

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL DİYALOG: DANIŞMA KOMİTELERİ'NDEN ÇERÇEVE ANTLAŞMALARA

Yrd. Doç. Dr. Banu UÇKAN*

Özet

AB'de sosyal entegrasyonu sağlamak ve tek bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturmak, özellikle genişleme süreci içinde, mümkün görünmemektedir. Ancak AB'ye üye ülkelerin sosyal politikalarının uyumlaştırılması ve "Avrupa Toplum Modeli"nin asgari standartlarının oluşturulmasında, sosyal diyalog kilit bir önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerinin demokratikleşme sürecinde ortaya çıkan ve gelişen sosyal diyalog, AB tarafından da benimsenen ve özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren etkinlik kazanan bir sosyal politika aracıdır.

Bu çalışmada AB sosyal politikasının temel unsurlarından birisi olan sosyal diyalog, dönemler itibarıyla incelenecek ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte sosyal tarafların imzalamaya başladıkları çerçeve antlaşmaların, AB sosyal politikası içindeki yeri değerlendirilecektir.

Abstract

The Social Dialogue in the European Union: From the Consultative Committees to the Framework Agreements:

It seems impossible to obtain the social integration and unique industrial relations system in the EU that is in an enlargement process. Nevertheless, the social dialogue plays an important role in the harmonization of the social policies of the member states and the promotion of the minimum standards of "European Social Model". The social dialogue which has appeared and developed in the process of democratization of European countries, is considered by the EU as a basic principle and an active social policy means since the second half of the 1990s.

Within this study, social dialogue which is a component of the EU social policy is elaborated by periods and the framework agreements that have been concluded by the social partners at the occasion of the Maastricht Treaty is discussed.

* Anadolu Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

I. GİRİŞ

Günümüzde AB'ye üye ülkelerde sosyal tarafların, ulusal ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi sürecine katılımını sağlayan sosyal diyalog, AB düzeyinde ekonomik ve sosyal entegrasyonun birlikte gerçekleştirilmesinde kullanılan etkin bir araçtır¹. "Avrupa Toplum Modeli"nin en önemli kurumlarından birisi olan sosyal diyalog, aynı zamanda Topluluk müktesebatının temel parçalarındandır. Üye ülkelerin karşılıklı uzlaşma ve işbirliğine dayanan endüstri ilişkileri yapısı, AB düzeyinde de sosyal diyalog yoluyla kurumsallaştırılmaya çalışılmaktadır. 1 Mayıs 2004 tarihinde tam üye olan 10 ülke ile birlikte üye sayısı 25'e ve 2007 yılında tam üye olacak 2 ülke ile birlikte toplam üye sayısı 27'ye çıkacak olan AB'de, tek bir endüstri ilişkileri sisteminin kurulması oldukça zor ve hatta imkansız görülmektedir. Ancak AB düzeyinde işletilmekte olan etkin sosyal diyalog mekanizmaları ile hem sosyal taraflar arasındaki işbirliği geliştirilmekte, hem de üye ülkelerin endüstri ilişkileri sistemleri birbirleriyle uyumlaştırılmaktadır. Türk ve yabancı literatürün taranması suretiyle yapılan bu çalışmada ise, "Avrupa Toplum Modeli" için büyük önem taşıyan sosyal diyalog, AB düzeyinde dönemler itibarıyla incelenecek ve çerçeve antlaşmaların AB sosyal politikası içindeki yeri değerlendirilecektir.

II. AB'de Sosyal Diyalogun Gelişim Süreci

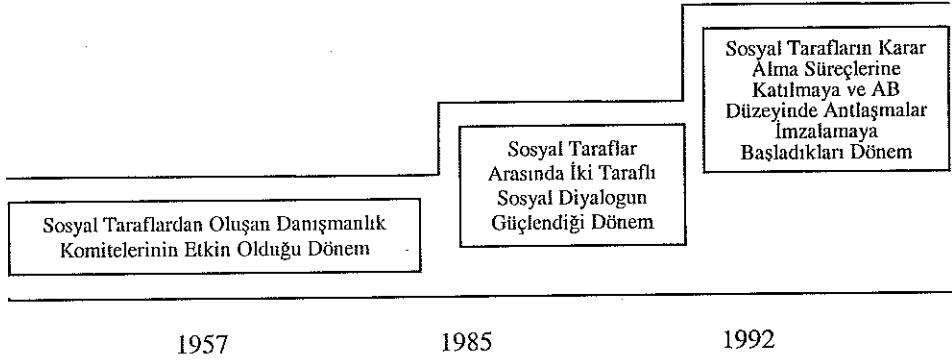
Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinin toplum yapısını ifade eden "Avrupa Toplum Modeli"nin en temel unsurlarından birisi sosyal diyalogdur². Bu ülkelerin sosyal yönetim anlayışlarının başarısı ve etkisi, büyük ölçüde sosyal taraflar arasındaki uzlaşmaya bağlıdır. Bu nedenle birçok Avrupa ülkesinde siyasal ve toplumsal düzeyde uzlaşma sağlayıcı ve çok taraflı mekanizmalar

¹ Çalışmada; Avrupa bütünleşme sürecinin 1992 Maastricht Antlaşması'ndan önceki dönemi için Avrupa Topluluğu, Maastricht Antlaşması'ndan sonraki dönemi için ise, Avrupa Birliği terimleri kullanılmıştır.

² "Avrupa Toplum Modeli" siyasal demokrasi, kapitalist ekonomi ve refah devletinden oluşan bir temele dayanmaktadır. Bu modelde devlet, bireyin ve toplumun geleceğinin belirlenmesinde piyasanın yanı sıra önemli bir sosyal yönetim aracıdır. Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler, temel hak ve özgürlükler kapsamında yer almaktadır. "Avrupa Toplum Modeli" konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Koray, M. (2002). **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**. İstanbul: Tüses; Koray, M. (2001). "Küreselleşen Dünyada Avrupa Modeli'nin Sınırları ve Sorunları: Refah Devleti Nereye?". **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**. Cilt:9, Sayı:2, ss.9-43.

kullanılmaktadır (Koray, 2001: 25). Dolayısıyla sosyal diyalogun, Avrupa ülkelerinin geleneksel bir özelliği olduğunu söylemek mümkündür.

Şekil 1: AB'de Sosyal Diyalogun Gelişim Süreci



AB'de ise sosyal diyalogu, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'ndan günümüze kadar üç dönem altında incelemek mümkündür (Şekil 1): 1957 yılından 1980'li yılların ikinci yarısına kadar geçen dönem; 1980'li yılların ikinci yarısından 1992 yılına kadar geçen dönem ve 1992 yılından günümüze kadar geçen dönem. AT'de sosyal diyalog, birinci dönemde sosyal taraflardan oluşan çeşitli komitelerin ve kurumların Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyi'ne danışmanlık hizmeti vermesinden öteye geçememiştir. 1985 yılında yapılan Val Duchesse görüşmeleri ile başlayan ikinci dönemde ise, sosyal taraflar arasındaki sosyal diyalog kurumsallaşmıştır ve tarafların birlikte hareket edebilme kabiliyetleri gelişmiştir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile de, sosyal taraflar AB düzeyinde çerçeve antlaşmalar imzalayarak, Topluluk müktesebatının (acquis communautaire) oluşturulması sürecine doğrudan katılma hakkına sahip olmuşlardır.

1. 1957-1985 Dönemi

1957 Roma Antlaşması ile yalnızca ekonomik entegrasyonun sağlanması amaçlanmıştır; bu nedenle sosyal politikalar büyük ölçüde ekonomi politikalarının gölgesinde kalmıştır. Antlaşma'nın 117.-128. maddeleri arasında sosyal politikaya ilişkin hükümler yer almakla birlikte, Komisyon'a ortak sosyal politikalar belirleme yetkisi değil, üye ülkelerin sosyal politikalarını yalnızca

koordine etme görevi verilmiştir. Ancak Roma Antlaşması'nın 118. maddesinde Komisyon'a çalışanlar ile çalıştıranlar arasında anlaşmaya dayalı ilişkiler kurma konusunda görev verilerek "sosyal ortaklık" düşüncesi dile getirilmiştir (Koray, 2002: 255). Böylece 1985 yılına kadar geçen dönemde Komisyon, sosyal tarafların Topluluğun karar alma sürecine dolaylı olarak katılmalarını sağlayan çeşitli danışma komiteleri ve kurumlar vasıtasıyla sosyal diyalogu sağlamaya çalışmıştır.

Danışma organı olarak faaliyet gösteren ve Roma Antlaşması'ndan bu yana AB düzeyinde sosyal diyalogu sağlayan en önemli komite, Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK)'dir. Roma Antlaşması'nın 193.-198. maddeleri uyarınca 1958 yılında kurulan ESK'de üç farklı gruptan (işçi grubu, işveren grubu ve çiftçiler, taşıyıcılar, küçük esnaf, serbest meslek sahibi, kamu temsilcileri gibi farklı çıkarları temsil eden bir grup) toplam 222 temsilci yer almaktadır. ESK'de her ülke, nüfusuyla orantılı olarak temsilci bulundurmaktadır. ESK'de Fransa, İtalya, İngiltere ve Almanya'nın 24'er; İspanya'nın 21; Belçika, Yunanistan, Hollanda, Avusturya, Portekiz ve İsveç'in 12'şer; Danimarka, İrlanda ve Finlandiya'nın 9'ar ve Lüksemburg'un 6 temsilcisi yer almaktadır. Ancak AB'ye yeni katılacak ülkeler nedeniyle, gelecek yıllarda ESK'nin üye sayısı 344'e çıkacaktır (http://europa.eu.int/institutions/eesc/index_en.htm-09.02.2004-).

ESK'nin üyeleri, AB üyesi olan ülkelerin gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla ESK'de üyeler, bağlı oldukları ulusal veya bölgesel örgütleri değil; AB üyesi ülkelerin sosyal taraflarını temsil etmektedir. Eş deyişle ESK, ulusal düzeydeki benzer kurumların AB düzeyindeki bir yansıması olmakla birlikte; ulusal çıkarlardan çok, AB'nin ekonomik bütünleşme sürecindeki hedeflerinin gerçekleştirilmesinde sosyal tarafların çıkarlarını temsil etmekte, taraflar arasında diyalogun ve uyumun sağlanmasında etkin bir rol oynamaktadır.

Zorunlu olmamakla birlikte Bakanlar Konseyi, üç gruptan genellikle eşit sayıda temsilci seçmektedir. Bakanlar Konseyi, temsilcileri seçerken dilerse, AB'nin faaliyetleri ile ilgili Avrupa örgütlerinin görüşlerini alabilmektedir (Tekinalp vd, 1997: 225). ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) ile UNICE (Avrupa İşverenler Konfederasyonu)'nin ise, ESK'de doğrudan üstlendiği bir rol yoktur. Ancak ETUC, ESK'deki işçi grubunun, UNICE ise ESK'deki işveren grubunun faaliyetlerini koordine etmekte ve destek vermektedir.

Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon, AB'nin birincil mevzuatını oluşturan Antlaşmaların öngördüğü hallerde ESK'nin görüşünü almak zorundadır. Ayrıca AB'nin ikincil mevzuatını oluşturan hemen hemen bütün tüzük ve direktiflerde de ESK'nin görüşünün alınması zorunluluğu yer almaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon gerek duyduğu durumlarda ESK'den görüş isteyebildiği gibi; ESK da uygun gördüğü durumlarda kendi inisiyatifiyle görüş hazırlayarak sunabilmektedir (Tekinalp, vd., 1997: 226-227). ESK'nin görüşleri AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmaktadır. ESK'nin görüşleri, Komisyon'un olduğu kadar Bakanlar Konseyi'nin verdiği kararlarda da etkili olmaktadır. Nitekim 1989 yılında kabul edilen İşçilerin Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nın hazırlanması sürecinde bu etki, açıkça görülmüştür (Kutal, 2000: 68).

Kısacası danışma organı olarak faaliyet gösteren ESK, sosyal ortaklık temeline dayanmakta ve gerçek anlamda demokratik bir sistemin ancak tüm toplumun karar verme süreçlerinde yer almasıyla gerçekleşeceği noktadan hareket etmektedir (Koray, 2002: 257). Böylelikle AB düzeyinde alınan kararlarda farklı sosyo-ekonomik çıkarların görüşleri dikkate alınmakta, çıkar grupları arasında fikir birliği sağlanmakta ve sosyal taraflar, AB karar verme sürecine dolaylı bir şekilde katılmaktadır. Bu nedenle ESK, Avrupa'nın uzlaşma platformu veya Avrupa Korporatizmi (Euro-corporatism) olarak değerlendirilmektedir (Büyükuslu, 1997: 72).

Komisyon, farklı çıkar gruplarından temsilcilerin yer aldığı ESK'nin dışında sosyal politikalarla ilgili konularda tavsiyelerde bulunmaları için AB düzeyinde çeşitli danışma komiteleri de oluşturmuştur. İşçi ve işveren temsilcilerinden oluşan danışma komiteleri şunlardır: Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliği ile İlgili Danışma Komitesi, İşyerinde Güvenlik, Temizlik ve Sağlığın Korunması ile İlgili Danışma Komitesi, Kadın ve Erkek Eşitliği ile İlgili Danışma Komitesi, İşçilerin Serbest Dolaşımı ile İlgili Danışma Komitesi ve Mesleki Eğitim ile İlgili Danışma Komitesi. Ancak danışma komiteleri etkin bir şekilde faaliyette bulunamamaktadır. Danışma komiteleri, genellikle Komisyon'un istediği süre içinde bir görüş hazırlayıp sunamamaktadır. Ayrıca danışma komiteleri arasında önemli bir koordinasyon eksikliği vardır. Bu nedenle danışma komitelerinin yapısında bazı değişikliklerin yapılması için çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Örneğin Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliği ile İlgili Danışma Komitesi ile İşçilerin Serbest Dolaşımı ile İlgili Danışma Komitesi'nin birleştirilmesi gündemdedir (<http://www.eurofound.eu.int/1997/02/feature/eu9702102f.html>- 09.02.2004).

Tablo 1: Sektörel Sosyal Diyalog Komiteleri, Ortak Komiteler ve Çalışma Grupları

| Sektör | İşçi Örgütü | İşveren Örgütü | Kuruluş Yılı | | |
|--|--------------|----------------------------|---------------------------|------------------|------------------------------------|
| | | | Ortak Komiteler | Çalışma Grupları | Sektörel Sosyal Diyalog Komiteleri |
| Tarım | EFFAT | GEOPA/COPA | 1974 | | 1999 |
| Bankacılık | UNI-Europa | FBE; ESBG; GEBC | | 1990 | 1999 |
| Sivil Havacılık | ETF; ECA | ABA; ERA; ACI-EUROPA; IACA | 1990 | | 2000 |
| Temizlik | UNI-Europa | EFCI | | 1992 | 1999 |
| Ticaret | UNI-Europa | Eurocommerce | | 1985 | 1999 |
| İnşaat | EFBWW | FIEC | | 1992 | 1999 |
| Elektrik | EPSU; EMCEFF | Eurelectric | | 1996 | 2000 |
| Ayakkabıcılık | ETUF; TCL | CEC | | 1982 | 1999 |
| Mobilya | EFBWW | UEA | | | 2001 |
| Otel Restaurant Yiyecek (Horeca) ve Turizm | EFFAT | Hotrec | | 1983 | 1999 |
| İrmak, Göl ve Kanal Suyolları | ETF | UENF; OEB | | | 1999 |
| Sigorta | Uni-Europa | CEA; BIPAR; ACME | | 1987 | 1999 |
| Canlı Performans (*) | EBA | Pearle | | | 1999 |
| Maden | EMCEF | CECSO; APEP | 1952 (AKÇT Antlaşması) | | 2002 |
| Kişisel Hizmetler | Uni-Europa | CIC-Europe | | 1998 | 1999 |
| Posta Hizmetleri | Uni-Europa | Posteurop | 1974 | | 1999 |
| Özel Güvenlik | Uni-Europa | CoESS | | 1993 | 1999 |
| Demiryolları | ETF | CER | 1972 | | 1999 |
| Kara Taşımacılığı | ETF | IRU | 1965 | | 1999 |
| Balıkçılık | ETF | Europeche/Cogeca | 1974 | | 1999 |
| Deniz Taşımacılığı | ETF | ECSA | 1987 | | 1999 |
| Şeker | EFFAT | CEFS | | 1968 | 1999 |
| Deri | ETUF:TCL | Cotance | | | 2001 |
| İletişim | UNI-Europa | ETNO | 1990 | | 1999 |
| Geçici İşler | UNI-Europa | CIETT | | | 2000 |
| Tekstil | ETUF:TCL | Euratex | | 1992 | 1999 |
| Ağaç İşleri | EFBWW | CEI-Bois | | | 2000 |

Kaynak: http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2003/ke4702397_en.pdf (17.02.2004)

(*) Tiyatro gibi sahne sanatlarına yönelik etkinlikler.

Komisyon 20 Mayıs 1998 tarihli ve 98/500 sayılı kararıyla, sektörel sosyal diyalog komiteleri kuruluncaya kadar, AB'de danışma komitelerinin dışında sektörel düzeyde kurulan, sektörel işçi ve işveren örgütlerinin temsilcilerinden oluşan çeşitli ortak komiteler ve çalışma grupları da faaliyet göstermiştir (Tablo 1). Ortak komiteler, tarım ve ulaştırma gibi, ortak Topluluk

politikalarının olduğu sektörlerde Komisyon kararı ile oluşturulmuşlardır. Taşımacılık, tarım, balıkçılık, iletişim gibi sektörlerde faaliyet gösteren ortak komiteler, sosyal politikaların tespitinde ve uygulanması sırasında talep üzerine veya kendi inisiyatifleriyle Komisyon'a tavsiyelerde bulunmuşlardır. Ortak komiteler, aynı zamanda işçi ve işveren tarafı arasında sosyal diyalogu ve bilgi alışverişini sağlamışlardır. 20. yy'ın son çeyreğinde piyasaların uluslararası hale gelmesi sonucunda ortaya çıkan liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme sürecinde, özellikle posta ve iletişim sektörlerinde, diyalogu sağlayan ortak komitelerin önemi büyük ölçüde artmıştır. Ortak komitelerin olmadığı bankacılık, inşaat, otel ve restaurant, ticaret, gemi inşaatı ve metal gibi sektörlerde ise, sosyal taraflar arasındaki diyalog henüz kurumsallaşmadığı için, taraflar arasında çeşitli informal çalışma grupları oluşturulmuştur. Eş deyişle çalışma grupları, sosyal taraflarca tamamen gönüllü olarak meydana getirilmiştir. Ancak farklı şekillerde oluşturulan ortak komiteler ile çalışma grupları, benzer amaçlara hizmet etmişlerdir; özellikle Topluluğun sosyal politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında, sosyal taraflar arasında güvene ve karşılıklı anlayışa dayanan bir ortamın oluşturulmasında önemli rol oynamışlardır (Blanpain ve Engels, 1997: 50; Keller, 2003: 417).

1970 yılında Bakanlar Konseyi, Komisyon ve sosyal taraflar arasında diyalogu ve üye ülkelerin iş piyasalarının koordinasyonunu sağlamak amacıyla kurulan İstihdam Daimi Komitesi, AT'de işgücünün istihdam olanaklarını ve çalışma standartlarını yükseltmek amacıyla kurulan ve yönetiminde sosyal tarafların da bulunduğu Avrupa Sosyal Fonu, işçi ve işveren temsilcilerinin yer aldıkları Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi, Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Gerçekleştirme Vakfı, Avrupa İş Güvenliği ve Sağlık Ajansı ise, AT düzeyinde sosyal diyalogu sağlayan ve danışmanlık görevini yerine getiren diğer mekanizmalardır³.

Kısacası 1985 yılına kadar sosyal diyalog, danışmanlık statüsüne sahip bu komiteler ve kurumlar etrafında gelişmiş; sosyal taraflara, danışmanlıktan başka bir görev verilmemiştir. Dolayısıyla bu dönemde sosyal taraflar, AT düzeyinde sosyal politikaların belirlenmesi sürecine dolaylı ve edilgen bir şekilde katılmışlardır.

³ Bu mekanizmalar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Gülmez, M. (2003). **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, ss. 76-79.

2. 1985-1992 Dönemi

1985 yılında Jacques Delors'un Komisyon Başkanlığı'na gelmesiyle birlikte, sosyal diyalog sürecinde yeni bir döneme girilmiştir. Ekonomik başarının ancak sosyal reformlarla gerçekleştirilebileceğine inanan Delors'un başkanlığındaki Komisyon, Topluluk düzeyinde sosyal diyalogun geliştirilmesi amacıyla yeni bir girişim başlatmıştır. Komisyon 31 Ocak 1985 tarihinde Belçika Val Duchesse'de, işçi ve işveren tarafları arasındaki sosyal diyalogu güçlendirmek amacıyla ETUC, UNICE ve CEEP (Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi) ile birlikte üst düzey görüşmelere başlamıştır (Büyüksu, 1997: 86-87). 17.02.1986 tarihinde imzalanan Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşması'na eklenen 118(b) maddesinde ise, Komisyon'un sosyal taraflar arasında Topluluk düzeyinde sosyal diyalogun geliştirilmesi ve tarafların istekleri halinde sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulabilmesi için çaba göstereceği belirtilmiştir. Böylece sosyal taraflara Topluluk düzeyinde bir sosyal politikanın oluşturulmasına katılma imkanı verilmiştir ve Topluluk düzeyinde toplu pazarlık mekanizmasının hukuki dayanakları oluşmaya başlamıştır (Tuncay, 1997: 114; Güzel, 1998: 106). Eş deyişle, Val Duchesse görüşmeleri ile önem kazanan sosyal diyalog süreci, bu madde hükmü ile kurumsallaştırılmıştır.

Val Duchesse'de başlayan görüşmelerde ETUC, UNICE ve CEEP'ten oluşan sosyal taraflar, öncelikle ekonomik büyüme, istihdam ve yatırım sorunlarını ele almışlar ve ilk toplantının sonunda sosyal diyalogun önemini vurgulayan bir deklarasyon yayımlamışlardır. 1987 yılından 1989 yılına kadar geçen süre içinde yeni teknolojilerin uygulanması ve yeni teknolojilere uyum sağlanabilmesi için mesleki eğitim verilmesi konusunda kesintiye uğrayan görüşmeler, Jacques Delors'un gayretleri ile tekrar başlamıştır. 1985 yılında Komisyon'un teşviki ve girişimiyle bir araya gelen sosyal taraflar, daha sonradan Komisyon'u dışarıda bırakarak müzakerelere ve görüşmelere devam etmişlerdir. Bu görüşmeler, uzun yıllar boyunca Topluluk düzeyinde sosyal politikaların belirlenmesine direnç gösteren UNICE ve CEEP'in ETUC ile karşılıklı anlaşma noktasına gelmesi açısından önem taşımaktadır. Sosyal taraflar arasında informal ve gönüllü olarak sürdürülen bu görüşmeler, çeşitli konularda "ortak görüşler" (joint opinions) yayımlanması ile sonuçlanmıştır (Büyüksu, 1997: 85-95).

Taraflar aralarında anlaşarak şu konularda ortak görüş yayımlamışlardır: Eğitim ve motivasyon, bilgilendirme ve danışma (6 Mart 1987), Avrupa'da

mesleki ve coğrafi mobilitenin sağlanması, iş piyasasının geliştirilmesi (13 Şubat 1990), eğitim (19 Haziran 1990), okuldan yetişkinliğe ve çalışma yaşamına geçiş (6 Kasım 1990), yeni teknolojiler, iş organizasyonu ve yeni teknolojilerin iş piyasasına uygulanması (10 Ocak 1991), eğitim imkanlarına ulaşımı etkinleştirici yollar (20 Aralık 1991), mesleki kalifikasyon ve eğitim (13 Ekim 1992), sürekli ve iş yaratıcı gelişim süreci (16 Mayıs 1995) (Blanpain ve Engels, 1997: 343).

Kısacası Val Duchesse görüşmeleriyle başlayan süreçte sosyal taraflar arasındaki sosyal diyalog, bir zorlama olmaksızın gönüllü olarak gelişmiş ve tarafların birçok konuda ortak hareket etme ve ortak görüş bildirme kabiliyetleri kuvvetlenmiştir. Ayrıca tarafların çeşitli konularda yayımladıkları ortak görüşler, Maastricht Antlaşması'ndan sonra imzalanmaya başlanan çerçeve antlaşmaları için de bir oryantasyon ve hazırlık süreci niteliğini taşımıştır.

3. 1992 Yılından Sonraki Dönem

07.02.1992 tarihinde imzalanan ve Avrupa Topluluğu'nu Avrupa Birliği'ne dönüştüren Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması), gerek AB'nin gelişmesi açısından, gerekse AB sosyal politikası açısından yeni bir kilometre taşı oluşturmaktadır. Maastricht Antlaşması ile Topluluk, başlangıçtaki hedefi olan ekonomik bütünleşme ile birlikte, sosyal konularda derinleşmeye ve siyasi birliğe yönelmiştir (Ekonomi, 1997: 33). Ancak Maastricht Antlaşması, İngiltere'nin olumsuz tutumu nedeniyle Avrupa Sosyal Birliği'ni gerçekleştirilememiş ve Antlaşma'ya sosyal politikaya ilişkin hükümler konulamamıştır. Bu nedenle Maastricht Antlaşması'nın eki olan Sosyal Politikaya İlişkin Protokol imzalanarak, AB'de sosyal entegrasyonu sağlama çabalarına hız kazandırılmıştır. Bütün üye ülkelerin imzaladığı Sosyal Politikaya İlişkin Protokol'e dayanarak imzalanan Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma, İngiltere dışında 11 üye ülkeye sosyal politika konusunda yeni düzenlemeler getirme yetkisi vermiştir⁴. 1979-1997 yılında iktidarda olan Muhafazakar Parti'nin izlediği neo-liberal iktisat politikalarının etkisiyle İngiltere, istisnadan yararlanma hakkını (opting out) kullanarak, Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'yı imzalamamış ve bu nedenle 1997 yılına kadar AB sosyal politikasında ikili bir görünüm ortaya çıkmıştır. Mayıs 1997

⁴ 1995 yılında AB'nin Avusturya, Finlandiya ve İsveç'i de içine alacak şekilde genişlemesiyle birlikte Antlaşma, 14 üye ülkeyi kapsamı içine almıştır.

seçimleriyle iktidara gelen “Yeni” İşçi Partisi’nin⁵ istisnadan yararlanma hakkını sona erdirmeye kararı alması ile birlikte İngiltere de, Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma’yı imzalamıştır. Bu şekilde tüm AB üyesi ülkelerin kabul ettiği Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma’nın Maastricht Antlaşması’na eklenmesi gündeme gelmiştir. 1997 yılında ise Sosyal Politikaya İlişkin Protokol lağvedilerek ilgili Antlaşmanın hükümleri, Amsterdam Antlaşması ile birlikte AT’yi kuran Antlaşma’ya dahil edilmiştir (md.136-145). Böylece Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma’nın Topluluk hukukuna entegrasyonu sağlanmıştır (İKV, 2003: 181).

Protokol’e bağlı olarak imzalanan Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma’da, 31 Ekim 1991 tarihinde ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanan Ortak Antlaşma (Joint Agreement) önemli ölçüde benimsenmiştir (Neal, 1999: 23). Val Duchesse görüşme sürecinin devamı olarak görülen Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma, iki konuda çok büyük önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, nitelikli oy çokluğu ile karar alma imkanının ve Birliğin sosyal politika alanındaki norm koyma yetkisinin artmasıdır. Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma’dan önceki dönemde işçi sağlığı ve iş güvenliği dışındaki her konuda oy birliği ile karar alınmaktaydı. Dolayısıyla sosyal politikayla ilgili tüm konularda her üye ülke veto hakkına sahip olduğu ve özellikle İngiltere veto hakkını hemen hemen tüm konularda kullandığı için, AB düzeyinde sosyal politika ile ilgili hiçbir düzenleme yapılamamaktaydı. Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma ile nitelikli oy çokluğu ile karar verilecek konular arttırılarak İngiltere bir anlamda by-pass edilmiş ve AB sosyal politikasına işlerlik kazandırılmıştır⁶.

⁵ Tony Blair’in İşçi Partisi başkanı olmasıyla birlikte, partide modernleşme hareketi başlamıştır. 1995 yılında yapılan kurultayda Tony Blair, yeni bir İngiltere yaratmak için, “Yeni” bir İşçi Partisi’ne gerek olduğunu ifade etmiş ve “üçüncü yol” politikaları uygulanmaya başlamıştır (Yalman, 1999: 56-67).

⁶ Nitelikli oy çokluğunu gerektiren konular şunlardır: Çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak için çalışma ortamının düzeltilmesi, çalışma koşulları, işçi sağlığı ve iş güvenliği, işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması, iş piyasasında kadın ve erkekler arasında fırsat ve muamele eşitliğinin sağlanması, iş piyasasından dışlanmış kişilerin mesleki açıdan yeniden iş piyasasına entegrasyonu.

Oy birliğini gerektiren konular şunlardır: Sosyal güvenlik ve sosyal koruma, iş güvencesi, birlikte karar alma dahil, işçi ve işverenin kolektif çıkarlarının savunulması, Birlik topraklarında ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları, Sosyal Fon’a ilişkin hükümlere aykırı olmamak kaydıyla istihdamın teşvik edilmesi ve çalışma imkanlarının artırılması konularında maddi katkılar.

Ücretler, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt uygulamalarına ilişkin konular ise, Birliğin yetki alanı dışında bırakılmıştır.

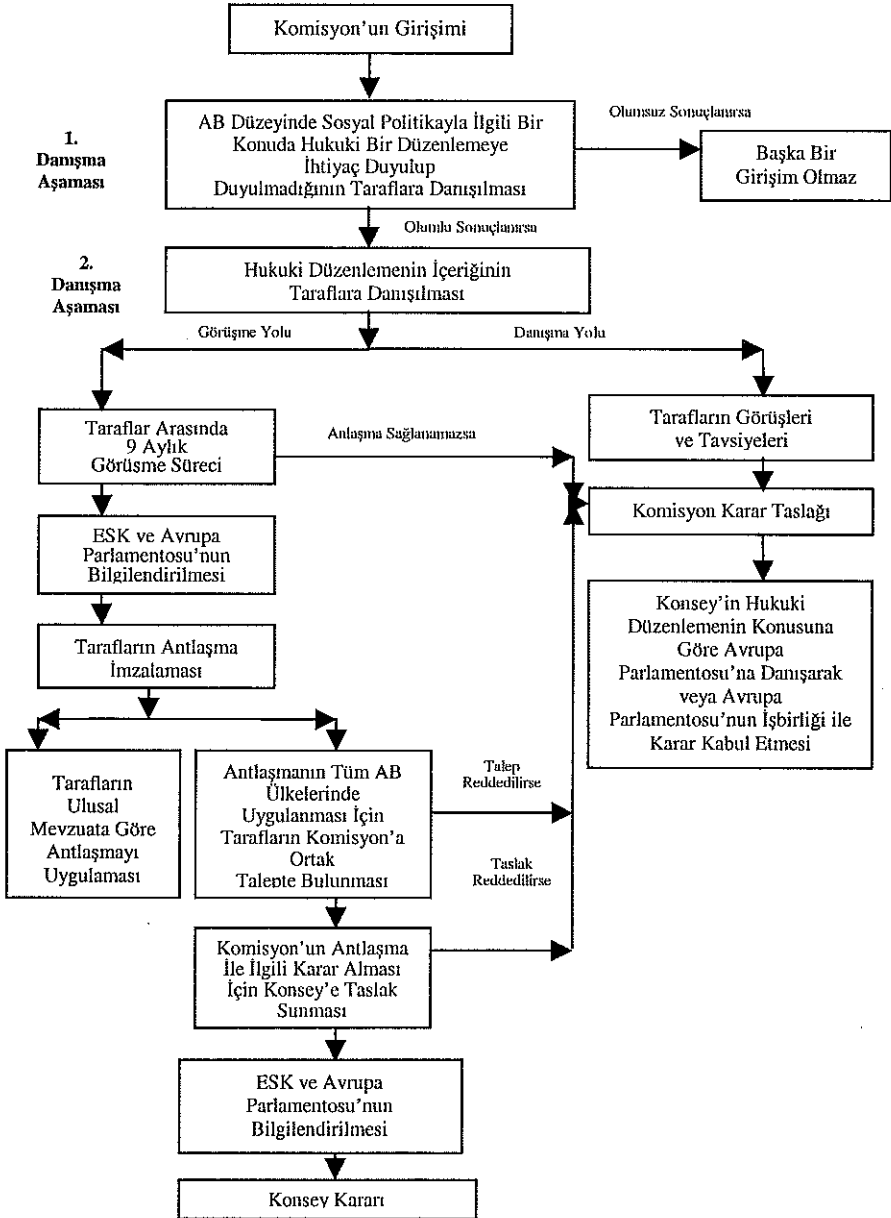
Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'nın getirdiği ikinci büyük yenilik ise, sosyal taraflara sosyal diyalog yoluyla Birliğin sosyal alandaki yasama faaliyetlerine katılma yetkisi verilmesidir. Eş deyişle Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma ile, sosyal politika alanında karar alma sürecinde neo-korporatist bir döneme girilmektedir (Betten, 1998: 250)⁷. Böylelikle firmalar düzeyinde “mikrokorporatizm”, sektörler düzeyinde “mezzokorporatizm” ve ulusal düzeydeki “makrokorporatizm”in üzerinde yer alan “uluslararası korporatizm” adı altında yeni bir korporatizm düzeyinin varlığından söz etmek mümkün hale gelmektedir⁸.

Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'nın 3. ve 4. maddelerinde Komisyon'a AB düzeyinde sosyal taraflar arasında diyalogun geliştirilmesi için görev verilmekte ve sosyal taraflara AB düzeyinde sözleşme yapma imkanı sağlanmaktadır. Antlaşma'nın 3. maddesine göre Komisyon, sosyal politika konusunda taslak hazırlamadan önce tarafların görüşlerini almakta; mevzuatın tavsiye edilebilir olduğu kanısına varırsa, hazırlanmakta olan mevzuat teklifinin tüm içeriği hakkında tarafların tekrar görüşlerini ve gerektiği takdirde tavsiyelerini almaktadır. Eş deyişle sosyal taraflar, hem Komisyon'un belirli bir konuda teklif getirip getirmeyeceğine, hem de teklifin içeriğine ilişkin olarak söz hakkına sahip olmaktadır. Ancak sosyal taraflar anlaştıkları takdirde, konuyu kendi aralarında düzenlemek üzere sosyal diyalog sürecini başlatabilmektedir. Bu girişimler, Komisyon'un faaliyetlerini en fazla 9 ay kesintiye uğratmaktadır. 9 aylık süre içinde taraflar, bir sözleşme imzalayarak süreci tamamlayabilmektedir. İmzalanan sözleşme, sosyal taraflarca üye ülkelerdeki usullere göre yürürlüğe girebildiği gibi, sosyal tarafların ortak talepleri üzerine Bakanlar Konseyi kararı ile de yürürlüğe girebilmektedir (Ulucan, 1997: 58-59; Tekinalp, vd, 1997: 512; TİSK, 1999: 11-12; Blanpain, 2001: 160). AB'ye üye ülkelerin doğrudan seçilen temsilcilerinden oluşan Avrupa Parlamentosu ise, bu sürecin dışında bırakılmaktadır (Şekil 2).

⁷ Neo-korporatizm, birbiriyle yakından ilişkili üç temel bileşenden oluşmaktadır. İlk bileşen, belirli bir alanda uzmanlaşmış, hiyerarşik bir örgütsel yapının ve üyeleri üzerinde tekeli güce sahip çıkar gruplarının varlığıdır. İkinci bileşen, farklı çıkar grupları arasında kurulan işbirliği ve diyalog iken; üçüncü bileşen, bu çıkar gruplarının siyaset oluşumuna ve karar alma süreçlerine dahil edilmesidir. Neo-korporatizm konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Makal, A. (1998). “Korporatizm”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*. Cilt:2, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.289-291.

⁸ Korporatizmin düzeyleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz: Çetik, M. ve Akkaya, Y. (1999). *Türkiye'de Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı, ss.31-32.

Şekil 2: Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'ya Göre Sosyal Tarafların AB Düzeyinde Yasama Sürecine Katılımı



Kaynak: Blanpain ve R., Engels, C. (1997). *European Labour Law*. The Hague: Kluwer Law International, s.97'deki şekilden yararlanılarak çizilmiştir.

Sosyal tarafların yasama sürecine katılmaları için Komisyon'un teklifini beklemek zorunda olup olmadıkları veya böyle bir teklif olmadan da görüşmelere başlayıp başlayamayacakları ise tartışılan konulardan birisidir. Sosyal taraflar Komisyon'un teklifi olmadan bir antlaşma imzalarsa, bu antlaşma Topluluk hukuku kapsamına girmemektedir. Tarafların imzaladıkları antlaşmanın Topluluk mevzuatına girebilmesi için bu konuda Komisyon'un mutlaka bir teklifte bulunması ve Bakanlar Konseyi'nin de karar vermesi gerekmektedir. Komisyon'un teklifi olmaksızın taraflar arasında yapılan bir antlaşma, ancak Topluluğun sosyal politika alanındaki yasal düzenleme gündemini belirleyebilmektedir. Bir başka deyişle sosyal taraflar, yalnızca Komisyon'un teklifte bulunduğu konu üzerinde bir antlaşma imzalayarak yasama sürecine katılabilmektedir. Hatta bu durum, sosyal tarafların Komisyon'un teklifini çalmaları (hijack) şeklinde nitelendirilmektedir (Betten, 1998: 250-251).

Yasama sürecine katılacak sosyal tarafların kimlerden oluştuğu ise, üzerinde sıkça tartışmaların yaşandığı bir diğer konudur. 1993 yılında Komisyon tarafından yayımlanan tebliğde (communication) sosyal tarafları temsil eden yaklaşık 30 örgütün ismi yer almakla birlikte, AB düzeyinde yasama sürecine yalnızca ETUC, UNICE ve CEEP katılabilmektedir. Bu nedenle sosyal tarafların yasama sürecine katılmalarında ETUC, UNICE ve CEEP için adeta bir kapalı işyeri koşulunun (closed-shop clause) uygulandığı iddia edilmektedir. Ayrıca bu üç örgütün Birlik düzeyinde işçi ve işverenlerin çoğunluğunu temsil etmediği için, sosyal tarafların yasama sürecine demokratik bir şekilde katılmadıkları ileri sürülmektedir (Betten, 1998: 253-254). Nitekim UEAPME (Avrupa Zanaat, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Birliği), 1998 yılında sosyal taraf olarak tanınarak AB düzeyinde yapılan toplu görüşmelere katılabilmek istemiyle Avrupa Adalet Divanı'na başvurmuştur. Ancak Adalet Divanı, UNICE'nin küçük ve orta ölçekli işletmeleri de temsil ettiğini ileri sürerek, UEAPME'nin istemini reddetmiştir (Blanpain, 2001: 160-161).

Kısacası Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma ile Komisyon'a sosyal taraflar arasındaki diyalogu geliştirmesi için görev verilirken, taraflara da AB karar alma sürecinde yer verilmiş ve Birlik düzeyinde yapılacak sözleşmelerin yasal dayanağı oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu dönemde sosyal taraflar, sosyal diyalog sürecinde edilgen değil, etkin bir rol üstlenmişlerdir. Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'nın imzalanmasını takip eden günlerde, Ekim 1992'de UNICE, ETUC ve CEEP'den oluşan ve sosyal politika, makro-ekonomik konular ve istihdam konusunda danışmanlık görevini yerine getiren AB düzeyinde bir Sosyal Diyalog Komitesi oluşturulmuştur. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise, sektörel düzeyde sosyal diyalogu güçlendirmek amacıyla yeni bir

yapılanma arayışı içine girilmiştir. 20 Mayıs 1998 tarihinde Komisyon, ortak komitelerin ve informal çalışma gruplarının yerine sektörel diyalog komitelerinin kurulması için bir karar (1998/500/EC) kabul etmiştir. Böylece AB düzeyindeki sektörel sosyal diyalog sürecinde de yeni bir döneme girilmiştir⁹. 1998 yılında kabul edilen kararlar birlikte, daha önceleri sektörel düzeyde faaliyet gösteren ortak komitelerin ve çalışma gruplarının yerini sektörel diyalog komiteleri almıştır (Tablo 1). Karara göre, ortak komitelerin görevlerine paralel bir şekilde, sektörel diyalog komitelerinin danışma ve sosyal diyalogu geliştirme olmak üzere iki görevi vardır (Gülmez, 2003, s. 82). Günümüzde 27 sektörel diyalog komitesi faaliyette bulunmaktadır. Bazı sektörel görüşmeler başarısızlıkla sonuçlansa da, AB düzeyinde olduğu gibi sektörel düzeyde de, sosyal tarafların kendilerini ilgilendiren konularda ortak karar verme isteklerinin yüksek olduğu görülmektedir (Koray, 2002: 261).

Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'da öngörülen sosyal tarafların AB'nin yasama sürecine katılma imkanı ise, 1995 yılından bu yana, imzalanan çerçeve antlaşmalarla uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Sosyal taraflar (ETUC, UNICE ve CEEP);

- 1995 yılında Ebeveyn İzni –Ailevi Sebeplerle İzin- (Parental Leave),
- 1997 yılında Kısmi Çalışma (Part-Time Work),
- 1999 yılında Belirli Süreli Çalışma (Fixed-Term Work),
- 2002 yılında Tele Çalışma (Tele-Work)¹⁰

konularında çerçeve antlaşmalar (framework agreements) imzalamış 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 kavuşmuştur¹¹. Tele çalışma ile ilgili antlaşma ise, direktif olarak uygulamaya geçmemiş ve Şekil 2'deki ikinci yol takip edilmiştir. Bir

⁹ AB düzeyinde sektörel sosyal diyalog süreci konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Keller, B. (December 2003). "Social Dialogues-The State of the Art a Decade After Maastricht". *Industrial Relations Journal*. ss. 417-423.

¹⁰ Tele Çalışma Çerçeve Antlaşması'nda ETUC, UNICE ve CEEP'nin yanı sıra UEAPME, Avrupa Profesyonel ve Yönetici Çalışanları Konseyi (EUROCADRES) ve Avrupa Yönetici Çalışanları Konfederasyonu (CEC) de sosyal taraf olarak yer almıştır.

¹¹ Ebeveyn izni ile ilgili direktif 1996 yılında (1996/34/EC) çıkarılmış; ancak İngiltere'nin istisnadan yararlanma hakkını sona erdirmeye kararından sonra İngiltere'yi de kapsayacak şekilde 1997 yılında yeni bir direktif (1997/75/EC) çıkarılmıştır. 1997 yılında çıkarılan kısmi çalışma ile ilgili direktif (1997/81/EC) de, İngiltere'yi kapsayacak şekilde 1998 yılında çıkarılan bir direktif ile (1998/23/EC) genişletilmiştir. Belirli süreli çalışmaya ilişkin direktif (1999/70/EC) ise, 1999 yılında çıkarılmıştır.

başka deyişle 2002 yılında imzalanan tele çalışma ile ilgili çerçeve antlaşma, AB düzeyindeki sosyal diyalog sürecinde bir ilk oluşturmuş; taraflar, çerçeve antlaşmanın Bakanlar Konseyi tarafından direktif olarak kabul edilmesi için herhangi bir talepte bulunmamışlardır. Dolayısıyla antlaşma, yalnızca imzacı tarafları bağlayıcı bir nitelik taşımakta ve her ülkenin ulusal mevzuatına göre uygulanmaktadır. Ancak AB üyesi ülkelerde endüstri ilişkileri uygulamaları birbirinden önemli ölçüde farklılık gösterdiği ve AB düzeyinde yasal olarak bağlayıcı bir düzenleme yapılmadığı için tele çalışma ile ilgili çerçeve antlaşmanın üye ülkelerde kusursuz bir şekilde uygulanıp uygulanmayacağı konusunda özellikle ETUC'un bazı çekinceleri bulunmaktadır. (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/eu0207204f.html-12.03.2004>).

İmzalanan ilk çerçeve antlaşma olan Ebeveyn İzni Çerçeve Antlaşması'nda, çalışan ebeveynin aile ve iş hayatı sorumluluklarının uzlaşmasını kolaylaştırmaya ilişkin asgari standartlar belirlenmiştir. Bu antlaşma özellikle, bir çocuğun doğması veya evlat edinilmesi halinde çocuğun bakımı için kadın işçinin yanı sıra erkek işçiye de en az 3 ay boyunca izin verilmesini düzenleyen 2. maddesi ile kamuoyunun dikkatini çekmiştir. Daha sonra imzalanan çerçeve antlaşmalar ise, kısmi çalışma, belirli süreli çalışma ve tele çalışma ile ilgili genel ilkeleri ve asgari koşulları belirlemeyi, işletmelerin rekabet güçlerini arttırabilmeleri için duydukları esneklik ihtiyaçlarını karşılamayı, çalışanlara bazı güvenceler sağlamayı ve AB'nin son yıllardaki en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından olan işsizlikle mücadele için yeni istihdam imkanlarına katkıda bulunmayı hedeflemiştir (TİSK, 1999: 43).

Sektörel düzeyde ise ilk çerçeve antlaşma, 24 Temmuz 1997 yılında imzalanmıştır. Tarım sektöründe EFA (Tarım İşçileri Sendikaları Avrupa Federasyonu) ile COPA (Avrupa Tarım Örgütleri Komitesi) arasında imzalanan "AB Üyesi Ülkelerde Tarım Sektöründe Ücretli İstihdamın Geliştirilmesi ile İlgili Tavsiye Çerçeve Antlaşması", AB üyesi ülkeleri doğrudan bağlamamaktadır. Söz konusu çerçeve antlaşma, AB üyesi ülkelerde tarım sektöründe ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde yapılacak toplu görüşmeler için tavsiye niteliği taşımaktadır (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/09/feature/eu9709145f.html-09.02.2004->). Ancak 1999 yılında deniz taşımacılığı sektöründe ve 2000 yılında sivil havacılık sektöründe sosyal tarafların çalışma süreleriyle ilgili imzaladıkları antlaşmalar, Şekil 2'de gösterilen süreçten geçilerek direktiflere (1999/63/EC ve 2000/79/EC) dönüştürülmüştür

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2003/ke4702397_en.pdf -17.02.2004).

Görüldüğü üzere 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ve eki olan Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma, AB düzeyinde sosyal politikaya yeni bir ivme kazandırmıştır. Sosyal politika alanında sosyal diyalogun ve katılımın önem kazandığı yeni bir döneme girilmiştir. Artık AB düzeyinde yasama süreci içinde sosyal tarafların yalnızca görüş ve tavsiyeleri alınmamakta; aralarında anlaşmaları durumunda sosyal taraflar, doğrudan karar alma sürecine katılabilmektedir. Dolayısıyla, sosyal taraflar Birliğin katı hukuki düzenlemelerinin (hard law) oluşturulmasında önemli bir araca sahip olmakta ve böylelikle “pazarlıklı yasama” (loargained legislation) süreci olarak da adlandırılabilir yeni bir kavram ve süreç ortaya çıkmaktadır (Sadowski, Ludewig, Turk, 2003, s. 463). Ayrıca Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma, Bakanlar Konseyi’ne sosyal politika alanında asgari koşulları belirlemek üzere direktif çıkarma yetkisi verirken, oybirliği ile alınacak kararların kapsamını da daraltmaktadır. Böylece AB’nin sosyal politikalar konusunda bağlayıcı norm koyma alanı genişlemektedir.

23-24 Mart 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi’nde de AB’nin istihdamı güçlendirmeye ve bilgi üzerine kurulu bir ekonomi çerçevesinde ekonomik reform ve sosyal uyumu gerçekleştirmeye yönelik yeni stratejisi (Lizbon Stratejisi) tanımlanmıştır¹². Komisyon, 10 yıl içinde Avrupa’nın dünyanın en güçlü, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomiye sahip olacağını; sosyal diyalogun ise, Avrupa’nın rekabet gücünün artırılmasında ve dayanışmanın sağlanmasında önemli bir rol üstlendiğini ifade etmiştir (İKV, 2003: 139; http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2003/ke4702397_en.pdf -17.02.2004-).

III. Çerçeve Antlaşmalar: Merkezi Endüstri İlişkilerine Geri Dönüş Süreci mi?

1980’li yıllardan sonra hız kazanan küreselleşme süreci, ülkelerin yalnızca siyasi ve ekonomik sistemlerini değil, endüstri ilişkileri sistemlerini de yakından etkilemekte; işletmeler, endüstriler ve ülkeler için rekabet gücünü ön plana çıkarmaktadır. Ulusal pazarın yanı sıra uluslararası pazarda da artan

¹² Lizbon stratejisi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: TİSK. (2001). *Avrupa Birliği’nin Sosyal Politika Gündemi*. Ankara:TİSK Yayın No:206.

rekabet, değişen koşullara kısa sürede uyum sağlanması için esnekliği gerekli kılmaktadır. Bu nedenle özellikle 1990'lı yıllardan itibaren katı hukuki düzenlemeler yumuşatılmakta, makro politikalardan ziyade mikro politikalar önem kazanmakta, endüstri ilişkileri merkezden uzaklaşmaktadır. Uygulanan yeni insan kaynakları stratejileri ve yaratılan örgüt kültürü ile çalışanların işletmeye olan bağlılıkları ve aidiyet duyguları güçlenmekte ve işletmeler, günümüz endüstri ilişkileri sisteminin merkezi haline gelmektedir. Dolayısıyla son yıllarda piyasadaki değişikliklere daha çabuk uyum sağlayan ve çalışanların taleplerini daha iyi karşılayan işyeri/işletme düzeyinde toplu pazarlıklara doğru bir kayış yaşanmaktadır. Hatta işyeri/işletme düzeyinde ilişkiler de, kolektif ilişkilerden bireysel ilişkilere, kolektif çözüm yollarından esnek uygulamalara ve bireyselliğe doğru değişmektedir (Koray, 1994: 90). Bir başka ifadeyle, endüstri ilişkilerinde 1980'li yıllardan itibaren işçi ve işveren arasındaki çatışmayı ve bu çatışmayı çözmek için kullanılan toplu pazarlığı merkez alan çoğulcu yaklaşımdan; işçi ve işverenlerin çıkarlarının aynı yönde olduğu, bu nedenle sendika ve toplu pazarlığın çatışmayı çözen değil, çatışmaya neden olan mekanizmalar olduğunu ileri süren tekilci yaklaşıma doğru bir kayış yaşanmaya başlamıştır. Tekilci yaklaşımın önem kazanması ile birlikte son yıllarda, örgütlerde gereksiz bir çatışmaya ve uyuşmazlığa neden olduğu için anti-sosyal mekanizmalar olarak değerlendirilen sendikalardan ve toplu pazarlıktan mümkün olduğu ölçüde uzak durulmaktadır (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2004: 54-56).

Tüm dünyada ve özellikle Avrupa ülkelerinde endüstri ilişkileri merkezden uzaklaşırken ve tekilci yaklaşıma doğru bir kayış yaşanırken, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ve eki olan Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma ile sosyal taraflara AB düzeyinde antlaşma yapmalarına imkan verilmiştir. ETUC, UNICE ve CEEP çerçeve antlaşmalar imzalayabildikleri gibi, bu antlaşmalar Bakanlar Konseyi kararı ile AB mevzuatına da girebilmektedir. Bu bağlamda küreselleşmeyle birlikte endüstri ilişkilerinde görülen merkezden uzaklaşma eğilimi ile 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren AB düzeyinde imzalanan çerçeve antlaşmalarının bir tezat oluşturup oluşturmadığı akla gelmektedir.

1995 yılından bu yana imzalanan dört çerçeve antlaşma incelendiğinde, antlaşmaların çok detaylı olmayan ve genel hükümler içerdiği görülmektedir. Nitekim Ebeveyn İzni Çerçeve Antlaşması 4, Kısmi Çalışma Çerçeve Antlaşması 6, Belirli Süreli Çalışma Çerçeve Antlaşması 8 ve Tele Çalışma Çerçeve Antlaşması da yalnızca 12 maddeden oluşmaktadır. İmzalanan üç

çerçeve antlaşmanın hukuki statüsü Bakanlar Konseyi tarafından direktif olarak kabul edildiği ve direktiflerin uygulanmasında da esnek prosedürler getirildiği için, üye ülkeler antlaşmaların uygulanması konusunda geniş bir yetki ve hareket alanına sahip olmaktadır. Bir başka ifadeyle üye ülkeler, antlaşmalardaki asgari koşulları belirleyen hükümleri ihlal etmemek kaydıyla, ulusal mevzuatlarında diledikleri şekilde düzenleme yapabilmektedir. Tele çalışma ile ilgili olan çerçeve antlaşma ise, direktif olarak kabul edilmediği için yalnızca imzacı sosyal tarafları ve onların üyelerini bağlamaktadır. Bu nedenle taraflar, ilgili antlaşmayı kendi ulusal mevzuatlarına göre uygulamaktadır.

İmzalanan çerçeve antlaşmaların gerçek anlamda AB düzeyinde toplu iş sözleşmeleri olduğunu söylemek doğru değildir. Çünkü kabul edilen çerçeve antlaşmaların amacı, AB'nin hukuki düzenleme yapmayı düşündüğü bir konuda sosyal tarafların anlaşarak yasama sürecine katılmalarını sağlamaktır (Blanpain, 2001: 174). Bir başka deyişle, Komisyon'un girişimi olmaksızın tarafların herhangi bir konuda imzaladıkları antlaşma, AB üyesi ülkeleri bağlamamakta; yalnızca taraf örgütlerin üyeleri için yol gösterici bir antlaşma niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla sosyal taraflar, kendi inisiyatifleriyle değil; ancak Komisyon'un inisiyatifiyle tüm AB üyesi ülkeleri bağlayıcı bir çerçeve antlaşma imzalayabilmektedir. Kısacası son yıllarda endüstri ilişkilerinde merkezden uzaklaşma eğilimiyle bir tezat oluşturuyor gibi görünse de imzalanan çerçeve antlaşmalar, AB düzeyinde kabul edilen toplu iş sözleşmesi niteliği taşımamaktadır. Bu antlaşmalar, yalnızca sosyal taraflar arasındaki diyalogu güçlendiren ve tarafların yasama sürecine katılımlarını sağlayan bir mekanizmadır. Eş deyişle Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma'nın 4(1) maddesinde ve Maastricht Antlaşması'nın 118(b) maddesinde geçen sosyal diyalog kavramından, sosyal tarafların AB düzeyinde toplu iş sözleşmeleri görüşmeleri yapabileceği sonucuna ulaşmak doğru değildir. Zira söz konusu antlaşmaların ilgili hükümleri, sosyal taraflara AB düzeyinde özerk olarak kural koyma yetkisi vermediği gibi, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi de vermemektedir (Ulucan, 1997: 59). Dolayısıyla çerçeve antlaşmalar, AB düzeyinde imzalanan toplu iş sözleşmeleri olarak nitelendirilemeyeceği gibi; bu antlaşmalara bakarak Avrupa endüstri ilişkileri sisteminde yeniden merkeze doğru bir kayış yaşandığını söylemek de mümkün değildir. Ayrıca Birlik düzeyinde toplu pazarlıklara ilişkin kuralların hukuk tekniği açısından yetersiz olması, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi kavramının Birlik ülkeleri için benzer bir içeriğinin bulunması, sosyal tarafların temsil yeteneği sorununun

olması ve Avrupa sendikal örgütlerinin, üyeleri arasında yalnızca eşgüdümleyici rol oynaması nedeniyle Birlik düzeyinde toplu pazarlığın gerçekleşmesi de epeyce güç görünmektedir (Gülmez, 2003, ss. 125-128).

AB düzeyinde sosyal diyaloga, işçi ve işveren taraflarının yaklaşımları ise farklılık göstermektedir. Maastricht Antlaşması'ndan sonraki dönemde, AB düzeyinde yasama sürecinde söz hakkına sahip olarak konularını güçlendirmeye çalışan işçi sendikalarının, son on yıllık döneme bakıldığında, sosyal diyalog süreci konusunda ağırlıklı olarak ulusal bir bakış açısına sahip olduğu görülmektedir. Bu bakış açısının temelinde, AB ülkelerinde farklı siyasi, kültürel ve sosyo-ekonomik yapı içinde gelişim gösteren işçi sendikalarının sosyal diyalog konusunda benzer beklenti ve yaklaşımları sergilememeleri yatmaktadır. Ayrıca örgütlenme özgürlüğü, ücret, göç, yoksulluk, sosyal dışlanma, toplu mücadele hakkı gibi işçi sendikalarının öncelik verdiği konuların sosyal diyalog sürecinde yer almaması da AB düzeyindeki diyalogun etkinliğini azaltmaktadır (Selamoğlu, 2004: 217).

Rekabet güçlerini arttırmak için özellikle esnekliğin ve işyeri/işletme düzeyinde endüstri ilişkilerinin önemini her fırsatta vurgulayan işverenlerin ise, AB düzeyinde antlaşma yapmaya niçin istekli oldukları da üzerinde düşünülmesi gereken bir başka konudur. İşçi tarafının UNICE'yi pazarlık masasına oturtacak yeterli gücü yoktur. Ancak özellikle Komisyon'dan gelen siyasi baskılar, işçi tarafının UNICE karşısındaki pazarlık gücünü arttırmaktadır. Bir başka ifadeyle Demokles'in kılıcını başının üzerinde hisseden UNICE, Komisyon ve Bakanlar Konseyi'nin getireceği katı ve detaylı hükümler içeren hukuki düzenlemeler yerine, işçi tarafıyla birlikte yasama sürecine doğrudan katılmayı tercih etmektedir (Blanpain, 2001: 173)¹³. UNICE, bu yolla Komisyon ve Bakanlar Konseyi'nin yasama yetkisini bir ölçüde sınırlamayı amaçlamaktadır. İşçi sendikalarının son yıllarda hızla güçlerini ve etkinliklerini kaybetmeleri karşısında ise ETUC, AB düzeyinde sosyal taraf rolünü güçlendirmek amacıyla yasama sürecine katılmaktadır. Kısacası sosyal taraflar, amaçları farklı olmakla birlikte, çerçeve antlaşmalar imzalayarak AB düzeyinde hukuk yapma sürecine katılma konusunda birleşmektedir (Blanpain ve Engels, 1997: 116-117). Böylece sosyal taraflar artık birbirleriyle görüş alışverişi yapmanın ve lobi faaliyetlerinde bulunmanın ötesine geçerek, sosyal diyalog sürecinde etkin ve yapıcı bir şekilde rol almaktadır.

¹³ Bu nedenle sosyal taraflar arasında AB düzeyinde yapılan görüşmelere "Demokles Pazarlığı" (Damocles Bargaining) adı verilmektedir.

IV. SONUÇ

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile siyasi entegrasyon süreci içine giren AB'de sosyal entegrasyonun sağlanması, özellikle genişleme süreci içinde, çok kolay görünmemektedir. Ancak AB'ye üye ülkelerin endüstri ilişkileri sistemlerinin ve sosyal politikalarının uyumlaştırılmasında sosyal diyalog kilit bir önem taşımaktadır. Özellikle Sosyal Politikaya İlişkin Antlaşma ile birlikte sosyal taraflar, sosyal diyalog süreci içinde çok daha yapıcı ve aktif bir rol üstlenerek, AB düzeyinde yasama sürecine doğrudan katılabilmektedir. Kısacası 1990'lı yıllardan itibaren sosyal tarafların etkinlik ve güç kazandığı sosyal diyalog vasıtasıyla AB düzeyinde tek bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturmak mümkün değilse de; "Avrupa Toplum Modeli" idealine yaklaşmak mümkündür.

Avrupa Birleşik Devletleri niteliği değil, yalnızca Avrupa Devletler Birliği niteliği taşıyan AB'de sosyal politika alanındaki birçok konu, subsidiarite (yetki ikamesi) ilkesi gereğince, halen üye ülkeler düzeyinde ele alınmaktadır. Ancak ekonomik ve parasal birlik ile yeni bir ivme kazanan entegrasyon süreci içinde, sosyal alanda da birliğin sağlanıp sağlanamayacağı son zamanlarda tartışılan konuların başında gelmektedir. AB'nin gelişmiş kanadını oluşturan üye ülkelerin temelinde yer alan ve son yıllarda çözülmekte olan sosyal refah devleti anlayışı, diğer üye ülkelere bir model oluşturmaktadır. Ancak genişleme sürecinin beraberinde getirdiği farklılaşma karşısında AB düzeyinde sosyal modelin idamesini sağlamak, AB düzeyinde ekonomik entegrasyonu sağlamaktan çok daha zordur. Bu bağlamda genişleme süreciyle birlikte homojen bir yapıdan uzaklaşarak farklılaşan AB'de "Avrupa Toplum Modeli"nin yaygınlaştırılarak güçlenmesinde sosyal diyalog önemli bir rol oynamaktadır.

AB'ye tam üye olma yolunda ilerleyen Türkiye'de ise, yasal bazı düzenlemelerle kurulan çeşitli kurumlar vasıtasıyla yürütülmeye çalışılan sosyal diyalog, tabandan gelen bir inisiyatif sonucu oluşmadığı için sağlam temellere dayanmamaktadır. Türkiye'de ulusal düzeyde etkin bir sosyal diyalogun ve "Avrupa Toplum Modeli"ne entegrasyonun sağlanabilmesi için, öncelikle işyeri ve işkolu düzeyinde sosyal taraflar arasındaki sosyal uyumun ve işbirliğinin oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Betten, L. (1998). "The Role of Social Partners in the Community's Social Law-Making: Participatory Democracy or Furthering the Interests of Small Elites". **Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century**. (Ed. C. Engels, M. Weiss). The Hauge: Kluwer Law International, ss.239-260.
- Blanpain, R. (2001). "The European Union and Employment Law". **Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies**. (Ed. R. Blanpain, G. Engels; G. Bamber). The Hague: Kluwer Law International, ss.157-183.
- Blanpain, R. ve Engels, C. (1997). **European Labour Law**. The Hauge: Kluwer Law International.
- Büyükcüoğlu, A.R. (1997). **Avrupa Birliği ve Sosyal Boyutu**. İstanbul: Der Yayınları.
- Çetik, M. ve Akkaya, Y. (1999). **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- Ekonomi, M. (1997). "Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları". **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**. Ankara: Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, ss.33-46.
- Gülmez, M. (2003). **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu.
- Güzel, A. (1998). "Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye". **Metin Kutal'a Armağan**. Ankara: Tühis, ss.99-127.
- İKV. (2003). **AB ve Türkiye-AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi**. İstanbul: İKV Yayınları No:172.
- Kağnıcıoğlu, D. ve Uçkan, B. (2004). **Endüstri İlişkileri**. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No:1573 Açıköğretim Fakültesi Yayın No:829.
- Keller, B. (December 2003). "Social Dialogues-The State of the Art a Decade After Maastricht". **Industrial Relations Journal**. ss. 411-429.
- Koray, M. (1994). **Değişen Koşullarda Sendikacılık**. İstanbul: Tüses.
- Koray, M. (2001). "Küreselleşen Dünyada Avrupa Modeli'nin Sınırları ve Sorunları: Refah Devleti Nereye?". **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**. Cilt:9, Sayı:2, ss.9-43.
- Koray, M. (2002). **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**. İstanbul: Tüses.
- Kutal, M. (2000). "Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu". **Nusret Ekin'e Armağan**. Ankara: Tühis, ss.55-70.
- Makal, A. (1998). "Korporatizm" , **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**. Cilt: 2, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.289-291.
- Neal, A.C. (1999). **European Labour Law and Social Policy**. The Hauge: Kluwer Law International.
- Sadowski, D., Ludewig O., Turk Florian. (2003). "Europeanization of Collective Bargaining". **International Handbook of Trade Unions**. (Ed. J.T. Addison, C. Schnabel). Northampton: Edward Elgar Publishing, ss. 461-501.

- Selamoğlu, A. (2004). "Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları". **AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri**, (Ed. A. Hekimler). İstanbul: Beta, ss. 191-224.
- Tekinalp, G. ve Tekinalp, Ü. vd. (1997). **Avrupa Birliği Hukuku**. İstanbul: Beta Yayınevi.
- TİSK. (1999). **AB'de Sosyal Taraflar Arasındaki Anlaşmalar ve Türk Mevzuatı Açısından Değerlendirme**. Ankara: TİSK İnceleme Yayınları:25.
- TİSK. (2001). **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi**. Ankara:TİSK Yayın No:206.
- Tuncay, A.C. (1997). "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları". **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**. Ankara: Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, ss.87-131.
- Ulucan, D. (1997). "Maastricht Antlaşmasından Sonra Birliğin Sosyal Politikası ve Geleceği". **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**. Ankara: Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, ss.49-62.
- Yalman, G. (1999). "Avrupa Sosyal Demokrat Partilerinin Siyasal ve İdeolojik Yönelimlerindeki Değişimler: İngiliz İşçi Partisi Örneği" **İktisat Dergisi**. Ağustos-Eylül., ss.56-67.
- http://europa.eu.int/institutions/eesc/index_en.htm- 09.02.2004-
- <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/02/feature/eu9702102f.html>- 09.02.2004-
- http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2003/ke4702397_en.pdf -17.02.2004-
- <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/09/feature/eu9709145f.html>- 09.02.2004-
- <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/eu0207204f.html>- 12.03.2004-