

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI

1974 ÖNCESİ AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALAR

MASTER TEZİ

Hazırlayan
Emel ÖZMEN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kadir ARICI

Ankara - 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Emel ÖZMEN'e ait "1974 Öncesi Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikalar" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....

Prof. Dr. Kadir ARICI (Danışman)

Üye.....

Prof. Dr. Haydar ÇAKMAK

Üye.....

Prof. Dr. Nizamettin AKTAY

ÖNSÖZ

Avrupa Topluluklarının kuruluşundan bu yana yıllar boyu süren bir tartışmanın ve çalışmanın ürünü olarak ortaya çıkan ve bugün oldukça geniş bir düzenleme ve uygulama alanı olan Avrupa Birliği sosyal politikası, başlangıçtan beri, bir Avrupa sosyal politika yaklaşımından bahsedilip bahsedilemeyeceği, Avrupa düzeyinde bir sosyal politika uygulamasına yer verilip verilemeyeceği gibi süregelen tartışmalar üzerine şekillenmiş ve temellenmiştir.

Çalışmada, esas olarak, tüm bu tartışmalar altında, Avrupa Birliği'nde bugün sosyal politikadan bahsedebilmemize olanak sağlayan 1974 yılı öncesi dönemin incelenmesi amaçlanmıştır. Kuruluş dönemi olarak da ifade edebileceğimiz bu dönemde yapılan çalışmalar ve tartışmalar, incelenen sosyal politika konuları, bugün de geçerli olan düzenlemeleriyle Avrupa Birliği sosyal politikasının temel taşlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle 1974 yılı öncesi, Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının doğuş döneminin incelenmesinin Avrupa Birliği sosyal politika tarihine ışık tutacağı kanısındayız.

Bu çalışmanın oluşturulmasında yardımlarını esirgemeyen, görüşleriyle yol gösteren danışmanım Sayın Prof. Dr. Kadir ARICI'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ankara, 2006

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR CETVELİ.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARÜSTÜ BİR KURULUŞ OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ VE SOSYAL POLİTİKA

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞMESİNE GENEL BİR BAKIŞ.....	3
1.1.1. BÜTÜNLEŞMENİN EKONOMİK BOYUTU.....	4
1.1.2. BÜTÜNLEŞMENİN SİYASAL BOYUTU.....	8
1.1.3. BÜTÜNLEŞMENİN SOSYAL BOYUTU.....	12
1.2. 1974 YILI ÖNCESİ AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ.....	14
1.2.1. 1974 ÖNCESİ AVRUPA TOPLULUKLARI'NIN GELİŞİMİ.....	14
1.2.1.1 Avrupa'da Bütünleşme Düşüncesinin Ortaya Çıkışı.....	15
1.2.1.2. 1950 Sonrası Dönem ve Avrupa Toplulukları'nın Gelişimi.....	22
1.2.1.3. Avrupa Toplulukları Dönemi.....	24
1.2.1.3.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT).....	24
1.2.1.3.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET).....	28
1.2.1.3.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET).....	30
1.2.1.4. 1965 Füzyon Antlaşması ve Avrupa Topluluğu Döneminde Gelişmeler.....	32
1.2.1.5. Avrupa Topluluğu'nun İlk Genişleme Süreci.....	35
1.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARÜSTÜ NİTELİĞİ.....	38
1.2.2.1. Uluslarüstü Kuruluş Kavramı.....	39
1.2.2.2. Uluslararası Hukuk ve Avrupa Topluluğu Hukuku.....	40
1.2.2.3. Avrupa Birliği'nde Uluslarüstülük.....	42

1.3. AVRUPA BİRLİĞİ VE SOSYAL POLİTİKA İLİŞKİSİ.....	45
1.3.1. AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKA MODELLERİ VE UYUMLAŞTIRMA SORUNU.....	48
1.3.1.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Modelleri.....	48
1.3.1.1.1. İskandinav Modeli.....	49
1.3.1.1.2. Korporatist Model.....	50
1.3.1.1.3. Anglo-Saxon Modeli.....	51
1.3.1.1.4. Güney Avrupa Modeli.....	51
1.3.1.2. Uyumlaştırma Sorunu.....	52
1.3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKA YAKLAŞIMLARI.....	53
1.3.2.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Karşıtı Görüşler.....	54
1.3.2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Yanlısı Görüşler.....	55
1.3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKANIN TARİHİ GELİŞİMİ....	57
1.3.3.1. 1957-1974 Dönemi.....	58
1.3.3.2. 1974-1980 Dönemi.....	62
1.3.3.3. 1980-1986 Dönemi.....	63
1.3.3.4. 1986-1993 Dönemi.....	65
1.3.3.5. 1993 Sonrası Dönem.....	68

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASINDA 1974 ÖNCESİ SAĞLANAN GELİŞMELER

2.1. 1974 ÖNCESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ HUKUKİ TEMELLERİ.....	74
2.1.1. BİRİNCİL (ASLİ) KAYNAKLAR.....	75
2.1.1.1. AKÇT Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika.....	75
2.1.1.2. AAET Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika.....	79
2.1.1.3. AET Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika.....	81
2.1.2. İKİNCİL KAYNAKLAR.....	83
2.1.2.1. Tüzükler.....	84
2.1.2.1.1. 15/61 Sayılı Tüzük.....	84
2.1.2.1.2. 38/64 Sayılı Tüzük.....	85

2.1.2.1.3. 1612/68 Sayılı Tüzük.....	86
2.1.2.1.4. 1251/70 Sayılı Tüzük.....	87
2.1.2.1.5. 1408/71 Sayılı Tüzük.....	87
2.1.2.1.6. 547/72 Sayılı Tüzük.....	88
2.1.2.2. Yönergeler (Direktifler).....	88
2.1.2.2.1. 64/221 Sayılı Yönerge.....	88
2.1.2.2.2. 64/240 Sayılı Yönerge.....	89
2.1.2.2.3. 68/360 Sayılı Yönerge.....	89
2.1.2.2.4. 73/148 Sayılı Yönerge.....	90
2.1.2.3. Kararlar.....	90
2.1.2.4. Tavsiye ve Görüşler.....	91
2.1.2.5. Uluslararası Antlaşmalar ve Sözleşme.....	92
2.1.2.6. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları.....	92

2.2.. 1974 ÖNCESİ SOSYAL POLİTİKA ALANINDA MEYDANA GELEN GELİŞMELER.....93

2.2.1. İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI ALANINDA GELİŞMELER.....	94
2.2.1.1. İşçilerin Serbest Dolaşımının Kapsamı.....	96
2.2.1.2. İşçilerin Serbest Dolaşımının Gerçekleşme Aşamaları.....	97
2.2.1.2.1. Birinci Aşama.....	98
2.2.1.2.2. İkinci Aşama.....	99
2.2.1.2.3. Üçüncü Aşama.....	99
2.2.1.3. İşçilerin Serbest Dolaşımı İle Sağlanan Haklar... ..	100
2.2.1.3.1. Üye Devlet Topraklarına Giriş Hakkı.....	100
2.2.1.3.2. Eşit Muamele Görme Hakkı.....	101
2.2.1.3.3. İkamet Hakkı.....	102
2.2.1.3.4. İşçi Ailelerinin Korunması.....	106
2.2.1.4. İşçilerin Serbest Dolaşımına Getirilen Sınırlamalar.....	107
2.2.2. SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA GELİŞMELER.....	108
2.2.2.1. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Primli Sistem.....	112
2.2.2.1.1. Hastalık ve Analık Sigortası.....	113
2.2.2.1.2. Maluliyet Sigortası.....	115
2.2.2.1.3. Yaşlılık Sigortası.....	116
2.2.2.1.4. Ölüm Sigortası.....	118

2.2.2.1.5. İş Kazaları ve Meslek Hastalığı Yardımları.....	119
2.2.2.1.6. İşsizlik Sigortası.....	121
2.2.2.1.7. Aile Yardımları.....	122
2.2.2.2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Primsiz Sistem.....	123
2.2.3. AVRUPA SOSYAL FONU'NUN KURULUŞU.....	124
2.2.4. MESLEKİ EĞİTİM ALANINDA GELİŞMELER.....	129
2.2.5. KADIN-ERKEK EŞİTLİĞİ ALANINDA GELİŞMELER.....	133
2.2.6. İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ ALANINDA GELİŞMELER.....	138
2.2.7. İSTİHDAM ALANINDA GELİŞMELER.....	140

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASINDA EN ÖNEMLİ DÖNEMEÇ:

PARİS

ZİRVESİ.....142

2.3.1. PARİS ZİRVESİ ÖNCESİNDEKİ GELİŞMELER.....142

2.3.2. ZİRVEDE ALINAN SOSYAL POLİTİKAYA İLİŞKİN KARARLAR.....144

2.3.3. PARİS ZİRVESİ'NİN ÖNEMİ.....146

SONUÇ.....148

KAYNAKÇA.....151

ÖZET.....158

ABSTRACT.....160

KISALTMALAR CETVELİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABSGH	: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AGSP	: Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
Ant.	: Antlaşması
ASA	: Avrupa Sosyal Alanı
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BAB	: Batı Avrupa Birliği
bkz.	: bakınız
CEDEFOP	: European Centre for the Development of Vocational Training
CEEP	: European Association of Public Enterprises
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
Ed.	: Editör
EEC	: European Economic Community
ERDF	: European Regional Development Fund
ESK	: Ekonomik ve Sosyal Komite

ETUC	: European Trade Union Confederation
EFTA	: European Free Trade Area
ILO	: International Labour Organization
m.	: madde
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
No	: Numero
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	: Organization for European Economic Cooperation
OJ	: Official Journal
s.	: sayı
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAS	: Tek Avrupa Senedi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
UNICE	: Union of Industries in the European Community
v.b.	: ve benzeri
v.d.	: ve diğerleri

GİRİŞ

Bölgesel bütünleşme hareketleri, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan yıkıntı ortamının ve ekonomik bunalımın izlerini silmek ve bütünleşmeye katılan ülkeler arasında ticareti serbestleştirerek ekonomik refaha ulaşmak amacı taşımaktadır. Bugün Avrupa Birliği'nin temellerini oluşturan, 1951 Paris ve 1957 Roma Antlaşmaları ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ile Avrupa Ekonomik Topluluğu da bu amaç çerçevesinde üye ülkeler arasında bir ortak pazar oluşturmak için kurulmuş olan uluslararası örgütlenmelerdir.

Savaş sonrası Avrupa'da bütünleşme fikirlerinin ortaya atıldığı dönemlerde ve Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamasında ekonomik kalkınma temel amaç olduğundan bütünleşmeye katılan devletler arasında sosyal koruma alanında ortak politikalar geliştirmek çoğu zaman göz ardı edilmiştir. Özellikle Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan 1974 yılına kadar olan süreç sosyal bütünleşmenin ekonomik bütünleşmenin arkasında kaldığı ve açıkça ihmal edildiği bir dönem olmuştur. Bu ihmalin arkasında hiç şüphesiz Avrupa Toplulukları'nın ekonomik hedeflerinin olması yanında sosyal politikanın da asıl olarak üye devletlerin sınırları içinde kalan, sosyal korumaya ilişkin ulusal politikaları olmasının etkisi oldukça büyüktür. Nitekim Avrupa Birliği'ni oluşturan üye ülkelerden her birinin yıllardan beri uygulanagelen, ulusal sınırları içinde toplumsal refahı sağlamak amacıyla oluşturdukları sosyal politika gelenekleri bulunmaktadır.

Bugün uluslararası bir kuruluş olarak nitelendirilen Avrupa Birliği'nde bir "Avrupa Sosyal Alanı" oluşturma çalışmaları ve tartışmaları devam ederken, ekonomik bir birlik oluşturma amacı taşıyan Avrupa Birliği'nde Topluluk çapında sosyal politika düzenlemelerine ve uygulamalarına ihtiyaç var mıdır, sosyal politika Avrupa Birliği bütünleşmesinde yerini nasıl aldı ve kuruluşunun yaklaşık ilk yirmi yıllık sürecinde Topluluğun sosyal politika faaliyetleri hangi

konular etrafında yoğunlaştı gibi sorular tez çalışmamızın ana çıkış noktalarını oluşturmaktadır.

Yukarıda sıralanan sorulara cevap bulmak amacıyla iki ana bölümden oluşan tez çalışmamızın ilk bölümünde Avrupa Birliği bütünleşmesi içinde sosyal entegrasyonun yerini ve önemini daha iyi anlayabilmek için Birliğin oluşumunu hazırlayan görüşlerle birlikte 1974 öncesi dönemde Avrupa Birliği'nin gelişim süreci incelenerek sosyal politika perspektifinden dönemin genel görünümü ortaya konulacaktır. İlk bölümde Avrupa Birliği genelinde üye ülkelerin ortak politikalar geliştirmelerine neden olan uluslarüstü özelliği vurgulanarak, Avrupa Birliği'nde ortak sosyal politikaya ihtiyaç olup olmadığı yönündeki tartışmalara yer verilecektir. Ayrıca kısa da olsa Avrupa Birliği sosyal politikasının günümüze kadar olan gelişim süreci ana hatlarıyla ilk bölümde ele alınacaktır.

Tez çalışmamızın ikinci bölümünde ise, öncelikle Avrupa Birliği sosyal politikasında 1974 öncesi dönemin temellerini oluşturan hukuki düzenlemelere yer verilerek bu düzenlemeler ve Birliğin kuruluş amaçları çerçevesinde şekillenen sosyal politika tedbirleri ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Bu bölümde, son olarak 1972 tarihinde gerçekleştirilen Paris Zirvesi, Birliğin sosyal politikasına katkıları bakımından ele alınıp değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARÜSTÜ BİR KURULUŞ OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ VE SOSYAL POLİTİKA

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞMESİNE GENEL BİR BAKIŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası başta ekonomik ve siyasal olmak üzere yaşanan yıkıntı ve çöküntü ortamı Avrupalı devletler arasında bölgesel bütünleşme hareketlerinin hız kazanmasına neden olmuştur. Savaş sonrası bozulan ülke ekonomilerinin gelişmesini sağlamak ve bu amaçla ülkeler arası ticareti serbestleştirmek, siyasal anlamda güvenliği oluşturmak ve kalıcı barışı sağlamak Avrupalı devletlerin temel amacı olmuştur. Bu amacı gerçekleştirmede ise, bölgede oluşturulacak bütünleşme hareketleri çoğu zaman en etkin yol olarak görülmüştür.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çeşitli ülkeler arasında pek çok ekonomik birleşme (ekonomik entegrasyon) gerçekleştirilmiştir. Dünyanın en başarılı ekonomik bütünleşme hareketi, yine bu tarihten sonra Avrupa'da ortaya çıkan ve bugün Avrupa Birliği olarak adlandırılan harekettir. Avrupa Birliği'nin kuruluş antlaşmalarında belirtilen ilk amacı esas itibariyle ekonomik bir birlik oluşturmaktır. Birliğin kuruluşu ikinci olarak siyasal bir nitelik taşır. Bir diğer ifadeyle hedef, Avrupa'nın siyasal bütünleşmesini sağlamak ve bir "Avrupa Birleşik Devletleri" kurmaktır.¹ Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana bütünleşme hareketinde her ne kadar ilk etapta ekonomik boyut, ikinci olarak da siyasi boyut ağırlık kazanmış olsa da sosyal bütünleşme yolunda da önemli adımlar atılmıştır. Bu açılardan Avrupa Birliği günümüze kadar

¹ Cihan DURA ve Hayriye ATİK: Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, 2.

ekonomik, siyasal ve sosyal bütünleşmenin kendine özgü süreçlerini yaşayarak bölgesel bütünleşme hareketlerinin en önemli örneğini sunmuştur.

1.3.1. BÜTÜNLEŞMENİN EKONOMİK BOYUTU

Avrupa Birliği ekonomik bütünleşmesinin temelinde esas olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD tarafından, bozulan Avrupa ekonomik düzeninin yeniden inşası amacıyla verilen Marshall yardımı yatmaktadır. Avrupalı devletler tarafından başlangıçta memnuniyetle karşılanan Marshall yardımı, zamanla Avrupa ekonomisini ABD ekonomisine bağlı kılacağı gerekçesiyle tedirginlik yaratmıştır. Bu endişe ile Batı Avrupa ülkeleri, Avrupa kaynaklı yeni bir sermaye piyasası oluşturmak amacıyla ekonomik potansiyellerini bir araya getirerek güçlü bir “Avrupa Ortak Pazarı” oluşturmayı planlamışlardır².

Avrupa Birliği’nin temelini oluşturan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)’nu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması, üye ülkeler arasında malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazar oluşturulmasını öngörerek, 2. maddesinde Topluluğun temel görevini belirtmiştir. Roma Antlaşması’nın 2. maddesine göre Topluluğun görevi, “bir ortak pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının giderek birbirine yaklaştırılmasıyla Topluluğun tümünde, ekonomik çabaların uyumlu gelişmesini, bir araya getirdiği devletler arasındaki sıkı ilişkilerin ve yaşam düzeylerinin dengeli ve devamlı olarak genişlemesini ve sağlamlığının arttırılmasını gerçekleştirmektir.”³

Roma Antlaşması’nın ilgili maddesinden de anlaşılacağı üzere istikrarı arttırmanın ve yaşam düzeyini yükseltmenin temel şartı, ekonomik

² T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı: Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, 2002, 3.

³ Haluk GÜNUĞUR (Çev. ve Der.): Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması), Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988, 7.

etkinliklerin gelişmesi ve ortak bir pazarın kurulmasıdır. Bu nedenle Avrupa Birliği bütünleşmesinin temel hedefi kuruluş aşamasında ekonomik entegrasyonun gerçekleştirilmesidir.

Avrupa Birliği ekonomik bütünleşmesinin bugün geldiği nokta dikkate alındığında, temel amacı entegrasyona katılan ülkeler arasında ticareti serbestleştirerek ülkelerin refah seviyelerini yükseltmek olan ekonomik entegrasyon türlerini, aşama aşama hedeflediğini ve bu hedeflerini uygulama fırsatı bulunduğunu söyleyebiliriz. Örneğin; üye ülkeler arasındaki gümrük vergilerinin ve kotaların kaldırılması ve üçüncü ülkelere karşı üye ülkeler tarafından belirlenen ortak gümrük tarifesinin uygulanması anlamına gelen gümrük birliği, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'nda gümrük vergilerinin 12 yıl içinde kademeli olarak indirilmesi ve 12 yıl sonunda sıfırlanması şeklinde öngörülmüştü. Bu hedef doğrultusunda Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri gümrük vergilerinin kaldırılmasında herhangi bir güçlükle karşılaşmamış ve tarifelerde son indirim 1968 yılında, yani öngörülen süreden 18 ay önce gerçekleştirilmiştir⁴.

1968 yılında gümrük birliğini oluşturan Avrupa Birliği için bir sonraki aşama ortak bir pazarın kurulması olmuştur. Ortak Pazar, gümrük birliğinden daha ileri bir aşamayı ifade ederek gümrük birliğine ilaveten emek, sermaye gibi üretim faktörlerinin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımının sağlanmasını öngörmektedir.

Roma Antlaşması'nın, 1987 ortalarında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS) ile getirilen değişiklikler çerçevesinde yeniden düzenlenen 14. maddesinde, Topluluğun amacının "iç pazarın aşamalı olarak kuruluşunu sağlamak" olduğu ifade edilmiş ve iç pazarın; malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin Roma Antlaşması hükümlerine uygun olarak serbest dolaşıma

⁴ Halil SEYİDOĞLU: Uluslararası İktisat, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2003, 222.

kavuşturulduğu iç sınırlardan arındırılmış bir alan” olduğu belirtilmiştir⁵. Böylece Topluluğun ortak pazar hedefi, hukuken Tek Avrupa Senedi’nin yürürlüğe girmesi ile gerçekleştirilmiştir.⁶

Ekonomik birlik, ekonomik entegrasyon türleri içinde ortak pazarın bir sonraki aşamasını oluşturmaktadır. Ekonomik birlik, ortak pazarın genel özelliklerine ek olarak Birliğe üye ülkeler arasında ekonomik ve hatta sosyal politikaların uyumlaştırıldığı bir bütünleşme türünü ifade eder. Ekonomik birliklerde üye ülkelerin makro ekonomik politika izleme serbestileri, birlik düzeyinde bir organa devredilir. Böyle bir bütünleşmeye geçilebilmesi için tek bir para ve bankacılık sistemi, ortak maliye politikası ve tüm birlik için ortak ekonomik politikaları belirleyecek ve uygulayacak “uluslarüstü” bir organın bulunması gerekir.⁷

AET, 7 Şubat 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve parasal birliğe geçiş aşamaları belirlenmiştir. Anlaşma, ekonomik ve parasal birliğe kademeli olarak üç aşamada geçilmesini öngörmüştür.

İlk aşama, 1 Temmuz 1990 tarihinde başlamış, 31 Aralık 1993 tarihinde sona ermiştir. Bu aşamada sermaye hareketlerinin tam liberalleşmesi yanında üye ülke ekonomi ve maliye politikalarının birbirlerine yakınlaştırılmasını sağlanacaktır. 1 Ocak 1994 tarihinde başlayan ikinci aşamada Avrupa Para Enstitüsü’nün kurulması ve parasal birliğin tamamlanması ile bu kurumun Avrupa Merkez Bankası’na dönüşerek özerk bir şekilde Topluluk Para Politikası’nı yönlendirmesi öngörülmüştür. Bu aşama ile aynı zamanda kamu açıklarının Merkez Bankaları tarafından finanse edilmesi engellenmiş ve parasal politikalarının daha yakından takibi

⁵ DTM: a.g.e., 197.

⁶ Halil SEYİDOĞLU: a.g.e., 224.

⁷ Cihan DURA ve Hayriye ATİK: a.g.e., 8.

mümkün olmuştur. Ekonomik ve parasal birliğin son aşamasına ise, Maastricht Zirve kararları doğrultusunda 1 Ocak 1999 tarihinde geçilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi ve aynı zamanda Avrupa Para Enstitüsü tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda, Temmuz 1998 tarihinde Maliye Bakanları, 11 üye ülkenin Tek Para'ya geçiş için gerekli nitelikleri⁸ taşıdığını tespit etmiş ve bu ülkeler için üçüncü aşamanın başlamasına karar vermiştir.⁹ Yine bu aşamada Avrupa Merkez Bankası resmen faaliyete geçmesi ve ilgili üye devletlerin para ve kambiyo politikalarının yürütülmesini bağımsız olarak üstlenmesi öngörülmüştür.¹⁰

Bu gelişmelerle birlikte Avrupa Birliği (AB)'nin bugün ekonomik bütünleşme amacına ulaşip ulaşmadığı konusunda farklı yorumlar da bulunmaktadır. Birlik içinde işçilerin serbest dolaşımı, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları ile tüzük ve yönetmelik gibi ikincil hukuki kaynaklarla düzenlenmesine karşılık, uygulamada tam bir serbesti sağlanmış olmamasının yanında malların, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımını engelleyen fiziki, teknik ve mali engellerin varlığı ekonomik bütünleşme önündeki engeller olarak görülmektedir. Bunun yanında parasal birliğe dahil olmayan İngiltere, Danimarka gibi ülkelerin bulunması da ekonomik ve parasal birliğe yöneltilen eleştirilerdir. Karluk'a göre ise, "günümüzde ekonomik birliğe örnek olarak gösterilebilecek bölgesel birleşmeler henüz yoktur. Bununla beraber AB, özellikle Maastricht Antlaşması'ndan sonra üyeleri arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlaması, ekonomi, para ve maliye siyasetlerini ahenkleştirme

⁸ Ekonomik ve parasal birliğe geçiş için gerekli kriterler (Maastricht Kriterleri) şöyledir: Üye ülkenin 12 aylık enflasyon ortalaması, en düşük enflasyonlu üç ülke ortalamasını % 1.5 puandan fazla geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı, bütçe açığının GSYİH'sına oranı ise %3'ü geçmemelidir. Son iki yıl itibarıyla üye ülke parasının diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır. Son olarak da bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

⁹ DTM: a.g.e., 177.

¹⁰ Cihan DURA ve Hayriye ATİK: a.g.e., 118.

konusundaki ilerlemeler ile ekonomik birliğe doğru yönelen bir topluluk olarak görünmektedir.”¹¹

Sonuç olarak Avrupa Birliği, üretim faktörlerinin serbest dolaşımı önündeki tarife dışı engelleri kaldırmayı planlayan ve 1985 tarihinde yayınlanan Beyaz Rapor; 1987 yılında yürürlüğe giren ve Roma Antlaşması’nda değişikliğe yol açan Tek Avrupa Senedi; 1993 yılında yürürlüğe giren ve ekonomik ve parasal birliğin hukuki temellerini oluşturan Maastricht Antlaşması ve 1998 yılında Avrupa Merkez Bankası’nın kuruluşu gibi bir dizi hukuki düzenleme ve uygulama ile ekonomik bütünleşme amacına büyük ölçüde ulaşmıştır. Avrupa Birliği ekonomik bütünleşmesinin başarısı şüphesiz bugüne kadar Birlik düzeyinde alınan karar ve hukuki düzenlemelere, bu düzenlemelerin üye ülkelerin ulusal mevzuatlarına aktarılmasına ve diğer ülke mevzuatları ile uyumlu hale getirilmesine de bağlıdır.

1.1.2. BÜTÜNLEŞMENİN SİYASAL BOYUTU

Avrupa Birliği’nde siyasal bütünleşme düşüncesi temel olarak iki neden üzerine kurulmuştur. Bu nedenlerden ilki, İkinci Dünya Savaşı sonrası SSCB’nin Doğu Avrupa üzerindeki yayılmacı politikaları; ikinci neden ise, Almanya ile Fransa arasında tarih boyunca yaşanan savaşlar ve anlaşmazlıklardır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Batı Avrupa devletlerini “siyasi birlik” altında toplama düşünceleri artmaya başlamış ve bir “Avrupa Birleşik Devletleri” oluşturma fikirleri birçok yazar, düşünür ve politikacı tarafından dile getirilmiştir.

¹¹ Rıdvan KARLUK: Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, 480.

Batı Avrupa'da bütünleşme düşünceleri XX. yüzyılın ortalarından itibaren somut olarak şekillenmeye başlamış ve Avrupa Toplulukları'nın temelleri atılmıştır. İlk başta birbirinden farklı amaçlarda ve farklı sektörlerde işlev göstermek için kurulan Avrupa Toplulukları, kuruluş antlaşmaları ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için kurumlar ve organlar oluşturmuşlardır. Avrupa Toplulukları'na üye ülkeler, ulusal egemenlik haklarını bu kurumlara ve organlar devrederek Topluluğa "uluslarüstü" bir nitelik kazandırmışlardır. Bu nedenle Avrupa Toplulukları, sadece ekonomik bir bütünleşme örneği olarak değil, aynı zamanda uluslarüstü niteliğe sahip siyasal bir bütünleşme örneği olarak da ele alınıp değerlendirilmelidir.

Gerek Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu ve gerekse Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran antlaşmalar, klasik uluslararası hukukta örneği bulunmayan, "sui generis" bir hukuk düzeninin kurulmasına öncülük etmişlerdir. Bununla birlikte belirtilen antlaşmaların hiçbir maddesinde, Topluluğun uluslarüstü bir örgüt olduğu yolunda hüküm bulunmamaktadır.¹² Topluluğun uluslarüstü bir kuruluş olduğunun en büyük kanıtı ise, AET'yi kuran Roma Antlaşması'nın, Avrupa Komisyonu, Konsey, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Adalet Divanı ve Sayıştay gibi üye devletlerin egemenliklerinin bir bölümünü devrettikleri, Topluluk çapında uluslarüstü yetkileri olan organların kuruluşunu ve işleyişini hükme bağlamış olmasıdır.

1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS), Avrupa Birliği siyasal bütünleşmesine hız kazandıran önemli belgelerden biridir. TAS, esasen Roma Antlaşması ile hedeflenen siyasal birliğin, kurumsal iyileştirme ve Tek Topluluk yoluyla hızlandırılmasına yönelik bir araç görünümündedir. TAS'ın getirdiği yenilikler arasında; Avrupa Parlamentosu'nun etkinliğinin ve karar alma mekanizmasına katılımının arttırılması, oylamada nitelikli çoğunluk sistemi aracılığıyla karar alma sürecinin süratlendirilmesi, ortak dış

¹² Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993, 21.

politika ve güvenlik alanında işbirliğinin geliştirilmesi gibi siyasal bütünleşme amacına yönelik düzenlemeler de vardır. Diğer bir ifadeyle TAS, iç pazar ve ekonomik bütünleşmeye ilişkin düzenlemeler yanında kendiliğinden siyasal bir olguyu da beraberinde getirmektedir. Bu olguda “Yurttaşlar Avrupası” esasına dayalı bir “Tek Topluluk”ta, değerlerin “Topluluk çapında tüm yurttaşların” yararlanacağı şekilde dağıtılması söz konusudur.¹³

Avrupa Birliği siyasal bütünleşmesinin gelişiminde 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Geçen süre içinde, Topluluğun ulaştığı bütünleşme, üye ülkeler tarafından yeterli bulunmadığından daha kapsamlı bir bütünleşme için siyasal baskılar artmıştır. TAS’ın siyasal bütünleşme amacını gerçekleştirmede yetersiz kalması, Berlin Duvarı’nın yıkılmasının ardından 3 Kasım 1990’da iki Almanya’nın birleşmesi, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet denetiminden kurtulmaları ve demokratikleşmeleri ile Aralık 1991’de Sovyetler Birliği’nin çözülmesi Avrupa’nın siyasi yapısını baştan aşağı değiştirmiştir. Tüm bu gelişmeler Avrupa’da daha ileri bir bütünleşmenin varlığını zorunlu kılmıştır.¹⁴ Böylece Maastricht Antlaşması ile “Avrupa Birliği” kavramı ilk kez kullanılarak ekonomik ve parasal birliğin yanısıra siyasi birlik alanında da düzenlemeler getirilmiştir. Siyasi birlik alanında Antlaşma ile belirlenen Topluluğun yeni görev ve hedefleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.¹⁵

- Adalet ve içişleri konularında sıkı bir işbirliğini geliştirmek,
- Topluluk müktesebatını eksiksiz muhafaza etmek ve geliştirmek,
- Avrupa Birliği yurttaşlığını ihdas etmek yoluyla üye devletlerin uyruklarının hak ve çıkarlarının daha güçlü bir biçimde korunmasını sağlamak,

¹³ İbrahim S. CANBOLAT: Uluslarüstü Sistem Avrupa Birliği: Bir Dönüşümün Analizi, Alfa, İstanbul, 1998, 94-95.

¹⁴ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: Avrupa Birliği Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, 34.

¹⁵ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 35.

- Özellikle ortak bir dış politika ve güvenlik politikası uygulamak, bu arada en sonunda ortak bir savunma politikası oluşturmak suretiyle Avrupa Topluluğu'nun uluslararası alana kendi kimliğiyle çıkmasını sağlamaktır.

Sonuç olarak, bugün ekonomik ve parasal birlik aşamasını geride bırakan Avrupa Birliği için bir sonraki aşama siyasi birliğin gerçekleştirilmesidir. Kuruluşundan itibaren bu amacını gerçekleştirmek için oldukça uzun bir yol kateden Avrupa Birliği, nihai hedefi olan Avrupa Birleşik Devletleri amacına henüz ulaşamamıştır. Bununla birlikte Yıldız'a göre, Avrupa Birliği (AB) siyasal bütünleşme hedefine ulaşmak için aşağıdaki önemli hususları da henüz gerçekleştirmiş değildir¹⁶:

- AB, hala bir Anayasaya sahip değildir. Birliği temel olarak antlaşmalar yönetmektedir.
- AB, hala ortak dış politikaya sahip değildir. Birlik, bu yolda önemli ilerleme kaydetmekle birlikte, kesin bir dış politikaya sahip değildir.
- AB, tam olarak gelişmiş bir iç politikaya sahip değildir. Birlik, "Ortak Adalet ve İçişleri" adlı içi doldurulmakta olan bir politikaya sahiptir. Sınır kontrolleri gibi konuları düzenleyen Schengen Sistemi'ne, İngiltere, Danimarka gibi dahil olmayan ülkeler vardır.
- AB, kendi ordusuna sahip değildir. AB, güvenlik konusunda, NATO, BAB (Batı Avrupa Birliği), AGSP (Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası) çerçevesinde çalışmalarına devam etmektedir.
- AB, nihai sınırlarına ulaşmamıştır. Birliğin genişleme süreci halen devam etmektedir.
- AB, kurumsal gelişimini de tamamlamamıştır. AB, genişlemesine paralel olarak kurumsal yapısını da şekillendirmeye çalışmaktadır.

¹⁶ Osman YILDIZ (Der.): Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:5, Ankara, 2003, 19-20.

1.1.3. BÜTÜNLEŞMENİN SOSYAL BOYUTU

Kuruluş amaçları itibariyle üye ülkeler arasında ticaretin serbestleştirilmesi, gümrük duvarlarının kaldırılması ile malların, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı bir iç pazar kurulmasının yanı sıra bir siyasi birlik oluşturmayı da hedefleyen Avrupa Birliği'nin başarısı, üye ülkelerin sosyal politikalarının uyumlaştırılmasına da bağlı olacaktır. Diğer bir ifadeyle Birliğe üye ülkelerin ekonomik ve siyasal bütünleşmelerinin sağlanabilmeleri için sosyal entegrasyonun da sağlanması gerekecektir.

Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın ortaya çıkışı, tarihsel gelişim evreleri yanında Birliği kuran Roma Antlaşması'nın sosyal politika alanındaki düzenlemeleri ile üye ülke mevzuatlarının uyumlaştırılması konularına ileri bölümlerde ayrıntılı bir şekilde değinileceği için bu başlık altında kısaca Avrupa Birliği sosyal entegrasyonunun ekonomik ve siyasal bütünleşmeyi tamamlayıcı özelliği üzerinde durulacaktır.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'nın, Avrupa ülkelerinde yarattığı toplumsal ve ekonomik çöküntü yeni bir Avrupa oluşumuna ait düşünceleri ön plana çıkarırken toplumlar arasındaki eşitsizliklerin ve ayrımcılığın engellenmesinin de toplumların sosyal yönden birbirleri ile uyumlu olmasıyla mümkün olacağı fikri önem kazanmıştır. Böylelikle sağlanacak sosyal kaynaşma her alanda bir denge ve istikrar unsuru olacaktır. Çünkü toplumların ekonomik ve siyasal yönden birbirleri ile entegre olabilmeleri, büyük ölçüde sosyal yönden de birbirlerine entegre olabilmelerine bağlıdır. Diğer bir ifade ile sosyal entegrasyon, siyasal ve ekonomik entegrasyonun alt yapısını oluşturur. Nitekim bugün Avrupa Birliği Hukuku, İskandinav Modeli, bölge ülkeleri gibi söylemler, çalışma politikalarında gözlenen bu yakınlaşma ve işbirliğini yansıtır. 1957 yılında ekonomik amaçlarla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) adının, 1993 yılında "Avrupa Birliği" olarak

değiştirilmesi siyasal bütünleşme yanında sosyal bütünleşmenin de bir göstergesidir.¹⁷

Ancak Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren gelişim sürecine baktığımızda sosyal bütünleşmenin ekonomik bütünleşme amacı karşısında oldukça zayıf kaldığı dikkatleri çekmektedir. 1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ve 1957 yılında kurulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ekonomik bir birlik oluşturmak amacıyla kurulmuşlardır. Dolayısıyla Avrupa Birliği sosyal bütünleşme çabaları ancak 1951 tarihli Paris ve 1957 tarihli Roma Antlaşmalarından 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile 1997 Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen elli yıla yakın bir sürede gelişme olanağı bulabilmiştir. Oldukça yavaş ilerleyen bu süreç, Aralık 2000'de toplanan Nice Doruğu'nda kabul edilen; ancak sosyal politika alanında temel bir yenilik getirmeyen Nice Antlaşması ile devam etmiştir. Yarım yüzyılı aşan bu sürecin ilk üç on yılı aşan bölümüne, temelde ekonomik bütünleşme yaklaşımı egemen olmuştur. Bununla birlikte başarılı bir ekonomik politika ve bütünleşme, Toplulukta çalışma ve yaşam koşullarında uyumu ve sosyal bütünleşme ile mümkün olacaktır. Şöyle ki, ulusal sosyal düzenlemelerin, ortak pazarın kendiliğinden uyumu gerçekleşmediğinden ekonomik bütünleşmenin doğal sonucu olarak gerçekleşmeyen sosyal bütünleşmeyi zorlamak gerekmiştir. Sosyal amaçlar, temelde kurucu antlaşmalarla değil, türevsel hukukun sonucu olarak, başta işçilerin serbest dolaşımı olmak üzere kadın ve erkekler arasında işlem eşitliği alanlarında yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.¹⁸

¹⁷ Ömer Zühtü ALTAN: Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1592, Eskişehir, 2004, 98-99.

¹⁸ Mesut GÜLMEZ: Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:4, Ankara, 2003, 2-3.

1.2. 1974 YILI ÖNCESİ AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ

Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın 1974 öncesi dönemde gelişimine ve faaliyet alanlarına geçmeden önce Birliğin kuruluş aşamasının ve niteliğinin ele alınması yerinde olacaktır. Ancak bu sayede 1974 öncesi dönemin siyasal ve ekonomik şartları ile Birliğin kuruluş amaçları üzerine görüşler göz önüne alınarak Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın ortaya çıkışı ile 1974 öncesi başlıca faaliyet ve düzenleme alanları değerlendirilebilecektir.

1.2.1. 1974 ÖNCESİ AVRUPA TOPLULUKLARI'NIN GELİŞİMİ

Bugün yirmi beş üye ülkeden oluşan Avrupa Birliği, yıllar boyu süren bir bütünleşme hareketinin sonucu olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Her ne kadar İkinci Dünya Savaşı, dünyada uluslararası alanda birçok gelişim ve değişimin yaşandığı bir dönem olsa da Avrupa Birliği'nin kuruluşuna ait düşüncelerin temelleri XIV. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Bu yüzyılda ortaya çıkan görüşler İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen düşüncelerden farklı olarak daha çok Avrupa ve Avrupalılık fikirleri üzerine temellendirilmiştir. Buna karşılık İkinci Dünya Savaşı'nın getirmiş olduğu fikirler ise savaş sonrası yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerden kaynaklanmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa Ülkeleri arasında her alanda çok daha sıkı işbirliğinin sağlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın doğal bir sonucu olarak, savaşı izleyen yıllarda dünyada, özellikle ekonomik alanda meydana gelen en önemli ve etkili değişimlerden biri de uluslararası ekonomik entegrasyonların hız kazanması olmuştur.¹⁹ Avrupa Birliği'nin kuruluş amaçlarından birini de bu ekonomik entegrasyon fikri oluşturmaktadır. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupalı devletler

¹⁹ DTM: a.g.e., 2.

bozulan ekonomik düzenlerini tekrar sağlamak ve en önemlisi de Marshall yardımının uyandırdığı ABD'ye bağımlı bir ekonomi izleniminden kurtulmak için ekonomik güçlerini bir araya getirmek ve ortak bir pazar oluşturmak üzerine düşünceler geliştirmişlerdir.

Konumuzun sınırlarını teşkil eden 1974 yılı öncesi döneme ise Avrupa'da temelde ekonomik entegrasyon amacı taşıyan ve Avrupa Birliği'nin temellerini oluşturan ve şekillendiren üç farklı kuruluş damgasını vurmuştur. Kuruluşlardan ilki 1951 yılında Paris Antlaşması ile kurulan ve başta Almanya ve Fransa arasında olmak üzere Avrupa ülkeleri arasında anlaşmazlıklara neden olan kömür ve çelik kaynaklarının yönetimini düzenleyen Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'dur. Diğer iki kuruluş ise, 1957 Roma Antlaşması ile kurulan ve atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanımını amaçlayan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ile ekonomik entegrasyonu hedefleyen Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'dur.

1974 öncesinde kurulan bu üç Topluluğun ekonomik amaçlarla kurulmaları dışında diğer bir ortak noktaları ise üye ülkelerin Topluluğun amaçları çerçevesinde yetkilerinin bir kısmını devrettikleri "uluslarüstü" bir niteliğe sahip olmalarıdır. Her üç Topluluk da görevlerini yerine getirirken tüzel kişiliği ve üye ülkeler için bağlayıcı kararlar alma yetkileri olan organlara sahiptir. Başlangıçta birbirlerinden farklı organlara sahip olan bu üç Topluluk 1965 yılında imzaladıkları Füzyon Antlaşması ile sahip oldukları organları birleştirmişler ve bu tarihten sonra Avrupa Toplulukları adı ile faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

1.2.1.1. Avrupa'da Bütünleşme Düşüncesinin Ortaya Çıkışı

Avrupa Birliği'nin bugün gelmiş olduğu nokta dikkate alındığında temellerinde yüzyıllar öncesine dayanan bir bütünleşme düşüncesi

yatmaktadır. Batı Avrupa ülkeleri arasında bir birlik oluşturma fikri, XIV. yüzyıldan itibaren, birçok bilim ve siyaset adamı, tarihçi, filozof ve düşünür tarafından dile getirilmiştir. Bir kısım yazarlara göre, Avrupa'nın bütünleşmesi düşüncesinin temelleri, Fransız hukukçu Pierre Dubois'in 1306 yılında yayınlanan bir eserinde bulunabilirken bazı yazarlar ise bu düşüncenin temellerini Rousseau ve Kant'ın eserlerinden başlatırlar²⁰. Bununla birlikte, Avrupa bütünleşmesine giden yolda ünlü yazar Victor Hugo'nun rolü de oldukça büyüktür. Victor Hugo, 1848 yılında yazmış olduğu bir eserinde ilk kez "Avrupa Birleşik Devletleri"nden açıkça söz etmiştir²¹.

Avrupa Devletlerini bütünleştirme düşünceleri dahilinde Avrupa Birleşik Devletleri oluşturulmasına yönelik görüşler XX. yüzyılda da devam etmiştir. Ancak, özellikle Birinci Dünya Savaşı'nın ardından, Avrupa'da kalıcı barışın sağlanması amacına yönelik görüşler ortaya atılmasına rağmen güçlü bir Avrupa Birliği akımı doğmamıştır. 1924'te Count Coudenhove Kalergi'nin "Pan European Union" ile 1930'da Aristide Briand'ın "European Federal Union" (Avrupa Federal Birliği) önerileri de yankı bulmamıştır.²² Bu anlamda özellikle Avusturyalı Richard Coudenhove Kalergi, 1848'de İsviçre birliğinin başarıyla pekiştirilmesi, 1871'de Alman İmparatorluğu'nun kurulması ve en önemlisi 1776'da Amerika Birleşik Devletleri'nin bağımsızlığına kavuşması gibi örneklerle işaret ederek bir "Avrupa Birleşik Devletleri" oluşturulması çağrısında bulunmuştur.²³

Birinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan bir diğer gelişme ise 1926 yılında Viyana'da 24 ülkeden 2000 katılımcıyla gerçekleştirilen ve "Avrupa Hareketi" adı verilen kongrenin toplanması olmuştur. Bu kongre sonucunda

²⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 1.

²¹ Halûk GÜNUĞUR: "Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Dünü, Bugünü, Yarını)", Avrupa Birliği El Kitabı: Avrupa Birliği ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Semineri (20-31 Mart 1995), T.C. Merkez Bankası, Ankara, 1995, 13.

²² İlhan TEKELİ ve Selim İLKİN: Türkiye ve Avrupa Topluluğu I, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1993, 39.

²³ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 2.

bir “Pan Avrupa Manifestosu” onaylanarak, bir gümrük birliği, ortak para, askeri birlik oluşturulması ve ulusal değerlerin korunmasına yönelik kararlar alınmıştır.²⁴ En sonunda, Fransa Dışişleri Bakanı Aristide Briand 5 Eylül 1929 yılında Cenevre’deki Milletler Cemiyeti Genel Kurulu’nda yapmış olduğu ünlü bir konuşmasında, Alman meslektaşı Gustav Stresemann’ın desteğini arkasına alarak, Milletler Cemiyeti çerçevesinde bir “Avrupa Birliği” oluşturulmasını önermiştir. Ancak bu girişimin yakın hedefi Avrupa devletleri arasında, ulusal egemenliklere dokunulmaksızın daha sıkı bir işbirliğinin sağlanmasıyla sınırlı kalmıştır.²⁵ Briand, 1930 yılında ise, Avrupa’da federal birliğin organizasyonunda Hükümet Memorandumu’nun hazırlanmasında görevlendirilmiştir. Memorandumda özellikle Avrupalı insanlar için bir topluluk oluşturulması konusuna değinilmiştir. Memorandum aynı zamanda ortak bir pazar, gümrük birliği, malların, sermayenin ve insanların serbest dolaşımı gibi konuları da içermiştir.²⁶

İkinci Dünya Savaşı’nın başlamasıyla birlikte “Birleşik Avrupa” ve “Federal Avrupa” fikri üzerine tartışmalar, başta İtalya, Fransa, İspanya, Belçika ve Lüksemburg olmak üzere birçok ülkede ivme kazanmış; federal akımlar, hareketler ve yayınlar artmaya başlamıştır.²⁷ 1941 yılında, İtalyan Altiero Spinelli ve Ernesto Rossi “Ventotene Manifestosu”nu yayınlayarak Avrupa Federalist Hareketin oluşturulması için fikirlerini öne sürmüşlerdir. Spinelli ve Rossi’ye göre, uluslararası anarşiden kurtulmak ve Avrupa’da özgürlüğü korumak için tek ihtiyaç duyulan şey, ulus devletlerin bazı özerk yetkilerini tüm Avrupalıların ortak ilgi alanları doğrultusunda transfer edecekleri bir Federal Avrupa’nın kurulmasıdır.²⁸

²⁴ Miroslav N. JOVANOVIĆ: European Economic Integration, Routledge, London, 1997, 1.

²⁵ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 2.

²⁶ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 1.

²⁷ Osman YILDIZ (Der.): a.g.e., 4.

²⁸ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 1.

Avrupalı devletler arasında tarih boyu süren çekişme ve savaşlar Avrupa'da oldukça derin yaralar bırakmış, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan çatışma ve belirsizlik ortamı karşısında Avrupalı devlet adamları ülkeler arasında kalıcı barışı ve Avrupa'nın entegrasyonunu sağlayacak görüşler üzerine yoğunlaşmışlardır. Bu anlamda görüşlerini açıklayan ilk devlet adamı Winston Churchill olmuştur.

İngiliz Winston Churchill, 19 Eylül 1946 tarihinde Zürich'te yapmış olduğu bir konuşmasında Avrupa'nın savaş sonrası yeniden yapılandırılmasında ilk adımın Fransa ve Almanya arasında ortaklık sağlanması ile atılması gerektiğini belirtmiştir. Böylelikle eski düşmanlar arasında bir işbirliği sağlanarak gelecekte karşılaşılması muhtemel anlaşmazlıklar engellenebilecektir.²⁹

1947 yılının ortalarından itibaren ise ABD, Sovyetlerin Avrupa'da izlediği politikalar karşısında federalizm yanlısı politikalar benimsemiştir. Bu politikaların bir sonucu olarak ABD Dışişleri Bakanı George Marshall, Haziran 1947'de Harvard Üniversitesi'nde yapmış olduğu bir konuşmasında Marshall Planı olarak bilinen "Avrupa İyileştirme Programı"ndan bahsetmiştir.

Marshall Planı, temel olarak iki koşul altında ABD'nin tüm Avrupa ülkelerinin yeniden yapılandırılmasına yardım etme isteğini açıklamıştı. İlk olarak Avrupa ülkeleri ortaklaşa bir yeniden yapılandırma programı hazırlayacak ve ikinci olarak da her bir ülkenin finansal yardımdan alacakları miktar üzerinde anlaşmaya varacaklardı. Kısaca Plan, eğer Avrupalılar, ABD'den yardım almak istiyorlarsa aralarında bir entegrasyon oluşturmak zorunda kalacakları bir esasa dayanıyordu.³⁰ Kısa bir süre sonra İkinci Dünya Savaşı'nın Avrupa'da yol açmış olduğu yıkımı tamir etmek ve Avrupa'yı yeniden yapılandırmak amacıyla verilen Marshall Planı'nın öngörmüş olduğu

²⁹ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 1.

³⁰ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 3.

yardımları koordine edebilmek için bir teşkilat kurulması ihtiyacı kendini göstermiş ve Fransa ve İngiltere'nin önderliğinde Eylül 1947'de yapılan bir toplantı ile Avrupa "Ekonomik İşbirliği Örgütü" (OEEC) kurulmuştur. Örgütün ismi 1960 yılında "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı" (OECD) olarak değiştirilmiştir.

Aynı tarihlerde Avrupa Kıtası'nda önemli siyasal gelişmeler de yaşanmıştı. Doğu Avrupa'yı Nazi işgalinden kurtarmak için Kıta'nın bu yöresinde yer alan ülkelere giren Sovyet orduları, bu ülkelerden kolay kolay çıkmamıştır. 1948–1949'da Berlin ablukası ile 1949'daki Çekoslovakya Komünist Darbesi, Romanya ve Bulgaristan başta olmak üzere Sovyetlerin Doğu Avrupa üzerindeki yayılmacı siyasal emelleri, Batı Avrupa devletlerini sıra kendilerine de gelecek kaygısıyla rahatsız etmekteydi. Sovyetlerin Avrupa'nın içlerine doğru ilerlemesinin engellenmesi savaştan henüz çıkmış, yorgun ve bitkin Avrupa'nın en büyük sorunu haline gelmişti. Bu nedenle Avrupa için Doğu'dan gelen tehdide karşı örgütlenmek ve siyasal güvenliği sağlamak öncelikli amaçtı.³¹ Batı Avrupa siyasal güvenliği sağlama amacı beraberinde siyasal ve savunma içerikli örgütlenmelerin kuruluşunu da beraberinde getirmiştir. 1948 yılında kurulan Batı Avrupa Birliği (BAB) ile 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi ve Kuzey Atlantik Savunma Paketi (NATO) bu tür örgütlenmelere örnektir.

Özellikle 1948 yılının Şubat ayında Çekoslovakya'da yaşanan olaylarla birlikte, Sovyetlerin yayılmacı politikaları karşısında İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg, 17 Mart 1948'de imzaladıkları Brüksel Paketi ile "Batı Avrupa Birliği" olarak bilinen "Batı Birliği"ni kurarak Batı Avrupa'da siyasal güvenliği sağlamayı amaçlamışlardır. Paris'te 23 Ekim 1954 tarihinde imzalanan ve 6 Mayıs 1955 tarihinde yürürlüğe giren Paris Antlaşması ile Almanya ve İtalya'nın da Birliğe katılması sonucu Birliğin üye sayısı 7'ye

³¹ Halûk GÜNUÇUR: a.g.m., 13.

yükselmiş ve böylece Batı Avrupa Birliği oluşmuştur.³² BAB'ın üstlenmiş olduğu görevlerin başında, üyeleri arasında savunma ve dış politika alanlarında işbirliğinin sağlanması gelmektedir.

1948 tarihli Brüksel Paktı, aynı zamanda NATO'nun oluşmasına da temel oluşturmuştur. Şöyle ki, Batı Avrupa devletlerinin gücünün Sovyetlere karşı gerekli dengeyi kurmaktan yoksun olması, ABD'nin bu savunma sistemini desteklemesi ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Bunun üzerine Sovyetler Birliği'ne ve onun yayılması ile artan tehlikelere karşı İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Norveç, Danimarka, İzlanda, Portekiz, İtalya, ABD ve Kanada, 4 Nisan 1949'da Washington'da "Kuzey Atlantik Savunma Teşkilatı"nı (NATO) kurmuşlardır. Kuzey Atlantik Antlaşması, antlaşmaya katılan ülkeler arasında en geniş işbirliğini öngören bir ittifaktı. Antlaşma, saldırıyı önlemeyi veya saldırı olursa onu püskürtmeyi amaç edinen bir askeri ittifakı, aynı zamanda siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda ortak ve sürekli bir işbirliğini esas alıyordu. Antlaşmanın en önemli maddelerinden biri olan 5. maddeye göre; "taraf, içlerinden birine ya da birkaçına karşı Avrupa'da veya Amerika'da vaki olacak bir saldırıyı bütün taraflara yöneltmiş bir saldırı sayacaklar..." ve buna karşı tek başlarına veya diğer taraflarla birlikte, silahlı kuvvet kullanmak da dahil olmak üzere; gerekli savunma hareketlerini yapacaklardır.³³

Avrupacılık Hareketleri ve Avrupa bütünleşmesi'ne ilişkin görüşlerin önem kazandığı gelişmelerden biri de 1948 yılında La Haye'de toplanan Avrupa Kongresi'dir. Kongrede 13 Avrupa ülkesinden 713 delege bir araya gelmiştir. Delegeler arasında Alman Başbakan Konrad Adenauer, Winston Churchill, Paul Reynaud, Paul Van Zeeland, İngiliz Bernard Russell, Hendrik Brugmans, Alexandre Marve ve Denis de Rougemont gibi dönemin meşhur

³² Rıdvan KARLUK: a.g.e., 396.

³³ Rifat UÇAROL: Siyasi Tarih, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000, 671.

politikacı, yazar, akademisyen ve başbakanları katılmıştır.³⁴ Kongrenin son oturumunda insanların, düşüncenin ve malların serbestçe dolaşabileceği bir “Birleşik Avrupa” isteği dile getirilerek düşünce, toplanma ve muhalefet etme özgürlüğünü güvence altına alan bir “İnsan Hakları Bildirisi” hazırlanması ve bu bildirinin uygulanmasını sağlayacak bir “Adalet Divanı” kurulması önerilmiştir. Ayrıca Avrupa uluslarının temsilcilerinden oluşan bir Avrupa Parlamentosunun kurulması da istenmiştir.³⁵

Kongrenin toplanmasından ve sonuç kararlarının alınmasının ardından Belçika ve Fransa bir parlamento oluşturularak uluslarüstü bir kurumun varlığını desteklerken İngiltere bu görüşe karşı çıkmış ve uluslararası bir oluşumu tercih etmişlerdir. Sonuç olarak 5 Mayıs 1949 tarihinde uzlaşmaya varılarak Konsey statüsünde³⁶ yer alan ifade ile Avrupa devletlerinin ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek amacıyla “Avrupa Konseyi” kurulmuştur. Avrupa Konseyi kuruluşu itibarıyla her ne kadar siyasal işbirliğini hedeflemişse de uluslarüstü bir yapının oluşumunu öngörmemesi nedeniyle hükümetler arası bir işbirliği örgütü olarak varlığını sürdürmektedir.

Sonuç olarak savaş sonrası Avrupa’nın birleştirilmesi yolunda atılan adımlara bakıldığında, birbirinden oldukça farklı amaçlarla ve farklı yapılarda örgütler kurulduğunu görüyoruz. Bu örgütler büyük ölçüde birbirleriyle bağlantısız olmakla birlikte üye sayıları da birbirinden farklıdır. OECD, BAB, NATO ve Avrupa Konseyi ile kuruluşu AKÇT, AAET ve AET’nin temellerine dayanan Avrupa Birliği bu tür örgütlere örnek oluşturur. Ancak temeldeki amaçlar göz önünde tutulduğunda ortada belirgin bir modelin bulunduğu üç ana grup birbirinden ayırt edilir. İlk grup, savaş sonrası, Batı Avrupa ile ABD arasında adım adım gelişen yakın bağlar sonucu ortaya çıkmış olan Atlantik

³⁴ Osman YILDIZ (Der.): a.g.e., 6.

³⁵ İlhan TEKELİ ve Selim İLKİN:a.g.e., 41.

³⁶ Avrupa Konseyi Statüsü, 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra’da, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç tarafından imzalanmış ve yedi devletin onay vermesiyle 3 Ağustos 1949’da yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise Konsey Statüsünü 12 Aralık 1949 tarihinde onaylayarak Konsey’e üye olmuştur.

ötesi örgütlerden oluşur. OECD, NATO ve BAB bu ilk grup içinde yer alır. İkinci grup, uluslararası işbirliği niteliği taşıyan ve olabildiğince çok sayıda ülkenin üyeliğine açık olan örgütlenmelerdir ki Avrupa Konseyi bu gruba dahildir. Son grup ise; AKÇT, AAET ve AET'nin oluşturduğu ve üyelerinin kaynaşmış ve dağılmayacak bir örgütsel ve siyasal birim oluşturma amacı ile ulusal egemenliklerinin bir bölümünden vazgeçmiş olduğu uluslarüstü örgütlenmelerdir. İlerde Avrupa Birliği'ni oluşturacak bu örgütlenmeler İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'yı birleştirme girişimlerinin en başarılı olanıdır.³⁷

1.2.1.2. 1950 Sonrası Dönem ve Avrupa Toplulukları'nın Gelişimi

1950 yılı ve sonrası dönem Avrupa bütünleşmesi anlayışında köklü değişimlerin yaşandığı bir dönüm noktasıdır. 9 Mayıs 1950'de Schuman Deklarasyonu ile başlayan bu süreç AKÇT, AAET ve AET gibi uluslarüstü örgütlerin kuruluşunu da beraberinde getirmiştir.

1949 yılında Ruhr bölgesindeki kömür ve çelik üretimi ile dağıtımını kontrol etmek amacıyla kurulan Uluslararası Ruhr Otoritesi tarafından gelişimi denetlenmek istenen Alman ağır sanayi, bu denetimin dışına çıkan hızlı gelişmesiyle siyasal sorunlar yaratmaya başlamıştı. Yeni teknolojilerle kurulan Alman çelik sanayi karşısında Fransa sanayisi hızlı bir yenileştirme programı uygulayamıyordu. Diğer taraftan Alman sanayisinin gelişimi kuşku ile karşılanmaktaydı. Bunu bir fırsat olarak gören Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, 9 Mayıs 1950 tarihinde ünlü deklarasyonunu yayınlamıştır. Schuman, Savaş sonrası Avrupa'da düzenin korunmasının güvencesini Almanya'nın büyümesini sınırlamakla değil, Almanya'yı Avrupa içinde asimile etmekte görüyordu. Bu önerinin arkasında esas olarak bulunan kişi Fransız Planlama Örgütü Başkanı Jean Monnet'ti. Monnet, Avrupa'da savaş sonrası

³⁷ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 5-7.

yaşanan tüm federatif deneylerden yararlanarak, “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu” önerisini Almanya’dan Prof. Hallstein ile birlikte geliştirmiştir.³⁸ Bu öneriler çerçevesinde Avrupa Toplulukları’nın ilki olan AKÇT’nin temelleri atılmış ve kuruluşu sağlanmıştır.

Bu ilk başarının ardından 1950 yılında Kore Savaşı’nın başlaması Fransız Hükümeti’ni harekete geçirmiş ve 24 Ekim 1950’de Jean Monnet tarafından Fransız Meclisi’ne Pleven Planı olarak sunulan öneride “Avrupa Savunma Topluluğu” oluşturulması fikri gündeme gelmiştir. Bu plana göre, her ülkenin ordusu kalacak ve bunlardan ayrı bir Avrupa ordusu kurulacaktır. Bu ordunun yönetimi ise, uluslarüstü bir nitelik taşıyacaktır.³⁹ Öneri, 25 Mayıs 1952 tarihinde “Altılar” olarak da bilinen Almanya, Fransa, Lüksemburg, Belçika, Hollanda ve İtalya tarafından Paris’te imzalanmıştır.

Avrupa’da ortak dış politika ve savunma alanında diğer bir oluşum da “Avrupa Siyasi Topluluğu”dur. 15 Mart 1953’te hazırlanan Avrupa Siyasal Topluluğu, üye ülkelerin savunma politikası yanında finansman ve ticaret politikalarını da düzenleyerek Batı Avrupa ortak pazarını yaratmayı hedeflemiştir.⁴⁰ Avrupa Siyasal Topluluğu, Avrupa Savunma Topluluğu’nun oluşması ile anlam kazanacaktı. Bu nedenle Avrupa Savunma Topluluğu’nun gerçekleşmemesi sonucu Avrupa Siyasal Topluluğu da gerçekleşemedi.

Avrupa Siyasal Topluluğu ve Avrupa Savunma Topluluğu’nun uğradığı başarısızlık, kurucu altı Avrupalı devleti yeni arayışlar içine itmiştir. Bu altı devlet için bir sonraki aşama siyasi bütünleşmeye temel olacak ekonomik bir birlikteliğin kurulması olacaktır. Bu noktada akla gelen ilk soru, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun kurulmasıyla görevlerini yerine getirmesinin bir başarı olarak Avrupa tarihinde yerini almasının ardından başka türden bir

³⁸ İlhan TEKELİ ve Selim İLKİN: a.g.e., 42.

³⁹ İlhan TEKELİ ve Selim İLKİN:a.g.e., 43.

⁴⁰ İlhan TEKELİ ve Selim İLKİN:a.g.e., 43.

örgütlenmeye ihtiyaç olup olmadığıydı. AKÇT başarılı bir bütünleşme örneği sergilemekteydi; ancak kuruluş amaçları dikkate alındığında öncelikli hedefi Ruhr bölgesindeki kömür ve çelik kaynaklarının yönetimi olduğundan sınırlı bir alanı kapsamaktaydı. Diğer bir ifade ile AKÇT daha çok sektörel bazda kurulmuş bir örgüttü ve Avrupa devletleri için asıl hedef daha ileri düzeyde, sonucu siyasi bütünleşmeye kadar uzanacak ve siyasi bütünleşmeyi ekonomik bütünleşme ile temellendirebilecekleri bir topluluk kurmaktı. Bu amaçla 1 Haziran 1955 yılında İtalya'nın Messina kentinde bir konferansta biraraya gelen Altılar, Roma Antlaşması ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temellerini attılar.

1.2.1.3. Avrupa Toplulukları Dönemi

AKÇT, AAET VE AET'nin oluşturmuş olduğu Avrupa Toplulukları, Avrupa Birliği'nin 1974 öncesi dönemini oluşturan ve şekillendiren üç önemli kuruluştur. Bu döneme damgasını vuran ve bu üç uluslararası teşkilatın kurulmasını sağlayan, görev ve yetkilerini belirleyen, bu görev ve yetkilerin yerine getirilmesi amacıyla organlar kurulmasını hükme bağlayan 1951 tarihli Paris Antlaşması ile 1957 tarihli Roma Antlaşması'nın incelenmesi yine 1974 öncesi dönemde Avrupa Birliği'nin hedeflerinin açıklanması bakımından önem taşımaktadır. Nitekim Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya ait ilk hukuki düzenlemeleri yine bu iki kurucu antlaşma ile ortaya çıkmış ve temellenmiştir.

1.2.1.3.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun temelleri daha öncede değindiğimiz üzere Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman ile Fransa Devlet Planlama Teşkilatı Başkanı Jean Monnet tarafından hazırlanan

Schuman Planı ile atılmıştır. Bu plan genel olarak aşağıdaki esaslara⁴¹ dayandırılmıştır:

- “Avrupa birdenbire veya tek bir plana göre yapılandırılmayacaktır. İlk önce gerçek birliği sağlayacak olan somut faaliyetler yoluyla inşa edilecektir.
- Fransa ve Almanya arasındaki tarihi düşmanlık sona erdirilmelidir. Bu yüzden atılacak her adım öncelikle bu iki ülkeyi ilgilendirmelidir, ancak bu girişim aynı amaçları paylaşan tüm Avrupalı ülkelere açık olacaktır.
- Bir an önce sınırlı ancak sonuca götürecek bir noktadan harekete geçilmelidir. Fransız-Alman kömür ve çelik üretimi ortak bir Yüksek Otorite kontrolünde olmalıdır.
- Bu, ekonomik menfaatlerin birleştirilmesi, yaşam standartlarının yükseltilmesi ve bir Avrupa Topluluğu’nun kurulmasını sağlayacaktır.
- Yüksek Otorite’nin kararları üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olacaktır. Yüksek Otorite bağımsız kişilerden oluşacaktır ve eşit temsil sağlanacaktır. Otorite’nin kararları icra edilebilir olacaktır.”

Asıl olarak Fransa ve Almaya arasında tarih boyu anlaşmazlıklara yol açan kömür ve çelik kaynaklarının yönetimini uluslarüstü bir organa bırakarak kalıcı barışı sağlamayı hedefleyen Schuman Planı esas alınarak hazırlanan, 18 Nisan 1951 tarihinde Almanya, Fransa, Belçika, Lüksemburg, Hollanda ve İtalya tarafından imzalanan ve 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe giren Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur.

Montanunion olarak da adlandırılan ve toplam 100 maddeden oluşan Paris Antlaşması’nın⁴², “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu” adını taşıyan ilk

⁴¹ DTM: a.g.e., 9-10.

başlığı altında yer alan 2. maddesinde Topluluğun temel görevleri belirtilmiştir. 2. maddeye göre; “AKÇT’nin görevi, üye devletlerin genel ekonomik durumları ile uyum içinde ve 4. maddede belirtilen şartlar çerçevesinde ortak bir pazarın kurulması ile üye devletlerde, ekonomik genişlemeye, istihdam ve yaşam şartlarının yükseltilmesine katkıda bulunmaktır.” Antlaşmanın 4. maddesi ise, kömür ve çelik ortak pazarıyla bağdaşmaz kabul edilen hususların Antlaşma hükümleri gereği kaldırılacağını belirtmektedir. Bu hususlar genel olarak, ithalat ve ihracat vergileri veya eş etkili yükümlülükler ile malların serbest dolaşımını engelleyen miktar kısıtlamaları; devletler tarafından verilen sübvansiyon ve yardımlar ile pazarların paylaşılması ve işletilmesine yönelik kısıtlayıcı uygulamalardır.

Paris Antlaşması’nın ikinci başlığı ise Topluluk kurumlarını düzenlemektedir. Antlaşma’nın 4. maddesinde sayılan uygulamaların kaldırılması ve ortak pazarın yürütülmesi amacıyla oluşturulan⁴³ dört kurum 7. maddede sayılmıştır. 7. maddeye göre Topluluğun tüzel kişiliği bulunan kurumları şunlardır:

- Bir Danışma Komitesi’nin yardımcı olduğu bir Yüksek Otorite;
- Ortak Asamble;
- Özel Bakanlar Konseyi;
- Adalet Divanı;

Bu kurumlara daha sonra “Bazı Mali Hükümleri Değiştiren Antlaşma”nın 1. maddesiyle hesapların denetimini sağlamak üzere ve

⁴² AKÇT’yi Kuran Antlaşma’nın tam metni için bkz.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı: Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET): Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Cilt I, Ankara, 1993 ve

“Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma”

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf> (08.02.2006).

⁴³ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 15.

Antlaşma hükümleri ile kendisine verilmiş yetki sınırları çerçevesinde hareket edecek olan “Sayıştay” da dahil olmuştur.

Paris Antlaşması’nın en önemli özelliği, akit devletlerden bağımsız olarak oluşturulan organlara, üye ülkelerin kömür ve çelik endüstrilerinin yönetilmesi görevinin verilmiş olmasıdır. Batı Avrupa’nın bütünleşmesi yolunda atılan en önemli adımlardan biri de yasama, yürütme yetkilerinin oluşturulan bu bağımsız organlara devredilmiş olmasıdır. Bu nedenle Paris Antlaşması, uluslararası bir antlaşma olmayıp, ilk uluslarüstü kurum antlaşmasıdır.⁴⁴

AKÇT’nin kuruluşuyla birlikte, kömür ve çelik ortak pazarını sağlamak, gümrük tarifelerini ve malların serbest dolaşımını sınırlayan miktar kısıtlamaların kaldırmak gibi ekonomik içerikli bütünleşme çabaları da Topluluğun hedefleri arasında yerini almıştır. Topluluğun ekonomik entegrasyona yönelik hedefleri Paris Antlaşması’nın 2. maddesinin 2. paragrafında yer almıştır. Bu maddeye göre; “Topluluk, istihdamın sürekliliğini koruyarak ve üye devletlerin ekonomilerinde önemli ve sürekli bozulmalara meydan vermekten kaçınarak, üretimin mümkün olan en yüksek verimlilik seviyesinde en rasyonel dağılımını bizzat temin edecek şartları aşamalı olarak gerçekleştirmekle yükümlüdür.”

AKÇT’nin kuruluşunda, her ne kadar ekonomik bütünleşme fikri ön plana çıksa da siyasi bütünleşme de anlamını yitirmemiştir. Topluluğun uluslarüstü kurumları Yüksek Otorite, Ortak Meclis, Adalet Divanı ile Bakanlar Konseyi, siyasi bütünleşmenin en önemli göstergesidir. Robert Schuman, AKÇT’nin kurulmasını “Avrupa’da barışı gerçekleştirecek olan bir ‘Avrupa Federasyonu’ oluşmasında ilk somut adım” olarak nitelendirmiştir⁴⁵.

⁴⁴ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 15.

⁴⁵ Osman YILDIZ: a.g.e., 11.

1.3.2.2.1. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)

İkinci Dünya Savaşı sonrası bölgesel kuruluşların oluşturulması amacıyla yapılan Batı Avrupa deneyimleri, uzun dönemde Batı Avrupa'nın siyasi birliğini kurmak içindir. Kısa ve orta dönemde ise bütünleşme ekonomik temeller üzerine kurulmuştur. Kendi ekonomik bütünleşme deneyimlerinden faydalanan Benelüks ülkeleri⁴⁶, 1955 yılında AKÇT'nin diğer kurucu ülkelerine ekonomik faaliyetlerin bütünleştiği ve kömür-çelik ile taşıma ve enerji alanında sıkı bağların kurulduğu bir bütünleşme önerisi sunmuşlardır.⁴⁷

1952 yılında Avrupa Savunma Topluluğu ile 1953'te Avrupa Siyasal Topluluğu'nun kurulması yolundaki girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanması Avrupa'da ortak savunma ve dış politikaya ilişkin siyasi bütünleşme çabalarının ekonomik bir altyapı kurulmadan diğer bir ifadeyle ekonomik bütünleşme sağlanmadan gerçekleşemeyeceği izlenimini uyandırmıştır.

Benelüks ülkelerinin önerileriyle birlikte, siyasi bütünleşme hedefinde yaşanan başarısızlık sonucu federalistler, ilk planlarına dönmek ve ekonomik bütünleşmenin itici gücünden yararlanmak istemişlerdir. Hollanda Dışişleri Bakanı Johan Willem Beyen 1953 ve 1955'te, AKÇT dışında daha geniş kapsamlı bir ekonomik bütünleşmeye gidilmesini önermiştir. Bu çerçevede 1955'te Messina'da toplanan Avrupalı liderler, "Avrupa Atılımı" başlıklı bir ilke kararı almışlar ve bu kararlar, AET ve AAET'nin dayanacağı ilkeleri saptamışlardır. Bu ilkelerle birlikte Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak başkanlığında kurulan hükümetler arası komite, 1956 Nisan'ında hazırlanan ve "Spaak Raporu" olarak anılan raporla Avrupa'nın ekonomik gelişimini sürdürebilmesi için bütünleşmesi gerektiğini, bunun anahtarının da "gümrük

⁴⁶ 18 Temmuz 1932 tarihinde Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, imzaladıkları Ouchy Sözleşmesi ile Batı Avrupa'da ilk ekonomik bütünleşme hareketini oluşturmuşlar ve bu tarihten itibaren Benelüks ülkeleri olarak anılmaya başlanmışlardır.

⁴⁷ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 7.

birliği” olduğunu vurgulamıştır.⁴⁸ Rapor, aynı zamanda kurulacak olan gümrük birliğinin tek bir istisnası olduğunu da vurgulayarak atom enerjisinin özel ve sektörel bir antlaşma ile düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir.⁴⁹ Böylece büyük bir hızla ve uzun süren çalışmalar sonucunda Brüksel’de Val Duchesse Şatosu’nda hazırlanan taslak rapor, 25 Mart 1957 tarihinde kurucu altı ülke tarafından Roma’da imzalanmıştır. Antlaşma’nın 1 Ocak 1958’de yürürlüğe girmesiyle de iki yeni topluluk -Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu- kurulmuştur.

AAET’nin temel görevi, Topluluğu Kuran Antlaşma’nın⁵⁰ 1. maddesi gereğince, “nükleer sanayilerin kurulması ve hızlı gelişimi için gerekli şartların hazırlanması suretiyle, üye devletlerde hayat standardının yükseltilmesine ve ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunmak olacaktır.” Antlaşmanın 2. maddesine göre ise, Topluluğun amacı genel olarak, atom enerjisinin barışçı yollarla kullanılmasının sağlanmasıyla birlikte Topluluk içinde nükleer enerjinin gelişmesi için gerekli alt yapının gelişmesini sağlayacak yatırımları teşvik etmek, maden filizlerinin ve nükleer yakıtların Topluluktaki tüm kullanıcılara düzenli ve adil ulaşımını sağlamak ile uygun denetimlerle nükleer madenlerin asıl amaçları dışında kullanımını engellemek ve tüm bu amaçlarını yerine getirebilmek için araştırmaları geliştirmek ve teknik bilgilerin yayılmasını temin etmektir.

Topluluğun kurumları ise Antlaşma’nın 3. maddesiyle düzenlenmiştir. 3. maddeye göre Topluluğa verilen görevler aşağıdaki kurumlar aracılığıyla yerine getirilir:

⁴⁸ Çağrı ERHAN, Gökhan ERDEM ve Ersin EMBEL: “Avrupa Birliği”, Popüler Tarih Dergisi, s.52, Aralık, 2004, 45–46.

⁴⁹ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 7.

⁵⁰ AAET’yi Kuran Antlaşma’nın tam metni için bkz.

DPT: a.g.e. ve

“Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma”

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf> (08.02.2006).

- Bir Avrupa Parlamentosu,
- Bir Konsey,
- Bir Komisyon,
- Bir Adalet Divanı

Yukarıdaki kurumlara ek olarak, danışma görevlerini yerine getirmek üzere bir “Ekonomik ve Sosyal Komite” ile “Bazı Mali Hükümleri Değiştiren Antlaşma”nın 19. maddesiyle eklenen ve hesapların denetimini Antlaşma hükümleri gereği sağlayacak olan “Sayıştay” da Topluluğun diğer kurumları arasındadır.

1.3.2.2.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)

Roma Antlaşması’nın 1958’de yürürlüğe girmesiyle kurulan diğer bir kuruluş da Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)’dur. AET, sektörel bazda kurulan diğer iki kuruluştan farklı olarak nihai amacı olan siyasi bütünleşme yolunda kısa ve orta dönemde ekonomik entegrasyonu hedef almıştır. Bu nedenle AET’nin ilk çalışmaları, ticaret üzerindeki tüm kısıtlayıcı engellerin kaldırıldığı, sermayenin, kişilerin, hizmetlerin ve malların üye ülkeler arasında serbestçe dolaştığı bir ortak pazar ve bir gümrük birliği oluşturulması yönünde olmuştur.

AET’yi kuran Roma Antlaşması⁵¹ 6 kısımdan oluşmaktadır. Bu kısımlar ana başlıklarıyla ve ilgili madde numaralarıyla aşağıdaki gibidir:

- İlkeler (m.1 - m.8)
- Topluluğun Temel Kuralları (m.9 – m.84)

⁵¹ AET’yi kuran antlaşmanın tam metni için bkz.

DPT: a.g.e. ve

“Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma”

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AETKA.pdf> (08.02.2006).

- Topluluğun Politikası (m.85 – m.130)
- Denizaşırı Ülke Toprakların Ortaklığı (m.131 – m.136)
- Topluluğun Organları (m.137 – m.209)
- Genel ve Son Hükümler (m.210 – m.248)

Topluluğu kuran Roma Antlaşması'nın 2. maddesine göre Topluluğun görevleri kısaca bir ortak pazarın kurulmasını ve üye devletlerin ekonomi politikalarının birbirlerine yakınlaştırılması ile üye devletler arasındaki sıkı ilişkilerin ve yaşam düzeylerinin gelişmesini sağlamaktır. Topluluğun belirtilen görevlerini yerine getirmek amacıyla yürüteceği faaliyetler ise Antlaşmanın 3. maddesinde sayılmıştır. 3. maddeye göre Topluluğun girişimi;

- Üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımı amacıyla gümrük vergileri ile miktar kısıtlamalarını kaldırmak,
- Üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi ve ortak ticaret politikası belirlemek,
- Üye devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sınırlayan engelleri kaldırmak,
- Tarım ve ulaştırma alanlarında ortak bir politika geliştirmek,
- Ortak pazarda rekabetin korunmasını sağlamak,
- Üye devletlerin ekonomi politikalarını düzenlemek ve aralarındaki uyumsuzlukları gidermek,
- Ortak pazarın işlemesi için ulusal mevzuatları yakınlaştırmak,
- İşçilerin çalışma koşullarının ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesini ve bu amaçla Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulmasını sağlamak,
- Topluluğun ekonomik yayılmasını kolaylaştırmak için Avrupa Yatırım Bankası'nı kurmak,
- Ticareti arttırmak ve ekonomik ve sosyal kalkınmayı geliştirmek için denizaşırı ülkelerle ortaklık kurmaktır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu, kuruluş amaçları ve yürütmekle görevli olduğu faaliyetleri göz önüne alındığında ekonomik bütünleşme amacı taşıyan ulularüstü bir kuruluştur. Ancak Topluluk için nihai hedef siyasal birliktir. Bu hedef ise Topluluğun genişleme süreci ile birlikte şekillenen ve kurucu antlaşmalarda değişiklik yapılmasına yol açan antlaşmalarla daha da belirginleşmiştir. 1967 Füzyon Antlaşması, 1987 Tek Avrupa Senedi, Topluluktan Birliğe geçişte bir dönüm noktası olan 1993 Maastricht Anlaşması ve 1999 Amsterdam Antlaşması, 1957 tarihli Roma Anlaşması'na önemli değişiklikler kazandırarak Birliğin siyasi bütünleşme amacına ulaşmasında büyük bir yol katetmesini sağlamışlardır.

Sonuç olarak, AET Kurucu Antlaşması, giriş bölümünde Avrupa halkları arasında gittikçe daha sıkı bir birliğin temellerinin atılmasına duyulan isteği vurgulayarak, ticaret ve diğer ekonomi politikalarının artan işbirliği bağlamında doğal olarak artacak olan dış politika ortaklığına ilişkin pek de belli olamayan bir söylemle siyasi birliğin bir amaç olduğundan bahsetmiştir. Öyle ki “topluluk” kelimesi dahi katılımcı devletleri dağınık bir birlikten daha fazla bağlayan bir anlam taşımaktadır. Yine gümrük birliği hedefinin arkasında ve daha önemli olarak ortak ve ileri derecede koordine edilmiş bir topluluk vardır ki bu da üye devletler arasında sağlam ve sıkı ilişkiler kurulmasını sağlamıştır. Bu nedenle Avrupa Toplulukları sonraki evrimini, koşullarına pragmatik olarak düzenleme getiren Roma Antlaşması'na borçludur.⁵²

1.2.1.4. 1965 Füzyon Antlaşması ve Avrupa Topluluğu Döneminde Gelişmeler

1951 Paris Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile 1957 tarihli Roma Antlaşmasıyla oluşturulan Avrupa Atom Enerjisi

⁵² Peter M.R. STIRK ve David WEIGALL: The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary, Pinter, London, 1999, 130.

Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) Avrupa bütünleşme hareketinde büyük önem taşıyan çalışmalarından biri de Füzyon Antlaşması'dır. 1964 yılında Fransa'nın üç Topluluğun birleştirilmesini sağlamak üzere yeni bir antlaşmanın içeriğini oluşturma çabaları⁵³ ile ortaya çıkan Füzyon Antlaşması, genel olarak, her üç Topluluk için ayrı ayrı öngörülen organların birleştirilmesini amaçlamıştır.

Füzyon Antlaşması, 8 Nisan 1965 tarihinde, Brüksel'de üye ülkeler tarafından imzalanmış ve 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylelikle, üç Topluluğun yürütme organları birleştirilmiş ve tek bir Komisyon, Konsey, Parlamento ve Adalet Divanı oluşturulmuştur. Ancak bu noktada önem taşıyan husus, Füzyon Antlaşması ile üç Topluluk ve onları kuran antlaşmaların birleştirilmeyip sadece Topluluk organlarının birleştirilmesidir. Nitekim her üç Topluluk da hukuken varlıklarını sürdürmektedir. Ancak AKÇT'nin hukuki varlığı zaman içerisinde farklı bir boyut kazanmıştır. AKÇT, diğer iki Topluluktan farklı olarak 50 yıl için akdedilmişken (m.97), AAET ve AET Antlaşması sürekli bir geçerliliğe sahiptir (AAET Ant. m.208; AET Ant. m.240)⁵⁴. Bu nedenle 23 Temmuz 2002 tarihinde sona eren AKÇT Kurucu Antlaşması'nın ilgili maddesi 1990'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmış ve alınan kararlar çerçevesinde -her üç Topluluğu da ifade etmek üzere- "Avrupa Topluluğu", AKÇT ile üçüncü ülkeler arasında yapılmış olan tüm antlaşmalardan doğan hak ve borçlara halef olmuş ve bu antlaşmalarda 24 Temmuz 2002 tarihinde varlığı sona ermiş olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun yerini almıştır.⁵⁵

Füzyon Antlaşması'nın imzalanması süreciyle birlikte Topluluğun oylama prensiplerinde de önemli değişimler yaşanmıştır. 1967 yılında Füzyon

⁵³ Peter M.R. STIRK ve David WEIGALL: a.g.e., 162.

⁵⁴ Ayşe Füsün ARSAVA: Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:545, Ankara, 1985, 4.

⁵⁵ DTM: a.g.e., 11.

Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce Konsey'in çalışmalarına önerileriyle temel oluşturan Komisyon, aynı zamanda tarım alanında da en aktif rol alan Topluluk organıdır. Bu bağlamda Nisan 1965'de Konsey tarafından öne sürülen üç öneri dikkatleri çekmektedir. Önerilerden ilki, Topluluğun Ortak Tarım Politikası'nın finansmanı ile ilgilidir. İkinci öneri, Avrupa Topluluğu'nun finansman kaynaklarının yaratılması, üçüncü öneri ise, Topluluk harcamalarının Parlamento tarafından demokratik kontrolünün sağlanmasıdır. Bu öneriler kapsamında Fransa, Ortak Tarım Politikası'nın güçlendirilmesini isterken Topluluk organlarının güçlerinin arttırılmasına da karşıdır. Bu konuda bir uzlaşma sağlanamaması Topluluğu derin bir krizin içine çekmiş ve Fransa, Konsey'deki sandalyelerini boşaltmıştır. Eylül 1965'de bir basın toplantısında de Gaulle, Fransız egemenliğinin Fransız halkına ait olduğunu vurgulamıştır. De Gaulle'un bu mesajı Fransa'nın artık Konsey'in karar alma mekanizmasında daha fazla çoğunluk oyu istemediği şeklinde yorumlanmıştır. Konsey ve Fransa arasındaki anlaşmazlık, başlamasından yedi ay sonra, 29 Ocak 1966'da, Lüksemburg'da (Lüksemburg Antlaşması) karar alma sürecine ilişkin uzlaşmaya varılması ile sonuçlanmıştır. Antlaşma, iki önemli hususa sahiptir. İlk olarak, bir ya da daha fazla ülkenin önemli çıkarları tehlikeye düştüğünde ve kararlar Komisyon önerilerine dayandığında çoğunluk oyuna başvurulabilir. Aynı zamanda Konsey üyeleri, üyelerin ortak çıkarlarını ve Topluluk çıkarlarını dikkate alarak Roma Antlaşması'nın 2. maddesi ışığı altında tüm üye ülkeler için kabul edilebilir bir çözüme ulaşmak amacıyla çabalar. İkinci olarak da Fransız Delegasyonu da önemli çıkarları tehlikeye düştüğü zaman bir uzlaşmaya varana kadar görüşmelere devam etmek zorundadır. Bu nedenle Lüksemburg Antlaşması, uluslararası ilişkilerde demokratik olmayan oylama prensiplerinin sonu anlamına gelir.⁵⁶

Avrupa Topluluğu'nun 1974 yılı öncesi gerçekleştirdiği en büyük başarı ise, gümrük birliğinin gerçekleştirilmesidir. Roma Antlaşması'nın 12 maddesi

⁵⁶ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 12.

gereğince; üye devletler, aralarında ithalat ve ihracata yeni gümrük vergileri veya eş etkili yükümler koymaktan ve karşılıklı ticari ilişkilerinde uyguladıkları vergileri yükseltmekten kaçınacaklardır. 13. maddeye göre ise, üye devletler aralarında uyguladıkları ve yürürlükte olan ithalata yönelik gümrük vergilerini yine Antlaşma'nın ilgili maddeleri doğrultusunda öngörülen geçiş dönemi içinde aşamalı olarak kaldıracaklardır. Bu hükümler kapsamında yürütülen çalışmalar sonucu, 1968'de gümrük vergilerindeki son indirim Antlaşma'nın öngördüğü takvimden 18 ay önce gerçekleşmiş ve gümrük birliği oluşturulmuştur. Gümrük Birliği'nin oluşmasıyla Avrupa Topluluğu, ekonomik entegrasyonda oldukça önemli bir aşama kaydetmiş ve Roma Kurucu Antlaşması'yla belirlediği hedeflerden birine ulaşmıştır.

1.2.1.5. Avrupa Topluluğu'nda İlk Genişleme Süreci

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması imzalandığı sırada İngiltere, Topluluğu kuran altı ülke arasında yer almamıştır. Bu karşı çıkışın altında ekonomik olarak iki neden bulunmaktadır. İlk olarak İngiltere, eski kolonilerden oluşan İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth) ile olan tercihli ticaret ilişkilerini koparmak istememiştir. İngiltere, eğer Roma Antlaşması'nı imzalarsa ortak gümrük tarifelerini kabul edecek ve böylece büyük ekonomik, siyasi ve sosyal ilişkiler içinde olduğu ülkeler ile arasındaki tarife tercihlerinin ortadan kalkmasına neden olacaktır. Diğer bir neden ise, İngiltere'nin tarım politikasının Topluluğun Ortak Tarım Politikası ile çelişmesidir. Topluluk bütçesine ağır yük getiren ve büyük ölçüde sübvansiyonlara dayanan Topluluk tarım siyaseti, İngiltere'nin suni desteklere dayanmayan siyasetine ters düşüyordu. İngiltere, AET'ye katılarak önemli ölçüde mali yük altına girmek istemiyordu.⁵⁷

⁵⁷ Rıdvan KARLUK: a.g.e., 493-494.

İngiltere'nin AET'nin kuruluş sürecinde yer almamasının ekonomik olduğu kadar politik de birtakım sebepleri vardı. Öncelikle İngiltere, İkinci Dünya Savaşı'ndan Fransa ve Almanya'nın aksine güçlenerek çıkmıştı ve bu nedenle bir bütünleşme hareketi içinde yer alma ihtiyacı hissetmemişti. İkinci olarak Churchill'in çerçevesini çizdiği İngiltere dış politikası; ABD ile yakın ilişkiler, Bağımsız Devletler Topluluğu'nun güçlendirilmesi ve Avrupa ile etkin ilişkiler olmak üzere üç temel unsur üzerine kurulmuştu.⁵⁸ Son olarak, İngiltere'nin uluslarüstücülük fikrine sıcak bakmaması ve uluslarüstü bir kuruluş yerine uluslararası örgütlenmeler içinde yer almayı tercih etmesi de AET'nin kuruluşuna katılmaması için bir diğer nedeni oluşturmuştu.

İngiltere, AET'ye katılmayan diğer altı Avrupalı devlet olan Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç, İsviçre ve Avusturya ile birlikte, 4 Ocak 1960 tarihinde Stockholm'de imzaladıkları sözleşme ile Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA)'ni kurmuşlardır. EFTA'nın kuruluşu 1960'lı yıllarda Avrupa'da iki kuruluş arasında bir rekabetin doğmasına yol açmıştır. Ancak AET'nin özellikle gümrük birliğini kısa sürede tamamlaması ile gösterdiği başarı karşısında İngiltere, Topluluğa katılma amacıyla ilk başvurusunu 1961 yılında yapmıştır.

Avrupa Topluluğu, İngiltere'nin başvurusunu memnuniyetle karşılarken Fransa, görüşmelerin İngiltere'nin Topluluğa sadece ağır bedeller ödeyerek katılmasını sağlayacak şekilde yapılmasını mümkün kılmaya çalışıyordu.⁵⁹ Bu durumu Fransa Cumhurbaşkanı General de Gaulle 14 Ocak 1963'de yaptığı bir basın toplantısında İngiltere'nin Avrupa Topluluğu'nun gereklerini yerine getirmek istemediğini belirterek İngiltere ile tam üyelik değil, bir ortaklık antlaşması yapılması gerektiğini ifade etmiştir.⁶⁰

⁵⁸ Osman YILDIZ (Der.): a.g.e., 10.

⁵⁹ Peter M.R. STIRK ve David WEIGALL: a.g.e., 159.

⁶⁰ Çağrı ERHAN, Gökhan ERDEM ve Ersin EMBEL: a.g.m., 48.

Tam üyelik başvurusu Fransa tarafından veto edilen İngiltere, ikinci başvurusunu 10 Mayıs 1967'de İrlanda ile beraber yapmıştır. Ancak İngiltere'nin ikinci başvurusu da Fransa engeli ile karşılaşmıştır. Fransa, İngiltere'nin Topluluğa üye olmasıyla Topluluk içindeki siyasal üstünlüğünün azalacağını farkındaydı. Bu nedenle İngiltere'nin Topluluk dışında kalmasını istemesi ve ülkenin ödemeler dengesindeki problemlerin de etkisiyle de Gaulle, 27 Kasım 1967 tarihinde yaptığı bir basın toplantısında İngiliz ekonomisinin Avrupa Topluluğu'na katılmak için hala çok zayıf olduğunu belirtmiş ve İngiltere'ye Topluluğun kapılarını ikinci kez kapatmıştır.⁶¹

İngiltere ile tam üyelik görüşmelerine ancak 1969'da de Gaulle'un görevden ayrılması ve Heath hükümetinin kurulması ile başlanabilmektedir. 1969 yılında La Haye'de yapılan Zirve'de İngiltere ile birlikte Avrupa Topluluğu'na tam üyelik için 11 Mayıs 1967'de başvuran Danimarka ve 21 Temmuz 1967'de başvuran Norveç ile müzakerelere Haziran 1970'de başlanmasına karar verilmiştir. Görüşmelerin tamamlanmasının ardından 22 Ocak 1972'de İngiltere, İrlanda, Danimarka ve Norveç ile katılım antlaşması imzalanmıştır. Böylece 1 Ocak 1973'de katılım antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle İngiltere, İrlanda ve Danimarka Avrupa Topluluğu'na tam üye olmuşlardır. Ancak Norveç, 22 Eylül 1972'de gerçekleştirdiği halk oylaması sonucunda olumsuz oyların çoğunlukta olmasıyla katılım antlaşmasını reddetmiştir.

Avrupa Topluluğu'nun ilk genişleme süreci, her ne kadar ekonomik gelişmişlik seviyesi birbirine yakın ülkelerin katılımıyla gerçekleşse de dünya ekonomisinde ortaya çıkan bazı gelişmeler ile Avrupa Topluluğu'nun hukuki yapısı ilk genişlemenin bazı sorunlarla gerçekleşmesine neden olmuştur. Özellikle 1970'li yıllarda ortaya çıkan dolar ve petrol şokları üye ülkelerin korumacı politikalar izlemesine ve birbirleriyle olan ticareti mümkün olduğu kadar azaltmalarına yol açmıştır. Diğer taraftan Topluluk organlarında

⁶¹ Miroslav N. JOVANOVIĆ: a.g.e., 13.

kararların oybirliğiyle alınmasıyla karar alma süreçlerinin daha yavaş işlemeye başlaması Toplulukta birtakım kararların ertelenmesine neden olmuştur. Bununla birlikte İngiltere'nin Commonwealth ülkeleriyle yaptığı ithalattan aldığı gümrük vergileri Topluluk bütçesine önemli katkılar sağlarken Topluluk bütçesinin 1970'li yıllarda esas olarak Ortak Tarım Politikası'nı finanse etmek için düzenlemiş olması tarım sektörünün ekonomideki payı düşük olan İngiltere'nin Topluluk bütçesinden en az payı alması ile sonuçlanmıştır. Bu durum İngiltere'nin Topluluk bütçesinin yapısı ile ilgili eleştirilerini arttırmasına ve dolayısıyla Topluluk içinde ciddi tartışmalara neden olmaktaydı. Son olarak da İngiltere'nin Avrupa Topluluğu içindeki federal eğilimlere karşı ulusal egemenliği tercih etmesi ve örneğin, Roma Antlaşması'nın vergi uyumlaştırması ile ilgili olan 99. maddesindeki oybirliği ilkesinin kaldırılmasını ulusal egemenliğe bir saldırı olarak görmesi de Avrupa Topluluğu'nda yaşanan ilk genişleme hareketinin yarattığı sorunlardandır.⁶²

1.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARÜSTÜ NİTELİĞİ

Avrupa Birliği bugün uluslarüstü bir kuruluş olarak uluslararası ilişkilere yeni bir boyut kazandırmıştır. Avrupa Toplulukları'nı kuran 1951 Paris Antlaşması ile 1957 Roma Antlaşmaları açıkça Toplulukların uluslarüstü bir kuruluş olduğuna dair bir hükme yer vermese de Avrupa Topluluklarının taşıdığı genel nitelikler, kurucu antlaşmaların birtakım hükümleri ile Topluluk Adalet Divanı (ATAD) kararları açıkça uluslarüstü bir örgütlenmenin özelliklerini vermektedir.⁶³ Nitekim Avrupa Toplulukları'nın oluşumunu şekillendiren görüşler daha önce de değindiğimiz üzere asıl olarak üye ülkelerin egemenliklerinin bir kısmını devrettikleri bir örgütlenme ve ileri aşamada ise federal bir yapı olarak Avrupa Birleşik Devletleri'ni öngörmekteydi.

⁶² Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 208-209.

⁶³ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 21.

Genel olarak uluslarüstü sistem belirli ölçülerde federatif yapılara benzer özellikler gösterebilse de her zaman belirli egemenlik haklarının Topluluğa devredilmesi ile federal bir devlet ortaya çıkmamaktadır. Federasyon, çoğunlukla yerel ve merkezi yönetimler arasında bölünmüş politik ve idari güçlerin bulunduğu bir hükümet şekli olarak tanımlanabilir ki bunların her biri kendi yapısı içinde bir diğerinden bağımsızdır. Bir federe devlet bütün egemenlik hak ve yetkilerine sahipken uluslarüstü bir kuruluş olan Avrupa Birliği sadece anlaşmalarla belirlenmiş birtakım yetkilere sahiptir ve üye devletlerden ayrı bir devlet teşkil etmemektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin kurulmasıyla federal bir devlet doğduğu yolunda yapılan iddialar geçersizdir.⁶⁴

1.2.2.1. Uluslarüstü Kuruluş Kavramı

Uluslarüstülük kavramı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşturulan Avrupa Konseyi, NATO, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlardan farklı olarak çoğunlukla Avrupa Toplulukları'nın kendine özgü yapısını ve hukuki düzenini ifade etmek için kullanılmıştır. Avrupa Toplulukları'nın kendine özgü yapısı genel olarak, üye devletlerin ekonomik ve siyasal nedenlerle bir araya gelerek işbirliği yapmaları ve sonuç olarak da siyasal birliğe ulaşma hedefini gerçekleştirmek amacıyla egemenliklerinin bir bölümünü oluşturdukları uluslarüstü topluluğa devretmeleridir. Avrupa Toplulukları'nın bu kendine özgü yapısı Uluslararası Hukuk kavramından farklı ve çoğu kez de Uluslararası Hukuk ile yakından ilgili olarak "Topluluk Hukuku" kavramının doğmasına yol açmıştır.

Bu bağlamda büyük ölçüde Topluluk Hukuk düzeniyle aynı doğrultuda ve çoğunlukla Topluluğun sui generis niteliğini ifade etmek için kullanılan

⁶⁴ Müjde AVCIOĞLU: "Avrupa Toplulukları Hukukunun Uluslarüstü (Supranasyonel) Özellikleri", Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayın No:1988/303, Ankara, 1988, 37.

uluslarüstü örgüt kavramı, “bir antlaşma ile kurulan, üyelerin kendisine egemenlik yetkilerinin bir bölümünü devrettikleri, oy çokluğu ile bağlayıcı hukuk normları belirleyebilen, belirlenen hukuk normları örgüte üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan ya da dolaylı biçimde uygulanan ve hukuksal sonuçlar doğuran bir kuruluştur.”⁶⁵

Günuğur’a göre, ister yetki devri olsun isterse ulusal egemenliğin bir bölümünün Topluluğa terk edilmesi olsun her iki şekilde de bir “bağımlılık” söz konusudur. Bu bağımlılık üç şekilde ortaya çıkar⁶⁶:

- Bir üye devlet, özel ya da tüzel kişi gibi antlaşma hükümlerine uymak zorundadır.
- Bir üye devlet, Topluluğun yetkili organlarının belirlediği normları aynen kabul etmek ve uygulamak zorundadır.
- Bir üye devlet, kimi zaman karar alma yetkisini elinde tutmakla birlikte, bu yetkiyi ancak Topluluğun kontrolü, hatta vesayeti altında kullanabilmektedir.

1.2.2.2. Uluslararası Hukuk ve Avrupa Topluluğu Hukuku

Çoğu kez Uluslararası Hukuk düzenini aşan bir kavram olarak Topluluk Hukuk düzenini ifade etmek için kullanılan Uluslarüstü Hukuk kavramı çoğu kez de taşıdığı özellikler ve meydana geliş şekli ile Uluslararası Hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle uluslarüstü bir kuruluş olarak Avrupa Birliği’ni daha iyi kavrayabilmek ve ulus devletlerin sosyal politika faaliyetlerini nasıl şekillendirdiğini anlayabilmek için Uluslararası Hukuk ile Avrupa Topluluğu’nun kendine özgü niteliğinin birbirinden ayrılması ve aralarındaki farkların açıklanması yerinde olacaktır.

⁶⁵ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 18.

⁶⁶ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 18.

Avrupa Topluluğu'nu diğer uluslararası kuruluşlardan ayıran en temel özelliği üye devletlerin egemenliklerinin bir kısmını Topluluğa devretmeleridir. Ancak Uluslararası Hukuk, devletlerin egemen eşitliği üzerine kurulmuştur. Bu nedenle bir uluslararası örgüt ne kadar yetki ile donatılırsa donatılsın, devletin sahip olduğu bazı yetkileri niteliği gereği kullanamaz⁶⁷. Egemenlik Uluslararası Hukukta devletler arası eşitlik, iç hukukta ise en yüksek otorite anlamına gelir. Ancak Topluluk Hukuku diğer bir deyişle uluslarüstü hukuk, bu hukuk düzenine taraf olan devletlerin egemen yetkilerinin kısmen devri üzerine kurulmuştur.⁶⁸

Avrupa Topluluğu organları, şimdiye kadar üye devletler tarafından kullanılan birçok egemenlik yetkisini kullanmaktadır. Bunun sonucu olarak, Topluluk tarafından yerine getirilen ve doğrudan üye devlet vatandaşlarını bağlayan normlar çoğu zaman Devletler Hukuku çerçevesinde ele alınmaktadır. Çünkü kurucu antlaşmalarda yer alan uluslarüstü normlar, antlaşmaların yorumu ve uygulanması bakımından Uluslararası Hukuka tabidir.⁶⁹ Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Avrupa Topluluklarını ortaya çıkaran antlaşmalar, akit taraflar arasında karşılıklı yükümlülükler yaratan klasik uluslararası antlaşmalardan daha ileri düzeyde bir nitelik taşımaktadır ve antlaşmaya taraf olan devletler, daha başlangıçta, klasik bir uluslararası antlaşmadan daha ileri bir düzeyde bir antlaşmanın varlığının farkındadırlar.⁷⁰

Uluslararası kuruluşlar hukuku da bugün Avrupa Toplulukları'nı uluslarüstü kuruluş olarak nitelendirmektedir. Ancak uluslarüstü kuruluşlar aşağıdaki özellikleriyle büyük ölçüde uluslararası kuruluşlardan ayrılmaktadır.⁷¹

⁶⁷ Enver BOZKURT, Akif KÜTÜKÇÜ ve Yasin POYRAZ: Devletler Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, 155.

⁶⁸ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 3.

⁶⁹ Ayşe Füsun ARSAVA: a.g.e., 14,16.

⁷⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 132.

⁷¹ Ayşe Füsun ARSAVA: a.g.e.,17.

- Kuruluşun anayasa benzeri bir struktürel dayanağa sahip olması;
- Kuruluşun kendi egemenlik yetkilerine sahip bağımsız bir kuruluş olması;
- Kuruluşun asgari bir organın kararlarının üye devlet organları ve vatandaşları bakımından bağlayıcı olması;
- Kuruluşun özerk bir yargı organının olması;
- Kuruluşun yetki alanında kendi özerk hukuk düzeninin geçerli olması.

1.2.2.3. Avrupa Birliği'nde Uluslarüstülük

Avrupa Birliği'nin siyasal entegrasyonunun temelini oluşturan uluslarüstü yapılanma, Avrupa Toplulukları'nı kuran devletler tarafından Paris ve Roma Antlaşmaları ile egemenlik yetkilerinin bir kısmını Topluluk organlarına devretmeleri ve böylece yeni bir hukuk düzeni oluşturmalarıyla ortaya çıkmıştır.

Antlaşmaları hazırlayan Avrupalı devletler, hukuki açıdan kendi kendine yetebilen bir teşkilat kurabilmek amacıyla AKÇT'de bir Yüksek Otorite; AAET ve AET'de Komisyon'a paralel olarak AKÇT'de pasif de olsa AAET ve AET'de gerçek bir yasal fonksiyon ve yetkiyle donatılan bir Konsey; siyasal bakımdan bu organların tasarruflarını denetleyecek ve Avrupa halklarını milli meclisler aracılığıyla temsil edecek bir Parlamento ve Topluluk organlarının tasarruflarının yargısal denetimini yapacak bir Adalet Divanı'na yer vermiş bulunmaktadır.⁷²

Temel görevi, ortak pazarın işleyişini ve gelişmesini sağlamak olan ve bu görevleri Roma Antlaşması'nın 155. maddesinde sayılan Komisyon,

⁷² İzzettin DOĞAN: "Avrupa Toplulukları Kurumları ve Yetkileri Açısından AET Hukukunun Milli Hukuklara Üstünlüğü", Birinci Avrupa Hukuku Haftası (İstanbul, 24–27 Ocak 1978), İstanbul, 1979, 3.

Topluluğun yürütme organı niteliğindedir. Antlaşma'nın 157. maddesinin 2. fıkrası ile 152. maddesinin 2. fıkrasına göre, Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirirken ulusal hükümetlere karşı tamamen bağımsızdırlar ve Antlaşma ile verilmiş yetkilerini Topluluk çıkarları için kullanmakla yükümlüdürler. Bunun anlamı Komisyonun bir organın uluslarüstü olarak nitelendirilmesinde aranan en önemli özellik olan iradenin oluşmasındaki bağımsızlığa sahip olmasıdır. Üye devletler karşısında bağımsız konumuyla Komisyon uluslarüstü bir Topluluk organıdır.⁷³

Avrupa Birliği'nde uluslarüstülüğün en çarpıcı örneği Konsey'e tanınan nitelikli oy çokluğu ile karar alma yönteminin uygulanmasıdır.⁷⁴ Avrupa Birliği Konseyi, yönlendiren, yöneten, hukuk koymada en fazla yetkiye sahip olan, üye ülkelerin ekonomik politikalarının koordinasyonunu sağlayan; tarım, sanayi, enerji, çevre, taşıma, ekonomi gibi konularda siyasi sorumluluk taşıyan bakanlardan oluşan ve genel anlamda karar verme yetkisine sahip Topluluk organıdır.⁷⁵ Konsey, kararlarını Antlaşma'da açıkça öngörülen durumlarda oybirliğiyle alabildiği gibi basit çoğunluk ve nitelikli çoğunlukla da alabilmektedir.

Uluslarüstülüğün en belirgin özelliği olan nitelikli çoğunlukla karar alma yöntemi Roma Antlaşması'nın 148. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, "Antlaşma'nın karşıt hükümleri saklı kalmak üzere Konsey, kendisini oluşturan üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır." Bu yöntemle belirlenen hedef, Topluluğu Kuran Antlaşmalar'da üye devletlere nüfus faktörüne göre dağıtılan ağırlıklı oylar ile Topluluk içinde büyük devletler arasında anlaşmalar yoluyla küçüklerin devre dışı bırakılmasının önlemek ve

⁷³ Müjde AVCIOĞLU: a.g.m., 42.

⁷⁴ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 29.

⁷⁵ Ünal TEKİNALP (Tekinalp/Tekinalp): Avrupa Birliği Hukuku, Beta Basım, İstanbul, 2000, 207–208.

herhangi bir üye devletin olası vetosunu ortadan kaldırmaktır.⁷⁶ Böylece Topluluk düzeyinde kararlar ulusal çıkarlardan bağımsız olarak alınacaktır.

Avrupa Birliği'nin uluslarüstü niteliğini ortaya koyan diğer bir organ da Parlamento'dur. 1950'li yıllarda istişarî bir organ olarak düşünülerek düzenlenen Avrupa Parlamentosu bugün klasik ve Anayasa Hukuku anlamında bir parlamento niteliği taşımaktan uzaktır. Çünkü hukuk koyma usulüne istisnaen ortak olarak katılması veya bu hususta gene istisnaen Konseyle işbirliği yapması dışında, önerme, yasama ve vergi koyma erkine sahip değildir. Parlamento⁷⁷ bugün de danışma hizmeti gören, görüş bildiren, bazen onay veren ortak karar usulüyle hukuk koymaya katılan ama daha çok siyasi etkisi olan kararlar alan bir kurumdur.⁷⁸

Başlangıçta her üye ülkenin parlamentoları tarafından kendi belirledikleri usulle seçilen Avrupa Parlamentosu üyeleri, 20 Eylül 1976 tarihli Konsey kararına ek bir kararla getirilen düzenleme ile 1979 yılından itibaren tüm Avrupalılar tarafından doğrudan seçilmeye başlanmıştır. Böylece doğrudan seçimlerin yapıldığı tarihten itibaren Avrupa Parlamentosu'nun uluslarüstü niteliği ağırlık kazanmıştır⁷⁹.

Avrupa Birliği'nin diğer uluslararası kuruluşlardan ayıran ve Topluluğun sui generis niteliğini en açık şekilde ortaya koyan özelliği kendi kurumsal yapısı içinde bir yargı organına yer vermesidir. Kuruluşu diğer Topluluk organları ile birlikte Roma Antlaşması'nın 4. maddesiyle öngörülen Adalet Divanı'nın örnek teşkil edebilecek birtakım kararları Avrupa Birliği'nin uluslarüstü niteliğini en iyi şekilde açıklamaktadır.

⁷⁶ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 37.

⁷⁷ Parlamento, 1992 Maastricht ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları ile danışma meclisinden hızla ulus devletlerde olduğu gibi yasama meclisine doğru ilerlemektedir. (Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 132.)

⁷⁸ Ünal TEKİNALP (Tekinalp/Tekinalp): a.g.e., 195.

⁷⁹ Müjde AVCIOĞLU: a.g.m., 45.

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD), 15 Temmuz 1964 tarihli ünlü COSTA / ENEL davasında üye devletlerin egemen yetkilerinin devri konusunda son derece önemli kararlar vermiştir. ATAD bu kararında, “...uluslararası antlaşmalardan farklı olarak Topluluğu Kuran Antlaşmalar, yeni ve sui generis bir hukuk düzeni yaratmıştır. Bu düzen, üye devletlerin ulusal hukuk düzeni ile bütünlük içindedir. Gerçekten, sınırsız süreli, kendine özgü kurumları olan, hukuksal kişiliğe ve uluslararası düzeyde temsil gücüne sahip bulunan bu Topluluğu kurarken üye devletler, ulusal yetkilerini sınırlamışlar ve Topluluğa çok önemli egemenlik yetkileri devretmişlerdir. Üye devletlerin, belirli alanlarda da olsa, egemen yetkilerini devretmeleri sonucunda, bir hukuksal normlar bütünlüğü yaratılmıştır. Bu normlar, yalnızca üye devletleri değil, aynı zamanda onların uyruklarını da bağlamaktadır.”⁸⁰

Adalet Divanı’nın vermiş olduğu yukarıdaki karar örneğinde de olduğu gibi üye devletler yanında üye devletlerin vatandaşlarını da doğrudan bağlayan Topluluk normları ile düzenlenen konular asıl olarak ulusal hukuka ait konulardır. Bu nedenle Topluluk normları şimdiye dek geçerli olan ulusal hukuk yerine geçerek işlerlik kazanmıştır.⁸¹ Topluluk normlarının ulusal hukukta geçerlilik kazanmasında hiç şüphesiz üye devletlerin ATAD’ın Avrupa Birliği’nin yargısal denetim organı olarak tüm kararlarını kendi iç hukuklarında doğrudan uygulamak zorunda olmalarının (Roma Antlaşması m. 171) önemi büyüktür.

1.3. AVRUPA BİRLİĞİ VE SOSYAL POLİTİKA İLİŞKİSİ

XVIII. yüzyıl sonlarında İngiltere’de başlayan, önce Batı Avrupa, daha sonra da ABD, Japonya, Rusya gibi ülkelere yayılan Sanayi Devrimi’nin

⁸⁰ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 39.

⁸¹ Ayşe Füsün ARSAVA: a.g.e., 12-14.

kendine özgü koşulları, işçi ve işveren kesimlerinden oluşan yeni bir iş ilişkisi ve statüsünün doğmasına yol açmıştır.⁸² Sanayi Devrimi'nin ortaya çıktığı dönemlerde bu yeni iş ilişkisinde çalışma şartları çoğu zaman işveren tarafından belirlenmiştir. Çalışma şartlarını düzenlemede işveren fabrika sahiplerinin belirleyici ve hakim konumu, zamanla işçi ve işveren arasında huzursuzluklara ve hatta çatışmalara neden olmuştur. Bu tür çatışmalar karşısında ise devlet, çalışma yaşamına müdahale etmek durumunda kalmış, başta, hizmet ilişkisi olmak üzere sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi konularda birtakım tedbirler almaya başlamıştır.

Dar anlamda sosyal politika, sanayileşmenin doğurduğu sosyal problemler karşısında işçi ve işveren sınıfları arasındaki tezatlıkları ve mücadeleleri hafifletmeye ve mümkün olduğu takdirde bunları ortadan kaldırmaya, mevcut düzeni devam ettirmeye ve sağlamlaştırmaya yönelik bir siyaset olarak ele alınırken⁸³ geniş anlamda sosyal politika ise, sosyal politikanın zaman içerisinde kapsamının, uygulama alanlarının değişmesi ve çeşitlilik kazanmasıyla ortaya çıkmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra dar anlamda işçi sınıfının korunması şeklinde değil, bir toplum politikası olarak ele alınarak kapsamı genişlemiştir.⁸⁴

Bugün geniş anlamıyla ele alınan sosyal politika, temel olarak insanlar ve insanların refahına ilişkin bir politikadır. Sosyal politikaların temel konusunu bir ülkenin en değerli varlığı olan insan, tüm üretim faktörleri içinde öne çıkarak önem kazanan insangücü, ve son olarak da toplum oluşturur⁸⁵. Sosyal politika, çalışma yaşamında iş olanakları, iş güvenliği, yapılan işin tatmin edici olması ve işçilerin geleceklerini ilgilendiren kararların alınmasında söz sahibi olmaları gibi konuları kapsarken çalışma yaşamı dışında ise, daha iyi yaşam koşulları, kültürel ilişkiler ve sosyal güvenliğin

⁸² Ömer Zühtü ALTAN: a.g.e., 1.

⁸³ Orhan TUNA ve Nevzat YALÇINTAŞ: Sosyal Siyaset, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, 29.

⁸⁴ Ali ÇUBUK: Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, Ankara, 1983, 6.

⁸⁵ Ömer Zühtü ALTAN: a.g.e., 5.

arttırılması gibi konuları içermektedir. Sosyal politika aynı zamanda gençler, yaşlılar, sakatlar, işsizler ve göçmen işçiler gibi özel gruplarla birlikte bütün insanlığın sosyal refahtan pay almasını amaçlamaktadır.⁸⁶

Yukarıda tanımını vermeye çalıştığımız sosyal politika kavramı ve sosyal politika tedbirleri asıl olarak devletlerin düzenleme ve uygulama alanlarına giren ulusal bir politikadır. Ancak Avrupa Birliği'nin taşıdığı uluslararası nitelik, Birliğe ulus devletlerin uygulama alanına giren konularda karar alma ve düzenleme yetkisi tanımıştır. Bu nedenle Avrupa Birliği, diğer politikalarında olduğu gibi sosyal politika alanında da uluslararası niteliğine dayanarak düzenlenme yapma imkânı bulmaktadır.

Avrupa Birliği'nin 1974 öncesi temel hedefi olan ekonomik bütünleşme kaçınılmaz olarak üye devletlerin sosyal politika faaliyetlerinin uyumlaştırılmasıyla gelişen bir sosyal bütünleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Kimi yazarlara göre Avrupa Birliği için temel hedef ekonomik bütünleşme olduğu için sosyal politika bu hedefe ulaşmada bir araç niteliği taşımaktayken, kimi yazarlara göre de Birliğin nihai hedefi siyasi ve sosyal bütünleşmedir ve Birlik bu amacına ulaşmak için ekonomik bütünleşmeyi sağlamak zorundadır.

Sonuç olarak, kuruluş antlaşmalarıyla Avrupa Toplulukları'nda ortak bir pazarın kurulmasının hedeflenmiş olması ortak bir sosyal politikanın da uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Zira sosyal politikalarla desteklenmeyen bir ekonomik entegrasyonda, bir süre sonra bölgesel farklılıklar ve dengesizlikler meydana gelecektir. Bu da ekonomik entegrasyondan maksimum faydanın sağlanmasını büyük ölçüde engelleyecektir. Bu nedenle Roma Antlaşması, Topluluklarda ekonominin dengeli bir şekilde yayılmasına ve yaşam standartlarının hızla yükselmesi amacıyla bir politika izlenmesini

⁸⁶ Melek EĞİLMEZ: Avrupa Topluluğu'nun Sosyal Politikası, AT Basın ve Enformasyon Bürosu, Ankara, 1978, 6.

öngörmüştür.⁸⁷ Bunun bir sonucu olarak Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamasında ve yaklaşık otuz yıl boyunca sosyal politika, ortak pazarın doğal bir sonucu olarak görülmüştür. Ancak Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelişimi tamamıyla da ortak pazarın işleyişine bırakılmamıştır. Topluluğun Roma Antlaşması ve Antlaşma'ya değişiklik getiren düzenlemeler çerçevesinde ikincil nitelikteki hukuki kaynaklarla desteklenmesi ve düzenlenmesi gerekmiştir.⁸⁸

1.3.1. AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKA MODELLERİ VE UYUMLAŞTIRMA SORUNU

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler gerek sosyal güvenlik sistemleri ve gerekse eğitim, sağlık, istihdam ve diğer sosyal politika uygulamaları açısından oldukça gelişmiş ülkelerdir. Üye ülkeler arasında sosyal politikaların temel hedefi, idari yapısı, hedef alınan kitle, uygulama şekli gibi birtakım özellikleri ile sosyal politikaların gelişmişlik düzeyi oldukça önemli farklılıklar içermektedir.⁸⁹ Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde farklı sosyal politika uygulamaları, zamanla birbirinden farklı sosyal politika modellerinin gelişmesine neden olurken Birlik düzeyinde ise üye ülkelere tek bir model uygulama zorunluluğu getirilmesinden kaçınılarak modellerin uyumlaştırılması sorunu ortaya çıkmıştır.

1.3.1.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Modelleri

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin birbirinden farklı sosyal politikalara sahip olmaları, asıl olarak birbirinden farklı refah politikaları

⁸⁷ Serdar ÜNAL: Avrupa Topluluğu'nda Ortak Sosyal Politika Uygulamaları ve Türkiye ile Mukayesesi, Ankara, 1993, Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 46.

⁸⁸ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 2-3.

⁸⁹ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı: "Sosyal Açıdan Avrupa Topluluğu-Türkiye İlişkileri Çalışma Grubu Raporu", Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, 168.

uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Ekonomik ve sosyal yapıları arasında belirgin ayrılıklar bulunan üye ülkelerin, sosyal refaha ulaşmak için farklı sosyal koruma tedbirlerine öncelik vermeleri belirli özelliklerin ön plana çıktığı sosyal politika modellerinin oluşmasına neden olmuştur. Bu modellere kaynaklık eden önemli bir çalışma Esping-Andersen'in eseri olmuştur.

Esping-Andersen'in 1990 yılında yayınladığı "Three Worlds of Welfare Capitalism" adlı eseri refah devleti araştırmalarına kaynaklık etmektedir. Çalışmasının başlarında Esping-Andersen, refah devletinin görünüş biçimlerinin tarihsel gelişimini açıklayarak bunları üç farklı başlık altında toplamıştır: Sosyal Demokrat (İskandinav), Muhafazakâr (Korporatist) ve Liberal Model.⁹⁰ Diğer bir sosyal politika modeli olan Güney Avrupa Modeli, Esping-Andersen'in analizinde yer almaz; ancak Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in refah devleti adına kaydettikleri gelişmeler bu ülkelerin de bir başka sosyal politika modeli olarak ele alınmalarını gerekli kılmıştır.⁹¹ Bununla birlikte hiçbir üye ülke tek bir sosyal politika modelini mükemmel bir şekilde temsil etmemektedir, her bir üye ülkenin sosyal politikası, bu modellerin bir sentezini içermektedir⁹².

1.3.1.1.1. İskandinav Modeli

Sosyal demokratik, sosyalist, universalist ya da modern olarak da adlandırılabilen İskandinav Modeli, sosyal politikanın temeli olarak zorunlu sigorta vasıtasıyla gelirin yeniden dağılımından çok herkes için "çalışma hakkı"nı ön plana çıkarmıştır. Bu modelde refah devleti, işgücü piyasasına girişi desteklerken bireylerin istihdamında da ilk başvurunun kurumsal işvereni olarak rol almaktadır. Devlet, aile fertleri ve özellikle kadınlar için işe

⁹⁰ Mads Meier JAEGER ve Jon KVIST: "Pressures on State Welfare in Post-Industrial Societies: Is More or Less Better?" "Making a European Welfare State?: Convergence and Conflicts Over European Social Policy, (Der. Peter TAYLOR-Gooby), Blackwell, United Kingdom, 2004, 17.

⁹¹ Linda HANTRAIS: Social Policy in the European Union, Macmillan, London, 1995, 29.

⁹² Tamara HERVEY: European Social Law and Policy, Longman, London and New York, 1998, 57.

almada, çocuklar, yaşlılar ve sakatlara destek sağlama konularında fonksiyonlar üstlenir.⁹³ Kısaca bu modelde devlet, kişilerin iş bulmasını sağlayarak, istihdamı artırmaya yönelik hedefler belirlemektedir.

Modelin sosyal politikanın merkezinde tam istihdamı ele almasının hem ideolojik hem de pratik nedenleri vardır. Buna göre bireylerin refahı, işgücü pazarına katılımları ölçüsünde korunur ve yüksek düzeyde katılım yüksek vergi artışlarıyla birlikte evrensel bir refah sisteminin yüksek maliyetinin sürdürülmesi için yeterli bir gelir sağlar. Modelin yüksek seviyede bir istihdama dayanması onun ekonomik sıkıntı zamanlarında uygulanmasını güçleştirecektir. Avrupa Birliği'nde İsveç, Danimarka ve Finlandiya güçlü bir İskandinav refah modeline sahip olan ülkelerdir.⁹⁴

1.3.1.1.2. Korporatist Model

Muhafazakâr ya da Bismark Modeli olarak da adlandırılabilinen Korporatist Model, çalışma hakkından çok “sosyal güvenlik hakkı”nın garanti altına alınmasını amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi bu modelde refahın sağlanması konusunda İskandinav Modeli'nde var olan işgücü piyasasının yerini alır. Bununla birlikte sosyal güvenlik yetkileri eşit ya da evrensel bir temele sahip olacak kadar da mükemmel değildir; ancak üretkenlik ve çalışma performansı gibi statüye uygun olarak kazanılabilir. Bu nedenle sosyal model, sınıfsal yapının varlığını desteklerken, devlet ise gelirin dağıtımında rol oynar.⁹⁵ Diğer bir ifadeyle model, sosyal politikanın merkezinde sosyal güvenlik hakkını ve gelir dağılımını esas alır.

Roma Katolik Kilisesi'nden oldukça etkilenen Korporatist Model, geleneksel aile kurumlarını destekler ve aile içinde kadının rolünü ön plana

⁹³ Tamara HERVEY: a.g.e., 58.

⁹⁴ Tamara HERVEY: a.g.e., 58.

⁹⁵ Tamara HERVEY: a.g.e., 59.

çıkartır. Avrupa Birliği'nde Almanya ve Avusturya güçlü bir Korporatist Model'e sahipken İtalya ve Fransa da bu modeli benimseyenler arasındadır. İrlanda ise, modelin güçlü unsurlarına sahip olmakla birlikte daha az gelir desteği sağlamaktadır.⁹⁶

1.3.1.1.3. Anglo-Saxon Modeli

Liberal Model olarak da adlandırılan Anglo-Saxon Modeli, sosyal politikayı, eğitimle ya da sübvansiyonla desteklenen istihdamdan çok piyasanın işleyişine bırakılmış bir alan olarak niteler. İskandinav Model'in aksine Anglo-Saxon Modeli'nde devlet, istihdamın sağlanacağı son yerdir. Sosyal refahın sağlanmasında ise, devletin minimum bir güvenlik ağıyla desteklediği piyasa ve aile kurumu Modelin temel kurumlarıdır.⁹⁷ Diğer bir ifadeyle, Anglo-Saxon Modeli, temelini liberal bir ekonomiden alır. Devlet, asgari bir sosyal koruma sağlar ve geri kalanını piyasanın işleyişine bırakır. Böylece vatandaşın kişisel sorumluluğunun sağlanacağı bir sosyal koruma modeli çizilmiş olur. Modelin Avrupa Birliği'ne üye ülkeler içinde en belirgin örneği, İrlanda ve İngiltere'dir.

1.3.1.1.4. Güney Avrupa Modeli

İspanya, Yunanistan ve Portekiz'in Avrupa Birliği'ne 1980'li yıllarda üye olmasıyla diğer sosyal politika modelleri içinde yerini alan model, Güney Avrupa Modeli ya da Latin Modeli olarak da adlandırılır. Sosyal güvenlik sistemi diğer üye ülkeler kadar ileri ve tutarlı olmayan bu üç üye ülkede artan nüfusa paralel olarak devlet, sosyal korumanın finansmanının artan payını da üzerine almaktadır.⁹⁸ Güney Avrupa Modeli'nde emek piyasası da diğer üç modelden tarımsal içerikli bir ekonomiye sahip olmalarıyla büyük ölçüde

⁹⁶ Tamara HERVEY: a.g.e., 59.

⁹⁷ Tamara HERVEY: a.g.e., 59.

⁹⁸ Linda HANTRAIS: a.g.e., 34.

farklılık göstermektedir. Modelde tam istihdam geleneği olmamakla birlikte kadınların istihdamına da gereken önem verilmemiştir. Modelde aynı zamanda emekli aylığı gibi sosyal güvenlik ölçütleri, gelir desteği sağlamada önemli bir rol oynamaktadır. Birliğe üye ülkelerden İtalya ve Fransa'da belirli ölçülerde ancak, İspanya, Portekiz ve Yunanistan kadar olmamakla birlikte Güney Avrupa Modeli'nin birtakım özelliklerini taşımaktadır.⁹⁹

1.3.1.2. Uyumlaştırma Sorunu

Uluslarüstü karaktere sahip olan Avrupa Birliği, sosyal alanda üye devletlere belirli bir model uygulama zorunluluğu getirmemekte, birbirinden farklı sosyal politika gelenekleri olan her bir devleti kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun politikalar uygulamakta serbest bırakmaktadır. Tek tip sosyal politika oluşturma amacı taşımayan Birlik, sosyal politika alanında biçim ve içerik bakımından tek bir düzenleme yapılmasını öngören mevzuatı birleştirme yerine, üye devletlerin hukuki düzenlemelerinin birbiriyle çelişmeyecek hale getirilmesini ifade eden koordinasyonun sağlanması ile üye devletlerin sosyal politikalarının birbirine benzer hale getirilmesini hedefleyen ve Birlik tarafından müdahale yapılmasını ifade eden uyumlaştırmanın gerçekleştirilmesi için çalışmalar yapmaktadır.¹⁰⁰

Birliğin üye devletlerin sosyal politikalarını uyumlaştırma hedefi doğrultusunda Roma Antlaşması hükümleri de üye ülkelerin sosyal politika faaliyetlerini düzenlemek için zorlayıcı düzenlemeler getirmekten uzaktır.¹⁰¹ Antlaşma'nın sosyal hükümleri düzenleyen 117. maddesi sadece üye devletlerin, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini sağlamak amacıyla sosyal sistemlerin uyumlu kılınması ile yasa, tüzük ve yönetmelik

⁹⁹ Tamara HERVEY: a.g.e., 60.

¹⁰⁰ Aysen TOKOL: Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:163, Bursa, 2000, 85.

¹⁰¹ Tek Avrupa Senedi'nin 18. maddesi ile getirilen düzenleme ile kişilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümler ile ücretli işçilerin hak ve yararlarına ilişkin hükümler üye devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yaklaştırılmasına ilişkin hükmün dışındadır.

hükümlerinin birbirlerine yaklaştırılmasını uygun görmüştür. Böylece Roma Antlaşması, üye ülkelere sosyal politika alanında önemli bir serbestlik alanı tanıyarak bu alanda Topluluk faaliyetlerini genel olarak üye devletler arasında işbirliğini teşvik etmekle sınırlamıştır.

Roma Antlaşması, sosyal politika uyumlaştırmasını içeren 117. maddesi ile üye ülkelere belirli yaptırımlar içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan, esnek ve ulus devlet dostu bir yaklaşım benimsemiştir. Bu açıdan Avrupa Birliği, “Açık Koordinasyon Yöntemi” de denilen bir yöntem uygulamaktadır. Bu yöntemle, üye ülkelerdeki sosyal politika uygulamaları arasında, Birlik düzeyinde net bir biçimde tanımlanmış belirli göstergelere dayanılarak, yine Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru bir uyum sağlanması amaçlanmıştır.¹⁰²

1.3.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE SOSYAL POLİTİKA YAKLAŞIMLARI

Bir uluslarüstü kuruluş olarak Avrupa Birliği’nde sosyal politikaya ihtiyaç olup olmadığı ve Birlik tarafından düzenlenmesi gereken alanlar içinde yer alıp almadığı gerektiği Birliğin kuruluşundan bu yana ve hatta bugün de tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu tartışmalar asıl olarak iki görüş altında şekillenmektedir. İlk görüş, Avrupa Birliği bütünleşmesinin ekonomik boyutunu esas alır ve Birliğe üye ülkelerin kendi sınırları içinde belirli sosyal politika modellerini benimsediklerini ve bu nedenle de Birlik düzeyinde sosyal politika tedbirleri almaya gerek olmadığını ileri sürer. Diğer yaklaşım ise, Birlik düzeyinde alınacak sosyal politika tedbirlerinin önemini vurgulayarak, üye ülkeler arasında yaşanabilecek haksız rekabete ve sosyal dışlanmaya karşı sosyal politika tedbirlerinin ekonomik bütünleşmeyi destekleyeceğini savunmaktadır.

¹⁰² Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu: “Avrupa’nın Sosyal Politikası”, Radikal İki, (6 Mart 2005), 5.

1.3.2.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Karştı Görüşler

Avrupa Birliği'nde sosyal politika karşıtı görüşlere göre, Avrupa bütünleşmesinin ekonomik ve siyasi bir nitelik taşıması yeterli olacaktır ve bütünleşmenin sosyal boyutu üye ülkelerin ulusal sınırları içinde kalmaya devam etmelidir. Bu yaklaşımın sahipleri genel olarak liberal yeni düşünce sahipleri ve sermaye çevreleridir.¹⁰³

Bu görüşe göre, Avrupa Birliği'nde ortak bir sosyal politika uygulamasına gerek olmadan da üye ülkelerin sosyal politikaları birbirine yaklaşacaktır. Bu süreç, ulusal ekonomilerin artan entegrasyonunu temsil eden çok uluslu şirketler tarafından yönlendirilecek ve bu şirketlerin ortak insan kaynakları yönetiminde uygulanan kurallar, Avrupa Birliği düzeyinde gelişecek ve üye ülkelerin istihdama ilişkin devlet politikaları birbirlerine benzeyecektir. Avrupa Birliği'nde emeğin ve sermayenin serbest dolaşımının da besleyeceği bu süreçte, üye ülkelerdeki benzer vasıflı işçilerin ücretleri eşitlenecek ve sermaye, ücretlerin düşük olduğu ülkelere kayacaktır. Böylece, üye ülkeler arasındaki emek piyasalarına ilişkin farklı düzenlemeler ve uygulamalar yakınlaşma sürecine girecektir.¹⁰⁴ Bu nedenle eğer üye ülkeler arasında girişimlere eşit koşullarda izin verilirse kaynakların dağılımı en iyi şekilde sağlanacak ve sonuç olarak da sosyal kalkınma gerçekleşecektir.¹⁰⁵

Avrupa Birliği'nde sosyal politika düzenlemelerine ihtiyaç olmadığını savunan görüşün bir diğer dayanağı üye ülkelerin ulusal düzeyde aldıkları sosyal politika tedbirleridir. Örneğin, hükümetlerin üretim faktörleri için cazip

¹⁰³ Tonguç ÇOBAN: "Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Sosyal Boyut", Çalışma Grubu Raporları (Der: Osman YILDIZ), Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003, 28.

¹⁰⁴ Mustafa AYKAÇ: "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek", Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri (Ed. Mustafa AYKAÇ ve Zeki PARLAK), Elif Yayınları, İstanbul, 2002, 519.

¹⁰⁵ Linda HANTRAIS: a.g.e., 1.

bir hukuki çerçeve hazırlamaları ile sermayeyi kendi ülkelerine çekmeleri daha iyi bir istihdam fırsatı yaratmanın yanı sıra çalışanlar için daha yüksek bir gelir imkânı da sunacaktır. Bu nedenle Avrupa Birliği düzeyinde geçerli olacak kuralların ulusal düzenlemelerin yerini almasına ihtiyaç yoktur. Bununla birlikte ikame edilebilirlik (subsidiarite ilkesi) ilkesi de yine ortak ve merkezi bir sosyal politikanın uygulanmasına karşı ileri sürülmektedir. Bu ilkeye göre, Avrupa Birliği'nin yetki alanına girmeyen konularda ve Avrupa Birliği düzeyinde karar almanın olumlu sonuçlar veremeyeceği koşullarda üye devletlerin ulusal hükümetleri tarafından karar alınması, ortak sosyal politika düzenlemelerine ihtiyaç hissettirmeyecektir.¹⁰⁶

Sonuç olarak, çoğunlukla neo-liberal piyasa ekonomisi savunucuları tarafından desteklenen bu karşıt görüş için Avrupa Birliği'nin temel hedefi ekonomik gelişmenin sağlanması yoluyla refaha ulaşmaktır. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin ortak bir sosyal politika geliştirmesine ve Birlik düzeyinde ortak politikalar düzenlemesine gerek yoktur. Çünkü sosyal politika asıl olarak ulus devletlerin düzenlemesi gereken bir alandır. Bununla birlikte Avrupa Birliği'nin ortak bir pazar oluşturmak amacıyla üretim faktörlerinin serbest dolaşımına yönelik düzenlemeler getirmesi de kaçınılmaz olarak üye ülkelerin sosyal politikalarının birbirlerine yaklaşmasına ve böylece uyumun gerçekleşmesine neden olacaktır.

1.3.2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Yanlısı Görüşler

Avrupa Birliği'nde ortak sosyal politika düzenlemelerinin gerekliliğine inanan bu görüşe göre, Avrupa Birliği sosyal bütünleşmesi en az ekonomik bütünleşme kadar önem taşımaktadır ve bu nedenle Birliğe üye ülkelerin sosyal koruma tedbirlerinin birbirlerine yakınlaştırılarak Birlik seviyesinde uygulanacak sosyal politika düzenlemelerine ihtiyaç vardır.

¹⁰⁶ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 521.

Avrupa Birliği düzeyinde sosyal politika tedbirlerine duyulan ihtiyaç çeşitli nedenlerle ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerden ilki haksız rekabet ve sosyal dampingdir. Avrupa emek piyasalarında başarısızlıkların yaşanması ve ulusal hükümetlerin sosyal politikanın değerini düşürmek suretiyle rekabetçi üstünlük kazanmaya çalıştığı durumlarda üye ülkeler arasında ortak bir sosyal politika oluşturmak bir çözüm gibi görölmektedir. Bununla birlikte, piyasada tüm üye ülkelerin aynı kurallara göre faaliyet göstermesi ve eşit kazanma şansına sahip olmaları, sosyal politika alanında daha cömert hükümler koymayı amaçlayan ulusal hükümetlerin rekabette zayıf düşmesine neden olabilir. Bunu engellemenin en etkili yolu ise tüm üye ülkelerde sosyal koruma düzeyinin yeknesak bir biçimde sağlanmasıdır. Ortak bir sosyal koruma düzeyinin sağlanması, siyasal ve sosyal açıdan olduğu kadar sürdürülebilir bir ekonomik bütünleşme için de gereklidir. Ancak, emek piyasaları düzenlemeleri ve sosyal politika uyumlaştırması, ekonomik ve parasal birliğin istikrarına katkıda bulunabilse de, bir ön şart değildir. Aynı zamanda, artan Avrupa Birliği ekonomik entegrasyonu, ortak düzenlemelere başvurmadan üye ülkelerin sosyal politikalarının yakınlaşmasını sağlayamaz.¹⁰⁷

Avrupa Birliği'nde sosyal politikaya duyulan ihtiyacın diğer bir nedeni ise, sosyal dışlanma sorunudur. Sosyal haklara önem veren bu görüşe göre, sosyal dışlanma tehlikesine karşı, Birlik düzeyinde alınacak sosyal politika tedbirleri toplumu bir arada tutacaktır. Bu amaçla alınacak olan sosyal önlemler, ekonomik amaçların arkasında bırakılmamalı ve ekonomik kaygılar sosyal hakların güçlenmesi yönündeki ilerlemeyi yavaşlatmamalıdır.¹⁰⁸

Avrupa Birliği'nde uygulanacak ortak sosyal politika faaliyetlerinin gerekliliği, üye ülkeler arasındaki emek piyasası kurumlarının ve ortak ücret belirleme sürecinin oluşumu için de kendini göstermiştir. Ortak ücret

¹⁰⁷ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 524-525.

¹⁰⁸ Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu: a.g.m., 5.

belirleme süreci ve düzenleyici prosedürlerin belirlediği tek bir emek piyasasının meydana getirilmesi sürecinin vazgeçilmez şartı, Avrupa seviyesinde bir sosyal politikanın benimsenmesi ve uygulanmasıdır. Bu konudaki teşebbüslerin başarısızlığı, aynı piyasa içinde yer alan üye ülkeler arasında rekabetin artmasıyla her üyenin “komşusunu fakir bırakan” bir rekabet üstünlüğünü ele geçirmek için kendi sosyal politikalarını büyük bir istekle uygulamalarına neden olacaktır. Bunun sonucu olarak da Ortak Pazar içindeki üye ülkelerin buna benzer davranışlarını ve emek piyasası çarpıklıklarını önlemek için “ikinci en iyi yol” olarak Avrupa Birliği seviyesinde düzenlemelere ihtiyaç duyulacaktır.¹⁰⁹

1.3.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE SOSYAL POLİTİKANIN TARİHİ GELİŞİMİ

1951 tarihli Paris Antlaşması ve 1957 tarihli Roma Antlaşması, Avrupa Topluluklarının yanı sıra Birlik düzeyinde bir sosyal politika anlayışının gelişmesine de temel oluşturmuştur. Bununla birlikte ekonomik gelişmeye paralel olarak zamanla sosyal politikaya kaynaklık eden konuların kapsamı da artarak genişlemiştir. Başlangıçta ekonomik bütünleşme fikrinin arkasında kalan ve Ortak Pazar’ın işleyişinin önündeki engelleri kaldırmak için (özellikle işçilerin serbest dolaşımı önündeki engellerin) alınan tedbirlerden ibaret olan sosyal politika uygulamaları zamanla Avrupa yurttaşlarının refahına ilişkin koruma tedbirleri olarak anlam kazanmış ve bu bağlamda kadın ve erkek arasında fırsat eşitliği, çocukların, yaşlıların ve sakatların korunması, yoksulluğa karşı alınan tedbirler, sosyal diyalog, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konulara yönelik düzenlemeler Avrupa Birliği sosyal politikasının konuları arasında yer almıştır.

Avrupa Birliği’nde sosyal politika önlemleri yakın bir tarihe kadar, yalnızca ekonomik entegrasyona “eşlik eden önlemler” gözüyle ele alınmış

¹⁰⁹ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 526.

ve sosyal politika, Ortak Pazar'ın gerçekleşmesi için “onsuz olmaz” bir koşul değil, onun bir sonucu olarak görülmüştür. Bu yönüyle Avrupa Birliği'nde sosyal politikaya ihtiyaç olmadığı yönündeki görüşlerin izlerini taşıyan dönemde kurucu antlaşmalarla da gerçek bir sosyal politika izlenmemiş ve bir Topluluk İş Hukuku oluşmasına olanak tanıyan yetkiler oldukça sınırlı kalmıştır. Topluluk kurumları ise, ortak sosyal politika alanında genel yetkilerle donatılmaktan çok ancak antlaşmaların kendilerine açık ya da örtük biçimde verdiği yetkileri kullanmaktadır. Diğer tüm alanlarda ise, subsidiarite ilkesi gereği ulusal hükümetlerin yetkili olması öngörülmüştür.¹¹⁰ Ancak ilerleyen zamanlarda sosyal dışlanma, haksız rekabet ve sosyal damping gibi sorunların ortaya çıkışıyla Avrupa Birliği'nde sosyal politika düzenlemelerine ihtiyaç duyulmuş ve bu düzenlemeler Topluluğun ikincil nitelikteki hukuki kaynakları ile gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelişimi Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan günümüze kadar genel olarak beş dönem altında incelenmektedir. 1957 Roma Antlaşması ile başlayan ilk dönem, temel kaynaklarda 1972 yılına kadar ele alınırken bu çalışmamızda Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelişimi konusunda bir dönüm noktasını teşkil eden ve 1974 yılında yayınlanan “İlk Sosyal Eylem Programı”na kadar ele alınacaktır.

1.3.3.1. 1957–1974 Dönemi

Neo-liberalizm ya da ihmal dönemi olarak da nitelendirilebilen¹¹¹ 1957–1974 arası dönemde Topluluğun sosyal politika faaliyetleri büyük ölçüde ekonomi politikalarının, diğer bir ifadeyle gümrük birliğinde malların

¹¹⁰ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 3.

¹¹¹ Tamara HERVEY: a.g.e., 13.

serbest dolaşımının gerçekleştirilmesinin gölgesinde kalmıştır.¹¹² Bu dönemde Avrupa Birliği sosyal politikasına Roma Antlaşması'nın sosyal içerikli hükümleri temel oluşturmuştur. Roma Antlaşması'nın sosyal içerikli hükümleri Avrupa Sosyal Fonu'nun düzenlenmesi de dahil olmak üzere 117. madde ile 128. maddeler arasında düzenlenmiştir.

Roma Antlaşması'nın temel amacı ekonomik birliğin kurulması olduğu için sosyal sorunlara ekonomik sorunlara nispeten daha az öncelik tanınmıştır. Antlaşmaya sosyal hükümlerin dahil edilmesinin en önemli nedeni ise, rekabet kurallarının sapmasından kaçınmak olmuştur. Özellikle Roma Antlaşması'nın imzalanması ile sonuçlanan görüşmeler sırasında Fransa'nın, ülkesinde yüksek sosyal ödemelerin devlete, işçilere ve işverenlere yükümlülükler getirmesi ve Anayasanın kadın ve erkeklere eşit haklar tanımasının kendisini rekabette zayıf duruma düşüreceğini ileri sürmesi, Antlaşmaya sosyal içerikli hükümlerin eklenmesini desteklemesine neden olmuştur. Buna karşılık Almanya ise Topluluk çapında sosyal düzenlemelere gerek olmadığı yönündeki görüşler dahilinde sosyal ödemelerin piyasa güçlerinin işleyişinin bir sonucu olduğunu ve Topluluk Hukukunun bu alanları düzenlemesine gerek olmadığını savunmuştur. Görüşmeler sonucu varılan uzlaşma ile Roma Antlaşması'na sosyal politika ile ilgili bir bölüm eklenirken uygulamaya ilişkin hükümlere yer verilmemiştir.¹¹³ Diğer bir deyişle gerek sosyal politikanın asıl olarak ulus devletlerin düzenleme ve uygulama alanına giren bir konu olması ve gerekse üye devletlerin tarih boyunca benimsedikleri geleneksel sosyal politika tedbirleri sonucu Roma Antlaşması, sosyal politika alanına ilişkin kapsamlı düzenlemelere yer vermezken sadece Ortak Pazar'ın işleyişi ile yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin birbirlerine yaklaştırılması sonucu üye ülkelerin sosyal sistemlerinin uyumlu hale geleceğini belirtmiştir (m.117).

¹¹² Münir EKONOMİ: "Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları", Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16-19 Mayıs 1997), Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997, 40.

¹¹³ Linda HANTRAIS: a.g.e., 2-3.

Roma Antlaşması'na sosyal hükümlerin dahil edilmesinin diğer bir nedeni de Topluluğun kuruluşundaki Ortak Pazar hedefinin gerçekleştirilmesi amacıyla işçilerin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasıdır.¹¹⁴ Topluluğa sosyal politika alanında açıkça yasal düzenleme yapma yetkisi sadece işçilerin serbest dolaşımını sağlamak ve için özellikle sosyal güvenlik alanında tanınmıştır. Buna göre; Konsey, Komisyonun önerisi üzerine sosyal güvenlik alanında işçilerin serbest dolaşımını sağlayacak önlemleri oybirliği ile alacaktır. Bu nedenle Topluluğun sosyal politikası uzun yıllar boyunca işçilerin serbest dolaşımı çerçevesinde ele alınmış ve düzenlenmiştir.¹¹⁵ Aynı zamanda Antlaşma'nın Topluluğun amaçlarını gerçekleştirmek için oybirliği kuralını öngörmesi, sosyal tedbirlerin alınması sürecini yavaşlatmış ve bu nedenle 1974 öncesi dönemde sosyal gelişmeler oldukça sınırlı kalmıştır.¹¹⁶

1957–1974 dönemi, temel olarak ekonomik kalkınma ve refah devletlerinin yükselişi olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde İşsizlik de görece olarak azdır. Bu nedenle sosyal politika tedbirleri ekonomik rekabetin yol açabileceği aksaklıkları ortadan kaldırmak için tamamlayıcı nitelikli olduğundan Roma Antlaşması'nda öngörülen istihdam, mesleki eğitim, işçi sağlığı gibi bazı sosyal politika araçları çok fazla gelişme göstermemiştir. Bu dönemde işçilerin serbest dolaşımı kısmen sağlanmış ve göçmen işçilerin asgari sosyal güvenlik hakları düzenlenmiştir. 1970'de ortaya atılan işçilerin ortak karar alma hakkı yaşama geçmezken mesleki eğitimde de 1970'li yılların ortalarına kadar somut ilerleme olmamıştır. Sosyal Fon, ise bu dönemde eğitim ve yeniden eğitim için kullanılmıştır.¹¹⁷

Bu ilk dönem içinde 1960'lı yıllar Topluluğun entegrasyon gündeminin değişmeye başladığı yıllardır. Özellikle 1968 yılında Topluluğun ortak pazar

¹¹⁴ Linda HANTRAIS: a.g.e., 3.

¹¹⁵ Yeşim M. ATAMER (Tekinalp/Tekinalp): Avrupa Birliği Hukuku, Beta Basım, İstanbul, 2000, 621.

¹¹⁶ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 13.

¹¹⁷ Tonguç ÇOBAN: a.g.m., 42.

hedefine ulaşması bir dönüm noktası sayılır. Bu süreçte bir taraftan yeni bir Pan-Avrupa ekonomik düzeni meydana getirme çabalarında başarıya ulaşılarak Roma Antlaşması'nın negatif entegrasyon amaçlarının birçoğu gerçekleştirilirken diğer taraftan da Ortak Pazar, üye ülkelerin genel iktisadi, sosyal ve siyasi sorunlarına ilgisi olmayan, uzak kalmış bir birlik görünümünü almıştır. Willy Brand gibi önemli siyasi liderlere göre, bu istenilmeyen bir durumdur. Bu durumu değiştirmek amacıyla Ortak Pazar'a insani bir yüz kazandırılması tartışmaları başlamış ve bu tartışmalar asıl olarak, ihtiyaç duyulan daha fazla pozitif entegrasyon programının yürürlüğe konmasını amaçlamıştır. Bu amacı gerçekleştirmenin en iyi yolu ise, Avrupa düzeyinde sosyal politika tedbirlerinin geliştirilmesi ile Birliğin siyasi ve sosyal temellerinin derinleştirilmesi ve sağlamlaştırılmasıdır.¹¹⁸ Bu amaçla 1971 yılında Topluluğun sosyal politika alanında bir "eylem programı" hazırlamasına yönelik bir yönerge çıkartılmasına karar verilmiştir. Bu yönerge temelinde, 1972'de Paris Zirvesi'nde Topluluk tarihinde ilk defa sosyal bakış açısına yer verilmiş ve bu zirvede ekonomik birliği sosyal birliğe dönüştürme kararı alınarak sosyal politikaya ekonomik bütünleşmeden bağımsız bir önem verilmiştir.¹¹⁹ Zirvede, ekonomik gelişmenin başlı başına amaç olarak değerlendirilmemesi, yaşam koşullarında var olan farklılıkların azaltılması için bir araç olarak görülmesi gerektiği üzerinde durularak ekonomik kalkınmanın yalnızca yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak değil aynı zamanda yaşam niteliğinin iyileşmesi olarak da somutlaşmak zorunda olduğu belirtilmiştir.¹²⁰ Paris Zirvesi'nde alınan kararlar, 1974 yılında ayrıntılı bir eylem programının hazırlanmasına öncülük etmesi bakımından önem taşımaktadır.

¹¹⁸ Paul TEAGUE: Economic Citizenship in the European Union: Employment Relations in the new Europe, Routledge, London and New York, 140.

¹¹⁹ Altan HEPER: Avrupa İş Hukuku ve Türkiye, Beta Basım, (İstanbul, 1997), 48.

¹²⁰ P. HILLERY: "Topluluğun Sosyal Politikası" (Çev: Zafer ÜSKÜL), Avrupa Ekonomik Topluluğu Üzerine Çeviriler IV, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:140/86, Eskişehir, 1975, 37.

1.3.3.2. 1974–1980 Dönemi

1972 Paris Zirvesi'nde temelleri atılan ve 21 Temmuz 1974 tarihinde kabul edilen “Sosyal Eylem Programı”, Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişiminde bir dönüm noktası oluşturarak sosyal politikanın kökleşmesine neden olmuştur.

Sosyal Eylem Programı, üç temel prensip üzerine kurularak Topluluğun gelecekteki sosyal alandaki faaliyetlerine rehber olmuştur. Bu üç temel prensip aşağıdaki gibidir:

- Tam ve daha iyi istihdam
- Yaşama ve çalışma koşullarının geliştirilmesi
- Topluluğun ekonomik ve sosyal kararlarına daha büyük katılım

Sosyal Eylem Programı'na göre, tam ve daha iyi bir istihdam için üye devletlerin sosyal politikaları ve ulusal istihdam hizmetleri arasında işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Göçmen işçilerin istihdamı konusunda bir eylem programı oluşturulmalı, kadın ve erkekler için de eşit istihdam koşulları sağlanmalıdır. Aynı zamanda ortak bir mesleki eğitim politikası yürürlüğe konularak bir “Avrupa Mesleki Eğitim Merkezi” kurulmalıdır. Yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi için üye devletlerin sosyal koruma politikaları arasında ve yoksullukla mücadelede kaynakların kullanımı konusunda işbirliği gerçekleştirilmeli, işyerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması için görevlerin organizasyonu geliştirilmelidir. Bununla birlikte Topluluk girişimlerinde işçiler ve temsilcileri arasındaki görüşmeler geliştirilmeli ve Topluluğun sosyal ve ekonomik kararlarında işçiler ile yönetim arasındaki ilişkiler korunmalıdır.¹²¹

¹²¹ Chris BREWSTER ve Paul TEAGUE: European Community Social Policy: It's Impact on the UK, Institute of Personal Management, London, 1989, 66.

1974 tarihli Sosyal Eylem Programı her ne kadar Topluluk sosyal politikasına bir canlılık getirirse de 1973 yılında yaşanan petrol krizinin uzun dönemde ekonomik resesyona dönüşmesi enflasyon ve işsizlik artışını da beraberinde getirmişti. Bu nedenle 1970'li yıllar emek piyasası dinamikleri ile kurumları arasındaki ilişkileri desteklemek amacıyla Topluluk, sosyal politika alanında güçlü bir aktör olarak kabul edilmiş ve sosyal içerikli düzenlemeler şekillenmiştir¹²². Bu dönemde daha çok toplu işten çıkarmalar¹²³, işletmenin veya işyerinin devri halinde işçi haklarının korunması¹²⁴, işletmenin feshi halinde işçilerin korunması¹²⁵, kadın ve erkek işçilere ücret eşitliğinin sağlanması¹²⁶ ile işyerinde sağlık ve güvenliğin korunmasına ilişkin çok sayıda yönetmelik çıkartılmıştır. 1975 yılında Avrupa Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Merkezi (CEDEFOP) ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) kurularak sosyal politika alanında gelişmeler sağlanmıştır. Ancak, Birlik düzeyinde kararların alınmasında geçerli olan oybirliği ilkesi nedeniyle Komisyon önerilerinin bir bölümünün bloke edilmesi Paris Zirvesi'nde benimsenen sosyal hedeflere ulaşılmasını engellemiştir¹²⁷.

1.3.3.3. 1980–1986 Dönemi

1980–1986 arası dönem Topluluk sosyal politikasında “esneklik” ve “kuralsızlaştırma” ilkelerinin geçerli olduğu dönemdir. Bu dönemde tüm dünyada olduğu gibi Avrupa'da da yaşanan ekonomik durgunluk, petrol fiyat şoku, yapısal işsizlik Topluluk sosyal politikasını derinden etkilemiştir¹²⁸. Bu durum Topluluk sosyal politikasına Thatcherist politikalar olarak da ifade

¹²² Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 482-483.

¹²³ 75/129/EEC (OJ 1975 L 48/29) sayılı Toplu İşten Çıkarmalara İlişkin Üye Devletlerin Mevzuatlarının Yakınlaşması Konusunda Konsey Yönergesi

¹²⁴ 77/187/EEC (OJ 1977 L 61/26) sayılı İşletmelerin, İşyerlerinin ya da Bir Bölümünün Devri Durumunda, İşçi Haklarının Korunmasına İlişkin Üye Devletlerin Mevzuatlarının Yakınlaşması Konusunda Konsey Yönergesi

¹²⁵ 80/987/EEC (OJ 1980 L 283/83) sayılı İşverenin Aczi Durumunda Ücretli İşçilerin Korunmasına İlişkin Üye Devletler Mevzuatlarının Yakınlaşması Konsey Yönergesi

¹²⁶ 75/117/EEC (OJ 1975 L 45/19) sayılı Kadın ve Erkek İşçiler Arasında Ücret Eşitliği İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Üye Devletlerin Mevzuatlarının Yakınlaştırılması Konsey Yönergesi

¹²⁷ Tonguç ÇOBAN: a.g.m., 43.

¹²⁸ Tonguç ÇOBAN: a.g.m., 43-44.

edilebilen ve işverene ağır yükümlülükler getiren düzenlemelerden çok çalışma hayatına neo-liberal politikaların hakim olduğu yeni bir anlayış getirmiştir¹²⁹. Bu nedenle Topluluk kurumları sosyal politika alanında zorlayıcı hükümler getirmekten kaçınmış ve kuralsızlaştırma dönemi başlamıştır. İşverenlere ise ağır yükümlülükler getirmek yerine esnek bir hareket alanı sağlanmıştır.

1980–1986 arası dönemde “Karmaşık Yapıdaki İşletmelerde İşçilere Danışma ve işçilerin Bilgilendirilmesi Konusundaki Yönerge Önerisi”, “İstek Üzerine Kısmi Çalışmanın Düzenlenmesi Konusunda Yönerge Önerisi” ve “Kısmi Çalışma ve Belirli Süreli Çalışma Sözleşmelerinin Düzenlenmesine İlişkin Yönerge Önerisi” üzerine çalışmalar sonuçsuz kalırken¹³⁰ daha çok işçi sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 1980 yılında sağlık ve güvenlikle ilgili (zararlı maddeler) Çerçeve Yönerge kabul edilirken 1982–1986 yılları arasında bir dizi yönerge (kurşun, asbest, gürültü, v.b.) daha çıkartılmıştır¹³¹. Bu dönemde Komisyon, mesleki eğitim ve kadınlar için çeşitli eylem programlarını sürdürmüştür. Eğitim alanında ise, ERASMUS programı üye ülkeler arasında öğretmen ve öğrencilerin değişimini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.¹³²

1985 yılına gelindiğinde ise, Komisyon Başkanı Jacques Delors, Avrupa’nın sosyal boyutu üzerinde durarak “Avrupa Sosyal Alanı” (ASA) fikrini ileri sürmüştür. Bu yaklaşımla, işverenler ve sendikalar arasında sosyal diyalogun başlatılması ve böylece sosyal politika ile ilgili konularda varılacak anlaşmaların Avrupa Birliği sosyal mevzuatının temelini teşkil etmesi ve sosyal standartlarda uyumlaştırmanın gerçekleştirilmesi ile sosyal dampingin önlenmesi hedeflenmiştir.¹³³ Bu görüşler doğrultusunda 1985 yılında Val

¹²⁹ Tamara HERVEY: a.g.e., 19.

¹³⁰ Altan HEPER: a.g.e., 49.

¹³¹ Tonguç ÇOBAN: a.g.m., 44.

¹³² Tamara HERVEY: a.g.e., 20.

¹³³ DPT: a.g.m., 171.

Duchesse'de sosyo-ekonomik konuları görüşmek üzere, sosyal partnerlerin katılımını sağlayacak bir zirve düzenlenmiştir. ETUC, UNICE ve CEEP gibi sosyal tarafların da katıldığı zirvede yönetim ve işçi temsilcileri arasında sosyal diyalogun teşvik edilmesi kabul edilmiştir.¹³⁴

1.3.3.4. 1986–1993 Dönemi

17 Şubat 1986 yılında imzalanan ve 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS), Topluluk sosyal politikasının gelişmesinde diğer bir dönüm noktası sayılır. TAS, Roma Antlaşması'na eklediği 118A ve 118B maddeleri¹³⁵ ile sosyal politika alanına önemli yenilikler getirmiş ve sosyal politikanın gelişmesine büyük katkı sağlamıştır.

TAS'ın getirmiş olduğu yenilikler temel olarak işçi sağlığı ve iş güvenliği ile sosyal diyalogun geliştirilmesi olmak üzere iki konu etrafında şekillenmiştir. TAS, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda nitelikli çoğunluk yöntemiyle yönergeler çıkarılmasına olanak verirken Konseyin yetkilerini genişletmiş ve üye devletlerin bu konuda var olan koşullarının ilerleme içinde uyumlaştırılmasını hedef almıştır. Gerçekten de Konseye tanınan nitelikli

¹³⁴ Linda HANTRAIS: a.g.e., 2-3.

¹³⁵ Madde 118A:

“1- Üye devletler, işçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için, özellikle çalışma ortamını daha iyiye götürülmesini sağlarlar ve bu alanda var olan koşulları ve gelişmeyi uyumlu kılmak amacına yönelirler.

2- 1. Paragrafta öngörülen amacın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosuyla işbirliği halinde ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra nitelikli çoğunlukla, üye devletlerin herbirinde varolan teknik düzenleme ve koşulları hesaba katarak asgari kuralları yönergeler yoluyla kararlaştırır.

Bu direktifler küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin kurulmasına ve gelişmesine ters düşecek idari, mali ve hukuki engelleri zorla kabul ettirmekten kaçınırlar.

3- İşbu maddeye göre kabul edilen hükümler, herbir üye devlet tarafından işbu Antlaşmayla bağdaşmak kaydıyla, çalışma koşulları bakımından daha güçlü koruma önlemlerinin alınmasına ya da var olanların korunmasına engel olamazlar.”

Madde 118B:

“İşçi ve işverenler arasındaki sözleşme ilişkilerinde taraflar, tıkanıklığın giderilmesinde diyalogun yararlı olacağı görüşündeyse, Komisyon bu diyalogu Avrupa düzeyinde geliştirmek için çaba harcar.”

çoğunlukla asgari yönergeler çıkarma olanağı, daha önce geçerli olan ve Topluluk düzeyinde sosyal tedbirlerin alınmasına büyük kısıtlama getiren oybirliği ilkesine karşı bir ilerleme olarak kabul edilmektedir. Ancak temel Roma Antlaşması yaklaşımını değiştirmeyen TAS, global ve genel bir sosyal politika yolunu açmamıştır. Oybirliği, bu alanda kural olmayı sürdürmüştür. Bununla birlikte Thatcher'ın madde 118A için nitelikli çoğunluğa karşı çıkması nedeniyle, küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik baskılar getirilmemesi öngörülmüştür. Ancak, üye devletlerde çok değişik tanımları olan küçük ve orta ölçekli işletmelerin tanımlanması düşünülmemiştir.¹³⁶ TAS, sosyal diyalogun geliştirilmesi için de en önemli rolü Komisyona vererek, Komisyonun çabalarıyla sosyal diyalogun geliştirilmesini teşvik etmiştir.

1988 yılında gerçekleştirilen Hannover Zirvesi'nde Ortak Pazar'ın sosyal boyutu tekrar gündeme gelmiş ve Komisyonun sosyal politika alanında öneriler getirmesi öngörülmüştür. Bunun üzerine Komisyon, Eylül 1988'de "İç Pazarın Sosyal Boyutu" adını taşıyan çalışmayı hazırlamıştır. Kasım 1988'de ise Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Komite'den (ESK) "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı'nın (Sosyal Şart) unsurlarını belirlemesini istemiştir. ESK, çalışmasını Mayıs 1989'da Komisyon'a sunmuş, Komisyon'da çalışmayı Sosyal İşler Komitesi'ne iletmiştir.¹³⁷ Önsözünde belirtildiği üzere Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartı'ndan etkilenen Sosyal Şart¹³⁸, 8-9 Aralık 1989 tarihlerinde toplanan Strasbourg Zirvesi'nde 11 üye ülke tarafından onaylanarak kabul edilmiştir. İngiltere tarafından onaylanmayan Sosyal Şartın düzenlediği konular başlıklar halinde aşağıdaki gibidir:

- Serbest Dolaşım

¹³⁶ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 24-25.

¹³⁷ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 486-487.

¹³⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: İnsan Hakları İhlallerinin Yargısal Denetimi: Türkiye ve Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği İlişkilerini İçeren Sosyal Alanda Temel Metinler, Ankara, 1996, 166.

- İstihdam ve Ücret
- Yaşam ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi
- Sosyal Koruma
- Dernek Kurma ve Toplu Müzakere Özgürlüğü
- Mesleki Eğitim
- Erkekler ve Kadınlar Arasında İşlem Eşitliği
- İşçilerin Bilgilendirilmesi, Danışmanlığı ve Katılımı
- İş Çevresinde sağlık ve Güvenliğin Korunması
- Çocukların ve Gençlerin Korunması
- Yaşlı Kimseler
- Sakat Kimseler

İngiltere'nin Topluluk Sosyal Şartı'nı onaylamaması nedeniyle Konsey söz konusu belgeyi üye devletler açısından doğrudan bağlayıcı gücü bulunmayan bir “siyasal bildirge” olarak değerlendirmiştir.¹³⁹

Sosyal Şartın uygulamaya geçirilmesi amacıyla Kasım 1989'da bir Eylem Programı kabul edilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Topluluk Sosyal Şartı'nın uygulamaya koyulmasına yönelik önlem ve faaliyetleri içeren Eylem Programı, Şart kapsamında ele alınan temel hakları detaylı olarak değerlendirmekte ve uygulamaya dönük çerçeveyi çizmektedir¹⁴⁰.

1986–1993 arası dönemde işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında çok sayıda yönerge çıkarılmıştır. Bu alanda kabul edilen en önemli yönerge, 12 Haziran 1989 tarihli ve 89/391 sayılı “Çalışan İşçilerin Güvenlik ve Sağlığının

¹³⁹ Hakkı KIZILOĞLU: “Avrupa Birliği’ni Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası”, TİSK İşveren Dergisi, Mart, 2000.
<http://www.tisk.org.tr/isveren/sayfa.asp?> (15.10.2004).

¹⁴⁰ Şebnem KARAUÇAK OĞUZ: Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları Yayın No:111, İstanbul, 1992, 9.

İyileştirilmesini Geliştirmeye Yönelik Önlemlerin Uygulanmasına Dair Konsey Yönergesi”dir.¹⁴¹

1.3.3.5. 1993 Sonrası Dönem

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993’de yürürlüğe giren ve kurucu Roma Antlaşması’nda değişikliğe yol açan Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması), Topluluk sosyal politikasının gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır. Maastricht Antlaşması, İngiltere’nin isteği doğrultusunda Roma Antlaşması’nın sosyal politikaya ilişkin 117–128. maddelerinde herhangi bir değişikliğe yol açmazken İngiltere dışındaki diğer Birlik üyeleri Topluluk Sosyal Şartı’nda öngörülen yaklaşımlar doğrultusunda Maastricht Antlaşması’na Sosyal Politika Protokolü’nü eklemişlerdir. Bu protokol ile sosyal politikaya ilişkin anlaşmanın İngiltere için geçerli olmayacağını kabul etmişlerdir. Bu protokole dayanarak daha sonra 11 üye ülke Sosyal Politika Antlaşması’nı imzalamışlardır.¹⁴² Böylece Avrupa Birliği sosyal politikasında ikili bir yapı ortaya çıkmış, bir yanda 12 üye ülkenin Roma Antlaşması’ndan kaynaklanan “geleneksel” Topluluk yetki ve görevleri, diğer yanda ise, 11 üye ülkenin yarattığı “Sosyal Politika Konusunda Antlaşma” temelinde Roma Antlaşması’ndan daha ileri Topluluk yetki ve görevleri söz konusu olmuştur.¹⁴³

Sosyal Politika Konusundaki Antlaşma, temel olarak sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve nitelikli çoğunlukla alınan kararların kapsamının genişletilmesini hedeflemiştir. Sosyal Politika Antlaşması genel olarak, çalışanlar ve yönetimin Avrupa düzeyinde toplu sözleşmelere katılımı esasına dayanır. Bununla birlikte işte sağlık ve güvenlik, çalışma koşulları, işçilerin danışma ve bilgilendirme hakları, kadın ve erkek arasında eşitlik,

¹⁴¹ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 26.

¹⁴² Aziz ÇELİK: a.g.m., 9-10.

¹⁴³ Altan HEPER: a.g.e., 51-52.

istihdam dışı kalanların entegrasyonu konularında nitelikli çoğunluk ile kararların alınmasını da öngörmektedir (m. 2.). Ancak, çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma, işçilerin sözleşmenin feshi durumunda korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının kolektif düzeyde korunması ile yabancı ülke vatandaşlarının istihdam koşulları gibi konularda 11 üye ülke arasında oy birliği ilkesi devam edecektir.¹⁴⁴ Bunun yanında örgütlenme hakkı, grev ve lokavt ile ücretler gibi konular da Avrupa Birliği'nin yetki alanı dışında tutularak¹⁴⁵ bu konularda düzenleme yapma yetkisi üye ülkelerin kendilerine bırakılmıştır.

Avrupa Birliği sosyal politikasının oluşturulması ve uygulanması konusunda subsidiarite ilkesine önemli bir yer veren¹⁴⁶ Sosyal Politika Antlaşması, işverenlerin ve sendikaların Avrupa düzeyinde önemlerini arttırmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa Konseyi'ne sosyal politika alanında yasa taslakları sunmadan önce sosyal tarafların görüşünü alacaktır.¹⁴⁷ Bundan hareketle Maastricht Antlaşması'ndan en kazançlı çıkan tarafların Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği (UNICE), Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC), Avrupa Kamu Teşebbüsleri (CEEP) olduğu belirtilmektedir.¹⁴⁸

1993 yılında Komisyon istişari bir belge yayınlayarak Avrupa sosyal politikasının kesin bir şekilde Birliğin gündeminde olduğunu belirtmiştir. 17 Kasım 1993 tarihli “Yeşil Kitap”, Birliğin sosyal politikasının geniş kapsamlı olarak ele alınmasını sağlamıştır. Yeşil Kitap, üye devletler ve sosyal ortaklar tarafından emek piyasası, sosyal koruma ve dışlanma, eğitimde eşit fırsatlar gibi konularda kabul edilebilir amaçlar ile Birliğin yetki alanına giren konuların

¹⁴⁴ Linda HANTRAIS: a.g.e., 12.

¹⁴⁵ Aziz ÇELİK: “Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu”, http://www.ceterisparibus.net/ab/ab_makaleler.htm (15.10.2004), 10.

¹⁴⁶ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 488.

¹⁴⁷ Devrim ULUCAN: “Maastricht Antlaşmasından Sonra Birliğin Sosyal Politikası ve Geleceği”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997), Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997, 50.

¹⁴⁸ Aziz ÇELİK: a.g.m., 11.

açık bir göstergesini sunmaktadır. Ekonomik rekabetin temelini oluşturmak için yüksek standartlarda sosyal korumaya ihtiyaç olduğunu belirten Yeşil Kitap, gelecek için bir reçete sunmaktan çok var olan durumu değerlendirme (stocktaking) niyeti taşımaktadır. 27 Temmuz 1994 yılında yayınlanan “A Way Forward for the Union” başlıklı Beyaz Kitap ise, on yıl boyunca devam edecek olan sosyal politika hedeflerinin ve talimatlarının geniş kapsamlı bir ifadesini sunarak Avrupa Birliği’nin sosyal politika görünümü tespit etmeye devam etmiştir.¹⁴⁹ Bu dönemde işsizliğin siyasi gündemin ilk sırasına alınmasıyla birlikte ilk defa Beyaz Kitapta AB rekabet gücü ile sosyal dayanışma arasında yeni bir dengenin kurulması gündeme gelmiştir. Beyaz Kitap, AB sosyal politikasının geleceği için 4 temel prensip belirlemiştir¹⁵⁰:

- Ekonomik ve sosyal entegrasyon için bir anahtar olarak istihdam: Zenginlik yaratma potansiyeli ve istihdam artışı, toplumun bünyesini korumak için AB’nin gücünü arttıran bir faktör olarak kabul edilmiştir.
- Rekabet gücü ve sosyal gelişme aynı paranın iki yüzüdür: Sosyal gelişme ve ekonomik gönenç karşılıklı olarak birbirine bağlıdır.
- Çeşitliliği dikkate alan “yakınlaşma”: Sosyal politikaların bütünüyle tüm Avrupa’da uyumlaştırılması bir hedef değildir; fakat ortak ve karşılıklı faydalı amaçların yakınlaştırılması, AB’nin temel amaçlarının uyumlaştırılması bir dereceye kadar sağlanmalıdır.
- Ortak asgari standartların geçerli olduğu bir seviye: Bu seviye, fakir üye devletleri ağır hükümlerle sorumlu tutmak olmadığı gibi zengin üye devletleri yüksek standartları da uygulamaktan vazgeçirmek de değildir.

İstihdam ile rekabet gücünü temel alarak sağlanacak ekonomik refahın sosyal politikanın gelişmesi için gerekli gören Beyaz Kitap, üye devletlerin

¹⁴⁹ Linda HANTRAIS: a.g.e., 15.

¹⁵⁰ Mustafa AYKAÇ: a.g.m., 492.

birbirinden farklı sosyal politika uygulamalarına asgari standartlar getirilerek yakınlaştırılmasını ileri sürmüştür. Böylelikle Roma Antlaşması'nın öngörmüş olduğu uyumlaştırma kavramı yerine yakınlaştırma kavramını getirmiştir. Böylece bütün üye ülkelere aynı standartlarda sosyal politika tedbirleri getirmek yerine asgari koruma standartları getirilerek üye ülkelere bir anlamda serbestlik tanınmış ve farklı uygulamalara izin verilmiştir.

1990'lı yıllarda artan işsizlik sorununun Avrupa Birliği gündemine taşınması, Birliğin sosyal politikasında istihdamda verilen önemi arttırmıştır. 9–10 Aralık 1994 tarihlerinde gerçekleştirilen Essen Zirvesi ile 26–27 Haziran 1995 tarihlerinde Cannes ve 15–16 Aralık 1995'te Madrid Zirveleri işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması konularına değinerek Birliğin sosyal politikasını destelerken bu anlamda en büyük katkısı Haziran 1997'de imzalanan ve Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması sağlamıştır.

Amsterdam Antlaşması, Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Amsterdam'da Devlet ve Hükümet Başkanları, Topluluk Antlaşması'na istihdam konusunda ayrı bir bölüm eklemişler ve ilk defa istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğunu ilan etmişlerdir.¹⁵¹ Amsterdam Antlaşması'nın 2. maddesine göre; Topluluk, üye devletler arasında işbirliğini teşvik ederek destekler ve gerektiğinde yüksek bir istihdam düzeyinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunur. Topluluk bu görevini yerine getirirken üye devletlerin bu konudaki yetkilerine saygı gösterir. Yüksek bir istihdam düzeyine ulaşma amacı, Topluluk politik ve eylemlerinin tanımlanmasında ve uygulanmasında göz önüne alınacaktır (yeni 127. m.).¹⁵²

¹⁵¹ “Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politika”,
<http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rtf>. (06.11.2004)

¹⁵² Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 45-46.

Amsterdam Antlaşması aynı zamanda Maastricht Antlaşması'na eklenen Sosyal Politika Antlaşması ve Sosyal Politika Protokolü'nü Topluluk Kurucu Antlaşması'na dahil etmiş ve bu Protokolü onaylamayan İngiltere'nin AB sosyal politikasına katılmasını sağlamıştır.

Sosyal Politika Protokolü, Amsterdam Antlaşması'nın 136–145. maddeleriyle Topluluk Antlaşması'na dahil olmuştur. Sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve üye devletlerin ortak sorumluluğu olduğunu teyit eden Antlaşma'nın 136. maddesine göre (eski m. 117) sosyal politikanın amaçları; istihdamın teşviki, yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, işçi ve işveren arasında sosyal diyalog, sürekli ve yüksek istihdam ile dışlanmayla mücadele etmek için insan kaynaklarının geliştirilmesidir. Amsterdam Antlaşması'nın 2. maddesiyle değiştirilen Topluluk Antlaşması'nın yeni 137. maddesi (eski 118. m) ise, nitelikli çoğunlukla karar alınacak alanları belirtmiştir. Buna göre Konsey, işçilerin sağlık ve güvenliği, çalışma şartları, emek piyasasından dışlanan kişilerin entegrasyonu, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışılması ile emek piyasası fırsatları ve işteki tutumlar bağlamında kadın ve erkek arasında eşitlik konularında nitelikli çoğunlukla yönergeler çıkarabilecektir. Bununla birlikte; sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunması, iş sözleşmelerin feshi halinde işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve toplu halde savunulması, Toplulukta ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam şartları ile istihdamın teşviki ve iş yaratılması için mali katkılar gibi konularda oybirliği ilkesi geçerli olmaya devam edecektir.¹⁵³

Mart 2000'de Lizbon'da yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi, “ekonomik büyümeyi, daha fazla ve daha iyi işlerle daha büyük sosyal kaynaşma ile sürdürebilme yeteneğine sahip dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgiye dayalı ekonomisi” olabilmesi için yeni hedefler belirlemiştir. Birliğin bu

¹⁵³ Numan ÖZCAN: “Avrupa Birliği Sosyal Politikası”, Çalışma Grubu Raporları (Der: Osman YILDIZ), Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003, 16–18.

hedeflere ulaşması için Avrupa sosyal modelinin modernizasyonunu sağlayacak, insanlara yatırım yapacak ve sosyal dışlanmayla mücadele edecek bir stratejiye ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bu amaçla Komisyon, 2000–2005 yılları arasında geçerli olacak 5 yıllık bir eylem programı hazırlamıştır. Sosyal Politika Gündemi olarak bilinen Program özellikle ekonomik, sosyal ve istihdam politikalarının pozitif ve dinamik etkileşimini sağlamayı amaç edinmiştir.¹⁵⁴

Şubat 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması ise, genel olarak sosyal politika ve sosyal diyalog alanında var olan durumu koruyup sürdürme yaklaşımını benimsemiştir. Nitelikli çoğunlukla karar alınabilecek alanları belli ölçülerde genişleten Nice Antlaşması, Topluluğun üye devletlerin eylemlerini destekleyebileceği ve tamamlayacağı sosyal politika alanlarını da genişletmiştir. Antlaşma, kimi koşullarda kararların alınmasında oybirliğinden nitelikli çoğunluğa dönülebilmesine olanak tanımıştır. Bu koşullar, Konsey kararının, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosuna danışıldıktan sonra, oybirliğiyle verilmesidir. Bununla birlikte Antlaşma ile sosyal güvenlik konusunda nitelikli çoğunluğa geçiş imkânı verilmezken yapısal fonlar ile uyum fonu konusunda nitelikli çoğunluğa geçiş 2007 yılına ertelenmiştir.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Numan ÖZCAN: a.g.m., 19.

¹⁵⁵ Mesut GÜLMEZ: a.g.e., 49.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASINDA 1974 ÖNCESİ SAĞLANAN GELİŞMELER

2.1. 1974 ÖNCESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ HUKUKİ TEMELLERİ

Uluslarüstü bir kuruluş olarak kurulan Avrupa Toplulukları (AKÇT, AAET, AET), üye devletlerinin kendisine devretmiş olduğu egemenlik hakları ile devletlerin üzerinde ve olarak bağımsız kendi hukuk düzenini yaratmıştır. Böylece Topluluk Hukuku, doğrudan uygulanabilir niteliğiyle devletin bağlayıcı gücüne benzer bir özelliklerle kurumlaşmış bir yaptırım gücüne sahip olmuştur.¹ Avrupa Toplulukları Hukuku, birincil ve ikincil nitelikteki kaynaklarıyla sosyal politikaya ilişkin düzenlemelere yer vererek Topluluk sosyal politikasının gelişimine büyük katkı sağlamıştır.

1974 öncesi dönem Avrupa Birliği'nin sosyal politikasına ilişkin hukuki düzenlemelerine başta Roma Antlaşması olmak üzere Topluluk Kurucu Antlaşmaları temel kaynak oluştururken Topluluk organları tarafından düzenlenen tüzükler, direktifler (yönergeler), kararlar ve tavsiyeler de Topluluk sosyal politikasının gelişmesine katkıda bulunmuştur.

1974 öncesi dönem genel olarak, Avrupa Birliği'nde ekonomik bütünleşmenin başlıca hedef olduğu ve sosyal politikanın bir kenarda tutularak ekonomik bütünleşme sonunda kendiliğinden entegrasyonu gerçekleşeceğine inanılan neo-liberal görüşlerin egemen olduğu bir

¹ Altan HEPER: Avrupa İş Hukuku ve Türkiye, Beta Basım, İstanbul, 1997, 56.

dönemdir.² Bu nedenle 1974 öncesinde Avrupa Birliği sosyal politikasına ait hukuki düzenlemeler, ortak pazarı oluşturma hedefini destekleyen düzenlemeler olarak oldukça sınırlı bir alanda kalmıştır.

2.1.1. BİRİNCİL (ASLİ) KAYNAKLAR

Avrupa Topluluk Hukuku'nun birincil nitelikteki kaynakları, Topluluk Kurucu Antlaşmaları ve ekleri, kurucu antlaşmaları değiştiren antlaşmalar ile Topluluklara katılım antlaşmaları, genel hukuk kuralları ve yazılı olmayan teamüli hukuktur. Asli hukuk kuralları aynı zamanda Avrupa Birliği'nin Anayasası olarak kabul edilmektedir.³ 1974 öncesi dönemde ise 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu Kuran Antlaşma ile 1957 tarihli Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)'nu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu Kuran Antlaşmalar Topluluğun asli kaynakları olarak ele alınmaktadır.

2.1.1.1. AKÇT Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika

18 Nisan 1951 yılında Paris'te imzalanan ve 25 Eylül 1952 yılında yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın, 2. maddesine göre Topluluğun görevleri, üye devletlerin genel ekonomik durumları ile uyum içinde ortak bir pazarın (kömür ve çelik ortak pazarı) kurulması ile üye devletlerde, ekonomik genişlemeye, istihdam ve yaşam standardının yükseltilmesine katkıda bulunmak yanında istihdamın sürekliliğini koruyarak ve üye devletlerin ekonomilerinde önemli ve sürekli bozulmalara yol açmadan üretimin mümkün olan en yüksek verimlilik seviyesinde en rasyonel dağılımını sağlayacak şartları aşamalı olarak

² Aziz ÇELİK: "Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu", http://www.ceterisparibus.net/ab/ab_makaleler.htm (15.10.2004), 4.

³ Altan HEPER: a.g.e., 57.

gerçekleştirmektedir. Anlaşma, aynı zamanda Topluluğun sorumluluk alanına giren sanayi dallarında çalışan işçilerin eşit şekilde ilerlemelerine imkân vererek, yaşama ve çalışma şartlarının yükseltilmesini de teşvik etmektedir (m. 3/e).

Gerçekten de AKÇT Antlaşması, üye ülkelerin kömür ve çelik cevheri, demir madenleri ve çelik iş kolunda çalışan işçilerin hakları konusuna büyük önem vermiş⁴ bu anlamda işçilerin yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi sosyal politika alanında temel amaç olmuştur. Bunun yanında istihdamın sürekliliğinin sağlanması ise, Topluluğun ortak pazar hedefine bağlı olarak gerçekleşecektir.

AKÇT Antlaşması'nın 46. maddesi, işçilerin ve bunların birliklerinin kendilerini etkileyen sorunlara ilişkin her türlü öneri ve görüşü Yüksek Otorite'ye sunma imkânı verirken piyasanın gelişmesi veya teknik değişiklikler nedeniyle istihdam dışı kalmış işgücünün yeniden istihdam edilmesine de olanak tanımaktadır. 46. maddeyle aynı zamanda Yüksek Otorite'ye, yetki alanına giren sanayilerdeki işgücünün hayat ve çalışma şartlarını iyileştirme olanaklarının değerlendirilmesi için gerekli bilgileri toplama görevi verilmiştir.

AKÇT Antlaşması'nın 55. maddesi, Yüksek Otorite'ye kömür ve çelik üretimi ve kullanımındaki artış ile bu sanayi dallarında iş güvenliğine ilişkin olarak teknik ve ekonomik araştırmaları teşvik etme görevini de verirken yeni teknik yöntemlerin veya yeni araç gereçlerin kullanımına geçilmesi ile kömür ve çelik sanayinde işsiz kalan işgücünün başka işlere yönlendirilmesi ise 56. maddede düzenlenmiştir. Bunların dışında Antlaşma, Yüksek Otorite'ye iş yaratıcı programları desteklemek, geçici bir süre için işçilere karşılıksız maddi yardımda bulunmak, kömür ve çelik iş kollarından ayrılmak zorunda kalan

⁴ Melek EĞİLMEZ: Avrupa Topluluğu'nun Sosyal Politikası, AT Basın ve Enformasyon Bürosu, Ankara, 1978, 14.

işçilere yeni bir mesleki eğitim için parasal yardım yapmak gibi görevler de vermiştir.⁵ Yüksek Otorite'ye verilen bu görev AKÇT Antlaşması'nın sosyal alanda yenilik içeren kendine özgü yönü olarak kabul edilmektedir. Bu Antlaşma çerçevesinde 1954–1965 yılları arasında, genelde maden işçileri olmak üzere toplam 188 000 işçi parasal ödemeler şeklindeki yardımlarla yeniden iş ve mesleğe uyarlanmıştır. İş değiştirmek zorunda kalan işçilere, yeni bir meslek öğrenmesi sırasında “bekleme yardımı”; kimi işçilere ise, daha düşük ücretli ve geçici bir işi kabul etmesi için “fark yardımı” adı altında parasal ödemeler yapılmıştır. Bazı işçilere de bir başka bölgeye yerleşmesi için “yeniden yerleşme yardımı” yapılmıştır.⁶ Özellikle yeniden yerleşme yardımı, kömür ve çelik sanayinde çalışan işçiler için konut programları hazırlayan ve bunların bedelini karşılayan Yüksek Otorite'yi konut politikası alanında bir öncü yapmaktadır. Yüksek Otorite bu anlamda konut yapılması ya da daha önce yapılmış olanların modernize edilmesi, daha sonra da kiralanması ya da işçilerin güçlerinin yeteceği fiyatlarda satılması için düşük faizli krediler sağlamıştır.⁷

AKÇT Antlaşması'nın VIII. bölümü “Ücretler ve İşçilerin Dolaşımı” konularını düzenlemektedir. 68. maddeye göre, AKÇT Antlaşması, üye devletlerin ücretler ve sosyal yardımlara ilişkin kullandıkları yöntemleri etkilemeyecektir. Bununla birlikte aynı bölgede düşük ücret ödemelerinin düşük fiyatlara yol açacağı durumlarda ise Yüksek Otorite, ilgili teşebbüslere veya düşük ücretlerin hükümet kararlarından kaynaklanması durumunda, ilgili hükümetlere Danışma Komitesi'nin de görüşünü alarak tavsiyelerde bulunacaktır. Bununla birlikte ücretlerdeki bir düşüş, işçilerin yaşam standartlarında bir düşüşe neden olduğu ya da teşebbüsler için bir rekabet aracı olarak kullanıldığı durumlarda yine Yüksek Otorite, Danışma Komitesi'nin görüşünü alarak ilgili teşebbüse ya da hükümete tavsiyelerde

⁵ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 15.

⁶ Mesut GÜLMEZ: Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:4, Ankara, 2003, 8–9.

⁷ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 15,63.

bulunacaktır (m.68/3). Bu madde, ücret düşüşünün üye devletin kendi dış dengesini yeniden sağlamak için aldığı genel tedbirlerden, endeksleme sisteminin uygulanmasından, hayat pahalılığından ve olağandışı artışları düzeltmek için alınan tedbirlerden kaynaklandığı takdirde istisnai olarak uygulanmayacaktır.

AKÇT Antlaşması'na göre, üye devletlerden birinin sosyal güvenliğin finansmanına veya işsizlik ve etkilerine karşı mücadele yollarında ya da ücretlerde yaptığı bir değişiklik Antlaşmanın 67. maddesinin 2. ve 3. paragraflarında öngörülen sonuçlara yol açarsa Yüksek Otorite bu maddede (m. 67) yer alan tedbirleri almaya yetkilidir. Burada sözü edilen sonuçlar⁸;

- Değişikliklerin üretim maliyetlerinde önemli artışlara yol açması,
- Değişikliklerin o ülkedeki kömür ve çelik işletmelerinde zarara yol açması,
- Değişikliklerin üye bir diğer ülkede kömür ve çelik işletmelerinde zarara neden olması,
- Bir takım destekler sağlanması veya özel bir takım harç ve vergi gibi yükler yüklemek suretiyle kömür ve çelik işletmelerinde aynı ülkede mevcut diğer sanayilere göre üretim maliyetlerinde farklılıkların azaltılmasıdır.

Bu sonuçların ortaya çıkması halinde Yüksek Otorite, Danışma Komitesi ve Konseyin görüşünü aldıktan sonra ilgili devlete gerekli tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir (m. 67/3).

Antlaşmanın 69. maddesi ise genel olarak işgücünün bir diğer üye ülkede istihdam edilmesinin sağlanmasına ilişkindir. Buna göre; üye devletler, gereken niteliklere sahip işçilerin kömür ve çelik endüstrilerinde istihdam

⁸ Kadir ARICI: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, 1997, 96.

edilmeleri konusunda, sağlık ve kamu düzeninin gereği getirilen sınırlamalar dışında, uyrukluks esasına dayalı her türlü kısıtlamadan kaçınacaktır. Üye devletler Topluluk çapında iş arz ve talebinde bulunanların birbirleri ile bağlantı kurmalarını sağlamak üzere teknik imkânları araştırırlar. Bununla birlikte üye devletler, işgücü açığının kömür ve çelik üretiminde büyümeyi yavaşlatması durumunda özellikle kendi göç mevzuatlarında gerekli düzenlemeleri yapacaklardır. 69. maddenin 4. paragrafı ise, sınır işçilerine ilişkin özel tedbirlerin saklı kalması kaydıyla üye devletlerin kendi vatandaşları ile göçmen işçiler arasında ücret ve çalışma koşullarında her türlü ayrımcılığı yasaklamıştır. Paragraf aynı zamanda üye devletlerin özellikle sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerinin işgücünü serbest dolaşımını engellememesi için kendi aralarında düzenlemeler yapmalarını öngörmüştür.

Sonuç olarak AKÇT Antlaşması, genel olarak Topluluk çapında özellikle kömür ve çelik sektörlerine dayalı bir ekonomik büyüme öngörürken sosyal politikaya ilişkin konular ekonomik büyümeyi desteklemek üzere düzenlenmiştir. Kömür ve çelik ortak pazarını oluşturmak amacına paralel olarak Topluluk çapında işgücünün serbest dolaşımının önündeki engelleri kaldırmak için alınan tedbirler Topluluğun sosyal politikasını oluşturmuştur. Bu anlamda özellikle sosyal güvenlik, istihdam ve ücretler gibi konular ile kömür ve çelik iş kollarından ayrılmak zorunda kalan işçilere yeni bir mesleki eğitimin verilmesi AKÇT'nin sosyal politikaya ilişkin düzenlemeleri olarak ön plana çıkmıştır.

2.1.1.2. AAET Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika

25 Mart 1957 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kurucu Antlaşması, üye devletlerde hayat standardının yükseltilmesine ve ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunmak amacını nükleer sanayilerin kurulması ve gelişimi için gerekli şartların sağlanması yoluyla gerçekleştirmeyi hedeflemiştir (m. 1). Topluluk bu hedefi

yerine getirmek için sosyal politikaya ilişkin birtakım tedbirler alınmasını öngörmüştür. Bu çerçevede Antlaşmanın 2/b maddesinde Topluluk, halkın ve işçilerin sağlığını korumak için tek tip güvenlik standartlarını oluşturup bu standartların uygulanmalarını sağlamakla yükümlü tutulurken 2/g maddesinde ise, Topluluk içinde uzmanlara istihdam serbestisi tanınması öngörülmüştür. Topluluk içinde uzmanlara tanınan bu serbestlik özellikle sosyal güvenlik açısından dolaylı bir düzenleme sayılmaktadır. Çünkü istihdam serbestliğinin gerçekleşebilmesi için serbest dolaşım içinde sosyal güvenlik haklarının korunmuş olması gerekir⁹.

AAET Antlaşması'nın "Sağlık ve Güvenlik" başlığını taşıyan III. bölümü sosyal politikaya ilişkin düzenlemelere yer verir. Bu düzenlemeler genel olarak radyasyon sonucu ortaya çıkacak tehlikelere karşı işçi ve halk sağlığının korunmasına ilişkin temel standartlar belirlenmesine dayanır. Antlaşmaya göre her üye devlet, temel standartlara uyulmasını sağlamak üzere yasa ve tüzükler çıkararak idari düzenlemeler yapacak ve öğretim ile mesleki eğitim konularında gerekli tedbirleri alacaktır. Komisyon ise, Üye devletler arasında uyum sağlamak için tavsiyelerde bulunacaktır (m. 33).

Sosyal politikayla ilgili olarak "Nükleer Ortak Pazar"ın kurulumunu düzenleyen IX. bölümde ise, kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği gibi zorunlu sınırlamalar dışında nükleer alanda nitelikli işgücünün istihdamı konusunda üye devletler arasında uyrukluğa esasına dayanan her türlü kısıtlamanın kaldırılmasını öngörülmüştür (m.96).

Sonuç olarak, AAET Antlaşması'nın sosyal politikaya ait hükümleri oldukça sınırlıdır ve sosyal politika düzenlemeleri daha çok işçilerin ve halkın radyoaktif tehlikeler karşısında sağlık ve güvenliklerinin korunması kapsamında ele alınmıştır.

⁹ Kadir ARICI: a.g.e., 97.

2.1.1.3. AET Kurucu Antlaşması'nda Sosyal Politika

Bugün Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Antlaşması (Roma Antlaşması)'nın, Ortak Pazar'ın işleyişinin önündeki engelleri kaldırmak için özellikle işçilerin serbest dolaşımını teşvik etmek amacını taşıyan maddeleri, Birliğin sosyal politikasının temelini oluşturur. AET Kurucu Antlaşması, sınırlı ancak diğer iki kurucu antlaşmadan daha kapsamlı hükümler içerir.

Roma Antlaşması'nın sosyal politikaya ait hükümleri temel olarak iki başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar;

- Antlaşma'nın 3. kısmının III. başlığı altında düzenlenen "Sosyal Politika"ya ilişkin hükümler ile
- Antlaşma'nın 2. kısmının III. başlığı altında düzenlenen "İşçilerin Serbest Dolaşımı"na ait hükümlerdir.

Roma Antlaşması, 2. maddesinde yaşam standardının yükseltilmesini Topluluğun görevleri arasında sayarken Antlaşma'nın "Sosyal Politika" başlığını taşıyan 117.-128. maddeleri sosyal politika alanında kapsamlı düzenlemelere yer vermiştir. Antlaşma'nın 117. maddesi yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesinin gerekliliğine değinirken üye devletler arasında sosyal sistemlerin uyumunun teşvik edilmesini öngörmüştür. Böylelikle Antlaşma, sosyal alanda üye devletlere belirli bir model empoze etmemiş her üye devletin kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun sistemi uygulamasında serbest bırakmıştır.¹⁰

¹⁰ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı: "Sosyal Açıdan Avrupa Topluluğu-Türkiye İlişkileri Çalışma Grubu Raporu", Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, 169.

Antlaşma'nın, 118. maddesinde¹¹ ise Komisyonun sosyal politika ile ilgili görevleri sayılmıştır. Buna göre Komisyon;

- İstihdam,
- İş hukuku ve çalışma koşulları,
- Temel ve ileri düzeyde mesleki eğitim,
- Sosyal güvenlik,
- İş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı koruma,
- İş sağlığı,
- Sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili konularda üye devletler arasında işbirliğini sağlamakla görevlidir.

Kadın işçilerle erkek işçiler arasında ücret eşitliği ilkesinin uygulanmasını öngören 119. madde ile göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin 121. madde Roma Antlaşması'nın sosyal politika ile ilgili olarak uygulanması zorunlu olan emredici düzenlemeleridir.¹²

Antlaşma'nın 120. maddesi, ücretli izin sistemlerini eşdeğerliliğinin korunmasında üye devletlerin kendilerini bağlı kılmasını hükme bağlarken, 122. maddeye göre ise Komisyon, Genel Kurul'a sunacağı yıllık raporunda Topluluğun sosyal durumunun gelişmesine özel bir bölüm ayıracaktır.

Sosyal politikayla ilgili olarak Roma Antlaşması'nda düzenlenen diğer bir konu da "Sosyal Politika" başlığı altında ikinci bölümde düzenlenen "Avrupa Sosyal Fonu"dur. Avrupa Sosyal Fonu, Ortak Pazar içinde işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmek ve böylece yaşam düzeyini yükseltmek amacıyla, Topluluk içinde işçilerin mesleki ve coğrafi hareketliliğini ve

¹¹ Konumuzun kapsamı 1974 yılı ile sınırlı olduğundan dolayı Roma Antlaşması'na 1986 Avrupa Tek Senedi ile eklenen 118 A ve 118 B maddeleri bu konunun dışında tutulmuştur.

¹² Aziz ÇELİK: a.g.m., 5.

istihdam kolaylıklarını arttırmak görevlerini yerine getirmek için oluşturulmuştur (m. 123).

Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelişmesine katkıda bulunan ve 1974 öncesi Topluluğun ikincil nitelikteki birçok mevzuatına kaynaklık eden "İşçilerin Serbest Dolaşımı" ise, Antlaşma'nın "Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı" başlığı altında, 48.-51. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Antlaşma'nın 51. maddesi, sosyal politika alanında özellikle sosyal güvenliğe ilişkin bir düzenleme içermektedir. Bu maddeye göre; "Konsey, Komisyonun önerisi üzerine işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli önlemleri, sosyal güvenlik alanında; özellikle göçmen işçilere ve onların hak sahiplerine hizmetlerde hakkın tanınması ve korunmasıyla bunların hesaplanması için farklı ulusal mevzuatlar tarafından ele alınan tüm dönemlerin birleştirilmesini ve üye devletler ülkelerinde oturan kişilere hizmetlerin ödenmesini sağlayan bir sistem kurarak oybirliği ile alır."

Sonuç olarak, Antlaşmada yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi gibi oldukça iddialı hedefler belirlenmesine karşılık Topluluk sosyal politikasının kapsamı son derece sınırlı kalmıştır. Bunda hiç şüphesiz başlangıçta yalnızca büyük bir pazarın oluşturulması ve rekabet koşullarının eşitlenmesi ilkelerinin geçerli olması da etkili olmuştur.¹³

2.1.2. İKİNCİL KAYNAKLAR

Avrupa Birliği'nin ikincil nitelikteki hukuki kaynakları, Konsey ve Komisyon tarafından düzenlenen tüzükler, yönergeler (direktifler), kararlar, tavsiye ve görüşlerdir. İkincil kaynaklar, temel olarak Roma Antlaşması'nın 189. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, "Konsey ve Komisyon, görevlerini

¹³ Jean-François DENIAU ve Gerard DRUESNE: Ortak Pazar (Çev: Lerzan ÖZKALE), İletişim Yayınları, 1990, 62.

yerine getirmek için ve işbu Antlaşmada öngörülen koşullarla tüzükler ve yönergeler çıkartır, kararlar alır, tavsiyelerde bulunur ve görüşler bildirir.”

İkincil kaynaklar, sosyal politika alanında Roma Antlaşması'nın getirmiş olduğu genel hükümler karşısında daha ayrıntılı düzenlemelere yer vererek Birliğin sosyal politikasının gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

2.1.2.1. Tüzükler

Roma Antlaşması'nın 189. maddesine göre, “Tüzük, genel bir kapsama sahiptir. Tüm yönleriyle bağlayıcıdır ve her üye devlette doğrudan doğruya uygulanır.” Diğer bir ifadeyle tüzükler, her bir üye devletin ulusal yasama sistemlerine otomatik olarak, başka herhangi bir düzenlemeye gerek kalmadan dahil edilir ve şartları tüm üye devletleri bağlar¹⁴. Tüzükler, Topluluk resmi gazetesinde (Official Journal (OJ)) yayımlanır ve kendilerinin saptadığı tarihte ya da yayımlanmalarını izleyen yirminci günde yürürlüğe girer (m.191).

Avrupa Birliği sosyal politikası açısından da büyük önem taşıyan tüzükler, 1974 öncesi dönemde genel olarak işçilerin serbest dolaşımının sağlanması amacıyla çıkartılmış olup sosyal politika alanına da kaynaklık etmektedir. 1974 öncesinde sosyal politika tüzükleri genel hatlarıyla aşağıdaki gibidir.

2.1.2.1.1. 15/61 Sayılı Tüzük

Tüzük, temel olarak ulusal emek pazarında çalışanların yetersiz olduğu durumlarda diğer bir üye devletten ücretli istihdam sağlanması için

¹⁴ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: Law of the European Community, Harlow/Longman, England, 2003, 39.

Topluluk çalışanlarına izin verir. Ancak Tüzük aynı açık işlere başvurması için üye ülke işçilerine 3 haftalık bir süre için öncelik tanır. Bu şekilde ulusal işgücüne tanınan bir ayrıcalık sözkonusudur. Ayrıcalığın kaldırılması ise daha sonraki bir dönemde gerçekleşecektir.¹⁵

1 Eylül 1961 tarihinde yürürlüğe giren Tüzük, işgücünün serbest dolaşımında muamele eşitliği ilkesine açıklık getirmiştir. Bu ilkeye göre bir Topluluk üyesi ülke uyruğunda olan işçi, sadece istihdam ve çalışma kolları (özellikle ücret ve hizmet akdinin feshi) bakımından gittiği ülkenin uyruğuyla eşit muameleye tabi tutulacak ve aynı zamanda sendikaya üye olma ve çalıştığı işyerinin işçi temsilcisi seçimlerinde oy kullanma gibi haklara da sahip olacaktır.¹⁶ Tüzük aynı zamanda Topluluk işçi ailelerinin durumlarıyla ilgili düzenlemelere de yer vermiştir. Örneğin 11. madde, Topluluk işçilerinin eş ve çocuklarının kendisine eşlik etmesine izin vererek bir başka üye devlette işe kabul edilmesini sağlar ve işçinin ailesi ile normal bir konut elde etmesine imkân tanır. 15. madde ise, işçilerin çocuklarının mesleki eğitim kurslarına katılmalarını garanti altına alır ve bulundukları ülke çocukları ile aynı koşullar altında çıraklık yapmalarına izin verir.¹⁷

2.1.2.1.2. 38/64 Sayılı Tüzük

Tüzük, genel olarak Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı üzerinedir. İşçilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak uzlaşmacı hükümler içeren önemli koşullar üzerinde durur. Tüzük, her bir Topluluk işçisinin bir diğer üye devlette ücretli istihdam hakkı olduğunu belirtir. Bununla birlikte 15/61 sayılı Tüzükte geçen “aile” kavramının tanımını genişleterek sadece eş

¹⁵ Chris BREWSTER ve Paul TEAGUE: European Community Social Policy: It's Impact on the UK, Institute of Personal Management, London, 1989, 55–56.

¹⁶ Serdar ÜNAL: Avrupa Topluluğu'nda Ortak Sosyal Politika Uygulamaları ve Türkiye ile Mukayesesi, Ankara, 1993, Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 53.

¹⁷ Chris BREWSTER ve Paul TEAGUE: a.g.e., 56.

ve çocuklarla sınırlı olmayarak aileyi çocuklar, ebeveynler ile büyükanne ve büyükbabaların tümü olarak ele alır.¹⁸

2.1.2.1.3. 1612/68 Sayılı Tüzük

“Topluluk İçinde İşçilerin Serbest Dolaşımına İlişkin 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü”¹⁹ 15 Ekim 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 4 bölümden ve 48 maddeden oluşan Tüzük, 15/61 ve 38/64 sayılı Tüzükler aracılığıyla getirilen hükümleri iyileştirmek amacı taşımaktadır.²⁰ Tüzüğün düzenlediği başlıca alanlar; istihdam ve eşit fırsatlar, işçi aileleri ile ilgili kurallar, iş ve işyeri arz ve talep kayıtlarının koordine edilmesi ve karşılıklı haber alma, iş piyasasında dengenin sağlanmasını teşvik edici tedbirler, işçi hareketleri serbestliği ve istihdam alanında üye ülkeler arasında sıkı bir işbirliğini sağlayacak aracı kuruluşlardır.²¹

Tüzük, göçmen işçilerle ev sahibi devletin vatandaşı işçiler arasında her konuda ve seviyede eşitliği sağlayıcı hükümler getirmiştir. Sadece çalışma şartları değil, her türlü sosyal yardım ve ödenek bakımından eşitlik esastır.²² Böylelikle 15/61 sayılı Tüzüğün ev sahibi üye devlet vatandaşlarına tanıdığı olduğu istihdamda öncelik ayrıcalığı da bu Tüzükle kaldırılmıştır. Tüzük, aynı zamanda bir üye devlette işe girmek isteyen diğer ülke vatandaşlarına tıbbi, mesleki ve diğer ölçütlere göre ayırım yapılamayacağını hükme bağlarken (m.6), işçinin bulunduğu ülke vatandaşlarıyla sosyal ve vergi avantajlarından (m.7/2), mesleki okul ve eğitim merkezlerinden (m.7/3), sendika üyeliği ve bu üyelikten kaynaklanan haklardan (m.8), konut

¹⁸ Chris BREWSTER ve Paul TEAGUE: a.g.e., 58.

¹⁹ 1612/68/EEC (OJ Sp Ed 1968)

²⁰ Sahir ÖZDEMİR: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı, Ankara, 1999, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), 27.

²¹ Ali Sait YÜKSEL: Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, TİSK Yayını, Ankara, 1973, 21.

²² Georgetta LALIS: “Tek Pazar Programının Sosyal Boyutu”, 1992 AT Tek Pazarının Üye Olmayan Ülkeler Üzerindeki Etkileri: Türk Sanayi ve 1992 Avrupa Tek Pazarı,,İstanbul, 1992, 71.

yardımlarından (m.9) eşit şekilde yararlanacağını belirtir. Tüzüğün 11. maddesi ise bir üye devlet vatandaşının eşi ve 21 yaşın altındaki çocuklarının diğer bir üye devlette çalışma hakkını düzenlemiştir.

2.1.2.1.4. 1251/70 Sayılı Tüzük

Tüzük, 29 Haziran 1970 tarihinde kabul edilmiştir. Bu tüzük genel olarak üye ülkelerden birinde çalıştıktan sonra o ülkede sürekli olarak kalabilme hakkını düzenlemektedir. Üye ülke vatandaşlarından olupta bir başka üye ülkede o ülke mevzuatına göre yaşlılık aylığına hak kazanmak için öngörülen yaşa ulaşmış olanlardan; o ülkede en az 3 yıl kesintisiz olarak ikamet etmiş ve son 12 aydan beri de orada çalışıyor olması ile sürekli olarak ikamet etme hakkı tanınmaktadır (m.2/1/a). Bununla birlikte üye ülkelerden birinde 2 yıldan beri çalışmış olup sürekli işgöremezlik nedeniyle çalışmaya son vermiş olanlara, iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu işgöremez duruma gelmiş olanlara, bir ülkede 3 yıl sürekli çalışan ve o ülkede ikametini sürdürürken diğer bir üye ülkede çalışmaya başlayan ve ikamet ettiği ülkeye her gün ya da en az haftada bir dönen işçiler ile çalışırken ölen ya da oturma izni almadan ölen işçinin aile fertlerine, ölen işçinin o ülkede ölüm tarihinden önce en az 2 yıl ikamet etmiş olması ya da eşinin o ülkenin vatandaşı olması şartı ile işçinin aile üyelerine o ülkede sürekli olarak kalma hakkı verilir.²³

2.1.2.1.5. 1408/71 Sayılı Tüzük

14 Haziran 1971 tarihinde yürürlüğe giren Tüzük,²⁴ genel olarak bir üye devlet ülkesinden başka bir üye devletin ülkesine geçerek çalışmaya devam eden göçmen işçilerin kazanmış oldukları sosyal güvenlik haklarından

²³ Kadir ARICI: a.g.e., 100.

²⁴ 1408/71/EEC (OJ Sp Ed 1971)

mahrum edilmemelerini temin etmek amacıyla sosyal güvenlik sistemleri arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan hükümler içermektedir.²⁵

2.1.2.1.6. 547/72 Sayılı Tüzük

547/72 sayılı Tüzük,²⁶ 1408/71 sayılı Tüzüğün üye devletlerde uygulama yöntem ve esaslarını düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. 1408/71 sayılı Tüzükle birlikte temellerini Topluluk Antlaşması'nın 51. maddesinde yer alan işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için sosyal güvenlik alanında alınması gereken tedbirlerden alır.²⁷

2.1.2.2. Yönergeler (Direktifler)

Roma Antlaşması'na göre yönergeler, şekil ve yöntemler bakımından yetkiyi ulusal kurumlara bırakır ve yöneldiği devleti, varılacak sonuçlar bakımından bağlar (m.189).

Yönergeler, tüzüklerden farklı olarak direkt uygulanabilir bir nitelik taşımazlar. Yönergelerin uygulanabilmesi için Toplulukta her bir üye devletin ulusal hukuk sistemlerine dahil etmesi gerekir. Böylece yönergeler yürürlüğe girmek için üye devletlere bir dizi seçenek sunar.²⁸

2.1.2.2.1. 64/221 Sayılı Yönerge

Tam adı "Yabancı Uyrukluların Dolaşım ve İkametlerine İlişkin Olarak, Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği ve Kamu Sağlığı Gerekçeleriyle Alınan Özel

²⁵ Georgetta LALIS: a.g.m., 75.

²⁶ 547/72/EEC (OJ Sp Ed 1972)

²⁷ Tamara HERVEY: European Social Law and Policy, Longman, London and New York, 1998, 84.

²⁸ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 39.

Tedbirlerin Koordinasyonu Hakkında Konsey Direktifi²⁹ olan Yönerge, 25 Şubat 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 11 maddeden oluşan Yönerge, Topluluk Kurucu Antlaşması'nın 48. maddesinin 3. paragrafında yer alan işçilerin serbest dolaşımına kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçesiyle getirilebilecek sınırlamaların, üye devletler tarafından keyfi olarak kullanılmasını engellemeye dönük "sınır"larını ve sınırlamalara tabi olan kişilerin sahip olduğu hakları düzenlemektedir.³⁰

2.1.2.2.2. 64/240 Sayılı Yönerge

25 Mart 1964 tarihli ve 38/64 sayılı Tüzükte olduğu gibi 64/240 sayılı Yönerge de, üye devlet işçileriyle ailelerinin Topluluk içinde yer değiştirmelerine ve ikamet etmelerine getirilen kısıtlamaları azaltmayı amaçlamaktadır.³¹

2.1.2.2.3. 68/360 Sayılı Yönerge

"Topluluk İçinde Üye Devlet İşçilerinin ve Ailelerinin Topluluk İçerisinde Dolaşım ve İkametlerinin Önündeki Engellerin Kaldırılmasına İlişkin Konsey Direktifi"³², 15 Ekim 1968 tarihinde kabul edilmiştir. Yönerge, üye devlet vatandaşlarının ve 1612/68 sayılı Tüzüğün uygulandığı aile bireylerinin dolaşımına ve ikametlerine ilişkin sınırlamaların kaldırılmasını öngörmektedir (m. 1). Bununla birlikte Tüzük, üye devletlerin ilgili maddenin 3. fıkrasında sayılan belgeleri (üye devlet topraklarına giriş yaptığı belge ile işverenle anlaştığını gösterir belge veya çalışma sertifikası) bulunduran üye devlet

²⁹ 64/221/EEC (OJ 1964 L 56/117)

³⁰ Sahir ÖZDEMİR: a.g.e., 35-36.

³¹ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, TİSK Yayını, Ankara, 1989, 29.

³² 68/360/EEC (OJ 1968 L 257/13)

vatandaşı göçmen işçilere ve ailelerine topraklarında ikamet etme hakkını düzenlemiştir (m. 4).³³

2.1.2.2.4. 73/148 Sayılı Yönerge

73/148 sayılı Yönerge,³⁴ üye devlet ulusları için Topluluk içinde dolaşım ve ikametlerine uygulanan sınırlamaların kaldırılmasına ilişkin düzenlemeleri, hizmetlerin kuruluş ve koşul esaslarına göre ele alır. Yönergeye göre, Topluluk üyesi bir devlette yaşayan tüm bireyler Topluluk Hukuku gereğince çalışmak, kendi işlerini kurmak ya da hizmet sunmak gibi amaçlarla bir diğer üye ülkeye taşınma hakkına sahiptir.³⁵

2.1.2.3. Kararlar

Kararlar, Topluluk Kurucu Antlaşması gereğince Konsey ve Komisyon tarafından görevlerini yerine getirmek amacıyla alınır ve yöneldiği kişiler için tüm yönleriyle bağlayıcıdır (m. 189).

Kararlar, yönergeler gibi genel kapsamlı olmayıp belli kişiler hakkındadır. Bununla birlikte yönergelerle düzenlenen kuralların uygulama araç ve şekli üye devletlere bırakıldığı halde, kararlarda üye devletin nasıl hareket etmesi gerektiği de ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.³⁶

63/266 sayılı mesleki eğitime ilişkin Konsey Kararı,³⁷ 1974 öncesi Avrupa Birliği'nde sosyal politika alanında kararlara örnek oluşturmaktadır. 2

³³ Sahir ÖZDEMİR: a.g.e., 32-33.

³⁴ 73/148/EEC (OJ 1973 L 172/14)

³⁵ Tamara HERVEY: a.g.e., 147-148.

³⁶ Seza REİSOĞLU: Ortak Pazar Hukuku: Özellikle İşçi Dolaşımı, Yerleşme ve Hizmet Edimi Serbestisini Düzenleyen Kurallar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:316, Ankara, 1973, 32.

³⁷ 63/266/EEC (OJ 1963 L 1338/63)

Nisan 1963 tarihinde alınan Karar, Ortak Mesleki Eğitim Politikası'nın yürütülmesi hususunda genel prensipleri belirlemektedir. 10 prensipten oluşan Karar, her bireye gerekli mesleki eğitimin verilmesi amacını taşır. Karar çerçevesinde aynı zamanda Ortak Mesleki Eğitim Politikası'nı belirleyen amaçlar da düzenlenmiştir.³⁸

Mesleki eğitim yanında Avrupa Birliği'nde sosyal güvenliğe ilişkin de çok sayıda karar bulunmaktadır. Komisyon ve Konsey tarafından alınmış bulunan bu Kararlar sosyal güvenliğin farklı alanlarına ait olmak üzere tamamına yakını 1408/71 sayılı Tüzüğün muhtelif maddelerinin uygulanmasına dairdir.³⁹

2.1.2.4. Tavsiye ve Görüşler

Topluluk organları üye devletlere veya özel kişilere tavsiyelerde bulunabilme imkânına da sahiptir. Ancak tavsiyeler diğer ikincil kaynaklardan farklı olarak bağlayıcı nitelik taşımazlar. Bununla birlikte belli bir konuda çok defa, sorulan bir soru üzerine Topluluk organları görüşlerini bildirmektedirler. Özellikle üye devletler Topluluk hükümlerine göre, gerekli hukuki tedbirleri almadan önce Komisyonun görüşünü sormaktadırlar. Açıklanan görüş üye devlet için bağlayıcı bulunmamaktadır.⁴⁰

Tavsiye ve görüşlerin doğrudan hukuki bir gücü olmasa da bunlara sonradan başvurulduğunda ve Adalet Divanı kararlarında ikna edici bir otorite olarak birtakım hukuki sonuçlar da doğurabilmektedir.⁴¹

³⁸ Fevziye Esin ARIMAN: Avrupa Topluluğu'nda Eğitim Kavramı, Ortak Mesleki Eğitim Politikası ve İlgili Programlar, İstanbul, 1996, Marmara Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 10–11.

³⁹ Kadir ARICI: a.g.e., 106.

⁴⁰ Seza REİSOĞLU: a.g.e., 32-33.

⁴¹ FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 41.

2.1.2.5. Uluslararası Antlaşmalar ve Sözleşmeler

Avrupa Topluluğu Hukuku'nun diğer bir kaynağını ise, uluslararası antlaşmalar ile sözleşmeler oluşturur. Bu anlamda üye ülkelerin kendi aralarında yaptıkları antlaşmalar ile üçüncü ülke ya da ülkelerle yaptıkları sözleşmeler Topluluk Hukuku'nun kapsamında yer alır. Bu tür sözleşmeler, üye devletler tarafından tek tek yapılabileceği gibi, bizzat Topluluk tarafından da yapılabilir. Bu tür kaynaklar; antlaşma hükümlerine dayanan sözleşmeler, antlaşma hükümlerine dayanmayan sözleşmeler ile Toplulukla bir üçüncü ülke arasında yapılan sözleşmeler olmak üzere üç grupta toplanabilir.⁴²

Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu antlaşmalar Topluluğun sosyal politikasına da kaynak oluşturur. Bu anlamda özellikle Türkiye ile Topluluk arasında yapılan 1972 tarihli "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi"⁴³ önem taşımaktadır.⁴⁴ 81 maddeden meydana gelen Sözleşme, Türkiye tarafından 13 Temmuz 1976 tarihinde 2023 sayılı yasa ile onaylanmıştır.

2.1.2.6. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları

Avrupa Birliği çapında gerek Topluluk organları gerekse Topluluğa üye devletler, Topluluğun Kurucu Antlaşmalarla belirlediği hedeflerine ulaşılması için öngörülen politikaları gerektiği gibi uygulamak zorundadır. Bu uygulamanın etkinliği ise ancak yasal bir denetimle sağlanabilir. Hukukun üstünlüğüne büyük önem veren Kurucu Antlaşmalar, bu antlaşmaların uygulanmasından ya da yorumlanmasından doğan sorunlara çözüm getirmek

⁴² Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993, 228.

⁴³ Sözleşme ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.

Kenan TUNÇOMAĞ: "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'nin Ana Çizgileri", Birinci Avrupa Hukuku Haftası (24-27 Ocak 1978), İstanbul, 1979, 115 v.d..

⁴⁴ Kadir ARICI: a.g.e., 110.

amacıyla Avrupa Adalet Divanı (ATAD)'nın kurulmasını ve işleyişini hükme bağlamıştır.⁴⁵

Yetkileri arasında davalara bakmak, ön karar ve danışma yetkileri olan ATAD kararlarının, gerek hukuk kararı olarak, uygulanması taraflar açısından bağlayıcı olan mahkeme kararları ve gerekse görüş açıklamaları, özellikle Topluluk hukuk normlarının nasıl anlaşılması ve yorumlanması gerektiği konusunda önem taşır.⁴⁶ İşçilerin serbest dolaşımı, sosyal güvenlik, cinsiyetler arasında eşit ücret ile eşit davranma gibi Topluluğun sosyal politikasının uygulanmasına ve yorumlanmasına ilişkin alınan çok sayıda ATAD kararı, Topluluk Hukukunun kaynaklarından biri olarak Toplulukta sosyal politikanın gelişimine zemin oluşturur.

2.2. 1974 ÖNCESİ SOSYAL POLİTİKA ALANINDA MEYDANA GELEN GELİŞMELER

Sınırlı bir alanda ekonomik entegrasyonu öngören AKÇT ve AAET'yi Kuran Antlaşma ile daha kapsamlı bir ekonomik bütünleşme amaçlayan AET'yi Kuran Antlaşma, Topluluğa üye devletler arasında malların, işçilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbestçe dolaştığı bir ortak pazarın kurulmasını amaçladıklarına daha önce değinmiştik.

Üye devletler arasında kurulması amaçlanan bir ortak pazar, üretim faktörlerinin serbest dolaşımları üzerindeki tüm engellerin kaldırılmasını gerektirdiğinden ilk etapta ekonomik bir amacın gerçekleştirilmesi için Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımları bir ön koşul olarak görülmektedir. Ancak Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı ve bu çerçevede sahip oldukları haklara daha genel olarak bakıldığında, konunun sadece ekonomik

⁴⁵ Halûk GÜNUĞUR: Avrupa Topluluğu Hukuku, a.g.e., 265.

⁴⁶ Kadir ARICI: a.g.e., 110.

bir amacın gerçekleştirilmesi hedefine yönelik olmadığı; ekonomik amacın yanında birtakım sosyal düşüncelerin de gerçekleştirilmesinin de hedeflendiği görülür.⁴⁷ Nitekim yukarıda genel hatlarıyla bahsettiğimiz Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının ilk dönemini düzenleyen hukuki kaynakların ağırlıklı olarak işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen kurallar çerçevesinde şekillendiğini söyleyebiliriz. Diğer bir deyişle Avrupa Birliği'nin 1974 öncesi döneme ait sosyal politika uygulamaları, Roma Antlaşması çerçevesinde ortak pazar hedefine ulaşmak amacıyla işçilere ve ailelerine sağlanan birtakım haklar ile sosyal koruma ve güvenliğe ilişkin düzenlenen ikincil mevzuat ile gerçekleştirilmiştir.

2.2.1. İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI ALANINDA GELİŞMELER

İşçilerin serbest dolaşımı, ortak pazarın gerçekleşmesi amacıyla öngörülen dört serbesti türünden biri olarak AKÇT Kurucu Antlaşması'nın 69. maddesinde kömür ve çelik endüstrilerinde, AAET Kurucu Antlaşması'nın ise 96. maddesinde nükleer enerji alanlarında düzenlenmiştir. Bununla birlikte en kapsamlı düzenleme AET Kurucu Antlaşması'nda 48. ve 51. maddeler arasında düzenlenmiştir.

Antlaşma'nın 48. maddesine göre, en geç geçiş döneminin sonunda sağlanması öngörülen Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı, kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği gibi doğrudan sınırlamalar saklı kalmak şartıyla ve kamu idaresindeki işlere uygulanmamak üzere (48. madde hükümleri) temel olarak;

- Fiilen sunulan işlere başvurma,
- Bu amaçla üye devletler ülkesinde özgürce yer değiştirme,

⁴⁷ Arif KÖKTAŞ: Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999, 101.

- Ulusal işçilerin çalışmasını düzenleyen, yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak, bir işi yapmak amacıyla üye devletlerin birinde kalma,
- Bir üye devlet ülkesinde bir işe sahip olduktan sonra, Komisyonca bir uygulama tüzüğü ile belirlenecek koşullar içinde oturma hakkını içerir.

AET Kurucu Antlaşması'nın öngörmüş olduğu serbest dolaşım hakkı, üye devletlerin işçileri arasında iş, işten elde edilen kazanç ve diğer çalışma koşulları bakımından uyrukluğa dayanan tüm ayrıcalıkların kaldırılmasını öngörmektedir (m. 48/2).

Antlaşma'nın 50. maddesi, genç işçilerin üye ülkelerdeki hareketini düzenlemektedir. Bu maddeye göre, üye devletler, ortak bir program çerçevesinde genç işçilerin değişimini kolaylaştıracaklardır.

İşçilerin serbest dolaşımını sağlamak üzere, özellikle göçmen işçilere ve onların hak sahiplerine sosyal güvenlik alanında tanınan hakları Antlaşma'nın 51. maddesi düzenlemiştir. Buna göre Konsey Komisyonun önerisi üzerine;

- Hizmetlerde hakkın tanınması ve korunmasıyla bunların hesaplanması için farklı ulusal mevzuatlar tarafından ele alınan tüm dönemlerin birleştirilmesini,
- Üye devletler, ülkelerinde oturan kişilere hizmetlerin ödenmesini sağlayan bir sistem kurarak oybirliği ile alır.

Sonuç olarak, Roma Antlaşması'nın işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili tüm bu maddeleri esas olarak AET'de "aktif ve dinamik bir iş piyasası"nın yaratılmasına katkıda bulunma hedefine yönelmektedir. Roma Antlaşması

felsefesinde “aktif ve dinamik iş piyasası politikası” kavramı; çalışanların belirli sınırlar içinde mesleki, sektörel ve coğrafi dağılımlarını optimal şartlar altında teşvik etme anlamına gelmektedir.⁴⁸

2.2.1.1. İşçilerin Serbest Dolaşımının Kapsamı

Avrupa Birliği'nde işçilerin serbest dolaşımının sağlanması ile üye devlet vatandaşlarının Ortak Pazar içinde herhangi bir kısıtlamaya, farklı muameleye tabi tutulmaksızın istedikleri ülkede serbestçe çalışmaları amaçlanmıştır. Böylece bir üye devletin vatandaşı diğer bir üye devlet ülkesine hiçbir kısıntı olmadan girebilecek, bir işverene bağlı olarak veya serbestçe, istediği süre boyunca, istediği işte çalışabilecek, diğer üye devletlerde şirketler kurabilecek veya şubeler açabilecek, hisse senetleri satın alabilecek, bunun için gerekli sermaye ve harcamaları yapabilecek ve hizmet ediminde serbestçe bulunabilecektir. Bu serbestliğin yanında o ülkenin vatandaşları ile diğer ülke vatandaşlarının eşit duruma getirilmesi de söz konusu olacaktır. Diğer bir ifade ile her Ortak Pazar ülkesi kendi vatandaşlarında aramadığı şartları diğer ülke vatandaşlarında da aramayacaktır. Buna karşılık o ülkenin kendi vatandaşları için koyduğu kısıtlamalar, diğer Ortak Pazar ülkeleri vatandaşları için de geçerli olacaktır.⁴⁹

İşçilerin serbest dolaşımı ile işgücünün Ortak Pazar içinde en verimli olduğu yere gitmesinin refah artırıcı bir etki yaratacağı da savunulan görüşler arasındadır. Bu görüşe göre, daha verimli işlere doğru gerçekleşecek olan işgücü hareketliliği, marjinal verimliliğin ve aynı iş için ödenen ücretin, entegrasyon alanı içinde yeknesak olana kadar devam edecektir. Ancak bu kaymanın gerçekleşebilmesi için birtakım şartlar da sıralanmıştır. Bunlar işgücünün hareketli olması, işçilerin diğer ülkelerdeki iş olanaklarından haberdar olması, işçi göçüne çalışma izni, ikamet izni gibi dar anlamda ve

⁴⁸ Ali Sait YÜKSEL: a.g.e., 20.

⁴⁹ Seza REİSOĞLU: a.g.e., 49-51.

mesleki niteliklerin tanınması, kültürel farklar, yaşam koşulları, konut ve dil sorunu gibi geniş anlamda sınırlamaların bulunmamasıdır.⁵⁰

İşgücünün serbest dolaşımı, aynı zamanda Topluluk düzeyinde “Avrupa Vatandaşlığı” yaratma gibi siyasi bir amaç da taşımaktadır. İşçilere işyeri ve ülke seçiminde tam bir serbesti tanınmasıyla tek bir işgücü piyasası oluşturulması, tüm Topluluk vatandaşlarının aynı statü ve iş fırsatlarına sahip olmasını sağlayacaktır. Topluluğun her yerinde meslek edinme hakkı tanıyan bu serbestlik, ekonomik yaşama geniş bir dinamizm kazandırmakta; aktif ve dinamik bir iş piyasasının yaratılmasına da katkıda bulunmaktadır.⁵¹

Sonuç olarak, Avrupa Birliği’nde işçilerin serbest dolaşımının asıl önem taşıyan niteliği, Ortak Pazar işçisinin üye devletlerde o devletin vatandaşı ile aynı iş, ücret ve diğer çalışma şartlarına tabi olması ve bu konuda yabancılara uygulanan yürürlükteki kısıtlamaların kaldırılmasıdır.⁵²

2.2.1.2. İşçilerin Serbest Dolaşımının Gerçekleşme Aşamaları

Avrupa Birliği’nde sosyal politika konularını düzenleyen tüzük ve yönergelerin çoğu genel olarak işçilerin serbest dolaşımı ile ilgilidir. Serbest dolaşım hakkının uygulamaya konması, Konseyin 1968 yılına kadar çıkarmış olduğu tüzük ve yönergelerle aşamalı olarak düzenlenmiş ve üç dönemde gerçekleşmiştir.⁵³

⁵⁰ Sahir ÖZDEMİR: a.g.e., 7.

⁵¹ Sedat MURAT: Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000, 49.

⁵² Seza REİSOĞLU: a.g.e., 53.

⁵³ İlhan DÜLGER: Avrupa Topluluğu’nda Sosyal Politika, Geçiş Dönemi Özellikleri ve 21. Yüzyılda Hedef Alınan Toplum, DPT Yayını, Ankara, 1991, 40.

2.2.1.2.1. Birinci Aşama

İşçilerin serbest dolaşımında birinci aşama 1 Eylül 1961–30 Nisan 1964 tarihleri arasındaki dönemi kapsamaktadır. Birinci aşama, genel olarak, 15 Nisan 1961 tarihinde çıkartılan 15/61 sayılı Tüzükle düzenlenmiştir.

Tüzük çerçevesinde Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesi için ilk önlemler alınmıştır. Bütün üye devlet uyruklarına, bir diğer üye devlet ülkesinde boş olan ve bir ücret karşılığında ifa edilen işlere sahip olma hakkı tanınmıştır. 15/61 sayılı Tüzük doğrultusunda ilk dönem sınırlı bir niteliğe sahiptir. Bir işe sahip olma hakkının doğabilmesi için her şeyden önce, devlet ülkesinde boş bir işin olması şartı getirilmiştir. İşin boş olmasının kriteri ise, iş ve işçi bulma bürolarına ya da ilgili kuruma iş kaydı anından itibaren geçecek üç haftalık süre içinde üye devlet uyrukları tarafından başvurulmamasıydı. Bazı durumlarda (bir işin yapılabilmesi için gerekli uzmanlık derecesi, işin güvenliği, geçmişten kaynaklanan iş ilişkisi, işverenle çalışacak kişi arasında akrabalık bağı v.b.) bir üye devlet uyruğunun işveren tarafından ismen talep edilmesi halinde, bu üç haftalık süre şartı aranmamaktaydı. İlk aşamada, üye devlet ülkesinde çalışmaya başlayan diğer bir üye uyruğu olan işçi, bir yıl müddetle düzenli olarak çalıştıktan sonra aynı meslekte çalışabilmek için çalışma iznini yenileyebilmekte, aynı koşullar altında iş değiştirme hakkına sahip olabilmekte ve ancak 4 yılın sonunda ülkesinde yaşadığı devletin uyruğu işçilerle aynı şartlar dahilinde diğer bir ücret karşılığı ifa edilen işi yapabilme hakkına sahip olabilmekteydi.⁵⁴

⁵⁴ Fatih KARAKULLUKÇU: İşçilerin Serbest Dolaşımı Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye – Avrupa Topluluğu İlişkileri, Ankara, 1994, Ankara Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 16–17.

Sonuç olarak, muamele eşitliğini sadece istihdam ve çalışma kolları gibi alanlarla tanımlayan 15/61 sayılı Tüzük, işçilerin serbest dolaşımına ilk aşamada sınırlı bir serbestlik tanımıştır.

2.2.1.2.2. İkinci Aşama

İşçilerin serbest dolaşımında ikinci aşama 1 Mayıs 1964 ile 8 Kasım 1968 tarihleri arasında 38/64 sayılı Tüzük ve 64/240 sayılı Yönerge ile düzenlenmiştir.

Bu aşamada 38/64 sayılı Tüzükle genel olarak ev sahibi ülke vatandaşlarına tanınan üç haftalık işe girme önceliği kaldırılırken Ortak Pazar işçilerine bütün üye devletlerde her türlü meslekle ilgili işleri kabul etme hakkı tanınmıştır. Bunun sağlanması için de üye devletlerin otomatik olarak çalışma izni vermeleri zorunlu kılınmıştır. Sadece eğer belli bir bölgede veya meslekte o ülkede işçi fazlası varsa, ilgili üye devlet yerli işçilere 15 günlük bir öncelik tanıyabilecektir. İlgili devlet bu yetkiyi 3 aylık devreler için –büyük tehlike varsa daha da sonra- kullanabilecektir. Bununla birlikte Ortak Pazar işçileri, çalıştıkları ülkelerde işçi temsilciliklerine seçilebileceklerdir. Ancak bu hakların kullanılabilmesi için işçinin aynı işletmede en az 3 yıl çalışmış olması gerekir. Aynı zamanda işçi eşini ve bakmakla görevli olduğu usul ve furunu da yanında getirebilecektir.⁵⁵

2.2.1.2.3. Üçüncü Aşama

Üçüncü aşama 9 Kasım 1968 yılında başlayan ve devam eden dönemi ifade eder. Dönem 1612/68 sayılı Tüzük ve onun uygulama yöntemlerini belirten 360/68 sayılı Yönerge hükümleri doğrultusunda düzenlenmiştir.

⁵⁵ Seza REİSOĞLU: a.g.e., 55-56.

Üçüncü aşamada, Ortak Pazar işçileri, ikamet yerleri ne olursa olsun, üye devlet ülkelerinde bir işe girme ve bunu koruma hakkına sahiptirler. Ancak bu serbestlik sınırsız değildir. Ortak Pazar işçisi 3 ay süre ile diğer bir üye devlet ülkesinde iş arayabilecek, 3 ay içinde iş bulamaması halinde ise o ülkedeki ikametine son verilecektir. İşçinin 3 ay boyunca iş arayabilmesinin diğer bir şartı da o dönemde geçimini sağlayabilmesidir. Eğer işçi sosyal yardıma muhtaç hale gelirse 3 aydan da önce iş aradığı ülkeden ayrılabilir. Bu dönemde aynı zamanda ikinci dönemde aranılan çalışma izni kaldırılmıştır. Üye devletler serbest işçi dolaşımı için gerekli giriş çıkışları sağlayacaklar ve işçiler ile aileleri için vize talep etmeyeceklerdir.⁵⁶

2.2.1.3. İşçilerin Serbest Dolaşımı ile Sağlanan Haklar

1974 öncesi dönemde Avrupa Birliği'nde işçilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesi amacıyla çıkartılan tüzükler ve uygulamaya ilişkin yönergeler işçilere ve ailelerine Birlik çapında geçerli olmak üzere birtakım haklar sağlamıştır. Bu haklar Avrupa Birliği'nin ortak pazar hedefine yönelik olmasının yanı sıra Birliğin sosyal politikasının temellerini de oluşturmakta ve bu nedenle büyük önem taşımaktadır. Bu bölümde işçilere ve ailelerine sağlanan haklar kapsamında, 1974 öncesi döneme ait tüzük ve yönergelerle düzenlenen üye devlet topraklarına giriş hakkı, muamele eşitliği, ikamet hakkı, işçi ailelerinin korunması konuları ele alınacak olup, bu haklardan biri olan sosyal güvenlik hakkı ise ayrı bir başlık altında incelenecektir.

2.2.1.3.1. Üye Devlet Topraklarına Giriş Hakkı

Temellerini Roma Antlaşması'nın 48. maddesinden alan üye devlet topraklarına giriş hakkı, bir başka üye devlette kesin bir işi olan işçiler için geçerlidir. Ancak 68/360 sayılı Yönerge ile işçilere daha kapsamlı olarak üye

⁵⁶ Seza REİSOĞLU: a.g.e., 56-57.

devlet topraklarına giriş hakkı tanınmıştır. Direktifin 2. maddesi, işçilerin sadece çalışmak amacıyla bir başka üye devlete giriş hakkını değil, aynı zamanda bir başka üye devlete iş aramak amacıyla giriş yapma hakkını da kapsamaktadır.⁵⁷

Avrupa Birliği vatandaşları, geçerli bir pasaport veya kimlik belgesi ibraz etmek suretiyle üye devletlere giriş yapma hakkına sahiptir. Başka bir belge ya da beyanda bulunma, soruları cevaplandırma veya belgeleri damgalatma gibi formaliteler talep edilemeyecektir. Bununla birlikte Topluluk vatandaşları açısından ülke topraklarına giriş hakkının, üye devletlerin toprakları içinde olduğu gibi, Topluluk içinde de sınır kontrolleri olmadan serbest dolaşımları anlamına geldiği de genel kabul görmüştür.⁵⁸

2.2.1.3.2. Eşit Muamele Görme Hakkı

İşçilerin serbest dolaşım hakkı, Topluluk vatandaşı işçilere, sadece çalışmak ya da iş bulmak amacıyla bir başka üye devlete giriş ve bu ülkede ikamet hakkının tanınmasıyla tam olarak gerçekleşmiş sayılmamaktadır. Bu hakkın tam olarak gerçekleşebilmesi için üye devlet vatandaşı göçmen işçiler, ev sahibi devlet vatandaşlarından ücret, işten çıkarma, eski görevine dönme ve yeniden işe alma gibi istihdam ve iş koşullarında vatandaşlıktan dolayı farklı bir muameleye tabi tutulmamalıdır (1612/68 sayılı Tüzük, m. 7/1).⁵⁹

Topluluk işçileri açısından ayrımcılığın önlenmesinin, çalışma konusu ile sınırlı olmakla birlikte, ulusal mevzuat ve uygulamalarda, işçinin işe girmesi ve çalışması üzerinde etkili olması olası tüm değişiklikler yapılmadan

⁵⁷ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 135.

⁵⁸ Şengül BERKSÜ: Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayın No:93, Ankara, 1999, 13.

⁵⁹ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 107.

ayrımcılığın engellenmesinin mümkün olamayacağı düşüncesiyle 1612/68 sayılı Tüzüğün 7/2 maddesinde bir üye devlette çalışan diğer bir üye devletin vatandaşı olan işçilerin aynı sosyal avantajlardan, vergi avantajlarından ve konut imkânlarından yararlanacakları öngörülmüştür.⁶⁰

Üye devlet vatandaşı işçilere, çalışma koşulları açısından eşit muamele yapılmasını sağlamak üzere mesleki okullarda ve meslek içi eğitim merkezlerinde eğitim alma hakkı ev sahibi devlet vatandaşı işçilerle aynı koşullarda tanınmıştır (m. 7/3). Bununla birlikte göçmen işçiler, sendika üyeliği ve bu üyelikten kaynaklanan oy kullanma hakkı ile idari görevlerde yer alma gibi hakların kullanımında da ev sahibi ülke vatandaşları ile eşit muameleye tabi tutulacaklardır (m. 8). Göçmen işçilerin sendikal faaliyetlerde bulunmaları kamu düzeni gerekçesiyle engellenmeyecektir.⁶¹ Göçmen işçilere konut konusunda da ev sahibi ülke vatandaşları ile aynı haklar tanınacak ve onlarla aynı yardımlardan faydalanacaklardır (m.9).

2.2.1.3.3. İkamet Hakkı

ikamet hakkı genel olarak, bir başka üye devlet topraklarında yerleşmek isteyen bir üye devlet vatandaşı ile Topluluk içinde herhangi bir yerde “acente, şube ya da yan kuruluş” açmak isteyen bir üye devlet vatandaşının karşılaşıacağı muhtemel engellerin ortadan kaldırılmasını öngörür.⁶² Topluluk içinde ikamet hakkı asıl olarak 68/360 ve 73/148 sayılı Yönergeler ile düzenlenmiştir.

Temellerini Roma Antlaşması'nın 48/3 maddesinden alan ikamet (yerleşme) hakkı, Roma Antlaşması'nın 52.-58. maddeleri arasında yer alan “yerleşme hakkı”na ilişkin hükümler ile 59.-66. maddeler arasında

⁶⁰ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 19.

⁶¹ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 109.

⁶² Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 109

düzenlenen “hizmetler”le ilgili hükümler altında düzenlenmiş olsa da bu maddelerde serbest dolaşım ve ikamet hakkına açıkça yer verilmemiştir. Ancak serbest dolaşım ve ikamet hakkının olmaması halinde bu maddelerde yer alan hükümler de anlamsız olacaktır.⁶³

Üye devletler, 68/360 sayılı Yönerge gereği işçinin, bir üye devlet topraklarına giriş yaptıkları belgeyi ve bir işverenle yapılan iş sözleşmesini veya çalışma belgesini sunmaları durumunda ikamet hakkını tanıyacaklardır (73/148 ve 68/360 sayılı Yönergeler, m.4/1). Bununla birlikte ikamet hakkının bir kanıtı olarak yine 4. madde gereği üye devletler vatandaşı olan işçiler ve aile bireylerine “ikamet izni” verilmesi öngörülmüştür.⁶⁴ Üye devletlerin, diğer üye devlet vatandaşlarına vermiş oldukları oturma izni, her ülkenin kendi yetki alanında yer alan yabancılar hukukuna göre üçüncü kişilere verdikleri oturma izninden farklıdır.⁶⁵ 4. maddede öngörülen koşulları yerine getiren işçi ve aile bireylerine üye devletin her yerinde geçerli olmak üzere verildiği tarihten itibaren 5 yıl geçerli ve otomatik olarak uzatılabilir bir ikamet izninin verilmesi öngörülmektedir (m.6). Her ne kadar ilk ikamet izni alınması sırasında çalışmanın belgelendirilmesi gerekli ise de, geçerli bir ikamet izninin, ilgili istihdam kuruluşunca teyit edilen iradi dışı işsizlik halinde geri alınması mümkün değildir, ancak iradi işsizlik halinde işçinin ikamet hakkını kaybetmesi mümkün olacaktır. Direktifin 7/2 maddesi ise, ikamet izninin ilk uzatılması sırasında işçinin 12 aydan fazla irade dışı işsiz olması halinde ikamet izninin 12 aydan daha az olmayan bir süre için uzatılmasını öngörür. Bu sürenin bitmesinden sonra ikamet izninin otomatik olarak uzatılması hakkı sona erecek ve bu hak 4. maddenin koşulları tekrar yerine getirilerek elde edilecektir.⁶⁶

⁶³ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 133-134.

⁶⁴ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 16.

⁶⁵ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 135.

⁶⁶ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 136.

Bir üye devlet işçisinin ülkesinde yaptığı işin üç aydan fazla sürmeyecek olması; bir işçinin bir üye devlette çalışması fakat bir başka üye devlette ikamet etmesi ve kural olarak günlük ya da haftada en az bir kez ikamet ettiği ülkeye gitmesi ya da işçinin bir diğer ülkeye mevsimlik işçi olarak gitmesi gibi durumlarda üye devletler bu kişilere ikamet izni vermeden onların ikamet haklarını tanımak zorundadır. Bu konuma sahip işçiler ise, bulundukları üye devlet otoritelerine varlıklarını bildirmek zorundadırlar (68/360 sayılı Yönerge, m.8). Direktif, aynı zamanda geçici ikamet iznini düzenleyen hükümlere de yer vermiştir. 3 aydan fazla, bir yıldan daha kısa süreyle çalışacak işçilere geçici ikamet izni verilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte iznin geçerlilik süresinin, görülecek işin süresi ile sınırlı olacağı, bu tür ikamet izninin otomatik olarak uzatılmasının söz konusu olamayacağı da hükme bağlanmıştır. İzin süresinin bitiminde işçinin, 4. madde hükümlerine uygun olarak iznini yenilemesi gerekmektedir.⁶⁷

Bir üye devlette çalışıp o ülkede emekli olan işçilerin ikamete devam etme hakkı ise, Roma Antlaşması'nın 48/3(d) maddesine paralel olarak 1251/70 sayılı Tüzükle düzenlenmiştir.⁶⁸ Tüzüğün kapsamına, bir üye devlette çalıştıktan sonra emeklilik, iş kazası, meslek hastalığı veya maluliyet nedeniyle çalışamayan işçi ve 1612/68 sayılı Tüzüğün 10. maddesinde belirtilen aile bireyleri; işçinin vefatından sonra hak sahibi olan aile bireyleri girmekte; bu kişilerin üye devlette devamlı ikamet etmelerine hak tanınmaktadır.⁶⁹ Ancak bu haktan yararlanabilmek için üç koşulun yerine getirilmesi şarttır. Bu koşullar⁷⁰:

⁶⁷ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 17.

⁶⁸ Bu Tüzüğe ek olarak 75/35 sayılı Topluluk Direktifi, üye devlet vatandaşlarının bir diğer üye devlette serbest çalıştıktan sonra o ülkede kalma hakkını düzenlemiştir. Direktifte yer alan hükümler 1251/70 sayılı Tüzüğün hükümleri ile paralellik taşımaktadır. (Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 136.)

⁶⁹ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 19.

⁷⁰ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 137.

- Ev sahibi üye devlet mevzuatına göre işçinin emeklilik yaşı gelmişse; emeklilikten önceki son bir yıl ilgili ülkede çalışmışsa ve bu ülkede kesintisiz en az üç yıl yaşamışsa,
- Bir üye devlette iki yıldan fazla çalışan bir işçi çalışırken sürekli olarak çalışamayacak hale gelmişse (iş kazası ve meslek hastalıkları sonucu çalışılamayacak hale gelmesi durumunda süre şartı aranmaz),
- İşçi, ev sahibi üye devlette sürekli olarak üç yıldan fazla çalıştıktan sonra ikametini burada tutarak (günlük ya da haftada bir ev sahibi ülkeye gelip giderek) bir başka üye devlette çalışmışsa bu haktan yararlanabilir (m.2).

Bununla birlikte eğer işçi m.2'de belirtilen koşullardan birini taşıırken öldüyse aile üyeleri onun ölümünden sonra ev sahibi üye devlette kalma hakkına sahiptir (m.3/1). Eğer işçi bu koşullardan birini taşımadan ölmüşse aile bireyleri aşağıdaki koşullardan birini taşımaları halinde ev sahibi üye ülkede sürekli kalma hakkına sahiptir.⁷¹

- İşçi ölmeden önce ev sahibi ülkede son iki yıl kesintisiz yaşamışsa,
- İşçi bir mesleki hastalık ya da iş kazası sonucu ölmüşse,
- İşçinin eşi ev sahibi ülke vatandaşıysa ya da evlilik sonucu ev sahibi ülkenin vatandaşlığını kaybetmişse (m. 3/2).

Üç ayı geçmeyen geçici ayrılışlar, askerlik görevi ve arzu edilmeyen işsizlik veya hastalık ve kaza nedeniyle çalışılamayan sürelerin ikamet süresini kesintiye uğratmayacağı Tüzüğün 4. maddesi ile hükme bağlanmıştır. İşçinin devamlı ikamet hakkının, bu hakkın elde edildiği tarihten itibaren iki yıl içinde kullanılabileceği 5. maddeyle ve Tüzükle belirlenen

⁷¹ Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 137.

koşullara sahip işçi ve aile bireylerine 5 yıl süreli ve otomatik olarak yenilenebilen ikamet izni verileceği ise 6. maddeyle düzenlenmiştir.⁷²

2.2.1.3.4. İşçi Ailelerinin Korunması

68/360 sayılı Direktifin 1. maddesi, 1612/68 sayılı Tüzük kapsamına giren üye devlet vatandaşları ve bunların aile bireylerinin dolaşım ve ikametleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılacağını öngörmüştür. Tüzük kapsamına giren aile bireyleri; işçinin eşi, 21 yaşından küçük veya işçi ve eşine bağımlı çocukları ile işçi ve eşine bağımlı akrabalarıdır.⁷³

1612/68 sayılı Tüzüğün 10.-12. maddeleri genel olarak işçi aileleri ile ilgili hükümleri düzenlemektedir. Buna göre, uyruklarına bakılmaksızın işçinin eşi ve 21 yaşın altındaki veya bakmakla yükümlü olduğu fûru ile işçinin veya eşinin bakmakla yükümlü oldukları usullerinin diğer bir üye devlette çalışan üye devlet vatandaşı işçiyle birlikte yaşama hakları vardır (m. 3). Sayılanlar dışında kalan fakat işçinin bakmakla yükümlü olduğu veya geldiği yerde kendisiyle aynı çatı altında yaşayan aile bireylerinin ülkeye kabullerinde kolaylık sağlamaları da yine 1612/68 sayılı Tüzükle öngörülmüştür (m. 10/2). İşçilerin serbest dolaşımlarının amacının göçmen işçiyi ve ailesini, mümkün olduğu kadar üye devlete entegre etmek olduğu için bu hükmün kişisel kapsamının geniş yorumlanması gerektiği ileri sürülmektedir.⁷⁴

Tüzükle göçmen işçinin ailesi için, çalıştığı bölgede ilgili üye devlet vatandaşı işçiler için normal sayılan bir konut imkânından yararlanma hakkı tanınmıştır (10/3). 11. maddede ise, bir diğer üye devlette ücretli ya da bağımsız olarak çalışan bir üye devlet vatandaşının eşi ve 21 yaşın altındaki çocuklarının üye devletlerden birinin vatandaşı olmasalar bile, o üye devletin

⁷² Şengül BERKSÜ: a.g.e., 20.

⁷³ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 21.

⁷⁴ Sahir ÖZDEMİR: a.g.e.,31.

topraklarında ücretli bir işte çalışma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Bununla birlikte getirilen düzenlemelerle bir diğer üye devlette çalışan üye devlet vatandaşının kendisiyle beraber oturan çocuklarının, o üye devletteki genel eğitim, çıraklık ve mesleki eğitim programlarına, o üye devlet vatandaşlarının çocuklarıyla aynı koşullar altında kabul edilmeleri sağlanmıştır (m. 12).⁷⁵

2.2.1.4. İşçilerin Serbest Dolaşımına Getirilen Sınırlamalar

Roma Antlaşması'nın 48/3 maddesinde de öngörüldüğü üzere Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı sınırsız değildir. Topluluk içinde serbest dolaşıma kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi gerekçelerle birtakım sınırlamalar getirilebilirken 48. madde hükümlerinin 4. paragrafı gereği kamu idaresindeki işler de kapsam dışında tutulmuştur. Antlaşmanın konu ile ilgili hükümlerine paralel olarak çıkarılan 224/64 sayılı Konsey Direktifi ise serbest dolaşıma getirilen kısıtlamalara, uygulamaya ilişkin, ayrıntılı bir düzenleme getirmiştir.

Direktif uyarınca işçinin davranışlarının kamu düzeni ve kamu güvenliğini bozması, devlete önemli zarar vermesi halinde ülkeye giriş izni ve oturma izni verilmesinin reddedilmesi veya işçinin sınırdışı edilmesi mümkün olacaktır. Ancak kamu politikası, kamu güvenliği nedeniyle alınan tedbirlerin yalnızca ilgilinin kişisel durumuna dayandırılması ve daha önceki cezai mahkûmiyetler sebebiyle bu tedbirlerin uygulanmaması da öngörülmektedir (m. 3). Aynı zamanda ev sahibi ülkeye giriş ve ikamet izni almak için kullanılan kimlik belgesi veya pasaportun geçerlilik süresinin sona ermesinin sınırdışı edilmeyi haklı kılmayacağı; bu belgelerin geçersiz olması ve ilgilinin vatandaşlığının ihtilafli bulunması halinde dahi, sözkonusu belgeleri veren

⁷⁵ Sahir ÖZDEMİR: a.g.e.,31-32.

devletin hiçbir formaliteye tabi tutulmaksızın ilgili kişinin ülkesine girişine izin vermesi gerektiği belirtilmektedir.⁷⁶

İrade dışı işsizlik gibi ekonomik nedenlerle ise sınırdışı edilmenin mümkün olmadığı kabul edilmiş, işçinin kamu düzeni ve kamu güvenliğine aykırı olmayan diğer davranışları sebebiyle mahkûm olması, ikamet değişimi, ikamet ülkenin bir kısmıyla sınırlandırılması, vatandaşlara yasaklanmayan, yabancılara konan mahalli ikamet yasakları, ikamet izni verildikten sonra ortaya çıkabilecek her çeşit hastalık ve benzeri nedenlerle ret ve sınırdışı yasaklanmıştır. Direktifin 4. maddesinde Ek'teki listede belirtilen hastalık ve maluliyetlerin ilk ikamet izninin verilmesinden sonra ortaya çıkması halinde ise, sözkonusu iznin uzatılmasının reddedilemeyeceği belirtilmiş ve üye devletlerin, Direktifin bildirim tarihinde yürürlükte olanlardan daha fazla kısıtlayıcı hüküm getiremeyecekleri hükme bağlanmıştır.⁷⁷

2.2.2. SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA GELİŞMELER

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik politikaları, Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı üzerinde temellendirilmiştir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın yerleşmiş içtihatlarına göre de Birlik bünyesindeki sosyal güvenlik hakkı, serbest dolaşımın getirmiş olduğu oturma ve çalışma şartlarına ilişkin koşulların gerçekleşmesinden sonra gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, serbest dolaşım ve ona bağlı diğer koşullar yerine gelmeden sosyal güvenlik hakkı tam olarak sağlanamaz. Bu nedenle serbest dolaşım hakkının uygulamaya geçirilmesinin vazgeçilmez koşulu, bu haktan yararlananlar için bir sosyal güvenlik rejiminin meydana getirilmesidir.⁷⁸

⁷⁶ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 20.

⁷⁷ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 20-21.

⁷⁸ Celal POLAT: Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi, Ankara, 1999, Ankara Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 8,10.

Avrupa Birliği'nde Topluluk çapında işçilerin yer değiştirmeleri ve hareket serbestileri bir defa kabul edildikten sonra üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde ister istemez bir düzenleme yapılması gerekecektir. Zira kendi ülkelerinde her türlü fizyolojik ve sosyal risk korumalarından yararlanmakta olan işçi, çalışmak için gittiği bir diğer üye ülkede de aynı hakları arayacaktır.⁷⁹

Topluluk çapında sosyal güvenlik hakkı, her ne kadar işçilerin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması için tanınmış olsa da bugüne kadar geçen süre zarfında gerçekleştiren hukuki düzenlemelerle bağımsız bir hukuk dalı haline gelerek "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku" (ABSGH) adı altında ele alınmaktadır.

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik uygulamalarına yönelik kurallar Topluluk Kurucu Antlaşması'nın 51. maddesi çerçevesinde şekillenmiştir. 1958 yılında çıkarılan iki Tüzük (3/58 ve 4/58 sayılı Tüzükler) ilk mevzuat düzenlemeleri yapılmış ve 1964 yılında başlayan revizyon çalışmaları yeterli gelmeyince, Tüzükler yerlerini 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklere bırakmıştır.⁸⁰ Özellikle 1408/71 sayılı Tüzük AB'de üye devletlerin sosyal güvenlik sistemleri arasında koordinasyonu sağlayacak bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmış; ancak sistemlerin uyumlaştırılması amaçlanmamıştır. Bazı sorunlar olmakla birlikte belirtilen amaçların büyük ölçüde gerçekleştirildiği ve 1408/71 sayılı Tüzük kurulan mekanizmanın işlediği ifade edilmektedir. Sosyal güvenlikle ilgili var olan sorunların bir kısmının resmi olmayan sosyal güvenlik sistemleri arasındaki koordinasyon eksikliğinden, diğer bir kısmının ise, ulusal mevzuatlar arasındaki farklılıklardan kaynaklandığı belirtilmektedir.⁸¹ Nitekim Ortak Pazar ülkelerinin

⁷⁹ Cahit TALAS: "Avrupa İktisadi Camiası İçinde Sosyal Politikamızın Muhtemel Gelişme İstikametleri", Avrupa Müşterek Pazarı Karşısında Türkiye, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1960, 264.

⁸⁰ Tülay AYDIN: "Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik", Çalışma Grubu Raporları, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, (Der: Osman YILDIZ), Ankara, 2003, 80.

⁸¹ Şengül BERKSÜ: a.g.e., 23.

herbirinin, ücretlileri veya maaşla çalışan işçileri kapsamı içerisine alan geniş birer sosyal güvenlik programları bulunmaktadır.⁸²

1408/71 ve 574/72 sayılı Uygulama Tüzükleri⁸³ bütün üye devletler için ortak bir sosyal güvenlik sistemi kurulmasını amaçlamaz. Tüzüklerin hedefleri daha çok her üye devletle ilgili sosyal güvenlik sistemlerini serbest dolaşımdan yararlanma hakkını kullanan kimseye Topluluk içinde nereye giderse gitsin Tüzük kapsamındaki risklere karşı sürekli bir koruma sağlayabilecek şekilde koordine etmek ve o kimsenin bir üye devlette kazandığı hakları diğer bir üye devlet ülkesine gittiğinde koruma altına almaktır. Bu nedenle, ulusal sosyal güvenlik sistemleri tabiatıyla ulusal sınırların ötesine yayılan uygulama sınırları hariç, Topluluk mevzuatından etkilenmez. Ulusal sistemler varlığını korur.⁸⁴ Bu nedenle Topluluğa üye devletlerin birbirlerinden oldukça farklı sosyal güvenlik sistemlerinin bulunması Topluluk düzeyinde, işçilerin serbest dolaşımı hedeflerine paralel olarak, uyumlaştırma ve koordinasyon sorunlarını da beraberinde getirmiştir.

Uyumlaştırma ile belirlenen hedef, üye ülkelerin sosyal güvenlik hukuklarının bağımsızlıklarına müdahale edilmeksizin bir standardizasyon sağlanmasıdır. Bu anlamda uyumlaştırma Topluluğa bütün üye devletler için benzer ve eşit standartların hazırlanması demektir. Uyumlaştırmadan genel olarak iki şey beklenmektedir. İlki, sosyal güvenlik sistemlerine bağlı kişilere sağlanan haklar arasındaki farklılıkların kişilerin serbest dolaşımına bir engel

⁸² İhsan ERKUL (Der.): “Ortak Pazar Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Mukayesesi”, Avrupa Ekonomik Topluluğu Üzerine Çeviriler I, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No:52/22, Ankara, 1968, 47.

⁸³ Tüzüklerin Türkçe tam metni için bkz.

H. Şadi EKDEMİR: “Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları”, 1408/71 sayılı Tüzük için, 1 v.d., 574/72 sayılı Tüzük için, 124 v.d.

<http://www.tisk.org.tr/images/yayinlar/yayin257/yay257-1.doc> (15.04.2006).

⁸⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, Ankara, 2000, 24.

oluşturmaması; ikincisi ise, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri arasındaki farklılıkların haksız rekabete yol açmamasıdır.⁸⁵

Koordinasyonda ise amaç, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin içeriğini değiştirmeden birbirine bağlamak ve tekdüze hale getirmektir. Koordinasyon daha çok aradaki aşırılıkların giderilmesine yöneliktir. Bu kapsamda Roma Antlaşması'ndaki 51. maddenin amacı da koordinasyonun sağlanmasıdır.⁸⁶

Yapıları ve işleyiş tarzları birbirinden oldukça farklı olan üye devletlerin sosyal güvenlik sistemleri finansmanda da önemli ayrılıklar içerir. Bu ayrılıklar özellikle finansman kaynaklarından, tarafların (işçiler, işverenler ve hükümetler) iştirak derecelerinden, primlerin oranlarından, korunan işçi kazancının yüksekliğinden ve son olarak ihtiyat finansman sorunlarından kaynaklanır.⁸⁷ Diğer bir ifadeyle, üye devletlerin sosyal güvenlik geleneklerinde iki ana sistem vardır. Sistemlerden ilki, kazanımların gelire endeksli olduğu, katılımın daha çok gönüllü bir temele dayandığı ve temel felsefenin sosyal ve ekonomik statüyü devam ettirmek olduğu sigorta modelidir. Bu sistemin en tipik örneği Almanya'dır. Diğer sistem ise, ulusal yardım modelidir. Bu modelde sosyal güvenlik aylıkları sabit oranlıdır; katılım zorunlu ve evrenseldir. Temel felsefe, herkes için asgari bir gelir düzeyi sağlamaktır. Bu modelin en tipik örneği ise, İngiltere'dir. Üye devletlerdeki sosyal güvenlik sistemleri bu iki modelin arasında yer almaktadır.⁸⁸ Bu ayrımdan dolayı Avrupa Birliği'nde üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin uyumlaştırılması ve koordinasyonunda ilgili Tüzüklerle getirilen düzenlemelerin primli ve primsiz sistemler açısından ele alınması yerinde olacaktır.

⁸⁵ Tülay AYDIN: a.g.m., 152-153.

⁸⁶ Tülay AYDIN: a.g.m., 155.

⁸⁷ İhsan ERKUL (Der.): a.g.m., 49-50.

⁸⁸ DTM: a.g.m., 196-197.

2.2.2.1. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Primli Sistem

Primli sistem genel olarak, milli bir sosyal güvenlik sistemine veya özel bir sigortaya prim ödemek suretiyle bir hak olarak tanınan sosyal güvenlik yardımlarıdır. Sosyal güvenliğin muhtevasını asıl olarak primli sistem teşkil etmektedir. Bu bağlamda Birlik, sosyal güvenlik haklarının korunması amacıyla öncelikle sosyal güvenlik riskleri açısından bir sınırlama getirmiş ve bu sınırlamalar 1408/71 sayılı Tüzükle düzenlenmiştir.⁸⁹

Tüzüğün 4. maddesi, uygulama alanı olarak sosyal güvenlik risklerine yer vermiş ve sosyal sigorta kollarını belirlemiştir. Bunlar:

- Hastalık ve analık yardımları,
- Maluliyet yardımları, (çalışma gücünün geliştirilmesi ve devam ettirilmesine ilişkin yardımlar dahil),
- Yaşlılık yardımları,
- Ölüm yardımları,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları,
- İşsizlik yardımları,
- Aile yardımlarıdır.

Tüzük aynı zamanda, uygulama kapsamını da açıkça düzenlemiştir. Buna göre Tüzük, “üye devletlerden birinin vatandaşı olup, bir veya birden fazla üye devlet mevzuatının tabi olmuş bulunan bağımlı ve bağımsız çalışanlar veya işsizlerle, bunların aile bireylerine ve geride kalan hak sahiplerine uygulanacağı”nı (m. 2/1) belirtmektedir. Bununla birlikte, bir üye devlet topraklarında ikamet eden vatansızlar ile mültecilere vatandaşlık istisnası getirilirken söz konusu kişilerin aile bireyleri ve hak sahipleri ile bir

⁸⁹ Kadir ARICI: a.g.e., 111.

Topluluk vatandaşının, üçüncü ülke vatandaşı hak sahipleri de vatandaşlık koşulu aranmaksızın Tüzüğün uygulama alanına girer.

2.2.2.1.1. Hastalık ve Analık Sigortası

Hastalık ve analık sigortası, kısa dönemli bir risk unsuru olarak, Topluluk içinde serbest dolaşım açısından üzerinde en fazla durulan konulardan biridir. Avrupa Birliği, hastalık ve analık riskleri için aynı ve nakdi sosyal güvenlik yardımları öngörmüştür. Buna göre, hastalık nakdi yardımlarında kural olarak kişi ikametgâhı veya oturduğu ülke neresi olursa olsun kişi, sigortalandığı ülke mevzuatına tabidir. Aynı yardımlarda ise (tıbbi yardımlar, diş tedavisi, ilaç, hastane bakımı ve bu amaçla yapılan harcamaların harcama yapana ödenmesini kapsar) genel kural, kişinin ikamet ettiği veya bulunduğu ülkenin mevzuatına göre, sanki o ülkede sigortalıymış gibi, yardımların yapılmasıdır. Bu kuralın en önemli gerekçesi, üye ülke mevzuatlarının her zaman sağlık kuruluşları tarafından bilinmemesidir.⁹⁰

Hastalık ve analık sigortalarında birden fazla üye ülkeden yardıma hak kazanılması diğer bir deyişle hakların çakışması durumunda 574/72 sayılı Tüzüğün kuralları geçerlidir. Analık sigortasında; bir işçi, serbest çalışan veya bunların aileleri iki veya daha fazla ülke mevzuatına göre analık sigortasından yardım almaya hak kazanmış ise, yardımlar hamileliğin geçtiği ülke mevzuatına göre yapılır. Eğer hamilelik dönemi, tek bir ülkenin mevzuatına tabi olarak geçmemiş ise, analık sigortası yardımları, işçi ve bağımsız çalışan kişinin son tabi olduğu ülke mevzuatına tabi olur (8/1). Hastalık yardımlarında ise, eğer işçinin ve bağımsız çalışan kimsenin aynı zamanda hem İngiltere hem de İrlanda mevzuatlarından yardım almaya hak kazanmış olduğu durumlarda da yardımlar kişinin son tabi olduğu ülke

⁹⁰ Kadir ARICI: a.g.e., 114-115.

mevzuatlarına göre yapılır. Hastalık ve analık aynı yardımlarında hakların çatışması halinde ilgili ülkelerden birinde yapılan yardımların bedelinin hak kazanana ödenmesi hükmedilmekte ise, yardımlar yapıldığı ülke mevzuatına göre yapılır (m. 8/3/a). İngiltere ve İrlanda dışında eğer yardımlar üye ülkelerden birinde yapılmış ise, ücretli çalışması dolayısıyla kişiler hangi ülke mevzuatına tabi ise o ülke kurumu sorumlu olmalıdır (m. 8/3/b).⁹¹

1408/71 sayılı Tüzüğün 18/1. maddesi ise, sigorta sürelerinin birleştirilmesini düzenlemektedir. Buna göre, bir üye devlette geçen sigortalılık, çalışma veya oturma süreleri, diğer bir üye devlette yardımlardan yararlanma hakkının kazanılmasında, devamı veya yeniden elde edilmesinde, gerekli olduğu ölçüde nazara alınacaktır. Diğer bir ifadeyle, serbest dolaşım hakkını kullanarak sosyal güvenlik rejimine tabi olduğu bir üye devlete gelen bir bağımlı veya bağımsız çalışanın hastalık yardımlarından yararlanma hakkını elde etmeden önce o devlette belli bir staj süresinin bulunması şart değildir. Kişi, yardımlardan diğer bir üye devlette geçen sigortalılık, çalışma veya oturma türlerine dayanarak yararlanabilir. Mevsimlik işçiler ise, diğer bir üye devlette geçen sigortalılık sürelerini, yardım talebinde bulunmadan hemen önce, sigortalı olmamış olsalar dahi, 4 aydan fazla bir süre önce önceki sigortadan ayrılmamış olmak şartı ile ileri sürebilir. Bu kural, yardım talebinden önce azami 4 ay sigortasız olabilme hakkı tanıyan Topluluk kuralıdır.⁹²

Hastalık ve analık sigortalarında yardım talebi, hak sahibinin en son sigortalı olduğu üye devletin yetkili kurumlarından bir Form E104 belgesi düzenlenmesini istemesiyle gerçekleşir. Belge, o devlet mevzuatına göre geçmiş olan sigortalılık sürelerini belirtir ve belgenin yetkili kuruma ibraz

⁹¹ Kadir ARICI: a.g.e., 117-118.

⁹² ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 61.

edilmesi gerekir. Aksi halde, sonuncu kurum belgeyi yetkili kurumdan isteyecektir.⁹³

2.2.2.1.2. Maluliyet Sigortası

Bir kimsenin kaza veya hastalık sonucu sürekli işgöremez hale gelmesi olarak tanımlanabilen malullük riskine karşı AB üyesi ülkeler iki grupta toplanabilir. “A Tipi Rejimler” olarak da ifade edilen ilk grup üye ülkelerde sağlanan yardımlarda belirli bir süre sigortalı olma şartı aranmaktadır. Bu ülkelerde maluliyet riski ile karşılaşıldığı anda kişinin sigortalı olma şartı aranmamaktadır. Daha önce tamamlanmış ve kişi çalışmaktan ayrılmış olsa da bu yardımdan faydalanır. İkinci grup “B Tipi Rejimler” de ise, sağlanacak yardımlar ile malullük sigorta süresi arasında bir bağlantı aranmaz ve sigorta sürelerine bakılmaksızın kişilere aynı miktarda malullük yardımı sağlanır. Ancak, bu ülkelerde yardıma hak kazanabilmek için malullük anında kişinin sigortalı ve çalışıyor olması şarttır. Malullük yardımları, hem bağımlı çalışanları (işçiler) hem de bağımsız çalışanları kapsar.⁹⁴

Malullük sigortasından yapılacak yardımların hesaplanmasında her iki rejim için farklı yöntemler uygulanmaktadır. A Tipi Rejimlerde yardımlar, malullükle sonuçlanan işgöremezliğin meydana geldiği tarihte mevzuatı uygulamakta olan üye devletin kurumu tarafından hesaplanır. Kurum, duruma göre ilgilinin diğer üye devletlerde geçen sigortalılık sürelerini de dikkate alarak aylık alma hakkı olup olmadığını belirler (1408/71 sayılı Tüzük, m. 39/1). Şayet, çalışan birden fazla A Tipi Rejime ve B Tipi Rejime tabi ise, hesaplama Tüzüğün malullük aylığının sigorta süresi uzunluğuna bağlı olarak hesaplanmasına ilişkin 40. maddeye göre yapılır. İlgili devletten aylık almaya hak kazanılması koşullarını taşıyan kişi, yardımları sadece o devletten alır.

⁹³ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 61.

⁹⁴ Kadir ARICI: a.g.e., 141-142.

Eğer kişi, ilgili üye devlet mevzuatına göre aylık hakkı doğuran koşulları taşııyorsa, yardımlardan gereğine göre birleşik hizmetle ilgili 38. madde hükümleri çerçevesinde yardım hakkından yararlanabileceği diğer herhangi bir üye devlet mevzuatına göre yararlanır. Bununla birlikte tam işsiz durumunda bulunan bir talep sahibi ise, oturduğu üye devletin yetkili kurumunca öngörülen malullük aylığını, sanki son yıl çalışması sırasında bu kurum mevzuatına tabiymiş gibi alır. Oturma yeri kurumu yardım tutarını üstlenir (m. 39/6). Malullük sigortasından yapılacak yardımların B Tipi Rejimlerde hesaplanmasında ise, yaşlılık yardımları için belirlenen usuller uygulanacaktır.⁹⁵

Talepler için izlenecek usule göre A Tipi Rejimlerde, ya talep sahibinin aylık talebinde bulunduğu sırada bağlı olduğu kuruma ya da oturma yeri kurumuna yapılacaktır. Bu ikinci durumda kurum talebi, ilgilinin en son bağlı olduğu kuruma aktarılır (574/72 sayılı Tüzük m. 35/1). B Tipi Rejimlerde ise usul, yaşlılık ve ölüm aylıklarının talep edilmesindeki usulle aynıdır. Genel olarak talepler oturma yeri kurumuna yapılır. Ancak talep sahibi, bu kurum mevzuatına tabi olmamışsa oturma yeri kurumu talebi ilgilinin sigortalı olduğu üye devletin kurumuna aktarır (574/72 sayılı Tüzük, m. 36/1).⁹⁶

2.2.2.1.3. Yaşlılık Sigortası

Yaşlılık, maluliyet ve ölüm aylıklarına hak kazanmada 1408/71 sayılı Tüzükle getirilen temel kural; aylığa hak kazanmak için üye ülke mevzuatlarında sigortalılık süresi, ikamet süresi veya istihdam süresi esas olmak üzere belirli bir sürenin tamamlanması öngörülmüş ise, bunlardan biri veya birden fazlasının esas alındığı durumlarda üye ülkelerde geçen

⁹⁵ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 73-74.

⁹⁶ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 73.

sürelerin toplanması ve buna göre kişinin aylığa hak kazanıp kazanmadığının tespit edilmesidir (m. 44).⁹⁷ Ancak bu kuralın birtakım istisnaları vardır⁹⁸:

- Eğer talep sahibi, bir üye devlet mevzuatına göre hak kazandığı yardımın tasfiyesini erteletmeyi talep ederse, bu üye devletin mevzuatı, talep konusu yardımın hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır.
- Eğer talep sahibi bağlı olduğu üye devlet mevzuatlarından birinin şartlarını yerine getirmiyorsa, kendisinin bu üye devletteki sigortalılık veya oturma süreleri (yardımın hesaplanması sırasında, diğer bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına göre yardımlara hak kazanması ve bu yardımlardan daha yüksek düzeyde bir yardımın belirlenmesine imkân vermemesi şartıyla) dikkate alınmayabilecektir (m. 49/1/b/i).
- Son olarak, Tüzüğün 48. maddesiyle de, 1 yılı bulmayan oturma sürelerinin bir aylığın hesaplanmasında dikkate alınmayabileceği ve sadece bu sürelerin dikkate alınması durumunda o mevzuata göre hiçbir hakkın doğmayacağı öngörülür.

Tüzüğün 45/1. maddesi iki veya daha fazla üye devlet mevzuatına göre geçen sigortalılık veya oturma sürelerinin dikkate alınmasını öngören bir birleştirme kuralı öngörür. Buna göre, bir üye devletin mevzuatı, Tüzüğün 45/3/3. maddesi uyarınca bağımlı veya bağımsız çalışanlar için özel bir rejim dışında yardımlardan yararlanma hakkının kazanılması, sigortalılık veya oturma sürelerinin bulunması koşuluna bağlı bulunuyorsa o devletin ilgili kurumu özel ya da genel rejime tabi, bağımlı ya da bağımsız çalışanların diğer bir üye devlet mevzuatına göre geçen süreleri dikkate almak zorundadır. Diğer yandan üye devletin mevzuatı, bazı yardımların tahsisini sürelerin sadece ücretlilerle ilgili özel bir rejimde ya da belli bir işte geçmesi

⁹⁷ Kadir ARICI: a.g.e., 135-136.

⁹⁸ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 79.

koşuluna bağlıyorsa, diğer üye ülke mevzuatına göre geçen süreler ancak bu sürelerin müteakbil bir rejimde veya meslekte geçmesi halinde dikkate alınır (m. 45/2).⁹⁹

ABSGH, yaşlılık sigortasında sigortalılık süresi 1 yıl olan herkese yaşlılık aylığı bağlanmasını prensip olarak kabul etmiştir. Diğer bir ifadeyle ABSGH, yaşlılık aylığına hak kazanmada öncelikle kişinin sigortalı olması gereğini aramaktadır. Kural olarak, yardıma hak kazanılması için her üye ülkede en az 1 yıl sigortalı olunması veya ikamet edilmiş olması gereklidir. Ancak, eğer bir üye devlette geçen süre 1 yılı bulmuyorsa ve yalnız bu süre dikkate alınıyorsa o ülke kişiye aylık ya da sosyal güvenlik yardımı yapmak zorunda değildir (m. 48). Böyle bir durumda ise, “yardımlar, yalnız koşulları yerine getirilmiş olan sonuncu üye ülkenin mevzuatına göre bütün sigortalılık ve oturma süreleri o devletin mevzuatına geçmiş sayılır” (m. 48/3). Yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için bir diğer şart da yaşlılık yaşına ulaşmış olmaktır. Ancak Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yaşlılık yaşı farklılık gösterdiğinden her ülke bu sınırı kendi şartlarına göre belirleyecektir.¹⁰⁰

2.2.2.1.4. Ölüm Sigortası

Ölüm sigortası, ölüm sebebiyle ortaya çıkan gelir kesilmesine ve yine ölüm nedeniyle geride kalanların tekfin ve defin gibi gider işlemlerine karşılık gelir garantisi sağlamayı amaçlamaktadır. Yardımlar, dul ve yetimlere ödenek verilmesi ile cenaze yardımları için ölüm ödeneği verilmesini de kapsamaktadır. Buna göre, emekli aylığı almakta olan hak sahibi aylığını iki veya daha fazla ülke mevzuatına göre almakta ise, dul ve yetimler de aynı aylığı almaya hak kazanır.¹⁰¹ Ölüm, bağımlı ya da bağımsız çalışanın, emeklinin bağlı olduğu yetkili devletten başka bir ülkede meydana gelmiş

⁹⁹ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 79-80.

¹⁰⁰ Kadir ARICI: a.g.e., 137, 139-140.

¹⁰¹ Kadir ARICI: a.g.e., 146-147.

olsa bile yetkili devlette gerçekleşmiş sayılır. Yetkili devlet dışında bir ülkede olsa dahi ölüm yardımlarını yetkili kurum öder (m. 65). Emekli aylığını almakta olduğu ülke dışında otururken ölen emekli, bir diğer üye ülkede otururken ölse dahi ölüm yardımları, emekli aylığını ödeyen kurum tarafından ödenir. Ölüm yardımlarına birden fazla üye ülke mevzuatına göre hak kazanılması durumunda ölümün meydana geldiği devletin yasası, ölümün bu ülkelerden hiçbirinde meydana gelmemesi durumunda ise, ölenin son olarak tabi olduğu devletin mevzuatı dikkate alınır (574/72 sayılı Tüzük m. 9)).¹⁰²

Dul aylıkları konusunda maluliyet ve ölüm sigortalarına dair kurallar uygulanır. Aylığa hak kazanan dul eş, aylık bağlanmış ülke dışında herhangi bir diğer üye ülkede ikamet ediyorsa ödenen aylık azaltılamaz, değiştirilemez ve askıya alınamaz. Bununla birlikte bir kişi, herhangi bir üye ülkenin sigortalısının yetimi ise, bu durumda yetimin ikamet ettiği ülke mevzuatında yetimler için öngörülen yardımlardan kendi ülkesindeymiş gibi yararlanırlar, aylıklarını bu ülkeden alırlar (1408/71 sayılı Tüzük m.78).¹⁰³

2.2.2.1.5. İş Kazaları ve Meslek Hastalığı Yardımları

Bağımlı ya da bağımsız çalışanlar, sigortalı oldukları ülke dışındaki bir üye ülkede bulundukları ya da ikamet ettikleri sırada iş kazaları ya da meslek hastalıkları ile karşılaşırlarsa sağlık yardımları ve işgöremezlik gelirlerinden yararlanırlar. 1408/71 sayılı Tüzüğün 52. maddesi gereği sağlık yardımları, ikamet yeri sigorta idaresi tarafından sigortalayan kurum adına ve o ülke mevzuatına göre yapılır. Nakdi yardımlar ise, sigortalayan idare tarafından yine sigorta idaresinin bulunduğu ülke mevzuatına göre yapılır. Taraflar anlaşığı takdirde ise, ikametgâh yetkili idaresinin sigortalayan idare adına bu ödemeyi, daha sonra bu idareden tahsil etmek şartı ile yapması mümkün

¹⁰² Mesut ÖNEN, A. Can TUNCAY ve Işıl KARAKAŞ: Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Güvenliğe İlişkin Düzenlemeler ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Uyum Sorunları, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1989, 38.

¹⁰³ Kadir ARICI: a.g.e., 147-148.

olabilir. Bununla birlikte kişi bir başka ülkede bulunmakta ve ikamet etmekte iken iş kazası veya meslek hastalığı ile karşılaşır ve sigortalı olduğu ülkeye dönerse, 54. madde çerçevesinde daha önce yardım almış olmasına bakılmaksızın sigortalı olduğu ülke mevzuatı dahilinde yardımlardan faydalanır.¹⁰⁴

Birden çok ülkede çalışırken meslek hastalığına yakalanan kişiye ya da hak sahiplerine ise, son çalışılan ülke mevzuatına göre yardım yapılır. Bu durumda ilgili ülkeler, meslek hastalığı nedeniyle yapılacak yardımları, ülkelerinde geçen çalışma sürelerinin uzunluğuna göre aralarında paylaşırlar (m. 57). Yetkili kurum ödeyeceği yardımı belirlerken kendi mevzuatına göre ortalama kazancı belirler ve ödenecek yardımı ona dayandırır.¹⁰⁵

İş kazaları ve meslek hastalıklarından faydalanma usulü ise, aynen hastalık ve analık sigortalarındaki gibidir. Sağlık yardımlarından yararlanabilmek için yetkili ülke idaresinden Form E. 123 belgesinin alınması gerekir. Belgenin olmadığı durumlarda ise, yardım yapan kuruluş tarafından E. 107 ile yetkili sigorta idaresinden yardım talep edilebilir. Nakdi yardımlarda ise, işgöremezliğin 3 gün içerisinde kazaya uğrayan veya meslek hastalığı olan kişi tarafından ikamet edilen üye ülke yetkili idaresine doktor raporu var ise onu da ekleyerek bildirilmesi zorunludur. İkamet yeri idaresi, Form E. 115 belgesini doldurarak yetkili idareye gönderir. Bu form ve Form E 116 belgesi ile tıbbi açıdan durum da bildirilir. Yetkili idare, Form E. 117 belgesi ile onay verir ya da Form E. 118 ile yardım yapılmasına muvafakat etmediğini bildirir.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Kadir ARICI: a.g.e., 130-131.

¹⁰⁵ Mesut ÖNEN, A. Can TUNCAY ve Işıl KARAKAŞ: a.g.e., 42.

¹⁰⁶ Kadir ARICI: a.g.e., 133.

2.2.2.1.6. İşsizlik Sigortası

Avrupa Birliği'nde işçilere tanınan serbest dolaşım hakkı, işsizler için iş bulma imkânlarını arttıran bir şans olarak görülmektedir. Bu nedenle ABSGH, iş bulma amacıyla ülkesinden bir diğer üye ülkeye giden, üye bir ülkeden işsizlik ödeneği almakta iken bir üçüncü ülkeye veya kendi ülkesine gelen kişilerin sosyal güvenlik bakımından korunmasını sağlayıcı normlar koyar.¹⁰⁷

1408/71 sayılı Tüzüğün 67. maddesi, süre birleşimine ilişkin temel kuralları düzenler. Buna göre, bir diğer üye devlette ücretli çalışan sıfatıyla geçen sigortalılık veya çalışma süreleri, yetkili devlet mevzuatına göre geçmiş sigortalılık süreleri söz konusuymuş gibi, ancak bu çalışma süreleri anılan devlet mevzuatına göre sigortalılık süreleri olarak kabul edilmek şartıyla değerlendirilir. Bu kuralın istisnası olarak işsiz durumundaki sınır çalışanları ile son çalışmaları sırasında yetkili devlet dışında bir üye devlet ülkesinde oturan ve bizzat kendileri oturma yeri ülkesinin istihdam servisleri emrinde bulunan işsizler dışında, mevzuatına göre, işsizlik yardımlarından yararlanmanın sigortalılık veya çalışma sürelerine bağlı olduğu bir üye devletin mevzuatına tabi olan işsizler ve o üye devlet tarafından sağlanan yardımlardan (işsizlik yardımı talebinde bulunmadan hemen önce üye devlette sigortalılık veya çalışma sürelerinin bulunmaması halinde) bir diğer üye devlet ülkesinde geçen sigortalılık veya çalışma süreleri nedeniyle yararlanamazlar (m. 67/3).¹⁰⁸

68. maddede yardımların hesaplanması konusunu düzenlemiştir. Buna göre genel olarak, mevzuatın işsizlik yardımlarından önceki kazanç ve ücrete dayalı olarak hesaplanmasını öngördüğü durumlarda ilgilinin üye devlet ülkesinde en son çalıştığı işte aldığı ücret dikkate alınacaktır. Bununla birlikte o ülkede çalışma süresi 4 haftadan az ise, yardımlar işsizin oturduğu veya

¹⁰⁷ Kadir ARICI: a.g.e., 149-150.

¹⁰⁸ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 104.

bulunduğu yerde en son çalıştığı bir diğer üye devlet ülkesinde icra ettiği faaliyete eşdeğer veya benzer çalışmada elde edilen cari ücret esas alınarak hesaplanır.¹⁰⁹

Tüzüğün 68/2. maddesi ise, aile bireylerine ait ödenekleri düzenler. Bu maddeye göre, işsizlik sigortasına ilişkin yardımlar şayet işsizlerin aile fertlerinin sayısına göre artıyor ise, işsizin yükümlü devletin dışında üye ülkelerden birinde oturan aile fertleri de yararlanacaktır. Ancak, bu kişilerin o ülkede aynı haktan faydalanmamaları gerekir.¹¹⁰

2.2.2.1.7. Aile Yardımları

Aile yardımları ve aile ödeneklerinde genel kurallar 1408/71 sayılı Tüzüğün 72. maddesinde düzenlenmiştir. Tüzüğe göre, aile bireyleri sigortalı ile aynı ülkede oturuyorlarsa sigortalının tabi olduğu ülke mevzuatına göre yardım yapılacaktır. Aile bireyleri başka bir üye ülkede oturuyor olsalar dahi çalışan kişiye ailesi yanındaymış gibi (Fransa dışında) aile yardımı ödenir. Çocukların oturduğu ülkede de aile yardımları ödeniyor ise, yardım bir süre için askıya alınır. Fransa mevzuatına tabi olan ve çocukları başka ülkede oturan sigortalı ise, aile yardımlarını çocuklarının bulunduğu ülke kurumundan alır.¹¹¹ İşsizlik yardımı alanlarda ise durum eğer işsizlik yardımı alan kişi ile başka bir üye ülkede oturan aile bireyleri sanki birinci devlet ülkesinde oturuyorlarmış gibi o ülkenin mevzuatından aile yardımı alır.¹¹²

Aile yardımlarında hakların çakışması durumunda ise, yardımın her iki ülkeden de alınması mümkün değildir. Böyle bir durumda yani iki ülke mevzuatına göre yardım almaya hak kazanılmasında aile yardımları birinci

¹⁰⁹ ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 105.

¹¹⁰ Kadir ARICI: a.g.e., 151.

¹¹¹ Mesut ÖNEN, A. Can TUNCAY ve Işıl KARAKAŞ: a.g.e., 47.

¹¹² ÇSGB: Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, a.g.e., 116.

üye devlet mevzuatında öngörülen miktara kadar durdurulur. Eğer aile bireyleri ülkesinde oturdukları üye devletten aile yardımı almak için talepte bulunmamışlarsa bu durumda aile yardımları, işçinin çalıştığı ülkenin yetkili kurumu tarafından bu yardımlar birinci devletten sağlanıyormuş gibi 76/1 madde hükümleri gereği işlem yapılarak sağlanır.¹¹³

2.2.2.2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Primsiz Sistem

Sosyal güvenlikte primsiz sistem genel olarak sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemini ifade eder. Sistemde prim ödemesi olmadığı için sistemin finansmanı bütçe ile sağlanır. Sosyal sigorta sisteminde yardımlar bir hak olarak verilirken sosyal hizmetlerde yardımlar imtiyaz niteliği taşır.¹¹⁴

ABSGH için primsiz sistem öncelikli bir düzenleme alanı değildir.¹¹⁵ Nitekim primsiz rejim kural olarak ABSGH' nin kapsamı dışında tutulmuştur. 1408/71 sayılı Tüzükte de bu durum açıkça belirtilmiştir. Örneğin Tüzüğün 4. maddesi, Tüzük hükümlerinin primli ve primsiz bütün sosyal güvenlik sistemlerini yalnızca 4/1. maddede sayılan sosyal güvenlik yardımları (hastalık-analık, maluliyet, yaşlılık, dul ve yetim, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yardımları) ile ilgili olmak şartı ile alınmasını öngörür. Tüzük kapsamına; Tüzük kapsamında bulunan sosyal güvenlik yardımlarını destekleyen, onun yerine geçen, ona yardımcı olan ve sakatlara özel koruma sağlamayı amaçlayan özel primsiz sistem yardımları da dahildir. Bununla birlikte bazı ülkelerde özel primsiz sosyal güvenlik yardımlarının ABSGH kapsamında olmadığı da Tüzükte açıkça belirtilmiştir (m. 4/2/b).¹¹⁶

¹¹³ Kadir ARICI: a.g.e., 157.

¹¹⁴ Kadir ARICI: a.g.e., 169.

¹¹⁵ Primsiz sistemde düzenleme yapma ihtiyacı ancak Tek Avrupa Senedi'nden sonra doğmuştur.

(Kadir ARICI: a.g.e., 169-170)

¹¹⁶ Kadir ARICI: a.g.e., 169-170.

2.2.3. AVRUPA SOSYAL FONU'NUN KURULUŞU

Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa Birliği'nin dört yapısal fonundan biri olarak diğer üç yapısal fonla beraber (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Balıkçılık Yönlendirme Aracı) Avrupa Birliği'nde insanlar ve bölgeler arasında yaşama standartları arasındaki farklılıkları azaltmayı görev edinmiştir.¹¹⁷ İnsanlar ve bölgeler arasındaki yaşam standartları farklılıklarını azaltmak ve bu yolla toplumsal refahı ve barışı sağlamak genel anlamda sosyal politikanın bir hedefi olduğundan aynı amaçları Avrupa Birliği düzeyinde hedeflemiş olan Avrupa Sosyal Fonu, bu yönüyle Avrupa Birliği sosyal politikasının önemli bir boyutunu oluşturur.

Avrupa Birliği sosyal politikasının mali boyutunu oluşturan Avrupa Sosyal Fonu, Topluluk Kurucu Antlaşması'nın 123.-128. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Antlaşma'nın 123. maddesi Fonun kuruluş amacını açıklamıştır. Buna maddeye göre Avrupa Sosyal Fonu, Ortak Pazarda işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmek ve böylelikle yaşam düzeyini yükseltmeye yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Fonun görevi ise Topluluk içinde işçilerin mesleki ve coğrafi hareketliliğini ve istihdam kolaylıklarını arttırmaktır.

Yukarda belirtilen amaçları gerçekleştirmek, görevlerini yerine getirmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu 1960 yılında uygulamaya konmuştur. Fon kuruluşuyla birlikte Topluluk vatandaşlarından bazılarının, Topluluğun ortak politikalarının uygulanmasıyla sağlanan ekonomik gelişmelerden yeterince yararlanamamaları sorunu üzerinde durmuştur. Fonun, Topluluk içindeki yeni ekonomik ve sosyal uygulamalar sonucunda, işçilerin yeniden eğitilmesi ve yeni işe yerleştirilmesi için gereken parasal yardımların üye

¹¹⁷ European Commission: European Employment and Social Policy for People (Belgium, 2000),14. http://ec.europa.eu/comm/publications/booklets/move/24/index_en.htm (08.02.2006).

lkeler tarafından sağlanması gibi işlevleri de vardır. Avrupa Sosyal Fonu aynı zamanda ye ülkeler tarafından sunulan mesleki eğitim, yeniden işe yerleştirme deneği ile işçilere verimli ve yeni bir iş sağlamak amacıyla sunulan tasarıları inceleme ve bu tasarıların maliyetinin yarısına kadarını karşılamayla da görevliydi (m. 125/1).¹¹⁸

Roma Antlaşması, Fonun yönetilmesi görevini Komisyona vermiştir. Bu görevinde Komisyona hükümetler ile işçi ve işveren sendikaları kuruluşlarından oluşan ve Komisyon yelerinden birinin başkanlık yaptığı bir Komite yardımcı olacaktır (m. 124).

Avrupa Sosyal Fonu, kamu kuruluşlarının veya hükümetlerin istekleri üzerine katkıda bulunur. Yardımların genel olarak işçilerin yeniden mesleki eğitime geçmeleri, iş ve bölge değiştirmeleri ile işletmelerin kapanması ve üretim alanlarının farklılaşması sonucunda geçici veya devamlı olarak işlerini kaybetmiş kişilere yapılması nedeniyle Fonun sadece işsizleri kapsayan harcamaları finanse ettiğini ifade edebiliriz.¹¹⁹ Ancak 1971 ncesi Fonun ilk dönemini oluşturan süreçte işsizlik ciddi bir problem olarak ele alınmamakla birlikte daha çok işçilerin Topluluk içinde serbest dolaşımlarını ve eğitimlerini destekleyen politikalar n plandaydı. İşsizlik problemlerinin ise ekonomik büyüme sayesinde, aktif sosyal ve işgücü politikaları uygulanmadan kendi kendine çözüleceğine inanılmaktaydı.¹²⁰

ASF, Kasım 1960 yılından 31 Aralık 1973 yılına kadar olan dönemde yaklaşık 400 milyon hesap birimi yardımda bulunmuştur. Bu yardımlar yaklaşık 1 milyon işçiye eğitim amacıyla, 700.000'ine ise yeniden yerleşim yeri sağlanması amacıyla yapılmıştır. Bu dönemde yardımlardan yararlanan ülkeler arasında İtalya, yardımların toplamda %65'ini alarak ilk sırada yer

¹¹⁸ Melek EğİLMEZ: a.g.e., 18.

¹¹⁹ Rıdvan KARLUK: Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basım, İstanbul, 2005, 475.

¹²⁰ "European Social Fund"

http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm: (08.02.2006).

alırken O'nu %25,5 oranıyla Almanya izlemiştir. Birçok İtalyan işçi ASF yardımlarıyla Almanya'da, Fransa ve Belçika'da yetiştirilmiştir. Finansal açıdan ise; Almanya, iyi gelişmiş eğitim sistemiyle ve sakat çalışanların rehabilitasyonları için geniş kapsamlı programlarıyla %42'lik pay oranıyla yardımlardan ağırlıklı olarak yararlanan ülke olmuştur. O'nu %36'lı payla İtalya izlemiştir. Ödenek başvuruları ise 1965 yılında 8.2 milyon ECU iken 1970 yılında 46.2 milyon ECU'ya yükselmiştir.¹²¹

1969 yılından sonra ASF, direkt üye ülkelerin katkılarıyla finanse edilmeye başlanmıştır. Birtakım üye devletlerin diğer üye devletlere oranla Fona daha fazla katkıda bulunması tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Örneğin, İtalya Fondan en fazla yararlanan ülke olmasına karşın Fonun finansmana sağladığı katkı diğer üye ülkelerin sağlamış olduğu katkılardan görece olarak daha az bulunmuştur. Bununla birlikte özellikle 1967'den sonra başta Almanya olmak üzere birçok refah devleti de Fondan ağırlıklı olarak yararlanan ülke konumuna gelmişlerdir. Bu durum Fonun amaçlarına etkin bir şekilde ulaşamadığının bir kanıtı olarak başarısızlık olarak nitelendirilmesine neden olurken bu şekilde kaynakların yeniden dağıtımında başarıya ulaşamaması, 1971 öncesinde Fonun en büyük dezavantajı sayılmıştı.¹²²

Sonuç olarak, 1971 öncesi "Birinci Sosyal Fon" olarak adlandırılan dönemde Avrupa Sosyal Fonu, Birliğin sosyal politikası ve özellikle istihdam politikası için etkin bir araç olamadı. Bu dönemde Fon yalnızca, en az altı ay aynı işyerinde çalışan işçilere bazı koşullara bağlı olarak kredi sağlamaktan öteye gidemedi. Bununla birlikte Fondan yararlanabilmek için hükümetler yardım talebinde bulunabilirken, özel işletmeler bu haktan yararlanamadı.¹²³

¹²¹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm

¹²² http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm

¹²³ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 19.

Birinci Sosyal Fon'un uygulanmasında yaşanan başarısızlıklar karşısında Konsey, 1971 tarihinde aldığı bir kararla Fonda yapısal bir değişik öngörmüşlerdir. Fonda yapılan yeni düzenlemelerle Yeni Sosyal Fon, 1 Nisan 1972 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni Sosyal Fon temel olarak iki işlev üstlenmiştir. Fon bir taraftan Topluluk tarafından izlenen politikalar sonucunda ortaya çıkan işsizlik önlemlerini finanse ederken, diğer taraftan da mevcut yapısal ve bölgesel dengesizliği giderici faaliyetlere yardım edecektir. Fonun yapısal ve bölgesel dengesizlikleri giderici faaliyetlere katkı payı %50 ile sınırlandırılırken İşsizliği önleyici önlemleri ise %100 oranında finanse edilebilecektir.¹²⁴ Yeni Sosyal Fon'un bu iki temel fonksiyonu 1 Şubat 1971 yılında alınan bir Konsey Kararının 4. ve 5. maddelerinde ifade bulmuştur. 4. maddeye göre Fon, Topluluk politikaları istihdam düzeyini etkilediği (ya da etkilenmesine razı olduğu) takdirde, ya da AET işçi pazarında arz ve talebin koordine hale getirilmesi için önlem alınması gerektiğinde yardım sağlayabilir. Bu yardım ancak, istihdam alanında Topluluğun müdahalesini haklı gösterecek derecede bir dengesizliğin var olması ya da mümkün görünmesi halinde yapılabilir. Örneğin, belli bir sektördeki işçilerin büyük bir bölümü, işlerini değiştirmek, yeni beceriler kazanmak ya da Topluluk içinde başka bir yere taşınmak zorunda bırakıldığında, bu tür bir yardım yapılabilir. Bu yardımlar, Konsey tarafından belirlenen, aşağıdaki koşullar altında sağlanır¹²⁵:

- Diğer sektörlerde iş bulmak amacıyla tarım sektöründen ayrılan işçilerin eğitimi,
- Tekstil ya da dokuma sanayilerinden ayrılan veya bu sektörler içinde iş değiştiren işçilerin eğitimi,
- Göçmen işçiler ve aileleri için eğitim uyum programları,
- Sakat işçiler için pilot çalışmalar,
- 25 yaşın altında işsiz ya da iş arayan gençler.

¹²⁴ Rıdvan KARLUK: Avrupa Birliği ve Türkiye, a.g.e., 475.

¹²⁵ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 20-21.

Konsey Kararının 5. maddesine göre ise Fonun müdahalesi, Konsey kararlarına açıkça bağlı olmamakla birlikte Topluluk içindeki -özellikle geri kalmış ve gerilemekte olan bölgelerde ve teknik gelişmelerden etkilenen sanayi dallarındaki- uygunsuz istihdam koşullarını düzeltmeye yöneliktir. Fonun yardımı özellikle, uzun vadeli, yapısal nitelik gösteren işsizlik ya da gizli işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Bu madde kapsamında yer alan özel kategoriler ise aşağıdaki gibidir¹²⁶:

- Sakat kişiler, tıbbi rehabilitasyon ve mesleki eğitim sonucu bir iş ya da ticaret yapabilirler. (Bu konudaki yardım, sakatlara özel işler bulmaktan çok, açık işçi pazarında iş bulmakla sınırlıdır.)
- Eğitilmek ya da yeni bir iş bulmak zorunda olan yaşlı işçiler (özellikle 50 yaşın üzerinde olanlar),
- 35 yaşın üzerinde olan ve ilk kez bir işe girmek isteyen ya da belli bir zaman sonra becerilerine gereksinme duyulmayan kadınlar,
- Herhangi bir beceriden yoksun olmaları nedeniyle işsiz kalan ya da becerilerine artık ihtiyaç duyulmayan 25 yaşın altındaki gençler,
- Teknik ilerlemeler nedeniyle yeniden mesleki eğitim görmesi gereken işçiler,
- Güçlüklerle karşılaşılan bazı işletme gruplarındaki işçilerdir.

Yeni Sosyal Fonun getirmiş olduğu bir diğer yenilik ise özel sektöre Fondan yararlanma imkânı tanınmasıdır. Böylece özel kesim ilk defa projelerinde kamu otoritelerinin garanti altına aldığı ve katkıda bulunduğu ölçüde Fonun ödeneklerinden yararlanacaktır. Yeni Sosyal Fonla ilk defa eğitim alanında yenilikleri geliştirmek için pilot eylemler de öngörülmüştür.¹²⁷

Yeni Sosyal Fonla kaynakların finansman yöntemi de değiştirilmiştir. Finansmanda üye ülkelerin doğrudan katkıları yerine, Topluluğun kendi

¹²⁶ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 21-22.

¹²⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm

kaynaklarından kısmen finanse edilmesi kuralı getirilerek bu anlamda önemli bir gelişme sağlanmıştır. Bu durum, üye devletlerin Fona ne kadar çok ödeme yaparlarsa o kadar çok tutarı geri alma yönünde baskı yapmalarını da engellemiştir.¹²⁸ 1974 yılı öncesinde Yeni Sosyal Fon'un yardımında bulunduğu öncelikli ülkeler arasında İrlanda, İtalya ve İngiltere ön plana çıkmıştır.¹²⁹

Sosyal Fon değişikliğe uğradığından itibaren yardımlarının yaklaşık %90'ını mesleki eğitim çalışmaları (mesleki hareketlilik) için harcamıştır. Bu harcamaların yarısından fazlası işçilerin yeniden eğitimleri sırasındaki geçimlerinin sağlanması amacıyla kullanılmıştır. Fonun geri kalan %10'luk bölümü ise işçilerin yeni yerleşimi (coğrafi hareketlilik) için harcanmıştır.¹³⁰ Bu harcamaların en büyük amacı şüphesiz işgücünün üye ülkeler arasında hareketliliğini sağlayarak Ortak Pazar hedefini gerçekleştirmek olmuştur.

2.2.4. MESLEKİ EĞİTİM ALANINDA GELİŞMELER

Avrupa Birliği'nde mesleki eğitim politikası Topluluk Kurucu Antlaşması'nın Sosyal Politika başlıklı bölümünde 118. madde kapsamında ele alınmıştır. Buna göre; “meslek eğitimi ve gelişmesi”, sosyal güvenlik, istihdam, çalışma koşulları ile birlikte Komisyonun üye devletler arasında sıkı işbirliğini sağlayacağı sosyal politika konuları arasında sayılmıştır.

Özellikle 1974 yılı öncesinde mesleki eğitim fikri esas olarak bu döneme ait diğer sosyal politika uygulamalarında olduğu gibi serbest dolaşım fikri üzerinde temellendirilmiştir. Fikir, serbest dolaşım sürecinden doğan etkileşim ile meslek alanlarını zenginleştirme yönünde Topluluk eylemlerini harekete geçirmiştir. Diğer bir deyişle, işçilerin serbest dolaşımı, nitelik ve

¹²⁸ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 20.

¹²⁹ Veysel BOZKURT: “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi c.3, s.4, Temmuz, 1994, 37.

¹³⁰ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 22.

beceri edinme sürecine doğru genişlemiştir. Eğitim ve mesleki eğitim sonucunda elde edilen belgelerin karşılıklı tanınması ve belgelendirme sisteminin oluşturulması, ortak Avrupa fikrini somutlaştırmada Topluluk eylemlerinin somut girişimleri olarak değerlendirilebilir. Topluluk eylemleri, bu anlamda, ülkelerde Avrupa Birliği referanslı yeniden düzenleme ve uyum çalışmalarına verdiği destekle önemli bir politika oluşturma parametresi haline gelmiştir.¹³¹

Bu duruma paralel olarak Toplulukta mesleki eğitim önemli bir yer işgal etmekte ve ortak bir mesleki eğitim politikası geliştirme çabaları sürmektedir. Bu çabalar genellikle genel mesleki eğitim, mesleki nitelikler ve tarımda çalışanların yeniden eğitimi, genç işçilerin değişimi gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır.¹³² Yürürlüğe konulacak olan mesleki eğitim politikasının genel ilkeleri saptama görevi ise Konseye verilmiştir (m.128).

Topluluğun mesleki eğitim politikaları, her yaşta ve meslekteki insanı toplumun ve çalışma hayatının ihtiyaçlarına uygun şekilde eğitmek amacını taşımaktadır. Ancak teknolojik gelişmelerin getirmiş olduğu yeniliklerin işletmeler tarafından kullanılması örgüt yapısında ve işin mahiyetinde çeşitli değişikliklere neden olmaktadır. Bu sebeple hizmet içi eğitim, yaygın eğitim programları çalışanların yeniden eğitimlerini öngörmektedir. Böylece çalışanların yapısal değişiklikleri kolayca anlamaları sağlanmakta; yönlendirilmeleri ve uyumları daha kolay olmaktadır. Avrupa Birliği'nde mesleki eğitimin geliştirilmesine dünya pazarlarında rekabet edebilmenin önde gelen şartı olarak bakılmaktadır.¹³³

Mesleki eğitimle ilgili olarak Roma Antlaşması hükümlerinin oldukça sınırlı olmasına karşılık bu anlamda kapsamlı ilk düzenleme 2 Nisan 1963

¹³¹ Ramazan GÜNLÜ: Avrupa Birliği'nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:6, Ankara, 2003, V.

¹³² Serdar ÜNAL: a.g.e., 88.

¹³³ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 99.

yılında alınan 63/266 sayılı Konsey Kararı¹³⁴ ile olmuştur. Karar, ortak bir mesleki eğitim politikasının yürürlüğe konması ve uygulanması için 10 genel prensip belirlemiştir. Kararın İlk prensibine göre, Topluluğun ortak mesleki eğitim politikası, tutarlı ve ileri düzeyde ortak eylemler ile her üye devletin kararın içerdiği genel prensipler uyarınca uygulanmasını sağlamak üzere hazırlayacağı programlar anlamına gelir. Bununla birlikte Roma Antlaşması temelinde belirlenen genel prensiplerin uygulanmasında sorumluluk Topluluğun yetkili kurumlarında ve üye devletlerde olacaktır.

Kararın 2. prensibi, ortak mesleki eğitim politikasının temel amaçlarını düzenler. Bu amaçlar özetle aşağıdaki gibidir:

- Herkesin yeterli mesleki eğitim almasını garanti altına alacak koşullar getirmek,
- Zamanı gelince ekonomik faaliyetlerin farklı sektörlerinde ihtiyaç duyulan işgücünün sağlanması için uygun eğitim kolaylıklarını düzenlemek,
- Genel bir eğitim temelinde mesleki eğitimin sınırlarını genişletmek,
- Her insana, verilen bir mesleği devam ettirmesi için gerekli olan teknik bilgi ve beceriyi sağlamak,
- Genel eğitimin tamamlanması ile mesleki eğitimin başlangıcı arasında meydana gelebilecek herhangi zararlı bir kesintinin oluşmasını engellemek,
- Çalışma hayatının çeşitli aşamalarında ve yeniden eğitim de dahil olmak üzere temel ve ileri düzeyde mesleki eğitimi geliştirmek,
- Her insana istekleri ve yetenekleri, çalışma bilgisi ve deneyimleri doğrultusunda, mesleki ilerleme için daimi kolaylık sağlayarak terfi etme ya da eğitim alma imkânı sunmak,

¹³⁴ Kararın tamamı için bkz.

“Council Decision of 2 April 1963 Laying Down General Principles for Implementing a Common Vocational Training Policy”
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/> (15.04.2006)

- Ekonominin çeşitli sektörleriyle mesleki eğitimin farklı biçimleri arasında sıkı bir ilişki kurmaktır.

Mesleki eğitim tamamlandığında verilen sertifikaların ve diğer dokümanların üye ülkeler tarafından karşılıklı olarak tanınması Kararın 8. prensibinde yer almıştır. Bu prensip sayesinde mesleki eğitimini tamamlamış bir kişinin, diğer üye ülkelerde iş aramaya gittiği zaman kolaylıkla iş bulabilmesi sağlanacak, böylece Topluk dahilinde işçilerin ve işgücünün serbest dolaşımına da katkıda bulunulmuş olacaktı. Bununla birlikte prensipte yer alan sertifikaların karşılıklı tanınması düşüncesi, diplomaların ve diğer resmi kalifikasyonların tanınması konusundaki girişimlerin başlangıcını da oluşturmuştur.¹³⁵

63/266 sayılı Konsey Kararına rağmen 1970'li yılların başına kadar Topluluk çapında mesleki eğitim konusunda kayda değer gelişmeler yaşanmamıştır. 1970'li yılların başına gelindiğinde ise üye devletler ve Komisyon yeni tutumlar geliştirmişlerdir.¹³⁶ Örneğin, Nisan 1970'de Komisyon, üye devletler tarafından yürütülen araştırmaların koordinasyonunun sağlanması, istatistiksel bilgilerin geliştirilmesi yanında bilgi ve deneyimlerin üye ülkeler arasında değişiminin yoğunlaştırılmasını önermiştir. Bununla birlikte mesleki eğitimde bilimsel çalışmaların yürütülmesi için bir Avrupa Enstitüsü kurulması da öneriler arasında yer almıştır. Kasım ayında ise, Fransa Hükümeti, Komisyonun bu kesin olmayan önerilerine karşılık olarak eğitim konusunda Topluluk eylemleri üzerine bir not sunmuştur. Not, üç yılı aşkın bir süre boyunca Topluluk girişimlerine temel oluşturmuştur. Notta Fransa Hükümeti, Topluluğun mesleki eğitim faaliyetleri üzerinde eleştirilerde bulunarak yeni eylem programının, eğitim standartlarının uyumlaştırılması ile bilgilerin karşılıklı değişiminin gelişimini amaçlayan bir temel üzerine kurulması gibi önerilerde bulunmuştur. Bu

¹³⁵ Fevziye Esin ARIMAN: a.g.e., 12.

¹³⁶ Fevziye Esin ARIMAN: a.g.e., 12-13.

öneriler daha sonra, Ekim 1972’de, yeni eylem programına temel oluşturmuştur.¹³⁷

Şubat 1973’de ise, Komisyonun isteği üzerine Belçika Milli Eğitim Bakanı Profesör Henri Janne, “For a Community Policy on Education” adını taşıyan Janne Raporu’nu sunmuştur. Raporda eğitim konusunda genel olarak iki görüş savunulmuştur. Birinci görüşe göre, Avrupa’da eğitimin önemi anlaşılmış ve Avrupa Topluluğu bünyesinde bir eğitim politikasının oluşturulmasına yönelik çalışmalar önem kazanmıştır. İkinci görüşe göre ise, Roma Antlaşması mesleki eğitim konusunda çeşitli hükümler taşımaktaydı. Bu nedenle de mesleki eğitimle ilgili maddelerin daha geniş bir alanı kapsamaları için Roma Antlaşması’nın iyi bir şekilde yorumlanması sağlanmalıydı. Diğer taraftan Rapor kapsamında Avrupa boyutunda eğitim, yabancı dil öğrenimi, sertifikaların karşılıklı tanınması ve sürekli eğitim gibi konular da tartışılmıştır. Rapor, ele alınan konular bakımından Toplulukta daha sonra uygulanacak olan özel programların ve girişimlerin öncüsü olması açısından büyük önem taşımaktadır.¹³⁸

2.2.5. KADIN-ERKEK EŞİTLİĞİ ALANINDA GELİŞMELER

Kadın ve erkekler arasında eşitlik, sosyal politikanın “ayrımcılık ve ayrımcılığa karşı koruma” ve “kadınların korunması” başlıkları altında ifade edilen iki ayrı konusunun birbiriyle çakıştığı bir alanda yer alır. Sosyal politikanın temel konularından biri olan ayrımcılık ve ayrımcılığa karşı koruma başlığı altında kişinin cinsiyet, etnik köken, renk, sakatlık, dini inanç v.b. nedeniyle toplumsal yaşamda, iş ilişkilerinde ve çalışma yaşamında karşılaşılabileceği ayrıma karşı korunmasını ifade eder. Kadının korunması

¹³⁷ Francesco PETRINI: “The Common Vocational Training Policy in the EEC from 1961 to 1972”, European Journal, Vocational Training, No:32 May-August 2004/II, 52–53.
http://www2.trainingvillage.gr/download/journal/bull-32/32_en_petrini.pdf (12.04.2006).

¹³⁸ Fevziye Esin ARIMAN: a.g.e., 14-15.

ise, kadınların fiziksel ve genetik özellikleri nedeniyle yine toplumsal yaşamda, iş ilişkilerinde ve çalışma yaşamında korunmasına ilişkin politikaları kapsar.¹³⁹

Gerek ayrımcılıkla mücadele ve gerekse kadının korunması çerçevesinde kadınların çalışma yaşamında, erkeklerle aynı koşullar altında eşitlik ilkesine uygun olarak sahip olmaları gereken birtakım hakları vardır. Fırsat eşitliği, işyerinde eşit muamele, eşit işe eşit ücret, sosyal güvenlikle ilgili haklar, çalışan anne olarak haklar,¹⁴⁰ çalışma hayatında kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere sosyal politika alanında yapılan düzenlemelerdir.

Kadın ve erkek işçiler arasında özellikle ücret konusunda ayırım yapılmaması, uluslararası düzeyde oluşturulan birçok belgede ifadesini bulmuştur. Bu belgelerden en önemlisi ILO tarafından 1951 yılında kabul edilen 100 sayılı sözleşmedir. Sözleşme, aynı değerdeki işler için kadın işçilerle erkek işçilere eşit ücret ödenmesi ilkesini benimsemiştir.¹⁴¹ Bu ilke Roma Antlaşması'nın 119. maddesine de temel oluşturmuştur. Bu maddeye göre, "her üye devlet, aynı iş için kadın işçilerle erkek işçiler arasındaki ücret eşitliği ilkesinin uygulanmasını ilk devre süresinde sağlar ve bunu daha sonra devam ettirir."

Roma Antlaşması, ilgili maddede "ücret" kavramından ne anlaşılması gerektiği hususuna da açıklık getirerek ücretle, işveren tarafından istihdam nedeniyle işçiye para yahut mal olarak doğrudan ya da dolayısıyla ödenen ücreti veya en düşük ya da çıplak aylıkla öteki tüm avantajların anlaşılması gerektiğini hükme bağlamıştır. Ücret kavramı, Topluluk Hukukunda geniş bir

¹³⁹ Ömer Zühtü ALTAN: "Cinsiyetler Arasında Eşit Davranma", Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16-19 Mayıs 1997), Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997, 157-158.

¹⁴⁰ Bu haklar ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.

İsmail ÜST: "Avrupa Birliğinde Ayrımcılıkla Mücadele", Çalışma Grubu Raporları (Der: Osman YILDIZ), Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003, 185-194

¹⁴¹ Sedat MURAT: a.g.e., 52.

şekilde yorumlanmış, örneğin, işçinin ölümünden sonra ailesine yapılan yardımlar dahil, aile yardımları, Noel ikramiyesi, özel ve belirli konulara ilişkin prim ya da ödemeler, işverence çalışanlara yapılan indirim ve sağlanan yararlar gibi akla gelebilecek ve para ile ölçülebilecek her türlü sosyal edim ücret kavramı içinde düşünülmüştür.¹⁴² Antlaşmanın 119. maddesine göre cinsiyet farkı gözetmeksizin kurulan ücret eşitliği;

- Parça başına ödenen ücretin aynı ölçü birimi üzerinden hesaplanmasını,
- Zaman esasına göre ödenen ücretin, aynı işler için eşit olmasını kapsamaktadır.

Avrupa Birliği'nde kadın ve erkekler için eşit fırsatlar konusu, kadın işçilerin hareketliliğini izleyen tartışmaların, teorik gelişmelerin ışığı altında geçmiştir.¹⁴³ Nitekim 119. madde, o zamanlar kadın-erkek eşitliği konusunda bir yasanın bulunduğu Fransız girişimcileri rekabetin zararlarından korumak amacıyla, Fransa'nın isteği üzerine kabul edilmiştir.¹⁴⁴ Fransa'nın endişesi genel olarak, işveren katılımlarıyla finanse edilen ve diğer üye ülkelere oranla pahalı sosyal politika uygulamalarına yer vermesinin rekabette olası sapırtıcı etkilere yol açmasıdır. Fransa'nın bu endişeleri, ortak bir pazarın işleyişiyle ilgisi olmayan ulusal sosyal programların finansman şeklinin tartışıldığı ve 1956 yılında ILO'nun himayesinde yazılan Ohlin Raporu ile giderilmiştir.¹⁴⁵

Roma Antlaşması'nın 119. maddesinin getirmiş olduğu kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliği ilkesi, ortak bir pazarın gerçekleşmesine

¹⁴² A. Can TUNCAY: "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997), Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997, 103.

¹⁴³ Brian BERCUSSON: European Labour Law, Butterworths, London, 1996, 169–170.

¹⁴⁴ Türk Ekonomi Bankası A.Ş. ve İstanbul Teknik Üniversitesi: Avrupa Topluluğu Hukuku ve Türkiye'nin Uyumu, Mozaik Basım ve Yayıncılık, İstanbul, 1990, 307.

¹⁴⁵ Michael F. KLUTH: The Political Economy of a Social Europe: Understanding Labour Market Integration in the European Union, Macmillan, Great Britain, 1998, 87.

yardımcı bir niteliğe sahip olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle hükme başlangıçta oldukça sınırlı bir anlam atfedilmiştir.¹⁴⁶ Ancak sonraları Avrupa Adalet Divanı kararları ile başlı başına sosyal hedefin temel bir hakkı haline gelmiş ve bu şekilde Avrupa Birliği'nin kendine özgü sosyal politikasının temelini oluşturmuştur.¹⁴⁷

119. maddede öngörülen ve 1961 yılı sonuna kadar üye devletler tarafından uygulanması gereken ücret eşitliği ilkesi ancak 1964 yılı sonunda uygulamaya geçmiştir. Bu gecikme, üye ülkelerin çoğu tarafından kadın-erkek eşitliğinin yazılı hukukla garanti altına alınmasına rağmen gerçekleşmiştir.¹⁴⁸

Gecikmenin temelinde esas olarak, 119. maddede geçen “aynı iş için eşit ücret” deyiminin farklı şekillerde ele alınması ve yorumlanması yer almaktadır. Özellikle hükümet temsilcileri, deyimın yorumunu oldukça dar kapsamlı bir içerikle ele almaktaydılar. Onların görüşüne göre, ücret eşitliği yalnızca benzer ya da karma fonksiyonlara sahip işler için geçerli olmalıydı. Diğer taraftan Avrupa işçi sendikaları, bu deyimın geniş bir kapsamda yorumlanmasından yanaydılar. Avrupa Komisyonu, 20 Temmuz 1960 tarihinde aldığı bir tavsiyeyle bu soruna kesin bir çözüm bulmuştur. Tavsiye uyarınca, deyme geniş kapsamlı bir yorum getirilerek; bu ilkenin, benzer ve karma fonksiyonlara sahip işlerin yanı sıra, eşit ve aynı değerde öneme ve niteliklere sahip işlere de uygulanması öngörülmüştür. Bütün üye ülkelerin bu yorumu kabul etmelerine rağmen, ücret eşitliği ilkesi, 1961 yılından önce yani Roma Antlaşması'nda öngörülen süreden önce işlerlik kazanamamıştır. Bunun en önemli nedeni, o tarihlerde kadın ve erkek işçiler arasında %20-

¹⁴⁶ Başlangıçta oldukça sınırlı bir içeriğe sahip olan kadın-erkek eşitliği hakkındaki düzenlemeler, özellikle 1974 yılından sonra çıkarılan ikincil mevzuatlarla geniş bir anlam kazanmış ve Avrupa Birliği sosyal politikasının en önemli konuları arasında yerini almıştır. Bu anlamda özellikle 1975'de çıkarılan 75/117 sayılı “Eşit Ücret Yönergesi” ile 1976'da çıkarılan 76/207 sayılı “Eşit Davranma Yönergesi” kadın-erkek eşitliği konusuna temel oluşturmaktadır.

¹⁴⁷ Türk Ekonomi Bankası A.Ş. ve İstanbul Teknik Üniversitesi: a.g.e., 307.

¹⁴⁸ S. F. Goodman: The European Union, Macmillan, 1996, 244.

%30'lara, hatta daha yüksek oranlara varan bir ücret farkının varlığıdır. Bu konuda ancak taraflar arasında yapılan görüşmeler sonrasında bir uzlaşmaya varılmıştır. 31 Aralık 1961 tarihinde Konsey bünyesinde toplanan üye ülke temsilcilerinin kararlaştırdığı bir tavsiye kararıyla, 1961 yılının sonu olarak belirlenen sürenin yerine aşamalı olarak gerçekleştirilecek bir takvim öngörmüştür. Bu takvime göre, kadın-erkek işçilerin ücretleri arasındaki fark; 30 Haziran 1962'den önce %15'e; 30 Haziran 1963'ten önce %10'a ve 31 Aralık 1964'den önce de sıfıra indirilmiştir.¹⁴⁹

Bu gecikme çerçevesinde ve bazı devletlerin eşit ücret prensibini hayata geçirmekte isteksiz olmasına karşın Adalet Divanı, 119. maddeyi Avrupa sosyal hukukunun ana kaynaklarından biri olacak şekilde yorumlamaya başlamıştır. Bu anlamda ilk önemli gelişme ise, 119. maddenin Divan'ın direkt etki yaratan kararlar almasını sağlaması olmuştur.¹⁵⁰

Avrupa Birliği'nde ücret eşitliği ilkesinin uygulanması amacıyla öngörülen takvime rağmen kadın ve erkek işçiler arasında ücret farklılıkları halen devam etmektedir. Bu ücret farklılıkları özellikle, göçmen işçilerle göç alan ülkelerin kendi işçileri arasında oldukça belirgin şekilde mevcuttur.¹⁵¹ Bunun yanında kadınlar arasında işsizlik ve part-time çalışma oranı daha yüksek ve işyerlerinde üst kademeler gelme şansları erkeklere göre daha düşüktür.¹⁵²

Sonuç olarak sosyal politika, ayrımcılıkla mücadele ve kadının korunması başlıkları altında ele aldığı kadın-erkek eşitliği konusunda, genel olarak kadınlara çalışma yaşamında fırsat eşitliği, eşit muamele, çalışan anne olarak v.b. birtakım haklar tanımaktadır. Ancak Avrupa Birliği'nin 1974 öncesi dönemde kadın-erkek eşitliği konusunda uygulamaları sadece Roma

¹⁴⁹ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 66.

¹⁵⁰ Noreen BURROWS ve Jane MAIR: European Social Law, Wiley, United Kingdom, 1996, 16.

¹⁵¹ İlhan DÜLGER: a.g.e., 36.

¹⁵² Veysel BOZKURT: a.g.m., 42.

Antlaşması'nın 119. maddesi çerçevesinde tanınan ücret eşitliği ilkesiyle Topluluk ülkeleri tarafından dar bir çerçevede algılanmıştır. Her ne kadar, yapılan hukuki düzenleme ile erkek ve kadın arasında ücret eşitliğinin sağlanması gibi bir amaç belirlense dahi madde metni, cinsel kökenli her türlü ayrımın giderilmesini kapsayacak genişlikte bir yoruma da açıktır. Nitekim Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararlarının, bu durum göz önüne alınarak daha geniş biçimde yorumlandığı ve bu yorumlama biçiminin üye ülkelerin mevzuatları üzerinde sınırlı da olsa yansımaları olduğu görülmektedir.¹⁵³

2.2.6. İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ ALANINDA GELİŞMELER

Avrupa Birliği'nde işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin tedbirler temel olarak oldukça eskilere dayanmaktadır. Toplulukta bu anlamda ilk düzenlemeler, AKÇT ile AAET bünyesinde; kömür, çelik ve atom enerjisi gibi sektörlerde çalışan işçilerin sağlık ve güvenliklerinin sağlanması amacıyla yapılmıştır. Üye ülkelerin kömür ve çelik cevheri, demir madenleri ve çelik işkolunda çalışan işçilerin haklarına büyük önem veren AKÇT, Yüksek Otorite'ye bu sanayi dallarında iş güvenliğine ilişkin teknik ve ekonomik araştırmaları teşvik etme görevi vermiştir (m. 55). AAET ise, sağlık ve güvenlik konusunu ayrı bir başlık altında (III. başlık) düzenleyerek genel olarak radyasyon sonucu ortaya çıkabilecek tehlikelere karşı işçilerin ve halkın sağlığının korunmasına ilişkin belirlenecek olan temel standartlara her üye devletin uymasını öngörmüştür (m.33). Roma Antlaşması ise, 118. maddesinde işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili olarak sadece “meslek hastalıkları ve kazalara karşı korunma” ile “çalışma sağlığı”nı Komisyonun sosyal alandaki görevleri arasında saymıştır. Bu nedenle Roma

¹⁵³ Ömer Zühtü ALTAN: a.g.m., 166.

Antlaşması'nın sağlık ve güvenlik alanında ilgili hükümleri oldukça yetersiz kalmıştır¹⁵⁴.

Kömür sektöründeki çalışmalar, yukarıdaki düzenlemelere ek olarak, maden ocaklarındaki güvenlik ve maden işçileri arasındaki kronik solunum yolları hastalıklarına yol açan tozun etkisiz hale getirilmesi konusu üzerine yoğunlaşmıştır. Bu anlamda 1957 yılında kurulan “Maden Güvenliği ve Sağlık Komisyonu” bu alandaki bilgi ve deneylerin bir araya getirilmesi ve değerlendirilmesi konusunda en etkin derleyici organdır.¹⁵⁵ Buna ek olarak 1965 yılında demircilik sektöründe araştırmalar yapmak üzere bir Komisyon oluşturulmuştur. Konuya ilişkin tekliflerin hazırlanması konusunda ise, Komisyona yardımcı olmak üzere hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan “Kömür ve Kömür Dışı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Komisyonu” kurulmuştur.¹⁵⁶

AKÇT ve AAET, kendi alanlarına ilişkin olarak kuruluşların aktivitelerinde sağlık ve güvenlikle ilgili olan önemli araştırmalarına rehberlik etmiştir. Bununla birlikte endüstriler de iki Kurucu Antlaşma kapsamında işçilerinin maruz kalacağı risklerden kaynaklanan özel durumları en geniş halleriyle göz önüne almışlardır.¹⁵⁷

20 Temmuz 1962 yılında işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin olarak iki Komisyon tavsiyesi kabul edilmiştir. Tavsiyelerden ilki, şirketlerin tıbbi servislerine ilişkindir. Diğeri ise, mesleki hastalıkların bildirilmesi ve tanıtılmasına ilişkin koşulların uyumlaştırılmasını amaçlamıştır. İlerleyen on yıllık süreçte Avrupa Birliği'nde sağlık ve güvenliğe ilişkin hukuksal düzenlemelerin geleceği belirsizlik göstermiştir. 1962 yılından itibaren birkaç yıl boyunca Toplulukta iki tavsiye daha benimsenmiştir. Ancak 1967 yılından

¹⁵⁴ Noreen BURROWS ve Jane MAIR: a.g.e., 258.

¹⁵⁵ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 55.

¹⁵⁶ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 56.

¹⁵⁷ Michael F. KLUTH: a.g.e., 71.

itibaren on yıl boyunca konuya ilişkin daha fazla bir eyleme rastlanamamıştır.¹⁵⁸ Sağlık ve güvenlik konusu Toplulukta 1970’li yılların ortalarından itibaren gittikçe önem kazanmaya başlamış ve bu konudaki en önemli adım, 1974 yılında üçlü yapıda “Güvenlik, Hijyen ve Sağlığın Korunması Tavsiye Komitesi”nin kurulmasına ilişkin Bakanlar Konseyi kararı ile atılmıştır.¹⁵⁹

2.2.7. İSTİHDAM ALANINDA GELİŞMELER

İstihdam bugün, sosyo-ekonomik politikaların en önemli öğelerinden biridir. İlk bakışta sadece üretim unsurlarından olan emeğin toplam gelirden aldığı paya olanak sağlaması bakımından önem arz ettiği düşünülen istihdam konusu, “üretim” ve “küreselleşme” bağlamında herhangi bir ülke ekonomisinin dinamik ve rekabetçi yapısıyla da yakından ilgilidir. Bu nedenle istihdam konusu sadece çalışma hayatının konusu olmayıp, aynı zamanda ekonomik büyüme ve sosyal politikaların da ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.¹⁶⁰ İstihdam politikası ve işsizlik sorunu bugün Avrupa Birliği’nde de sosyo-ekonomik politikalar dahilinde ve sosyal taraflarla işbirliği halinde, üye devletler arasında ortak bir strateji geliştirme yolundaki çabaların sürdürüldüğü bir alan olarak ele alınmaktadır¹⁶¹.

İstihdam politikası, Topluluk Kurucu Antlaşması’nın 118. maddesinde üye devletler arasında işbirliğinin sağlanması gereken sosyal politika konuları arasında yer alırken, aynı zamanda Ortak Pazarda işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmeyi hedefleyen Avrupa Sosyal Fonu’nun kuruluş amaçlarından biri olarak da 123. maddede düzenlenmiştir.

¹⁵⁸ Brian BERCUSON: a.g.e., 305.

¹⁵⁹ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 56.

¹⁶⁰ Şahin SERİM: “Avrupa İstihdam Stratejisi”, Çalışma Grubu Raporları, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, (Der: Osman YILDIZ), (Ankara, 2003, 272.

¹⁶¹ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 88.

1974 öncesi dönemde, Avrupa Ortak Pazarı bakımından istihdam politikası, dönemin şartları göz önüne alındığında etkili bir politika oluşturamamıştır.¹⁶² Çünkü 1974 öncesi dönemde Topluluk üyesi ülkelerden (özellikle altı kurucu ülke) hiçbiri ekonomik bunalım içinde değildi ve geniş çapta işsizliğe maruz kalmamıştı. Bunun aksine hemen bütün üye devletler az çok tam istihdama yakın bir çalışma seviyesinde bulunmaktaydı.¹⁶³ Bu nedenle Toplulukta, işçilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması, Topluluk istihdam politikasının uygulanmasını gerçekleştirecek en önemli araçlardan biri olarak görülmüştür.¹⁶⁴

1974 öncesinde Topluluk istihdam politikasında en önemli gelişme, 1967 yılından beri Avrupa işçi sendikaları ve işveren kuruluşlarının Topluluğun istihdam konusunda öngördüğü kararlara katılmayı talep etmeleri sonucu 27–28 Nisan 1970 tarihlerinde istihdam konulu Birinci Üçlü Konferans'ın toplanması olmuştur. Söz konusu kuruluşlar, sosyal alanda alınan tedbirlerin içeriğinin ve ifadesinin belirlenmesi sürecine katılmanın yanında, bir kurumsal yapının oluşturulması ve bu kurumsal yapıya sosyal taraflarla, Topluluğun yürütme organlarının yani Topluluğun sosyal ve ekonomik politikalardan doğrudan sorumlu organlarının katılmasını öngörmekteydi. Avrupa işçi sendikaları ve işveren kuruluşlarının çabalarıyla toplanan Birinci Üçlü Konferans sırasında “İstihdam için Daimi Komite” kurulması fikri tartışılmıştır. Tartışmalar sonucu 14 Aralık 1970 tarihinde Konsey, istişari nitelikte bir Komite kurulmasını kabul etmiştir. Komitenin amacı genel olarak, Konsey, Komisyon ve sosyal taraflar arasında istişare ve bilgi akışını sağlayarak üye ülkelerin istihdam piyasalarına ilişkin politikaları arasında koordinasyonu sağlamak, ulusal istihdam politikalarıyla Topluluk politikalarının uyumlu hale getirilmesi kolaylaştırmak yanında sosyal diyalogu korumak ve geliştirmektir. Komite kurulduğu tarihten itibaren 1972 yılına

¹⁶² Avrupa Birliği'nde istihdam politikası 1973 yılında yaşanan petrol bunalımının büyük çapta yol açtığı işsizlik sonucu ancak bu tarihten sonra etkin bir politika olabilmıştır.

¹⁶³ Besim ÜSTÜNEL: Milletlerarası İktisadî Birleşmeler Teorisi: Avrupa Müşterek Pazarı ve Türkiye, Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1960, 159.

¹⁶⁴ İlhan DÜLGER: a.g.e., 39.

kadar Topluluk istihdam politikası konusunda çalışmalar yapmış, aynı zamanda Avrupa Sosyal Fonu'nun revize edilmiş amaç ve faaliyetlerine ilişkin sorunlarla da ilgilenmiştir. Ancak ETUC, 1972 yılında işçilerin temsili yüzünden Komite çalışmalarını boykot etmiş, bu nedenle 1974 yılına kadar hiçbir çalışma yapılamamıştır. Komite, Aralık 1974'te çalışmalarına tekrar başlamıştır.¹⁶⁵

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASINDA EN ÖNEMLİ DÖNEMEÇ: PARİS ZİRVESİ

1972 yılına kadar işçilerin serbest dolaşımı çerçevesinde sınırlı bir ölçüde gelişme kaydeden Avrupa Birliği sosyal politikası, 1974 yılında kabul edilen “Sosyal Eylem Programı” ile Topluluğun etkin politikaları arasında yerini almıştır. Sosyal Eylem Programı'nın kabul edilmesine yol açan en büyük faktör ise, 19–21 Ekim 1972 yılında toplanan ve Birliğin ekonomik bütünleşmesi kadar sosyal entegrasyonun da önem taşıdığını vurgulayarak Topluluğun “insani” yönünü ön plana çıkaran Paris Zirvesi'dir.¹⁶⁶ Bu nedenle Paris Zirvesi, Avrupa Birliği sosyal politikasının tarihi gelişim süreci içinde bir dönemeç olarak kabul edilebilir. Zirve, aynı zamanda Topluluğun ilk genişleme sürecinden hemen önce yapılarak genişleme sürecini de büyük ölçüde şekillendirmiştir.

2.3.1. PARİS ZİRVESİ ÖNCESİNDEKİ GELİŞMELER

Avrupa Birliği gelişme sürecinde ekonomik bütünleşmeye paralel olarak sosyal korumaya ilişkin politikaların önem kazanması ile özellikle

¹⁶⁵ Esra BELEN ve Bülent PİRLER: a.g.e., 122.

¹⁶⁶ Paris Zirvesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.

“Meeting of the Heads of State or Government, Paris, 19–21 October 1972”
<http://www.eu-history.leidenuniv.nl> (12.05.2006).

Avrupa Sosyal Fonu'nun değiştirilmesi, Topluluğun sosyal yönleri ile daha etkin bir Topluluk sosyal politikasına duyulan ihtiyaç konusundaki bilinci arttırmıştır. Bu doğrultuda Yeni Fon'un kurulmasından bir yıl önce, 1–2 Aralık 1969 tarihinde gerçekleştirilen La Haye Zirve Konferansı'nda bir araya gelen Topluluk başkanları, ileride gerçekleştirilmesi düşünülen ekonomik ve mali bütünleşmeyi de göz önüne alarak üye ülkelerin sosyal politikalarının uyumlu bir hale getirilmesini ve bununla birlikte bir “Avrupa Sosyal Bütçesi”nin kurumsallaştırılması fikrini ortaya atmışlardır.¹⁶⁷

La Haye Zirve Toplantısından sonra üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları, genişleme fikri altındaki birleştirici politikalarda en iyi ilerleme yolunun araştırılmasını kararlaştırmışlardır.¹⁶⁸

Paris Zirve Toplantısı için hazırlıklar, Komisyonun da hazır olduğu bir dizi Dışişleri Bakanları Toplantısı aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Toplantılar, 29 Şubat, 20 Mart, 24 Nisan, 26 ve 27 Mayıs, 26 Haziran, 19 Temmuz ve 12 Eylül 1972 (11 Eylülde ise Maliye Bakanları arasında bir toplantı yapıldı) tarihlerinde düzenlenmiştir. 19 Temmuz ve 12 Eylülde gerçekleştirilen toplantılar esas olarak üye ülkelerin daimi temsilcileri ile Komisyon temsilcileri ve yeni üyelerin büyükelçilerinden oluşan bir “Ad Hoc Komite”nin çalışmaları aracılığıyla hazırlanmıştır. Komite yayınlamış olduğu raporla toplantının ana maddeleri etrafında tartışmalara yer vermiştir. Bu kapsamda Maliye Bakanları, 1 Ocak 1974 tarihi itibarıyla ekonomik ve parasal birliğin ikinci aşamasına geçişe izin verecek bir eylemin kabul edilip edilmeyeceğini Rapor aracılığıyla sormak konusunda hemfikir olmuşlardır. Bununla birlikte toplantı gruplarından biri, bu raporda yer alan paragrafla, sosyal sorunlarla ilgili olarak

¹⁶⁷ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 24.

¹⁶⁸ “Meeting of the Heads of State or Government, Paris, 19–21 October 1972: Looking to the “Summit” of Ten Preparations up to August 1972”, 14.
<http://www.eu-history.leidenuniv.nl> (12.05.2006).

herkes tarafından istenen bir sosyal eylem programının toplantı kapsamına alınmasına duyulan ihtiyacı dile getirmiştir.¹⁶⁹

Hazırlık aşamasının tamamlanması ve Fransa Cumhurbaşkanı Georges Pompidou'nun, 15 Eylül 1972'de diğer üye ülkelerin hükümet başkanlarına daveti ve yeni üye devletlerin katılımıyla Zirve Konferansı, 19–20 Ekim 1972 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Konferans sonunda 16 maddelik bir deklarasyon yayınlanmıştır.¹⁷⁰

2.3.2. ZİRVEDE ALINAN SOSYAL POLİTİKAYA İLİŞKİN KARARLAR

Paris Zirve Konferansı sonunda yayınlanan deklarasyon ile genel olarak, Topluluğun gelişmesine ve geleceğine yönelik kararlar alınmıştır. Kararlar, ekonomik ve parasal birlik yanında Topluluğun ortak politikaları etrafında şekillenmiştir. Deklarasyon, özellikle sosyal politika kararları ile Avrupa Birliği sosyal politika tarihinde yeni bir dönemi başlatmış ve geleceğe yönelik olarak çevrenin ve tüketicinin korunması gibi konular da Topluluğun düzenleme alanına girmiştir.

Zirvenin sonuç bildirgesi ile 16 madde kapsamında alınan kararlar, genel başlıklar halinde aşağıdaki gibidir:

- Ekonomik ve Parasal Politikalar
- Bölgesel Politika
- Sosyal Politika
- Endüstriyel, Bilimsel ve Teknik Politikalar

¹⁶⁹ “Meeting of the Heads of State or Government, Paris, 19–21 October 1972: The First Summit of the Enlarged Community”, 9–11.
<http://www.eu-history.leidenuniv.nl> (12.05.2006).

¹⁷⁰ <http://www.eu-history.leidenuniv.nl>: “The First Summit of the Enlarged Community”, 13–14.

- Çevre
- Enerji
- Dış İlişkiler
- Siyasi İşbirliği
- Topluluk Kurumlarının Güçlendirilmesi
- Avrupa Birliği bütünleşmesinin sağlanması

Zirvede alınan kararlar kapsamında Bildiri, 1 Ocak 1974 tarihi itibarıyla ekonomik ve parasal birliğin ikinci aşamasına geçişe izin vermiş, 31 Aralık 1980 tarihinde ise ekonomik ve parasal birliğin tamamlanmasını öngörmüştür.

Zirvede alınan kararlar kapsamında 6. madde sosyal politika ile ilgili düzenlemelere yer vermiştir. Buna göre, devlet ve hükümet başkanları, sosyal alandaki etkin çalışmaların, ekonomik ve parasal birlik alanındaki başarılar kadar önemli olduğunu vurgulamışlardır. Devlet ve hükümet başkanları, Topluluğun ekonomik ve sosyal kararlarında, endüstrinin her iki tarafının da (işçi ve işveren) artan paylarda katılımının sağlanmasının gerekliliğini göz önünde bulundururlar. Bununla birlikte devlet ve hükümet başkanları, 1 Ocak 1974 tarihinden önce bir sosyal eylem programının hazırlanması için gerekli kaynakların sağlanması konusunda sorularını, özellikle Sosyal Fon kapsamında, hükümet başkanları ve Komisyon tarafından ileri sürülen önerilere dayanarak işçi ve işveren taraflarına danıştıktan sonra Topluluk kurumlarına iletirler.

Yine 6. maddeye göre program, istihdam ve mesleki eğitim, çalışma ve yaşama koşullarının iyileştirilmesi, girişimlerin yürütmüş olduğu fonksiyonlarında çalışanların işbirliğinin sağlamlaştırılması, (her bir üye ülkenin koşullarına göre) mümkün olan alanlarda Avrupa düzeyinde toplu sözleşmeler yapılmasını kolaylaştırılması ve tüketicinin korunması için

yürütülen eylemlerin güçlendirilmesi ile birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi gibi konularda uyumlu bir politikanın yürürlüğe konulmasını sağlamalıdır.

Zirve kararlarından 8. si ise, devlet ve hükümet başkanlarının Topluluğun çevre politikasına verdiği değeri vurgulamıştır. Devlet ve hükümet başkanları, karar kapsamında 31 Temmuz 1973 tarihinden önce Topluluk kurumlarından bu konuda bir eylem programı hazırlamasını istemişlerdir.

2.3.3. PARIS ZİRVESİ’NİN ÖNEMİ

1972 tarihli Paris Zirvesi, ekonomik bir birlik oluşturma amacı taşıyan Avrupa Birliği bütünleşme çalışmalarının hız kazanmasını ve bu çalışmalara sosyal alanın da dahil olmasını sağlamıştır. Böylelikle bir taraftan Birliğin ekonomik ve parasal birlik amacına ulaşması için bir takvim öngören Paris Zirvesi, diğer taraftan da Birliğin siyasi birlik gibi uzun dönemli hedeflerine ilişkin kararlar alınmasını sağlamıştır.

Paris Zirvesi, her şeyden önce Topluluğun gelişmesini simgelemesi yönünden önem taşımaktadır. Zirve, toplandığı tarihten itibaren endüstriyel, sosyal, bölgesel, ekonomik ve çevre alanlarında, uzun vadeli pek çok ortak politikanın hazırlanmasına yol açmıştır. Zirve sonrasında “ortak insanlar için ortak bir pazar kurulması” gerektiği yolundaki görüşler de yoğunluk kazanmıştır. Bu görüşlerden biri de Bakan Albert Coppe’a aittir. Coppe, Zirve sırasında bu görüşlerini şöyle ifade etmiştir: “Avrupa’nın artık halkına söyleyecek bir sözü olmalıdır. Her işçi, öğrenci, yurttaş -göçmenler, sakatlar ve yaşlıları da kapsamak üzere- Avrupa’nın kendileri için ve kendileri tarafından yaratılmakta olduğunu hissetmelidir. Bu, içinde bulunduğumuz zamanın bir gereksinmesidir.”¹⁷¹

¹⁷¹ Melek EĞİLMEZ: a.g.e., 25.

Zirvenin Topluluk sosyal politikası açısından da oldukça önemlidir. Çünkü ilk defa bu Zirve ile Toplulukta sosyal bütünleşmenin ekonomik ve parasal birlik kadar önemli olduğu vurgulanmıştır. Yine ilk defa bu Zirve ile sosyal politika alanında kapsamlı bir eylem programının hazırlanmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu anlamda Zirve, Ocak 1974 tarihinde kabul edilen “Sosyal Eylem Programı”na temel oluşturarak Topluluğun sosyal politika faaliyetlerinin hızlanmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu niteliği ile Sosyal Eylem Programı, Topluluk sosyal politikasında bir dönüm noktası sayılarak Topluluğun gelecekteki faaliyetlerinin büyük ölçüde şekillenmesini sağlamıştır.

SONUÇ

Kuruluş amacı, kısa ve orta dönemde üye ülkeler arasında ticaretin tamamen serbest bırakılması, bir gümrük birliği oluşturulması ile malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı bir ortak Pazar oluşturmak olan; uzun dönemde ise, “Avrupa Birleşik Devletleri” kurma tartışmaları ışığında siyasi bir birlik kurmak olan Avrupa Birliği’nin başarısı sosyal bütünleşme yolunda atılacak adımlara da bağlı olacaktır.

Bugün dahi Birlik düzeyinde sosyal politikaya ihtiyaç olup olmadığı yolundaki tartışmaların devam ettiği Avrupa Birliği’nin kuruluş aşamasında sosyal politika subsidiarity ilkesi gereği üye ülkelerin düzenleme ve uygulama alanına bırakılmış ve Topluluk çapında bir sosyal politikaya ihtiyaç olmadığı yolundaki görüşler ışığında sosyal politika, ekonomik bütünleşmenin gerçekleşmesiyle kendiliğinden uyumunun sağlanacağı bir alan olarak görülmüştür. Roma Antlaşması’nın hazırlanması sırasında gündeme gelen bu tartışmalar sonucunda Fransa’nın, ülkesinde yüksek sosyal ödemelere yer vermesinin devlete, işçilere ve işverenlere yükümlülükler getirmesi ile Anayasası’nın kadın ve erkeklere eşit haklar tanınmasının kendisini rekabette zayıf duruma düşüreceğini ileri sürmesiyle Anlaşmaya sosyal politikaya ilişkin hükümler eklenmiştir.

Çalışma ve yaşama şartlarının iyileştirici düzenlemeler yapmak ve toplumsal refahı sağlamak amacıyla devletlerin, kendi ulusal sınırları içinde, işyerlerinde, sağlık ve güvenliğin sağlanması, işçilerin yönetim kararlarına katılması gibi; geniş anlamda ise, sosyal güvenlik ile yaşlılar, çocuklar, kadınlar, sakatlar, işsizler gibi zayıf kesimleri korumaya yönelik tedbirlerden oluşan sosyal politika, Avrupa Birliği’nde başta Roma Antlaşması olmak üzere diğer Topluluk Kurucu Antlaşmaları ile temellendirilmiştir. Ancak Roma Antlaşması’nın sosyal politika alanındaki hükümleri Topluluğa üye ülkelere uygulanması zorunlu hükümler getirmekten uzak bir tutum belirlemiştir.

Antlaşma hükümleri üye devletlerin sosyal politika mevzuatlarını “birleştirme”den çok bu mevzuatları “uyumlaştırma” amacı taşımıştır.

1974 öncesi Avrupa Birliği sosyal politika düzenlemeleri Roma Antlaşması temelinde tüzükler, yönergeler, tavsiye ve kararlar gibi ikincil nitelikteki kaynaklarla da düzenlenmiştir. Bu kaynaklar etrafında şekillenen Topluluğun ilk dönem sosyal politika uygulamaları daha çok işçilerin serbest dolaşımı hedefi doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. İşçilerin serbest dolaşımı üzerine düzenlemeler, üye devletler arasında kişilere herhangi bir kısıtlamaya maruz kalmadan diledikleri ülkede, serbestçe çalışabilme imkânı tanırken işçilerin bu haklarını kullanabilmeleri için alınması gereken sosyal koruma tedbirlerini de beraberinde getirmiştir.

Topluluğun 1974 öncesi sosyal politika uygulamaları arasında sayılabilecek diğer koruma tedbirleri olan sosyal güvenlik hakkı, mesleki eğitim, kadın-erkek eşitliği, istihdama ilişkin politikalar ile Avrupa Birliği sosyal politikasının mali boyutunu oluşturan Avrupa Sosyal Fonu’na ilişkin düzenlemeler yine Topluluk içinde üye ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımı önündeki engelleri kaldırma amacı taşımaktadır. Avrupa Birliği’nde işçilerin serbest dolaşımı önündeki engelleri kaldırmaya yönelik sosyal politika düzenlemeleri ve uygulamaları, 1972 yılında Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde toplanan Paris Zirvesi’ne kadar devam etmiştir. Avrupa Birliği’nde sosyal politika ancak bu tarihten sonra, Zirve’de alınan kararlar doğrultusunda 1974 yılında kabul edilen “Sosyal Eylem Programı” ile Topluluğun etkin bir politikası haline gelmiştir.

Temelleri Roma Kurucu Antlaşması ile atılan Avrupa Birliği’nin sosyal politikası 1974 öncesi dönemde Topluluğun ortak pazar hedefini gerçekleştirmesi amacıyla öngörülen işçilerin serbest dolaşımının sağlanması amacıyla alınan tedbirlerle sınırlı kalmıştır. Bu dönemde Topluluğun sosyal politikasında kaydadeğer bir gelişme olmamasının diğer önemli bir nedeni de

Topluluk kurumlarına Roma Antlaşması ile bu alanda açıkça düzenleme yapma yetkisinin tanınmamış olmasıdır. Bu anlamda Roma Antlaşması, tek bir istisna olarak sosyal güvenlik alanında sadece işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla Konsey tarafından Komisyonun önerisi üzerine kararların oybirliği ile alınacağını hükme bağlamıştır. Bu dönemde oybirliği kuralının sosyal içerikli hükümler alınmasında genel kural olması da sosyal politikanın gelişmesindeki en büyük engellerden biri olmuştur.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin kuruluşundan Birliğin sosyal politikasında bir dönüm noktası olan ve sosyal politikanın faaliyet alanını genişleten 1974 tarihli Sosyal Eylem Programı'na kadar geçen süre, Avrupa Birliği sosyal politika tarihinde "ihmal dönemi" olarak adlandırılmaktadır. Ancak 1974 öncesi dönem, Avrupa Birliği'nde bir "Avrupa Sosyal Alanı" oluşturma fikrinin tartışılmasını sağlayan ve Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelişimine temel oluşturarak Topluluk çapında ortak bir sosyal politikadan bahsedebilmemize imkân tanıyan bir dönem olarak Avrupa Birliği sosyal politika tarihinde yerini almıştır. Nitekim ekonomik birliğini tamamlamış ve bir siyasi birlik oluşturma yolunda önemli adımlar atan Avrupa Birliği'nin bugünkü başarısına ulaşmasında Birlik düzeyinde özellikle ikincil nitelikteki hukuki düzenlemelerle alınan sosyal politika tedbirlerinin önemi göz ardı edilemez.

KAYNAKÇA

ALTAN, Ömer Zühtü. Sosyal Politika Dersleri. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1592, Eskişehir, 2004.

-----, "Cinsiyetler Arasında Eşit Davranma", Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997). Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997.

ARICI, Kadir. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku. Ankara, 1997.

ARIMAN, Fevziye Esin. Avrupa Topluluğu'nda Eğitim Kavramı, Ortak Mesleki Eğitim Politikası ve İlgili Programlar. Marmara Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1996.

ARSAVA, Ayşe Füsün. Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:545, Ankara, 1985.

ATAMER, M. Yeşim (Tekinalp/Tekinalp). Avrupa Birliği Hukuku. Beta Basım, İstanbul, 2000.

AVCIOĞLU, Müjde. "Avrupa Toplulukları Hukukunun Uluslararası (Supranasyonel) Özellikleri", Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar. T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayın No: 1988/303, Ankara, 1988.

"Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma"
<http://www.dpt.org.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf> (08.02.2006).

"Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politika"
<http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rtf> (06.11.2004).

"Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma"
<http://www.dpt.org.tr/abigm/Yayinlar/AETKA.pdf> (08.02.2006).

"Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma"
<http://www.dpt.org.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf> (08.02.2006).

AYDIN, Tülay. "Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik", Der. Osman YILDIZ. Çalışma Grubu Raporları. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003.

AYKAÇ, Mustafa. "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek", Ed. Mustafa AYKAÇ ve Zeki PARLAK. Tüm Yönleriyle Türkiye -AB İlişkileri. Elif Yayınları, İstanbul, 2002.

BELEN, Esra ve Bülent PİRLER. Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu. TİSK Yayını, Ankara, 1989.

BERCUSSON, Brian. European Labour Law. Butterworths, London, 1996.

BERKSÜ, Şengül. Avrupa Birliği'nde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayın No:93, Ankara, 1999.

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Kalkınma Forumu: "Avrupa'nın Sosyal Politikası", Radikal İki. 6 Mart 2005.

BOZKURT, Enver, Arif KÜTÜKÇÜ ve Yasin POYRAZ. Devletler Hukuku. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

BOZKURT, Enver, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ. Avrupa Birliği Hukuku. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

BOZKURT, Veysel. "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, c.3, s.4. Temmuz, 1994.

BREWSTER, Chris ve Paul TEAGUE. European Community Social Policy: It's Impact on the UK. Institute of Personel Management, London, 1989.

BURROWS, Noreen ve Jane MAIR. European Social Law. Wiley, United Kingdom, 1996.

CANBOLAT, İbrahim S. Uluslararası Sistem Avrupa Birliği: Bir Dönüşümün Analizi. Alfa, İstanbul, 1998.

"Council Desicion of 2 April 1963 Laying Down General Principles for Implementing a Common Vocational Training Policy"
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/> (15.04.2006).

ÇELİK, Aziz. "Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu",
http://www.ceterisparibus.net/ab/ab_makaleler.htm (15.10.2004)

ÇOBAN, Tonguç. "Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Sosyal Boyutu", Der. Osman YILDIZ. Çalışma Grubu Raporları. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003.

ÇUBUK, Ali. Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik. Ankara, 1983.

DENIAU, Jean-François ve Gerard DRUESNE. Ortak Pazar, Çev. Lerzan ÖZKALE. İletişim Yayınları, 1990.

DOĞAN, İzzettin. “Avrupa Toplulukları Kurumları ve Yetkileri Açısından AET Hukukunun Milli Hukuklara Üstünlüğü”, Birinci Avrupa Hukuku Haftası (İstanbul, 24–27 Ocak 1978). İstanbul, 1979.

DURA, Cihan ve Hayriye ATİK. Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

DÜLGER, İlhan. Avrupa Topluluğu’nda Sosyal Politika, Geçiş Dönemi Özellikleri ve 21. Yüzyılda Hedef Alınan Toplum. DPT Yayını, Ankara, 1991.

EĞİLMEZ, Melek. Avrupa Topluluğu’nun Sosyal Politikası. AT Basın ve Enformasyon Bürosu, Ankara, 1978.

EKDEMİR, H. Şadi. Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları. <http://www.tisk.org.tr/images/yayinlar/yayin257/yay257-1.doc> (15.04.2006).

EKONOMİ, Münir. “Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997). Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997.

ERHAN, Çağrı, Gökhan ERDEM ve Ersin EMBEL. “Avrupa Birliği”, Popüler Tarih Dergisi, s. 52, (Aralık 2004).

ERKUL, İhsan (Der.). “Ortak Pazar Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Mukayesesi”, Avrupa Ekonomik Topluluğu Üzerine Çeviriler I. Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 52/22, Ankara, 1968.

European Commission. European Employment and Social Policy for People. Belgium, 2000.

http://www.ec.europa.eu/comm/publications/booklets/move/24/index_en.htm (08.02.2006).

“European Social Fund”

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm (08.02.2006).

FAIRHURST, John ve Christopher VINCENZI. Law of the European Community. Harlow/Longman, England, 2003.

GOODMAN, S. F. The European Union, Macmillan, 1996.

GÜLMEZ, Mesut. Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:4, Ankara, 2003.

GÜNLÜ, Ramazan. Avrupa Birliği’nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:6, Ankara, 2003.

GÜNUĞUR, Halûk (Çev. ve Der.). Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması). Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988.

----- . Avrupa Topluluğu Hukuku. Tarhan Basımevi, Ankara, 1993.

----- . "Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Dünü, Bugünü, Yarını)", Avrupa Birliği El Kitabı: Avrupa Birliği ve Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Semineri (20–31 Mart 1995), T.C. Merkez Bankası, Ankara, 1995.

HANTRAIS, Linda. Social Policy in the European Union. Macmillan, London, 1995.

HEPER, Altan. Avrupa İş Hukuku ve Türkiye. Beta Basım, İstanbul, 1997.

HERVEY, Tamara. European Social Law and Policy. Longman, London and New York, 1998.

HILLERY, P. "Topluluğun Sosyal Politikası", Çev. Zafer ÜSKÜL. Avrupa Ekonomik Topluluğu Üzerine Çeviriler IV. Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 140/86, Eskişehir, 1975.

JAEGER, Mads Meier ve Jon KVIST. "Pressures on State Welfare in Post-Industrial Societies: Is More or Less Better?", Der. Peter TAYLOR-Gooby. Making a European Welfare State?: Convergence and Conflict Over European Social Policy. Blackwell, United Kingdom, 2004.

JOVANOVIĆ, Miroslav N. European Economic Integration: Limits and Prospects. Routledge, London, 1997.

KARAKULLUKÇU, Fatih. İşçilerin Serbest Dolaşımı Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkileri. Ankara Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1994.

KARLUK, Rıdvan. Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar. Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

----- . Avrupa Birliği ve Türkiye. Beta Basım, Ankara, 2003.

KIZILOĞLU, Hakkı. "Avrupa Birliği'ni Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası", TİSK İşveren Dergisi. Mart, 2000.
<http://www.tisk.org.tr/isveren/sayfa.asp?> (15.10.2004).

KLUTH, Michael F. The Political Economy of a Social Europe: Understanding Labour Market Integration in the European Union. Macmillan, Great Britain, 1998.

KÖKTAŞ, Arif. Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999.

LALIS, Georgetta. "Tek Pazar Programının Sosyal Boyutu", 1992 AT Tek Pazarının üye Olmayan Ülkeler Üzerindeki Etkileri: Türk Sanayi ve 1992 Avrupa Tek Pazarı. İstanbul, 1992.

"Meeting of the Heads of State or Government, Paris, 19–20 October 1972: Looking to the "Summit" of Ten Preparations up to August 1972" <http://www.eu-history.leidenuniv.nl> (12.05.2006).

"Meeting of the Heads of State or Government, Paris, 19–20 October 1972: The First Summit of the Enlarged Community" <http://www.eu-history.leidenuniv.nl> (12.05.2006).

MURAT, Sedat. Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı. Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

OĞUZ KARAUÇAK, Şebnem. Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları. İktisadî Kalkınma Vakfı Yayınları Yayın No:111, İstanbul, 1992.

ÖNEN, Mesut, A. Can TUNCAY ve Işıl KARAKAŞ. Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Güvenliğe İlişkin Düzenlemeler ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Uyum Sorunları. Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1989.

ÖZCAN, Numan. "Avrupa Birliği Sosyal Politikası", Der. Osman YILIDIZ. Çalışma Grubu Raporları. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003.

Özdemir, Sahir. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), Ankara, 1999.

PETRİNİ, Francesco. "The Common Vocational Training Policy in the EEC from 1961 to 1972", European Journal, Vocational Training, No:32 May-August 2004/II. http://www2.trainingvillage.gr7download/journal/bull-32/32_en_petrini.pdf (12.04.2006)

POLAT, Celal. Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi. Ankara Üniversitesi (Yayınlanmamış yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1999.

REİSOĞLU, Seza. Ortak Pazar Hukuku: Özellikle İşçi Dolaşımı, Yerleşme ve Hizmet Edimi Serbestisini Düzenleyen Kurallar. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No: 316, Ankara, 1973.

SERİM, Şahin. "Avrupa İstihdam Stratejisi", Der. Osman YILIDIZ. Çalışma Grubu Raporları. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003.

SEYİDOĞLU, Halil. Uluslararası İktisat. Güzem Can Yayınları No:20, İstanbul, 2003.

STIRK, Peter M.R.,ve David WEIGALL. The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary. Pinter, London, 1999.

TALAS, Cahit. "Avrupa İktisadi Camiası İçinde sosyal Politikamızın Muhtemel Gelişme İstikametleri", Avrupa Müşterek Pazarı Karşısında Türkiye. Gürsoy Basımevi, Ankara, 1960.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. "Sosyal Açıdan Avrupa Topluluğu-Türkiye İlişkileri Çalışma Grubu Raporu", Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara, 1995.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı. Avrupa Birliği ve Türkiye. Ankara, 2002.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. İnsan Hakları İhlallerinin Yargısal Denetimi: Türkiye ve Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği İlişkilerini İçeren Sosyal Alanda Temel Metinler. Ankara, 1996.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu. Ankara, 2000.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı: Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET): Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Cilt I. Ankara, 1993.

TEAGUE, Paul. Economic Citizenship in the European Union: Employment Relations in the New Europe. Routledge, London and New York.

TEKELİ, İlhan ve Selim İLKİN. Türkiye ve Avrupa Topluluğu I. Ümit Yayıncılık, Ankara, 1993.

TEKİNALP, Ünal (Tekinalp/Tekinalp). Avrupa Birliği Hukuku. Beta Basım, İstanbul, 2000.

TOKOL, Aysen. Sosyal Politika. Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:163, Bursa, 2000.

TUNA, Orhan ve Nevzat YALÇINTAŞ. Sosyal Siyaset. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.

TUNCAY, A. Can. “AB Sosyal Politikasına ilişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997). Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997.

TUNÇOMAĞ, Kenan. “Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi’nin Ana Çizgileri”, Birinci Avrupa Hukuku Haftası (24–27 Ocak 1978), İstanbul, 1979.

Türk Ekonomi Bankası A.Ş. ve İstanbul Teknik Üniversitesi. Avrupa Topluluğu Hukuku ve Türkiye’nin Uyum. Mozaik Basım ve Yayıncılık, İstanbul, 1990.

UÇAROL, Rifat. Siyasi Tarih. Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

ULUCAN, Devrim. “Maastricht Antlaşmasından Sonra Birliğin Sosyal Politikası ve Geleceği”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Ölüdeniz-Fethiye, 16–19 Mayıs 1997). Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1997.

ÜNAL, Serdar. Avrupa Topluluğu’nda Ortak Sosyal Politika Uygulamaları ve Türkiye ile Mukayesesi. Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1993.

ÜST, İsmail. “Avrupa Birliğinde Ayrımcılıkla Mücadele”, Der. Osman YILIDIZ. Çalışma Grubu Raporları. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:8, Ankara, 2003.

ÜSTÜNEL, Besim. Milletlerarası İktisadî Birleşmeler Teorisi: Avrupa Müşterek Pazarı ve Türkiye. Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1960.

YILDIZ, Osman (Der.). Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri. Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:5, Ankara, 2003.

YÜKSEL, Ali Sait. Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri. TİSK Yayını, Ankara, 1973.

ÖZET

1951 yılında Paris Antlaşması'nın imzalanmasıyla kömür ve çelik kaynaklarının ortak yönetimini sağlamak ve bu sektörleri kapsayan ortak bir pazar oluşturmak amacıyla kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile 1957 yılında Roma Antlaşması'yla kurulan, nükleer enerjinin gelişmesini sağlamak ve nükleer madenlerin asıl amaçları dışında kullanılmalarını engellemek amacı taşıyan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ile bir gümrük birliği ve sermayenin, kişilerin, hizmetlerin ve malların serbest dolaşımının sağlandığı bir ortak pazar kurulmasını amaçlayan Avrupa Ekonomik Topluluğu, özünde sosyal değil ekonomik bir birlik kurmayı hedeflemişlerdir.

Sosyal politika, en genel anlamıyla devletlerin, sosyal dengesizlik ve adaletsizlikleri azaltmak ve toplumsal refahı sağlamak amacıyla toplumun tümüne yönelik aldıkları kararlar ile uygulamaları ifade etmektedir. Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan bu yana bütünleşmenin sosyal boyutu tartışılırken Topluluk bünyesinde bütün üye devletler arasında uygulanacak sosyal bir politikaya ihtiyaç olduğunu savunan görüşler kadar Topluluğun bir sosyal politikaya ihtiyacı olmadığı yolundaki görüşler de tartışılmıştır. Bu tartışmalar sonucunda üye devletler arasındaki farklı sosyal politika uygulamalarının haksız rekabete yol açacağı gerekçesiyle Topluluk Kurucu Antlaşması'na sosyal politika ile ilgili hükümler eklenmiştir. Bu hükümler hiç şüphesiz Avrupa Birliği'nin kendine özgü bir niteliği olan ve üye devletlerin egemenliklerinin bir kısmını Topluluğa devretmeleri ile gerçekleşen "uluslarüstü" niteliğiyle işlerlik kazanmıştır.

Avrupa Birliği'nin uluslarüstü niteliğinin kendisine verdiği düzenleme yetkisiyle Topluluğun 1974 öncesi sosyal politika uygulamaları, Topluluklar Kurucu Antlaşmaları ile ikincil hukuki kaynaklar doğrultusunda faaliyet göstermiştir. Bu dönemde Topluluğun asıl amacı olan ekonomik bütünleşme hedefi doğrultusunda ortak pazarı gerçekleştirmek için sosyal politikalar,

işçilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik düzenlemeleri içermiştir. Bu açıdan özellikle çalışanların sosyal güvenlik hakkı, bir üye ülke vatandaşının bir başka üye ülkeye çalışmak amacıyla gittiğinde ülkesinde yararlandığı sosyal güvenlik haklarını arayacağı gerekçesiyle önem taşımaktaydı. Diğer taraftan mesleki eğitim konusunda da aynı amaç doğrultusunda üye ülkeler arasında mesleki niteliklerin, eğitim sonunda verilen sertifikaların ve diğer dokümanların karşılıklı olarak tanınması hedeflenmişti.

1974 öncesi dönemde işsizlik sorununun ciddi boyutlarda olmaması nedeniyle Topluluğun istihdam politikasına ilişkin düzenlemeler arka planda kalırken işyerlerinde sağlık ve güvenliğin korunması ise daha çok AKÇT ile AAET’de kömür ve çelik endüstrileri ile nükleer enerji alanlarında çalışanların korunması amacıyla öngörülmüştür. Kadın ve erkek işçiler arasında eşitlik konusu ise Roma Antlaşması’nda ücret eşitliği bağlamında ele alınmış ancak geniş anlamda her türlü eşitliği kapsayacak şekilde yorumlanmıştır. Bu dönemde Avrupa Sosyal Fonu’ndan ise, ağırlıklı olarak mesleki eğitim için yararlanılmıştır.

19–20 Ekim 1972 tarihinde gerçekleştirilen Paris Zirvesinde ise, ilk defa Topluluğun sosyal bütünleşmesinin ekonomik bütünleşme kadar önemli olduğu vurgulanarak; 1 Ocak 1974 tarihinden önce bir sosyal eylem programının hazırlanması kararı alınmıştır. Bu karar çerçevesinde hazırlanan Sosyal Eylem Programı, Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişmesine büyük katkı sağlamıştır. Bu tarihten itibaren gerek Kurucu Roma Antlaşması’nı değiştiren Antlaşmalarla, gerekse tüzük ve yönergeler gibi ikincil hukuki düzenlemelerle Avrupa Birliği sosyal politikası, bugünkü etkin konumuna gelerek Avrupa Birliği için ekonomik bütünleşme kadar sosyal bütünleşmenin de önemli olduğunu gözler önüne sermiştir. Tüm bu gelişmelerle 1974 öncesi dönem, Avrupa Birliği’nde sosyal politikanın ortaya çıkmasını sağlayan ve sosyal politikaya temel oluşturan bir dönem olarak önem kazanmıştır.

ABSTRACT

It was aimed to establish an economic union rather than a social one in European Economic Union targeting to form a common market in which the capital, the people, the services and the goods are exchanged freely with European Coal and Steel Union which was founded with Treaty of Paris in 1951 to administrate the coal and steel resources and making a market comprising these sectors and European Nuclear Energy Union which was founded with Treaty of Rome in 1957.

The concepts of social policy, in most general terms, express the practice and decisions taken for the sake of whole nation for the social well-being of nations. While, social aspect of European Union is debated since the establishment of the union, there are views defending the necessity of a social policy to be exercised among the member nations, as well as those about that the union does not need a social policy. While social acts are appended in the Union's Founding Treaty under these discussions in view of the fact that different social policies will lead unequal competition, European Union has gained functionality with an unique quality above nations with partial hand-over of governing rights of member nations.

Social policy of the union before 1974 has been applied to the Union's Founding Treaty and secondary-order legal sources with the licence of legal arrangement and enforcement given by the "over-nations" status of the union. In this period, due to the fact that the main objective of the union was to form the common market, social policy within this objective includes legal arrangements to enable workers to roam freely. In this respect, especially, social security rights they benefit in their homeland. On the other hand, reciprocal acknowledgement of professional qualifications, certifications and other documents was adopted between member nations.

While arrangement about employment were ignored due to the fact that unemployment was not a serious problem before 1974, it was mostly focused on the health and security standards in sectors of steel, coal and nuclear energy. Although male and female equality was handled in terms of payment in Treaty of Rome, it was interpreted so as to comprise every equality rights. European Social Funds have been used mostly for vocational training in this period.

In Paris Summit during 19-20 October 1972, it was first emphasized that social unification of the union is as important as economic one, and it was decided that a social act program should be prepared before 1 January 1974. Social Act Program which was prepared after this decision has contributed to the development of social policy of the union and afterwards European Union social policy has come to its current status and showed that social unification is as important as economic unification through the agreements modifying the Founding Treaty of Rome as well as secondary legal arrangements. Within these developments, the period of 1974 gained importance as a period for enabling the emergence of social policy in European Union as well as providing a basis for it.