

AVRUPA ANAYASASI'NIN GENEL ÇERÇEVESİ VE SOSYAL POLİTİKALARA İLİŞKİN TEMEL DÜZENLEMELERİ*

Yrd.Doç.Dr.Banu UÇKAN**

ABSTRACT

The European Union has entered to a new phase with signing of the European Constitution by the heads of states and governments of the 25 Member States on 29 October 2004. The European Constitution must be ratified by all the Member States in order to be implemented. However the ratification process came to a halt after the results of referendums held in France and the Netherlands and hence the possibility of implementation of the European Constitution as such has been ceased. Nevertheless the ratification process of the European Constitution and efforts to cope with the crisis within the European Union has been going on.

There has no deviation from the European Union's current neo-liberal economic perspectives within the European Constitution but important progress has been made as regards the democratic and social rights. The Charter of Fundamental Rights has been directly transferred to the Second Part of the European Constitution and the implementation of the qualified majority voting system in the social policy area has been enlarged. In this paper; the general framework of the European Constitution will be given in advance and then the new regulations of the European Constitution concerning the social policy will be evaluated.

Key words: European Union, European Constitution, social policy

* Makale, 06.07.2005 tarihinde kaleme alınmıştır. Makalede bu tarihten sonraki gelişmelere yer verilmemiştir.

** Anadolu Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Soğuk savaşın bitmesini ve Doğu Bloğunun yıkılmasını takip eden yıllarda AB, tarihinin en büyük genişleme sürecine girmiş ve AB'nin gelecekteki durumu konusunda tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Özellikle dönemin Almanya Dışişleri Bakanı olan Joschka Fischer tarafından 12 Ocak 1999 tarihinde Strazburg'da toplanan Avrupa Parlamentosu'nda yapılan konuşma ve 12 Mayıs 2000 tarihinde Berlin Humboldt Üniversitesi'nde yapılan "Quo Vadis Europe?" konulu konuşma ile Avrupa Anayasası ile ilgili tartışmalar alevlenerek gündeme oturmuştur¹. Bu tartışmalar, 2000 yılında toplanan Nice Zirvesi ile birlikte resmîyet kazanmış ve 2001 yılının Aralık ayında Belçika Laeken'de toplanan AB Konseyi, *AB'nin Geleceğine İlişkin Konvansiyon (Avrupa Konvansiyonu)* kurma kararını almıştır. Böylece Laeken Zirvesi sonunda, AB'nin geleceğinin şekilleneceği yeni bir döneme girilmiştir.

28 Şubat 2002 tarihinde, üye ve aday ülke temsilcilerinin yer aldığı yaklaşık yüz kişiden oluşan Konvansiyon, bir Avrupa Anayasası hazırlamak için çalışmalarına başlamış ve 13 Haziran 2003 tarihinde ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varmıştır. Anayasa antlaşmasının taslağı, 18 Temmuz 2003 tarihinde Roma'da AB Konseyi Başkanı'na sunulmuş ve 2003 yılının Ekim ayında da Hükümetlerarası Konferans (HAK-Intergovernmental Conferences-IGC), taslak üzerinde çalışmaya başlamıştır. Bu çalışmalar, HAK'ın 18 Haziran 2004 tarihinde Avrupa Anayasası ile ilgili ortak bir taslak metin üzerinde anlaşmaya varması ve 29 Ekim 2004 tarihinde de Roma'da Birliğe üye 25 ülkenin devlet veya hükümet başkanları tarafından "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma"nın² imzalanması ile sonuçlanmıştır. Böylece 1957 yılında Birliğin temellerini atan Roma Antlaşması'nın üzerinden yaklaşık 50 yıl geçtikten sonra, Roma Antlaşması'nın da imzalandığı Campodoglio Salonu'nda Anayasa metni imzalanarak Birliğin tarihinde yeni bir döneme girilmiştir.

Ancak Avrupa Anayasası'nın yürürlüğe girebilmesi için, 1 Mayıs 2004 tarihinde Slovakya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Letonya, Estonya, Litvanya, Malta ve Kıbrıs Rum Kesimi'nin katılımı ile, sayısı yirmi beşe çıkan üye devlet tarafından oybirliği ile kabul edilmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile Anayasa, Birliğe üye yirmi beş ülkenin onayı sağlanmadan yürürlüğe giremeyecektir. Her üye ülke, Anayasa'yı kendi yöntemlerine göre (parlamentar

¹ Joschka Fischer'in 12 Mayıs 2000 tarihinde gerçekleştirdiği "Quo Vadis Europe?" konulu konuşmasının tam metni için bkz: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/fce/fcespez2/fischerengl.htm> (15.04.2005). Joschka Fischer'in 12 Ocak 1999 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı konuşmanın tam metni için bkz: http://www.lex.unict.it/cde/documenti/vari/98_99/europres.htm (15.04.2005).

² Bu çalışmada "Avrupa İçin Anayasa Oluşturan Antlaşma" yerine, kısaca "Avrupa Anayasası" ifadesi kullanılacaktır.

süreçten geçirerek ve/veya referanduma giderek) onaylayacaktır. Avrupa Anayasası ilk olarak 2004 yılının Kasım ayında Litvanya'da, Aralık ayında Macaristan'da ve 2005 yılının Ocak ayında İtalya'da, Şubat ayında Slovenya'da, Nisan ayında Yunanistan'da, Mayıs ayında Almanya, Avusturya, Slovakya ve Belçika'da, Haziran ayında da Letonya'da parlamento tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Anayasası ile ilgili ilk referandum ise, 20 Şubat 2005 tarihinde İspanya'da yapılmış ve halkın %78.5'i tarafından kabul edilmiştir.

Ancak 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa'da yapılan referandum sonucunda Anayasa'ya %54,87 oranında “hayır” oyunun çıkması, Fransa'yı olduğu kadar AB'yi de derinden sarsmıştır. Fransızlar Anayasa'yı reddederek, kurucusu oldukları AB'ye ve bir Fransız olan Giscard d'Estaing başkanlığında şekillenen Avrupa Anayasası'nın onay sürecine büyük bir darbe indirmişlerdir. Fransa'nın Anayasa'yı reddi ile birlikte, Anayasa'nın bu şekli ile yürürlüğe girmesi imkânsız hale gelmiş ve referandum yapacak diğer üye ülkeler için bu oylamanın bir domino taşı etkisi yaratacağından endişe duyulmaya başlanmıştır. Nitekim 1 Haziran 2005 tarihinde Hollanda'da yapılan referandumda da Anayasa'ya %61,6 oranında “hayır” oyu çıkmıştır.

Anayasa'nın, tüm üye ülkeler tarafından onaylanması halinde, 1 Kasım 2006 tarihinde veya bu tarihte gerçekleşmemesi durumunda, en son imza atan ülkenin onay belgesinin verildiği tarihi izleyen ikinci ayın ilk gününde yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir (md. IV/447(2)). Ancak Fransa ve Hollanda'da Anayasa'nın reddedilmesi ve referanduma gidecek diğer ülkelerdeki belirsizlikler nedeniyle, Anayasa'nın kabul ve onay sürecinin ne şekilde sonuçlanacağını önceden tahmin etmek oldukça güç görünmektedir. Anayasa'nın bu haliyle yürürlüğe girmesi mümkün olmamakla birlikte, Anayasa'nın onay süreci devam edecektir. Anayasa'nın imzalanmasından iki yıl geçtikten sonra (29 Ekim 2006 tarihinden sonra) ise, üye ülkelerin yalnızca 4/5'inin Anayasa'yı onaylaması halinde, Avrupa Konseyi durumu tekrar gözden geçirecektir. Bu nedenle ileriki günlerde yapılacak referandumların sonuçlarına göre, AB'nin genişleme süreci ve gelecekteki siyasi kimliği konusunda büyük tartışmaların yaşanacağını söylemek mümkündür. Özellikle yazılı bir ulusal anayasası bulunmayan İngiltere'nin³ yanı sıra, Polonya ve Danimarka'nın da Avrupa Anayasası'na çok sıcak bakmaması nedeniyle, bu ülkelerdeki referandum sonuçları merakla beklenmektedir.

Anayasa'nın 25 üye ülke tarafından kabul edilmesi durumunda, Birliğin kurucu antlaşmalarının yerini tek bir anayasa metni alacakken; Fransa'nın referandumda “hayır” demesiyle birlikte, Anayasa'nın yürürlüğe girme ihtimali

³ Yazılı bir anayasası olmayan İngiltere'nin, AB için yazılı bir anayasa oluşturacak Konvansiyon'da yer almasının bir paradoks oluşturup oluşturmadığı konusunda bkz: Birkinshaw, P. (March 2004). “A Constitution for the European Union? - A Letter from Home”. **European Public Law**. Vol:10, Is:1, ss. 61-64.

ortadan kalkmıştır. Bu durumda, ortaya farklı çözüm önerileri atılmaya başlamıştır. Bu önerilerden biri, Nice Antlaşması'na ilişkin İrlanda'daki referandumun tekrarlanması olduğu gibi, "hayır" oyu çıkan ülkelerde referandumun yinelenmesidir. Ancak Anayasa'yı reddeden ülkelerde, kamuoyunun fikrinin kısa zamanda değişebileceğini söylemek güç görünmektedir. İkinci bir öneri, Anayasa metninin gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra tekrar, üye ülkelerin onayına sunulmasıdır. Ancak 25 üye ülkenin üzerinde anlaşma sağlayacağı ikinci bir Anayasa metnini hazırlamak zor olacağı gibi; referandumda "hayır" oyu veren ülkelerin kararlarını değiştirmeleri için yapılacak düzenlemeler de diğer ülkelerin tepkisine yol açabilecektir. Getirilen diğer bir öneri ise, Anayasa'da genel kabul gören hükümlerin Nice Antlaşması'na ilave edilmesidir. "Nice (+)" formülü olarak da adlandırılan bu önerinin, uygulanabilecek en etkili yöntem olacağı yönündeki görüşler giderek ağırlık kazanmaktadır.

Bu çalışmada Avrupa Anayasası'nın ortaya çıkış süreci, arkasında yatan nedenlerle birlikte ele alınacak ve Avrupa Anayasası'nda yenilik taşıyan hukuki düzenlemeler ana hatları ile değerlendirilecektir. Avrupa Anayasası'nın genel çerçevesi çizildikten sonra, Anayasa'da yer alan sosyal politikalarla ilgili yeni düzenlemeler incelenecektir. Dolayısıyla çalışmada, AB Anayasası'na sosyal politika perspektifi ile yaklaşılacak; Anayasa Hukuku ve Uluslararası Hukuk alanında yaşanan tartışmalar ile Avrupa Anayasası'nın geleceğiyle ilgili değerlendirmelere yer verilmeyecektir. Ayrıca Anayasa'da istihdam politikaları ile ilgili yeni herhangi bir düzenleme bulunmadığı için, istihdam politikaları üzerinde de durulmayacaktır.

I. AB'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN KONVANSİYON

7-9 Aralık 2000 tarihlerinde gerçekleşen Nice Zirvesi, AB'nin genişleme perspektifi, kurumsal reforma ilişkin hükümetlerarası konferans, Temel Haklar Şartı gibi önemli konuların tartışıldığı bir platform oluşturmuş ve 26 Şubat 2001 tarihinde de Nice Antlaşması imzalanmıştır. Nice Antlaşması, AB'nin geleceğinin yapılandırılmasında önemli bir adımı oluşturmuştur. Nice Antlaşması'nın ekinde yer alan 23 nolu Avrupa Birliği'nin Geleceği Bildirisi'nde, AB ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı, AB Temel Haklar Şartı'nın hukuki statüsü, AB kurucu antlaşmalarının sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların AB yapılanmasındaki rolü gibi AB'nin ele alması gereken temel sorun alanları tespit edilmiştir (md. 5).

Bu sorunların giderilmesi ve kurucu antlaşmaların Avrupa Anayasası'na dönüştürülmesi amacıyla, Nice Zirvesi'nden bir yıl sonra, 15 Aralık 2001 tarihinde Belçika Laeken'de AB'ye üye 15 ülkenin devlet veya hükümet başkanları bir Avrupa Konvansiyonu⁴ oluşturmaya karar vermişlerdir. Anayasa arayışının

⁴ Avrupa Konvansiyonu'nun resmi web sitesi: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN> (02.05.2005).

arkasında Birliğin daha demokratik, daha şeffaf ve daha etkin bir yapıya dönüştürülme ihtiyacı yatmaktaydı. Bu nedenle Anayasa taslağı hazırlanırken, o tarihe kadar Antlaşmalar revize edileceği zaman izlenen yöntemden daha farklı ve şeffaf bir yöntem izlenmiştir. Bütün Avrupa vatandaşlarını ilgilendiren Avrupa entegrasyonu ve Avrupa'nın geleceği ile ilgili olarak kapalı kapılar arkasında, yalnızca üye devletlerin hükümet liderlerinden oluşan HAK yerine, Avrupa Konseyi konuyla ilgili temel tarafları bir araya getiren bir Konvansiyon'un toplanmasına karar vermiştir. Konvansiyon yönteminin benimsenmesinin arkasında, bu tarihte Birliğin üye sayısının on beşe çıkması ve işbirliği alanlarının çok genişlemiş bulunması nedeniyle, hükümetler arası gizli pazarlıklara dayanan geleneksel çalışma yönteminin tıkanmaya başlaması yer almıştır. Ayrıca katılımcılık ve şeffaflığın ağırlık kazandığı Konvansiyon yönteminin benimsenmesinde, var olan üye sayısını yaklaşık olarak ikiye katlayacak olan sayıda aday ülkenin Birliğin kapısında beklemesi ve bu ülkelerin Birliğe katılmasından sonra eski karar alma yönteminin daha da işlemez duruma geleceğinin görülmesi de etkili olmuştur. Bu yöntemin belirlenmesinde, 2000 yılının Aralık ayında kabul edilen AB Temel Haklar Şartı'nı hazırlayan Konvansiyon'dan önemli ölçüde esinlenilmiştir. Bir başka ifadeyle Konvansiyon yöntemi, ilk kez Laeken Zirvesi'nde öngörülmemiştir. 2000 yılında AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanarak ilân edilen AB Temel Haklar Şartı'nın hazırlığı da benzer bir yöntemle yürütülmüştür. Ancak Avrupa'nın Geleceği ile İlgili Konvansiyon, taşıdığı özellikler nedeniyle bir önceki Konvansiyon'dan farklılıklar göstermektedir⁵.

Konvansiyon'a her bir üye ve aday ülkeden devlet veya hükümet başkanları düzeyinde birer temsilci, üye ve aday ülkelerin ulusal parlamentolarının her birinden ikişer temsilci, Avrupa Parlamentosu'ndan on altı üye, Avrupa Komisyonu'ndan iki temsilci olmak üzere toplam 105 temsilci katılmıştır. Ancak aday ülkeler, üzerinde üye devletlerce uzlaşma sağlanarak sonuç bildirisine girecek kararlarla ilgili uzlaşmayı bozucu bir oy hakkına sahip olamamışlardır. Ekonomik ve Sosyal Komite'den üç, Bölgeler Komitesi'nden altı, sosyal taraflardan üçer temsilci ve Avrupa Ombudmanı da, Konvansiyon çalışmalarında gözlemci statüsünde bulunmuştur. Ayrıca Konvansiyon çalışmalarının daha etkin bir biçimde yürütülebilmesi için Başkanlık Divanı tarafından çeşitli konularda 14 tane çalışma grubu oluşturulmuştur. Sosyal Avrupa'ya ilişkin 11. çalışma grubu ise, 2002 yılının Aralık ayında oluşturularak faaliyete başlamıştır. Konvansiyon'un

⁵ AB Temel Haklar Şartı'nın hazırlanma süreci ve getirdiği yenilikler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Arsava, F. (Güz 2003). "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**. C:3, No:1, ss.1-17.; Avrupa'nın Geleceğiyle İlgili Konvansiyon'un AB Temel Haklar Şartı'nı hazırlayan Konvansiyon'dan ayrılan yönleri için bkz: Kumrulu, G. (Bahar 2003). "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**. C:2, S:4, ss.171-174.

çalışmalarına tüm vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına (sosyal taraflar, ekonomik çevreler, sivil toplum kuruluşları, akademik çevreler vs.) açık olan bir forumun katkıda bulunması da⁶, Konvansiyon'un bir başka ve belki de en önemli özelliğini oluşturmuştur (Tezcan, 2003). Böylelikle Anayasa Taslağı'nın ortaya çıkma ve olgunlaşma sürecine sivil toplumun aktif katılımı ve katkısı sağlanmıştır.

Konvansiyon, Giscard d'Estang başkanlığında 13 kişiden (bir başkan, iki başkan yardımcısı, Konvansiyon süresince Konsey başkanlığını yürütecek olan üç üye devletin hükümet temsilcileri, ulusal parlamentoların iki temsilcisi, Avrupa Parlamentosu'ndan iki temsilci ve Komisyon'dan iki temsilci ve toplantıda yer alması için davet edilen Slovenya Parlamentosu'ndan bir temsilci) oluşan bir Praesidium (Başkanlık Divanı) oluşturmuştur. 2004 yılında yapılan HAK'ın çalışmalarının zeminini hazırlayan Konvansiyon, Nice Antlaşması'na ek bildiriye yer alan sorunları ele almak ve Birlik Anayasası'nı şekillendirmek amacıyla ilk toplantısını 28 Şubat 2002 tarihinde Brüksel'de yapmıştır⁷. 28 Ekim 2002 tarihinde ise, iskelet antlaşma olarak da bilinen, Avrupa Anayasası Taslağı'nın içeriğini belirleyen, 18 sayfadan oluşan ilk çerçeve metin Konvansiyon Genel Kurulu'na sunulmuştur. Taslak, *Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı* adı ile 13 Haziran ve 10 Temmuz 2003 tarihlerinde Konvansiyon tarafından oydaşma (consensus)⁸ ile kabul edilmiş ve 18 Temmuz 2003 tarihinde⁹ Roma'da Avrupa Konseyi Başkanı'na sunulmuştur¹⁰.

Taslak, hukuksal açıdan bir öneri niteliği taşımaktadır. Bu önerinin değerlendirilmesi ve benimsenmesi, HAK'a bırakılmıştır. Bu nedenle Konvansiyon, HAK'ı ortadan kaldıran bir model olmamıştır. Bu model, AB'nin

⁶ ETUC'un (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) Avrupa Konvansiyonu'na katkıları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Clauwaert, S ve Lörcher K. (2004). "The European Trade Union Confederation (ETUC) and the Draft EU Constitutional Treaty", **European Trade Union Yearbook 2003/2004**. Brussels: ETUI, ss.157-175.

⁷ Konvansiyon, çalışmalarını dinleme, çalışma ve tartışma (teklif verme) olmak üzere üç aşamada yürütmüştür. Konvansiyon'un Anayasa Taslağı'nı hazırlayarak Avrupa Konseyi Başkanı'na sunmasına kadar geçen sürede yaptığı çalışmalar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Craig, P. (December 2004). "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC". **European Public Law**. Vol:10, Is:4, ss.653-675.

⁸ Oydaşma, oybirliğinden ayrılmaktadır. Oybirliğinde, en küçük bir karşıtlık bile karar alınmasını engellemektedir. Oydaşmada ise, bir konuda ortak bir görüşte bileşildiğinde, ayrıntılardaki görüş farklılıklarına veya çok az sayıdaki karşı çıkışlara bakılmaksızın, o görüş karar olarak benimsenmektedir. Bkz: Eroğul, C. (2004). "Avrupa Birliği'ne Bir Anayasa". **Mülkiye**. C.XXVIII, S.245, s.9.

⁹ Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı'nın Birinci ve İkinci Bölümleri, 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te Avrupa Konseyi'ne sunulmuştur.

¹⁰ AB Anayasa Taslağı'nın yapım süreci ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Oder, B.E. (2004). **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**. İstanbul:Anahtar Kitaplar Yayınevi, ss.234-242.

geleceğini etkileyecek farklı grupların katılımıyla oluşan bir kurulun hazırlayacağı taslağın, daha katılımcı, daha şeffaf ve daha demokratik olacağı inancına dayanmıştır (Oder, 2004, ss.235-236). Bir başka ifadeyle nihai anayasa taslağı, Konvansiyon tarafından değil, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da toplanan HAK tarafından kabul edilmiştir. Bu nedenle Konvansiyon'u gerçek anlamda bir *kurucu meclis* olarak nitelendirmek mümkün değildir (Arsava, 2003(a), s.20). Konvansiyon tarafından tasarı haline getirilen Avrupa Anayasası, 29 Ekim 2004 tarihinde toplanan HAK'da üye ülkelerin hükümet ve devlet başkanları tarafından imzalanmakla birlikte, henüz yürürlüğe girmemiştir. Avrupa Anayasası'nın yürürlüğe girebilmesi için, tüm üye ülkeler tarafından kendi yöntemlerine göre onaylanması gerekmektedir. Anayasa'nın üye ülkelerin büyük bir bölümünde referanduma sunulacak olması nedeniyle bu süreç, "AB Referandumu" olarak da adlandırılmaktadır (Çelik, 2005, s.23).

II. AVRUPA ANAYASASI'NIN GENEL ÇERÇEVESİ

Tüm üye ülkeler tarafından kabul edilmesi durumunda mevcut antlaşmaların yerine, bir "şemsiye antlaşma" olarak yürürlüğe girecek olan Avrupa Anayasası, toplam dört bölüm ve 448 maddeden oluşmaktadır. Anayasa'nın I. Bölümü'nde, AB'nin değerleri, amaçları, yetkileri, karar alma süreçleri ve kurumları tanımlanmaktadır. Bu bölümde ayrıca AB'nin sembolleri (bayrağı, marşı, sloganı, para birimi, 9 Mayıs Avrupa günü), vatandaşlığı, demokratik hayatı ve mali durumu tanımlanmaktadır. II. Bölüm'de, 2000 yılında hazırlanan, ancak henüz yasal bir bağlayıcılığı olmayan AB Temel Haklar Şartı yer almaktadır. Böylelikle Avrupa Anayasası'na dahil edilen AB Temel Haklar Şartı yasal bir statüye kavuşmaktadır. III. Bölüm'de de AB'nin politikaları, içsel ve dışsal faaliyetleri ile işleyişine ilişkin hükümler yer almaktadır. IV. Bölüm'de ise, Anayasa'nın kabul ve değiştirilme prosedürünü içeren genel ve son hükümler düzenlenmektedir.

Anayasa şimdiye kadar yapılan bütün antlaşmaları tek bir metinde birleştirdiği için, biçimsel olarak büyük bir yenilik getirmekle birlikte, içerik bakımından çok kapsamlı değişiklikler getirmemektedir. Bir başka ifadeyle Anayasa, mevcut antlaşmaları, bazı ufak değişikliklerle birlikte, birleştirerek yeniden ele almaktadır. Anayasa'nın içerik bakımından getirdiği en büyük değişiklikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yukarıda da değinildiği üzere, AB Temel Haklar Şartı, Anayasa'ya dahil edilmiştir. Anayasa'nın yürürlüğe girmesi halinde, Şart'ın hukuki statüsü konusunda yaşanan tartışmalar sona erecek ve temel hak ihlalleri dava konusu olabilecektir.

- AB'nin ikincil hukuk kaynaklarında¹¹ değişikliğe gidilmiştir. Anayasa'da yer alan ikincil hukuk kaynakları sırasıyla şunlardır (md. I-33): Avrupa yasaları (European laws), Avrupa çerçeve yasaları (European framework laws), Avrupa tüzükleri (European regulations), Avrupa kararları (European decisions), tavsiyeleri (recommendations) ve görüşleri (opinions). Avrupa yasası, genel uygulaması olan bir yasama tasarrufudur; tüm unsurlarıyla bağlayıcıdır ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır. Avrupa çerçeve yasası, ulaşılabilecek sonuçlar açısından üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olan, ancak ulusal makamları söz konusu sonuçlara ulaşma biçimi ve araçlarını seçme konusunda tamamen serbest bırakan bir yasama faaliyetidir. Avrupa tüzükleri, yasaların ve Anayasa'nın bazı özel hükümlerinin gerçekleştirilmesi için uygulanan yasama dışı faaliyetleridir. Tüzükler, bağlayıcı olmakla birlikte; hangi biçim ve yöntemlerle uygulanacakları üye ülkelere bırakılmıştır. Avrupa kararları, herkes için veya yalnızca kararda belirtilenler için bağlayıcı olabilen yasama dışı faaliyetlerdir. Kurumlar tarafından kabul edilen tavsiyelerin ve görüşlerin ise, hiçbir bağlayıcı gücü yoktur. Anayasa'nın yürürlüğe girmesi durumunda, Avrupa yasaları, Topluluk tüzüklerinin yerini alırken; Avrupa çerçeve yasaları da yönergelerin yerini alacaktır. Avrupa tüzüğü ise, kurucu antlaşmalarda yer almayan yeni bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 251. maddesinde düzenlenen “ortak karar alma yöntemi” (co-decision procedure), Anayasa'da “olağan yasama yöntemi” (ordinary legislative procedure) olarak düzenlenmiştir. Bu yöntemle göre, yasalar ve çerçeve yasalar Komisyon tarafından önerilir ve Avrupa Parlamentosu ile Bakanlar Konseyi tarafından “ortaklaşa” kabul edilir. İki kurum bir tasarı hakkında anlaşmaya varamazsa, tasarı kabul edilmez. Olağan yasama yönteminin işleyişi, md. III/396'da düzenlenmektedir. Anayasa'nın öngördüğü bazı durumlarda da, “özel yasama yöntemi”nin (special legislative procedure) kullanılarak, yasaların ve çerçeve yasaların, ya Bakanlar Konseyi'nin katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından, ya da Bakanlar Konseyi'nin katılımıyla Bakanlar Konseyi tarafından kabul edileceği düzenlenmektedir. Ancak özel yasama yönteminin nasıl işleyeceği, olağan yasama yönteminde olduğu gibi açıklanmamaktadır.
- AB'nin karar alma sisteminde nitelikli oy çokluğu genelleştirilirken; oybirliği vergi, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarda uyumlaştırma, Birliğin finansmanı, Birliğe üyelik, ortak güvenlik ve savunma politikası gibi bazı

¹¹ “Organ hukuku” veya “organlarca oluşturulan hukuk” olarak da adlandırılan ikincil hukuk, AB organları tarafından konulan hukuku ifade etmektedir. İkincil hukuk, organların görevlerini yerine getirebilmeleri ve konulan hedeflere ulaşabilmeleri için, antlaşmaların kendilerine verdiği yetkiler dahilinde koydukları –çeşitli yetkiyi haiz- kurallardır. Tekinalp, G. vd. (1997). **Avrupa Birliği Hukuku**. İstanbul: Beta Kitabevi, s.54.

alanlarla sınırlandırılmaktadır. Böylelikle 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi'nden bu yana her kurucu antlaşma ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu, Anayasa ile birlikte AB'nin temel karar alma yöntemi haline gelmektedir.

- Anayasa'da nitelikli çoğunluk tanımında değişikliğe gidilmekte ve karar alma sisteminde, "çifte çoğunluk" uygulamasına geçilmektedir. Buna göre Bakanlar Konseyi'nde herhangi bir AB kararının kabul edilmesi için, Birliğe üye ülkelerin en az %55'inin uzlaşması gerekmektedir. Ancak %55'lik oranın, en az 15 üye ülkeyi ve Birlik nüfusunun en az %65'ini içermesi gerekmektedir. Karar almayı engelleyecek azınlığın ise, Konsey'in en az dört üyesinden oluşması öngörülmektedir (md. I/25).
- Anayasa'da temel kurumlar (Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı) korunmakla birlikte; kurumsal yapıda önemli iki değişikliğe yer verilmektedir. Avrupa Konseyi'ne ilişkin olarak Anayasa'nın getirdiği en önemli yenilik, *Avrupa Konseyi Başkanlığı*'nın öngörülmesidir (md. I/22). Avrupa Konseyi, kendi başkanını iki buçuk yıllık bir dönem için ve süresi bir kez uzatılabilecek bir şekilde, nitelikli oy çokluğu ile seçecektir. Avrupa Konseyi Başkanı, Avrupa Konseyi'ne başkanlık edecek; Komisyon Başkanı'yla işbirliği halinde Avrupa Konseyi'nin hazırlanmasını ve sürekliliğini sağlayacak; Avrupa Konseyi içindeki uyumu sağlayacak; her toplantıdan sonra Avrupa Parlamentosu'na bir rapor sunacak ve dış dünyada ortak dış politikaları ve güvenlik politikalarını ilgilendiren konularda, Birlik Dışişleri Bakanı'nın yetkilerini ihlâl etmeden, Birliği temsil edecektir. Bir başka ifadeyle Avrupa Konseyi Başkanı, Birliğin dünyadaki yüzü olacaktır. Anayasa'da getirilen diğer bir yenilik ise, Avrupa Konseyi'nin nitelikli oy çokluğu ile karara vararak ve Komisyon Başkanı ile anlaşma içinde *Birlik Dışişleri Bakanı*'ni atamasıdır (md. I/28). Birlik Dışişleri Bakanı, Birliğin ortak dış politikasını ve güvenlik politikasını yürütecektir.
- Ortak karar alma yönteminin olağan yasama yöntemi haline gelmesiyle birlikte, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artmıştır. Ayrıca Avrupa Parlamentosu'nun koltuk sayısı 750 ile sınırlandırılmış; bir üye ülkenin en fazla 96, en az 6 sandalyeye sahip olacağı düzenlenmiştir (md. I/20(2)). Bunun yanı sıra 2014 yılından itibaren Avrupa Komisyonu üye sayısının, üye devletlerin toplam sayısının 2/3'üne düşürüleceğine ilişkin yeni bir düzenlemeye yer verilmiştir (md. I/26(6)).
- Anayasa'da Birliğin yetki alanları açıkça belirlenmiş ve sınıflandırılmıştır (md. I/11-I/18). Birliğin yetkileri, münhasır yetkiler, paylaşılan yetki alanları, iktisadi politikalarla istihdam politikalarının koordinasyonu, ortak dış politika ve güvenlik politikası ve destekleyici, koordine edici veya tamamlayıcı faaliyet alanları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Buna göre sosyal politikalar, önemli

ölçüde Birliğin paylaşılan yetki alanları içine girmektedir. İstihdam politikaları içinse Birlik, yönlendirici ana hatlar benimseyerek, bu politikaların koordinasyonunu sağlamak için önlemler alacaktır.

- Anayasa üye ülkelerin ulusal parlamentolarına, Komisyon'un yasama önerilerinin subsidiarite ilkesine¹² uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkını sağlamaktadır.
- Birliğin amaçları arasında Nice Antlaşması'nda "açık piyasa ekonomisi" ve "yüksek istihdam" yer alırken; Anayasa'da "sosyal piyasa ekonomisi" ve "tam istihdam" yer almaktadır (md. I/3(3)). Ancak sosyal politika açısından bu amaçlarda birtakım çelişkiler yer almakta ve bu çelişkiler de beraberinde kuşku uyandırmaktadır. Zira "Birlik, tam istihdam ve toplumsal ilerleme hedefine sahip *rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi*, dengeli ekonomik büyümeye dayanan, sürdürülebilir şekilde Avrupa'nın kalkınması'nı amaçlamaktadır. Ayrıca Anayasa'da yer alan birçok düzenlemeye de bu amaca atıfta bulunmaktadır. Buradaki temel çelişki, yüksek rekabet gücü ile sosyal piyasa ekonomisi arasında ortaya çıkmaktadır. Rekabet gücü yüksek bir ekonomi hedefine ulaşırken, sosyal politikaların ne derece etkin kullanılacağı temel tartışma konularından birisini oluşturmaktadır.
- Anayasa'nın I. Bölümü'nün VI. Başlığı'nda ilk kez Birliğin demokratik temelleri tanımlanmakta ve Birlik kurumlarına sivil topluma danışma, şeffaflık, belgelere ulaşma ve kişisel bilgilere saygı gibi yeni sorumluluklar yüklenmektedir.
- Anayasa, Birlik vatandaşlarına ilk kez Komisyon'a yasal bir düzenlemeyi önerme imkanı tanımaktadır. "Halk girişimi" olarak da adlandırılabilir bu düzenlemeye göre, yeterli sayıda ülkeden en az bir milyon vatandaş, Anayasa'nın uygulanması için gerekli gördükleri yeni bir yasal düzenlemeyi Komisyon'a önerebilecektir. Ancak bu yöntemin nasıl işleyeceği, yeterli ülke sayısının ne olacağı, Anayasa yürürlüğe girdikten sonra çıkarılacak bir Avrupa yasası ile belirlenecektir (md. I/47(4)).
- Anayasa, ilk kez üye ülkelerin Birlikten gönüllü olarak çekilebilmelerini sağlayan düzenlemelere yer vermektedir (md. I/60). Herhangi bir üye ülke, kendi anayasal gerekliliklerine uygun olarak Birlikten çekilme kararı alabilecektir. Bu durumda söz konusu ülke ile Birliğin gelecekteki ilişkisi dikkate alınarak, çekilme için gerekli düzenlemelerin belirleneceği bir antlaşma yapılacaktır.

¹² Subsidiarite ilkesi, yakınlık ilkesi (Eroğul, 2004, s.16) veya ikincillik ilkesi (Tekinalp, vd, 1997, s.80) olarak da adlandırılmaktadır. Bu ilkeye göre, Birlik yalnızca kendisine tanınan yetki sınırları içinde tasarrufla bulunabilmekte; ancak üye ülkeler tarafından gerektiği şekilde ve etkili bir şekilde kullanılmayan yetkiler de Birlik tarafından kullanılabilir.

III. AVRUPA ANAYASASI'NA İLİŞKİN TARTIŞMALAR

Avrupa Anayasası'nın imzalanması ile birlikte, AB'de bir Anayasaya ihtiyaç olup olmadığı, mevcut kurucu antlaşmaların da anayasal özellikler taşıyıp taşımadığı ve Avrupa Anayasası'nın gerçekten bir anayasa mı, yoksa uluslararası bir antlaşma mı olduğu konusunda tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Ancak AB'de kurucu antlaşmaların anayasal özellikler taşıdığı konusundaki tartışmalar, yeni gündeme gelen bir konu değildir. Avrupa Topluluklarının ortaya çıktığı dönemde de tartışılan bu konu, siyasi birlik çağrışımına neden olmaması için, o dönemde gündemden düşürülmüştür. Ama Avrupa Topluluklarının ekonomik birlikten siyasi birliğe doğru gelişmesiyle birlikte, konu yeniden gündeme gelmiştir. Roma Antlaşması'ndan Nice Antlaşması'na kadar uzanan sürece bakıldığında, kurucu antlaşmaların önemli ölçüde anayasal özellikler gösterdiği göze çarpmaktadır. Bu antlaşmalar, klasik devletler hukuku antlaşmalarını aşmakta ve ulusal anayasalarla karşılaştırıldığında bazı paralellikler ortaya çıkmaktadır. Kurucu antlaşmaların temel anayasal özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Arsava, 2002 (a), ss.3-5):

- Kurucu antlaşmalar, AB için ortak bir kurumsal yapı oluşturmakta; Birliğin yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumunu, görevlerini ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu niteliği ile yasama, yürütme ve yargının ayrılığı ilkesiyle (Montesquieu'nun güçler ayrılığı ilkesi) tam olarak örtüşmemekle birlikte, diğer uluslararası kuruluşların yapısına da benzememektedir (Karluk, 2003, s.147).
- Kurucu antlaşmalar, Birliğin hukuk düzeni içinde hiyerarşik bir üstünlüğe sahiptir ve geçerlilik denetimine tâbi değildir. Kurucu antlaşmaların, üye devletlerin anayasalarını ve mevzuatını değiştirici etkisi bulunmaktadır.
- Kurucu antlaşmalar, tüm üye devletlerde aynı ölçüde bağlayıcıdır ve üye devletlerin ulusal mevzuatı tarafından da değiştirilememektedir.
- Maastricht Antlaşması'nda AB vatandaşlığı statüsünün kabul edilmesi ile birlikte, Birlik vatandaşları ile Birlik arasında bir aidiyet bağının kurulması yönünde önemli bir adım atılmıştır.
- Kurucu antlaşmalarda, Birliğin dayandığı temel ilkeler ve değerler belirlenmektedir.

Kısacası kurucu antlaşmalar, “bir devletin kurumsal yapısını şekillendiren ve hükümetin gücü ile gücünün sınırlarının dayandığı temel prensipleri belirleyen yasal metin” olarak çok genel bir şekilde tanımlanabilecek *anayasa* kavramının asgari unsurlarını taşımaktadır (Lenaerts ve Gerard, 2004, s.292)¹³. Kurucu

¹³ Anayasa, yalnızca bir devlet için çıkarılmamakta; devlet dışı oluşumlar veya örgütler için de çıkarılabilmektedir. Bu konuda genellikle, 1919 yılında çıkarılan ILO Anayasası örnek olarak verilmektedir. ILO Anayasası, kurucu bir antlaşmadır; hiçbir şekilde devlet olma iddiası ile yapılmamıştır. Dolayısıyla uluslar ötesi devletin yeni bir türü olarak değerlendirilen AB ve Anayasası da bu açıdan değerlendirilmelidir. Bkz: Albi, A.,

antlaşmalar, özellikle maddi (konusal) anayasa kavramının¹⁴ tipik özelliklerine sahiptir (Oder, 2004, ss.145-146). Ancak Birliğin mutlak egemenliğinden (kompetenz-kompetenz) söz edilemeyeceği gibi; bir devletin sahip olduğu bütün araç ve aksiyon imkanlarına sahip olduğunu söylemek de mümkün değildir (Arsava, 2002 (b), ss.14-17).

Kurucu antlaşmaların anayasal özellikler göstermesine, hatta Avrupa Adalet Divanı'nın 1986 yılında verdiği bir kararda kurucu antlaşmaları anayasa belgesi olarak nitelendirmesine (Albi ve Elsuwege, 2004, s.749) rağmen, Birliğin için bir Anayasa'ya ihtiyaç duyduğu ise, bir başka tartışma konusunu oluşturmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren, AB'nin içine girdiği yeni ve büyük genişleme dalgasının, AB'nin bütünleşme dinamiğini olumsuz yönde etkileyeceği konusunda tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Bu dönemde genişleme gündemi kapsamında bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, Birliğin genel yapısından farklı ekonomik ve siyasi yapıya sahip olmaları, söz konusu tartışmaları güçlendirmiştir¹⁵. Ayrıca Birliğin genişleme sürecine girmesinin yanı sıra, özellikle Maastricht Antlaşması ile derinleşme yönünde önemli adımların atılması da Birliğin iç yapısı ve işleyişi konusunda tartışmaların başlamasına neden olmuştur. Dolayısıyla 25 ülkenin üye olduğu ve yaklaşık 450 milyon kişinin (ileriki yıllarda aralarında Romanya, Bulgaristan ve Türkiye'nin de bulunduğu aday ülkelerin tam üye olması durumunda bu sayı daha da artacaktır) yaşadığı Birliğin geleceği konusunda yaşanan bu tartışmalar, Avrupa Anayasası'nın oluşturulmasında önemli bir rol oynamıştır.

Ayrıca AB, yaklaşık 200 yıllık geçmişi olan ulusal devlet anlayışı karşısında yalnızca ekonomik birlik kimliği ile duramayacaktır. Günümüzde AB, ekonomik birliğin ötesinde, ortak değerler topluluğu oluşturan, toplumsal bir yaşam modeli

Elsuwege, V. (December 2004). "The EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: An Assessment of A 'European Constitutional Order' ". **European Law Review**. Vol:29, No:6, s.748. Uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmaları ve anayasa kavramı arasındaki ilişki konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Oder, B.E. (2004). **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**. İstanbul:Anahtar Kitaplar Yayınevi, ss.111-117.

¹⁴ Anayasa kavramı, maddi –konusal- (constitution in material sense) ve biçimsel –şekli- (constitution in formal sense) olarak iki farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Maddi anayasa, belirli bir devletin siyasi yapısı, iktidarın kullanılışı ve yetkileri ile ilgili kuralların tümünü ifade etmektedir. Şekli anayasa ise, başkaca hukuki işlemlerden, örneğin kanunlardan daha farklı usullere uyularak yapılan ve değiştirilen işlemdir. Bu kez anayasa, içeriği ile değil, biçimi ile değerlendirilmektedir. Maddi ve şekli anayasa ile ayrıntılı bilgi için bkz: Teziç, E. (2004). **Anayasa Hukuku**. İstanbul:Beta Yayınevi, ss.143-146.

¹⁵ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye tam üyeliklerinin genişleme ve bütünleşme sürecine etkileri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Dağdemir, E. (1998). **Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi**. İstanbul:İKV Yayınları No:150.

ve siyasi kültür birikimi sunan bir birliğe dönüşmektedir. Bu nedenle Avrupa egemenliğinin meşruiyet dayanağını, Birliğin kollektif kimliğinin ve Avrupa kamuoyunun oluşturması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, ulusal egemenlik, ulusal iradeye istinat ettiği gibi; Avrupa egemenliği de Avrupa halklarının iradesine istinat ettiği oranda meşruiyet kazanacaktır. Dolayısıyla devletlerin iradesi sonucu ortaya çıkan kurucu antlaşmalar yerine, Avrupa halklarının iradesine dayanan bir Avrupa Anayasası ile Avrupa egemenliğine meşruiyet kazandırılması gerektiği düşüncesi de, Anayasa oluşturma sürecinde etkili olmuştur (Arsava, 2002(a), s.5).

Avrupa Anayasası'nın temel anayasal değişiklikler ve özellikler taşıyan bir Anayasa metni mi, yoksa yalnızca bir revizyon antlaşması mı olduğu konusunda da çeşitli tartışmalar yaşanmaktadır. Bu konuda çalışan bazı akademisyenler, Konvansiyon'un faaliyetlerini, gerçek bir anayasa yaratmaya yönelik bir faaliyetten ziyade, kurucu antlaşmalar için yalnızca bir rasyonalizasyon ve basitleştirme süreci olarak nitelendirmektedir. Örneğin Kokott ve Rüthn bu süreci, "bir anayasalaştırma uygulaması olarak değil; yapısal yeniden yazma ve şekillendirme" olarak nitelendirmektedir. Bunun sonucunda ortaya çıkan yeni metin bu görüşü savunan akademisyenler tarafından, "anayasal antlaşma", "anayasal özellikler taşıyan antlaşma" veya yalnızca "antlaşma" olarak adlandırılmaktadır. Avrupa Anayasası'nın gerçek bir Anayasa olarak nitelendirilmemesinin arkasında, kabul edilme yöntemi yatmaktadır. "Antlaşmaların Efendisi" (Masters of the Treaties) olarak adlandırılan üye ülkeler, anayasal metni uluslararası bir antlaşma şeklinde kabul etmek ve onaylamak durumundadırlar. Ancak bu eleştirilere cevap olarak, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 48. maddesi uyarınca kurucu antlaşmalarda değişiklik yapabilmek için başka bir yöntemin söz konusu olmadığı ve Anayasa'nın yalnızca bir antlaşma ile düzenlenmesinin, onun anayasal niteliğini etkilemeyeceği de ileri sürülmektedir (Lenaerts ve Gerard, 2004, s.298). Ayrıca anayasal metnin, gerçek bir anayasa için çok uzun ve detaylı bulunmasına cevap olarak da, birçok ülke anayasasının benzer şekilde uzun olduğu, örneğin Hindistan Anayasası'nın 395 maddeden, Portekiz Anayasası'nın 299 maddeden ve Brezilya Anayasası'nın 246 maddeden oluştuğu ileri sürülmektedir (Albi ve Elsuwegw, 2004, ss.747-748).

Avrupa bütünleşme süreci içindeki anayasa tartışması beraberinde, üye devletlerin "devlet" niteliğinin silinmesi ve AB'nin "süper bir Avrupa devleti"ne dönüşmesi yolunun açılması yönünde kaygıları da getirmektedir. 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 (aklileştirmek), Birlik organlarının hak ve özgürlüklerle sınırlanmışlığını açık bir şekilde göstermek ve meşruluk sorununa yeni

hukuksal araçlarla çözüm bulmaktır. Kısacası Avrupa Anayasası, bütünleşmenin devamlılığını güvence altına almaya çalışan temel bir norm niteliğindedir. Dolayısıyla Avrupa Anayasası, süper bir Avrupa devleti kurmadığı gibi, üye devletlerin devlet niteliklerini de ortadan kaldırmamaktadır (Oder, 2004, ss.509-510).

IV. AVRUPA ANAYASASI'NDAKİ SOSYAL POLİTİKALARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Amsterdam Antlaşması'ndan bu yana olduğu gibi, Avrupa Anayasası'nda da istihdam ve sosyal politikayla ilgili konular, ayrı başlıklar altında düzenlenmektedir. Ancak Avrupa Anayasası'nda istihdamla ilgili, kurucu antlaşmalardan farklı, herhangi bir yeni düzenleme yer almazken (md. III/203-III/208); sosyal politikalara ilişkin yeni bir takım düzenlemeler dikkati çekmektedir. Ayrıca Anayasa'nın II. Bölümü'ne aynen nakledilen AB Temel Haklar Şartı, yeni bir metin olmamakla birlikte; Anayasa'nın yürürlüğe girmesi halinde bağlayıcılık kazanacağı için önem taşımaktadır. Bu nedenle aşağıda, öncelikle AB Temel Haklar Şartı'nda yer alan sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler ele alındıktan sonra, Anayasa'nın III. Bölümü'nde düzenlenen sosyal politikaya ilişkin hükümler incelenecektir. Ancak bu değerlendirme sırasında, Anayasa'daki geniş anlamdaki değil, yalnızca dar anlamdaki sosyal politika düzenlemeleri dikkate alınacaktır. Bu nedenle Anayasa'da yer alan çevre, sağlık, vatandaşlık, tüketicinin korunması alanlarındaki düzenlemelere değinilmeyecektir.

1. AB Temel Haklar Şartı'ndaki Sosyal Politikalara İlişkin Düzenlemeler

2000 yılında Nice Zirvesi'nde ilân edilen AB Temel Haklar Şartı, Nice Antlaşması'nda yer almamıştır. Almanya ve Fransa, Şart'ın kurucu antlaşmalara ithal edilmesi gerektiğini savunurken; İngiltere Şart'ın yalnızca siyasi bir deklarasyon olarak kalması gerektiğini ifade etmiştir (Arsava, 2003(b), s.15). Ancak Şart, hiçbir değişikliğe gidilmeden, Avrupa Anayasası'nın II. Bölümü'ne olduğu gibi aktarılmıştır¹⁶. Böylelikle Anayasa'nın yürürlüğe girmesi halinde Şart, Birlik mevzuatı açısından bağlayıcı bir özellik kazanacak ve Adalet Divanı tarafından yapılan yargılamalarda esas alınacaktır. Bir başka ifadeyle Anayasa'nın yürürlüğe girmesi durumunda Birlik, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Konvansiyonu¹⁷ ile İşçilerin Temel Sosyal Haklar Topluluk

¹⁶ AB Temel Haklar Şartı'nın Anayasa'nın II. Bölümü'ne aynen aktarılması sonucu ortaya çıkan biçimsel tutarsızlık ve uyumsuzluk konusunda bkz: Oder, B.E. (2004). **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**. İstanbul:Anahtar Kitaplar Yayınevi, ss.319-321.

¹⁷ İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Konvansiyonu, 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanmış ve Birliğe üye tüm ülkeler tarafından onaylanmıştır.

Şartı'nda¹⁸ yer alan özgürlüklerden çok daha kapsamlı ve bağlayıcılığı olan bir “temel haklar kataloğu”na sahip olacaktır. Böylelikle AB Temel Haklar Şartı, Birliğin yumuşak (yol gösterici, programlayıcı) hukuki düzenlemeleri (soft-programmatic-law) arasında değil; katı (yargılanabilir) hukuki düzenlemeleri (hard -justiciable-law) arasında yer alacaktır. Dolayısıyla AB ve üye ülkeler Şart'a uygun hareket etmek durumunda kalacak; Şart'ın ihlâl edilmesi halinde ise, Adalet Divanı Şart'ın uygulanması konusunda önemli bir rol oynayacaktır. AB Antlaşması'nda güvence altına alınan malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı gibi diğer temel hakların ihlâlinde, uyuşmazlıkları çözen Adalet Divanı, Anayasa'nın yürürlüğe girmesi halinde diğer sosyal haklarla da ilgili bağlayıcı kararlar alarak, Avrupa entegrasyonunun sağlanmasında kritik bir görevi yerine getirecektir. Ayrıca Adalet Divanı, özellikle sosyal tarafların doğrudan müracaatları üzerine, vereceği kararlarla AB düzeyinde bir endüstri ilişkileri sisteminin şekillenmesinde de önemli bir rol oynayacaktır (Bercusson, 2003, ss.216-217).

Şart'ta “onur”, “özgürlükler”, “eşitlik”, “dayanışma”, “vatandaşlık hakları” ve “adalet” başlıkları altında klâsik insan haklarının yanı sıra siyasal ve sosyal haklar da güvence altına alınmaktadır. “Özgürlükler” adını taşıyan Şart'ın II. Başlığı'nda sosyal politikaya ilişkin olarak toplantı düzenleme ve örgütlenme özgürlüğü ile meslek seçme özgürlüğü ve bir işte çalışma hakkına yer verilmektedir. Buna göre, herkes çalışma ve özgürce seçilmiş veya kabul edilmiş bir mesleği ifa etme hakkına sahiptir. Birliğin her vatandaşı, herhangi bir üye devlette iş arama, çalışma, yerleşme hakkını kullanabilir. Ayrıca üye devletlerin topraklarında çalışma izni verilmiş üçüncü ülkelerin vatandaşları, Birlik vatandaşları ile eşit koşullarda çalışma hakkına sahiptir (md. II/75). Bunun yanı sıra herkes huzur içinde toplantı yapma özgürlüğüne ve özellikle politika, sendika ve yurttaşlık konuları da dahil olmak üzere her düzeyde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir. Dolayısıyla herkes kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını kullanabilir (md. II/72(1)). Böylelikle Anayasa'da bireysel çalışma özgürlüğünün yanı sıra, örgütlenme özgürlüğü de güvence altına alınmaktadır.

“Eşitlik” adını taşıyan Şart'ın III. Başlığı'nda da, sosyal politikaya ilişkin olarak kadın-erkek eşitliği ve özürliülerin topluma kazandırılması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre istihdam, çalışma ve ücret dahil olmak üzere her alanda, kadınlar ve erkekler arasında eşitlik sağlanmalıdır. Ancak eşitlik ilkesi, yeterli şekilde temsil edilmeyen cinsin lehine bazı avantajlar sağlayıcı önlemlerin

¹⁸ İşçilerin Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, Avrupa Konseyi'nin 8-9 Aralık 1989 tarihinde Strasbourg'da yaptığı toplantıda İngiltere'nin karşı oyuna rağmen 11 oyla kabul edilmiştir. Şart, hukuki bağlayıcılığı olmayan siyasi bir deklarasyon niteliğindedir. AB düzeyinde işçilerin sosyal haklarını ilk kez düzenleyen belge olması açısından önem taşımaktadır.

(olumlu ayrımcılık –affirmative action-) ¹⁹ sürdürülmesine ve benimsenmesine engel olamayacaktır (md. II/83). Özürlü kişilerin topluma kazandırılabilmesi içinse Birlik, bu kişilerin toplumsal ve mesleki bütünleşmelerini ve toplumsal yaşama katılımlarını sağlayacak gereken önlemleri alacaktır (md. II/86).

“Dayanışma” adını taşıyan Şart'ın IV. Başlığı'nda ise, sosyal politikaya ilişkin önemli düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemelerin başında, örgütlenme özgürlüğünün en önemli tamamlayıcısı olarak toplu pazarlık ve eylem hakkına ilişkin düzenleme gelmektedir. Birlik yasaları ile ulusal yasalar gereğince, işçiler ve işverenler veya bunları temsil eden örgütler, uygun düzeylerde toplu iş sözleşmelerini görüşme, sonuca bağlama ve çıkarların çatışması durumunda kendi çıkarlarını korumak amacıyla grev de dahil olmak üzere, toplu olarak harekete geçme haklarına sahiptir (md. II/88). Kısacası AB Temel Haklar Şartı'nın Anayasa'ya dahil edilmesiyle birlikte, kurumsallaşmış endüstri ilişkilerinin üç ayakta oluşturan ve şimdiye kadar kurucu antlaşmalarda açık bir şekilde ifade edilmeyen örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı güvence altına alınmaktadır. Bunun yanı sıra Şart'ta Birlik mevzuatı ve ulusal yasalarda öngörülen durumlar ve koşullarda işçiler ve temsilcilerine, uygun düzeylerde zamanında bilgi verilmesi ve danışmalarda bulunulması düzenlenerek, işçilerin işletme içinde bilgi alma ve danışma hakları da güvence altına alınmaktadır (md. II/87).

Şart'ta işe yerleştirme hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanma hakkı düzenlendiği gibi (md. II/89), tüm işçilerin haksız işten çıkarmalara karşı korunma hakkına sahip olduğu belirtilerek (md. II/90), ilk kez anayasal bir metinde iş güvencesine yer verilmektedir. Her işçinin adil ve hakkaniyete uygun çalışma koşullarından yararlanma, azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme süreleri ile yıllık ücretli izin hakkına sahip olduğunun belirtildiği (md. II/91) Şart'ta, çocuk işçi çalıştırılmasının yasaklanması ve çalışan gençlerin korunmasına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır (md. II/92). Buna göre çocuk işçi çalıştırılması yasaklandığı gibi, istihdam edilmek için asgari yaş sınırının, zorunlu eğitimin tamamlanması için belirlenen asgari yaştan daha düşük olmayacağı düzenlenmektedir. Ayrıca işe alınan gençlerin, yaşlarına uygun çalışma koşullarında çalıştırılmaları ve ekonomik sömürüye ve emniyetlerine, sağlıklarına veya fiziksel, ruhsal, ahlâki veya sosyal gelişmelerine zarar verebilecek veya eğitimlerini engelleyebilecek her türlü işe karşı korunmaları gerektiği hükme bağlanmaktadır.

Ailevi ve mesleki yaşamın korunması ile ilgili düzenlemelerin de yer aldığı Şart'ta, herkesin doğumla ilgili bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkına ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesinden sonra ücretli doğum ve ebeveynlik izni alma hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir (md. II/93). Ayrıca Şart'ta sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı da güvence altına alınmaktadır (md.

¹⁹ Olumlu ayrımcılık konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Altan, Ö.Z. (2003). **Sosyal Politika**. Eskişehir:Açıköğretim Fakültesi Yayın No:790, ss.231-232.

II/94). Buna göre Birlik içinde yasal olarak ikâmet eden ve hareket eden herkese, doğum, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma, yaşlılık ve işsizlik durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı tanınmaktadır. Ayrıca Birlik, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için yeterli imkânlarla sahip olmayan herkes için uygun bir yaşam sağlamak amacıyla sosyal yardım ve konut yardımı hakkını kabul etmektedir.

Yukarıda değinilen temel sosyal haklara Avrupa Anayasası'nda yer verilmesi, özellikle AB sosyal sistemini fazla katı bulanlar ve esnekleştirilmesini savunanlar tarafından şiddetle eleştirilmektedir. İş güvencesi başta olmak üzere Anayasa'da yer verilen sosyal hakların, rekabetçilikten ve esneklikten geriye doğru atılan bir adımı temsil ettiği ve işverenler ile devlete ağır yükler getirdiği iddia edilmektedir. Halbuki Avrupa Anayasası, sosyal hakları standart insan hakları olarak saygın bir yere kavuşturduğu gibi, uluslararası (supranational) düzeyde demokrasiyi de gerçekleştirmektedir (Çelik, 2005, s.27). Dolayısıyla Avrupa Anayasası'na "hayır" demek, bir bakıma sosyal hakların ve temel hakların güvence altına alınmasıyla sosyal boyutu güçlenen AB'ye "hayır" demek olacaktır.

Ancak Şart'ta özellikle sosyal politikaya ilişkin hakların, Birliğin sınırlı yetkileri karşısında tam anlamıyla uygulanıp uygulanamayacağı bir başka önemli tartışma konusunu oluşturmaktadır. Şart'ta yer alan hakların kullanılabilmesi ve AB düzeyinde bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturulabilmesi ile yetki dağılımı arasında büyük bir ilişki mevcuttur. Çünkü Birliğin Şart'ta güvence altına alınan temel haklar konusunda yetkisinin olmaması durumunda, bu hakların Birlik tarafından korunması da mümkün olmayacaktır. İşçilerin örgütlenme ve grev hakları, bu konuda incelenmeye değer bir örnek oluşturmaktadır.

Anayasa'da işçilerin örgütlenme hakkı md. II/72(1)'de, toplu eylem (grev) hakkı ise md. II/88'de düzenlenmektedir. Ancak Anayasa'da sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerin ve Birliğin yetki alanının tanımlandığı md. III/210(6)'da "*Bu madde, ücret, örgütlenme hakkı, grev ve lokavt hakkına uygulanmaz*" hükmü yer almaktadır²⁰. Bir başka ifadeyle ücret, örgütlenme, grev ve lokavt hakkı, Birlik yetkisinin dışında kalmaktadır. Dolayısıyla Anayasa md. II/72(1) ve md. II/88 ile md. III/210(6) arasında bir çelişki varmış gibi görünmektedir. Ancak Anayasa md. II/111'e bakıldığında ortada bir çelişkinin olmadığını söylemek mümkündür. Md. II/111(1)'e göre, "Bu antlaşmanın (AB Temel Haklar Şartı'nın) hükümleri, subsidiarite ilkesi göz önüne alınarak Birliğin kurumlarını ve organlarını ve *yalnızca Birlik yasasını uyguladıkları durumlarda üye devletleri* ilgilendirir". Halbuki örgütlenme ve grev hakkı, Birlik yetkisinin dışında kaldığı için ve Anayasa md. II/111(2)'ye göre, bu antlaşma Birlik yasasının uygulama kapsamını Birlik yetkileri dışında genişletemeyeceği veya Birlik için yeni bir yetki yada görev oluşturamayacağı için, bu konuda herhangi bir Birlik yasası da mevcut değildir. Şart

²⁰ Bu hüküm, Nice Antlaşması md. 137-6'da da aynen yer almaktadır.

ise, yalnızca Birlik yasaının uygulandığı durumlarda üye devletleri ilgilendireceği için söz konusu maddeler arasında bir çelişki yoktur (Bercusson, 2003, ss.222-223).

Ancak bu noktada Şart'ın ve Anayasa'nın örgütlenme ve grev hakkını güvence altına almadığı sonucuna ulaşmak çok doğru olmayacaktır. Zira Anayasa'nın yalnızca III/210. maddesi, ücret, örgütlenme, grev ve lokavt hakkına uygulanmayacaktır; dolayısıyla diğer maddeler bu haklara uygulanabilecektir. Eşit ücret ve eşit muamele konusunda AT Antlaşması'nın 308. maddesine dayanılarak çıkarılmış AB direktifleri, bu konuda örnek olarak verilebilir. Ayrıca Anayasa'nın yürürlüğe girmesi durumunda, subsidiarite ilkesi gereğince, örgütlenme ve toplu eylem haklarının üye devletlerde etkin bir şekilde yerine getirilmemesi halinde, Birlik söz konusu hakları gerçekleştirmek için harekete geçebilecektir. Ancak yaşanan tereddütlerin ortadan kaldırılması ve Anayasa md. III/210'nun örgütlenme ve grev hakkına uygulanabilmesi için iki farklı öneride bulunulabilir: (i). md. III/210(6)'ya "Birlik, Anayasa'nın II/72(1) ve II/88. (AB Temel Haklar Şartı'nın 12. ve 18.) maddelerinde güvence altına alınmış olan hakları korumak için gereken önlemleri alır" hükmü ilave edilebilir. (ii). AT Antlaşması'nın 308. (eski 235.) maddesi model alınarak, "eğer Birliğin Temel Haklar Şartı'nda güvence altına alınan haklarla ilgili eylemde bulunması gerekirken, bunu sağlayacak gerekli gücü yoksa, Birliğin kurumları uygun önlemleri alır" hükmünün yer aldığı yeni bir madde ilave edilebilir (Bercusson, 2003, ss.223-224).

2. Anayasa'nın III. Bölümü'ndeki Sosyal Politikalara İlişkin Düzenlemeler

Anayasa'nın "Birliğin Politikaları ve İşleyişi" adını taşıyan III. Bölümü'nün III. Başlığı'nda "İç Politikalar ve Faaliyetler" ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu başlığın "Diğer Bazı Alanlardaki Politikalar" adını taşıyan III. Kısım'ın II. Alt Başlığı'nda ise, "Sosyal Politika"ya ilişkin hükümler (md. III/209-III/219) düzenlenmektedir. Anayasa'da yasama süreci dışında, sosyal politikaya ilişkin herhangi bir yeni düzenleme yer almamaktadır. Bu nedenle aşağıda öncelikle Anayasa'da sosyal politikayla ilgili yer alan yeni yasama süreci ele alınacak; daha sonra ise, herhangi bir değişiklik olmamakla birlikte sosyal politikaya ilişkin diğer düzenlemelere kısaca değinilecektir.

Nice Antlaşması ile Birliğin üye devletlerin eylemlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı sosyal politika alanları genişleyerek, bu alanların sayısı beşten on bire çıkmıştır²¹. Anayasa'da da Nice Antlaşması'ndaki bu düzenleme aynen

²¹ Nice Antlaşması ile Birliğin üye devletlerin eylemlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı yeni sosyal politika alanları şunlardır: Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma, çalışanların iş sözleşmelerinin sona ermesi durumunda korunması, ortak karar alma da dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması, Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları, toplumsal dışlanmayla mücadele ve sosyal koruma sistemlerinin çağdaşlaştırılması.

korunmuştur. Buna göre Birlik, md. II/209'da belirtilen hedeflere²² ulaşma düşüncesi içinde aşağıdaki alanlarda üye devletlerin faaliyetlerini destekleyecek ve tamamlayacaktır (md. III/210(1)):

- a) Çalışanların sağlığının ve güvenliğinin korunması için çalışma ortamının iyileştirilmesi,
- b) Çalışma koşulları,
- c) Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma,
- d) Çalışanların iş sözleşmelerinin sona ermesi durumunda korunması,
- e) Çalışanlara bilgi ve danışma sağlanması,
- f) Ortak karar alma da dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması (ücret, örgütlenme, grev ve lokavt hakkı ilgili konular kapsam dışındadır),
- g) Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları,
- h) İş piyasasının dışında bırakılmış kişilerin geri kazanılması,
- i) İş piyasası fırsatları ve işte karşılaştıkları muamele açısından kadın-erkek eşitliği,
- j) Toplumsal dışlanmayla mücadele,
- k) (c) maddesini ihlâl etmeyecek şekilde, sosyal koruma sistemlerinin çağdaştırılması.

Üye devletlerin her birinde geçerli olan koşullara ve teknik kurallara dikkat ederek, (a) ilâ (i) arasındaki alt paragraflarda belirtilen alanlarda, Avrupa çerçeve yasaları ile asgari gereklilikler belirlenebilecektir. Ancak söz konusu Avrupa çerçeve yasaları küçük ve orta ölçekli girişimlerin oluşmasını ve gelişmesini durduracak bir şekilde idari, mali ve yasal sınırlamalar getirmekten kaçınacaktır. Bunun yanı sıra Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilecektir (md. III/210(2)).

Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma, çalışanların iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda korunması, ortak karar alma da dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması ile Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları için istihdam koşulları dışındaki alanlarda, Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, md. I/34(1) ve md. III/396 uyarınca, *olağan yasama yöntemine* uygun bir şekilde *nitelikli oyçokluğu* ile kabul edilecektir. Buna göre yukarıda belirtilen alanlar dışında Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, Komisyon'un önerileri temel alınarak, md.

²² Md.III/209'da belirtilen hedefler şunlardır: İlerleme sürdürülürken uyumlulaştırmayı mümkün kılmak için istihdamın teşvik edilmesi, gelişmiş yaşam ve çalışma koşulları, uygun sosyal koruma, sosyal ortaklar arasındaki diyalog, sürekli yüksek istihdam ve işten çıkarmalarla mücadele görüşü doğrultusunda insan kaynaklarının geliştirilmesi.

III/396'da belirtilen olağan yasama yöntemi kapsamında, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından ortaklaşa kabul edilecektir. İki kurum, bir tasarı hakkında anlaşmaya varamadıkları takdirde, tasarı kabul edilmeyecektir. Kısacası md. III/210(1)'de belirtilen sosyal politika ile ilgili alanların birçoğunda, yasama faaliyetleri sırasında oyçokluğu esas alınacaktır. Dolayısıyla sosyal politika alanında, yasama süreci daha kolaylaşacak ve etkinleşecektir.

Olağan yasama yönteminin uygulanmayacağı (c,d,f ve g alt paragraflarında belirtilen) alanlarda ise, *özel yasama yöntemi* uygulanacaktır. Bir başka ifadeyle, çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma (c), çalışanların iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda korunması (d), ortak karar alma da dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması (f) ile Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları için istihdam koşulları (g) konularında Avrupa yasası veya Avrupa çerçeve yasası çıkaracak olan Konsey, Avrupa Parlamentosu, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışarak *oybirliği* ile hareket edecektir (md. III/210(3)).

Ancak Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine yukarıda belirtilen özel yasama yönteminin uygulanacağı alanlarda, olağan yasama yöntemini geçerli kılacak bir Avrupa kararını kabul edebilecektir. Bu alanlarda Avrupa kararının alınabilmesi için, Konsey'in Avrupa Parlamentosu'na danışarak *oybirliği* ile hareket etmesi gerekmektedir (md. III/210(3)). Bir Avrupa kararı ile belirli alanlarda *oybirliğinin* yerini nitelikli oy çokluğuna bırakmasına imkan tanıyan düzenlemeye, "geçiş hükmü" (bridging clause) veya "geçiş mekanizması" (passerelle mechanism)²³ adı verilmektedir. Kurucu antlaşmalarda yer almayan geçiş mekanizması, ilk kez Avrupa Anayasası'nda düzenlenmiştir. Buna göre, III. Bölüm'de yer alan ve Konsey'in *oybirliği* ile hareket etmesi gereken alan veya durumlarda, Avrupa Konseyi söz konusu alan veya durum ile ilgili olarak Konsey'e nitelikli çoğunlukla hareket etme yetkisi veren bir Avrupa kararını kabul edebilecektir (md. IV/444(I)). Bir başka ifadeyle III. Bölüm'de Konsey'in Avrupa yasalarının veya çerçeve yasalarının ancak özel yasama yöntemi ile kabul edilmesini öngördüğü durumlarda Avrupa Konseyi, söz konusu Avrupa yasalarının ve Avrupa çerçeve yasalarının olağan yasama yöntemine göre kabulüne izin veren bir Avrupa kararını kabul edebilecektir (md. IV/444(II)). Ancak geçiş hükmü konusunda Avrupa Konseyi tarafından yapılan her türlü girişimden ulusal parlamentolar haberdar edilecektir. Bu bildirim tarihinden itibaren altı ay içinde herhangi bir ulusal parlamento itirazda bulunursa, geçişi sağlayacak olan Avrupa kararı kabul edilmeyecek; itiraz gelmediği takdirde ise, Avrupa Konseyi kararı *oybirliği* ile kabul edecektir (md. IV/444(3), (4)). Kısacası geçiş hükmü, nitelikli oy çokluğu ile karar alma yolunu genişleten Avrupa Anayasası'nın getirdiği önemli yeniliklerden biridir.

²³ <http://hussonet.free.fr/unicetce.pdf> (18.05.2005).

Görüldüğü üzere çalışanların iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda korunması, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması ve Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları ile ilgili konularda, geçiş hükmü vasıtasıyla, oybirliği yerine nitelikli oy çokluğu ile karar alınabilecek; (c) alt paragrafında belirtilen çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma alanında ise, geçiş hükmü uygulanmayacağı için, mutlak olarak oybirliği ile karar alınacaktır. Ancak yalnızca göçmen işçilerin sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu konusunda, nitelikli oy çokluğuna dayanan olağan yasama yöntemi uygulanacaktır. Bununla birlikte göçmen işçilerin sosyal güvenliği ile ilgili bir Avrupa yasası veya çerçeve yasası tasarısı, sosyal güvenlik sisteminin kapsam, maliyet veya mali yapısını içeren temel yönlerini etkileyebilecekse yada bu sistemin mali dengesini etkileyecekse, bir Konsey üyesi bu meselenin Avrupa Konseyi'ne havale edilmesi talebinde bulunabilecektir. Bu durumda ise, md. III/396'da belirtilen olağan yasama yöntemi askıya alınacaktır. Avrupa Konseyi askıya alma ile ilgili olarak dört ay içinde, ya Konsey'den söz konusu taslağı geri çekmesini, yada Komisyon'dan yeni bir tasarı hazırlamasını isteyecektir ki, bu durumda daha önceden hazırlanmış olan tasarinin kabul edilmemiş olduğu varsayılacaktır (md. III/136). Bu yöntem *"imdat freni olan" nitelikli oy çokluğu* (qualified majority with emergency brake)²⁴ adı verilmektedir. Kısacası bu yöntem göre, göçmen işçilerin sosyal güvenliği konusundaki olağan yasama süreci, bir Konsey üyesinin talebi üzerine durdurulabilecektir. Bu yöntem, göçmen işçilerin sosyal güvenliği alanının dışında, cezai konularda adli işbirliği (md. III/270) ile cezai suçların tanımlarının uyumlaştırılması (md. III/271) alanlarında da uygulanabilecektir.

Yukarıda değinilen yasama süreci dışında, Anayasa'da sosyal politikalara ilişkin yeni herhangi bir düzenleme yer almamakta; Nice Antlaşması'ndaki hükümlere aynen yer verilmektedir. Aşağıda Nice Antlaşması'ndan Anayasa'ya aktarılan hükümler, ayrıntıya girilmeden, kısaca ele alınacaktır.

Yukarıda bahsedilen yasama sürecinden geçerek kabul edilen Avrupa çerçeve yasalarının gerçekleştirilmesini üye ülkeler, ortak talepleri üzerine, sosyal taraflara bırakabileceklerdir (md. III/210(4)). Ancak Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin mali dengesini önemli ölçüde etkilememeli ve üye ülkelerin Anayasa'ya uygun daha sıkı koruyucu tedbirler sürdürmesini ve uygulamasını engellememelidir (md. III/210(5)). Bunun yanı sıra ücret, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt hakkı konusunda Birlik yasal bir düzenlemeye gidemeyecektir (md. III/210(6)). Çünkü bu alanlar, Birliğin yetkisi dışında bırakılmaktadır. Eş deyişle bu alanlarda Birlik, gerek nitelikli çoğunlukla, gerekse oybirliği ile herhangi bir yasal düzenleme yapamayacak; yalnızca üye devletler bu alanlarda gerekli yasal düzenlemeleri yapabilecektir. Kısacası ücret,

²⁴ http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority_en.htm#EMERGENCY (18.05.2005).

örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt hakkı, yalnızca üye devletlerin yetki alanına bırakılmaktadır. Nice Antlaşması'nda da aynen yer alan bu düzenleme (md. 137/5) ile, sosyal taraflar arasındaki sosyal diyalog çerçevesinde kurulabilecek sözleşmesel ilişkiler (toplu pazarlık) dışında, kurumsallaşmış endüstri ilişkileri sistemlerinin diğer önemli ayakları Birliğin tamamen yetkisi dışında bırakılmaktadır (Gülmez, 2003, ss.39-40).

1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile birlikte kurucu antlaşmalara dahil edilen Sosyal Politikaya İlişkin Protokol'de yer alan sosyal diyaloga ilişkin düzenlemeler, Anayasa'da da aynen yer almaktadır. Buna göre Komisyon'a AB düzeyinde sosyal taraflar arasında diyalogun geliştirilmesi için görev verilmekte ve sosyal taraflara AB düzeyinde sözleşme yapma imkânı sağlanmaktadır. Komisyon, sosyal politika konusunda taslak hazırlamadan önce tarafların görüşlerini alacak; mevzuatın tavsiye edilebilir olduğu kanısına varırsa, hazırlanmakta olan mevzuat teklifinin tüm içeriği hakkında tarafların tekrar görüşlerini ve gerektiği takdirde tavsiyelerini alacaktır (md. III/211). Eş deyişle sosyal taraflar, hem Komisyon'un belirli bir konuda teklif getirip getirmeyeceğine, hem de teklifin içeriğine ilişkin olarak söz hakkına sahip olacaklardır. Ancak sosyal taraflar anlaştıkları takdirde, konuyu kendi aralarında düzenlemek üzere sosyal diyalog sürecini başlatabileceklerdir. Bu girişimler, Komisyon'un faaliyetlerini en fazla 9 ay kesintiye uğratacaktır. 9 aylık süre içinde taraflar, bir sözleşme imzalayarak süreci tamamlayabileceklerdir. İmzalanan sözleşme, sosyal taraflarca üye ülkelerdeki usullere göre yürürlüğe girebileceği gibi, sosyal tarafların ortak talepleri üzerine, Bakanlar Konseyi kararı ile Avrupa tüzüğü veya kararları şeklinde de yürürlüğe girebilecektir. AB'ne üye ülkelerin doğrudan seçilen temsilcilerinden oluşan Avrupa Parlamentosu ise, bu sürecin dışında bırakılmaktadır.

Kurucu antlaşmalarda sosyal taraflar arasında imzalanan sözleşmelerin Bakanlar Konseyi tarafından hangi tür yasama aracıyla yürürlüğe konulacağı konusunda bir düzenleme yer almazken; Anayasa'da bu sözleşmelerin Bakanlar Konseyi kararı ile Avrupa tüzüğü veya kararları şeklinde yürürlüğe gireceği düzenlenmektedir. Sosyal tarafların AB'nin yasama sürecine katılma imkânı, 1995 yılından bu yana, imzalanan çerçeve antlaşmalarla uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Sosyal taraflar (ETUC, UNICE -Avrupa İşverenler Konfederasyonu- ve CEEP -Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi-);1995 yılında ebeveyn izni –ailevi sebeplerle izin- (parental leave), 1997 yılında kısmi çalışma (part-time work), 1999 yılında belirli süreli çalışma (fixed-term work) ve 2002 yılında tele çalışma (tele-work)²⁵ konularında çerçeve antlaşmalar (framework

²⁵ Tele Çalışma Çerçeve Antlaşması'nda ETUC, UNICE ve CEEP'nin yanı sıra Avrupa Zanaat, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Birliği (UEAPME), Avrupa Profesyonel ve Yönetici Çalışanları Konseyi (EUROCADRES) ve Avrupa Yönetici Çalışanları Konfederasyonu (CEC) de sosyal taraf olarak yer almıştır.

agreements) imzalamışlar ve tarafların talebi üzerine ebeveyn izni, kısmi çalışma ve belirli süreli çalışma ile ilgili antlaşmalar, Bakanlar Konseyi tarafından direktif olarak kabul edilerek bağlayıcı bir niteliğe kavuşmuştur²⁶. Tele çalışma ile ilgili antlaşma ise, direktif olarak uygulamaya geçmemiş; üye ülkelerin mevzuatına göre uygulamaya geçmiştir (Uçkan, 2005). Ancak Anayasa'nın yürürlüğe girmesi halinde, imzalanan çerçeve antlaşmalar, tarafların talebi üzerine, direktiflerin muadili olan Avrupa çerçeve yasaları ile değil; ancak Avrupa tüzüğü veya kararları ile yürürlüğe girebilecektir.

Anayasa'da Komisyon'un istihdam, iş yasaı ve çalışma koşulları, temel ve ileri meslek eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, işyeri hijyeni, örgütlenme hakkı ve işverenlerle çalışanlar arasındaki toplu iş sözleşmeleri alanlarında üye devletlerin faaliyetlerini kolaylaştırma ve koordine etme görevi devam etmektedir (md. III/213). Kurucu antlaşmalarda yer alan kadın ve erkekler arasında eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması, kadın ve erkeklerin istihdam konularında eşit fırsatlara sahip olmaları ve eşit muamele görmeleri konusundaki düzenlemeler (md. III/214) ile ücretli izinlerle ilgili düzenlemelere de (md. III/215) aynı şekilde Anayasa'da yer verilmektedir.

Komisyon, Birliğin demografik durumu da dahil olmak üzere, md. III/209'da belirtilen hedeflere ulaşılması konusundaki ilerlemeler hakkında her yıl bir rapor hazırlayarak, Avrupa Parlamentosu, Konsey ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye iletecektir (md. III/216). Komisyon, hazırladığı bu yıllık raporuna, ayrıca Birlik içindeki sosyal gelişmelere ilişkin bir bölüm de ekleyecektir (md. III/218). Nice Antlaşması ile kurucu antlaşmalara eklenen, üye devletlerle Komisyon arasındaki sosyal koruma politikaları konusundaki işbirliğini teşvik etmek amacıyla Sosyal Koruma Komitesi'nin kurulmasını öngören düzenleme de Anayasa'da aynı şekilde yer almaktadır (md. III/217). Son olarak, kurucu antlaşmalarda yer alan Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili düzenlemelere Anayasa'da da yer verilmektedir (md. III/219). Ancak Fon ile ilgili uygulama tedbirlerinin kurucu antlaşmalarda hangi yasama aracı ile kanunlaşacağı konusunda bir düzenleme yer almazken; Anayasa'da bu tedbirlerin bir Avrupa yasaı ile kanunlaşacağı düzenlenmektedir (md. III/219(3)).

Kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ise, Anayasa'nın III. Bölümü'nün II. Alt Bölümü'nde (md. III/133-md. III/150) düzenlenmektedir. Anayasa'da çalışanların serbest dolaşımı ile ilgili herhangi yeni bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak Anayasa'yı reddeden ülkelerde "hayır" oyunun yüksek

²⁶ Ebeveyn izni ile ilgili direktif 1996 yılında (1996/34/EC) çıkartılmış; ancak İngiltere'nin istisnadan yararlanma hakkını sona erdirme kararından sonra İngiltere'yi de kapsayacak şekilde 1997 yılında yeni bir direktif (1997/75/EC) çıkartılmıştır. 1997 yılında çıkartılan kısmi çalışma ile ilgili direktif (1997/81/EC) de, İngiltere'yi kapsayacak şekilde 1998 yılında çıkartılan bir direktif ile (1998/23/EC) genişletilmiştir. Belirli süreli çalışmaya ilişkin direktif (1999/70/EC) ise, 1999 yılında çıkartılmıştır.

çıkmasında, özellikle Birliğe yeni üye olan ve olacak ülkelerdeki ucuz işgücünün serbest dolaşımından duyulan endişe önemli bir rol oynamaktadır. AB'de işgücünün serbest dolaşımı, iki yüzlü bir madalyona benzetilmektedir. Öyle ki serbest dolaşımın bir yandan AB işgücü piyasasında yol açacağı işsizlik ve ücretler üzerinde yaratacağı baskıdan korkulmakta, diğer yandan AB ülkelerinde yaşanan nüfus sonucu yaşlılık sigortası ödemelerinin artan yükü nedeniyle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelecek genç nüfusun, AB işgücü piyasasına dinamizm getirerek sosyal güvenlik sistemini canlandıracağı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra sermayenin de Birliğe yeni katılan ve katılacak olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelmesinden endişe edilmektedir. Böyle bir durumda ise, eski AB üyelerinde yatırımların azalacağı; buna karşılık işsizlik, çalışma koşullarında esneklik ve kuralsızlaştırmanın hızla artacağı öngörülmektedir. Bu öngörü karşısında da Birliğin genişlemesi, hem Avrupa'nın sosyal bütünleşmesi açısından, hem de genel olarak Avrupa modelinin sürdürülmesi açısından bir tehdit olarak görülmeye başlamaktadır (Koray, 2002, ss.310-311). Nitekim Anayasa'nın reddedildiği Fransa'da, mavi yakalı işçilerin ezici bir çoğunluğunun "hayır" oyu kullanmasını da, Birlik içinde yaşanan çelişki ve huzursuzlukların bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür.

3. Anayasa'daki Sosyal Politika Düzenlemelerine İlişkin Tartışmalar

Avrupa Anayasası, birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da çeşitli tartışmalara neden olmakta; farklı kanatlarda yer alanlar tarafından, farklı nedenlerle eleştirilmektedir. Milliyetçi kanatta yer alanlar, ulus-devlet kavramının ortadan kalkacağı ve egemenliğin yitirileceği gibi ulusalcı kaygılar ile AB'ne ve Avrupa Anayasası'na karşı çıkarken; komünist kanatta yer alanlar, AB'nin kapitalist bir yapılanma olduğu ve Avrupa Anayasası'nın da kapitalizmi tahkim amacı taşıdığı ve serbest piyasaya mutlak öncelik tanıdığı gerekçesi ile Anayasa'yı şiddetle reddetmektedir. Liberal kanatta yer alanlar ise, Anayasa'da yer alan sosyal hükümlerin serbest piyasa ekonomisi ile küreselleşme için büyük bir tehdit ve engel oluşturduğu; Anayasa'da yer alan iş güvencesi gibi sosyal hakların işverenlere ve devlete yeni yükler getirerek rekabet gücünü engelleyeceği iddiası ile Avrupa Anayasası'na karşı çıkmaktadır. (Çelik, 2005, s.23; Akkaya, 2005). Kısacası Avrupa Anayasası, farklı gerekçelerle de olsa, birçok kesim tarafından tepki ile karşılanmaktadır.

AB'nin sosyal taraflarını oluşturan ETUC ve UNICE ise, Avrupa Anayasası'nı desteklemektedir. Anayasa, ETUC'un tüm taleplerini karşılamamaktadır. Hatta ETUC, kabul edilen Anayasa'nın, taslağına göre bazı sınırlamalar getirdiğini ve İngiltere'nin "kırmızı çizgileri" doğrultusunda²⁷ HAK'ın geri adım attığını ileri

²⁷ <http://www.etuc.org/a/427> (05.07.2005).

sürmektedir. Bununla birlikte ETUC, Birlik düzeyinde sosyal diyaloga vurgu yapılmasını, cinsiyetler arasında eşitliğin ve azınlık haklarının Birliğin paylaşılan değerleri arasında yer almasını, sosyal taraflara önem verilmesini, AB Temel Haklar Şartı'nın Anayasa'nın II. Bölümü'ne entegre edilmesini ve tam istihdamın Birliğin amaçları arasında yer almasını memnuniyetle karşılamaktadır²⁸. Bu nedenle ETUC, Anayasa'nın Nice Antlaşması'na göre daha ileri hükümler taşıdığını ve Anayasa'yı desteklemenin sendikalar için tek pragmatik ve gerçekçi yaklaşım olduğunu düşünmektedir. Çünkü ETUC küreselleşme, çok uluslu sermayenin gücü ve neo-liberalizmle mücadele için sendikaların ve sivil toplumun güçlü sosyal değerlerle gelişen bir Avrupa Birliği'ne ihtiyaç duyduğunu ileri sürmektedir. ETUC, Anayasa'nın bazı alanlarda yetersiz olduğunu kabul etmekle birlikte; imzalanan Anayasa'nın uzun bir sürecin sonu değil, bilakis başlangıç noktası olduğunu düşünmektedir²⁹. Fransa'da yapılan referandumda Anayasa'nın reddedilmesini ise ETUC, Sosyal Avrupa'nın sesine kulak verilmemesinin ve işçiler ile sendikaların hassasiyetlerinin yeterince dikkate alınmamasının bir sonucu olarak değerlendirmektedir³⁰.

UNICE ise, özellikle iki temel talebinin Anayasa'da yer almasından dolayı memnuniyetini ifade etmektedir. Bu taleplerden ilki, AB'nin amaçları arasında yüksek rekabet gücüne ulaşılmasının yer almasıdır. Günümüzde yürürlükte olan AB Antlaşması'nda rekabet gücü dikkate alınmazken; Anayasa'nın I. Bölümü'nde yüksek rekabet gücüne sahip bir AB, Birliğin amaçları arasında yer almaktadır (md. I/3(3)). Birliğin politikalarının düzenlendiği Anayasa'nın III. Bölümü'nde ise, Birliğin amaçlarına atıfta bulunulmakta; bunun yanı sıra md. III/209'da olduğu gibi, birçok başka maddede de rekabet gücüne doğrudan vurgu yapılmaktadır. İkinci olarak UNICE, Anayasa'nın I. Bölümü'nde sosyal taraflarla ilgili yeni bir maddenin (md. I/48) bulunmasını da memnuniyetle karşılamaktadır³¹. Söz konusu maddede, AB'nin ulusal sistemlerdeki farklılıkları göz önünde bulundurarak, sosyal tarafların rolünü Birlik düzeyinde tanıyacağı ve teşvik edeceği; özerkliklerine saygı göstererek sosyal taraflar arasındaki diyalogu kolaylaştıracağı ifade edilmektedir.

Avrupa Anayasası, liberal düzenlemeler içermektedir. Ancak bu düzenlemelerin büyük bir çoğunluğu, kurucu antlaşmalardan aktarılmıştır. Dolayısıyla AB, ilk kez Anayasa ile birlikte liberal düzenlemelere vurgu yapmış değildir. Roma Antlaşması'ndan günümüze kadar gelen tüm kurucu antlaşmalar, liberal bir temele dayanmaktadır. Birliğin sosyal boyutu ise, özellikle İngiltere'nin engellemeleri nedeniyle gelişmemiştir. Bu noktada Avrupa Anayasası, şimdiye

²⁸ <http://www.etuc.org/a/415> (05.07.2005).

²⁹ <http://www.etuc.org/a/141> (31.05.2005).

³⁰ <http://www.etuc.org/a/1328> (05.07.2005).

³¹ <http://hussonet.free.fr/unicetce.pdf> (01.06.2005).

kadar önemli bir gelişme gösteremeyen Birliğin sosyal boyutunun, yetersiz de olsa, güçlendirilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Bir başka ifadeyle Avrupa Anayasası'nda, neo-liberal iktisat politikalarında herhangi bir değişiklik yer almazken; sosyal politika açısından ileri bazı düzenlemeler göze çarpmaktadır. Her şeyden önce AB Temel Haklar Şartı, Birliğin birincil hukuku haline gelmekte; parlamentonun rolünün artması ve oybirliği yerine oyçokluğu mekanizmasının önem kazanması ile yasama süreci daha demokratik hale gelmekte ve sosyal politikaya ilişkin pek çok alanda nitelikli oyçokluğunun aranması, sosyal haklarla ilgili düzenlemelerin daha kolay yasalaşmasını sağlamaktadır. Anayasa'da yer alan bu düzenlemelerin Birlik düzeyinde sosyal bütünleşmeyi sağlamakta yetersiz kalacağı aşikârdır; bununla birlikte Birliğin liberal anlayışı içinde sosyal politika alanını, az da olsa, genişlettiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle Anayasa'ya liberal düzenlemeler nedeniyle karşı olanların ve “hayır” oyu verenlerin itiraz gerekçeleri haklı bir temele dayanmakla birlikte, Anayasa'nın üye devletlerce kabul edilmemesi ve yürürlüğe girmemesi halinde, Birliğin kuruluşundan bu yana izlediği liberal politikalarından herhangi bir sapma görülmeyecek; ancak yetersiz olmakla birlikte, sosyal haklar konusunda getirilecek ileri düzenlemelerin de önüne geçilmiş olunacaktır.

Ekonomik ve sosyal bütünleşme arasında ortaya çıkan dengesizlik, AB için bir meşruiyet boşluğu yaratmaktadır. Bu boşluk, Birlik düzeyinde uygulanacak etkin sosyal politikalarla doldurulmadığı sürece, üye devletlerin uyguladıkları sosyal politikalar arasında önemli farklılıklar meydana gelecek ve Birlik içinde sosyal alanda olumsuz bütünleşme (negative integration) gibi tehlikeli sonuçlar ortaya çıkacaktır (Koray, 2002, s.269; s.359). Bu bağlamda sosyal politikaların üye devletler düzeyinde sürdürülmesini mümkün görmeyen birçok aydın, sosyal politikaların Birlik düzeyinde ele alınmasını istemekte ve bu nedenle Anayasa düşüncesine sıcak bakmaktadır. Ancak şimdiye kadar ne küreselleşmeye uyumdan, ne de sosyal refah anlayışından vazgeçen AB, günümüzde daha net cevaplar vermek zorunda olduğu ciddi meydan okumalarla karşı karşıyadır. Avrupa Anayasası'nda da bir yandan “rekabet gücü” ve “ekonomik büyüme”, diğer yandan “tam istihdam” ve “sosyal piyasa ekonomisi”nin amaçlandığı göz önüne alındığında³², Birliğin henüz bu konuda net bir tavrının olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir (Koray, 2005, s.11). Ayrıca Anayasa'da istihdam politikaları, “rekabet gücü yüksek sosyal piyasa ekonomisi”nin de yer aldığı Birlik hedeflerine uygun bir şekilde şekillenecekken (md. III/203); sosyal politikalar da “Birlik ekonomisinin rekabetçi yeteneğinin korunması gereği göz

³² Anayasa'da Birliğin amaçları arasında yer alan “rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi” ifadesinin eleştirisi için bkz: Akkaya, Y. (22.01.2005). “AB Anayasası ve Kapitalizmi Tahkim Etmek”. <http://www.sendika.org> ([http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1617-\(07.06.2006\)](http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1617-(07.06.2006))).

önünde” bulundurulacak biçimlenecektir (md. III/209(2)). Dolayısıyla AB’de istihdam politikalarının ve sosyal politikaların, yalnızca ekonomik etkinlik ve rekabet edilebilirlik hedeflerine ulaşmak için kullanılacağı şeklinde bir yoruma ulaşmamız mümkün olmaktadır. Eş deyişle, kurucu antlaşmalarda olduğu gibi Anayasa’da da ekonomik hedefler, sosyal kaygıların önüne geçmekte ve sosyal politika, ekonomik önceliklerin gölgesinde kalmaktadır. Bu bağlamda küreselleşmeye uyumdan ve neo-liberal iktisat politikalarından vazgeçmeyen AB’nin, sosyal piyasa ekonomisini gerçekleştirme amacı ve hatta Avrupa Toplum Modeli’ni Birliğin Toplum Modeli’ne dönüştürme iddiası, çok da inandırıcı gelmemektedir.

SONUÇ

1957 yılında altı Avrupa ülkesinin Roma Antlaşması’nı imzalamasıyla başlayan AB sürecinde, aradan yaklaşık elli yıl geçtikten sonra, hazırlanan Avrupa Anayasası ile yeni bir dönemece hatta bir kavşak noktasına gelinmiştir. Geline bu kavşak noktasında verilecek kararlar doğrultusunda “ekonomik bir dev, siyasi bir cüce” olarak nitelendirilen AB, (Koray, 2005, s.11) ya ekonomik bir birlik olarak kalacaktır, yada siyasi birlik olma yolunda önemli bir adım atacaktır.

Avrupa Anayasası’nın yürürlüğe girebilmesi için, istinasız her üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak Fransa’da ve hemen arkasından Hollanda’da yapılan referandumlarda “hayır” oyunun ağırlık kazanması sonucunda, Anayasa’nın bu haliyle yürürlüğe girmesi imkânsız hale gelmiştir. Kurucu iki üye ülke olan Fransa ve Hollanda’da Anayasa’nın reddedilmesi oldukça düşündürücüdür. Bu ülkelerde yapılan referandumlarda halk, aslında yalnızca Anayasa’yı değil, aynı zamanda Birliğin politikalarını da değerlendirmiştir. Bir başka deyişle referandum sonuçları, gerek Orta ve Doğu Avrupa’ya doğru yapılan genişleme, gerekse derinleşme yönünde atılan adımlarla, niteliği ve hedefleri farklılaşan AB’nin gelecekteki varlığı konusundaki tereddütleri ortaya koymasından önem taşımaktadır. AB, referandumlar sonucu ortaya çıkan bu tablo karşısında kendisine bir “B planı” çizme gayreti içine girmiştir. Bu bağlamda Birliğin takip edeceği bu yeni yol haritası, AB’nin geleceği için kritik bir önem taşımaktadır.

AB’nin ekonomik birliği gerçekleştirirken, sosyal birliği sağlamakta yetersiz kalması ve Avrupa Toplum Modelini tehdit eden neo-liberal ekonomi politikaları izlemesi, belki de Avrupa Anayasası’na duyulan tepkilerin en önemli nedenleri arasında gösterilebilir. Birliğin sosyal politika alanında yetkileri sınırlıdır. Sosyal politika alanı, üye devletlerin işbirliği yapacağı bir alan olarak görüldüğü için Birlik, üye devletlerin çalışma hayatına ilişkin ulusal mevzuatlarını birleştirmeyi değil, yakınlaştırmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla AB ekonomik alanda sağladığı birliği, sosyal alanda sağlamakta yetersiz kalmış; sosyal politika alanı, Birliğin en zayıf bütünleşme halkasını oluşturmuştur. Bir başka deyişle, AB kendisine bir

sosyal model oluşturamamıştır. Hatta Avrupa ülkelerinde işçi hareketinin sendikal ve siyasal mücadelesi ile oluşturulan Avrupa toplum modelinin, AB'nin bu yetersiz sosyal politikalarından olumsuz yönde etkilendiğini söylemek de mümkündür. Dolayısıyla Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişleyen AB'nin kendi içinde sosyal farklılıkları gidermediği ve sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlayacak bir denge oluşturmadığı sürece, siyasal birlik alanında başarıya ulaşabilmesi pek mümkün görünmemektedir.

29 Ekim 2004 tarihinde 25 üye devlet tarafından imzalanan, ancak 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa'da yapılan referandum sonucunda yürürlüğe girmesi imkânsız hale gelen Avrupa Anayasası'nda, mevcut neo-liberal ekonomi anlayışından herhangi bir sapma görülmezken; demokratik ve sosyal haklar açısından mevcut kurucu antlaşmaların bir adım ötesine geçildiği söylemek mümkündür. Her şeyden önce Anayasa'nın II. Bölümü'ne aynen aktarılan AB Temel Haklar Şartı, Birliğin bağlayıcılığı olan bir temel haklar kataloğuna kavuşması ve ilk kez kurumsal endüstri ilişkileri sisteminin üç önemli ayağını oluşturan örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkına temel haklar arasında yer verilmesi açısından önem taşımaktadır. Sosyal politika alanında nitelikli oy çokluğunun uygulama alanının genişlemesi ise, bir başka olumlu gelişme olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte Avrupa Anayasası'nda yer alan sosyal politikalara ilişkin düzenlemeler, Birlik düzeyinde bir sosyal model oluşturma konusunda çok yetersiz kalmaktadır. Kaldı ki gün geçtikçe kendi içinde de kırılgan olarak zayıflayan Avrupa sosyal modelinin, hızlı bir genişleme sürecinden geçen Birlik düzeyinde gerçekleştirilmesi, hayli güç görünmektedir.

KAYNAKLAR

- Akkaya, Y. (22.01.2005). "AB Anayasası ve Kapitalizmi Tahkim Etmek". <http://www.sendika.org>([http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1617-\(07.06.2006\)](http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1617-(07.06.2006))).
- Albi, A., Elsuwege, V. (December 2004). "The EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: An Assessment of A 'European Constitutional Order' ". **European Law Review**. Vol:29, No:6, ss.741-765.
- Altan, Ö.Z. (2003). **Sosyal Politika**. Eskişehir:Açıköğretim Fakültesi Yayın No:790.
- Arsava, F. (Bahar 2002). "Kurucu Antlaşmaların Avrupa Birliği Anayasasına Dönüşmesi", **ATAUM Bülteni**, Yıl:2, Sayı:2, ss.2-8. (2002(a)).
- Arsava, F. (Nisan 2002). "AB'nin Anayasaya İhtiyacı Var mı?", **Mercek**, ss.12-26. (2002 (b)).
- Arsava, F. (2003). "AB'nin Karar Mekanizmasında Ulusal Parlamentoların Yeri", **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği**. Ankara: ATAUM Araştırma Dizisi No:18, ss.15-24. (2003(a)).
- Arsava, F. (Güz 2003). "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**. C:3, No:1, ss.1-17. (2003(b)).
- Bercusson, B. (Summer 2003). "The Role of the EU Charter of Fundamental Rights in Building a System of Industrial Relations at EU Level". **Transfer**. Vol:9, No:2, ss.209-228.
- Birkinshaw, P. (March 2004). "A Constitution for the European Union?- A Letter from Home". **European Public Law**. Vol:10, Is:1, ss.57-84.
- Clauwaert, S ve Lörcher K. (2004). "The European Trade Union Confederation (ETUC) and the Draft EU Constitutional Treaty", **European Trade Union Yearbook 2003/2004**. Brussels: ETUI, ss.157-175.
- Craig, P. (December 2004). "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC". **European Public Law**. Vol:10, Is:4, ss. 653-675.
- Çelik, A. (Şubat 2005). "AB Anayasası İçin Bir Okuma Önerisi", **Birikim**, ss.23-29.
- Dağdemir, E. (1998). **Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi**. İstanbul:İKV Yayınları No:150.
- Eroğul, C. (2004). "Avrupa Birliği'ne Bir Anayasa". **Mülkiye**. C.XXVIII, S.245, ss.7-22.
- Gülmez, M. (2003). **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu.
- Karluk, R. (2003). **Avrupa Birliği ve Türkiye**. İstanbul: Beta Kitabevi.
- Koray, M. (02.06.2005). "Yaşlı Kitada Fetret Devri". **Radikal Gazetesi**, s.11.
- Koray, M. (2002). **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**. İstanbul:Tüses Yayınları.
- Kumrulu, G. (Bahar 2003). "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**. C:2, S:4, ss.163-191.
- Lenaerts, K. ve Gerard, G. (June 2004). "The Structure of the Union According to the Constitution for Europe: The Emperor is Getting Dressed". **European Law Review**, Vol:29, No:3, ss.289-322.

Oder, B.E. (2004). **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.

Tekinalp, G. vd. (1997). **Avrupa Birliği Hukuku**. İstanbul: Beta Kitabevi.

Tezcan, E. (Eylül 2003). "Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler". **Stradigma.com. Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi**. Sayı:8. (<http://www.stradigma.com/index.php?sayfa=makale&no=29> (18.05.2005))³³.

Teziç, E. (2004). **Anayasa Hukuku**. İstanbul:Beta Yayınevi.

Uçkan, B. (2005). "Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog: Danışma Komitelerinden Çerçeve Antlaşmalara", **Prof.Dr.Toker Dereli'ye Armađan**³⁴.

<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/fce/fcespez2/fischerengl.htm> (15.04.2005).

http://www.lex.unict.it/cde/documenti/varii/98_99/europres.htm (15.04.2005).

http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority_en.htm#EMERGENCY (18.05.2005).

<http://hussonet.free.fr/unicetce.pdf> (18.05.2005).

<http://www.etuc.org/a/141> (31.05.2005).

<http://hussonet.free.fr/unicetce.pdf> (01.06.2005).

<http://www.etuc.org/a/427> (05.07.2005).

<http://www.etuc.org/a/415> (05.07.2005).

<http://www.etuc.org/a/1328> (05.07.2005).

³³ Makaleye internetten ulaşıldığı için sayfa numarası verilememiştir.

³⁴ Makale henüz yayımlanmadığı için sayfa numarası verilememiştir.