

Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu

*Yrd. Doç. Dr. Füsun ÖZERDEM**

Özet

Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, Birliğin derinleşmesi ve sosyo-ekonomik hayattaki değişimler sonucunda önemli gelişme göstermiş ve Birliğin kuruluş aşamalarında hedeflenenden çok daha geniş bir alanı kapsamaya başlamıştır.

Önceleri daha çok işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için Birlik düzeyinde geliştirilen belirli sosyal politika düzenlemelerinin yerini günümüzde işyeri sağlığı ve güvenliği hakkında detaylı hükümlere sahip, işsizlikle mücadelede önem veren, kadın-erkek eşitliğini ön plana alan geniş bir mevzuat almıştır.

Türkiye'deki sosyal politika mevzuatı incelendiğinde, AB mevzuatı ile önemli ölçüde uyum sağlandığı; ancak başta kadın-erkek eşitliği ve işyeri sağlığı ve güvenliği olmak üzere belirli alanlarda uyumsuzlukların halen sürdüğü görülmektedir.

Türkiye'nin AB sosyal politikasına uyumundaki eksiklikler mevzuat alanından çok uygulama alanında bulunmaktadır. Yapısal sorunların çözümü ve idari kapasitenin güçlendirilmesi, uygulama alanındaki sorunların çözümünde büyük rol oynayacak ve Türkiye'nin bu alanda da AB standartlarına kavuşmasına neden olacaktır.

Bu makalede hedeflenen, Avrupa Birliği'nin sosyal politikasını ve Türkiye'nin uyumunu, genel hatlarıyla ve basit bir dille aktarmaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Sosyal Politika, İşyeri Sağlığı, Kadın Erkek Eşitliği, İşsizlik

Abstract

The European Union's social policy has showed important development as a result of the deepening of the Union and changes in socio-economic life, and begun to comprise a wider framework than aimed for at the initiation of the Union.

In the beginning certain social policy regulations that have been developed for free movement of workers at the Union level has nowadays been replaced by a more comprehensive legislation, including health and safety at work place, fight against unemployment, equality of women and men.

When the social policy regulations in Turkey are examined, the cohesion with the EU regulations is provided but it seems that the incompatibility in certain fields such as the gender equality, health and safety at work place continues to be the case.

Rather than the legislation level, the deficiencies of Turkey's alignment to the EU Social Policy tends to be in the enforcement area. The solution of structural problems and strengthening of administrative capacity will play an important role at the resolution of problems at the application level and enable Turkey to obtain the relevant EU standards.

The aim of this article is to narrate the European Union's social policy and Turkey's alignment with its general characteristics in an accessible way.

Key Words: European Union, Social Policy, Health at Work Place, Gender Equality, Unemployment

* Yrd. Doç Dr. Füsun ÖZERDEM

Trakya Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

Avrupa Birliği Sosyal Politikası

Sosyal politika Avrupa merkezli bir kavram olup ulus devlet ölçeğinde ortaya çıkmış ve farklı sosyal ve siyasal güçler arasında temel bir çekişme ve mücadele konusu olmuştur. Sosyal politikanın bu özelliği küreselleşme ve Avrupa bütünleşmesi sürecinde de devam etmektedir.

Sorunun temelinde AB'nin gelecekteki en uygun ekonomik ve siyasal modelinin ne olması gerektiği tartışması yatmaktadır. Avrupa bütünleşme süreci, "sosyal" değil "ekonomik" bir temele dayalı olarak başlamış ve bütünleşmenin ilk 30 yılına bu yaklaşım egemen olmuştur (Gülmez, 2003: 2). Yine Gülmez'e (2003:3) göre, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran Roma Antlaşması (1957) "sosyal" boyutu ekonomide sağlanan bütünleşmeye bağlamış; başarılı bir ekonomik bütünleşmenin sonucunda Topluluk içinde bir sosyal bütünleşmenin kendiliğinden sağlanacağına inanmıştır. Bu nedenle Roma Antlaşması'nda son derece sınırlı sosyal hükümler yer almıştır ve kuruluştan, 1970'lere kadar AET'nin ortak bir sosyal politikasından söz edilememektedir (Güzel, 1998: 100). Avrupa'nın siyasal liderleri, sonralarda, Avrupa dayanışmasının zengin ve yoksul bölgeler arasındaki açığı daraltmak için harekete geçmek anlamına geldiğini anlamıştır. Uygulamada bu, bölgesel ve sosyal politikaların ortaya konmasını ifade etmekteydi ve bu politikalar AB'nin her bir genişlemesinde daha da önemli hale gelmiştir.

Avrupa Birliği'nde sosyal politika alanındaki birçok konu halen üye ülkeler düzeyinde ele alınmakta olup toplumsal ve ekonomik gelişmeler, bu alandaki Birlik düzenlemelerinin de artmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda sosyal politika, AB mevzuatı içinde direktif ve tüzüklerle genişleyen çok dinamik bir alan oluşturmaktadır.

İşçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestliği, göçmen işçilerin sosyal güvenliği gibi hususları içeren Roma Antlaşması, ekonomik entegrasyon

sürecini ve özellikle ortak pazarın işleyişini kolaylaştırmıştır. Aynı zamanda kadın erkek arasında eşit işe eşit ücret konusuna da özel önem verilmiş ve Avrupa Sosyal Fonu'nun oluşturulması düzenlenmiştir. Ancak nitelikli çoğunluk oylaması sistemine geçilmesi, bu alanda karar alınmasını kolaylaştırmış ve önemli gelişmelere neden olmuştur.

1986 yılında kabul edilen Tek Senet ile birlikte, sosyal diyalogu tesis etmek için bir temel oluşturulmuş, sosyal tarafların rolü güçlendirilmiştir. Tek Senedi takiben 1989 yılında kabul edilen Sosyal Şart ile işçi sağlığı ve iş güvenliği alanlarında önemli bir adım atılmış; 1992 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması ile AB düzeyindeki sosyal politika uygulamaları daha da derinleştirilmiştir. Avrupa Birliği'nin ilk istihdam zirvesi olarak adlandırılacak olan 1997 Lüksemburg Konseyi Zirvesi'nde İstihdam Yönlendirici İlkeler benimsenerek, "hedeflere göre yönetim" yaklaşımı kabul edilmiştir (Avrupa Birliği Konseyi, 1997, para. 49).

2000 yılında toplanan Lizbon Avrupa Konseyi ise, Avrupa için daha fazla ve daha iyi iş imkanları yaratılması, sosyal korumanın modernizasyonu ve sosyal dışlanmayı önleme hususlarında yoğunlaşmıştır (Avrupa Birliği Parlamentosu, 2000, para. 5). Ancak Lizbon Stratejisi'nin kabul edilmesinden 2005 yılına dek geçen beş yıllık süre içinde öngörülen hedeflere ulaşamadığı gözlemlenmiştir. Bunun üzerine AB Komisyonu Lizbon Stratejisi'ni canlandırmak üzere 9 Şubat 2005 tarihinde yeni bir Sosyal Gündem oluşturarak 2005-2010 dönemi için açıklamıştır (Avrupa Komisyonu, İstihdam, Sosyal İlişkiler ve Fırsat Eşitliği, Yenilenmiş Sosyal Gündem, s. 47). Yeni Sosyal Gündem'in Sosyal Gündem'de yer alan "tam istihdamın gerçekleştirilmesi" ve "herkese eşit fırsat ilkesi daha uyumlu bir toplum yaratılması" öncelikleri için sosyal ortaklar ve sivil toplum arasında işbirliği ve globalleşmenin sosyal boyutuna ve kuşaklar arası yaklaşıma özel önem verilmesinin şart olduğunun altını çizmektedir.

Avrupa Birliği Sosyal Şartı

Aralık 1989'da, İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin devlet ve hükümet başkanları, işçilere Avrupa Topluluğu tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi sosyal hakkı tanımlayan, 1961 tarihinde Torino'da Avrupa Konseyi üyesi ülkelerce imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ve ILO sözleşmelerine paralel düzenlemeler içeren "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı"nı kabul etmişlerdir. Söz konusu Topluluk Sosyal Şartı ile, işçilerin serbest dolaşımı, çalışma ve adil bir ücret isteme hakkı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, sendika ve toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim, kadın ve erkeğe eşit işlem yapılması, işçilerin bilgilendirilmesi ve onlara danışılması, işçi sağlığı ve iş güvenliği, çocuk ve genç işçilerin korunması, yaşlıların korunması, özürülülerin korunması gibi temel sosyal konularda kurallar tespit edilmiştir.

Şart, bir niyet deklarasyonu olup özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında büyük ilerlemelere yol açmıştır. 11 üye ülke, Aralık 1991'de Maastricht Antlaşması'na eklenen Sosyal Protokol üzerinde anlaşmaya varmıştır. Avusturya, Finlandiya ve İsveç de Birliğe katılmalarına takiben Sosyal Protokol'ü kabul etmişlerdir. İngiltere'nin, Mayıs 1997 tarihinde Sosyal Protokole katılma kararı almasıyla Protokol de 1997 yılında Amsterdam Antlaşması'nın bünyesine alınmıştır. Amsterdam Antlaşması, istihdam başlıklı yeni bir bölüme yer vererek, bu alanda faaliyet gösteren farklı kurumsal aktörler arasında yeni bir çalışma metodu ortaya koymuş, kadın-erkek eşitliği konularında Topluluk yetkilerini genişletmiş; temel hakları ve ayrımcılıkla mücadeleleri de kapsamına almıştır (Weber, T. (1997) Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy, Alınan yer Eurofound veritabanı 12.12.2009).

Kadın Erkek Eşitliği

AB'de fırsat eşitliğinin başlangıç noktası 1957 Roma Anlaşması'dır. Bu Anlaşma, üye devletlerde kadın ve erkeklerin eşit iş için eşit ücret almaları gerektiğini belirtmektedir. Avrupa Komisyonu'nun Avrupa sosyal politikasına ilişkin 1994 tarihli Beyaz Kitap'ta, kadınların aile ve iş yaşamlarını kolaylaştırmayı amaçlayan öneriler sunulmuştur (Data Sistem İnsan Kaynakları Veri İşleme Hizmetleri A.Ş. para. 4). Bunlardan birisi de 1996 yılından itibaren her yıl yayımlanmasına karar verilen Eşitlik Raporu olmuştur.

AB Konseyi kadın ve erkek arasında fırsat eşitliğine yönelik ve 1996-2000 yılları arasında kapsayan bir programı 1995 yılında kabul etmiştir. Burada amaçlanan fırsat eşitliği konusunu hem AB, hem de ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde tüm politika ve programlara dahil etmektir. Kadın ve erkek eşitliğini AB'nin temel görevlerinden birisi olarak belirleyen ise 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması olmuştur. 2006-2010 dönemini kapsayan Yol Haritası, Avrupa Komisyonu tarafından 1 Mart 2006'da kabul edilmiş ve cinsiyet eşitliğini her alanda sağlamayı hedeflemiştir. Bu kapsamda, kadınların ve erkeklerin karar alma sürecine dengeli katılımını teşvik etmek, kadınlar ve erkekler için aile hayatı ve meslek hayatı arasında uzlaştırma sağlamaya yönelik politikaları teşvik etmek amaçlanmaktadır.

"Kadın ve erkekler arasında eşitlik raporu 2008'de, Avrupa'da kadın-erkek eşitliğinin iki boyutlu bir denge olduğuna dikkat çekmektedir. Bu dengenin birinci boyutu sayısal eşitlik olup kadınların istihdam piyasasındaki sayısının arttığı belirtilmektedir. Dengenin ikinci boyutu ise niteliktir. Bu boyutta, özellikle ücret, ayrımcılık başta olmak üzere çok sayıda sorun olduğuna dikkat çekilmektedir (AB haber, 2008, para. 2).

Türkiye'nin Avrupa Birliği Sosyal Politikası'na Gösterdiği Uyum

AB Konseyi Helsinki'de (10-11 Aralık 1999), Türkiye'deki olumlu gelişmeleri ve Kopenhag Kriterleri'nin yerine getirilmesi yönündeki reformların sürdürülmesi niyetini memnuniyetle karşıladığını ifade ederek, "daha önceki AB Konseyi sonuçları temelinde" bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanması kararı almıştır. Bu belge katılım hazırlıkları için gereken öncelikleri belirtmektedir.

Katılım Ortaklığı'nın amacı, AB üyeliği yolunda Türkiye'nin öncelikli alanlarını belirleyerek, kaydettiği gelişmeler hakkında Komisyon'un 2000 İlerleme Raporu'nda saptanan ileriye yönelik çalışmaları, Türkiye'ye sağlanacak mali imkanları ve bu yardıma ilişkin koşulları tek bir çerçeve altında toplamaktır. Katılım Ortaklığı, aday devletleri üyeliğe hazırlayan bir dizi politika aracının temelini oluşturmaktadır.

Katılım Ortaklığı'nın öncelikleri ve hedefleri, kısa ve orta vade olarak iki gruba bölünmüş; kısa vadede sıralananlar, Türkiye'nin 2001 yılına kadar tamamlaması veya somut olarak ileriye götüreceği adımları atması beklentisi esas alınarak seçilmiştir. Orta vadede sıralananlar ise, tamamlanması bir yıldan fazla sürmesi mümkün olanlardır; ancak imkanlar ölçüsünde çalışmaların 2001 yılı içinde başlatılması beklenmiştir (Özerdem, 2007: 83). Makalemizin konusu gereği sadece sosyal politika eksenli öncelikler irdelenecektir.

Her aday ülkeden Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması için detaylı bir Ulusal Program hazırlanması beklenmekte olup, Ulusal Program'ın da belirlenen öncelikleri gerçekleştirmesi ve belirli bir takvim ile bu amaçlar için gerekli insan ve mali kaynakları içermesi gerekmektedir. Ulusal Programlar zamanla kat edilen yollar ve yeni ihtiyaçlar kapsamında gözden geçirilerek yenilenmektedir.

"Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış, 14 Nisan 2003 tarihinde Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda Ulusal Program revize edilmiştir. Son Ulusal Program ise 2008 yılında hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

AB, 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi ile Kısa Vadede; müktesebata uyum için bir strateji ve ayrıntılı bir programın benimsenmesini; çocuk işçiler sorununun çözülmesi yönündeki çabaların daha da güçlendirilmesini; aralarında sendikal haklara saygının temini ve sendikal faaliyetlerin önündeki sınırlayıcı koşulların kaldırılması da olmak üzere, faal ve otonom sosyal diyalog için koşulların yerinde olmasının sağlanmasını ve müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanması için sosyal ortakların kapasite oluşturma çabalarının desteklenmesini istemiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, bölüm İstihdam ve Sosyal İşler).

Orta vadede ise kadınlara karşı ayrımcılık uygulamalarının ve cinsiyet, ırk ve etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş ve cinsi eğilim nedenlerine dayalı tüm ayrımcı uygulamaların ortadan kaldırılmasının; iş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, iş sağlığı ve güvenliği ve kamu sağlığı alanlarında AB müktesebatının üstlenilmesinin; ilgili idari yapılar ile sosyal güvenliğin eşgüdümü için gerekli yapıların güçlendirilmesinin; sosyal politika ve istihdam alanındaki müktesebatın etkin uygulanmasının ve güçlendirilmesinin sağlanmasının; ortak istihdam değerlendirilmesi dahil, Avrupa İstihdam Stratejisi'ne daha sonra katılım için ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanması ve bu çerçevede, özellikle devam eden ve hızlanan yapısal değişikliğin etkisi olmak üzere, iş piyasası ve sosyal kalkınmayı izlemek üzere kapasitenin geliştirilmesinin; sosyal güvenlik ağını güçlendirirken, sosyal güvenlik sistemi reformunu mali anlamda sürdürüle-

bilir kılmak üzere sağlamlaştırmak suretiyle, sosyal korunmanın daha da geliştirilmesinin beklendiğini ifade etmiştir.

2003 Katılım Ortaklığı Belgesi ile İstihdam ve Sosyal İşler başlığı, Sosyal Politika ve İstihdam olarak değiştirilmiştir. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2003, bölüm Sosyal Politika ve İstihdam başlığı) kısa vade bölümünde iş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve halk sağlığı alanlarındaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir program kabul edilmesini; yatırımın finanse edilmesi için, uyumlaştırmanın gerçekçi bir değerlendirmesini ve var olan kamu ve özel sektör kaynaklarına dayanan yıllık bir plan geliştirilmesini; diğer hususlar yanında, sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal haklara saygı gösterilmesini temin etmek suretiyle, aktif ve özerk, iki taraflı ve üç taraflı sosyal diyalogun koşullarının oluşturulmasını; sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarının, özellikle istihdam politikası ve sosyal politikanın geliştirilmesinde ve uygulanmasında gelecekte oynayacakları rol göz önünde tutularak, bilhassa özerk sosyal diyalog yoluyla geliştirilmesi ve uygulanmasının desteklenmesini; çocuk işçiliği sorunuyla ilgilenilmesi yönündeki çabaların sürdürülmesini ve bu alandaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasında yer alan tüm kurumların kapasitesinin gözden geçirilmesini istemiştir.

Orta vadede ise, iş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, halk sağlığı (salgın hastalıkların izlenmesi ve kontrolü dahil) ve ayrımcılıkla mücadele alanlarındaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması; iş teftiş kurumları da dahil olmak üzere, ilgili idari yapıların ve uygulama yapılarının güçlendirilmesini; sağlık hizmetlerine erişimin ve bu hizmetlerin kalitesinin artırılması ve toplumun

sağlık durumunun iyileştirilmesi amacıyla tedbirler alınmasını; sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili biçimde uygulanmasının temin edilmesini; gelecekte Avrupa İstihdam Stratejisine katılmak için, bir Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesi'nin hazırlanması ve uygulanması da dahil olmak üzere, ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanması ve işgücü piyasasının ve sosyal gelişmelerin izlenmesi için kapasite geliştirilmesini; topluma kazandırma konusunda, veri toplama da dahil, AB uygulamalarına paralel bir ulusal strateji hazırlanmasını ve sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunu mali bakımdan sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla konsolide etmek ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korunmanın daha fazla geliştirilmesini beklediğini ifade etmiştir.

2006 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Kısa vade Öncelikleri bölümünde mevcut kamu ve özel kaynaklara ve uyumlaştırmanın maliyetine ilişkin gerçekçi bir değerlendirme temelinde yatırım finansmanı için bir yıllık plan geliştirilmesi; diğer hususların yanı sıra sendikaların faaliyetlerini kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması ve sendikal haklara saygı gösterilmesinin sağlanması suretiyle etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması; bilhassa özerk sosyal diyalog yoluyla, istihdam ve sosyal politikanın oluşturulması ve uygulanmasında gelecekte üstlenecekleri rolü göz önünde bulundurarak, sosyal ortakların kapasite geliştirme çabalarının desteklenmesi; çocuk işçiliği sorununun çözümüne yönelik çabaların sürdürülmesi ve bu alandaki müktesebatın aktarılmasında görev alan bütün kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi istenmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2006, bölüm Sosyal Politika ve İstihdam başlığı).

Orta vadede ise, müktesebatın aktarılmasının tamamlanması ve iş müfettişlikleri de dahil olmak üzere ilgili idari ve icra yapılarının güçlendirilmesi;

sosyal politika ve istihdam müktesebatının icrası ve infazı; özellikle bir ortak istihdam politikası raporu hazırlanması ve uygulanması dahil olmak üzere, Avrupa İstihdam Stratejisi'ne katılım amacıyla bir ulusal istihdam stratejisi hazırlanması ve iş gücü piyasasını ve sosyal gelişmeleri izlemeye yönelik bir kapasite geliştirilmesi; veri toplama dahil olmak üzere, AB uygulamaları doğrultusunda, sosyal içermeye ilişkin bir ulusal strateji hazırlanması ve mali sürdürülebilirlik maksadıyla bilhassa sosyal güvenlik ve emekli maaşı sistemi reformunun pekiştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi suretiyle sosyal korunmanın daha da geliştirilmesi talep edilmiştir.

2008 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Kısa Vade Öncelikleri bölümünde diğer hususların yanı sıra, sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulmasının; Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayla ilgili bir analizinin yapılması ve müktesebatın tüm iş gücünü kapsayacak şekilde uygulanması için genel bir eylem planı çerçevesinde bu problemi çözmek için bir planın tasarlanmasının ve Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak uygulanmasının beklendiği ifade edilmiştir (Avrupa Birliği kanununa erişim sitesi, 2008, bölüm 19).

Orta vade önceliklerinde ise, AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına devam edilmesi ve iş teftiş de dahil olmak üzere, ilgili idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi ve işgücü piyasasını ve sosyal gelişmeleri izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması ve yapısal problemlerin ele alınması istenmiştir.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 tarihli Türkiye Ulusal Programı'nda

Sosyal Politika ve İstihdam alanında vaatler şöyle sıralanmıştır:

- Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılması;
- İş Güvencesine İlişkin Yasal Düzenlemelerin gerçekleştirilmesi;
- Çocuk işçiliğinin önlenmesine ilişkin çalışmaların güçlendirilmesi çerçevesinde; 1475 sayılı İş Kanunu'nda değişiklik yapılarak 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmasının kesinlikle yasaklanması, 15-18 yaş grubundaki çocukların çalışabilecekleri hafif işleri ve bu işlerin bulunduğu sektörlerin belirlenmesine yönelik hazırlık çalışmalarının tamamlanması, 2000'de başlatılan ILO/IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour) projesinin sürdürülmesi;
- 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılması;
- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in teşkilat ve görevlerine ilişkin kanun tasarısının yasalaşması;
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun tasarısının yasalaşması;
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu'nun oluşturulması;
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisi'nin kurulması;
- Meslek Standartları Kurumu'nun oluşturulması;
- Cinsi ayrımcılığın giderilmesine yönelik olarak: ücretli doğum izinleri ile ebeveyn iznine ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması; "Aile reisi" kavramının kaldırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması; sosyal güvenlik açısından gerekli eşitlikçi düzenlemelerin yapılması;

cinsiyetçi uygulamalarda ispat yükünün işverene bırakılmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, s. 276).

Avrupa Birliği Müktesebatı'nın Üstlenilmesine İlişkin 2003 tarihli Türkiye Ulusal Programı'nda Sosyal Politika ve İstihdam alanında Bireysel ve Toplu İş Hukuku unsuru için 58. Hükümetin Acil Eylem Planında; esnek çalışma biçimlerini düzenleyen mevzuat değişikliği yapılması ve çocuk işçiliğinin önlenmesi için gerekli önlemlerin alınması gibi konuların düzenlenmesi benimsenmiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2003, s. 487). Bu ana unsur altında yer verilen 80/987/EEC, 2002/74/EC, ve 91/383/EEC sayılı Konsey Direktifleri'nin tamamı ile 94/33/EC sayılı direktifin ilgili hükümleri, İş Kanunu ile uyarlanmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği unsuru altında 2062/94 ve 1643/95 sayılı Konsey Tüzükleri'nde dile getirilen Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı'na gözlemci olarak katılım sağlandığı, buna ek olarak, 319/95 sayılı Komisyon Kararında yer verilen Kıdemli İş Müfettişleri Komitesi'ne de gözlemci olarak katılım sağlanmasına çalışılacağı ifade edilmiştir.

Sosyal diyalog konusu gerek AB, gerekse Uluslararası Çalışma Teşkilatı'na (ILO) olan Türkiye'nin taahhütleri bakımından titizlikle ele alınmaktadır. Konu sadece uyum ve uygulamanın kontrolünden ibaret tutulmayıp bunun yanı sıra özellikle sosyal tarafların kapasitelerinin arttırılması gerekliliğine de önem atfedilmektedir. Esasen, KOB'da "...sosyal diyalog ortamı için gerekli unsurların sağlanması ..." şeklinde genel olarak ve 2002 yılı İlerleme Raporu ve Strateji Belgesi'nde "sosyal tarafların idari kapasitesinin arttırılmasına yönelik çalışmalar" olarak açık şekilde ifade edilen bu gereksinimi karşılamak üzere, 2002 yılından itibaren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığına, Haziran-Eylül ayları hariç düzenli bir şekilde

işçi ve işveren kesimi temsilcileri ile "sosyal diyalog" toplantıları yapılmaktadır. Öte yandan, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlama yönünde, önemli bir rolü olan Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik 8 Ağustos 2001 tarih ve 24487 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konseyin görev ve yetki alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmak, görüş bildirmek ve raporlar hazırlamak üzere oluşturulan 14 çalışma kurulundan biri olan Çalışma Hayatı ve İstihdam Çalışma Kurulu 9 Temmuz 2003 tarihinde yaptığı ilk toplantı ile çalışmalarına başlamıştır.

Ülkemizde kadın ve erkeğe eşit muamele konusu yasal uyum, uygulama ve uygulamanın denetlenmesinin ötesinde, ilgili tüm tarafların özellikle de bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının aydınlatılmasını içermektedir. Bu bakımdan da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı eliyle yürütülecek olan Cinsiyet Eşitliği Topluluk Programı özel bir öneme haizdir. Bu çerçevede, Mart 2003 tarihinden itibaren ilgili tüm taraflarla her ay düzenli seminerler yapılmaya başlanmıştır. Bilahare bu toplantılar ve buna dayalı olarak yapılan araştırmaların sonuçları yayımlanacağı ve 2004 yılı sonbaharında Bratislava'da uluslararası bir platformda tartışılacağı ifade edilmiştir.

2000/750/EC sayılı Konsey Kararı çerçevesinde başlatılan Ayrımcılıkla Mücadele Alanındaki Topluluk Programına Dair Mutabakat Zaptı 25 Kasım 2002 tarihinde imzalanmıştır. Mutabakat Zaptı, 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak, 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Türkiye'nin 1 Haziran 2003 tarihinden itibaren programa dahil olabileceği ifade edilmiştir. Yine kadın ve erkeklerle eşit muamele yapılması konusunda olduğu gibi,

ayırıcılık konusunda da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Ayrımcılıkla Mücadele Topluluk Programı'nı yürütmekle görevlendirilmiştir. Sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması, Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayla ilgili bir analiz yapılması ve müktesebatın tüm iş gücünü kapsayacak şekilde uygulanması için genel bir eylem planı çerçevesinde bu problemi çözmek için bir plan tasarlanması, AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına devam edilmesi ve iş teftiş de dahil olmak üzere, ilgili idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi, işgücü piyasasını ve sosyal gelişmeleri izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması yönünde öncelikleri içeren 2008 Ulusal Programı 2009-2012 yılları içerisinde öncelikleri yerine getirmeyi taahhüt etmektedir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 2008, ss. 204-220). Yukarıda bahsettiğimiz öncelik unsurlarından bazıları ise şöyledir: 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun sendikal özgürlükleri artıracak biçimde yeniden düzenlenmesi; sendikal hakların geliştirilmesi konusunda görevli olan Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bağlı Daire Başkanlıklarının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi; hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşullarının özel bir yasa ile düzenlenmesi; on sekiz yaşını doldurmamış çocukların, sinema, tiyatro, müzik, bale, dans gibi güzel sanatlar kapsamındaki işlerle sirk, radyo, televizyon, film çekimi, reklamcılık ve modellik gibi sanatsal faaliyetlerde çalıştırılmasına yönelik olarak mevzuatımızda gerekli düzenlemelerin yapılması; çalışanların Sağlık ve Güvenliklerinin Fiziksel Faktörlere Maruziyetten Korunmasına İlişkin AB Direktifine uyum sağlanması; doğum nedeniyle verilen ücretsiz iznin anne ve baba arasında paylaşılmasıyla ebeveyn izni oluşturulması.

Türkiye'nin AB sosyal politikasına nasıl uyum sağlayacağı konusunda sendikalar, işveren örgütleri, bilim çevreleri, hükümet ve AB organları arasında önemli yaklaşım farkları bulunmuştur. Sosyal politika uyumunu yönergelerle sınırlı teknik bir sorun olarak değerlendirenler yanında evrensel hukuk normları ve AB'nin yaslandığı temel değerler hususunda ele alanlar da bulunmaktadır. Mesela TİSK'e göre (İşveren Dergisi, Cilt XXXVIII, TİSK, Sayı 6, Mart 2000), Türkiye'nin uyumu büyük ölçüde gerçekleştirilmiş durumdadır ve zaten AB'de sosyal politika alanında çok fazla ortak standart bulunmaktadır (TİSK 21. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2001:108).

Avrupa Birliği'ne tevdi edilen Ulusal Program'ın çalışma hayatına ilişkin taahhütleri konusunda çok ciddi endişeler yaşıyoruz. Programın bazı bölümlerinde, Avrupa Birliği'nin ülkemizden talep etmediği, ayrıca Birliğin Tüzük ve Yönergelerle ortak düzenlemeye gitmediği, dolayısıyla Türkiye'den yerine getirilmesi istenmeyen pek çok düzenlemenin taahhüt edildiği dikkati çekmektedir.

(TİSK 21. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2001: 108).

Türk-İş, AB sosyal politikası konusunda uzunca bir süre "AB üyeliğinin sendikal hak ve özgürlükler ve temel işçi hakları açısından doğrudan hiçbir katkısı yoktur" görüşünü savunmuştur (Koç, 2001: 61). 1980 ve 90'lı yıllarda AB üyeliğine karşı çıkan Hak-İş ise, daha sonra bu tavrını yumuşatmış ve giderek AB üyeliğinin ısrarlı savunucusu haline gelmiştir. AB üyeliğinin; işçi hakları açısından hiçbir katkısının olmayacağı; hatta işçi haklarının daha kötüleşeceğine ilişkin düşünceler bilim çevrelerinde ve solda da dile getirilmekte, AB'nin "ezilenlerin afyonu" olduğu tezlerine rastlanmaktadır (Ülker, 2001: 154). AB üyeliğinin işçi sınıfı lehine olacağını söylemek "aymazlık, yeni mandacılık ve protektorcılık" olarak nitelenmekte, dahası AB üyeliğinin leh-

te düzenlemeler bir yana var olan hakların da geriye çekilmesine yol açacağı ve işçi sınıfı adına AB'ye girişi savunacak bir şeyin olmadığı iddia edilmektedir (Akkaya, 2003: 218-238).

...bugün taraflar arasındaki temel sorun bir sistem tartışması yapmaktan çok ekonomi ve sosyal politikalarının birbirinden epeyce ayrılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda, aralarındaki zorunlu değil de gönüllü bir uzlaşmanın sağlanması için ekonomi politikalarında sosyal kaygıların da gözetilmesi yolunda değişiklik yapılması, bir başka deyişle bu iki politikanın bütünleşmesi doğrultusunda bazı adımlar atılmasını beklemek çok zor olamasa gerek.

(Koray ve Çelik, 2007: 335).

Oysa 2001, 2003, 2006 ve 2008 Katılım Ortaklığı Belgeleri sosyal ve sendikal haklar alanında son derece detaylı eleştiri ve önerilere yer vermektedir. Hatta sosyal/sendikal hak ve özgürlüklerin eksiksiz varlığı AB tarafından bir siyasi kriter olarak değerlendirilmekte, bu nedenle Konsey tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB), sendikal/sosyal hakları, siyasi kriterler bölümünde, istihdam ve sosyal politika ise müktesebata uyum başlığında yer almaktadır. Bu yüzden AB standartlarına uyumun sadece AB'nin sosyal politikaya ilişkin çoğu teknik nitelikli yönergelerinin iç hukuka aktarılması ile mümkün değildir. En önemli uyum, zihniyet değişikliğinden geçmektedir.

Türkiye, Avrupa Konseyi'nin 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nı, 1989 yılında Şart'ın en önemli hükümlerine; adil çalışma şartları hakkı (m.2), işçi sağlığı ve iş güvenliği hakkı (m.3), sendika hakkı (m.5), toplu pazarlık hakkı (m.6), çalışan kadınların korunması (m.8), bedensel ya da zihinsel özürlülerin mesleksi eğitimi hakkı ve mesleksi ve yeniden uyum hakkı (m.15), çekince koyarak onaylamıştır. Avrupa Sosyal Şartı'na Değişiklik Getiren Protokol'ün 1991 yılında Torino'da imzalanmasına

müteakip, protokol Türkiye tarafından 6 Ekim 2004 tarihinde imzalanmıştır. Avrupa Sosyal Şartı'na Değişiklik Getiren Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun 27 Eylül 2006 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Ekim 2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece Türkiye, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın yalnızca 3 maddedeki 7 fıkrasına çekince koymuştur. Çalışanların ekonomik ve sosyal hakları açısından iç hukukun üstünde olan sosyal şarta göre Türk vatandaşları, çalışma koşullarının adil, güvenli ve sağlıklı olması, sağlığın korunmasıyla sosyal ve tıbbi yardım sağlanması, sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetlerinden yararlanma konularında Avrupa standartlarının uygulanmasını talep edebilecektir. Şarta göre ayrıca, çalışan kadınlarla erkekler arasında ücret ayrımcılığı yapılamayacak ve eşit işe eşit ücret uygulaması gelecektir.

Mevcut yasal çerçeve, gerek kamu sektörü gerek özel sektör için, özellikle örgütlenme hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı bakımından AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu değildir. Eşitlik hükümlerinin topluluk politikalarında işlerlik kazanması, istihdam, mesleki eğitim, terfi ve çalışma ve işe giriş koşulları bakımından eşit muamele sağlanması olan PROGRESS Topluluk Programı'na katılımına ilişkin Kanun 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye, 2008-2013 yıllarını kapsayan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eylem Planı'nı kabul etmiş; ancak bu planda insan ve finansman kaynakları hakkında bilgi yer almamıştır. Ancak kadın ile erkek arasında ücret farklılıkları hala devam etmektedir ve AB müktesebatının zorunlu kıldığı bir eşitlik kurumu hala mevcut değildir.

Sonuç

AB sürecinin yarattığı değişimin en az hissedildiği alan, sosyal hak ve özgürlükler alanıdır. İşçi sağlığı, ayrımcılık, çocuk ve genç işçilerin korun-

ması gibi iyileştirmeler yapılırken, kolektif sosyal haklar açısından ise uyumsuzluk devam etmektedir. AB üyeliğinin Türkiye'yi "zayıflatacağı ve böleceği" iddiasına dayalı direnç her ne kadar eskisi kadar çok devam etmese de AB'nin sosyal normlarının sermayenin rekabet gücünü zayıflatacağı tezi devam etmektedir.

Ancak, AB politikaları ile tam uyumun sağlanması için sendikal haklar, toplu sözleşmeye dahil çalışanların oranının artırılması, sosyal diyalogun işletme düzeyinde uygulanması gibi hususlarda gelişme kaydedilmesi gerekmektedir. Hak vurgusu, genel anlamda vatandaşlık haklarını kapsamaktadır; sadece çalışanların sosyal güvenlik, örgütlenme ve çalışma hayatını etkileyen kararlara katılma haklarını değil. Önemli olan sadece istihdam olanakları yaratmak veya insanlara fırsat eşitliği tanımak değil; kendi özellikleri nedeniyle, bu olanak ve fırsatlardan herkes gibi yararlanamayanların durumunda, siyasi iradeyle alınmış bir kurumsal önlemler bütünüdür. Bu yüzden Türkiye'nin AB Sosyal Politikası'na uyumu siyasi sorumluluk bilinciyle paralel sürdürülmelidir.

Tüm eksikliklere rağmen kat edilen yol elbette görmezden gelinemez. Türkiye'nin Ocak 2001'de, Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Hakkında 182 sayılı ILO Sözleşmesi'ni ve Çocuk Haklarının Kullanılması Hakkında Avrupa Sözleşmesi'ni onayladığı, Nisan 2001'de Emniyet Genel Müdürlüğünde bir Çocuk Bürosunun kurulmasına ilişkin bir kanunun kabul edildiği unutulmamalıdır.

Kadın ve erkek arasında muamele eşitliğine ilişkin olarak, Ocak 2002'de yürürlüğe giren değiştirilmiş Medeni Kanun'un önemli bazı iyileştirmeler getirdiği; Kanun'un, "aile reisi" kavramını kaldırarak, kadınlara, çocukları ve evi ilgilendiren kararlarda söz hakkı tanıdığı, kocaların, artık tek taraflı olarak çiftin nerede yaşayacağına karar verme veya karılarının çalışmasına izin verme hakkına sahip olmadığı,

kadınların, artık kocalarının zina yapmaları halinde boşanma davası açma hakkına sahip olduğu, Değiştirilmiş Medeni Kanun'un, evlilik birliği sırasında edinilmiş tüm malların eşit olarak paylaşılmasını temin ederek, boşanma halinde kadınların mali durumunu da güçlendirdiği göz ardı edilmemelidir.

1 Mayıs'ın, 28 yıl aradan sonra "Emek ve Dayanışma Günü" adıyla yeniden kabul edilmesi cesaretlendirici bir gelişmedir.

Özellikle ekonomik ve mali krizin negatif etkilerini azaltmaya yönelik bazı ilerlemelerin kaydedildiği, Ağustos 2009'da istihdamı teşvike yönelik olarak, kısa çalışma ödeneğinin 6 aya çıkarılması gibi, bir dizi münferit tedbirin alındığı, bu tedbirlerin, 2008 yılında çıkarılan istihdam yaratıcı tedbirler içeren "istihdam paketi"ni tamamlar nitelikte olduğu bilinmektedir.

Var olan gelişmeler yanında hala hayata geçmesi gereken tedbirlerin bulunması belki de Avrupa Birliği'nin tam anlamıyla uyumlaştırılmış bir sosyal politikası bulunmamasından kaynaklanabilmektedir. Sosyal politika alanındaki birçok konu hala üye ülkeler düzeyinde ele alınmaktadır. Sendikalar AB sosyal politikasını *de facto* yorumlarken işveren örgütleri daha esnek bir yorum getirerek birçok düzenlemenin üyelikten sonra yapılabileceği noktasında ısrarlı olmaktadır (Ceylan-Ataman, 2005: 19). Ancak bu tez, daha insani yaşama şartlarının sağlanmaması için kesinlikle bir argüman olmamalıdır. Hedeflenen, sonunda her ne olursa olsun, insanca yaşayabilmektedir.

Kaynakça

Akkaya, Y. (2003), Avrupa Birliği ve Sendikacılık. İçinde M. Türkay (ed.), *AB Türkiye Gerçekler Olasılıklar*, (ss. 218-238). Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul,

Ceylan-Ataman, B. (2005), Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi. İçinde C. Ataman (ed.), *Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası*, (ss. 11-20). Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Jean Monnet Sosyal

Politika Modülü Proje Yayını: 1.

Gülmez, M. (2003), *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu.

Güzel, A. (1998), Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye, *Metin Kutala Armağan*. (ss. 99-127). Tühis, Ankara.

İşveren Dergisi, (2000), Cilt XXXVIII, Sayı 6, TİSK, Ankara.

Koç, Y. (2001), *Türkiye AB İlişkileri*. Türk-İş Yayını, Ankara.

Koray, M. ve Çelik, A. (2007), *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*. Belediye-İş Yayınları, Ankara.

Özerdem, F. (2007), Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu-Edirne Örneği-, (*Basılmamış Doktora Tezi*). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

TİSK. (2001). 21. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara.

Ülker K. (2001), *Avrupa Birliği: Ezilenlerin Afyonu-AB'ye Hayır*, Ütopya Kitapevi Yayınları, İstanbul.

Weber, T. (1997), *Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy*. Alınan yer <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/07/feature/eu9707135f.htm>-12.12.2009-

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf-29.11.2009-

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf-29.11.2009-

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>-29.11.2009-

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=196>-29.11.2009-

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>-29.11.2009-

<http://www.abhaber.com/haber.php?id=20732>-25.12.2009-

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm-28.12.2009-

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=en>-07.12.2009-

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:01:EN:HTML>-29.11.2009-

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm-28.12.2009-

<http://www.ikturkiye.com/icerik/parantez/50-yil-sonra-avrupali-kadinlar-hala-firsat-esitligi-arayisinda.html>-02.01.2010-

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB-2005-duzeltmee.pdf>-29.11.2009-