

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# **AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SİYASAL BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN AVRUPA SOSYAL MODELİNE ETKİLERİ**

**Yener CEYLAN**

Danışman  
**Prof. Dr. Zeki ERDUT**

2006

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme Sürecinin Avrupa Sosyal Modeline Etkileri” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../.....

Yener CEYLAN

## ÖZET

Siyasal bütünleşme, farklı yapılara sahip ulusal sistemlerin ortak hedefler doğrultusunda ulusüstü bir merkeze güç ve yetki devrini içerir. Bu bağlamda Avrupa Birliği elli yıllık bir süredir, sürekli değişen ve gelişen bir siyasal bütünleşme projesi olma özelliği taşımaktadır. Avrupa kıtasında siyasal bütünleşme süreci ulusal yapılar üzerinde çeşitli etkiler yaratmaktadır. Avrupa Kıtasında yaşanan siyasal bütünleşme çabalarının bir sonucu olarak piyasa, devlet ve kurumsallaşmış ilişkiler ağının karşılıklı etkileşimi sonucu ortaya çıkmış, Avrupa sosyal modelinde de önemli dönüşümler ortaya çıkmaktadır. Bu dönüşüm, ulusüstü bir merkezde oluşturulmaya çalışılan ve gün geçtikçe ulusüstü merkezin sosyal politika alanında yetkilerinin arttığı bir sosyal model hedefine yöneliktir.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nde siyasal bütünleşme süreci ile beraber Avrupa sosyal modelinde ortaya çıkan dönüşüm ve bu dönüşümün model üzerinde yarattığı sonuçlar ele alınmıştır. Bu amaçla, öncelikle siyasal bütünleşme sürecinin ekonomik bütünleşme ile etkileşimi ele alınmış, bu etkileşimden hareketle sosyal modelin Avrupa Ekonomik Topluluğundan günümüze kadar geçirdiği değişim, incelenmiştir. Bu değişimin Avrupa halklarına yüklediği maliyetler analiz edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 1) Siyasal Bütünleşme 2) Avrupa Sosyal Modeli 3) Sosyal Politika 4) Siyasal Bütünleşmenin Avrupa Sosyal Modeline Etkileri 5) İşgücü Piyasasında Esneklik

## ABSTRACT

Political integration, embodies that national actors that have different national settings transfer power and authorization to supranational center to common targets. In this context, European Union is project that has been developing and changing since fifty years. Political integration process produce effects on national systems in Europe, as a result of the political integration endeavors transform European social model that come into existence conclusion of mutual interaction of market, state and institutionalizing relationship. This transformation, that try to constitute supranational center where has more and more increasing authority on social policy, is oriented.

Political integration process cause transformation of European social model. Impact of this transformation upon social model has been discussed in this Study. For this purpose , interaction between economic integration and political integration has been examined. In wake of this examination, changing process of social model has been evaluated from European Economic Community to European Union and evaluated cost of this transformation.

**Key Words:** 1) Political Integration 2) European Social Model 3) Social Policy 4) Effects of Political Integration on European Social Model 5) Flexibility on Labour Market

# AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SİYASAL BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN AVRUPA SOSYAL MODELİNE ETKİLERİ

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMLAR

I. Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme Kavramı.....	2
A. Tanım.....	2
B. Unsurları.....	4
1. Bütünleşme ve Ortak Kurumlar.....	4
1.1. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi.....	4
1.2. Avrupa Konseyi.....	6
1.3. Komisyon.....	7
1.4. Avrupa Parlamentosu.....	9
1.5. Adalet Divanı.....	12
2. Avrupa Düzeyinde Egemenlik Devri.....	13
3. Bütünleşme ve Hukuksal Yapı.....	16
4. Uluslararası Sistemin Dönüşümü.....	17
5. Ortak Değerler ve Hedefler.....	20
C. Kuramsal Yaklaşımlar.....	22
II. Avrupa Sosyal Modeli Kavramı.....	28
A. Tanım.....	28
B. Unsurları.....	33
1. İstihdam.....	33
2. Sosyal Diyalog.....	35
3. Sosyal Koruma.....	38
4. Sosyal Kaynaşma.....	42

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**SİYASAL BÜTÜNLEŞME VE SOSYAL POLİTİKA**

A. Bütünleşme Sürecinde Sosyal Hedefler.....	44
B. Ekonomik Kriz ve Yeni Hedefler.....	47
C. Rekabet Baskısı ve Sosyal Boyut.....	50
D. İç Pazarın Tamamlanması ve Sosyal Hedefler.....	52
1. Ekonomik Öncelikler ve Siyasal Bütünleşme.....	56
2. Piyasa ve Sosyal Model.....	62
3. Dayanışma ve Rekabet.....	66
4. Rekabet ve Sosyal Model.....	69
E. Ekonomik ve Parasal Birlik ve İşgücü Piyasası.....	76
F. Makroekonomik İstikrar ve İşgücü Piyasası.....	85
G. Avrupa İstihdam Politikası.....	93

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**SİYASAL BÜTÜNLEŞMEDE DEĞİŞİM VE AVRUPA SOSYAL MODELİ**

A. Sosyal Modelin Modernizasyonu.....	98
1. Esneklik ve Güvence Arayışı.....	100
2. Sosyal Alanda Eşgüdüm Sağlama.....	105
B. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi ve Avrupa Sosyal Modeli.....	110
C. Genişleme Süreci ve Avrupa Sosyal Modeli.....	119
D. Avrupa Anayasası ve Sosyal Modelin Geleceği.....	124
SONUÇ.....	134
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	141

## KISALTMALAR

<b>AAET.;</b>	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>AB.;</b>	Avrupa Birliği
<b>ABD .;</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>AÇK.;</b>	Avrupa Çalışma Konseyi
<b>AD.;</b>	Adalet Divanı
<b>AET.;</b>	Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AEY.;</b>	Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi
<b>AİS.;</b>	Avrupa İstihdam Stratejisi
<b>A.k.;</b>	Aynı kaynak
<b>AMB.;</b>	Avrupa Merkez Bankası
<b>AP.;</b>	Avrupa Parlamentosu
<b>Bkz. Aş.;</b>	Bakınız Aşağıya
<b>BM.;</b>	Birleşmiş Milletler
<b>CEEP.;</b>	European Center of Enterprises with Public Participation
<b>COREPER.;</b>	Daimi temsilciler komitesi
<b>EPB.;</b>	Ekonomik Parasal Birlik
<b>ETUC.;</b>	European Trade Union Confederation
<b>ILO.;</b>	International Labour Organization
<b>NATO.;</b>	Kuzey Atlantik Paktı
<b>ODA.;</b>	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
<b>OECD.;</b>	Organization for Economic Co-operation and Development
<b>s.;</b>	Sayfa
<b>Sa:</b>	Sayı
<b>TAS.;</b>	Tek Avrupa Senedi
<b>UNICE.;</b>	Union of Industrial and Employer' Confederations of Europe
<b>Vol.;</b>	Volume

## GİRİŞ

Avrupa Birliği üye ülkelerin bir araya geldiği ortak bir yapının ötesinde, giderek değişen, zenginleşen bir siyasal bütünleşme tasarısıdır. Avrupa kıtası geçmişte yaşadığı çatışmaların aksine, hedef olarak seçilen bütünleşme yolunda adım adım ilerlemektedir. Bu tasarı kendine özgü belirli kurumları, ilkeleri, kuralları, usulleri ve işleyişi olan bir örgütlenmeye dayalı olup, temelinde tarihsel bir geçmiş ile ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuksal yapının yaslandığı ortak değerler bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nde siyasal bütünleşme sürecini ve bu sürecin etkilerini çözümlmek için bütünleşmenin oluşmasında ve biçimlenmesinde etkili olan Avrupa sosyal modelinin ortaya konulması gerekmektedir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin sosyal yapıları birbirinden farklı olmasına rağmen, ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuksal sistemlerinin belirli ortak özelliklerini saptamak mümkündür. Günümüzde Avrupa bütünleşmesine ilişkin tartışmaların bir yandan siyasal bütünleşme, diğer yandan da Avrupa sosyal modelinin geleceği üzerinde odaklandığı bilinmektedir. bu anlamda, siyasal bütünleşme sürecinin Avrupa sosyal modeli üzerindeki etkileri sorgulanacaktır.

Bu bağlamda tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Avrupa Birliği'nde siyasal bütünleşme ve Avrupa sosyal modeli kavramları açıklanacaktır.

İkinci bölümde, Avrupa Birliği'nde siyasal bütünleşme sürecinde Avrupa sosyal politikasının gelişimi ve ulaşılan ekonomik ve parasal birliğin üye ülkeler açısından gerekli kıldığı değişimler ele alınacaktır.

Üçüncü ve son bölümde 21. yüzyılda Avrupa Birliği'nde ekonomik büyüme, genişleme, anayasa çalışmaları ve sosyal politikaya ilişkin sorunlar karşısında Avrupa siyasal bütünleşme süreci ile sosyal modelin geleceği sorgulanacaktır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMLAR

#### I. Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme Kavramı

##### A. Tanım

Bütünleşme; kapsayıcı sistemin dağıntık unsurlarının tutarlı bir yapılanma içerisinde bütünün uyumlaştırılmış bileşik birimleri biçimine dönüştürülmeleridir<sup>1</sup>. Bu anlamda, siyasal bütünleşme; farklı özellikler taşıyan ulusal sistemlerin, bağlılık, beklenti ve siyasal faaliyetler açısından varolan sistemin üzerindeki yeni ekonomik veya siyasal merkeze güç ve yetki devrini içerir. Bu siyasal bütünleşme süreci sonunda yeni oluşturulan merkez varolan düzenin üzerinde bir konumda yer alır<sup>2</sup>.

Diğer bir ifade ile, bütünleşme, parçaların birbirlerini tamamlamak ve uyumlu bir bütün oluşturmak için bir araya gelmesidir. Teknik anlamda, bütünleşme ekonomik ve/veya siyasal birimlerin bir araya gelerek kendilerinden daha büyük ve kapsamlı yeni bir ekonomik ve/veya siyasal birlik oluşturmaları süreci olarak tanımlanabilir. Bütünleşme, iktisadi alanda faaliyet gösteren kuruluşların ulusal ya da uluslararası birleşme süreçlerini veya belirli bir coğrafi bölgede yaşayan ve birbirlerinden farklı sosyo-kültürel özellikler taşıyan siyasal toplulukların birlik olma süreçlerini kapsamaktadır. Bütünleşme yatay veya dikey anlamda gerçekleşebileceği gibi, her iki yöntem kullanılarak da sağlanabilir<sup>3</sup>.

Bütünleşme kavramının kapsadığı en önemli mantık, uluslararası sistemde ülkelerin sorunlarını çatışmadan kendi aralarında barış içinde çözme arzusudur. Fakat bütünleşme kavramı her ne kadar barışın tesisi mantığı üzerine oturtulmuş olsa da, kavramın tam olarak tanımlanmasında barış yeterli bir unsur olmamaktadır. Düşünürler ve siyaset adamlarının değerlendirmelerine bakıldığında, tanımların tam

<sup>1</sup> Yusuf Karakaş, Avrupa Birliğinde Siyasal Entegrasyon, Siyasal Kitabevi, İstanbul, 2002, s.7.

<sup>2</sup> Viljar Veebel, "Spillover Barrier in the Process of European Integration", Tartu, Eurocollege Working Papers, No.5, Tartu, 2002, s.7.

<sup>3</sup> Faruk Sönmezoğlu, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Der Yayınları, İstanbul, 1996, s.118-119

olarak aynı anlamı verdiğini söylemek oldukça zordur<sup>4</sup>. Bütünleşme, belli toprakta, birlik duygusuna ulaşılması ve bu birlik duygusu ile oluşturulacak topluluğun kurumları ve faaliyetlerinin yeterince yaygın ve güçlü olmasıdır. Buna göre, bütünleşme toplumların çatışmaya başvurmadan aralarındaki sorunları çözebilme mantığına dayanmaktadır. Öncelikle bütünleşme karşılıklı olarak birbirine bağımlı olan ve sistemin niteliklerini ortaklaşa oluşturan birimler arasındaki ilişki olup, bireyler, gruplar, yerel yönetimler, bölgeler ve ülkeler gibi siyasi aktörler ve siyasi birimlerin, siyasal davranışları göz önünde bulundurularak birlik hissi içerisinde bütünleşmesidir<sup>5</sup>. Bütünleşme süreci, birimlerin karşılıklı katılımlarıyla şekillendirilmektedir. Uygulamalar farklı yoğunluk düzeylerinde ortaya çıkmakta, bütünleşme düzeyleri bütünleşmiş birimlerin konum ve etkileşimlerini belirlemektedir<sup>6</sup>.

Öte yandan, bütünleşme bir süreç olarak ele alınmaktadır. Siyasal bütünleşme, birbirlerinden farklı siyasi aktörlerin, bağılıklarını, beklentilerini ve siyasal faaliyetlerini, kurumları uluslarüstü düzeyde yargılama yetkisine sahip olan, yeni bir merkeze aktarması sürecidir. Ayrıca, siyasal bütünleşme, ulusların birbirinden bağımsız olarak iç ve dış politika üretme gücünden vazgeçerek, yeni merkezi organlarla birlikte karar alma süreci ya da karar alma işleminin bu yeni organlara devredildiği süreçtir<sup>7</sup>. Kurumsal anlamda da bütünleşmenin ortak kabul gören bir tanımı yoktur. Örneğin, Kuzey Atlantik Paktı (NATO) bir bütünleşme hareketi olarak algılanırken, diğer taraftan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi federatif yapıya sahip olan bir ülkede bütünleşme örneği kapsamına alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kavram üzerinde, tam bir uzlaşının olmadığı açıktır. Uluslararası ilişkiler disiplini, diğer sosyal bilimler gibi, teorik bir çalışma yapmadan deneysel olarak incelenmesi zor bir disiplindir<sup>8</sup>.

## **B. Unsurları**

---

<sup>4</sup> Çınar Özen, "Avrupa Bütünleşmesinin Temelleri ve Maastricht Antlaşması", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1994, s. 2.

<sup>5</sup> Deniz Altınbaş Akgül, "Avrupa Siyasal Bütünleşmesi ve Fransa'nın Yaklaşımı", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001, s.1,2.

<sup>6</sup> Karakaş, s.7.

<sup>7</sup> Akgül, s. 2.

<sup>8</sup> Özen, s.2.

## 1. Bütünleşme ve Ortak Kurumlar

Avrupa Birliğinde siyasal bütünleşme Birlik Kurumlarının incelenmesini gerekli kılmaktadır. Bütünleştirilme gerçekleştiğinde Birliğin kurumsal yapılanmasının önemi artacaktır. Bu durumda Kurumlar salt uluslarüstü bir örgütlenmenin değil, aynı zamanda bütünleşmiş bir kıtanın ortak kurumları olma sıfatlarını da kazanacaklardır<sup>9</sup>.

Avrupa'daki bütünleşme süreci, egemen devletlerin aralarındaki antlaşmalar ile başlamış olsa da, Topluluk oluşturulması yolundaki girişimler, üye ülke hükümetlerinden bağımsız olarak çalışan, kural üretme yetkisine sahip kurumlar yoluyla oluşturulmuştur. Sürecin hızlanması ve siyasal bütünleşmesinin sağlanması, bu kurumların yetkilerinin sadece ticari ve ekonomik ya da teknik alanlarla sınırlı olmaması ve siyasal erke sahip olmaları ile yakından ilgilidir<sup>10</sup>.

Bu bağlamda, siyasal bütünleşme sürecindeki işlevleri bakımından Topluluk Kurumları; Konsey, Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı biçiminde sıralanarak incelenebilir.

### 1.1. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi

Bakanlar Konseyi Avrupa Birliği'nin yasama organıdır. Başkanlığı altışar aylık sürelerle üye ülke hükümetleri arasında dönüşümlü olarak el değiştirir. Konsey, genellikle her üye ülkenin dışişleri bakanlarının katılımıyla toplanır. Ancak, özel konuları (tarım, ulaştırma v.b.) görüşmek için bu konularla ilgili bakanlar arasında da toplantılar yapılabilir. Konsey, AB'nin yasama organı sıfatıyla en etkili kurumudur<sup>11</sup>. Birlik'in yasama organı olması nedeni ile Bakanlar Konseyi'nin yetkilerini nasıl kullandığı, bütünleşme açısından tartışma konusu olmuştur. Parlamento ile işbirliği ve ortak pozisyonda da karar alma olanağı bulunan Konsey, hem bunlardan hangisinin uygulanacağına karar verenin kendisi olması, hem de üye ülke

<sup>9</sup> Karakaş, s.57.

<sup>10</sup> H.Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecinde Parasal Birlik Siyasal Birlik İlişkisi", (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1993, s.111.

<sup>11</sup> Nevzat Güran, Uluslararası Ekonomik Bütünleşme ve Avrupa Birliği, İzmir, 2002, s.101.

bakanlarından oluşması nedeniyle, demokratik açıdan ve bütünleşmeye ilişkin tartışmalar açısından çelişkili bir uygulama ortaya çıkarmaktadır<sup>12</sup>.

Bakanlar Konseyi, üye devletlerin genel ekonomik politikalarının uyumlaştırılmasını sağlamak amacıyla bir araya gelir. Parlamento'nun değişiklik önerilerini karara bağlamakta, Komisyon tarafından hazırlanan tasarıları yasalaştırarak Birlik mevzuatını oluşturmaktadır<sup>13</sup>. Konsey kararları antlaşmalarda aksi hüküm bulunmadıkça basit çoğunlukla alınmaktadır. Böyle bir durumda tüm üye ülkeler tek oy hakkına sahiptir. Konsey ekonomi politikasına ilişkin konular ve ülkelerin ulusal çıkarlarını ilgilendiren konularda oybirliği ile karar almaktadır<sup>14</sup>.

Konsey'in Birlik bünyesindeki sorumlulukları çok büyük olmasına rağmen, üye ülkelerin AB çatısı altında kendi ulusal çıkarlarını korudukları bir alan niteliğindedir. Özellikle, küçük üye ülkeler AB'nin yapılanmasında Konsey içerisinde önemli bir güce sahiptirler. Konsey açısından diğer bir önemli unsur ise, haftalık olarak Brüksel de toplanan ve Konsey'in ele alacağı konuları tartışan Daimi Temsilciler Komitesi'dir (COREPER).

Roma Antlaşması'na göre Konsey içerisinde üye devletler, nüfus büyüklüklerine göre oy ağırlıklarına sahiptirler. Üye devletler, nüfus büyüklüklerine göre gruplara ayrılmış, nüfus büyüklükleri birbirine yakın olanlara aynı oy ağırlığı tahsis edilmiştir. Roma Antlaşmasına göre toplam oy 87'dir. Nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesi için 62 kabul oyu gereklidir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliklerinin kurumsal sorunlar yaratmaması için, üye devletler 26 Şubat 2001'de imzaladıkları Nice Antlaşması ile Birliğin kurumsal yapısı reforme etmişlerdir. Bu yeni düzenlemeye göre Bakanlar Konseyi'nde oy toplamı 352 olmuştur. Yeni düzenlemeye göre nitelikli oy çoğunluğu ile karar alınması için gerekli oyların toplamı üye devletlerin çoğunluğunu ve Birlik nüfusunun %62'sini temsil etmelidir. Nice Antlaşması ile öngörülen bu sistemin, karışık ve daha az şeffaf olduğu ileri sürülmektedir<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Dedeoğlu, s. 118.

<sup>13</sup> Karakaş, s. 62.

<sup>14</sup> A.k., s. 64.

<sup>15</sup> Dilek Yiğit, "Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu", Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004, s.3, [http://www.treasury.gov.tr/arastirma\\_inceleme/arinc39.pdf](http://www.treasury.gov.tr/arastirma_inceleme/arinc39.pdf), Erişim: 15.04.2006

18 Temmuz 2003 tarihinde Roma Avrupa Konseyi Başkanlığına sunulan Anayasal Antlaşma Taslağında da kurumsal yapıya ilişkin bazı değişiklikler getirilmiştir. Anayasal Antlaşma Taslağı, Bakanlar Konseyinin nitelikli çoğunlukla karar alma usulünde bir takım değişikliklere gitmiştir. Buna göre; Konseyin nitelikli çoğunlukla karar alması durumunda, çoğunluğun üye devlet çoğunluğu ile Avrupa nüfusunun beşte üçünü temsil etmesi gerekmektedir. Şayet Konsey, Komisyonun ya da Birlik Dışişleri Bakanının önerisi üzerine eyleme geçmiyorsa, gerekli çoğunluk üye devletlerin üçte ikisini ve nüfusun beşte üçünü temsil etmelidir. Anayasada, üye ülkelere göre ağırlıklı oy dağılımı yapılmamıştır<sup>16</sup>.

## 1.2. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi bir diğer bilinen ismiyle, Avrupa Liderler Zirvesi, Roma Antlaşması ile oluşturulmuş organların gerek yetki ve işlev, gerekse oluşumları açısından amaçlar doğrultusunda yetersiz kalmaları sonucunda “*de facto*” olarak ortaya çıkmıştır. Üye ülke ilişkilerinin hükümetlerarası konferanslar yolu ile sürdürülmesi eğilimi çerçevesindeki faaliyetler, bu oluşumun temel nedeni durumundadır. İlk kez, 1961 yılında bir araya gelen liderler 1972 yılına dek gereksinmelere göre düzensiz biçimde toplantılar yapmışlar, uzlaştıkları konuları Bakanlar Konseyi’ne bildirerek karara dönüşmesini sağlamışlardır<sup>17</sup>. 1972 Paris Zirvesi’nde Fransa üye ülke hükümet ve devlet başkanlarının düzenli toplanmasını ve hatta bütünleşmeyi hızlandırıcı bir etken olarak Avrupa Cumhurbaşkanlığı’nın kurulmasını önermiştir. Sistemin merkezileşmesine ve bir yandan da Cumhurbaşkanlığı’nı yürütecek ülkenin baskın ülke olmasına yol açacağı fikri ile İngiltere tarafından veto edilmiştir. İngiltere’nin vetosuna rağmen, Avrupalı liderler yıl içerisinde oluşturdukları kısıtlı düzeydeki toplantılar yerine, yılda üç defa bir araya gelinecek kurumsal bir düzenleme yapma kararı almışlardır. Bu kurum, 1 Ocak 1987’de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senet’i ile Birliğin bünyesine dâhil edilmiştir. 1970’li yıllarla beraber ortaya çıkan bu Kurum, yaşanan ekonomik ve siyasal sorunların aşılması amacına yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Özellikle, Petrol Krizi ve Bretton Woods sisteminin çökmesi ile beraber yaşanan ekonomik kargaşa,

---

<sup>16</sup> A.k., s. 35.

<sup>17</sup> Dedeoğlu, s. 120.

Avrupa bütünleşmesini sekteye uğratmıştır. Devlet ve Hükümet başkanlarının bir araya gelmesinin bu düzensizliği ortadan kaldıracığı varsayılmıştır<sup>18</sup>.

Avrupa Konseyi'nin en önemli işlevleri, Birliğin ilerleyeceği çizginin saptanması ve uluslararası sistemde ortaya çıkan ekonomik, politik ve sosyal gelişmelerin tartışılarak yeni stratejilerin geliştirilmesi olmuştur. Avrupa Konseyi kuruluşundan sonraki yıllarda güç kullanımı anlamında oldukça önemli gelişmeler kaydetmiştir. Özellikle Birlik içinde alınan kararların en önemli unsuru haline gelmiştir<sup>19</sup>.

### 1.3. Komisyon

Komisyon, AB kurumsal sistemi içinde yürütme organı olarak tasarlanmıştır. Komisyonun, kurumsal temeli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ndaki Yüksek Otorite'ye dayanmaktadır. Komisyon, ulusal hükümetler tarafından beş yıllık bir süre için atanan komiserlerden oluşmaktadır. Komiserler ulusal hükümetler tarafından atanmalarına rağmen, ulusal çıkarlar yerine Birlik çıkarları için çalışırlar. Bu nedenle, Komisyon Avrupa bütünleşmesinin itici gücü ve Avrupalılık fikrinin kurumlaşmış şeklidir.

Komisyon, uluslarüstü ve demokratik nitelikler taşıyan bir kurumdur. Bu durum yetkilerinden çok, bileşimindeki kişilerin uluslarını değil, Birlik'i temsil eder nitelikte olmalarından kaynaklanmaktadır. Daha çok politika oluşturmakla görevli olan bu kurum, Parlamentonun görüşlerini Konsey'e ulaşmadan önce inceler ve gerekli değişiklikleri önerir. Komisyon sahip olduğu bu yetki ile bir tür kurumlar arası iletişimi sağlayan bir araç işlevi görür. Komisyonun temel sorumluluk alanları şu şekildedir; yasama sürecinde önerilerde bulunmak ve sürecin şekillenmesine katılmak, Topluluk politikalarını ve bütçeyi uygulamak ve yönetmek, yabancı ülkelerle ilişkileri yürütmek, Topluluk yasalarının uygulanmasını sağlamak, ortak politikalar oluşturmak ve Birliğin geleceğine yön vermek<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Desmond Dinan, Ever Closer Union, Introduction to European Integration, The European Union Series, Palgrave, 1999, s. 248.

<sup>19</sup> A. k., s. 250.

<sup>20</sup> A. k., s. 223.

Komasyon'un Avrupa bütunleşmesinin oluşumu açısından önemi 1984 tarihli Spinelli raporu ile ortaya konulmuştur. Spinelli raporuna göre, bütunleşmenin tamamlanabilmesi açısından en önemli organ Komasyon'dur. Bunun nedeni ülkelerden bağımsız davranan komiserlerden oluşması, Komasyonu bütunleşmenin temel kurumu durumuna sokmaktadır<sup>21</sup>.

Eski Komasyon Başkanı Jacques Delors, Komasyon'u stratejik otorite olarak tanımlamış ve Komasyon'un, bütunleşmenin devamı ve korunması konusunda garanti niteliği taşıdığını belirtmiştir. Bütunleşme sürecine bakıldığında da, Komasyon'un bütunleşme için ileri düzeyde çalışmalar (iç pazar, parasal birlik, vb.) yaptığı görülmektedir<sup>22</sup>.

Roma Antlaşmasının 157. maddesinde, Avrupa Topluluklarında yasama işlevinin başlatıcısı ve Topluluk politikalarının uygulayıcısı olan Komasyonda, her üye devletin en az bir yurttaşının bulunacağı, ancak her bir devletin ikiden fazla yurttaşının yer almayacağı hüküm altına alınmıştır. Antlaşmaya göre, Almanya, Fransa, İtalya, İspanya ve İngiltere'ye 2'şer, diğer üye devletlere 1'er Komiserlik verilmiştir. Antlaşmanın 158. maddesi uyarınca, Komasyon üyeleri, üye devlet hükümetlerinin ortak kararıyla atanmaktadır. Nice Antlaşması ile Komasyonun üye sayısı sınırlandırılmıştır. Nice Antlaşması, Komasyon'da her bir üye devletin bir temsilcisi olacağını, ancak AB'nin üye sayısının 27'ye ulaşması halinde Komiser sayısına üst limit getirileceğini, bu limitin Bakanlar Konseyi'nin oybirliği ile alacağı karar ile tespit edileceğini ve her halükarda, Komiser sayısının 27'yi geçmeyeceğini hükme bağlamıştır<sup>23</sup>.

Anayasal Antlaşma Taslağında, Avrupa Komasyonunun yapısı oldukça büyük değişime uğramıştır. Anayasaya göre, Komasyon, Başkan, Birlik Dışişleri Bakanı ve üye devletler arasında rotasyon sistemine göre belirlenen 13 Avrupa Komiserini içeren *College*'den oluşacaktır. Komasyon Başkanı, diğer üye devletlerden gelecek oy hakkı olmayan Komiserleri atayacaktır ve bu düzenlemeler 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Dedeoğlu, s.117.

<sup>22</sup> Dinan, s. 234.

<sup>23</sup> Yiğit, s. 6.

<sup>24</sup> A.k., s. 36.

#### 1.4. Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu (AP), üye ülkeler içinden nispi temsil yoluyla seçilen üyelerden oluşmaktadır. Birliğin diğer organlarının yetkilerini ve uygulamalarını demokratik biçimde denetleme amacını taşımaktadır<sup>25</sup>. AP, 1979 yılına kadar, Birliğe üye devletlerin parlamentolarından seçilen temsilcilerin yer aldığı siyasal gruplardan<sup>26</sup> oluşmuştur. 1979 yılından başlayarak parlamentolar doğrudan seçim yoluyla belirlenmektedir. Parlamento için genel ve doğrudan bir seçim sisteminin uygulanışı önemli sonuçlar doğurmuştur; AP demokratik kurum olma özelliği kazanmış ve bütünleşme ile ilgili tartışmalar bu kuruma çekildiği için Birlik çalışmaları açısından AP'na ilgi artmıştır<sup>27</sup>. Parlamento Avrupa bütünleşmesi içerisinde en çok tartışılan kurum olma özelliğini taşımaktadır. Bunun en önemli nedeni Birlik'in işleyişindeki temel mekanizma olan Komisyon'dan gelen taleplerin, Parlamento'ya uğramadan Konsey tarafından ele alınmasıdır. Parlamento'nun ne kural koyma konusunda ne de bunları karara dönüştürme konusunda yetkiye sahip olmaması, Parlamento'yu Konsey karşısında etkisizleştirmiştir. Günümüze kadar Parlamento'nun yetkilerinin arttırılmasına ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmış ve birçok konuda Parlamento'ya Konsey ile yetki paylaşımı konusunda güç transferinde bulunulmuştur.

Ancak, bu noktada iki temel sorun ortaya çıkmaktadır. Birinci sorun, Parlamento, yasama sürecinde veto yetkisini kullansa bile, bu vetosunun kabul ya da reddinin, Konsey yetkisine bırakılmış olmasıdır. İkinci sorun ise, parlamentoların mutlak çoğunlukla karar almalarının sayısal güçlüğüdür. AP üyeleri, ülkelere göre değil, siyasal düşüncelerine göre grup oluşturmaktadır. Bu gruplandırmadaki amaç Birliğin uluslararası yapısının pekiştirilmesidir<sup>28</sup>. AP, yasama sürecinde görece etkin bir role sahip değildir. Genel olarak görüş bildirebilmektedir. AP'nin Birlik içinde

<sup>25</sup> Helen Wallace, William Wallace, Policy Making in the European Union, The New European Union Series, Oxford University Press, 2000, s. 21.

<sup>26</sup> Parlamento'da bulunan yedi siyasi grup şunlardır: Avrupa Halk Partisi ve Avrupalı Demokratlar Grubu, Avrupa Sosyalistleri Partisi Grubu, Avrupa Liberal, Demokrat ve Reformist Parti Grubu, Yeşiller/Avrupa Özgürlük Bağlaşıklığı Grubu, Avrupa Birleşik Solu/Kuzeyli Yeşil Sol Konfederatif Grubu, Uluslar Avrupa'sı İçin Birlik Grubu, Avrupa Demokrasileri ve Çeşitliliği Grubu. A.k., s. 22.

<sup>27</sup> Karakaş, s. 58.

<sup>28</sup> A. k., s. 60.



yasama sürecine müdahalesi oldukça karmaşıktır. Bu müdahaleler danışma, işbirliği, ortak karar ve onay olmak üzere dört gruba ayrılabilir<sup>29</sup>. AP'nun Birlik'in işleyişini kontrolü, Komisyon ve Konsey'in görev ve yetki kullanımlarının demokratik denetimi anlamına gelmektedir. Denetim; yazılı soru, sözlü soru ve genel görüşme talebi yollarıyla olmaktadır. Parlamento, kamusal alanın sosyal denetiminde de etkindir<sup>30</sup>.

AP, Avrupa bütünleşmesinin meşruluğu açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Bunun en önemli nedeni, Avrupa bütünleşmesinde en çok tartışılan konu olan Birlik içindeki demokrasi eksikliğidir. AP'nin yetkilerindeki sınırlılık ve yasama yetkisinden yoksun oluşu Birlik içindeki demokrasi açığının temeli olarak kabul edilmiştir<sup>31</sup>. Birlik içerisindeki bu demokrasi açığı beş temel nedene dayanmaktadır. Birincisi, Avrupa bütünleşmesi yürütme gücünde bir artış, ulusal parlamentoların kontrol gücünde bir azalışı ifade etmektedir. Avrupa kıtasında ulusal düzeyde, hükümet temsilcileri vatandaşlar tarafından parlamento yolu ile denetlenmektedir. Fakat AP, yasama alanında oldukça az yetkiye sahiptir. Birlik içerisinde politika üretme gücü yürütme aktörlerinin egemenliği altındadır. (Konsey içerisindeki bakanlar ve hükümetler tarafından belirlenen Komisyon üyeleri), Birlik düzeyinde yürütmenin sahip olduğu gücün orantısızlığı yanında yürütmenin Avrupa düzeyindeki uygulamaları ulusal parlamentoların kontrolünde de değildir. Ulusal parlamentolarla ilişkileri geliştirmek için Komite kurulmuş olsa bile, Konsey'de konuşan ve oy kullanan bakanlar, COREPER'de görev yapan bürokratlar veya Konsey çalışma grupları ve yasal düzenlemeleri hazırlayan ve uygulayan Komisyon görevlileri, ulusal düzeyde politika üretme sürecinde yer alan bakanlar ve bürokratlara göre, ulusal parlamentoların kontrolünden ve denetiminden daha fazla soyutlanmışlardır. Bunun sonucu olarak, Brüksel'de kararlar alınırken hükümetler parlamento görmezden gelebilmektedir<sup>32</sup>.

İkincisi ilki ile ilintilidir. Avrupa bütünleşmesindeki demokrasi açığı ile ilgili tartışmalar genellikle AP'nin yeterli güce sahip olamamasına dayanmaktadır. Bu duruma yönelik seksenli yıllarda Antlaşmalar da yapılan değişikliklerle AP'nin gücü

---

<sup>29</sup> Wallace, s. 21.

<sup>30</sup> Karakaş, s. 61.

<sup>31</sup> Aykut Çelebi, Avrupa: Halkların Siyasal Birliği, Metis Yayınları, İstanbul, 2002, s. 81.

<sup>32</sup> Andreas Follesdal, Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", European Governance Papers, No. C-05-02, 2005, s. 4.

artırılmıştır. Hatta ortak karar(co-decision) alma yöntemiyle Konsey ile aynı güce sahip olmuştur. Fakat Konsey tarafından ele alınan konuların çoğu hala danışma yöntemiyle yasalaşmaktadır ve AP'nin bu sürece müdahale etme gücü oldukça kısıtlıdır.

Üçüncüsü, AP'nin gücünün artmasına rağmen, hala Avrupa vatandaşlarının siyasal tercihlerini yansıtabilecek bir güce sahip değildir. AB vatandaşları, Bakanlar Konseyini oluşturacak ve Komiserleri seçecek olan kendi hükümetlerini seçerler. Bu durum, Avrupa vatandaşlarının AB'yi ilgilendiren konulara uzak kalmasına neden olmaktadır. AP üyeleri, AB vatandaşları tarafından seçilmelerine rağmen, ne ulusal seçimler ne de AP seçimleri, Avrupa düzeyinde kişiler ve partilerin yokluğu nedeniyle Avrupa vatandaşlarının gerçek iradesini ortaya koymaktadır Bunun temel nedeni çıkar çatışmalarının hala ulusal düzeyde kalıyor olmasıdır. Avrupa seçimlerinde vatandaşlar, AB gündemi ile ilgili değil, kendi ulusal düzeydeki tercihlerini yansıtmaktadırlar. Avrupa düzeyinde yapılan seçimler ortak bir hükümet oluşturmaya yönelik olsaydı, AB içerisindeki politika üretme süreci daha fazla vatandaşlar tarafından belirlenmiş olurdu.

Dördüncü olarak, AP'nun yasama gücü artırılsa ve vatandaşların gerçek iradesini yansıtan Avrupa seçimleri gerçekleştirilse bile, AB oy kullanan vatandaşlara hala çok mesafelidir. Bu durumun hem kurumsal, hem de psikolojik yansımaları vardır. Psikolojik olarak, AB kurumları, vatandaşlar tarafından kullanılan ulusal kurumlardan oldukça farklıdır. Bunun sonucunda vatandaşlar AB'ni yeterli düzeyde anlayamamaktadırlar ve bu yüzden AB'ni bir demokratik sistem olarak değerlendirmemektedirler. Örneğin, Komisyon ne bir hükümet, ne de bürokratik bir kurumdur ve seçimden çok, belirsiz bir süreç sonucunda oluşturulur. Konsey ise, yasamanın en önemli organıdır ve Konsey içerisinde alınan kararlar genellikle gizlidir. AP ise, komitelerdeki tartışmaların çok dilli yapısı nedeniyle müzakere etme yetkisine sahip bir meclis değildir. Ayrıca, ortak siyasal kültürden yoksundur. Bu nedenle politika süreci, temel olarak siyasaldan çok teknokratiktir.

Beşinci ve son olarak, önceki dört unsurun sonucu olarak, AB içerisinde alınan kararlar vatandaşların çoğu tarafından desteklenmemektedir. Hükümetler Avrupa düzeyinde, ulusal kamuoyu tarafından izlenme olasılığı bulunmayan politik taahhütler altına girebilmektedirler. Bu politik sonuçlar tek pazar için, yeni-liberal

yasal çerçeve, parasal birlik için parasal çerçeve ve ortak tarım politikası ile çiftçilere sağlanan yüksek düzeyli sübvansiyonlardır. Çünkü, AB içerisinde karar alma süreci ile ortaya çıkan siyasal sonuçlar ulusal düzeydeki statükonun sonucudur ve bu siyasal eğilim genellikle sosyal demokrat uzmanlar tarafından geliştirilmektedir<sup>33</sup>.

Avrupa Parlamentosu üye sayısı, üye devletlerin nüfus büyüklüklerine göre tahsis edilmiştir. Parlamento üyeleri, mensup oldukları üye devletlere göre değil, siyasi görüşlerine göre gruplaşmaktadırlar. Son genişlemeye kadar 626 olan AP üye sayısı Nice Antlaşması ile 732 olarak tespit edilmiştir. Bu sayıyı Anayasal Antlaşma Taslağı ile 736'ya çıkarılmıştır. Ayrıca, Komisyon Başkanının AP tarafından seçilmesine yönelik hükümler, Avrupa bütünleşmesinde federalist görüşlerin bir yansıması olarak görülmüştür<sup>34</sup>.

### 1.5. Adalet Divanı

Adalet Divanı (AD), AB'nin yüksek yargı organıdır. Antlaşma kurallarının yorumlanması ve uygulanmasında hukuka uygunluğu sağlamaktadır. AD'nin yetkileri, Birlik hukuku ve üye devletler arasındaki uluslararası antlaşmalar tarafından belirlenmiştir. AD günümüzde on beş yargıç ve sekiz hukuk sözcüsünden oluşmaktadır. Sorumluluk alanları şu şekildedir; üye ülkeler arasındaki, Birlik ile üye ülkeler arasındaki, kurumlar arasındaki, Birlik ile şahıslar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek ve uluslararası antlaşmalar hakkındaki görüşler ve ön kararlar almaktır.<sup>35</sup>

AD, Birlik'in kurulmasından günümüze kadar, ele aldığı davalar sonucunda Birlik hukukunun içtihatların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Özellikle AD'nin yasal gücünün üye ülke mahkemelerinden üstün tutulması, Birlik içindeki politik süreci önemli düzeyde etkilemiştir. AD'nin bu gücünün etkisi, en fazla bütünleşme sürecinde görülmüştür<sup>36</sup>. Bütünleşme sürecinin kendi amaç ve değerleri doğrultusunda başarılı bir şekilde işleyebilmesini, salt kurumsal bir sisteme kavuşturmakla etkili güvenceye bağlama imkânının elde edilemeyeceği

---

<sup>33</sup> A. k., s.5-6.

<sup>34</sup> Yiğit, s.32.

<sup>35</sup> Karakaş, s. 68.

<sup>36</sup> Wallace, s. 23.

düşünölmüştür. Bütünleşme fikrinin başarısının etkili bir biçimde güvenceye kavuşabilmesi için, Birlik sistemi kendine özgü bir hukuk temeline oturtulmuştur<sup>37</sup>.

AD, Avrupa bütünleşmesinin önünü açan kararlarıyla bugünkü mevcut hukuk düzeninin çerçevesini çizmekle sınırlı kalmamıştır. Çok merkezli Avrupa siyasetinin kurucu aktörlerinden birisi durumuna gelmiştir. Bu anlamda, Avrupa demokrasisinin hukuki çerçevesi ve buna yönelik kurumsal düzenlemeleri AD tarafından belirlenmiştir. AD, bu özellikleri ile klasik uluslararası hukukun sınırlarını çoktan aşmıştır<sup>38</sup>.

## 2. Avrupa Düzeyinde Egemenlik Devri

Uluslararası sistemde, devletin varlığı için bazı temel unsurların bir arada bulunması gereklidir. Klasik görüşe göre bir devlet; ülke, insan topluluğu, topluluk içinden çıkan egemenlik ve uluslararası platformda devletin meşrutiyetinin (geçerliliğinin) tanınması, unsurları ve olgularından oluşur. Bu olgular içerisinde en önemli unsur egemenliktir. Egemenlik, “hiç bir denetim ve sınır kabul etmeyen sınırsız yetke, bütün güçleri aşan güç” olarak tanımlanmaktadır. Siyasal bilimler alanında, “devlete tanınan en üstün iktidar” olarak tanımlanmakta ve ulusal sınırlar içinde yalnız devletin yetki ve güç sahibi oluşuna “iç egemenlik”, uluslararası düzeyde de devletin yalnızca kendi taahhütleri çerçevesinde sınırlandırılabilen mutlak bağımsızlığına “dış egemenlik” denilmektedir.

Bağımsızlık anlamına gelen iç egemenlik, devletin kendi ülkesi sınırları dâhilinde bütün toplumsal ve siyasal gruplara karşı münhasıran (ortak kabul etmeden) kullandığı en üstün kuvvetken, dış egemenlik, uluslararası ilişkilerde bir devletin diğer devletler karşısında bağımsız, kararlarında serbest ve eşit olması anlamına gelmektedir. Devletin iç egemenliği, doğrudan doğruya devletin devlet olmasından doğan temel bir yetkidir. Dolayısıyla, ülke sınırları içerisindeki başka hiçbir egemenliğin kullanım biçimiyle eşit konumda bulunamaz ve devlet bu özellikli konumu gereği iç sınırlar dâhilinde en yüksek emir ve uygulama yetkisine sahiptir. Devletin dış egemenliği ise devletlerarası ilişkilerde bütün devletlerin hukuk

<sup>37</sup> Tuğrul Arat, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları (ATAUM) Ankara, 1998, s. 3.

<sup>38</sup> Çelebi, s. 59.

karşısında eşit sayılmasını, bir devletin başka devletlere bağlı olmamasını ve uluslararası ilişkiler açısından diğer devletler karşısında ikinci derecede sayılmamasını ifade eder.

19 ve 20. yüzyılda kurulan batılı devletlerin çoğunluğu bu ulusal egemenlik ve ulus devleti temelinde kurulmuştur. 20. yüzyıl boyunca ulusalcılık hareketleriyle uluslaşma ve ulus devlet oluşturma konusundaki öncülüğünü sürdürmüş bulunan Batı, günümüzde bunun tam tersi olarak, devletlerin başta ekonomik olmak üzere sosyal, kültürel, siyasi ve hukuki bakımlardan küresel sistemle bütünleşmek ve ulusal egemenliği uluslararası kurum ve kuruluşlarla paylaşmanın zorunlu olduğu bir noktaya gelmiştir<sup>39</sup>. Özellikle 20. yüzyılda ortaya çıkan karşılıklı bağımlılık olgusu, egemenlik kavramına nispi bir anlam yüklemiş ve devletlerin mutlak egemenliklerine önemli sınırlamalar getirmiştir<sup>40</sup>. AB, 19. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar süren bu değişimin ulaştığı son noktayı temsil etmektedir. Birlik'i oluşturan devletler karşılıklı bağımlılık esasına uygun olarak kendi egemenlikleri altında bulunan temel konularda yetki devri yoluna gitmişlerdir.

Avrupa bütünleşmesinin temel unsurlarından birisi olan yetki devri; ulusal hükümetlere ait olan politika üretme yetkisinin, yeni organlar aracılığıyla bir merkezde toplanması ve oluşturulacak yeni merkezin üye ülke beklentilerini ve çıkarlarını koruyabilmesidir. Yetki devri, Birlik içerisinde çok uluslu ve çok yanlı bir karaktere sahiptir. Bu yapı üye ülkelerin kendilerine özgü karar alma süreçlerinin etkisiyle şekillenmiştir<sup>41</sup>.

Avrupa bütünleşmesinde, yetki devri konusunda gözlemlenen en önemli nokta AB içerisinde, politik konulara göre, egemenlik devrinin sınırlarının çizilmiş olmasıdır. Her düzenleme, kendine özgü kurallar, yöntemler ve uygulamalar vasıtasıyla işlerlik kazanmaktadır. Bu işlerliğin sağlanabilmesi açısından Birlik'in politika üretme gücü zorunluluk ve gönüllülük ilişkisine bağlanmıştır. Bu durum en açık rekabet politikası alanında kendini göstermektedir. Rekabet politikası alanında, Birlik içerisinde rekabet konularını ele alma yetkisi Komisyon'a aittir. Komisyon,

<sup>39</sup> Fevzi Demir, "Ulusal Devletler ve Ulusal Egemenlik Dönemi Bitmemiştir", Atatürkçü Düşünce Demeği, Ocak-Şubat 2004, sayı 88, s. 8.

<sup>40</sup> Sönmezoğlu, s. 168.

<sup>41</sup> Elizabeth Bomberg, John Peterson, "Policy Transfer and Europeanization: Passing Heineken Test?", Queens Paper on Europeanization, No. 2, Belfast, 2000, s. 6.

birleşmelerin kontrolü ve devlet yardımlarının izlenmesi konusunda münhasıran yetkiye sahiptir. Komisyonun üye devletler adına kullandığı bu yetki AD'nın kontrolüne tabidir. Üye ülkelerin, kendi ulusal düzenlemelerini, Birlik düzeyinde uyumlaştırmaya götürmeleri Avrupa bütünleşmesi açısından hayati öneme sahiptir<sup>42</sup>.

Diğer taraftan, istihdam, adalet ve içişleri gibi politik alanlarda, Birlik'in rolü kural koyucu değil, arabulucu ve uyumu kolaylaştırıcı niteliktedir. Bu alanlarda Birlik, daha çok üye ülkelerin birbirlerinin eylemlerini, politikalarını ve metotlarını öğrenmelerini sağlayan yenilik merkezi işlevi görmektedir. Komisyon bu alanlardaki ulusal politikaları eleştirir veya uygun bulur ve üye ülkelerin, sektörlere göre uyguladıkları politikaları derecelendirmektedir<sup>43</sup>.

AB içinde yetki devri üç temel ilkeye dayanmaktadır; Genel amaçlar ve standartlar konusunda, ulusal politikaların uyumlulaştırılması, uzlaşmaya varılan konular üzerinde emsal taraması ve en iyi uygulamanın kıyaslanması, daha önce uzlaşmaya varılan konulara göre, üye ülke uygulama performanslarının sıralanması söz konusudur<sup>44</sup>.

Bu yöntemlerle yetki devri, benimsenmiş çözümlerin üye ülkeler arasında daha etkin paylaşımını kolaylaştırmaktadır. Üye ülkelerdeki farklı uygulamalara rağmen, yetki devri araçları özellikle; iç pazar kuralları, Euro'nun oluşturulması ve üye ülkelerdeki işsizlik oranlarının azaltılması konularında daha fazla ortak uygulamanın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Tüm bu alanlarda, üye ülkeler kendi uygulamalarını Komisyon incelemesine sunma ve performansların karşılaştırılması konusunda anlaşmışlardır<sup>45</sup>.

Üye ülkelerin sahip oldukları yetkileri, birçok alanda Birlik organlarına devretmeleri Avrupa bütünleşmesi açısından kaçınılmaz bir sonuçtur. Birlik organlarına yapılan bu yetki devri günümüzde önemli düzeyde kurumsallaşmıştır. Bu kurumsallık bütünleşme fikrinin gelişmesine ve üye ülke politikaları arasındaki uyumun artmasına katkıda bulunmuştur.

---

<sup>42</sup> A. k., s. 12-13.

<sup>43</sup> A. k., s. 13.

<sup>44</sup> A. k., s. 19.

<sup>45</sup> Kerry E. Howell, "Up-Loading, Downloading and European İntegration", Queen's Paper on Europeanization, No. 11, Belfast,, 2000, s. 11.

### 3. Bütünleşme ve Hukuksal Yapı

Hukuk, Avrupa kıtası içerisinde önemli bir birleştirici güç olmuştur. Özellikle Avrupa hukuku, Avrupa bütünleşmesinin sağlanması açısından yol gösterici nitelik taşımaktadır<sup>46</sup>. Avrupa hukukunun kaynağı kurucu antlaşmalardır<sup>47</sup>. Bir yandan, aynı üye devletlerce oluşmaları, öte yandan bu üye ülkelerin bir Avrupa bütünleşmesine yönelik birtakım amaçları paylaşmaları nedeniyle bu antlaşmaların ortaya koyduğu normlar topluluk hukuku olarak adlandırılmaktadır.

Bu antlaşmalar, şeklen ve meydana gelişlerine esas teşkil eden tasarruflar itibariyle devletler hukuku kapsamına girmektedir. Ancak bu antlaşmalar, devletler hukuku antlaşmalarından ayrılan kendine özgü birtakım özelliklere sahiptir. Bu antlaşmalar alışılmış uluslararası antlaşmalardan ayrılmaktadır. Söz konusu antlaşmalar ile Birlik içerisinde yeni bir hukuk düzeni yaratılmıştır. Bu yeni bir hukuk düzeni olup devletlerin hukuk sistemleri üzerinde etkiler yapmaktadır. Bu düzen uluslararası hukuku ilgilendirmekle beraber, aynı zamanda üye devletler bakımından iç hukuk niteliği de göstermekte, böylece bir tür iç hukuk özelliği taşımaktadır. Topluluk hukuku katılan devletlerin hukuk sistemlerinin bir parçası durumuna girmiştir<sup>48</sup>.

Topluluk hukukunun iç hukuk ile olan bu etkileşimi, ona uluslarüstü bir özellik kazandırmıştır. Üye ülkeler kendi yasama egemenliklerini sınırlandırmışlar ve bunu yaparken, kendilerini, vatandaşlarını ve mahkemelerini bağlayan kendi içinde yeterli bir hukuk manzumesi yaratmışlardır. Topluluk hukukunun bu özelliği ona ulusal hukuklar karşısında özerklik sağlamakta ve böylece Birlik içerisinde uygulamada yeknesaklık sağlanmış olmaktadır<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Harm Schepel, "Law and European Integration", European Union Studies Association, Vol. 7, No. 4, 2004, s. 1.

<sup>47</sup> Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması, Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ve bu antlaşmalarda değişiklikler yapan Tek Avrupa Senedi, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması.

<sup>48</sup> Müjde Avcioğlu, "Avrupa Topluluklarının Hukukunun Uluslarüstü Özellikleri", Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma ve Koordinasyon Kurulu Yayını, No. 303, Ankara, 1988, s. 37.

<sup>49</sup> Numan Dalyancı, "Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin Egemenliğine Olan Etkileri ve Bu Konuda Anayasada Yapılması Gereken Değişiklikler", KHO Yayınları, No. 211, Ankara, 2004, s. 6.

Ulusal hukuk ve topluluk hukuku aynı hukuki alanda geçerli olmakta ve üye devletlerin ulusal yetki makamları ve mahkemeleri tarafından uygulanması ve vatandaşları tarafından uyulması gerekmektedir. AD topluluk hukukuna federatif bir devlet birliğinde olduğu gibi ulusal hukuka nazaran öncelik verilmesi gerektiğine karar vermiş ve iki önemli saptama yapmıştır; üye devletler, egemenlik haklarının bir kısmını onlar tarafından kurulan Avrupa Topluluklarına devretmişlerdir. Bu devir işlemini üye devletler daha sonra Topluluk kavramıyla bağdaşmayan tek taraflı önlemlerle ortadan kaldıramazlar. Hiç bir üye devletin topluluk hukukunun özelliğini zedelememesi ve Topluluk Hukuku'nun Topluluk çerçevesinde bağdaşık ve tam olarak geçerli olmasıdır<sup>50</sup>.

Topluluk hukuku yasama, yürütme ve yargı alanındaki egemenlik yetkilerinin süresiz olarak, Avrupa toplulukları kurumlarına terk edilmesiyle bu bağımsız kendine özgü yargısal koruma düzeni bulunan; tasarrufları üye devletlerin iç hukuklarında doğrudan doğruya uygulanabilen ve devletleri olduğu kadar özel ve tüzel kişilerle işletmeleri de hedef alabilen ve bağlayan ortak ve münhasır yetkilerle donatıldığı için, devletlerin anayasa hükümleri de dâhil olmak üzere, iç hukuk tasarruflarının kendisine karşı ileri sürülemediği bir uluslararası hukuk düzenidir<sup>51</sup>.

#### **4. Uluslararası Sistemin Dönüşümü**

Bütünleşmenin oluşumu aşamasındaki, en önemli unsurlardan birisi uluslararası alanda ortaya çıkan hızlı dönüşümdür. Özellikle uluslararası kurumsallaşmanın özellikleri ve boyutlarını anlayabilmek için öncelikle ulus devleti bütünleşmeye zorlayan dinamikleri algılamamız gerekmektedir. Fransız ihtilalinden itibaren yükselen, ulusalcılık anlayışı 20.yy. ile beraber şekil değişikliğine maruz kalmıştır. Bir yandan ulusal devletlerin uluslararası sistemde yetkinliklerinin ve yeterliliklerinin azalması, diğer taraftan karşılıklı bağımlılığın artması, çok uluslu

---

[http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/doc/2004\\_2/1\\_Numan\\_AvrupaBirligi.doc](http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/doc/2004_2/1_Numan_AvrupaBirligi.doc),

Erişim:17.06.2005.

<sup>50</sup> Avcıoğlu, s. 41.

<sup>51</sup> A.k., s. 50.



şirketlerin egemenlik alanının genişlemesi, ulus devletleri bütünleşme düşüncesi etrafında bir araya getirmiştir.

Dış politika seçeneklerinin artması ve bunun da uluslararası barışı tehlikeye sokması sonucunda, devletlerin hem kendi ulusal güvenliklerini, hem de ulusal kazanım ve çıkarlarını güvence altına almak amacıyla ekonomik, ticari, askeri yönde çeşitli uluslararası örgütlenmelere gitmeleri zorunlu hale gelmiştir. Bu süreç üç temel nedene dayanmaktadır.

Devletler arası ilişkiler sistemine yeni aktörler olarak katılan eski sömürgeler Avrupa ulusları arasındaki sömürge paylaşımını bitirirken, devletler arası düzenin de bozulmasını hızlandırmıştır. Diğer bir neden ise, kapitalist ekonominin gelişimine paralel olarak, ulusal ekonomilerin uluslararası bağımlılıklarının artması, sermayenin uluslararası hale gelmesi ve bu kapitalist gelişme içerisinde ulus devletlerin ekonomik bunalımları yönetmede ve bu bunalımları önlemekte yetersiz kalmaları ve bu ekonomik bunalımların aşılmasında uluslarüstü mekanizmalara ihtiyaç duymaları bütünleşmelerin önünü açmıştır. Teknolojik ve bilimsel gelişmelerin belli bir aşamasında ulusal ölçeklerin yetersiz kalması ulus devletleri uluslarüstü bir kurumlaşma içinde yer almaya zorlamıştır<sup>52</sup>.

Ulus devletlerin, gelir ve istihdam artırılması, ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımının iyileştirilerek bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması gibi ulusal nitelikli amaçları doğrultusunda, girişecekleri uluslarüstü işbirliği kendi konumlarını güçlendirmek yönündeki davranışları bütünleşmenin gerçekleşmesine katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda, ulus devletlerin iç dinamikleri açısından üzerinde durulması gereken en önemli nokta, eşit güçlere sahip olmayan devletlerden oluşan bir uluslarüstü girişimde, ekonomik ya da siyasal yönden zayıf olan devletlerin çok yönlü politikalar ortaya koymaları gerekmektedir. Hem bütünleşme sürecinde uluslarüstü yapının iç dinamiklerine uyumlu bir geçiş politikasını, bu yapıya göre zaman zaman kendi iç dinamiklerinden taviz vererek kendi iç dinamiklerini yeniden düzenlemek adına bir dizi geçiş politikasını, hem de bütünleşememe sorununun ortaya çıkması halinde başvurulacak ekonomik ve siyasi toparlanma politikalarını önceden belirlememiş olan devletlerin bu tutumu

<sup>52</sup> İlhan Tekeli, Selim İkin, Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa Topluluğu, Ümit Yayınları, Ankara, 1993, s. 13,14.

uluslarüstü kurumun parçalanması yönünde güvensizlik ortamı yaratabileceği gibi kendi içlerinde de parçalanma tehlikesiyle karşı karşıya kalabileceklerdir.

Avrupa tarihine bakıldığında günümüzde ortaya çıkan Avrupa bütünleşmesinin sürecinin çok önemli siyasal ve ekonomik değişimlerden kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Avrupa'da derebeylik sisteminden, ulus devlet sistemine geçiş Otuz Yıl savaşı (1618-1648) sonunda imzalanan Westphalia Antlaşması ile sağlanmıştır. Avrupa'da ulus devletlerin ortaya çıkması ile beraber, ulusal çıkar ve bunu sonucu ulusal çıkar çatışmaları Avrupa bütünleşme tarihinin en önemli unsuru olagelmıştır. Avrupa devletleri, yüzyıllar boyunca gerek Avrupa içi, gerekse diğer kıtalardaki çıkar mücadeleleri ile kendilerini yıpratmışlardır. Böyle bir süreç içinde, Avrupa devletleri parçalanıp zayıflarken, Kıta dışı birtakım yeni güçler ortaya çıkmıştır. A.B.D, Avrupa kıtasının iç çatışmalarla parçalanıp zayıfladığı bir dönemde, bu durumun tersine bir gelişme göstermiştir. Amerika kıtasında 13 koloni birleşmiş ve tüm kıta üzerinde yayılmaya başlamıştır. Böylece çok daha geniş bir coğrafyada geniş kaynaklara, üretim çapına ve pazara sahip, barış içinde kalkınan güçlü bir devlet doğmuştur<sup>53</sup>.

Avrupa'da ulus devletlerin aralarındaki çatışmalarla birbirlerini yıpratmalarının yanı sıra teknolojik ve bilimsel gelişmeler de, geçmişte oluşmuş ulus devlet ölçeğinin yetersiz kalmasına sebep olmuş ve sonuç olarak bu durum, Avrupa kıtasının gerilemesini hızlandırmıştır<sup>54</sup>. Teknolojik gelişmeler de geri kalan Avrupa devletleri, teknolojik değişimin pazarın genişletilmesini gerekli kılacağına bilincine varmışlardır. Bu nedenle, 18. yüzyıl boyunca iç bütünleşmelerini sağlamakla uğraşmışlardır. Fransa, 1789 ihtilali sonrasında ülke içi geçiş vergilerini, Prusya 1818 yılında iç gümrük vergilerini kaldırmıştır. Uluslararası sistemde yaşanan bu ekonomik ve siyasal değişimler bütünleşme fikrinin gelişimine ivme kazandırmıştır. 1886 yılında Fransa ve İngiltere arasında imzalanan ticaret antlaşması bu konudaki önemli bir adım olmuştur<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Mehmet Gönlübol, Milletlerarası Siyasi Teşkilatlanma, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975, s.12.

<sup>54</sup> Tekeli, İkin, s.14.

<sup>55</sup> Rıdvan Karluk, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul,2003, s.1.

Üretim alanının, üretim ölçeğinin ve pazarların sürekli genişlemesi, kapitalist ekonominin gelişme sürecine izlenen belirgin bir eğilimdir. Tarımsal üretim ile yola çıkılmış, bunu şehirlerde el tezgâhlarında yapılan ticarete yönelik üretim izlemiş, sanayi devrimi ile beraber artık, ülke çapında ve geniş pazarlara yönelen bir üretim yapılmaya başlanmıştır. Avrupa'nın 19. yüzyıl sömürgeciliği, söz konusu eğilime uygun şekilde açıklanabilir. Ancak sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanmaları Avrupa'nın ulus devletlerini pazarın genişletilmesi eğiliminin dışında bırakmış ve A.B.D gibi geniş bir coğrafyaya, pazara ve zengin doğal kaynaklara sahip ülkeler karşısında zora sokmuştur. Avrupa'nın ulus devlet çapını aşacak şekilde birleşmesinin altında yatan sebeplerden biri, sözkonusu nedenlerden ötürü, Avrupa ulus devletlerinin, sömürgelerini kaybettikleri bir anda A.B.D'ne direnebilmek için pazarlarını ve üretim ölçeklerini genişletme ihtiyacını duymalarıdır. Bu ihtiyacın ortaya çıkışı, Avrupa'da bütünleşmenin gerçekleştirilebilmesi için bir ortam yaratmıştır.

## **5. Ortak Değerler ve Hedefler**

1950'li yıllarda altı ülke tarafından oluşturulmak istenen Avrupa bütünleşmesi, aynı kıtada yaşamakla birlikte her biri kendi tarihsel gelişimi içinde farklı süreçler geçiren, kendine özgü gelenek ve göreneklere sahip toplumları bir araya getirmiştir. Böyle bir girişimin mevcudiyetini koruması ve temel hedeflerine ulaşması, ancak bu toplumların etrafında birleşebileceği ortak bir değerler sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi ile mümkün olabilmiştir. Avrupa ülkelerinin etrafında toplandığı temel hedefleri sıralamak gerekirse; bu hedeflerden en önemli olanı barış ve güvenliğin tesisidir. Avrupa tarihinin büyük bir bölümünü, Avrupalı ülkelerin aralarında yaptıkları savaşlar oluşturmaktadır. Özellikle, 20. yüzyılda Avrupa'da, halen Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler arasında iki dünya savaşı yaşanmıştır. Bu nedenle Avrupa politikası demek aynı zamanda "barış politikası" demektir. Topluluğun kuruluşuyla, üye devletler arasında herhangi bir savaşı imkânsız kılan bir Avrupa barışının temeli atılmıştır.

Gerçekte, modern Avrupa'nın inşasında yurttaşlık kültürü, verili kültürün yarattığı sorunlara çözüm olarak gelişmiştir. Başka bir deyişle, modern Avrupa ulus-devletlerinin ortak olarak paylaştıkları anayasal, laik, demokratik ve bireysel haklar

ve sorumlulukları içeren yurttaşlık kültürüdür. Bu çözüm kültürü Avrupa ulus-devletlerinin din, mezhep, ırk ve etnik farklılıklardan kaynaklanan savaşlar, katliamlar ve sürgünlerle dolu acı dolu tarihlerine karşı kazandıkları temel başarıdır. Verili kültürler Avrupa'yı bölerken yurttaşlık kültürü birliği sağlamıştır.

Avrupa bütünleşmesi önündeki sorun, yeni bir şey icat etmekten çok Avrupa ulus devletlerinin demokratik başarılarını korumak ve bu mirası zenginleştirmektir. İşte çağdaş Avrupa yaşam biçimini oluşturan bu başarılardır: Demokratik hukuk devletinin sağladığı aktif katılım ve tartışmaya dayalı, bireysel haklar ve sorumlulukların yanı sıra hem özel yaşamın mahremiyeti ve hem de demokratik vatandaşlığın ön şartlarından olan refah ve eğitim bu yaşam biçiminin temel öğeleridir. Avrupa Birliği, ne salt bir piyasa birliği ne de verili bir kültür birliğidir. Avrupa Birliği yurttaşlık merkezli demokrasi kültürünü paylaşan siyasal bir birliktir. Avrupa Birliği bu başarı üzerine kurulmuştur ve yine bu başarı üzerine ortak bir anayasa, ortak bir sivil toplum ve katılım, iletişim ve siyasi kültürün oluşturduğu ortak kamusal alana dayanan bir vatandaşlar Avrupa'sı tasarlanmaktadır.

Modern Avrupa, kendi tarihinin uyumsuzluk ve çatışmalarının üstesinden gelmek için kararlı bir tutum izlemiş ve mezhep, din ve ırk gibi verili farklardan kaynaklanan derin bölünmelerin yol açtığı çatışmalardan ders çıkarabilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, modern Avrupa'nın paylaştığı ortak bağ, uzlaşma kültürü ile yurttaşlık anlayışına dayalı kapsayıcı siyaset anlayışıdır. Bu siyaset anlayışında temel nokta, bütünleşmiş bir Avrupa için ortak olan yurttaşlık dayanışmasıdır. Yerel ve hanedanlık kimliklerinin hâkimiyetinden çok kültürlü bir siyasal birliğe geçiş yurttaşlık bilinci ve demokratik kimliğin ortaya çıkmasıyla söz konusu olmuştur. Avrupa Birliği, çok milliyetli, çok dinli ve dilli bir toplumun ortaklaşa paylaştığı bir siyasal, laik ve demokratik yurttaşlık anlayışı üzerine kurulmuştur<sup>56</sup>.

### **C. Kuramsal Yaklaşımlar**

Bütünleşme teorileri birbirinden farklı yapılara sahip devletlerin bir araya getirilme sürecini açıklamaktadır. Bu nedenle, bütünleşme kavramı, anlam olarak belli dönemlere ait teorilerin ışığında açıklanmaya çalışılmıştır. Özellikle Avrupa

<sup>56</sup> İlkay Sunar, "D'Estaing Sendromu", Kafaları Karıştırıyor", Liberal Düşünce Topluluğu, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=165> , Erişim: 19.06.2005. s. 1.

bütünleşmesi kuruluş aşamasında ekonomik bütünleşme olarak algılanmış ve siyasi anlamda bir bütünleşme olgusuyla açıklanmamıştır. Bütünleşme teorileri Avrupa bütünleşmesini oluşum aşamasında oldukça yoğun tartışılmış ve bütünleşmenin yapısını önemli ölçüde etkilemiştir.

Avrupa bütünleşmesine yönelik teorik yaklaşımlardan biri çoğulcu yaklaşım olarak anılmaktadır. Bu yaklaşıma göre, bütünleşmenin devletler arasında barış ve güvenliğin, bir uluslararası toplum ve özel bir şekle sahip ortak siyasi kurumlarla değil, bunlardan daha çok çoğulcu bir toplumla ve ulus devletler arasında etkileşimin devam ettirilmesi ile ortaya çıkacağı ve süreklilik kazanacağı ileri sürülmektedir. Teorinin öngördüğü çoğulculuk, ulus devletlerin korunması ve uluslararası sistemin özerk birçok ulusal birimden oluşmaya devam ettirilmesine olan inançtan ileri gelmektedir. Çoğulcu yaklaşımda ulus devlet bütünleşmenin en önemli unsuru olarak görülmektedir. Bunun en önemli nedeni çoğulcu toplulukların bütünleşmiş topluluklara göre daha zor koşullarda var olabilecekleri düşüncesidir.

Çoğulcu yaklaşıma göre, bütünleşme içerisinde ulusal çeşitlilik, özerklik ve gelişmenin yanında, uluslararası istikrarın da sürdürülmesinin zorunlu olduğunu düşünmektedirler. Avrupa Birliği'nin kuruluş döneminde özellikle Fransa'nın görüşü çoğulcu yaklaşıma yakın olmuştur. Ulusal egemenliğin, diplomatik ve stratejik işbirliğine olan ihtiyacın çoğulcu biçimdeki bir Avrupa Birliği tarafından sınırlandırılması gerektiği düşünülmektedir. Özellikle 1965'de Fransa'nın Topluluğa karşı tutumu ve "boş koltuk"<sup>57</sup> politikası bu konuda önemli bir örnektir.

Çoğulcu yaklaşımda bütünleşme, devletler arası ilişkilerin gelişmesi ve karşılıklı bağımlılık düzeyinin artması ile mümkündür. Devletler arasında ortaya çıkan iletişim ve etkileşim geliştikçe, devletlerin birbirlerine olan ihtiyacı artacaktır. Fakat bütünleşmenin hedefi olan devletler topluluğu, sadece standart diplomasisinin

---

<sup>57</sup> 1965 yılında ortak tarım politikasının uygulama esaslarının Konsey tarafından oy çokluğu ile belirlenmesine, Fransa, ulusal egemenliğini yitireceği gerekçesi ile karşı çıkmış ve Konsey toplantılarından çekilmiştir. Bu kriz Topluluk bünyesinde "boş koltuk krizi" olarak adlandırılmıştır. Bu sorun 1966 yılında Lüksemburg Uzlaşması ile çözülmüştür. Menent Savaş, "Avrupa Birliği: Derinleşme ve Genişleme Sorunsalı", Stradigma Aylık Strateji ve Analiz e-Dergisi, Sayı. 4, Mayıs 2003, s. 4, <http://www.stradigma.com/turkce/mayis2003/pdf1.pdf>

öngördüğü yakın, dostça ve içtenlikli ilişkileri kapsamamaktadır. Bütünleşme daha derin bir kavramdır ve kolayca bozulmayacak temel ekonomik, kültürel ve sosyal bağlar gerektirir.

Çoğulcu yaklaşımda üzerinde durulan bir diğer konu ise, devletlerin egemenliklerini sürdürme konusunda ısrarcı olmaları ve ulusal kimliğe verilen önemdir. Çoğulcu yaklaşıma göre, bu iki etken bütünleşmeleri sınırlayıcı en önemli unsurlardır. Bütünleşmelerde görülen uluslarüstü yetkiler ise, çoğulcular tarafından sadece belirli özel durumlarda ve alanlarda, üye devletlerin işbirliğinde yarar görmeleri halinde, az veya çok, ulusal politika ve çıkarlarının uyumlaştırılmasıyla ortaya çıkan yapısal bir görünüm olarak açıklanmaktadır.

Çoğulcular bütünleşmelerin, toplumsal öğrenme kavramı ile ortaya çıktığını ve toplulukların ve toplumların toplumsal öğrenme ile geliştiklerini savunmaktadır. Bir topluluğu oluşturan halklar, karşılıklı iletişim sayesinde birbirlerini anlamayı öğrenmişlerdir. Böylece, toplumsal öğrenme ile beraber halkların birbirlerini daha iyi anladıkları ve dünyayı benzer şekilde algılamaya başladıkları savunulmaktadır. Çoğulcu görüşe göre, toplumsal öğrenme devletlerin ulusal karakterlerini kaybetmelerini ve kaynaşmış yeni bir siyasal yapı şekline dönüşmelerini kapsamamaktadır. Toplumsal öğrenme, devletler arasındaki bütünleşmede sadece yakın ve sürekli özel ilişkiler kurulmasını sağlamaktadır<sup>58</sup>.

Çoğulcu yaklaşımın öngördüğü bütünleşme tanımına bakıldığında, Avrupa Topluluğu'nun oluşumunda etkili olduğunu ve pek çok ülkenin karar mercilerinde kabul gördüğü söylenebilir. Çoğulcu yaklaşımda, siyasal bütünleşme öncelikli bir amaç değildir. Siyasi birlik salt ekonomik bütünleşmenin sonunda ulaşılabilecek aşamadır. Gerçekten, siyasal bütünleşme yönündeki adımlar daha ileri bir ekonomik bütünleşmenin ortaya çıkardığı gereksinimler doğrultusunda ve yalnızca bunlarla sınırlı kalmak üzere atılmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin tanımı konusunda ikinci görüş Federalist yaklaşımla ortaya konulmuştur. Buna göre, federal devlet, devlet örgütlenme modellerinden biridir. Federal devletlerde iktidar, merkezi hükümet ile ülkedeki diğer alt birimler, federe devletler/eyaletler arasında paylaşılmaktadır. Birden çok devlet ya da

---

<sup>58</sup> Özen, s. 6-7.

eyaletten oluşan federal devletin kendine özgü bir örgütleniş biçimi olduğu gibi, federe devletlerin her birinin de yasaları, çeşitli siyasal organları bulunmaktadır. ABD, Almanya, Kanada, İsviçre gibi ülkeler, bu sistemin farklı uygulamalarının örneklerini oluşturmaktadırlar<sup>59</sup>. Federalist sistemde ulusal birimler, yerel idari birimlerle birlikte bulunmaktadır. Yerel birimler tamamen eşittirler ve hiçbiri diğerinden daha üstün değildir<sup>60</sup>. Üye devletlerin egemenlik hakları sınırlıdır. Federalist yaklaşımda yetki devri anayasa temellidir. Bu sebeple, sert anayasa<sup>61</sup> oluşturulması eğilimi yoğundur. Amaç, üye devletlerin çıkarlarını gözeterek, Birliğin kesin kurallara dayalı işleyişini güçlendirmektir<sup>62</sup>.

Federalistlere göre, ulus devlet tarihsel süreç içinde insanların gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Ulus devlet, siyasal bir örgütlenme şekli olarak, güvenlik, çevre ile ekonomik ve sosyal konular karşısında yeterliliğini kaybetmiştir. Federalistlere göre, bu durum kıta Avrupa'sında da bu şekilde gelişmiş ve bütünleşmenin ön koşulunu oluşturmuştur. Buna bağlı olarak, ulus devletin yerine uluslarüstü bir devletin kurulmasının gerekli olduğu savunulmaktadır.

Federalist yaklaşıma göre, bütünleşme konusunda en hayati unsur ulusal egemenlik sorunudur. Federal bir yapının oluşturulabilmesi için ön koşul ağırlıklı olarak siyasal gücün, bütünleşmeyi oluşturan devletlerde kalmamasıdır. Bununla birlikte ekonomik kazanç, dış baskılardan, tehditlerden korunma ve sonuç olarak refaha ve güvenli bir ortama kavuşma gibi hedeflerin devletleri bağımsızlıklarının bir bölümünden vazgeçirecek kadar güçlü olması gerektiği varsayılır<sup>63</sup>.

Savaş sonrası Avrupa'da, birçok farklı görüşe mensup kişi ve gruplar federalizmi savunmuşlardır. Avrupa'daki muhtemel bir milliyetçi akıma karşı, bu kişi ve gruplar mümkün olduğu kadar kısa süre içerisinde Avrupa Birleşik Devletleri'nin

---

<sup>59</sup> Sönmezoglu, s.188.

<sup>60</sup> Akgül, s.7.

<sup>61</sup> Toplumun siyasal düzeni bakımından bir istikrar unsuru olarak kabul edilen Anayasanın sık sık ve kolayca değiştirilmesi istenmez. Bu nedenle Anayasanın yapılmasında ve değiştirilmesinde, diğer kanunlara nazaran daha sıkı koşullara ve usullere bağlı kalınmak istenir. Bu Anayasalara sert anayasa denilmektedir. Necip Bilge, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s. 42.

<sup>62</sup> Karakaş, s. 12.

<sup>63</sup> Özen, s. 9-10.

kurulması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu düşüncenin kurucusu *Aliero Spinelli*'dir. Savaş sonrası Avrupa bütünleşmesini yavaş ve anti-demokratik bularak eleştirmiş ve federal bir yapının kurulması için bir devrim yapılması gerektiğinden bahsetmiştir<sup>64</sup>. Savaş sonrası dönemde Avrupa'nın siyasi ve ekonomik açılardan yeniden yapılanması, Avrupa gündeminin ilk sırasında yer almıştır. Bu yapılanmanın hangi model temel alınarak yapılacağı ise tartışma konusu olmuştur. Birçok grup barış ve güvenliğin geliştirilmesi, refahın sağlanması için federalist bir modelin hayata geçirilmesini savunmuştur<sup>65</sup>.

Federalistler için bütünleşme, ani ve radikal şekilde ortaya çıkacak bir harekettir. Anayasal planda yetki devri ve egemen yeni kurumlar ani biçimde yaratılır. Aşama aşama yetki devri ve uluslarüstü bir yönetime geçiş, federalist yaklaşıma uygun değildir. Bu nedenle, Avrupa Savunma Topluluğu (AST) federalist hareketler olarak görülürken, Avrupa Ekonomik Topluluğu, federalist bir hareket olarak görülmemektedir. Bunun en önemli nedeni AST'nun başarısız olması nedeniyle, Avrupa'nın daha çok faydacı bir yaklaşımla AET'yi oluşturmasıdır<sup>66</sup>.

Üçüncü bütünleşme yaklaşımı, işlevselci yaklaşımdır. İşlevselci yaklaşıma göre, teknolojik ilerleme toplumların bütünleşmesinde en önemli etkidir. Toplumlar, ulaşılan teknolojik düzeyin haberleşmeden, ulaşım; silah endüstrisinden, mal üretim tekniklerine kadar birçok alanda sağladığı imkânlar çerçevesinde bir siyasal örgütlenme modeli belirlemektedir. Varolan modelin değişimi de, teknolojik düzeyin değişmesine bağlı olmaktadır. İşlevselci görüş nihai bütünleşme şekli olarak bir dünya devletini savunur. Bu devletin oluşumu, insanların isteğinden ve seçiminden büyük ölçüde bağımsızdır. İşlevselcilere göre, bu sürecin temel belirleyicisi özellikle iletişim ve ulaşım alanındaki gelişmeler ve bilimsel yönetim alanındaki görüşlerin yayılmasıdır. Teknolojik değişimin itici gücüne bağlı olarak, uluslararası siyasal bütünleşmenin bir dünya devleti yönünde gelişmesine, işlevselci görüşün bütünleşme anlayışı denmektedir<sup>67</sup>. İşlevselciler, ekonomik ve teknik işbirliğinin önemi üzerinde dururlar. İşlevselci yaklaşımda bütünleşme, bazı işlevlerin birbirleriyle uyumlulaştırılması sayesinde gerçekleşir. İşlevselcilere göre,

<sup>64</sup> John McCormick, *Understanding The European Union*, Palgrave Press, London, 2002, s. 10

<sup>65</sup> A. k., s.11.

<sup>66</sup> Özen , s.13.

<sup>67</sup> A. k., s.13-14.



bütünleşmenin bir iç dinamiği vardır. Devletler işbirliği için sınırlı alanlarda bir bütünleşme sürecine girdiğinde görünmez bir el onları daha ileri düzeyde bir bütünleşmeye taşıyacaktır<sup>68</sup>.

İşlevselciler, otorite ve işlev transferini sürdüren uluslararası kurumları savunmaktadır. Toplumsal refah ve istikrarlı gelişiminin temel güdüsünün ulus devletlerin fonksiyonel bütünleşmesi olduğu düşünülmektedir. Buna göre, ortak gereksinmelerin giderilmesi ve uluslararası toplum yaratılmasının etkili başlangıcı uluslararası topluluklardır. Düzenleme alanı ve yönelimleri bakımından Avrupa Toplulukları<sup>69</sup> sözkonusu kurumsallaşmaya önemli bir örnektir. Topluluklar ulus devlete ait kimi yetkileri teknokratik algılamaya uygun bir şekilde uluslarüstü bir organa devretmişlerdir<sup>70</sup>.

İşlevselciler, bölgesel bütünleşmelere karşı çıkarlar. Bu tür bütünleşmelerin tehlikeli siyasal bölünmelere neden olacağı fikrini savunurlar ve düzelttiğinden çok daha derin sorunları küresel düzeyde yaratabileceğini düşünürler. Ancak, dünya devletinin ortaya çıkması amacıyla, bölgesel birtakım işlevsel örgütlenmelerin de olabileceğini kabul etmektedirler. İşlevselciler ulus devleti insan refahı için en önemli engel olarak görmektedirler. İşlevselci görüşün bütünleşme tanımında, ulusal hükümetlerin uluslararası işbirliğine gideceği, zaman içinde bu bütünleşmelerin ortaya çıkan gelişmeler sonucu uluslarüstü bir yapıya kavuşacağı ve ulus devletin yetkilerini aşındıracağı ifade edilmektedir.

İşlevselci yaklaşımının Avrupa bütünleşmesine bakışı da, dünya devletinin yaratılacağı görüşüyle paralellik göstermektedir. İşlevselciler Avrupa bütünleşmesini dünya devletine geçiş konusunda bir ara aşama olarak algırlar, özellikle Avrupa içerisinde ulusötesi çalışan şirketlerin, birleşerek daha geniş alanda faaliyet göstermesini ulusal çıkarların yakınlaştırılması ve zaman içerisinde birleştirilmesi açısından hayati görmektedirler. İşlevselcilere göre, bütünleşme ulusötesi ilişkilere sahip devlet dışı aktörlerin çoğalması ile gelişecek bir süreçtir<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> McCormick, s.10.

<sup>69</sup> Bu üç topluluk, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğudur.

<sup>70</sup> Karakaş, s. 17.

<sup>71</sup> Özen, s.16.

1950'li yıllarla beraber Avrupa bütünleşmesinin sektörel bir bütünleşme olmadığına anlaşıldığı ve uluslararası bir yapı arz etmesi, işlevselci yaklaşımın sorgulanmasına neden olmuş ve Avrupa bütünleşmesini tanımlamak amacıyla yeni işlevselci yaklaşım ortaya atılmıştır. Bütünleşmenin teorik açıklaması bakımından dördüncü yaklaşım olan yeni işlevselci yaklaşım, siyasi bütünleşme sürecini, sonucu kendinden önce var olana dayatılmış yeni bir siyasi topluluk olduğunu ileri sürmektedir. Bütünleşme sürecinin sonunda yeni bir siyasi oluşumun ortaya çıkacağını ve söz konusu siyasi topluluğun uluslararası bir yapıya sahip olacağı öngörülmektedir.

Yeni işlevselci yaklaşıma göre, sağlanacak bütünleşmede devletler ortak karar alma ve uygulama yeteneklerini aşama aşama geliştireceklerdir. Yeni işlevselciler, bütünleşmeyi ilkel bir uluslararası siyasi karşılıklı bağımlılıktan, ortak kurumlar kanalıyla gelişmiş bir uluslararası sisteme geçiş olarak görmektedirler. Söz konusu uluslararası sistemin temel özelliği, en üst düzeyde ortak karar alma kapasitesinin sistemde var olmasıdır. Yeni işlevselciler siyasi karşılıklı bağımlılığın mevcut olduğu siyasi sistemleri ilkel olarak görürler. Bu bakımdan, bütünleşmenin siyasi gelişme süreci olabilmesi için, sistemin modern devlette olduğu gibi ortak karar alma ve uygulama yeteneğinin olması gerekmektedir. Yeni işlevselcilere göre, bütünleşme ulus devletler arasında bir uluslararası karar alma mekanizmasının yaratılması olarak tanımlanmaktadır<sup>72</sup>.

Yeni işlevselciler, bütünleşen sistemi ulus devlet bakış açısı ile değil, karmaşık bir çıkarlar ve sorunlar alanı olarak açıklamışlardır. Yeni işlevselciler, ulus devleti başlı başına bir hukuksal yapı olarak değil, hükümet ve siyasi elitlerin çıkarlarını gerçekleştirmek için kullandıkları bir araç olarak görmektedirler. Ayrıca, söz konusu elitlerin ulusal ve uluslararası düzeyde çıkar grupları ve etkili kişilerle sürekli etkileşim içinde olduğu da kabul edilmektedir. Yeni işlevselciler, işlevselcilere benzer bir şekilde bütünleşme süreci içinde elitlerin rolüne büyük önem verirler<sup>73</sup>.

Yeni işlevselcilerin bütünleşmeyi tanımlarken kullandıkları önemli iki kavram bulunmaktadır. Bunlar, işlevsel dağılıma ve politik yayılmadır. İşlevsel dağılmaya göre, ülkeler ekonomilerinin bir sektörünü birleştirirlerse, teknik baskılar onları diğer

---

<sup>72</sup> A.k., s.19.

<sup>73</sup> Akgül, s.16.

sektörleri de bütünleştirmeye zorlayacaktır. Çünkü, modern endüstriyel ekonomiler, birbiri ile bağlantılı bölümlerden oluşmaktadır ve bunları birbirinden ayırmak mümkün değildir. Politik yayılma ise, ekonominin bir alanında bütünleşme sağlandığında, bu sektörde faaliyet gösteren çıkar gruplarının bütünleşmeden etkileneceğini anlatmaktadır. Bu etkilenmenin olumlu yönde olması söz konusu çıkar gruplarının bütünleşmenin daha ileri boyutta olması için baskı yapmalarını sağlayacaktır. Ayrıca, bütünleşmiş sektörlerde kazanılan avantajı gören diğer çıkar grupları da bu avantajdan yararlanmak amacıyla siyasal bütünleşmenin artırılması yönünde baskı yapacaklardır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) yeni işlevselci yaklaşımın tanımladığı türden bütünleşmelerdir. Topluluklar içinde yer alan devletler, çok farklı tarım, gümrük ve ticaret politikalarına sahip olmalarına rağmen, gümrük birliği ve ortak politikalar oluşturmayı başarabilmişlerdir. Yeni işlevselci yaklaşıma göre ulaşılan bu başarı ulus ötesi bazı gruplara ve bunların ikna ettiği siyasal elitlere aittir<sup>74</sup>.

## **II. Avrupa Sosyal Modeli Kavramı**

### **A. Tanım**

Avrupa ülkelerinin refah devleti düzenlemeleri, birbirinden farklı olmalarına rağmen, Avrupa sosyal modeli; ortak dayanışma, sosyal çatışma şekillerinin sonuçları ve işbirliğine dayandırılarak tanımlanabilir. Refah devleti kavramı, 20. yüzyıl boyunca önemli bir yükseliş süreci yaşamıştır. Refah devletinin bu yükselişi insanların temel ihtiyaçlarına yönelik isteklerin (gelir güvencesi, sağlık hizmetleri, konut ve eğitim) karşılanabilmesine olanak sağlamıştır. Genel kanıya göre; Avrupa sosyal modeli, sosyal yaptırımlar açısından bireyselci doktrinlere (ABD örneğinde olduğu gibi) karşıt olarak, ortak kimlik ve dayanışmayı destekleyen bir sistem olarak ortaya çıkmıştır<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Özen, s.20-21.

<sup>75</sup> Luis Moreno, Bruno Palier, "Europeanization of Welfare; Paradigm Shifts and Social Policy Reforms", ESPAnet Conference, S. Anthony College, Oxford, 2004, s. 2.

Avrupa sosyal modeli geleneği, iki temel ideoloji (liberalizm ve sosyalizm) arasında olduğu gibi emek ve sermaye, liberal demokrasi ve sosyal demokrasi, sınırlı haklar ve genişletilmiş haklar arasında da bir uzlaşma olarak tanımlanabilir. Model, demokratik mekanizmalar üzerinde yükselen bir çözüm, yani uzlaşmadır<sup>76</sup>. Refah devletinin oluşumu ve Avrupa ülkeleri açısından bir modele dönüşümü, Avrupa içindeki sosyal güç dengesinin önemli ölçüde değişmiş olmasına bağlanabilir. Gerçekten, refah devletinin ortaya çıkışı endüstrileşmenin yarattığı sorunlara bağlıdır ve işçi sınıfı hareketi ve bu hareketin siyasallaşması, işçi sendikaları ve sınıf partileriyle kurduğu yakınlık, dolayısıyla ele geçirdiği sosyal güç, modern anlamdaki refah devletinin ortaya çıkmasında diğer bir itici güçtür.

Avrupa sosyal modelinin Avrupa kıtasında gelişiminde, demokrasi, yurttaşlık ve devlet anlayışı ile ekonomik sistemi biçimlendiren, bunun üzerinde bir uzlaşma yaratan ve siyasal iradeyi etkin bir biçimde kullanan siyasal kararlar ve politikalar gelmektedir. Bu siyasal irade, bir uçta liberal, öteki uçta sosyalist düşünce ve değerleri barındıran bir eksen üzerinde bileşimi belirler. Bu bileşimin ağırlık noktaları ülkelere göre değişebilir. Ancak, her birinde birbirine karşıt görünen değerlerin belirli ölçüde bağdaştırıldığı bir sentez söz konusudur. Bu nedenle, Avrupa sosyal modeli, bir liberal-sosyal uzlaşma ve sentezdir. Bu anlamda, siyaset geçmişte olduğu gibi günümüzde de söz konusu uzlaşmada başlıca rolü oynamaktadır<sup>77</sup>.

Avrupa sosyal modelinin oluşumu ve gelişimi, iki açıdan izlenebilir. Bunlar, kurumsal gelişmeler ve kamu bütçesinden sosyal harcamalara ayrılan paylardır. Sosyal model ve uygulamalarını tarihsel olarak incelendiğinde üç temel aşama geçirdiği görülmektedir.

Başlangıç aşaması, yaklaşık olarak 1870-1920 arasını kapsayan bu dönem, Avrupa refah devletinin deneyim dönemidir. Bu dönemde ciddi bir sosyal hareketlilik söz konusudur. İşçi sınıfının genel oy hakkı konusundaki kitlesel eylemleri ortaya çıkmıştır. Kitlesel partiler büyümektedir. Sosyal anlamda geleneksel ilişkilerden uzaklaşılırken, özgürlük, eşitlik ve güvence istekleri artmıştır. Tüm bu ihtiyaçlar ve sosyal rahatsızlıklar karşısında deneme niteliğinde de olsa bazı yeni uygulamalara geçilmiştir. İş kazası, hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sigorta dallarının kurumsal

<sup>76</sup> Meryem Koray, Avrupa Toplum Modeli, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.93-94.

<sup>77</sup>A. k., s. 109.

gelişiminde önemli adımlar atılmıştır. Bu uygulamalar ve müdahaleler, henüz bir sosyal politika veya refah politikası niteliğinde değildir, daha çok bu dönemin rahatsızlıklarını atlatmaya yönelik geçici uygulamalardır.

İkinci aşama ise 1929'da yaşanan ekonomik kriz nedeniyle, ekonomi politikalarına duyulan güvenin azalmasıyla başlamıştır. Bu dönemle beraber yeni bir ekonomi anlayışına ihtiyaç duyulmaya başlamıştır. Bu dönemde işçi sınıfının hareketliliği artmış, bu nedenle sosyal bir uzlaşmaya olan ihtiyaç duyulmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu dönemde geçici ve gönüllü sigortalar gibi deneme niteliğindeki uygulamalar kalıcılık kazanmış ve genişletilmiştir.

Üçüncü aşama, 1950'den sonraki dönemi kapsamaktadır. Bu dönem birleşme ve yeniden yapılanma dönemi olmuştur. Bu aşamada iki genel gelişme sözkonusudur. Birincisi tüm sigorta kolları birleştirilip genel bir sigorta sistemi kurulmuş, ikincisi de bu sigorta sistemleri daha kapsayıcı bir anlatımla, sosyal güvenlik kavramı altında toplanmıştır. Ancak, refah devleti artık oldukça geniş kapsamlı bir yurttaşlık anlayışı ve sosyal haklar temeline oturtulduğu gibi eğitim, sağlık, istihdam, gelir dağılımı, çalışma koşulları, konut politikaları gibi birçok alanda kapsamlı amaçlar ve hedefler edinmiştir<sup>78</sup>.

AB içerisinde de üye ülkelerin geniş anlamda benzerlik taşıyan ve Birlik'in sosyal alanına da temel oluşturabilecek bir sosyal modelin varlığı bilinmektedir. Bu model yürürlükten kaldırılamaz mevzuat ve toplu iş sözleşmesinin her birinin rollerine; özellikle ücret, iş koşulları ve çalışma süresi, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili temel normlar bakımından ücretlilerin korunmasını amaçlayan mevzuat ve toplu pazarlığın her birinin rollerine; sendikal özgürlüğü, sosyal ilişkileri düzenleyen temel kurum olarak toplu pazarlığı ve ister seçim yoluyla, ister atama yoluyla belirlemiş olsun çeşitli organlarda ücretlilerin temsili olanağını "tanımaya"; biçimi ve yoğunluğu bir ülkeden diğerine değişen ve ücretlileri korumayı amaçlayan bir devlet müdahalesine dayanmaktadır<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> A.k., s. 186-188.

<sup>79</sup> Zeki Erdut, Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1992, s. 42.

Avrupa sosyal modeli, sisteme hayat veren ve olumlu sonuçlar vermesini sağlayan yapısal ve işlevsel niteliklere sahiptir. Bunlar, sosyal taraflar arasındaki çatışmaların demokratik yoldan çözülmesini esas alan ve bu anlamda siyasete çatışmanın siyasallaştırılması görevini yükleyen bir modeldir. Bu modelde ekonomi politikalarıyla sosyal politikaları birbirine yakınlaştıran bir anlayış öne çıkmaktadır. Ekonomi, siyasal ve sosyal politikalarla önemli bir düzeyde sosyalleştirilmekte ve temel çıkarlar arasında dengeyi bozmayacak biçimde sonuçlar üretilmesi büyük ölçüde sağlanmaktadır. Model, devletin etkin ve uzlaşma sağlayıcı bir rol oynaması üzerine inşa edilmiştir. Bu durum kendini en fazla refah politikalarında ve çalışma ilişkileri sisteminde göstermektedir.

Bu model içerisinde piyasa ekonomisi, siyasal demokrasi aracılığıyla sosyalleşmektedir ve ekonomik işleyişte piyasa kuralları kadar siyasal tercihler de önemli rol oynamaktadır. Siyasal demokrasi, siyasallaşmış sosyal çıkarlar aracılığıyla refah devletini inşa eder ve refah devleti aracılığıyla kendi işlevselliğini yeniden kurar. Piyasa ve refah devleti ilişkilerinde ise, refah politikaları ikili işlev görmektedir. Bir yandan piyasa ile demokrasi arasındaki uzlaşmanın temel unsurudur, diğer taraftan piyasanın işleyişine katkıda bulunur. Eğitime, sağlığa, istihdama yönelik sosyal politikalar, işgücü verimliliği ve üretkenlik açısından da, işyerinden beklentilerin bir kısmının sosyal-siyasal yapıya taşınması nedeniyle işe yararlar. Modelin sahip olduğu tüm bu özelliklerin günümüzde modern toplumdaki sosyal ve siyasal örgütlenmenin özelliği olduğu düşünülebilir. Fakat bu temel özelliklerin Avrupa açısından anlamı ve nitelikleriyle diğer birçok demokratik toplum arasındaki farklar oldukça büyüktür. Örneğin, örgütlenme, temsil edilme ve siyasal tutumun belirlenmesi açısından ya da çıkar gruplarının aralarındaki çatışmayı çözmeye yardımcı olacak demokratik mekanizmaların kurumsallaşması açısından Avrupa'daki gelişmeleri başka toplumlarda görmek mümkün değildir. Bu açıdan sadece sendikal örgütlenmenin ve toplu pazarlığın yaygınlığını ya da emek ve sermaye kesimlerini bir araya getiren ortak kurulların çeşitliliğini düşünmek bile Avrupa'da çatışmanın kurumsallaşması ve siyasallaşmasının taşıdığı nitelikleri anlamak açısından önemlidir<sup>80</sup>.

Avrupa sosyal modeli, katmanlı bir sistem olarak düşünülebilir. Model, Avrupa kıtası içerisinde uluslararası düzeydeki temel ilke ve kurullar bütünü olarak

---

<sup>80</sup> Koray, 121-122.

ortaya çıkmıştır. Bu kurallar ve ilkeler bütünü, Birlik üyesi ülkeler içinde birbirlerine yakın şekilde uygulanmaktadır. Özellikle Amerikan modeli ile karşılaştırıldığında bu üye ülkeler arasındaki farklar oldukça azdır. Siyasal ve ekonomik bütünleşme süreci Birlik bünyesinde sosyal uyumu hızlandırmış ve ulusal modeller arasındaki farkların daha da azalmasını neden olmuştur.

Siyasal ve ekonomik bütünleşme süreci, üye ülkelerin birbirlerine yaklaşmasına aracılık etmiş ve bunun sonucunda sosyal kaynaşma ortaya çıkmıştır. Özellikle ekonomi alanında ortaya çıkan eşgüdüm, sosyal uyumu zorunlu hale getirmiştir. Her ne kadar bu bütünleşme üye ülkelerin siyasal ve ekonomik anlamda kaynaşmalarını sağlasa da, üye ülkelerin kendi aralarında rekabet etmeleri zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu nokta da, rekabet ve dayanışma arasındaki dengenin tutturulması sosyal modelin sürdürülebilmesi açısından hayati öneme sahiptir. Bu nedenle, Birlik siyasal bütünleşme ile sosyal model konusundaki hedeflerini aynı kapsamda ele almaya başlamıştır<sup>81</sup>. AB sosyal modeli tanımlamak için üye ülkeler arasındaki temel benzerliklerden öte, Birlik bünyesinde, yaratılan sosyal modele vurgu yapmaktadır. Özellikle, Lizbon, Nice ve Barselona zirvelerinde, uluslararası düzeyde yaratılan modele atıfta bulunmaktadır<sup>82</sup>.

## **B. Unsurları**

### **1. İstihdam**

Avrupa sosyal modelinin unsurlarından birisi olan istihdam uygulamalarının Avrupa içerisinde kapsamı aktif, içerici ve sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır. Avrupa kıtasında istihdam politikası, işsizler, yaşlılar, özürllüer, sosyal bakımdan dışlanmış insanlar, emek piyasasında ayrımcılık ile karşılaşan kişilerin yaşamlarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

Avrupa sosyal modeli içerisinde çalışanların hakları ile piyasa güçleri arasında bir denge oluşturulmuştur. Avrupa sosyal modeli içerisinde istihdam ile ilgili

<sup>81</sup>Kees J. Vos, "Americanisation of the EU Social Model?", International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol.21, No. 3, 2005, s. 3-4.

<sup>82</sup>Colin Hay, Matthew Watson, Daniel Wincott, "Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models", University of Birmingham, Working Paper 3/99, s. 14.  
<http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w3.PDF>

temel olgu “emek mal değildir” ve işgücü ile ilgili ayrıntılı olarak düzenlemiş yasalarla, işe alma ve işten çıkarmaya yönelik önemli kısıtlamalar getirilmiştir. Kıta Avrupa’sında bireysel iş sözleşmeleri yerine toplu sözleşmelere öncelik verilmektedir. Ayrıca bireysel işgücü piyasası aktörlerine kısıtlamalar getirilmiştir. Merkezi pazarlık, bazı ülkelerde sendikalaşma yoğunluğu az olsa da, tüm ülkelerde oldukça geniş bir kapsama sahiptir. Sosyal politikanın şekillenmesi ve refah uygulamalarının yönetilmesinde işçilerin sosyal taraf olarak temsil edilmesi tüm üye ülkelerde sosyal ve siyasal olarak kabul edilmektedir. İşyeri temsil sistemi tüm ülkelerde yasal olarak veya üst düzey anlaşmalarla garanti altına alınmıştır. Bu sayede işverenlere keyfi uygulamaları engellenmiştir<sup>83</sup>.

Avrupa sosyal modeli temelinde önemli kazanımlarla donatılmış olan çalışanlar, dünyadaki en güçlü sosyal güvence olanaklarına sahiptir. Uzun mücadeleler sonucunda kazanılan bu haklar Avrupa Birliği yasal metinlerinde de ifadesini bulmuştur. AB içerisinde eşgüdüm sağlama çabaları, ulusal istihdam politikalarının yakınsaması sonucunu doğurmuştur. Üye ülkeler ulusal sistemlerini genel ilke ve kurallar doğrultusunda uyumlulaştırmıştır. Bu uyumlaştırma sonucunda iş yaşamının kalitesi, eşit davranma, işçilerin yönetime katılımı ve işçilere danışılması gibi alanlarda ortak uygulamalar geliştirmiş ve sosyal kaynaşma teşvik edilmiştir<sup>84</sup>.

AB içerisinde istihdam ile ilgili düzenlemeler özellikle 90’lı yıllarla beraber artış göstermiştir. Avrupa Konseyi, Antlaşmalar ile çizilen yasal sınırlar içerisinde yeterli düzeyde iş yaratılması amacıyla önlemler almıştır. 1988 yılında yayımlanan 2052/88 sayılı Tüzük ve 1993 yılında yayımlanan 2081/93 sayılı Tüzük ile Avrupa düzeyinde istihdam ile ilgili temel hedefler ortaya konmuştur; uzun dönemli işsizlik ile mücadele, genç işçilerin işgücü piyasasına dâhil edilmesi, çalışanların gelişen teknoloji ve üretim sistemlerine ayak uydurmalarının sağlanmasıdır<sup>85</sup>.

Kasım 1997 yılında Lüksemburg Zirvesi’nde oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS), Avrupa istihdam politikasının temellerinin belirlenmesini ve diğer

<sup>83</sup> Richard HYMAN , “Trade Unions and the Politics of the European Social Model” , Economic and Industrial Democracy, Vol. 26, No. 1, 2005, s. 21.

<sup>84</sup> Vos, s. 12.

<sup>85</sup> Catherine Barnard, Simon Deakin, “A Year of Living Dangerously? EC Social Rights, Employment Policy and EMU”, Industrial Relations Journal No.30, Vol.4, Oxford, 1999, s. 356



Birlik politikalarıyla bağların güçlendirilmesini sağlamıştır. Mart 2000'de yapılan Lizbon Zirvesinde, AİS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel iyileştirilmesi ve 2010'a kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır. Bu zirvede AB'nin, gelecek 10 yılda, daha rekabetçi ve dinamik bir bilgi ekonomisi haline gelmesi, tam istihdama yeniden ulaşması, istihdam oranını %70'e ve kadın istihdam oranını %60'a kadar artırması gibi somut hedefler ortaya konmuştur. Tüm bu hedefler Avrupa düzeyinde dinamik, sürekli geliştirilen, çok taraflı katılımı ve denetimi öngören yapısı ile diğer sosyal politika alanlarında da model olarak alınabilecek önemli bir koordinasyon yöntemini ortaya koymuş ve ulusal istihdam politikalarına olan müdahaleyi artırmıştır.

İstihdam konusu AB içerisinde, ilk defa 1997 yılında Amsterdam Anlaşması'nda resmi bir amaç olarak tespit edilmiş, yine aynı yıl yapılan Lüksemburg Konseyi ile ortak politikalar uygulamaya konulmuştur. 2000 yılında yapılan Lizbon Zirvesi ile AİS eylem programı kurumsallaştırılmıştır. AİS, istihdam politikalarının Birlik düzeyinde ele alınmasına ve üye ülkelerin belirlenen ortak hedefler doğrultusunda politikalar yürütmesine neden olmuş, böylece Birlik'in istihdam ve işgücü politikalarında ortak hedefler doğrultusunda bir model oluşturmaya yöneldiğini göstermiştir. Ayrıca Strateji, istihdam politikalarının üye devletlerde nasıl uygulanacağına dair yol gösterici bir siyasi çerçeve çizmiştir<sup>86</sup>.

## 2. Sosyal Diyalog

Endüstrileşmenin başlangıcında ortaya çıkan sorunlar, işçi sınıfının örgütlenmesine neden olmuştur. İşçi sınıfı örgütlenmesinin başlangıçtaki politikası kapitalist sistemi ortadan kaldırmak için siyasal mücadele yapmaktan yana olmuştur. Buna karşılık işverenler de, çalışma ilişkilerine ne devletin ne de sendikaların müdahale etmesini istemişlerdir. Bu durum iki taraf arasında düşmanca nitelendirilebilecek bir çatışmanın doğmasına neden olmuştur. Her iki tarafın birbirlerine olan bu düşmanca tavrı savaşlar ve sonrasında ortaya çıkan demokratik açılımlar sayesinde dönüşüme uğramışlardır. Savaşlar, özellikle devletin sendikalaşma ve toplu pazarlık karşısındaki tavrını değiştirmek açısından önemli rol oynamıştır. İngiltere'de Whitley Komitesi'nin, Almanya'da Cumhuriyet Hükümeti'nin

<sup>86</sup> Wolfgang Lecher, "Labour Relations and Social Model- Triadic Comparison", No. 97.02.01, 1997, s. 14, <http://www.etui-rehs.org/publications/DWP/lecher.pdf>, Erişim: 26.05.2006

Birinci Dünya Savaşından hemen sonra ekonomik krizlerinde etkisiyle, sendikalaşmayı ve toplu pazarlığı kolaylaştıran düzenlemeleri hayata geçirmişlerdir. Bu dönem içinde işçi sendikalarının kurulması kolaylaştırılmış ve genel oy hakkı elde edilip işçi sınıfının haklarını koruyacak siyasal partiler kurulmaya başlanmıştır. Bu durum sendikaların kendi alanlarını siyasal mücadeleden ayırmaya başlamalarına neden olmuştur. Bu dönemde ilk kez, sendikalar çalışma ilişkilerini iyileştirmek için oluşturulmuş sürekli bir birlik olarak tanımlanmıştır. Sendikaların çalışma ilişkilerinde iyileştirme işlevini üç farklı yolla kullanmaları öngörülmüştür. Bu yollar: tek taraflı olarak kural koyma gücü kazanarak, işverenlerle yaptıkları toplu pazarlık, yasama gücünü etkileyerek. Böylece sendikalar, siyasal bir mücadele aracı olmaktan çıkmış, çalışma ilişkilerinde işçilerin güç kazanmasını, işverenlerle arasındaki güç dengesinin eşitlenmesini ve daha hakça koşullar getirilmesini sağlayan araçlar olarak görülmeye başlanmıştır. İşçi sendikalarının kabulü ve toplu pazarlığın yaygınlaşmaya başlaması, işveren örgütlerinin de ortaya çıkmasına yol açmıştır. İşverenlerin örgütlenmesi ile beraber, pazarlıklar iş düzeyi yerine çok sayıda işverenin katıldığı işkolu pazarlıklarına doğru yönelmiştir. İşverenlerin örgütlenme çabalarının altında yatan temel neden ise gün geçtikçe güçlenen sendikaların ve onların sosyalist eğilimlerinin ortadan kaldırılması olmuştur<sup>87</sup>.

Avrupa'da sendikaların güçlü siyasal eğilimleri ve toplu pazarlıkların kabulü Avrupa sosyal modelinin inşası açısından önemli rol oynamıştır. Böylece, tarihsel ve sosyal koşullar, öte yandan tarafların siyasal ve ideolojik tercihleri Avrupa'da sosyal modelin kurumsallaşmasına ve tüm kıtayı etkilemesine yol açmıştır<sup>88</sup>.

Avrupa sosyal modelinin en önemli unsurlarından birisi işveren ve işçiler arasında kurumsallaşmış ilişkilerdir. Bu durumun en önemli sonucu Avrupa sosyal diyalogudur. Avrupa sosyal diyalogu, sosyal modelin ayrılmaz ve vazgeçilmez bir parçasıdır. Ekonomik faaliyetin iki tarafını (işçi ve işveren) temsil eden sosyal taraf örgütlenmeleri tarafından yürütülen tartışmalar, müzakereler, görüşmeler ve ortak faaliyetlerin tümü Avrupa sosyal diyalogunu oluşturmaktadır. Avrupa düzeyinde sosyal diyalogun iki temel biçimi vardır: Avrupa'daki işveren örgütleri ve işçi sendikaları arasındaki iki taraflı diyalog ve

---

<sup>87</sup> Koray, s. 143.

<sup>88</sup> A.k., s. 145.

sosyal taraflarla kamu yetkilileri arasında karşılıklı etkileşimi de içeren üç taraflı diyalog.

Avrupa sosyal diyalogu sürecinde, Avrupa'da farklı iş kollarında yer alan sosyal tarafların ortaklaşa ürettikleri 40 metni de içeren pek çok çıktı ortaya konmuştur. Sorumluluk, dayanışma ve katılım ilkeleri esasında yürütülen Avrupa sosyal diyalogu, AB'ye üye ülkelerin çoğunda mevcut bulunan ulusal sosyal diyalog uygulamalarını bütünlemektedir. Ayrıca, Avrupa Sosyal standartlarının tanımlanmasıyla ilgili olarak sosyal tarafların katkı sağlamasına olanak tanıyan temel bir araçtır ve Avrupa Birliği'nde yönetişimin hayata geçirilmesinde büyük bir rol oynamaktadır. Avrupa düzeyinde sosyal diyalog, Avrupa Toplulukları Antlaşması'nda ve bazı önemli Avrupa Konseyi toplantılarında, özellikle Laeken ve Barselona Zirveleri'nin sonuç bildirgelerinde resmen vurgulanmış ve güçlü bir yer edinmiştir.

Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın 138. ve 139. maddelerinde, Avrupa sosyal diyalogunun, Avrupa siyasal bütünleşme sürecinde önemli bir oynadığı ifade edilmiştir. Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın 138. Maddesi, Avrupa düzeyinde sosyal tarafları oluşturan örgütlere, Antlaşma'nın 137. Maddesinde ortaya konulan istihdam ve sosyal konularla ilgili çeşitli başlıklar üzerinde istişare olanağı sunmaktadır. 138. Madde, zorunlu olarak iki aşamalı bir istişare usulüne yer vermektedir: İlk aşamada Komisyon sosyal taraflara girişimin olası yönleri hakkında görüş sorar; ikinci aşamada ise girişimin içeriği üzerinde durulur. Eğer sosyal taraflar istişare sürecinin bu iki aşamasında iki taraflı müzakerelere katılmak yönünde karar almamışlarsa ve Komisyon söz konusu alanda Topluluk eylemini halen gerekli görüyorsa, Topluluk girişiminin hazırlanmasına yönelik çalışmaları kendisi başına başlatacaktır<sup>89</sup>.

Avrupa düzeyinde sosyal diyalog iki taraflı ve üç taraflı olmak üzere iki farklı yapıda ortaya çıkmaktadır. İki taraflı sosyal diyalog için öngörülen yapılar şu şekildedir: *Sosyal Diyalog Komitesi*; Sosyal tarafları oluşturan örgütlerin yer aldığı bu Komite altında, makro-ekonomik konularda, istihdam/ işgücü piyasası konularında ve eğitim ve öğretim ile ilgili konularında çalışmalar yürüten üç teknik çalışma grubu ile Avrupa düzeyindeki sosyal tarafların faaliyet

---

<sup>89</sup> EC, The European social dialogue, a force for innovation and change, European Community Brussels, 26.6.2002 COM(2002) 341 final,  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/jul/socdial\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/socdial_en.pdf), Erişim: 28.05.2006.

gösterdikleri iş kollarında çalışmalar yürüten iş kolu sosyal diyalog komiteleri oluşturulmuştur. *İrtibat Kurulu*; Avrupa düzeyinde hem iş kolları arasında hem de iş kolları düzeyinde sosyal tarafları oluşturan örgütler arasında iki taraflı danışma ve istişare süreçleri için alan sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. *Sosyal Diyalog Zirvesi*; farklı sanayi kolları arasında sosyal tarafları bir araya getiren ve başkanlığını Komisyon Başkanının yaptığı, sosyal diyalogu düzenli aralıklarla canlandıran veya yeniden başlatan üst düzeyde toplantılardır. Sosyal Diyalog Zirveleri, üye ulusal örgütlerin temsilcilerinin katılımıyla genel kurul şeklinde yapılmaktadır.

Avrupa düzeyinde üç taraflı sosyal diyalog görülen yapılar: Avrupa Konseyi Başkanlığı, 1997 yılından beri Avrupa Konseyi toplantıları öncesinde sosyal tarafları üç taraflı toplantıya davet etmektedir. Aralık 2000'de Nice Zirvesi sonuç kararlarında bahar dönemi Avrupa Konseyi'nden önce sosyal taraflarla yıllık toplantı yapılması öngörülmüştür. 6 Mart 2003 tarihli Konsey Kararına göre Üç Taraflı Sosyal Zirve oluşturulması öngörülmüştür. Oluşturulan sosyal zirveye Konsey Başkanlığı ve altındaki iki Başkanlık, Komisyon ve Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği üst düzey temsilcileri katılmaktadır<sup>90</sup>.

Avrupa sosyal diyalogu ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda ortaya çıkan gelişmelerin önemli bir itici gücüdür. AB'nin Lizbon Zirvesi'nde ortaya koyduğu dünyanın rekabet yeteneği en güçlü ekonomisi haline getirmek olarak ifade edilen hedeflere ulaşılmasında kilit bir rol oynamaktadır. Ayrıca Avrupa düzeyinde çalışan tüm kesimlerin karar alma sürecine etkin olarak katılımın sağlanması Avrupa siyasal bütünleşme sürecinde AB'ne önemli düzeyde güç vermektedir.

### **3. Sosyal Koruma**

Avrupa sosyal modeli sosyal politikalar için müdahaleleri kapsayan geniş bir düşünce sistemine dayanmaktadır. Avrupa Birliği içerisinde, sosyal modelin dayandığı temel ölçütler olan demokrasi, bireysel haklar, toplu pazarlık, fırsat eşitliği ve herkes için sosyal refah ve dayanışma Birlik açısından çekirdek değerler olarak

<sup>90</sup> EC, What is the social dialogue?, European Community, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/dialogue_en.htm), Erişim: 28.05.2006.

belirlenmiştir. Yaratılan sosyal model Birlik içerisinde uyumun anahtarı olarak görülmüştür. Lizbon Zirvesi'nde istihdam alanında ortaya konan hedefler (üye ülkeler sosyal politika alanında ortak sorun alanları belirlemiş ve ortak hedefler doğrultusunda Birlik düzeyinde karar almayı kabul etmişlerdir.) ve Nice Zirvesi'nde oluşturulan Sosyal Güvenlik Komitesi ile ekonomik bütünleşme hedefi ile başlayan AB hedefi, siyasal ve sosyal bütünleşme yolunda ilerlemektedir<sup>91</sup>. Avrupa kıtasında ülkeler arasında örgütlenme açısından farklılıklar olsa da, tüm ülkeler aynı kurumsal karaktere sahip sosyal güvenlik yapılarına sahiptirler. Avrupa sosyal modeli çerçevesi etrafında şekillenen sosyal güvenlik Avrupa kıtasında uzun dönemli bir nitelik taşımaktadır. Sosyal güvenlik bireysel eylemler üzerinde kritik bir etkiye sahiptir. Sosyal güvenlik geleceğe dair belirsizliği ortadan kaldırır ve uzun dönemli bakış açısı sağlar<sup>92</sup>.

Avrupa düzeyinde, sosyal model normatif yapıya kavuşmuş olmamasına rağmen temel ve evrensel prensipler temelinde ortak bir yapı mevcuttur. Bu ortak yapı sosyal adaletin siyasal bir hedef olarak belirlenmesi, sosyal politikanın üretken rolünün kabul edilmesi ve ekonomik etkinliğe olan katkısı, sosyal taraflar arasında yüksek düzeyli pazarlığın geliştirilmesi. AB içerisinde bu temel ölçütler çerçevesinde ortak değerler ve hedefler belirlenmiştir. Avrupa sosyal modelini dünyanın diğer yapılarından farklı kılan en önemli özellik, model içerisinde devletin rolüdür. Özellikle devletin sivil toplum ve piyasa ile olan ilişkisidir. Diğer modellerden ayrılan diğer bir nokta ise sosyal hakların tanınması ve kamu gücünün bu haklar temelinde kullanımınıdır. Avrupa sosyal modeli içerisinde devlet sosyal politika ve endüstri ilişkileri alanında yasal çerçevenin oluşturulmasında en önemli unsurdur. Endüstri ilişkilerinin karmaşılaşmasına paralel olarak devletin müdahalesi de artmıştır. Bu nedenle devlet çalışma koşullarında asgari standartları, sağlık ve güvenlik, ücretler ve çalışma saatleri konularında işçinin işveren karşısındaki zayıf konumunu dengelemek amacıyla müdahalelerde bulunmuştur<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Julia S. O'Connor, "Measuring Progress in the European Social Model: Policy Coordination, Social Indicator on the Social Policy Agenda in the European Union", School of Policy Studies University of Ulster, Ireland, 2003, s. 17.

<sup>92</sup> George Vobruba, "Conceptualising the Impact of Economic Globalisation on the European Social Model", European Research Centre, Cross-National Research Papers 7 No.1, November, 2003, s. 9

<sup>93</sup> Ron Bean, Comparative Industrial Relations, An Introduction to Cross-National Perspectives, Croom Helm Pres, London, 1985, s. 100.

Avrupa sosyal modeli müdahaleye ve planlamaya dayanmaktadır. Ekonomik düzenlemeler, çalışma koşulları, ücret düzeyleri ve yatırımları göz önünde bulunduran arz ve talep yanlı uygulamalardır. Ayrıca kamu, temel sosyal hakların uygulanması, etkin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi ve sosyal farklılıkların azaltılması konusunda piyasaya müdahale etmek zorundadır. Sosyal hakların temel yapısının değiştirilmesi yasaklanmıştır. Bu nedenle ABD ve Avustralya'da da refah devleti mevcuttur fakat anayasal anlamda sosyal değildir<sup>94</sup>. Avrupa sosyal modeli ABD modelinden farklı olarak ekonomik güvensizliğe, eşitsizliğe karşı büyük bir koruma sağlamaktadır.

Avrupa'da özellikle II. Dünya Savaşı sonrası sosyal politika alanında önemli adımlar atılmış, bu adımlar sonucunda Avrupa sosyal haklar açısından dünyanın diğer yerlerine göre oldukça ilerlemiştir. Yüksek düzeyli gelir güvencesi, fakirlikle mücadele ve tüm vatandaşları kapsayan geniş sosyal hizmetler Avrupa kıtasında çoğu ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa kıtasında bu denli geniş bir risk dizisinin hayata geçirilmesinin temel nedeni II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik canlanma ve bunun sonucu Avrupa kıtasının dünyanın diğer kesimlerine nazaran daha fazla gönence sahip olmasıdır<sup>95</sup>.

Avrupa kıtasında 1930 öncesi gelir güvencesi, iş garantisi, aile ve çocuk bakımı, sağlık sigortası, emeklilik ve yaşlı bakımı gibi sosyal riskleri kapsayan konularda düzenlemeler oldukça kısıtlı kalmış, özellikle işsizlik yardımları bunalım döneminde<sup>96</sup> kapsam dışı bırakılmıştır. 1930 sonrası tüm Avrupa kıtasında sosyal politika alanında önemli bir dönüşüm sağlanmış ve 1930 öncesine göre sosyal kapsam genişletilmiştir. Avrupa kıtasının 1950 sonrası makroekonomik performansı

---

<sup>94</sup> George Katrougalos, "The European Model of Protection of Social Rights, Athena, 2003, s. 3, [www.bibliojuridica.org/libros/4/1728/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1728/5.pdf), Erişim: 28. 05. 2006.

<sup>95</sup> Assar Lindbeck, "The European Social Model: Lessons for Developing Countries", Asian Development Bank Economics and Research Department Working Paper Series, No.11, May, 2002, s. 4.

<sup>96</sup> Amerika Birleşik Devletlerinde başlayıp bütün dünyaya yayılan bunalım. 1932 yılına kadar sürmüş olan bunalımın en belirgin nedeni, tüketilemeyecek kadar fazla üretim yapılmasından ve bu düzene uygun yapıların oluşturulmamasından kaynaklanan iktisadi dengesizliklerin yol açtığı gelişme ve büyüme sorunları olarak özetlenebilir. Faruk Sönmezoğlu, s. 120.

oldukça yüksek olmuş ve bunun sonucunda iyi bir gelir güvencesi ve kapsamlı sosyal korumanın ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>97</sup>.

Devletin destekleyici ve yasa koyucu rolü, çalışma ilişkilerinin hem genel çerçevesini çizmekte ve sendikal hakların boyutları buna göre belirlenmekte, hem de getirdiği asgari standartlarla toplu pazarlıklar için başlangıç noktasını ortaya koymaktadır. Devletin çalışma ilişkilerine müdahalesi düzenleme, denetim ve yaptırım olarak belirlenebilir. Devlet, sendikalaşma, toplu pazarlık ve toplu iş uyuşmazlıkları önündeki engelleri kaldırabilir ve sendikal hakların kullanılmasını kolaylaştırıcı bir rol oynayabilir. 1950 sonrasında birçok Avrupa ülkesinde karşılaşılan durum budur. Uygulamaya konulan Keynezyen ekonomi politikaları<sup>98</sup> da bu yapıya temel olmuştur<sup>99</sup>.

1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması temel ilke olarak, Ortak Pazar ve üye devletlerin ekonomik politikalarının birbirlerine yaklaştırılması yoluyla topluluk içerisinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir biçimde geliştirilmesini, devamlı ve dengeli genişlemesi, istikrarın artırılması, hayat standardının süratle yükselmesi ve üye devletler arasında daha sıkı ilişkiler kurulmasını topluluğun başlıca görevi olarak belirlemiştir (mad.2).

Avrupa Birliği bu temel hedef doğrultusunda, tüm üye ülkeleri kapsayacak ortak bir yapı yerine ortak değerler ve hedefler doğrultusunda ulusüstü bir sosyal yapı kurmaya çalışmaktadır. Bu açıdan bakıldığında AB'nin üye ülke sosyal politikaları üzerindeki etkisi inkâr edilemez. Bu noktada anahtar rol, AB Kurumlarına özellikle de Komisyona düşmektedir. Komisyon, AB'nin politikalar geliştiren, hükümetler arası işbirliğini gözeten, Avrupa Birliği düzeyinde politika uyumlaştırmalarını sağlayan ulusüstü kurumudur. Komisyon'un temel sosyal politika yetkileri, kural oluşturma fırsatını kullanması temelinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sosyal politika alanında Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu'nun etkileri de

---

<sup>97</sup> Lindbeck, s.5.

<sup>98</sup> Keynesci ekonomik politikalarına göre; tam istihdamın sağlanabilmesi için efektif talebin kamu harcamaları yoluyla devamlı olarak yeterli genişlikte tutulması gerekir. Buna göre devletin ekonomiye bilinçli müdahalesi söz konusudur. Bu müdahale piyasa ekonomisinin yerine geçmemekte, tersine onu güçlendirmektedir. Roma Turanlı, Tamer İşgüden, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, Bilim Teknik Yayınları, İstanbul, 1987, s. 179.

<sup>99</sup> Koray, s. 160.

mevcuttur. AB Kurumları tüm Avrupa'yı kapsayan ilke ve kurallar çerçevesinde sosyal politikayı şekillendirmektedir<sup>100</sup>. AB düzeyinde şekillenen bu ortak ilke ve kurallar ulusal düzeyde ortak politikaların hayata geçirilmesini sağlamış, Temel Haklar Şartı'nın Avrupa Anayasa'sına dâhil edilmesiyle, sosyal koruma alanında AB düzeyinde ortak bir modelin yaratılmasına yönelik adımlar atılmıştır.

#### **4. Sosyal Kaynaşma**

AB içerisinde üye devletlerin sosyal yapılanması insan haklarına, hukukun üstünlüğüne dayalı bir demokrasi ve refah devleti üzerinde şekillenmiştir. AB'nin tüm üye ülkeler açısından ortaya koyduğu temel ilkeler, AB'yi salt kurumsal veya biçimsel bir yapıdan çok sosyal birlikteliğin ön plana çıktığı bir yapıya dönüştürmüştür. AB'nin bütünleşme süreci özünde sosyal değil ekonomik bir temele dayalı olarak başlamış, fakat bütünleşme sürecinde sosyal boyut ve sosyal kaynaşma sürekli var olmuştur. AB ekonomik birleşme hedefiyle yola çıkan bir kurumsallaşma olmakla birlikte, Avrupa kıtasına özgü sosyal yapının temel niteliklerini de yansıtan özellikler göstermektedir. Bu durum, sadece piyasa ekonomisi ve demokrasiye verilen önemden değil, benimsediği uzlaşma ağırlıklı ilişkiler, sosyal konular, sosyal dayanışma ve sosyal kaynaşma konularındaki temel eğilimleriyle de ortak bir modelin özellikleri AB düzeyine yansıtılmıştır. Özellikle sosyal kaynaşmaya yönelik çalışmalar 1970'li yıllardan sonra hızlanmış, Maastricht Antlaşması sonrası belirginleşmiş ve Amsterdam Antlaşması ile sonrasında ise güçlenmiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın 136. maddesi (eski 117 mad.) ile Avrupa Topluluğu ve üye ülkeler sosyal politika alanında ortak sorumluluk altına girmişlerdir. Sosyal politika hedefleri belirlenmiş ve bu kapsamda 18 Ekim 1961'de Avrupa Sosyal Şartı ve 1989'de Çalışanların Temel Haklarına Dair Topluluk Şartı imzalanmıştır. Bu hedefler istihdamın artırılması, çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesi, uygun sosyal güvenliğin sağlanması ve yönetim ile çalışanlar arasında diyalogun sağlanmasına yönelik ortak iradeyi ortaya koymuştur. Oluşturulan temel hedefler tüm üye ülkeleri kapsayan ve bu kapsamda AB'ye sosyal politika ilke ve kuralları doğrultusunda düzenlemeler yapma yetkisi vermiştir. Bu durum ulusal

---

<sup>100</sup> Katrougalos, s. 4.



düzeydeki politikaların aynı hedefler doğrultusunda yönlendirilmesini sağlayarak ulusüstü bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>101</sup>.

AB sosyal politika alanında sürükleyicilik görevi yüklenmiş ve Avrupa sosyal alanı yaratılarak sosyal dayanışma ve sosyal kaynaşma kavramları sosyal politikalarda temel felsefe olmuştur. AB’de bireyin üretici ve tüketici olarak gelişmesi ve önceliği, sosyal kaynaşmanın güvencesidir. Bunun için öncelikle çalışma hayatının çalışanların lehine olarak düzenlenmesi ve demokratikleşmesi, istihdamın geliştirilmesi, kişinin çok boyutlu gelişmesi için ömür boyu eğitiminin garanti altına alınması, hak, bilim teknoloji, çevre, sanayi politikalarının sosyalleşmesi, bölgesel politikalar, AB içerisinde sosyal kaynaşmanın yaratılmasının sonuçlarıdır. Böylece sosyal politika dinamik bir kavram olarak ele alınmıştır. İşçi-işveren diyalogu ve katılım öne çıkmış; devlet denge unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal politikalar iktisadi politikaların önünde yol açıcı ve destekleyici olarak görülmektedir<sup>102</sup>. Tüm bu unsurlar Avrupa düzeyinde yaratılan sosyal kaynaşmanın sonucu olarak ortak değerler ve hedefler etrafında şekillenmiştir.

---

<sup>101</sup> EC, The legal framework following the Treaty of Amsterdam, European Community, s. 1, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>, Erişim: 01.06.2006.

<sup>102</sup> İlhan Dülger, “Avrupa Birliği Ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü”, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Dergisi, Sayı 8, Mart, 2005, s. 2, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=49&id=4](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=49&id=4), Erişim: 26.05.2006.

## İKİNCİ BÖLÜM

### SİYASAL BÜTÜNLEŞME VE SOSYAL POLİTİKA

#### A. Bütünleşme Sürecinde Sosyal Hedefler

1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) malların, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbestçe dolaşacağı bir Avrupa yaratılması yolundaki iradeyi ortaya koymuştur. Serbest ticaret, gümrük birliği ve serbest dolaşım, özellikle istenen unsurlar olmuşlardır. Topluluğun her üyesi bu ortaklıktan ve serbestleşme yolundaki Avrupa pazarından ekonomik büyüme ve ticaret artışı yoluyla refah ve barış hedeflerine ulaşmak istemişlerdir. Gerçekten, Almanya, siyasal itibarını yeniden kazanmayı ve sanayi mallarının ihracatını artırmayı, Fransa sanayileşmeyle birlikte tarımsal ürünlerinin pazarını genişletmeyi, Hollanda yük taşımacılığındaki gelişmişliği ile artan ticaretten yararlanmayı, İtalya ve Belçika sanayileşmelerini hızlandırmaya yönelik destekler alacaklarını düşünmüşlerdir. Üye ülkeler arasındaki gümrükler kaldırılır ve ekonomik bütünleşmenin temelleri atılırken, Roma Antlaşması'nda belirli sosyal kaygıların da dile getirildiği görülmektedir.

*Antlaşma'nın başlangıcında, Avrupa halkları arasında daha sıkı bir işbirliğinin temellerini atmak; Avrupa'yı bölen engelleri ortadan kaldırarak, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunmak; halkların, yaşam ve çalışma koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesine çalışmak; ekonomik gelişmede istikrarı, dengeyi, rekabette dürüstlüğü güvence altına almak için mevcut engellerin kaldırılmasına yönelik ortak bir görüş ve eylem birliğinin gerekli olduğuna inanmak; değişik bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılığını azaltarak, daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarındaki gecikmeyi gidermek ve tüm ekonomilerin uyumlu biçimde kalkınmalarını sağlamaya önem vermek temel ilkeler olarak sıralanmıştır.*

Kuruluş döneminde Topluluk'un sosyal politika alanında önemli bir etkinliği olmamıştır. Fakat, Topluluk sosyal alana tümüyle kayıtsız da kalmamıştır.

Örneğin, Roma Antlaşması'nın kabulünden sonra istihdam sorunlarını çözmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu<sup>103</sup> ve ardından Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Bu gelişmeler AET'nin sosyal alandaki duyarlılıklarının ifadesi olmuştur<sup>104</sup>.

AET'nda sosyal alandaki sınırlı girişimlere rağmen, 1960'ların sonuna doğru, ekonomik ve siyasal gelişiminin tek başına Topluluğun tüm sosyal sorunlarını çözmeye yetmediği, hatta pek çok durumda yenilerini yarattığı, giderek anlaşılmaya başlamıştır. Refah düzeyi hızla yükselmesine karşın, Topluluğun belirli sektör ve bölgelerinin genel ekonomik gelişmeden beklendiği gibi pay alamadığı ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle, refah artışının dengeli gerçekleşmediği ve Topluluğun çeşitli bölgelerinde yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilemediği ve kadınların özellikle ayrımcılıkla karşı karşıya kaldığı bilinmektedir<sup>105</sup>. Avrupa'da ekonomik ve siyasal bütünleşme gerçekleştirilecekse, yurttaşlarının pazarın doğal güçlerine karşı korunmasını sağlayacak Topuluk düzeyinde sosyal politikaya gereksinmesi vardır<sup>106</sup>.

Topluluğun etkin bir sosyal politikaya sahip olması için Komisyon'un olumlu ve müdahaleci girişimleri Topluluk gündemine taşınması ve tartışmaya açması gerekmiştir. Sosyal politika alanındaki tartışmaları uyarayan en önemli unsur Topluluğun katı bir bürokratik görüntüye sahip olması ve bu anlamda bir taraf olarak sürece katılma gereğidir. Bu nedenle üye ülkeler, 1972 tarihinde Paris'te yapılan genişleme öncesi Zirve Konferansı'nda, sosyal alanda çok daha etkin çalışmalar yapılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu bağlamda, atılacak somut adımlar ve

---

<sup>103</sup> Avrupa Sosyal Fonu Roma Antlaşması'nın 123. maddesi uyarınca 1961 yılında kurulmuştur. Fon'un

amaçları arasında işgücünün istihdam olanaklarının artırılması, yaşam düzeyinin ve kalitesinin yükseltilmesi ve hem mesleki, hem de coğrafi hareketliliğinin artırılması yer almaktadır. Fon, Komisyon'a yardımcı olarak işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir Komite tarafından yönetilmektedir. TAS ile beraber Fon'un işlevi Birlik içerisindeki ekonomik ve sosyal gelişmeyi gerçekleştirecek bir konuma evrilmiştir. Karluk, s. 387.

<sup>104</sup> Koray, s.233-234.

<sup>105</sup> Melek Eğilmez, Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası, Avrupa Topluluğu Basın ve Enformasyon Bürosu, Müve Matbaası, Ankara, 1978, s.10.

<sup>106</sup> A.k., s.11.

bunları destekleyecek parasal kaynakları kapsayan bir eylem programının hazırlanmasına karar vermişlerdir<sup>107</sup>.

Paris Zirvesi'nde ortaya atılan önerilere uygun olarak, Komisyon, 1973'te Topluluk Sosyal Eylem Programı'na ilişkin bir dizi tasarı hazırlamıştır. Sosyal Eylem Programı kapsamındaki tasarımı, Konsey 21 Ocak 1974 tarihinde kabul etmiştir. Üye ülkeler, Topluluğun Program kapsamına alınacağını umduğu tüm tasarıları benimsemekle birlikte, belirtilen amaçlara yönelik önlemler alınmasını karara bağlamıştır. Topluluk'ta tam ve daha iyi istihdam, ileri yaşam ve çalışma koşulları, sanayiye ilişkin kararlara üye ülkeler ve Komisyonun ve işçilerin de işletme yönetimine katılmalarının özendirilmesi kararlaştırılmıştır<sup>108</sup>.

Konsey'in kabul etmiş olduğu bu programla Topluluğun sosyal politikası ile diğer politikalar arasındaki uyumun artırılması yönünde irade beyanı ortaya konulmuştur. Programın kabul edilmesinin ardından Konsey sosyal politika alanında önemli yönergeler<sup>109</sup> kabul etmiştir<sup>110</sup>. Bir başka deyişle, Topluluk sosyal alana müdahalesini artırmıştır. Özellikle, fırsat eşitliği, sakat ve göçmen çalışanlar ile işgücü piyasasından dışlananlar için yapılan düzenlemelerle önemli ilerlemeler kaydedilmiştir<sup>111</sup>.

Komisyon'un sosyal politika alanındaki çabaları, İngiltere'de Muhafazakâr Partinin güçlenmesi ile sekteye uğramıştır. Siyasal bütünleşme sürecine her zaman kuşku ile yaklaşan İngiltere sosyal politika alanındaki kaynaşma çabalarına da karşı çıkmıştır. İngiltere'de Muhafazakâr hükümet sosyal politika alanında Topluluğun artan müdahaleci yaklaşımına tamamen karşı olduğunu Konsey'de dile getirmiş ve 1980'li yıllar boyunca her türlü öneriyi veto etmiştir.

<sup>107</sup> Paul Teague, John Grahl, Industrial Relations and European Integration, Lawrence&Wishort Pres, London, 1992, s.75.

<sup>108</sup> Eğilmez, s.25-26.

<sup>109</sup> Bütün üye ülkeleri varılmak istenen sonuç bakımından bağlar, fakat uygulama, araç, biçim ve yöntem saptanması aşamalarında ulusal makamlar tercihte bulunma yetkisine sahiptir. Sahir Özdemir, "Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri", Devlet Planlama Teşkilatı, AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayınları, Mayıs, 2001, s. 2.

<sup>110</sup> Bu yönergeler, toplu işten çıkarma (1975), işletmenin devri (1977), işverenin iflası (1980), cinsiyet ayrımcılığına ilişkin eşit ücret (1975), eşit muamele (1977) ve sosyal güvenlik alanında eşit muamele (1979) ile ilgilidir. Bilgi için Bkz. Eğilmez, s. 26.

<sup>111</sup> Teague, Grahl, s.75-76.

Topluluk tarafından hazırlanan yasal düzenlemeler ve uygulanan politikalar, Topluluğa sosyal politika alanında güç kazandırmıştır. Diğer taraftan, bütünleşme açısından kapsamlı bir nitelik taşımasa da, Toplulukta sosyal politikanın kurumsal anlamda gelişimi, gelecekte yaratılması düşünülen ortak sosyal modele yönelik önemli bir adım niteliğindedir<sup>112</sup>.

Bu anlamda, sağlanan ilerlemeler siyasal bütünleşme ve sosyal politika açısından yeterli düzeyde olmasa bile, Toplulukta belirgin bir iradenin varlığı anlaşılmaktadır. Tindemans Raporu'nda konuya ilişkin önemli saptamalarda bulunulmuştur<sup>113</sup>. Rapor'a göre 1980 yılına kadar ekonomik ve parasal birliğin kurulması, ortak bir dış politikanın yürütülmesi ve ortak sosyal politikaların uygulanması yoluyla bütünleşme sürecinin tamamlanması öngörülmüştür. Ancak, üye ülkeler arasında kendi ulusal egemenliklerini koruma kaygısıyla ciddi görüş ayrılıklarının varlığı önemli bir gerçekliktir ve bu nedenle ekonomik başarılarla rağmen bu yıllarda daha ileri adımlar atma olanağı bulunamamıştır. Fakat bu tartışmalarla Avrupa'nın bütünleşme süreci önemli bir ivme kazanmıştır.

## **B. Ekonomik Kriz ve Yeni Hedefler**

Topluluk, 1970'li yıllarda, ileride düşünülen ekonomik ve mali bütünleşmeyi göz önünde tutarak, bütünleşmenin tamamlayıcı etmeni olarak üye ülkelerin sosyal politikalarının eşgüdümünü sağlamayı amaçlamıştır. Bu anlamda, kısmen başarı sağlanmıştır.

Toplulukta yaşanan bir diğer önemli gelişme ise, 1973 yılındaki ilk petrol şoku ile gün yüzüne çıkan ekonomik ve sosyal krizdir. Krizin sadece genel konjonktürden kaynaklanmadığı, aynı zamanda dünyadaki köklü değişimlerin de habercisi olduğu çok geçmeden anlaşılmıştır. Dünyanın en eski ve köklü sanayilerine sahip AT ülkeleri, bu dönemde sanayi toplumu olma özelliklerinin bir

---

<sup>112</sup> A.k., s.76.

<sup>113</sup> EC, Bulletin of the European Communities, "European Union, Report by Leo Tindemans", European Community No.1/76, 25 Aralık 1975, [http://aei.pitt.edu/942/01/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf)

sınavdan geçtiğinin bilincine varmışlardır<sup>114</sup>. Özellikle, birinci petrol şoku sonrası ulusal ekonomilerde, stagflasyon<sup>115</sup> kalıcı hale gelmeye başlamıştır. 1979 yılında ortaya çıkan ikinci petrol şoku 1930'lardan beri görülmeyen işsizlik oranlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Düşük büyüme, artan sosyal harcamalar ve yinelenen ekonomik dengesizlikler birçok Avrupa ülkesinin mali kriz içine girmesine neden olmuştur<sup>116</sup>.

AT ülkelerinden daha geç sanayileşmiş ülkelere ABD ve Japonya Avrupa karşısında rekabet üstünlüğünü ele geçirmeye başlamıştır. Rekabet açısından geri duruma düşen Avrupa, petrol krizlerinin de etkisiyle yüksek düzeyde işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorun sanayi işgücünün üçte ikisini tehdit etmeye başlamıştır. AT çok dikkatli bir sanayi politikası yürütme dönemine girmiştir. Demokratik kurumlar ve sosyal hukuk devleti teminatı altındaki kazanılmış sosyal haklar AT üyesi ülkelerde yeni politikaların tespitinde hareket alanını kısıtlamıştır. Gerçekten, sermaye birikimini sağlama ve çalışanları koruma gereği üye ülkelere ek yükler getirmiştir. Bu anlamda, yetersiz ekonomik büyüme devam ettiği halde, Topluluğun sosyal politikasında, refah artışının sağlanmasından önce gelen endişeler ön plana çıkmıştır. Bu anlamda, sosyal politikalar yapısal değişimi ve AT bütünleşmesini destekleyecek biçimde yön değiştirmiştir. Gerçekten, ekonomik faaliyeti izleyen sosyal politikaların yeterli olmadığı, ekonomik politikaları destekleyecek, hatta çalışanların haklarını ve refahını kısıtlayacak biçimde müdahaleyi içeren dinamik sosyal politikaların gerektiği kabul edilmiştir<sup>117</sup>.

Topluluğun sosyal politikasında yaşanan bu değişimler, ekonomik durgunluğun, yoğun işsizliğin ve iç ve dış rekabet baskısının azaltılması amacıyla, yeniden düzenleme ve esneklik yaklaşımlarını gündeme getirmiştir<sup>118</sup>. Konsey bu amaçla 19 Aralık 1984 tarihinde, "*Uzun Süreli İşsizlikle Mücadele için Eylem*" adıyla bir bildirge yayınlamıştır. Bu bildirge ile, işsizlik sorunun çözümü için Topluluk

<sup>114</sup> İlhan Dülger, Avrupa Topluluğunda Sosyal Politika **Geçiş** Dönemi Özellikleri ve 21 Yüzyılda Hedef Alınan Toplum, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1991, s.78.

<sup>115</sup> Hem enflasyonun, hem de işsizliğin bir arada olduğu ekonomik durum. Turanlı, İşgüden, s. 327.

<sup>116</sup> Maurizio Ferrera, Anton Hemerjck, Martin Rhodes, "The Future of the European 'Social Model' in the Global Economy", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 3, 2001, s. 167.

<sup>117</sup> Dülger, Geçiş, s. 80.

<sup>118</sup> Aysel Tokol, Uluslararası Sosyal Politika, Ezgi Yayınları, Bursa, 1995, s. 108.

düzeyinde oluşturulacak politikaların gerekliliğini vurgulamıştır. Topluluğun uzun süreli işsizlik sorununu ortadan kaldırmak için acil önlemler alması gerektiğini vurgulamıştır. Bu konuda; *yeni iş imkânlarının yaratılması ve işgücü piyasasının daha fazla esnekleştirilmesi için çaba harcanması, iş sürelerinin düzenlenmesine ilişkin sorunların çözülmesi, uzun süreli işsizlerin tekrar işgücü piyasasına kazandırılması için gerekli eğitimin verilmesi, istihdam ve sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve uzun süreli işsizler açısından daha uygun hale getirilmesi, çok uzun süreli işsizlere yeterli desteğin verilmesi* önerilmiştir<sup>119</sup>.

Bu anlamda, sosyal politika alanında kaydedilen önemli gelişme de 1984 yılında Toplulukta İkinci Sosyal Eylem Programının kabul edilmesi olmuştur. Ancak, bu program ilkinde göre pek de iddialı olmamış, sadece beş temel konuya ağırlık verilmiştir. *Bunlar; gençlerin işsizliği, yeni teknolojilere geçiş, iş güvenliği, sosyal güvenliğin maliyeti ile bunun işletmenin rekabeti ve işçilerin yaşam standartları üzerine etkisi ve Avrupa düzeyinde sosyal taraflar arasında diyalogun sağlanması şeklinde sıralanabilir.* Toplulukta diğer bir gelişme de, Komisyon tarafından malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı önündeki tarife dışı engeller kaldırılarak, tek pazarın kurulması amacıyla Beyaz Kitap olarak bilinen bir raporun hazırlanmasıdır<sup>120</sup>.

Toplulukta, 1980'lerin ikinci yarısında kendi iç yapısında önemli değişiklikler yapılması ve gecikmiş hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli adımların atılması tasarlanmıştır. Roma Antlaşması'nda 1960'ların sonuna kadar aşamalı olarak tamamlanması öngörülen ortak pazar, ekonomik krizler nedeniyle 1970'li yıllarda tamamlanamamış, malların serbest dolaşımı sağlanmışsa da kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımı açısından önemli adımlar atılamamıştır. Bu nedenle, Avrupa Komisyonu üyesi Lord Cockfield'in 1985 yılında kaleme aldığı ve Topluluk üyesi ülkelerin farklı uygulamalarını uyumlulaştırmayı amaçlayan Beyaz Kitap, 1992 yılında kurulacak Tek Pazar'ın getireceği sınırsız bir Avrupa için gerekli toplam 300

---

<sup>119</sup> EC, Council Resolution of 19 December 1984, "On Action to Combat Long-term Unemployment", European Community, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985Y0104\(03\):EN:TML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985Y0104(03):EN:TML) , Erişim: 05.06.2005.

<sup>120</sup> Tokol, 109–110.

öneriyi kapsamıştır. Fakat bu önerilerin sadece üçte biri kabul görmüştür<sup>121</sup>. İç Pazarın tamamlanmasına yönelik hazırlanan Beyaz Kitap, sosyal politika alanında sınırlı kalmıştır. Bu nedenle, dönemin Komisyon Başkanı Jacques Delors, programa sosyal boyutun da katılması konusunda önerilerde bulunmuştur. Delors, 1992 programına sosyal tarafların da destek vermesini istemiştir. 1988 yılında Konsey, Komisyon'un sosyal boyutla ilgili önerisini kabul etmiştir. Bu öneri; eğitim, iş sağlığı ve güvenliği ile işçilerin serbest dolaşımı gibi oldukça kısıtlı konuları içermiştir<sup>122</sup>.

### **C. Rekabet Baskısı ve Sosyal Boyut**

Seksenli yıllar boyunca, Komisyon, ekonomik konular yanında, Avrupa bütünleşmesine sosyal boyutun da eklenmesi konusunda çaba göstermiştir<sup>123</sup>. Topluluk kurumları ve üye ülkelerin çoğu iç pazarın düzenlemelerine sosyal boyutun katılmasını savunmuşlardır. Ancak, bu düşünceye karşı çıkanlar da olmuştur. İç pazara sosyal bir boyut eklemenin işgücü piyasasına müdahale anlamına geleceği, zaten katı bir işgücü piyasasına sahip Avrupa'nın rekabet gücünü kaybedeceği görüşü öne sürülmüştür. Bu görüş, özellikle İngiliz Hükümetince savunulmuş ve bu duruma aşırı güçlenmiş işçi sendikalarının ve işgücü piyasasına aşırı şekilde devlet müdahalesinin neden olduğu öne sürülmüştür<sup>124</sup>.

İngiltere'nin muhalefetine rağmen, 1987–1992 yılları arasında sosyal politika alanında önemli kararlar alınmıştır. Özellikle, Jacques Delors'un 1985 yılında Komisyon Başkanlığı'na gelmesiyle birlikte, sosyal politika alanında yaşanan durgunluk dönemi sona ermiştir. Delors, bütünleşmiş bir Avrupa idealinin en önemli noktasını sosyal politikaların oluşturduğunu düşünmüş ve bu idealin önündeki engellerin aşılması için yoğun çaba harcamıştır. Artan uluslararası rekabet ortamında AB'nin bir denge merkezi olarak konumunu koruması için Roma Antlaşması'nda ortaya konulan ortak pazar hedefinin gerçekleşmesi gerektiğine inanan Delors, Tek Avrupa Senedi'nin mimarı olmuştur.

---

<sup>121</sup> Esra Belen, Bülent Pirlar, Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayınları, Ankara, 1990, s.131.

<sup>122</sup> Beverly Springer, The European Union and Its Citizens: Social Agenda, Greenwood Press, Political Science, No. 349, Londra, 1994, s. 53-54.

<sup>123</sup> A.k., s.54.

<sup>124</sup> Teague, s.77.



Delors, sosyal politikanın önündeki tıkanıklığın öncelikle sosyal taraflar arasında kurulacak güçlü bir diyalogla açılacağını düşünmüştür. Bu nedenle sosyal diyalog zeminin oluşturulabilmesi amacıyla Delors başkanlığındaki Komisyon 31 Ocak 1985 tarihinde Hollanda'nın Val Duchesse kentinde Avrupa çapında örgütlenmiş sosyal taraflar ile bir araya gelmiştir. Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC), Avrupa Sanayi Odaları ve İşveren sendikaları Konfederasyonları Birliği (UNICE) ve Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi (CEEP)'nin sosyal taraf olarak kabul edildiği bu toplantının sonunda sosyal diyalogun öneminin vurgulandığı ortak bir bildirge yayınlanmıştır<sup>125</sup>.

Sosyal taraflarla yapılan bu görüşmenin ardından, İç Pazar'ın tamamlanmasına yönelik ve AT Antlaşmalarındaki bazı maddeleri değiştirmek amacıyla hazırlanmış Tek Avrupa Senedi (TAS) 17 Aralık 1986'da imzalanmış ve Roma Antlaşmasına sosyal içerikli hükümler eklenmiştir<sup>126</sup>. TAS ile sosyal politika alanında yeni bir dönem açılmıştır. Roma Antlaşmasına eklenen yeni maddelerle<sup>127</sup> Birlik, sosyal politika alanında kural koyma yetkisini genişletmiştir. TAS ile Topluluk düzeyinde sosyal politikaların geliştirilmesi konusunda herhangi bir çerçeve çizilmemekle beraber, iç pazarın tamamlanmasının yarattığı rekabet baskısını aşmanın Birlik'e sosyal boyut katmakla gerçekleşeceği öngörülmüştür<sup>128</sup>. TAS ile getirilen bu düzenlemelerden sonra çalışma koşullarının iyileştirilmesi amacıyla Komisyon tarafından 1986 yılında sosyal eylem planı kabul edilmiştir. Sosyal politika alanında yaşanan bu hızlı gelişmeler kısa sürede etkisini göstermiş ve "Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'na" giden sürecin önü açılmıştır. Özellikle 1988

<sup>125</sup> Sevinç Yaman, "Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikaları", Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2001, s. 2.

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/ATAUM%20SUNUS.doc>, Erişim: 22.06.2005.

<sup>126</sup> Belen, Pirlar, s. 21.

<sup>127</sup> "İşçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından çalışma ortamında yapılacak iyileştirmeler için Bakanlar Konseyi'ne Komisyon'un önerisi doğrultusunda nitelikli çoğunluk esasına göre karar alma yetkisi verilmiştir." (m. 118/a). "Avrupa düzeyinde sosyal diyalogun kurulması için Komisyon'un çaba göstermesi gerektiği hükme bağlanmıştır." (m. 118/b) Aziz Çelik, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye'nin Uyum Süreci-1", Sendikal Notlar, Sa: 24, Kasım, 2004, s. 5.

<sup>128</sup> O'Connor, s. 5.

yılında Hannover, Rodos ve 1989 yılında da Madrid zirvelerinde iç pazar hedefine yönelik ilerlemenin sosyal boyutu vurgulanmıştır. Bu amaçla, Komisyon 1988 yılında “iç pazarın sosyal boyutu” başlıklı bir çalışma yapmıştır. Ekonomik ve Sosyal Komite<sup>129</sup> ile Komisyon’un çalışmaları sonucunda hazırlanan “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı” 8-9 Aralık 1989 tarihlerinde yapılan Strasburg Zirvesi’nde 11 üye ülkenin<sup>130</sup> devlet ve hükümet başkanlarınca kabul edilmiştir.

#### **D. İç Pazarın Tamamlanması ve Sosyal Hedefler**

TAS ile birlikte iç pazarın 1992 yılına kadar gerçekleştirilmesi hedefi, AB’ne siyasal bütünleşme ve sosyal politika alanında önemli ölçüde dinamizm kazandırmıştır. Ayrıca, TAS’nin başlangıç kısmında ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasal bütünleşmenin de geliştirilmesi ve bu anlamda Avrupa Birliği’nin kurulması yönündeki hedef tekrarlanmıştır. Avrupa’nın sosyal boyutunun en azından ekonomik alan kadar önemli olduğu gerçeği anlaşılmıştır. İç pazarın gerçekleşmesine yönelik alınan önlemlerin başarıya ulaşması için sosyal boyuta sahip olmak gerektiği, sosyal kaynaşma sağlanmadan ekonomik bütünleşmenin üye devletlerin bir kısmının sosyal açıdan dışlanmasına ve bütünleşme sürecinin de zarar görmesine neden olacağı anlaşılmıştır. Sosyal boyutun önemi, üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları ve AP tarafından çeşitli vesilelerle vurgulanmıştır. Sosyal boyut, Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ile somutlaşmıştır.

Şart, ekonomik bütünleşmeye paralel olarak sosyal bütünleşmenin sağlanması ve Avrupa sosyal modeli oluşturulması çabalarının bir ürünüdür. Çalışma ve yaşam koşullarının birçok yönünü düzenleyen ve üye devletlerden on birinin üzerinde uzlaştığı temel ilkeler belirlenmiştir<sup>131</sup>. Şart ile Avrupa siyasal

<sup>129</sup> Ekonomik ve Sosyal Komite Roma Antlaşması’nın 4. maddesi ile kurulmuştur. Komite; işverenleri, işçileri, çiftçileri, KOBİ’leri, tüccarları, zanaatkarları, kooperatifleri, karşılıklı yardım topluluklarını, tüketicileri, çevrecileri, aileleri, sivil toplum kuruluşlarını temsil eden kuruluşlardan seçilen 222 üyeden oluşmaktadır. Nice Antlaşması ile üye sayısı 345’e çıkmıştır. Temel işlevleri AP, Konsey ve Komisyon’a tavsiyelerde bulunmak, sivil toplumun karar alma sürecine daha yoğun biçimde katkıda bulunmasını sağlamak, üye olmayan ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini desteklemek ve bu amaçla bu kuruluşlarla diyalog kurulmasını desteklemektir. Koray, s. 262.

<sup>130</sup> İngiltere’nin Şart’a yaptığı itiraz nedeniyle Avrupa Konseyi, söz konusu belgeyi üye devletler açısından bağlayıcılığı bulunmayan bir siyasal bildirme olarak değerlendirmiştir. Çelik, s. 6.

<sup>131</sup> Şart, serbest dolaşım, istihdam ve ücretler, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, toplu pazarlık ve örgütlenme özgürlüğü, mesleki eğitim, kadın erkek arasında işlem eşitliği,

bütünleşme sürecine sosyal bir yön kazandırılması amaçlanmıştır. Şart gerçekte, üye ülkelerin ulusal mevzuatlarında büyük ölçüde yer alan temel sosyal hakları içeren bir siyasal irade beyanıdır. Sosyal Şartın önemi, içerdiği haklardan çok AB'nin sosyal haklar alanında yeniden aktif olmaya başlamasını sağlamış olmasıdır. Bu dönemde iş gücü piyasasını düzenleyen yönergeler kabul edilmeye başlanmıştır. Çalışma saatleri, yarı-zamanlı çalışma, Atipik şartlarda çalışan işçilerin hakları gibi konular ulusüstü hukuk düzeyinde düzenlenmeye başlanmıştır.

Strasbourg Zirvesinde onaylanan Şart ile Birlik Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi gibi kuruluşların tanımladıkları sosyal hakları aynen tanıdıklarını ve bunun doğrultusunda Birlik mevzuatının hazırlanması gerektiğini ortaya koymuşlardır<sup>132</sup>. Şartta yer alan sosyal hakların bir bölümü, Antlaşmalar ve diğer Topluluk düzenlemelerinde önceden yer aldığı için önemli yenilikler getirmemiştir.

Serbest dolaşım ile ilgili olarak Şart; tüm üye devlet çalışanlarının, kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliğinin getirdiği belli sınırlamalar dışında, Birlik sınırları içinde serbest dolaşım hakkına sahip olduklarını belirtmiştir. Serbest dolaşım hakkı tüm çalışanlara işe giriş, çalışma koşulları ve sosyal korumada eşit koşullarda yararlanma ve her türlü iş ve mesleği edinme hakkı tanımaktadır. Ayrıca, üye devletlerde ikamet koşulları ve ailelerin birleştirilmesi konusunda uyumlulaştırma, diplomaların ve mesleki vasıfların karşılıklı tanınmasını kısıtlayıcı engellerin kaldırılması, sınır işçilerinin yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi konular da serbest dolaşım hakkı kapsamında tutulmaktadır.

Şart, kadın ve erkek arasında işe alınmada, ücretlerde, çalışma koşullarında, sosyal korumada, eğitimde, mesleki eğitimde ve mesleki ilerlemede işlem eşitliği öngörmüştür. Şarta göre, tüm Birlik üyesi ülke çalışanları mesleki eğitime başlama ve bundan yararlanma hakkına sahiptirler. Bu konuda çalışanlara uyruklarından dolayı ayırım yapılması yasaktır. Şart yetkili kamu otoriteleri ile işletmeler ve sosyal

---

bilgi, danışma ve yönetime katılma hakkı, işyerinde sağlık ve güvenliğin korunması, çocukların ve gençlerin korunması, yaşlıların korunması ve sakatların korunması olmak üzere on iki temel alanda Topluluk'un sosyal hedeflerini belirlemiştir. Tokol, s. 115.

<sup>132</sup> Figen Akyol, Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası ve Sosyal Şart'ı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1992, s. 22.

tarafların kendi yetki ve işlevleri çerçevesinde sürekli eğitim olanakları yaratmasını ve bu olanaklardan herkesin yararlanmasının sağlanmasını öngörmüştür.

Şart, tüm işçilere çalıştıkları işyerlerinde gerekli sağlık ve güvenlik koşullarından yararlanma hakkı tanımıştır. Bu konuda gerçekleştirilen uygulamaların üye devletler arasında uyumlulaştırılarak geliştirilmesi öngörülmüştür. İşyerlerinde varolan riskler ve bunlara karşı alınan önlemlerle ilgili olarak işçiler için uygun bir bilgilendirme, eğitim, danışma ve kararların alınmasına katılma mekanizmalarının oluşturulması ve İç pazar çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemelerin bu yaklaşım doğrultusunda geliştirilmesi istenmektedir<sup>133</sup>.

İstihdam ve ücretle ilgili olarak Şart, tüm üye devlet vatandaşlarına istedikleri mesleği seçme ve sürdürme hakkı tanımıştır. Ayrıca Şart, her tür işin adil şekilde ücretlendirilmesini, belirsiz ve tam gün çalışanların da adil ücretten yararlanmalarını öngörmüştür. Ücretlerin sadece ulusal düzenlemelerde öngörülen koşullarla kesinti yapılacağı, bu düzenlemelerde çalışanların ve ailelerinin geçimini sağlamaya yetecek miktarların dikkate alınması gerektiği belirtilmiş, herkese iş ve işçi bulma kurumlarından ücretsiz yararlanma hakkı tanınmıştır.

Çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi ile ilgili olarak kısmi süreli, geçici ve mevsimlik çalışma süreleri ve koşullarının aşamalı olarak yakınlaştırılması ve toplu işten çıkarma, işverenin iflas gibi durumlarda uygulanacak işlemin geliştirilmesi öngörülmüştür. Birlik çalışanlarının haftalık ve yıllık ücretli izin hakkına sahip oldukları belirtilmiş, bu izin sürelerinin üye devletlerde aşamalı olarak yakınlaştırılması öngörülmüştür. Ücretlilerin çalışma koşullarının yasa, toplu iş sözleşmesi veya her devletin kendi uygulamaları çerçevesinde gerçekleştirecekleri bir hizmet akdi ile belirlenmesine yer verilmiştir<sup>134</sup>.

Sosyal koruma ile ilgili olarak tüm Topluluk çalışanlarının eksiksiz bir sosyal korumadan ve statüsüne göre ve çalıştığı işletmenin büyüklüğüne göre yeterli düzeyde sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Çeşitli nedenlerle iş piyasasının dışında kalan ve geçimini sağlayacak kaynaklardan yoksun kalan kişilere de sosyal güvenlikten yararlanma hakkı

---

<sup>133</sup> Tokol, s.116.

<sup>134</sup> A.k, s.117.

tanınması öngörülmüştür. Toplu sözleşme ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olarak Birlik işçilerinin ve işverenlerinin sendika kurma ve sendikaya üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahip oldukları belirtilmiş, sosyal tarafların ulusal mevzuatlar ve uygulamada öngörülen şekilde toplu görüşme ve toplu pazarlık yapabilmeleri öngörülmüştür<sup>135</sup>.

Bilgilendirme, danışma ve yönetime katılma ile ilgili olarak Şart bu sistemlerin üye devletlerin yürürlükte olan farklı uygulamalar göz önüne alınarak geliştirilmesi gerektiğini kabul etmiştir. Sistemlerin Birliğin birden fazla devletinde faaliyet gösteren işletme ve teşebbüslere uygulanması da öngörülmüştür. Çocukların ve gençlerin korunması ile ilgili olarak asgari çalışma yaşı 15 olarak saptanmış, gençlerin ücret alma hakkına sahip oldukları belirtilmiş, konu ile ilgili düzenlemelerin iş hukukunun kuralları, genç işçilerin ihtiyaçları, mesleki eğitimleri ve işe başlamaları ile ilgili konular dikkate alınarak belirlenmesi öngörülmüştür.

Şartta, Birlik içerisinde herkesin emekli yaşına geldiğinde kendilerine yeterli hayat seviyesi sağlayacak kaynaklardan yararlanma hakkına sahip olmaları gereği belirtilmiştir. Ayrıca, emekli yaşına gelip emekli aylığı almaya hak kazanamamış ve başka geliri bulunmayan kişilere de gelir sağlanması ve sağlık ve sosyal yardımlardan yeterince yararlanma hakkına sahip olmaları öngörülmüştür. Şart üye devletlerin bu düzenlemelere uymalarını istemiş, bu amaçla Komisyon tarafından her yılın sonunda hazırlanacak bir raporla Şart'ın üye devletlerde ve Birlik içindeki uygulamasının ortaya konulmasını, bu raporun Konsey, Parlamento ile Ekonomik Sosyal Komite tarafından incelenmesini öngörmüştür<sup>136</sup>.

Şartın uygulamaya konulmasına yönelik önlem ve faaliyetleri belirlemek amacıyla 29 Kasım 1989 tarihinde Sosyal Eylem Programı yayınlanmıştır. İngiltere'nin ileri bir tarihte taraf olma hakkının saklı tutulduğu programda Birlik organlarına sosyal alanda gerekli kararların alınmasında ve uygulanmasında yetki verilmesini ve üye devletlerde kararların uygulamaya konulması için ilgili usullerinin uyumunun sağlanması öngörülmüştür. Program, 13 temel başlığı içermiştir. Şart'ta yer alan başlıklar iç pazarın ve sosyal boyutun geliştirilmesini hedefleyen alanları göstermiştir. Programda 47 yeni eylem alanı öngörülmüş, bunlardan 17'si yönerge

---

<sup>135</sup> A.k., s.118.

<sup>136</sup> A.k., s.119.

tasarısı, geri kalanlar tavsiye, karar gibi bağlayıcılığı olmayan standartlar biçiminde belirlenmiştir<sup>137</sup>.

Şartta yer almasına rağmen, eylem programında asgari ücret ile örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüklerine değinilmemiştir. Gerek asgari ücret, gerekse örgütlenme ve toplu pazarlık hak ve özgürlükleri üye devletlerin ulusal yetkisine bırakılmış olduğundan programda yer almamıştır. Programda öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesinde önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Gerçekten, İngiltere'nin süreci bloke etmesi ve çıkarılacak yönergelerle karşı çıkması pek çok düzenlemenin hayata geçmesini engellemiştir. Bu anlamda, iş sözleşmeleri ve iş ilişkilerini düzenlemeye yönelik yönerge, toplu işten çıkarma konusunda üye devletlerin uygulamalarının uyumlulaştırılmasını sağlayacak olan yönerge, standart dışı işlerde çalışanların sağlık ve güvenliği ile ilgili yönergeler tasarıdan öteye geçememiştir<sup>138</sup>.

## **1. Ekonomik Öncelikler ve Siyasal Bütünleşme**

1990'lı yılların başında tek pazarın oluşturulmasına yönelik çalışmaların hızlandırılması Roma Antlaşması'nda önemli değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1991 yılı Aralık ayında Maastricht'de toplanan 12 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının uzlaşmaya vardığı ve 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği( ya da Maastricht) Antlaşması bütünleşme sürecinde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Antlaşma'nın hazırlık aşamasında sosyal politika ile ilgili bölümlerin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Fakat 12 üye devlet, sosyal politika ile ilgili düzenlenmelerde anlaşamamışlardır. Bu uyuşmazlık da İngiltere'nin tutumundan ileri gelmiştir.

İngiltere'nin sosyal politika alanındaki olumsuz tutumunu aşmak için geri kalan 11 üye devlet sosyal politika alanında ilerleme sağlamak amacıyla, Sosyal Şart'ta öngörülenler doğrultusunda aralarında uzlaşmaya varmışlardır. Uzun tartışmalardan sonra İngiltere'nin dışında kalan üye devletler Antlaşmaya eklenecek Sosyal Politika Protokolü üzerinde uzlaşmış ve bu protokole uygun olarak Sosyal Politika Antlaşması (SPA) imzalamışlardır. Antlaşmaya katılan ülkelere sosyal politika alanında düzenleme yapma imkânı verilmiş ve bu düzenlemeler yapılırken

---

<sup>137</sup> Teague, Grahl, s. 123.

<sup>138</sup> A.k., 125.

sosyal taraflara danışılması mecburiyeti getirilmiştir. İngiltere'nin karşı çıkışını aşmak için bulunan bu yöntem, Birlik içinde farklı iki sosyal Avrupa'nın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Gerçekten dönemin İngiltere Başbakanı John Major Antlaşma ile ilgili *"Avrupa sosyal bir bölüme sahip olabilir, fakat biz işe sahip olacağız ve Jacques Delors'un bizi, yatırımcılar için cennet oluşturmakla suçlaması, beni bu suçu işlemekten dolayı mutlu ediyor"* değerlendirmesini yapmıştır. Major'ın bu açıklamasından ekonomik ve sosyal alana ilişkin diğer sorunların da ortaya çıkacağı anlaşılmaktadır<sup>139</sup>.

Sosyal Politika Antlaşması ile ilgili yaşanan bu gelişme Birlik tarihinde bir ilk olma özelliğini taşımaktadır. Bu nedenle Sosyal Politika Antlaşmasına dayalı olarak getirilen düzenlemeler Kurucu Antlaşmalara uygun olarak 11 üye ülke tarafından gerçekleştirilmiştir. İngiltere, düzenlemeler süresince kurumsal yapı içinde yer almış, fakat herhangi bir müdahalede bulunamamıştır<sup>140</sup>.

Sosyal politika protokolü sosyal alanda 11 üye ülke için Topluluğun hareket alanını genişletmeye çalışmıştır. Birlik ve üye devletlerin amaçları istihdamı teşvik etmek, yaşam ve çalışma koşullarını geliştirmek, uygun sosyal koruma sağlamak, işçi ve işverenler arasında diyalogu gerçekleştirmek, insan kaynaklarını geliştirmek olarak belirlenmiştir. Birlik ve üye devletlerden bu alanlarda, özellikle toplu ilişkiler alanında, ulusal farklılıkları ve Birlik ekonomisinin rekabet etme ihtiyacını dikkate alarak düzenlemeler yapmaları öngörülmüştür. Protokole göre, Komisyon belirtilen amaçlara ulaşması amacıyla her yıl Birlik içinde durumu içeren rapor hazırlayacaktır. Komisyon raporu AP, Konsey ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye iletacaktır. AP sosyal durumla ilgili özel sorunların varlığı durumunda Komisyondan rapor hazırlamasını isteyebilecektir<sup>141</sup>.

Sosyal Politika Protokolü kendi alanında yasama, yani Topluluk kurumlarının sosyal alana müdahale etme yetkisinin sınırlarını belirlemiştir. Protokole göre bu

<sup>139</sup> Gerda Falkner, "The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practise", Sussex European Institute, Austria, SEI Working Paper No. 13, 1996, s. 12.

<sup>140</sup> A.k., s.12.

<sup>141</sup> Tokol, s.122.

yetki üç kümede toplanmıştır (m. 2) birinci küme türev hukuk normlarının kabulünde oybirliğini gerektiren konuları içermektedir. Gerçekten, sosyal güvenlik ve sosyal koruma, hizmet akdi sona erdiğinde işçilerin korunması, işveren ve işçilerin çıkarlarının toplu temsili ve korunması, Birlik sınırları içinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları, Sosyal Fon ile ilgili hükümlere aykırı olmamak kaydıyla istihdamın teşviki ve çalışma imkânlarının artırılması konularında maddi katkılara ilişkin türev hukuk normları oybirliğini gerektirmektedir. İkinci kümede nitelikli oy çoğunluğunu gerektiren; iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için çalışma ortamının iyileştirilmesi, çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma, işgücü piyasasında kadın ve erkekler arasında fırsat ve muamele eşitliği, işgücü piyasasından dışlananların tekrar piyasaya dönüşünün sağlanması yer almaktadır. Üçüncü ve son küme ise, Birliğin yasama yetkisine sahip olmadığı alanlar, yani ücretler, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt hakkı olarak tespit edilmiştir.

Protokolde yer alan bu düzenlemeler dışında Maastricht Antlaşması'nda 12 ülke için Avrupa Sosyal Fonu, temel ve mesleki eğitim ile gençlik, ekonomik ve sosyal kaynaşma gibi konularda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenleme ile Fon Birlik içinde istihdam olanaklarını desteklemek, işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliğini artırmak, mesleki ve yeniden eğitim yolu ile işçilerin üretim sistemlerine ve sanayideki değişmelere uyum sağlamalarını kolaylaştırmakla görevlendirilmiştir. Birlik mesleki eğitimin içeriği ve örgütlenmesi alanında üye devletlerin sorumluluğunu kabul etmiş, üye devletlerin faaliyetlerini destekleyip, tamamlayacak şekilde bir mesleki eğitim politikası yürürlüğe koymayı amaçlamıştır.

Maastricht Antlaşması ekonomik ve sosyal kaynaşma çerçevesinde ülkeler arasında gelişmişlik farklarının giderilmesi için özellikle Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in ekonomik ve sosyal kaynaşmasına yönelik bir Kaynaşma Fonu kurulmasını öngörmüştür. Ayrıca, Ekonomik ve Sosyal Komite, Maastricht Antlaşması ile beraber doğrudan görüş bildirme olanağına sahip olmuştur.

Protokolde yer alan hükümler sosyal politika alanında ciddi yenilikler getirmemiş ve sadece sınırlı değişiklikler dışında Birliğin sosyal politikasının genel hedeflerine bağlı kalınmıştır. Nitelikli oyçokluğuyla karar alınan alanların genişletilmesi ileri bir gelişme olmasına rağmen, oybirliği esasının birçok konuda varlığını sürdürmesi Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şart'ının



başlangıcında belirtilen ve Maastricht Antlaşması'nda ilk kez yer alan, "gereklî durumlar dışında Birlik müdahalesinin sınırlandırılmasını ve bu alandaki yetki ve sorumlulukların üye ülkelere bırakılmasını ifade eden yetki ikamesi ilkesi Birlik sosyal politikasını olumsuz yönde etkilemiştir"<sup>142</sup>.

Maastricht Antlaşması ile Protokol kapsamında sağlanan önemli bir gelişme de Aralık 1994'te, Konseyin kabul ettiği Avrupa Çalışma Konseylerini (AÇK) kuran yönergedir. Portekiz ve İngiltere Bu yönergeye karşı oy kullanmışlardır. Yönerge üye ülkelerin 22 Eylül 1996 tarihine kadar değiştirmesini öngördüğü 1500 yükümlülük ortaya koymuştur. Fakat bu süreç beklenenden uzun sürmüştür. AB'nde sosyal diyalogun geliştirilme ihtimali ötesinde sosyal taraflarca hazırlanması öngörülen ve bağlayıcı olmayan bildirimler AB'nde şüpheli bir yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Aralık 1995'de UNICE, CEEP ve ETUC arasında yapılan görüşmeler sonucunda "*ana baba izni*" ile ilgili çerçeve anlaşması imzalanmıştır. Sosyal taraflar arasında varılan bu anlaşma, yerini Konsey tarafından çıkarılacak yönergeye bırakacak olması nedeniyle, Avrupa sosyal modeli açısından önemli bir gelişmeyi de simgelemiştir. Fakat çerçeve anlaşma kapsamında hazırlanan yönerge tasarısı İngiltere'nin vetosu nedeniyle kabul edilmemiştir. Konseyde yapılan tartışmalar sonucunda, Komisyon'un yeni bir tasarı hazırlaması öngörülmüştür. Hazırlanan tasarı konseyde görüşülmüş ve tasarımın 14 üye ülkede geçerli olması öngörülmüştür. Antlaşmanın uygulamaya konulması üye ülkelerin kendi iç düzenlemelerine bırakılmıştır. ETUC ortaya çıkan sonucu çok önemli olarak nitelendirmiş ve sosyal anlaşmaların Avrupa düzeyinde oluşturulması düşünülen sosyal modelin geliştirilmesine yönelik çalışmaları hızlandıracağını vurgulamıştır.<sup>143</sup>

AB'nde yaşanan bu gelişmeler, uluslararası bir sosyal yapının yaratılması konusunda iki farklı düşüncenin ileri sürülmesine neden olmuştur. *Euro-İyimserler*'e göre, sosyal alanda atılan tüm bu adımların gelecekte kurulması düşünülen ortak model açısından olumlu sonuçlar doğuracağını düşünmektedirler. Bu görüşlerini iki

---

<sup>142</sup> A.k., s. 125.

<sup>143</sup> Wolfgang Lecher, Hans-Wolfgang Platzer, European Union, European Industrial Relations? Global Challenges, National Developments and Transnational Dynamics, Routledge Studies in the European Economy, London, 1998, s. 84.

temel çerçevede ele almışlardır. Bunlar, işletme merkezli uluslararası düzey ve sosyal diyalogun kurumsal olarak makro düzeye taşınmasıdır. Bu nedenle AÇK'ların kurulması önemli bir dönüm noktası olmuştur. AÇK'ların, çalışanları bilgilendirme ve danışma haklarını güvence altına alacağı düşünülmüştür. Yönergenin uygulanışının, eğitim ve çalışma saatleri gibi konularda işletme düzeyinde toplu pazarlık ihtimalini güçlendireceği öngörülmüştür. Ayrıca, işçilerin işyerlerinde temsil imkânlarının Avrupa düzeyiyle uyumlu hale geleceği ve sendikaların istihdam ve toplu pazarlık gibi konulardaki politikaların uyumlulaştırılması konusunda etkili olacağı düşünülmüştür.

Olumlu bakış açısı, sendikaların sosyal politika üretme konusundaki katılım talepleri ile bu gelişmeler arasında olumlu bir bağın olduğunu vurgulamışlardır. Diğer taraftan yeni fordist-üretim sisteminin kuruluşu şirketleri ulusallık çizgisinden uzaklaştırmış ve istihdam konusunda tüm Avrupa ile ortak hareket etme konusunda zorlamıştır. Bu noktada, AÇK'lar, yeni bağlantılar ve şebekeler kurarak, Avrupa endüstri ilişkileri sisteminin yeniden yapılanması konusunda tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Kurumsal anlamda oluşturulmaya çalışılan bağlantı ve iletişim ağlarının sektörel düzeyde veya sektörler üstü düzeyde toplu pazarlık oluşumuna neden olacağı düşünülmektedir<sup>144</sup>. Euro-İyimserler görüşlerini desteklemek amacıyla temel bazı sonuçlar ortaya koymuşlardır.

Kurumsal çerçevede yaşanan değişim; 1980'li yılların ortasından itibaren değişmeye başlayan sosyal diyalogda "yuvarlak masa" görüşmeleri yerini "danışma ve görüşme için öncelikli toplantılara" bırakmıştır. Sosyal diyalog, Maastricht ile beraber proto-corporatist nitelik almaya başlamıştır. Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in üyeliklerinin Bakanlar Konsey'indeki siyasal yaklaşımları değiştirmesi; AB'nin genişlemesi ile beraber yeni üye olan ülkelerin kendi ulusal istihdam politikaları, gelenekleri ve diğer üye ülkelerle karşılaştırıldığında yüksek olan sosyal düzenlemeleri de Birlik bünyesine dâhil edilmiştir. Bu durum, AB'ye sosyal düzenlemeler açısından olumlu bir bakış açısı katılmasını sağlamıştır. İşverenler açısından stratejik gereklilik; işverenler, yetkili bir organ tarafından yasal bir hüküm getirilmesi yerine, bağımsız olarak çalışan sosyal tarafların kendi aralarında vardıkları antlaşmaları daha iyi bir çözüm yolu olarak nitelendirmektedirler.

---

<sup>144</sup> A.k., s.84

Sosyal Protokol ile ortaya konan bu gelişmeler tam anlamıyla Avrupa düzeyinde toplu pazarlık sisteminin ortaya çıkarılması olarak yorumlanmamaktadır. Bu durumun en önemli nedeni, sosyal tarafların yasal anlamda, politika üretme konusunda tam bir özerkliğe sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Fakat karşılıklı etkileşim sonucunda ortaya çıkarılan çerçeve antlaşmalar geleceğin Avrupa toplu pazarlık sisteminin kurulması konusunda önemli bir uygulama alanı olmaktadır<sup>145</sup>. Bilgi değişimi ve danışma konusunda yaşanan gelişmeler ulusal toplu pazarlık sistemlerinin birbirleriyle daha fazla etkileşim içinde olmasına neden olmaktadır.

Bu gelişmelerle ilgili bir diğer görüş ise *Euro-Kötümser*'ce ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, yoğun bir biçimde Avrupalılaştan endüstri ilişkileri sisteminin belirli sınırlar içerisinde tutulması mümkün değildir. Bunlar; ulusal sendikaların örgütlenme, çıkar ve ideoloji farklılıkları, sendikaların, özerk uluslararası endüstri ilişkileri sisteminin kurulması ve AB yasama organlarını bu konularda kapsamlı düzenlemeler yapmaya zorlama konusunda örgütsel ve siyasal güçsüzlükleri, işletmeler ve temsilci kuruluşları arasında birbirine uyan siyasal ve ekonomik çıkarların yokluğu, Avrupa endüstri ilişkileri sistemi kumaya yönelik ön koşulları yaratabilecek örgütsel kapasite eksikliği, ulusal düzeyde kurumsallaşmış olan sendikaların, işveren örgütlerinin, ulusal ve sektörel temelde durağan yapıları ve oluşturulması muhtemel yeni Avrupa düzenlemelerinin yaratacağı maliyetler ve risklerdir.

Bu anlamda, Avrupa endüstri ilişkileri sisteminin kurulmasının zorluğunu ortaya konulmasına rağmen, Avrupa düzeyinde temel sosyal politika alanlarında (serbest dolaşım, fırsat eşitliği, sağlık ve güvenlik) düzenlemelerin yapılabileceğini belirtmektedir. Ancak, Avrupa endüstri ilişkileri sistemi açısından gerekli sürece ilişkin düzenlemelerin yapılması mümkün görülmemektedir. Bunun nedeni ise kendi siyasal ekonomik şartlarından farklı bu tür düzenlemelerin ülkelere getireceği maliyetlerdir<sup>146</sup>.

Maastricht Antlaşması ile yaratılmaya çalışılan ortak sosyal yapı ve tüm düzenlemelere rağmen sosyal politika alanında yaşanan gelişmeler tatmin edici

---

<sup>145</sup> A.k., s. 85.

<sup>146</sup> A.k., s.87.

boyutta olmamıştır. Maastricht Antlaşmasının ortaya koyduğu siyasal bütünleşme ile ilgili önemli adımlar, sosyal politika alanında karşılığını tam olarak bulamamıştır. Maastricht Antlaşması ile beraber ortaya konan EPB, sosyal diyalogun güçlendirilmesi gibi projeler, AB içerisinde Euro-liberalizm ve Euro-korporatizm mücadelesinin devam edeceğini göstermiştir.

## 2. Piyasa ve Sosyal Model

Jacques Delors başkanlığındaki Komisyon, 1993 yılının sonunda Birliğin Sosyal Politikası'nın geleceğini şekillendirmek amacıyla Yeşil Kitap yayınlamıştır. "Avrupa Sosyal Politikası: Birlik İçin Seçenekler" isimli ve COM(93)551 sayılı bu Yeşil Kitap ile Sosyal Politika'nın geleceği ile ilgili sosyal taraflara bir takım sorular yöneltilmiş ve bu sorulara verilecek cevaplar doğrultusunda 1994 yılında Beyaz Kitap yayınlamayı öngörmüştür. Komisyon, 10 temel alanda üye ülkelerdeki ilgililerin görüşlerine başvurmuştur. İşgücü piyasası, sosyal koruma, sosyal dışlanma ve eğitim konularında öncelikli sorunlar, istihdamın iyileştirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kaliteyi esas alan bir üretim süreci, sosyal politikaların yakınlaştırılması, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele, tek pazar ve işçilerin serbest dolaşımı, kadın ve erkekler için fırsat eşitliğinin sağlanması, sosyal diyalogun güçlendirilmesi, Avrupa Sosyal Fonu'nun rolü, genç istihdamın önündeki riskler ve fırsatlar, yaşlıların ekonomik ve sosyal rolü, göçmenler için eşit fırsatlar, engellilerin işgücü piyasasına kazandırılmasıdır<sup>147</sup>.

Komisyon'a 31.03.1994 tarihine kadar üye devletlerin yetkili kuruluşlarından, kamu sektörü ve özel sektörden, sendikalardan, vatandaşlardan 7000 sayfayı aşkın 530 adet cevap ve yorum gelmiştir. Bu cevap ve yorumlarda Birliğin önündeki en önemli problemin işsizlik olduğu ve çözümün sosyal diyalog mekanizmaları sonucu geliştirilecek bir sosyal model'de yattığı görüşü ağırlık kazanmıştır. Komisyon, sosyal politikanın geleceği ile ilgili hazırlanan Yeşil Kitap'ın ortaya koyduğu sorular ve üye devletlerin yetkili kuruluşlarından gelen cevap ve yorumlar ışığında, "Avrupa Sosyal Politikası-Birliğe Giden Bir Yol" başlıklı Beyaz Kitap (COM(94) 333 final) yayınlamıştır<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> EC, Green Paper On European Social Policy- Option for the Union, European Community, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10111.htm>, Erişim: 07.08.2005.

<sup>148</sup> EC, White Paper: European Social Policy-A Way **Forward** for the Union, European Community,

Beyaz Kitap'ta Avrupa sosyal modelinden ne anlaşıldığı konusunda bazı değerler ortaya konmuştur. Buna göre, demokrasi ve insan hakları, piyasa ekonomisi, serbest toplu pazarlık gibi sendikal haklar, fırsat eşitliği, sosyal refah ve dayanışma Avrupa toplum modelinin ortak değerleri olarak ortaya konmuş ve bu değerlerin bir maliyet değil, rekabetin sürdürülmesi açısından da önemli özellikler olduğu belirtilmiştir. Ortaya konan tüm bu değerler, Birlik düzeyinde Avrupa toplum modeliyle, sosyal politika uygulamalarında farklılaşan refah devletleri değil, ekonomik, siyasal ve sosyal yapısında öne çıkan temel değerler kastedilmektedir; bunun sonucunda temel değerler çerçevesinde ilk bölümde bahsedildiği gibi bir modelden bahsetmek mümkün olabilmektedir<sup>149</sup>.

Birliğin Beyaz Kitap ile beraber nasıl bir sosyal politika anlayışı benimsediği de az çok ortaya konmaktadır. Örneğin, sosyal politika uygulamaları açısından sorumlu olanlar öncelikle üye devletlerdir; Birlik onları destekleyecek ve aralarında eşgüdüm sağlayacaktır. Sosyal politika alanında, yasal düzenlemeler ve toplu sözleşmeler de temel araçlar olarak kabul edilmiştir. Birliğin ele almayı gerekli gördüğü konular olarak iş ve çalışma koşulları, işgücü dolaşımı, fırsat eşitliği, sosyal koruma ve kamu sağlığı gibi temel konular olmuştur. Beyaz Kitap temelde işgücü piyasası ve çalışma koşulları üzerinde durmuş çalışma koşullarında yüksek standartlar sağlanmasını ve üye ülkeler arasında sosyal bütünleşmenin sağlanmasını temel hedef olarak görmüştür<sup>150</sup>.

Komisyon bu temel hedefler doğrultusunda bazı önemli hususlarda önerilerde bulunmuştur; işsizliğin önüne geçmek için yeni iş imkânlarının yaratılması ve bu doğrultuda KOBİ'lerin desteklenmesi, işgücü kalitesinin artırılması için mesleki eğitime ağırlık verilmesi, işçilerin serbest dolaşımı önündeki tüm engellerin kaldırılarak Avrupa çapında bir işgücü piyasasının oluşturulması, Atipik çalışma şekillerinin yaygınlaştığı ve rekabetin arttığı işgücü piyasalarında asgari standartların sağlanması, kadın ve erkek için fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve sosyal koruma, kamu sağlığının korunması, sosyal politikaların belirlenmesi esnasında işçi

---

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10112.htm>, Erişim: 07.08.2005.

<sup>149</sup> Maria Jepsen, Amparo Serrano Pascual, "European Social Model: an Exercise in Deconstruction", *Journal of European Social Policy*, Vo.15, No.3, 2005, s.237.

<sup>150</sup> Koray, s.267-268.

sendikaları, işveren örgütleri ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılması, Avrupa hukukunun daha etkin kullanılması, sosyal politikaların uygulanması sürecinde uluslararası işbirliğinin sağlanması, bu konuda Komisyon işbirliğinin güçlendirilmesi ve uluslararası örgütlerle bağlantı kurulması konusunda görevlendirilmiştir. (OECD, ILO, BM, Avrupa Konseyi) Ayrıca, endüstrileşmiş ülkeler olan Japonya ve ABD ile sosyal alanlarla ilgili bilgi alışverişinde bulunulması ve tecrübelerinden yararlanılması öngörülmüştür<sup>151</sup>.

Komisyon'un Yeşil ve Beyaz Kitapları yayınlamasıyla Birliğin sosyal politikasının öncelikli hedefleri ortaya konmuştur. Fakat, Aralık 1993'te Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında Komisyon'un yayımladığı "Büyüme, Rekabet ve İstihdam" (COM(93) 700 Final) başlıklı Beyaz Kitap'a bakıldığında Birliğin büyüme ve rekabet açısından işgücü piyasasında esneklik isteyen bir yaklaşımın benimsendiğini ve örneğin Avrupa'daki sosyal koruma önlemlerinin, kısmen de olsa istihdam yaratılması üzerindeki olumsuz koşullarından söz edildiğini görüyoruz. Kitap işsizliğin nedenleri ve ortadan kaldırılması ile ilgili bazı önemli saptamalarda bulunmuştur.

Büyümenin tek başına işsizlik ile mücadelede yeterli bir çözüm olmadığı ve iş yaratma konusunda daha önemli adımların atılması gerektiği vurgulanmıştır. Fakat atılacak adımların ülkelerin durumlarını hesaba katar nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir. İşsizliğin özellikle üye ülkelerin işgücü piyasalarının yeterince esnek olmamasından kaynaklandığı ve üye ülkelerin eğitim sistemi, iş hukuku, iş sözleşmeleri, toplu iş sözleşmesi görüşmeleri, sosyal güvenlik sistemleri ve çalışma yönetimi alanındaki uygulamaları her ülkede istihdam çevresini oluşturan sütunlar olduğu ve bunlara belirleyici özellikler verebilmek için bir araya toplanmaları gerektiği vurgulanmıştır. İşgücü piyasasının işleyişinin geliştirilmesi için tüm istihdam çevresinin harekete geçirilmesi gerektiği belirtilmiş ve istihdam çevreleriyle ilgili sorumluluk sahibi kişilerin bir arada hareket etmesi gerektiği ve bu durumun gerekli dönüşüme etkide bulunabileceği düşünülmüştür. Bu saptamalar ışığında Komisyon iş yaratma alanında bazı öncelik alanları belirlemiştir; *hayat boyu eğitim, hem iç hem de dış piyasada daha fazla esneklik, çalışma maliyetlerinin azaltılması, istihdam*

---

<sup>151</sup> EC, Forward, s. 2

*politikalarının gözden geçirilmesi, yeni ihtiyaçların karşılanması, yenilik beklentilerinin artırılması, olarak sıralanmıştır*<sup>152</sup>.

Beyaz Kitap'a bakıldığında Birliğin sosyal politika ile ilgili adımlarında bir yandan sosyal dayanışma istenmekte, öte yandan büyüme, verimlilik, yapısal değişim, rekabet gibi hedeflerden vazgeçilmemektedir. Bu nedenle, söylem düzeyinde sosyal koşulların iyileşmesi ve sosyal dayanışmanın artırılmasını hedef olarak ortaya koyan Birlik, gerçekte sosyal politikalarını ekonomik önceliklerine göre uyarlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle hem ekonomik politikanın kaçınılmaz bir sonucu olarak gündeme gelen hem de bu ekonomik politikanın çerçevesinde sınırlanan bir sosyal politika izlenmesi, izlenen sosyal politikanın en önemli özelliği gibi görünmektedir. Bu temel özelliğin bir uzantısı olarak da Birlik düzeyindeki politikalarda istihdam artışı, çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi yine çalışma merkezli sosyal politikalar önemini korumakta, bunun dışındaki sorunlara pek yer verilmemektedir<sup>153</sup>.

Sosyal ve ekonomik politikalar arasındaki bu etkileşim özellikle Maastricht Antlaşması ile ortaya konan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) hedefiyle beraber birbirleriyle daha fazla etkileşim içerisine girmiştir. EPB, Birlik için kuruluşundan bugüne kadar ortaya konmuş en büyük ve önemli hedefdir. Tek pazarın ve tek paranın yaratılması düşüncesi Avrupa bütünleşmesinin bugüne kadar attığı en önemli adım olmuştur. Bu nedenle parasal birlik ve bütünleşme kavramı üzerinde durmak oldukça önemli olacaktır. Tek Pazar ve tek paranın yaratılması, yalnızca piyasanın birleşmesi veya parasal istikrarın sağlanması açısından değil, çok daha geniş çapta etkileri olan bir uygulama olmuştur. Daha geniş çapta etkilerinin en önemli bölümü de yarattığı siyasal ve sosyal sonuçlarla ilgilidir.

---

<sup>152</sup> EC, White Paper: On Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, European Community, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>, Erişim: 09.08.2005.

<sup>153</sup> Koray, s. 269.

### 3. Dayanışma ve Rekabet

Parasal ve ekonomik bütünleşme süreçleri ile siyasal birlik oluşumunun karşılıklı etkileşimleri çerçevesinde EPB, Avrupa bütünleşmesinin genel gidişatı açısından belirleyici olmuştur. Birlik içerisinde parasal birlik çalışmalarının ilk kaynağı, değişen koşullara göre bazı yeni uygulamaların geliştirilmesini vurgulayan Roma Antlaşmasıdır. Parasal birliğin ortak para politikası anlamını kazanması 8 Mayıs 1964 yılında gerçekleşmiştir. Bu tarihte parasal birlik koşullarının siyasal sonuçları, ulusal politikaların koordinasyonu ve ortak para birimi oluşturulması düzeylerinde tartışılmıştır. Bu dönemde parasal birliğin ekonomik ve siyasal maliyetini karşılayacak ortam olmaması nedeniyle parasal koordinasyon temel hedef olarak belirlenmiştir. 1964 tarihindeki Konsey kararına<sup>154</sup> göre parasal koordinasyon bazı temel siyasal davranışları zorunlu kılmıştır.

Üye devlet paralarında tam konvertibilitenin sağlanması için parasal dayanışma ve ulusal politikaların uyumlulaştırılması ilkelerini ve koşullarını da belirten karar, doğrudan siyasal mekanizmaları harekete geçirmektedir. Buna göre bütçe politikaları, merkez bankaları işbirliği ve uluslararası parasal ilişkiler, kredi ve borçlar antlaşma ve kararlar ile düzenlenmektedir. Birliğin benimsemiş olduğu parasal birlik süreci, 1989 Madrid Zirvesi'nde şekillenmiştir. Zirve'de ekonomik ve parasal birlik amaçları arasındaki paralellik ve yetki ikamesi ilkesi kabul edilerek parasal birlik için yetkili kurumsal düzenlemede antlaşmaya varılmıştır. Bu durum, parasal birliğin siyasal yapılaşmayı gerektirdiğinin bir göstergesi olduğu gibi, bu yapının niteliğinin de önemli olduğunu ortaya koymaktadır<sup>155</sup>.

Parasal birlik için 1990 öncesi atılan tüm bu adımlar, Avrupa'da parasal birliğin merkezileştirilmesinin, siyasal bütünleşme yönünde atılması gereken zorunlu bir adım olduğunu vurgulamaktadır. Delors Raporu ve Maastricht Antlaşması'da bu gerçek üzerinde durmuştur. Vurgulan bu gerçek parasal birliğin, siyasal birliğe ulaşabilmek amacıyla katalizör olarak kullanılmasının gerektiği ve parasal birliğin uygulanması sonucu doğması muhtemel siyasi kazançlardır. Her ne kadar parasal

<sup>154</sup> EC, Council Decision: On Cooperation Between the Central Banks of the Member States of the European Economic Community (64/300/EEC), European Community, [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en\\_register\\_102020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_102020.html), Erişim: 11.08.2005.

<sup>155</sup> Dedeoğlu, s. 183-184.



birlik kavramı daha çok ekonomik terimlerle tartışılrsa da, Avrupa'da parasal birliği destekleyenlerin siyasal tartışmalar sonucu harekete geçtikleri görülmektedir. Özellikle parasal birliğin tek bir Avrupa ekonomisi gerçeğinin kabulü olacağı ve ortak paranın siyasal bütünleşmeye doğru olan harekete hız kazandıracığı öngörülmüştür<sup>156</sup>.

Parasal birlik konusunda yapılan tartışmalarda, bu sürecin önemli bir siyasi mesele olduğu ileri sürülmüştür. Bunun en önemli nedeni parasal birliğin ulusal egemenliğin en hassas noktasına temas etmesidir. Bu nedenle çok ciddi sonuçlar içermektedir. Bu sonuçlar salt para politikalarındaki uyumlulaştırmanın yanında, hükümet kararlarını, kamu maliyesi alanlarının da göz önüne alınması Maastricht Antlaşması'nda belirtilerek doğrudan sürecin siyasal sonuçları ele alınmıştır. Örneğin, her ülke bağımsız bütçe politikası uygularken bunu Birlik kriterlerine göre saptamak durumundadır. Bu durumda ulusal bütçe harcamalarının karşı karşıya getirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu karşılaştırmayı Birlik içerisinde 1964 Konsey kararları doğrultusunda oluşturulmuş Maliye Bakanları Komitesi gerçekleştirmektedir. 5 Mart 1964 Konsey Kararı'na göre bir de siyasal bütçe komitesi oluşturulmuştur. Bu komite devlet bütçelerinin hazırlık çalışmalarından itibaren Birlik ekonomik gelişmesine karşıt üye ülke siyasi bütçe çizgilerini incelemek ve karşılaştırmakla görevlendirilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkmaktadır ki; parasal birlik uyumlulaştırmayı gerektirmekte, uyumlulaştırma da merkez tarafından bağlayıcı kararlar doğrultusunda yürütülmektedir. Bu durumun iki temel siyasal sonucu ortaya çıkmaktadır. Birincisi ülkelerin bu bağlayıcılık ile sorumluluk altına girmek istememesi ve ulusal gerekçeleri ileri sürmesidir<sup>157</sup>. İkincisi ise ülkelerin uyumlulaştırma konusunda fedakârlığa razı olmasıdır. Parasal birliğin önemi ve buna uygun siyasal düzenleme endişeleri, Maastricht Antlaşması'nda da tam olarak çözüme ulaşamamıştır. Bu durum aslında uzun bir tarihsel dönemin birikimlerini

---

<sup>156</sup> Hasan Tolga Bölükbaşı, Avrupa Para Bütünleşmesinin Ekonomi Politikasına Bir Bakış, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bil. Enstitüsü, Ankara, 1998, s. 42-43.

<sup>157</sup> İngiltere, parasal uyumlaşmanın merkezi yönetimle sağlanmasına karşı çıkmış ve 20 Eylül 1988 Bruges Deklarasyonu'nda gevşek uyumun gelişmeyi hızlandıracağını savunmuştur. İngiltere'nin bu tutumu 1992 Edinburgh Zirvesi'nde de sümüştür ve Birlik ülkelerinin uyumlaşmayı çabuk sağlayanlar ile sağlamayanlar diye ikiye ayrılmasına yol açmıştır. Dedeoğlu, s. 185.

taşımaktadır. Parasal birliğin gerçekleştirilmesine yönelik atılan her adım, yeni bir siyasal sonuç doğurmuştur. Çünkü parasal birlik bazılarına göre bütünleşme sürecinin başlangıcı, bazılarına göre de nihai aşama olarak algılanmıştır<sup>158</sup>.

Parasal birlik ile ilgili tartışmalar göz önüne alındığında, parasal birlik koşullarının doğasından kaynaklanan uyumlulaştırma ve sistemin dönüşümü yani reformlar, doğrudan siyasal sonuçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu reformlar doğrultusunda ortaya konan en önemli gelişme tek paranın hayata geçirilmesi ve ulusal hükümetlerin sahip olduğu en önemli egemenlik kaynağı olan parasal politikaların belirlenmesinde koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiş tek merkez bankasıdır.

Tek paraya geçiş ve Birlik içinde bu paranın kullanımının sağlanması, üye ülkeler arasında siyasal açıdan yakınlaşmayı ifade eden birtakım adımların atılması anlamına gelmektedir. Çünkü tek para ve merkez bankası tarafından para politikası üzerindeki denetim, ulusal egemenliği temsil eden ve onun göstergesi olan en önemli unsurlardan biridir. Dolayısıyla parasal bütünleşmeyi siyasal bütünleşmeden soyutlamak mümkün değildir. Zaten bir ekonomik bütünleşmede tek paraya geçişin zorlukları da buradan kaynaklanmaktadır<sup>159</sup>.

Bu durum, Parasal birlik sürecinin en tartışmalı yönünü ortaya çıkarmaktadır, bu tartışma parasal birlik ve siyasal bütünleşme arasındaki bağlantıdan kaynaklanmaktadır. Bu konuyla ilgili üç temel görüş gündeme gelmiştir. Bunlardan birincisi parasal birliğin bütünleşmeyi sağlayıp sağlayamayacağı ile ilgilidir. Bu görüşün temelinde, Avrupa içerisinde ortak maliye politikalarının geliştirilmesini destekleyen ve sorumlu olan Avrupa Merkez Bankası'nın oluşturulmasını sağlamak amacıyla AP'nin daha güçlü olması gerektiğine inanılanlar bulunmaktadır. İkinci görüş ise, siyasal bütünleşmenin, parasal bütünleşmeyi sağlayacağını düşünenlerdir. Bu görüş işlevselcilerin yayılma teorisinden etkilenmiş ve Avrupa bütünleşmesinin her dönemde bazı sorunlar yaşasa da devam ettiği görüşüne dayanmaktadır. Avrupa'da oluşturulacak tek paranın Avrupa bütünleşmesi açısından dönüşü olmayan bir yol olduğu ve önemli bir sembol niteliği taşıyacağı düşünülmektedir.

---

<sup>158</sup> A.k., s. 185-186.

<sup>159</sup> Mircan Yıldız, "Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği", Dış Ticaret Müsteşarlığı, s. 2.  
<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/butun.htm>, Erişim: 19.04.2005.

Üçüncü görüş ise, parasal birlik ile siyasal bütünleşme arasında gerçek bir bağlantı olmadığı fikrine dayanmaktadır. Bu görüşün en önemli savunucuları İngiliz politikacılar ve Avrupa bütünleşmesine şüphe ile bakan Euro-şüphecilerdir<sup>160</sup>. Özellikle İngiltere, tek para ve bağımsız bir merkez bankasının ulusal egemenliğin Birlik'e devredilmesini gerekli kıldığı için kabul edilemez olduğunu ve Ortak Pazar'ın bütünleşme açısından yeterli bir amaç olduğunu belirtmiştir. Sözkonusu görüşlerin Birlik kararlarına yansımaları ise, EPB adımlarının siyasal adımlarla paralel gelişmesi biçiminde olmuştur.

#### 4. Rekabet ve Sosyal Model

EPB'nin sosyal politika ve çalışma ilişkileri alanındaki etkileri birbirleriyle çelişir nitelikte gerçekleşmiştir. EPB, bir yandan bazı ülkelerde sosyal taraflarla hükümetleri yakınlaştırmış, üçlü antlaşmaların yeniden önem kazanmasını sağlamıştır. Bu açıdan bakıldığında EPB'nin çalışma ilişkilerinin temel özelliklerinin sürdürülmesi konusunda olumlu etkilerde bulunabileceği fikri ortaya atılmıştır. Fakat tüm gelişmelerin EPB'nin baskılarını hafifletmek amacıyla ortaya atıldığı düşünülürse, özellikle sendikalar açısından bu yaklaşımların pek de işe yaramadığı ve çalışma ilişkilerinde atılan adımların EPB alanındaki yarışın bir zorlaması olmaktan öteye gitmediği anlaşılmaktadır. Gerçekten gerek üçlü antlaşmalara, gerek ikili toplu pazarlıklara bakıldığında, varılan sonuçların ücretliler ve sendikalar açısından birer geri adım ve taviz olarak yorumlanması için yeterli verinin bulunduğunu görmek mümkündür.

Çalışma ilişkileri açısından EPB'nin mikro ve makro düzeydeki etkilerine bakıldığında temel olarak şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Mikro düzeyde, özellikle ihracata yönelik firmalar arasında fiyat rekabetinin arttığı ve bu firmalar açısından farklı ülkelerdeki işgücü maliyetinin birbirlerine yakınlaştığını söylemek mümkündür. Örneğin, İspanya'daki ortalama ücretler, 1970'li yıllarda Almanya'daki ortalama ücretin %20'si, İtalya'dakinin %42'si civarındayken, 1990'lı yıllarda bu oran Almanya

<sup>160</sup> Barry Eichengreen, "On the Links Between Monetary and Political Integration", University of Berkeley, No. C96-077, California, December, 1996, s. 1, <http://www.emlab.berkeley.edu/users/eichengr/research/c96-77.pdf>, Erişim: 17.07.2005.

açısından %66'ya, İtalya açısından %71 düzeyine yükselmiştir. Diğer taraftan aynı ülke içerisinde ücret farklılıklarının büyüdüğü ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla AB düzeyinde ekonomik bütünleşmenin, ülkeleri birbirine yakınlaştırırken ülke içindeki farklılıkları artırdığı gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, verimlilik ve işgücü maliyetine dayalı rekabet, verimli sektörlerin vergilendirilmesi veya gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi gibi politikalar için üye devletlere çok fazla hareket alanı bırakmamaktadır. Bu durumun tam tersi, üye ülkeler sermaye akışını kendilerinden yana çevirmek amacıyla işgücü kullanımını açısından daha avantajlı koşullar sunmaya yönelmektedirler<sup>161</sup>. Fritz Sharpf avantajlı koşulların yaratılması konusunda önemli saptamalarda bulunmuştur; *"Hükümetlerin, tek paranın getirdiği, yasal kısıtlamalar nedeniyle ulusal ekonomileri içerisinde büyüme ve istihdama yönelik önlemler alma kapasitesi azalmıştır. Hükümetlerin elinde özgürce kullanabileceği birkaç önlem kalmıştır. Bunlar düşük mali yük, daha fazla kuralsızlaştırma, esneklik, ücret farklılıkları, sosyal harcamaları kısma gibi arz yanlı stratejilerdir"*<sup>162</sup>. Bu durum özellikle Akdeniz ülkeleri açısından geçerli olmaktadır. Kur farklılıkları nedeniyle aralarında bir fark kalmayan, bu açıdan herhangi bir avantaj sunamayan üye ülkeler için rekabet gücünün sürdürülmesi, işgücü maliyeti, vergi politikaları, gelir dağılımı politikaları, eğitim ve mesleki eğitim olanakları gibi konularla ilgili olmaktadır. Bu nedenle EPB'nin giderek merkezdeki ülkeler yerine işgücü maliyetinin daha düşük olduğu çevre ülkelerin cazibesini artırması ve doğrudan yatırımların da daha çok bu ülkelere yönelmesi gibi bir sonuç doğurmasından korkulmaktadır<sup>163</sup>. Bu nedenle yatırımcıların birçoğu toplu pazarlık anlamında üye ülkelerin uyguladığı farklı standartların yatırım konusunda düzenleme açısından yetersiz ülkeleri avantajlı duruma getirdiği görüşünü savunmaktadırlar<sup>164</sup>. Diğer taraftan merkez ülkelerde de enformel çalışma ilişkilerinin artması gibi bir korku duyulmaktadır.

Ekonomistlerin birçoğu, parasal birlik içerisinde yer alan üye ülkelerin ekonomik şoklara karşı kullanabilecekleri temel düzenleme aygıtının işgücü piyasasının esnekleştirilmesi olduğunu savunmuşlardır. Bunun en önemli nedeni, ücretlerde veya sosyal harcamalardaki artışın ekonomilerde rekabet kaybına veya

<sup>161</sup> Koray, s. 308.

<sup>162</sup> Fritz W. Sharpf, "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", Max-Planck-Institute Working Paper 02/8, July, 2002, s. 4.

<sup>163</sup> Koray, s. 308-309.

<sup>164</sup> Lecher, Platzer, s. 7.

enflasyon sarmalına neden olacağını varsaymışlar ve asimetrik şoklarla veya rekabet baskısı ile karşılaşan ülkelerin bu durumdan kurtulmak için ücretleri düşüreceğini düşünmüşlerdir. Bu nedenle vergiler, sosyal güvenlik alanındaki kesintiler ve iş yaratma, makro ekonomik istikrarın sağlanması ve rekabet gücünün korunmasını sağlayan aygıtlar olarak ortaya çıkmıştır<sup>165</sup>.

EPB ile beraber üzerlerindeki rekabet baskısı artan firmalar, çalışma ilişkileri ve toplu pazarlıkları doğrudan etkilemektedir. Bir yandan toplu pazarlık işletme/işyeri düzeyine kaymakta ve firma bazında artan rekabete bu düzeyde bazı çözümler bulunmaya çalışılmaktadır<sup>166</sup>. Bulunan çözümler çoğu zaman gerek firma düzeyinde, gerek sektör ve ülke düzeyinde çalışma koşullarının esnekleşmesi, kuralsızlaşması, diğer bir ifade ile güvence ve standartlardan uzaklaşılması yönünde olmaktadır. Temelde, üye ülkelerde merkezdeki toplu görüşmelerin ve taraflar arasındaki antlaşmaların sürdürüldüğü görülmekteyse de, bu antlaşmalar işyeri düzeyinde yapılan antlaşmalara önemli bir biçimde manevra alanı bırakmakta ve ücretliler için asıl çalışma koşulları bu alanda belirlenmektedir. Genel olarak AB üyesi ülkelerin birçoğunda merkezi pazarlıkların sürdürülmesi ve toplu pazarlık kapsamının genişliğinin korunması açısından işverenlerin olumlu rol oynadığı görülmektedir. İşverenlerin özel sektörde geniş çapta örgütlenmiş olmaları ve toplu pazarlık kapsamını genişletmeden yana bir tavır koymaları nedeniyle, birçok üye ülkede toplu sözleşme alanı bugün hala oldukça geniş kalmakta ve böylece standart dışı uygulamaların veya enformel ekonominin büyümesi önlenmektedir. Bugün için AB genelinde 128 milyon ücretlinin yaklaşık 41 milyonu sendika üyesidir (%32 dolayında); bu durum 1980'e göre %10 daha az sendikalı üye demektir. Buna karşın toplu sözleşme kapsamı birçok AB ülkesi içinde hala 10 ücretliden 7 veya 8'ini kapsayacak düzeydedir<sup>167</sup>.

<sup>165</sup> Jane Jenson, Philippe Pochet, "Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union" Nanovic Institute of European Studies, Research Paper, 06/02, 2002, s. 3.

<sup>166</sup> Toplu Pazarlıklar merkezden uzaklaştıkça sendikaların gücü azalmaktadır. Buna karşılık yönetimin öncelik gücü artmaktadır. Bu nedenle firmaların günümüzdeki temel eğilimi işletmelerde çalışanlarla doğrudan doğruya olan ilişkilerini geliştirmek ve geçmişteki makro korporatizmin yerine, mikro korporatist ilişkiler oluşturabilmektedir. Eurofound, Industrial Relations Developments in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004, [http://www.eiro.eurofound.eu.int/other\\_reports/ef0572en.pdf](http://www.eiro.eurofound.eu.int/other_reports/ef0572en.pdf) , Erişim: 22.08.2005.

<sup>167</sup> Eurofound, European Industrial Relations Observatory On-Line, Collective Bargaining,

EPB önemli düzeyde çalışma ilişkilerini ve toplu pazarlığı etkilemiştir. Tek paranın uygulanışı, özellikle toplu pazarlık alanında, ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla getirilen düzenlemeleri uygulamak ve daha önceden kur ayarlamaları sayesinde sindirilen makro ekonomik düzenlemelerin etkilerine katlanmak zorunda kalmıştır<sup>168</sup>. Tek para üye ülkelerin ulusal bütçe, mali ve işgücü politikalarının kapsamını sınırlandırmıştır. Bu durum uluslararası maliyetler ve rekabet gücünü belirleyen faktörlerin değişimine neden olmuştur. Üye ülkelerdeki ücretler, çalışma koşulları, çalışma saatleri ve istihdam biçimleri bu rekabetin temel belirleyenleri durumuna gelmiştir<sup>169</sup>.

AB genelinde çalışma ilişkileri sistemi içinde kurumsallaşmış ilişkiler, uzlaşma sağlamaya yönelik mekanizmalar hala sürdürülmektedir. Örneğin ulusal düzeydeki üçlü antlaşmalar birçok ülkede 1990 sonrası yeniden canlanmış ve rekabetçi korporatizm kavramı önem kazanmıştır. Fakat günümüzde uzlaşma sağlamaya yönelik mekanizmaların ne için kullanıldığına bakıldığında bazı önemli değişikliklerin ortaya çıktığı görülmektedir. Geçmişte sosyal taraflar arasında yapılan antlaşmaların daha çok makro düzeyde düzenlemeler ortaya çıkardığı görülmektedir. Fakat günümüzde merkezi antlaşmalar daha çok EPB'nin getirdiği kurallara uyumun sağlanması açısından işlev görmektedir. EPB veya küreselleşmenin yarattığı etkilerle ülke düzeyindeki antlaşmaların arttığı görülüyor olsa da, bu antlaşmalar daha çok çalışma yaşamındaki koşulların makro ekonomik politikalara ya da istikrar önlemlerine uyumunun sağlanması açısından önemli olmaktadır. Rekabetçi korporatizm, bu açıdan geçmişte uygulanan yeni-korporatizm veya demokratik korporatizmden oldukça farklı bir nitelik taşımaktadır ve temelde

---

Coverage and Extension Procedures, Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/12/study/tn0212102s.html>, Erişim: 22.08.2005.

<sup>168</sup> 4-5 Eylül 1998'de Belçika, Hollanda, Almanya ve Lüksemburg işçi sendikaları Hollanda'nın Doorn kentinde bir araya gelmiş ve EPB'nin toplu pazarlığa olası etkileri üzerine ortak bir deklarasyon yayınlamışlardır. Bu deklarasyona göre, son yıllarda yaşanan ekonomik büyümenin daha fazla iş yaratılması, işsizliğin azaltılması, satın alma gücünün artması gibi konularda çok az bir etkiye sahip olduğunu, özellikle işgücü verimliliğinin artmasının tek taraflı olarak sermayenin gücünün artmasına neden olduğu ve işçilerin ulusal gelirden aldıkları payın azaldığı konusunda önemli saptamalarda bulunmuşlardır. Eurofound, The Doorn Declaration, Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://81.29.193.162/1998/10/feature/de9810278f.html>, Erişim: 23.08.2005.

<sup>169</sup> Severine Chapon, Chantal Euzeby, "Towards a Convergence of European Social Models?" International Social Security Review, Vol. 55 No. 2, 2002, s. 43.

çalışma koşullarının piyasa araçlarına uyumunun sağlanması için kullanılan bir araç niteliğindedir. Bu tür merkezi antlaşmaların sendikalar tarafından da benimsenmesi ise hem, genel olarak onların da büyüme ve bütünleşmeden olumlu sonuçlar beklemelerine hem de, bu antlaşmalarla bir yandan makro ekonomik politikalara uyum sağlanırken, bir yandan da istihdamın artırılması gibi sendikalar açısından önem taşıyan politikaların uygulamaya konulabilmesine bağlanabilir<sup>170</sup>.

EPB'nin gerçekleşme sürecinde emek ve sermaye arasındaki güç dengesi değişmiştir. Siyasal ve sosyal açıdan olduğu gibi toplu pazarlıklardaki ekonomik bölüşme açısından da güç dengesi ücretliler ve sendikalar adına bozulmuştur. Örneğin toplu pazarlıklardaki ücret artışlarının gerilediği ve tam istihdamın gerçekleşmekten çok uzak olduğu bilinen gerçeklerdir. Genel olarak AB üyelerinde 1980'den bu yana işgücü verimliliği %40 oranında artmış, fakat buna karşın aynı dönemde işçi ücretleri ancak %20 oranında yükselmiştir. Diğer taraftan genel olarak %9-10 arasında seyreden işsizlik varlığını sürdürmekte ve hem AB'nin hem de üye ülkelerin bu konudaki duyarlılığına karşın işsizlik sorununda ciddi bir gerileme sağlanamamaktadır.

EPB sürecinde her ne kadar sosyal hedeflerden ve sosyal politikalardan sıklıkla bahsediliyor olsa bile ve buna yönelik AP, Komisyon ve sosyal taraflar arasında Avrupa'nın sosyal boyutlarını korumak açısından bir işbirliğine gidildiği görülse de sosyal boyutun korunmasına yönelik atılan tüm adımlar büyük ölçüde ekonomik performansa bağlı kalmıştır. Üye devletler EPB'in gerçekleşmesi için birçok yetkiyi AMB'ye devretmişlerdir ve bu yetkiler çerçevesinde uymak zorunda oldukları temel kriterler<sup>171</sup> bulunmaktadır. Bu temel kriterler, üye ülkelerin tasarruf

---

<sup>170</sup> Koray, s. 310-311.

<sup>171</sup> Maastricht Antlaşması'nda AB içinde güçlü ve istikrarlı bir Euro'ya sahip olabilmek için üye ülkelerin yerine getirmeleri istenen koşullar, diğer bir ifade ile Maastricht kriterleri şunlardır; *Fiyat İstikrarı*: her üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, bu alanda en iyi sonuç elde eden (fiyat artış oranları en düşük olan) üç üye ülke ortalamasının 1,5 puan fazlasını geçmeyecektir. *Kamu Açığı*: Üye ülkenin bütçe açığı, o ülke GSYİH'sinin %3'ünü aşmamalıdır. *Kamu Borçları*: Üye ülkenin kamu borçlarının

önlemleri almalarını ve harcamalarda kısıtlamalara gitmelerini gerekli kılmıştır. Bu nedenle, Maastricht Antlaşması AB tarafından kurumsallaştırılan yeni-liberalizmin temel unsuru olarak ortaya çıkmıştır. EPB'ni gerçekleştirmek amacıyla refah devletleri yeni-liberal kurumsal çerçeveyi hayata geçirmek zorunda kalmışlardır. Bu durum ve Avrupa bütünleşmesi, güçsüz siyasi otoritenin ve güçlü kurucu devletlerin bulunduğu ekonomi-politik bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu ekonomi-politik yapının içerisinde refah devletleri birbirleriyle rekabet etmek zorunda bırakılmıştır. Bu yapı “*rejim rekabeti*” olarak tanımlanmıştır. Rejim rekabeti sosyal demokratik refah devletinin zayıflamasına ve sosyal sınıflar arasındaki yeniden dağıtım politikalarının bozulmasına neden olmaktadır. Rejim rekabetinin ulusal refah devleti uygulamalarında kendini gösterdiği en önemli alan gelir politikalarıdır. Özellikle EPB süreci ile birlikte gelir politikaları ekonomik çerçeve içerisinde daha önemli bir yer tutmaya başlamış ve ücret sınırlamaları ve işgücü piyasasında esneklik gibi uygulamalar ekonomik çerçevenin içine dâhil edilmiştir. Bunun sonucunda, üye ülkeler sosyal politika alanında birçok geri adım atmak zorunda kalmışlardır<sup>172</sup>.

Komisyon'un 1998 tarihinde yayınladığı raporda EPB'nin hayata geçirilmesi ve uygulanması konusunda üye ülkelere yapısal politikalar konusunda önerilerde bulunmuştur. Komisyon, EPB'nin Avrupa bütünleşmesi açısından yeni bir dönemi ifade ettiği vurgulamış ve üye ülkeler tarafından bu sürecin hayata geçirilmesinde gösterilecek istikrarın sürdürülebilir bir ekonomik uyum açısından hayati olduğunu belirtmiştir. Özellikle makro-ekonomik politikaların sağlam bir şekilde uygulanmasının büyüme ve istihdam üzerinde olumlu etkiler yaratacağı öngörülmüştür. Bu nedenle bazı önermelerde bulunmuştur; üye ülkeler arasındaki ücret ve ücret farklılıkları enflasyon, büyüme ve istihdam açısından vazgeçilmez bir öneme sahiptir. EPB ile ücretler ve istihdam arasındaki bağ daha açık ve zorlayıcı hale gelmiştir. Diğer taraftan sağlam ve istikrarlı makro-ekonomik çerçeve yeterli düzeyde ücret politikalarının geliştirilmesinin en önemli unsuru olarak belirtilmiştir. Bu nedenle ücretler ile ilgili gelişmeler istihdam-dostu politikalar tarafından

---

onun GSYİH'sına oranı %60'ı geçmemelidir. *Faiz Oranları*: Her üyenin ortalama faiz oranı fiyat istikrarı konusunda en iyi sonucu elde eden üç ülke ortalamasını iki puandan fazla aşmamalıdır. Halil Seyidoğlu, Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama, Ekim Yayınları, 1999, s. 552.

<sup>172</sup> Andreas Aust, Anne Daguerra, Peter Taylor-Gooby, “European Social Policy”, Kent University Working Papers, 2001, s. 7.



desteklenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Sosyal ortaklar gerekli politika uygulamalarının ve ulusal veya bölgesel ücret antlaşmalarının temel bazı kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesini takip etmekle sorumlu tutulmuştur. Euro alanı içerisinde nominal ücret artışlarının fiyat istikrarı ile uyum içinde olması gerektiği ve AMB tarafından takip edilen enflasyon hedeflerine göre düzenlenmesi öngörülmüştür. Reel ücret artışları işgücü verimliliğindeki artış dikkate alınarak hesaplanması ve ücret antlaşmalarında niteliklere, bölgelere ve bazı sektörlerle göre farklılıklar gösteren verimlilik düzeyinin dikkate alınması vurgulanmıştır. İstikrarlı makro-ekonomik politikaların sürdürülebilmesi açısından ücretler ile ilgili düzenlemeler her üye ülke tarafından aynı kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuş, EPB ile birlikte, ücret ayarlamalarının değişen ekonomik koşulların düzenlenmesi açısından hayati bir öneme sahip olduğu vurgulanmıştır. Bu durumun sonucu olarak, raporda ücretlerin ayarlanma sürecinde yüksek düzeyli esnekliğe ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Rapor ayrıca ücret düzenlemelerinin yanında büyüme ve istihdam alanında da üye ülkelere bazı temel tavsiyelerde bulunmuştur; yapısal politikaların ekonomik büyümenin geliştirilmesi, rekabet gücünün sağlanması ve istihdam düzeyinin artırılması açısından, çok önemli bir role sahip olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda yapısal politikaların anahtar rolü olan istihdam oranlarının artırabilmesi için makro-ekonomik büyüme politikalarının hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Uygulanacak yapısal politikaların beklenen etkiyi sağlaması için makro-ekonomik politikalarla uyum içerisinde olması gerektiği üzerinde durulmuş, bu politikaların ekonomi üzerindeki olumlu etkilerinin kademe kademe ortaya çıkacağını ve yüksek ekonomik büyümenin sağlanması ile beraber etkinliğinin artacağı vurgulanmıştır.

Makro-ekonomik istikrarın sağlanabilmesi açısından Komisyon'un reform önerdiği alanlar şu şekildedir; *aktif istihdam politikaları*, varolan istihdam kaynaklarının iyileştirilmesi, sosyal masrafların azaltılması, genç ve uzun süreli işsizlerin eğitimlerinin sağlanması ve gerekli ücret yardımının yapılmasıdır. *Vergilendirme*, üye ülkelerde uygulanmakta olan vergi sistemi ve sosyal güvenlik yardımları işsizliğin artmasına ve yeterli düzeyde iş imkânlarının yaratılamamasına neden olmaktadır. Özellikle işgücü üzerindeki vergilerin indirilmesi kısa vadede sosyal harcamalarda önemli düşüşlerin yaşanmasına ve yüksek oranlı bütçe açıklarına neden olabilecektir. Fakat uzun vadede yeni iş imkânlarının yaratılması ile

beraber bu sorunlar ortadan kaldırılabileceği öngörülmüştür. *Sosyal Yardım Reformları*, üye ülkelerin yeni iş imkânlarının yaratılabilmesi için refah politikalarında yeni düzenlemelere gitmeleri gerektiği vurgulanmış, özellikle iş bulmanın özendirilmesine yönelik politikaların izlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu konuda işsizlik yardımlarının azaltılması, sürelerinin kısaltılması, işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerin daha esnek hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. *Çalışma Zamanları*, son yıllarda üye ülkelerde haftalık ve yıllık çalışma sürelerinin düşme eğiliminde olduğu ve bu durumun sosyal refah açısından oldukça önemli bir sorun teşkil ettiği vurgulanmıştır. Özellikle verimliliğin artması, çalışma saatleri ile ilgili düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu konuya yönelik üye ülkelerin yarı zamanlı çalışmanın özendirilmesi ve diğer çalışma şekillerinin hayata geçirilmesi konusunda adımlar atması gerektiği belirtilmiştir<sup>173</sup>.

#### **E. Ekonomik ve Parasal Birlik ve İşgücü Piyasası**

AB ülkelerinin istihdam ve sosyal politikalarının ulaşmaya çalıştığı temel hedefler, aktif, içerici ve sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır<sup>174</sup> biçiminde tarif edilebilmektedir. Bu hedefler doğrultusunda ulaşılmaya çalışılan nokta ise bütünlüklü bir Avrupa sosyal modeli yaratabilmektir. Avrupa sosyal politikasının temel niteliği istihdamın teşvik edilmesine ve yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesine dayandırılmaktadır.

İlk bölümde açıklandığı gibi Avrupa sosyal modeli bir yanda, rekabete dayalı bir üretkenliğin yer aldığı, diğer yanda ise refahın yaygın bir biçimde paylaşılmasını sağlayabilmek için insanların tamamıyla piyasa güçlerinin insafına terk edilmediği bir model olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, AB'nin temel sosyal politikaları istihdamın sağlanması ve yaratılması, işgücünün güvenliği ve korunması, işgücü hareketliliği ve sosyal harcamalar kapsamında değerlendirilmiştir. AB düzeyinde uygulanan istihdama yönelik temel uygulamalar bazı özelliklere sahiptir; AB, istihdam ve sosyal politikalarla ilgili konularda tek başına hareket etmemektedir. AB istihdam ve sosyal

<sup>173</sup> EC, Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, European Community, Brussels, 13.05.1998, II/144/98, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/1998/gope1998\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/1998/gope1998_en.pdf)  
Erişim: 26.08.2005.

<sup>174</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika ve İstihdam", s.2, <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rtf>, Erişim: 14.04.2005.

politika alanında yardımcı ve uyumlulaştırıcı bir işlev üstlenmiştir. İstihdam ve sosyal politika esas olarak üye ülkelerin asli sorumluluğudur, yetki ikamesi uyarınca Avrupa yalnızca tek bir AB çözümünün daha anlamlı olduğu konularla ilgilidir, AB istihdam ve sosyal politikalar açısından bugüne kadar daha çok asgari standartları belirlemiştir<sup>175</sup>.

AB açısından istihdama yönelik atılan adımlar genellikle üye ülkelere yardımcı olmak amacıyla gerçekleşmiştir. Fakat 1980'li yıllarla beraber yüksek oranlı işsizliğin ortaya çıkması AB'nin istihdama yönelik müdahalelerini de arttırmıştır. *“Seksenli ve doksanlı yıllarda Avrupa’da istihdamın genel durumu ve özellikle uzun süreli işsizlik bakımından Topluluk düzenli olarak istihdam biçimlerinin esnekleştirilmesini, pazarın ve sosyal politikanın çeşitli kurumlarının ekonomik zorunluluklara uyum sağlamasının salık vermiştir. Örneğin 1984 tarihli uzun süreli işsizlikle mücadele ile ilgili yeni istihdam yaratılması ile ilgili bağ kurarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin artırılmasını salık vermiştir<sup>176</sup>.”* Daha sonra 1989 yılında kabul edilen Sosyal Şart ile birlikte, sosyal politikaların temel çerçevesini çizmek açısından önemli bir adım atmıştır. Fakat İngiltere'nin itirazı nedeniyle uygulamaya konamamıştır. Maastricht Antlaşması ile birlikte Sosyal Şart Antlaşma'nın bir eki durumuna gelmiş ve AB, bundan sonra sosyal politika alanında, özellikle de işgücü piyasası ile ilgili olarak temel hedeflerin belirlenmesi açısından daha güçlü konuma gelmiştir. 1994 yılındaki Beyaz Kitap'la Komisyon'un AB'nin sosyal politikasının temel hedeflerini ve doğrultusunu ortaya koymuştur.

Komisyon'un kabul ettiği eylem programlarının yeni bir yükümlülük ya da yasal düzenleme getirme anlamını taşımadığı, yalnızca Antlaşma'da kabul edilen sosyal hükümlerin hayata geçmesi açısından üyeler arasında bir eşgüdüm sağlamaya yönelik olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni sosyal politika konularını üye devletlerin yetki alanında kalmasıdır<sup>177</sup>. İşgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerin üye ülkeler eliyle yürütülmesi EPB'nin hayata geçirilmesi ile beraber değişikliklere uğramıştır.

<sup>175</sup> Cem Doğan, AB'de Sosyal Politikalar ve İşgücü Piyasasına Yönelik Etkileri, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s. 63, 64.

<sup>176</sup> Zeki Erdut, “Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikası ve Türkiye”, Yeni Türkiye, AB Özel Sayısı 2, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Kasım-Aralık 2000, Sayı.36, s. 989.

<sup>177</sup> Koray, s. 286.

EPB çeşitli şekillerde işgücü piyasasında değişiklikler oluşturmaktadır. Özellikle, ulusal düzeyde politika işlevlerinin kısıtlanmasıdır. Bu, Avrupa Birliği'nin mali ve parasal otoriteleri arasında güç dengesinin değiştiği anlamına gelmektedir<sup>178</sup>. EPB ile beraber, işgücü piyasasında ya ücret ayarlaması ya da işgücü hareketliliği ile şokların düzeltilmesi gündeme gelmektedir. Parasal birlik sonrasında, ülkeler arasında görece fiyatları düzeltmek için döviz kurlarında değişiklik yapmanın mümkün olmaması ve İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi'nin maliye politikası uygulamalarında serbestiyi azaltması, ortaya çıkabilecek asimetrik şoklar karşısında, esnekliğin yüksek olduğu işgücü piyasasının önemini artırmaktadır. Ancak yapılan bazı çalışmalarda AB'de işgücü hareketliliğinin derecesinin yüksek olmaması, asimetrik şoklar ile mücadele için işsizlik oranlarını daha düşük bir seviyede birbirine yaklaştırabilmek açısından ücretlerde yüksek esneklik ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır<sup>179</sup>.

EPB ile oluşturulan tek para ortamında asimetrik şokların düzeltilmesinde işgücünün hareketliliği, özellikle "*Optimal Para Alanı*<sup>180</sup>" teorisinden sonra büyük önem kazanmıştır. Bu teoriye göre asimetrik şoklar meydana geldiğinde yüksek işgücü hareketliliği bunların bertaraf edilmesinde çok önemlidir. Buna göre; uygulanan ortak politika sonucunda bir ülkenin anılan politikadan olumsuz etkilenmesi halinde (bu işsizliğin artması olabilir) anılan ülkede bulunan işgücünün sözkonusu etkinin bulunmadığı ülkeye serbestçe gidebilmesine yönelik mekanizmanın bulunması, ücret ve fiyatların söz konusu dengesizliği giderebilecek esnek bir yapıya sahip olması<sup>181</sup> gerektiği iddia edilmektedir.

<sup>178</sup> Iain Begg, , "EMU and Employment Social Models in the EMU: Convergence? Co-existence", ESRC, Working Paper.42/02, 2002, s.2.

<sup>179</sup> Yavuz Canevi, "Euro Vizyon", Görüş Dergisi, Temmuz-Ağustos, Sa:36, 1998, s. 13.

<sup>180</sup> Robert A. Mundell, Ronald McKinnon, ve Peter Kenen tarafından geliştirilen optimal para alanı teorisi, herhangi bir bölgede oluşturulan parasal birliğin fayda ve zararlarını analiz eden bir yaklaşımdır. Temel noktası, asimetrik şoklara maruz kalan ya da asimetrik şokların absorbe edilmesi için mekanizmalara sahip ülke ya da bölgelerin ortak para birimi uygulamalarının "optimal" olmasıdır. Dolayısıyla bu literatür, parasal birliklerdeki üretim şokları simetrisini tayin etmede ve işgücü mobilitesi ya da mali transferler gibi uyum mekanizmalarını değerlendirme konusunda önemli bir yere sahiptir. Ahmet Samsar, "Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Türkiye Analizi", TCMB İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim 2003, s. 4.

<sup>181</sup> Tuna Turagay, "Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği ve Euro", T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/avrupa.htm>, Erişim: 15.06.2005.

Mundell'e göre, parasal birliğe dâhil ülkelerin işgücünün hareketliliğinin yüksek olmasının yanı sıra, makroekonomik politikalarda uyumlu olmaları, mali özerkliğin bulunması, üye ülkelerin arasında ticaretin yüksek seviyede olmasının da EPB'in başarısında etken olduğunu savunmaktadır. Buna göre işgücü hareketliliği asimetrik şokların atlatılması konusunda kolaylaştırıcı bir etki yaratmakta, böylece döviz kuru mekanizmaları üzerindeki baskıyı azaltmaktadır. Ancak; Optimal para teorisi büyük ölçüde üretimin uzun dönem hareketliliği anlamına gelen sermaye hareketliliğine rolüne önem vermemesi dikkat çekicidir<sup>182</sup>. Günümüzde, gelişmiş ülkelerin sanayi üretim tarzının yerini teknoloji yoğun ekonomiler almıştır. Bu durumda günümüzün teknoloji yoğun ekonomilerinde hareketliliği fazla olan üretim(sermaye, işgücü) girdileri büyük önem kazanmış durumdadır<sup>183</sup>.

Bu teoriye göre; Avrupa Birliği'nde oluşturulan parasal birlik istikrarının sağlanabilmesi için, istihdam açısından işgücünün hareketliliğinin yüksek olmasının yanı sıra işgücü piyasasının esnek olması da gerekmektedir. Ancak İşgücü hareketliliği; EPB'de arzu edilen bir düzenleme olarak görülmesine rağmen, göç bağımsız istihdam politikaları için sorun olabilecek daha geniş işgücü arzını da kapsamaktadır<sup>184</sup>.

Uluslararası iktisat açısından işgücü hareketliliğinin sonuçları çeşitlidir; Ekonomik nedenlerle göç eden insanların tamamı kendi ülkelerinde açık veya gizli işsiz olmayabilirler. Bunların önemli bir bölümü halen belli ve sürekli bir işi olan, fakat daha iyi koşullarda iş arayan insanlardan oluşur. Ancak işgücünün artan talebin olduğu alanlara hareket etmesi daha az rekabet şansı bulunan bölgelerin üretim faktörlerine açılmasını sağlayabilmektedir. Yine de işgücü hareketliliğinin, EPB üzerinde güçlü bir dengeleme mekanizması olmasına rağmen ekonomik ve sosyal sonuçları değişik şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Özellikle dil, din, kültür farklılıkları gibi sorunlar işgücünün hareketliliğini engelleyen faktörlerdir ve Avrupa çapında işgücü hareketliliği serbestliği tam olarak sağlanmış olsa da, istenilen düzeye çıkarılamamıştır. Hatta üye ülkeler içerisinde bile bölgesel olarak gerçekleşen işgücü hareketliliği oldukça azdır.

<sup>182</sup> Michael Burda, "European Labor Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?", Enepri Working Papers No.3, Mart, 2001, s.3.

<sup>183</sup> Nahit Töre, "Tek Avrupa Parası Euro ve İşgücü Piyasalarında Esneklik", İşveren Dergisi, Mart 2002, s.1, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=479&id=29](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=479&id=29), Erişim: 08.10.2005.

<sup>184</sup> Begg, s.11.

Uluslararası işgücü akımlarının emeğin bol, dolayısıyla ücretlerin düşük olduğu ülkelerden, emeğin nispeten daha düşük ve ücretlerin yüksek olduğu ülkelere doğru olması genel bir eğilimdir. İşgücü akımları sonucunda gönderen ülkelerde işgücü arzı azalır, yabancı işçi çalıştıran ülkelerde bollaşır, böylece de birinci grup ülkelerde ücretler yükselirken ikincilerde düşme eğilimi gösterir. İşçi akımı sürdükçe, çeşitli ülkelerin ücretleri arasındaki farklar da böylece ortadan kalkmaktadır.<sup>185</sup> EPB ve Euro buna yeni unsurlar getirmemiştir. Ancak ücret farklılıklarını ülkeler arasında daha görünür kılarak ve ülkeleri genel olarak yakınlaştırarak Euro'nun ülke dışında iş aramayı teşvik etmesi ve böylece işgücünün dolaşımını artırması düşünülmüştür.<sup>186</sup> Euro ile beraber parasal alana dâhil ülkeler aynı para birimini kullanacağından, fiyatların ve ücretlerin karşılaştırılması da daha olanaklı olacaktır. Böylece ücretlerin nispeten daha düşük olduğu ülkelerdeki işçiler de yüksek olan üye ülkelerin fiyatlarını talep edebileceklerdir.

Avrupa Birliği üyeleri arasında işgücü hareketliliğinin düşük olması sonucu ücret düzenlemeleri, Euro alanında asimetrik şokları düzeltmede en önemli araç olarak görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle ekonomistler genelde ücret pazarlıklarının şoklar meydana geldiğinde ele alınmasını tartışmaktadırlar. Birçok piyasada olduğu gibi emek piyasasında da fiyat ayarlaması, piyasanın etkin şekilde işlemesi için önemli bir faktördür. Bu nedenle, ücret düzeyi emek arz ve talebinde etkili bir belirleyicidir. Asimetrik şokların AB'nde meydana gelip gelmeyeceği de tartışılmaktadır. Genel kanıya göre; AB ülkeleri çeşitlendirilmiş bir endüstriyel yapıya sahiptir ve meydana gelebilecek bir şok bölgesel olacak ve ülkeler geneline etkilemeyecektir.

EPB'in istihdam ve endüstri ilişkileri üzerinde uzun dönemde etkileri konusunda ortak bir görüş yoktur. EPB'nin etkileri konusunda iyimser ve kötümser olmak üzere iki farklı düşünce mevcuttur. Kötümser görüşe göre EPB, deflasyona neden olabilir, rekabet baskısını artırır, ekonomik gelişmeyi zayıflatır, gelir kaybına yönelik baskı yaratır, istihdamı olumsuz etkiler, vergi gelirlerini azaltır ve sosyal koruma alanını daraltır. İyimser görüşe göre EPB ekonomik istikrarı sağlar, ekonomik büyümeyi teşvik eder, gelir düzeyi yükselir, teknolojik gelişmeyi

---

<sup>185</sup> Seyidoğlu, s. 746-747.

<sup>186</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s.3.

güçlendirir, istihdam düzeyini, vergi gelirlerini artırır ve sosyal koruma alanını genişletir.<sup>187</sup>

İyimser bakış açısına göre, Avrupa çapında ekonomik bütünleşme ve Euro'nun fiyatlarda şeffaflığa neden olması, Avrupa çapında rekabeti arttıracaktır ve bu durum ekonomiye istikrar getireceği gibi istihdamı da arttıracaktır. Bu bakış açısından, fiyat istikrarı çalışanların enflasyon karşısında ücretlerinin korunması açısından da faydalı olacaktır. Kısacası, EPB'nin uzun vadede olumlu etkileri Avrupa çapında istihdamın da artışına yol açacak ve çalışanlar diğer çalışma koşulları açısından da olumlu etkileneceklerdir.

Diğer taraftan, EPB'in istihdam üzerindeki etkisinin uzun dönemde olumsuz olacağını savunan görüşe göre EPB, esnekliği teşvik edecek bir talepten yoksundur ve bunların sağlanacağına dair bir ümit yoktur. Bu görüşe göre; *“Avrupa’da istihdam düzeyinin düşük olmasının hem arz yönlü hem de talep yönlü nedenleri vardır. Uzun bir süredir sıkı politikalar uygulanmasına rağmen, işgücündeki esnekliğin yeterli düzeye çıkarılamaması nedeniyle işsizlik yüksek orandadır. Sermaye ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek olan ücret dışı maliyetler ve vergiler şirketlerin yeni işçi almasını engellemektedir. Arz ve talep yönlü problemler ancak arz ve talep yönlü çözümlerle aşılabılır fakat görünürde buna yönelik herhangi bir yaklaşım yoktur. Özellikle EPB işgücü piyasasının esnekleştirilmesi konusunda yetersiz kalmıştır.”*<sup>188</sup> Ayrıca, yine bu görüşe göre; Avrupa Birliği’nde Euro’nun yaratacağı rekabet baskısı, işgücü piyasalarının esnekliği sağlanamadığı takdirde, AB’nde sendikaların ve sosyal politikaların da esnek olmayışı dikkate alındığında, ücretlerden çok işsizliğe yansiyabilecektir; yani ücretlerin düşürülememesi nedeniyle ortaya çıkan sonuç işsizlik olabilecektir. Bu görüşe göre, istihdamla doğrudan bağlantılı olan ücret pazarlıklarında enflasyonun düşmesi göz önüne alınmalıdır. Bu da tek para ortamında aşırı ücret zamlarının getireceği rekabet gücü kayıplarının ve fiyat artışlarının döviz kuru değişmeleriyle

<sup>187</sup> Keith Sisson, James Arrowsmith, Mark Gilman, Mark Hall, “EMU and the Implications for Industrial Relations”, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Office for Office Publications of the EC, 1999, Ireland, s. 10.

<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9909EN.pdf>

<sup>188</sup> Gerard Lyons, “The Economic Implications of EMU for Employment”, November, 1998, [www.euro-know.org/politeia/lyons.html](http://www.euro-know.org/politeia/lyons.html), Erişim: 10.09.2005.

telafisinin artık mümkün olmadığı ve dolayısıyla söz konusu gelişmelerin doğrudan doğruya işsizliği arttıracığı bilincinin giderek yaygınlaşmasıyla açıklanabilir.<sup>189</sup>

EPB'in başarısı için işgücü piyasasının esnekleştirilmesi gerektiği görüşü oldukça sık ele alınan bir görüştür. Bu nedenle, işgücü piyasasında katılımın sürdürülmesi, işsizliğe neden olabilecektir. İstihdam ve Rekabet Edebilirlik Paketi olarak adlandırılan, yönetim ve işçi temsilcileri arasında istihdam garantisine karşılık maliyetlerde indirim, çalışma süresi esnekliği ve uyum yeteneğinde gelişme konusunda görüşmelerde yaygın bir artış vardır.<sup>190</sup>

Bu anlayış çerçevesinde hemen hemen tüm AB üyesi ülkelerde esneklik unsurlarını içeren çalışma yasalarının yürürlüğe konulduğu ve bu yönde çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Euro bölgesinde para politikasının yürütülmesinden tek başına sorumlu olan Avrupa Merkez Bankası "Euro Bölgesi Ülkelerinde İşgücü Uyumsuzlukları Raporu"<sup>191</sup> başlıklı bir raporu Mart 2002'de yayımlamıştır. Buna göre AMB büyümenin hızlandırılması, işsizliğin azaltılması ve konjonktürel dalgalanmaların engellenmesi için 1990'larda başlayan reformların sürdürülmesini istemiştir. AMB'na göre; İşgücü piyasasında ücret artışlarının verimlilik artışının önüne geçmesi enflasyonist baskılara neden olabilecektir. 1997–2000 döneminde işgücü piyasasında reform önlemleri, önemli bir istihdam artışına neden olmuştur. İstihdamın şu an için düşük olması yeni reformları gerekli kılmaktadır. Bu reformlar; *"ücretlere daha fazla esneklik kazandırılması, ücret farklılıklarının artırılması, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, vergi ve sosyal güvenlik ödemelerinde reform, iş güvencesi mevzuatının işletmeler açısından daha az kısıtlayıcı hale getirilmesi ve işgücü hareketliliğinin artırılması"* bu konuda alınması gereken önlemler olarak ifade edilmiştir.

AMB raporunda üzerinde durulan diğer önemli konular; işsizlik yardımlarının işsizlerin işgücü piyasasına geri dönüşlerini zorlaştırdığı ve çalışan kişilerinde işgücü piyasasından ayrıldığı vurgulanmıştır. (işsizlik tuzağı), vergilerin ve yardımların işgücü piyasasını olumsuz etkilediği belirtilmiştir. Vergilerin yüksekliği özellikle düşük

<sup>189</sup> Töre, s.2.

<sup>190</sup> Sisson Keith and Marginson Paul, " European Integration and Industrial Relations:A Case of Convergence and Divergence", JCMS 2002, Volume:40, Number:4, s. 675.

<sup>191</sup> ECB, "Labour Market Mismatches in Euro Area Countries", European Central Bank, March, 2002 s.4. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/labourmarket2002en.pdf>



ücretliler üzerinde artı bir yük oluşturduğu belirtilmiştir.(fakirlik tuzağı) Erken emeklilik sisteminin işgücü piyasasına katılımı olumsuz etkilediği ve özellikle 55–64 yaş arası kesimin tekrar işgücü piyasasına dönüşünü engellediği vurgulanmıştır<sup>192</sup>.

Bunun yanı sıra EPB ile beraber kamu borçlarını ve enflasyonu düşürmeyi kapsayan baskı ortamında, bazı hükümetler sosyal taraflarla “Sosyal Pakt” adı verilen antlaşmalar yapmışlardır.(Ücret ölçülülüğü, daha çok işgücü esnekliği, sosyal güvenlik reformu gibi) Gerçekte bu konuda en önemli düzenleme çabaları 6 Temmuz 1998’de Konsey’in kabul ettiği Kılavuz’da ele alınmıştır. Konsey tek para birimi ile beraber, ücretler ve istihdam arasındaki bağın daha açık olması gerektiğini vurgulamıştır ve üye ülkeleri, sosyal ortakları ile dört temel kural ile uyumlu olarak ücret antlaşmalarını sonuçlandırmaya davet etmiştir. Bunlar; toplam nominal ücret artışı fiyat istikrarı ile uyumlu olmalı, ücret benzeşmesinden kaçınılmalı, gerçek ücret artışı, istihdam yaratıcı, yatırım ve kapasite artışının faydalarını korumalı, ücret antlaşmaları, nitelik, yetenek ve coğrafi alanlara göre, üretim düzeyinin farklı alanları dikkate alınarak hesap edilmelidir<sup>193</sup>.

Yüksek ücret esnekliği ekonomik parasal birlikte arzu edilen bir durumdur. Üye ülkelerde ücret düzeyleri 1970’lerde farklılık göstermesine rağmen ücret artışları, toplu iş görüşmeleri ve Birliğin yapısının da etkisiyle benzerlikler taşımaktaydı. Ancak 1980’lerden itibaren bu durum değişmiştir. Özellikle, 1960 ve 70’lerin aksine gerçek ücretlerdeki artışlar verimlilik artışının gerisinde kalmıştır. İngiltere’nin EPB’ye tutumuna baktığımız zaman parasal birlik ile yaratılmaya çalışılan işgücü yapısını daha iyi anlayabiliriz. İstihdam konusu İngiliz hükümetinin EPB’e dâhil olmama kararında önemli bir belirleyicidir. 1997 Kasım’ında İngiltere EPB’e katılmayacağını açıklamıştır. İngiliz hükümetine göre; para piyasası üzerinde ulusal kontrolün kaybedilmesi, diğer üye ülkelere göre yüksek bir esnekliğe sahip olursa da, EPB’e dâhil olmak için yeterli değildir. 1997’de İngiltere Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanan rapora<sup>194</sup> göre; İngiliz Hükümeti Avrupa’da işsizliği yapısal bir sorun olarak görmektedir. İngiltere emek piyasasında en esnek yapılardan birine sahip olsa da, ortak bir emek piyasası yaratılması gibi yapısal faktörler, EPB’in

---

<sup>192</sup> A.k., s. 24.

<sup>193</sup> Sisson, Marginson, s. 682.

<sup>194</sup> UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests, HM Treasury (1997), <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/emumem/main.html>, Erişim: 12.10.2005.

başarısı için ihtiyaç duyulan esneklik için bir engeldir. Hükümet, Avrupa içerisinde işgücü piyasasının etkinliğinin artırılabilmesi için üç temel konuda saptamada bulunmuştur. Bunlar; ücret esnekliği, istihdam esnekliği ve istihdam edilebilirlik ve hayat boyu öğrenmedir.<sup>195</sup> İngiltere'ye göre; EPB içinde düşük esneklikle bulunmak, dışında kalmaktan daha maliyetlidir<sup>196</sup>

AB içerisinde, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ile ulaşılmaya çalışılan sonuç yeterli düzeyde istihdam yaratabilmektir. Fakat bu görüşe katılmayanlar da vardır. Bu karşı görüşe göre, esnekleştirme çabalarının işsizliği azaltmanın ve istihdam artışı yaratmanın tek yolu olarak yansıtılması da aslında çok gerçekçi bir yaklaşım değildir. Örneğin, Barselona Zirvesi öncesinde Financial Times gazetesine bir demeç veren AB Komisyonu'nun istihdam ve sosyal işlerden sorumlu eski üyesi Anna Diamantopoulou; *"esneklik sözcüğünü işsizlik sorumuz için bir zorunluluk olarak görmekten korkuyorum. Güçlü sosyal mevzuata sahip bazı üye devletlerde verimliliğin ve yabancı yatırımların daha yüksek olduğunu görebilirsiniz. Bu da esnekliğin iş yaratma için tek kanıt olmadığına açık kanıttır demiştir"*<sup>197</sup>.

EPB'in endüstri ilişkileri ve dolayısıyla istihdam üzerindeki etkileri konusunda en kapsamlı araştırma Avrupa İş ve Yaşam Koşullarını İyileştirme Vakfı tarafından yapılmıştır. Çalışma, EPB'in çalışma koşulları başta olmak üzere, istihdam, ödeme ve toplu pazarlıklar açısından AB ülkelerinde, otomotiv, bankacılık/finans ve nakliye sektörlerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışma bu sektörlerde, Almanya, İspanya, İngiltere, Fransa, Finlandiya gibi ülkelerde Euro'nun kaydi para birimi olarak tedavüle girdiği tarihten itibaren bir yıllık etkisini araştırmıştır. Rapor Ekonomik ve Parasal Birliğin istihdam ve çalışma ilişkileri üzerindeki etkilerinin net olarak ortaya çıkmadığını belirtmiştir. Euro'nun kaydi para birimi olarak tedavüle girdiği tarih olan 1 Ocak 1999'dan günümüze kadar geçen sürenin, bu etkilerin ortaya çıkması için yeterli olmadığı öne sürülmüştür.

Ekonomik ve Parasal Birliğin uzun dönemde işgücü piyasasına yönelik etkileri konusunda bir görüş birliği yoktur. Fakat bu tartışmalar içerisinde en fazla

<sup>195</sup> EIRO, EMU and UK Industrial Relations, European Industrial Relations Observatory  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/02/feature/uk9802102f.html> , Erişim: 14.10.2005.

<sup>196</sup> EMU and Labour Market Flexibility, HM Treasury,  
<http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/europe/03/euro/pdf/8.pdf>, Erişim: 14.10.2005.

<sup>197</sup> Töre, s.2.

taraf tar toplayan görüş, EPB'nin uzun dönemde başarısı için işgücü piyasasının esnekleştirilmesi gerektiğidir. Bu konuda AMB çeşitli raporlarında bu konuya vurguda bulunmuştur. Bu gelişmeler, Avrupa Birliği çapında işgücü piyasasının Anglo-Sakson modeline doğru bir yol izlediğini göstermektedir. Özellikle, AMB Amerika'daki işsizlik oranlarının düşüklüğünü işgücü piyasalarında sahip oldukları esnekliğe bağlamış ve Avrupa'daki işsizlik seviyesini Amerika düzeyine taşıyabilmenin Avrupa sosyal modelinin dönüşümüne bağlı olduğunu vurgulamıştır. Her ne kadar, AMB'nin istihdam ilişkilerindeki ve refah devleti kurumları üzerindeki etkinliği kısıtlanmış olsa da, kurumsal alanda değişikliklerin yapılmasının zorunlu olduğu tezini savunmuştur<sup>198</sup>. Diğer taraftan Sermayenin işgücüne göre karşılaştırılmayacak derecede artan hareketliliğinin, EPB'de asimetrik şoklara karşı bir güvence olarak nitelendirilen işgücünün hareketliliğinin önemini azalttığını ve işgücü piyasasına yönelik olumsuz bir etkinin yaşanma olasılığının düşük olduğunu savunanlar da bulunmaktadır.

## **F.Makroekonomik İstikrar ve İşgücü Piyasası**

1980'li yılların ortalarından itibaren ortaya çıkan gelişmeler, AB'nin sosyal politikasının öncelikli hedeflerini ve bu hedeflerin Avrupa sosyal modeline olan etkilerini gün yüzüne çıkarmaya başlamıştır. Bu süreç 1990'lı yıllarla beraber özellikle Maastricht Antlaşması ve sonrasındaki gelişmelerle oldukça önemli bir düzeye gelmiştir. Parasal birlik süreci ulusal ekonomi politikaların uygulama alanının daraltmış ve Keznezyen veya geleneksel politikaların uygulanışını imknsızlaştırmıştır. 9–10 Aralık 1994 tarihlerinde Essen'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında, işsizlikle mücadeleye önem verilmek suretiyle, 1993 yılında Delors Komisyonu tarafından yayımlanan "Büyüme, Rekabet ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabın hayata geçirilmesine yönelik adımlar atılmıştır.

Beyaz Kitap'ın hayata geçirilmesine yönelik eylemin başlıca unsurları beş ana başlık altında ortaya konulmuştur. Mesleki eğitime yönelik yatırımların teşviki, istihdam yoğunluklu bir büyüme, dolaylı işgücü maliyetlerinin azaltılması, emek piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması, işgücü piyasası dışında kalanlara (vasıfsız gençler, işsiz kadınlar, yaşlılar, uzun dönem işsiz kalanlar) yönelik

<sup>198</sup> Andrew Martin, "The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model", Center for European Studies Working Paper, No.14, 2004, s.4.

tedbirlerdir<sup>199</sup>. Fakat ortaya konan bu öncelikler konusunda önemli adımlar atılamamıştır. Diğer taraftan ortak bir Avrupa projesi olarak istihdam Avrupa gündemine oturmuştur. Üye ülkeler arasında yapılan görüşmeler genel olarak ülkelerin ulusal çıkarlarına yönelik yaptıkları tartışmalarla sonuçlanmış ve fikir birliği oluşturulamamıştır.

Bu gelişmeler ışığında 1995'de Cannes'te, Aralık 1995'de Madrid'te ve Haziran 1996'da Floransa'da yapılan AB Konsey toplantılarında işsizlikle mücadele, fırsat eşitliğinin sağlanması ve yeni iş imkânlarının oluşturulması çabalarının AB'nin önündeki en önemli hedef olduğu vurgulanmıştır. 13-14 Aralık 1996 tarihinde yapılan zirvede ise "İstihdam Hakkında Dublin Bildirisi" kabul edilmiştir. Bu bildiriye Essen Zirvesi'nde ortaya konan hedefler doğrultusunda istihdamın artırılması için üye ülkelerin güçlü makroekonomik politikalar uygulamaları ve yapısal reformlara gitmeleri tavsiye edilmiştir<sup>200</sup>. EPB'yi desteklemek amacıyla oluşturulması düşünülen İstikrar Paketi'ne yönelik taslak metin hazırlanmıştır. Üye ülkelere Amsterdam Zirvesi'nde görüşülmesi düşünülen istihdam ve işgücü piyasası politikalarının değerlendirilmesi ve izlenmesi konusunda daha etkin araçlar geliştirmeleri ve en iyi uygulama politikasının tanımlanması konularında tavsiyelerde bulunulmuştur. EPB'nin etkilerinin ortaya çıkmaya başladığı bu dönemde ETUC parasal birlik ile beraber ortaya çıkacak gelişmelere yönelik uygun politikalar geliştirme yoluna gitmiştir. ETUC parasal birliği sadece eleştirme yoluna gitmemiş, ortaya çıkacak sonuçların düzeltilmesi yönünde taleplerde bulunmuştur. Diğer taraftan İsveç, Finlandiya ve Avusturya'nın üyeliği AB içindeki güç dengelerini değiştirmiştir. Özellikle İsveç ve Finlandiya temel olarak kendi sosyal modellerini korumaya yönelik politikalar izlemişlerdir. İngiltere'de İşçi Parti'sinin, Fransa'da da Sosyalistlerin iktidara gelmesi Birlik içerisinde neo-liberal politika taraftarlarının gücünü azaltmıştır.

ETUC'un parasal birliğe yönelik tavrı sosyal politika ile ilgili konuların AB'nin gündeminde kalmasına neden olmuştur. ETUC parasal birliğin sosyal politika ile ilgili olumsuz etkilerini belirtmiş fakat parasal birliğe karşı bir tutum izlememiştir. Parasal birliğin bütünleşme süreci açısından önemini vurgulamış, bunun yanında istihdam ile

---

<sup>199</sup> Jenson, Pochet, s. 5.

<sup>200</sup> EC, The Jobs Challenge Dublin Declaration on Employment, European Community, <http://europa.eu.int/en/record/dublin/dub-en2.htm#I>, Erişim: 16.10.2005.

ilgili konulara dikkat çekmiştir. ETUC'un parasal birlik ile ilgili bu eleştirileri ve önerileri AB içinde çok fazla taraftar bulmamış ve parasal birlik ile ilgili politikaların hayata geçirilmesinde göz ardı edilmiştir. Diğer taraftan İsveç ve Finlandiya'nın üyelikleri ile değişen güç dengesi AB içinde etkili olmaya başlamıştır. Özellikle İsveç Maliye Bakanı Allan Larrson Amsterdam Antlaşması ile sonuçlanan süreçte etkin rol oynamıştır. Larrson EPB sürecinin içine aktif istihdam politikalarının da eklenmesini istemiştir. İsveç Başbakanı'nın girişimleriyle EPB ve istihdam ile ilgili bir rapor hazırlanmıştır (*EPB'yi Mümkün Kılmak için Avrupa İstihdam Birliği*). Bu rapor temel olarak güçlü bir istihdam politikasının EPB sürecini olumlu etkileyeceğini ve işgücü piyasasını iyileştirebileceğini savunmuştur. İsveç diğer üye ülkeleri Avrupa için istihdam stratejisi geliştirme konusunda ikna etmeye çalışmıştır. Bu girişime en büyük destek AP içerisinde Sosyalist gruptan gelmiştir. Amsterdam Antlaşması'na istihdam ile ilgili hükümlerin dâhil edilmesine yönelik diğer bir önemli etken Avrupa çapında ortaya çıkan sol dalga olmuştur<sup>201</sup>.

Ortaya çıkan tüm gelişmeler sonucunda, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanıp 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren ve Avrupa Toplulukları'nı kuran temel antlaşmalara önemli değişiklikler getiren Amsterdam Antlaşması, AB sosyal politikası açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu Antlaşma ile beraber, ilk defa Topluluklar bünyesinde istihdam politikası ortak bir Avrupa görevi olarak kabul edilmiştir. Amsterdam'da bir araya gelen üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları istihdam konularında yeni bir bölümü Antlaşmaya ilave etmişlerdir. Ayrıca sosyal politika alanında yaşanan ikilik de bu Antlaşma ile ortadan kaldırılmıştır.

Maastricht Antlaşması sonrası yaşanan süreçte Sosyal Politika Protokolü'nün ve Sosyal Politika Antlaşması'nın İngiltere tarafından imzalanmaması, Birlik içerisinde iki farklı Avrupa'nın ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1997 seçimlerinde İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinden sonra sosyal politika alanında geleneksel veto politikası sona erdiren İngiltere'nin Protokolü ve Antlaşmayı imzalaması ile beraber bu ikilik ortadan kalkmıştır. Bununla beraber Maastricht sonrası yaşama geçirilen düzenlemeler tüm birlik düzeyinde geçerlilik kazanmıştır. Amsterdam Antlaşması aynı zamanda Avrupa sosyal politikası için fırsat eşitliği, ayrımcılığa karşı savaşmak gibi yeni bazı görevler de ortaya

---

<sup>201</sup> Jenson, Pochet, s. 6-7.

koymuştur<sup>202</sup>. Ayrıca Amsterdam Antlaşması AB için yeni bir istihdam stratejisi belirlemiştir. Amsterdam Antlaşması ile tanımlanan bu yeni strateji üye ülkelerin istihdam politikalarını belirli amaç ve hedefler doğrultusunda koordine etmelerini öngörmüştür. Bu yeni stratejiye göre istihdam politikalarının temel prensipleri şu şekilde tasarlanmıştır; Avrupa İstihdam Stratejisi'nin(AİS) istihdamı geliştirmeye yönelik temel amaçları şu şekildedir; *Genel anlamda ekonomi için, ve özelde işgücü piyasası için yüksek seviyeli bir istihdam oranı yakalamak, işsizliğe karşı yürütülen pasif mücadeleden vazgeçilerek sürdürülebilir bir istihdam ve yeni iş yaratma stratejisine yönelmek, Avrupalı firmalara ekonomik değişikliklere uyum sağlayabilecekleri şekilde iş güvencesini ve yeni ekonomiye adapte edilebilirliği uyumlulaştırarak yeni bir iş örgütlenme modelini teşvik etmek. Bireylere yaşam boyu eğitime katılabilmeleri yolunda imkân sağlamak, işgücü piyasasındaki herkese iş imkânı için eşit fırsatlar sağlamak*<sup>203</sup>.

AİS, AB içinde istihdam politikalarının uyumlu hale getirilmesi konusunda temel amaçlar belirlemiştir. Fakat bu amaçların hangi model esas alınarak hayata geçirileceği konusunda her hangi bir önermede bulunmamıştır. AİS'in istihdama yönelik önermeleri ve Amsterdam Antlaşması'nın istihdam başlıklı bölümüne bakıldığında, uygulanacak modelin "Üçüncü Yol Modeli" olacağına yönelik yorumlanmaktadır. İstihdam başlığı, yüksek düzeydeki istihdam ve sosyal koruma arasında rekabetçi bir bağ kurmuştur. Üçüncü yol modeli, 1990'larla beraber sosyal demokratik düşünce içinde oldukça taraftar toplamıştır. Üçüncü yol modelinin temel yaklaşımı şu şekildedir; üçüncü yol modeli, devlet ile piyasa, sağ ile sol, eşitlik ile özgürlük, haklar ile sorumluluklar, sosyal güvenlik ve esneklik arasında kurulacak denge esasına dayanmaktadır. Üçüncü yolun çekirdeğini devlet, piyasa ve birey/toplum arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması oluşturmaktadır. Modelde devlet ne piyasanın işleyişine yönelik negatif etkiye sahip bir aygıt(liberalizm) olarak, ne de ekonomiye ve topluma aktif bir şekilde müdahale eden bir aygıt(sosyalizm) olarak görülür. Devlet sermaye ve işgücü arasındaki eskiden olduğu gibi taraf değil

<sup>202</sup> Aziz Çelik, "Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu", s. 3.  
[http://www.ceterisparibus.net/ab/ab\\_makaleler.htm](http://www.ceterisparibus.net/ab/ab_makaleler.htm), Erişim: 02.11.2005.

<sup>203</sup> Oğul Zengingönül, "Sosyal Modelin Modernleşmesi Ekseninde Avrupa Birliği'nin İstihdam Politikalarında Esneklik Arayışı", Çimento İşverenler Sendikası Dergisi, Sayı.4, Cilt.17, Temmuz 2003, s. 6-7.

tam tersine arabulucu rolündedir. Bunun yanında sivil toplum kuruluşları yeni taraflar olarak tanımlanır. AİS bu düşünceler temelinde oluşturulmuştur<sup>204</sup>.

AİS, Topluluk hukuku açısından da bazı değişiklikler getirmiştir. AİS hukuk literatürüne *Yumuşak Yasa* (Soft Law) kavramını dâhil etmiştir. Daha önceki bağlayıcı olmayan yasal aygıtlar ile karşılaştırıldığında, yumuşak yasa kavramı Topluluk hukuku açısından önemli bir dönüşümü ifade etmektedir. Fakat AİS sosyal politika alanında hem devletin hem de sosyal ortakların rolünü yeniden biçimlendirirken, kurumsal yapıyı değiştirmeden muhafaza etmiştir. AİS'in AB açısından yenilikçi bir düzenleme aracı olarak ifade edilmesi, yeni bir yönetim yapısının ve farklılaşmış bütünleşme tezinin bu araç içine dâhil edilmesine bağlı olduğu belirtilmiştir. AB ve ulusal bakış açısını değiştirmeye çalışan bu yeni sosyal model, enine politika üretme şekli olarak tanımlanabilir ve bu yeni süreç çok taraflı uluslararası yönetim(trans-national multi-tiered form of governance), kendi kendine düzenleme(self-regulation), ortak düzenleme (co-regulation)<sup>205</sup> temelinde şekillenmektedir. Bu yeni düzenleme araçları yetki ikamesi ve yakınlık kavramlarına eklenmiştir<sup>206</sup>.

Amsterdam Antlaşması sürecinde İngiltere'nin Sosyal Politika Antlaşması'nı imzalamasının ardından Sosyal Politika Protokolü ilga edilmiş ve Sosyal Politika Antlaşması da AT Antlaşması bünyesine dâhil edilmiştir. Sosyal Politika Antlaşması hükümleri, AT Antlaşması içerisinde "*Sosyal Hükümler*" başlığını taşıyan ve 117–122.maddelerden oluşan bölüm içerisine aktarılmış ve bu bölüm yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden düzenlenen bu bölüm şu şekildedir<sup>207</sup>.

136. Madde: (Eski 117. Madde), SPA'nın 1. maddesinde Topluluklar için belirlenen sosyal politika hedefleri yinelenmiştir. *İstihdamın teşviki, yaşam ve*

<sup>204</sup> Milena Büchs, "Asymmetries of Policy Learning? The European Employment Strategy and Its Role in Labour Market Policy Reform in Germany and the UK", Presentation for the ESPAnet Conference, Oxford, 9-11 September 2004, s.4.

<sup>205</sup> EC, White Paper, European **Governance**, European Community, COM(2001)428, s.20-21.

<sup>206</sup> Samantha Velluti, "The European Employment Strategy as a new Governance Paradigm for EU-level Social Policy and its Implementation through the OMC", EPIC Advanced Research Workshop, Florence, 18-22 September 2002, s.5.

<sup>207</sup> EC, Legal Framework Following The Treaty of Amsterdam, European Community, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>, Erişim: 19.09.2005.

*çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal diyalogun geliştirilmesi, düzgün bir sosyal korunmanın sağlanması, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dışlanma ile mücadele,* Ayrıca bu hedeflerin gerçekleşmesinde daha önce imzalanan iki belge temel kıstas kabul edilmiştir. Bunlar, 18 Ekim 1961 tarihinde Torino’da Avrupa Konseyi’ne üye devletlerce imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ve 1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı’dır.

137. Madde: (Eski 118. Madde), Konsey’in sosyal politika alanında yönerge çıkarma yetkisinin kapsamını belirleyen SPA’nın 2. maddesi buraya aktarılmıştır. Maddenin muhtevası aynen korunarak Konseyin yetkisi yine üç başlık altında toplanmıştır. Oybirliği ile yönerge çıkarılacak alanlar, nitelikli çoğunlukla yönerge çıkarılacak alanlar, yönerge çıkarma yetkisi verilmeyen alanlar. Bunun yanı sıra AET Antlaşması’nın 118. maddesinde belirtilen işbirliği yapılacak sosyal alanlar yeniden düzenlenmiştir. Bunlar, işyerinin belli bir bölümünde işçi sağlığının ve iş güvenliğinin sağlanması, çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilerle istişare, işgücü piyasasından dışlanan kişilerin yeniden piyasaya kazandırılması, işgücü piyasasında kadın-erkek eşitliği ve işyerinde eğitimidir.

138.Madde: SPA’nın sosyal diyalogla ilgili 3. maddesi buraya aktarılmıştır. Buna göre sosyal politika alanında öneriler sunmadan önce Komisyon sosyal taraflara danışmakla yükümlü tutulmuştur.

139. Madde: SPA’nın 4. maddesi buraya aktarılmıştır. İşçi ve işveren kesiminin istekleri durumunda Topluluk düzeyinde sözleşme yapabilmelerine imkan verilmiştir.

140. Madde: (Amsterdam Antlaşması ile eklenen 118c maddesi), 136. maddede belirtilen hedeflere ulaşmak için üye ülkelerin işbirliği yapması doğrultusunda Komisyon’un teşvikte bulunacağı alanlar bu maddede sıralanmıştır; *istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, temel ve ileri seviyede mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, mesleki sağlığa uygunluk, örgütlenme hakkı ve işçi ile işveren arasında toplu pazarlık.*

141. Madde: (Eski 119. Madde), Daha önce AET Antlaşması’nda kadın ve erkekler arasında eşit işe eşit ücret sağlanmasını öngören bu madde yeniden



düzenlenmiş ve Birlik düzeyinde fırsat eşitliği garanti altına alınmıştır. Amsterdam Antlaşması ile AT bünyesinde ilk defa yer alan İstihdam Bölümü, istihdam politikasını Topluluk için ayrı bir görev olarak ortaya koymuştur. Yüksek istihdam seviyesine ulaşmak amacıyla başlatılan ve Avrupa İstihdam Stratejisi olarak adlandırılan politikaların ilk adımı bu bölümle atılmıştır. Bu bölümde yer alan maddeler 125–130. maddelerdir ve bu düzenlemelerin getirdiği yenilikler şu şekildedir<sup>208</sup>.

125. Madde: Bu madde ile üye devletler ve Topluluk'un önüne yeni hedefler konulmuştur. Bu hedefler, vasıflı ve yeni gelişmelere uyum sağlayabilecek bir işgücü ve ekonomik değişime duyarlı işgücü piyasaları oluşturmak için koordineli bir istihdam stratejisinin geliştirilmesidir.

126. Madde: İstihdamın teşvik edilmesinin ortak bir Birlik görevi olduğu tekrarlanmıştır.

127. Madde:, Yüksek bir istihdam seviyesine ulaşmak için, Topluluk'un üye ülkeler arasında işbirliğini geliştirici katkılara bulunabileceği hükme bağlanmıştır. Bu katkılar ikincilik ilkesi doğrultusunda olacaktır. Ayrıca Topluluk diğer politikaları belirlerken yüksek istihdam seviyesi hedefini göz önünde bulunduracaktır.

128. Madde: İşbirliğine dayalı istihdam stratejisinin nasıl işleyeceğini açıklamıştır. Avrupa Konseyi her yıl Topluluk içinde istihdamın durumunu incelemekle görevlendirilmiş ve Bakanlar Konseyi ile Komisyon ise hazırladığı yıllık raporlara göre bazı sonuçlara varır. Zirvelerden çıkan sonuçları esas alan Bakanlar Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve İstihdam Komitesi'ne danıştıktan sonra nitelikli çoğunluk esasına göre Komisyon'un önerilerini karara bağlar. Alınan kararlar üye ülkelerin istihdam politikaları için birer kılavuz niteliğindedir; ülkeler bunları ulusal programlara aktarırlar. Üye ülkeler aldıkları önlemleri bir rapor halinde Komisyon ve Bakanlar Konseyi'ne sunmakla yükümlüdürler. Bu raporları inceleyen Bakanlar Konseyi ve Komisyon'da Avrupa Konseyi'ne vermek üzere rapor hazırlarlar.

<sup>208</sup>EC, Employment Title- Articles 125-130 (Formerly Articles 109n-109s), European Community, <http://www.edf-feph.org/papers/teudocs/en/gat4-en.htm#D>, Erişim:19.09.2005.

129. Madde: Konsey'in gerekli danışma organlarına danıştıktan sonra istihdamla ilgili alanlarda işbirliğini artırmak için yoğun önlemler alabilmesine imkân tanınmıştır.

130. Madde: İstihdam ve işgücü piyasalarında işbirliğini sağlamak amacıyla İstihdam Komitesi kurulmasını öngörmüştür.

Amsterdam Antlaşması'nın imzalanmasının ardından AB Komisyonu 1998-2000 yıllarını kapsayan bir sosyal eylem planı hazırlamıştır. Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ile birlikte uygulanan bu programdaki eylem alanları üç başlıkta toplanmıştır;<sup>209</sup>

İşler, Beceriler ve Hareketlilik: Bu başlık altındaki önlemler Amsterdam Antlaşması ve Lüksemburg Zirvesi'nde ele alınan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin tam olarak uygulanmasını garanti altına almaya yönelik belirlenmiştir. Komisyon'un bu konudaki görevi İstihdam Kılavuzu ve Ekonomik Kılavuzun birlikte ele alınması ve istihdam, sağlık ve büyüme alanında istikrarlı bir ekonomik stratejinin sağlanması konusunda çaba sarf etmesi olarak belirlenmiştir. Bu başlığın temel amacı, yerel düzeydeki gelişme önlemlerinin ve bölgesel istihdam paktlarının AB içinde Fonlar aracılığıyla desteklenmesidir. Diğer bir önemli unsur teknolojik gelişmelere uygun olarak Birlik içerisinde çalışanların becerilerinin artırılması yönelik girişimlerdir. AİS'e uygun olarak Birlik içerisinde işgücü hareketliliğinin tam olarak sağlanması bu başlık ile Komisyon'a verilen bir diğer görev olmuştur.

Değişen Çalışma Dünyası: Komisyon'un 1997 yılında yayımladığı, "*Yeni Çalışma Organizasyonu için Ortaklık*<sup>210</sup>" başlıklı Yeşil Kitap'a uygun olarak iş organizasyonunun modernizasyonu, çalışma hayatı ve aile arasındaki dengenin sağlanması amaçlanmıştır. Diğer önemli unsurlar ise, bilgi toplumunun fırsatları, endüstriyel dönüşüm, işyeri güvenliği ve işçi sağlığıdır.

<sup>209</sup> Eurofound, Social Action Programme 1998–2000, Commission Communication, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/05/feature/eu9805104f.html>, Erişim: 24.09.2005.

<sup>210</sup> Eurofound, Green Paper, Partnership for a new organisation, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, April 1997, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/07/feature/eu9707134f.html>, Erişim:24.09.2005.

Kapsayıcı Bir Toplum: Bu başlık ile öngörülen en önemli unsur, yeni ihtiyaçlara uygun olarak sosyal güvenlik sistemlerinin modernizasyonu olarak belirtilmiştir. Bu konudaki temel hedef ise sosyal güvenlik sistemlerinin istihdamı geliştirmeye yönelik ve yaşlanan nüfusun ortaya çıkardığı sonuçları tolere edecek şekilde düzenlenmesi olarak belirlenmiştir. Bu başlık altındaki diğer konular ise, sosyal kapsayıcılığın teşviki, ayrımcılıkla mücadele, fırsat eşitliği ve sağlıklı bir toplumun oluşturulmasıdır<sup>211</sup>.

## G. Avrupa İstihdam Politikası

Amsterdam Zirvesi'nde temeli atılan Avrupa İstihdam Stratejisi'ni (AİS) somut bir şekilde hayata geçirmek isteyen üye ülkeler, 21-22 Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da istihdam konulu olağanüstü bir Avrupa Konseyi Zirve toplantısı düzenlemişlerdir. Amsterdam Antlaşması'nda yöntemi belirlenen strateji doğrultusunda, 1998 yılında üye ülkelerin izleyecekleri istihdam politikalarına öncülük edecek "*İstihdam Politikaları Kılavuz İlkeleri*" paketi kabul edilmiştir. Zirve ile ortaya konan diğer bir önemli gelişme ise, Lüksemburg süreci olarak adlandırılan, üye ülke istihdam politikalarının uygulanmasını ve takip edilmesini yıllık bir programa sokan kararın alınmasıdır. Bu sürece göre, üye ülkeler her yılın başında, Komisyon'dan gelen öneriler ışığında, Konsey İstihdam Kılavuzu'na temel oluşturacak öncelikli alanları belirler. Bu kılavuz, üye devletler tarafından atılması gereken somut amaçları kapsar. Her üye ülke, Konsey tarafından saptanan temel hedeflere ulaşmak amacıyla, ulusal ekonomilerine en uygun hangi yöntem ile ulaşacağını belirten "*Ulusal Hareket Planı*" hazırlar. Bu planın hazırlanma sürecine İşçi Sendikaları, İşverenler, yerel ve bölgesel otoritelerden oluşan geniş bir sosyal kesim katkıda bulunur. Komisyon ve Konsey üye ülkelerin Ulusal Hareket Planlarını inceledikten sonra, her yılın Aralık ayında Avrupa Konseyi'ne bir "*Ortak İstihdam Raporu*" sunar. Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıla ilişkin İstihdam Kılavuzu için hazırladığı önerileri ve gerekiyorsa alınacak ek önlemleri gündeme getirir. Konsey, Devlet ve Hükümet başkanları tarafından belirtilecek kararları dikkate alarak, bir

<sup>211</sup>Komisyon, 2003 yılında Avrupa İstihdam Stratejisinin, yeni üç temel amaç etrafında yeniden yapılandırılmasını önermiştir. Bu amaçlar: *tam istihdamın gerçekleştirilmesi, iş gücü niteliğinin ve verimliliğinin artırılması ve işgücü piyasalarındaki uyumun geliştirilmesi*'dir. Caroline de la Porte, Philippe Pochet, " The OMC Intertwined With the Debates on Governance, Democracy and Social Europe", Ministry of Social Affairs and Pensions, April, 2003, s. 10.

sonraki yıl için hazırladığı İstihdam Kılavuzunu onaylar. Ayrıca Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ülkeye özel öneriler yayınlayabilir<sup>212</sup>.

Lüksemburg süreci ile ortaya konan temel hedefler doğrultusunda, AB istihdam politikasının dört temel ilke üzerinde inşa edileceği vurgulanmıştır. Bu dört temel konu şu şekilde belirtilmiştir; *İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişime ve değişime uyum sağlama ve fırsat eşitliği*'dir. Lüksemburg Zirvesi'nden sonraki yıllarda da bu dört temel alan önemini korumuş, istihdam ilkelerinde yapılan değişiklikler asgari düzeyde tutulmuştur<sup>213</sup>. AİS'in temel dayanağını oluşturan bu hususlar 1998'de hazırlanan İstihdam Politikası Kılavuz İlkelerinde ana hatlarıyla yer almıştır.

*İstihdam Edilebilirlik:* İşgücü piyasasında dezavantajlı konumda bulunan grupların istihdam edilebilme yeteneklerini artırmak için şu önlemleri alınması öngörülmüştür. Genç işsizliği ve uzun-dönem işsizliğinin engellenmesi, sosyal yardım, vergilendirme sisteminin daha fazla istihdam yaratacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve eğitim sistemlerinin istihdam yanlısı bir politikalarla gözden geçirilmesi, insanların işgücü piyasasına katılım açısından aktif bir yaşlılık geçirmelerini sağlayıcı politikaların geliştirilmesi, ömür boyu eğitim, emek piyasasına göre becerilerin kazandırılması, işgücü ile potansiyel işler arasında uygun eşleştirmenin sağlanması, ayrımcılığı ve sosyal dışlanmaya karşı mücadeledir.

*Girişimcilik:* Yeni bir girişimcilik kültürü ve ruhu yaratılarak istihdamın artırılması için bazı önlemlere başvurulmalıdır. Yeni işletmelerin kurulması ve faaliyetlerinin devamının kolaylaştırılması, bilgi toplumuna dayalı bir istihdam için yeni teknolojilerden faydalanarak fırsatlar geliştirilmesi, yerel ve bölgesel düzeyde iş oluşturmanın desteklenmesi, girişimcilerin üzerindeki vergi yükünün azaltılması, self-employment sisteminin geliştirilmesi ve buna yönelik vergi ve sosyal güvenlik rejimlerindeki engellerin kaldırılmasıdır.

---

<sup>212</sup> Zengingönül, s. 7-8.

<sup>213</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "Avrupa Birliği ve Eşitlik: İstihdamda Eşit Fırsatlar", s. 1. <http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/esitlik.html>, Erişim: 17.08.2005.

*Gelişime ve Değişime Uyum Sağlamak:* Yeni teknolojiler ve değişen çalışma biçimleri karşısında işveren ve işçilerin uyum yeteneğinin artırılması için yeni yaklaşımlar benimsenmelidir. Bu yaklaşımlara uygun olarak sosyal tarafların çalışma organizasyonlarının modernleştirilmesi için görüşmelerde bulunmak amacıyla bir araya gelmesi ve esnek çalışma düzenlemelerinin,(çalışma saatlerinin azaltılması, yarı zamanlı çalışmanın teşvik edilmesi, fazla mesainin azaltılması) esneklik ve güvenlik arasındaki denge muhafaza edilerek hayata geçirilmesi, İş organizasyonu ve iş tiplerinin modernizasyonunu sağlamak için her düzeyde bir işbirliğinin tesisi, ömür boyu eğitimin bir parçası olarak işletmelerde uyumun desteklenmesi, üye ülkelerin farklılaşan istihdam türlerine uygun olarak yasal düzenlemeleri ulusal mevzuatlarına dâhil etmeleridir.

*Fırsat Eşitliği:* Cinsiyetler arasındaki işgücü piyasasına katılım oranları ile ilgili farklılaşmayı engellemek, kadınların işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırıcı önlemlerin alınması, iş yaşamına belirli dönem ara verenlerin yeniden iş yaşamına kazandırılması, sakatların iş yaşamına dâhil edilmesidir<sup>214</sup>.

Lüksemburg süreci ile beraber Avrupa Konsey'i toplantılarında istihdam konusu ağırlıklı bir gündem maddesi olmuştur. 15-16 Haziran 1998 tarihinde Cardiff Zirvesi'nde büyüme, refah, istihdam ve sosyal kapsayıcılığın desteklenmesi için yapılacak reformlarla ilgili stratejiler belirlenmiştir. Yine 11-12 Aralık 1998 tarihli Viyana Zirvesi'nde Avrupa İstihdam Pakti'nin oluşturulması doğrultusunda istihdam politikalarının hızlı bir şekilde yakınlaştırılmasına karar verilmiştir. 3-4 Haziran 1999 tarihlerinde Köln kentinde yapılan Zirve'de Avrupa İstihdam Pakti kabul edilmiştir. İstihdam Pakti, üç temel yaklaşım üzerine oturtulmuştur. İstihdam Pakti ile oluşturulmuş en önemli yenilik makro-ekonomik diyalog olmuştur. Bu diyaloga göre, AMB, Avrupa Konseyi, Komisyon ve sosyal tarafların katılımı ile gerçekleşecek makro-ekonomik diyalog kapsamında, ücret gelişmeleri, para, maliye ve bütçe politikaları arasındaki etkileşimin iyileştirilmesi ve ekonomi politikalarının koordine edilmesi amaçlanmıştır(Köln Süreci). İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişime ve değişime uyum sağlamak ve fırsat eşitliği unsurlarına dayanılarak işgücü piyasalarının etkinliğini artırmak için istihdam stratejilerinin hayata geçirilmesi

<sup>214</sup> EC, Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December 1997, European Community, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/98\\_guidelines\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/98_guidelines_en.htm), Erişim, 19.08.2005.

öngörölmüştür(Lüksemburg Süreci). Diğer taraftan emek, mal, hizmet ve sermaye piyasalarının hepsinde etkinliği ve kapasiteyi artırmak gayesiyle yapısal reformlar gerekli görölmüştür (Cardiff Süreci)<sup>215</sup>.

Lüksemburg Zirvesi ile beraber sosyal politika ve özellikle istihdam alanında atılan adımlar, üye ölkeler açısından işgücü piyasalarının daha fazla esnekleştirilmesi önermelerine dayanmaktadır. 10-11 Aralık 1999, Helsinki Zirvesi'nde Lüksemburg Sürecinin uygulanışı konusunda önemli saptamalarda bulunulmuştur. Zirve toplantısında, Birlik içindeki ekonomik kalkınmanın hız kazandığı ve artarak yayıldığı belirtilerek yatırım imkânlarının arttığı, enflasyonun düştüğü, kamu maliyesinin düzeldiğı, yeni iş imkânlarının yaratıldığı ve işsizliğin, hala istenmeyen seviyelerde olmasına rağmen düşüş eğilimine geçtiğı ifade edilmiştir. Euro'nun kullanılmaya başlamasının bu elverişli ortama katkıda bulunduğı vurgulanarak, üye devletlerin de çeşitli ekonomik reform politikaları izledikleri ve bu politikaları sürdürmeleri gerektiğı belirtilmiştir.

Demografik değişikliklerinin yaratacağı ekonomik yükü mücadele edebilmek amacıyla, toplam çalışma sürelerinin uzatılması, kamu ve özel sektörün etkinliğinin artırılması gibi politikalar gerekeceğini belirten Konsey, küreselleşme sürecinin rekabeti yoğunlaştırdığını; yeniliklerin ve yapısal reformların teşvik edilmesi gerekliliğini güçlendirdiğini ifade etmiştir. Zirve'de ayrıca, Birlik ve üye devletlerin, rekabeti, istihdamı ve sosyal bütünleşmeyi güçlendirecek şekilde yeni teknolojilerin geniş çapta kullanımının ve bilgi toplumunun gelişmesinin desteklenmesi üzerinde durulmuş ayrıca ekonomik ve sosyal kalkınma arasındaki bağı oluşturan sosyal güvenlik garantisinin önemini altı çizilmiştir. Konsey, 23–24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da gerçekleştirilecek olağanüstü Zirve'nin, mevcut yöntemleri ve istihdamı güçlendirmeye yönelik araçları, ekonomik reformu, bilgiye dayalı bir ekonomi çerçevesinde sosyal bütünleşmenin amaçlarını değerlendirerek, bu konuların gelişimi için bir fırsat oluşturacağını belirtmiştir.

Zirve toplantısında ele alınan konulardan biri olan vergi paketi hususunda ise, Konsey AB ölkelerinde yaşayan her vatandaşın tasarruf gelirleri üzerinden vergi ödemesi gerektiğini ifade etmiş ve bu konuda ileriye dönük çeşitli çalışmalar

<sup>215</sup>EC, The New Coordinated Strategy for Employment, European Community, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>, Erişim: 25.08.2005.

yapılması hususu üzerinde durmuştur. Zirve’de istihdam alanında, üye ülkelerin Lüksemburg süreci doğrultusunda istihdam Yönlendirici ülkeleri’ni iç mevzuatlarına aktardıkları belirtilmiştir. Bu konuda Komisyon’un 2000 yılı için hazırladığı ilkeler ve üye ülkelerin ulusal planları çerçevesinde şekillendirilen önerilerin yanı sıra sosyal tarafların, istihdam politikalarının belirlenmesi sürecinde yer almasının da önem taşıdığı vurgulanmıştır. Konsey, üye ülkelerin işgücü piyasası reformunda ulusal planları, vergi sistemini, hizmet sektöründeki istihdamı, işyeri yapılanmasını ve hayat boyu eğitim ilkesini gözönünde bulundurmaları gerektiğini ifade etmiştir<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> İKV, Helsinki Avrupa Zirvesi Sonuç Bildirgesi, İktisadi Kalkınma Vakfı,  
<http://www.ikv.org.tr/pdfs/helsinkizirvesonuc-tr.pdf> , Erişim: 14.10.2005.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### SİYASAL BÜTÜNLEŞMEDE DEĞİŞİM VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

#### A. Sosyal Modelin Modernizasyonu

Avrupa Kıtası açısından, AET'nin kuruluşunu izleyen 50 yıla yakın dönem geçmişe göre daha istikrarlı ve barışçıl bir biçimde yaşanmıştır. Fakat bu dönem sonunda, özellikle Avrupa için sosyal ve siyasal anlamda, tartışmalı bir dönemin başlayacağına dair önemli işaretler ortaya çıkmıştır. AB'de EPB'nin oluşturulması için gerekli temel adımların atılması, Birlik içerisinde siyasal ve sosyal bütünleşmenin sağlanıp sağlanamayacağı konusunda tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu konuda, iyimser, kötümser ve daha gerçekçi olmaya çalışan birçok görüş ortaya atılmaktadır. Bütünleşme süreci boyunca AB belgelerinde sosyal Avrupa'dan söz edilmiş olmasına rağmen, henüz Birlik düzeyinde ne yasal düzenleme ve harcamalar ne de uyumlulaştırma çabaları açısından sosyal kaynaşma anlamını taşıyan bir politika ortaya konmamıştır. Sosyal politika alanında atılan tüm adımlar ekonomik politikaların bir yansıması olarak ortaya çıkmış veya Avrupa genelinde oluşabilecek tepkileri en aza indirmek amacıyla hayata geçirilmiştir.

Bu süreçte, Avrupa kimliğinden siyasal bütünleşmeye, genişlemeden gelecek kaygılarına kadar birçok önemli tartışma AB'nin gündemine gelmiştir. Ekonomik bütünleşmenin giderek tamamlanması, ancak siyasal bütünleşme konusunda tam bir görüş birliğinin sağlanamamış olması tartışmaları daha da artırmıştır. Tüm bunlar, AB'nin gelecekte nasıl bir şekil alacağına dair senaryolarının ortaya konmasına neden olmuştur. Özellikle Komisyonun AB'nin 2000'li yıllarına dair hazırladığı çalışmada beş senaryo ortaya konmuştur. Bunlardan en önemlisi siyasal bütünleşmenin sağlanarak, hem sosyal, hem de ekonomik anlamda iç dinamiklerin harekete geçirilmesi bu sayede Avrupa'da sosyal kaynaşmanın sağlanarak, küreselleşmenin etkilerinden en az düzeyde etkilenileceği üzerinde durulmaktadır<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Chris Rumford, Philomena Murray, "Globalization and the Limitations of European Integration Studies: Interdisciplinary Considerations", Journal of Contemporary European Studies, Vol. 11, No. 1, 2003, s. 88.



Siyasal bütünleşme konusunda Almanya, Fransa ve İngiltere AB'nin önüne farklı gelecek senaryoları koymuşlardır. Almanya eski Dışişleri Bakanı Joschka Fischer siyasal bütünleşmenin Franko-Germen liderliğinde gerçekleşmesini vurgulamış, siyasal bütünleşmeyi hızlandırabilecek ülkelerin çekirdek bir grup oluşturması gerektiği üzerinde durmuştur. Buna karşılık, Fransa eski Başbakanı Lionel Jospin, uluslar federasyonunun kurulmasını önermiştir. Bu çerçevede Bakanlar Konseyi'nin güçlendirilmesi ve ulusal parlamenterlerden oluşturulacak bir Avrupa kongresinin oluşturulmasını gerektiğini belirtmiştir. İngiltere ise siyasal bütünleşmenin hükümetler arası nitelik taşımaya devam etmesi gerektiği üzerinde durmuş, Almanya ve Fransa tarafından paylaşılan daha fazla bütünleşme fikrine ulusal egemenliği zedeleyeceği için karşı çıkmıştır<sup>218</sup>.

Avrupa Kıtası içerisinde siyasal bütünleşme ve sosyal politika alanında yaşanan bu değişim temelde küreselleşme ile ilgilidir. AB ve küreselleşme arasındaki ilişki, ekonomik olarak dış dünyada ortaya çıkan yüksek düzeyli rekabetin Avrupa bütünleşmesini ve sosyal politikada dönüşümü zorunlu kılmasıdır. Siyasal bütünleşmenin ve küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu değişim, sosyal politikanın temel değerleri ile küreselleşme ve artan rekabetinin ülkelerin önüne koyduğu bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. *Sanayileşmiş ülkelerde koruyucu devlet ve işgücü piyasasının düzenlenmesi işsizliğin giderek artışının ve sürekliliğinin başlıca nedenleri arasında algılanmıştır. Bu iki etmenin çalışanları iş aramaktan, işverenleri istihdam yaratmaktan caydırdığı düşünülmüştür. Geniş bir iş güvencesi sağlayarak ekonominin yapısal değişimini engelledikleri kanısı yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla piyasa güçlerine uygun olarak dengeye gelecek biçimde işgücü piyasasını esnekleştirmek için işgücü piyasasının kuralsızlaştırma ve koruyucu devletin rolünü azaltma eğilimi taşıyan bir politika salık verilmiştir. Bu tür politika yeni liberal hükümetlerin iktidarda olduğu pek çok ülkede uygulamaya konulmuştur*<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Christopher A. Leeds, "An Outline Of Developments in teh European Union and of the Role of Sovereignty in Major Negotiations" Journal of Contemporary European Studies, Vol. 12, No. 2, August, 2004, s. 242.

<sup>219</sup> Zeki Erdut, Küreselleşme Bağlamında, Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, 2003, s. 118.

AB'nin içinde bulunduğu değişim, yukarıdaki açıklamaya uygun olarak gelişmektedir. Özellikle, iç pazarın tamamlanması, EPB'in hayata geçirilmesi ve küresel rekabet ortamı AB'yi sosyal model alanında değişime zorlamaktadır. Bu değişim Avrupa bütünleşmesi sürecinde de devam etmekte, tartışmanın bir ucunda yurttaşların ve emeğin sosyal Avrupası yaklaşımı, diğer ucunda ise sermayenin engelsiz dolaşımı ve piyasaların olabildiğince serbestleştirilmesi, kuralsızlaştırılması yaklaşımı yer almaktadır. AB 2000'li yıllara bu iki aykırı uç arasında uzlaşma sağlama çabalarıyla girmiştir<sup>220</sup>.

### 1. Esneklik ve Güvence Arayışı

23–24 Mart 2000 tarihinde Lizbon'da bir araya gelen AB'ye üye ülkelerin hükümet ve devlet başkanları AB'nin izleyeceği sosyal politika ve istihdam stratejisini belirlemeye çalışmışlardır. Lizbon Zirvesi hazırlıkları sırasında Komisyon, AB'deki ekonomik ve sosyal durumun derinlemesine analizini içeren bir dizi doküman hazırlamıştır<sup>221</sup>. Lizbon Zirvesi'nde sosyal politika alanında yapılan tartışmalar, söz konusu analizleri bir başlangıç noktası olarak ele almıştır.

Zirve'de, *“Birlik'i, gelecek on yıl içinde sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı, dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisine sahip bir konuma getirmek”* temel stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda izlenecek politikaların önemli bir bölümü Avrupa sosyal modelinin modernizasyonu ile ilgilidir. Avrupa sosyal modelinin modernizasyonunun ise aktif refah devletinin kurulması ve insana yatırım yapılmasıyla gerçekleşeceği belirtilmiş ve dört noktaya vurgu yapılmıştır. Bilgi toplumunda yaşamak ve çalışmak için eğitim ve mesleki eğitim, Avrupa'nın eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin hem bilgi toplumunun taleplerine, hem de yüksek bir istihdam kalitesine ulaşmak amacıyla düzenlenmesi, aktif bir istihdam politikasının geliştirilmesi; ortalama %61 düzeyindeki istihdam

<sup>220</sup> Aziz Çelik, “ AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: **Sosyal Haklar**”, Birikim, Sayı 184-185, Ağustos-Eylül, 2004, s. 2.

<sup>221</sup> Hazırlanan dokümanlar :”Lizbon Avrupa Konseyi- Avrupa için ekonomik ve sosyal yenilenme gündemi”; “e-Avrupa - herkese açık bir bilgi toplumu” (COM 1999-687 nihai); “Sosyal eğilimler-beklentiler ve sorunlar” (COM 2000-82 nihai); “Bilgi toplumunda işler için stratejiler” (COM 2000-48 nihai); ve “Ekonomik reform: ürün ve sermaye işleyişi hakkında rapor” (COM 2000- 26 nihai) TISK, s. 20.

oranını, 2010 yılına kadar %70 oranına olabildiğince yaklaştırmak ve ortalama %51 olan istihdam edilen kadın oranını 2010 yılına kadar %60 üzerine çıkarmak, sosyal güvenlik sistemlerinin modernleştirilmesi ve toplumsal dışlanmayla mücadeleidir<sup>222</sup>.

Lizbon Zirvesi ile beraber AB, sosyal politika alanındaki amaçlarıyla bağlantılı olarak altı tane problem alanı belirlemiştir. Bu problem alanları, Stockholm Zirvesi'nde ve 2000 yılı Avrupa İstihdam Kılavuzu'nda da yer almıştır. Bu problem alanları şu şekilde sıralanmıştır: İlk olarak, AB'nin karşısında duran en önemli problem istihdam oranlarındaki düşüklüktür. Bu nedenle en önemli hedef istihdam oranlarının artırılmasıdır. İkinci olarak, köklü teknolojik değişiklikler ve sanayideki değişimin hızı istihdam kalitesinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Üçüncü olarak, hayat boyu öğrenmenin sağlanması için uyumlu ve küresel stratejilerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Dördüncü amaç, Birlik içerisinde demokrasinin geliştirilmesi amacıyla, sosyal tarafların sosyal alanı ilgilendiren konulardaki karar alma sürecinin her aşamasına dâhil edilmesidir. Beşinci problem alanı ise, istihdam edilebilirliğin temel amaç olarak kabul edilmesi ve diğer problem alanlarıyla eşgüdüm içerisinde ele alınmasıdır. Son olarak sosyal politika alanında ele alınan konuların EPB'nin olası gelişimine paralel olarak şekillendirilmesi gerektiğidir<sup>223</sup>.

Lizbon programının orta dönem değerlendirmesini yapmak üzere 2004'ün Mart ayında kurulan ve Wim Kok başkanlığındaki Üst Düzey Çalışma Grubu'nun yayınladığı rapora göre, Avrupa ekonomisi, ABD ekonomisine nazaran oldukça düşük büyüme oranlarına sahiptir. AB'nde işgücü verimlilik oranları da ABD'ye göre oldukça düşüktür. AB 15 içerisinde ortalama verimlilik oranları %1,4'ken ABD'de bu oran %2,2'dir. Sosyal modelin sürdürülebilmesi için AB, büyüme oranlarını ve verimlilik düzeyini yukarıya çekmek zorundadır. Bu nedenle Lizbon programı Avrupa ekonomisinin dönüşümü olarak ifade edilmektedir. Bu program Avrupa içerisinde sosyal uyumun sağlanabilmesinin ekonomik dinamizm, büyüme ve istihdam oranlarında sağlanacak artışa bağlı olduğunu ortaya koymuştur. Lizbon'da işgücü piyasasında esneklik ve işgücü piyasasına uyumun eğitim ve becerilerin artırılarak sağlanabileceği ve esnek işgücü piyasası uygulamalarının istihdam oranlarını ve verimliliği artırarak refah devleti uygulamalarının sürdürülebilirliğinin sağlanacağı

<sup>222</sup> EC, Lisbon European Council, Presidency Conclusions, European Community, 23-24 Mart 2000, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm), Erişim: 13.10.2005.

<sup>223</sup> Jenson, Pochet, s. 10.

belirtilmiş ve sosyal modelin sürdürülebilmesi için AB'nin kendi tercihini yapması gerektiği vurgulanmıştır<sup>224</sup>.

Kok Raporu'nda çalışanlara uygun düzeyde güvence sağlanırken, işgücü piyasasının daha çok esnekleştirilmesi gerektiğinin altı çizilmiş, ayrıca üye devletlere ve sosyal taraflara tavsiyelerde bulunmuştur. Bu tavsiyeler temelde çalışma saatleri, iş örgütlenmesi, iş sözleşmeleri, ücret düzenlemelerinde esnekliğin artırılması gerektiği, geçici iş bulma bürolarının önündeki engellerin kaldırılması, kısmi süreli çalışmanın teşvik edilmesi ve sosyal güvenlik sistemlerinin çalışanların hareketliliğini teşvik edecek şekilde düzenlemesi olarak sıralanmıştır. Aynı zamanda, raporda Euro bölgesinde çalışanlar ile Euro dışında kalan üye ülkelerdeki çalışanlar arasında iki farklı işgücü piyasasının ortaya çıkmaması konusunda ülkeler uyarılmıştır. İşgücü piyasasında hayata geçirilmesi düşünülen esnekliğin, geleneksel iş güvencesi sistemlerinin tamamen tasfiye edilmesi anlamına gelmediği vurgulanmıştır. Yeni güvence biçimlerinin çalışanların hayatları boyunca aynı işte kalmalarını sağlamaya yönelik olmaması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu durum işverenlerin çalışanları daha kolay işe alma ve daha kolay işten çıkarması konusunda atılmış bir adım olarak algılanmıştır<sup>225</sup>.

İşgücü piyasasında hayata geçirilmesi düşünülen reformlar AB'nde üretim yapısı ve sermaye piyasası tarafından da etkilenmektedir. Sermaye piyasası ve üretim yapısında ortaya çıkan dönüşüm işgücüne olan ihtiyacı ve işgücü piyasasında esnekliği teşvik etmektedir. Özellikle tek pazar ulusal işgücü piyasalarını etkilemektedir. Fakat üretim yapısı ve sermaye piyasası ile ilgili düzenlemelerin AB düzeyinde ele alınması, buna karşılık işgücü piyasası düzenlemelerinin ulusal hükümetler tarafından yapılıyor olması AB'nde tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Lizbon Zirvesinde AB ve ulusal reformlar arasında ortaya çıkan bu eşgüdüm hatasının ortadan kaldırılması için önerilerde bulunulmuştur. Lizbon ile ortaya konan temel öneri büyümenin artırılması, üretim ve sermaye piyasasındaki engellerin kaldırılması ve işgücü piyasası reformları aracılığıyla işgücünün daha etkin kullanımının sağlanması olarak belirtilmiştir<sup>226</sup>.

<sup>224</sup> Wim KOK "Facing The Challenge, Lizbon Strategy for Growth and Employment", Report From The High Level Group, Brussels, November, 2004, s.11

<sup>225</sup> EurActiv, Labour Market Reforms, Policy Summary, European Activities,

<http://www.euractiv.com/en/innovation/labour-market-reforms/article-140843>, Erişim: 24.05.2006

<sup>226</sup> Andre Sapir, "Globalisation and the Reform of European Social Models" Background document for

Avrupa sosyal modeli iki ilke üzerine inşa edilmiştir. Gerçekten, bir yandan ekonomik gelişmenin itici gücü olarak rekabet düşüncesi, diğer yandan sosyal kaynaşmanın bir yolu olarak dayanışma düşüncesi benimsenmiştir. Bu anlamda, rekabet ve dayanışma arasındaki denge kurulması noktasında güçlükler ortaya çıkmaktadır. Lizbon, Nice ve Barselona Zirveleri'nde, sınırlı da olsa, bir Avrupa sosyal modeline atıfta bulunulmuştur. Lizbon stratejisi, ekonominin sürdürülebilir büyüme hedefiyle, daha fazla ve daha iyi iş yaratılması, daha fazla sosyal kaynaşma ve sosyal modelin modernizasyonu gibi sosyal hedefleri birleştirmiştir. Nice Zirvesi, kırk yıllık Topluluk müktesebatının temelinde şekillenmiş olan modele gönderme yapmıştır. Barselona Zirvesi'nde ise, iyi bir ekonomik performans, yüksek düzeyde sosyal koruma, eğitim ve sosyal diyalog konularına dayanan bir model tanımlanmıştır. Diğer yaklaşımlar az ya da çok karşılaştırılabilir olsalar da, ayrıntılarda farklılaşmaktadırlar. Yukarıda bahsedilen öğeler, bir AB-ABD karşılaştırmasının özünü oluşturur gibi görünmektedir<sup>227</sup>.

Lizbon Zirvesi, ayrıca önemli bir kurumsal kaynağın ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Özellikle, Avrupa Konseyi'nin bahar dönemi toplantılarının ekonomik ve sosyal politikaların görüşülmesine ayrılması, istihdamın AB bünyesinde yüksek politika özelliği kazanmasına neden olmuştur. Üstelik, Avrupa Konseyi ekonomi ve sosyal alanda alınan kararların temel kaynağı olan ECOFIN'den bu yetkiyi almıştır<sup>228</sup>. Bu durum, AB'nde zaten tartışmalı olan demokrasi eksikliğinin daha da artmasına neden olabilecektir. Özellikle, AP ve Komisyon göz ardı edilerek, tüm kararların üye ülke bakanları tarafından Konsey'de gizlilik içerisinde alınması, AB'nin piyasa tarafından yönetilen bir yapıya dönüşmesine neden olabilecektir<sup>229</sup>.

Lizbon Zirvesi, AB'nde sosyal politikaların, ekonomi ve istihdam alanlarına bağlanmasına neden olmuştur. Bu bağlantıya yönelik, AB kendisine üç amaçlı bir çerçeve çizmiştir, Bu amaçlar, sürdürülebilir ekonomik büyüme, daha fazla ve daha nitelikli işlerin yaratılması, sosyal kaynaşmanın geliştirilmesidir. Lizbon'da ortaya

---

the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005, Brussels, s. 13

<sup>227</sup> Vos, s.15

<sup>228</sup> Jenson, Pochet, s. 13.

<sup>229</sup> James Wickham, " The End of the European Social Model: Before It Began?", Employment Research Centre, Trinity College, Dublin, 2002, s. 14,  
<http://www.tcd.ie/erc/>, Erişim: 11.09.2005.

konan bu amaçların hayata geçirilmesi için, tüm düzeylerde Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi'nin<sup>230</sup> (AEY) etkin bir biçimde uygulanması öngörülmüştür. Diğer taraftan, sürecin etkin bir biçimde izlenmesi ve uygun stratejik hedeflerin güvence altına alınması için Konsey'in rehberlik ve eşgüdüm sağlama işlevi güçlendirilmiştir. İlk olarak 1997'de AİS ile ortaya çıkan AEY'nin kullanım alanı Lizbon ile genişletilmiştir. Birlik AEY'ni yapısal yenilenmeyi sağlayabilmek amacıyla kullanmıştır. Bu yöntem ile üye ülkeler, kendi ulusal uygulamalarını AB'nin sosyal politikadaki isteklerine dönüştürmek taahhüdünü altına girmişlerdir. Lizbon stratejisi ile hayata geçen bu uygulama AB'nin sosyal alandaki hedeflerinin değiştiğini göstermektedir. AB, artık üye ülkeler arasındaki ulusal refah devleti düzenlemelerinin farklarıyla ilgilenmekten ve refah sistemlerinin yakınlaştırılması çabalarından vazgeçmiştir. Lizbon ile beraber Birlik, üye ülkelerin farklı kurumsal düzenlemelerine saygı duymaya başlamış ve Birlik'in kendi ekonomik çıkarlarına hizmet edecek refah modelinin yaratılmasına yönelik çalışmalar başlatmıştır<sup>231</sup>.

AB Konseyi'nin 19–20 Haziran 2000 tarihinde Portekiz, Feira'da yapılan Zirve toplantısında, Lizbon'da alınan kararlardan hareketle bilgiye dayalı ekonomiye geçiş hazırlıklarının yapılması ve Avrupa sosyal modelinin çağdaş bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Amsterdam'da temeli atılan, Lüksemburg'da belirginleşen edilen ve Lizbon'da olgunlaştırılan Avrupa istihdam stratejisi, her ülkenin kendi koşullarına göre oluşturduğu istihdam politikalarının AB düzeyinde eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesi ve esas itibarıyla işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulması amacını taşıyan politikalar bütünüdür. Bu nedenle Birlik yaklaşımlarının ve müdahalelerinin sosyal alanda ulaştığı boyut özel olarak bir Sosyal Politika Gündemi'nin belirlenmesine yol açmıştır.

Üye ülkelerin Lizbon hedeflerine ulaşmada yeterli ilerlemeyi gösterememeleri nedeniyle Avrupa Konseyi 23- 24 Mart 2005'de Lizbon Stratejilerinin yeniden düzenlenmesine karar vermiştir. Yenilenen Lizbon Stratejileri iki ana dayanak, yani *sürdürülebilir büyüme ve istihdam* üzerine odaklanmıştır. Bu hedefler için AB yeni stratejiler belirlemiştir. Bu stratejiler: Yüksek öğretim, araştırma ve yenilik konusundaki yatırım miktarlarının artırılması, idari engellerin azaltılması,

<sup>230</sup> Daha ayrıntılı bilgi için Bkz. Aş. s. 110.

<sup>231</sup> Anniki Savio, Elina Palola, " Post-Lisbon Social Policy: Inventing the Social in the Confines of the European Union", Research and Development Centre for Welfare and Health, Finland, 2004, s. 4, [www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/ espanetconference/papers/ppr.3A.AS.pdf](http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/ espanetconference/papers/ppr.3A.AS.pdf), Erişim: 20.09.2005.

işletmelerinin kurulmasını ve büyümesini teşvik eden bir ekonomik ortamın yaratılması, insanlara iş bulmada ve önlerindeki engelleri aşmada yardım sağlanması olarak belirlenmiştir<sup>232</sup>.

## 2. Sosyal Alanda Eşgüdüm Sağlama

Konsey sosyal politika alanında belirlediği öncelik alanlarını hayata geçirmek amacıyla, 2000 Aralık ayında Nice’de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesinden önce, Zirve’de ele alınmak üzere, Komisyon’dan 2000–2005 dönemini kapsayan bir eylem programını ( Sosyal Politika Gündemi) hazırlamasını istemiştir. Böylece Konsey, Lizbon Zirvesinde belirlenen on yıllık strateji doğrultusunda, tam istihdam, ekonomik dinamizm, daha geniş çaplı bir sosyal adalet ve bütünleşme temeline dayandırılan bu yeni ekonomi ve istihdam gündemini uygulamaya koymuştur. Sosyal Politika Gündemi Lizbon Konsey Bildirisi’nde genel hatları çizilen ekonomik ve sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik bütünleşmiş Avrupa yaklaşımının bir parçası niteliğindedir<sup>233</sup>.

Sosyal Politika Gündemi, sosyal politikaları uyumlaştırma çabası için ortaya konulmamıştır, yalnızca tek pazar ve tek para kapsamında sosyal politikaların uyumlaştırmanın sağlanması hedeflenmiştir, ayrıca Gündemin uygulanması mali yük gerektirmemekte, sadece Lizbon ve Feira’da kararlaştırıldığı üzere, insan etkinliğini ve yatırımı artıracak kamu harcamalarının yeniden yönetilmesini öngörmektedir. Yine Lizbon’da ifade edildiği gibi AEY tüm tarafların katılımıyla politikaların yürütülebilmesini sağlayacak araçları içerecektir. Sosyal Politika Gündemi, Lizbon Konseyi tarafından talep edilen yıllık sentez raporu için gerekli bilgileri toplanması ile takip edilecektir.

Ayrıca Programın diğer bir önemli işlevi ise, Birlik içerisinde, sosyal politikanın verimli bir faktör olarak güçlenmesini sağlamaktır. İstihdam ve Sosyal İşler Eski Komiseri Anna Diamantopoulou, “*Sosyal Politika Gündemi’nin sosyal*

---

<sup>232</sup>Emine Bozkurt, “ AB Sosyal Politikasına Genel Bakış”, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Dergisi, Mart-Nisan 2006, Sayı 2, s.14

<sup>233</sup> O’Connor, s. 10.

*politikaların Birlik çapında uyumlaştırılması için herhangi bir yeni mevzuat ya da işverenlere yeni bir yük getirmeyeceği” güvencesini vermiştir<sup>234</sup>.*

Genel bir durum değerlendirilmesi yapılan programda, AB kurumları, üye devletler, bölgesel ve yerel makamlar ve sosyal taraflar olarak tüm tarafların etkin katılımı istenmekle birlikte, esas olarak ve bu yolda öneriler getirilmektedir. Komisyonun da programın uygulanmasında girişimde bulunması istenmekle birlikte, esas olarak katalizör görevi üstlenmesi öngörülmektedir. Daha fazla ve nitelikli istihdam amacının korunduğu Programda, temelde üç amacın öne çıktığı görülmektedir; *iş becerisinin ve işgücü hareketliliğinin sağlanması, bilgi ekonomisinin gelişmesi ve teknolojik gelişime uyum sağlayabilecek nitelikte işgücü yaratılması ile sosyal bütünleşmenin sağlanmasıdır*. Bilgi ve becerinin artırılması için başta hayat boyu mesleksi eğitim olmak üzere birçok öneri getirilmektedir. Bunlardan biri de istihdam stratejisinin izlenmesinde ASF'nin, AB'nin temel aracı olarak oynadığı rolü güçlendirmektir<sup>235</sup>. Eylem Programındaki önerilerle temelde esneklik ve güvence arasında yeni bir denge oluşturulması amaçlanmıştı ve oluşturulacak bu dengenin en önemli unsurunun sosyal diyalog olduğu vurgulanmıştır<sup>236</sup>.

AB açısından işsiz işgücü piyasası, sosyal politika ve küreselleşmenin yarattığı tehdit, tek pazar ve tek paranın geleceğini tehlikeye atmaktadır. Avrupa ülkeleri genişlemenin, küreselleşmenin veya teknolojik gelişimin neden olduğu yapısal değişimleri, esnek olmayan piyasaları nedeniyle, hayata geçirme konusunda sıkıntılar yaşamaktadır. Program bu konuda üye ülkelere önerilerde bulunmaktadır. Piyasaların yeterli esneklikte olmaması üye ülkeleri işgücü piyasasındaki sorunları gidermek için mali politikalar uygulamaya yöneltmiştir. Bu durum para politikaları ile mali politikalar arasında çatışma çıkmasına neden olmuş, İstikrar ve Büyüme Paketi'nin sürdürülebilirliğini tehlikeye atmıştır<sup>237</sup>.

Program Birlik içerisinde sosyal diyalogun geliştirilmesine yönelik bir eylem planı sunmuştur. Bu plana göre; *toplu pazarlıkta en iyi imkânları sağlayacak hususlar dâhil olmak üzere ortak ilgi alanlarının belirlenmesi için Avrupa düzeyinde*

<sup>234</sup> TİSK, “ Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi”, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2000, s. 7.

<sup>235</sup> Koray, s. 290.

<sup>236</sup> TİSK, s.23.

<sup>237</sup> Sapir, Globalization, s. 5.



*sosyal taraflara danışmak, sosyal tarafların Avrupa düzeyinde temsil gücü ile ilgili çalışmayı yakından izlemek ve devamlı olarak güncelleştirmek, endüstri ilişkilerinin geleceği konusunda bir çalışma grubu oluşturmak, ortak ilgi alanına giren konularda (iş organizasyonu, istihdamın geleceği, yeni istihdam alanları) düzenlenecek yuvarlak masa toplantıları yoluyla Avrupa düzeyinde ve ulusal düzeyde sosyal diyalogu güçlendirmek, sosyal taraflarla, sosyal diyalog yapılarının işleyişini (endüstri çapında ve sektörel düzeyde) gözden geçirmek ve gerektiğinde uyarlanma önermek, sosyal tarafları, değişikliklere uyum için kendi sorumluluk alanlarında kendi girişimlerini geliştirmeye davet etmek, hayat boyu öğrenim ve eğitim konusundaki stratejiyi uygulamaktır<sup>238</sup>.*

Lizbon Zirvesi ve Sosyal Politika Gündemi, AB'nin sosyal politika alanında 2000'li yıllarla beraber ne tür politikalar uygulayacağını görünmesi açısından önemlidir. Ortaya çıkan en önemli gerçek, AB'nin sosyal politika konusunda geçmişe göre çok daha etkin rol oynayacağı bir döneme girmiş olmasıdır. EPB'nin sağlanması açısından da, küreselleşmenin artırdığı uyum sorunlarının giderilmesi bakımından da özellikle istihdam konusunda AB düzeyinde etkin bir rol üstlenilmesi gerekmektedir. Bu konuda üye devletler arasında uzlaşma sağlandığı ve Birlik Anlaşması'nda bu yolda bazı temel değişikliklere gidildiği görülmektedir. Diğer bir önemli konu ise, Avrupa sosyal politikasında ana gündem maddesinin yeni ve nitelikli istihdam artışının sağlanması, üye devletler için olduğu gibi, AB için de önem taşımasıdır. Ancak 2000'li yıllar için benimsenen istihdam politikalarının farklı yönleri de vardır. Her şeyden önce yalnız istihdam artışı değil, bilgi ve iletişim toplumuna geçişi kolaylaştıracak bir istihdam artışı istenmektedir<sup>239</sup>.

Bunun için de temelde işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulması, hayat boyu mesleki eğitim gibi politikaların hayata geçirilmesi düşünülmektedir. Gerek Konsey Bildirisi'nde, gerekse Sosyal Politika Gündeminde benimsenen hedef ve politikalarda öne çıkan en önemli özellik ekonomideki yapısal değişimi, rekabet gücünü ve sosyal uzlaşmayı bozmadan yapabilmektir. Bu gelişimi sağlayabilmek amacıyla özellikle istihdam alanında yapısal dönüşümlere gidildiği görülmektedir. Bu yapısal dönüşümün sağlanabilmesi için AB'nin ortaya koyduğu çerçeve açıklanmalıdır:

---

<sup>238</sup> TISK, s. 24.

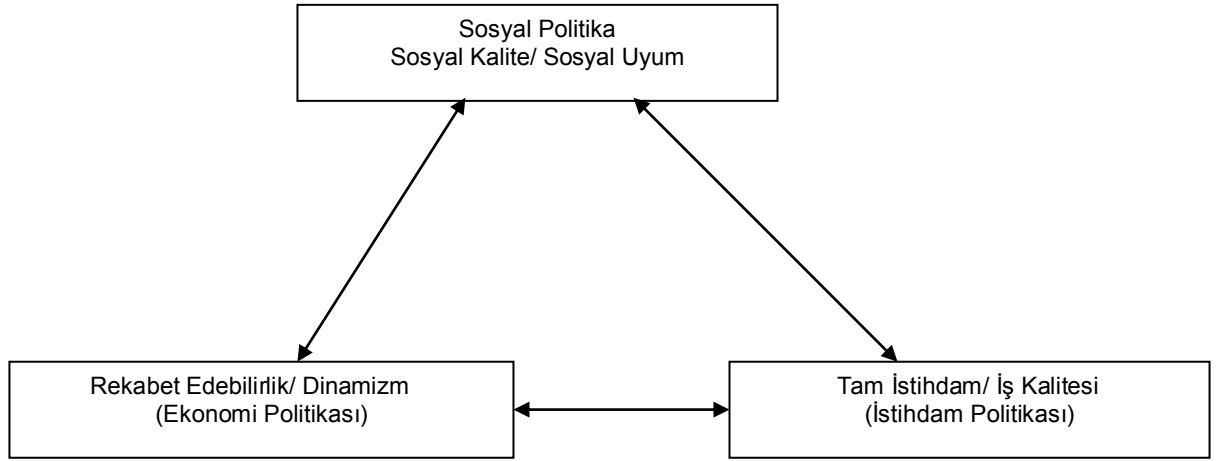
<sup>239</sup> Koray, s. 292.

İşgücü maliyetlerinde ve ücret dışı sosyal ödemelerde indirimlere gidilmesi, ücretlerin belirlenmesinde işletme performanslarının göz önünde tutulması, haftalık çalışma sürelerinin uzun dönemli ya da geçici (konjonktüre uygun olarak) kısaltılması, fazla mesai için ödeme yapmak yerine, çalışma saatlerinin sözleşmelerle uzatılabilmesine de olanak tanınmasıdır. Dolayısıyla esnek çalışma saatleri düzenlemesinin yapılması, kısmi süreli çalışmanın desteklenmesi, işgücünün firma içindeki konumunun belirli dönemlerde gözden geçirilmesi yoluyla işletme içinde yeniden yerleştirilmelerin yapılması, işgücünün hizmet içi eğitim ve gelişim yoluyla yeni iş organizasyonuna uyumun sağlanmasıdır. Tüm çalışanlar için iş güvencesinin sağlanması, tüm işsizler için istihdam yaratıcı politikaların geliştirilmesi ve ücret üzerinde gerçekleşen pazarlıklar yerine, ücret ve istihdamın birlikte değerlendirilmesi kapsamında, öncelikle genç insanlar (işgücü piyasasına yeni katılanlar ile uzun süreli işsizlerin) öncelikle işe alınmaları, yeni ürün geliştiren ve dolayısıyla yeni istihdam alanları yaratan araştırma-geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi, hayat boyu öğrenme ilkesi kapsamında, işgücünün eğitime süreklilik kazandırılması, insan kaynaklarının nitelik açısından geliştirilmesi, daha önce işverenler ve sendikalar arasında sadece ve öncelikle istihdam artışının hedeflenmesi, iş güvencesinin, işgücü piyasasındaki esnekliği zayıflatan bir unsur olmaktan çıkarılarak, verimlilik temelinde uygulanması, verimlilik artışlarının, ücret artışı olarak ücretlere yansıtılmasından ziyade yeni istihdam potansiyeli yaratılması için kullanılmasıdır<sup>240</sup>.

Sosyal Politika Gündemi ile, ekonomi, istihdam ve sosyal politika arasındaki dinamik etkileşimin kurulması amaçlanmıştır.

---

<sup>240</sup> Cem Doğan, “ AB’de Sosyal Politikalar ve İşgücü Piyasasına Yönelik Etkileri (Türkiye için Karşılaştırılmalı Bir Analiz)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2003, s. 88.



EC, Social Policy Agenda, COM (2000),379 Final, European Community, Brussels, 28.June. 2006, s. 6 [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000\\_0379en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0379en01.pdf)

Nice Avrupa Konseyi tarafından Aralık 2000'de, 2000-2005 dönemi için onaylanan Sosyal Politika Gündemi Lizbon'da ana hatları çizilen ekonomik ve sosyal yenilenmenin sağlanmasına yönelik ortak Avrupa yaklaşımının bir kısmını oluşturmuştur. Ekonomik, istihdam ve sosyal politikanın olumlu ve dinamik etkileşimini sağlamayı ve tüm önemli aktörlerin Lizbon Zirvesi'nde ortaya konan yeni stratejik amaçlara doğru ortak bir şekilde hareket etmeleri amaçlanmıştır. 2006–2010 dönemi için Şubat 2006'da yeni sosyal gündem hazırlanmıştır. Mevcut Sosyal Gündem daha önce benzeri olmayan ve sürekli bir genişleme çerçevesi temelinde uygulamaya konmuştur. Avrupa sosyal modelini, 2000-2005 dönemi için hazırlanan Sosyal Politika Gündemi'nde olduğu gibi, Lizbon Stratejileri kapsamında modernize etmeyi amaçlar. Gündem iki ana önceliğe yani, istihdam ve fırsat eşitliği ile sosyal katılımın desteklenmesine odaklanmıştır. Bunların ikisi de Komisyonun önümüzdeki beş yıl için stratejik amaçları olan refah ve dayanışma ile iç içe hazırlanmıştır. Fakat, yaklaşım farklıdır. Önceki gündem bir eylemler kataloğu olarak hazırlanmışken, yeni gündem somut önlemler içeren ve gelecekteki eylem için ana hatları çizen bir pakettir. Bu anlamda, değişime neden olan üç temel unsur tanımlanmıştır. Küresel bağlamda artırılmış bir rekabet; teknolojik gelişmeler ve yaşlanan nüfus göz önünde tutulmuştur. Sosyal politikanın modernize edilmesindeki nihai amaç, vatandaşların bu değişimlerin hazırlanmasına etkin bir şekilde katılmaları ve AB'ne karşı duyulan güvenin artırılması hedeflenmiştir<sup>241</sup>.

## B. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi ve Avrupa Sosyal Modeli

<sup>241</sup> Bozkurt, s. 15.

AB kurulduğu günden beri sürekli değişen ve yenilenen bir proje olarak uygulamaya konulmuştur. Fakat kesin bir noktaya ulaşmaktan hala uzak bulunmaktadır. Avrupa açısından bu kesin nokta Robert Schuman'ın 9 Mayıs 1950'de söylediği "*Avrupa Federasyonu*"dur<sup>242</sup>. Bu sürekli değişim içerisinde Birlik'in birçok yeni ihtiyacı ve arayışı ortaya çıkmaktadır. 2000'li yılların başında, yeni bir dönüm noktasına ulaşılmıştır. Laeken Zirvesi'nin sonunda yayınlanan sonuç bildirisi, "*Avrupa bir yol ayrımında*" ifadesi ile başlamıştır. Bildiride Avrupa Birliği'nin geçirdiği 50 yıllık başarılı evrimden bahsedilmiş ve Avrupa'nın artık kendi varlığını yeniden tanımlaması gerekliliği vurgulanmıştır. Avrupa bütünleşmesinin daha hızlı bir ivme kazanması için temel alanlarda önemli reformlara gidilmesi önerilmiştir. Bu alanlar, *AB içerisindeki yetkilerin yeniden tanımlanması, Birlik hukuksal metnlerinin basitleştirilmesi, Birlik içerisindeki demokrasinin, şeffaflığın ve etkinliğin artırılması ve Avrupa vatandaşları için yeni bir Avrupa Anayasasının hazırlanması*'dir<sup>243</sup>. AB, Laeken Zirvesi ile yeni bir kurumsal kimlik arayışına girmiştir. Özellikle, Lizbon'da ortaya konulan hedeflerin hayata geçirilmesi amacıyla yeni kurumsal mekanizmalara olan ihtiyaç artmış ve varolan kurumsal yapı yavaş yavaş değişime uğramıştır. AB'nin kurumsal kimliği değiştikçe üye devletlerle de, üye devletlerin vatandaşlarıyla da ilişkileri değişime uğramıştır ve bunların daha etkin bir biçimde yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Etkili ve iyi işleyen bir AB'nin yaratılması, 2000'li yıllarla beraber AB'nin önündeki en büyük hedef olarak belirlenmiştir. AB bugüne dek, devletlerin bir araya gelmesinden oluşan bir Birlik olmuş ve hükümetler arası görüşmelerin önem kazandığı bir karar verme sürecinin üzerine kurulmuştur. Fakat günümüzde AB, insanlarıyla, halklarıyla Avrupa'yı temsil etme iddiasına doğru yol almaktadır. Böyle bir iddia ise, öncelikle tüm Avrupa coğrafyası açısından ciddi bir değişim gereğini ortaya çıkarmaktadır<sup>244</sup>. Komisyon, kurumsal ve temsil açısından bu değişimin hangi araçlarla ve nasıl gerçekleşeceğini 27 Temmuz 2001 yılında yayınladığı "*Avrupa Yönetimi*" başlıklı Beyaz Kitap ile ortaya koymuştur. Kitap, Avrupa vatandaşları ile

---

<sup>242</sup> Çelebi, s.32.

<sup>243</sup> EC, Laeken Summit Presidency Conclusion " The Future of The European Union", European Community Erişim: 14.10.2005

[http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)

<sup>244</sup> Koray, s. 364.

AB kurumları arasındaki bağı güçlendirmeye yönelik olarak hazırlanmıştır. Komisyon, AB içerisinde öngörülen değişimi dört ana başlık altında incelemiştir.

*Daha iyi katılım ve daha fazla açıklık;* AB düzeyinde karar alma sürecinin daha şeffaf olmasını, bölgesel ve yerel hükümet temsilcilerinin karar alma süreçlerinin tümüne daha aktif katılımlarının sağlanmasını, bölgesel ve yerel şartların dikkate alındığı daha esnek yasal uygulama ve AB politikaları hakkında bilgi almanın belli standartlara bağlanmasını sağlamaktır.

*Daha iyi politikalar ve düzenlemeler;* farklı politika araçlarının kullanımının geliştirilmesini (düzenlemeler, çerçeve direktifler, ortak düzenleme mekanizmaları), AB yasalarının ve AB yasalarından etkilenen ulusal kuralların basitleştirilmesini ve Topluluk hukuku ihlallerinin araştırılmasına yönelik kriterlerin belirlenmesini sağlamaktır.

*Küresel yönetim;* Geliştirilen politika önerilerinden, uluslararası boyutta olanlarının, ilgili üçüncü ülke hükümetleri ve hükümet dışı kuruluşlarla diyalogun geliştirilmesi ve uluslararası temsil konusunda tek sesli bir yapı sağlamaktır.

*Kurumsal odaklanma;* Uzun dönemli amaçların tanımlanması ve politik uyumun sağlanması, Komisyon'un yürütme sorumluluğunun gelecek Hükümetlerarası Konferans'ta ele alınması, ayrıca Konsey AB politikaları ve ulusal eylemler arasında daha sıkı bağların kurulmasını sağlamakla görevlendirilmiş ve AP'nin karar alma sürecindeki etkinliğinin artırılması vurgulanmıştır<sup>245</sup>.

Beyaz Kitap'ta ayrıca istihdam ve sosyal politikaların AB düzeyinde geliştirilmesine yönelik olarak, AEY'nin etkin bir biçimde uygulamaya konulmasını vurgulamış ve bu amaçla, önerilerde bulunulmuştur. AEY, *Antlaşmalarla ortaya konulmuş temel amaçları ve kurumların siyasi sorumluluğunu zayıflatmamalıdır. Ayrıca Topluluk düzeyinde alınması muhtemel kararlar için bu yöntem kullanılmamalıdır*<sup>246</sup>. Komisyon yayınladığı Beyaz Kitap ile 2000'li yıllarda ortaya konulan hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik bir kurumsal çerçeve çizmiştir. Komisyon, yeni yönetim anlayışının iki temel sütuna dayanması gerektiğini

<sup>245</sup> EC, Governance, s.4-5-6.

<sup>246</sup> A.k., s. 22.

belirtmiştir. Bu sütunlardan birincisi, *içsel meşruldur*: katılımın demokratik meşruluğu, açıklık ve şeffaflıktır. İkinci sütun ise *dışsal meşruldur*: politikaların etkililiği ve uyumdur. Bu iki temel sütun Beyaz Kitap'ta doğrudan AEY ile ilişkilendirilmiştir. Bu kurumsal çerçeve içerisinde en önemli unsurlardan biri üye ülke sosyal politikalarının(istihdam ve sosyal güvenlik alanında) eşgüdümünün sağlanmasıdır<sup>247</sup>.

İstihdam ve sosyal güvenlik gibi geleneksel refah devleti uygulamalarının, AB üyesi ülkeler arasında siyasal bütünleşme ivme kazandıkça, ortak ilgi alanı olarak tanımlanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Fakat bu alanlarda, AB'nin olağan uluslararası yasal yöntemleri üye ülkelerin beklentilerini karşılamaya yetmemektedir. Bu nedenle, üye ülkelerin sosyal alandaki egemenliklerini tamamen ortadan kaldırmayan ve Antlaşmalar tarafından desteklenen "yumuşak düzenleme ve yönetim" kavramları ortaya çıkmıştır. Avrupa bütünleşme süreci özellikle 2000'li yıllarla beraber üye devletlerin temel egemenlik alanları olan refah devleti uygulamalarını (istihdam ve sosyal politika) etkileyebilecek yeni bir aşamaya ulaşmıştır. EPB, üye ülkeler arasındaki ekonomik bağımlılığı artırmış ve dıştan gelen rekabet baskısının azaltılması için mali politikaların eşgüdüm içerisinde uygulanması, işgücü piyasaları ve sosyal politikaların uyumlu hale getirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Fakat üye devletler refah düzenlemeleri ile ilgili sahip oldukları yetkilerin uluslararası bir yapıya devrine pek sıcak bakmamışlardır. Bu nedenle, sosyal tarafların ve uluslar altı aktörlerin katıldığı hükümetler arası işbirliğini savunmuşlardır. Bu yaklaşımın temel amacı gönüllü işbirliği ve üye ülke politikalarının yakınlaştırılmasıdır. Buradaki anahtar kavram, uyumlulaştırma değil, yakınsamadır. Sosyal politika alanında üye ülkelerin çok farklı uygulamaları dikkate alındığında, uyumlulaştırmanın hayata geçirilmesinin oldukça zor olduğu görülmüştür. Bu nedenle, Birlik üyesi devletler sosyal alanlardaki işbirliğini geliştirmeye yönelik yeni kurumsal düzenlemelere gitmek zorunda kalmıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde, AEY sosyal politikaların eşgüdümünün sağlanması konusunda temel düzenek belirlenmiştir<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> De la Porte, Pochet, s.11.

<sup>248</sup> Kerstin Jacobsson, "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy", Journal of European Social Policy , No.4, 2004, s.11.

Yönetim kavramı, özel ve kamu aktörlerini içinde barındıran tüm siyasal yönetim şekillerini içermektedir. AB, uluslararası ve ulusal kurumların karşılıklı etkileşimleri sonucu ortaya çıkan bir yönetime dayanmaktadır. AB mevzuatının oluşumu da, bu yönetim içerisindeki Komisyon'un önerisi, AP'nin görüşünün alınması, Konsey'in karar vermesi ve Divanın kuralları yorumlaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. AB içerisinde beş temel yasama aracı mevcuttur. Bunlar; tüzük, yönerge, karar, tavsiyeler ve görüşlerdir. Bu araçlar içerisinde tüzük, yönerge ve kararlar bağlayıcıdır ve “*sert hukuk*” olarak ifade edilirler. Tavsiyeler ve görüşler ise bağlayıcı nitelikte değildir. Tüm bu yapı klasik Topluluk yöntemini oluşturan unsurlardır ve bu yöntem içerisindeki yönetim kavramı da daha çok resmi ve kurumsallaşmış usuller üzerine odaklanmaktadır<sup>249</sup>.

Fakat günümüzde, AB hem dış, hem de iç dinamiklerin etkisiyle yönetim anlamında yeni bir yol ayrımına gelmiştir. Üye ülkeler, iç pazarın tamamlanması ve parasal birliğin hayata geçirilmesini sağlamak için bazı alanlarda veto haklarını feda etmek zorunda kalmışlardır. Her ne kadar veto haklarının kısıtlanması yoluyla, Birlik içerisinde demokratik işleyiş sisteminin geliştirilmesi öngörülmüşse de, nihai kararların Konsey tarafından alınması üye devletler açısından kaybedilen veto hakkının tekrar kazanılması olarak yorumlanmaya devam etmiştir. Topluluk'un klasik yasama metodu, Komisyon tarafından başlatılan yasama sürecinin nihai olarak Konsey'de tamamlanması şeklindedir. Bu durum, AB'ni uluslararası işbirliği alanından, meşruluğu ATAD tarafından garanti altına alınmış, yasal bir Topluluk haline dönüştürmüştür. Şimdiye kadar, Topluluk yasama alanında demokratik meşruluk hakkındaki tüm kaygıları yatıştırabilecek düzeyde iyi çalışmıştır. Fakat günümüzde Topluluk klasik yasama metodu, zorunlu bir yeniden yapılanma ile karşı karşıya kalmıştır<sup>250</sup>.

Bu bağlamda AB, klasik yasama yöntemini yenilemek zorunda kalmış ve AEY ile yeni bir yönetim anlayışı benimsemiştir. Bu yeni yönetim şeklinin temeli Maastricht Anlaşması ile atılmış, Konsey'in tavsiyelerini içeren “*Genel Ekonomi Politikaları Kılavuz İlkeleri*” yoluyla ulusal ekonomi politikalarının eşgüdümü

<sup>249</sup> Christine Arnold, Madeleine O. Hosli, Paul Pennings, “ Social Policy-Making in the European Union: A New Mode of Governance”, Conference of Europeanists: Europe and World, Integration, Interdependence, Exceptionalism?, 11-13 March 2004, Chicago, s. 6-7.

<sup>250</sup> Jonathan Zeitlin, “ Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?” European Governance Papers, No. C-05-04, 2005, s. 4.

sağlanmaya çalışılmıştır. Başlangıç olarak ekonomik alanda uygulanan bu yöntem başarılı bulunmuş ve istihdam alanındaki politikaların eşgüdümünü sağlamak amacıyla Amsterdam Antlaşması'nda yeniden düzenlenmiştir. Lizbon Zirvesi'nde ise yeni bir Antlaşma temeli yaratılmaksızın AEY'nin kullanım alanı diğer alanları da (genel eğitim, mesleki eğitim, yatırım politikaları, sosyal koruma ve sosyal kapsama) kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu politikalar arasında, AEY'nin uygulama esasları farklı olsa da, bu alanların tümü benzer özelliklere sahiptir. Bunlar; *siyasal tercihler ulusal düzeyde kalmaya devam edecek ve Avrupa mevzuatı bu alanlardan hariç tutulacaktır. Aynı zamanda, ulusal politika tercihlerinde ortak sorun alanları tanımlanacak ve gelişimin ortak amaçlar ve ortak göstergelerle ele alınması sağlanacaktır. Ayrıca, hükümetler uyguladıkları politikalarda gösterdikleri performansların karşılaştırılmasını ve tartışılmasını sağlamak için kendi planlarını sunmak konusunda istekli olacaktır. Bununla beraber eşgüdüm sağlama gönüllülük esasına bağlı olacaktır ve üye ülkelere kendi performanslarını, üzerinde anlaşılan standartlara uydurmadığı için herhangi bir yaptırımında bulunulmayacaktır*<sup>251</sup>.

AEY'nin gönüllülüğe dayalı uygulanışı ve esnekliği üye devletlere reformların hayata geçirilmesi konusunda oldukça geniş bir hareket alanı sağlamıştır. Ayrıca, yöntem sosyal tarafların karar alma sürecine etkin bir şekilde katılımına da olanak vermektedir. Fakat üye devletler sosyal tarafları karar alma süreçlerine katmaya zorunlu değildir. Bu nedenle devletler, sosyal alanda alınacak kararları sosyal taraflara danışmadan da alabilmektedirler. Üye ülkelere bırakılan bu geniş özgürlük alanı nedeniyle, AEY'nin etkinliği üye devletlerin işbirliği yapma konusunda gösterecekleri iyi niyete bağlıdır<sup>252</sup>.

AEY'nin uygulanışı ve etkinliği konusunda bazı şüpheler bulunmaktadır. AEY temel olarak ülkelerin bireysel anlamda başarılı olmalarına bağlıdır. Gerçekten, Lizbon Zirvesinde ortaya konan hedeflerin hayata geçirilmesi, üye ülkelerin gösterecekleri performansa bağlı kalmıştır. Avrupa ekonomisinin başarılı olması ve üye ülkelerin taahhütlerini gerçekleştirmesi AB ile üye ülkeler arasında kurulacak

---

<sup>251</sup> Scharpf, s.9.

<sup>252</sup> Ralf Rogowski, Edit Kajtar, " The European Social Model and Coordination of Social Policy: An Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level", TLM.NET Conference, Quality in Labour Market Transitions: European Challenge, Amsterdam, 25-26 November 2004, s. 20.



güçlü ilişkiye bağlıdır. AEY, AB'nin destekleyici rol oynadığı alanlarda uygulanmak üzere tasarlanmıştır<sup>253</sup>.

AEY, ilk olarak Lüksemburg Süreci sonunda hayata geçirilen Avrupa İstihdam Stratejisi'nin uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla tam olarak belirginleştirilmiştir. AIS ile beraber yasal bir Birlik aracı olarak hayata geçen AEY, istihdam konusunda şu şekilde işlemektedir. Üye ülke istihdam politikalarının uygulanmasını ve takip edilmesini yıllık bir programa sokan kararın alınması ile başlar. Bu sürece göre, üye ülkeler her yılın başında, Komisyon'dan gelen öneriler ışığında, Konsey istihdam politikalarına temel oluşturacak ana hatları. Bu ana hatlar, üye devletler tarafından atılması gereken adımları kapsar. Her üye ülke, Konsey tarafından saptanan temel hedeflere ulaşmak amacıyla, ulusal ekonomilerine en uygun hangi yöntem ile ulaşacağını belirten "*ulusal eylem planı*" hazırlar. Fakat üye devletlerin düzenlemeleri ve uygulamalarının uyumlulaştırılması, Konsey'in kabul ettiği önlemlerden, hariç tutulmaktadır.

AEY'nin sosyal politika ve istihdam alanında oluşturulan temel amaçların uygulanmasında etkin olup olamayacağı ve AB'nin günümüzde içine düştüğü sosyal Avrupa çıkmazının üstesinden gelip gelemeyeceği oldukça önemli bir tartışma alanı olmuştur. Diğer bir ifade ile, temel sorun, AEY'nin refah devleti uygulamaları açısından üye devletler arasındaki kurumsal ve yasal farklılıklar devam ederken, EPB'nin ortaya çıkardığı yasal ve ekonomik zorlamalarla başa çıkmada ne kadar başarılı olacağıdır. Bu bağlamda, Lüksemburg Süreci ile ortaya çıkan istihdam kılavuzlarının temelini oluşturan dört temel sütuna bakmamız gerekmektedir. Bunlardan, *fırsat eşitliği*, Roma Antlaşması'ndaki cinsiyet eşitliğine dayandığı için ayrı tutmak gerekmektedir. Diğer üç sütun ise arz-yanlı politikaların türleri olarak, yeni-liberal politikaları ve maksimum ekonomik bütünleşme ile uyumu işaret ettiği için oldukça önemlidir. *İstihdam edilebilirlik*, işsizlikle mücadelede daha somut önerilerin ve hedeflerin hayata geçirilmesine dayanmaktadır<sup>254</sup>. *Girişimcilik*, küçük ve

<sup>253</sup> Andre Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, Jose Vinals, Helen Wallace, "An Agenda For Growing Europe Making the EU Economic System Deliver" Report of an Independent High-Level Study Group established on initiative of the President of the European Commission, July, 2003, s. 156.

<sup>254</sup> İşsiz olan her gence, işsizliğin altı ayı dolmadan, ya istihdam ya da eğitim, yeniden eğitim gibi çözümlerin geliştirilmesi, yetişkin işsizler için, işsizliği on iki ayı dolmadan daha ileri bir eğitim gibi yeni bir fırsat yaratılması, her beş işsizden en az birinin yeniden eğitim fırsatından

orta ölçekli işletmelerin kurulabilmesinin önündeki engellerin kaldırılması, vergilerin indirilmesine dayanmaktadır. *Uyum sağlama* ise, temel olarak işgücü piyasasında kuralsızlaştırmaya dayanmaktadır. Lizbon Zirvesi ile benzer şekilde yeni taahhütler belirlenmiş ve Avrupa sosyal modelinin modernleştirilmesi, üzerinde odaklanılan temel konu olmuştur. Bu modernleşmeye uygun olarak “*mesleki eğitimin geliştirilmesi, hayat boyu eğitim, becerilerin geliştirilmesi ve sosyal katılımın sağlanması*” konularında adımlar atılması öngörülmüştür. Tüm bu arz-yanlı politikalar temel olarak Avrupa hukukunun yapısal önceliklerine uygun olarak hazırlanmışlardır. AEY bu siyasal amaçların, iç pazar ve EPB'nin önceliklerini dikkate alınacak şekilde oluşturulmasını sağlamak için geliştirilmiştir. Bu nedenle üye ülkeler ekonomik bütünleşmenin yasal ve ekonomik kısıtlamalarına uygun olarak politikalarını belirleme yoluna gitmektedirler<sup>255</sup>. Ulusal ekonomiler üzerindeki bu kısıtlamalar, temel olarak iç pazarın ve parasal birliğin yarattığı etkinin sonuçlarıdır. Özellikle, parasal birlik içerisindeki devletlerin döviz kurları üzerindeki etkinliğinin ortadan kalkması, iç pazarın devletler arasındaki rekabet baskısını arttırması ve üye ülkelerin ellerinde bulunan, asimetrik şokları ve yetersiz büyümeyi ortadan kaldırabilecek araçların güçsüzlüğü nedeniyle, ulusal istihdam politikalarının geliştirilmesine yönelik seçenekler oldukça azalmaktadır. AEY bu noktada ortaya çıkmaktadır ve en iyi uygulama, kıyaslama yöntemleri ile üye ülke performanslarının karşılıklı olarak incelenmesini ve uygulanan en iyi politikanın diğer ülkeleri de içine alacak şekilde genişletilmesine dayanmaktadır. Fakat azalan istihdam politikaları seçeneklerinin bu yöntemlerle genişletilme çabaları temelde AB tarafından öngörülen esnekliği içermektedir<sup>256</sup>.

Bu kısıtlamaların ağırlığını değerlendirmek amacıyla AEY'in gündeminde yer alan siyasal seçeneklerin ele alınması gerekmektedir. Örneğin, Euro-bölgesinde işsizlik oranları yükselirse, AİS Kılavuzları, AMB'nin faiz oranlarını düşürmesini önermediği gibi, ulusal düzeyde işsizliğin yükseldiği zamanlarda ise İstikrar ve Büyüme Pakti'nin bütçe açığı kurallarının gevşetilmesini veya sorun yaşayan bölgeler ya da sanayiler için devlet yardımlarının kullanılmasını da tavsiye etmemektedir. Aynı şekilde mali kısıtlamalar nedeniyle ortaya çıkan sosyal

---

yararlanabilmesinin sağlanması, okulu bırakma oranlarının düşürülmesi gibi hedefler getirilmektedir. Koray, s. 288.

<sup>255</sup> Scharpf, s. 10.

<sup>256</sup> Armin Schafer, “Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy-making”, European Integration Online Papers, Vol. 8, No. 13, 2004, s. 7.

hizmetlerdeki erimenin giderilmesi için sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin artırılması veya sermayenin dolaşımının etkin bir biçimde kontrol edilmesine yönelik herhangi bir öneride bulunmamaktadır<sup>257</sup>. AEY'nin uygulandığı politik seçeneklerin bu yönlerde şekillenmesinin temel nedeni, gündemin büyük oranda Genel Ekonomik Politika Kılavuz İlkeleri temelinde ve EPB çerçevesinde ele alınıyor olmasındandır<sup>258</sup>.

AEY her ne kadar ekonomik ihtiyaçların bir sonucu olarak ortaya çıkmış olsa da, üye devletler tarafından oldukça olumlu karşılanmış ve yöntemin yeni alanlara genişletilmesi konusunda destekleyici bir tavır takınılmıştır. Bunun temel nedenleri ise; yöntemin esnekliğe izin vermesi (politikalar farklı kurumsal düzenlemeler yoluyla uygulanabilir), egemenlik kaybının en az düzeyde olması (yöntemin üye devletlerin gönüllü katılımına dayanması), suçlamaların yön değiştirmesini sağlaması (iç politika aktörleri, olumsuz politikaların uygulanmasında AB'yi suçlayabilirler), sembolik (Avrupa hükümetleri işsizliğe, sosyal dışlanmaya ve ekonomik büyümeye yönelik ortak hareket ederler) bir nitelik taşımasıdır<sup>259</sup>.

AEY, AB için yeni bir sosyal politika vizyonu sunmuştur. Özellikle, EPB ile artan ekonomik bağımlılık, kısıtlamalar ve büyük değişimler, sosyal politika ve istihdam alanında yeni dönüşümlerin yaşanmasını zorunlu kılmıştır. Ortaya konan bu yeni vizyon, işgücü piyasasına katılımın artırılması, daha becerili ve daha uyumlu işgücünün önemi üzerinde durmaktadır. Diğer bir konu da sosyal politika ve istihdam alanında Avrupalılaştırmanın sağlanmasıdır. Tüm bu vizyonun hayata geçirilmesi ve geliştirilmesi için AEY uygun bir araç olarak görülmüştür<sup>260</sup>. Avrupa bütünleşme sürecinde ekonomik ve sosyal politikalar asimetrik şekilde gelişmiştir. Ekonomik alanda bir Avrupalılaştırma yaratılmış, fakat sosyal alanda politika üretme ulusal düzeyde kalmıştır. Bu nedenle ulusal refah devletleri, ekonomik politikaların önceliği altında yapısal kısıtlamalara maruz kalmıştır. Üye ülkeler parasal birliğin mali kuralları çerçevesinde hareket etmek zorunda bırakılmıştır. Buna rağmen, Avrupa içerisinde sosyal politikaların Avrupalılaştırılarak, yeniden yapılandırılmasına yönelik bir talep bulunmaktadır. Fakat, uygulamada ulusal refah devletleri arasındaki

<sup>257</sup> Scharpf, s. 11.

<sup>258</sup> De la Porte, Pochet, s. 11.

<sup>259</sup> Schafer, s. 12.

<sup>260</sup> David M. Dudek, Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe" European Law Journal, Vol.11, No.3, Oxford, May, 2003, s. 5.

farklılıklar, ekonomik gelişmişlik farklılıkları bu tür girişimlerin başarılı olmasını engellemiştir. Bu nedenle, sosyal politika alanında tek bir Avrupa mevzuatı oluşturulamamıştır. Sosyal politika alanında yaşanan tüm bu gelişmeler Lizbon Zirvesi ile beraber yeni düzenleme aygıtı olarak AEY'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur. AEY, sosyal politika alanında alınacak kararların önceliğini üye devletlere bırakmıştır. Bunun yanında ortak amaçların, ortak göstergelerin ve ulusal politika performanslarının karşılıklı değerlendirilmesi yoluyla sosyal politika alanındaki etkinliğin artırılmasını amaçlamıştır. Fakat ekonomi politikaları ve sosyal politikalar arasındaki asimetri sorun yaratmaya devam etmektedir. AB düzeyinde alınan ekonomi politikalarına yönelik kararlar, ulusal düzeyde ele alınan sosyal politikaları baskıladığı için çatışmaya neden olmaktadır. Bu nedenle, AEY üye ülkeler arasındaki sosyal politika uygulamalarının yakınlaştırılmasına yeterli düzeyde hizmet edememektedir<sup>261</sup>.

AB içerisinde yaşanan ekonomik sıkıntılar, AEY'nin ulusal hükümetler tarafından etkin bir şekilde kullanımını engellemiştir. Ulusal hükümetler, uyguladıkları politikalara yönelik, kıyaslama ve emsal taramaya gitme konusunda isteksizlik göstermektedir. Kıyaslama ve emsal tarama konusunda Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü'nün (OECD) 1994 yılında hayata geçirdiği iş stratejisi programı AEY'ne göre daha etkin olmuştur. Bunun temelinde AEY'nin yeterli analitik çerçeveye sahip olmaması, daha siyasal ve bürokratik olması kendi etkinliğini azaltan unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. AEY'nin diğer bir sakıncası ise, işgücü piyasası ve sosyal politika konusunda yarattığı yetki tartışmasıdır. AEY, işgücü piyasası ve sosyal politika alanında kimin sorumlu olduğu konusunda açıklık taşımamaktadır. Üye ülkeler istihdam politikalarında yetkiye sahip olmalarına rağmen istihdam stratejisi kapsamında AB resmi belgelerinde ortaya konan işgücü piyasalarında reform yapılması ve tam istihdamın başarılması konusundaki öneriler vatandaşlarını AB konusunda tatminsizliğe itmiştir. Anayasa referandumunda ortaya çıkan sonuç bunun kanıtlarından biri olarak yorumlanmıştır<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Scharpf, s. 20.

<sup>262</sup> Sapir, Globalization ,s.12.

### C. Genişleme Süreci ve Avrupa Sosyal Modeli

1990 sonrası Berlin duvarının yıkılması ve demir perdenin çözülüşünden hemen sonra Almanya başta olmak üzere tüm Avrupa kıtasında Doğu'ya ilgi hızla artmıştır. Bu ilginin sonucu olarak, Aralık 1989'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında, Konsey'in eski Doğu bloğu ülkelerinin geçiş sürecine tam anlamıyla destek vereceklerine ilişkin ortak bir karar alınmıştır. O tarihten başlayarak özellikle Avrupa Komisyonu bu ülkelerle yakın ilişkiler kurmuş ve bu ülkelerin değişen koşullara uyum sağlamalarını amaçlayan bir "*eylem planı*"nı uygulamaya koymuştur. Doğu bloğu ülkelerinin, bir yandan serbest piyasa ekonomilerini hayata geçirmeleri, öte yandan demokratik kurumları yerleştirmeleri Avrupa açısından büyük önem taşımaktadır.

Doğu bloğu ülkeleri ile başlangıçtaki ilişkiler oldukça yoğun olmuş, fakat AB üyeliği tam anlamıyla telaffuz edilmemiştir. Aradan geçen kısa sürede bu ülkelerin AB üyesi olmaları gerektiği üzerine tartışmalar yapılmaya başlamıştır. 1994 yılındaki Avrupa Zirvesi'nde, Konsey Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (ODA) adaylığa hazırlanmasına yönelik karar alınmıştır. 1995 yılında ise ODA ülkelerin bazılarını içine alacak şekilde bir genişlemeye gidilmesine yönelik kesin karar alınmıştır. Böylece, AB Avrupa kıtasının 50 yıllık ikiye bölünmüşlüğüne son vermekte ve kendisinden çok farklı koşullar taşıyan bir ülke grubunu kendi içine katarak oldukça büyük bir riske girmektedir. 1997'de Lüksemburg Zirvesi ile beraber ODA ülkelerinin adaylık süreci başlamış ve 12 yeni üyenin katılacağı büyük bir genişleme süreci içine girilmiştir<sup>263</sup>.

AB açısından ODA ülkelerinin katılımı hem siyasal, hem de kurumsal anlamda oldukça önemli güçlükler içermektedir. Bu sorunların giderilmesine yönelik olarak 2000 yılında gerçekleştirilen Nice Zirvesi'nde 2004 yılından itibaren geçerli olmak üzere kurumsal anlamda önemli değişikliklere gidilmiştir. Öte yandan, yeni üyelerin katılımı salt ekonomik ve siyasal sorunlar getirmemektedir. Diğer bir önemli sorun alanı sosyal yapıda kendini göstermektedir. Batı Avrupa ekonomisinin üretim yapısı büyük oranda sermaye yoğun endüstrilere dayanmaktadır. ODA ülkelerinde,

<sup>263</sup> Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ne üye olmuşlardır. Bulgaristan ve Romanya'nın 2007'de üye olması öngörülmüştür.

bu durumun tam tersi bir görüntü mevcuttur. Emek yoğun ihracata yönelik endüstriler, uluslararası üretim sistemi ile bütünleşmede ön plana çıkmıştır. Bu durum ODA ülkelerinin rekabet şansını sahip olduğu ucuz işgücüne indirgemıştır. Tarihsel olarak Avrupa sosyal modeli, sermaye ve güçlü işçi sınıfının uzlaşması temelinde gelişmiştir. Fakat ODA ülkelerinin çoğunda, sermaye ve işçi sınıfı arasındaki denge işçi sınıfı aleyhine bozulmuştur. Güçlü bir işçi sınıfının yokluğu ve Avrupa sosyal modelinin ortak temellere dayanmaması, ODA ülkelerinin bu modelden yararlanmalarını oldukça zorlaştırmaktadır<sup>264</sup>.

ODA ülkelerinde sosyal yapı ve sosyal sorunlar 15 AB ülkesine göre farklı özellikler taşımaktadır. Bir yandan, eğitim, sağlık koşulları açısından AB standartlarına oldukça yakın olan bu ülkeler, işsizlik ve yoksulluk gibi çok ciddi yapısal sorunlar yaşamaktadırlar. Sosyalist rejimin çöküşü, bu ülkeler açısından birçok alanda değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan, geçmişten farklı biçimde işsizlik sorunuyla karşılaşmış, yiyecek, konut, ulaşım gibi birçok alanda eskiden sahip oldukları destekleri yitirmişlerdir. Bunun da ötesinde hastalık, analık, yaşlılık gibi birçok refah programı değişime uğramıştır. Tüm bu değişiklikler ODA vatandaşları açısından oldukça sorunlu bir dönemin başlamasına neden olmuştur<sup>265</sup>. Özellikle piyasa ekonomisine geçiş sürecinde hızlı bir iyileşmenin ortaya çıkması da mümkün görünmemektedir. Piyasa ekonomisine geçiş yoğunlaştıkça bu ülkelerde de enformel ekonomi büyümekte ve işgücü için komşu ülkelerde çok düşük standartlarda da olsa iş bulunması önem taşımaktadır. Bu nedenle 1990'lı yıllar bu ülkeler açısından AB ülkelerine doğru bir göç dalgasının yaşandığı bir dönem olmuştur. Sadece 1990 yılında 300 bin kişi bu ülkelere Batı'ya göç etmiştir. 1990-1997 yılları arasında AB'ye yönelen net göç 2.4 milyon kişidir. Bunun 2.3 milyonu Almanya'ya göç etmiştir.

Yaşanan bu göçün temel nedeni iş bulmak ve kazancı artırmaktır. AB'ne yeni üye olan 10 ülkede hem işsizlik oranı yüksek, hem de ücretler çok düşüktür. ODA ülkelerinde ortalama işsizlik %15 civarındadır, AB-15 içerisinde bu oran %8,5 düzeyindedir. Yıllık ücret geliri 15 üyeli AB ortalaması için 34.885 dolar iken, 10

<sup>264</sup> Dorothee Bohle, Bela Greskovits, "Capital, Labor, and The Prospects of The European Social Model in The East", Program for the Study of Central and Eastern Europe, Working Paper No.58, Günzburg, May, 2004, s. 3.

<sup>265</sup> Michael Dauderstadt, "EU Eastern Enlargement: Extension or End of the European Social Model", Hans Böckler Foundation, No. 98, Düsseldorf, 2003, s. 4.

ODA ülkesinde yıllık ücret geliri 3.101 dolara düşmektedir. Bu durum ekonomik değişimin devam ettiği ve dışarıdan gelen yatırımların henüz önemli bir sıçrama yaratmadığı bu ülkelerde, özellikle gençlerin ve oldukça eğitilmiş işgücünün AB ülkelerine yönelmeleri önemli bir sorun kaynağıdır. Ekonomik ve siyasal yapısı gibi, sosyal yapısı da çeşitli sorunlar taşıyan ODA ülkeleri, sosyal açıdan da eski yapının yerine yenisini koyacak bir değişim göstermeleri gerekmektedir. Diğer taraftan sosyal sorunlar gün geçtikçe artarken sosyal kurumları ve sosyal politikaları geliştirmek o kadar kolay görünmemektedir. Bu ülkelerde sosyal sorunlarla mücadele açısından kullanılacak politikalara ayrılacak finansal kaynak son derece azdır ve AB üyeliğinin zorladığı ekonomik, parasal koşullara uyulmak zorundadır. Bunların yanı sıra bu tür politikaları hayata geçirebilecek kurumsal ve yönetim kapasitesi oldukça azdır. Bu ülkelerde hem işsizlik artmakta, hem de enformel ekonomi büyümektedir. Nitelikli işgücü için bile ücret ve çalışma koşulları açısından belirli bir standart sağlanamamaktadır<sup>266</sup>.

ODA ülkelerinin üyeliği ile beraber ortaya çıkması muhtemel bir diğer önemli gelişme ise, Avrupa sosyal modelinin bu genişlemeden nasıl etkilenebileceği ile ilgilidir. Bu bakımdan, ODA ülkeleri içerisinde sosyal modeli zorlayacak en önemli etken, AB ile kıyaslandığında işgücü piyasası düzenlemelerinin daha esnek bir yapıya sahip olmasıdır. Bu esnek yapıya uygun olarak, yeni üyelerde işe alma ve işten çıkarma İngiltere ve İrlanda hariç, diğer AB ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça kolaydır. Diğer taraftan, yeni üye ülkelerde işyerinde sağlık ve güvenlik, ayrımcılıkla mücadele, yıllık ücretli izin ve fazla çalışma saatleri gibi alanlarda AB standartları izlenmekte, fakat Batı Avrupalı yatırımcılar için uygun olan işgücü piyasası için tam anlamıyla AB standartları takip edilmemektedir. Örneğin, Macaristan'da çalışanların %30'unun yasal nitelik taşıyan iş sözleşmesi yoktur<sup>267</sup>. Macaristan'da yarı vasıflı, çoğunlukla kadın işgücünün güvencesiz koşullar altında çalıştırıldığı bir istihdam rejimi oluşturulmuştur<sup>268</sup>.

---

<sup>266</sup> Koray, s. 330-331.

<sup>267</sup> Katinka Barysch, "East versus West? The European Economic and Social Model After Enlargement", Centre For European Reform Essays, 2004, s.12, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk), Erişim: 15.10.2005.

<sup>268</sup> Çiğdem ÇİDAMLİ, "Sosyal Avrupa" İthal Edilemez: Doğu Avrupa Deneyimi", Avrupa Birliği Tartışmaları, 18 Ocak 2005, s. 2, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=1592](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1592), Erişim: 21.05.2006.

Sendikalaşma oranı ve sendikaların gücü açısından da durum pek farklı değildir. Sosyalist sistemde, sendika üyeliği zorunluyken, bugün sendikalaşma oranı %20-%30 civarındadır. Özellikle eski sendikalar, örneğin Polonya'da Solidarnosc sistemden soyutlanmışlardır. Yeni kurulanlar ise, kamu sektöründe güçlü olmalarına rağmen, özel sektörde oldukça güçsüzdür. AB, sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve sosyal tarafların karar alma sürecine daha etkin katılımının sağlanması konusunda yeni üyeleri desteklemektedir. Fakat, işçi ve işveren federasyonların güçsüzlüğü ve yetersiz örgütlenme, sosyal diyalog içerisinde hükümeti en güçlü taraf haline getirmektedir.

Avrupa sosyal modeli açısından, genişleme ile beraber ortaya çıkabilecek bir diğer önemli sorun alanı ise, adil olmayan rekabetin sosyal modele getireceği baskıdır. Batı Avrupalılar ODA ülkelerinden gelebilecek ucuz işgücüne karşı önlem alabilmekte fakat kendi şirketlerinin ucuz işgücüne sahip bu ülkelere yatırım yapmalarını engelleyememektedir. Temel olarak doğrudan yabancı yatırımlar hem gittiği ülke açısından, hem de kaynak ülke bakımından önemli kazançlar sunmaktadır. Fakat, Doğu genişlemesi, Batı Avrupa ülkeleri açısından yapısal reformların(iş güvencesi kurallarının esnekleştirilmesi ve refah düzenlemelerinin azaltılması) hayata geçirilmeye çalışıldığı bir döneme rastlamıştır. Örneğin Almanya'da işverenler, ODA ülkelerinin üyeliğiyle ortaya çıkacak olan düşük maliyetli rekabetle baş edebilmek için ücretlerde kısıtlamaya gidilmesini talep etmektedirler. Bu nedenle DaimlerCrysler ve Siemens çalışanlarını aynı ücrete veya daha azına daha uzun süre çalışma konusunda anlaşmaya varmadıkça, üretimlerini Doğuya kaydırmakla tehdit etmektedir<sup>269</sup>. 2002 yılında dünyanın 17. otomobil ihracatçısı haline gelen Slovakya'da büyük otomotiv firmaları ve bunların yan sanayileri büyük yatırımlar gerçekleştirmişlerdir. Büyük yatırımlar yapılan Slovakya'da, yalnızca iki firmanın planlanmış üretimi bu ülkedeki araba satışlarının 7 katıdır. Firmalar üretimlerinin %90 kadarını yeniden Avrupa'ya ihracat etmektedirler. Slovakya'nın bu dev şirketler açısından çekiciliği pazar niteliğinden değil, ucuz, esnek, vasıflı işgücü ile bir üretim bölgesi olarak Avrupa pazarlarına olan yakınlığından kaynaklanmaktadır<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> Barysch, s.12.

<sup>270</sup> Çıdamlı, s. 3.



Bu ülkelerde AB üyeliğinin sermaye akışının hızlanması ve büyümenin artması, enflasyon ve işsizliğin azalması gibi ekonomik açıdan olumlu beklentiler olduğu kuşkusuzdur. Bunun yanı sıra demokratikleşmenin güç kazanması, sosyoekonomik koşulların Batı Avrupa ölçülerine yaklaşması gibi beklentiler de ODA ülkeleri tarafından paylaşılmaktadır. Bu nedenle bu ülkelerin yapısal fonlardan beklentileri oldukça yüksektir. Fakat AB'nin hem küreselleşme, hem de gerçekleştirilmeye çalışılan ekonomik ve parasal birlik açısından ekonomi politikalarında herhangi bir yumuşamaya gitmesi oldukça zor görünmektedir. Bu nedenle ODA ülkelerinin de AB ülkeleri gibi, AB öncelikleri ve kriterleri çerçevesinde büyüme ve istihdam artışı yaratma olanakları oldukça kısıtlı görünmektedir. Bu ülkeler büyük ölçüde AB üyeliğini ekonomik büyüme ve demokratikleşme beklentileri açısından hayati görmektedirler. Fakat bu beklentilerin gerçekleşmesi kolay görünmediği gibi uyum çabalarının doğuracağı maliyet, küreselleşmeye uyum çabaları gibi, yine büyük ölçüde ücretliler üzerine bineceği ortadadır.

İşgücü piyasasındaki reformlar ve ücret kısıtlamalarının tam olarak Doğu genişlemesinden kaynaklandığını söylemek oldukça zordur. Diğer taraftan, ODA ülkelerindeki milyonlarca ucuz çalışan, Batı Avrupa'daki işverenlerin pozisyonlarını güçlendirmiştir. Hâlihazırda tek pazarın oluşturulması, EPB'nin hayata geçirilmesi ve küresel rekabet AB ülkelerini sosyal model ile ilgili yeni düzenlemeler yapma konusunda zorlamaktadır. Fakat bu ülkelerdeki birçok insan bu sorunların varlığını tam olarak anlayamamakta, bu sorunların kaynağı olarak ODA ülkelerini görmekte ve ODA ülkelerinde mevcut sosyal güvenlik düzeyinin zayıflığı, düşük oranlı vergiler ve çalışan haklarının eksikliği nedeniyle Avrupa sosyal modelinin zayıflayacağı endişesine kapılmaktadırlar<sup>271</sup>.

Tüm bu gelişmelerin ODA ülkelerinde yarattığı bir başka önemli sonuç, bu ülkelerin 1995'ten sonra AB karşısında sürekli daha fazla dış ticaret açığı yaşamaya başlamaları ve bu açıkları daha fazla yabancı sermaye ve dış borçla kapatmak zorunda kalmalarıdır. Uzun dönemli işsizlikteki ve enformel ekonomideki artış, sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesi ve yarı zamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması, tarım üretiminin Avrupa tarımsal sanayicilerine devredilmesi

---

<sup>271</sup> Barysch, s. 6-7.

büyük dengesizlikler yaratırken, ODA ülkelerinin siyasi sistemleri milliyetçi ve liberal hükümetlerin birbirini izlediği istikrarsızlık ile karakterize edilmiştir<sup>272</sup>.

Değişen koşullara karşın, kendi sosyal modelini korumak ve modeli Avrupa düzeyinde uygulamak isteyen AB üyeleri, modelin Avrupa düzeyine yayılması bir tarafa, artan çelişkiler ve baskılar karşısında bugün buldukları geçici çözümleri daha ne kadar sürdürebilecekleri oldukça önemli bir sorundur. Doğu genişlemesi ile AB, hem Avrupa'nın sosyal kaynaşma açısından, hem de genel olarak sosyal modelin sürdürülmesi açısından önemli bir tehdit ile karşı karşıyadır. AB'nin sosyoekonomik koşulları çok farklı olan ODA ülkelerine doğru genişlemesi, sosyal modelin Avrupa düzeyine yayılmasının kolay olmayacağını ve modelin sürdürülebilmesinin de zorluklarını göstermiştir. AB, gerek siyasal, gerek ekonomik nedenlerle Doğu'ya doğru genişlemesini sürdürme eğilimindedir. Ancak, benimsediği sosyal model açısından da iç yapısındaki aşırı sosyal farklılıkları gidermek ve sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlayacak bir denge oluşturmak zorundadır<sup>273</sup>.

#### **D. Avrupa Anayasası ve Sosyal Modelin Geleceği**

2000 yılının Aralık ayında Nice Kentinde toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta Avrupa Konseyi, Avrupa'nın girdiği genişleme sürecini değerlendirerek, Birliğin temelini oluşturan kurucu antlaşmaların gözden geçirilmesi gerektiğini saptamış ve bu vesileyle Birliğin geleceği üzerinde daha geniş ve daha derin bir tartışma platformunun yaratılmasına karar vermişti. Bir yıl sonra, 15 Aralık 2001 tarihinde Laeken'de toplanan zirvede Avrupa Konseyi, Laeken Bildirgesi olarak bilinen, "*Avrupa Birliği'nin Geleceği Hakkındaki Bildirge*"yi ilân etmiş ve Birliğin, demokrasi, şeffaflık ve etkinlik yönünden yeni ufuklara taşınması amacıyla bir "*Konvansiyon*"<sup>274</sup> oluşturulmasını karara bağlamıştı. Başkanlığı'na Fransa'nın eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard D'estaigne'in getirildiği bu Konvansiyon, aynı zamanda "*Avrupa Vatandaşları için bir Anayasa*" oluşturulmasına giden yolda da gerekli hazırlık çalışmalarını yapmakla görevlendirilmiştir<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> Çidamlı, s. 3.

<sup>273</sup> Koray, s. 336.

<sup>274</sup> Anayasa yapmak veya bir anayasayı değiştirmek için toplanan olağanüstü geçici meclis.

Sönmezoğlu, s.278.

<sup>275</sup> Anayasa hazırlık sürecinde, demokratikliği tartışma konusu olan "hükümetler arası" mekanizma değil, daha şeffaf ve katılımcı bir yöntem olan konvansiyon yöntemi tercih edilmiştir. Konvansiyon'da,

Daha somut olarak bakıldığında ise Konvansiyon'un önüne, tartışılması ve çözüm önerileri hazırlanması için birçok temel meselenin konulduğunu görmek mümkündür. Bizzat Konvansiyon'un değerlendirmesi itibarıyla bu konular; Avrupa vatandaşlarını, Avrupa'nın inşası sürecine ve Avrupa Birliği'nin kurumlarına yakınlaştıracak önlemleri almak, gittikçe genişleyen bir Birlik yapısında, politika oluşturma süreçlerinin ve Avrupa siyasetinin temel çerçevesinin nasıl oluşturulacağını belirlemek; yeni dünya örgütlenmesinde, Birliğin nasıl bir istikrar faktörü ve örgütlenme modeli olarak yapılandırılacağını ortaya çıkarmak başlıkları altında toplanmıştır<sup>276</sup>.

AB, yaklaşık 200 yıllık geçmişi olan ulusal devlet anlayışı karşısında yalnızca ekonomik birlik kimliği ile duramayacağı anlaşılmıştır. Günümüzde AB, ekonomik birliğin ötesinde, ortak değerler topluluğu oluşturan, sosyal bir modeli ve siyasal kültür birikimi sunan bir birliğe dönüşme eğilimindedir. Bu nedenle Avrupa egemenliğinin meşruiyet dayanağını, Birliğin ortak kimliğinin ve Avrupa vatandaşlarının oluşturması gerekmektedir. Ulusal egemenlik, ulusal iradeye dayandığı gibi; Avrupa egemenliği de Avrupa halklarının iradesine dayandığı oranda meşruiyet kazanacaktır. Dolayısıyla devletlerin iradesi sonucu ortaya çıkan kurucu Antlaşmalar yerine, Avrupa halklarının iradesine dayanan bir Avrupa Anayasası ile Avrupa egemenliğine meşruiyet kazandırılması ve siyasal bütünleşmenin güçlendirilmesi düşüncesi de, Anayasa oluşturma sürecinde etkili olmuştur<sup>277</sup>.

---

AB üyesi hükümetlerden birer, ulusal parlamentolardan ikişer temsilci ve Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Komisyonu temsilcileri yer almıştır. Ayrıca Konvansiyon'da, 10'u Mayıs 2004'te üye olan 13 aday ülke, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Ombudsmanı, Sivil Toplum Örgütleri ve Üniversiteler gözlemci statüsünde temsilci bulundurmışlardır. Böylece sosyal taraflar Anayasanın yapıma sürecine katılma olanağı bulmuşlardır. Anayasa ne doğrudan halkların iradesine, kurucu bir iradeye dayalı olarak, ne de kapalı kapılar ardında hazırlanmıştır; karma bir yöntem tercih edilmiştir. Aziz Çelik, "Avrupa Birliği **Anayasası**: Sosyal Haklar Açısından Kaçırılan Bir Fırsat", Türk-İş Dergisi, Sayı, 367, Mayıs-Haziran, 2005, s. 1.

<sup>276</sup> Ersoy Konaçlı, "Avrupa Birliği Anayasası", Ankara Üniversitesi, 2004, s. 2-3, Erişim: 19.10.2005.  
[www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/makanayor/docs/analiz/ab\\_anayasa.htm](http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/makanayor/docs/analiz/ab_anayasa.htm)

<sup>277</sup> Banu UÇKAN, "Avrupa Anayasası'nın Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri", Çalışma ve Toplum Dergisi. No. 3, 2005, s. 116.

Avrupa bütünleşme süreci içindeki anayasa oluşturma düşüncesi bazı tartışmalarında ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üye devletler kendi ulusal devlet niteliklerinin ortadan kalkması ve AB'nin süper bir Avrupa devletine dönüşmesi yolunun açılması yönündeki kaygılarını dile getirmişlerdir. Bu kaygılara karşılık, Anayasa'nın Avrupa kamusallığını destekleyeceği, özgürlük, meşruluk, şeffaflık ve AB organlarının sınırlanmış iktidarı anlamında daha anayasal bir düzen yaratacağı da ileri sürülmektedir. Anayasa'nın temel amacı, genişleyen ve genişlemeden kaynaklanan sorunlarla karşı karşıya kalan AB'yi, işleyen bir kurumsal yapıya kavuşturmak ve Birlik organlarının hak ve özgürlüklerle sınırlandırılmasını açık bir şekilde göstermek ve meşruluk sorununa yeni hukuksal araçlarla çözüm bulmaktır. Avrupa Anayasası, bütünleşmenin devamlılığını güvence altına almaya çalışan temel bir norm niteliğindedir. Dolayısıyla Avrupa Anayasası, Avrupa devleti kurmadığı gibi, üye devletlerin devlet niteliklerini de ortadan kaldırmamaktadır<sup>278</sup>.

Çalışmalarını 2002 yılının Şubat ayından 2003 Haziranı'na kadar sürdüren Konvansiyon, özellikle Hıristiyanlıkla ilgili tartışmaların ülkemizde de yakından takip edildiği bir görüşme süreci sonunda "*Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı*"nı oluşturmayı başardı. 20 Şubat 2003'te Selanik'te toplanan Avrupa Konseyi'ne sunulan metnin, öngörülen takvim uyarınca, İtalya Dönem Başkanlığı'nda ele alınması ve 2003 yılı sonuna kadar nihai şekline kavuşturulması öngörülmüştür. Ekim ayı başında Roma Zirvesi'nde bir araya gelen devlet ve hükümet başkanlarının en önemli gündem maddesi, yukarıda değinilen takvim uyarınca Avrupa Anayasa Taslağı'ydı. Ancak görüşmeler ilerledikçe, özellikle Birlik'in dar nüfus yapısına ve sınırlı olanaklara sahip yeni üyelerinin, oylama sisteminin değiştirilmesi başta olmak üzere birçok konuda getirilen yeni düzenlemelerden memnun olmadığı ortaya çıkmıştır<sup>279</sup>. Yeni sistemin, Birlik kararlarının alınmasındaki temsil güçlerini zayıflatacağı endişesine ek olarak bu ülkeler, ulusal egemenliklerinin de önemli ölçüde erozyona uğrayacağı endişesini dile getirmişlerdir. Çek Cumhurbaşkanı Vaclav Klaus'un, bu durumu protesto etmek için Roma Zirvesi'ne katılmaması, üye ülkelerin bu konudaki tavrının çok çarpıcı bir örneği olmuştur.

---

<sup>278</sup> A.k., s. 117.

<sup>279</sup> Özellikle, Konsey içerisinde nitelikli çoğunluk ilkesi uyarınca alınacak kararların hem üye ülkelerin %55'inin hem de toplam nüfusun %65'inin temsil edilmesi zorunluluğu, yeni katılan üyelerin nüfusları düşünülürken adaletsizlik yaratacağı düşünülmüştür.

Roma'daki Zirvenin ardından AB liderleri 2003 Ekim ayı ortalarında Brüksel'de toplanan "ara Zirve"de yeniden bir araya gelmiştir. Ancak temel gündemi Avrupa Anayasa taslağı olan bu toplantıda, yine tarafları tatmin edici bir uzlaşma sağlanamamıştır. 12-13 Aralık'ta bir kez daha Brüksel'de toplanan liderler, yine büyük bir düş kırıklığıyla ayrılmışlardır. Zirve'de arzulan sonuca ulaşılmasını engelleyen gerilim noktalarının başında, Konsey'deki oyların dağılımı ve nitelikli oyçokluğunun hesaplanması konuları geliyordu. Özellikle İspanya'nın ve yeni üyelerden Polonya'nın şiddetli muhalefeti, bu konuda bir uzlaşmaya varılamamasında geniş ölçüde etkili olmuştur. Böylece 2003 yılı sonu itibarıyla Anayasa tartışmaları, özellikle üye ülkelerin çekincelerinin giderilememesi nedeniyle bir çözüme kavuşturulamadan sona ermiştir. Uzun süre Anayasa Taslağı'nın son hali üzerinde anlaşamayan Konsey, 18 Haziran 2004'teki toplantısında Anayasa'yı kabul etmiştir. Böylece, metnin üye ülkelerde onaylanması süreci başlamıştır. Anayasa'nın ya üye ülkelerin parlamentoları ya da halkoylaması sonucu olarak kabul edilmesi sonrasında AB açısından anayasal bir dönemin başlaması öngörülmüştür<sup>280</sup>.

Uzun tartışmalar sonucu ortaya çıkan Taslak, Laeken Zirvesi'nde dile getirilen, Birlik ve üye ülkeler arasındaki yetki paylaşımı, anlaşmaların sadeleştirilmesi ve bütünleştirilmesi, AB'ye yasal kişilik verilmesi, demokrasi, şeffaflık ve katılımın geliştirilmesi, AB kurumlarının iyileştirilmesi ve rollerinin güçlendirilmesi gibi çok çeşitli konulara yanıt vermeye yönelik hazırlanmıştır. Bu nedenle oldukça uzun bir metin ortaya çıkmıştır. Anayasa toplam 4 bölüm ve 448 maddeden oluşmakta ve insan hak ve özgürlüklerinden kurumsal yapıya ve yetki paylaşımına kadar birçok konuyu düzenlemektedir<sup>281</sup>. AB düzeyinde işleyişle ilgili olarak getirilen değişikliklere bakıldığında şu önemli unsurlar göze çarpmaktadır. Anayasa ile AB yasal kişiliğe sahip olmaktadır. Ulusal anayasalar gibi Avrupa Anayasası'nda da Temel Hak ve Özgürlüklere yer verilmekte ve Anayasa'nın ikinci kısmını oluşturan Temel Haklar Şartı'nda sayılan tüm hak ve özgürlüklere saygılı olması istenmektedir. AB'nin yetki alanları belirlemekte üç temel ilke korunmaktadır;

<sup>280</sup> DTM, "Avrupa Konvansiyonu'nun Çalışmaları ve Müteakip Hükümetlerarası Konferans Sürecine Dair Not", Dış Ticaret Müsteşarlığı.

<http://www.dtm.gov.tr/ab/SonGelismeler/AB%20Konv.htm> , Erişim: 20.10.2005.

<sup>281</sup> Avrupa Anayasası için bkz.

[http://europa.eu.int/constitution/constitution\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/constitution_en.htm) , Erişim: 02.11.2005.

verilen görevler yetki devri esasına dayanmaktadır; yetkilerin belirlenmesinde yetki ikamesi ilkesi korunmakta ve bu yetkilerin içeriğinin Anayasa'da belirtilen amaçları gerçekleştirmekle orantılı olması gereği vurgulanmaktadır. AB iç pazarın işleyişiyle ilgili konularda tam yetkili iken, tarım, ulaşım, enerji gibi sektörel politikalar ve sosyal politikaların belirli alanları, üyeler arasında sosyal alanda dayanışmanın sağlanması ve çevrenin korunması üye ülkelerle birlikte yasa çıkarma gücüne sahiptir. Ekonomi, istihdam ve sosyal politikalar konusunda ise eşgüdüm sağlama görevi bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, AB'nin dış politika ve adalet politikasında da yetkili olduğu kabul edilmektedir<sup>282</sup>.

Anayasa, AB düzeyinde varolan temel kurumları korumakta, fakat kurumların işleyişiyle ilgili bazı düzenlemelere gitmektedir. AP yasa çıkarma ve bütçe yönetimi ile ilgili alanlarda Bakanlar Konseyi ile birlikte yetkili kılınmakta ve Avrupa Komisyonu'na kendi Başkanı'nı seçme yetkisi verilmektedir. Her üye ülkenin nüfusuna göre oransal olarak temsil edileceği Parlamento, beş yıl için seçilen 735 parlamenterden oluşması öngörülmüştür. Avrupa Konseyi'nin siyasal kararları ve öncelikleri belirleyeceği kabul edilmekte, fakat tek başına yasa çıkarma yetkisi verilmemektedir. Anayasa, bugüne kadar her altı ayda bir yürütülen Avrupa Konseyi Başkanlığı'nı değiştirmekte ve Konsey tarafından seçilecek bir Avrupa Konseyi Başkanı belirlenmesini öngörmektedir. AP ile birlikte yasama yetkisine sahip Bakanlar Konseyi, üye ülkelerin ilgili bakanlarından oluşacak ve buradaki kararlar nitelikli çoğunluk esasına dayalı olarak alınacaktır. Yürütme organı olarak işlev gören Komisyon'un üye sayısı azaltılmakta, önce her üye ülkenin bir temsilcisinden oluşan Komisyon üyelerinin, beş yıl sonra 25'ten 18'e düşürülmesi hedeflenmektedir. Diğer bir önemli değişiklik ise Avrupa Konseyi'nin nitelikli çoğunluk esasına dayalı olarak ve Komisyonun onayı da alınarak bir Avrupa Dışişleri Bakanı ataması öngörülmektedir. AB içerisinde böyle bir kurumun oluşturulmaya çalışılması siyasal bütünleşme açısından önem taşımaktadır.

AB Anayasasının hazırlanma süreci Avrupa bütünleşmesi ile ilgili farklı tartışmaların ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Özellikle Birlik'in lokomotif olan ülkeler bütünleşme ile ilgili farklı fikirler ortaya koymuşlardır. Fransa, "çok vitesli Avrupa" tasarımının bir yansıması olarak, Avrupa bütünleşmesinin farklı hızlarda gelişebileceği fikrini gündeme taşımıştır. Kurucu üyelerden Almanya da, daha hızlı

---

<sup>282</sup> Koray, s. 375-376.

bütünleşme ile ilgili benzer görüşleri dile getirmiştir<sup>283</sup>. Bir diğer kurucu ülke olan Belçika ise, Anayasa üzerinde uzlaşmaya varılmadığı takdirde, kurucu ülkelerin, Avrupa bütünleşmesinin devam edebilmesi için neler yapılabileceğini bir an önce tartışması gerektiğini ileri sürmüştür. Ayrıca, Macaristan gibi, Birlik'e yeni katılan bazı üye ülkelerin de AB bütünleşmesinin daha hızlı tamamlanması gerektiği konusunda görüş bildirdikleri gözlenmiştir. Buna karşılık, Polonya başta olmak üzere Anayasa taslağına muhalif olan ülkelerse, yukarıda sayılan ülkelere dile getirilen "farklı hızlarda bütünleşme" fikrine karşı çıkmış ve bunun "Tek Avrupa" düşüncesine aykırı olacağını beyan etmişlerdir<sup>284</sup>.

AB Anayasası'nın temel özelliklerinden biri de, çok dağınık olan AB mevzuatının sadeleştirilmesidir. Bu çerçevede eski Antlaşmalarda ortaya konan birçok hüküm büyük oranda AB Anayasasına aktarılmıştır. Özellikle ekonomi ve parasal politikaya ilişkin hükümler ve AMB'na ilişkin hükümler de halen yürürlükte olan Antlaşmadan Anayasa'ya aktarılmıştır. Bir diğer ifade ile, AB'nin benimsemiş olduğu ekonomik ve parasal politikalara yönelik hükümler Anayasa ile aynı şekilde korunmaktadır. Bu politikaların özellikle sosyal politika alanındaki kısıtları, sakıncaları ve yeni liberal yönelimleri içeren unsurları devam etmektedir. Fakat tüm bu ekonomik politikalara yönelik politikaların Anayasa ile devam ettirilmesinin yanında, bir diğer önemli konu ise Anayasa da insan hakları ve sosyal haklar açısından koruyucu çok sayıda yeni hükmün yer almasıdır<sup>285</sup>.

Anayasa'nın amaç maddeleri AB'yi temel insan hakları üzerine kurulu bir birlik olarak tanımlamakta ve sosyal haklara geleneksel insan hakları bağlamında ele almaktadır. Anayasa'nın ikinci maddesinde Birlik'in "*insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde kurulduğu*" belirtilmekte ve "*çoğulcu toplum, hoşgörü, adalet, dayanışma ve ayrımcılığın reddinin üye ülkelerin ortak değerleri olduğu*" vurgulanmaktadır. "*Birlik'in Amaçları*"

<sup>283</sup> Almanya Dışişleri Bakanı Joschka Fischer, 12 Mayıs 2000'de Humboldt Üniversitesinde "Devletler Birliğinden Federasyona" başlıklı panelde yaptığı konuşmada AB için federatif bir model önermiş ve bunun gereklerinden söz etmiştir. AB'nin adım adım federatif bir modele yaklaştığını ve artık devletlerin birliğinden Avrupa Federasyonu'na geçme zamanının geldiğini, elli yıl önce belirlenmiş olan bu hedefin artık gerçekleştirilmesi gerektiğini söyleyen Fischer, bu yolda yapılacak değişiklikleri ele almak üzere bir anayasa ihtiyacından bahsetmiştir. Çelebi, s. 67.

<sup>284</sup> Kontacı, s. 4.

<sup>285</sup> Çelik, Anayasa, s. 2-3.

başlıklı üçüncü maddede ise “Birlik’in dengeli bir ekonomik büyümeye, rekabet gücü yüksek sosyal piyasa ekonomisine dayalı tam istihdam ve sosyal ilerlemeyi amaçlayan sürdürülebilir bir kalkınma için çalışacağı” belirtilmektedir. Buradaki sosyal piyasa ekonomisi vurgusu özellikle önemlidir. Bunun en önemli nedeni halen yürürlükte olan AT Antlaşmasının “İlkeler Bölümünde” (mad. 4) “serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi” kavramına yer verilmekte ve böylece “sosyal piyasa ekonomisi” kavramı anayasal bir nitelik kazanmaktadır. Üçüncü madde ayrıca, Birlik’in sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı ve çocuk haklarını güçlendireceğini vurgulamaktadır<sup>286</sup>.

AB Anayasası ekonomik ve sosyal ilkeleri, dengeli ekonomik büyümeye ve sosyal piyasa ekonomisine dayalı tam istihdam ve sosyal ilerlemeyi amaçlayan sürdürülebilir bir kalkınma olarak belirtmektedir. Anayasa’nın 3. Maddesi ile her ne kadar sosyal piyasa ekonomisi anayasal nitelik kazanmış olsa da, rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi kavramı üzerinde de durmak gerekmektedir. Bu kavram, Anayasa’nın hazırlanma mantığı açısından önemli bir göstergedir. Rekabet gücünün korunması, ayrıca sosyal piyasa ekonomisinin ve sosyal modelin sürdürülebilmesi oldukça zordur. Rekabet gücü yüksek bir ekonominin anahtar kavramları sosyal piyasa ekonomisi, sosyal haklar ve sosyal politika değildir. Rekabet gücünü yükseltmek için maliyetleri düşürmek gerekmektedir. Maliyetleri düşürmek ise, teknolojik gelişme ve işgücü maliyetlerini düşürme anlamına gelmektedir. Maliyetlerin düşürülmesi sosyal hakların azaltılması ile mümkündür. Anayasaya karşı Avrupa çapında yürütülen kampanyanın temel nedeni bu uygulamalardır<sup>287</sup>.

Anayasa tasarısında ayrıca İnsan Hakları Sözleşmesi’nin, AB hukukunun genel ilkelerini oluşturacağı belirtilmektedir (m.7). Anayasa, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini temel almakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve ATAD’ın kararlarını bağlayıcı kabul etmektedir. Bu madde ile sosyal politikanın en az rekabet kuralları kadar dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Sosyal politika ile ilgili bir diğer önemli düzenleme ise, Anayasa ile Bakanlar Konseyi’nin, Anayasa’da aksi

<sup>286</sup> Çelik, Sosyal Haklar, s. 5.

<sup>287</sup> Yüksel AKKAYA, “ AB Anayasası ve Kapitalizmi Tahkim Etmek”, Avrupa Birliği Tartışmaları, 22 Ocak 2005, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=1617](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1617) , Erişim: 20.05.2006



kararlaştırılmayan durumlarda nitelikli çoğunlukla karar alması esası getirilmesidir. Nitelikli oy çokluğu için gerekli oranın düşürülmesi ve böylece karar almanın kolaylaştırılması sosyal politika alanında pek çok konunun nitelikli oy çokluğuyla karara bağlanmasını gündeme getirmektedir. Ancak, liberaller bu değişikliğin daha fazla kural yaratacağını ve Avrupa'nın rekabetçiliğini olumsuz etkileyeceğini ileri sürmektedirler<sup>288</sup>.

Anayasa'nın sosyal politika açısından en önemli yönlerinden biri AB Temel Haklar Şartı'nın, Anayasa'nın ikinci bölümüne olduğu gibi aktarılmış olmasıdır. Temel Haklar Şartı Taslağı devlet ve hükümet başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi'nin 13-14 Ekim 2000 tarihli Biarritz Toplantısında ele alınmış ve kabul edilmiştir. Tasarının Köln Bildirgesi'ne uygun olarak üzerinde hiçbir değişiklik yapılmaksızın 7 Aralık 2000 tarihinde Nice Zirvesi'nde Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından törenle ilan edilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece şart, hukuki bağlayıcılığa sahip olmayan, ancak önemli bir siyasi (yol gösterici) belge niteliğine sahip olmuştur. Şart, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte, sosyal haklara da ayrıntılı bir biçimde yer vermektedir<sup>289</sup>.

Şart temel hakları daha anlaşılır bir şekilde kaleme alma ve onlara daha seçkin bir yer verme imkânı sunmaktadır. Temel Haklar Şartı'nın kabulü, Avrupa Birliği'nin meşruiyetini güçlendirmekte, temel hakları birlik vatandaşları için "görünür kılmakta" ve temel hakların korumasının düzeyini yükseltmektedir. Ayrıca Şart, Avrupa Birliği Anayasası yönünde atılmış önemli bir adım teşkil etmekte ve AB vatandaşlarının ortak kimliği açısından büyük önem taşımaktadır<sup>290</sup>.

Anayasa'nın hazırlanmasından önce AB mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan ve bir politik bildirme olarak kabul edilen Şart, AB Anayasası'nın ikinci bölümünü oluşturmaktadır. AB Anayasası böylece tarihte ilk "*uluslarüstü demokrasi*" yi yaratmaktadır. Şart, Anayasa'nın temel parçası olması nedeniyle yasal bağlayıcılığa kavuşmuştur ve ATAD tarafından yargılamalarda esas alınacaktır. Böylece sosyal haklar, temel insan hakları arasında kabul edilecektir. Fakat bu

---

<sup>288</sup> Çelik, Sosyal Haklar, s. 5

<sup>289</sup> Metin Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", A.Ü. SBF Dergisi, Sayı:57/4, Ekim-Aralık, 2002, s. 42.

<sup>290</sup> A.k., s. 36.

durum, Avrupa sosyal modelini fazla katı bulan ve esnekleştirilmesini isteyen yeni liberaller tarafından eleştirilmektedir. Şart'ın piyasaları daha rekabetçi yapmaya çalışan liberal güçleri yavaşlatacağı ve rekabetçilik ve esneklikten geriye doğru giden ciddi bir adımı temsil ettiği iddia edilmektedir<sup>291</sup>. İngiliz Muhafazakâr Parti sözcüsü Francis Maude, “*Şartın getirdiği sosyal hükümlerin, İngiltere’yi büyük grevlerin yaşandığı karanlık günlere götüreceğini ve endüstriyel çatışmaların yoğunlaşacağını*” iddia etmiştir<sup>292</sup>. Ayrıca Anayasa’da yer alan sosyal hakların işverene ve devlete yeni yükler getireceği, özellikle de Anayasa taslağında yer alan iş güvencesine ilişkin hükmün en fazla zarar verici hüküm olduğu ileri sürülmüştür.

Temel Haklar Şartı, Topluluk Anlaşmalarını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini ve Topluluk ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Sosyal Şartlar ve ATAD ve AİHM’in içtihat hukukundan kaynaklanan hakları yeniden teyit etmektedir. Şart, “Onur”, “Özgürlükler”, “Eşitlik”, “Dayanışma”, “Vatandaşlık Hakları”, “Adalet” bölümlerinde klasik insan haklarından, siyasal ve sosyal haklara kadar toplam 54 temel insan hakkını güvenceye almaktadır. Şart ile sosyal haklar ve toplu işçi hakları Anayasal bir statüye kavuşmakta, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarına temel haklar olarak yer verilmektedir. İş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele; sosyal adalet ve sosyal koruma; kadın ve erkek arasındaki tüm alanlarda eşitlik sağlanması ve ayrımcılıkla mücadele; adil ve kurallara uygun çalışma koşulları; çocukların çalıştırılmasının yasaklanması; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi pek çok sosyal hak Anayasa’da yer almaktadır.

Anayasa hazırlık sürecine katılan Avrupa Sendikaları Konfederasyonu (ASK) çalışanların haklarına dair tüm taleplerinin Anayasa’da yer aldığını belirtmiştir. ASK Genel Sekreteri John Monks, AB Anayasası’nın çalışanların haklarına yönelik oldukça olumlu hükümler içerdiğini ve kabul edilmemesi durumunda Avrupa’nın krize sürüklenebileceğini belirtmiştir. ASK’na göre küreselleşme, sermaye ve yeni liberalizme karşı mücadele etmek, sendikalar için güçlü sosyal değerlere sahip bir AB’yi gerektirmektedir. Anayasa bunun için iyi bir başlangıç noktası olmaktadır<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Çelik, Anayasa, s. 4.

<sup>292</sup> Deborah Mabbett “European Developments: EU Charter of Fundamental Rights”, Industrial Law Journal, Vol. 30, No. 2, June, 2001, s. 227.

<sup>293</sup> ETUC, A Constitution for Europe and Worker’s Right, European Trade Union Confederation, [http://www.etuc.org/IMG/pdf/depliant\\_constitutionEN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/depliant_constitutionEN.pdf) , Erişim: 15.11.2005.

Fransa ve Hollanda da AB Anayasası için yapılan referandumlardan “hayır” sonucunun çıkması, Avrupa sosyal modeli üzerine yapılan tartışmaların alevlenmesine yol açmıştır. Tam adı “*Avrupa için bir Anayasa oluşturan Antlaşma*” olan ve klasik Anayasalara göre son derece karmaşık olan AB Anayasası’nın fiilen reddedilmiş olması liberalizm ve sosyal haklar açısından önemli bir dönüm noktasını işaret etmektedir. Avrupa halkı genişlemeden işsizliğe, ulus devletten küreselleşmeye, sosyal hakları koruma kaygısından AB içerisindeki demokrasi eksikliğine kadar tüm sorunları Anayasa ekseninde ele almış ve uzun yıllardır ekonomik ve sosyal alanda yaşanan geri gidişi AB’ne bağlamıştır. Bu açıdan bakıldığında, Avrupa sosyal modeli üzerinde yapılmaya çalışılan değişimlerin vatandaşlar arasında büyük tepki ile karşılandığı görülmektedir<sup>294</sup>.

---

<sup>294</sup> Çelik, Anayasa, s. 1.

## SONUÇ

Avrupa Birliği elli yıla yakın bir süreden beri, sürekli değişen ve gelişen bir tasarı olma özelliğini korumaktadır. Bu tasarı pek çok açıdan olumlu gelişmeyi bir araya getirmiş ve bunun da ötesine geçme isteği göstermektedir. Avrupa Kıtasında, bir yandan gelişen ve derinleşen bir bütünleşme sürecine, öte yandan sürekli bir genişlemeye tanık olunmaktadır. Bu anlamda, bütünleşme yöntemi üzerinde yeni işlevselci birleşme, federalist bir örgütlenme, hükümetler arası kurumlaşma gibi çeşitli yorumlarda bulunmaktadır. Günümüzde ise, türü kendine özgü bu karmaşık yapıya anayasal bir statü ve kimlik kazandırma çabaları sürmektedir.

AB'nin ağırlık noktasını oluşturan batı Avrupa geçen dönem soğuk savaşın yarattığı iki kutuplu dünyada, kapitalist ve komünist ideolojinin arasında sıkışmış bir bölge olmuştur. Bu kutuplaşma bölgesel düzeyde ekonomik, sosyal, siyasal ve askeri alanda baskı yaratmıştır. Bu anlamda, kapitalist bloğun parçası olan Batı Avrupa ülkeleri yaşanan baskılara kendi içinde yanıtlar bulmaya çalışmıştır. Bu durumun sonucu olarak da, hem sosyal, hem de siyasal anlamda kendine özgü çözümler üretmiştir. Kapitalist ekonominin çıkar, çekişme ve çatışmasını sosyal alandaki kurum, ilke, kural ve usullerle düzene kavuşturmak için siyasete işlev yüklemiş, sosyal demokrasi ile refah devletini bağdaştıran kendine özgü bir model yaratılmıştır. Bu model, Avrupa bütünleşmesinin üzerine inşa edildiği temellerden biridir. Başlangıç aşamasında ekonomik bütünleşmenin sağlanması hedefiyle yola çıkılmış; sermayenin, malların, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaştığı ortak bir Avrupa pazarı kurulmak istenmiştir. Günümüzde ise, Avrupa'da yalnız ekonomik değil, aynı zamanda siyasal bütünleşme de hedefler arasında yer almaktadır.

Üye ülkelerin siyasal bütünleşme çabalarının bir sonucu olarak Avrupa'nın sosyal yapısında da önemli dönüşümler yaşanmıştır. Avrupa'nın üzerine inşa edildiği bu temel yapılanma piyasa, devlet ve kurumsallaşmış ilişkiler ağının karşılıklı etkileşimi sonucunda ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminden, AB'nin kuruluşuna kadar geçen sürede bu üç temel yapı arasındaki çekişme ve çatışma sonucu oluşan kurumsal ilişkiler ağının bir sonucu olarak varılan uzlaşma dünyanın geri kalanında örneğine rastlanmayan bir sosyal modelin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu genel yapı AB'nin kuruluşundan günümüze kadar önemli değişiklikler yaşamış, hem iç, hem de dış dünyanın etkisiyle önemli düzeyde dönüşüme uğramıştır.

Birliğin kuruluş aşamasında siyasal bütünleşme ve sosyal model arasındaki etkileşim göz ardı edilmiş ve ekonomik bütünleşmenin sonuçlarının sosyal sorunların çözümünü kolaylaştıracağı varsayılmıştır. Fakat kısa sürede, Birlik içerisinde ve dünyada ortaya çıkan gelişmeler, sosyal sorunların salt ekonomik gelişimle çözülemeyeceğini ortaya koymuştur. Birlik, özellikle 1970'li yıllarda başlayan ve 1980'li yıllarda giderek belirgin hale gelen, yeni bir süreç içine girmiş ve sosyal alanda ortaya çıkan sorunlar yeniden tanımlanmaya çalışılmıştır. Uluslararası ekonomik çevre koşullarının değişmesiyle ortaya çıkan bu dönüşüm, sanayileşmiş ülkelerin bu gelişimlere uygun olarak iş organizasyonlarını değiştirmesini zorunlu kılmış ve esnek üretim ve yönetim teknikleri uygulanmaya başlanmıştır. İşgücü piyasası koşullarının işçi aleyhine gelişmesi, işverenlerin endüstri ilişkilerindeki güçlerinin artması ve üye ülkelerin Keynezyen politikalar yerine yeni liberal politikalar koyma eğilimlerinin artması, Birlik'te sosyal politikaların yenilenmesini zorunlu kılmıştır.

Bu dönemde, yüksek enflasyon ve işsizlik sorunları ile karşı karşıya kalan üye devletler, çözüm amacıyla işgücü piyasasında esneklik uygulamalarını gündeme almışlardır. Diğer taraftan, yaşanan petrol krizleri ekonomik krizlerin giderek kalıcı hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum sosyal politika alanında Birlik düzeyinde kararlar alınması ihtimalini ortadan kaldırmıştır. 1980'li yıllarda genel ekonomik iyileşme sağlanmış, fakat uluslararası rekabetin artması yeni liberal politikaların Birlik üyesi ülkelerde egemen iktisat görüşü halini gelmesine neden olmuştur. Bu dönemde işsizlik ve gelir adaletsizliği gibi sorunlar ortaya çıkmaya başlamış, Petrol Krizi'nin üye ülke ekonomilerinde yarattığı bunalım nedeniyle, iç pazarın tamamlanması geçiştir. Ekonomik iyileşme ile beraber Birlik, iç pazarın tamamlanması için girişimlerde bulunmaya başlamıştır. Bu girişimler, sadece ekonomik nitelikte olmamış, bunun yanında iç pazara sosyal boyutunda katılmasının önemi üzerinde durulmuştur. Özellikle Jacques Delors'un çalışmaları sonucunda sosyal boyut siyasal ve ekonomik bütünleşme açısından belirleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. İç pazarın tamamlanması, AB'nde hem siyasal bütünleşmenin ivme kazanması, hem de sosyal kaynaşmanın sağlanması açısından dinamizm sağlamıştır. Özellikle sosyal tarafların karar alma sürecine dâhil edilmesi sosyal alanda Birliğin etkisini daha da arttırmıştır.

İç pazarın tamamlanmasına yönelik çalışmalar, 1987'de Tek Avrupa Senedi'nin imzalanması ile sonuçlanmıştır. TAS ile beraber Birliğin sosyal

politikasında da önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. TAS ile başlayan bu yeni dönem, Birlik'te sosyal politika alanındaki karar alma sürecini ulusüstü düzeye taşımaya başlamıştır. Avrupa parlamentosu'nun yasama alanındaki gücü artırılmış ve sosyal politika alanında, iş sağlığı ve güvenliği başta olmak üzere genel çalışma şartları konusunda oy birliği şartı değiştirilerek, nitelikli oyçokluğu uygulamasına geçilmiştir. Diğer taraftan iç pazarın oluşturulması ile ortaya çıkabilecek sosyal rekabetin ortadan kaldırılması amacıyla, Delors asgari sosyal hakların belirlenmesini savunmuş ve 1988 yılında Ekonomik ve Sosyal Komite'nin, Topluluk Sosyal Şartı'nı hazırlamasını istemiştir. Fakat Şart ile beraber Birliğin sosyal alandaki müdahalesinin artacağına inanan liberal kesim Şarta karşı çıkmışlardır. Bu nedenle, liberal eğilimin en önemli savunucusu olan İngiltere 9 Aralık 1989'da imzalanan Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı'nı imzalamamıştır.

1992 yılında imzalanan ve Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması, seksenli yıllarda ortaya çıkan sosyal sorunların da etkisiyle, Birlik'te ilk defa sosyal politikaların ciddi olarak ele alındığı bir sürecin başlamasına neden olmuştur. Bu yeni dönemde, özellikle sosyal taraflar arasında diyalog sosyal politikaların Birlik düzeyinde ele alınmasına olanak sağlamış ve nitelikli oyçokluğu yöntemi çerçevesinde sosyal politika düzenlemelerinin ön plana çıktığı görülmüştür. Sosyal politika alanında, özellikle işgücünün serbest dolaşımı, cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği konularında önemli aşamalar kaydedilmiştir. Fakat, İngiltere'nin sosyal politika alanındaki muhalefeti Birliğin sosyal alandaki yetkinliğinin dar bir alanda sınırlı kalmasına neden olmuştur. Diğer üye ülkeler İngiltere'nin muhalefetini aşabilmek amacıyla sosyal politikaya ilişkin bir protokol imzalamışlardır. Bu protokolü benimseyen on bir üye ülke arasında ayrıca bir Sosyal Politika Anlaşması imzalanmıştır. Bu durum Birlik'te ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu ikili yapı 1997'de İşçi Partisinin iktidara gelmesinin ardından İngiltere'nin Sosyal Politika Anlaşmasını içeren Amsterdam Antlaşmasını onaylaması ile ortadan kalkmıştır.

Maastricht Antlaşması ile AB, ekonomik ve parasal birliğin hayata geçirilmesini hedeflemiştir. Bu hedef, Avrupa bütünleşmesi ve sosyal model üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Avrupa bütünleşmesi açısından üye ülkelerin sahip oldukları en önemli egemenlik unsuru olan ekonomik ve parasal öncelikler ortadan kalkmıştır. Üye devletler parasal alandaki tüm yetkilerini Avrupa Merkez

Bankası'na devretmişlerdir. Bu anlamda, Avrupa bütünleşmesi önemli bir ivme kazanmıştır. Özellikle üye ülkelerin, parasal birlik süreci ile beraber ulusal ekonomileri üzerinde sahip oldukları yetkiler kısıtlanmıştır. Hükümetlerin elinde üye ülkeler arasındaki rekabeti dengeleyebilmek amacıyla kullanabilecekleri birkaç önlem kalmıştır. Bunlar, düşük mali yük, daha fazla kuralsızlaştırma, esneklik, ücret farklılıkları, sosyal harcamaları kısma gibi daha çok sosyal politikayı ilgilendiren arz yanlı stratejiler olmuştur.

Avrupa bütünleşmesi sürecinde sosyal politika daima ekonomik politikanın arkasında kalmıştır. Bu durum, EPB koşullarında kendini daha fazla göstermeye başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren sosyal alanda yapılan tüm düzenlemeler ekonomik amaçlara doğrudan veya dolaylı olarak hizmet edecek düzenlemeler olmuştur. Özellikle bu dönemde sosyal politika işsizlikle mücadele ve işgücü piyasasında esneklik sağlanması etrafında şekillenmiştir. EPB ve küreselleşme bu dönüşümün gerçekleşmesindeki en önemli etkenlerdir. Bu dönemde ekonomik politikaların uyumu ve uygulanışı ulusüstü düzeye çıkarılmış ve makro ekonomik istikrar Birliğin önündeki temel hedef olmuştur. Özellikle, işsizlik, sosyal eşitsizlik ve yoksulluk ile mücadele ekonomik istikrarın önceliklerine göre belirlenmeye başlanmıştır.

AB içerisinde ekonomik alanda yaşanan bu gelişmeler ve öngörülen makro ekonomik istikrar, istihdam alanında Birlik düzeyinde adımların atılmasına neden olmuştur. Amsterdam Antlaşması'nda istihdam ayrı bir başlık olarak ele alınmış ve istihdam politikası ortak görev olarak kabul edilmiştir. Ayrıca Amsterdam Antlaşması ile AB için yeni bir istihdam stratejisi belirlenmiştir. Amsterdam Antlaşması ile tanımlanan bu yeni strateji üye ülkelerin istihdam politikaları arasında eşgüdüm sağlanmasını amacıyla belirli amaç ve hedefler belirlenmiştir. Böylece, Birlik sosyal politika alanında daha etkin konuma gelmiştir.

Amsterdam Antlaşması ile getirilen bu hükümler doğrultusunda Lüksemburg'da istihdam konulu olağanüstü bir Avrupa Konseyi Zirve toplantısı düzenlenmiştir. Bu Toplantı sonucunda istihdam politikaları alanında hedefler ve politikalar belirlenmiştir. Bunlar: *İstihdam edilebilirliğin artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, uyumun güçlendirilmesi ve fırsat eşitliği*'dir. Lüksemburg sürecini başlatan ve Avrupa İstihdam Stratejisine yön veren bu Zirve'de istihdam

politikalarının uyumlulaştırılması konusunda anlaşmaya varılmış ve İstihdam Kılavuz İlkeleri benimsenmiştir.

2000 yılında Lizbon Avrupa Konseyi Zirvesi'nde ekonomik reform ve sosyal kaynaşmayı güçlendirmeye yönelik yeni bir stratejiler belirlenmiştir. Bu anlamda, Zirve'de, Birlik ekonomisinin on yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve bilgi tabanlı ekonomisi haline gelmesi hedef olarak konulmuştur. Zirve ile beraber üye ülkeler Birlik düzeyinde işbirliğini daha fazla geliştirmek için taahhütte bulunmuşlardır. Yenilik ve araştırmaların geliştirilmesi ve üyeler arasında makro ekonomik politikaların eşgüdümünün sağlanması için önerilerde bulunulmuştur. İnsana yatırım yapılarak ve aktif bir sosyal devlet inşa edilerek Avrupa sosyal modelinin modernleştirilmesi öngörülmüştür.

Lizbon Zirvesi'nde ortaya konan stratejilerin hayata geçirilmesi için, Komisyon tarafından 2000 yılında Sosyal Politika Gündemi başlığıyla bir rapor yayınlanmıştır. Sosyal Politika Gündemi, Nice Zirvesi'nde üye ülkelere sunulmuş ve kabul edilmiştir. Sosyal Politika Gündemi ile ortaya konan temel amaç istihdam, bilgi tabanlı ekonomi, sosyal kaynaşma ve genişleme kapsamında, Avrupa ekonomisi ve toplumunun yeni sosyal ihtiyaçlarını karşılayabilmek olarak tanımlanmıştır.

Lizbon Zirvesi ve Sosyal Politika Gündemi ile Avrupa sosyal modelinin rekabetçi, yeniliğe açık ve çalışmayı teşvik edici şekilde yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Bu durum temelde, çalışma ilişkilerinde bir yandan esnekliği teşvik eden, diğer yandan ise, çalışanlara güvence sağlanması konusunda bir denge arayışı etrafında şekillenmiştir. Avrupa sosyal modeline rekabetçi nitelik katılması girişimlerinin bir diğer önemli nedeni ise AB'nin Amerika karşısında rekabet gücünü artırma çabası olarak da nitelendirilmektedir.

AB'nde pazarın etkinliğinin artırılmasına yönelik çabalar, Avrupa sosyal modelinin sürdürülebilirliği açısından sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durumun sonucu olarak, ulusal sosyal politika uygulamaları ekonomik politikalar çerçevesinde sınırlandırılmaya başlanmıştır. Üye ülkeler parasal birlik koşullarında sıkı maliye politikaları uygulamak zorunda kalmıştır. Bu durum ulusal düzeyde refah devleti uygulamalarının gerilemeye başlamasına neden olmuştur.



Lizbon Zirvesi'nde yeni bir yönetim aracı olarak Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi'nin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi sosyal politika ile ilgili tercihleri üye ülkelere bırakmış fakat ortak amaçların geliştirilmesi ile Avrupa düzeyinde ekonomik ve sosyal kaynaşmanın sağlanması hedeflenmiştir. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi ile sosyal politika alanında yaşanan sorunlara Avrupa düzeyinde çözümler bulunmaya çalışılmıştır.

Avrupa siyasal bütünleşme süreci açısından bir diğer önemli gelişme ise, 1990'lı yıllarla beraber soğuk savaşın sona ermesi ve demir perdenin çözülüşüdür. Bu çözülüşle, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB'nin bir parçası olma yolunda adımlar atmışlardır. 1997'de Lüksemburg Zirvesi ile beraber ODA ülkelerinin adaylık süreci başlamış ve 12 yeni üyenin katılacağı büyük bir genişleme sürecine girilmiştir. Genişleme bir yandan üye ülkeler tarafından, siyasal bütünleşme sürecinin önemli bir adımı olarak görülmüş diğer taraftan, AB'ne getireceği yükler açısından önemli bir dönüşümü ifade etmiştir.

ODA ülkelerinde sosyal yapı ve sosyal sorunlar AB ülkelerine göre oldukça farklı özellikler içermektedir. Bir yandan eğitim, sağlık koşulları açısından AB standartlarına oldukça yakın olan bu ülkeler, işsizlik ve yoksulluk gibi çok ciddi yapısal sorunlar yaşamaktadırlar. Sosyalist rejimin çöküşü, bu ülkeler açısından birçok alanda değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Özellikle serbest piyasa ekonomisine geçişte oldukça zorlanılmıştır. Bu durum ODA ülkelerinde yüksek oranlı işsizliğin ortaya çıkmasına, diğer taraftan eski üyelerin ucuz işgücü kaynağı olarak bu ülkelere sermaye aktarımını artırmaya neden olmuştur. Bu durum AB içerisinde, iki farklı sosyal yapının ortaya çıkmasına neden olmuş ve sermayenin elini güçlendirmiştir. ODA ülkeleri ile eski üye ülkeler arasında oluşan iki farklı yapı, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi yolunda baskı aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Soğuk savaşın bitmesi ve ODA ülkelerinin birçoğunun AB üyesi olması, Birliğin gelecekteki durumu konusunda yeni fikirlerin ortaya atılmasına neden olmuştur. Anayasa ile ilgili tartışmalar Birliğin gündemine oturmuştur. Bu tartışmalar, 2000 yılında Nice Zirvesi ile resmîyet kazanmış ve 2001 yılında Laeken Zirvesi'nde *AB'nin Geleceğine İlişkin Konvansiyon (Avrupa Konvansiyonu)* kurma kararı alınmıştır.

Uzun süren tartışmalardan sonra hazırlanan Anayasa Taslağı, 18 Haziran 2004 tarihinde Konsey tarafından onaylanmıştır. Anayasa Taslağı'nda yer alan sosyal politika ile ilgili düzenlemeler, AB içerisinde tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nice Zirvesi'nde imzalanan, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Anayasa'ya dâhil edilmiştir. Temel Haklar Şartı, Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile bağlayıcılık kazanacağı için sosyal model açısından önem taşımaktadır. Bu durum, Birliğin İşçilerin Temel Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı'nda yer alan haklardan daha kapsamlı ve bağlayıcılığı olan temel haklar kataloguna sahip olmasına neden olacaktır. Ancak, 29 Mayıs 2005'de Fransa'da, 1 Haziran 2005'de Hollanda'da yapılan referandumlar sonucu Anayasa kabul edilmemiştir. Bu durum Anayasa'nın bu şekli ile yürürlüğe girmesini imkânsız hale getirmiş ve referandum yapılacak diğer ülkelerde de aynı sonucun çıkmaması için üye ülkeler, referandumdan vazgeçmişlerdir.

Günümüzde, Birlik içerisinde sosyal model ile ilgili tartışmalar temelde işçi sınıfı ve sermaye arasındaki sınıf mücadelesinin yansımasıdır. Bu mücadelenin temelinde AB'nin ABD ile rekabet edebilirliğinin sağlanması için, Avrupa'da mevcut olan gelişmiş sosyal modelin, Amerikan sistemine yakınlaştırılmasıdır. Diğer bir önemli unsur ise gün geçtikçe yaşanan Avrupa'nın sosyal güvenlik sisteminin değiştirilme zorunluluğudur. Avrupa içerisinde, sermaye dünya ölçeğinde rekabet gücünün artırılması için çalışma şartlarının esnekleştirilmesini şart görmektedir. Avrupa her ne kadar uzun vadeli hedeflerini rekabet, istihdam ve yoksullukla mücadele olarak belirlese de rekabet gücünü artırmanın yoksullukla mücadele ve istihdamın artırılması ile çeliştiği açıktır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR<sup>295</sup>

Deniz Altınbaş Akgül, “Avrupa Siyasi Bütünleşmesi ve Fransa’nın Yaklaşımı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001.

Figen Akyol, “Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası ve Sosyal Şart’ı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bil. Enstitüsü, 1992.

Tuğrul Arat, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları (ATAUM) Ankara, 1998.

Christine Arnold, Madeleine O. Hosli, Paul Pennings, “ Social Policy-Making in the European Union: A New Mode of Governance”, Conference of Europeanists: Europe and World, Integration, Interdependence, Exceptionalism?, Chicago, 11-13 March 2004,s. 6-7.

Andreas Aust, Anne Daguerre, Peter Taylor- Gooby, “ European Social Policy”, Kent University Working Paper, 2001,  
<http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/....> s. 7.

Müjde Avcıoğlu, Avrupa Topluluklarının Hukukunun Uluslararası Özellikleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma ve Koordinasyon Kurulu Yayını, No. 303, 1988, s. 37-50.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, “Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika ve İstihdam”, <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rtf>.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, “Avrupa Birliği ve Eşitlik: İstihdamda Eşit Fırsatlar”,<http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/esitlik.html>.

---

<sup>295</sup> Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar koyu renk dizilmiştir.

Catherine Barnard, Simon Deakin, "A Year of Living Dangerously? EC Social Rights, Employment, Policy and EMU", *Industrial Relations Journal* No.30, Vol.4, Oxford,1999, s.356.

Katinka Barysch, "East versus West? The European Economic and Social Model After Enlargement", *Centre For European Reform Essays*, 2004, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk), s. 6-12.

Ron Bean, "Comparative Industrial Relations, An Introduction to Cross-National Perspectives" Croom Helm Pres, London, 1985.

Iain Begg, , "EMU and Employment Social Models in the EMU: Convergence? Co-existence", *ESRC, Working Paper.42/02*, 2002, s. 2-11.

Esra Belen, Bülent Pirlir, *Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu*, TİSK Yayınları, Ankara, 1990.

Necip Bilge, *Hukukun Temel Kavram ve Kurumları*, Turhan Kitabevi, Ankara,1996.

Dorothee Bohle, Bela Greskovits, "Capital, Labor, and The Prospects of The European Social Model in The East", *Pan-European International Relations Conference*, 2005, s. 3.

Elizabeth Bomberg, John Peterson, "Policy Transfer and Europeanization: Passing Heineken Test?", *Queens Paper on Europeanization*, Belfast, No. 2, 2000, s.6-19.

Emine Bozkurt, " AB Sosyal Politikasına Genel Bakış", *Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Dergisi*, Mart-Nisan 2006, Sayı 2, s. 14-15.

Hasan Tolga Bölükbaşı, "Avrupa Para Bütünleşmesinin Ekonomi Politğine Bir Bakış", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bil. Enstitüsü, 1998.

Michael Burda, “ European Labor Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?”, Enepri Working Papers No.3, March, 2001, s.3.

Milena Büchs, “ Asymmetries of Policy Learning? The European Employment Strategy and Its Role in Labour Market Policy Reform in Germany and the UK”, Presentation for the ESPAnet Conference, Oxford, 9-11 September 2004, s. 4.

Yavuz Canevi, “ Euro Vizyon”, Görüş Dergisi, Temmuz-Ağustos, Sa:36, 1998.

Severine Chapon, Chantal Euzéby, “Towards a Convergence of European Social Models?”, International Social Security Review, Vol. 55 No. 2, 2002, s. 43.

Aykut Çelebi, Avrupa: Halkların Siyasal Birliği, Metis Yayınları, İstanbul, 2002.

Aziz Çelik, “ Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye'nin Uyum Süreci”, Sendikal Notları, Sayı. 24, Kasım, 2004.

Aziz Çelik, “Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu”,  
[http://www.ceterisparibus.net/ab/ab\\_makaleler.htm](http://www.ceterisparibus.net/ab/ab_makaleler.htm), s. 3.

Aziz Çelik, “ AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: **Sosyal Haklar**”, Birikim, Sayı 184-185, Ağustos-Eylül, 2004, s. 2-5.

Aziz Çelik, “ Avrupa Birliği **Anayasası**: Sosyal Haklar Açısından Kaçınılan Bir Fırsat”, Türk-iş Dergisi, Sayı, 367, Mayıs-Haziran, 2005, s. 1-3.

Çiğdem ÇİDAMLİ, “ Sosyal Avrupa” İthal Edilemez: Doğu Avrupa Deneyimi”, Avrupa Birliği Tartışmaları, 18 Ocak 2005,  
[http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=1592](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1592), s.2-3.

Numan Dalyancı, “Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin Egemenliğine Olan Etkileri ve Bu Konuda Anayasada Yapılması Gereken Değişiklikler”, KHO Yayınları, No. 211, Ankara, 2004, s. 6.

Michael Dauderstadt, " EU Eastern Enlargement: Extension or End of the European Social Model", 2003, s. 4.

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/...>

H.Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliği Bütünleşme S¼recinde Parasal Birlik Siyasal Birlik İlişkisi", (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstit¼s¼, İstanbul, 1993.

Fevzi Demir, "Ulusal Devletler ve Ulusal Egemenlik D¼nemi Bitmemiştir", Atat¼rk¼ D¼ř¼nce Derneği (ADD), Ocak-şubat 2004, sayı 88, s. 8.

DTM, "Avrupa Konvansiyonu'nun çalışmaları ve M¼teakip H¼k¼metlerarası Konferans S¼recine Dair Not", Dış Ticaret M¼steřarlıđı, <http://www.dtm.gov.tr/ab/SonGelismeler/AB%20Konv.htm>.

Desmond Dinan, "Ever Closer Union, İntroduction to European İntegration", The European Union Series, Palgrave, 1999.

Cem Doğan, "AB'de Sosyal Politikalar ve İřg¼c¼ Piyasasına Y¼nelik Etkileri", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼, 2003.

David M. Dudek, Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe" Law School and Center for European Union Studies, 2003, s. 5.

İlhan D¼lger, "Avrupa Birliği Ve T¼rkiye'de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eřg¼d¼m¼" T¼rkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Dergisi, Sayı 8, Mart, 2005, s. 2.

İlhan D¼lger, Avrupa Topluluğunda Sosyal Politika **Geçiş** D¼nemi Özellikleri ve 21 Y¼zyılda Hedef Alınan Toplum, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1991.

EC, Bulletin of the European Communities, “ European Union, Report by Leo Tindemans”, European Community No.1/76, 25 December1975.

[http://aei.pitt.edu/942/01/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf)

EC, European Constitution, European Community,

[http://europa.eu.int/constitution/constitution\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/constitution_en.htm)

EC, Green Paper On European Social Policy- Option for the Union, European Community, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10111.htm>.

EC, White Paper, European **Governance**, European Community, COM(2001)428

EC, White Paper: European Social Policy-A Way **Forward** for the Union, European Community, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10112.htm>.

EEC, Council Decision: On Cooperation Between the Central Banks of the Member States of the European Economic Community (64/300/EEC).

[http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en\\_register\\_102020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_102020.html).

EC, Council Resolution of 19 December 1984, “On Action to Combat Long-term Unemployment”, European Community,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:...>

EC, Employment Title- Articles 125-130 (Formerly Articles 109n-109s), European Community, <http://www.edf-feph.org/papers/teudocs/en/gat4-en.htm#D>.

EC, Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December 1997, European Community,

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/98n.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/98n.htm)

EC, European Commission Employment, Social Affairs, What is the social dialogue?, European Community,

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/dialogue\\_en...](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/dialogue_en...)

EC, European Commission, “ Commission’s Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community”, European Community, Brussels, 13.05.1998, II/144/98,  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european...](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european...)

ECB, “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries”, European Central Bank, March, 2002, s. 4,24,  
<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/labourmarket2002en.pdf>.

EC, Legal Framework Following The Treaty of Amsterdam, European Community,  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>.

EC, The European social dialogue, a force for innovation and change, European Community, Brussels, 26.6.2002 COM(2002) 341 final,  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_dialogue/dialogue...](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/dialogue...)

EC, The Jobs Challenge Dublin Declaration on Employment, European Community,  
<http://europa.eu.int/en/record/dublin/dub-en2.htm#II>.

EC, The New Coordinated Strategy for Employment, European Community,  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>.

EC, White Paper: On Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, European Community,  
<http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>.

Melek Eğilmez, Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası, Avrupa Topluluğu Basın ve Enformasyon Bürosu, Müve Matbaası, Ankara, 1978.

EIRO, EMU and UK Industrial Relations, European Industrial Relations Observatory  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/02/feature/uk9802102f.html>.



Barry Eichengreen, "On the Links Between Monetary and Political İntegration",  
University of Berkeley, No. C96-077, California, December, s.1,  
<http://www.emlab.berkeley.edu/users/eichengr/research/c96-77.pdf>.

EMU and Labour Market Flexibility, HM Treasury,  
<http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/europe/03/euro/pdf/8.pdf>

Zeki Erdut, Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri  
Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası  
Yayınları, Ankara, 1992.

Zeki Erdut, Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye,  
Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2003, s. 98.

Zeki Erdut, "Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikası ve Türkiye", Yeni Türkiye, AB Özel  
Sayısı 2, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Sayı.36, Kasım-Aralık 2000,  
s.118.

Eurofound, European Industrial Relations Observatory On-Line, Collective  
Bargaining Coverage and Extension Procedures, European Foundation  
for the Improvement of Living and Working Conditions,  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/12/study/tn0212102s.html>.

Eurofound, European Industrial Relations Observatory On-Line, EMU and UK  
Industrial Relations, European Foundation for the Improvement of Living  
and Working Conditions,  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/02/feature/uk9802102f.html>.

Eurofound, Green Paper, Partnership for a new organisation, European Foundation  
for the Improvement of Living and Working Conditions, 16 Nisan 1997,  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/07/feature/eu9707134f.html>.

Eurofound, The Doorn Declaration, European Foundation for the Improvement of  
Living and Working Conditions ,  
<http://81.29.193.162/1998/10/feature/de9810278f.html>.

ETUC, A Constitution for Europe and Worker's Right, European Trade Union Confederation, [http://www.etuc.org/IMG/pdf/depliant\\_constitutionEN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/depliant_constitutionEN.pdf).

Gerda Falkner, " The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practise", Sussex European Institute, Austria, SEI Working Paper No. 13, 1996, s. 12.

Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck, Martin Rhodes, "The Future of the European "Social Model" in the Global Economy", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 3, 2001, s.167.

Andreas Follesdal, Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", European Governance Papers, No. C-05-02, 2005, s.4-6.

Mehmet Gönlübol, Milletlerarası Siyasi Teşkilatlanma, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975.

Nevzat Güran, Uluslararası Ekonomik Bütünleşme ve Avrupa Birliği, İzmir, 2002

Colin Hay, Matthew Watson, Daniel Wincott, "Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models", University of Birmingham Working Paper 3/99, s.14, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w3.PDF>.

Kerry E. Howell, "Up-Loading, Downloading and European İntegration", Queen's Paper on Europeanization, No. 11, Belfast, 2000, s. 11.

Richard HYMAN , "Trade Unions and the Politics of the European Social Model" , Economic and Industrial Democracy, Vol. 26, No. 1, 2005, s. 21.

İKV, Helsinki Avrupa Zirvesi Sonuç Bildirgesi, İktisadi Kalkınma Vakfı, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/helsinkizirvesonuc-tr.pdf>.

Eurofound, Industrial Relations Developments in Europe 2004, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
[http://www.eiro.eurofound.eu.int/other\\_reports/ef0572en.pdf](http://www.eiro.eurofound.eu.int/other_reports/ef0572en.pdf) .

Kerstin Jacobsson, “ Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy”, Stockholm Center for Organizational Research, 2004, s.11.

Jane Jenson, Philippe Pochet, “Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union” Nanovic Institute of European Studies, Research Paper, 06/02, 2002, s. 3-13.

Maria Jepsen, Amparo Serrano Pascual, “European Social Model: an Exercise in Deconstruction”, Journal of European Social Policy, Vo.15, No.3, 2005, s. 237.

Yusuf Karakaş, Avrupa Birliğinde Siyasal Entegrasyon, Siyasal Kitabevi, 2002

Rıdvan Karluk, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul,2003

George Katrougalos, “The European Model of Protection of Social Rights, Athena, 2003, s.3. [www.bibliojuridica.org/libros/4/1728/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1728/5.pdf)

Sisson Keith and Marginson Paul, “ European Integration and Industrial Relations:A Case of Convergence and Divergence”, JCMS 2002, Volume:40, Number:4, s.675-682.

Wim KOK “Facing The Challenge, Lizbon Strategy for Growth and Employment”, Report From The High Level Group, Brüksel, Kasım, 2004, s. 11

Ersoy Kontacı, “Avrupa Birliği Anayasası”, Ankara Üniversitesi, 2004, [www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/makanayor/docs/analiz/ab...](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/makanayor/docs/analiz/ab...) s. 2-4.

Meryem Koray, Avrupa Toplum Modeli, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

- EurActiv, Labour Market Reforms, Policy Summary, European Activities,  
<http://www.euractiv.com/en/innovation/labour-market-reforms/article-140843>.
- EC, Laeken Summit Presidency Conclusion “ The Future of The European Union”,  
 European Community,  
[http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm).
- Wolfgang Lecher, Hans-Wolfgang Platzer, European Union, European Industrial Relations? Global Challenges, National Developments and Transnational Dynamics, Routledge Studies in the European Economy, London, 1998.
- Wolfgang Lecher, Labour Relations and Social Model- Triadic Comparison, No. 97.02.01, 1997, <http://www.etui-rehs.org/publications/DWP/lecher.pdf>, s. 14.
- Christopher A. Leeds, “ An Outline Of Developments in teh European Union and of the Role of Sovereignty in Major Negotiations” Journal of Contemporary European Studies, Vol. 12, No. 2, Ağustos, 2004, s. 242.
- Assar Lindbeck, “ The European Social Model: Lessons for Developing Countries”, Asian Development Bank Economics and Research Department Working Paper Series, No.11, Mayıs,2002, s. 4-5.
- EC, Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 23-24 Mart 2000, European Community,[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100)
- Deborah Mabbett, “EU Charter of Fundamental Rights”, Industrial Law Journal, Vol. 30, No. 2, Haziran, 2001, s. 227.
- Andrew Martin, “The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model”, Center for European Studies Working Paper, No.14, 2004, s. 4.
- John McCormick, “Understanding The European Union”, Palgrave Press, London,2002.

- Luis Moreno, Bruno Palier, "Europeanization of Welfare; Paradigm Shifts and Social Policy Reforms", ESPAnet Conference, S. Anthony College, Oxford, 2004, s. 2.
- Julia S. O'Connor, "Measuring Progress in the European Social Model: Policy Coordination, Social Indicator on the Social Policy Agenda in the European Union", School of Policy Studies University of Ulster, İrlanda, 2003, s. 5-17.
- Çınar Özen, "Avrupa Bütünleşmesinin Temelleri ve Maastricht Antlaşması" , (Yayınlamamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sos. Bil. Enstitüsü, Ankara, 1994.
- Sahir Özdemir, " Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri", DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayınları, Mayıs, 2001, s. 2.
- Caroline de la Porte, Philippe Pochet, " The OMC Intertwined With the Debates on Governance, Democracy and Social Europe", Ministry of Social Affairs and Pensions, Nisan, 2003, s. 10-11.
- Ralf Rogowski, Edit Kajtar, " The European Social Model and Coordination of Social Policy: An Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level", TLM.NET Conference, Quality in Labour Market Transitions: European Challenge, Amsterdam, 25-26 Kasım, 2004, s. 20.
- Chris Rumford, Philomena Murray, " Globalization and the Limitations of European İntegration Studies:İnterdisciplinary Considerations", Journal of Contemporary European Studies, Vol. 11, No. 1,2003, s. 88.
- Ahmet Samsar, "Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Türkiye Analizi", TCMB İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim 2003, s. 4.

Andre Sapir, "Globalisation and the Reform of European Social Models" Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, Brussels, 9 September, 2005, s. 5-13.

Andre Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, Jose Vinals, Helen Wallace, "An **Agenda** For Growing Europe Making the EU Economic System Deliver" Report of an Independent High-Level Study Group established on initiative of the President of the European Commission, July, 2003, s. 156.

Menent Savaş, "Avrupa Birliği: Derinleşme ve Genişleme Sorunsalı", Stradigma Aylık Strateji ve Analiz e-Dergisi, Sayı. 4, Mayıs 2003, <http://www.stradigma.com/turkce/mayis2003/pdf1.pdf>, s.4.

Anniki Savio, Elina Palola, "Post-Lisbon Social Policy: Inventing the Social in the Confines of The European Union", Research and Development Centre for Welfare and Health, Finland, 2004, [www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr.3A.AS.pdf](http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr.3A.AS.pdf), s. 4.

Armin Schafer, "Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy-making", European Integration Online Papers, Vol. 8, No. 13, 2004, s. 7-12.

Harm Schepel, "Law and European Integration", European Union Studies Association, Vol. 7, No. 4, 2004, s. 1.

Halil Seyidoğlu, "Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama", Ekim Yayınları, 1999.

Fritz W. Scharpf, "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", Max-Planck-Institute Working Paper 02/8, July, 2002, s. 4-20.

Keith Sisson, James Arrowsmith, Mark Gilman, Mark Hall,“ EMU and the Implications for Industrial Relations”, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Office for Office Publications of the EC, İrlanda, 1999, <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9909EN.pdf> , s. 10.

Faruk Sönmezoğlu, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Der Yayınları, İstanbul, 1996.

EC, Social Policy Agenda, COM (2000),379 Final, Brussels, 28 June 2006, [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000\\_0379en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0379en01.pdf).

Eurofound, Social Action Programme 1998–2000, Commission Communication, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eurofound.eu.int/1998/05/feature/eu9805104f...>

Beverly Springer “ The European Union and Its Citizens: Social Agenda” Greenwood Press, Political Science , No. 349, London ,1994.

İlkay Sunar, “ D’Estaing Sendromu”, Kafaları Karıştırıyor”, Liberal Düşünce Topluluğu, <http://www.liberaldt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=165>.

Paul Teague, John Grahl, Industrial Relations and European Integration, Lawrence&Wishort Pres, London,1992.

İlhan Tekeli, Selim İlkin, Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa Topluluğu. Ümit Yayınları, Ankara, 1993.

Aysel Tokol, Uluslararası Sosyal Politika, Ezgi Yayınları, Bursa, 1995

Nahit Töre, “ Tek Avrupa Parası Euro ve İşgücü Piyasalarında Esneklik”, İşveren, Mart 2002, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=479&id=29](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=479&id=29).

Tuna Turagay, “ Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği ve Euro”, T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı,  
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/avrupa.htm>.

Roma Turanlı, Tamer İşgüden, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, Bilim Teknik Yayınları, 1987.

TİSK, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Gündemi”, Ankara, 2000.

Banu UÇKAN, “ Avrupa Anayasası'nın Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri”, Anadolu Üniversitesi, Çalışma ve Toplum Dergisi, No. 3, 2005, s. 116-117.

UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests, HM Treasury (1997),  
<http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/emumem/main.html>.

Viljar Veebel, “Spillover Barrier in the Process of European İntegration”, Eurocollege Working Papers, No.5, Tartu, 2002, s.7.

Kees J. Vos, “Americanisation of the EU Social Model?”, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol.21, No. 3, 2005, s.3-15.

Helen Wallace, William Wallace, Policy Making in the European Union, The New European Union Series, Oxford University Press, 2000.

James Wickham, “ The End of the European Social Model: Before It Began?”, Employment Research Centre, Trinity College, Dublin, 2002,  
<http://www.tcd.ie/erc/>, s. 14.



Samantha Velluti, "The European Employment Strategy as a new Governance Paradigm for EU-level Social Policy and its Implementation through the OMC", EPIC Advanced Research Workshop, Florence, 18-22 Eylül, 2002, s. 5.

George Vobruba, "Conceptualising the Impact of Economic Globalisation on the European Social Model", European Research Centre, Cross-National Research Papers 7 No.1, Kasım, 2003, s. 4-9.

Sevinç Yaman, "Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikaları", Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi,  
<http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/ATAUM%20SUNUS.doc>.

Mircan Yıldız, "Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği", Dış Ticaret Müsteşarlığı,  
<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/butun.htm>.

Dilek Yiğit, "Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu", Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2004, s.3- 45  
[http://www.treasury.gov.tr/arastirma\\_inceleme/arinc39.pdf](http://www.treasury.gov.tr/arastirma_inceleme/arinc39.pdf).

Metin Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı:57/4, Ekim-Aralık, 2002, s. 42.

Jonathan Zeitlin, "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?" European Governance Papers, No. C-05-04, 2005, s. 4.

Oğul Zengingönül, "Sosyal Modelin Modernleşmesi Ekseninde Avrupa Birliği'nin İstihdam Politikalarında Esneklik Arayışı", Çimento İşverenler Sendikası Dergisi, Sayı.4, Cilt.17, Temmuz, 2003, s. 6-7.