

Original article

## Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Çalışma Mevzuatındaki Dönüşümleri

### Transformations in Labor Legislation in Turkey's EU Membership Process

Huriye Alyemiş \*

Labor Economics and Industrial Relations, Institute of Social Sciences, Kocaeli University, Kocaeli, Turkey.

#### Özet

Türkiye'nin 31 Temmuz 1959'da ortaklık başvurusunda bulunmasıyla başlayan Avrupa Birliği ile olan ilişkisi hem iç politikasında hem de dış politikasında büyük önem arz etmiştir. Bugüne kadar uzanan bu süreçte Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri inişli çıkışlı bir ivme şeklinde gelişmiştir. 14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye'nin AB'ya tam üyelik başvurusunda bulunması Türkiye- Avrupa Birliği arasında yeni bir dönemin habercisi olmuştur. 1980'lerin başında darbenin de etkisiyle duraklama sürecine giren Türkiye-AB ilişkileri, 1990'ların başından itibaren yeniden canlanmaya başlamıştır. Yaşanan bu gelişmelerden sonra Türkiye, Avrupa Birliği'ne uyum sağlama politikalarına geçiş yapacaktır. Bu makalenin amacı ise Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecini ele alarak, Türkiye- AB üyelik sürecinde Türkiye'nin çalışma mevzuatındaki değişimleri incelemektir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, üyelik süreci, çalışma mevzuatı, dönüşüm.

#### Abstract

Turkey's application of European Union partner membership in 31 July 1959 effected not only her domestic policy but also foreign policy. Until today, Turkey and European relations has with ups and downs in policy. When Turkey applied the full membership in 14 April 1987 they shifted the discussions an other area. The early 1980s bringed discontinuation their relations because of the military coup in Turkey, but relations firmed beginning of 1990s when the democracy relocated at Turkey. After all these, Turkey put into practice conditions for membership and conformance policies. The main focus of this article is examine the change in labour legislations during the Turkey's membership process.

**Keywords:** European Union, membership process, labour legislation, transformation.

**Received:** 06 April 2018 \* **Accepted:** 22 May 2018 \* **DOI:** <https://doi.org/10.29329/ijiasos.2018.142.2>

\* **Corresponding author:**

Huriye Alyemiş, Labor Economics and Industrial Relations, Institute of Social Sciences, Kocaeli University, Kocaeli, Turkey.  
Email: [huris.alyemis@gmail.com](mailto:huris.alyemis@gmail.com)

## GİRİş

Avrupa Birlięi projesi temelinde sosyal değil, ekonomik birleşme sağlama dūřuncesiyle kurulmuştur. Sosyal kalkınma ancak ekonomik bütünlēme ile oluşabilecek ve ortak bir pazarın yaratılması sonucu sosyal fayda otomatik olarak birikebilecektir. Öte yandan ekonomik birleşmenin sosyal ve siyasi alanda yeterli görülmēdięi 1968-1972 yıllarında Avrupa bütünlēmesinde sosyal politikaya verilen önem artmıştır. 1972 yılında geręekleřen Paris Zirvesi, Avrupa bütünlēmesinde sosyal politika ağısından yeni bir dönem oluşturmaktadır. Bu yıllardan sonra sosyal politikanın önemi de ekonomik bütünlēme ile eşdeğer olduğu anlaşılmıştır (Çelik, 2014, s. 117-118).

Avrupa Birliği kurucu antlaşmaların (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lizbon ve Avrupa Tek Senedi) stratejileri, birliğe özellikle yeni bir misyon kazandırmış ve köklü sosyal şartlarının oluşumuna zemin hazırlamıştır. Lizbon Antlaşması ile değiştirilen Avrupa Birliği İşleyiş Antlaşması'nda sosyal politikaya ilişkin detaylı hükümler yer almaktadır. Antlaşmada Avrupa Birliği'nin temel özgürlükleri belirtilmiştir: Çalışanların, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı (Çelik, 2014, s. 140). Bütünlēmenin temel özgürlükleri olarak sayılan bu serbest dolaşım, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çekmesiyle beraber birliğe katılmak için yoğun çaba harcandığı popöler bir kurum haline gelmiştir. Türkiye'nin birliğe katılım macerası 1950'lerin sonlarında başlamıştır. 1959 yılında Türkiye AB'ye ortaklık başvurusunda bulunmuştur. TBMM'ye dahi danışılmaksızın verilen bu kararın başlıca sebebi bu dönemde Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortaklık başvurusunda bulunan Yunanistan'ı yalnız bırakmama arzusudur (Ülke Arıboğan, Gülden Ayman, Beril Dedeoğlu, 2000, s. 74). Bunun yanında Türkiye, Tanzimat'tan bu yana yüzünü Batı'ya dönmüş olması ve Cumhuriyet tarihi dış politikasında da ağırlığını hissettiren Batılı devletlere yakın olma arzusu sayılabilir. 1959'da başlayan ve bugüne kadar gelen süreçte Türkiye'nin AB'ye uyum macerası kuşkusuz hem Türkiye hem de AB kanadında farklı dinamikleri gözler önüne sermiştir. Avrupa Topluluğu Aralık 1989'da açıkladığı raporunda Türkiye'nin AB'ye üye olabilecek bir devlet olduğunu; ancak birtakım iyileştirmeler yapması gerektiği üzerinde durmuştur. Haziran 1993'te yapılan Kopenhag Zirvesi ile Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan, AB'ye üyelik için başvuran ülkelerin tam üyelikleri kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterlerin belirtildiği ve Kopenhag Kriterleri olarak da anılan kriterler belirtmiştir. Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri bakımından uyumu ilk defa 1998 İlerleme Raporu ile incelenmiştir. 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde geręekleřen Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin adaylık süreci ayrıntılı biçimde incelenmiş ve üyelik bakımından gerekli olan reformları belirlenmiştir. Türkiye bu tarihten sonra ekonomik, siyasi, idari yapılanmalarında dönüşümlere girmiş; bu dönüşümler çalışma mevzuatında da kendini hissettirmiştir.

Makalenin birinci bölümünde Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinin tarihsel gelişimi incelenecektir. İkinci bölümde ise AB'nin çalışma mevzuatına dair temel yaklaşımlar ele alınacak; Üçüncü Bölüme gelindiğinde ise Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde çalışma mevzuatında yapmış

olduğu dönüşümleri 4857 Bireysel İş Hukuku ve 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası kapsamında açıklamaya çalışılacaktır.

## **I. TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİ**

### **1.1. Ortaklık Dönemi**

Türkiye 1950’lerin ikinci yarısından itibaren ekonomik ve siyasal yönden bir bunalım sürecine girmiş ve Avrupa’da yükselmekte olan yeni bir bütünleşmeye karşı ilk başlarda kayıtsız kalmıştır (Oran, 2013, s. 811). Dönemin iktidarı Demokrat Parti içerisinde bir grup, AET’ye üyeliğin başta ekonomik olarak bağımlılık getireceği öngörüsü içerisindeydiler. Dönemin dışişleri bakanı Fatin Rüştü Zorlu ise, Türkiye’nin AET’ye üyeliğinin ekonomik ve siyasal açıdan gücünü arttıracığı ve bunun iktidar için güven oluşturacağı kanısındaydı. İktidar kanadında bu ikilemler söz konusu iken Yunanistan’ın AET’ye üyelik başvurusunun açıklanması ile Türkiye için durumlar değişti. Türkiye’nin Yunanistan’ın üyelik başvurusundan sonra tavrını değiştiren 5 neden vardır:

1. Yunanistan, AET’de Türkiye ile ortak bir politika izleyeceğini duyurmasına rağmen, Türkiye ile herhangi bir öngörüşme yapmadan üyelik başvurusunda bulunmuştur. Eğer Yunanistan’ın büyük çıkarı olmasa böyle bir tavır sergilemeyeceği görüşü DP’liler arasında ağır basmıştır.
2. Yunanistan ve Türkiye’nin ihraç ürünlerinin aynı oluşu nedeniyle, Yunanistan Ortak Pazara girerse Türkiye’nin elinde bulundurduğu bazı pazarlara da hakim olacak; bu durum da Türkiye’nin dış ticaretinde büyük yaralara sebebiyet verecektir.
3. Yunanistan’ın AET’ye üyelik başvurusunun kabulüyle ekonomisi ve iç siyasal yapısı güçlenecek, buna bağlı olarak da başta NATO olmak üzere Türkiye’den öncelikli konuma bürünecektir.
4. Kıbrıs sorununda dostane sonuca varılmış olmasına rağmen Türk halkı Yunanistan’a hala tepkiliydi. Dolayısıyla Yunanistan’ın üyelik sürecindeki başarısı DP için kendi seçmeni dahil büyük güven kaybına neden olacaktır.

Son olarak da AET’nin Türkiye’ye çıkar sağlayacağı düşünülüyorsa üyelik başvurusunda geç kalınmaması fikri ağır basmaktadır (Oran, 2013, s. 815).

Tüm bu nedenler baz alındığında Türkiye Yunanistan’dan 16 gün sonra AET’ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Türkiye’nin AET’ye üyelik başvurusunun tek nedeni tabii ki Yunanistan ile açıklanamaz. Bunun dışında ideolojik ve ekonomik nedenler de ağır basmaktadır. Her şeyden önce Türkiye, Osmanlı Devleti’nin kuruluş yıllarından beri yüzünü Batı’ya dönmüştür. Özellikle 19.yy’dan itibaren ‘‘ modernleşme’’ ile ‘‘ Avrupalılaşma’’ neredeyse eşdeğer tutulmuştur. Bunun dışında Türkiye AET’yi 1950’lerin sonunda girdiği ekonomik bunalımdan çıkmanın kurtuluş yolu olarak görmektedir. Çünkü ortak pazar söylemleri meşrulaşmakta ve Türkiye’nin ihracatında en fazla paya sahip olan ülkeler AET üye ülkelerinden oluşmaktadır. Türkiye’nin coğrafi konumu da düşünülecek olursa, Avrupa ile

Afrika- Orta Doğu arasında bir geçiş yolu olarak konumlandırılmaktadır. Tüm bu etkenler neticesinde Türkiye 31 Temmuz 1959'da AET'ye başvuruda bulunmuştur.

Ortaklık müzakereleri, Türkiye'nin başvurusundan itibaren 4 yıl sürmüş ve üç evrede gerçekleşmiştir. İlk evre 28 Eylül 1959 ile başlayan ve 21 Ekim 1960'a kadar süren evredir. İlk evrede gümrük ortaklığın gümrük birliği olması şeklindeki görüşler etrafında toplanılmış ve darbenin Avrupa kanadında yaratmış olduğu tedirginlikler giderilmeye çalışılmıştır. İkinci evre Türkiye'nin gümrük birliğinde ısrarcı olduğu, Topluluğun ise farklı ortaklık biçimleri üzerinde durduğu 10-22 Nisan günlerini içermektedir. Üçüncü evre ise 18 Haziran 1962 ile başlar ve 25 Haziran 1963 Ankara Antlaşması ile son bulur (Bozkurt, 2001, s. 78,79).

1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile Türk-Avrupa ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Ankara Antlaşması'nın giriş bölümünde: “ (...) AET'yi kuran antlaşmanın (Roma Antlaşması) 238. Maddesi uyarınca Türkiye ile AET arasında ortaklık yaratan bir anlaşma (...)” yapılmasına karar verildiği belirtilmektedir. (Oran, 2013, s. 831) Antlaşmanın amacı, Türkiye'nin refah düzeyini yükseltmesi, ilişkilerin güçlendirilmesi, gümrük birliği kurma ve Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğini kolaylaştırmak amacını içeren bir takım stratejilerden oluşmaktadır. Hazırlık, geçiş ve son dönem şeklinde üç aşamadan oluşan bir süreci bizlere sunmaktadır. Hazırlık dönemi olarak adlandırılan 1963-1970 arasında geçen süre daha çok Türkiye ile AB arasında ortaklığa uyum konusunda hazırlık çalışmaları ile <sup>1</sup> geçmiştir. Geçiş dönemi ise 1 Ocak 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol ile düzenlenmiştir. Katma Protokol ile sanayi ürünlerini konu alan gümrük birliğini oluşturması, işçilerin serbest dolaşımının sağlanabilmesi ve tarım ürünlerinde giderek genişleyen bir ticaret rejiminin oluşturulması, hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması şeklinde “ laissez faire” anlayışına uygun hükümlerden oluşmaktadır (Özer, 2009, s. 92).

1971-1973 arası dönemde ortaya çıkan bazı gelişmeler<sup>2</sup> Türkiye tarafından Katma Protokol hükümlerinin değiştirilmesi düşüncesine yol açtı. Katma Protokolün imzalanmasının ardından taraflar arasındaki en ciddi gerginlik 12 Mart muhtırasından sonra gerçekleşmiştir. Tam anlamıyla askeri bir darbe özelliği taşımasa da muhtıra sonrasında uygulanan anti-demokratik politikalar Avrupa Parlamentosu'nda Türkiye'nin insan haklarını ihlalleri konusunda konuşmalar yapılmasına sebebiyet vermiştir. 1974 Kıbrıs Harekâtı ile gerginleşmenin şiddeti daha da artmıştır. Bu gerginleşme süreci

<sup>1</sup> Türk ekonomisinin Topluluk yardımıyla güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle fındık, tütün, kuru incir, üzüm gibi TR'nin dört temel ihracat maddelerine gümrük kolaylıkları sağlanmıştır. Bunun dışında Avrupa Yatırım Bankası'ndan 175 milyon ECU'luk yardım yapılarak gümrük birliğine katılımında kolaylık sağlanması amaçlanmıştır.

<sup>2</sup> 1971'de topluluğa Norveç, Danimarka ve İrlanda Cumhuriyeti'nin katılımı, Topluluğun Norveç, İsveç, İsviçre gibi gelişmiş ülkelerle serbest mübadele antlaşmaları yapması, AET'nin 77'ler olarak bilinen 91 ülkeye gümrük indirimleri yapması ve Türkiye'nin bu ülkeler arasında yer almaması, Akdeniz Havzasındaki ülkelerin çoğuyla ticaret antlaşmaları yapması. Dolayısıyla özellikle ekonomik bazlı bu gelişmeler Türkiye'nin rakiplerine karşı durumunu dezavantajlı kılmaktadır. Bunun dışında 12 Mart muhtırası başlı başına yaralayıcı bir etken olmuştur. 1960 Darbesi ile zedelenen demokratik tavrımız, peşi sıra gelen muhtıralar ve 1980 Darbesiyle de tamamen antidemokratik; hatta insan haklarına aykırı olduğu gerekçesiyle Avrupa kanadından büyük eleştirilere maruz kalacaktır. Bu durum ileride Türkiye için büyük açık teşkil edecek ve başta siyasal ve sosyal arenada İnsan Hakları ile uyumlu olabilmesi için birtakım kriterleri karşılaması gerekliliği konusunda AB tarafından hem fikir olunacaktır. Bknz: Baskın Oran, Türk Dış Politikası Cilt I: s. 846

içerisinde tarafların uzlaşmacı tavır sergilemeye karar vermiş olmalarıyla 20 Aralık 1976'da Brüksel'de Ortaklık Konseyi tekrardan toplanmış, ancak tam 5 gün sonra Türkiye Katma Protokol'den doğan tüm yükümlülüklerini 1 yıl süreyle ertelediğini belirtmiştir. Akabinde gelen 1980 darbesiyle ilişkiler tamamen kesintiye uğrayacaktır.

## 1.2. Türkiye- Avrupa Birliği Tam Üyelik Süreci

Soğuk Savaşın sona ermesiyle meydana gelen olaylar AT'nin kurumsal yapısında ve Türkiye ile olan ilişkilerinde önemli etkiler doğurmuştur. 28 Nisan 1990'da yapılan Dublin Zirvesi'nde Doğu Almanya'nın entegrasyonun AT içerisinde giderek genişletilmesine karar verilmiştir. Ayrıca Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle de arka arkaya imzalanan Avrupa Anlaşmaları ile AT ilgisini bu ülkelere kaydirmiştir. Türkiye bu durumda AT'nin içerisindeki özel konumunu kaybetmiş, ekonomik ve teknik yardımlar konusunda da diğer ülkelere nazaran geri planda kalmıştır. Bu gelişmeleri Güney Kıbrıs'ın 1990'da AT'ye başvurusu takip etmiş; Türkiye Güney Kıbrıs'ın başvurusuna şiddetle karşı çıkmasına rağmen AT tarafından başvuru kabul edilmiştir. Ardı ardına yaşanan gelişmeler sonucunda Türkiye geri adım atmak durumunda kalmıştır. (Oran, 2012, s. 330)

Bütünleşme içinde 1990'lı yıllar oldukça hareketli geçmiştir. 1992 yılında imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve parasal bütünleşmenin yanında siyasal birlik kararı da alınmış ve böylece Avrupa Ekonomik Topluluğu "Avrupa Topluluğu" adını almıştır. Ortak Pazar'ın Tek Senet ile tek pazara dönüştürülmesinin akabinde Avrupa Birliği Antlaşması olarak da anılan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Bütünleşmesi yeni bir aşamaya geçmiş (Çelik, 2006, s. 101) ve "Avrupa Birliği" oluşturulmuştur.

Avrupa Birliği ilk kez Avrupa ülkelerinin bünyesine katılımı için belirlemiş olduğu kriterleri 1993 Kopenhag Zirvesi'nde ortaya koymuştur. 1995 Madrid ve 1997 Luxemburg zirvelerinde geliştirilen bu kriterler "Kopenhag Kriterleri" adını almıştır. Ekonomik ve siyasal kriterler olmak üzere başlıca iki temel kriterden oluşmaktadır. Siyasal kriterlere göre; AB'ye aday olan ülkelerde hukukun üstünlüğü, demokrasiyi, azınlıkların korunması ve saygı gösterilmesini, insan haklarına saygı gibi konuları koruması altına alan kurumların sağlam bir zeminde var olmasını kapsamaktadır. Ekonomik kriterlere gelince, piyasa rekabeti ile baş edebilme kapasitesinden ve işleyen, istikrarlı bir ekonomiden söz etmektedir. Ayrıca üyelik siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak koşuluyla, AB'nin şimdiye kadar benimsemiş olduğu hukuki prosedürleri de benimsemesi ve aday ülkelerin bu mevzuatlara da uyması gerekliliği konusunda AB müktesebatına uyumun temin edilmesi için bir koşul getirmiştir (Bozkurt, 2001, s. 313,314). Türkiye ise AB tarafından başlatılmış olan genişleme sürecinde yer almak istemiş, 1998 Cardiff Zirvesi'nde, Türkiye'de diğer adayların dahil olmuş olduğunu rapor sistemine dahil edilmiştir. Akabinde Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uygunluğu inceleyen 1998 İlerleme Raporu yayınlanmıştır. Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinde önemli yere sahip Helsinki Zirvesi'nde ise Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir.

Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin AB'ye katılım stratejisinin belirlenmesi ve bu adaylık sürecinde çerçeve çizilmesi bakımından önemlidir. Zirvede Türkiye'nin AB müktesebatının belirttiği doğrultuda bir program hazırlaması öngörülmüştür. Helsinki Zirvesi'nin hemen ardından Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, Avrupa müktesebatının uyum yükümlülüklerini ve mali yardımları içeren Katılım Ortaklığı Belgesi, 24 Mart 2001'de Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayınlanmıştır. Yine bu belgeye paralel olarak AB müktesebatına uyum için gerekli olan düzenlemelerin genişletilmesi ve geliştirilmesi için AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. (Özer, 2009, s. 94)

2002 Kopenhag Zirvesi ile hem AB genişleme süreci için hem de Türkiye için yeni bir döneme geçilmiştir. Türkiye KOB ve Ulusal Program sonrasında AB kriterlerine uyum sağlayabilmek adına bir takım uyum paketleri<sup>1</sup> hazırlanmış, Anayasa ve yasaların AB gereklerine uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bunun en bariz örneği 2002'de kaldırılan idam cezasıdır. 12-13 Aralık Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye'nin kriterlere uyum için göstermiş olduğu çabanın farkındalığına varılmış ve Türk Hükümeti'nin kararlılığına gönderme yapılarak bu reformlara destek verileceği açıklanmıştır. AB'nin bu kararı zirve sonuçlarında: “ Aralık 2004 Zirve toplantısında Komisyon'un raporu ve tavsiyesi uyarınca Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiği kanısına varıldığı takdirde, AB'nin gecikmeksizin Türkiye ile katılım müzakerelerini başlatacağı” şeklinde ifade edilmiştir. (Oran, 2013, s. 349) Bunun dışında Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye yardımcı olabilmek adına “Gözden Geçirilmiş Bir Katılım Ortaklığı Belgesi” hazırlanması teklif edilmiş ve 14 Nisan 2003 tarihinde Komisyon tarafından hazırlanan belge kabul edilmiştir. 19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen KOB'a göre Türkiye'nin kısa ve orta vadede gerçekleştirmesi beklenen aşamalardan bahsedilmiştir. Kısa vadede tanınmış olan hususlar içerisinde öncelikli siyasi kıstaslara yer vermesi dikkat çekicidir. Ekonomik ve müktesebatın üstlenilmesine ilişkin kriterler ise kısa ve uzun vadede paylaştırılmıştır.

Avrupa Birliği görüldüğü üzere Türkiye'den öncelikle siyasi kriterleri karşılama, reform sürecini sürdürmesini, Avrupa içtihat hukukunu da kapsayan, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi konularda önemli ölçüde gelişme sarf etmesini; özellikle işkence, kötü muamele gibi insani olmayan uygulamaların engellenmesi ve caydırıcı politikalar üretmesini; ifade özgürlüğü, kadın hakları, sendikal haklar da dahil olmak üzere ILO'nun standartları ve azınlık hakları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin mevzuat ve uygulama tedbirlerini genişletmesini beklemektedir. Aksi olduğu takdirde komisyon kendi inisiyatifiyle veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine müzakereleri askıya alabilecektir. Burada dikkat çeken husus, sendikal haklar konusunda ILO standartlarının ele alınması ve bu hakların sağlanmasının da ön koşul olarak belirtilmesidir. Türkiye AB'nin sendikal haklara ilişkin mevzuatını incelemeli ve özel sektörde ve

<sup>1</sup> İlk adım Ekim 2001'de yapılan Anayasa değişikliği olmuştur. Bunu 19 Şubat 2002- 14 Temmuz 2004 arasında ardı ardına kabul edilen; Kopenhag siyasi kriterlerini karşılamayı öngören 8 adet uyum paketi yasalamaştır. Bu paketlere “AB Uyum Paketi” denilmiştir.

kamuda sendikalaşma, toplu pazarlık önündeki engellerinin kaldırılması gerekliliği vurgulanmıştır (Çelik, 2014, s. 232).

### 1.3. Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Geline Son Aşama

Türkiye'nin AB'ye üyelik serüveni Turgut Özal'ın betimlemesiyle “ uzun ince bir yol” olarak tanımlamak mümkündür. 1959'da başlayan süreç Helsinki Zirvesi ile yeni bir döneme taşınmış ve girmiş olduğu adaylık sürecinde nihai hedefinin tam üyelik olduğu açığa çıkmıştır. Kopenhag kriterlerini yerine getirme zorunluluğunun farkına varması ve akabinde Türkiye'nin yapmış olduğu reformlar AB'ye üyelik çabasının göstergesidir. Her ne kadar AB'ye üyelik Türkiye'nin her kesiminin arzusu olmasa da dış politikanın tarihsel süreci dikkate alındığında AB'ye üyelik önemli bir yere sahiptir.

Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinin fiilen başlaması 3 Ekim 2005 tarihinde AB Bakanlar Konseyi'nin toplantısı ile gerçekleşmiştir. Bahsi geçen toplantı oldukça önemlidir; çünkü Türkiye artık katılım sürecine dahil olmuş, üyelik için gerekli hukuki şart ve usulleri içeren Katılım Antlaşmasını AB ile müzakere etmesine olanak sağlayacak kararlar alabilecektir. (Oran, 2013, s. 359) Yine aynı tarihte kabul edilen “ Müzakere Çerçeve Belgesi” ne göre, 3 temel unsura dayanan müzakere konusu belirlenmiştir: “ 1) Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi; 2) AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması; 3) Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin kamuoylarına hem de Türkiye kamuoyuna yönelik bir iletişim stratejisinin yürütülmesi ” (Oran, 2013, s. 365). Müzakerelerin ilk aşamasını “tarama” toplantıları oluşturmaktadır. Bu tarama toplantılarının sonunda “ tarama sonu rapor” adı altında bir rapor sunulmaktadır. Tarama toplantılarında bazı fasıl müzakereleri açılmıştır. AB müktesebatı “ Katılım Müzakereleri Fasılları” başlığı altında toplam 35 fasıldan<sup>1</sup> oluşmaktadır. Bu fasıllardan 16sı<sup>2</sup> bugüne kadar müzakerelere açılmıştır. 8 fasıl<sup>3</sup> ise 11 Aralık 2006'da alınan kararlarla müzakerelere açılmamıştır.

9 Kasım 2005 tarihinde açıklanan “Türkiye 2005 İlerleme Raporu” birlik ile Türkiye arasındaki ilişkileri tanımlamakta, Türkiye'nin müktesebata uyum kapasitesini incelemektedir. Rapora göre Türkiye bazı ilerlemeler kaydetmiş ancak, öngörülen kriterleri tamamlaması için önemli ölçüde daha fazla çaba göstermesi gerekliliğinin sonucuna varılmıştır (Türkiye 2005 İlerleme Raporu, 2005, s. 159). Bu saptama 2006-2011 yılları arasında güçlenen biçimde tekrarlanacaktır. Özellikle 2009-2011 yılları

<sup>1</sup> Bknz: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=37&l=1>

<sup>2</sup> Müzakerelere açılan 16 fasıl şu şekildedir: 25) Bilim ve Araştırma; 20) İşletme ve Sanayi Politikası; 18) İstatistik; 32) Mali Kontrol; 21) Trans-Avrupa Ağları; 28) Tüketicinin ve Sağlığının Korunması; 6) Şirketler Hukuku; 7) Fikri Mülkiyet Hukuku; 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı; 10) Bilgi Toplumu ve Medya; 16) Vergilendirme; 27) Çevre; 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı; 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu; 17) Ekonomik ve Parasal Politika; 33) Mali ve Bütçesel Hükümler. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=65&l=1>

<sup>3</sup> 11 Aralık 2006 tarihiyle askıya alınan 8 fasıl: 1) Malların Serbest Dolaşımı, 3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbesti, 9) Mali Hizmetler, 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma, 13) Balıkçılık, 14) Taşımacılık Politikası, 29) Gümrük Birliği, 30) Dış İlişkiler <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=65&l=1>

arasında kayda değer bir değişim olmamıştır. Avrupa lkelerinin pek çoğunun girmiş olduğu ekonomik krizler nedeniyle de AB- Türkiye ilişkileri durgun ve verimsiz geçmiştir. Bu yıllarda yayınlanan İlerleme Raporları büyük lde diğerlerine benzerdir. Bu durgunlukta Kıbrıs'ın Aralık 2009'da Türkiye ile müzakerelerde 6 faslı daha engellemeye karar vermesi, AB'nin genişleme stratejisi, Avrupa'nın Türkiye karşıtlığını hem de Türkiye'nin Avrupa karşıtlığını besleyecek biçimde davranan ve Avrupa'nın Türkiye ile ortak değerleri iselleştirmeyeceği düşünceleri, Türkiye açısından ise Avrupa'ya bağlı olmayan bir Türk dış politikası ile bölgesinde daha etkin olacağına dair görüşlerin benimsenmesi gibi nedenlerle Türkiye-AB ilişkileri durgunluk dönemine geçmiştir.

Türkiye-AB ilişkileri özellikle son iki yıldır gerilimin zirve yaptığı dönemdedir. 2015 İlerleme Raporuna göre; siyasi kriterler ile ilgili reformlar uzun süren seçimlerin etkisiyle de yavaşlatılmış, ifade özgürlüğü, hukukun üstünlüğü, toplanma özgürlüğü gibi kriterler AB' standartlarına aykırı olarak gerçekleşmiş; terör saldırıları doğrultusunda büyük lde güvenlik zayıatı meydana gelmiştir. Bunun en büyük rneği 10 Ekim'de Ankara'da Sendikaların, gençlik kollarının, muhalif partilerin düzenlediği barış yürüyüşü için bir araya gelmiş çok sayıda insanın yaşamına mal olmuş kanlı bir saldırının gerçekleşmiş olmasıdır (2015 Yılı Türkiye Raporu, 2015, s. 3). 2016 yılı İlerleme Raporu ise Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bugüne kadar ki en olumsuz rapor olarak tarihe geçmiştir. Türkiye'nin ifade özgürlüğüne getirmiş olduğu kısıtlamalar, toplanma özgürlüğünü zedeleyen hareketleri, darbe girişimi sonrasında ilan edilen OHAL sürecinde yapılan anti-demokratik uygulamaları, büyükşehirlerde de gittikçe artan terör saldırıları nedeniyle güvenlik zayıatının çok büyük lde artması gibi nedenlerle AB açıkça çekincesini dile getirmiştir (European Commission, 2016, s. 5). Bunun akabinde Türk hükümeti tarafından getirilen müzakerelerin geçici olarak durdurulması tasarısı AB Parlamentosu tarafından 37'ye karşı 479 oyla kabul edilmiştir.

## **II. AVRUPA BİRLİğİ SOSYAL POLİTİKASI İLE İLGİLİ TEMEL YAKLAşIMLAR**

Avrupa Birliği hukukunda çalışma hayatına hatta daha geniş anlamda sosyal politikaya ilişkin yaklaşımlarında kurucu belgeleri önemli yer tutmaktadır. Yani Avrupa Birliği ve Topluluğu Antlaşmaları, Topluluk Sosyal şartı ile Avrupa Birliği Temel Haklar şartı sosyal politika anlayışının gelişiminde kritik yere sahiptir. Birliğin kuruluş amacı, sosyal kaygılardan ziyade ekonomik bütünleşmedir. Ekonomik bütünleşmenin sağlanması ile sosyal bütünleşmenin de sağlanabileceği görüşü benimsenmiş olmasına rağmen özellikle 1968-1972 yıllarında bu serbest piyasa hükümlerinin başarısızlığı ortaya çıkmış ve endüstriyel-sosyal dirençlerle karşı karşıya kalınmıştır. Ortaya çıkan bu resim sonucunda sosyal politikanın önemi vurgulanmış ve 1972 Paris Zirvesi ile yeni bir döneme geçilmiştir. Böylece ekonomik bütünleşme ile sosyal bütünleşmenin eşdeğer olduğu fikri bu yıllarda sıklıkla vurgulanmıştır. Avrupa sosyal politika anlayışı yavaş yavaş ancak gittikçe artan bir ivme şeklinde gelişimini göstermiştir. Sosyal politika anlayışının temel ilkelerini demokrasi, özgürlük, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukuk devleti oluşturmaktadır.



Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması ile başlayan, Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile devam eden; Tek Senet ve Sosyal Topluluk Şartı ile büyük adımlar atılan ve Maastricht Antlaşması'ndan Lizbon Antlaşması'na kadar geçen süreçte gittikçe gelişen sosyal politika hükümleri ve Lizbon sonrası benimsenen sosyal politika anlayışı ile Avrupa Birliği refah rejiminin kurumsal yapılanması oluşturulmuştur.

Kısaca Avrupa Birliği sosyal politikanın gelişim evreleri, Anayasa tasarısı da göz önüne alındığında 5 dönemde incelenmektedir. 1. Dönem (1957-87), 2. Dönem (1987-92), 3. Dönem (1992-2007), 4. Dönem (2007-2008) ve 5. Dönem (AB Anayasa Tasarısı ). Birinci dönem, Roma Antlaşması'ndan Avrupa Tek Senedi 'ne değin geçen sürede sosyal politika gelişmelerinden, ikinci dönem, Avrupa Tek Senedinden Avrupa Birliği Antlaşması arasındaki dönemde sosyal politika hükümlerinden, üçüncü dönem, Avrupa Birliği Antlaşmasından Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları etrafında şekillenen sosyal politika gelişmelerinden, dördüncü dönem ise Lizbon sonrası sosyal politika anlayışındaki değişimlerden ve nihayet birlik sosyal politikasının anayasal çerçevesi yönünden açılımlar ve yenilikler içeren Anayasa Antlaşması ise son dönem olarak ele alınmıştır (Gülmez, 2008, s. 164).

### **2.1. Roma Antlaşmasından Avrupa Tek Senedine Değın Sosyal Politika; Birinci Dönem 1957-1986**

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'ndan oluşan Avrupa Toplulukları başlangıç yıllarında sosyal politikaya ilişkin kaygılar taşımamaktadır. Asıl amacı ekonomik bütünleşme olan topluluğun başlangıçtaki sosyal politika hükümleri cılız özellikler taşımış ve 1970'lerden sonra sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerinde artış gerçekleşmiştir. Çalışma koşullarına dair ilk düzenlemeleri sınırlı da olsa Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasının (1951) Sosyal Hükümlerinde rastlanmıştır. Bu hükümler, kömür ve çelik sanayi ile sınırlı kalmış da olsa; kömür ve sanayi de çalışan işçilerin çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesini, yeniden istihdam edilebilmeleri için olanakların incelenmesi, ücretlerinin ödenmesinin garantiye alınması, sosyal güvenlik hakları, serbest dolaşımını ve iş sağlığı ve güvenliği içeren konularda düzenlemeler getirmiştir. Aynı şekilde Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (1957) hükümleri de AKÇTA'ya benzer olarak sektör düzeyinde sınırlı kalmış ve sektördeki işçilerin sağlığı ve güvenliği konusundaki hükümleri barındırmaktadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması serbest piyasa hükümlerine dayalı olduğu için sosyal politikaya içkin müdahaleci hükümlere yer vermemiştir. Ancak Roma Antlaşması'nın girişinde vurgulanan “ halkların yaşam ve çalışma koşullarının sürekli iyileştirilmenin, çabalarının temel amacını” olduğunu belirten ifade ile çalışma yaşamına dair bir takım düzenlemelerde bulunulmuştur. Roma Antlaşması'nın 2. maddesinde yüksek istihdam düzeyi, iyileşen çalışma standartları konuları üzerinde durulmuştur (Çelik, 2014, s. 114). Diğer iki topluluk antlaşmasına

kıyasla daha kapsamlı sosyal politika hükümlerini barındıran Roma Antlaşması'nın 48-51. maddeleri emeğin serbest dolaşımını ve göçmen işçilerin sosyal güvenlik konularını kapsamaktadır. 123-127. maddelerde de Avrupa Sosyal Fonu düzenlenmektedir. 119. maddede ise eşit işe eşit ücret ilkesini benimseyen kadın ve erkek işçilere aynı ücreti şart koşan hüküm yer almaktadır (Yıldız, 2003, s. 12). Avrupa Sosyal Fonu, özellikle Ortak Pazar'ın oluşumu sonucu işlerini kaybeden işçilere destek olabilmek ve iş olanakları sağlayabilmek amacıyla kurulmuştur. Birlik içerisinde çalışma olanaklarının artırılması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ile işçilerin yaşam standartlarının yükseltilmesi hedeflenmektedir (Ülke Arıboğan, Gülden Ayman, Beril Dedeoğlu, 2000, s. 105).

Roma Antlaşması, sınırlı biçimde yer verdiği sosyal politika hükümleri, iki temel düşünceyi benimsemektedir: ilki yüksek bir istihdam düzeyinin sağlanmasıdır. Bu aynı zamanda ekonomik ve sosyal politika ilkesi olarak sayılabilir. İkincisi ise mevzuatın ya da daha geniş anlamda sosyal politikanın uyumlaştırılmasıdır. Ancak burada birleştirilmesinden söz edilemez (Gülmez, 2008, s. 170). Topluluk kurucu antlaşmaları, sosyal politikaya dair koruyucu ve müdahale edici hükümlerden yoksun olduğundan 1968-1972 yıllarında serbest piyasa hükümlerinin işçileri korumadaki başarısızlığı ortaya çıkmıştır. Bu yıllar arasında artan işçi eylemleri, eşitlik, özgürlük, sosyal adalet, insani çalışma koşulları gibi konular üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla AET sosyal alanda da bir bütünleşmenin olması gerektiğinin farkına varmıştır. Topluluk üyelerini bir araya getiren 19-20 Ekim 1972 Paris Zirvesi'nde, sosyal politika alanında dinamik bir ilerlemenin gerekliliği vurgulanmış ve topluluğa güçlü bir sosyal politika anlayışı kazandırmanın en az ekonomik ve siyasi bütünlük kadar önemli olduğu fikri üzerinde durulmuştur (Ercan, s. 7). Böylece Avrupa sosyal politikası yeni bir ivme kazanmış ve bağımsız bir sosyal politika oluşmaya başlamıştır (Akbaş, 2009, s. 53).

Paris Antlaşması sonrası Avrupa sosyal politikası için ikinci evre başlamıştır. Antlaşmanın hemen sonrasında 1974 yılında ilan edilen Topluluk Sosyal Eylem Planına göre; göçmen işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işçilerin işletme içinde kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatların yaratılması, toplu işten çıkartmalara karşı işçilerin korunması ve işçilerin yönetime katılmasını amaçlayan hükümler peşi sıra ilan edilmiştir (Çelik, 2006, s. 92). Bu hedefleri gerçekleştirebilmek için yönergeler çıkartılmış; ancak oybirliği koşulu nedeniyle yönergeler sınırlı kalmıştır. Bu yönergelerden yürürlüğe giren iki önemli yönergeden 75/129 sayılı Toplu İşten Çıkarmalarla ilgili Yönerge, daha sonra 98/59 sayılı yönerge ile, 77/187 sayılı İşletmelerin Devri Halinde Çalışanların Korunmasına İlişkin Yönergede daha sonra 2001/23 sayılı yönerge ile değiştirilmiştir. (Akbaş, 2009, s. 54) Bu yönergeler üç ana alana odaklanmıştır:

- Kadın ve erkeğe, ücret, işe erişimde eşit fırsatların yaratılması ve mesleki eğitim, terfi gibi konularda eşit muamele sağlanması ve sadece fırsatlarda değil sonuçlarda da eşitlik sağlanması,
- İş hukuku ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi; özellikle de işten çıkarmalar, iflas, işletmenin devri gibi konularda işçilerin bilgilendirilmesi,

- İş sağlığı ve güvenliğin sağlanması için önleyici hükümlerin olduğu yönergeler. (Yıldız, 2003, s. 13)

Böylece Sosyal Eylem Programı ile topluluğun sosyal politika gelişiminin hızlandırılmasının önünü açmıştır. Ancak 1970'lerde baş gösteren krizler nedeniyle ülkeler daha çok ekonomik yapılanmalarına odaklanmış ve sonucunda da topluluk üyelerinin sosyal politikaya ilişkin tutumlarında değişimler gözlenmiş ve sosyal eylem planları başlangıcında yaratmış olduğu etkinliği sürdürememiştir.

1980'lere gelindiğinde, krizlerin sorumlusu olarak gösterilen Keynesyen politikaların terkedilişi neoliberal modele başvurma koşullarını yaratmıştır. Bu modelde devletin sosyal gelişme yolundaki bütünüyle rolü terkedilmiştir. Alternatif kamu politikaları çalışmak isteyen herkesin iş bulması üzerine kuruludur (Şenkal, 2011, s. 150). 1980'ler ulus devletinin yetersizliğini gösteren ve sosyal politika alanında ulus devletinin birincil aktör olmaktan çıktığı yıllardır. Özellikle 1980'lerin ikinci yarısı, sosyal politika alanında ulusaldan ulus üstüne kaymış; Avrupa Komisyonunun sosyal politika ve sosyal sorunlarla daha yakından ilgilendiği bir dönem olmuştur.

1980'li yıllar aynı zamanda topluluk içerisinde daha yoksul olan güneye doğru genişlemenin gerçekleştiği yıllardır. Akdeniz Genişlemesi olarak da bilinen Yunanistan (1981), Portekiz ve İspanya (1986) topluluğa katılımı gerçekleşmiştir. Bu genişlemeler sonrasında toplulukta sosyal damping endişesi yaşanmış ve sosyal dampinge karşı yapılması gerekenler gündeme gelmiştir. Böylece sosyal politikanın önemi topluluk arasında yeniden gündeme gelmiştir (Çelik, 2004, s. 4). Bu gelişmelerin neticesinde birlik 1980'lerin ikinci yarısından itibaren adımlar atmış ve 1986 tarihli Tek Avrupa Senedi Antlaşması ilan edilmiştir.

## **2.2. Avrupa Tek Senedinden Avrupa Birliği Antlaşmasına Değın Sosyal Politika; İkinci Dönem: 1986-1992**

1986'da İspanya ve Portekiz'in de topluluğa katılmasıyla birlikte yoksul güneye doğru olan genişlemeyle sosyal damping korkusunun gündeme gelmesinin ardından, 28 Şubat 1986'da Avrupa Tek Senedi kabul edilmiş ve 1 Temmuz 1987 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma bir yandan ekonomik topluluğa öte yandan da siyasi işbirliğine ilişkin kuralların yer alması nedeniyle Tek Senet (l'acte unique) olarak anılmıştır (Gülmez, 2008, s. 194). Tek Senet ile karar alma süreci Avrupa düzlemine doğru kurumsallaşmış, Avrupa Parlamentosunun rolü artmış, oybirliği koşulunun sosyal politikanın da dâhil olduğu iş sağlığı güvenliği, genel çalışma konularını içeren belirli alanlarda nitelikli oy çokluğu uygulamasına geçilmiştir. Böylece muhafazakar İngiliz hükümetinin sosyal politika uygulamalarının genişlemesinde yaratmış olduğu güçlükler engellenmiş ve büyük ölçüde sosyal politikanın önü açılmıştır (Akbaş, 2009, s. 56).

Tek Avrupa Senedi ile iç pazara sosyal boyutun da eklenmesi kabul edilmiştir. İşçi sağlığı ve güvenliği, işçi işveren arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, çalışma şartları gibi sosyal sorunlara topluluk içerisinde daha fazla yer verilmeye başlanmıştır.

Tek Avrupa Senedi'nin sağlamış olduğu iyileştirmelere rağmen sosyal politika alanında çözüm üretilmesi gereken bir dizi sorunlar daha bulunmaktadır. Özellikle sendikal haklar konusunda atıfta bulunulmamış daha çok sosyal hukuk ile ilgili kurallara yer verilmiştir. Sendikal haklara yer verilmesi, güvenceye alınması 1989 Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Sosyal Şartı ile gerçekleşmiştir (Gülmez, Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, 2005, s. 224). Topluluk Sosyal Şartına göre, Avrupa Topluluğu çalışanları ve işverenleri, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla, seçtikleri mesleki ya da sendikal örgütleri kurma ve özgürce örgütlenme hakkına sahiplerdir. Her çalışanın veya işverenin, bundan kendisi için kişisel ya da mesleki bir zarar doğmaksızın, bu örgütlere üye olma ya da olmama özgürlükleri bulunmaktadır (Gülmez, Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, 2005, s. 237). Hükümde görüldüğü gibi sendika kurma ve örgütlenme hakkı “ çalışan” olarak nitelendirilmiş ve kapsamı geniş tutulmuştur.

Topluluk sosyal şartında, haftalık dinlenme süresi ve yıllık ücretli izin haklarına dair üye devlet uygulamalarının düzenlenmesi ve çalışma sürelerine ilişkin atıflarda da bulunulmuştur (Sargıcı, 2006, s. 93).

Komisyon Başkanı Delors'a göre: “Avrupa sosyal boyutu, bireyler ve teşebbüsler arasında adil ve mantıklı bir zeminde yeşerecek rekabete izin verir... Sosyal boyutu ihmal eden ortak piyasanın derinliğine yapılacak her müdahale, başarısız olmaya mahkûmdur” (Akbaş, 2009, s. 58). Delors, sosyal hakların güvence altına alınmasının gerekliliğini vurgulamış ve iç pazarın bütünleşmesinin ve gelişmesinin de yegane koşulunun sosyal standartların sağlanması gerekmektedir. Özellikle Topluluk'un genişleme stratejisi de göz önüne alındığında sosyal dampingin de riskinin azaltılmasının koşulu başta işçilerin sosyal standartlarının korunabilmesi için gerekli olanakların sağlanmasıdır. O halde topluluk sosyal şartını 3 temel fikre dayandırmak mümkündür;

- Ekonomik ilerleme olmadan sosyal ilerleme olamayacaktır,
- Sosyal standartlar sağlanmadan ekonomik bütünleşme sağlanamaz,
- Sosyal alanın çekirdeğini oluşturacak ortak alanlar teşvik edilmelidir (Yıldız, 2003, s. 33).

Topluluk Sosyal Şartında 12 maddeye yer verilmiştir: 1) Serbest Dolaşım Hakkı, 2) İstihdam ve Ücret Hakkı, 3) Yaşama ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi Hakkı, 4) Sosyal Korunma Hakkı, 5)

Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkı<sup>1</sup>, 6) Mesleki Eğitim Hakkı, 7) Erkek ve Kadınlara Eşit İşlem Yapılması Hakkı, 8) Bilgilendirme, Danışma ve Yönetime Katılma Hakkı, 9) İş Sağlığı ve İş Güvenliği Hakkı, 10) Çocukların ve Gençlerin Korunma Hakkı, 11) Yaşlıların Hakları, 12) Engellilerin Hakları (Çelik, 2004, s. 7).

Topluluk, Tek Senet ile tek pazara dönüştürülmüş ve Avrupa Birliği antlaşmasına zemin hazırlamıştır. Tek Senet'in üzerinden çok geçmeden 1992 tarihli Maastricht Antlaşması, Avrupa Birliği'nin en önemli ayağını oluşturmaktadır.

### **2.3. Avrupa Birliği Antlaşmasından Amsterdam, Nis ve Lizbon Antlaşmalarına Geçen Sürede Sosyal Politika; Üçüncü Dönem 1992-2007**

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'e imzalanan ve Danimarka ile Birleşik Krallık'ta karşılaşılan oy güçlüklerinden sonra 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması olarak da kabul edilen Maastricht Antlaşması (Gülmez, 2008, s. 208), sosyal Avrupa konusundaki iki vitesliliğe son verememiş olsa da Topluluk düzeyinde sözleşme kökenli türevsel hukuk kuralları üretimini kurumsallaştırmış ve nitelikli çoğunluk yöntemiyle kabul edilebilecek konuların genişletmesi bakımından Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişiminde önemli bir ivmedir (Gülmez, 2008, s. 207).

Maastricht Antlaşması, sosyal alanda düzenlemeleriyle sosyal amaçlar listesini genişletmesine rağmen beklenen sıçramayı gerçekleştirilememiştir (Schutter, 2010, s. 123). Roma Antlaşması'nın 2. maddesinde değişiklikler yaparak Topluluğun görevi artırılmıştır. Topluluk, çalışma koşullarının düzeltilmesi, stabil düzeyde sosyal politikanın sağlanması, yüksek bir istihdam düzeyinin sağlanması, sosyal dışlanmanın engellenmesi gibi konuları nitelikli çoğunluk ile geliştirmekle yükümlüdür. Bunun dışında işçilere bilgi verilmesi, kadın ve erkek işçilerde eşitliğin sağlanması, iş güvencesi, sosyal güvenlik, işçi ve işveren çıkarlarının kolektif düzeyde temsili, yabancı çalışanların istihdam koşullarının iyileştirilmesi konularında oy birliği ilkesi devam etmektedir (Çelik, 2014, s. 128).

Maastricht sonrası dönemde (1993-2000) sosyal politika hedefleri oluşturulması açısından olumlu olsa da somut ilerleme bakımından bekle-gör dönemi olarak nitelendirilebilir (Yıldız, 2003, s. 37). 1990'lerde var olan antlaşmaların birçoğunun temeli Tek Senet'e ve Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartına dayanmıştır. Bu antlaşmalar ile sosyal politikaya dair bir farkındalık yaratılmış ve başta Maastricht olmak üzere Avrupa Sosyal Politikasını bugüne taşıyan antlaşmalarına zemin hazırlamıştır. 1997'de imzalanan ve 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması da bunlardan biridir. Amsterdam Antlaşması ile Maastricht Antlaşmasına ek olarak gösterilen sosyal

---

<sup>1</sup> "Çalışanlar ve işverenler özgür biçimde seçecekleri meslek örgütlerine ve sendikalara üye olma hakkına sahiptir. Bu hak bir sendikaya üye olup olmama hakkını ve grev hakkını da içerir. Taraflar arasında arabulucu ve uzlaştırıcı mekanizmaların kurulması ve eğer arzulanıyorsa Avrupa düzeyinde sözleşmelerin yapılması özendirilmelidir." Bakınız: <http://politikakademi.org/2014/07/ab-duzeyinde-temel-sosyal-haklarin-korunmasi/>

bölümlerindeki Sosyal Politika Antlaşması yürürlükten kalkmış ve bahsi geçen antlaşmanın hükümleri Amsterdam Antlaşmasına dâhil edilerek sosyal düzenlemeler tek çatı altında toplanmıştır.

Amsterdam Antlaşmasınının 13. Maddesi ile ayrımcılığa karşı hükümler getirilmiş ve bu amaçla, ırk, etnik köken, cinsiyet, din, engellilik, yaş ve cinsel tercih temelinde bulunan her türlü ayrımcı eylemler engellenmeye çalışılmıştır. Bunun dışında istihdamın desteklenmesine ilişkin 125-130. Maddelerinde belirtilen “ İstihdam Komitesi” kurulması hükme bağlanmıştır. Öte yandan bu antlaşma ile Topluluğun hedefi; yüksek istihdamı sağlamak, dışlanmaya karşı koruyucu önlemler almak, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal hakların korunması, kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliği ve eşit fırsatların sunulması gibi alanlarda desteğin sağlanmasıdır (Piyal, 2009, s. 19). İstihdam Komitesi kurulması kararı ile istihdamın Topluluk üyelerinin ortak sorunu olduğu gözler önüne serilmiş ve böylece ilk defa ortak bir istihdam politikasının Avrupa’nın görevi olduğu ilan edilmiştir.

Amsterdam Antlaşması’nın bir diğer önemli özelliği ise İngiltere’nin sergilemiş olduğu tutumdur. İngiltere önceki antlaşmalarda muhalif tutum sergilemiş ve Avrupa Sosyal Politikasının ikili yapısının nedeninin en büyük sebebini oluşturmaktadır. Amsterdam Antlaşması ile İngiltere ilk defa katılımcı davranmış ve Avrupa’nın ikili yapısı böylece son bulmuştur. Birlikte ilk kez AET’nin kurulmasından bu yana sosyal diyalog kurulabilmiş; bu yolla iş hukuku alanında da geniş düzenlemelere gidilebilmiştir.

Amsterdam Antlaşması’nın ardından 7-9 Aralık 2000 tarihinde Nice’te yapılan Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilen ve 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan Nice Antlaşması, sosyal politika alanında var olan durumu korumakla birlikte Eski Doğu ve Avrupa ülkeleri ile Baltık ülkelerini kapsayan beşinci ve en büyük genişlemenin hazırlanmasında, en önemlisi de Avrupa kurum ve organlarının işleyişinde değişiklikler getirmiştir (Gülmez, 2008, s. 235). Şubat 2003’te yürürlüğe giren Nice Antlaşması, daha çok sosyal politikanın var olan durumunu koruyucu niteliktedir. Buna rağmen yenilikleri de içerisinde barındırmaktadır. Bunlardan en önemlisi, nitelikli çoğunlukla karar alınacak olan sosyal politika konularının genişletilmesidir (Çelik, 2014, s. 130). Nice Antlaşması sırasında meydana gelen gelişmelerden biri, Nice Avrupa Konseyi’nde imzalanan; ancak Nice Antlaşması ile bütünleşmeyen ve sosyal politika alanında önemli bir gelişmeyi temsil eden Avrupa Temel Haklar Şartı’dır.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, temel hak ve özgürlükleri içeren, sosyal haklara da detaylı biçimde yer veren, AB Anayasası’nın ikinci bölümünü oluşturan, temel hakların güçlendirilmesi amacıyla Aralık 2000’de ilan edilmiştir. Temel Haklar Şartı’nın sosyal politikayla ilgili hükümleri şunlardır (Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, 2000) :

**Madde 12 - Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü**

1. Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.

**Madde 23 - Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik**

Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, istihdam, çalışma ve ücret konularını içerecek şekilde tüm alanlarda sağlanmalıdır.

**Madde 27 – İşletmelerde işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılma hakkı**

Topluluk mevzuatı, ulusal yasalar ve uygulamalarda öngörülen durumlar ve koşullarda işçiler veya temsilcilerine, uygun düzeylerde zamanında bilgi verilmesi ve danışmalarda bulunulması güvence altına alınmalıdır.

**Madde 28 - Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı**

İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama ve çıkar uyumsuzluğu durumunda grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.

**Madde 29 - İşe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı**

Herkes, işe yerleştirme hizmetinden ücretsiz olarak yararlanma hakkına sahiptir.

**Madde 30 – Geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı koruma**

Her işçi, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahiptir.

**Madde 31 - Adil ve kurallara uygun çalışma koşulları**

1. Her işçi, kendi sağlığı, güvenliği ve onuruna saygı gösteren çalışma koşullarının sağlanması hakkına sahiptir.

2. Her işçi, azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme dönemleri ve yıllık ücretli izin hakkına sahiptir.

**Madde 32 - Çocuk işçiliğin yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması**

Çocuk işçi çalıştırılması yasaktır. Gençler için daha elverişli olabilecek kurallar saklı kalmak üzere ve sınırlı istisnalar dışında istihdam edilmek için asgari yaş sınırı, zorunlu eğitimin tamamlanması için belirlenen asgari yaştan daha düşük olamaz. İşe alınan gençler, yaşlarına uygun çalışma koşullarında çalıştırılmalı ve ekonomik sömürüye ve emniyetlerine, sağlıklarına veya fiziksel, ruhsal,

*ahlaki veya sosyal gelişimlerine zarar verme olasılığı bulunan veya eğitimlerini engelleyebilecek her türlü işe karşı korunmalıdır.*

**Madde 33 - Aile ve meslek yaşamı**

*1. Aile, yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanır.*

*2. Aile ve meslek yaşamının bağdaştırılması için herkes, analıkla bağlantılı bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkına ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesinden sonra ücretli analık ve ebeveyn izni alma hakkına sahiptir.*

**Madde 34 - Sosyal güvenlik ve sosyal yardım**

*1. Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre analık, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işsiz kalma durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir.*

*2. Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımları ve sosyal kolaylıklardan yararlanma hakkına sahiptir.*

*3. Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre, yeterli kaynaklardan yoksun olan herkes için uygun bir yaşam sağlamak amacıyla sosyal ve konut yardımından yararlanma hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir.*

Topluluk Şartı'nın en can alıcı yanı 12. Maddesindeki Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü “herkes” olarak belirtilmiş; yani örgütlenme özgürlüğü emeklileri, işsizleri ve evde çalışanları da kapsamaktadır. Bu bakımdan örgütlenme özgürlüğü oldukça geniş bir alana sahip olmuştur. Bir diğer deyişle çıkarlarını savunmak isteyen herkesin sendika kurma hakkı vardır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı 2000 yılında kabul edilmiş ve Avrupa Birliği Anayasası'nın ikinci bölümünü oluşturmaktadır. Ancak Anayasal Antlaşma'nın yürürlüğe girmemesi sebebiyle şartın AB hukukunun parçası olma durumu askıya alınmıştır. Sonrasında Lizbon Antlaşması'nın kabul edilip yürürlüğe girmesiyle Temel Haklar Şartı'na işbu antlaşmasında yer verilmiştir. Bu noktada belirtilmesi gereken husus Temel Haklar Şartı'nın tamamının Lizbon Antlaşması'nda yer verilmemesidir. Birlik, Temel Haklar Şartı'na konu olan haklar, özgürlükler ve kuralları kabul ettiğini bildirmiş ve böylece Şart'ın hukuki niteliğini ifade etmiştir. Kısacası Şart, Lizbon Antlaşması'nın 2009'da yürürlüğe girmesiyle üye ülkeler için bağlayıcı olup, hükümleriyle de diğer AB antlaşmalarıyla aynı statüdedir (Saka, 2010, s. 40).



#### **2.4. Lizbon Süreci Sonrasında Sosyal Politika: Dördüncü Dönem (2000-2008)**

Maastricht Antlaşması sonrası sosyal politika anlamında Avrupa’da yükseliş meydana gelmiş ve ardı ardına yönergeler yürürlüğe girmiştir. Birliğin kuruluşundan 1990’lara kadar daha çok işçilerin serbest dolaşımı ve iş sağlığı ve güvenliği konularında yönergeler kabul edilmiş; Maastricht Antlaşması sonrasında ise içlerinde çalışma koşulları, sendikalaşma konularını da içeren yönergeler kabul edilmiştir. Özellikle Amsterdam Antlaşması sonrası istihdam problemleri AB gündeminde önemli yer tutmuştur. Birlik içerisinde yapılan çeşitli konseylerde istihdam politikası önemli yer tutmuş ve Birliğin istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu zirvelerin arasında Lizbon Zirvesi ön plana çıkmıştır.

Avrupa Birliği’nin yeni doruğunu oluşturan 23-24 Mart 2000’de Lizbon’da yapılan olağanüstü Avrupa Konseyi, gelecek 10 yıl için yeni hedeflerin saptanması ve Birliğin sosyal politika evriminde yeni bir dönemeç olarak kabul edilebilir (Gülmez, 2008, s. 240). Lizbon Zirvesinde 10 yıllık strateji belirlenmiş ve 2010 yılına kadar AB’nin daha kaliteli, daha fazla sosyal uyum; sürdürülebilir ve rekabetçi tam istihdama dayalı ekonomik strateji izlenmesi kararlaştırılmıştır. Özellikle makro ekonomi, dışlanmaya karşı mücadele, mal ve hizmet piyasaları ile sosyal koruma sisteminin modernize edilmesi konuları önemli yer tutmuştur (Çelik, 2014, s. 133).

Lizbon Zirvesi Birliğin hedefini: “ *gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak*” olarak belirtmiştir (Aziz Çelik, Meryem Koray, 2007, s. 194). Zirvede 2010 istihdam oranı, %70 erkek, %60 kadın olarak hedeflenmiş, yaşam boyu öğrenme ve hizmetlerde istihdamın artırılması amaçlanmıştır. (Aziz Çelik, Meryem Koray, 2007)

Lizbon’dan sonra ekonomik ve sosyal konulara özgü sorunlar çeşitli konseylerle (2001 Stockholm Avrupa Konseyi, 2002 Barselona Avrupa Konseyi, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 Brüksel Avrupa Konseyi) tartışılmaya devam etmiş ve bu konseylerle Lizbon stratejisinin temel ayaklarının güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

#### **2.5. Avrupa Birliği Anayasası ve Sosyal Politika: Beşinci Dönem**

Avrupa Birliği Anayasası Haziran 2004’te Brüksel Zirvesi’nde kabul edilmiştir. Anayasanın en önemli özelliği, üç ayaklı yapılanmasına son vererek mevzuatın sadeleştirilmesidir. Tüm üye ülkelerin kabul etmesi durumunda “şemsiye antlaşması“ olarak yürürlüğe girecek olan anayasa, toplam dört bölümden ve 448 maddeden oluşmaktadır. Anayasa’nın 1. Bölümünde AB’nin değerleri, amaçları, yetkileri, karar alma organları ve süreçleri tanımlanmaktadır. 2. Bölümünde 2000 yılında yayınlanan ancak yasal bağlılığa kavuşamayan Temel Haklar Şartı yer almaktadır. 3. Bölümde AB’nin politikaları, içsel ve dışlar faaliyetleri anlatılmaktadır. Son bölümde ise Anayasanın kabul prosedürleri ve son hükümleri düzenlenmektedir. (Uçkan, 2005)

AB Anayasası 29 Mayıs 2005'te Fransa'da, 1 Haziran 2005'te Hollanda'da yapılan halk oylamalarında reddedildi. Anayasa'nın reddedilmesinin ardından 1 Kasım 2006'da yürürlüğe girmesi planlanan anayasanın halk oylamasında reddedilmesi Lizbon Antlaşması'nın zeminini hazırlamış oldu. Lizbon Antlaşması Aralık 2007'de Lizbon'da yapılan zirvede kabul edilmiş ve Aralık 2009'da yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın adı, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) olarak değişmiştir (Çelik, 2014, s. 136).

Lizbon Antlaşması, AB Antlaşmasındaki hukuksal ilkelerdeki değişiklikleriyle birlikte bir yanda Temel Haklar Şartı'na hukuksal bağlayıcılık kazandırmış, ancak diğer yandan da bunun Birliğin yetkilerinin genişletilmesi anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir (Gülmez, 2008, s. 294). Temel Haklar Şartına hukuksal bağlayıcılık kazandırması dışında Lizbon Antlaşması'nın getirdiği önemli değişikliklerden biri AB Konseyi Başkanlığı'nın oluşturulmasıdır. Bir diğeri ise nitelikli oy sisteminin değiştirilmesidir. Yeni oy sisteminde ülkelerin nüfus büyüklüğü de önemli bir değişkeni oluşturacaktır. Lizbon Antlaşması'nda sınırlı değişikliklere gidilmiş olsa da sosyal politikaların geliştirilmesi ve uygulanması üye devletlerin sorumluluğunda kalacaktır.

## **2.6. Çalışma Koşullarının Düzenlenmesine İlişkin Bazı Yönergeler ve Sosyal Tarafların Etkinliği**

Avrupa Birliği'nin ikincil hukuk kaynaklarını oluşturan yönergeler, 1980'lerin sonu, özellikle 1990'larda büyük artış göstermiştir. 1980'lerde ortaya çıkan gelişmeler ve beraberinde sosyal politikaya duyulan ihtiyaçlar, taraflar arasında sosyal diyalogun giderek artması ve nitelikli çoğunluğa geçiş yönergelerin artmasında etkili olmuştur.

Bugün yürürlükte bulunan 75 sosyal politika yönergesi bulunmaktadır. Bu yönergelerden yüzde 40'u işçi sağlığı ve güvenliği, yüzde 31'i çalışma koşullarına ilişkin yönergeler, yüzde 13 serbest dolaşım ve yüzde 12'sini ise kadın erkek eşitliği ve ayrımcılık yasağına ilişkin yönergeler oluşturmaktadır (Çelik, 2004, s. 20). Bu yönergeler çalışma sürelerini düzenleyen, çalışma ortamında gerekli sağlık ve güvenlik koşullarını belirleyen, yıllık ücretli izin hakkını, dinlenme sürelerini, maksimum çalışma sürelerini içeren, kısmi zamanlı ve belirli süreli çalışma koşullarını ele alan ve bu sözleşmeler için ayrımcılığı önleyici bir takım kuralları belirlemektedir. Yine kadın ve erkeğe eşit muamele, ayrımcılıkla mücadele, doğum izni, işçilerin korunması ve danışılması, toplu işten çıkartma gibi konuları da barındıran bir dizi düzenlemeleri amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği sosyal taraflarında imzalanan ve yönerge haline gelen çerçeve antlaşmaları bulunmaktadır. ETUC, Business Europe ve CEEP tarafından imzalanan ve yönerge haline gelen üç çerçeve antlaşması;

- Ebeveyn izni konusunda çerçeve antlaşması ( ETUC, Business Europe ve CEEP arasında imzalanmış ve EC 1996/34 sayılı yönerge haline gelmiştir.)

- Kısmi zamanlı çalışma hakkında çerçeve antlaşması ( 1997/81 sayılı yönerge haline gelmiştir.)
- Belirli süreli çalışma hakkında çerçeve antlaşması ( 1990/70 sayılı yönerge haline gelmiştir.) (Aziz Çelik, Meryem Koray, 2007, s. 194).

Ebeveynlerin İzni Antlaşması, cinsiyet ayırımı olmadan, istihdam ilişkisi ve sözleşmenin doğasını dikkate almaksızın bütün işçileri kapsayacak minimum düzeydeki kuralları kapsamaktadır. Bu antlaşma ile kadın ve erkekler, çocuklarının 8. Doğum yıldönümlerine kadar 3 aylık izin kullanma haklarına sahiptirler. Bu hakkı kullandıkları için de işten çıkartılamazlar ve işçinin izninden sonra işe dönmeleri konularında ulusal düzeyde karar verilecektir (Aziz Çelik, Meryem Koray, 2007, s. 195). Bu hükmü ile antlaşma işten çıkartmalara karşı işçiyi koruma ilkesi benimsenmiştir. Kısmi Zamanlı Çalışma Antlaşması ile kısmi çalışanlara yönelik ayrımcılığın kaldırılması ve kısmi çalışmanın niteliğinin artırılması amaçlanmıştır. Belirli Süreli Çalışma Antlaşması ise bir yandan bu antlaşma ile çalışanlara yönelik ayrımcılığın engellenmesi ve böylece çalışma kalitesinin artırılması; diğer yandan da bu antlaşma işe çalışanların istihdam ilişkilerinin arka arkaya yenilenmesinden kaynaklanan suiistimallerin giderilmesi konularını kapsamaktadır (Ercan, s. 12).

AB Sosyal Politikası gelişimini uzun bir zaman diliminde ve gittikçe artan bir ivme şeklinde tamamlamıştır. Kuruluş metinlerinde düzenleyici sosyal politika hükümlerine rastlanmasa da Topluluk Sosyal Şartı ile kurumsallaşmış sosyal politikanın bütünleşmenin sağlanmasındaki yegâne koşulu olduğu görüşü benimsenmiş ve bu tarihten sonra sosyal politika hükümlerine geniş yer verilmiştir. Gerek çalışma koşullarının iyileştirilmesi, gerek eşitlik ilkesi, ayrımcılıkla mücadele, sendikal hak ve özgürlükler gibi konularda yönergelerle, antlaşma metinleriyle düzenleyici hükümler getirilmiştir. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ile sendikal alanda örgütlenme hakkı “ herkes” olarak belirtilmiş; böylece çıkarlarını savunmak isteyen herkesin ( belirli bir iş akdi ile çalışmayanları da kapsar: işsizler, emekliler, evde çalışanlar) sendika hakkı bulunmaktadır. Kuşkusuz herkes içerisinde işverenler de bulunmaktadır. Böylece sendikal hakkın kapsamının genişletilmesi ve koruma altına alınması anlamında oldukça önemlidir. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının gittikçe gelişen ve güçlenen zemininin altyapısında kuşkusuz toplum modeli de rol oynamaktadır.

### **III. TÜRK ÇALIŞMA MEVZUATI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER**

Avrupa Birliği mevzuatı, insan hakları, özgürlük, eşitlik, demokrasi, hukuk devleti, temel haklara saygı gibi kavramlar etrafında şekillenmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yerine getirmesi gereken Kopenhag Kriterlerinin de temelini başta insan hakları, temel haklar ve özgürlük ilkeleri oluşturmaktadır. Türkiye bu kriterlere uyum amacıyla anayasa değişikliklerine giderek reformlar gerçekleştirmiş ve Avrupa Birliği'nden sık sık temel haklar ve özgürlüklere uyum sağlaması konusunda uyarı almıştır. Türkiye ise AB'nin kriterlerine uyum gösterdiğini, reform paketlerini örnek göstererek

sık sık iddia etmiştir. Ancak Türkiye'nin ne kadar uyum gösterdiği oldukça tartışmalı bir konudur.<sup>1</sup> Özellikle müzakere sürecinde en az üzerinde durulan sosyal hukuk ve sosyal politika konuları olmuştur. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde özellikle çalışma yaşamında ve sendikal haklarda gelişme beklenmiş; ancak tam aksine oldukça sınırlı gelişmeler yaşanmıştır. Hatta çoğu kez AB normlarının gerisinde kalmıştır. Türkiye bu süreçte sendikaların gücünü kırmayı adeta kendine bir görev edinmiş ve yasanın kısıtlamaları özellikle grev hakkı konusunda yoğunlaşmıştır.

Bu çalışmanın amacı doğrultusunda aşağıda Türkiye'nin AB sürecinde çalışma mevzuatında yaratmış olduğu değişimler belirtilerek bunların AB normlarına uyumları tartışılacaktır.

### 3.1. 4857 Sayılı Bireysel İş Kanunundaki Dönüşümler

Çalışma Bakanlığı'na göre 4857 (2003) sayılı kanun ile AB uyum sürecinde önemli gelişmeler kat edilmiş ve AB direktifleri 4857'ye büyük ölçüde yansıtılmıştır (AB Uyum Çalışmaları Hakkında Bilgi Notu, s. 1). AB'ye uyum gösterilmek amacıyla değiştirildiği söylenen 4857 sayılı yasa, 1475 sayılı iş yasasının 'katı' olarak nitelendirilen hükümlerinin esnetildiğini ve AB direktiflerine uyum sağlandığı iddia edilmektedir. Oysa 1475 sayılı yasanın katı kuralları olarak nitelendirilen maddeleri işçiyi koruyucu nitelik oluşturmakta ve 4857 sayılı kanun ile işçiyi koruyucu bu maddelerden ödün verilmiştir. 4857 sayılı yasanın aslında temel kaygısı, ideolojik-politik tercihin de etkisiyle işletmelerin maliyetlerini düşürecek ucuz işgücü yaratmak (Lastik-İş, 2012), iş güvencesi kapsamını daraltmak ve böylece işten çıkartma maliyetlerini azaltmaktır. Bunun dışında AB çalışma sistemine uyum sağlama konusunda da başarılı olamamıştır. Avrupa Birliği'nin bireysel iş hukuku alanında düzenlenmesini istediği konular başlıca: "çalışma süreleri, işverenin acze düşmesi halinde çalışanların korunması, belirli süreli çalışma, kısmi süreli çalışma, çalışan gençlerin korunması, çalışanların bilgilendirilmesi ve danışılması yükümlülüğü" olarak belirtilmektedir (AB Uyum Çalışmaları Hakkında Bilgi Notu).

- **Çalışma süreleri:** "93/104/EC sayılı "Çalışma süresinin düzenlenmesinin belirli yönlerine ilişkin" direktifle ilgili olarak 4857 sayılı yasamız çalışma sürelerinin düzenlenmesi bakımından gece çalışması, hafta tatili, ara dinlenmesi ,postalar halinde çalışma ,iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınması hususları direktife uygun olarak düzenlenmiştir. Asgari yıllık ücretli izin bakımından direktife tam uyum sağlanamamıştır. Bu direktif bağlamında İş Kanununa ilişkin çalışma süreleri yönetmeliği 6/04/2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazetede,"Yıllık ücretli izin yönetmeliği ise 3/03/2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir."

---

<sup>1</sup> AİHM, 1959-2009 arasında Türkiye'ye insan hakları ihlali gerekçesiyle 2295 dava açılmış ve bunların 2017'si ihlalle sonuçlanmıştır. (Oran, 2013, s. 775)

- Yönergeye göre, üye devletler her 24 saatlik bir dönemde asgari 11 saat dinlenme süresini temin etmekle yükümlüdür. Günlük çalışma süresi 6 saatten fazla olan işyerleri için ara dinlenme olmalıdır. İşçiler 11 saatlik günlük dinlenmeye ek olarak 7 günlük sürede kesintisiz 24 saat dinlenmelidirler. Fazla mesailer dâhil haftalık çalışma süresi 48 saati geçemez. Gece çalışma hususunda ise, gece çalışan işçilerin normal çalışma süreleri maksimum 8 saattir. Yıllık izin konusunda ise asgari 4 haftalık ücretli yıllık izin hakkı sağlanmalıdır. Yönergelerde belirtilen süreler uyulması zorunlu sürelerdir. Aksi söz konusu değildir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2003).
- 4857 sayılı İş Kanunu'nun 63. maddesine göre haftalık çalışma süresi en çok 45 saattir. 63. madde fazla çalışma süreleri için üst bir sınıra yer vermemiştir. AB yönergesinde ise fazla çalışma süresi de dâhil haftalık çalışma süresi en çok 48 saat olarak belirtilmişti. 4857 ile karşılaştığımızda 3 saatlik bir haftalık fazla çalışma süresi olmalıdır; ancak bu durum pratikte gerçeklik yansıtmamıştır. Yasanın 41. Maddesinde düzenlenen fazla çalışma süresi toplamı “bir yılda 270 saatten fazla olamaz” (4857 sayılı İş Kanunu) şeklinde hükme bağlanmıştır. Yönergede ise yıllık fazla mesai süresi 144 saattir.<sup>1</sup> Dolayısıyla 4857 sayılı kanunun 63. maddesi ve 41. maddesi AB yönergesine uyum gösterememiştir.
- **İşverenin acze düşmesi halinde çalışanın korunması:** “80/987/EEC sayılı “işverenin ödeme aczi içine düşmesi (tasfiyesi) halinde çalışanların haklarının korunması hakkında üye devletler mevzuatının yaklaştırılması” direktifi ile ilgili olarak 4857 sayılı yasanın 33. maddesi ile uyum sağlanmıştır. Ücret garanti fonunun oluşumu ve uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 18.10.2004 tarih 25617 sayılı Resmi Gazetede yayınlanması ile uyum tamamlanmıştır.”
- **Belirli süreli çalışma:** “99/70/EC sayılı “Belirli süre çalışma hakkında çerçeve anlaşmasına ilişkin” direktifle ilgili olarak 4857 sayılı yasanın 11 ve 12. maddeleriyle belirli süreli çalışma konusunda; belirsiz ve belirli süreli iş sözleşmesinin tanımı yapılmış, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlara muamele eşitliği sağlanmıştır. Ancak işçi temsilciliği müessesesi yasada düzenlenmemiştir.”

99/70 sayılı direktife göre, belirli süreli iş ilişkisinin kurulabilmesi objektif şartların varlığına bağlıdır. Objektif şartlar sözleşmenin ilk defa yapılmasında aranmaktadır. Çerçeve anlaşmasının amacı, ayrımcılığın önlenmesi, işin kalitesinin artırılması ve belirli süreli sözleşmelerin kötüye kullanılmasını engellemektir. Belirli süreli sözleşme ile çalışan işçiler diğer işçilerden ayrı tutulamaz. Belirsiz süreli çalışan bir işçinin kazandığı hak belirli süreli çalışan işçi için de geçerlidir. Yine belirli süreli çalışan işçiye varsa boş kadroların bilgilendirilmesi ve öncelikli istihdam olanaklarının yaratılması gerekmektedir (Sargıcı, 2006, s. 143). 4857 sayılı kanununun 11. Maddesine göre: “*Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılmaz. Aksi halde iş*

<sup>1</sup> 4 hafta yıllık izin olduğuna göre; 48\*3=144 saat olarak bulunur.

*sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli sayılır.* “ ( m.11) Buradaki “ birden fazla üst üste” ve “ esaslı neden” hükümleri sorunludur. Birden Fazla üst üste ifadesi ile sözleşmenin bir defa yapılması ya da başka bir deyişle yenilenmesi halinde zincirleme sayılamayacağı, bunun fazlasının zincirleme sayılacağı anlamında kullanılmaktadır. Öte yandan maddeye bakıldığında sözleşmenin ikincisinin yapılmasıyla belirsiz süreye dönüşeceği anlaşılmaktadır (Nuri Çelik, Nurşen Caniklioğlu, Talat Canbolat, 2015, s. 132). Dolayısıyla madde hükmü, belirli süreli sözleşmeleri esaslı nedene dayandırılarak birden çok yapılması imkânını vermiştir. Sözleşmelerde gösterilen esaslı nedenin doğruluğu ise sorunludur. Belirli süreli sözleşmelerin kanımca en olumsuz yanı, bu sözleşme ile çalışan işçilerin iş güvencesine girmemesi hükmüdür. Bu hüküm 99/70 sayılı yönergenin eşit işlem ve ayrımcılık hükümleriyle bağdaşmamaktadır (Çelik, 2014, s. 294). İşçilerin iş güvencesinden yoksun oluşu işverenlerin keyfi uygulamalarına da yol açabilecektir.

- **Kısmi çalışma:** 97/81/EC sayılı “ Kısmi Zamanlı Çerçeve Antlaşmasına İlişkin” direktif 4857 sayılı kanunla büyük ölçüde uyumludur. 97/81 sayılı direktif çalışma hayatına esneklik getirilmesi ve bunun yanı sıra ayrımcılıklara karşı önleyici tedbirleri barındırmaktadır.
- **Çalışan gençlerin korunması:** 94/33/EC sayılı direktife göre genç çalışanların korunmasını amaçlamaktadır. Direktife uygun olarak, asgari çalışma ve istihdam yaşının 15 yaşın altında olmamasını belirtmektedir. İşverenler, gençlerin ekonomik istismarları ile sağlık ve güvenliklerini, fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimleri önündeki her türlü tehlikeyi bertaraf ederek çalışmayı önleyici tedbirler alacaktır. 94/33 sayılı direktif; “ genç insan”, “ çocuk” ve “ ergen” ayrımına gitmiştir. Direktife göre genç insan, 18 yaşından küçük herhangi bir kişiyi ifade etmektedir. Çocuk ise 15 yaşından küçükleri, ergen ise 18 yaşından küçük ve en az 15 yaşında olan ve tam gün eğitime tabi olmayanları ifade etmektedir. Öte yandan yönerge çocukların çalışmasının yasak olduğu işlerin tanımlamasına da yer vermektedir. Gençlerin, fiziksel ve psikolojik kapasitelerini aşan işlerde, tehlikeli işlerde çalıştırılması yasaktır. Kültür, sanat, spor, reklam gibi faaliyet alanlarında ise yetkililerden izin alınarak ve öğrenim durumlarını aksatmadan çalışabilmeleri mümkündür (Aydın, 2014, s. 137,138).

4857 sayılı kanununun 71. Maddesinin değiştirilen hükmü ile çocukların çalışma yaşı şu şekilde belirtilmiştir: “ (Değişik birinci fıkra: 4/4/2015-6645/38 md) On beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, on dört yaşını doldurmuş ve zorunlu öğretim çağını tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişimlerine ve eğitimlerine devamına engel olmayacak işlerde çalıştırılabilirler. On dört yaşını doldurmamış çocuklar ise bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişimlerine ve eğitimlerine devam edenlerin okullarının devamına engel olmayacak sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde yazılı sözleşme yapmak ve her bir faaliyet için ayrı ayrı izin almak şartıyla çalıştırılabilirler. “ Bu hükümde çalışma yaşı alt sınırıyla ilgili karışıklık bulunmaktadır. Hüküm ile 14 yaşından küçük çocukların da sınırları

belirlenmiş alanlarda çalışabilmelerine olanak sağlanmıştır. Oysa 94/33 sayılı yönergede alt sınır 15 olarak belirtilmiş ve 15 yaşından küçüklerin çalışmaları yasaklanmıştır. Dolayısıyla direktife şekil olarak büyük ölçüde uyum sağlasa da getirilen değişikliklerle beraber çalışma yaşı açısından sorun bulunmaktadır.

- **Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Çalışanlara Danışılması Yönergesi:** 11 Mart 2002 ve 2002/14/AT sayılı yönerge, yönetim ve iş gücü arasındaki diyalogu artırma amacı taşımaktadır. Topluluk Şartı'nın 17. Bendi, “ Üye Devletler içerisinde yürürlükte olan uygulamaları göz önüne alarak, işçiler için bilgilendirmenin, danışmanın ve katılımın uygun yollarını öngörmektedir.” Yönerge bilgilendirmeyi, çalışanların gündemdeki konular hakkında bilgilendirilmesi ve konunun incelenmesi için işçi temsilcilerine bilgi aktarılması, danışılmayı ise çalışan temsilcileri ve işverenler arasındaki görüş alışverişleri olarak değerlendirmektedir (Aydın, 2014, s. 16,17). Hükümden de anlaşılacağı üzere yönerge açıkça işyeri işçi temsilciliğinden bahsedilmiştir. 4857 sayılı kanun ise bu hükmü karşılayamamaktadır. Zira 4857'deki sosyal diyalog mekanizmaları sınırlıdır. Sosyal diyalog bağlamında İş Kanununda işyeri sendika temsilciliği dışında herhangi bir işyeri sosyal diyalog mekanizması bulunmamaktadır. İşyeri sendika temsilciliğinin görevi bulunduğu iş yerinde bağlı olduğu sendikanın yetkisi oranında var olabileceği için oldukça kısıtlıdır. (Yiğit, 2010, s. 143,144) Bazı Batı Avrupa ülkelerinde işçiler doğrudan yönetime katılabilirken Türkiye'de gerek toplu iş mevzuatı gerekse İş Kanunu uygulamasında, genellikle kuruluşları aracılığıyla katılabilmektedir. Yani işçiler dolaylı yolla katılım sağlamaktadırlar (Nuri Çelik, Nurşen Caniklioğlu, Talat Canbolat, 2015, s. 28). Daha da kötüsü sendikasız iş yerleri için sosyal diyalog imkansız hale gelmiştir.

Avrupa Birliği direktiflerinin çalışma yaşamına ait bir diğer direktifi ise, 2010/18 sayılı Ebeveynlerin İzni Hakkındaki yönerge, özel ve kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın kadın ve erkek işçiler, doğum veya çocuğun yetiştirilmesi amacıyla çocuk 8 yaşına girinceye kadar en az 3 aylık ebeveyn izni hakkına sahiptir. Bu hak kişisel bir haktır ve devredilemez. 4857 sayılı kanununun 74. Maddesinde düzenlenen analık halinde çalışma ve süt izni hükümleri yalnızca kadın işçileri kapsamı bakımından 2010/18 (eski 96/34) sayılı yönerge ile uyumlu değildir. Kanunda ilgili maddeye ek olarak ( 29/1/2016-6663/22 md) “üç yaşını doldurmamış çocuk evlat edinen eşlerden birine ya da annenin ölümünde” diyerek evlat edinme durumunda ve annenin ölümünde yalnızca erkeklere de 8 haftalık izin hakkı doğmaktadır.

Son günlerde gündemde olan ve epeyce tartışılan kanunda “ Geçici İş İlişkisi” diye geçen; ancak benzerlik nedeniyle “ Kiralık İşçilik” olarak da anılan bu ilişki 4857 sayılı kanununun 7. Maddesinde düzenlenmiştir. 8 Şubat 2016 tarihinde hükümet tarafından meclise sunulan ve 6 Mayıs 2016 tarihinde kabul edilen bu istihdam ilişkisi bilinen istihdamın sonu anlamına gelmektedir. 2008/104/AT sayılı Avrupa Parlamentosu Direktifine atıfta bulunarak yasalaştırılan istihdam ilişkisinin sonuçları

Avrupa'daki şekliinden daha farklı olacaktır. 2008/104 sayılı yönerge esneklik ihtiyacını karşılamakla birlikte çalışanların iş ve özel hayatlarının uzlaştırılmasını da hedeflemektedir. Esnekliğin getirmiş olduğu sorunlarla başa çıkabilmek için Üye Devletler geçici iş ilişkisiyle çalışanları korumak amacıyla, sosyal ortakların çalışma ve iş koşullarını tanımlamaya izin verebilmektedirler. Geçici iş ilişkisi hükümleri başta işçiyi koruma, iş sağlığı ve güvenliği hükümleri, suiistimallerin engellenmesi gibi konularda koruyucu tedbirler üzerinedir. Üye Devletler geçici işçilerin haklarını koruyacak idari ve yargı usulleri öngörmüş ve yükümlülüklerin ihlali halinde caydırıcı cezalar söz konusu olmaktadır (Aydın, 2014, s. 30,31). Türkiye'de uygulanacak olan geçici iş ilişkisinin sonuçları oldukça ağır olacaktır. Çelik'e göre, kiralık işçi çalıştıran işverenin işe alma, işten çıkarma, iş sözleşmesi yapma, sendika, toplu iş sözleşmesi, tazminat vb gibi konularla ilişkisi kalmamakla beraber işverenler işçinin hiçbir hakkıyla uğraşmak zorunda kalmayacaklardır. İşverenler sayısal esneklik gücüne sahip olacaklar ve işgücünün ikamesi kolaylaşacaktır. Özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilen işçiler örgütsüz ve güvencesiz bir konumda olacaklardır. Sonuç; “ iş sözleşmesinin özelleştirilmesidir “ (Çelik, Birgün, 2016).

### **3.2. 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu**

6356 sayılı yasa, 7 Kasım 2012 tarihinde Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 12 Eylül cuntacıları tarafından hazırlanan 2821 Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun yerini alan 6356 sayılı kanunla, iki ayrı kanun tek bir çatı altında toplanmış ve kanun metni basitleştirilmiştir. 6356 sayılı yasa yalnızca iş sözleşmesi ile çalışan işçileri kapsamaktadır. Kamu görevlileri için 4688 sayılı yasa düzenlenmiştir.

6356 sayılı yasanın yapıma gerekçeleri; 1) küresel rekabet ve artan işsizlik karşısında güç kaybeden sendikacılığı geliştirmek, 2) 12 Eylül döneminin kısıtlayıcı hükümlerinden arındırmak, 3) 2821 ve 2822 sayılı yasalarda ortaya çıkan bazı sorunları çözüme kavuşturmak, 4) çeşitli sebeplerle ve özellikle iş kolu barajıyla tıkanan toplu pazarlık süreçlerinin önünü açmak, 5) ILO ve AB direktiflerine uyum sağlamak (bu gerekçe en çok üstünde durulan gerekçedir.) olarak sıralanmaktadır (Dereli, 2013, s. 42). 6356 sayılı yasaya dair getirilen iddialardan bir diğeri de yasanın hazırlık sürecinde sosyal diyalog halinde tarafların mutabakatlarıyla oluşturulduğu yönündedir. Kanun hazırlanırken esas alınan Üçlü Danışma Kurulu 7 defa toplandı, TOBB, MÜSİAD, TÜSİAD, TUSKON, TİM, TÜMSİAD, ASO, İSO gibi sivil toplum kuruluşlarının görüşleriyle tartışılarak ortak bir metinde karar kılındığı belirtilmektedir. Oysaki bu durum gerçeği yansıtmamaktadır. Görüşler alınırken emek tarafına gereken önem gösterilmemiş ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'de toplantıya davet edilmemiştir (Çelik, 2014, s. 17).



### 3.2.1. 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Avrupa Birliği ve ILO Ekseninde Değerlendirilmesi

6356 sayılı kanun, iddia edildiği üzere ILO ve AB'nin yıllardır 2821 ve 2822 sayılı kanunlara getirmiş olduğu eleştirileri dikkate alarak, ILO'nun 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı'nı dikkate alınarak yeniden düzenlenmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu amaçla ortaya konulan 2821 ve 2822 sayılı kanunların uygulamasına son veren kimi konularda esaslı değişiklikler öngörülmüştür. Yeni kanunda gidilen değişiklikler ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

- **İşçi Kesimine Ait Düzenlemeler:** 2821 sayılı kanunda, iş sözleşmesine dayanarak çalışanlardan başka, serbest yazarlar, serbest hamallar ve adi şirkete emek arzı ile ortak olanlar birtakım koşulları sağlamak suretiyle sendikaya üye olabilecekti. 2012'de Uzmanlar Komisyonu raporunda 87 Sayılı Sözleşmeye bu hususta aykırılık saptanmış ve örgütlenme hakkının daha geniş tutulması, bağımsız çalışanlara da sağlanması gerektiği bildirilmiştir (Gürbüz, 2014, s. 110). 6356 sayılı kanunda ise işçi kavramı 4857 sayılı kanunda tanımlandığı şekilde kabul edilmiş ve buna ek olarak : “İş sözleşmesi dışında ücret karşılığı iş görmeyi taşıma, eser, vekâlet, yayın, komisyon ve adi şirket sözleşmesine göre bağımsız olarak meslekî faaliyet olarak yürüten gerçek kişiler de bu Kanunun ikinci ila altıncı bölümleri bakımından işçi sayılır” (mad.2). Ancak bu genişletilmeye karşın iş sözleşmesine bağlı olarak çalışmayan kişilerin toplu iş sözleşmesi ve grev haklarından yararlanmaları söz konusu değildir.
- **İşkolu Esasına Göre Kuruluşu Bakımından Getirilen Düzenleme:** 6356 sayılı kanununun 2. Maddesindeki sendika tanımında: “İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları” şeklinde belirtilmiştir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere sendikalaşma düzeyi sadece işkolu olarak sınırlandırılmıştır. Yasa, sendikal örgüt olarak sadece işkolu sendikalarını ve konfederasyonları esas almaktadır. Oysa ILO'da çalışanlar istedikleri düzeyde ve türde sendika kurma hakkına sahiptir (Meryem Koray, Aziz Çelik, 2015, s. 172) . ILO 87 sayılı sözleşmesine dayanarak bu konuda eleştiri getirmiş ve meslek esasına yönelik sendika kurulmaması ilkesini sık sık hatırlatmıştır.
- **İşkolu Sayısı Bakımından Oluşturulan Düzenleme:** 6356 sayılı Kanun'da işkolu 28'de 20'ye düşürülmüş ve kanuna ekli (1) sayılı cetvelde gösterilmiştir. <sup>1</sup> Gerekçe olarak dünyadaki

---

1 (1) SAYILI CETVEL:

1 Avcılık, balıkçılık, tarım ve ormancılık

2 Gıda sanayi

3 Madencilik ve tas ocakları

4 Petrol, kimya, lastik, plastik ve ilaç

5 Dokuma, hazır giyim ve deri

6 Ağaç ve kâğıt

uygulamalar örnek gösterilmiştir. Ancak bu durum ILO'ya aykırılık içermektedir. ILO, örgütlenme hakkı konusunda sınırlı işkollarının olması, işçilerin herhangi bir ayrıma tabi olmaksızın özgürce örgütlenebilmeleri ilkesine aykırılık oluşturacaktır (Gürbüz, 2014, s. 113).

- **Sendika Üye Olma ve Üye Sayısının Sınırlandırılmasına İlişkin Düzenleme:** 6356 sayılı kanununun 17. Maddesinde: “*Bakanlıkça sağlanacak elektronik başvuru sistemine e-Devlet kapısı üzerinden üyelik başvurusunda bulunulması ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile e-Devlet kapısı üzerinden kazanılır*” şeklinde belirtilmiştir. Önceleri sendika üyeliğinde ciddi bir engel olarak görülen noter mekanizması kaldırılmış e-devlet kapısı üzerinden elektronik ortamda üyelik ile işlemlerin kolaylaştırılacağı öngörülmüştür. Ancak bu durum bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Bazı işverenler işçilerin e-devlet şifrelerini hukuksuz şekilde edinerek, işçilerin sendikal seçimlerine müdahale ettiği görülmektedir (Meryem Koray, Aziz Çelik, 2015, s. 172). Yine işçi üye olmak için gireceği e-devlet kapısı üzerindeki başvuru ekranında yalnızca Sosyal Güvenlik Kayıtlarına göre belirlenen işkollarındaki sendikaları görebilecektir ve bunlardan birini tercih etmek zorunda kalacaktır. Dolayısıyla bu kanun sistematığının sigorta bildirimlerine dayanması, sigorta kaydı bulunmayan kişilerin sendikaya üye olmasına engel teşkil edecektir. Zira kanun, sendika üyeliğini iş sözleşmesi dışında bağımsız çalışan kişilere de tanımaktadır. Ancak e-devlet kapısı üzerindeki sigortacılık esası bu kişilerin sendikaya üye olmasını engellemesi bakımından sendika özgürlüğü ilkesini de zedelemektedir (Özveri, 2012, s. 60).

Üye sayısında 9 madde ile getirilen düzenlemede: genel kurul dışında kalanların üye sayıları üçten az dokuzdan fazla; konfederasyonların yönetim kurullarının üye sayıları beşten az yirmi ikiden fazla ve şubelerin genel kurul dışındaki kurullarının üye sayıları ise üçten az beşten fazla olamayacağı vurgulanmıştır. Bu düzenleme ILO'nun 87 sayılı sözleşmesinin 3. Maddesine aykırılık içermektedir. Sözü edilen sözleşmede çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini serbestçe düzenleme yetkileri vardır (Kutal, 2014, s. 17).

---

7 İletişim

8 Basın, yayın ve gazetecilik

9 Banka, finans ve sigorta

10 Ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar

11 Çimento, toprak ve cam

12 Metal

13 İnşaat

14 Enerji

15 Taşımacılık

16 Gemi yapımı ve deniz taşımacılığı, ardiye ve antrepoluluk

17 Sağlık ve sosyal hizmetler

18 Konaklama ve eğlence işleri

19 Savunma ve güvenlik

20 Genel işler

- **Sendika Üyeliğinin Güvencesine İlişkin Düzenlemeler:** Sendikal örgütlenme hakkı insan hakları arasında yer almakta, dolayısıyla sendikal özgürlüğe zarar verebilecek her türlü hareketin engellenmesi esas olmalıdır. ILO ve Avrupa Birliği yönergelerinde sendikal özgürlük ve sendika üyeliğinin güvencesine ilişkin düzenlemelere sık sık yer verilmiştir. Türk hukukunda ise 6356 sayılı kanun ile bu boşluk giderilmeye çalışılmıştır. Ne var ki 25. Madde<sup>1</sup> ile görülen durum iç açıcı değildir. Yasada iş güvencesinden yararlanması, bir işyerinde en az 30 işçinin bulunması ve işçinin en az 6 ay kıdeminin bulunması, sözleşmenin belirsiz süreli olması gibi ağır koşullara bağlıdır. Söz konusu durum bir ayrımcılık içerdiğinden hem Anayasaya hem de ILO sözleşmelerine hem de AB yönergelerine aykırılık içermektedir (Kutal, 2014, s. 20).
- **Toplu İş Sözleşmesi Açısından Getirilen Düzenlemeler:** Toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı, örgütlenme hakkında olduğu gibi kaynağını; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Şartı, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri gibi belgelerinden alan temel bir haktır (Gürbüz, 2014, s. 128).

Bu temel hakka Türk Hukuku'nda da yer verilmiştir. Ortaya çıkan manzara AB normları ile uyum teşkil etmemektedir. 6356 sayılı yasa ile getirilen “Çerçeve Sözleşmesi”nin batı ülkelerinde, genellikle konfederasyonlar arasında yapılan antlaşmalarla benzerliği bulunmamaktadır. Çerçeve Sözleşmesi, batıda yapılan çok sayıda toplu pazarlıkların Türkiye’de de yapılabileceğini kanıtlama amacıyla çıkartılmış olsa da, yasalar itibariyle çerçeve sözleşmesinin işkolu sözleşmesi niteliğinde yorumlanma olasılığı yoktur. İşveren ve işveren örgütleri karşısında işçileri temsil edebilecek güçlü bir işkolunun bulunmaması bu sözleşmenin çıkış amacıyla çelişmektedir. Yasanın 33. Maddesinde tanımlanan çerçeve sözleşmesi içeriğini; mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikaları oluşturmaktadır. Bu tanımlama ile de çerçeve sözleşmelerinde işçilerin iş koşullarına ilişkin normatif hükümler bulunamayacaktır (Kutal, 2014, s. 21). Dolayısıyla çerçeve sözleşmesi düzenlemesi, işçilerin çalışma koşullarını düzenleme amacından uzak ve Avrupa Birliği standartlarına uymayan hükümleri barındırmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi açısından belki de 6356 sayılı yasanın en bariz çelişkisi, sendikalaşmayı işkolu esasına göre öngörürken, toplu pazarlığı işyeri-işletme düzeyinde esas almasıdır (Meryem Koray, Aziz Çelik, 2015, s. 173). Yani toplu pazarlıkta, ülke, sektör ve işkolu düzeyinde bir pazarlık hakkına olanak sağlanmamıştır. Toplu pazarlık konusunda bir diğer önemli sorun yetki meselesidir. Yetki sürecine ilişkin hem baraj koşulu hem de yetki kurumunun Çalışma ve Sosyal Bakanlık oluşu önemli problemler

---

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi CHP'nin başvurusu üzerine bu hükmü iptal etmiştir.

yaratmaktadır. Yasa ile konulan işkolu düzeyindeki %1'lik baraj<sup>1</sup>, işyeri için %50+ ve işletme için %40'lık barajlar, işçilerin temsilini ve toplu pazarlığı neredeyse ortadan kaldırmaktadır. Bu barajlar ILO'nun toplu pazarlığın geliştirilmesi ve sürdürülmesi hükümlerine aykırı düşmektedir.

Yetki organının ÇSGB olması, zaman zaman bakanlıkça nesnel olmayan kararlar alınabilmekte ve daha da ötesi vermiş olduğu yetkiye işverenin ya da rakip sendikanın itiraz etmesi durumunda toplu iş sözleşmesi aşamalarının durdurulabilmesidir. Yetki tespiti davaları uzun yıllar sürdüğü için işveren bu süreci sendikasızlaşma imkânı olarak görmekte ve zaten çoğu güvenceden yoksun işçileri işten çıkarmakta ya da istifa ettirmektedir (Özveri, 2012).

- **Grev Hakkı Açısından Getirilen Düzenleme:** 6356 sayılı yasanın 58. Maddesinin II. Bendinde belirtilen: “*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, bu Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve kanuni grev denir.*” Açıklaması yalnızca menfaat grevini kanuni grev olarak saymış, onun dışındaki tüm grevleri kanun dışı sayması bakımından sorunludur. Ayrıca grev için yasal süre, uyuşmazlık tutanağı tebliğinin karşı tarafa bildirilmesinden itibaren 60 gündür. Yani yasa grev uygulamasını belirli süreyle kısıtlamış ve bu sürelerde yapılmasını zorunlu kılmıştır. Aksi takdirde grev hakkı düşer. Grev hakkındaki bir diğer kısıtlama ise grev yasaklarıdır. 62. Maddede belirtilen yasaklar ILO normlarına aykırıdır. Öte yandan 63. Maddede belirtilen genel sağlık ve millî güvenlik nedenlerle grevin ertelenebilmesi hükümetin bu yetkiyi kötüye kullanmasına sebebiyet vermiştir.

### 3.2.2. 6356 Sayılı Yasanın Genel Değerlendirilmesi

Yukarıda belirtilenler esasında yasanın da yapılma gerekçeleri göz önüne alındığında, yasa amacını tam anlamıyla karşılamamaktadır. 6356 sayılı yasa AB ve ILO normlarına aykırı çok sayıda hükmü içermektedir. Özellikle yasa sendika kuruculuğu, faaliyeti ve üyeliğine ilişkin sınırlandırmalar getirmiştir. 6356'nın 3. Maddesine göre: “*Kuruluşlar, bu kanundaki kuruluş usul ve esaslarına uyarak önceden izin almaksızın kurulurlar. Sendikalar kuruldukları iş kolunda faaliyette bulunurlar.*” Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere sendika kurma hakkı yalnızca işkolu düzeyinde tanınmıştır. Dolayısıyla yasa emeklilerin, öğrencilerin, işsizlerin sendika kurmasını kısıtlamakta ve işkolu dışında meslek ya da işyeri sendikalarının kurulmasını kısıtlamaktadır. Bu kısıtlamalar ILO'nun 87 sayılı sözleşmesine aykırılık oluşturmaktadır.

<sup>1</sup> Bağımsız sendikalar için bu baraj %3'tür. Bu durum eşitlik ilkesinin açıkça ihlali demektir. 2015 yılında bu madde Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile değiştirilmiş ve tüm işkolları için bu baraj %1'e indirilmiştir.

6356 sayılı kanun 17. Maddesi ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'na aykırılık içermektedir. 17. Maddeye göre; 15 yaşını dolduran ve kanun hükmüne göre işçi sayılanlar sendikaya üye olabilecektir. THŞ'da ise sendika kurma ve bunlara üye olma hakkının öznesi “ herkes” dir. Yani işverenleriyle olan çalışma ilişkilerinin niteliğine, hukuksal statülerine, iş hizmetlerine bakılmaksızın tüm çalışanlarla birlikte işsizleri, emeklileri, kamu görevlilerini de herkesi kapsamına almaktadır. Kuşkusuz herkes öznesi, işverenleri de kapsayacaktır (Gülmez, 2005, s. 242). 6356 ise kamu görevlilerini içermemiş, kamu görevlileri ayrı bir yasada ele alınmış, dolayısıyla kamu görevlilerine karşı ayrımcılık esastır.

6356 sayılı yasa toplu iş sözleşmesi kapsamını da daraltmaktadır. Çoğulcu, katılımcı toplu pazarlık sisteminden uzaklaştıran söz konusu yasanın 41. Maddesinde düzenlenen hükme göre, toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az %1 üyesi bulunması ve işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarıdan fazlası, işletme düzeyinde ise yüzde 40'lık barajlar bulunmaktadır. Bu barajlar bağımsız sendikaların önünde büyük engel taşımakta ve onlara karşı ayrımcılık içermektedir. Bununla birlikte genel olarak sendikaların etki alanını güçlendirmekte ve sektörel örgütlenmeler dikkate alınmadan ekonomik-sosyal açıdan rasyonel olmayan sendikaların işkollarında toplanmasına neden olacaktır. Böylece farklı sektörlerde örgütlenme olanağı bulunmayan sendikalar, tamamen işkolunda çalışan işçi sayılarına odaklanacak ve bir nevi köşe kapmaya oynayacaklardır. Bu durum sendikaların dirençleri üzerinde olumsuz etki yaratacaktır (Engin, 2013, s. 148). Temel Haklar Şartı'nın “ Dayanışma” başlıklı 4. Maddesinde düzenlenen hükme göre, çalışanlar veya işverenler ulusal mevzuata ve uygulamalara uygun olarak toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkında sahip olacaktır. Toplu pazarlık ve iş sözleşmesi hak özneleri çalışanların örgütleri ile sınırlandırılmamış, aynı zamanda hak “ çalışanlara” tanınmıştır. Bir başka deyişle hakların kullanılmasında tekelleşme yoktur (Gülmez, 2005, s. 243).

Türkiye'de sendikalar söz konusu barajı aşması güç geçtikçe zorlaşacaktır. Yaygınlaşan atipik çalışma koşulları işçileri örgütsüzleştirmekte, dayanışmalarına büyük zarar vermektedir. Esnek istihdam modellerinin çoğu iş güvencesinden yoksun olduğu için sendikal faaliyetlerine katılmaya cesaret edememektedir. Dahası işçiler arasında da taşeron-kadrolu kutuplaşmaları oluşmakta ve emeğin dayanışmasını temelden zedelemektedir. Bu durumun oluşumunda Türkiye'deki politik-ideolojik tercihlerde söz konusudur.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda grev hakkı açıkça belirtilmiş ve çıkar uyumsuzlukları durumunda, grevi de kapsayan toplu eylemlere başvurma serbesti benimsenmiştir. Grev hakkının öznesi ise çalışanlar ve çalışan örgütleri olarak belirlenmiş ve böylece sendika tekeline yer verilmemiştir. 6356 sayılı kanunda ise hak öznesi işçilerdir. Grev kararı alınması, grev kararının tebliğinden itibaren 60 gün süreyle alınabilir. Kanunda, milli güvenlik ve genel sağlık nedeniyle grev 60 gün süreyle ertelenebilmektedir. Bu hüküm oldukça sorunludur. Çünkü bu erteleme keyfi uygulamalara neden

olabilmekte ve hatta 60 günün sonunda yasaklamaya dönüşebilmektedir. Böylece temel haklardan olan örgütlenme ve toplu eylem özgürlüğü engellenmektedir. Bu durum AB tarafından uyarı aldığımız konulardan biridir.

6356'nın 4. Bölümünde ele alınan güvenceler önemli bir gelişmedir. Ancak bu durum realitede çok daha farklı sonuçlanmaktadır. Kanunda sendika temsilcilerinin, sendika üyesi işçilerin iş sözleşmeleri sendikal faaliyetlere katılmaları dolayısıyla feshedilemez ve işçiler istedikleri sendikaya üye olmakta özgürdürler. Türkiye'de çalışan işçilerin %50'sinden fazlası iş güvencesi dışında çalışmaktadır. Bu durum sendikal nedenlerle işten çıkarmaları kolaylaştırıcı bir etkidir. Türk-İş'in 2003 yılında yayınladığı rapora göre sendikaya üye olduğu gerekçesiyle 15 bin 531 kişi işten çıkartılmıştır. Aynı dönemde 3 bin 977 işçi ise zorla sendikalarından istifa ettirilmiştir. Bu durum gösteriyor ki Türkiye'de sendikal güvence politik tercihlerin etkisi altında ihlal edilebilmektedir (Türk-İş, 2003).

### 3.2.3. Avrupa Komisyonu Tarafından Sunulan İlerleme Raporları

Avrupa Konseyi, AB'ye aday ülkelerin üyeliğe hazırlık süreçlerindeki kaydettiği ilerlemeleri değerlendirmek amacıyla raporlar hazırlamaktadır. Komisyon, İlerleme Raporu'nu Türkiye hükümetince sunulan bilgiler ışığında, Avrupa Parlamentosu rapor ve kararları ile başta Avrupa Konseyi, AGİT ve uluslararası finans kuruluşları olmak üzere uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütlerinin değerlendirmelerine dayanarak hazırlamaktadır. Türkiye'ye yönelik ilk ilerleme raporu ise 1998 yılında yayınlanmış; bunu yıllık olarak izleyen raporlar takip etmiştir (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2017).

Türkiye'ye sunulan İlerleme Raporları:

- Birlik ve Türkiye arasındaki ilişkilere kısaca değinmekte;
- Üyelik için karşılanması gereken siyasi kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte;
- Üyelik için karşılanması gereken ekonomik kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte;
- Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, diğer bir ifadeyle, Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarından oluşan AB müktesebatını üstlenme kapasitesini gözden geçirmektedir. (Avrupa, Türkiye 2012 İlerleme Raporu, 2012)

Bu makalenin amacı doğrultusunda 6857 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi'nin yürürlüğe girme tarihi olan Kasım 2012 tarihi itibarıyla Türkiye'ye sunulan İlerleme Raporlarının üzerinde durulacaktır. Aşağıda sırasıyla 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ait İlerleme Raporlarında Türkiye'nin sendikal gelişmesine dair yapılan değerlendirmelerden bahsedilmektedir:

- **2012 İlerleme Raporu:** Söz konusu raporda, yeni yasa tasarısı olan Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu henüz yürürlüğe girmemiş, hayvancılık sektöründeki grevlerin yasaklanması

amacıyla Mayıs ayında değiştirilmiş ve grev hakkı konusunda yukarıda da değinilen yasaklarla AB ve ILO normlarından uzaklaştırıldığı belirtilmiştir. Bir diğer önemli uyarısı ise çalışanların sendikaya üyeliği nedeniyle işlerinden uzaklaştırılmaları konusundadır. Sendikal güvence konusunda halen caydırıcı bir yaptırıma yasada yer verilmemiş, üstüne sendikaların içişlerine yönelik devlet müdahalesi devam etmiştir. Sendikaların iş yavaşlatması ve gösteri yapması çeşitli nedenlerle kısıtlanmıştır. Sendikal faaliyetlere katılan birçok işçilere “ terör faaliyetinde bulunma” gerekçesiyle hapis cezası öngörülmüştür.

- **Özetle Komisyon:** “*işçi hakları ve sendikal haklar alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin mevzuat değiştirilmiştir, ancak hâlâ AB ve ILO standartlarıyla uyumlu değildir. Sendikalar tarafından yapılan toplu eylemler birçok kısıtlamaya maruz kalmaktadır.*” Şeklinde belirterek yeni yasa tasarısı da AB ve ILO normlarıyla uyumlu olmadığını altını çizmiştir (Türkiye 2012 İlerleme Raporu, 2012, s. 30).
- **2013 İlerleme Raporu:** Kasım 2012’de yürürlüğe giren 6356 ile ilgili olarak Komisyon, sendikaların işleyişi, üyeliğe kabulü ile ilgili konularda iyileştirmeler yapıldığını; ancak endüstri ilişkilerinin işleyişi ile ilgili halen önemli açıklar bulunduğu açıklamıştır. Özellikle Toplu İş Sözleşmesi yapılabilmesi için gereken barajlardan ötürü çok az sayıda işçi bundan faydalanabilmekte ve grevler dahil olmak üzere toplu eylemlerde bulunabilmektedir. Sendika güvencesi kapsamına girebilmek için bulunan kıdem ve işçi çalıştırma sınırlaması sebebiyle, küçük işyerlerinde çalışan işçilerin sendikal faaliyete katılmaları sebebiyle işten çıkarılmaları yeterince korunamadığı yönünde Türkiye hükümeti uyarı almıştır (Avrupa, 2013 Türkiye İlerleme Raporu, 2013, s. 40).
- **2014 İlerleme Raporu:** Fasıllar 19’da Sosyal Politika ve İstihdam konusu başlığında değinilen Sosyal Diyalog alanında Türkiye, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa bağlı olarak sendikaya üye sayısında %15,2 oranında bir artış kaydetmiştir. Ancak bu artık sorunludur. E-devlet kapısı üzerinden alınan üyeliklerde Komisyon’un da belirttiği üzere verilerin kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla portal verilerinin güvenliğinin ve gizliğinin sağlanması gerekmektedir. Bununla beraber Komisyon, toplu iş sözleşmesi kapsamının hala kısıtlı olduğunu belirterek şu kanaata varmıştır: “*toplular iş sözleşmeleri için kısıtlayıcı olan ikili baraj, sendika üyelerinin işten çıkarmalara karşı korunmasındaki belirsizlikler ve örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı konularındaki boşluklar hâlâ bu alandaki en belirgin sorunlardır.*” Eylül ayında belirlenen %1’lik işkolu barajı ise Komisyon’un da uyarıda bulunduğu gibi sendikaların toplu iş sözleşmesi yapmasının önünde önemli bir engel oluşturmaya devam etmektedir (Avrupa, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, 2014, s. 40).
- **2015 İlerleme Raporu:** 2015 yılında Anayasa Mahkemesi’nin önemli bir kararı ile bağımsız sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabilmelerine dair yetkilendirilmeleri için %3’lük işkolu barajı

%1'e düşürülmüştür. Bu durum Komisyon tarafından olumlu olarak karşılanmıştır. Ancak Komisyon, hala devam eden çifte barajlar nedeniyle toplu iş sözleşmelerinin önündeki engellerin devam ettiği ve bu durumun sosyal diyalogu zedelediğini vurgulamaktadır. Yine Türkiye'nin önemli bir problemini oluşturan kayıt dışı istihdam konusu, sendikalaşma ile de yakından ilgilidir. Çünkü Türkiye'de kayıt dışı çalışan işçilerin sendikalara erişimi mevcut değildir. Komisyon'un üzerinde durduğu bir diğer konu ise, sendika üyeliği nedeniyle kanun dışı şekilde işlerinden çıkartılan işçilerin davaları uzun süre devam etmekte ve bu durum işçilerin sendikaya üye olma konusundaki cesaretinin kırılmasıdır (Avrupa, 2015 Türkiye İlerleme Raporu, 2015, s. 56).

- **2016 İlerleme Raporu:** İlerleme raporlarındaki en ağır eleştirilere 2016 yılında tanık olmaktadır. Komisyon: “Üçlü ve ikili sosyal diyalog hâlâ sınırlıdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2009'dan bu yana faaliyet göstermemektedir. Özel sektördeki sendikalı işçi oranı, çok az bir artışla 2016'da %11,5'e yükselmekle birlikte, hâlâ çok düşüktür. 2015'te, toplu iş sözleşmeleri, özel sektör çalışanlarının sadece %7,5'ini kapsamaktadır ve bu oran, AB üye devletlerindeki rakamların oldukça altındadır. Toplu sözleşme yetkisine dair çifte barajın olması ve kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması gibi yasal eksiklikler, Avrupa standartları ve ILO sözleşmelerine aykırıdır. Kayıt dışı çalışanlar, emekliler ve işsizler ile geniş bir kamu görevlisi kesimi, hâlâ örgütlenme hakkına sahip değildir. Rapor döneminde, sendikal hakları orantısız biçimde kısıtlayacak şekilde, sendikaların çok sayıda protesto ve gösterisi engellenmiştir. Sendika konfederasyonları, meşru sendikal faaliyetlerinden dolayı, sendika görevlilerine karşı, işten çıkarma, taciz, misilleme, tutuklama ve polis tarafından kötü muameleye ilişkin çok sayıda ciddi suçlama bulunduğunu bildirmiştir. 15 Temmuz darbe girişiminin ardından, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile 2 sendika konfederasyonu ve bu konfederasyonlara bağlı, yaklaşık 50 bin işçinin üyesi olduğu 19 sendika, Gülen hareketi ile bağlantılı oldukları iddiasıyla kapatılmıştır. Bu konfederasyon ve sendikalara yönelik kesin suçlamalarla ilgili bilgiye erişim yoktur” diyerek Türkiye'nin 2016 yılında AB ve ILO normlarına, demokrasiye, insan haklarına aykırı şekilde hareket ettiğini belirtmektedir (Avrupa, 2016 Türkiye İlerleme Raporu, 2016, s. 64).
- 15 Temmuz darbe girişiminin ardından KHK kararları ile net bir ispat olmadığı halde sendikalar kapatılmıştır. Esnekleşme politikaları işçilerin sendikalaşması önünde önemli engel teşkil etmiştir. İşverenler işçileri dışarıdaki havuzu da hatırlatarak tehdit etmekte ve sendikal faaliyetlerini kısıtlamaktadır. Sendikaların protestoları, gösterileri ise hukuksuz şekilde engellenmiştir.

## SONUÇ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği uzun yıllardır Türk dış politikasında önemli yer tutmuştur. İlişkiler kimi dönem geliştirilmiş kimi dönem ise duraklama halini almıştır. Türkiye'nin Avrupa



Birliği'ne üye olmak için yerine getirmesi gereken kriterler bulunmaktadır. Kopenhag Kriterleri olarak bilinen bu kriterlere Türkiye uyum göstermeye çalışmıştır. 4857 ve 6356 sayılı kanunların hazırlanmasında da geçerli sebep olarak Avrupa Birliği direktiflerine ve ILO'ya uyum sağlamak olduğu belirtilmiştir. Ancak iddia edilenin aksine getirilen düzenlemeler AB direktiflerine uyumsuzluk içermektedir. Kanun metinlerinin kısıtlayıcı hükümleri, özellikle sendika ve grev haklarına yönelik sınırlandırmaları büyük aykırılıklar taşımaktadır. 4857'de yer alan çalışma süreleri de AB direktiflerine uygunsuzluğun en bariz örneklerindedir. Yönergede, fazla mesai dahil 48 saat olarak belirlenen çalışma süreleri, 4857 sayılı kanunda haftalık çalışma süresi 45 saat olarak belirtilmiş ve fazla çalışma süreleri hakkında hüküm içermemiştir. AB'ye uyum sürecinde yapılan hukuksal düzenlemelerin en bariz eksikliği, sosyal haklar ile kolektif özgürlüklere gereken önemi göstermemiş olmasıdır. Dolayısıyla müzakere süreci sosyal politika, kolektif haklar bakımından bir gelişme gösterilememiş; tersine neoliberal politikaların da etkisiyle duraksama söz konusu olmuştur. Çalışanları ve örgütleri yakından ilgilendiren bu süreçte ilerlemenin olabilme koşulunu yalnızca müzakerelerde aramak doğru olmayacaktır. Direniş gösterilmesi de büyük önem taşımaktadır. Yücesan'ın belirttiği gibi: “ *kollektif emek mücadelesi, kapitalist toplumdaki adaletsizlik ve eşitsizlikleri ortadan kaldırma ve gelecek toplumu yaratma gücüne sahiptir* “ (Özdemir, 2014, s. 247).

#### KAYNAKÇA

- (2003). Avrupa Birliği Bakanlığı: [ab.calisma.gov.tr/dir](http://ab.calisma.gov.tr/dir) adresinden alındı
- A. K. (2012). *Türkiye 2012 İlerleme Raporu*. Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- A. K. (2013). *2013 Türkiye İlerleme Raporu*. Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- A. K. (2014). *2014 Türkiye İlerleme Raporu*. Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- A. K. (2015). *2015 Türkiye İlerleme Raporu*. Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- A. K. (2016). *2016 Türkiye İlerleme Raporu*. Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- Akbaş, D. (2009). Avrupa Birliği Sosyal Politikası . *Trakya Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi*. Edirne.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı. (2000).
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu*. (2017, 05 11). <http://www.avrupa.info.tr/tr/ilerleme-raporlari-744> adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2005). *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*. [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015). *2015 Yılı Türkiye Raporu*. [http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015\\_turkiye\\_raporu.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf) adresinden alındı
- Aydın, F. (2014). *Çalışma Mevzuatı ile İlgili Avrupa Birliği Direktifleri*. Ankara: Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

- Aziz Çelik, Meryem Koray. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog* (1. Basım b.). Ankara: Belediye İş.
- Bozkurt, V. (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Bursa: Vipaş.
- Çelik, A. (2004, Kasım). Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye'nin Uyum Süreci. *Sendikal Notlar*. Kristal İş Sendikası .
- Çelik, A. (2006). *AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*. kitap yayınevi.
- Çelik, A. (2014). *Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye* (1. basım b.). İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Çelik, A. (2014). Uluslararası Çalışma Normları ve Çalışma İlişkilerine Etkileri Açısından 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası. *Ekonomi Forumu- III*, (s. 8-53).
- Çelik, A. (2016, Şubat 11). *Birgün*. Birgün.net : <http://www.birgun.net/haber-detay/kiralik-iscilik-guvencesizligin-dibi-103420.html> adresinden alındı
- Dereli, T. (2013). 6356 Sayılı Yeni Sendikalar Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme. *Çalışma ve Toplum*, 41-64.
- Engin, M. (2013). 6356 Sayılı Yasada Toplu İş Sözleşmesi Yetkisi. *Çalışma ve Toplum*, 143-164.
- Ercan, M. (tarih yok). Avrupa Birliği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı.
- Ercan, M. (tarih yok). Avrupa Birliği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı. Bilecik: Bilecik Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi.
- European Commission. (2016). *Turkey 2016 Report*. [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf) adresinden alındı
- Gülmez, M. (2005). *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*. Ankara: Belediye-İş .
- Gülmez, M. (2008). *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*. Ankara: Hatiboğlu Yayınları.
- Gürbüz, T. (2014). *6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü Normları Bakımından Değerlendirilmesi*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- <http://www.csgeb.gov.tr>. (tarih yok). 12 20, 2016 tarihinde alındı
- Kutal, M. (2014). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasasının Kimi Hükümlerinin İptali İstemi ile Anayasa Mahkemesine Açılan Davaya İlişkin Notlar. *Çalışma ve Toplum*, 13-28.
- Lastik-İş. (2012). *Lastik-İş Sendikası*. 12 20, 2016 tarihinde <http://www.lastik-is.org.tr/?sayfa=arastirmaveyayinlar&tercih=ayrinti&goster=4> adresinden alındı
- Meryem Koray, Aziz Çelik. (2015). *Himmet, Fıtrat, Piyasa Ak Parti Döneminde Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim.
- Nuri Çelik, Nurşen Caniklioğlu, Talat Canbolat. (2015). *İş Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta.
- Oran, B. (2012). *Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar Cilt II- 1980-2001*. İstanbul: İletişim.

- Oran, B. (2013). *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar Cilt III*. İstanbul: İletişim.
- Oran, B. (2013). *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt 1: 1919-1980*. İstanbul: İletişim.
- Özdemir, G. Y. (2014). *İnatçı Köstebek Çağrı Merkezlerinde Gençlik, Sınıf ve Direniş*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Özer, M. A. (2009). Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye. *Yönetim ve Ekonomi*, 90-105.
- Özveri, M. (2012). *Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı ve Sendikal Haklar*. İstanbul: Birleşik Metal İş Yayınları.
- Piyal, B. (2009). *İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyum Sorunu*. Ankara: Belediye-İş.
- Saka, Y. (2010). *Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın Gelişimi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Sosyal Politikasına Uyumu*. Ankara: Maliye Bakanlığı .
- Sargıcı, E. Y. (2006). Avrupa Birliği Hukukunda Çalışma Sürelerinin Düzenlenmesi. *Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü* . Ankara.
- Schutter, O. D. (2010). *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa* . Ankara: Şen Matbaa.
- Şenkal, A. (2011). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa .
- Türk-İş. (2003). *Evrensel.net*. <https://www.evrensel.net/haber/168514/sendikalasma-hakki-kagit-uzerinde-adresinden-alindi>
- Uçkan, B. (2005). Avrupa Birliği Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikaya İlişkin Temel Düzenlemeleri. *Çalışma ve Toplum* , 107-136.
- Ülke Arıboğan, Gülden Ayman, Beril Dedeoğlu. (2000). *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*. İstanbul: D&R.
- Yiğit, Y. (2010). *İş Hukukunda İşverenin Çalışanlara Bilgi Verme ve Danışma Yükümlülüğü*. İstanbul: Beta.
- Yıldız, O. (2003). *Çalışma Grubu Raporları*. Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu.