

SOSYAL HAKLAR FASLI TIKANAN AB MÜZAKERE SÜRECİNE İYİ BİR ÖRNEK

Dr. Cengiz Aktar*

Yönetici Özeti

Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) arasındaki üyelik müzakereleri çerçevesinde **Sosyal Politika ve İstihdam** faslının açılışı, 2009 yılının ilk yarısındaki Çek Cumhuriyeti dönem başkanlığı esnasında beklenmekteydi ancak bu araştırma notunda inceleyeceğimiz nedenlerden dolayı bu fasıl açılmadı. AB, bazı fasılların müzakereye açılabilmesi için “opening benchmark” ya da “açılış kriteri” denilen şartlar öne sürer. **Sosyal Politika ve İstihdam** faslının açılışı kriterlerinden ilki, sendikal hakların, AB standartları ve ilgili Dünya Çalışma Örgütü (DÇÖ) Sözleşmeleri ile özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakları açısından uyumlu olmasının sağlanmasıydı. TBMM Genel Kurul gündeminde bulunan Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2821 ve 2822) sonuçlandırılmadı. Ayrıca, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmadı. AB tarafının özellikle üstünde durduğu sendikaların toplu sözleşme yapabilmeleri için gereken eşik değerini düşürülmesi ve kamu personelinin grev hakkı konularında bürokrasi ne kendisini ne de özel sektörü ikna edemedi. **Sosyal Politika ve İstihdam** faslının açılmamasının nedeni, Türkiye'nin üyelik perspektifinin muğlaklığıdır. Bu durum hem Türkiye'nin üyelik müzakerelerini hem de ülkenin sosyal ve diğer standartlarının yükselmesini engellemektedir.

Ortak Bir Sosyal Politika?

Avrupa Birliği'nin (AB) 27 üye ülkesine malolmuş ortak ve dolayısıyla bağlayıcı bir sosyal politikası yoktur. Bunun başlıca nedeni üye ülkelerin farklı sosyal geleneklerden geliyor olmalarıdır. Kıta Avrupası'ndaki Almanya, Fransa, İtalya, İspanya gibi büyük üye ülkelerde 1945 sonrasında geliştirilmiş, kökleri 19. ve 20. yüzyıl işçi hareketlerine dek uzanan bir “sosyal devlet” anlayışı hakimken İngiltere'de bu gelenek iktisat politikalarına hakim olan neo-klasik tek düşünce ile birlikte giderek toplumsal hayattan silinmeye yüz tutmuştur. Bu nedenle AB üye ülkeleri son dönemde hiçbir zaman ortak bir sosyal politika konusunda anlaşamamışlardır. 2000 yılı Mart ayında AB ülkelerince kabul edilen, 2010 yılı için sosyal politika ağırlıklı hedefler de dahil olmak üzere çok iddialı hedefler belirlemiş bulunan “Lizbon Stratejisi”nin, 2010 yılına çok az kalmışken belirlenen hedeflerin neredeyse hiçbirine ulaşamadığını görüyoruz. “Lizbon Stratejisi”nin bağlayıcı olmaması bu stratejinin akıbetini baştan belirlemiştir. Keza onay aşaması tamamlanmakta olan AB'nin yeni antlaşması “Lizbon Antlaşması”na dahil edilmiş olan “Temel Haklar Şartı”ndaki sosyal içerikli maddelerin bağlayıcılığı tartışmalıdır. Her hâl ve kârda Şart'ın sosyal politika maddelerinden muafiyet elde etmiş bulunan üye ülkelerden ötürü ortak bir sosyal politikanın şekillenmesi çok zor gözükmektedir. Dolayısıyla aday ülkelerin sosyal politika konusunda, başka konularda güçlü bir biçimde varolan (ortak para, ortak tarım politikası, ortak vize sistemi) derinlikli ve mütekâmil bir ortak politikaya uyumları en azından şimdilik mevzuubahis değildir.

BETAM'ın müzakere süreciyle ilgili notlarında belirttiğimiz gibi Türkiye Kasım 2009 itibariyle 11 faslı müzakereye açabilmiş ve sadece 1 tanesini kapatabilmiştir.¹ Bu fasıllar arasında sosyal haklarla ilgili uyum gerektiren tek fasıl **İşletme ve Sanayi Politikası**'dır. AB tarafı, bu faslın uyum çalışmaları

* Dr. Cengiz Aktar. Bahçeşehir Üniversitesi AB Bölüm Başkanı, caktar@bahcesehir.edu.tr

¹ AB ile Müzakereye Açılmış Fasıllarda Durum Ne? Betam Araştırma Notu 30, <http://www.betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/ArastirmaNotu030.doc>

arasında Türkiye tarafından yoksulluk tanımının yapmasını ve yoksulluk yardımlarının tek kurum altında toplamasını talep etmektedir.

Sosyal Politika ve İstihdam faslı

19 sayılı **Sosyal Politika ve İstihdam** faslının açılışı ise 2009 yılının ilk yarısındaki Çek Cumhuriyeti dönem başkanlığı esnasında beklenmekteydi ancak aşağıda inceleyeceğimiz nedenlerden bu fasıl açılmadı ve açılması Çek dönem başkanlığının ardından gelen İsveç dönem başkanlığı esnasında gündemde kalamadı. AB, bazı fasılların müzakereye açılabilmesi için "**opening benchmark**" ya da "**açılış kriteri**" denilen şartlar öne sürer. Bahse konu faslın katılım müzakerelerine açılabilmesi için yerine getirilmesi gereken iki açılış kriteri vardı. Müzakerelerin eşgüdümünü yapan **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği**'nin ve Brüksel'de genişleme müzakerelerinin AB adına eşgüdümünden sorumlu **Genişleme Çalışma Grubu**'nun (Enlargement Working Group) çalışmalarına binaen adı edilen iki kriterle ilgili müzakereler şu şekilde cereyan etmiştir.

İlk kriter, sendikal hakların AB standartları ve ilgili Dünya Çalışma Örgütü (DÇÖ) Sözleşmeleri ile uyumlu olmasının, özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakları açısından sağlanmasıdır.

Bu kritere uyum için hazırlanan iki yasal düzenleme söz konusuydu: Sendikalar Kanunu İle Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2821 ve 2822) ile Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (4688). Bu kanun teklif ve tasarıları, müzakerelerin sekreteryası görevini ifa eden Avrupa Komisyonu ile paylaşılmıştır. Komisyon bu kanunlarda yapılması planlanan değişiklikleri çok olumlu bulmuş ve görüşlerini dört temel konu üzerinde yoğunlaştırmıştır.

İlkin, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun carî 12. maddesine göre, bir sendika, toplu iş sözleşmesinin kapsamına giren işyerinde veya işyerlerinde çalışan işçilerin ancak yarısından fazlasının (% 50+1 çalışan) kendi üyesi bulunması halinde, bu işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir. AB bu oranı aşırı bulmuş ve oranın % 30-33 seviyesine çekilmesi gerektiğini Türkiye tarafına bildirmiştir.

İkinci husus, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu uyarınca kamu görevlileri için grev hakkının bulunmaması ile ilgilidir. Türkiye'nin müzakerecileri, bu kriterin yerine getirebilmesi için öncelikle kamu personel reformunun tamamlanması gerektiğini, hatta Anayasa değişikliğine de ihtiyaç olabileceğini savunmuşlar ve bu kriterin karşılanmasının zaman alacağı ve bu şartlarda yerine getirilmesinin mümkün olmadığını aktarmışlardır. AB tarafı T.C. Anayasası'nda çalışanlara grev hakkı tanındığı, kamu görevlilerinin grev yapamayacağına dair bir hükmün bulunmadığını ifade etmiştir. AB tarafı, kamu personel reformu farklı konuları kapsayacağından, reformu beklemek yerine yasa koyucunun uygun ve *ad hoc* bir düzenlemeyle bu değişikliği yapabileceği görüşünü dile getirmiştir.

Üçüncü husus, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 3. maddesi ve 4688 sayılı kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan "meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacağını" hükmüne yöneliktir. Türkiye'nin müzakerecileri bu ifadenin kanun teklif/tasarılarından kaldırılacağını belirtmişlerdir. Ancak, AB tarafı bu ifadenin yasalardan çıkartılacak olmasını olumlu karşılamakla birlikte, bunun yetmeyeceğini ve şöyle bir ifadenin kanunda bulunması gerektiğini belirtmiştir: "Sendikalar işyeri düzeyinde kurulabilir. Aynı işkolundaki işletmelerde çalışanlar tarafından, sektörel düzeyde örgütlenmiş işkolu sendikaları, faaliyetlerini Türkiye sathına yaygınlaştırmak amacıyla kurulabilir".

Dördüncü husus ise, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 22. ve 25. maddeleri ile 4688 sayılı Kanun'un 14. ve 16. maddelerinin "sendikalara üye olunması ve üyelikten ayrılma durumunda, konunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirilmesine" ilişkindir. Türkiye'nin müzakerecileri bakanlıkça istenen bilgilerin içeriğinde gözle görülür bir azaltma öngörüldüğünü belirtse de AB tarafı bunu yeterli bulmamış ve bu uygulamayı kişisel verilerin korunması bağlamında eleştirilmeyi sürdürmüştür. AB tarafı, bilgilerin gerektiğinde bağımsız mahkemelere iletilmesinin ve sendika işyeri temsilcisinde bulunmasının yeterli olacağı belirtmiş ve sözkonusu maddelerin ilgası gerektiğini belirtmiştir.

Bu faslın açılabilmesi için koyulan ikinci kriter ise, bu konudaki AB müktesebatının tüm işgücünü kapsar şekilde Türk iş hukukuna aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini öngören bir eylem planının Avrupa Komisyonu'na sunulması olmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın eşgüdümünde, Avrupa Komisyonu ile istişare halinde sürdürülen çalışmalar sonucunda eylem planı Nisan 2009'da şekillenmiş, AB tarafına sunulmuş ve genel itibariyle kabul görmüştür.

Müzakerelerin ve sosyal standartların akıbeti

İlk açılış kriterinin yerine getirilebilmesi için özellikle "örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı açısından, sendikal hakların AB standartları ve ilgili Dünya Çalışma Örgütü (DÇÖ) Sözleşmeleri ile uyumlu olmasının sağlanması" gerekiyordu. Ancak bu konuda sosyal taraflar arasında bir görüş birliğine varılamadı. TBMM Genel Kurul gündeminde bulunan Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2821 ve 2822) sonuçlandırılmadı. Ayrıca yine ilk açılış kriteri kapsamında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda, AB tarafının üzerinde durduğu hususlarda değişiklikler yapılamadı. Ezcümle AB tarafının özellikle üstünde durduğu sendikaların toplu sözleşme yapabilmeleri için gereken eşik değerin düşürülmesi ve kamu personelinin grev hakkı konularında bürokrasi ne kendisini ne de özel sektörü ikna edebildi. Sonuçta faslın açılması şimdilik gündemden düştü.

Makro bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde ise Sosyal Politika ve İstihdam faslının akıbeti esasen Türkiye'nin ucuaçık müzakere süreciyle yakından alakalıdır. Hükümet ve bürokrasi bu faslın açılış kriterlerini yerine getirmek üzere istişarelere başladığı vakit, işverenler tarafından dile getirilen sendikal eşikle ilgili düzenlemenin özel sektörün rekabet gücünü baltalayacağı argümanını karşısında bulmuş, sosyal politikanın çalışanların yararı ve sosyal huzur açısından önemine atıfta bulunacak karşıargüman üretememiş veya üretmemiştir. Başta Fransız hükümetinin marifetiyle (beş faslın açılışı resmen Fransa tarafından engellenmektedir, ayrıca Cumhurbaşkanı Sarkozy her fırsatta Türkiye'nin üye olamayacağını dile getirmektedir) Türkiye'nin üyelik perspektifinin iyice karardığı bir dönemde işveren temsilcileri "Üye olmayacağımız bir AB'nin çalışma kuralları bizi ilgilendirmez, bunları uygulamak bize sonuçta zarar verir" yollu bir şuur hali içindedirler. Hükümetin ise bu veriler ışığında hızlı bir kâr-zarar hesabıyla sanayide rekabeti öne çıkaran ancak çalışanı feda eden bir şuur halindedir. Nitekim başka fasıllar da, misâlen çok masraflı olan Çevre faslı benzer saiklerden açılmaz durumdadır, açılrsa dahi kapanması mümkün değildir. Üyelik perspektifinin muğlaklığı, Sosyal Politika ve İstihdam faslının açılmasında görüldüğü gibi, maalesef hem Türkiye'nin üyelik müzakerelerini hem de ülkenin sosyal ve diğer standartlarının yükselmesini engellemektedir.