrupa Konseyi* tarafından kabul edilen çeşitli belgeler sosyal hakların içeriğini geliştirmiş ve koruma altına almıştır. Bu kuruluşların sosyal haklara ilişkin düzenlemeleri bir bütün olarak *Uluslararası Sosyal Düzen* olarak ifade edilmektedir⁵³. AB, kendini doğrudan Avrupa Konseyi sözleşmeleri ile bağlı saymıştır. Topluluğun kurucu antlaşmalarında Avrupa Konseyi'nin sözleşmelerine yollama yapılması ve “*insan hakları ve temel özgürlüklerine saygı*” ilkesine yer verilmiş olması, sosyal ve sendikal hakların çerçevesini evrensel boyutlarda genişletmekte ve bu

⁵¹ ETUI (2001), s. 3.

⁵² Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul: Beta, 2003 s.94.

⁵³ Güzel, s. 102.

nedenle sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin değerlendirmeler ILO sözleşmeleri, İHAS, ASŞ göz önüne alınarak yapılmalıdır⁵⁴.

Topluluk antlaşmasının 6. maddesi ile Birlik, kendini İHAS ile bağlı saymaktadır. İHAS'ın 11. maddesi; bireylerin çıkarlarını korumak için sendika kurmalarını ve sendikalara katılmalarını temel bir insan hakkı olarak tanımlamaktadır.

Öte yandan aday ülkelerin üyelikleri için ön şart niteliği taşıyan Kopenhag Zirvesi kararları (kriterleri) da açıkça Avrupa Konseyi Sözleşmelerine atıfta bulunmaktadır. Aday ülkelerle ilgili Komisyonun hazırladığı yıllık raporların (İlerleme Raporları) ekinde çok sayıda BM ve Avrupa Konseyi Sözleşmesinin aday ülkelere onay durumunu gösterir çizelge yer almaktadır. Bunlardan bir kısmı doğrudan sosyal haklarla ilgilidir: *Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, ASŞ (1961) ve Gözden Geçirilmiş ASŞ (1996).

1977 yılında yürürlüğe giren *Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşmenin* 7. maddesi, adil ücret, kadın ve erkekler arasında eşit işe eşit ücret, işçi sağlığı, fırsat eşitliği, dinlenme-izin hakları ve çalışma süreleri hakkındadır. 8. madde sendika kurmak, sendikaya üye olmak ve sendikaların faaliyetlerini özgürce sürdürmeleri ve grev hakkı üzerinedir. Sözleşmenin 9. maddesi sosyal güvenlik hakkını düzenlemektedir. Öte yandan Birleşmiş Milletler Kişi Hakları ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi de sosyal haklar açısından önemli bir sözleşme niteliğindedir. BM'nin bu iki sözleşmesi "*ikiz sözleşmeler*" olarak da bilinmektedir. Bu tip uluslararası sözleşmeler tek tek ülkelerdeki sendikal mücadeleye güç katan belgeler ve uluslararası sendikacılık hareketinin destek kanalları olarak da değerlendirilmektedir⁵⁵.

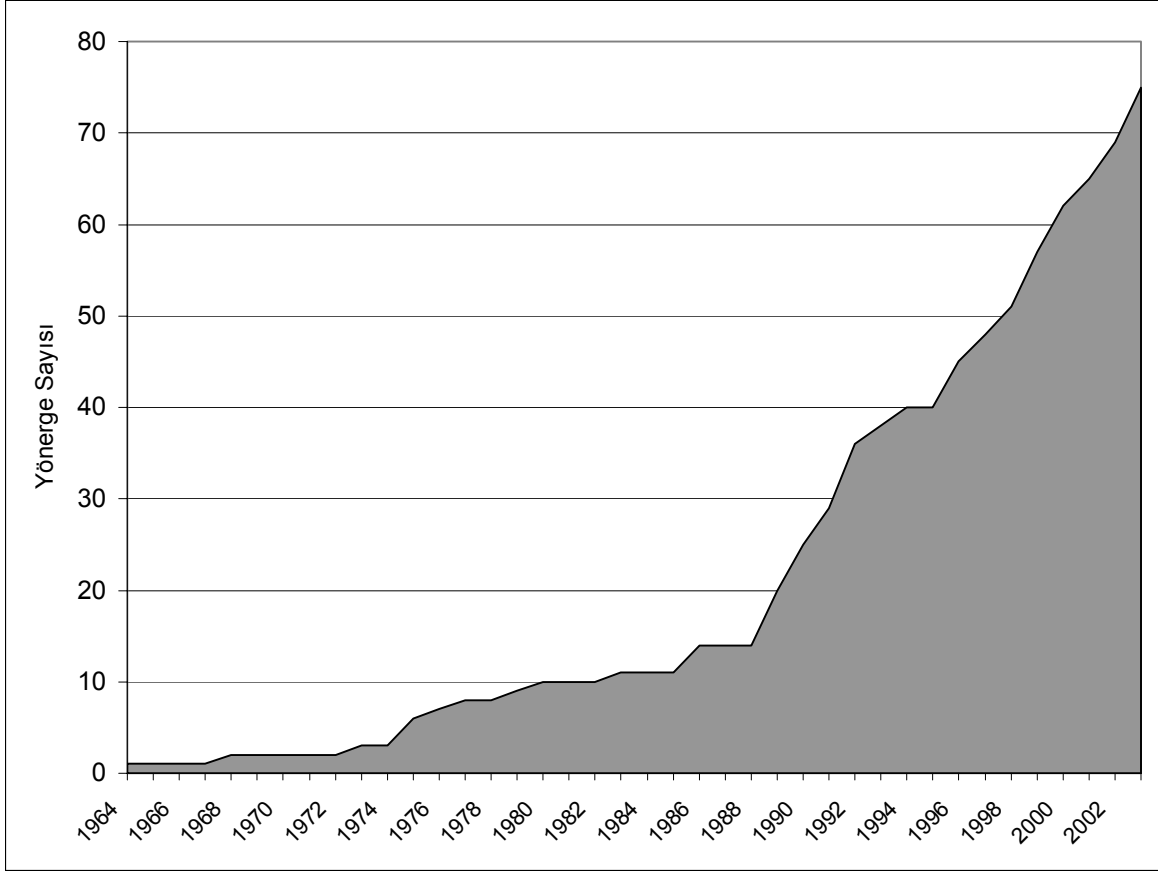
2. İkincil Hukuk Açısından Sosyal Politika Müktesebatı

a) Yönergeler

Sosyal politika müktesebatı içinde yönergeler önemli bir yer tutmaktadır. Üye ülkelere, uygulama araçlarını seçme imkanı tanınması ve emredici olması nedeniyle sosyal politika müktesebatı yaratılmasında yönergeler artan bir rol oynamaktadır.

⁵⁴ Gülmez (2003), s.161

⁵⁵ Yıldırım Koç, **Temel Sendikal Eğitim El Kitabı**, İstanbul: Kristal-İş Yayınları, 1990, s. 47-48



Şekil 1. Sosyal Politika Yönergeleri 1964-2003

Kaynak: Yürürlükteki Topluluk Mevzuatı Katalogundan (Eur-lex) Derlenerek Hazırlanmıştır. <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

Sosyal politika yönergelerindeki artış aynı zamanda topluluğun bu alana olan ilgisine paralel olarak gelişmektedir. Sosyal politika yönergelerinde 1970'lerde bir kıpırdanma başlamış ve 70'li yıllar boyunca 7 yönerge kabul edilmiştir. 1980'li yıllarda toplam 11 yönerge kabul edilirken, 1990'lı yıllarda yönerge sayısında büyük bir sıçrama yaşanmış ve toplam 37 yönerge kabul edilmiştir (Şekil 1). Yönerge sayısının artışında, 1980 yılların ortasından itibaren sosyal politikanın giderek önem kazanması, sosyal taraflar arasında diyalogun artması ve nitelikli çoğunluğa dayalı oylamanın sosyal politika alanında uygulanmaya başlaması etkili olmuştur. 1990'lı yıllardan başlayarak bugüne değin beş yönerge doğrudan sosyal taraflarca hazırlanmış ve Konseyce yürürlüğe sokulmuştur. Bu yönergeler şunlardır:

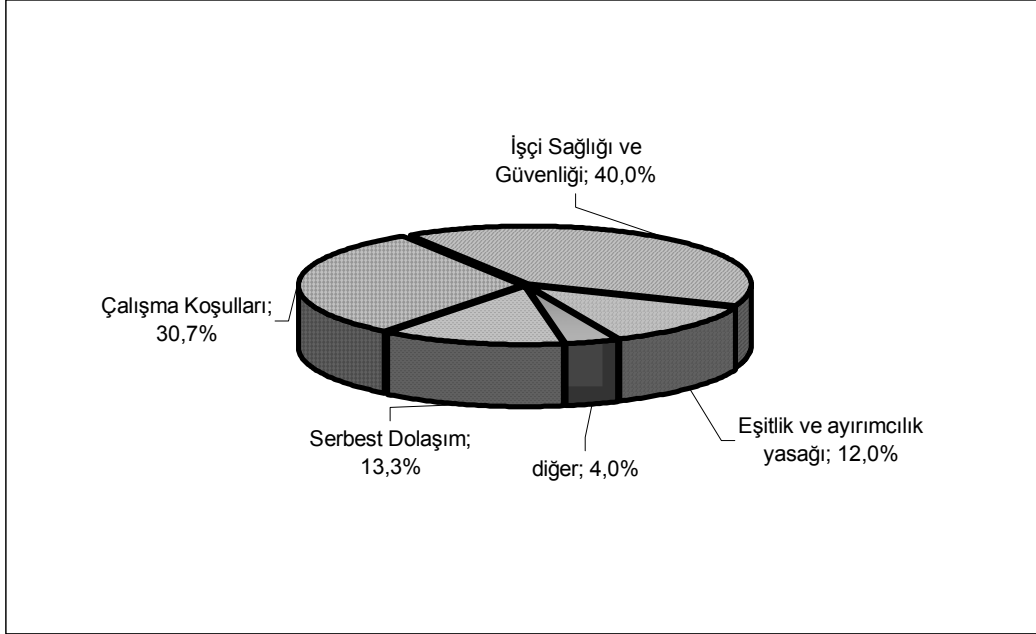
1996/34 Ebeveyn izni konusunda çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında)

1997/81 Kısmi zamanlı çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında)

1999/63 Gemicilerin çalışma süreleri hakkında çerçeve anlaşması (Avrupa Topluluğu Armatörler Birliği-ECSA ile AB Taşıma İşçileri Federasyonu-FST arasında)

1999/70 Belirli süreli çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında)

2000/79 Sivil havacılık işçilerinin çalışma süreleri hakkında Avrupa anlaşması (Avrupa Havayolları Birliği-AEA, Avrupa Taşıma İşçileri Federasyonu-ETF, Avrupa Kokpit Derneği-ECA, Avrupa Bölgeleri Havayolu Birliği-ERA ve Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği arasında)



Şekil 2: Sosyal Politika Yönergelerinin Konulara Göre Dağılımı

Kaynak: Yürürlükteki Topluluk Mevzuatı Katalogundan (Eur-lex) Derlenerek Hazırlanmıştır <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

Yönergelerin dağılımına baktığımızda halen yürürlükte olan 75 sosyal politika yönergelerinden, 30'unun işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili olduğu ve toplam yönergelerin yüzde 40'ını oluşturduğu görülmektedir. İkinci sırayı yüzde 31 ile çalışma koşullarına ilişkin yönergeler almaktadır. Serbest dolaşım ile kadın erkek eşitliği ve ayrımcılık yasağına ilişkin yönergeler sırasıyla yüzde 13 ve 12 ağırlığa sahiptir (Şekil 2).

b) Yargı Kararları

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD), topluluk hukukun yorumlanması konusunda da kararlar almaya yetkilidir. Divan bu yolla topluluk hukukunun geliştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Dinamik bir hukuk anlayışı ile hareket eden ATAD hiçbir zaman kendi yetkisini ihtilafların çözümü ile sınırlamamış aksine kendini mevzuat yapan bir organ olarak görmüştür⁵⁶. Divan, Topluluk Antlaşmaları tarafından kabul edilen ilkeleri ilerletme konusunda tıpkı ABD Yüksek Mahkemesinin ABD Anayasasındaki ilkeleri yorumlaması ve genişletmesi gibi bir rol oynamıştır. Divan, antlaşmaları ve mevzuatı yorumlarken bunların sadece sözüne bağlı kalmamış nihai amacına bakarak karar vermiştir. Divan, antlaşmaların lafzına değil amacına dayalı dinamik bir yorum anlayışıyla Topluluk hukukunun ve bütünleşmenin gelişmesine büyük katkı yapmıştır⁵⁷.

⁵⁶ Veysel Bozkurt, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Bursa: Vipaş, 2001, 97.

⁵⁷ Timothy Bainbridge, *The Penguin Companion to European Union*, Third Edition. London: Penguin Books. 2002, s112.

Tablo 2 Sosyal Politika İle İlgili Avrupa Adalet Divanı Kararları			
	Sosyal Politika Kararları	Toplam Karar	Oran %
1997	67	332	20,2
1998	63	325	19,4
1999	45	292	15,4
2000	80	383	20,9
2001	59	315	18,7
2002	52	340	15,3
2003	57	350	16,3
Toplam	423	2337	18,1

Kaynak: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Yıllık Raporlarından yararlanılarak tablolaştırılmıştır.
<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport.htm>

ATAD kararları içinde sosyal politika ile ilgili olanlar önemli bir yere sahiptir. Divan tarafından karara bağlanan davalar içinde, Sosyal Politikaya ilişkin davaların oranı son yıllarda yüzde 18'in üzerine çıkmıştır. Topluluğun kurulduğu yıllardan, 1970'lere kadar açılan toplam 895 dava içinde 37 adet sosyal politikaya ilişkin dava varken (yüzde 4.1) bu oran sonraki yıllarda hızlı bir biçimde artmıştır⁵⁸.

1980'lerin ortasından itibaren sosyal politika konuları Divan önündeki kalıcı ve tanınmış bir ana kalem haline gelmiştir (Tablo 2). Sosyal politika konusunda giderek artan yargı içtihatlarının ulusal refah devletlerinin egemenliklerini ciddi bir biçimde aşındırdığı ve Topluluk ölçekli düzenlemelerin payını giderek artırdığı belirtilmektedir⁵⁹.

Divan kararları, Topluluk mevzuatındaki sosyal politika hükümlerini geniş yorumlama ve sosyal hakları güçlendirme yönündedir. Divan kararlarını sadece topluluğun yazılı hukuku ve hukukun genel ilkeleri ışığında değil aynı zamanda uluslararası belgelere dayanarak da vermektedir. Bu konuda belli başlı Divan kararları şunlardır.

1978 tarihli *Defrenne vs. Sabena* (169/77) kararında ILO'nun 111 sayılı İstihdam ve mesleki ayrımcılık hakkındaki sözleşmesine atıf yapmıştır

1998 tarihli *Grant vs. South West Trains Ltd.* (249/96) kararında Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşmesini esas almıştır. İlgili kararda divan, "topluluk hukukunun genel ilkelerinin uygulanması sırasında divan, insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası araçları dikkate alır" yorumunu yapmıştır⁶⁰.

Divan 1996 tarih ve 84/94 sayılı davada İngiliz hükümetinin, çalışma süreleri ile ilgili yönergeyi dar yorumlamasına karşı geniş yorum yapılmasına karar vermiştir.

⁵⁸ Helen Wallace ve William Wallace, **Policy-Making in the European Union**, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Pres, 2000, s. 24.

⁵⁹ Wallace, s. 276.

⁶⁰ ETUI, s.189.

Borsana davasında (2/97), bir İtalyan şirketinin işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin uygulanması konusunda, İtalyan hükümeti aleyhine açtığı davada; yerel İtalyan mahkemesi İtalya'nın öngördüğü yüksek standartların değil AB yönergelerindeki asgari standartların uygulanmasına karar verdi. Ancak Divan bu kararı bozarak üye ülkelerin daha sıkı koruyucu önlemler alma yetkisi olduğunu karara bağladı.

Albany Davası (67/96, 115-117/97 ve 219/97), bir Hollanda şirketinin toplu iş sözleşmelerinin Topluluğun rekabet kurallarını çiğnediği yolundaki iddiasını reddetmiş ve toplu iş sözleşmelerinin, topluluk hukuku açısından yasallığını onaylamıştır⁶¹.

3. Üye Ülke Uygulamaları

Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının kaynakları incelenirken tek tek üye ülkelerdeki sosyal politika ve sosyal mevzuatın da dikkate alınması yararlı olacaktır. Çünkü AB organlarının düzenleme yetkisinin olmadığı pek çok alan, ulusal mevzuatla düzenlenmektedir. Ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen AB ülkelerinin sosyal politikaları esas olarak sosyal devlet modeline dayalıdır. Ulusal düzenlemeler gerek ILO, gerekse Avrupa Konseyi normları ile uyumludur hatta zaman zaman bu normların üzerinde düzenlemeler de söz konusudur. Ulusal düzeydeki düzenlemelerin önemi, topluluk politikalarının uyumlu hale getirilmesi sürecinde ortaya çıkmaktadır. Üye ülke uygulamaları AB düzeyinde kural oluşturulması sürecinde önemli referanslardan biri olmaktadır. Avrupa sosyal modeli ya da hukuku sadece AB düzeyindeki kurallarla anlaşılamaz o kuralları tamamlayan ve Avrupa sosyal modelinin çok önemli bir bölümünü oluşturan uygulama ve politikalar üye ülkelerdeki (özellikle Batı ve Kuzey Avrupa ülkeleri) sosyal hukuk ve sosyal politikadır.

AB ülkelerindeki sosyal ve sendikal haklar şu anda yeryüzündeki en ileri kurallar ve uygulamalar olmalarına karşın, etkisini giderek artıran küresel piyasa AB ülkelerinde de sosyal ve sendikal hakların çeşitli sorunlar yaşamasına yol açıyor. Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ICFTU) Ekim 2004'te AB ülkelerinde temel ILO standartlarının durumu ile ilgili yayınladığı raporda, AB-15 ülkelerinde sendikal haklara hukuken ve uygulamada genel olarak saygı gösterildiği vurgulanırken, kimi ülkelerdeki spesifik uygulama yetersizliklerine ve hak ihlallerinin varlığına dikkat çekildi. Raporda özellikle yeni 10 üye ülkeden kaynaklanan yetersizliklerin ve hak ihlallerinin altı çizildi.⁶² Sonuç olarak Avrupa bütünleşme sürecinin her döneminde varlığını hissettiren piyasa-sosyal koruma geriliminin giderek arttığını ve AB sosyal politikasının önümüzdeki dönemde, yeni-liberalizm ve sosyal korumacılık arasındaki mücadelenin/gerilimin seyrine göre şekilleneceğini söylemek mümkün.

⁶¹ Daniel C. Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2003, s.43.

⁶² ICFTU, *Internationally Recognised Core Labour Standards in the European Union: Report for the WTO General Council Review*, Geneva, 24 and 27 October 2004