

## 1951'DEN 2009'A AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ GELİŞİMİNE PANORAMİK BAKIŞ

Yrd. Doç.Dr. Ayhan GENÇLER\*  
Yrd. Doç.Dr. Hasan ŞENOCAK\*\*

### ÖZET

Kuruluşundan günümüze, geçirdiği yapısal dönüşüm ve yarattığı zenginlikler ile kıta ülkeleri için Avrupa Birliği adeta bir metafora dönüşmüştür. Birliğin çekim alanı oluşturmasında en önemli faktör üye ülkeler arasındaki başarılı Pazar bütünleşmesinin beraberinde getirdiği iktisadi zenginlik bulunmaktadır. Birliğin iktisadi alandaki bu ilerlemeyi sağlayabilmesi bu alana yönelik oluşturulan hukuksal düzenlemelerin uygulamada da katı bir şekilde takip edilmesinde yatmaktadır.

Başlangıçtan beri sosyal alanın ekonomik alan ile birlikte ele alınması gerektiğine ilişkin görüşler ileri sürülmüş olmasına karşın, sosyal alana yönelik düzenlemelerin ekonomi politikalarının hareket esnekliğini azaltabileceği riskini ileri süren diğer katılımcı üyeler tarafından bu alan ikincil planda bırakılmıştır. Süreç içinde sosyal alana yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmesine rağmen, sosyal politikaya ilişkin oluşturulan müktesebat ekonomik alandakilerin oldukça gerisinde ve yaptırım gücünden yoksun olduğu gözlenmektedir.

Bu çalışmada da Birlik mekanizmalarının oluşum sürecinden günümüze kadar geçirdiği kurumsal dönüşüm içinde sosyal politika alanında gerçekleştirilen düzenlemeler makro çerçevede panoramik bir bakış ile ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Sosyal Politika, İstihdam

## A BROADER LOOK AT THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN UNION SOCIAL POLICY FROM 1951 TO 2009

### ABSTRACT

European Union became as a metaphor with its imposed structural transformation and its created richness for continent countries since its establishment until today. Economical richness is there in the Union's attraction area which has successful market integration between the member countries. The realization of improvement of the Union's economical zone lies behind the rigid application of legal regulations.

---

\* Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü. ayhangencler@trakya.edu.tr.

\*\* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü. hasansenocak@hotmail.com.

Although taking the social zone with economic zone is a must other attending members have left to second plan, the regulation towards the social zone with the consideration of that would decrease the flexibility of the movement of economic policies. The despite of the fact that social regulations were realized during the process acquits communitarians to social policy are behind the economic zone and deprived power of sanction.

In this study the regulations at the social policy in the Union's structural transformation process it is taken into consideration with the macro and panoramic view.

Key Words: European Union, Social Policy, Employment.

### ***Giriş***

XX.'nci yüzyılın ortalarına kadar sayısız mücadelelere ve iki dünya savaşına kaynak oluşturmuş, Avrupa kıtası bugün demokrasinin, gelişmişliğin, zenginliğin simgelendiği bir kıta olarak görülmektedir. Yarım yüzyılı aşan bir süre içinde kıtadaki bu hızlı değişimin ardında, ülkeler arasında oluşturulmuş işbirliğinin başarılı bir şekilde uygulanmış olması yatmaktadır. Bu başarılı gelişim süreci 1951'de Kömür ve Çelik Topluluklarının oluşumu ile başlar ve 1957 yılında Ekonomik ve Atom Enerjisi alanlarına yayılarak daha da derinleşir. Avrupa Birliği (AB), günümüze kadar gelinen süreç içinde sürekli bir kurumsal evrimleşme içindedir.

AB'nin kurumsal gelişimi ekonomik alanda hızlı bir seyir izlerken, sosyal politika alanında ise benzer gelişme sergilenememiştir. Başlangıçta Roma Antlaşmasının akdedildiği süreçte sosyale ilişkin alanın ekonomiden ayırık tutulamayacağı yönünde Fransa'nın baskılarına karşın antlaşmada sosyal konular yaptırımdan uzak ve dar kapsamlı olarak vücut bulabilmiştir. Geçen yıllar içinde de Birliğin dikey ve yatay gelişimine<sup>1</sup> karşılık sosyal politika konusu üye ülkeler arasında sürekli çekincelerin olduğu bir alan olma özelliğini koruyarak ağır ve tedrici bir gelişim izleyebilmiştir. Katılımcı ülkelerin sosyal alan yönelik çekincelerinin ardında ülkelerindeki

---

<sup>1</sup> Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, İtalya, Fransa, İrlanda, Danimarka, İngiltere, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, Finlandiya, İsveç, Polonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Estonya, Slovakya, Çek, Slovenya, Malta, Kıbrıs Rum Kesimi, Romanya ve Bulgaristan tam üye olup Hırvatistan ve Türkiye ile müzakereler sürmektedir.

Kısa bir süre içinde Balkanlardaki Sırbistan, Makedonya, Bosna – Hersek vd., ülkeler ile de adaylık ve müzakere süreçlerinin başlaması beklenmektedir.

sosyal politika uygulamalarına yönelik egemenlik alanını kurumsal mekanizmalara devretmekteki isteksizlikleri vardır. Bunun kaynağını ise ülkelerin uyguladıkları sosyal refah politikalarının farklı olması, ortak ölçütlere doğru bir yönelişin ve bu alana yönelik egemenlik devrinin ekonomi politikaları üzerinde olumsuz etkileri olabileceği endişesidir. Aradan geçen süreç ve yaşananlar göz önüne alındığında birlik bünyesinde sosyal politikanın anayasa oylamasına kadar geçen süreçte kısmi de olsa pozitif yönde bir gelişim gösterdiği, anayasanın reddi ve Lizbon Anlaşması ile tedrici bir geri çekilme süreci içinde bulunduğunu ileri sürmek olasıdır. Bu nedenle, AB'nin tarihsel gelişimi içinde sosyal politika alanında nasıl bir gelişim gösterdiğinin ortaya konması önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada da Avrupa Birliği'nin oluşumundan günümüze kadar geçen yarım yüzyılı aşan süre içinde, sosyal politika alanında yaşadığı dönüşüm ve gelişmeler ele alınmaktadır. Konunun kapsamının büyüklüğü ve makalenin getirdiği sınırlandırma göz önüne alındığında, değerlendirmenin ancak, temel konular ve makro çerçevede sınırlandırılmasına imkân vermektedir.

### ***Kuruluş Antlaşmalarında Sosyal Politika Düzenlemeleri***

Avrupa kıtasında sorunları çözümlenme ve ülkeler arasındaki ilişkilerin kalıcı bir şekilde geliştirilebilmesi amacıyla atılan adımların temelinde öncelikle “teknik ve ekonomik” içerikli örgütlenmeler yatmaktadır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 5). On ülke<sup>2</sup> tarafından 5 Mayıs 1949 tarihinde merkezi Strasbourg'da “Avrupa Konseyi” kurularak ülkeler arasında “hukuk ve insan haklarının korunması, eğitim ve kültür alanlarında” anlaşmalar yolu ile ilerlemelerin sağlanması amaçlanarak ilk adım atılmıştır. Bunu *Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)* izlemiştir. Jean Monnet tarafından tasarlanan fikirleri ele alan Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından 9 Mayıs 1950 tarihinde somutlaştırılmış bir öneri olarak getirilmesinin ardından 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te altı ülkenin katılımı ile vücut bulmuştur. Katılımcılar AKÇT'yi ; “dünya barışının yaratıcı

---

<sup>2</sup> Belçika, Danimarka, Hollanda, Fransa, İrlanda, İngiltere, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç tarafından kurulmuştur. Ülkemiz 13 Nisan 1950 tarihinde katılmış olup, 46 ülke üye olup sadece Beyaz Rusya aday ülke konumundadır. Avrupa Konseyi'nin Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ile herhangi bir organik bağı bulunmamakla birlikte, AB, Avrupa Konseyinin bayrağını kullanmakta ve iki kuruluş ortak projeler geliştirmektedirler ([http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Konseyi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi)).

*çabalar ile korunabileceğini, organize olmuş dinamik bir Avrupa'nın medeniyete katkı yapacağını inancında, Avrupa'nın ancak fiili bir dayanışma, somut icraat ve ekonomik kalkınmaya yönelik temellerin oluşturulması ile gerçekleşebileceğinin bilincinde, yaşam standartlarının yükseltilmesi ve daha ileri götürülmesinin isteğinde, husumetler yerine temel menfaatlerin birleştirileceği ekonomik bir topluluk kurarak, kanlı çatışmalar ile bölünmüş halklar yerine, ortak bir kaderin kurulmasını yönlendirecek kurumların oluşturulmasının kararlılığı” ile kurmuşlardır. Bu oluşumu 1957’de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları (AAET) izlemiştir.*

Her üç topluluk da bağımsız organlar olarak kurulmuş olup “sınırlı bir sektörel ve ekonomik” bütünleşmeyi amaçlamış ve Maastricht’e kadar da böyle sürmüştür (Gülmez, 2003: 2). Sektörel ve ekonomik alanların öncelikli olarak ele alınmış olması, ortak Avrupa fikri yaratmanın ancak yavaş değişim ile gerçekleşebileceği anlayışından kaynaklanmıştır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 5). Toplulukların nihai amacı, tam entegrasyonu sağlamak olup bunu da hukuki düzenlemeler ile gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Düzenlemeler yapılırken, egemenlik yetkilerinin bir kısmı entegre edilmiş alanlar olarak belirlenerek üye ülkelerin egemenlik yetkileri topluluk kurumlarına devredilmiştir. Bir kısmı da koordine edilmiş alanlar olarak kabul edilerek, bu alanlarda Topluluk yetkileri ulusal hukuk üzerinde değiştirici yetkiler doğurmakla birlikte, ulusal yetkilerin devam ettiği ancak üye ülkelerin bu yetkilerini topluluk norm ve standartlarına göre kullanabildikleri alanlar olarak ayırtılmaktadırlar (aktaran Polat, 2007: 19). Sosyal içerikli konular ise bu bağlamda üye ülkelerin en fazla direnç gösterdikleri alan olması nedeni ile hukuki düzenlemeler oldukça sınırlı gelişmektedir. Bunun ardında ortak Avrupa kültürü anlayışının kısacası Avrupalılık fikrinin bu örgütlenmeleri gerçekleştirmiş olan toplumlar için hala yeterli ulus üstü bir anlayışın yerleşmemiş olmasından kaynaklandığıdır.

Sosyal politika, ortak pazar için “onsuz olmaz” bir koşul olarak görülmemiştir. Bu nedenle, topluluk düzeyinde bir sosyal politika izlenmesine ve bu yönde hukuki düzenlemelerin oluşturulmasına imkân veren yetkiler sınırlı ve dar kapsamlıdır (Gülmez, 2003: 3). Paris’ten günümüze kadar geçen süreçte yapılan Avrupa sosyal politikasına ilişkin düzenlemeler “kurallar ve düzenlemeler bütünü olmaktan çok prosedürler bütünü” olup Avrupa’da sosyal konularda daha iyi yönetimin nasıl

gerçekleştirilmesini içermektedir (Tomova, 2007: 89). Düzenlemelerin çoğu bağlayıcı olmamakta veya herhangi bir yaptırım içermemektedir.

Sektörel ve bölgesel düzeyde kurulan AKÇT ve AAET'leri antlaşmalarındaki sosyal içerikli hükümler, Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndaki (AET) mevcut sosyal hükümlerden daha nitelikli ve açık sektörel temel düzenlemeler getirmiştir. AKÇT, iki temel sektörde yapısal değişimin yaratacağı sosyal etkileri ve işlerinden olmuş işçilerin yeniden yerleştirilebilmeleri için gerekli maddi katkıların yapılabilmesi ile ilgili düzenlemeleri antlaşma hükmü altına almıştır. Maden ve çelik işçilerinin çalışma ve yaşam standartlarının yükseltilmesi için taraflara sorumluluklar getirilmiştir. AAET'nde ise genel halk sağlığının ve çalışanların sağlıklarının korunması için temel standartlar güvence altına alınmıştır (Hantrais, 2007: 2).

### *Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda Sosyal Esaslar*

Sektörel bir örgütlenme şekli olan AKÇT'de antlaşma konusunu içeren sektöre yönelik düzenleyici ve yapılandırıcı esaslar belirlenirken, sektörde faaliyet gösteren emeğe ilişkin hükümlerde getirilmiştir. Sektörün yeniden yapılandırılma süreci içinde çalışanların uğrayabilecekleri kayıplar da göz önüne alınarak, bu kesime yönelik antlaşmaya koruyucu unsurlar konmuştur. Ayrıca, bu sektörlerin gereksinim duyduğu işgücünü katılımcı ülkelerden temin edebilmeleri için "genel sağlık ve kamu düzenini korumaya yönelik alınabilecek kısıtlamalar dışında, istihdama ilişkin her türlü kısıtlamanın da kaldırılması" (md. 69) hükmü getirilmiştir. Bu yönde bir uygulama ile işçilerin herhangi bir engele tabi olmaksızın üye ülkelerde istihdam edilebilmelerinin önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmiştir. AKÇT'nin 2.maddesinde de "istihdam ve yaşam standartlarının yükseltilmesine katkıda bulunularak... istihdamın sürekliliğini koruyup,... üretimin mümkün olan en yüksek verimlilik seviyesinde en rasyonel dağılımını temin edecek şartların aşamalı olarak gerçekleştirilmesi..." için üye devletler yükümlü kılınmıştır. Böylece, ana esas ekonomide ve üretimde kalıcılığı mümkün kılarken, emek faktörünün de yeniden yapılandırmada zarar görmesinin önüne geçilmek istenmiştir.

Bu bağlamda antlaşmanın Ekonomik ve Sosyal Hükümler Başlıklı III.'ncü Bölümünün" 46/1-11. maddesinde Topluluk otoritesi tarafından sektörün yapılanmasında ortaya çıkabilecek sorunlarda ilgili taraflara danışılmasını (girişimciler, işçiler, tüketiciler ve aracılar) veya bu tarafların gerektiğinde birlikleri veya dernekleri aracılığı ile görüşlerini sunabilecekleri

olanağın sağlanarak, işçi organlarının görüşlerinin alınması (md. 48/11) sağlanarak, karşılıklı bilgilendirmede işçilerin de sürecin ayrılmaz bir parçası oldukları görülmüştür. Madde 46/4’de piyasa koşullarından veya sektörün teknik yapılanmasından kaynaklanan nedenlerden dolayı işlerini kaybetmiş olanlara bu sektörlerde veya başka sektörlerde iş yaratılması gerektiği belirtilmiştir. İşgücünün başka işlere yerleştirilmesinde sorunla karşılaşmaları durumunda ise, “yeniden istihdam edilmeleri için geçen sürede, yeniden yerleşme için yapılacak masraflar için ödeme ve iş alanını değiştirenler için yeniden mesleki eğitimin finanse edilmesi” (md. 56) güvence altına alınmıştır. İlgili sektörlerdeki işgücünün hayat ve çalışma şartlarındaki koşullarında meydana gelebilecek değişimin izlenebilmesinde ilgili otoriteleri, sürekli bilgi toplamak ve inceleme yapmakla da görevli kılınmıştır (md. 46/5). Nitekim 1954–1965 yılları arasında kömür ve çelik sektörlerinin yeniden yapılanması sonucunda işçilerin mesleki uyumlarının sağlanabilmesi amacıyla 188.000 işçiye parasal ödeme yapılmış ve yeniden mesleğe uyarlama yönünde çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Gülmez, 2003: 7).

AKÇT, ücret ve sosyal alanda teklik oluşturabilecek esaslar içermemesine karşın, ücretlerin diğer taraf ülkelere göre düşük olmasının maliyet dampingi yaratarak rekabet avantajı oluşturması da engellenmiştir. Aşırı ücret düşüşü olması durumunda yaratabileceği eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla, kurumsal otoritenin bunun giderilmesi yönünde ilgililere tavsiyelerde bulunabileceği, eğer kendilerine yönelik tavsiyelerde bulunulan teşebbüslerin bunlara uymamaları halinde ve bu durumdan elde ettikleri tasarruf söz konusu ise bunun iki katı kadar para cezası uygulanabileceği esası getirilmiştir (md.68). Antlaşmanın elli yıl için geçerli olacağı (md. 97) hükmü ile 2001 yılında sona eren AKÇT, kapsam ve içerik olarak ekonomik esaslı alanları detaylı ve öncelikli olarak ele alırken sosyal faktörleri ikincil ilgi alanı olarak görmüştür. Bu yaklaşım, 1957 yılında Roma’da imzalanan AET Antlaşmasının içeriğinde de görülmektedir. Ekonomi geliştirilmesi gereken öncelikli alan olarak belirlenmiş, ekonomik gelişmenin sosyal alanda gelişme içinde itici rol oynayacağı düşünülmüştür.

### ***Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunda Sosyal Esaslar***

AAET Antlaşmasının başlangıç kısmında katılımcı devletler, atom enerjisi sektöründe yaratılacak işbirliği ile Avrupa’nın gelişmesine ve barışın kalıcı olmasına yönelik büyük katkı yapacaklarını vurgulayarak, bu sektörde

işbirliği ile “hayat standardının yükseltilmesi ve ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunacağı (md. 1)” anlayışıyla imzacı olmuşlardır.

Sektörün gelişimi ve yapılanmasına yönelik sermayenin yanı sıra, uzmanlardan da (md.2/g) katılımcı ülkelerin maksimum düzeyde yararlanmalarının sağlanabilmesi için serbest dolaşıma yönelik uygun ortamın yaratılması istenmiştir.

Sektörün üretim sürecinde genel halk sağlığı ve çalışanlar bakımından olası yüksek riskler içeriyor olması, AAET’de sektörde çalışanların ve genel halk sağlığının korunmasına yönelik ayrıntılı düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Madde 2/b’de “halkın ve işçilerin sağlığının korunması için tek tip güvenlik standartlarının oluşturulması ve uygulanmasının sağlanması” istenerek, sektörde çalışan işçilerin sağlık kontrolünü düzenleyen prensiplere vurgu yapılmış (md. 30/c) ve birçok maddede de genel halk sağlığının korunmasına ilişkin alınması gereken önlemler belirtilmiştir.

### ***Avrupa Ekonomik Topluluğunda Sosyal Esaslar***

AET ile taraf ülkelerin işbirliği alanları sektörel düzeyden farklı olarak genel ekonomik alana doğru yayılmıştır. Bu da sosyal sorunların daha da belirginleşmesine yol açmıştır. Başlangıçta, üye ülkelerden bazıları, ekonomik işbirliğinin sağlıklı ve karşılıklılık esasına dayalı gelişebilmesinin üye ülkelerin tamamında benzer ekonomik ve sosyal şartların uygulanması ile gerçekleşebileceğini belirtmişler. Sosyal politika alanına ilişkin önlemlerin alınmasının sosyal barışın korunmasının vazgeçilemez bir hak olması gerektiğini, sosyal koruma düzeyinin farklı olduğu ülkelerde farklı maliyetlerin çıkarak rekabetin ekonomik alanda önemli tezatlıklar oluşturabileceğini ileri sürmüşlerdir. Diğer bir görüş ise ekonomiye yüklenen sosyal maliyetlerin en aza indirgenerek rekabetin korunması gerektiği, (Aykaç, 2002: 480–1) iç pazarın ekonomik gelişmesini tamamlama süreci sonrasında (“spill over” etkisi) sosyal politika alanını da otomatik olarak kapsayacağını savunmuşlardır (Leibfried, 2005: 244; Moussis, 2004: 249). Topluluğun oluşumunun daha başlangıcında entegrasyonun içerik ve niteliğine ilişkin farklı görüşlerin olduğu, farklılaşmanın “siyasi, ekonomik ve sosyal nitelikleri” öne çıkaranlar ile “kapitalist içerikli – sermaye örgütü” olması yönündeki iki ana eksenle toplanmıştır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 7).

Roma Antlaşması öncesinde Fransa'nın sosyalist başbakanı Guy Mollet tarafından, Fransa'daki sosyal maliyetlerin yüksek olduğu, bunun düşük sosyal maliyetli ülkeler ile rekabette dezavantaj yaratabileceği, bu nedenle Fransa Anayasasında yer aldığı gibi kadın – erkek arasında ücret farklılıklarının giderilebileceği bir harmonizasyonun sağlanması gerektiğini savunmuştur (Hantrais, 2007: 2). Fransa'nın sosyal endişelerinin temelinde Fransız sanayinin rekabet gücünün düşük olması ve sosyal maliyetlerin yüksekliğinin yaratabileceği olumsuz etkiler bulunmaktaydı. Fakat başta Almanya olmak üzere diğer AET ülkeleri tarafından bu öneri kabul görmemiştir. Ancak bir uzlaşma ifadesi olarak “eğitim, istihdam, çalışma koşulları, işgücü ilişkileri ve sosyal güvenlik konularında” yakın işbirliğini içeren ifadeler Roma Antlaşmasına konulmuştur (Dekker vd. 2003. 33). Nitekim antlaşmada uzlaştırıcı bir yol izlenerek, temel amacın üye devletler arasındaki istihdam şartlarının iyileştirilmesinin sağlanması ve çalışanların hayat standartlarının yükseltilmesi öncelikli olarak görülmüş (Aykaç, 2002: 481) ve bu koşulların iyileştirilmesinin ortak pazarın işleyişine bağlı olarak gelişebileceği düşünülmüştür (Moussis, 2004: 248). Bu farklılıklar sosyal politika alanına yönelik topluluğun yol haritasının belirlenmesinde de bir belirsizliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Antlaşmadaki sosyal içerikli hükümler oldukça azdır ve önem bakımından arka planda kalmıştır. Ekonomik alan ise öncelikli ve oldukça ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Roma Antlaşmasınının 48 -51'nci maddeleri serbest dolaşıma, 117 – 128'nci maddeleri ise sosyal politika alanına ilişkin esasları içermektedir. Antlaşmada, emeğin serbest dolaşımının sağlanmasının öncelik taşıdığı görülürken, istihdam politikaları ve diğer sosyal konularda ise, üye ülkeler arasında işbirliğinin teşvik edilmesi ile yetinildiği görülmektedir.

118'nci maddede, Komisyonun üye ülkeler arasında tek bir biçim olmaksızın “eğitim, istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve toplu pazarlık” alanlarında işbirliğinin geliştirilmesi belirtilmiştir. 119'ncü maddede, Fransa'nın talep ettiği “eşit ücret ilkesi” belirlenirken, 121'nci maddede göçmen işçilere yönelik ortak sosyal güvenlik uygulanmasına ilişkin esaslar yer almıştır. 123 ve 128'nci maddelerde ise Avrupa Sosyal Fonuna yönelik düzenlemeler, çalışanların istihdam ve yeniden istihdamı, coğrafi ve mesleki hareketliliğin teşvik edilmesi, yeniden mesleki eğitim verilmesi ve yerleşime yönelik mali yardımların sağlanması esasları belirtilmiştir. Üye ülkeler arasında yasalardan ve uygulamadan kaynaklanan sorunların oluşması durumunda bunların direktifler kanalıyla giderilmesi gerektiği belirtilmiştir (md. 101). Eşit ücret, yaşam koşullarında gelişmenin ve sosyal harmonizasyonun



sağlanmasının ekonomik entegrasyonun amaçlarının elverdiği ölçüde sağlanabileceği, (Hantrais, 2007: 3) topluluğun temel görevinin “sıkı ekonomik işbirliğini sağlamak olduğu, sosyal politikanın asli görevler arasında sayılmadığı” bunun üye ülkelerin egemenlik alanı olarak bırakılmış olduğudur (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 9). Nitekim antlaşma da topluluk organlarına genel bir sosyal politikanın oluşturulması yönünde yetki verilmemiştir. Komisyonun sadece işbirliğini geliştirmek yönünde görevlendirildiği “sosyal politika alanında devletlerin egemenliği” anlayışının kabul edilmiş olduğu, bu egemenliğin sadece “serbest dolaşım, Avrupa Sosyal Fonunun statüsü, mesleki eğitim ve belirlenen hedeflere ulaşılmasını öngören özel kurallar” içeren alanlarda Topluluk organlarının düzenleme yapabileceği belirtilmiştir (Gülmez, 2003: 9–10; 2008: 169).

1965 yılında Avrupa Toplulukları için Tek Konsey ve Tek Komisyon Kuran Antlaşma ile bu tarihe kadar topluluklar için oluşturulmuş olan konsey ve komisyonlar, her üç topluluk içinde tek organ haline getirilmiştir (Gülmez, 2008: 16). Ancak bu antlaşma ile sosyal politika alanına yönelik hiçbir düzenleme getirilmemiştir. 1968 yılında da üye ülkeler arasında “gümrük birliği” tamamlanmıştır.

### ***Sosyalleşme Sürecinde Nispi Bir Gelişme: Sosyal Şart***

Konseyin sosyal politika alanına yönelik yaklaşımları çekingen de olsa 1961 yılında sosyal şartın onaylanması sosyal konulara yönelik nispi bir gelişme olarak görülebilir. Sosyal şart, 1950 yılında kabul edilmiş olan “İnsan Hakları Sözleşmesi”nin topluluğa taşınmasıdır. Sözleşme ile vatandaşların ve çalışanların temel haklarının sağlanarak, politika ve amaçlarının birbirleri ile kapsamlı ve tutarlı bir biçimde oluşturulmasını istemektedir. Ailelerin, anaların ve çocukların sosyal, yasal ve ekonomik olarak korunma altına alınmalarını açıkça dikkate alınmasını ister. Şart, Antlaşmadaki gibi taraflar arasında benzer yasal bağlayıcılık getirmemesine karşın, Avrupa Topluluğu bakımından bir prototip olarak belirlemekteydi (Hantrais, 2007: 4). Bu yönde atılan adımlara karşın, 1972 yılına kadar topluluk düzeyinde ortak bir sosyal politika yaklaşımından söz etmek bir yana, sosyal politika konusunun adeta dışlanmış olduğunu (Güzel, 1998: 100) ileri sürmek mümkündür. Çünkü atılan adımlar bilinenin tekrarından öteye gidememiştir.

### ***Durağanlaşan Ekonomi Artan Sosyal Sorunlar ve Sosyalleşme Çabaları***

Roma Antlaşması hükümleri kapsamında ekonomik alanda gelişme sağlanmasına karşın, 1970'lerden itibaren ekonomide meydana gelen yavaşlamaların doğal yansıması olarak gittikçe artan ve yapısal hale gelen işsizlik sorunu karşısında topluluk ülkelerinin sosyal konulara yönelik ilgileri artmaya başlamıştır. Willy Brant gibi sosyal demokrat liderler, AET'ye insani boyut kazandırabilecek pozitif yönde gelişmelere gereksinim olduğunu dile getirmeye başladılar. Avrupa düzeyinde sosyal politika önlemlerinin gelişmesinin "AET'nin iktisadi sosyal ve siyasi temellerini derinleştirmenin ve sağlamlaştırmanın en iyi yolu olarak görülür...", Komisyon, 1970'lerin başından itibaren topluluğun sosyal politika alanındaki rolünü geliştirmek için çabalarını da yoğunlaştırmaya başladı. 1972 yılındaki Paris zirvesinde<sup>3</sup> üye devletler, "...ekonomik birlikteliğe önem verdikleri kadar sosyal birlikteliği de önem vereceklerini deklare etmek suretiyle, sosyal politika alanında yeni ve ilerici adımların atılması çağrısında bulundular" (Aykaç, 2002: 483-4). Bu bakış açısındaki değişimin ardında bir ölçüde, altmışlı yılların ortalarından itibaren artan işsizlik ve sosyal sorunlar karşısında işçilerin militanlaşması ve eylemlerinin giderek artmış olmasının yönetimler üzerinde belirgin bir baskı oluşturmasının da rol oynadığı vurgulanabilir (Çelik, 2004).

Paris zirvesine kadar topluluğun marjinal alanı olarak kalan sosyal politika konusunun (Parlak, 2007:46) böylece, bu zirveden sonra üye ülkelerin topluluğun düzensiz büyüme ve artan işsizlik gibi iç etkenlerde vurgunun artık ekonomik entegrasyondan sosyal çehreye doğru kayması yönünde beyanlarda buldukları, topluluğun sosyalleşmesine yönelik ivme kazandırmaya başladıkları görülmektedir. Ayrıca bu zirvede, içeriğini "istihdam, iş yasaları ve çalışma koşulları, mesleki eğitimin sürdürülebilirliği, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunma, endüstriyel temizliğin sağlanması, sendika hakkının korunması ve işverenler ile işçiler arasında toplu pazarlığın sağlanması" gibi sosyal politikanın temel esaslarını içeren alanlarda olumlu adımlar atılması yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Ancak, komisyonun üye ülkeler ile yakın ilişkiler kurar biçimindeki 118'nci maddenin içerdiği zayıf ve bağlayıcı olmayan niteliğinin güçlü bir yapıya dönüştürülmesi için de herhangi bir çalışma yapmadıkları da görülmektedir (Johnson, 2005: 33).

---

<sup>3</sup> Topluluğun ilk genişlemesine yönelik zirve olması bakımından önemlidir.

“Sosyal Eylem Programı”, kabulünden on yıl sonra ancak 1974 yılında kabul edilmiştir. Eylem programı ile tam ve daha iyi istihdam şartlarının sağlanması, yaşam ve çalışma koşullarının geliştirilmesi, sosyal kararlar ve ekonomide emeğin güdümünün gerektiği biçimde geliştirilmesi içermektedir. Konsey tarafından eylem programı ile ilgili kararda sosyal politika alanına ilişkin tedbirli ifadelerin kullanılmış olması, XX. yüzyılın sonuna doğru sıkça kullanılacak sosyal politika alanında “yetki ikamesi” kavramının da habercisidir (Hantrais, 2007: 4). Başlangıçtan beri topluluk düzeyinde bir sosyal programa gereksinim duyulmamış olmasına karşın bu gelişmeler topluluğun gelecekte sosyal konulara yönelik ilgisinin artabileceğine yönelik işaretleri de taşımaktadır.

Roma Antlaşmasınının 100. maddesi, Konseyin, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu ile Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışıldıktan sonra, “üye devletlerin ortak pazarın kurulması ya da işleyişi üzerinde doğrudan etkisi olan yasal, tüzüksel ve yönetsel kuralların yakınlaşması için, oybirliğiyle yönergeler kabul edebilirler”, hükmünden dolayı bu madde, Topluluğa genel bir sosyal politika tanınması yönünde bir engel oluşturmaktaydı (Buna rağmen, bazı yönergelerde kabul edilmiştir.<sup>4</sup>) (Gülmez, 2003: 19). Oybirliği ilkesi, üye ülkeler arasında tam bir mutabakat aradığından sosyal alanda üyeler arasında konsensüsün olmaması kayda değer gelişme sağlanamamasına engel oluşturmuştur. Ayrıca İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın topluluğa üyeliklerinin gerçekleşmesi, bu ülkelerde sosyal alana soğuk bakmaları, sosyal politikaların eşgüdümlü hale getirilmesi yönündeki çabaların askıya alınmasına da neden olmuştur (Dekker vd., 2003: 33).

1970’li yılların başlarına kadar geçen süreçte Avrupa Topluluğu’nda sektörel ve ekonomik gelişmelerin öncelikli olduğu, var olan ve ortaya çıkan sosyal sorunların giderilmesinin ve bu alanda gelişmenin sağlanabilmesinin kurumsal temelde ortak politikalar aramak ve üye ülkeleri yükümlülük altına almanın kabul görmediği anlaşılmaktadır. Bunun ardında sosyal alandaki gelişmelerin serbest piyasa koşullarında ve ekonomik ilerleme sağlanarak elde edilebileceği fikrinin yaygın kabul görmesinde yatmaktadır. Bu da J. Monnet’in topluluk bünyesinde “problemlerin çözümünün parça parça ve

---

<sup>4</sup> 75/129 sayılı Toplu İşten Çıkarmalarla ilgili, 77/187 sayılı İşletmelerin Devrinde Çalışanların Korunması (Bu Yönerge 12 Mart 2001 tarihinde 2001/23 sayılı Yönergeye dönüştürülmüştür.), 80/987 sayılı İşverenin Ödeme Aczine Düşmesi yönergeleridir.

karşılıklı uyum süreci ile birlikte” olmasını içeren teknokrat yaklaşımının 1960’lı yılların ortalarına kadar hâkim olmasında ve karar alma sürecinde ulusal ve uluslar üstü elitist (seçkin) liderlerin fikirlerinin 1980’li yılların ortalarına kadar büyük ölçüde egemen olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Bu nedenden dolayıdır ki, bazı ülkelerdeki içsel baskı gruplarının da (siyasi, sivil toplum ve iş çevreleri gibi) etkileri ile çözüm alanı kurumsal mekanizmalar değil, ulusal düzenlemeler ile çözümlenmesi gerektiği (Hooghe ve Marks, 1997:2–3) fikri ağırlıklı olarak kabul görmüştür. Bu da kurumsal müktesebatın gelişimine engel oluşturmuştur.

Sorunların çözümünün topluluk mekanizmalarına taşınabilmesi, ortak Avrupa geleceğinin ekonomiden siyasete kadar geniş bir mutabakatın olduğu “Avrupalılaştırma” anlayışının olması ile mümkün olabilir. Avrupalılaştırma ise, “bir yere kadar devletin çözümlenmesine katkıda bulunan, bir ölçüde ulusal özerklik ve egemenliği kısıtlayan bir güç”tür (Tomova, 2007: 90). Hooghe ve Marks’ın (1997) önermelerinde görüleceği gibi, kurumsal düzenlemelerin neoliberalizm ve düzenlenmiş kapitalizm arasında olduğu, bununda iki politik yaklaşımın uyumu ile sosyal demokrasiden piyasa liberalizmine veya ulusaldan ulus üstü eksene doğru geçişle mümkün olabileceği yönündedir. Neo liberal görüşlerin başta sosyal politika alanı olmak üzere kurumsal alana yetki devrine karşı durduklarını, düzenlenmiş kapitalizm ekseninde yer alanların ise kurumsal yapının güçlendirilmesi taraftarı olduklarını ileri sürerler.

Dolayısıyla topluluk düzeyine taşınabilecek yetki ikamesi, ulus devlet anlayışının içerdiği egemenlik alanının daraltılması ile mümkündür. Oysaki egemenlik alanlarının devredilmesinde üye ülkelerin takındıkları tavırlarda dün olduğu gibi bugünde önemli belirsizlikler<sup>5</sup> içermektedir. Yeni katılan üye ülkelerinde eski üyelere göre daha geri ekonomik ve sosyal refah yapılarına sahip olmaları sorunların daha da büyümesine neden olmaktadır. Üyeler arasındaki refah düzeyi ve topluluk kurumlarına yetki göçertilmesine ilişkin farklılıklar, Avrupa entegrasyon sisteminin ulus üstümü yoksa ulusal devlet yapılarının yeniden restorasyonu biçiminde mi gerçekleşeceği özelinde düşünülmektedir.

---

<sup>5</sup> AB Anayasasının kabul edilmesine yönelik Hollanda ve Fransa’da yapılan halkoylamalarında “hayır” çıkmıştır

### ***Sosyalleşmenin Önündeki Engeller: Sosyal Refah Anlayışı ve Siyasal Tercihler***

Üye ülkelerin sosyal refah sistemlerinde ki farklılıklar, sosyal refah uygulamalarının yaklaşması önünde engel oluşturmaktadır. İktidardaki siyasal yönetimler ve tarihsel mirasların taşıdığı önceliklerde bu politikaların geliştirilmesini zorlaştırmaktadır.

#### ***Sosyal Refah Sistemleri***

Avrupa ülkelerinin tarihten kaynaklanan farklı sosyal ilişkiler organizasyonlarına sahip olması, sosyal koruma anlayışlarını da heterojenleştirmektedir (Mathieu ve Sterdyniak, 2008: 4). Üyelerin sosyal refah anlayışlarının doğurduğu sistem farklılıkları, büyük ölçüde sosyal politikaları arasında harmonizasyonu gerçekleştirmeye engeldir. Çünkü ülkelerin refah sistemlerinin korumacılık düzeyleri az ya da çokluk bakımından farklılıklar göstermektedir. Sosyal demokratik sisteme sahip olan ülkeler korumacılığı en yoğun uygulayan ülkelerdir. Liberal refah sistemine sahip ülkeler ise koruma düzeyini en alt seviyede benimseyen ülkelerdir. İki sistem arasında yer alan diğer sistemler ise sosyal demokratik'e veya liberal sisteme yakın olanlar olarak sınıflandırılarak, sosyal demokratik > korporatist > Akdeniz ülkeleri > liberal sistem biçiminde gösterilebilir.<sup>6</sup> (Dekker vd., 2003: 37-8; Lisbon Revisited, 2004: 13-18): Liberal sistem içinde (Anglo-Saxon) İngiltere ve İrlanda, Sosyal demokratik olanlar (Nordic/Universal) Danimarka, İsveç ve Finlandiya, korporatist refah devletleri (Conservative/Continental/Rhineland model) Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Hollanda ve Lüksemburg, Akdeniz ülkeleri sistemine sahip olanlar ise (Southern European) İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'dır. Yeni üyelerden özellikle eski doğu bloğu

---

<sup>6</sup> Sosyal demokratik model, en geniş kapsamlı olup sosyal kapsamı geniş universal koruma ve yüksek derecede gelirin yeniden dağılımını içermektedir. Tek ve göreceli olarak yüksek sosyal koruma sistemini içerir. Sosyal hizmetlerin kalitesi yüksektir. Liberal sistem ise bireyin sorumluluğuna dayanmaktadır. Firma veya özel sigorta sistemleri tarafından düşük ve minimal koruma sistemi içermektedir. Korporatist sistemde sosyal koruma mesleki esaslar ve ücret gelirin garantisi edilmesine esasına dayanmaktadır. Sosyal demokratik modele göre mali sistemin yeniden dağıtım etkinliği daha düşüktür. Sosyal partnerler önemli rol oynarlar ve endüstri ilişkileri ile ücret pazarlığı merkezileşmiştir. Akdeniz modelinde ise aile bağları oynadığı güçlü role dayanarak sosyal transferler düşüktür. Aile, sosyal koruma ve güvenlikte önemli rol oynar (Mathieu ve Sterdyniak, 2008: 4-5).

ülkeleri, Dünya Bankasının değerlendirmelerine göre hızla liberal reformları gerçekleştirdikleri, eski sistemin mirasından farklı olarak daha az korumacı refah sistemlerine yöneldikleri yönündedir. Macaristan'ın liberal, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya ve Slovenya'nın continental sistem anlayışını benimsedikleri görülmektedir.

**Tablo 1: Gayri Safi Yurtiçi Hâsılının Yüzdesi Olarak Kamu Harcamalarında Sosyal Koruma Oranı: 2006**

<i>Ülkeler</i>	<i>2006</i>	<i>Ülkeler</i>	<i>2006</i>
Avusturya	29,5	Yunanistan	23,9
Belçika	29,6	İspanya	23,0
Fransa	33,2	İtalya	29,0
Almanya	29,7	Portekiz	27,5
Hollanda	26,2	<i>Ortalama</i>	26,3
<i>Ortalama</i>	30,5	Danimarka	33,2
İrlanda	18,6	Finlandiya	30,1
Birleşik Krallık	26,4	İsveç	35,9
<i>Ortalama</i>	25,8	<i>Ortalama</i>	33,6

Kaynak: Mathieu C. ve H. Sterdyniak (2008) European Social Model(s) And Social Europe, Documet de travail No: 2008–10 April, OFCE, s.5.

Üye ülkeler ağırlıklı olarak belli bir sistem içinde kategorize edilmiş olmalarına rağmen, uygulamada gösterdikleri farklılıklar ile birden fazla sistemin özelliklerini de aynı anda taşıyabilmektedirler. Hollanda ile Avusturya, korporatist ve İskandinav ülkelerinin özelliklerini bir arada gösterebilmektedirler. Örneğin, Finlandiya'nın emekli aylığı bağlama sistemi İsveç'ten farklıdır. Oysa her iki ülke de İskandinav modeli içinde yer almaktadırlar. Birleşik Krallık'ın sağlık sistemi tipik bir liberal modeli ile örtüşmemektedir (Mathieu ve Syerdyniak, 2008: 5). Aynı sistem içinde yer alan ülkelerin harcamalarında bile (tablo 1) farklılıklar görülmektedir. Dolayısıyla, AB ülkelerinin sosyal güvenlik, iş piyasalarının düzenlenmesinde ve sosyal sorunlara yaklaşımlarındaki farklılıklar, sosyal Avrupa konusundaki ortak bakış önündeki önemli engelleri oluşturmaktadır.

**Tablo 2: AB'nin Eski 15 ve Yeni 10 Üyesinin Aralarındaki Ekonomik ve Sosyal Sorun Alanları**

	Ekonomik	Sosyal
Tüm AB	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ekonomik Entegrasyon</li><li>• İş ve İstihdam Oranları</li><li>• Kişi başına GSYH (verimlilik) ve yaşam standartlarında farklılık</li><li>• Enerji bağımlılığı</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İş piyasası: mobilite eksikliği ve ücretlerde rijitlik</li><li>• Yaşlanma</li></ul>
Eski 15 üye	<ul style="list-style-type: none"><li>• Düşük verimlilik, eksik rekabet</li><li>• İşsizlik</li><li>• Düşük iş yaratma</li><li>• Yapısal reformlar</li><li>• Bölgesel ve endüstriyel krizler</li><li>• Reel ücretlerde durgunluk</li><li>• Rijitlik ve Avrupalı karamsarlığı</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Düşük nitelikli istihdam</li><li>• Konut sorunu: yüksek fiyatlar ve borçluluk</li><li>• Avrupa dışından göç</li><li>• Dağılımda dengesizlik</li><li>• Yoksulluk ve azınlıklar: entegrasyon ve çok kültürlülük</li><li>• Yaşam boyu öğrenme ve eğitimde performans</li></ul>
Yeni 10 üye	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pazar yapısı ve kapitalizme geçiş: özelleştirme faaliyetleri</li><li>• Tarımdan hizmet sektörüne geçiş</li><li>• Diğer AB üyeleri ile entegrasyon</li><li>• Para birliğine entegrasyon</li><li>• Kitlesele tüketimde büyüme</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyal ve politik değişimden kaynaklanan sosyal değişim</li><li>• Özelleştirme</li><li>• Rekabete giriş</li><li>• Eski üye ülkelere göç</li><li>• Piyasa sınırlanmasında aşırılık</li><li>• Sosyal güvenlik sistemlerinin konsolidasyonu</li><li>• Uyuşturucu ve suçta ideolojik ve adalet problemleri</li></ul>

Kaynak: Cid F. B ve M. L Rancano (2006) Social Policies And Structural Reform In Europe, Fifteenth International Conference of the US Council of European Studies, Chicago, March 29- April 2, 2006, s.4, <http://ssm.com/abstract=978423>.

Ülkeler arasındaki sistem farklılıklarına ek olarak ekonomide ve sosyal alandaki sorun alanlarının da eklenmesi (tablo 2) gerekir. AB'nin 15 eski üyesi arasında varolan sorunlar, yeni katılan 10 ülke ile daha da büyümüştür. Yeni katılan ülkelerin çoğunun eski sosyalist ülkelere dönüşmeleri ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarda transformasyona uğramaları, onların sosyal alanlara yönelik uyumlaştırma, yakınlaştırma ve

entegrasyonun sağlanmasına yönelik daha fazla ortak politikaların geliştirilmesine de engel teşkil etmektedir. Sosyal politika alanında topluluk bünyesinde kuralların oluşturulması ve üye ülkeler arasında mevzuatların uyumlaştırılması veya birleştirilmesi yönünde aşama sağlamanın taşıdığı zorluklara karşın, (Polat, 2007: 20) üye ülkeler arasında koordinasyonun daha güçlü tesis edilmesi ile sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik katkı sağlanabilir.

### ***Siyasal Tercihler ve Tarihsel Miras***

1957 yılı ve sonrasını izleyen topluluğun oluşumunun ilk yıllarında üye ülkelerde merkez sağ eğilimli partilerin 1970'ler ve 1990'lar sonrasında ise sosyal demokrat eğilimli partilerin ağırlıklı olarak yönetimlerde bulunmaları, sosyal entegrasyon yolunda atılabilecek adımların atılmasının, engellenmesinin veya kilitlenmesinin ardında siyasal farklılıkların sosyal entegrasyona yönelik perspektiflerdeki isteksizliğe de bir ölçüde dayalı olduğu ileri sürülebilir (Leibfried, 2005: 246).

Nitekim sol eğilimli siyasal düşünceler ulusüstü yapılara yetki aktarımı konusunda daha pozitif yaklaşım içinde olurlarken, sağdakiler ise yetkinin ulusal yapılar içinde kalma eğilimi taşırlar. Bu eğilimlerin doğal bir yansıması olarak da topluluğun ilk dönemlerinde sağ eğilimli iktidarların bulunmasının topluluğun sosyal alanlara yönelik politika geliştirmesine engel olmuştur diye de bir genelleme yapılabilir. Ancak bu genelleme doğru bir saptama yapmaya engel olmakla birlikte, tutumlar görüş farklılıklarının açıklanmasına yardımcı olabilir. Politik eğilimlerin yaklaşımları, bölgelere göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, Danimarka'da sol eğilimli Sosyal Demokrat Parti ulusalcı bir tutum içinde olurken, Almanya'da sağ eğilimli Hıristiyan Demokrat Parti, ulusüstü eğilimli politikalar sergileyebilmektedir (Hooghe ve Marks, 1997: 5). İdeolojik açıklamalar için ise İngiltere'nin (Birleşik Krallık) durumu en uygun olandır. Thatcher döneminde ulusal politikalar öncelikli gösterirken, işçi partisi iktidarında ise nispeten topluluk politikalarına daha reformist yaklaşım sergileyebilmektedirler. Topluluk düzeyinde sosyal politika düzeyinde sol-sağ siyasi bölünmeler, İngiltere dışındaki ülkeler için ne zaman ve nasıl işbirliği yapabileceklerini açıklamak için yeterli değildir. Hem sağ hem de sol hükümetler, sosyal politika alanında yüzyıldan daha eskiye dayanan ve derinlemesine gömülü ulusal tercihlerinin bir sonucu olarak politika belirlemektedirler. Dolayısıyla üye ülkelerdeki yönetimlerde meydana gelen



değişimler ulusal tercihlerin önüne geçebilecek biçimde duyarlılık göstermemektedir (Johnson, 2005: 22-3).

Topluluk düzeyinde politikaların belirlenmesinde etken olan daha çok ülkelerin topluluk düzeyinde ne tür bir politik aktivasyona yakın olduklarıdır. Ülkelerin içinde buldukları aktivasyonlarda üç kategoriden oluşup, üye ülkeler bunlardan birine ayrılma eğilimine sahiptirler. Bunlar; politika öncüleri, direnişçiler ve pasif ülkelerdir (Johnson, 2005: 10-3).

*Politika öncüleri:* bu ülkeler diğer ülkelerin yüksek düzeyde politika izleyemeyeceklerinin veya istekli olmayacaklarının bilincindedirler. Hedefleri, diğer üye ülkelerdeki standartları yükselten, kendi uygulamalarına yakın bir politika gerçekleştirebilmek için minimumda olsa böyle bir politikayı oluşturmayı teşvik ederler. Topluluğun daha fazla alanda temsil edilen bir sosyal politika oluşturmasını isterler. Bunun için düşük ortak paydadan daha yüksek paydaya yönelmeyi isteyerek, diğer üye devletleri entegrasyona uyum için sıkıştırırlar ve isteksiz devletler ile anlaşma yollarını ararlar. Öncü devletler sosyal demokratik refah rejimine sahip devletlerdir. Bu grubun başını da Danimarka ve İsveç çekip, Belçika'da uyumlu bir politika lideridir (Johnson, 2005: 8-11).

*Politika direnişçileri:* bunlar topluluk düzeyinde bir sosyal politikanın oluşturulmasına karşı gelen devletlerdir. Kendi refah sistemlerinin niteliği gereği, topluluk düzeyinde ilişki kurmaya karşıdırlar. Düşük sosyal korumanın olduğu ve bireysel sorumluluğun kuvvetli uygulandığı liberal refah sistemi uygulayan devletlerdir. Bunlar, bölgesel bir politika uygulamanın sonucu olarak daha pahalı hizmetleri sunmanın kendilerine bağlı olmasını istemezler. Sosyal politika üzerinde ulusal yönetime eksiksiz yetki verilmesini ve bölgesel düzeyde işbirliği çabasının ekonomik alanla sınırlı kalmasını isterler. Fakat bunlar bazı alt sorunlara sonunda ortak olurlar, bölgesel düzeyde olayları koordine eden anlaşmalar, çoğu yasal işbirliğinin oluşturulması için bazı sınırlamaları gerekli kılar. Direnişçi ülkeler karmaşık pazarlık koşulları nedeniyle anlaşma reformlarını ne tamamen kontrol edebildikleri gibi ne de oybirliğini amaçlayarak politika belirlemeyi kontrol edebilmektedirler. Bu ülkelerin önde geleni İngiltere'dir. Ancak, anlaşma reformları ve üretilen politikalar, direnişçi ülkelerin istediğinden daha sık ve yüksek düzeyde gerçekleşir.

*Pasif ülkeler:* bunlar düşük fayda düzeyine sahip, tarihsel olarak daha az gelişmiş politikalarla tanımlanan güneyli refah devleti rejimine sahip olan ülkelerdir. Bu kategoride bulunan ülkeler, diğer iki kategoride yer alan ülkelere göre daha az gelişmiş tercihlere sahiptirler. Aslında bu ülkelerin

“varsayılan rekabet avantajını koruyan ve yalnızca sosyal damping ve ulusal refah devleti geçmişlerine dayandığı gibi, topluluk sosyal politikasına karşı çıkmamaları”dır. Düşük sosyal politika koşullarına sahip olan bu ülkeler, daha çok gelişmiş ülkeleri yakalama isteği ve yerel politikalarını modernleştirme gereksinimlerinden dolayı işbirliğini kabul etme eğilimi içindedirler. Bunlar Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerden oluşmaktadırlar.

Diğer üye ülkeler ise değişikliğin yaratacağı etkinin sonuçlarına bağlı olarak kendi tutumlarında farklılıklar göstermektedir. Fransa ve Almanya ise topluluk bünyesindeki düzenlemelerde az gelişmiş ülkeler için büyük çekim alanı oluşturmaktadırlar (Johnson, 2005: 13). Bu nedenle sosyal politika bağlamında politika belirlenme ve örgüt kurumlarına yetki devri sorunu, topluluk üyelerinin tarihsel ve politik yapılarının sonucu olan sistemlerinin diğer ortak ülkeler ile benzeşebilmede ne kadar esneklik gösterebileceklerinde düğümlenmektedir.

### ***Sosyal Alan Yaratma Girişimleri***

1980'lerin ortalarından itibaren sosyal politika alanında daha fazla düzenlemeler yapılmasına ilişkin baskılar gittikçe artmaya başlamıştır. Sosyal alan yaratılması fikri, 1981 yılında François Mitterand'ın Fransa'da Cumhurbaşkanlığına ve 1985 yılında da Jacques Delors'un Komisyon başkanlığına gelmelerinden sonra gelişir. Ekonomik canlılık ile ilişkilendirilmiş olan sosyal politika, Fransa Başkanlığı döneminde ilk defa sosyal alanın yeniden tartışılması ile canlandırılmaya başlanır. Fransız sol kanat hükümetinde istihdam, Avrupa sosyal politikasının özünü oluştururken, işletme ve çalışanlar arasında sosyal korumada tartışmaların ve işbirliğinin geliştirilmesi de kuvvetle desteklenmeye başlanmıştır (Hantaris, 2007: 5). Topluluğun 1980'lerde güneye doğru genişlemesi, Kuzeybatı Avrupa devletlerinin gelişmiş ekonomilerinin sosyal çöküş korkularının yinelenmesine neden olur ve iç pazarın entegrasyonunun sosyal politika alanında güçlendirilmesi fikri gittikçe gelişmeye başlar (Dekker vd., 2003: 33). Komisyon Başkanı J. Delors da sosyal politikayı ihmal eden Avrupa yapılanmasına yeni bir boyut ve derinlik kazandırma çabalarının başarısızlığa mahkûm olduğunu, sosyal alanın iç pazarın tamamlanmasının doğal bir sonucu olması gerektiği ve sosyal alandaki gelişmelerin ancak, sosyal diyalogun geliştirilmesi yoluyla olabileceğini vurgular. Bunun gerçekleştirilmesinde de komisyona, önemli görevler düştüğü belirtilir (Hantaris, 2007:5-6).

Komisyondun teknik açılımlar ile topluluğun daha ileriye götürülmesi yönünde önemli katkıları beklenmekle birlikte J. Delors, üye ülkelerin topluluğun sosyalleşmesine yönelik farklı yaklaşımlarının bilincinde ve oybirliği sisteminin varlığı kapsamında önemli değişikliklerin gerçekleştirilemeyeceğinin farkında olarak hareket etmiştir. Sosyal alanda gelişmenin sağ kanattaki politik eğilimlerin derin “ideolojik farklılıklarının kırılarak” (Hooghe ve Marks, 1997: 9) ve tüm tarafların taleplerinin karşılanması karşısında gelişmenin sağlanması mümkün olduğunun bilincinde, uzlaştırıcı yapı sergileyerek, topluluğun sosyal politika alanlarında daha fazla yoğunlaşması yönünde katkı sağlamıştır<sup>7</sup>.

Topluluk kurumsal yapısından kaynaklanan engellerin sosyal politika alanında gelişme sağlanamaması yönünde tıkanıklığa neden olduğundan J. Delors, sosyal politika alanındaki bu tıkanıklığın topluluk düzeyinde taraflar arasında diyalogun sağlanmasıyla mümkün olabileceğine inanarak, sosyal tarafları 1985 yılında Belçika'nın Val Duchesse Kalesi'nde bir araya getirmiştir (Parlak, 2007: 46). Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC) ile iki işveren örgütü olan Avrupa İşverenleri Federasyonu (UNICE) ve Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi'nin (CEEP) katılımı ile işveren ve işçiler arasında sosyal diyalogun teşvik edilmesi kabul edilmiştir. Bu görüşmelerde işveren kesimi, görüşmelerin komisyon tarafından ortak karar sonucu olarak açıklanıp yasalaştırma yolunda gelişme içermesine karşı çıkmışlar, Delors'un garanti vermemesi durumunda belgeyi imzalamayı ret etmişlerdir. Toplantının önemli sonuçları olarak topluluğun daha fakir üyelerine Avrupa Sosyal Fonu (ASF) kanalıyla doğrudan yardım faaliyetlerinin koordinasyonu ve sosyal bütünleşme sağlanabilmesine yönelik yapılan vurguları belirtmek mümkündür (Hantaris, 2007: 6). İşverenlerin topluluk düzeyinde oluşturulacak politikalara sıcak bakmamalarından dolayı görüşmeler esaslı sonuçlar üretememiş (Koray ve Çelik, 2007: 171) olmakla birlikte, topluluk düzeyinde sosyal taraflar arasında karşılıklı ilişki ve güvenin geliştirilmesi bakımından önemli bir başlangıç oluşturmuştur (Parlak, 2007: 47).

### ***Roma Antlaşmasının Revizyonu Avrupa Tek Senedi***

Piyasanın yapılanması için tüm tarafların geniş desteği sağlanmış olmakla birlikte, Avrupa'nın sosyal demokrat ve hıristiyan geleneklerine uygun olarak sermayenin yeniden yapılandırılarak Avrupa kapitalizminin

---

<sup>7</sup> Bakınız Çelik, 2004a.

düzenlenmesi için Delors ve ona destek sağlayanlar Avrupa Tek Senedi'ni (ATS) bir fırsat olarak görmüşlerdir. Avrupa düzeyinde “düzenlenmiş alan” yaratma yolunda çaba sarf etmişlerdir (Hooghe ve Marks, 1997: 6–7; Çelik, 2004a).

17 Şubat 1986'da imzalanan ve 1987'de yürürlüğe giren ATS, topluluğun iç pazarının tamamlanmasının hızlandırılması için sınırlı değişiklikler içeren ve siyasal alanda daha önceki antlaşmaların da ilk sınırlı gözden geçirmesidir (Gülmez, 2003: 23). ATS, toplulukta “reform niteliğinde değişiklikler” yapılması yönünde ilk gelişme olduğu gibi daha sonraki adımların atılması yönünde de önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. ATS ile Ortak Pazarın adı “Tek Pazar” olarak değiştirildiği gibi, topluluk düzeyinde sosyal politika oluşturulması yönünde de önemli değişiklikler getirilmiştir. ATS ile başlayan ve Maastricht ile devam eden süreç pazarın derinleşmesinin yanında, “ulus üstü, ulusal ve ulus altı” yetkili kurumların katılımıyla oluşacak çok taraflı yönetim anlayışının da başlangıcını oluşturmaktadır (Koray ve Çelik, 2007: 169). Ulusal sosyal politika mevzuatlarının üye ülkeler arasında yakınlaştırılması ve topluluk kurumlarının yetkilerinin artırılması yönünde de gelişmeler sağlayarak, (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 11) topluluk düzeyinde sosyal politikaya yönelik yasal çatının oluşturulması ve kolaylaştırılmasına yönelik hız kazandırıcı düzenlemeler yapılmıştır (Hantrais, 2007: 6).

Roma Antlaşmasının ilk revizyonu olarak nitelendirilen ATS ile nihai hedef olarak iç pazarın regülasyonunu gerçekleştirmek hedeflenmesine rağmen, sosyal konulara yönelik önemli ivme kazandırılmıştır (Hermans, 2001: 9). Topluluğun sosyal politika alanındaki yetkileri sınırlı da olsa genişletilmiştir. ATS ile topluluk Antlaşmalarının bazı maddeleri yeniden düzenlenirken, bazı maddelere ise ek hükümler getirilmiştir. Böylece sosyal içerikli hükümler Roma Antlaşmasına eklenmiştir. 18. Maddesi ile Roma Antlaşmasına 110a maddesinin eklenmesiyle işçi sağlığı, iş güvenliği ve çalışma şartlarını içeren genel alanlara yönelik konularda nitelikli oy (2/3) kullanılması yönünde önemli aşama kaydedilmiştir (Aykaç, 2002: 486; Güzel, 1998: 106; Murat, 2000: 36–37).

ATS'nin 21.maddesi ile Roma Antlaşmasının 118. maddesine, 118a ve 118b maddeleri eklenerek Topluluğun sosyal politika alanındaki yetkisi genişlemiştir. 118a ile “üye devletlerin işçi sağlığı ve güvenliğinin sağlanabilmesi için çalışma ortamında yapılacak ilişkilerin teşvik edilmesi ve yapılan iyileştirmelerin uyumlulaştırılması hedeflenirken”, “Konseyi'nde

Komisyon nezdinde oy çokluğu kararı alarak, Avrupa Parlamentosunun işbirliği, Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşü alınarak direktifler kanalıyla, üye ülkelerde asgari gereklerin kabul edilmesi” yolunda karar alabilme imkânı sağlanmıştır. Konseye tanınan bu imkân, önceki duruma göre önemli bir gelişimi göstermekteydi. Üye devletlerin sosyal mevzuatlarının yakınlaşmaları yönergelerle düzenlenmekte, fakat bunun için oybirliği gerekiyordu. 118b ile de, “sermaye ile emek arasında anlaşmaya dayalı ilişkilerin kurulabilmesi için diyalogun geliştirilmesi amacıyla Komisyon görevlendirilmiştir” (Gülmez, 2003: 25).

ATS'nin 23.maddesi ile ekonomik ve sosyal alanlarda uyum sağlanabilmesi için Roma Antlaşmasına 130a - e maddeleri eklenmiştir. Bu madde ile topluluk ülkeleri arasında ekonomik ve sosyal alanlarda uyumun güçlendirilmesi hedeflenmiş ve bunun içinde Fonlara önemli görevler yüklenmiştir.

#### ***Karar Almada Yeni Açılım Nitelikli Oy Çokluğu***

ATS ile getirilen nitelikli oy çokluğu (NOÇ), işçi sağlığı ve güvenliğini içeren maddelerin kabul edilmesine kadar geçen süreçte ülkeler arasında çetin müzakereler yaşanmıştır. Görüşmelerin hükümetler arası gerçekleştirilme sürecinde üye ülkelerin hükümetlerinde sağ partilerin üstünlüğü<sup>8</sup>, yeni sosyal politika alanlarının yaratacağı etkiye karşı olma ve düşük gelirli üye ülkelerin direnci, reformlar için nasıl anlaşma sağlanabileceği yolunda karamsarlıkların artmasına neden olmuştur. Sonuçta anlaşma sağlanmış olmasına rağmen, buna sadece refah devleti penceresinden ve siyasal yapılar kanalıyla açıklama getirilebilmek mümkün olamamıştır. Çünkü karmaşık pazarlık, finansal teşvikler ve komisyonun iyi bir zamanlama ile yaptığı müdahaleler ve kurumsal faktörlerin bileşimi sonrasında mutabakat sağlanabilmiştir. NOÇ üzerinde direnç gösteren üye devletler Danimarka, Yunanistan ve İngiltere olmuştur. Danimarka hükümeti, egemenliğini kaybetme korkusuyla elindeki gücü AT'ye vermek

---

<sup>8</sup> ATS'nin gerçekleştirilme sürecinde üye ülkelerdeki iktidarların siyasal eğilimleri ve ülkelerin refah durumlarına göre dağılımları; Hollanda (sağ iktidar – zengin), Almanya (sağ iktidar – zengin), Lüksemburg (sağ iktidar – zengin), Belçika (sağ iktidar – zengin), İrlanda (orta sağ iktidar – fakir), Danimarka (orta sağ iktidar – zengin), İngiltere (sağ iktidar – zengin), Yunanistan (sol iktidar – fakir), Fransa (sol iktidar – zengin), İtalya (orta sol koalisyon iktidar – zengin) dir (Johnson, 2005: 36).

istememiştir. Yunanistan ise NOÇ'un yürürlüğe girmesi ile diğer ülkelerin yüksek standartlarına maruz kalacağından korkmuştur. Yunanistan'da iktidardaki sosyalist PASOK'un başkanı Andreas Papandreu, AT üyeliğine karşı olmuştur. Papandreu, elinde veto silahını tutarak diğer alanlarda elini kuvvetlendirmeyi istemiştir. İngiltere'nin hükümetler arası komisyona katılmasındaki esas amaç, sosyal politikayı içeren alanlarda NOÇ'un gelişmesine izin vermemek ve neo-liberal politikaları kıta Avrupa'sına ihraç etmektir. Thatcher, heyecanlı bir "anti-entegrasyonist" olarak NOÇ'a karşı olmuştur. İngiltere Dışişleri Bakanı Geoffrey Howe, hükümetler arası komisyonda tek Avrupa pazarı için pozitif ve pragmatik birlikteliği savunarak, sosyal alanlara yönelik tepkilerini dile getirmiştir. Danimarka hükümeti daha sonra fikir değiştirerek komisyona destek vererek 118'nci maddede işçi sağlığı ve güvenliği için minimum şartların geliştirilmesi yönünde teklif de getirmiştir. Yunanistan ise düşük gelirli üye ülkelere kaynak transferi olmadan anlaşmaların tümünü onaylamak istememiştir. Papandreu ilk olarak Birleştirilmiş Akdeniz Programı için fon meselesini ortaya atar ve bu memorandumu ile Yunanistan'a önemli bir kaynak transferini öngörür. İngiltere anlaşmaların sonuna doğru Şubat 1986'da 118'nci maddede NOÇ'a iki nedenden dolayı hemfikir olmuştur. İlki küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik baskılar getirmemesi, ikincisi ise 118'nci maddenin yaratacağı olası etkilerin düşük olacağından kaynaklanmıştır (Johnson, 2005: 35-41). Sonunda NOÇ'un kabul edilmesi ile oy kullanma yapısındaki değişim bir dönüm noktası niteliğindedir. Çünkü 1980'li yıllara kadar sosyal konularda ilerleme kaydedilememesinin önündeki engellerden birisi kısmen de olsa, konsey'de oybirliği esasının olmasından kaynaklanmaktaydı. Bu önemli değişiklik ile bir öneri hakkındaki bazı üye ülkelerin muhalefetinin kırılarak karar alınabilmesi olanaklı hale gelmiş ve Avrupa düzeyinde standartların kabul edilmesi yolunda sınırlı da olsa hareket imkânı sağlanarak iç pazarın tamamlanmasında önemli faktör oluşturmuştur (Hermans, 2001: 9).

ATS ile Roma Antlaşmasından beri ilk defa topluluk, yasallaştırma süreci içinde Avrupa parlamentosunun önemini arttırmış olmasına karşın, sosyal alana yönelik sorunları büyük ölçüde çözümleyememiş, fakat sınırlı da olsa yetki ve sorumluluğu artan topluluğun ortak bir zemin arayışı içinde olduğu söylenebilir (Campbell, 1986: 933-4; Koray ve Çelik, 2007. 171). ATS, Avrupa'da politika oluşturmanın sınırlarını değiştirerek demokratik kurumların karar alma süreci içine daha aktif biçimde girmeleri bakımından yetkilendirilmelerine katkı sağlamıştır. Böylece yeni fırsatların başlatılması bakımından yeni aktörlerin sürecin içine katılmasına katkı sağlamıştır. Bu

yeni yönelişte, tarafların yaklaşımlarının değişerek topluluk düzeyinde politika oluşturmaya yönelik sosyal tarafların ilgisinin gittikçe artan biçimde gelişmiş olması da yatmaktadır. Daha önceleri sosyal hakların topluluk düzeyinde oluşumuna karşı çıkan sendikalarda düzenlemelerin topluluk düzeyinde gerçekleştirilmesi yönünde yeni bir açılım yapmışlardır (Hooghe ve Marks, 1997: 8).

### ***Sosyal Alanda Bir Adım Daha Sosyal Şart***

Belçika Hükümetinin başkanlığı sürecinde 1987 yılının ikinci yarısından sonra çalışanların temel haklarının korunma altına alınabilmesi amacıyla ortak bir platform oluşturulması talebi Belçika Çalışma Bakanlığı tarafından dile getirilmiştir. 1988 yılından önce ETUC (European Trade Union Congress - Avrupa İşçi Sendikaları Kongresi) ve Delors tarafından 1992 yılında Avrupa iç pazarının tamamlanmasından önce, sosyal hakların korunması gerektiği belirtilmiştir (Hantrais, 2007: 7). Bunun sonucunda komisyon 1988 yılında Ekonomik ve Sosyal Komite'den (ESK) "Çalışanların Temel Haklarına İlişkin Topluluk Sosyal Şartı'nın" içeriğinin hazırlanmasını istemiştir. Komite tarafından hazırlanan raporda "Avrupa sosyal modelinin temel değerlerinin topluluk hukuku ile güvence altına alınmasını ve topluluğun sosyal boyutunu oluşturması gerektiği" belirtilmiştir. Komisyon, ESK tarafından hazırlanan rapora dayanarak "Sosyal Şartı" hazırlamış, temel sendikal ve sosyal hakların ifadesini içeren metin üzerinde uzlaşma sağlayarak önemli bir adım atmıştır (Koray ve Çelik, 2007: 171-2). Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, 1961 yılında Torino'da Avrupa Konseyi üyesi ülkeler tarafından imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ve ILO sözleşmelerine paralel düzenlemeler içeren bir sözleşme niteliğinde olup, 1988 protokolü ile 4 yeni hak daha Şart'a eklenmiştir. Daha sonra bu Şart, 1996 yılında Strasbourg'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında yeni hükümler eklenerek son şeklini almıştır. 1989 yılında kabul edilen Şart'ta on iki temel konuya değinilmiştir:

- Serbest dolaşım.
- Çalışma ve adil ücret.
- Yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi.
- Sosyal koruma.
- Sendika ve toplu pazarlık hakkı.
- Mesleki eğitim.
- Kadın ve erkeğe eşit işlem yapılması.
- İşçilerin bilgilendirilmesi ve onlara danışılması.

- İş sağlığı ve iş güvenliği.
- Çocukların ve genç işçilerin korunması.
- Yaşlıların korunması.
- Özürlülerin korunmasıdır.

İçerik olarak gerçekte, üye ülkelerin ulusal mevzuatlarında büyük ölçüde yer alan temel sosyal haklara ilişkin bir siyasi irade beyanıdır. Bu durum, içerdiği haklardan çok Topluluğun sosyal haklar alanında faal olmaya başlaması bakımından önemlidir (Özen ve Kılıç, 2006: 69). Sınırlı da olsa topluluğun sosyal politika hedeflerinin geliştirilmesi yönünde katkı sağlamıştır. Şart, o güne kadar gerçekleştirilmiş olan aşamaları daha da kuvvetlendirici nitelik taşıyan ve topluluğun sosyal alanlarda ileriye dönük yeni temel konulara yer vererek, sosyal alanlarda standartlaşmaya ivme kazandırmaya yönelik olmuştur. Ancak İngiltere, Sosyal Şart'ı ekonomik yapısını ve rekabet gücünü olumsuz etkileyeceği savıyla imza koymaktan kaçınmıştır. Bu nedenle bu belge, üye devletlere yönelik doğrudan bağlayıcı gücü olmayan siyasi bir bildirge (Murat, 2000: 37-8; Moussis, 2004: 248) olmakla birlikte, üye devletlere moral yükümlülüğü getirmiştir. Bundan dolayıdır ki bazı yazarlar tarafından Şart, üye devletlerin değişik hızlarda ilerleyebilecekleri genel yön'ü gösteren bir otoyol'a benzetilmiştir (Gülmez, 2003: 28, 27). Şart, bu bakımdan bağlayıcı olma özelliğine sahip olmamakla birlikte, Komisyona elli civarında öneri içeren bir eylem programı geliştirmesi bakımından esin kaynağı olarak, önemli sonuçlar doğurmuştur (Hermans, 2001: 9). 1989 yılında hazırlanan Sosyal Eylem Programında bulunan 47 madde ise Sosyal Şartın prensiplerini ve uygulamalarını yerine getirmeyi amaçlamıştır. Bunlar dört ana başlık altında toplanırsa (Aykaç, 2002: 487); mevcut taleplerin güncelleştirilmesi; yürürlükte olanların birleştirilmesi; çözüm bulunamayan alanlar için önlemlerin yeniden düzenlenmesi ve yeni alanlara yönelik yeni tedbirlerin oluşturulmasını içermektedir.

İngiltere'nin muhalefeti topluluğun sosyal politika alanının "işçi sağlığı iş güvenliği alanına" kilitlenmesi karşısında diğer on bir üye ülke, 31 Ekim 1991 tarihinde sosyal politikaya ilişkin bir protokol imzalayarak bu protokol ile İngiltere dışındaki diğer üyeleri bağlayan Sosyal Politika Anlaşmasını (The Agreement on Social Policy) kabul etmişlerdir. Böylece protokol, sosyal politika alanındaki kilitlenmeyi çözen önemli bir açılım getirmiştir (Koray ve Çelik, 2007: 172). Bu anlaşma ile sosyal politika alanında topluluk yasallaştırma sürecine ilişkin radikal değişiklikler getirilmiştir. Önceden yasallaştırma sürecinde topluluk kurumları söz konusu iken, sosyal partnerlerde bu sürece dâhil edilmişlerdir. Ayrıca istihdam ve



endüstri ilişkileri alanının da nitelikli oy çokluğu alanına dâhil edilmesi önerilmiştir.

Sosyal Politika Anlaşması'nda birliğin sosyal politika alanındaki geleneksel hedefleri belirtilerek, alınacak kararlarda söz konusu işbirliği ve danışma prosedürlerindeki oybirliği ve nitelikli oy çokluğu gerektiren konular ayrılmakta, nitelikli oy çokluğu ile alınacak kararların sayısı arttırılmaktadır. Çalışma şartlarının iyileştirilmesi, kadın – erkek arasında ücret ve fırsat eşitliği, çalışanlara danışma, işçi sağlığı ve işyerinde iş güvenliğinin iyileştirilmesi gibi konularda nitelikli oy çokluğu ile karar almaları, çalışanların iş akdinin feshedilerek işten çıkarılması halinde korunması, sosyal güvenlik hakkı, istihdam oluşturulmasına mali katkıda bulunulması, üçüncü ülke işçileri için istihdam şartları ve yönetime katılma gibi hassas konularda ise alınacak kararlarda oybirliği şartı aranmaktadır (Murat, 2000: 38; Aykaç, 2002: 488–9).

### ***Ekonomi Öncelikli Bir Antlaşma: Maastricht'de Sosyal Esaslar***

7 Şubat 1992'de imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren “Maastricht Antlaşması” “Avrupa Birliği Antlaşması” olarak da bilinir. Gerçekleştirilmiş olan önceki üç antlaşma ve topluluk modellerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. AET'nin adı Avrupa Topluluğu (AT) olarak değiştirilmiştir. Antlaşmanın amacı temelde “ekonomik ve parasal birlik ile siyasal birliği gerçekleştirmek” ve sosyal içerik taşımamasına karşın, önceliklere göre çok daha fazla sosyal'e vurgu yaptığı bilinen antlaşma, birliğin sosyal amaçlar içeriğini zenginleştiren yeni eklemelerde içermektedir (Gülmez, 2008: 209). Roma Antlaşmasının 2. maddesinde değişiklikler yapılarak ekonomik ve parasal birlik yolunda sağlanacak ilerlemelerin ekonominin sosyal uyum alanında da paralel yönde gelişmeler gösterebileceği beklenmektedir. Bu bağlamda Madde 3'de, 2'nci maddedeki hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yirmi başlıkta toplanan ve üye ülkeler arasında ticaretin gelişmesi için gümrük engellerinin kaldırılmasından enerji, vatandaşlık hakları ve turizme kadar alanlarda ilerlemenin sağlanması gerektiği, bunun ise açık ekonomi, serbest rekabet ve ortak ekonomik çıkarların tesis edilmesiyle olabileceği (md.3a) belirtilmektedir.

Antlaşmada tartışmalı olarak ve açık olmamakla birlikte madde 3b'de, topluluğun antlaşmada sunulan yetkiler ve amaçların verdiği gücün sınırları içinde kalmak şartıyla, yetkisi dışında kalan ve üye ülkeler tarafından yeterli başarının sağlanamadığı alanlarda antlaşmanın içerdiği gerekli amaçların

daha iyi gerçekleştirilebilmesi için ikame prensibi kapsamında hareket edebileceğine yönelik düzenleme yapılmıştır.

Bu antlaşma ile topluluğun kademeli olarak gerçekleştirilmesi planlanan önemli yenilikler getirilmiştir: 1990 sonunda ekonomik ve parasal bütünleşmenin tamamlanması; ortak güvenlik ve dış politika konularında ortak hareket edilmesi; Avrupa vatandaşlığı anlayışının geliştirilmesi; Avrupa Parlamentosunun etkinliğinin artırılması sayılabilir. Yine bu antlaşma ile sosyal tarafların AT düzeyinde görüşme ve antlaşma yapabilmelerini kolaylaştırıcı prosedür getirilmektedir (Koray ve Çelik, 2007: 172). Ancak ATA, ATS ile Roma Antlaşmasında değiştirilen sosyal politika konularını içeren maddelere yönelik İngiltere'nin muhalefetinden dolayı herhangi bir düzenleme getirilememiştir. Sadece 123'ncü maddedeki ASF' un amaçlarına yönelik "mesleki eğitim ve yeniden yönlendirme yoluyla, sınaî dönüşümlere ve üretim sistemlerinin evrimine uyumu kolaylaştırmak" biçiminde ekleme yapılmıştır (Gülmez, 2003: 34). Sosyal alanda önceki dönemlere göre önemli değişiklik getirmemiş olması, sosyal politikaya ilişkin esasların antlaşma içinde yer alması durumunda veto tehdidinde bulunan İngiltere engelini aşılması için Sosyal Politika Protokolü olarak antlaşma ekinde yer alabilmiştir. 1989 tarihli ASS'ı antlaşma ekinde 7 madde olarak yer almıştır. Bu nedenle Maastricht, ekonomik ve siyasi birlik alanlarının ön plana çıktığı bir antlaşma olarak görülmektedir.

Birliğin sosyal alandaki yetersiz devinimine yönelik yapılan eleştirilerde bulunmaktadır. Bu bağlamda Belçikalı iş hukukçusu R. Blanpain, "temel insan haklarına, dünden daha fazla ihtiyaç duyulan bir dünyada, eğer Avrupa insancıl yönelim ve kabiliyetini daha da pekiştirmek, bu yolda başarılı olmak istiyorsa sosyal politikaya da gereken önemi vermek zorunda" (Güzel, 1998: 109) olduğunu vurgulamıştır. Dolayısıyla, Avrupa ülkelerinin tarihsel olarak sosyal alandaki gelişmişliğinin Birlik bünyesine taşınması gerektiği, oysa içinde bulunulan süreçte bundan bahsetmenin henüz mümkün olmadığını, sosyal konuları içermeyen bir entegrasyon sürecinin insani yönünün eksik kalacağı endişesi görülmektedir.

### ***İstihdamın Öne Çıkışı***

1996 yılında Strasbourg'da toplanan Avrupa Konsey'inde üye ülkeler, ASS'ına yeni hükümler eklenerek son şekli verilmiştir (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 11-2).

- Tüm çalışanların hizmet akitlerinin sona erdirilmeleri durumunda korunma hakkına sahip oldukları,
- Tüm çalışanların işverenlerinin ödeme aczi içine düşmeleri durumunda çalışanların alacak taleplerinin korunması gerektiği,
- Tüm çalışanların insan olma onuruna yakışır çalışma hakkına sahip oldukları,
- Ailevi sorumluluğu bulunan çalışanların çalışma faaliyetleri içinde diğer çalışanlar ile ayrımcılık yapılmadan ve aile ile iş arasında uyumsuzluk olmadan yerine getirilmesi gerektiği,
- İşletmelerde çalışanların temsilcilerinin de kendilerine zarar verecek eylemlere karşı korunma haklarının olması gerektiği,
- Tüm çalışanların “toplu işten çıkarma” sürecinde “bilgilendirilme” ve “danışılma” hakkına sahip oldukları,
- Herkesin yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahip oldukları,
- Herkesin konut hakkına sahip olduğu hükümleri getirilmiştir.

Gözden geçirilmiş ASS’ı ile sosyal hakların sayısı 31’e çıkarılmakla kalınmamış, 1961 tarihli ASS’ın hükümleri de değiştirilmiştir. Gelişen bu süreç içinde 1993 yılının sonlarına doğru “Green Paper” (Yeşil Kitap) hazırlanmış ve bunun üzerinden gerçekleştirilen tartışmaların ardından J. Delors’un katkılarıyla sekiz ay sonra 1994 yılında “Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam” başlığını taşıyan “White Paper” (Beyaz Kitap) yayımlanmıştır. Bu kitap, iş yaratmayı öncelikli hedef görerek Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulması yönündeki önemli çabayı içermektedir.

Yeşil Kitap’da Birliğin sosyal politika alanında gerçekleştirilmesi gereken büyük bir işbirliği alanı olduğu ve topluluk müktesebatının bu çerçevede geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Birliğin sosyal politikası alanında komisyonun çalışmalar yapabilmesi için Hükümet organlarının, sosyal ortakların, Avrupa Parlamentosunun, Ekonomik ve Sosyal Komite ile diğer organizasyonlar ve bireylerinde yardımcı olması gerektiği belirtilmektedir. Amaçları ve hedefleri olarak da; sosyal koruma, dışlanma, eğitimde fırsat eşitliğine vurgu yapılmaktaydı. Beyaz Kitap’da on yılı aşkın süregelen sosyal politika alanındaki tartışmaların doğal sonucu olarak istihdamı gündemin üst sıralarına taşımakta ve vatandaşların temel sosyal haklarının korunmasını içermektedir (Hantrais, 2007: 13).

Essen zirvesinde de Beyaz Kitap esas alınarak, “İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdamın desteklenmesi, iş piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizlerin kadın ve gençlerin iş piyasasına girişinin kolaylaştırılması” gibi önlemlerin alınması tavsiye edilmiştir (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 29-30). Bu amaçlar 1995 Madrid, 1996 Floransa ve Dublin zirvelerinin konsey kararlarında da desteklenmiştir. Ancak kararların açık ve yasal temellerinin bulunmaması bu yaklaşımın zayıflamasına neden olmuştur (Gürdoğan, 2006: 19). Yine de bu kararlar ile birlik düzeyinde istihdama ilişkin politikalara giderek önem verilmeye başlanması ve zirve konularının gündemini içeren önemli konulardan birisini oluşturmaya başlamış olması da önemli bir göstergedir. Bu da bir ölçüde doksanlı yılların ortasından itibaren İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerin üye olarak ekonomi, sosyal ve istihdam politikalarında tamamlayıcı özellik taşıyan İskandinavya modeli, birlik kurumlarına taşımalarının da etkisi bulunmaktadır. Üye ülkelerin doksanlı yıllardan beri sosyal konulara yönelik yaklaşımları sadece ekonomik politikalarının bir sonucu olarak değil, istihdama ilişkin yeni amaçların kabulü olarak da değişime uğramaktadır. İstihdam edilebilirlik, uygulanabilirlik, güvenlik ve esnekliğin çeşitli birleşimi etrafında sosyal politikanın üretici rolü ve bir yatırım alanı olarak görmeye başlanmasının sonucu olarak değişime başlamıştır. Böylece AB'nin istihdam ve sosyal politika alanlarına yönelik kurumsal düzenleme ve politik görevler bakımından önemli düzenlemeler getirilmiştir. Bu ilk olarak Maastricht Antlaşması'nın protokolü, Amsterdam Antlaşması'nda istihdam başlığı adı altında toplanarak, (European Commission, 2004: 23) tek bir antlaşma metnine dönüşmüş ve sosyal politika ilk kez, antlaşmanın içinde sosyal bölüm olarak yer almıştır (Dekker vd., 2003: 34). Bu nedenle Amsterdam Antlaşması, İngiltere'de İşçi Partisinin iktidara gelerek Muhafazakâr partiye göre nispeten sosyal politika konularına yönelik yumuşak tavır sergilemesi ile Maastricht'te dışlanan sosyal politika başlığının antlaşma hükümleri içine dâhil edilmesi ve AB'nin eski doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişleme süreci öncesi Birliğin ileriye dönük yol haritasının belirlenmesi bakımından önemlidir.

### *Amsterdam Antlaşmasında İstihdam ve Diğer Sosyal Esaslar*

17 Haziran 1997 tarihinde imzalanarak 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, sosyal alanda önemli değişiklikler getirerek (Mückenberger, 2001: 1-2); ilk olarak sosyal sözleşme antlaşmanın bir parçası haline gelmiştir. Sosyal diyalog yoluyla taraflar arasında gelişmelerin kaydedilmesi hedeflenerek bugüne kadar sosyal politika protokolünün

dışında kalan İngiltere’de sürecin içine dâhil edilerek iki vitesli sosyal politika sona ererek 15 üyeyi bağlayan yapıya dönüşmüştür. İkincisi ise üye ülkeler arasında istihdamın artırılması amacıyla politikaların hayata geçirilmesi kabul edilmiştir (md. 125). Sosyal Şartın Antlaşmanın parçası olması 1990’ların başından beri komisyon’un yaptığı inatla çalışmanın ve doğruya doğru genişlemenin yaratacağı etkilerde göz önünde tutularak ilerleme kaydedilmiş, Avrupa’da işsizlikle mücadelede başarı sağlanabilmesi için yapılan mücadele ile istihdam konusu Antlaşmanın kapsamına dâhil edilmiştir (Leibfried, 2005:255).

Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluklarını oluşturan kurucu antlaşmalar ve AB antlaşmasında değişiklik yapılarak ilgili maddeler düzenlenip yeniden numaralandırılmıştır<sup>9</sup>. Sosyal politika alanında anlaşma sağlanarak eğitim, mesleki eğitim, gençlik gibi konular antlaşmanın XI no’lu başlığında düzenlenmiştir. Böylece üye ülkeler tarafından sosyal politika uyum alanında entegrasyonun geliştirilmesi amacıyla yükümlülükler getirilmiştir (Hantrais, 2007: 15). Bu antlaşmanın getirdiği temel özellikler (Weber, 1997: 1):

- Demokrasi ve kişisel haklar bakımından birliğin temel ilkelerini daha ileriye götürmek ve AB vatandaşlığı hakkını gerçekleştirmek;
- Serbest dolaşım, güvenlik ve adalet alanını oluşturmak;
- İstihdam, sosyal politika ve çevre gibi belirli alanlarda AB düzeyinde politika oluşturmasını güçlendirmek;
- Kurumsal düzenlemeler ve karar oluşturma süreçlerini AB düzeyinde basitleştirmek ve genişlemeye yardımcı olmak;
- Birliğin dış politika faaliyetlerini güçlendirmektir.

Antlaşmanın revize edilmesinde üç ana nedenin olduğu ilki, 1992’de Maastricht ile AB’ni oluşturan kuralların gerekliliğinden kaynaklandığıdır. Örneğin madde 189b kapsamında yeni kararların gerçekleştirilmesinde hükümetler arası konferansın zorunlu görüldüğüdür. İkincisi, genişleme ve yeni üyelerin alınmasına yönelik idari karar alma mekanizmalarının daha pratik hale getirilmesidir. Üçüncüsü ise, AB vatandaşları arasında antlaşmalardan doğan esasların yaygınlaştırılmasıdır.

---

<sup>9</sup> Anlaşma hükümlerini içeren maddelerin eski ve yeni numaraları, Amsterdam Anlaşma metninin 85 -91’nci sayfalarında dizin olarak verilmektedir. [http://eur-lex.europa.eu/w/treaties\(01.07.2008\)](http://eur-lex.europa.eu/w/treaties(01.07.2008)).

Antlaşmanın birinci bölümünde “önemli değişiklikler” başlığı altında anlaşmanın getirmiş olduğu temel değişiklikler belirtilmiştir. Madde 1A’da, 18 Ekim 1961’de Turin’de imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ve 1989’da ki Topluluk Çalışanlarının Temel Sosyal Hakları Sözleşmesi’nin Antlaşmaya eklenmiş olduğu, ekonomik ve sosyal sürecin iç piyasada sürdürülebilir bir şekilde güçlü olarak gerçekleştirilebilmesi için tüm alanlarda ekonomik entegrasyonun paralel politikaların gerçekleştirilebilmesi ile sağlanabileceği, birlik üyesi ülkelerin vatandaşlarının önündeki engellerin kaldırılarak serbest, güvenli ve adaletli bir alanın yaratılması ile mümkün olabileceği, bu anlaşmanın Avrupa vatandaşları arasında daha yakın işbirliğinin tesis edilmesini hedeflediği teyit edilmiştir. Madde 1B’de de, ekonomik ve sosyal sürecin ilerlemesinin dengeli sürdürülebilir gelişme ve yüksek düzeyde istihdamın sağlanabilmesi ile mümkün olabileceği, bununda sınırların olmadığı güçlü ekonomik ve sosyal uyumun sağlandığı, tek para sisteminin gerçekleştirilmesi ile mümkün olabileceği öngörülmektedir. Bunun için Avrupa vatandaşlığı yaklaşımının güçlendirilmesi gerektiği, birliğin amaçlarının gerçekleştirilebilmesinde madde 3b kapsamında yetki ikamesi kapsamında çalışmalarda bulunulması vurgulanmaktadır. Nitelikli oy çokluğu uygulamasının madde 148(2) kapsamındaki konular kapsamında gerçekleştirileceği ve bu amaçla Avrupa Parlamentosunda üye ülkelerin temsil çoğunluğu göz önüne alınarak 2/3 oy çokluğu ile kararların alınabileceği madde 1F’de belirtilmektedir (Gülmez, 2003).

Amsterdam Antlaşmasının istihdam konusunu öne çıkarması, Avrupa’da gittikçe artan ve kalıcılığa dönüşen işsizlik sorununa ortak çözüm yollarının geliştirilmesine önem verilmesi ile olmuştur. Antlaşma öncesinde 1996 yılında Komisyon Başkanı J. Santer tarafından; büyüme ve istihdamı özendirerek makro ekonomik politikaların öneminin artacağı; iç pazarın etkinliğini sağlayacak, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılacağı; gençlerin mesleki yaşama girişlerini kolaylaştıracak ve istihdam sistemlerinin reforme edilmesini sağlayacak; istihdam için Avrupa yapısal politikalarının benimsenebileceği, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenebileceği, “istihdam için güven paktı” ortaya atılmıştır. Bu girişimlerin ertesinde, haziran 1997’deki Amsterdam Avrupa Konseyi toplantısında, anılan kararların makro ekonomik mali politikaların verimlilik ve istihdam politikalarının güçlü ve süreklilik gösteren büyüme ile gerçekleştirilebileceği vurgulanarak metne dâhil edilmiştir (Gülmez, 2003: 43–4).

Antlaşmanın XI başlığı altında AET Antlaşmasında yer alan sosyal tedarik ve ASF' ye ilişkin 117-28'nci maddeler 136-50'de düzenlenme yoluna gidilmiştir. Madde 117, sosyal politika anlaşmasına denk olacak biçimde değiştirilmektedir. Topluluk sosyal politikasının genel amaçlarını dikkate alarak "istihdamın artırılması, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini sağlamak için sosyal korunmada ilerleme sağlanarak sosyal dışlama ile mücadele edip bu bağlamda işveren ve işçiler arasındaki sosyal diyalogun geliştirilmesini" sağlamaya çalışacaklardır. Bu gerçekleştirilirken üye ülkelerin ulusal politikalarındaki farklılıklar ve rekabetçi ekonominin gereksinimleri de göz önünde tutulacaktır. 118'nci maddeye yapılan ekleme ile de konseyin sosyal dışlama ile mücadelede en uygun pratik yöntemin nasıl uygulanacağı ve bilgi değişiminin ilerletilmesi yönünde önlemlerin hayata geçirilmesinin teşvik edilmesini içermektedir. 118(2)'de küçük ve orta ölçekteki işletmelerde sağlık ve güvenlik alanına yönelik yapılacak düzenlemelerde ayrımcılığa karşı olunması gerektiği vurgulanmaktadır. 118b'de ise işverenler ve çalışanlar arasında anlaşmalar yoluyla gelişmenin sağlanmasına işaret edilerek bunun üye ülkelerdeki toplu sözleşme düzenleme kurallarına göre olabileceğinin sınırları da çizilmektedir. Bu kapsamda 118c'de de komisyonun üye devletlerde teşvik edebileceği faaliyet alanları istihdam, iş kanunu ve çalışma koşulları, temel ve gelişmiş mesleki eğitim, sosyal güvenlik, mesleki kazalar ve hastalıkların önlenmesi, mesleki hijyen ile işçi ve işverenler arasında toplu pazarlık ve örgütlenme haklarına yöneliktir. Konseye, istihdamda kadın ve erkeğe işte eşit ücret ödenmesi, eşit fırsatlar yaratılması ve işlem yapılmasına ilişkin önlemlerin alınmasına yönelik 119'ncü maddeye yeni paragraf eklenmiştir. Aynı zamanda antlaşmaya istihdam ve faaliyetler ile ilgili yeni maddelerde eklenmiştir (Weber, 1997: 2-4):

- Madde 5: istihdamı teşvik tedbirleri
- Madde 119: fırsat ve davranış eşitliğidir.

Konseyden nitelikli oy çokluğuna ilişkin anlaşma hükümleri de genişletilmiştir:

- Madde 4: istihdam kılavuzları ile ilgili istihdam bölümü
- Madde 5: teşvik tedbirleri ile ilgili istihdam bölümü
- Madde 118(2) sosyal dışlanma
- Madde 119(3): kadın ve erkeler için fırsat ve işlem eşitliğidir.

### ***İstihdamın Strateji Olarak Oluşum Süreci***

Antlaşmada üye ülkelerin istihdam politikaları uygulamalarına yönelik esaslara dokunulmamakla birlikte Birlik Kurumlarına, Konseye ve Komisyona daha güçlü roller ve görevler getirilmiştir. Antlaşmanın 125. maddesinde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (European Employment Strategy - AİS) hedefleri ortaya konmaktadır. "Topluluğun ve Üye Devletlerin Antlaşmanın 2'nci maddelerindeki amaçların başarılması tanımlanarak, istihdam için ve özellikle, nitelikli, eğitilmiş ve şartlara uyum sağlayabilen işgücü ve ekonomik değişime duyarlı emek piyasaları için koordineli stratejinin geliştirilmesine doğru çalışılması..." ifade edilmiştir. Birliğin bu yönde strateji geliştirebilmesi için önemli görevler yüklenilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (European Commission,1999:9).

Antlaşmaya istihdam boyutunun dâhil edilmesi mücadelelerle dolu bir geçmişe dayanmaktadır. İstihdam politikalarında komisyonun etkinliği 1980'lerde artmaya başlayarak, Çalışma Bakanlıkları arasında bireysel değiş tokuş başlamasıyla komisyon istihdamda ortak bilgi sistemi (MISEP) adı altında 1982 yılında ulusal istihdam politikaları üzerinde sistematik bilgi toplamaya başlamıştır. ATS oluşturulmasına sebep olan 1985'deki sağ merkezli Danimarka hükümeti, istihdam politikası üzerinde komisyonun yıllık bir rapor sunmasını teklif etmiştir. İstihdamın belirli bir oranın altına düşmesi durumunda komisyonun istihdam oranlarını arttırmak için konseye teklifler sunmasını istemiştir. Başlangıçta, Danimarka'nın bu teklifi oylamada başarısız olmuştur. Resmi bir anlaşma sağlanamamasına rağmen, istihdam politikalarının devamı için gayri resmi işbirliği devam etmiştir. ATS'nin tamamlanmasından bir süre sonra konsey, ECOFIN<sup>10</sup> için istihdam politikalarında daha fazla bilgi paylaşımı istemiştir. Ancak AB düzeyinde yeni yetkiler getirilmemiş olduğundan komisyon ve diğer üye ülkeler tarafından sadece bir konu olarak ve beraberinde sosyal politika gündemi olarak görülmeye devam etmiştir. İlk istihdam yıllık raporu 1989 yılında Konsey, Parlamento, Sosyal Ortaklar ve Sürekli İstihdam Komitesini bilgilendirmek için hazırlanmıştır. Danimarka tarafından da 1992 yılında Maastricht'te yeniden işsizlikle mücadele için üye ülkeler arasında işbirliğinin önemli olduğu ileri sürülmüştür. Fakat hiçbir anlaşma yetkisi ortaya çıkarılamamıştır. Komisyon tarafından istihdam alanında ortak bir çerçevenin oluşturulması amacıyla, 1993 Avrupa Konseyinin Danimarkalı

---

<sup>10</sup> The Economic and Financial Affairs Council – Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi.



başkanı önerilmiştir. 3-4 Mayıs 1993'deki İstihdam ve Sosyal Çalışma Bakanlıkları toplantısında DGV Komisyon üyesi Pdraig Flynn istihdama bağlı toplum içindeki bütün düzeylerde bir eylem çerçevesi teklifi sunmuştur. Konsey tarafından, "istihdam eylem sorumluluğunun öncelikle kendileriyle ilgili olduğu, Bakanlar işbirliğine ihtiyaç duydukları, istihdam ve işsizlik ortak problemlerini tanımlamak için Birlik düzeyinde eylemin destekçisi olacakları cevabını vermişlerdir". Komisyon'un girişimi böylece, işgücü piyasasında aktif yer alma süreçleriyle birlikte ulusal bir hükümet tarafından (Danimarka) güçlendirilmiştir. Bu nedenle Mayıs 1993 teklifleri AB düzeyinde istihdam politikaları için başlama noktasını oluşturmuş ve aralık'taki Beyaz Kitap gibi çoğunluğun önerisi olamamıştır. Mayıs 1993 ve 1994 de istihdama yönelik çalışma önerilerindeki esas aktör DGV Komisyon üyesi P. Flynn'dır ve J. Delors'un ilk politika geliştirme aşamasından daha güçlü etkide bulunduğu ileri sürülür (Johnson, 2005:105-7).

Komisyon üyesi P. Flynn, istihdam alanında daha büyük işbirliği konsepti oluşturabilmek ve Beyaz Kitap için fikir toplamak amacıyla ekonomi, sosyal güvenlik ve eğitim bakanlıklarını ziyaret ederek, Delors'un yeni inisiyatiflerini desteklemek için üye ülkelerin ulusal başkentlerine gider. Bunun sonucunda Aralık ayında da Belçika yönetimi tarafından Beyaz Kitap hazırlanır. Yaşam boyu eğitim ve işgücü piyasasında daha fazla esnekliğin ortaya çıktığı konulara vurgu yapılarak, AB ülkelerinin öncelikli görevlerinin kadın-erkek eşitliği ve işsizliğe karşı mücadele etmeleri gerektiği vurgulanır. Beş temel anahtar alan olarak; (1) mesleki eğitim yoluyla insan kaynaklarına yatırım, (2) daha esnek çalışma organizasyonu (çalışma süresi, aylık ücretler, sosyal güvenlik gibi), (3) ücretsiz çalışma giderlerinin azaltılması, (4) çalışma güdüsünün arttırılarak aktif emek piyasası politikalarının kabullenilmesi, (5) kadınlar ve uzun dönem işsiz gruplara yönelik ağırlık verilmesi gerektiği belirtilmektedir. 1994 Essen Avrupa Konseyi toplantısında da Beyaz Kitap sunulur. Çalışma ve Sosyal Sorunlar Konseyleri, ECOFIN ve Komisyon, üye ülkelerin politikalarını ve istihdam eğilimlerini gözlemlemeye ve Aralık 1995'den başlayarak Avrupa Konseyine yıllık rapor vermekle sorumlu tutulurlar. İlk ulusal istihdam raporları da 1995 baharında, ikincisi de Aralık 1996'da hazırlanır. 1989-1995 yılları arasında AB düzeyinde istihdam politikaları komisyonun girişimciliği, yönetimlerce desteklenmesi ve konsey tarafından onaylanmasının sonucunda gelişebilmiştir. Avrupa Komisyonunun göreve başlaması, Ocak 1995'de Komisyon Başkanlığına Lüksemburg eski Başbakanı Jacques Santer'in getirilmesi ile birlikte yeni bir ivme kazanır. Ayrıca antlaşma müzakerelerinde önemli arka planlardan birisi de sağ ve sol

hükümetler<sup>11</sup> arasındaki dengenin tesis edilebilmesinde yatmaktadır. Nitekim 1995 haziranında düşünce grubu ilk görüşmelerine başladığında sekiz hükümette sol, altısında sağ, 1997 haziranında ise dokuz sol hükümet, beş sağ ve Fransa'da koalisyon hükümeti bulunmaktadır. Yapılan görüşmeler esnasında AB istihdam politikasında yükün çoğunun zengin ülkelerdeki sosyalist hükümetlerde azının ise fakir ülkelerdeki muhafazakâr hükümetlerde olacağı bildirilir. Sonunda ise tüm ülkeler istihdam başlığını desteklerler. Doğal olarak üye ülkeler istihdam politikasını ve işbirliğini desteklemekle birlikte, İsveç gibi ülkeler başta olmak üzere üye ülkeler kanunların ulus üstü politikalar ile oluşturulmasına taraftar değildiler. İstihdam için yeni anlaşma temelini fakir sol hükümetler (Yunanistan, Portekiz) ve fakir sağ (İspanya) ile zengin sol ülkeler (Avusturya, Danimarka, Hollanda, İsveç) ve zengin sağ (Belçika ve Lüksemburg) desteklemekteydi. Fransa ve Almanya ekseni baskıdan uzak kalıp, Alman birliğinin getirdiği maliyetten dolayı büyük bütçe ayrılmasına karşı çıkmıştır. Fransa'nın önceliği ise, istihdamdan çok EMU'ya yönelik olmuştur. İngiltere ise istihdam alanında her gelişmede AB'nin gücüne karşı koyarak sosyal protokol üzerindeki çekincesini kaldırmak istememiştir. Ancak İngilizler kazanmaktansa, kaybetmeme yaklaşımı ile müzakerelerin çoğunda diğer 14 üye ülke yönetimince çözümlenemeyen anlaşmazlığın seçimlerde kırılacağı beklentisini taşımaya başlamıştır. Bütçeye yük getirilmeyerek Almanya'nın baskısı kırılır. İngiltere'de İşçi partisinin iktidara gelmesi ile bir yumuşama ortaya çıkar ve İngiltere'nin muhalefeti de ortadan kalkar (Johnson, 2005: 108-22). Antlaşmaya istihdam başlığının eklenebilmesi, üye ülkelerin politik yaklaşımlarının ve ulusal önceliklerinin ne kadar esnetebileceklerinin gözetilmesi sonucunda mutabakat sağlanabilmiştir.

Antlaşmada üye ülkelerin istihdam politikaları ile ilgili asıl sorumluluğu ellerinde tuttukları görülmektedir. Ortak kaygı meselesi gibi istihdamı desteklemeyi kabul ederek, çalışmalarını eşgüdüm içerisinde gerçekleştirmeleri gerektiğini kabul ederler (Md.126). Birlik politikaları belirlenirken istihdama etkilerinin göz önüne alınarak, politikaların yüksek düzeyde istihdamı içermesi gerektiği (Md. 127) ve ortak politikaların

---

<sup>11</sup> Üye ülke politik birleşimleri 1995-7: Avusturya sol, Belçika sağ, Danimarka sol, Finlandiya sol, Fransa Başkan ve Başbakan (3 Haziran 1997)sağ sonra Koalisyon, Almanya sağ, Yunanistan sol, İrlanda sağ, İtalya merkez-sol, Lüksemburg sağ, Hollanda sol, Portekiz sağ (3 Mayıs 1995'e kadar) sol, İspanya sol (3 Mayıs 1996'ya kadar) sağ, İsveç sol, İngiltere sağ (1 Mayıs 1997'ye kadar) sol (Johnson, 2005: 111).

belirlenme sürecinde Yıllık İstihdam Kılavuzları hazırlanarak Ulusal Uygulama Raporlarının izlenip, her yıl Avrupa Konseyine Ek İstihdam Raporlarının sunulması istenmektedir. Ortak istihdam göstergelerinde yapılan ek denetimler sonucunda konseyin, komisyondan gelecek öneri üzerine acil faaliyetler için her bir üyeye ayrı özel tavsiyelerde bulunabileceği (Md. 128), bu sayede istihdamın teşvik ölçütlerinin belirlenmesi ve istihdam politikasında analiz, araştırma ve değişim için deneyimli bir yasal temelin oluşturulduğu belirtilir (Md. 129). Sözleşmeler ile kalıcı bir yapı, kurumsal süreçte aktif rol oynayacak yeni bir istihdam komitesi ve Avrupa'daki istihdam sorunlarının müzakere edilmesi için bir forum hizmeti ortaya konulur (Md. 130). Ayrıca kararların nitelikli çoğunluk tarafından alınabilmesi sağlanarak (Md. 130(o)) tek bir ülkenin Avrupa veya bir bütün olarak ikamet eden tüm insanlar için gerekli olabilecek kararları veya tavsiyeleri engellemesinin de önüne geçilmektedir.

Birlik Antlaşmasınının 136. maddesinde işçi ve işverenler arasında sosyal diyalogun tesis edilmesi amaçlanmakta, bu madde ile 1961 deki Avrupa Sosyal Şartından beri ilk kez Topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmektedir (Mückenberger, 2001: 3). 137. maddede, birliğin karar alma yetkisinin olduğu alanlar saptanmakta, ayrıca işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunmalarına yer verilmektedir. 138. maddede “komisyona, sosyal politika alanında öneriler sunmadan önce taraflara danışma yükümlülüğü getirilmektedir”. 139. maddede de işçi ve işverenlerin istemeleri durumunda birlik düzeyinde anlaşma yapma imkânı da verilmektedir (Koray ve Çelik, 2007: 173-4). Antlaşmanın sosyal diyalog açısından getirdiği bir diğer yenilikte 1970 yılından beri bir konsey kararıyla kurulan ve zaman içinde işlevini nispeten yitiren Daimi İstihdam Komitesinin (DİK) yeniden canlandırılmasıdır. DİK'in amacı istihdam politikası alanında koordinasyonun sağlanması amacıyla sürekli danışma fonksiyonu görmeyi içermektedir (Parlak, 2007: 53-4).

Amsterdam Antlaşması, birlik kurumlarına önemli roller vererek görev alanlarını daha da genişletmektedir. Böylece, birlik politikalarının tekliği yönünde de önemli adım atılmasına da katkı sağlamaktadır. Her ne kadar antlaşma ile emek piyasalarına ilişkin sorunların ortak amaçlar olduğu yönünde gelişme sağlanmış olsa da, yasal güç ve finansal desteği sağlayacak içerikten yoksundur (Gore, 2004:124). Antlaşma ile AİS'e yönelik rol şekillenmekle birlikte, bu yöndeki gelişmeler Tek Para Sistemi gibi politikaların harmonizasyonunu başarmayı kapsamamakta, üye ülkelerin

istihdama ilişkin faaliyetlerinin yakınlaşmasını içermektedir (Mosesdottir ve Thorbergdottir, 2004: 9). Bu gelişmeler birlik ülkelerinin o tarihten itibaren sosyal konulara uymak zorunda oldukları anlamına gelmemektedir (Dekker vd., 2003: 34). Ancak yine de AB'nin koordinasyon sağlayıcı ve uyumlaştırıcı rol üstlendiği görülmekte, ulusal ve Birlik düzeyinde benzerliklerin ve paralelliğin sağlanmasına katkı sağlamakta olduğudur (Koray ve Çelik, 2007: 174). Bu da sosyal alanlarda ekonomik alanda olduğu kadar olmasa da birliğin belirli ölçüde sosyal konular da çözüm üretmesi gereken bir alan olduğu yaklaşımının yerleşmeye başladığı görülmektedir. İstihdam ve sosyal sorunlara yönelik ortak strateji ile hareket etmenin yaratacağı sinerjinin üye ülkelerin kendi başlarına oluşturacakları politikaların etkinliğinden çok daha fazla katkı sağlaması beklenebilir.

#### *Amsterdam Sonrası Zirveler ve İstihdam Alanında Sağlanan İlerlemeler*

Antlaşmadan esinlenen güç ile Ekim 1997'deki Lüksemburg Zirvesinde AİS oluşturularak, temel amaçlar dört kategoride toplanmıştır (Presidency Conclusion,1997):

1. İstihdam edilebilirliği iyileştirmek,
2. Girişimciliği geliştirmek,
3. İşte çalışanların adaptasyonunu teşvik etmek,
4. Eşit fırsatlar için politikaları güçlendirmek.

Bu zirvede alınan kararlar ile Avrupa sosyal modelinin modernleştirilmesi, eğitim ve mesleki eğitimin bilgi toplumunun gereksinimlerine cevap verecek duruma getirilmesi, sosyal tarafların yaşam boyu öğrenme anlayışını benimsemeleri ve aktif yaşlanma olarak öne çıkmaktadır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 15). Geçmişe göre aktif iş piyasası tedbirleri pasif politikalara göre birincil konuma gelmekte, ilk defa bir istihdam kılavuz ilkeleri seti kabul edilerek (Gürdoğan,2006: 21), topluluğun oluşturulacak ortak politikalar ile istihdam alanına yönelik uygulamaya geçirilmesi kabul edilmektedir (Moussis, 2004: 253).Lüksemburg sürecinin işleyişi (European Commission, 1999: 10–11):

1. Yılbaşında, komisyon tarafından sunulan teklife dayanarak, konsey faaliyet için bir seri öncelikli alan belirlemektedir – İstihdam Kılavuzları. Bu kılavuzlar gerçekleştirilmesi gereken somut hedefleri içermektedir.

2. Her ülke kendisine en uygun olan şekilde bu kılavuzları nasıl hayata geçireceği konusunda bir Ulusal Eylem Planı düzenlemektedir. Bu süreç bir partner arandığını içermelidir; birlikler, işverenler, yerel ve bölgesel otoriteler, vd. gibi.

3. Komisyon ve konsey birlikte her bir Ulusal Eylem Planını inceler ve Ek İstihdam Raporunu Aralık Avrupa Konseyi'ne sunar. Dahası komisyon izleyen yıl da İstihdam Kılavuzu için yeniden düzenleme tavsiyesi sunar ve daha sonraki faaliyet için teklifte bulunabilir.

4. Konsey, izleyen yıl için Hükümet ya da Devlet Başkanları tarafından verilen nihai karara bağlı olarak, İstihdam Kılavuzlarını uygun bulur. Konsey komisyon'un teklifi üzerine her bir ülke için spesifik tavsiyelerini yayımlayabilir.

Bu yolla, Lüksemburg süreci yıllık planlama, kontrol etme, tetkik etme ve yeniden düzenleme ile tekrar başa dönen bir program gibi işlemektedir.

Avrupa Konseyinin 3-4 Haziran 1999 tarihli Köln zirvesinde işsizliğin sürdürülebilir bir şekilde sürekli azaltılabilmesi ve istihdama yönelik politikaların koordine edilebilmesi için Avrupa İstihdam Pakti oluşturulması kabul edilmiştir. Pakt, birliğin istihdama yönelik tüm politikalarını bir araya getiren bütünleştirici bir nitelik içermektedir. Konsey, Pakt'ın uzun vadede düzenlenecek süreç olarak gördüğü üç sütunu onaylamıştır. Bunlar (Moussis, 2004: 254 – 5):

- “Emek piyasası ile ürün, hizmet ve sermaye piyasalarının yenilikçi kapasitesini ve etkinliğini iyileştirmek için kapsamlı yapısal reform ve modernizasyon (Cardiff süreci);
- Ekonomik politikanın koordinasyonu ve enflasyonist olmayan bir büyüme dinamiğini korumayı amaçlayan makro ekonomik diyalog yoluyla, ücret gelişimleri ile para, bütçe ve maliye politikası arasında karşılıklı birbirini destekleyen etkileşimin iyileştirilmesi (Köln süreci);
- İstihdam, girişimcilik, işletmelerin ve bu işletmelerde çalışanların uyarlanabilirliği, kazançlı iş bulmada kadınlara ve erkeklere eşit fırsat geliştirerek, emek pazarının etkinliğini arttıracak istihdam stratejisinin daha çok geliştirilip daha iyi uygulanması (Lüksemburg süreci)”.

Avrupa İstihdam Pakti ile üye ülkelerin ekonomilerinin daha dinamik bir gelişimi sağlayacak stratejinin oluşturulması hedeflenmiştir.

***Karar Almada Esnek Çözüm, Açık Koordinasyon Yöntemi***

Üye ülkeler arasında emek piyasası politikalarında koordinasyonun sağlanabilmesi için Ekonomik Kurulun oluşturacağı politik ilkeler yoluyla tüm ekonomik stratejilerde koordinasyonun sağlanması hedeflenmiştir. Bu yöntem 1990'lı yıllardan beri geliştirilmekte olan Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY – Open Method of Coordination) olup, AİS kapsamında uyarlanacak koordinasyon yöntemi olarak kabul edilmiştir (Watt, 2004:118; Hantrais, 2007: 19). AKY'nin kabul görmesinin ardında, üye ülkeler arasındaki ekonomik ve yapısal sorunlara ilaveten genişlemelerin getireceği ek sorunları çözümlenmede her ülkeye aynı kıstası uygulamanın sorunları daha da büyütebileceği endişesi yatmaktadır (European Commission, 2004: 23). Bu yöntem ile üye ülkelerin özellikle sosyal tabanlı konularda bağlayıcı olmayan politikaları uygulama taraftarlığını içerebilecek yumuşak bir hukuki düzenlemedir.

Bu yöntem beş temel ilkeye dayanmaktadır (Mosesdottir ve Thorbergdottir, 2004: 9); yardımlaşma (subsidiarity), yaklaşma (convergence), amaçlara göre yönetim (management by objectives), ülkelerin gözetimi (country surveillance) ve bütüncül yaklaşım (integrated approach) dır. AKY, AB'nin temel amaçları doğrultusunda daha büyük yakınlaşmayı başarmak ve daha iyi uygulamaları yayararak, üye ülkelerin politikalarının aşamalı olarak düzenlenmesine yardımcı olmayı içermektedir. AİS'in açık ve yumuşak yöntemle sürdürülme gerekliliği üye ülkeler arasındaki potansiyel ideolojik çatışma olasılığını eksik uygulamalar ile azaltmak, hükümetler arası mekanizmayla üye ülkeleri birbirine daha çok yakınlaştırmayı hedeflemektedir. Bu ise, üye ülkelerin kollektif yaklaşımdan çok bireysel olarak daha geniş rol oynamak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar Avrupa Komisyonu bir orkestra gibi görev üstlense de AİS için ulus üstü yapıya sahip değildir. Makro ekonomik politikalar ve savunma politikalarındaki ulus üstü yoğunluktan daha az paylaşımı içermektedir (Gore, 2004:125–6). Bu yöntemle üye devletlere kendi toplumlarına özgü refah devleti uyarlamasını seçme özgürlüğü sağlanabilmektedir (Dekker vd., 2003: 35).

Başlangıçta AB'nin istihdam alanındaki sorunun çözülebilmesi amacıyla yönelik ortaya çıkarılan AKY, daha sonraları ise hassaslığını koruyan sosyal politika alanlarında da kullanılmaya başlanmıştır. Yoksulluk, sosyal dışlanma ile mücadele edilmesi, eğitim ve gençlik sorunları, göçe

yönelik tutum oluşturulma çabaları bu çerçevede değerlendirilmeye başlanmıştır (Gürdoğan, 2006: 17).

### *Lizbon ve Stokholm İle İstihdamda Yeni Hedefler*

2000 Martındaki Lizbon zirvesinde AB, gelecek on yıl için yeni stratejik amaçlar belirlemiştir. Bilgi tabanlı ve dinamik, daha rekabetçi bir dünyada ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği için daha fazla ve daha iyi işlerin ve sosyal tercihlerin yaratılabilmesinin elzem olduğu belirtilmiştir. 2000 Nice toplantısında da sosyal politikaların önemi vurgulanarak, işte kalitenin artırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla da AB'nin tam istihdam koşullarına ulaşması gerekliliği vurgulanmıştır. 2001 Stokholm Zirvesinde de Lizbon Stratejisi geliştirilerek yeni ek hedefler getirilmiştir.

**Tablo 3: Lizbon ve Stokholm Hedefleri**

İstihdam Oranları	2005	2010
Toplam	67	70
Kadınlar	57	60
Yaşlı İşçiler (55-64 yaşlar)		50

Avrupa'yı daha iyi iş imkânlarının olduğu, sürdürülebilir ekonomik büyüme imkânlarına sahip ve sosyal bütünleşmesini tamamlamış, Dünya'nın en rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomisi haline getirmek hedeflenmiştir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de bilgiyi ve yeniliği cesaretlendiren, rekabetçiliği güçlendiren, sürekli gelişmeyi teşvik eden bir sosyal modele ek olarak Avrupa sosyal politikalarının da modernleştirilmesini içeren zorunlulukların mevcut olduğu görülmüştür. Bunun için de bu strateji ile AB'de tam istihdam sağlanarak, Avrupa genelinde refah seviyeleri arasındaki farklılıkların azaltılması hedeflenmektedir. Avrupa Konseyi, Lizbon Zirvesi'nden sonra geniş stratejik amaçları daha somut hedeflere dönük (190 civarında) listeye çevirmiştir. Bu liste eğitime yatırım, ar-ge, değişim, risk yönetimi ve çevresel koruma politikalarını içermektedir. On yıllık program, bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için belirlenmektedir. Konsey, Lizbon'da bu stratejinin insan sermayesine yatırım, aktif ve dinamik bir refah ülkesinin gelişimini vurgulamaktadır. Bu nedenle, yoksulluk sınırı seviyesinin altında yaşayan bölge sayılarının fazla oluşunu da kabullenmesinin mümkün olamayacağı vurgulanır. Dünya'nın en rekabetçi ve bilgi ekonomisine dayalı bir ekonomisini oluşturabilmenin işsizlik, sosyal

soyutlanma ve fakirlik gibi sorun alanlarının daha da kötüleşerek yürümesi ile mümkün olamayacağı, ancak bu alanlar ile sıkı mücadele ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir (Ederveen ve De Mooij, 2003: 4).

2002 Martındaki Barselona Zirvesinde işgücünden çıkış yaşının yükseltilmesi, kadınların istihdama daha yoğun katılımlarının teşvik edilmesi gerektiği, gelişmenin sürdürülebilmesi için eğitim-öğretimde kalitenin artırılmasına işaret edilir (European Commission, 2006: 4). Yaşlıların istihdamının artırılması hedeflenerek, bu kişilerin aktif yaşam içinde tutulmalarının sağlanması ve böylece işgücü piyasası dışında kalmaları durumunda sosyal güvenlik kurumlarına olası yüklerin azaltılması hedeflenir (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 37). Böylece, nüfus artış hızı düşüklüğünün iş gücü arzında neden olacağı daralmanın da yaşlıların istihdamı ile kısmen de olsa telafi edilmeye çalışılmaktadır.

Komisyon tarafından AİS'in evrimsel sürecinde bazı politik etkilere neden olduğu da belirtilmektedir. Bunlar (Mosesdottir ve Thorbergdottir, 2004: 11); (1) ulusal seviyede istihdam için güçlü bir öncelik oluşturduğu; (2) başarılı istihdam stratejisine doğru açık bir yaklaşmanın olduğu; (3) geleneksel emek piyasası politikalarının daha fazla AİS'den etkilendiği; (4) politika oluşturmada yeni bir çatı oluşturduğudur. AB'nin ortak amaçlarında yakınlaşmaya doğru AİS'in politika yol gösterimi konarak, ulusal istihdam politikalarında önemli bir değişimi gerçekleştirdiği belirtilmektedir. Başarılı istihdam stratejilerinin yakınlaşması sürecinde tavsiye kararları tarafından destekleniyor olmasının da önemi büyüktür. Başlangıçta AİS, emek piyasası politikaları istihdam başlığı altında olmuştur. AİS sosyal katılım, yaşam boyu öğrenim ve eğitim politikaları ile ilgili politikalardan etkilenmiştir. Zamanla AİS, uzun dönemli işsizliğin azaltılmasından istihdam yaratma ve uzun dönemli istihdama kabul edilme yaklaşımına doğru yönelmiştir (Watt, 2004: 123-124).

2003 yılına kadar İstihdam Kılavuzları'nın yapısı yatay amaçları içerirken, komisyon tarafından on yeni alana odaklanması önerilmiştir (Watt, 2004: 126):

1. İşsizler ve aktif durumda bulunmayanlar için aktif ve koruyucu önlemler alınmalıdır.
2. İş yaratımı ve girişimcilik geliştirilmelidir.
3. Emek piyasasında hareketliliğin ve uyumun ilerletilmesi ve değişimi geliştirilmelidir.



4. İnsan sermayesinin gelişimi ve yaşam boyu öğrenmede ilerleme sağlanmalıdır.
5. Emek arzı artışı ve aktif yaşlanma geliştirilmelidir.
6. Cinsiyet eşitliği sağlanmalıdır.
7. Emek piyasasında dezavantajlı insanlara karşı ayrımcılıkla mücadele edilmeli ve entegrasyonlarında ilerleme sağlanmalıdır.
8. Ödemeler yolu ile işlerin çekiciliği teşvik edilmelidir.
9. Kayıt dışı çalışma, düzenli istihdama dönüştürülmelidir.
10. Bölgesel istihdam farklılıkları giderilmelidir.

Genel olarak kılavuzun içeriğinden temel değişikliğin olmadığı görülmektedir. Tümüyle gidişatın Avrupa emek piyasalarındaki güvenceli esnekliğin (flexicurity) veya pozitif esnekliğin gerekli olduğudur. Komisyonun önerileri, ulusal piyasaların daha fazla talepkar ve nüfuz edici yapıya yönelmeleri yönündedir (Watt, 2004: 128).

Temmuz 2005’de düzenlenen zirvede de Lizbon stratejisi hedeflerine ulaşabilmek için üye ülkeler arasında sosyal alandaki yakınlaşmanın anahtar rol oynayacağı belirtilir. İstihdam yönergelerinde ara yıl olarak nitelendirilen 2008’e kadar üç yıllık gözden geçirmenin yapılması ve bunun için güncelleştirmelerin oldukça sıkı yapılması vurgulanır. Zirve kararlarının 17–24. maddeleri,<sup>12</sup> AIS hedeflerine ulaşmak için yapılması gerekenleri içermektedir (European Commission, 2005: 26–29).

---

<sup>12</sup> İstihdam yönergesi (2005–08), entegre edilmiş *Bütünleştirilmiş Kılavuzlar* No.17 - 24; *No17- tam istihdamı sağlamak amacıyla istihdam politikalarını uygulamak, işte kaliteyi ve verimliliği arttırmak, sosyal ve bölgesel uyumu pekiştirmek.*

*No 18 - Yaşam boyu çalışmayı teşvik etmek.*

*No 19 – Kapsamlı işgücü piyasaları oluşturmak, işlerin çekiciliğini arttırmak, iş arayanlara sosyal ödeme yapılması, bunlara özürülülerin ve çalışamayacak durumda olan kişilerin dâhil edilmesi.*

*No 20-İşgücü piyasasının ihtiyaçlarına uygun eşleştirmelerin geliştirilmesi.*

*No 21-İş güvenliği ile uyumlaştırılmış esnekliği teşvik etmek ve işgücü piyasası bölünmüşlüğü azaltma, sosyal tarafların rolüne gereken önemi vermek.*

*No 22-İstihdamı sağlamak-işgücü maliyetlerinin ve ücret ayarlamalarının uygun bir şekilde düzenlenmesi.*

*No 23-Beşeri sermayeye yapılan yatırımın alanını genişletmek ve geliştirmek.*

*No 24-Eğitim ve öğretim sisteminin yeni rekabet yapısına uyumlaştırılması.*

AB tarafından istihdam için hazırlanan ve tasarlanan amaçların gerçekleştirilmesinde, ulusal raporların hazırlanması ve iç uygulamalarına ilişkin esaslarda kurumsal müdahale mümkün olmamaktadır. Ancak AİS politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesinde üye ülkeler arasında oldukça yakınlaşma sağladığını belirtmek mümkündür (Watt, 2004:123). AİS, istihdamı etkileyen tüm politikaları benimsememektedir. AB’de büyüme ve iş yaratmayı oldukça etkileyen para, mali ve ücret politikaları gibi önemli alanlar bu sürecin kapsamına tam olarak girmemektedir. AİS, istihdama olan yapısal engelleri değiştirecek bir stratejidir. Yine de bu strateji AB’de oldukça geniş alanları kapsamı içerisine almakta (Mosher ve Trubek, 2003: 71) ve giderek stratejinin kapsam alanına giren temaları genişletmektedir. Böylece AB, istihdam özelinde sosyal politika genelinde olmak üzere “sosyal politika gündemini” geleceğe ait bir tasarım olarak düzenlemekte ve Avrupa’yı “daha nitelikli, daha çok istihdam yaratan ve daha geniş bir sosyal bütünleşmeye sahip konuma getirme stratejisi içinde hareket etmektedir (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 15).

#### *Nis Antlaşmasında Sosyal Esaslar*

7-9 Aralık 2000 tarihleri arasında Nis’de gerçekleştirilen zirvede, sağlanan önemli gelişmelerden birisi de nitelikli çoğunlukla karar alınabilecek alanların sınırlı da olsa belirli ölçüde genişletilmiş olmasıdır (Çelik, 2004: 41). NOÇ’a yönelik düzenlemeler sermaye bakımından önem arz etmeyen alanlara yönelik olduğu, kritik alanlarda ise oybirliği aranmaktadır (Çelik, 2004a: 80). Antlaşma NOÇ’u beşten on bire çıkarmakla birlikte (Gülmez, 2003: 49) md. 137’de sayılan topluluğun karar alma yetkisi olan alanlardan “c, d, f ve g” bentlerinde sayılan alanları kapsam dışında bırakmaktadır (md. 137/2). 137.md’de üye devletlerin faaliyetlerinin destekleneceği alanlar; a) İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için iş çevresinin iyileştirilmesi; b) Çalışma koşulları; c) Sosyal güvenlik ve işçilerin korunması; d) İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması; e) İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılma; f) İşçi ve işverenlerin çıkarlarının temsil ve kolektif savunulması; g) Topluluk sınırları içinde yasal ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları; h) 150.md’ye<sup>13</sup> zarar vermemek koşuluyla, emek piyasasından dışlanmış kişilerin entegrasyonu; i) Emek piyasasında fırsat ve işlem açısından kadın ve erkekler arasında eşitlik; j) Sosyal dışlanmayla mücadele; k) c bendine

---

<sup>13</sup> Topluluğun üye ülkelerde belirli mesleki alanlarda uygulayacağı desteklere aykırı olmamasıdır.

zarar vermemek koşuluyla, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesidir. Konsey, md.137'nin ikinci paragrafında sayılan hallerin dışında NOÇ ile karar alınmasını sağlayabilmektedir (md. 139). Üye ülkelerin refah uygulamalarına yönelik müdahale alanı oluşturabilecek alanlar nispeten daralmış olsa da temel alanların dokunulmazlığı sürmektedir.

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanarak 2003 Şubatında yürürlüğe giren Nis Antlaşması, sosyal politika ve sosyal diyalog alanlarında var olan önceki durumları koruyup sürdürme yaklaşımı taşımaktadır. Bu yapı korunmakla birlikte, başlangıçtan beri sosyal politika alanında süregelen birliğin küçük ve sınırlı pozitif geleneksel gelişmeyi gösterdiği görülmektedir (Gülmez, 2003: 48). Anlaşmanın VIII'nci başlığının 125-130. maddelerinde istihdam konusu, XI'nci başlıkta sosyal politika, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik konuları 136-152. maddelerde ele alınmaktadır. Sosyal politika başlıklı bölümün 136-145. maddeleri sosyal hükümlere ilişkin olup, 146-148. maddeleri sosyal fon, 149-150 md.'leri eğitim, 151.md. kültür, 152. madde de kamu sağlığını düzenlemektedir.

İstihdamla ilgili 125.md. de istihdamın artırılması, niteliğinin geliştirilmesi için taraflar arasında koordinasyon sağlanarak amaçlanması gerektiği, bunun içinde AB Antlaşması ile bu antlaşmanın 2. md.'sindeki hedeflere bağlı kalınarak gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. İstihdamı artırırken bilgi toplumunun aradığı rekabetçi işgücüne ulaşabilmeye yönelik stratejik anlayışın ise Amsterdam Antlaşması ve sonrasında sağlanan ilerlemeler ile oluşturulan AİS kapsamında kazanılan deneyim ve sağlanan ilerleme kapsamında daha ileri aşamalara götürmenin mümkün olabileceği vurgulanmaktadır.

Topluluk ve üye devletlerin sosyal hakları 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve 1989 tarihli İşçilerin Temel Hakları Topluluk Şartı göz önüne alınarak istihdam, çalışma ve yaşam şartlarının geliştirilmesi ve sosyal koruma, sosyal diyalog, uzun süreli işsizlik ile sosyal dışlama alanlarında mücadele edilmesi gerektiği belirtilmektedir (md. 136).

Nis'de Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (THŞ), temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeleri içeren ve sosyal haklara da ayrıntılı yer vermektedir. Şartın, madde 12'si; toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, madde 23; erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, madde 27; işçilerin bilgilendirilme ve danışılma

hakkı, madde 28; toplu sözleşme görüşme yapma ve eylem hakkı, madde 29; işe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı, madde 30; geçerli bir nedene dayanmadan işten çıkarılanları koruma, madde 31; adil ve kurallara uygun çalışma koşulları sağlama, madde 32; çocuk işçiliğinin yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması, madde 33; aile meslek yaşamı, madde 34; sosyal güvenlik ve sosyal yardımın sağlanmasına yöneliktir (Çelik, 2004: 43-4).

Nis Avrupa Konseyinde Avrupa'yı yeniden biçimlendirmek amacıyla "Sosyal Politika Ajandası" da kabul edilmiştir. "Bir ölçüde geleceğe ait bir tasarım olarak" (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 15), "ekonomik ve sosyal politikalar ile istihdam politikasının olumlu ve dinamik etkileşimini güvence altına almaya ve yeni stratejik amacın gerçekleşmesinde birlikte çalışması istenen tüm kilit aktörleri seferber eden bir siyasal oйдаşmayı" hayata geçirmek hedeflenmektedir. Sosyal Avrupa modelinin yenileştirilmesi yolunda tarafların siyasal yükümlülüklerinin somutlaştırılması istenmektedir. 2003- 2008 yılları arasında gerçekleştirilen zirvelerde de ekonomik ve sosyal sorunlarla mücadele edilmesi gerektiği, bunların üstesinden ancak eşitlik temelinde ortak iradenin tesis edilmesi ile mümkün olabileceği belirtilir (Gülmez, 2008: 245).

### *Anayasa Arayışı*

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan beri süregelen tartışmaların ve birliğe ulus üstü entegrasyon yaklaşımları kapsamında farklı görevler ve roller biçen kesimlerin neden olduğu karmaşa ve belirsizliğin giderilmesi, (Çelik, 2005: 64) daha demokratik, şeffaf ve etkin bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla birliğin bir anayasasının olması gereksinimi ortaya çıkar. Bunun için her üye ve aday ülkenin devlet veya hükümet başkanları düzeyinde birer temsilci, üye ve aday ülkelerin ulusal parlamentolarının her birinden ikişer temsilci, Avrupa Parlamentosu'ndan on altı üye, Avrupa Komisyon'undan iki temsilci olmak üzere 105 temsilciden oluşan bir Konvansiyon oluşturulur. Konvansiyon tarafından bir buçuk yıllık çalışma sonunda (Şubat 2002- Temmuz 2003) anayasa taslağı hazırlanır. Hazırlanan taslak, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da Hükümetler Arası Konferans'da son şekli ile kabul edilir. Daha önce kabul edilmiş olan antlaşmaların yerine bir "şemsiye antlaşma" olarak geçmesi düşünülen Avrupa Anayasası" dört bölüm ve 448 maddeden oluşmaktadır (Uçkan, 2005: 111-3). Birliğin tüzel kişilikler ile donatılmış üçlü yapılanmasını sona erdirecek olan Anayasa, (Gülmez, 2008: 280) içerik olarak önemli olmamakla birlikte biçimsel olarak değişiklikler

(Bayrağı ve Marşının olması, iki buçuk yıllığına Avrupa Konsey Başkanı seçilmesi, Dışişleri Bakanı olması vd. gibi) getirmektedir (Uçkan, 2005: 113).

Türkiye'nin de gözlemci ülke statüsüyle imza koyduğu Anayasanın II. Bölümünde 2000 yılında hazırlanan ancak henüz yasal bağlayıcılığı olmayan "AB THŞ"da yer almaktaydı. Şartın anayasallaştırılmış olması ile Şart'ın hukuki statüsüne yönelik yaşanan tartışmalar sona ererek, temel hak ihlallerine yönelik dava konusu olabilecek yargı bağlayıcılığı olan (Uçkan, 2005: 113, 120) bir "hukuksal güç kaynağı" (Gülmez, 2008: 282) oluşturabilecekti.

Anayasanın III. Bölümü'nün 203–208 maddelerinde istihdam, 209–219 arasında ise sosyal politikaya ilişkin hükümler yer almaktadır.

Anayasa, sosyal politika alanını birliğin üye devletlerle yetki paylaşımı içinde olduğu alanlar içinde sayarak 14.madde kapsamında da üye ülkelerin istihdam ve sosyal politikaları arasında uyumluluğun olması istenmektedir (Çelik, 2004. 45). Anayasa'nın istihdam ve sosyal politikaya ilişkin bölümlerinde, Topluluk Antlaşmalarının hükümleri korunmaya devam edilerek, işçi ve işveren kavramlarının yerine sosyal partner kavramlarının eklenmiş olması haricinde önemli bir düzenlemeye yer verilmemiştir (Çelik, 2004a: 84). Üye ülkeler arasında uyumluluğun tesis edilebilmesi için alınacak kararlarda da Bakanlar Konseyinin anayasa'da aksi kararlaştırılmadığı durumlarda nitelikli çoğunlukla karar alınmasını ve NOÇ nisabını da<sup>14</sup> düşürmektedir (Çelik, 2005: 66).

Maastricht Antlaşması ile birliğin ekonomik alandaki derinleşmeye yönelik açılımının, Avrupa Anayasası ile sosyal boyutunda sürecin içine alındığı, çoklu yapıdan tekli yapıya doğru ilerlemenin sağlanması hedeflenmektedir. Ancak anayasa, yapılan tüm çalışmalara ve beklentilere karşın, kurucu çekirdek ülkelerden Fransa (29 Mayıs 2005) ve Hollanda'da (1 Haziran 2005) yapılan referandumlarda hayır oyunun çıkması sonucunda rafa kaldırılmıştır.

---

<sup>14</sup> Anayasaya göre Bakanlar Konseyinin karar alabilmesi için konsey üyelerinin oylarının yüzde 55'inin oyu gerekli olup, bu da 15 üye ülkeyi ve AB nüfusunun %65'ini temsil eder nitelikte olmalıdır (Çelik, 2005: 66–7).

***Anayasal Kaosa Anlaşmasal Çözüm Arayışı ve Yeni Bilinmezlik:  
Lizbon Anlaşması***

Anayasanın Fransa ve Hollanda seçmenleri tarafından red edilmesinin ardından bu Anayasanın varolan yapısı ile tekrar oylamaya sunulamayacağı, iki ülkenin hükümetleri tarafından deklare edilir. AB'nin bu belirsizlik ortamından çıkabilmesi ve yönünü tayin edilebilmesi için yeni çözüm arayışlarına girilir ve 2007 yılının ilk yarısındaki Almanya'nın dönem başkanlığı sürecinde yeni bir anlaşma hazırlıklarına başlanır. İngiltere, yeni bir anlaşmanın anayasa'nın içerdiği daha belirleyici esaslar yerine, daha mütevazı ve düzenleyici anlaşma olmasını talep eder (www.bbc.co.uk). Bu taleplerin sonucunda anlaşma, anayasadaki bazı unsurlardan vazgeçilmesine ve projenin daraltılmasına neden olur. Anlaşmada, anayasada varolan ve fedaralist çağrışımları içeren “bayrak ve marş” gibi semboller metinden çıkarılır ve anayasa ibaresi hiçbir şekilde metinde yer almamaktadır.

21–23 Haziran 2007 tarihleri arasındaki AB Zirvesinde AB liderleri, anayasanın reddi ile ortaya çıkan kurumsal çıkmazın üstesinden gelerek, yeni anlaşma üzerinde anlaşmaya varılır. Portekiz'in dönem Başkanlığı sürecinde 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon'un “Jeronimos Manastırında” 27 üye ülke tarafından imza edilir. Yeni anlaşmada bazı kurumsal yeniliklerde getirilmektedir. Bunlar (www.euractiv.com.tr);

- Konsey kararlarında çifte çoğunluk kuralının uygulanması, bir AB yasının kabul edilebilmesi için üye ülkelerin %55'inin ve AB nüfusunun %65'inin desteği aranmaktadır. Fakat Polonya'nın karşı çıkmasından dolayı yeni oylama sistemi 2014 yılından sonra uygulanabilecektir. Ayrıca kararları engellemeyi kolaylaştıracak şartların uygulamaya sokulabilmesi için 2017 yılına kadar ekstra geçiş süreci de öngörülmekte (Ioannia Bendi),

- Özellikle sığınma, göç, suçla mücadelede polis ve adli işbirliği olmak üzere 40 adet politika alanını da kapsayacak biçimde NOÇ sistemi genişletilmekte,

- Altı aylık dönem başkanlığı yerine 2,5 yıllık yenilenebilir, daimi konsey başkanlığı uygulaması getirilmekte,

- Parlamento üye sayısının 750 ile sınırlanarak ülke başına en az 6 ve en çok 96 üye ile temsil edilebilme,

- Ulusal parlamentolar AB komisyonunun hazırladığı yasa tasarılarına itiraz ederek geri gönderme yetkisine sahip olabilecekler(<http://tr.wikipedia.org>),

- 2014 yılı itibariyle Komisyon üye sayısı 27'den 15'e düşürülmekte,
- AB tek bir yasal kişilik haline getirilmekte,
- Birlikten çıkış maddesi eklenerek AB üyelerine Birlikten ayrılmaları için imkân tanınmaktadır.

Lizbon Anlaşması, AB'nin periyodik revizyon politikasının son halkasını oluşturmaktadır. Ancak anlaşma, anayasadan farklı olarak derinleşmeye karşı çıkanların üstünlüğünün işaretlerini taşımaktadır. Anlaşmada geriye gidilen noktalar, sembolik unsurlar ile sınırlı kalmamaktadır (Özcan, 2007). Anayasanın ikinci bölümünde yer alan THŞ, anlaşma metninin dışında önceki metnin kısaltılmış aynı yasal değere sahip versiyonu ([www.euractiv.com.tr](http://www.euractiv.com.tr)) olan farklı bir metin olarak yer almaktadır. Lizbon Antlaşması'nda THŞ'nin Antlaşmalarla bütünleştirilmesi kabul edilmemekte, hukuksal ve antlaşmasal değer taşıdığı kabul edilmektedir. Ancak, THŞ'nin Birliğin Antlaşmalardaki "yetki ve görevlerini değiştirmeyeceği ve genişletmeyeceği" vurgulanmaktadır. Dolayısıyla Adalet Divanı'nın artık bağlayıcı gücü bulunan THŞ'ye dayanarak bu alana yönelik olası olumlu içtihatlarının da önü kesilmek istenmektedir (Gülmez, 2008: 290). Böylece İngiltere, THŞ kapsamında ortaya çıkabilecek sorumlulukları yüklenmekten kaçınabilme fırsatını yakalayarak, İngiltere için bağlayıcı olmaktan çıkmış oldu. Bu yeni durum, 29 Ekim 2004'de Roma'da Anayasaya imza atan İngiltere'nin önceki duruşundan daha geri pozisyona çekilmiş olduğunu (Özcan, 2007) ve İngiltere'nin AB yörüngesine yönelik genel farklı politikasını somutlaştırabilmek için Birliğin açmaza girdiği her durumda bu görüşünü ortaya koymakta kararlı olduğunu göstermektedir.

THŞ bakımından sınırlı da olsa geriye gidiş olmakla birlikte Anlaşmada emeğin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması (madde 45, eski AT md. 39), bunun için üye ülkelerin istihdam kuruluşları arasında yakın ilişkinin tesis edilmesi (madde 46, eski md. 40), ortak programlar ile genç işçilerin değişiminin teşvik edilmesi (madde 47, eski md. 41), bunların gerçekleştirilebilmesi için AP ve Konsey tarafından sosyal güvenlik alanında gerekli düzenlemelerin (madde 48) yapılması istenmektedir. İç piyasanın düzenlenmesi için üye ülkelerin yasal düzeneklerinin madde 26'daki (malların, hizmetlerin, emeğin ve sermayenin serbest dolaşımı) esasları kapsayacak biçimde üye ülkelerin yasalarının yakınlaştırılması hedeflenmektedir (madde 114, eski md. 95).

İstihdama ilişkin esaslar, anlaşmanın 145–150.maddeleri arasında (eski md. 125–130) sıralanmaktadır. İstihdamın anlaşmanın 3.maddesinde belirtilen “barışın korunduğu, üye ülkeler arasında dayanışmanın artırılarak ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun geliştirildiği, dünyada barışın, güvenliğin ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlandığı, serbest ve adil ticaretin tesis edilerek insanlar arasında saygı ve dayanışmanın artırıldığı, yoksulluğun azaltıldığı, insan haklarının ve özellikle çocuk haklarının korunmasının hedeflendiği” Birliğin temel amaçlarına uygun olarak artırılması istenmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler anlaşmanın 151–161.maddeleri arasında (eski md. 136–145) yer almaktadır. Bu esaslar daha önceki anlaşmalarda yer aldığı gibi korunmaktadır.

Lizbon Anlaşmasının 1 Ocak 2009 tarihine kadar üye ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi ve haziran 2009 AP’su seçimlerinin yapılması hedeflenmektedir. Anlaşmanın kısa süre içinde ülkelerin onayından geçirilerek belirsizliğin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu amaçla Anlaşma ilk olarak 17 Aralık 2007 tarihinde Macaristan Parlamentosu ve ardından da 24 üye ülke tarafından da kabul<sup>15</sup> edilir (Çek Cumhuriyeti oylama için Anayasa Mahkemesinin kararını beklemektedir.). İrlanda’da ise 29 Nisan’da Alt Meclis ve 9 Mayıs’ta Senato tarafından kabul edilmesinin ardından anlaşma, 12 Haziran 2008’de halkoyuna sunulmuştur. Yapılan halkoylamasında hayır sonucunun çıkması, bu anlaşmanın da geleceği üzerinde belirsizlik bulutlarının ortaya çıkmasına ve yeni kaotik ortamın oluşmasına neden olmuştur. Bu sürecin nezaman ve nasıl aşılabileceği, yeni bir oylamamı yoksa yeni bir çerçeve anlaşmamı ortaya konulacaktır? Bu konuda belirsizlikler ve İrlanda’yı ikna çabaları sürmektedir.

### ***Sonuç***

Ekonomi öncelikli bir entegrasyon modeli olarak kurulan AB’nde oluşumundan günümüze yarım yüzyılı aşan süreç içinde üyeleri arasında ekonomik engellerin kaldırılarak, iktisadi alanda pazarların optimal kullanımının tesis edilebilmesi için kurumsal düzenlemelerin oluşturulması

---

<sup>15</sup> Macaristan, Slovenya, Malta, Romanya, Fransa, Bulgaristan, Slovakya, Portekiz, Danimarka, Avusturya, Litvanya, İngiltere, Letonya, Lüksemburg, Estonya, Yunanistan, Belçika, G. Kıbrıs, Hollanda, İspanya, İtalya, Finlandiya, İsveç, Almanya, Polonya.



ve hayata geçirilmesinde oldukça kararlı ve atılımcı politikalar izlenmiştir. Ekonomik alandaki bu kararlılığın somut sonucu olarak da üye ülkelerin ekonomik refah düzeylerinin artmasında önemli katkı sağlanmıştır. Diğer taraftan sosyal politika alanı ise birliğin kuruluşunda göz ardı edilerek, ekonomik alandaki ilerlemelerin dolaylı olarak sosyal alana da yansıtacağı ve böylece ekonomik zenginliğin sosyal ilerlemeye ve sosyal bütünleşmeye de katkı sağlayacağı görüşü ağır basmış ve sosyal alana yönelik müktesebat oluşturulması başlangıçtan beri ötelenmiştir.

Günümüze kadar gelinen süreçte ise birliğin gerçekleştirmiş olduğu gelişimin envanterine bakıldığında, üye ülkeler arasında ekonomik alanda engellerin kaldırılarak iç pazarın tamamlanması ve geliştirilmesi yönünde önemli aşamaların kat edilmiş olunmasına rağmen, sosyal alanda alınan mesafelerinse oldukça dar kapsamlı olduğu görülmektedir. Sosyal alandaki gelişmeler ağır olmakla birlikte, anayasa oylamasına kadar geçen sürede nispeten pozitif bir trend içinde gelişimin olduğu, anayasanın red edilmesi ve sonrasında bu boşluğun doldurulması amacıyla ortaya konan Lizbon Anlaşması ile birliğin, sosyal politika alanına yönelik gelişiminin durduğu gözlenmektedir. Nitekim THŞ, anayasa metninin bir parçasını oluşturmakta iken, Lizbon Anlaşmasında ise bağlayıcı olmaktan uzaklaşmış olması, yeni sürecin sosyal politika alanına yönelik derinleşmeyi ertelemiş olduğunu göstermektedir.

Portekiz Başbakanı Jose Socrates (2005) gibi, *Avrupa'nın gelecekte ortak değerlerin çoğalacağı açıklığın, dayanışmanın, uyumluluğun ve yakınlaşmanın artacağı temel değerlerin geliştirileceği yönündeki beklentilerinin*, sosyal alana yansımaysa oldukça uzun bir süre alacaktır.

## KAYNAKLAR

Aykaç M, (2002) "Avrupa Birliği Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek", *Tüm Yönleriyle Türkiye –AB İlişkileri* Editör M. Aykaç ve Z. Parlak, İstanbul.

Campbell A, (1986) “The Single European Act and the Implications”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol: 35, No: 4 October: 932–939.

Cid F. B ve M. L Rancano (2006) Social Policies And Structural Reform In Europe, Fifteenth International Conference of the US Council of European Studies, Chicago, March 29- April 2, 2006, s.4, <http://ssm.com/abstract=978423>, (10.01.2009).

Çelik A, (2004) “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci 1”, *Sendikal Notlar S: 24* Kasım: 30–55.

\_\_\_\_\_, (2004a) Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu, Marmara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

\_\_\_\_\_, (2005) “Sosyal Haklar Açısından Avrupa Anayasası”, *Sendikal Notlar S: 27* Kasım: 60–78.

Dekker P., S. Ederveen, G. Jehoel-Gijsbers, R. De Mooij, A. Soede and J. M. W. Schut (2003) *Social Europe*, European Outlook 1, Social and Cultural Planning Office, The Hague.

European Commission, (1999) *The Employment Strategy, Investing in People*, Employment & Social Affairs, Brussels.

\_\_\_\_\_, (2004) Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union, Employment & Social Affairs. Brussels.

\_\_\_\_\_, (2005) *Growth and Jobs working together for Europe’s future*, Integrated guidelines for growth and jobs (2005–08), Luxembourg.

\_\_\_\_\_, (2006) *The European Employment Strategy*, More and better jobs for all, Brussels.

Gore T, (2004) “The Open Method of Coordination and Policy Mainstreaming: The European Employment Strategy and Regional Conversion Programmes in the UK”, *European Planning Studies* Vol: 12, No: 1 January:123–141.

Gülmez M, (2003) *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye – AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No: 4, Ankara.

\_\_\_\_\_, (2008) *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*, Geliştirilmiş ve Güncellenmiş 2, baskı, Hatiboğlu Yayınları, Ankara.

Gürdoğan N, (2006) “Avrupa Birliği’nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yönetimi ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, *Çimento İşveren C*: 20, S: 1 Ocak: 12–26.

Güzel A, (1998) “Roma ve Maastricht Anlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye”, *Prof.Dr. Metin Kutal’a Armağan TÜHİS* Yay No: 25: 99–128.

Hantrais L, (2007) *Social Policy In The European Union*, Third Edition Palgrave MacMillan, London.

Hekimler A, (2006) “Avrupa Birliği – Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye’nin Güncel Durumu”, *Mercek* Yıl: 11, S: 42 Nisan: 106–115.

Hermans S, (2001) *Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu*, Ed. H. Cansevdi, İKV Yayını.

Hooghe L, ve G. Marks (1997) “The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration”, *European Integration online Papers* (EIOP), Vol: 1, No:004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm> (20.12.2007).

Johnson A, (2005) *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy: Implications for Regional and Global Governance*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, VA, USA.

Kesici M. R, ve A Selamoğlu (2005) “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi C*: 7, S: 2 Haziran, [www.isguc.org](http://www.isguc.org).

Koray M, ve A. Çelik (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*, Belediye\_ış Yayınları, Ankara.

Leibfried S, (2005) “Social Policy Left to the Judges and the Markets?”, *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series Edited by H. Wallace, W. Wallace and M.A. Pollack, Fifth Edition, Oxford University Pres.

Lisbon Revisited – Finding A New Path To European Growth. (2004) *The European Policy Centre Working Paper*, March 2004/WP 08, Brussels.

Mathieu C. And H. Sterdyniak (2008) *European Social Model(s) And Social Europe*, Document de travail No. 2008-10April, OFCE.

Mosesdottir, L. ve B. Thorbergsdottir (2004) “European Policies facilitating and managing Change towards the Knowledge Based Society and Gender Equality”, *The European Employment Strategy and national employment policies. Adressing the employment and gender challenges of the Knowledge Based Society*, ed: Karen Sjørup, WELLKNOW-HPSE-2002-00119 Project Report No: 2, June 2004. [http://www.bifrost.is/wellknow/Files/Skra\\_0005517.pdf](http://www.bifrost.is/wellknow/Files/Skra_0005517.pdf).

Mosher J. S. and D. M. Trubek. (2003) “Alternative Approaches to Governance in the EU: EU social policy and the European Employment Strategy”, *JCMS* Vol: 41, No: 1: 63–88.

Moussis N, (2004) *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, (Çev. Ahmet Fethi) Megapress, İstanbul.

Murat S, (2000) *Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Mückenberger U, (2001) “From the Social Policy agreement to the Charter of Fundamental Rights – An epilogue on the Nice summit” Introduction, Manifesto Social Europe Ed.U. Mückenberger, ETUI Brussels.

Özcan M, (2007) “Lizbon Anlaşması ile Nereye Kadar!”,

<http://usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=860>, (01.08.2008).

Özen Ç, ve C. Kılıç (2006) “AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam ve Sosyal Diyalogun Önemi”, *Türk Harb – İş*, S: 220 Nisan: 68–71.

Parlak Z, (2007) “Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Sosyal Diyalog”, Yerel İş Barışı Kogre Tebliğleri 08–09 Eylül 2007 Kocaeli, Yerelsen Eğitim Yayınları No: 1: 39–82.

Polat C, (2007) “AB Tüzüklerinin Düzenleme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü”, *Çimento İşveren*, Ocak C: 21, S: 1: 18–25.

Presidency Conclusions Luxembourg, 20 and 21 November 1997. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/concl.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/concl.htm).

Selamoğlu A, ve K. Lordoğlu (2006) *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Genel Görünümü*, Belediye-İş Yayınları AB’ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara.

Socrates J, (2005) The future of Europe, Progressive Agenda Vol: 4,3.  
<http://www.policy-network.net/>

Tomova T, (2007) “Avrupa Sosyal Politikası. Katılım Öncesi Süreçte Refah Devleti Ne Olacak?”, Sendikal Güvence İş Güvenliği Sosyal Diyalog Bağlamında Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Süreci ve Bulgaristan Örneği Projesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Avrupa Topluluğu Uluslararası Ekonomik İlişkiler Araştırma ve Uygulama Merkezi, İzmir.

Uçkan B, (2005) “Avrupa Anayasası’nın Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/3, S: 6: 107–136.

Watt A. (2004) “Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol: 10, No: 2: 117–137.

Sorularla: AB Lizbon Anlaşması,

[http://www.bbc.co.uk/turkish/indepth/story/2007712/071205\\_lisbon\\_treaty.shtml](http://www.bbc.co.uk/turkish/indepth/story/2007712/071205_lisbon_treaty.shtml), (01.08.2008)

Lizbon Anlaşması,

<http://euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/link-dossier/lizbon-antlasmasi>, (01.08.2008)

Lizbon Anlaşması,

[http://tr.wikipedia.org/wiki/Lizbon\\_Antla%C5%9Fmas%C4%B1](http://tr.wikipedia.org/wiki/Lizbon_Antla%C5%9Fmas%C4%B1), (01.08.2008).