

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ULUSALÜSTÜ TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ DÜŞÜNCESİ

(THE IDEA OF TRANSNATIONAL COLLECTIVE BARGAINING
IN THE EUROPEAN UNION)

Araş. Gör. İrem Yayvak Namli*

ÖZ

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması düşüncesi, uzun yıllardır Avrupa Birliği sınırları içinde tartışmalara neden olmaktadır. Fakat hukuki temelden yoksunluk ve ulusal ve uluslararası sosyal tarafların bu konuda istekli olmamaları nedeniyle, henüz somut bir düzenleme yapılamamıştır. Buna karşılık tüm olumsuz söylemlere rağmen, her geçen gün Avrupa çapında ulusalüstü toplu iş sözleşmesi politikasının benimsenmesini savunanların sayısı artış göstermektedir. Hatta bu konuda bir de rapor hazırlanmıştır. Ales Raporu (Ulusalüstü Toplu İş Sözleşmesinin Dünü, Bugünü ve Geleceği - Nihai Rapor Şubat 2006), Avrupa Komisyonu için hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmiştir. Ales Raporu iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım Avrupa'da halen uygulama alanı bulan ulusalüstü yapıların değerlendirilmesini, ikinci kısım ise Avrupa çapında bir ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için hukuki çerçeve gereksiniminin nedenlerini ve anlamını içermektedir.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği sınırları içinde ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması düşüncesinin varlığına dikkat çekmek amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Ales Raporu ile Alman doktrininde ileri sürülen değerlendirmeler ve öneriler incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ulusalüstü Toplu İş Sözleşmesi, Avrupa Birliği, Ales Raporu, Ulusal ve Uluslararası Sosyal Taraflar, Hukuki Temelden Yoksunluk.

ABSTRACT

The idea of transnational collective bargaining are discussed for years at EU level. But a concrete regulation have not yet signed by reasons of the lack of legal framework and the reluctance of national and international social partners. Despite all the negative discourses, the number of those, who advocate the adoption of transnational collective bargaining policies across Europe are increasing. Even a report in this regard has been prepared. Ales Report (Transnational Collective Bargaining Past, Present and Future-Final Report February 2006) was financed by and prepared for the use of the European Commission. The report is divided into two parts. The first part is dedicated to an appraisal of

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

existing transnational tools in Europe, the second to the definition of reasons to develop an optional framework for transnational collective bargaining at EU level.

In this study aimed to attract attention to the presence of transnational collective bargaining's opinion at EU level. For this purpose Ales Report and assessments and suggestions in the German doctrine were examined.

Keywords: *Transnational Collective Bargaining, European Union, Ales Report, National and International Social Partners, lack of Legal Framework.*

GİRİŞ

Avrupa Birliği sınırları içinde üye devletler bakımından geçerli olmak üzere ortak bir toplu iş sözleşmesi yapılması ve böylelikle tüm üye devletler için sektörel ya da sektörel üstü alanda çalışma koşullarının yeknesaklaştırılması düşüncesi çerçevesinde üye devletlerin doktrininde çeşitli fikirler ortaya konulmaktadır. Avrupa'da ve özellikle Almanya'da konu, yarar ve zarar karşılaştırması olarak ele alınmaktadır. Ancak halen bu konuda atılmış somut bir adım mevcut değildir.

Çalışma hayatını ilgilendiren ve birden çok ülkede geçerli olacak bir sözleşme yapmak, ulusal hukukların farklı düzenlemelere sahip olması gerçeği karşısında ütopyik bir düşünce olarak görülebilecektir. Fakat Birlik kapsamında, üye devletlerin sınırları içinde serbestçe çalışma ve işletme kurma gibi olanaklar düşünüldüğünde, böyle bir sözleşmeye gereksinim olduğu ve çalışma koşullarının ortak bir sözleşme ile düzenlenmesinin çalışma hayatı bakımından yararlı olacağı kabul edilebilecektir. Fakat böyle bir sözleşme yapılmasının yararları olduğu kadar kuşkusuz sakıncaları da mevcuttur.

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılmasının önünde duran en büyük engel hukuki temelden yoksunluktur. Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için gerekli asgari koşulların bir hukuki temele oturtulması ve hazırlanacak sözleşmenin iç hukuka etkisi konusundaki sorunların aşılması bu düşüncenin gerçekleşmesi tartışmasında merkez noktada durmaktadır. Yine üye devletlerin ulusal hukukları bakımından toplu sözleşme özerkliği kavramının zarar göreceği korkusu da bu düşüncenin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır.

Bu çalışmada Avrupa Birliği sınırları içinde ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması düşüncesinin varlığına dikkat çekmek ve bu hususta Ales Raporu¹ ile Alman doktrininde ileri sürülen değerlendirmelere ve önerilere yer vermek amaçlanmıştır.

¹ Ales Raporu İtalya'nın Cassino Üniversitesi'nden Profesör Edoardo Ales başkanlığında bir grup akademisyen tarafından İngilizce olarak hazırlanmıştır. Ales Raporu, raporu hazırlayan grubun başındaki Prof. Edoardo Ales'in ismi ile anılmaktadır. Rapor, işletmesel ya da sektörel alanda ulusalüstü toplu iş sözleşmeleri ile hukuken bağlılık tavsiye edilmektedir. Bu rapora göre bu yolda Birliğin, hukuken sözleşme yapabilme yolu açılmalıdır. Ales Raporu için bkz. Edoardo Ales/Samuel Engblom/Teun Jaspers/Sylvaine Laulom/Silvana Sciarra/André Sobczak/Fernando Valdés Dal-Ré, "Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future (Final Report)", European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2, February 2006. Ales Raporu konusunda bir inceleme için bkz. Volker

I. Ulusalüstü Toplu İş Sözleşmesi Düşüncesinin Ortaya Çıkış Sebepleri

Alman doktrininde ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması konusunda uzun süredir yapılan tartışmaların anlaşılması bakımından böyle bir sözleşme yapma düşüncesinin ortaya çıkış sebepleri önemlidir. Elbette bu konuda birden fazla sebep ortaya konulabilecektir. Fakat bu başlık altında Alman doktrininde üzerinde durulan iki temel sebep inceleme konusu yapılacaktır.

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi düşüncesinin ortaya çıkış sebebi olarak öncelikle iç pazarda rekabet serbestisi gösterilmektedir². Buna göre Avrupa Birliği ülkelerinde yer alan işletmeler, iç pazarda doğrudan birbiri ile rakiptirler. Bir işveren, hangi üye devlette işletme kuracağını, hangi ülkenin iş gücünden yararlanacağını, hangi ülkede ürünlerini satacağını seçmekte Birlik Hukuku çerçevesinde kural olarak serbesttir. Bu nedenle de Birlik sınırları içinde farklı üye devlet uyruğundan olan işletmeler birbirleri ile rekabet halinde olabilecektir. Rekabet serbestisinin ulusalüstü toplu iş sözleşmesine etkisi ise şu noktada görülür: Avrupa çapında ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması halinde Birlik içinde çalışma koşulları yeknesak hale getirilebilecek ve ücretler arası farklılıklar azaltılabilecektir³.

Avrupa Birliği sınırları içinde ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması hakkında bir rapor olarak hazırlanan Ales Raporu'nda da ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için hukuki çerçeveye ihtiyaç duyulmasının gerekçeleri sunulmaktadır. Bu raporda, üye devletler arasındaki rekabetin sadece üretilen ürünler bakımından olmasının normal karşılanabileceğine; fakat farklı üye devletlerde mevcut çalışma koşulları bakımından rekabetin doğru olmadığına dikkat çekilmektedir⁴. Kısacası Ales Raporu'nda ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması ile çalışma koşulları bakımından belirli bir uyumun yakalanması gerekçesinden hareket edilmektedir⁵.

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılma düşüncesinin ortaya çıkış sebeplerinden bir diğeri ise ulusal hukuk sistemleri arasındaki farklılıklardır⁶. Zira Birlik içinde geçerli olacak ortak bir toplu iş sözleşmesi sistemi kurulması, ulusal hukuklar arasındaki farklılıkların giderilmesine yardımcı olabilecektir. Bu konu aslında yukarıda ilk sebep olarak söz edilen iç pazarda rekabet serbestisi olarak aktardığımız sebep ile de bağlantılıdır. Birlik içinde serbest şekilde üretim yapma, iş gücü alma ve işletme açma hakkına sahip olan üye devletlerin işverenlerinin ve çalıştırdıkları işçilerin aynı çalışma koşullarına tabi tutulması haklı görülebilecektir.

Üye devletler arasında yapılan uluslararası toplu iş sözleşmeleri dışında, yine ülkesel sınırı aşan ulusalüstü toplu iş sözleşmeleri bakımından çalışma koşullarının düzenlenmesine dair hukuki temel arayışları haklı bir gereksinimdir. Ancak bugüne kadar Birlik Hukuku'nda böyle bir düzenleme yapılmamıştır. Bunun sebebi olarak ise üye devletlerin iç hukukunda toplu iş sözleşmesi sistemlerinin birbirinden oldukça farklı kurallara tabi olması gösterilebilir. Bir-

Rieble/Sebastian Kolbe, "Vom Sozialen Dialog zum europäischen Kollektivvertrag?", EuZA, Bd.1 (2008), s.454.

² Bu konuda bkz. Rieble/Koble, s.454-455.

³ Rieble/Koble, s.454-455.

⁴ Ales Raporu, s.34.

⁵ Ales Raporu, s.34. Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz. Rieble/Kolbe, s.456-457.

⁶ Rieble/Kolbe, s.457.

birinden farklı kurallar barındıran iç hukuk sistemlerini ortak bir paydada buluşturmak amacıyla, en azından temel unsurlarının uyumlaştırılması gerekmektedir⁷. Avrupa toplu iş hukuku konusunda, üye devletlerde şimdiye kadar ortak bir hukuk geleneğinden söz edilemez. Örneğin toplu iş sözleşmesi ve toplu iş uyuşmazlıklarının tarafları her bir üye devlette farklı bir yapıda öngörülmüş olabilir⁸. Bu nedenle böyle bir sistem kurulması, temelden yeni düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Kısacası ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için, en temel konudan itibaren üye devlet iç hukuklarından kaynaklanan farklılıkların uyumlaştırılması ve buna yönelik hukuki çerçevenin çizilmesi atılması gereken ilk adım olarak görülmektedir⁹. Şayet bu husus başarılı olursa, ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması konusunda yukarıda sayılan gereksinimlerin gerçekleştirilmesi için izlenmesi gereken yol daha kolay ortaya konulabilecektir.

II. Ulusalüstü Toplu İş Sözleşmesinin Uygulamaya Konulamamasının Sebepleri ve Hukuki Temelden Yoksunluk Sorunu

Avrupa'da ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılmasının geçerliliği ve gerekliliği hakkında yıllardır süregelen tartışma halen canlılığını korumaktadır. Fakat ulusalüstü toplu iş sözleşmesi düşüncesi şimdiye kadar uygulamaya konulamamıştır¹⁰. Doktrinde temel olarak bunun iki sebepten kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu sebeplerden birincisi, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi bulunan ulusal ve uluslararası organizasyonların böyle bir sözleşme yapmaya yanaşmamalarıdır. Buna örnek olarak işçi ve işveren sendikalarının şimdiye kadar ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapma hazırlığına girişmemeleri gösterilmektedir¹¹. Üye devletlerin, ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması için şimdiye kadar Avrupa sosyal taraflarına yetki vermediği de ayrıca belirtilmelidir¹².

İkinci sebep olarak Avrupa Birliği Hukuku'nda ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılmasına ilişkin tatminkar bir hukuki dayanak mevcut olmaması gösterilmektedir¹³. Avrupa Birliği, AEUV¹⁴ m.153 gereği sosyal politika konusunda düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Hatta doktrinde bir grup yazar, AEUV m.153'ün aslında teknik hukuk bakımından Avrupa çapında ulusalüstü

⁷ Rieble/Kolbe, s.458; A. Can Tuncay/Burcu Savaş Kutsal, *Toplu İş Hukuku*, 4.Bası, Beta, İstanbul 2015, s.168.

⁸ Üye devletlerin iç hukuklarında toplu iş hukuku düzenlemeleri bakımından söz konusu bazı farklılıklara dair ayrıntılı bilgi için bkz. Rieble/Kolbe, s.458.

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Rieble/Kolbe, s.457-459; Tuncay/Savaş Kutsal, s.168; ayrıca bkz. A. Can Tuncay, "Avrupa Birliği Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", *Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası*, Ankara 1997, s.115.

¹⁰ Bkz. Maximilian Fuchs/Franz Marhold, *Europäisches Arbeitsrecht*, 3. Auflage, Springer-Verlag Wien, 2010, s.271.

¹¹ Fuchs/Marhold, s.272.

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Fuchs/Marhold, s.272.

¹³ Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, *Das Recht ders Europäischen Union*, Band I, EUV/AEUV, Verlag, C.H. Beck München, 58. EL, 2015, AEUV Art.155, Rn.4; Tuncay/Savaş Kutsal, s.168.

¹⁴ Europäische Union, AEUV, (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union-Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma), 1.12.2009 tarihinde Lizbon Antlaşması ile birlikte yürürlüğe girmiştir.

toplu iş sözleşmesi yapılabilmesine dayanak olabileceğini ifade etmektedir¹⁵. Ancak AEUV m.153/5'de bazı alanlar düzenleme yetkisi dışında tutulmuştur ki bunlar, çalışma karşılığı ücret, sendikal haklar, grev hakkı ve lokavttır.

AEUV m.154-155, Birlik Hukuku'nda sosyal diyalogun yapı taşı olarak görülmektedir ve sosyal tarafların Birlik kapsamında rolünü güçlendirmektedir. AEUV m.154'de bilgilendirme ve danışma açısından Komisyon ve sosyal tarafların işbirliği düzenlenmektedir. Buna karşılık AEUV m.155'de ise genel olarak, sözleşmesel ilişki kurma imkanı ile birlikte sosyal taraflar arasında diyalog ele alınmaktadır. Yani ilkinde üç taraflı, ikincisinde ise iki taraflı sosyal diyalogdan bahsedilmektedir¹⁶. Bu bağlamda her ne kadar sendikalar, AEUV m.154-155 bakımından Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanında "sosyal tarafları" olarak kabul edilseler bile; Birliğin yürütme organı Komisyon olduğundan toplu iş hukuku alanında düzenleme yapma yetkilerinin mevcudiyetinden de söz edilemeyecektir¹⁷.

AEUV m.155'de sosyal tarafların, sözleşme hazırlamak dahil sözleşmesel ilişki kurmak amacıyla diyalogda bulunabileceklerine yer verilmiştir¹⁸. Sosyal tarafların, bireysel özel hukuk sözleşmesi yapma yetkisi olmadığından, AEUV m.155 ancak sosyal taraflara, Avrupa çapında özerkliklerini kullanma olanağı tanımaktadır. Bu noktada ise AEUV m.155'in ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması bakımından hukuki temel oluşturup oluşturmadığı sorunu ortaya çıkmaktadır¹⁹.

¹⁵ Yazarlar, 15.5.1922 tarihli Oberschlesien hakkında Almanya-Polonya Anlaşması'nda yer alan ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılmasına yönelik hükmün tarihsel bir örnek olarak görülebileceğini, hatta bu sözleşmenin de ücret, toplu haklar, grev hakkı ve lokavtı kapsayıcı olmadığını dikkat çekmektedirler. Bu görüş için bkz. Reinhard Richardi/Otfried Wlotzke/Hellmut Wissmann/Hartmut Oetker, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band II Kollektivarbeitsrecht/Sonderformen, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck München, 2009, § 192 Europäische Tarifverträge, Rn.2.

Oberschlesien, tarihi bir bölge olan Schlesen bölgesinin güney doğu kısmında yer almaktadır. Söz konusu bölge, endüstriyel bakımdan önemli kaynaklara sahip olduğundan tarih boyunca çeşitli devletler arasında paylaşımlara konu olmuştur. Bugün büyük bir kısmı Polonya, 1918'e kadar Avusturya'nın hakimiyetinde olan batı kısmı ise Çek Cumhuriyeti toprakları içinde yer almaktadır. Oberschlesien, 1. Dünya Savaşı'ndan sonra 15.5.1922 tarihinde Genf'te yapılan bir antlaşma ile Polonya, Çekoslovakya (bugün için Çek Cumhuriyeti) ve Almanya arasında paylaşılarak üç bölgeye ayrılmış olup, 1945 yılında Almanya'nın elinde olan bölge de Polonya'ya geçmiştir. Bu bölge ve söz konusu antlaşma hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bernhard Sauer, "Auf nach Oberschlesien" – Die Kämpfe der deutschen Freikorps 1921 in Oberschlesien und den anderen ehemaligen deutschen Ostprovinzen", Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 58. Jahrgang 2010, Heft 4, S. 297–320.

¹⁶ Bkz. Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.1-2.

¹⁷ Christian Rolfs/Ralf Kreikebohm/Richard Giesen/Peter Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht, 37. Edition, Verlag C.H.Beck München 2015, Stand: 01.09.2015, Rn.8; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.5.

¹⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Hans Von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje, Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, 4 Bände, Nomos Kommentar, 2015, Rn. 10-15.

¹⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.3.

Doktrinde bir grup yazar tarafından sorunun cevabının toplu iş sözleşmesinin nasıl tanımlandığı ile bağlantılı olduğu ifade edilmektedir²⁰. Buna göre toplu iş sözleşmesinin iki bölümünden söz edilebilir. Birincisi borç doğurucu hükümler, ikincisi normatif hükümlerdir. Avrupa sosyal taraflarının hazırlayacağı sözleşmeler, normatif hükümler bakımından ulusal hukuktaki toplu iş sözleşmesinden ayrılmaktadır. Sosyal taraflarca hazırlanacak bu sözleşmelerle üyelerinin iş ilişkilerini düzenleyici hükümler getirilemeyecektir; çünkü bu konuda verilmiş bir yetki de yoktur²¹. Bunun aksinin kabulü, yani ulusalüstü toplu iş sözleşmesinin normatif hükümler getirebileceği ihtimali, ulusal hukuklar ile sorunlar yaşanmasına sebep olabileceği gibi, bunun çözümüne ilişkin olarak da şu ana kadar Birlik Hukuku'nda herhangi bir adım atılmış değildir²². Nitekim AEUV m.153/5 gereği ücrete, sendikal haklara, grev hakkı ve lokavta ilişkin düzenleme getirilemeyeceği de ayrıca düzenlenmiştir ki bu husus dahi normatif hükümler içerisinde en önemli kalemlerin kapsam dışı bırakıldığını göstermektedir²³. Kısacası sosyal taraflarca Avrupa çapında yapılacak sözleşmeler, toplu iş sözleşmesinin klasik içeriğini kapsayan normatif etkiye sahip sözleşmeler olarak değerlendirilemeyecektir²⁴. Buna göre sosyal tarafların hazırladığı sözleşmeler toplu iş sözleşmesi değil, ancak Avrupa Hukuku kapsamında özel bir hukuki düzenleme modeli altında, borç doğurucu etkiye sahip sözleşmeler olarak nitelendirilebilecektir²⁵. Böylelikle AEUV m.155'in ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması bakımından bir hukuki temel oluşturmadığı Alman doktrininde hakim görüşü oluşturmaktadır²⁶.

Yukarıda bahsi geçen hukuki temel arayışları dışında Almanya'da bir de Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın (*Charta der Grundrechte der Europäischen Union*) 12.maddesi inceleme konusu yapılmaktadır. Söz konusu Şartın ilgili maddesi incelendiğinde bu Şart, toplu sözleşme özerkliği ve toplu iş uyuşmazlıkları alanında koruma sağlasa da sadece tavsiye niteliğindedir ve üye devletlerin düzenleme alanına müdahale etmemektedir²⁷. Bu nedenle ulusalüstü toplu iş sözleşmesi bakımından hukuki temel oluşturduğu ifade edilemeyecektir²⁸.

III. Hukuki Temelden Yoksunluğun Aşılması Bağlamında Ales Raporu

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi düşüncesinin gerçekleşmeme sebepleri bir yana bırakılırsa, bu yönde bir eğilim olsa bile mevcut hukuki ortamda bunun gerçekleşmesi zaten mümkün görünmemektedir²⁹. Zira böyle bir sözleş-

²⁰ Sylvia Arnold, *Der Soziale Dialog nach Art. 139 EG, Nomos*, 2008, s.57; Manfred Löwisch/Volker Rieble, *Tarifvertragsgesetz*, 3. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2012, Rn.390; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4.

²¹ S. Arnold, s.57; Löwisch/Rieble, Rn.390.

²² Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4.

²³ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4.

²⁴ Bkz. Löwisch/Rieble, Rn.394.

²⁵ Richardi/Wlotzke/Wissmann/Oetker, Rn. 1; Benecke/Hilf/Nettesheim, Rn.4; Christian Arnold, "Die Stellung der Sozialpartner in der europäischen Sozialpolitik", *NZA*, 2002, Rn. 1261, 1265; S. Arnold, s.57.

²⁶ Löwisch/Rieble, Rn.394; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4; Richardi/Wlotzke/Wissmann/Oetker, Rn.1.

²⁷ Rolfs/Kreikebohm/Giesen/Udsching, Rn.8.

²⁸ Rolfs/Kreikebohm/Giesen/Udsching, Rn.8.

²⁹ Fuchs/Marhold, s.272; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4.

menin yapılabilmesi ve uygulanması bakımından, en azından toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti, sözleşme ile bağlılık ve sözleşmenin etkileri konusunda tüm üye devletleri bağlayıcı hukuki düzenlemeler getirilerek mevzuatın uyumlaştırılması ve bunun yanı sıra en azından sosyal taraflara verilmiş bir yetkiye ihtiyaç duyulmaktadır³⁰. Buna karşılık her geçen gün tüm olumsuz söylemlere rağmen, Avrupa çapında ulusalüstü bir toplu iş sözleşmesi politikasının benimsenmesini savunanların sayısı artış göstermektedir. Bu konuda uluslararası organizasyonların baskısı da hissedilmeye başlanmıştır. Öte yandan sendikalar da Avrupa çapında toplu iş sözleşmelerinin uyumlaştırılması yönünde artan bir çaba göstermektedirler³¹.

Uluslararası bağlayıcılığa sahip bir toplu iş sözleşmesi yapılmasının önündeki en büyük engel olarak görülen hukuki temelden yoksunluk bakımından doktrinde bu engeli aşmaya yönelik çeşitli fikirler ileri sürülmektedir. *De lege ferenda* olarak bir toplu iş sözleşmesi sisteminin temel unsurlarının belirlenmesi tavsiye edilmektedir³².

Avrupa Komisyonu (*Komisyön*), sosyal politika gündemine ilişkin açıklamalarında, Avrupa çapında ulusalüstü toplu iş sözleşmesi müzakereleri için gerçek bir Avrupa iş hukuku sisteminin oluşturulmasının önündeki doğrudan ve dolaylı engellerin aşılmasını tavsiye etmektedir³³. Bu konudaki ilginç bir çalışma ise Ales Raporu'dur.

Ales Raporu iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım, şimdiye kadar Avrupa'da uygulama alanı bulan ulusalüstü yapıların incelenmesi ve değerlendirilmesinden oluşmaktadır. İkinci kısım ise ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için talep edilen hukuki temelin gerekliliği ve bunun oluşturulması için aranan önemli bileşenlerin taslağının hazırlanmasına ve bu yönde rapor hazırlayanların tavsiyelerine yöneliktir³⁴.

Birinci kısım bakımından Ales Raporu, Avrupa çapında toplu iş sözleşmesi yapılması hususunda uluslararası alanda belirlenen sorunlar için şimdiye kadar yapılan çalışmalar ve denemelerin değerlendirilmesi ile başlar. Bu bağlamda Komisyon'un 1996 yılında açıkça sektörel alanda "Avrupa Sosyal Diyalog" vurgusu merkez noktada durmaktadır³⁵. Sektörel veya sektörler üstü alanda çeşitli organizasyonlar tarafından yapılan anlaşmalar ve tavsiyeler ile özellikle Avrupa işyeri temsilciler kurullarının (*europäische Betriebsräte*) yaptığı sözleşmeler bu kapsamda ele alınmakta ve raporda değerlendirilmektedir³⁶.

Raporda ayrıntılı şekilde değerlendirilen tüm bu düzenlemelerde, Avrupa çapında ve ayrıca ulusal alanda hukuki temelden yoksunluk göze çarpmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, Komisyon kararları veya Konsey Direktifleri kapsamında Avrupa Birliği tarafından dolaylı olarak teşvik edilerek ortaya çıkmıştır. Bugüne kadar Avrupa'da uygulama alanı bulan ulusalüstü ve uluslararası yapılara ilişkin olarak Ales Raporu'nda yapılan değerlendirmeler, ulusalüstü

³⁰ Fuchs/Marhold, s.272; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Rn.4; Tuncay/Savaş Kutsal, s.168.

³¹ Bkz. Fuchs/Marhold, s.272.

³² Bkz. Rolf Kowanz, *Europäische Kollektivvertragsordnung: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven*, Nomos-Verlag-Ges., 1999, 186 ff.

³³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Fuchs/Marhold, s.273.

³⁴ Bkz. Rieble/Koble, s.454.

³⁵ Rieble/Kolbe, s.454-455.

³⁶ Bkz. Ales Raporu, s.9 vd.

toplular iş sözleşmesi müzakereleri için özel ve kapsayıcı hukuki çerçevenin gerekliliğini göstermektedir. Bu nedenle raporun ikinci kısmında raporu hazırlayan akademisyenler, toplular iş sözleşmesi yoluyla düzenleme yapılabilmesine meşruiyet kazandırılabilmesi için bir üst norm getirilmesini, yani hukuki bir çerçeve çizilmesini önermektedirler³⁷.

Ales Raporu'nda, ulusalüstü toplular iş sözleşmesinin emredici etkiye sahip olması için en azından sözleşmenin yapılma sürecini, toplular iş sözleşmesi görüşmelerinin taraflarını ve şartlarını hukuki çerçeve olarak içermesi önerilmektedir³⁸. Böylelikle ulusalüstü toplular iş sözleşmesi yapılması ve uygulanması bakımından asgari koşullar hukuki bir temele oturtularak sözleşmeye meşruiyet kazandırılmış olacaktır.

IV. Ales Raporundaki Öneriler Çerçevesinde Ulusalüstü Toplular İş Sözleşmesinin Olası Tarafları ve Sözleşmenin İç Hukuka Etkisi

Ulusalüstü toplular iş sözleşmesi yapılabilmesi için aranan hukuki çerçevenin sağlanmasında üzerinde durulan temel düşünce, toplular iş sözleşmesi imzalayabilecek bir Müzakere Kurulu (*gemeinsame Verhandlungsgremium*) oluşturulmasıdır. Ales grubu, Avrupa toplular iş sözleşmesi sistemi içinde potansiyel müzakere aktörleri olarak sektörel ve sektörler üstü alanda Avrupa işçi sendikaları ile işveren organizasyonlarını göstermektedir. Fakat bunların kendi aralarında müzakerede bulunması değil, bir Müzakere Kurulu oluşturulması düşüncesi ileri sürülmektedir³⁹. Aksi halde farklı alanlarda faaliyet gösteren tarafların aralarında anlaşmazlıklar ve sorunlar çıkması muhtemel görülmektedir⁴⁰.

Oluşturulacak Müzakere Kurulu'nun imzalayacağı sözleşme ile üye devletlerin hukuki bağılılığı ise kendiliğinden değil, her üye devletin kararı ile söz konusu sektörde uygulanması yoluyla sağlanacaktır. Üye devletlerin kararları sektör bazında çift taraflı gözetim sistemine tâbi kılınmalıdır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne üye devletler tarafından, burada geçerli hukuk ve uygulama bakımından hukuki olarak bağılılık kabul edilmelidir⁴¹. Tüm bunların yanı sıra tamamlayıcı olarak Müzakere Kurulu tarafından, hukuki temelini AEUV m.115'de (EGV⁴² m.94'de) bulan bir yönerge (*Richtlinie*) hazırlanmalıdır⁴³. Bu yönergenin hazırlanması ile birlikte, sosyal taraflar hukuki düzenleme yapma yetkilerini, üye devletler tarafından iç hukuklarına aktarılacak olan Birlik Hukuku'na dayandırabileceklerdir.

Ales Raporu'nda, sistemin başarılı bir şekilde işleyebilmesi için iki temel esas ortaya konulmaktadır. Toplular iş sözleşmesi müzakereleri sonucu oluşacak sözleşme ulusal sistemler tarafından tamamlayıcı olarak anlaşılmalıdır; yoksa

³⁷ Bu konuda bkz. Ales Raporu, s.33 vd.

³⁸ Bkz. Ales Raporu, s.33.

³⁹ Ales Raporu, s.37 vd.

⁴⁰ Hangi durumda hangi tarafların toplular iş sözleşmesi müzakerelerinde taraf olabileceğine dair ayrıntılı bilgi için bkz. Rieble/Kolbe, s.455 ve 467-468.

⁴¹ Ales Raporu, s.36. Bkz. Fuchs/Marhold, s.274.

⁴² Europäische Union, EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft-Avrupa Birliği Antlaşmasını ve Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmaları Değiştiren Amsterdam Antlaşması'dır), in der Fassung vom 02.10.1997. EGV, 1.12.2009 tarihinde Lizbon Sözleşmesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)" olarak değiştirilmiştir.

⁴³ Bkz. Fuchs/Marhold, s.274; Rieble/Kolbe, s.455.

sistemlerine doğrudan dahil edilmemelidir. Yine yönergede, toplu iş sözleşmesi müzakerelerini yürütecek taraflar belirlenmelidir; raporda olası taraflara yer verilmiştir⁴⁴.

Bu konuda doğabilecek soru işareti ise böyle bir düzenleme getirme konusunda Avrupa Birliği'nin hukuken yetkisi olup olmadığı noktasında toplanmaktadır⁴⁵. Birliğin yeni bir toplu iş sözleşmesi sistemi yaratma yetkisi olup olmadığı konusunda Ales Raporu'nu kaleme alanlar, AEUV m.115'i (EGV m.94) yetkinin temeli olarak sunmaktadırlar⁴⁶. Ancak Weiss, hukuki düzenlemeleri tek potada eritecek yeni bir Avrupa toplu iş sözleşmesi sistemi kurulmasında bu dayanağın savunulmasını oldukça güç bulmaktadır⁴⁷.

Söz konusu raporu hazırlayan çalışma grubu, Avrupa sosyal tarafları olan UNICE⁴⁸ ve EGB⁴⁹'ye Avrupa çapında ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması için gerekli hukuki çerçeve hakkındaki tutumlarının ne olduğu konusunda danışmıştır⁵⁰. EGB, son on yıl içinde uluslararası faaliyetlerinin belgelerini çalışma grubuna vermiş ve bu konudaki çabalarına işaret etmişken; UNICE ise Avrupa çapında hukuki çerçevenin çizilmesi konusunda reddedici bir tavır sergilemiştir⁵¹.

2007 tarihli bir bildiriye⁵² Komisyon, ulusalüstü toplu iş sözleşmesine hukuki temel sağlamak amacıyla herhangi bir düzenleme yapılması için henüz niyet oluşmadığı kanaatini açıklamıştır. Bunun sebebi olarak ulusal alanda sosyal tarafların, bu tür sözleşmeye karşı eğilimlerinin yüksek olmaması gösterilmektedir⁵³. Nitekim ne işçi ne işveren organizasyonları ulusalüstü toplu iş sözleşmesi düşüncesi bakımından gözle görülebilir bir ilgiye sahiptirler. Sosyal

⁴⁴ Bu konuda bkz.Ales Raporu, s.37.

⁴⁵ Bkz. Rieble/Kolbe, s.463.

⁴⁶ Bkz. Ales Raporu, s.36.

⁴⁷ Bkz. Manfred Weiss, "Transnationale Kollektivvertragsstrukturen in der EG: Informalität oder Verrechtlichung?", Festschrift für Rolf Birk zum siebzigsten Geburtstag, Mohr Siebeck, 2008, S.957 ve 972. Bu konuda bir başka dayanak noktası olarak Lizbon Sözleşmesi ile değiştirilmeden önce 01.12.2009'a kadar uygulanan EGV m.137 gösterilmektedir; fakat EGV m.137/5'de yer alan ücret, toplu iş hukuku, grev ve lokavt bakımından bu maddenin uygulanmayacağına dair sınırlama da dikkate alınmalıdır. Kısacası bir ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılacaksa ister istemez m.137/5'de öngörülen alanlarda düzenleme yapılmamalıdır. Böyle bir durumda ise oluşturulacak Avrupa toplu iş hukuku, esas noktalardan biri olan ücret konusunda düzenleme getirmeyerek büyük bir eksikliği barındıracaktır. Bu konuda Birliğin, Avrupa toplu iş hukuku yaratma konusundaki yetkisinin incelenmesi ve dayanak olarak ileri sürülen EGV m.137'e dair ayrıntılı bilgi için bkz. Rieble/Kolbe, s.463-465.

⁴⁸ UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe): "Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonu", bugün BUSINESSEUROPE olarak bilinmektedir. UNICE, Brüksel merkezli Avrupa'da faaliyet gösteren bir işveren kuruluştur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. www.businessseurope.eu.

⁴⁹ EGB (Europäische Gewerkschaftsbund-İngilizce kısaltması ETUC= European Trade Union Confederation): "Avrupa Sendikalar Konfederasyonu", 39 Avrupa ülkesinden üyeye sahip, merkezi Brüksel'de bulunan ve 1973 yılında kurulmuş bir konfederasyondur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. www.etuc.org.

⁵⁰ Ales Raporu, s.6.

⁵¹ Bkz. Fuchs/Marhold, s.274.

⁵² 2007 tarihli Avrupa Komisyonu bildiri için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.

⁵³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Fuchs/Marhold, s.274.

taraf lar, ulusal toplu iş sözleşmesi özerkliklerinin müdahaleye uğramasından çekinmektedirler. Yine böyle bir ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılması halinde, üye devletin isteklerine artık doğrudan ve etki altında kalmadan kendiliğinden tepki gösterilemeyeceği korkusu taşımaktadırlar⁵⁴. Anlaşıyor ki Avrupa Birliği kapsamındaki sosyal taraflar ile ulusal işçi ve işveren örgütleri tarafından daha uzun bir süre Avrupa aktörlerine çalışma koşulları hakkında bağlayıcı bir düzenleme yapma konusunda kapsamlı yetki verilmesi konusunda çaba gösterilmeyecektir⁵⁵.

V. SONUÇ

Avrupa Birliği sınırları içinde geçerli bir ulusalüstü toplu iş sözleşmesi sistemi yaratma çabaları şu an için sadece bir düşünce olarak varlığını sürdürmektedir. Bu konuda henüz Ales Raporu ve doktrinde mevcut tartışmalar dışında hukuken ya da siyasi olarak atılmış somut bir adım mevcut değildir.

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için öncelikle ulusal ve uluslararası sosyal tarafların bu konuda istekli olmaları ve en önemlisi asgari kuralların yer aldığı çerçeve olarak hazırlanacak bir hukuki temel üzerinde durulması gerekmektedir. Fakat söz konusu sözleşme birçok ülkede uygulama alanı bulabileceğinden, bu konuda aceleci ve düşünülmeden atılan adımlar, ulusalüstü toplu iş sözleşmesi düşüncesinin tamamen ortadan kalkmasına yol açabilecektir⁵⁶.

Ulusalüstü toplu iş sözleşmesi konusunda doktrinde yapılan yorumlar ve görüşler dikkate alındığında birbirinden oldukça farklı kurallara sahip üye devletlerin her birini kapsayıcı ortak bir hukuki çerçeve çizilmesinin ve üzerinde mutabakata varılmasının zorluğu kolaylıkla anlaşılabilir.

Komisyondun ulusalüstü toplu iş sözleşmesi müzakereleri için bir kültür yaratmak yerine, yönergeleri gözden geçirmeyi ve üzerinde görüşülen konularda asgari standartlar getirerek çözüm sağlamayı tercih ettiği de yadsınamaz. Zira "Avrupa toplu iş hukuku birliğini" sağlamak gibi zorlu ve uzun bir gelişim sürecini içinde barındıran bir alanda mesai harcamak Avrupa Birliği Hukuku'nun gelişimi önünde ayak bağı olarak da görülmektedir⁵⁷. Bu nedenle ulusalüstü toplu iş sözleşmesi sistemi düşüncesinin üzerinde daha uzun yıllar tartışmaların süreceği ifade edilebilecektir.

KAYNAKÇA

ALES, Edoardo/ENGBLOM, Samuel/JASPERS, Teun/LAULOM, Sylvaine/SCIARRA, Silvana/SOBCZAK, André/VALDÉS DAL-RÉ, Fernando: "Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future (Final Report)", European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2, February 2006.

ARNOLD, Christian: "Die Stellung der Sozialpartner in der europäischen Sozialpolitik", NZA 2002.

ARNOLD, Sylvia: Der Soziale Dialog nach Art. 139 EG, Nomos, 2008.

⁵⁴ Bu gerekçelere dair ayrıntılı bilgi için bkz. Fuchs/Marhold, s.274.

⁵⁵ Bkz. Weiss, S.957; Fuchs/Marhold, s.274-275.

⁵⁶ Rieble/Kolbe, s.480.

⁵⁷ Rieble/Kolbe, s.480-481.

CALLIESS, Christian/RUFFERT, Matthias: EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit europäischen Grundrechtecharta Kommentar, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck München, 2011.

FUCHS, Maximilian/MARHOLD, Franz: Europäisches Arbeitsrecht, 3. Auflage, Springer-Verlag Wien, 2010.

GRABITZ, Eberhard/HILF, Meinhard/NETTESHEIM, Martin: Das Recht der Europäischen Union, Band I, EUV/AEUV, Verlag, C.H. Beck München, 58. EL, 2016.

KOWANZ, Rolf: Europäischem Kollektivvertragsordnung: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, Nomos-Verlag-Ges., 1999.

LÖWISCH, Manfred/RIEBLE Volker: Tarifvertragsgesetz, 3. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2012.

RIEBLE, Volker/KOLBE, Sebastian: "Vom Sozialen Dialog zum europäischen Kollektivvertrag?", EuZA, Bd.1 (2008), S.453-481.

RICHARDI, Reinhard/WLOTZKE, Otfried/WISSMANN, Hellmut/OETKER, Hartmut: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band II Kollektivarbeitsrecht/ Sonderformen 3. Auflage, Verlag C.H. Beck München, 2009.

ROLFS, Christian/KREIKEBOHM, Ralf/GIESEN, Richard/UDSCHING, Peter: Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht, 37. Edition, Verlag C.H.Beck München 2015, Stand: 01.09.2015.

SAUER, Bernhard: "Auf nach Oberschlesien" – Die Kämpfe der deutschen Freikorps 1921 in Oberschlesien und den anderen ehemaligen deutschen Ostprovinzen", Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 58. Jahrgang 2010, Heft 4.

TUNCAY, A. Can: "Avrupa Birliği Sosyal Politikasına ilişkin Düzenlemelelerin Temel Yapıları", Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara 1997.

TUNCAY, A. Can/KUTSAL, Burcu Savaş: Toplu İş Hukuku, 4.Bası, Beta, İstanbul 2015.

Von der GROEBEN, Hans/SCHWARZE Jürgen/HATJE, Armin: Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, 4 Bände, Nomos Kommentar, 2015.

WEISS, Manfred: "Transnationale Kollektivvertragsstrukturen in der EG: Informalität oder Verrechtlichung?", Festschrift für Rolf Birk zum siebzigsten Geburtstag, Mohr Siebeck, 2008.