

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
HASTANE VE SAĞLIK KURUMLARI YÖNETİMİ BİLİM DALI

SAĞLIK SEKTÖRÜ BOYUTUYLA
AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEME SÜRECİNDE
TÜRKİYE’DE SENDİKAL HAKLARIN GELİŞİMİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Tezi Hazırlayan: Bülent YURTERİ

İstanbul, 2013

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
HASTANE VE SAĞLIK KURUMLARI YÖNETİMİ BİLİM DALI

SAĞLIK SEKTÖRÜ BOYUTUYLA
AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEME SÜRECİNDE
TÜRKİYE’DE SENDİKAL HAKLARIN GELİŞİMİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Tezi Hazırlayan: Bülent YURTERİ
Öğrenci No: 110746332

Danışman: Prof. Dr. M. Fikret GEZGİN

İstanbul, 2013

İÇİNDEKİLER

ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ	viii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1
I. AVRUPA BİRLİĞİ (AB) GENİŞLEME SÜRECİ VE SOSYAL POLİTİKA	6
1.1. Avrupa Birliği Tarihçesi	6
1.1.1. Avrupa Birliği'nin Temelleri	8
1.1.2. Avrupa Birliği'nin Temel Organları	9
1.2. Birliğin Genişleme Süreci	11
1.3. Birliğin Genişleme Sürecinde Türkiye'nin Tarihsel Perspektifi ve Üyeliğe Giden Yol.....	13
1.3.1. Genişleme Süreci Bağlamında Türkiye'nin Tarihsel Perspektifi (1963-1980)	13
1.3.2. Türkiye'nin Tam Üyelik Müzakere Süreci (1980-Günümüz).....	17
1.4. Avrupa Birliği ve Sosyal Niteliği	20
1.5. Avrupa Birliği ile İlgili Uluslararası Antlaşma ve Sözleşmelerde Sosyal Politika	27
1.5.1. Uluslar arası Antlaşmalar	28
1.5.2. Uluslar arası Şartname ve Sözleşmeler	30
II. TÜRKİYE'DE AB SÜRECİ, SENDİKAL HAKLAR VE SAĞLIK SEKTÖRÜ	34
2.1. Türkiye'de Sendikalaşmanın Evrimi ve Sendikal Haklar	34
2.1.1. Türkiye'de Sendikalaşmanın Tarihçesi	39
2.1.2. Türkiye'de Sendikal Hakların Evrimi ve Bugünkü Durumu	41
2.2. Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Kamusal Boyutu ve Sektörel Niteliği	45

III. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE SENDİKAL HAKLAR.....	48
3.1. Sağlık Sektöründe Reform Çalışmaları ve Uyum Süreci	49
3.1.1. Mevzuat Çerçevesinde Uyum	50
3.1.2. Reform Çalışmaları ile Uyum	51
3.1.3. Geçmişten Bugüne İlerleme Yönünde Karşılaştırmalı Durum	60
3.2. Sosyal Politika ve Sendikal Gelişim Bağlamında Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci	65
3.3. Birlik Sürecinde Sendikalaşma ve Sosyal Politika Alanında Durum.	70
SONUÇ	76
KAYNAKÇA.....	78
EKLER	82
EK 1. Türkiye tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri	82
EK 2. Sosyal Politika ve İstihdam Alanında Mevzuata Uyum	85

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Sağlık Sektörü Boyutuyla Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye’de Sendikal Hakların Gelişimi” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmamın içinde kullanıldıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. .../.../2012

Bülent YURTERİ

İmza

SAĞLIK SEKTÖRÜ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEME SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE SENDİKAL HAKLARIN GELİŞİMİ

Tezi Hazırlayan: Bülent YURTERİ

ÖZET

Avrupa Birliği, kendine özgü yapısı ile son 50 yıldır Türkiye gündeminde yoğunlukla yer tutan bir gündem maddesi olmanın yanında sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel boyutları olan bir organizasyondur. Bu anlamda Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyeliği aslında tüm bu boyutlarla değerlendirilmeli ve yönetsel yapılanması iyi ortaya konulmalı, anlaşılmalıdır. Avrupa Birliği, kurulduğu günden bu yana bünyesine yeni üyeler katmakta ve bu sayede gücünü ve etkisini daha da artırmaktadır. Bu genişleme sürecine Türkiye’de dâhildir. 1963 yılından bu yana Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri üyelik yolunda görüşmeler ve uyum süreci ile şekillenmektedir. Bu konuda pek çok antlaşma, sözleşme ve şartname yürürlüktedir. Avrupa Birliği süreci sendikal haklar ve sağlık sektörü temelinde Türkiye’de sosyal politika uygulamalarına da şekil vermektedir. Sendikal hakların gelişimi, kamu kesimi sağlık sektörü ile birlikte değerlendirildiğinde görece çok daha net ve somut çıktılara ulaşabilmek mümkün hale gelmektedir. Avrupa Birliği’ne tam üyelik yolunda sendikal haklar geçmişe göre elbette reform çalışmaları ile genişlemiş ve üyelik yolunda belirli bir noktaya erişilmiştir. Fakat sayısal anlamda yakalanmış olan düzey, içerik ve nitelik bakımından daha da gelişmeye muhtaç görünmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Genişleme Süreci, Sosyal Politika, Sendika, Sendikal Haklar.

GROWING THE UNION RIGHTS IN TURKEY WITH APPROCHING TO HEALTH SECTOR

Prepared by Bülent YURTERİ

ABSTRACT

The European Union is an organization that has the social, economic, political and cultural aspects together with its own structure intensely taking place on the agenda of Turkey for the last 50 years. In this sense, Turkey's membership in The European Union should be evaluated with its all aspects and revealed its executive structuring.

The European Union has been incorporated new members since the day it was established and it has been increased much its power and impact by this means. Turkey is included this enlargement process. Since 1963 Turkey and EU relations is shaped by the adaptation process and negotiations for the membership. Many treaties, contracts and agreements on this issue are in force. The European Union accession process shapes the social policies in Turkey on a basis of union rights and health sector. It is possible to reach relatively more concrete and clear outputs when the development of union rights are utilized along with public health sector.

The union rights have been surely expanded with reform efforts in comparison with the past and reached a certain point. The level reached in quantitative sense yet needs to be developed in terms of the content and quality.

Key Words: European Union, EU Enlargement Process, Social Policy, Union, Union Rights.

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ

Şekil 1. Avrupa Birliği Sosyal Politika Bileşimleri	24
Tablo 1. Son 9 Yılda Türkiye'de Sendikalaşma ve Oranları	44
Tablo 2. İşyeri Hekim İstihdamı ile İlgili Bazı Avrupa Ülkeleri Uygulamaları.....	56
Tablo 3. 2010-2013 Yılları Arasında Çıkarılması Öngörülen İkincil Düzenlemeler	59
Tablo 4. Yıllara Göre Türkiye’de Sendikalar ve Konfederasyonlar	67
Tablo 5. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Üye Sayıları 2010	68
Tablo 6. Konfederasyonlara Göre Sendikalaşma.....	72

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Bölge Müdürlükleri Tarafından Sonuçlandırılan işçi Şikayet Başvurularının Şikayet Konularına Göre Dağılımı 2010	69
--	----

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKÇT:	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
C.	: Cilt
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
EESC	: Ekonomik ve Sosyal Komite
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla
HAK-İŞ	: Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
İKG OP	: İnsan Kaynakları Operasyonel Programı
ILO	: Uluslar arası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
IOE	: Uluslar arası İşveren Teşkilatı
IPA	: Instrument for Pre-accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
MİSK	: Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UEF	: Avrupa Federalistler Birliği
Ve diğ.	: Ve diğeri

GİRİŞ

—**Konu Seçimi, Çalışma Amacı ve Çalışmanın Önemi:** Son 50 yıldır Avrupa Birliği, Türkiye için ulaşılması gereken bir hedef, ekonomik, siyasi ve kültürel bir ideal haline gelmiştir. Bu bakımdan içinde bulunduğumuz zaman diliminde de bu sürece ilişkin etkiler göz önüne serilmelidir. Geleceğe sağlıklı bir bakış açısı yakalayabilmek bir bakıma buna bağlıdır.

Bu çalışma kapsamında üzerinde durulması gereken özgün yan, sendikal hakların Türkiye’deki oluşumu ve olgunlaşmasında Avrupa Birliği’ne tam üyelik ve müzakere sürecinin önemidir. Son olarak 2011 yılında Avrupa Birliği Bakanlığı’nın kurulması da bunun en somut göstergesidir. Bu önemin ve ortaya çıkan yansımaların net biçimde yansıtılması gerekmektedir.

Özgünlüğü ve araştırmaya değer niteliği ile Avrupa Birliği sürecinde Türkiye’de sendikal hakların gelişimi üzerinde değerlendirmelere ihtiyaç olduğu ön kabulü ile bu konu seçilmiştir. Çünkü Türkiye’de sosyal politika alanında ve sendikal zihniyet bakımından doldurulması gereken çok boşluk vardır. Bu boşluklar çoğu zaman çalışma hayatını olumsuz etkilemekte ve hatta bir takım hukuka aykırılıkları teşvik etmektedir.

Avrupa Birliği, pek çok açıdan birliğe üye olması beklenen ülkelerin birlik standartlarına kavuşması yönünde hem mevzuat hem de uygulama alanlarında birtakım kriterler ön koşturmaktadır. Bu kriterler içerisinde sosyal politika ve çalışma hayatına ilişkin kriterler de mevcuttur. Türkiye de Avrupa Birliği’ne üyelik yolunda adaylık aşamasında bulunan bir ülke olarak birlik kriterleri doğrultusunda birtakım düzenlemeleri yürürlüğe koymakta ve uygulama safhasına geçirmeye çalışmaktadır. Benzer şekilde bu süreç sosyal politika ve çalışma yaşamına ilişkin biçimde Türkiye’de

yapılmakta olan reform çalışmalarıyla şekillenmektedir. Çalışma, Türkiye'nin birliğe üyelik sürecinde yaşadığı reform temelli değişim süreci kapsamında sosyal politika ve çalışma yaşamının aynı potada eridiği sendikal yaşama ilişkin düzenlemelerin kapsamındaki değişimin boyutu ile ilgilenmektedir. Buradaki amaç, birliğe üyelik sürecinde Türkiye'de sendikal haklarda ve kamu kesiminde sendikal yaşama ilişkin düzenlemelerde genişleme yaşanıp yaşanmadığını ortaya koyabilmektir. Bunu en belirgin biçimde gözlemleyebileceğimiz nokta da Türkiye'de kamu kesimi içerisinde büyük pay sahibi olan sağlık sektörü çalışanları üzerinden örnekleyebiliriz.

Çalışma hem taşıdığı özgün nitelik hem de bundan sonraki süreçte yapılacak reform çalışmalarına ışık tutacak bazı noktaların varlığına işaret etme gayreti nedeniyle öneme sahiptir.

—**Çalışmanın Planı:** Çalışmada ilk olarak Avrupa Birliği'nin ne olduğu sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu konuya ilişkin tarihsel süreçle birlikte tanımlamalara yer verilmektedir. Avrupa Birliği'nin sahip olduğu bütünleşme anlayışı çerçevesinde Avrupa Birliği olgusunun tanımlanması, sahip olduğu kurumsal ve mevzuat temelli yapı çalışmanın ilk bölümünde ortaya konulmaktadır. Türkiye'nin durumu ise Avrupa Birliği genişleme süreci ile birlikte değerlendirilmektedir. Ardından Avrupa Birliği sosyal politika alanına ilişkin usuller arası mevzuatın niteliğine değinilerek ikinci bölümde sosyal politika alanının bir alt konusu olan sendikal haklar ve sendikal sürece değinilmektedir. Bu bölüm altında Türkiye'deki durum üzerinde daha fazla yoğunlaşmıştır. Aynı zamanda Türkiye'nin Avrupa Birliği hukuk sistemi, mevzuatı ve hak temelli sosyal politika anlayışı ile ne derecede uyum sağladığı, özellikle sendikal hak temeli bağlamında Türkiye'de sendikalaşma ve sendikal hakların gelişiminde Avrupa Birliği sürecinin rolü ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Son bölümde ise sendikal haklar bakımından uyum süreci, reform çalışmaları ve mevcut durum

üzerinden Avrupa Birliği odaklı birinci bölüm ile Türkiye odaklı ikinci bölüm arasında bir sentezleme yapılmaya çalışılmıştır.

—**Kullanılan Metod ve Teknikler:** Bu çalışma kapsamında tümdengelim yöntemi kullanılarak genelden özele doğru bir şekilde konu işlenmektedir. İstatistikî verilerden faydalanılarak görüşlerin sağlanması yapılmaya çalışılmıştır. Bazı kısımlarda konuyu desteklemek amacıyla karşılaştırmalardan yararlanılmıştır. Genel olarak çalışma kaynak derleme şeklinde bir yapı taşımaktadır. Ayrıca mevzuat belgelerinden ve ekte sunulan mevzuat içeriğinden destek alınmıştır.

—**Karşılaşılan Zorluklar ve Sınırlamalar:** Bu tür bir çalışma kapsamında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci ile ilgili sağlıklı verilere ulaşabilmek güçtür. Özellikle Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayımlanan raporlar ve veriler dışında Türkiye menşeli kaynaklar verimli değildir. Birlik sürecinde sendikal faaliyetlerin ve hakların gelişimi anlamında ise yapılan akademik çalışmalar sınırlıdır ve özgün nitelikli ve kapsayıcı kaynaklara ulaşabilmek pek mümkün olmamaktadır. Bu durum araştırmacıyı orijinal mevzuata yönlendirmekte ve bu defa aşırı mevzuat yığını ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Çalışma bazı sınırlılıklar ya da bir başka deyişle çerçeve içerisinde ele alınmıştır. Bu yapılmadığı takdirde en başından beri tarihi ve sürekli gelişen mevzuat temeline dayalı bir konu içerisinde dağılma riski ile karşı karşıya kalınabilir. Avrupa Birliği olgusu özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra ve özellikle genişleme süreci ile birlikte olgunlaşan bir yapı olarak değerlendirilmiştir. Bu sürece değinilmesinin nedeni Türkiye'nin üyelik sürecine ilişkin değerlendirmelere ulaşabilmektir. Ayrıca Türkiye'nin üyelik süreci aslında pek çok konuyu içerisine almaktayken bu çalışma kapsamında sosyal politika ve sendikalaşma alanı üzerinde durulmuştur. Sendikal haklar ve gelişmeler ise sektörel anlamda neredeyse sadece sağlık sektörü temelinde örneklendirilmiştir.

—**Varsayımlar:** Avrupa Birliği, tarihsel oluşumundan bugüne kadar, ekonomik temeller üzerine inşa edilmiş bir organizasyondur. Fakat bu ekonomik yapılanmanın yarattığı açmazları sosyal politika alanı ile bertaraf etme çabası içerisinde. Bu açıdan, Avrupa Birliği sosyal bir politika alanına sahiptir ve politik uygulama alanını, birliğe üye olacak olan ülkelere de yaymak istemektedir. Bu ön kabullerden hareketle, Türkiye de Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda uluslararası antlaşmalara imza atmış, müzakere sürecini yerine getirmekte olan bir ülke olarak Avrupa Birliği'nin uygulamakta olduğu sosyal politika süreçlerine ilişkin bir takım düzenlemelere hem tabidir hem de uygulama gereklerini yerine getirmek durumundadır. Sosyal politika alanı, içerisinde sendikalaşma ve sendikal hakları da bulundurmaktadır. Peki Türkiye Avrupa Birliği'nin kendisinden beklediği sosyal politika düzenlemeleri içerisinde sendikal düzenlemeleri tam manasıyla gerçekleştirmekte midir? Bunun tam manasıyla gerçekleştirilebilmesi şu aşamada mümkün görünmemektedir. Çünkü pek çok politika alanı sosyal politika ile eklemlidir. Her birinin ayrı ayrı ele alınması, düzenlenmesi, halka yansması ve bütüncül biçimde kalkınmaya katkı sunması Avrupa Birliği gibi refah devleti modelini benimsemiş bir organizasyon için mümkün olabilir ancak Türkiye gibi pre-kapitalist ve aynı zamanda sosyal devlet modelini anayasal düstur haline getirmiş bir ülke için oldukça zordur. Bu açıdan Türkiye'nin, henüz sendikal hareketlerin ücret mukabili pazarlıklar yapan organizasyonlar çerçevesinden çıkıp hak temelli düzenlemelerin talep edildiği bir sendikal çerçeveye kavuşması gerekmektedir. İşte bu noktada Avrupa Birliği sendikal hakların genişlemesi ve sendikalaşmanın artması yönünde Türkiye'ye ne gibi ve ne yönde etki etmektedir? Daha ileri bir soruyla Avrupa Birliği Türkiye üzerinde hakikaten sendikalaşma ve sendikal haklar bakımından bir mihmandarlık rolü üstlenmiş midir?

Son 10 yılda Türkiye, 2013 yılını da görecektir şekilde taslak bir takım mevzuat çalışmalarıyla ve çıkarttığı, yürürlüğe koyduğu mevzuatla Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda ciddiyetini ortaya koymaktadır. Fakat bu çaba

yeterli mi? Mevzuat hükümlerinin uygulamaya geçirilmesindeki sıkıntılar aynı zamanda sendikal hareketin olgunlaşamamasının, sosyal politika alanının çok da zaruri bir uygulama alanı olarak görülmemesinin neticesi olabilir mi? Bu açıdan Türkiye ciddiyetini aslında bir kez daha ortaya koyarak 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nı oluşturarak devlet nezdinde bu konunun tam bir kamu hizmeti olarak algılandığını vurgulamıştır. Ancak bu süreç çalışma hayatı ile koordineli olarak düşünülmelidir. Çalışma hayatında yaşanan olumsuzluklar sosyal politika alanına aslında doğrudan tesir etmektedir. Çünkü Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanını güçlendirme gayreti ekonomik sisteme ilişkin sıkıntıların toplumsal katmanda hissedilme düzeyini azaltma, hakların ekonomik sistemin yarattığı ya da yaratacağı açmazlardan etkilenmemesi kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu haklar yüzyıllar süren üretim ilişkileri neticesinde ortaya çıkmış ve paylaştırılmış haklardır. Ekonomik sistemin hezeyanlarından etkilenerek hukuksuzluğu teşvik etmesi düşünülemez.

I. AVRUPA BİRLİĞİ (AB) GENİŞLEME SÜRECİ VE SOSYAL POLİTİKA

Avrupa Birliği tarihsel geçmişe sahip, mevzuat temelli ve kurumsal bir organizasyondur. Ayrıca uluslar üstü (supranasyonel) bir karaktere de sahip olma bakımından dünyada tektir. Sıklıkla niteliği literatürde konfederasyonlar ile karıştırılmaktadır. Bu bakımdan gelişimi özellikle yönetsel anlamda önem taşımaktadır ve özgün niteliği ile incelenmeye değerdir.

Avrupa Birliği son 30 yıldır genişleme süreci ile yoluna devam etmektedir. Ancak bu süreçte sayısal anlamda Avrupa Birliği'nin üye ülke sayısının artışıdan çok dikkat edilmesi gereken nokta üye ülkeler çapında hep birlikte kalkınmanın ve yönetsel eşgüdümün sağlanabilmesi gayretidir. Avrupa Birliği'nin genişleme sürecine ilişkin tutumu, gözlem ve destek şeklinde olmakta ve bu da belirli mevzuat kalemleri ile çerçevelenmektedir.

Avrupa Birliği genişleme sürecinin ve Türkiye'nin içinde bulunduğu bu süreçteki konumunun açıklanması, sonraki bölümde ele alınacak olan sendikal haklar ve Avrupa Birliği ilişkisinin rahatça açıklanabilmesi için gereklidir. Bu başlık altında yapılmaya çalışılacak açıklamalarda; tarihi, istatistikî, ekonomik ve sosyal verilerden yararlanılacaktır. Öncelikle çalışma kapsamında tarihsel bir bakış açısıyla konuya yaklaşmakta ve Avrupa Birliği tarihçesine değinmekte yarar vardır.

1.1. Avrupa Birliği Tarihçesi

1940'lerden sonra Fransız ve İngiliz entelektüellerinin birlik oluşturma yönündeki fikirleri hararetlenmiştir. Buna bir başlangıç teşkil edecek olan girişim ise İtalyan federalist Altiero Spinelli'den gelmiştir. Altiero Spinelli bir Federal Avrupa taslağı yayımlayarak bu oluşumun

başlangıcına temel oluşturmuştur. 1940'lar bu açıdan Birinci Dünya Savaşı sonrası yeniden toparlanışın fikri temellerin atıldığı bir aşamaya denk gelmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında ise bu çabalar daha ciddi bir boyut kazanmıştır. 1946 yılında Hollanda, İngiltere, Belçika, İtalya, Lüksemburg, İsviçre ve Fransa arasında Avrupa Federalistler Birliği (UEF) oluşturulmuştur.¹ 1946 yılında Winston Churchill'in Zürih'te yaptığı konuşma ile perçinlenen Avrupa'da savaş sonrası birlik ve barış içinde iş birliği çabaları Fransa ve Almanya'nın ortaklığı ile ilk adımlarını somutlaştırmıştır. Bu zaman dilimi içerisinde pek çok uluslar arası oluşumun ortaya çıktığını görmekteyiz. Bunlardan bazıları;

- Avrupa Federalistler Birliği
- Churchill Birleşik Avrupa Hareketi
- Birleşik Avrupa İçin Fransız Konseyi
- Sosyalist Avrupa Birleşik Devletleri
- Avrupa Ekonomik İşbirliği Ligi
- Hristiyan Demokrat Hareket olarak sayılabilir.

İki savaş sonrası dönemde bu örgütler daha sonra 1947 yılında birleşmiş ve Avrupa Birliği Hareketi Uluslararası Komitesi'ni kurmuşlardır.² Bundan sonraki süreçte ise yine kurumsal anlamda bazı çalışmalar yapılmış ancak beklenenler gerçekleşmemiştir. Aslında erken dönem çabaları bir yandan filozofik söylemlere sahne olurken öte yandan kurumsallaşma çabası ile bu durum harmanlanmaktadır. Ancak hemen hepsinde boşuna bir oluşum telaşı değil, kurgulanmış bir filozofik-felsefi yaklaşım mevcuttur. Buna yönelik araştırmalar üniversitelerde halen devam etmektedir. Arka planı göz ardı etmemek açısından bu nokta oldukça

¹ E. Tatoğlu, Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi (1951-1995), Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (YYLT), Ankara, 2006, s. 10-11.

² E. Tatoğlu, s. 11.

önemlidir. Ancak bu bahsettiğimiz hususun bir başka çalışmanın konusu olması mümkündür.

Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimi bir anlamda onun oluşum sürecinde mevcut kuramsal ve felsefi tartışmalarla birlikte antlaşmaları ortaya koymakla mümkündür. Bu açıdan Avrupa Birliği'nin temellerini topluluktan birliğe geçiş aşamalarını oluşturan farklı başlıklarla izah etmek gerekmektedir.

1.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuramsal ve Felsefi Temelleri

Avrupa Birliği'nin temellerinin atıldığı oluşum esas olarak Robert Schuman'ın önerisi olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'dur (AKÇT). Buna "Schuman Planı" adı da verilmektedir. Federal Almanya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Belçika ve Fransa Nisan 1951'de Paris'te Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nı imzalamışlardır.

Bundan altı sene sonra 1957 Roma Antlaşması ile boyut değiştiren Avrupa bütünleşmesi, uluslararası ilişkiler disiplinde birçok kuram geliştirilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Bunlardan özellikle temel olarak federalizm, fonksiyonalizm, işlemci teori, neo-fonksiyonalizm ve hükümetler-arasıcılık gibi kuramlar pek çok araştırmannın inceleme konusu olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Ancak bu kuramlardan hiçbirisi tek başına Avrupa Birliği'ni açıklamaya muktedir değildir.³ Zira adına Avrupa Birliği denilen bütünlük, ulus-devletler topluluğu olarak görünmektedir. Bu anlamda her biri birer aslında bağımsız devlet niteliği taşıyan bu parçalar, aynı zamanda birer ekonomik sistem olan devlet yapılarını ifade etmektedir. Siyasal anlamda sahip olunan nitelik ekonomik alandaki icraatla bütünleşen bir karakter göstermektedir. Bu noktada Avrupa Birliği'nin en başından beri

³ H. K. Aytuğ, "Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliğinin Genişlemesine Bakışı", www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/.../149_161.pdf, (01.04.2012), s. 150

sahip olduğu ekonomik karakterini bu süreçler içerisinde görebilmek mümkündür. Bunun bir başka boyutu da yükselen Amerika Birleşik Devletleri etkisinin bertaraf edilmesi kaygısında gizlidir. Zira 1960’lar sonrası başlayan iki kutuplu dünya yarışında Avrupa ülkelerinin kendileri için bir hareket sahası yaratabilme gayreti içerisinde olmaları oldukça normaldir. Felsefi temellere sahip ve bazı uluslar arası antlaşmalarla evrimleşmiş bu süreç elbette kurumsallaşma ile ebedi kimlik kazanma gücüne ulaşabilir.

1.1.2. Avrupa Birliği’nin Temel Organları

En başından Avrupa Birliği’nin kurumsal bir yapı olduğunu belirtmiştik. Bu kurumsallaşma gelecekteki varlığın devamı için gereklidir ve aynı zamanda hukuki bir statüyü, yaptırım gücünü de beraberinde ifade etmektedir. Çünkü devlet olmanın dışında bir oluşum ancak devlet özellikleri gösteren bir yapı ile sağlama alınabilir.

Bugün Avrupa Birliği net biçimde bazı temel organlara sahiptir. Daha önce belirtildiği gibi Avrupa Birliği hem bir mevzuat bütünü hem de kurumsal bir yapılanmadır ki mevzuatı doğal olarak bu kurumlar üretmektedir.

Bu kurumlardan olan Avrupa Parlamentosu danışmanlık görevi üstlenmiştir. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ise yasa koyucu ve karar alıcı rolü üstlenmiştir. Yürütme organı, Avrupa Birliği Komisyonu olarak belirlenmiş, üye ülkelerin alınan kararlara uymaması halinde ise yaptırım uygulayacak olan kurum Avrupa Birliği Adalet Divanı olarak belirlenmiş ve bütün bunların yanında sosyal politika tarafına vurgu yapan ekonomik ve sosyal meselelerde danışmanlık görevi üstlenen Ekonomik ve Sosyal Komite oluşturulmuştur.⁴ Siyasal ve yönetsel açıdan ulus devlet yönetimini

⁴ M. Koray, Sosyal Politika, Bursa, 2000, s. 86.

ve parlamenter sistemi andıran bu yapı Avrupa Birliği'nce de sürdürülmektedir.

Kurulduğu tarih itibariyle Avrupa Birliği; Avrupa Komisyonu önerileri, Avrupa Parlamentosu tavsiyeleri, AB Konseyi kararları ve AB Adalet Divanı'nın içtihatlarına dayalı olarak çalışmalarını yürütmektedir.⁵ Bu mevzuat bütünü; kurumların ürettiği mevzuatın birliği şekillendirmesini, karar mekanizmasının çıktıları anlamında büyük bir bütünlük taşımasını ve aynı zamanda kompleks bir sistemi ifade etmektedir.

Türkiye de adaylık statüsü devam eden bir ülke olarak, Avrupa Birliği mevzuat yapısına uyum sağlamak zorunda olan bir ülkedir. Avrupa Birliği direktiflerine, ilerleme raporları doğrultusunda yapılması öngörülenlere ve taahhüt edilenlere, kriterlere, sözleşmelere, antlaşmalara ve buna benzer mevzuat kalemlerine riayet etmek durumundadır. Ancak şu bir gerçektir ki, AB organları tarafından alınmış kararlara muhalefet etmek, elbette milli menfaatler dışındakiler hariç, AB üyelik sürecinde uzun yıllara yaygın olumsuz etki doğurmaktadır.

Mevzuat yapısı ve kurumsallaşma Avrupa'yı ayakta tutan iki ana iskelettir diyebiliriz. Avrupa Birliği başlangıcından bu yana kurumsal yapısını farklılıklar üzerine inşa ederek, başlangıçtaki üye sayısının 2 katından fazla bir sayıya ulaşarak bugünkü gücünü muhafaza etmekte, belki de gücüne güç katmaktadır. Bunun yanında AB'nin bir parlamenter demokrasi örneği olması ve siyasal sistemini ülkelerin birliği sayesinde oluşturduğu ulus üstü özgün nitelikle bütünleştirmesi ayrı bir güç dengesi haline gelmesine vesile olmaktadır. Ancak tam anlamıyla bu birliğin Anayasal statü kazanmış olduğunu ve birlik üyesi ülkelerin vatandaşları tarafından anayasal meşruiyetinin onaylandığını söylemek güçtür.

⁵ H. H. Yıldırım - T. Yıldırım, Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Türkiye, Ankara, 2011, s. 35.

1.2. Birliğin Genişleme Süreci

Avrupa Birliği, yaklaşık 50 yıllık serüveninde günümüze kadar bir genişleme ve derinleşme süreci de yaşamıştır. Avrupa Birliği'nin kurucu ülkeleri başlangıçta Fransa, Almanya, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'dan oluşan 6 ülkeden oluşurken bugün bu sayı 27 olmuştur. Her genişleme süreci aynı zamanda bir coğrafi genişlemeyi de ifade etmektedir.

Süreci tanımak adına tarihsel bir bakışla genişleme sürecini yansıtmak faydalı olacaktır. 1973 yılında kurucu 6 ülkeye bu defa İngiltere, İrlanda ve Danimarka eklenmiştir ve bu ilk dalgadır. 1981 yılında bu ülkelere Yunanistan eklenmiş ve ikinci dalga yaşanmıştır. 1986 yılında ise Portekiz ve İspanya'nın eklenmesiyle üye sayısı 12'ye yükselmiştir ve Avrupa Birliği bayrağındaki 12 yıldıza denk gelecek kadar ülke sayısı yakalanmıştır. Sonrasında ise dördüncü genişleme gerçekleşmiş ve 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya üye ülkeler haline gelmiştir. Beşinci genişlemede tam on ülkenin üyelikleri kabul edilmiştir. Bu ülkeler, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya, Kıbrıs⁶, Letonya, Litvanya, Malta ve Polonya'dır. Halen ise 4 tane de aday ülke mevcuttur. Bunlar; Türkiye, Hırvatistan, Makedonya ve İzlanda'dan oluşmaktadır.

Bu genişleme sürecinin muhatabı olan ülkeler, çetin bir mevzuat ve politik-kurumsal olgunluk safhası yaşamak durumunda kalmışlardır. 1990 sonrası dönemde ana ekseninde “demokratizasyon” ve “ekonomik liberalizasyon”, özellikle komünizm sonrası (post-komünizm) süreci yaşayan ülkeler açısından önemli iki kavramdır⁷. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, ani ve kronik değişiklikler, çalkantılar yönetsel anlamda

⁶ Avrupa Birliği tarafından Kıbrıs adası tek bir ülke olarak nitelenmekte ve bu nedenle bu ülkeye bu çalışmada Kıbrıs adıyla yer verilmektedir.

⁷ L. A. Ionita, “The EU's Impact on Reform in Romania: The case of the Civil Service”, <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025541.pdf>, (12.04.2011), s. 2

1998 ve belki de 2000’li yıllardan sonra tam olarak üzerine çözüm yolları düşünülen sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle de ekonomik ve sosyal boyutu tamamen çevrelemesi bakımından bir kamu yönetimi yeniden yapılanması hamlesi bu ülkeler açısından geçerlidir. Ancak bu hamlenin sosyal boyutu, yaşam standartlarına ilişkin getirdikleri, iş gücü piyasasına tesirleri, yoksulluğa değgin sonuçları, sosyal bütünleşmeyi ve paydaşlığı ne derecede arttırdığı, güçsüz sağlık ve hukuk sistemi sorunu, kamu sektörünün hantallığı ve kamu görevlilerinin kalifikasyon sorunu ne derecede giderilebilmiş ya da ortadan kaldırılabilmiştir. Geçmişten bugüne bu ülkeler bu sorunları yaşamakta ve Avrupa Birliği’nin gözetiminde ve desteğinde çözüm yollarını uygulamaya çalışmaktadırlar.

Avrupa Birliği’ne tam üyelik aynı zamanda bütünlüklü bir uyum sürecini doğal olarak bünyesinde taşımaktadır. Genişleme sürecindeki ülkelerin jeo-ekonomik ve jeo-politik durumu, Balkanlarda sürekli olagelen istikrarsızlıklardan arınmayı zaruri kılacak kadar önemlidir. Avrupa Birliği’nin doğuyu bir jeo-sistemler bütünü olarak değerlendirmesi, Bulgaristan ve Romanya’yı Balkan jeo-sistemini oluşturan iki lokomotif güç olarak bünyesine katması Güney Merkez Avrupa bütünleşmesini bu güç unsurları ile birlikte oluşturma modelini yansıtmaktadır. Zira yeni Avrupa bütünleşmesi, Türkiye’yi de içine alan bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde Ukrayna, Rusya ve Beyaz Rusya’yı kapsayan bir doğu tarifine doğru yol almaktadır⁸. Bu süreç elbette değişen dünya düzeninde yaşanabilecek kırılma anlarıyla da eşdeğerdir ve her an gerçekleşmemesi için bir sebep görünmemektedir.

⁸ B. Klimov, Eastern Enlargement of the EU: Bulgaria and Romania’s Accession- Geo-economic and Geopolitical Implications for the Balkans, Diplomatic Academy, Vienna, 2007, s. 28

1.3. Birliğin Genişleme Sürecinde Türkiye'nin Tarihsel Perspektifi ve Üyelğe Giden Yol

Genişleme süreci Türkiye ile birlikte farklı bir boyut kazanmaktadır. Çünkü bu kadar uzun süre Avrupa Birliği ile üyelik yolunda diyalog kurarak netice elde etmeye çalışan bir başka Avrupa Birliği ülkesi yoktur.

Avrupa Birliği ile ilişkiler tarihten bugüne Türkiye açısından aynı zamanda bir mevzuatlar çarpışması şeklinde de geçmektedir. Türkiye'nin imza attığı pek çok antlaşma ve şartnameye karşılık Türkiye'nin şartlı imza attığı sözleşmelerden oluşan bir bütünlükten bahsetmek daha doğru olur.

Bir yandan AB müktesebatının uyum süreci çerçevesinde bir çevirmenler ordusu tarafından çevrilerek Türk mevzuatına entegre edilme çabası mevcutken diğer yandan çevrilmiş olan mevzuatın uygulamaya geçirilmesinde yaşanan güçlükler ayrı bir sorun alanı oluşturmaktadır. Çünkü kamu kesiminde özellikle kararların uygulanması aşamasında çevrilen mevzuatın kurumsal karşılığının yani uygulayıcısının çoğu zaman kim olacağının net biçimde belirlenememesi ve insan kaynakları kapasitesinin yetersizliği Türkiye açısından da yaşanan bir sorundur.

Bu başlık altında iki kategoriye göre konu açıklanacaktır. Bunlardan ilki Ortaklık Antlaşması, ikincisi tam üyelik müzakere sürecinin ortaya konulması şeklindedir.

1.3.1. Genişleme Süreci Bağlamında Türkiye'nin Tarihsel Perspektifi (1963-1980)

Avrupa Birliği, bahsi geçen uluslar arası sözleşmeler temelinde kurgulandığı gibi 1960'lar sonrasında ABD'nin güç odağının karşısında bir alternatif olarak uluslar arası sahneye çıkmış ve hatta çekirdek bir birlikten

genişleyen ve büyüyen bir güç odağı haline dönüşmeye başlamıştır. Ancak şunu vurgulamak gerekir ki Avrupa Birliği aynı zamanda bir standartlar bütünüdür. Üye devletler bu standartlar çerçevesinde hareket etmekte ve bu bağlaşıklığın gereklerini, yükümlülüklerini yerine getirmektedirler. Üye devletler nasıl bu standartlara sadık kalıyorsa aday ülkeler de bu standartları gerçekleştirmek zorundadırlar. Bu açıdan Avrupa Birliği ile ilişkiler anlamında ve genişleme süreci ile de paralel olarak, üye devletler gelecekte belirli standartlarda buluşmak amacıyla üye olmayan devletlerle bir takım Antlaşmalar tesis etme yoluna gitmişlerdir. Bunlardan Ortaklık Antlaşmaları adı verilen ikili Antlaşmalara Türkiye de taraf olmuş⁹ ve ticaretle ilgili konular, siyasal diyalog, yasal uyum ve sanayi, çevre, ulaştırma ve gümrükler konularında işbirliği içeren Antlaşmalara imza atılmıştır.¹⁰ Bunların çoğu Türkiye ile Avrupa Birliği'nin belirli bir ortak standart noktasında buluşmayı amaçlayan antlaşmalardır.

Öncelikle Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri klasik bir ifadeyle 1963 tarihli Ortaklık Antlaşmasıyla net biçimde başlamıştır. Bundaki tarihsel arka plan ise, Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ilişkilerinin 1960 sonrasında Avrupa Birliği eksenine kayması gerçeğidir. Özellikle Almanya ile ilişkilerin artışı bunda önemli rol oynamıştır. 1963 tarihli Ortaklık Antlaşması bu açıdan önemli bir dönüm noktasına işaret eder. Ortaklık Antlaşması 28 Kasım 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹¹

60'lı yıllar bu sürece ek olarak Türkiye'nin iç siyasetinde de çalkantılı dönemler yaşadığı yıllardır. Çünkü 1950'lerden itibaren demokrasi ve liberalizm çerçeveli Demokrat Parti iktidarının ABD politikalarına eğilimli yapısı, süreci tamamen ABD yanlısı hale getirmiş ancak CHP iktidarının ve bürokrat kesimin uygulanan politikalardan

⁹ Ortaklık Antlaşmaları Türkiye, Malta ve Kıbrıs ile yapılmıştır. Henüz üye olmayan ülkelerin imzaladıkları antlaşmalar ise Avrupa Antlaşmaları ile İstikrar ve Ortaklık Antlaşmaları adlarıyla literatürde yer almaktadır.

¹⁰ H. H. Yıldırım - T. Yıldırım, s. 18-19.

¹¹ H. Gümrükçü, Türkiye ve Avrupa Birliği-İlişkinin Unutulan Yönleri, Dünü ve Bugünü, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2002, s. 94-95.

rahatsızlığı 1960'lara gelindiğinde dış politikada yeni alternatif arayışları haline gelmiştir.

Avrupa Birliği ile imzalanan Ortaklık Antlaşması'nın bazı hedefleri vardı. Bu hedeflerin Türkiye tarafından gerçekleştirilmesi Avrupa Birliği'ne üye olma yolunda önemli hedeflerdi. Bunlardan ilki ekonomik bir birliğe üyeliği sağlayacak olan Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesidir ki 1996 tarihinde Türkiye bu süreci gerçekleştirmiştir. İkincisi ise işgücünün serbest dolaşımının gerçekleştirilmesidir. Bunun yanında ikamet ve hizmet edinimi serbestlikleri de kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

Önemli olan bir başka nokta, bu hedeflerin aynı zamanda, kalkınmışlık, yaşam standartları ve politikalar açısından da Avrupa Birliği ile eşit koşullara ulaşılmasını sağlamaya yönelik olmasıdır.¹² Bunda Gümrük Birliği süreci de genişleme sürecinde ayrı bir öneme sahiptir. Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi yönünde atılan adım, Türkiye'de vatandaşın farklı yönleriyle etkilendiği fakat siyasetin yönlendirdiği yepyeni bir süreci doğurmuştur. Fakat halen günümüzde Gümrük Birliği nedeniyle ortaya çıkan ekonomik anlamda kazanımların ya da fedakârlıkların muhasebesi yapılmaktadır.

Gümrük Birliği sürecinden çok önce özellikle 70'li yıllarda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne yönelik ihracatı üzerine düzenlemeler söz konusu olmuştur. Tarım ürünleri ihracatı bunda önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu dönemde ne yazık ki Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ihracat-İthalat dengesinde ve özellikle tarım ürünleri kaleminde Türkiye aleyhine bir profil ortaya çıkmıştır.¹³ Süreç, güçlü olunan alanlarda fedakârlık gerektirmekte ve bu da özellikle standartları yakalama uğruna yapılmaktadır.

¹² H. Gümrükçü, s. 98.

¹³ H. Gümrükçü, s. 100.

Bir diğer önemli tarihsel gelişim göç alanında yaşanmıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin işçi ihtiyacına binaen Türkiye'den işgücü sağlanmıştır. Türk işgücü sayısı sürekli biçimde bu ülkede artmıştır. Son yıllarda genişleme süreci ile de paralel olarak iş gücünün serbest dolaşımı sıkça konuşulur olmuş, özellikle Avrupa Birliği nezdinde açılan işçi işveren davaları arasında Türkler lehine olumlu neticelenen davalarda birlik sürecindeki tüm konular tekrar tekrar ve hararetli biçimde tartışılır hale gelmiştir.

Tekrar tarihsel perspektifte süreci gözden geçirecek olursak, 1970'lerden itibaren Türkiye için yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönem literatürde geçiş dönemi olarak nitelendirilmektedir. Yani bundan önceki dönem "Ortaklık" anlamında bir hazırlık dönemi iken bundan sonraki süreç ortaklığa geçiş dönemi olarak nitelendirilmiştir. Geçiş döneminin başlangıcı ise 23 Kasım 1970 tarihinde Avrupa Birliği ile yapılan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol'dür. Bu belgeye göre Geçiş Dönemi 31 Aralık 1995 tarihine kadar tamamlanmış olmalıdır.¹⁴ Bu sürecin tamamlanmasının ne anlam ifade ettiği yazılı kaynaklarda vurgulanmakta ancak nitelik itibarıyla Türkiye'nin yaşayacağı dönüşümün Türkiye tarafından kavranılmasında güçlük yaşanmaktadır. Bu en çok da Gümrük Birliği süreci ile daha da somutlaşmıştır.

Türkiye'deki siyasi gelişmeler ve hükümet değişiklikleri, Türkiye'nin ortaklığa giden yolda duraksamalar yaşamasına neden olmuştur. Örneğin 1978'de görevde olan hükümet döneminde katma protokolde öngörülen yükümlülüklerin beş yıl için askıya alınması için başvuruda bulunulmuştur. 1979'da ise hükümet değişmiş ve bu defa ilişkilerin geliştirilmesi için hız verilmeye başlanmıştır. 1980'deki askeri darbe sonrası kurulan hükümet tarafından da bu hız sürdürülmek istenmiştir. Bundan sonraki süreç ise tam üyelik yolundaki adımlara

¹⁴ H. Gümrükçü, s. 102.

ilişkindir.¹⁵ Tarihsel perspektifte yaşanan zihin bulanıklığı kendisini yıllar itibariyle yaşanan milli ve ekonomik kayıplarla somutlaştırmaktadır.

İlişkilerin hızlanması ya da yavaşlaması Avrupa Birliği için sarsıcı etki doğurmamakta fakat Türkiye açısından siyasi ve zihinsel bir kargaşa yaşanmaktadır.

Yine de tüm bu konu ettiğimiz tarihsel süreç bugüne kadar Avrupa Birliği tarafından katılım yönünde ilerleme belgeleri ve ilerleme raporları ile izlenmiş ve katılım öncesi mali yardım araçları ile de finanse edilmiştir.

1.3.2. Türkiye'nin Tam Üyelik Müzakere Süreci (1980-Günümüz)

Türkiye, 1980 sonrası dönemde özellikle ekonomi alanında kat ettiği gelişme ile Avrupa Birliği sürecinde katılım yönündeki ciddiyetini de bir anlamda göstermiştir. 14 Nisan 1987 tarihine gelindiğinde Avrupa Birliği ile ilişkiler farklı bir boyut kazanmıştır. Bu tarihte Türkiye, Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapmıştır. Ancak bu defa Türkiye'nin önünde ne göç ne de ekonomik sıkıntılar vardır. Bu defa Birlik, Türkiye'nin tam üyelik yolunda Kıbrıs meselesini çözmesi gerektiği kanaatindedir. Bunun en büyük ispatı da 5 Şubat 1990 tarihinde Türkiye'nin tam üyelik müracaatının Avrupa Birliği tarafından reddedilmesidir. Bunun yanında 2002 yılına kadar da Avrupa Birliği Türkiye'nin süreçten kopmaması ve diyalogda kalması yönünde çaba sarf etmiştir. Özellikle Türkiye'nin yerine getirmesi gereken bir takım yükümlülükler belirli başlıklar altında kategorize edilmiş ve bu başlıklar üzerinden süreç yürütölmek istenmiştir.

2002 sonrasında ise Avrupa Birliği'nin genişleme stratejisi ile bağlantılı olarak ve Kopenhag kriterlerinin yerine getirilmesi ile ilintili olarak üyelik temelinin oturtulması amacıyla Türkiye ile katılım

¹⁵ H. Gümrükçü, s. 106.

müzakerelerine başlanmıştır. Bu süreç hangi koşullar altında aday ülkelerin AB üyesi olabileceklerini belirtmektedir. Bu süreci Avrupa Komisyonu takip etmektedir. Aday ülkelerin Kopenhag kriterlerini karşılama yönünde gösterdikleri gayret ölçülmekte ve bu da “İlerleme Raporu” ile belgelendirilmektedir. Bu müzakerelerin hızı, aday ülkenin yükümlülüklerinin yoğunluğu, bunları gerçekleştirme derecesi ve reformlar gibi pek çok etkileyene bağlıdır. Türkiye için katılım müzakerelerinde toplam 35 başlık altında müzakereler yürümektedir.

Müzakere sürecinin devamında topluluk müktesebatının analitik incelemesi yani tarama gerçekleştirilecek olup müzakerelerin izlenmesi bir yandan devam edecektir.

2000 yılında kısım kısım müzakerelerin izlenmesi sürecine başlanmış olup bundaki amaç aday ülke tarafından verilen taahhütlerdeki gecikmelerin tespiti, değerlendirilmesi, sorunların ortaya konulmasıdır. Son olarak ise katılım Antlaşmasının onaylanması sürecine geçilecektir.¹⁶ Türkiye için müzakere süreci 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır ve halen çeşitli fasıllar altında süreç devam etmektedir.

Bunlara uygun olarak hali hazırda üzerinde konuşulan ve standartların yakalanması hedeflenen başlıklar müzakere fasılları olarak adlandırılmaktadır. Bunlardan bir tanesi de konumuz itibarıyla “sosyal politika ve istihdam” faslıdır. Avrupa Birliği, Türkiye’nin bu başlık altında yaşadığı sorunlar ve ulaşılmasını istediği hedefler bakımından öneriler sunmaktadır.

Avrupa Komisyonu’nun 2000–2005 yılları arasını kapsayan sosyal politika alanında istihdama yönelik önerileri şunlardan oluşmaktadır;

- İstihdam paketinin yıllık açıklaması

¹⁶ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 27.

- İstihdam alanında topluluk teşvik önlemleri konusunda bir karar önerisi
- Sosyal taraflara 2000 yılında aşağıdaki hususları yerine getirmeleri çağrısında bulunulması
- İstihdam stratejisine daha sistematik olarak katkıda bulunmak ve işbirliği yapmak
- ilgili tüm düzeylerde, başta hayatboyu öğrenim olmak üzere diyalog ve müzakereler geliştirmek
- İstihdam kuralları çerçevesinde, sosyal tarafların ulusal düzeydeki eylemlerine yol gösterecek ortak hedeflerin geliştirilmesini Avrupa düzeyinde başlatmak
- İstihdam stratejisinin yerel ve bölgesel boyutunun desteklenmesi
- Lüksemburg sürecinin etkisinin derinlemesine gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi
- Kamu alımlarının sosyal yönleri konusunda bir iletişim kampanyası yayımlanması
- Anlaşma'nın 138. Maddesi gereği, istihdam ilişkilerinin yenileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda sosyal taraflarla konsültasyon başlatılması
- Geçici çalışma ile ilgili müzakerelerin izlenmesi
- Şirketlerin sorumluluğu konusunda konferans ve iletişim kampanyası
- Avrupa düzeyinde, arabuluculuk, hakem ve uzlaşma ile ilgili gönüllü mekanizmaların oluşturulması gereği konusunda sosyal taraflara danışılması
- İşçilerin finansal katılımları konusunda bir iletişim kampanyası ve eylem planının başlatılması
- Çalışma süresi ile ilgili Topluluk mevzuatının tamamlanması ve yasalaştırılması
- İş sağlığı ve güvenliği mevzuatının yasalaştırılması ve sadeleştirilmesi

- İş sağlığı ve güvenliği hakkında Topluluk stratejisi ile ilgili bir komünikasyonun onaylanması yönünde önerilerdir.¹⁷

Avrupa Birliği, bu maddeler halinde bize sunduğu önerileri kendi içerisinde uygulamaya çalışan ve standardize eden bir birliktir. Bu bakımdan kendi niteliği de gitgide sosyal uyumu yakalamaya yönelik gelişme taşımaktadır. Türkiye olarak bu maddelerin mevzuata çevrilmesi Avrupa Birliği açısından pek bir değer taşımamaktadır. Önemli olan bu maddelerin uygulamaya geçirilmesi ve bu uygulamaların süreklilik taşıyacak şekilde standardize edilmesi, kamu kesimi ve özel sektör açısından Avrupa standartlarında uygulanabilmesidir. Bu noktada aslında dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da parçalanmış mevzuat yapısı ve çok çeşitli kurumların aynı konunun uygulama alanına aynı anda karışabilmeleridir.

1.4. Avrupa Birliği ve Sosyal Niteliği

Sağlık dâhil sosyal politikanın temelleri, sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıktığı 19. Yüzyıla kadar dayanmaktadır. I. Dünya Savaşı ve II. Dünya Savaşı arasındaki dönemde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal riskler tüm toplum ile paylaştırılmak istenmiştir. 1970'ler ile birlikte yüksek ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanmış olması ve demografik yapının uygunluğu nedeniyle pek çok ülkede sosyal politika harcamaları artmıştır. 1970'lerden sonra ise yaşanan ekonomik zorluklar sosyal güvenlik harcamalarının da gözden geçirilmesine neden olmuştur. Böylelikle sosyal politika alanlarında bir dönüşüm yaşanmıştır. Pür devletçi yapıdan yavaş yavaş daha çok piyasacı ve rekabetçi bir yapıya geçiş yapılmıştır.¹⁸ Bunun böyle olmasında Avrupa Birliği'nin ekonomik temelli bir birlik olması da büyük pay sahibidir. Ancak ekonominin yarattığı

¹⁷ Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi, Avrupa Komisyonu Bildirisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayını, 2000, s. 40-41.

¹⁸ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 64.

olumsuz etkilerin sosyal boyutunun ağır faturalara yol açabilecek kadar geleceği tehdit edebileceği de birlik tarafından kavranmıştır.

Bu açıdan kısaca bu aşamada sosyal politikanın ne olduğunu açıklığa kavuşturmakta yarar vardır. Sosyal politika, 20. Yüzyılla birlikte hak ve vatandaşlık kavramlarıyla birlikte ortaya çıkan bir olgudur. Sosyal Politika öncelikle;¹⁹

- a) “Büyük ölçüde devlete ait bir politikadır, fakat gelişmesini büyük ölçüde insan haklarının ve demokrasinin gelişmesine borçludur;
- b) Devletin bir yandan, toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgilidir; öte yandan devletin tüm toplumun çıkarlarını kollamak üzere piyasaya bırakılamayacak hizmetleri yerine getirme yükümlülüğünden doğmaktadır;
- c) Demokratik-siyasal hakların genel bir nitelik kazanması ve insan haklarına ekonomik-sosyal boyutlar eklenmesinin gerisinde ise, büyük ölçüde, işçi sınıfının mücadelesi gibi gelişmeler yatmaktadır;
- d) Bu nedenle sosyal politika, önce işçi sınıfına ait önlemler olarak başlamışsa da, zaman içinde, toplumun çeşitli kesimlerine ve çeşitli toplumsal sorunlara yönelmiş, tüm toplumun sosyal gelişmesini sağlamaya ve yaşam koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan bir “vatandaşlık hakkına” dönüşmüştür.”²⁰

Avrupa Birliği çatısı altında sosyal politika; “kapitalist ekonomi ve serbest piyasa ekonomisi”, “çoğulcu demokrasi” ve sosyal refah devleti biçimindeki bir yapı içerisinde şekillenmiş ve halen şekillenmektedir.

¹⁹ M. Koray, s. 8-9.

²⁰ M. Koray, s. 88.

Her aşamada Avrupa Birliği'nin gelişiminde sosyal boyut düşünülmüştür ve düşünülmektedir. Bunun ayrıca kurumsal yapılanmaya da yansıtılmasına özen gösterilmektedir. Çünkü sosyal politika anlamındaki bu kurumsallaşma birlik düzeyinde bir güç birliğini de tesis etmenin garantisi olarak görülmektedir. Bunun en önemli örneğini, “sosyal diyalogu” gerçekleştirmek üzere tesis edilmiş olan Ekonomik ve Sosyal Komite'nin oluşturulmasında görmekteyiz.²¹ Ekonomik ve Sosyal Komite, Avrupa Birliği üye ülkeleri ve toplumsal çıkar grupları arasındaki sosyal diyalogu tesis etme çabasının bir ürünü olmanın yanında tüm toplumu sosyal ortaklık temelinde demokratik araçlar vasıtasıyla karar verme süreçlerine iştirak edebilmelidir. Avrupa Birliği Komisyonu'nun karar sürecinde Komite'ye danışma zorunluluğu ise bu konunun ne derecede ciddiye alındığının da göstergesidir.

Bu sistemin oturtulmaya çalışılmasının temelinde Avrupa Sosyal Modeli'nin uygulanması, ekonomik bir takım uygulamaların sosyal model temelli bir karaktere büründürülmesi gayreti öne çıkmaktadır.²² Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve sosyal birliğin geliştirilmesi anlamına gelen Avrupa Sosyal Modeli, ABD liberal bakışıyla da örtüşmekte ve ekonomik verimsizliğe yol açan düzenlenmiş piyasalara karşı bir duruşu ifade etmektedir.

Burada önemli olan nokta Avrupa refah devleti ve AB sosyal politikaları bağlamındaki değerler, Avrupa sosyal modelinin birer ürünüdürler ve konuya da bu temelle bakılmalıdır.²³ Avrupa sosyal modeli, iş gücü, piyasa, pazar, ücret, eşitlikçilik gibi ekonomik kavramlardan kopuk değildir. Ekonomik bir toplum varsayımından hareket etmektedir. Bu toplumun yaşadığı sıkıntılar ekonomik temelde yaşanan sorunların kötü yansımaları ile örtüşmektedir. Bu da sosyal politika araçları ile düzene oturtulabilecek karakterdedir.

²¹ M. Koray, s. 88.

²² M. Koray, s. 92-93.

²³ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 61.

Avrupa sosyal modelinin şu özelliklerinin bilinmesiyle konuya daha fazla vakıf olunabilecektir. Bunlar;²⁴

- a) Tüm vatandaşları kapsayan bir temel sosyal güvenlik,
- b) Yüksek derecede koordineli ücret pazarlığı ve çıkar birliği
- c) Nispeten eşitlikçi ücret ve gelir dağılımından oluşmaktadır.

Bütün bunlar tarihsel perspektifte, sosyal güvenlik, sosyal sigortalar, ücretli çalışanlara tıbbi bakım, kaza veya hastalık nedeniyle gelir kaybedenler için tazminat; hastalık, kaza, yaşlılık nedeniyle gelir kaybedenler için emekli aylığı gibi uygulamalar ile politika alanının yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunların hepsi hem refah devleti ile hem de Avrupa sosyal modeli ile örtüştürülen uygulamalardır ancak 1970'ler sonrası için bazı düşünürler Avrupa sosyal modelinin çökmeye mahkûm bir model olduğunu ileri sürmüşlerdir.²⁵ Yine bazı düşünürlere göre Avrupa sosyal modeli pek de o kadar kolay uygulanabilir ve sürdürülebilir bir nitelik taşımamaktadır. Avrupa sosyal modeline ilişkin güçlükler:²⁶

- a) İş açığı
- b) Kuşaklar arası fark
- c) Cinsiyet açığı
- d) Beceri açığı
- e) Demografik değişim (yaşlı nüfus)

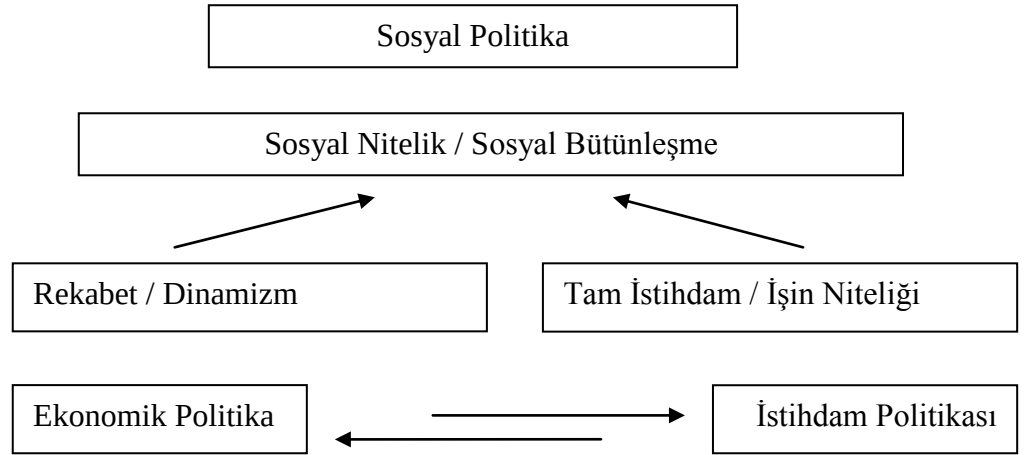
²⁴ Kittel, B., EMU, EU Enlargement, and the European Social Model: Trends, Challenges, and Questions. MPIFG Working Paper 02/1, 2002; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 62.

²⁵ E. Mossialos ve diğ., The Influence of EU Law on the Social Character of Health Care Systems in the European Union. International Conference, Ghent, 2001; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 66.

²⁶ F. Lönnroth, The European Social Model of the Future. Speech at the EU Conference Organized by the Ecumenical EU-Office of Sweden. Brussels, 2002; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 67.

- f) Sosyal birlik berberlik açığı (fakir ile zengin bölgeler arasındaki işsizlik ve istihdam oranlarındaki uçurum)
- g) Dayanışma ve fakirlik açığı olarak sıralanabilir.

Şekil 1. Avrupa Birliği Sosyal Politika Bileşimleri



Kaynak: Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi, Avrupa Komisyonu Bildirisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayını, 2000, s.11.

AB sosyal politikaları, Avrupa sosyal modeli ile doğrudan doğruya bağlıdır. Hukuksal, tarihsel, demokratik ve insan haklarına dayalı bir takım kazanımların bir yansımasıdır.²⁷ Bireylerin asgari yaşamları garanti edilmeli ve belirli bir düzeyin altına düşmemesi teminat altına alınmalıdır. Bu açıdan Şekil 1’de de görülebileceği gibi sosyal politika alanı sosyal bütünleşmeyi kapsamaktadır. Sosyal bütünleşmenin en önemli aktörleri ise sivil toplum kuruluşları (sendikalar) ile üretim faaliyetlerine ilişkin aktörlerdir. Yani istihdam politikası ekonomi politikası ile eklemlidir. Tam istihdam ve rekabet bu iki politikanın üzerine inşa edilerek sosyal uyum ve sosyal politika şekillendirilmektedir.

²⁷ Çavdar, T., Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Avrupa Sosyal Modeli’nin Eğitim Politikaları Açısından Değerlendirilmesi, Araştırma-İnceleme, Ankara, 2003; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 69.

AB sosyal politikalarının gelişmesi ağırlıklı olarak Tek Pazar olmanın getirdikleri ile bütünlük sağlamaktadır. Bu açıdan Tek Pazar olmanın da bir ifadesi olarak topluluk ülkelerinin entegrasyonu noktasında bir birleşim söz konusudur. Elbette bu sosyal bütünleşme süreci daima pozitif bir süreç olmaktan uzaktır. İlk zamanlarda çalışanlar için serbest dolaşım hakkı ve çalışanların çalışma ve yaşam koşulları üzerine tartışmalar yaşanırken sonraki zamanlarda ekonomik birlik üzerine derinlemesine bir sosyal boyut tartışması ortaya çıkmıştır.²⁸ Sanayileşme ve bunun üzerine inşa edilen bir Pazar ağı modeli, demokratik iletişim mekanizmalarının canlı tutulması ile sağlamlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu demokratik iletişim mekanizmaları özellikle Habermas'ın müzakereci demokrasi ve Avrupa Birliği'ne kattıkları ile ölçülendirilebilir. Sivil toplum, sosyal politika alanında inisiyatif sahibi olmalıdır. Sendikalar da sivil toplum örgütleri içerisinde sayılan organizasyonlardır. Keza işçi sendikalarının oluşumunda endüstrileşme büyük öneme sahiptir.

Öte yandan liberal ekonominin yarattığı çalışma yaşamı ve koşulları, işçi sağlığı, iş güvenliği, ücret ve geçim düzeyi gibi işçi-işveren ilişkisinde potansiyel sorun odakları tarihsel süreçte sendikacılık hareketleriyle çözüm odaklı bir boyut kazanmıştır.

Sendikacılık hareketleri, Batıda işçi hareketleri içerisinde bir kanat olarak gelişme alanı bulmuştur. İşçiler arasındaki ilk örgütlenme, işverene karşı ses çıkarabilecek meslek sahipleri ve nitelikli işgücü arasında görülmüştür. Sonraları ise sendikalaşma, tüm işçileri kapsayacak biçimde endüstri veya işkolu sendikacılığına dönüşmüştür.²⁹ Sosyal politika alanındaki inisiyatif odaklarının gücü, birtakım sosyal ve ekonomik süreçlerde yaşanan kaygının ekonomik olmaktan çıkıp hak temelli bir boyut kazanmasının da önünü açmaktadır. Bu noktada örnek vermek gerekirse sendikal hak kavramı sosyal politika alanı için önemli bir kavramdır.

²⁸ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 71.

²⁹ M. Koray, s. 69-70.

Sendikal hak kavramı, sosyal ve ekonomik haklar arasında yer almaktadır. Bu haklar arasında sendikaya üye olma, sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları yer almaktadır. Sendikal haklar; sendika özgürlüğü, sendikaların bağımsızlığı ve sendika çokluğu ilkeleri ile birlikte değerlendirilmelidir.

Sendikal hak taleplerinde çokça rol oynayan önemli bir kesimi oluşturan işçi sendikalarının temel amacı genel olarak çalışma koşullarının düzeltilmesidir. Üyelerinin çıkarlarının korunması, ücret ve çalışma koşulları yönünden düzenlemelerin yapılması, işçinin ekonomik ve toplumsal çıkarlarının korunması, birer mesleki örgütlenme olan sendikalar vasıtasıyla olmaktadır. Sendikalar amaçlarını gerçekleştirmek için üç yoldan etkinlik gösterirler;

- a) İşverenlere karşı tek taraflı kurallar koyarak,
- b) İşverenle toplu pazarlıklara girerek,
- c) Yasama gücünü etkileyerek.

Sosyal politikaların oluşturulmasında sendikalar büyük öneme sahiptir. Özellikle de toplumsal ve ekonomik politikaların şekillenmesinde önemli yönlendiricilik kabiliyetine sahip olmaları mümkündür. Fakat toplumsal bakımdan etki yapabilme kabiliyetleri reformist niteliklerinin gelişmişliği ile doğrudan ilintilidir.

Sendikalar toplu pazarlık yoluyla ya da siyasi mekanizma içerisinde bir baskı grubu olarak iki yoldan sosyal politika oluşumuna yön verebilirler. Ana ekseninde siyasal iktidarı etkileme neticesinde yasal düzenlemelerin yapılması sonucuna gidilmek istenmektedir. Sosyal politika uygulaması olarak sendikacılık artık günümüz koşullarıyla farklılaşan konulara ve boyutlara yönelik çözümler üretme amacı taşımaktadır. Bununla birlikte de yine benzer ve güncel ortak sorunlar çerçevesinde sendikalar günümüz ekonomik ve toplumsal sorunlarına çözüm üretme kaygısı taşımaktadırlar. Öte yandan ekonomik çıkar odakları ve devlet

arasındaki rol paylaşımına ilişkin etkileşim sendikaların etkinlik derecesini ya artırmakta ya da azaltmaktadır.³⁰ Hükümetler ile yaşanan sendikal pazarlıklar ücret artışı temelli olmaktan uzaklaşıp sosyal ve eğitsel süreçleri de kapsayan bir anlayış ile hak temeline oturtulmalıdır.

Avrupa Birliği, çalışma koşullarının değişimi, aile, cinsiyet, nüfus, bilgi ekonomisi gibi pek çok yeni sorunla yüz yüzedir. Gelecekte iş gücü piyasası, emeklilik ve sağlık sistemi üzerinde telafisi mümkün olmaksızın etki yaratabilecek bir süreç içerisinde. Göç olgusu da bu süreçte farklı boyutlarda yeni sorunlar eklemektedir. Öyle ki Avrupa Birliği'nde sosyal dışlanma (sosyal bütünleşmeye atıfla) ayrı bir başlık altında ele alınmaktadır. İşsizlik ve yoksulluk arasındaki ilişki ne kadar keskinse istihdam ve sosyal dışlanma arasında da keskin ve kopması olumsuz neticeler doğuracak bir bağ vardır. Ancak istihdam tek çözüm değildir.³¹ İşte bu noktada sendikal hak ve sendikaların yönlendirici karakteri sosyal politikanın niteliğini artırmaktadır. Türkiye'de uygulanması gereken ise tam da budur ve buna ihtiyaç vardır.

1.5. Avrupa Birliği ile İlgili Uluslararası Antlaşma ve Sözleşmelerde Sosyal Politika

Avrupa Birliği'nde sosyal politika üç ana kaynak ya da bir başka deyişle üç ana mevzuat alanı üzerine inşa edilmiş durumdadır.³²

- a) Üye ülkelerdeki sosyal politikalar
- b) Hukuki kaynaklar: Birincil ve ikincil hukuk normları
- c) Uluslar arası antlaşmalar ve sözleşmeler

Topluluk hukuku kendine özgü bir yapıya sahiptir. Topluluk yapısına da uygun olarak üye ülkelerin imzaladıkları temel antlaşmalar birincil

³⁰ M. Koray, s. 71-76.

³¹ Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi, Avrupa Komisyonu Bildirisi, s.18-19.

³² A. Çelik, Avrupa Birliğinin Sosyal Boyutu ve Türkiye'nin Uyumu, İstanbul, 2002; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 75.

hukuk kaynaklarını oluşturmaktadır. Diğer yandan AB komisyonunun tek başına ya da diğer AB kurumlarıyla ortaklaşa yayınladığı tüzük, direktifler, karar, tavsiye kararı ve görüşler ise ikincil hukuk kaynaklarını oluşturmaktadır. Bu hukuk normlarının iç (ulusal) hukuka önceliği vardır.³³ Türkiye açısından da durum böyledir ve iç hukuk yolları tüketilmek kaydıyla özellikle temel hak ve özgürlükler alanıyla ilgili itilaflarda AB ile yapılan antlaşmalar uyarınca sorunun çözümü yoluna gidilmektedir.

Bu çalışma kapsamında Türkiye'nin taraf olduğu bazı uluslar arası sözleşmeler ve Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan antlaşma ve sözleşmelerden bazılarında daha önceki konu başlıklarında kısaca bahsedilmiştir. Şimdi ise daha kapsamlı biçimde bunlar üzerinde durulacak, fakat hukuksal anlamda derinlemesine bir inceleme çabasına girilmeyecektir. Çünkü burada asıl olan, sonraki başlıklarda inceleyeceğimiz konulara ilişkin olarak sendikalar anlamında ve sağlık hizmetleri bakımından sürece doğrudan etki yapan mevzuat alanını görebilmektir.

1.5.1. Uluslar arası Antlaşmalar

Avrupa Birliği'nde sosyal politika anlamında ilk bahsedeceğimiz Antlaşma Roma Antlaşmasıdır. Bu antlaşma sosyal politikayı ekonomik bütünleşmeye bağlamıştır. Ekonomide sağlanacak başarılı bir bütünleşme sosyal bütünleşmeyi de kendiliğinden sağlayacaktır. 1986 yılında ise Tek Senet kabul edilmiş ve Roma Antlaşması'na entegre edilmiştir. Bunun hemen akabinde Sosyal Şart kabul edilerek işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında önemli bir gelişme yaşanmıştır. Daha sonrasında ise detaylıca bahsedeceğimiz Maastricht Antlaşması sürece eklenmiştir. 1997 Lüksemburg Konseyi Zirvesi'nde ise İstihdam Yönlendirici İlkeler benimsenmiştir. Lizbon stratejisini beslemek adına ise 2005 yılında Sosyal

³³ H. Gümrükçü, A(E)T/AB Türkiye Ortaklık Hukuku'nun Türkiye'ye Yansımaları ve Hizmet Sektörü, Ankara, 2008, s. 18.

Gündem oluşturulmuş ve tam istihdam ile herkese eşit fırsat verilerek uyumlu bir toplum yaratılması hususunda adım atılmıştır.³⁴

1993 yılında Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne geçilmiştir. Bu aşamada İngiltere hariç 11 üye ülke tarafından “Sosyal Politika” protokolü imzalanmıştır. Bu Antlaşmada;³⁵

- İstihdamın geliştirilmesi,
- Yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi,
- Sosyal korumanın sağlanması,
- Yönetim ve işgücü arasında diyalog oluşturulması,
- İnsan gücü kaynağının geliştirilmesi şeklindeki 5 temel amaç gözetilmiştir.

Ayrıca bu Antlaşmayla;³⁶

- İşçi sağlığı ve iş güvenliği,
- Çalışma koşullarının iyileştirilmesi,
- İşgücü piyasasında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması,
- İşçilerin bilgi edinme ve danışma hakları
- Sosyal güvenlik,
- İş güvencesi,
- Birlikte yönetim,
- Göçmen işçiler gibi konularda Konsey'in karar alabilmesi sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi Avrupa Birliği'nin çatısını inşa eden uluslar arası antlaşmalarda ekonomi temelli bir sosyal politika alanı mevcuttur. Günümüze doğru ilerledikçe ise bu antlaşmalar çeşitli sözleşmeler ve

³⁴ F. Özerdem, Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, http://www.sydgm.gov.tr/site_kutuphane/upload/kutuphane/1281344319r2267.Yrd._Doc._Dr._Fusun_OZERDEM.pdf, (02.04.2012), s. 1.

³⁵ M. Koray, s. 89.

³⁶ M. Koray, s. 89.

şartnameler ile desteklenmiş ve daha şartname düzeyinde sosyal politika alanı kavranmaya çalışılmıştır.

1.5.2. Uluslar arası Şartname ve Sözleşmeler

Uluslar arası şartname ve sözleşmeler arasında bahsedeceklerimizden ilki Avrupa Birliği tarafından 1989 yılında 11 üye ülke tarafından imzalanarak yürürlüğe giren “İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı”dır. Bu şart ile işçilerin serbest dolaşımı, çalışma ve adil bir ücret isteme hakkı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, sendika ve toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim, kadın ve erkeğe eşit işlem yapılması, işçilerin bilgilendirilmesi ve onlara danışılması, işçi sağlığı ve iş güvenliği, çocuk ve genç işçilerin korunması, yaşlıların korunması, özürliülerin korunması gibi sosyal kurallar ortaya konulmuştur.³⁷

Ayrıca Avrupa Birliği’nde 1993 yılı itibariyle sosyal boyut, Yeşil Belge-Green Paper ve 1994 yılında da Beyaz Belge-White Paper ile politikalar biçiminde ortaya konulmuştur. Bu belgelerde sayılan konuları şu şekilde özetlemek mümkündür;³⁸

- İstihdamın artırılması,
- Niteliğe dayalı üretim yapısının teşvik edilmesi,
- Dayanışma ve bütünleşmenin teşvik edilmesi konularından oluşmaktadır.

Bütün bunlar arasında istihdam oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Bir yandan ise üretim yapısını teşvik etmek üzere, insan gücü kaynağının niteliğini geliştirecek bir takım programlar geliştirilmeye çalışılmakta ve iş yerlerinde yeni teknolojilerin teşvik edilmesi sağlanmaktadır. Çalışma koşulları ve işçi-işveren arasında diyalog tesisi bu

³⁷ F. Özerdem, s. 1.

³⁸ M. Koray, s. 89.

süreç zarfında büyük önem taşımaktadır. Tüm bunlar bizi sendikal hakların önemi ve gelişimi noktasına taşımaktadır. Bunların yanında Sosyal Şart ve getirdikleri bağlayıcıdır ve üye ülkeler kendi uygulamalarını kendi hukuk sistemlerine göre uygulayacaklardır. Buna rağmen AB düzeyinde bir takım direktifler de söz konusudur. Örneğin çalışma yaşamında toplu işten çıkarmalarda önceden haber verilmesi, iş yerlerinin yer değiştirmeleri, devredilmeleri veya iflas etmeleri halinde tazminat hakkının sunulması gibi ücretli çalışanlara yönelik bir takım koruma tedbirleri ön görülmüştür. Sosyal diyalogun tesisi bakımından ise, işletmelerce işçilerin çeşitli konularda bilgilendirilmesi, işçilerin yönetime katılımlarının sağlanması yönünde çalışmalar özellikle önemlidir. Bunu pekiştiren nitelikte, Avrupa İşçi Konseyleri Kurulması ve Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılması Hakkındaki Direktif 1994 yılında kabul edilmiştir.³⁹ Avrupa Birliği üyesi ülkeler şartnamelerin yönlendiriciliği altında sosyal politika alanı içerisinde hareket etmekte ancak bu alanın gerektirdiği finans kaynaklarını da etkin biçimde kullanabilmektedirler.

Nitekim Avrupa Sosyal Fonu (ASF) da sosyal politika anlamında değinilmesi gereken bir başka önemli noktadır. Roma Antlaşması'na dayanan bu fon, üye ülkeler arasında sosyal bir bütünleşme sağlama ve sosyal sorunların çözümünde üye ülkelere destek sağlanması amaçlarını taşımaktadır. Bu anlaşmanın 123. Maddesinde ASF'nin amacı, işsizlikle uzun süre mücadele, çalışma koşullarını iyileştirme, işçilerin mesleki eğitimini sağlama, yaşam standartlarını yükseltme ve işsizlere gelir sağlamaktır.⁴⁰ Ayrıca iş gücü piyasası ve insan kaynağı açısından niteliğin artırılması, iş imkânlarının artırılması ve yeni girişimcilerin desteklenmesi üzerine odaklanılmıştır. Kadın-erkek eşitliğinin teşviki yine hassasiyet duyulan noktalardandır. Bu noktada fonun proje temelli olarak çalıştığını ve bu faaliyetlerin de yarısını finanse eden bir yapıya sahip olduğunu belirtmekte yarar vardır.

³⁹ M. Koray, s. 90-91.

⁴⁰ Avrupa Birliği ve Türkiye, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı AB Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, s. 140.

Sosyal politika alanı ve sendikal haklar bakımından Türkiye için ise şunu belirtmek mümkündür; genel anlamda Avrupa Birliği çatısı altında Avrupa Konseyi tarafından alınan kararlar ve sözleşmeler Türkiye'yi bağlamaktadır. Ek 2'de sosyal politika ve istihdama yönelik olarak Türkiye'nin mevzuat yapısını nasıl uyumlulaştırmaya çalıştığı gözlemlenebilir. Özellikle ek 2'de görülebileceği gibi 2009-2013 yılları arasında takip edilmesi planlanan perspektif kolayca görülebilmektedir. Buna göre yürürlükteki AB mevzuatı ile Taslak Türk Mevzuatı arasında bir eşdeğerlik oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu süreci yönetecek olan yerel otoriteler tespit edilmiştir. Hangi kapsamda bu değişikliklerin yapılacağı ve uygulanacağı ise yine bu mevzuat uyumlulaştırma takvimi ile yerine getirilmektedir.

Bir diğer önemli nokta ise finansman hususundadır ve ilgili mevzuat değişiklikleri için ayrı ayrı bütçe kalemleri öngörülmüştür. Tüm bunlar yapılırken idari kapasite kullanılarak Ek 2'de görülebileceği gibi analiz çalışmaları da yaptırılmakta, bütçe şeffaf biçimde ortaya konulmakta ve süreç genel bir eylem planına bağlanmaktadır. Ayrıca konuyu sadece bir belgeler uyumlulaştırması olarak görmek oldukça yanlış bir tutum olur.

Bütün bu işlerin sosyal ortaklar aracılığıyla ve çok paydaşlı, çok katmanlı biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Şunu kesin olarak söyleyebiliriz ki, Konsey'in çatısı altında imza altına alınmış Avrupa Birliği'ndeki sendikal hareketleri bağlayan üç sözleşme vardır:⁴¹

- a) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1953)
- b) Avrupa Sosyal Şartı (1965) ve 5 Mayıs 1988 tarihli ek protokol
- c) Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu (1966)

⁴¹ T. Sertlek, "Avrupa Birliği ve Sendikal Haklar", Sendika.org Yazıları, İstanbul, 2011, s. 180.

Bu sözleşmelerin çatısı altında bazı taahhütlerde bulunmuş olan Türkiye, sendikal hakların gelişimi ve bunun reel sektördeki yansımaları açısından yavaş ve zorlu bir süreç içerisinde geçmektedir. Sektörel bakış anlamında ise sendikal hareketliliği en iyi gözlemleyebileceğimiz yer sağlık sektörü boyutu olacaktır.

II. TÜRKİYE’DE AB SÜRECİ, SENDİKAL HAKLAR VE SAĞLIK SEKTÖRÜ

1960 sonrasında Avrupa Birliği ile birlikte girilen yeni süreç ve yaklaşık 10 yıllık periyotlarla yaşanan siyasi ve ekonomik açmazlar eşliğinde gelişen Avrupa Birliğine üyelik süreci, siyasi ve ekonomik açmazlardan etkilenen ve gelişemeyen sivil örgütlenmenin, özellikle sendikaların sancılılarıyla birlikte yaşanmıştır.

Çalışma yaşamının sektörel bakımdan düzenlenmesinde yaşanan sorunlar, çalışan kesimin haklarına ilişkin yaşanan yavaş ve gecikmeli süreç Avrupa Birliği yolunda sosyal ve sivil kavrayışın da önündeki engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sendikal hakların oluşumu, evrimleşmesi ve gelişimi Türkiye Cumhuriyeti’nin karakteristik özellikleri ile birlikte harmanlanmıştır. Siyasi kesintilerin etkisi, ekonomik darboğazların çalışma yaşamına etkisi Türkiye’de yaşanan sendikal gelişim ile doğrudan ilgilidir. Avrupa Birliği sürecinde sendikal hakların ve sendikalaşmanın yansımaları ise bu çalışma kapsamında sağlık hizmetleri bağlamında değerlendirilmektedir. Çünkü sağlık çalışanları kamu kesimi içerisinde büyük bir kesimi oluşturmaktadır. Hem sözleşmeli hem de kadrolu olarak görev yapan sağlık sektörü çalışanları, sendikalaşma bakımından en belirgin gözlemin yapılabileceği kesimi oluşturmaktadır.

2.1. Türkiye’de Sendikalaşmanın Evrimi ve Sendikal Haklar

2. Dünya Savaşı’ndan sonra Türkiye’de çok partili döneme geçilmesiyle demokrasi yönünde gelişmeler yaşanmıştır. 1924 Anayasası’nın yürürlükte olduğu süre zarfında 1945 sonrası dönemle birlikte ekonomi politikaları alanında da değişimler olmuştur. Zaten 1945

yılında uygulanmaya başlanan 3008 sayılı İş Kanunu ve Çalışma Bakanlığı'nın ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulması en başından bu değişimin göstergesidir. 1946 sonrasında, Cemiyetler Kanunu'ndaki sınıf esasına göre dernek kurma yasağı kaldırılmış ve 1947 yılında da Sendikalar Kanunu çıkarılmıştır. Bu, aynı zamanda ilk sendikalar kanunudur. Bu kanuna göre sendikaların siyasetle uğraşması ve grev yasaktır. İşçilere tanınan haklar ise şu şekildedir:

- a) İşçilerin ücret artışı için sendikalar toplu iş uyuşmazlığı yoluna gidebilir, sosyal çıkarlara ilişkin etkinlikler yapılabilir.
- b) İşçi ve işveren sendikaları uyuşmazlık halinde hakem kurulları ile görüşme yapabilir
- c) Sendikalar üyelerine sosyal ve hukuki yardımda bulunup, kooperatif kurabilirler.

1961 Anayasası ile birlikte devletin sosyal niteliği daha da ön plana çıkmıştır ve anayasada anılmıştır. 1924 Anayasası da sosyal nitelikler taşımaktaydı ama sosyal devlet ilkesini yazılı hale getirmemişti. Şimdi açıkça söyleyebiliriz ki, sosyal devlet ve sosyal adalet düşünceleri 1961 Anayasası'na egemendir. Çalışma hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, sendika hak ve özgürlüğü ilkeleri anayasal güvenceye kavuşmuştur. Ayrıcalıklı bir noktayı belirtmek gerekirse, 1961 Anayasası'nın hazırlanmasında 6 sendikacı üye yer almış ve görüşleri alınmıştır. Yeni dönemde işçi örgütlenmelerinin artışı, yasal haklardan yararlanmak için yapılan etkinlikler işverenleri de bu sürece ayak uydurmaya zorlamıştır. Böylelikle bir endüstri ilişkileri, işçi-işveren ilişkileri dönemi de yoğunluk kazanmıştır. Devlete bu süreçte geniş ödevler yüklenmiştir. Planlı döneme geçilmesiyle birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma devletin kontrolünde gerçekleştirilmek istenmiştir. Fakat bütün bunlar Türkiye'de bir ekonomik ve sosyal açmaza sürüklenmeye çare olmamıştır. 1982 Anayasası ile birlikte ise yine devlete sosyal devlet olmanın gereklerine uygun ödevler yüklenmiştir. 1982 Anayasası'nın üçüncü bölümü olan Sosyal ve Ekonomik haklar başlığında çalışma hakkı, sendika kurma hakkı,

toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavta yer verilmiş, ücrette adaletin sağlanması, sosyal güvenlik hakkının herkese tanınması ve özel olarak korunması gerekenlere yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Ancak Anayasa'nın 65. Maddesi "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" diyerek sosyal devlet ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesinde ekonomik kısıtlamalar ve siyasal iktidarın takdir hakkını şerh koymuştur.

1982 Anayasası ile istenen sendikacılık, mesleki amaçlara yönelmiş ve toplu pazarlık etkinliği ile varlık gösteren bir sendikacılıktır. Devlet, çıkar grupları ve güç dengelerinin etkileşimi ile ortaya çıkan bir varlık olmasına rağmen, 1982 Anayasası bu grupların gelişimini istememiş, ücretlilerin sendikalaşması sosyal politikanın gelişimi için önemliyken, ücretli sayısı sendikalaşma açısından sınırlandırılmak istenmiştir.⁴² Bu anayasal perspektif bize, sosyal devlet olmanın gerekleri ile birlikte devletin sosyal boyutunun nasıl tarihten bugüne kurgulandığının da bir özetini vermektedir.

Türkiye'de devlete atfedilen rol, Osmanlı'nın sahip olduğu bürokratik miras ile yakından ilgilidir. Cumhuriyetle birlikte sürdürülmeye çalışılan "iradeci modernleşme" asker, sivil aydın ve bürokrat üçgeninin Batı modeline göre bir devlet kurgusuyla örtüşmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu mirası ile kurulan Cumhuriyet, Batı ile biçimlenebilecek bir devlet modeli inşasına girişmiş ancak Batı toplumlarının geçirdiği feodal, merkantilist ve endüstrileşme dönemlerinden geçmemiş, onun yaşadığı birikim ve deneyimleri yaşamamış bir miras devralmıştır.⁴³ Paternalist devlet anlayışının sosyal devlet olamayacağını, ancak sosyal bir nitelik veya boyut içerdiğini de kabul

⁴² M. Koray, s. 103-108.

⁴³ M. Koray, s. 109.

etmek gerekir.⁴⁴ Türkiye’de sivil toplumun gelişimi bu paternalist duruşla birlikte değerlendirilmelidir. Sendikaları da bu kapsamda değerlendirmek mümkündür.

Tüm bu söylenenler paralelinde değerlendirildiğinde 1961 dönemi ve 1982 döneminde Türkiye’de devletin niteliği birbirinden farklılaşmakta ama aynı zamanda dönemler kendi içlerinde de farklı farklı nitelikler taşımaktadır. Bunda geç endüstrileşme, sermaye yetersizliği, sermaye ve teknolojik açıdan dışa bağımlılık gibi temeller yatmaktadır. Sosyal politika ve hak temelli bir devlet anlayışının gelişimi bu temeller üzerinde pek sağlıklı yol alamamıştır.

Türkiye’nin yaşamış olduğu bu tarihsel gelişimi ve bugünkü mevcut duruma yansımalarını birkaç temel özelliklerle birlikte ve sendikal süreçle atıfla ortaya koymak mümkündür.⁴⁵

- a) “Birincil özellik, tarım ağırlıklı bir ekonominin endüstrileşme sürecine geçiş çabaları ve bu geçişte devletin oynadığı belirleyici rol. (...)
- b) İkincisi, sayıca yavaş büyüyen, yetersiz kalan, kamu sektörü dışında çoğunlukla küçük işletmelerde yoğunlaşan ve hem yasaklarla hem de olanaksızlıklarla karşılaşan bir işçileşme olgusu yaşanmış olduğudur. (...)
- c) Son olarak ise, işçiler Türkiye’de bir yandan Batı’daki gibi birey olma ve insan hakları mücadelesi içinde yetişmedikleri için, öte yandan devletin yasaklayıcı ve korumacı yaklaşımını bir arada yaşadıkları için sınıfsal niteliği ağır basan önemli ve büyük bir hareket yaratamamışlardır”.

⁴⁴ M. Koray, s. 111.

⁴⁵ M. Koray, s. 113.

İşçi sınıfındaki mücadele yetersizliği ile birlikte sendikaların kendi aralarındaki parçalanmışlığı, devletle geliştirilen uzlaşmacı anlayış pazarlık ağırlıklı bir sendikacılığın önünü açmış ve işçi hareketinin siyasal ağırlığının zayıf kalmasına neden olmuştur. Bu durum tam da sosyal talepler ve devlet ilişkisinin “hukuk ve lütuf” ikilemi niteliğini ortaya koymaktadır.⁴⁶ Hak temelli inisiyatif sahibi olma ve yönlendirici nitelik taşıma kabiliyetine sahip bir sendikal anlayışın böylesine tek yanlı bir etkileşim çerçevesinde gelişmesi sancılı olmuştur.

Türkiye, 1952 yılında onayladığı örgütlenme özgürlüğü ile ilgili 98 sayılı Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmesinin gereklerini yerine getirememiştir ve bu nedenle ILO tarafından eleştirilmektedir. ILO’nun 1948 yılında kabul ettiği sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkına ilişkin 87 sayılı sözleşme (özellikle sendikalaşma hakkının devlete karşı güvence altına alınması hakkında) Türkiye tarafından tam 44 yıl sonra, 1992’de kabul edilmiştir. Yine bunun da gerekleri hala yerine getirilmemiştir. Bunlara ilişkin mevzuat topluluğu Ek 1’de görülebilir. 2004 Anayasa değişiklikleri doğrudan sosyal haklarla ilgili düzenlemelere yer vermemiş, sadece Anayasanın 90. maddesine eklenen bir fıkra ile dolaylı olarak sosyal hakları olumlu etkileyecek bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre sosyal ve sendikal hakları da kapsayan temel hak ve özgürlüklerle ilgili uluslararası antlaşmalarda yer alan hükümler ulusal yasaların yerini alabilecek ve antlaşmalarla ters düşen ulusal yasalar yerine uluslar arası hukuk kuralları esas alınacaktır. Böylece uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile çelişkili pek çok yasa hükmü uygulanmayacak ve sosyal haklarda bir genişleme imkânı doğabilecektir.

Anayasa değişiklikleri haricinde, sekiz uyum paketi içinde sendikal/sosyal hakları doğrudan etkileyen tek düzenleme, üçüncü uyum paketi ile serbest bölgelerdeki grev yasağının kaldırılması olmuştur. Ancak yine de, 1982 Anayasası ile aralarında Sendikalar Yasası, Toplu İş

⁴⁶ M. Koray, s. 114-115.

Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, İş Yasası, Kamu Personeli Sendikaları Yasası, Özel Öğretim Kurumları Yasası, Devlet Memurları Yasası ve Bazı Kurumların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Yasa da olmak üzere pek çok yasada temel sendikal hakları sınırlandıran çok sayıda düzenleme varlığını sürdürmektedir. Avrupa Birliği sürecinde sendikal haklar alanında uyumun ölçüsü ise Türkiye'nin taraf olduğu ve onayladığı 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinin gerekleridir. Bunların yerine getirilmesi gerekir. Çünkü AB bu değerleri benimsemektedir ve 'insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı' ilkesi AB hukukunun bir parçası haline gelmiştir.⁴⁷ Türkiye, uluslararası sözleşmelere şartlı da olsa dahil olmuş bir ülke olarak Avrupa Birliği sürecinde sivil toplumun gelişimi ve kamusal alandaki boşlukların doldurulmasında sivil inisiyatifin kuvvetlendirilmesi anlamında halen sıkıntılar yaşamakta olan bir ülkedir. Bu açıdan tarihten bugüne sendikal yaşam Türkiye'de halen olgunluk evresini tamamlayamamış görünmektedir.

2.1.1. Türkiye'de Sendikalaşmanın Tarihçesi

Türkiye'de sendikal hakların kazanılmasında işçi hareketleri değil, siyasal yapı daha çok rol oynamıştır. Ancak örgütlenme ile birlikte bir takım faaliyetler işçi lehine anlam ifade etmeye başlamıştır. Yine de büyük bir kesim için sınıf bilinci gelişmemiştir demek mümkündür. 1952 yılında kurulan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) ekonomik mücadeleye ağırlık vermiş, sınıflar arası denge, barış ve kaynaşma temelli partiler üstü politikalara eğilmiştir. 1967 yılında TÜRK-İŞ'ten ayrılan 4 sendikanın kurduğu Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) sınıf sendikacılığı üzerinden hareket etmiş, işçilerin parti içi siyasetini savunmuştur. İşçi sınıfının ekonomik mücadelesi yanında siyasal ve ideolojik mücadelesini de teşvik etmiştir. Sonraları ise Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) ile Hak İşçi Sendikaları

⁴⁷ A. Çelik, AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar, eski.bianet.org/2004/10/05/AzizCelik_26_Temmuz_2004.doc , (13.04.2012).

Konfederasyonu (HAK-İŞ) milliyetçi muhafazakâr temelden hareket etmiştir. Bu aynı zamanda bize sendikal hareket içerisinde ideolojik parçalanmışlığın var olduğunu da göstermektedir. 1980 sonrasında da aslında durum değişmemiştir. Dar bir kapsamda faaliyet gösteren sendikalarda, ideolojik bölünme, siyasal etkinlikten uzak durma gibi özellikler yine görülmektedir. Yine sendikalar sosyal politika oluşumunu biçimlendirecek güçten yoksundurlar. 1990'lı yıllar ise sendikacılık açısından çok daha ağır bir dönemi ifade etmektedir. Sendikalar yeni kazanımlar yerine var olanı koruma kaygısı gütmektedirler.

Artık liberal politikalarla harmanlanmış devlet kamu kesiminden çekilmekte, özel sektör aktörlerini kamu hizmetlerinin sağlanmasında taşeron olarak çalıştırmaya yönelmektedir. Günümüzde Türkiye'deki durum da bu sürecin bir benzeridir. Artık sendikalar siyasal bakımdan güçlü olmanın da gereğine inanmaya başlamışlardır. Fakat yine de Batılı eşdeğerleri gibi siyasal ve toplumsal güç olabilmenin önünde pek çok engel mevcuttur.⁴⁸ Bunda devletin rolü de inkâr edilemez bir gerçektir. Yani artık devletin rolü sosyal politika anlamında değişmeye başlamıştır. Özellikle çalışma ilişkilerindeki düzenleyici rolü değişmektedir. Devlet sendikalarla karşı karşıya gelmek istememekte, uzlaşmaya dayalı kamu sendikacılığında yeni bir döneme girilmektedir. Devlet zaten işveren olmaktan çıkma gayretleri içerisinde. Dışa açılma ve rekabet artışı, ihracat gibi gelişmelerin teşviki bir yandan ucuz emek ve çalışma standartlarının zayıflamasına göz yummayı beraberinde getirmektedir. Kayıtsız ekonominin artışı bunun göstergesidir.⁴⁹ Yine de son yıllarda yaşanan gelişmeler ve özellikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bu konuda Avrupa Birliği nezdinde koordinatör kurum olarak akredite olması, programları ve bütçeyi yönlendirmesi ve istatistik kabiliyetinin artması hem sendikal anlamda hem de sosyal politika alanı ve araçları anlamında devletin rolü açısından olumlu yönde cesaretlendirici gelişmelerdir.

⁴⁸ M. Koray, s. 127-130.

⁴⁹ M. Koray, s. 122.

2.1.2. Türkiye’de Sendikal Hakların Evrimi ve Bugünkü Durumu

Türkiye’de işçi hareketleri Osmanlı döneminde II. Meşrutiyet sonrasında itibaren görülmeye başlanır. 1947 yılından itibaren sendikal örgütlenmenin yasal kimlik kazanması da önemli bir gelişmedir. Ancak çok öncesinde 1909 yılında Tatil-i Eşgal Kanunu ile işçi hareketlerine sınırlama getirilmiştir. Buna bir engel de 1925 Takrir-i Sükûn Kanunu ile getirilmiştir. 1936 yılında ise önemli bir gelişme yaşanmış ve 3008 sayılı İş Kanunu ile iş ilişkileri düzenlenmek istenmiş ancak sendika, grev, lokavt gibi bir takım haklara yer verilmemiştir. 1947-1961 arası dönemde sendikal faaliyetler eğitim ve örgütlenme üzerinde yoğunlaşmıştır. 1963 sonrası sendikacılık için gerçekten uygun yasal, siyasal, sosyal ortam oluşmuş, sendikalar üye ve mali kaynak açısından güçlenmiştir. 1963 yılında Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmış, 1965 yılında Devlet Personeli Sendikalar Kanunu çıkarılmıştır. 1971 Anayasa değişikliği ile bu yasadaki çalışanlar sözcüğü yerine işçiler ibaresi getirilerek işçi niteliği taşımayan kamu personeli için sendika hakkı kaldırılmıştır. 1980 öncesi dönemde sendikalar işyeri, işkolu bölgesel, yerel ve federasyon olmak üzere çeşitli biçimlerde oluşmuştur. Genel olarak işkolu sendikaları hâkim konumdadır. Bu kısıtlayıcı yapı ile birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’de sendikacılık hareketi güçlü bir sendikacılığın oluşması için gerekli hareket alanına sahip olamamıştır. İdeolojik bölünmeler de bunu perçinlemiştir. 1980 sonrası darbe etkileri önemli ölçüde endüstri ilişkileri ve sendikacılık üzerinde olumsuz sonuçlar yaratmıştır. Bazı sendikalar kapatılmış, yönetimleri kayyuma bırakılmıştır. Toplu sözleşmeleri yenileme görevi Yüksek Hakem Kurulu’na verilmiştir. Mayıs 1983’te 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır. Sendikaların iş kolu

esasına göre kurulmaları ilkesi benimsenmiş ve 28 işkolu belirlenmiştir.⁵⁰ Halen günümüzde 2821 ve 2822 sayılı ikiz yasalar yürürlüktedir ve yine işkolu esasına göre 28 işkolu benimsenmiştir.

1990'lı yıllarla birlikte “Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 1521 Sayılı Sözleşme”, 2001 yılında ise 4688 sayılı yasa ile kamu görevlilerine de sendika kurma hakkı verilmiştir. Kamu görevlileri böylelikle sendika kurma hakkı da kazanmıştır.

1995 yılında Anayasası'nın 69. maddesinde değişiklik yapılarak sendikaların siyasi partilerle işbirliği yapmasını engelleyen hükümler kaldırılmıştır. 1993 yılında, TÜRK-İŞ, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) ve Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve bazı meslek odalarının katılımıyla “Demokrasi Platformu” oluşturulmuş, 1997’de de dört büyük sendika (TÜRK-İŞ, DİSK, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) ve Türkiye İşveren Sendikaları konfederasyonu (TİSK)) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) birleşerek “Sivil İnisiyatif” adı altında bir araya gelmiştir.⁵¹

Devletin hak temelli sivil iradeye saygısı bu çalışmalarla yükseltilmeye çalışılmıştır. Türkiye’de devletin toplum üzerindeki iradesi nedeniyle sivil toplumun gücü gelişme fırsatı bulmakta zorlanmıştır. Öte yandan siyasal anlayışımızda demokrasi kültürü yerleşmemiştir. Bir diğer önemli nokta ise Türkiye’nin sahip olduğu sosyo-kültürel yapı Batının sahip olduğundan farklıdır. Ayrıca devlet inisiyatif talep eden toplum kesimlerine karşı biçim olarak değişmekte ama nitelik olarak aynı kalmaktadır.⁵² Devlet yapısı genellikle Türkiye’de sosyo-kültürel yapının

⁵⁰ M. Koray, s. 123-125.

⁵¹ A. Karadağ, - S. Usta, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Demokratikleşme, Sivil Toplum ve Sendikalar, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt (C).16, Sayı (S).3, Isparta, 2011, s. 36.

⁵² A. Karadağ, - S. Usta, s. 36.

gerçekleri ile örtüşmeyen bir zihniyet dünyasında kalmakta ısrar etmiştir. Özellikle işçi kitlelerinin⁵³ sorunları ve hakları temelinde katı ve karşı durulmaz bir tavır benimsenmiştir. Bu tavır aynı zamanda işçi kitlelerinin hak temelli arayışlarının potansiyel muhalefet tehlikesi olarak görülmesi ile de doğrudan ilişkilidir.

2000’li yıllar bütün bu açılımlarla birlikte değerlendirildiğinde sendikal hareketlerin yeniden canlanmaya başladığı yıllar olarak kabul edilebilir. En azından hak temelli bir anlayışın yerleştirilmeye çalışıldığı ve kamusal örgütlenmede de yankı bulan bir sürecin içerisinde bulunduğu söylenebilir.

⁵³ Kitle sözcüğü özellikle tercih edilmiştir çünkü Türkiye’de sınıf niteliğine haiz bir işçi hareketini gözlemlemek çok zordur.

Tablo 1. Son 9 Yılda Türkiye'de Sendikalaşma ve Oranları

İŞÇİ SAYISI VE SENDİKALAŞMA ORANLARI			
YAYIM DÖNEMİ	TOPLAM İŞÇİ SAYISI	SENDİKALI İŞÇİ	SENDİKALAŞMA ORANI
OCAK 2000	4.508.529	3.086.302	68,45
TEMMUZ 2000	4.521.081	2.468.591	54,60
OCAK 2001	4.537.544	2.580.927	56,88
TEMMUZ 2001	4.562.454	2.609.672	57,20
OCAK 2002	4.564.164	2.648.847	58,04
TEMMUZ 2002	4.572.841	2.680.966	58,63
OCAK 2003	4.686.618	2.717.326	57,98
TEMMUZ 2003	4.781.958	2.755.191	57,62
OCAK 2004	4.857.792	2.806.927	57,78
TEMMUZ 2004	4.916.421	2.854.059	58,05
OCAK 2005	4.970.784	2.901.943	58,37
TEMMUZ 2005	5.022.584	2.945.929	58,65
OCAK 2006	5.088.515	2.987.431	58,70
TEMMUZ 2006	5.154.948	3.001.027	58,21
OCAK 2007	5.210.046	3.043.732	58,42
TEMMUZ 2007	5.154.948	3.001.027	58,21

OCAK 2008	5.349.828	3.137.819	58,65
TEMMUZ 2008	5.414.423	3.179.510	58,72
OCAK 2009	5.434.433	3.205.662	58,98
TEMMUZ 2009	5.398.296	3.232.679	59,88

Kaynak: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=istatistik>, (12.08.2012).

Tablodan da anlaşılacağı üzere 2000 yılı bir kırılma noktası olmuştur. Ocak 2000’de % 68,45 olan sendikalaşma oranı aynı yılın Temmuz ayında % 54,60’a düşmüştür. Bunda ekonomik krizin derin etkilerinin varlığı anlaşılmaktadır. Sonraki yıllarda sendikalaşma oranında yavaş da olsa sürekli bir artış gözlemlenmektedir.

2.2. Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Kamusal Boyutu ve Sektörel Niteliği

1982 Anayasası’nın 56. Maddesi’nce, sağlıklı yaşam hakkı ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı düzenlenmiştir. Anayasa ile devlete bu görev verilmiştir. Sorumlu birim ise Sağlık Bakanlığı’dır. Sağlık Bakanlığı organizasyonel yapısı, illerde il sağlık müdürlüğü, ilçelerde sağlık grup başkanlığı biçimindedir. İldeki sağlık örgütlenmesinin başında vali vardır ve il içinde sağlık hizmetlerinin bütünlüğü esastır. Tüm sağlık kuruluşları sağlık müdürlüğüne bağlıdır. Türkiye’de sağlık sistemi kamusal, özel ve gönüllü örgütler eliyle yerine getirilmektedir. Sağlık hizmetleri üç basamakta yerine getirilmektedir. Bunlardan birinci basamakta ve ikinci basamakta Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı koruyucu sağlık hizmetlerini de sunar. Birinci basamak sağlık hizmetleri başkaca, sağlık ocağı, sağlık evleri ve ana çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezleri ile verem savaş dispanserleri ve sıtma merkezleri tarafından

yerine getirilmektedir. İkinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri ise yine Sağlık Bakanlığı dışında kamu kuruluşları, dernekler, vakıflar ve özel kişiler eliyle gerçekleştirilmektedir.⁵⁴ Bu aynı zamanda sağlıkta dönüşüm programının icaplarından birinin gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Sağlıkta reform süreci aynı zamanda harcamalar anlamında şeffaflık ve hesap verebilirliği kolaylaştıracak bir mali yapı da öngörmektedir. Bu açıdan halen Türkiye’de sağlık hizmetleri finansmanında bir takım enstrümanlar kullanılmaktadır. Bunları üç kategoride maddeleştirebiliriz:⁵⁵

- a) Vergi gelirleri
- b) Sosyal primler
- c) Özel hekimler ve kuruluşlara direkt ödeme, gönüllü sağlık sigortası için ödenen primler ve kullanıcı katkıları şeklindeki cepten ödemelerdir.

Bu aynı zamanda tamamlayıcı finansman kaynakları olarak nitelendirilir. Benzer şekilde Dünya Bankası gibi dışsal kaynaklardan sağlanan finansmanlar da tamamlayıcı kaynaklar olarak nitelendirilmektedir. Türkiye’de 2008 yılı toplam sağlık harcamalarının Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) içindeki payı % 5 iken, toplam sağlık harcamaları içindeki kamu sağlık harcamalarının payı ise % 69 olarak gerçekleşmiştir.⁵⁶ Türkiye’de kamusal ağırlıklı bir sağlık harcaması yoğunluğu mevcuttur. Bu harcamalar aynı zamanda uluslar arası fonlar aracılığıyla da desteklenmektedir. Son yıllarda ise özel sektör boyutu da önemli oranda artış göstermiştir.

Finansman mekanizmasında kullanılan vergi ve sigorta primleri devletin rolünü daha da kuvvetlendirmektedir. Sağlık sektörü Türkiye’de hem finans mekanizması hem de harcama mekanizması kamusal niteliği

⁵⁴ A. Erençin - V. Yolcu, “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetim”, Memleket Siyaset Yönetim, C.3, S.6, Ankara, 2008, s. 121.

⁵⁵ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 545.

⁵⁶ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 547.

ağır basan ancak bu niteliğini son yıllarda özel sektör faaliyetleri ile de yoğun biçimde paylaşmaya başlayarak pekiştiren bir görünüm arz etmektedir.

Sağlık hizmetlerinin bu kamusal niteliği, sağlık çalışanlarının bir takım talepleri ile birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü kamusal hizmetin sürekliliği esastır. Hizmetin sürekliliği; çalışanların iş güvencesi, maddi gelirleri, sosyal imkânları vb. gibi etkenlerle birlikte mümkündür, daha sağlıklı bir sistemin işleyişi bu etkenlerle birlikte mümkündür. Bu nedenle sendikal örgütlenme aynı zamanda sağlık hizmetlerinin sürekliliği, vazgeçilemezliği ile doğrudan ilişkilidir.

Avrupa Birliği sürecinde sendikal haklar aslında kamu hizmetlerinin sürekliliği açısından bir teminattır. Burada gerçekleştirilmek istenen arka plana kısaca değinmekte yarar vardır. Haklar devlete karşı korunmamakta fakat potansiyel olarak çalışanların sosyal refah ve adaletten maksimum faydalanmalarının yolu teminat altına alınmaktadır. Peki, neye karşı teminat altına alınmaktadır? Yaşam standartlarının pek çok etkileyen nedeniyle düşmesine karşı teminat altına alınmaktadır. Avrupa Birliği sosyal politikaları açısından değerlendirdiğimizde hak temelli anlayışın yerleşmesi ancak sivil toplumun üçüncü sektör olarak kamu kesimi ile özel sektör arasındaki bağı sağlayan bir güç olarak sisteme entegre edilmesiyle mümkündür.

III. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE SENDİKAL HAKLAR

Avrupa Birliği, bilindiği üzere kendi içinde de müzakere kültürüne önem veren bir oluşumdur. Bunu da “yönetişim” biçiminde gerçekleştirmektedir. Sivil Toplum Kuruluşları (STK) yönetim sürecinde önemli rol üstlenmekte ve demokratik yapı perçinlenmektedir. STK’lar kamu sektörü ile vatandaş arasında bir bakıma bağ kurmaktadır. Hatta bunun için Avrupa Birliği kurumsal yapısı altında Danışma ve CONNECS adıyla iki temel mekanizma da tesis edilmiştir. Hem yasal hem de politika oluşturma süreçlerinde STK’lara önemli bir rol atfedilmektedir. Avrupa Birliği çatısı altında oluşturulmuş olan ve ülkemizde de pratiğe geçirilen Ekonomik ve Sosyal Komite (EESC), STK’lar için kurumsal bir platform görünümündedir. Bir danışma birimi denilebilecek olan EESC aynı zamanda STK’lar için bir tartışma ve iletişim platformudur.⁵⁷ Sivil toplumun kendi içerisindeki entegrasyonu ve bütüncül hareket etmesi de bir başka önemli boyuttur.

Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları’nın katkı sunduğu bir yönetsel ve kurumsal mekanizma halen tam olarak siyasi, ekonomik, sosyal alanda işlev görüyor diyemeyiz. Çeşitli baskı grupları anlamında karar mekanizmalarına müdahil olabilen STK’lar mevcut olmakla birlikte sosyal politika ve sendika temelli düşünüldüğünde durumun çok da parlak olmadığı aşikârdır. Bu nedenle Türkiye’de sendikal hakların gelişimi ve bunun karar mekanizmasına yansıyabilmesi, yansıma yollarının en azından açılması ile Avrupa Birliği’ne üyelik süreci arasında doğrudan doğruya bağ kurmak mümkündür.

Avrupa Birliği’ne üyelik süresinde sendikaların bir takım talepleri olmakla birlikte üyeliğe giriş yolundaki tutumları farklılık göstermektedir. Çünkü Avrupa Birliği, farklı sendikaların gözünde farklı anlamlar

⁵⁷ S. Baydar Akgün - T. Baydar Bilgihan, “Avrupa Birliği’nde STK’ların Rolü”, Türk İdare Dergisi, Yıl:83, S.470, Ankara, 2011, s. 13-17.

taşımaktadır. Avrupa Birliği'ne girilip girilmemesi konusunda farklı görüşler olduğu gibi Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin sendikal haklar açısından getireceklerinin samimiyeti, milli çıkarlara uygunluğu açısından da farklı görüşler sunulmaktadır.

Türkiye'nin sendikal haklar bakımından uymakla yükümlü olduğu iki esas kararlar manzumesi vardır:⁵⁸

- a) Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleri ve
- b) Avrupa Konseyi kararları ve sözleşmeleridir.

Türkiye, Avrupa Konseyi'nin 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nı, 1989 yılında; Adil Çalışma Şartları hakkı, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği hakkı, Sendika hakkı, Toplu Pazarlık hakkı, Çalışan Kadınların Korunması, Bedensel ve Zihinsel Özürlülerin Mesleki Eğitim hakkı ve Mesleksel Yeniden uyum hakkı maddelerine şerh koyarak imzalamıştır.⁵⁹ Bu şunu göstermektedir, Türkiye halen sendikal örgütlenme, hak temelli görüşme ve sözleşme, engellilerin hakları ve mesleki kazanımları ile ilgili düzenlemelere yanaşamamaktadır. Bu aynı zamanda elbette zihinsel bir olgunlaşma gerektirmektedir ve bu da zaman almaktadır.

3.1. Sağlık Sektöründe Reform Çalışmaları ve Uyum Süreci

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin yaşadığı evrimsel süreci kavrayabilmek için öncelikle Avrupa Birliği'ndeki gelişmelere göz atmakta yarar vardır. Avrupa Birliği'nde sağlık hizmetlerinin sunumu sosyal refah devletinin gelişimi ile eş zamanlı gelişen bir gönenç ifadesi haline gelmiştir. Her üye ülke için elbette farklı farklı sağlık uygulamaları söz konusudur. AB sosyal modeli ile de bağlantılı olarak sağlık hizmetlerinde üye ülkeler arasında kolektif bir anlayış oturtulmaya çalışılmış ve özel

⁵⁸ T. Sertlek, s. 180.

⁵⁹ F. Özerdem, s. 2.

sektör mantığından bir miktar da uzak tutulmaya çalışılmıştır. Üye ülkeler bu açıdan bazı ortak niteliklere sahiptirler. Bunlar; dayanışma, hakkaniyet ve sağlık hizmetlerinin toplumun tüm kesimlerine yaygın olmasıdır. Bunları tek tek açıklamak gerekirse; dayanışma, sağlıklıdan hastaya, zenginden fakire, gençten yaşlıya bireylerden ailelere ve erkeklerden kadınlara doğru bir fon akışı şeklinde gerçekleşirken; hakkaniyet, herkesin gücü oranında sağlığın finansmanına katkı sağlaması ve ihtiyacı ile orantılı olarak hizmetten faydalanmasıdır. Son olarak ise şunu söylemek gerekir ki AB üyesi ülkelerin neredeyse tüm vatandaşları bu sağlık hizmetlerinden yararlanırlar.⁶⁰ Bu etkileşimli yapı Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki entegrasyon için de uygulamaya geçirilmesi zaruri bir modeli ifade etmektedir. Belirli bir standardizasyonu gerçekleştirebilmek için bu model üzerinden anlayışı yaygınlaştırmak daha mümkün görünmektedir.

3.1.1. Mevzuat Çerçevesinde Uyum

Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan Ulusal Program ve raporlardan da anlaşılabacağı üzere; AB tarafından sendikal haklara saygının temini, sendikal faaliyetlerin önündeki engellerin kaldırılması, otonom sosyal diyalogun etkinliği için müktesebatın geliştirilmesi ve bu yönde kapasite artırımı istenmektedir. Türkiye’de de aslında buna ihtiyaç vardır. Bu hususlardaki AB’nin hassasiyetini daha iyi kavrayabilmek adına Katılım Ortaklığı belgesinin kısa vadeli direktiflerine bakmakta yarar vardır. Bu doğrultuda 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, iş hukukuna ilişkin düzenlemeler, fırsat eşitliği, halk sağlığı ve ayrımcılıkla mücadele, sendikal faaliyetlere ilişkin engellerin kaldırılması, sendikal haklara saygı gösterilmesi, aktif ve özerk çok taraflı sosyal diyalogun tesisi, çocuk işçi sorunun çözümü gibi konularda istekleri dile getirmiştir. 2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi de yine aynı isteklerde bulunmuştur. 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ise farklı olarak kayıt dışı istihdam konusunda istek dile getirilmiştir. Bütün bunlara karşılık Türkiye ise 2001

⁶⁰ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 83.

yılında zaten bu konularla ilgili vaatlerde bulunuş durumdaydı. Bu vaatleri şu şekilde sıralamak mümkündür:⁶¹

- Kamu görevlileri sendikal kanununun çıkarılması
- İş güvencesi ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması
- Çocuk işçiliğın önlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması
- 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda değışiklik yapılması
- Ekonomik ve Sosyal Konsey yasa tasarısının yasalaşması
- Yabancıların çalışma izinleri ile ilgili düzenleme
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu'nun kurulması
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliğı Meclisi'nin kurulması
- Meslek Standartları Kurumu'nun kurulması
- Ebeveyn izni, aile reisi kavramının kaldırılması, eşitlikçi düzenlemelerin yapılmasıdır.

Bu vaatler manzumesinin gerçekleştirilmesi hem Türkiye'nin çalışma yaşamına ilişkin kurumsal niteliğini olgunlaştıracak hem de Avrupa Birliğı yolunda önemli aşamaların kat edilmesine kaynaklık edecektir.

3.1.2. Reform Çalışmaları ile Uyum

Avrupa Birliğı'ne üyelik sürecinde önemli reform adımlarından biri olan ve sağlık alanındaki vaatlerin gerçekleştirilmesi için bir araç olan Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında Sağlık Bakanlığı, genel sağlık politikalarını belirleyerek koordinasyon ve denetim merci haline getirilmektedir. Bu açıdan geri kalan organizasyon yapısının yerel niteliğı kuvvetlendirilmektedir. Ancak burada da halen aksaklıklar mevcuttur. Özellikle de vatandaşın birinci basamak sağlık kuruluşlarına bağımlı hale

⁶¹ F. Özerdem, s. 2.

gelmesi ve üst basamaklardaki kuruluşların hizmetlerinden geç faydalanmaları gibi sıkıntılar ortaya çıkmaktadır. Bir başka nokta da yine Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci ile birlikte düşünüldüğünde tüm sosyal güvenlik kurumlarının Genel Sağlık Sigortası kapsamında birleştirilmeleri ve sağlık hizmetinin satın alınması anlamına gelebilecek bir yapının ortaya çıkmasıdır. Bir diğer önemli husus aile hekimliği uygulamasına geçilmesi ve birinci basamak sağlık hizmetlerinin niteliğinin değişmiş olmasıdır.⁶² Daha önce de değinildiği gibi bu reform silsilesi Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yapılmakta olan bir örgütlenme reformu niteliği taşımaktadır.

“Bu çerçevede sağlıkta dönüşüm programı ile sağlık hizmetlerinin sunumuna ve finansmanına ilişkin farklı projeler çeşitli düzenlemelerle uygulamaya geçirilmiştir. Bunlar arasında;

- 10.07.2003 tarihli ve 4924 sayılı kanun ile ‘Eleman temininde günlük çekilen yerlerde’ sözleşmeli personel alımı,
- 657 sayılı devlet memurları kanununun 4/B maddesine tabi olmak üzere ücretleri döner sermayeden karşılanmak üzere sağlık personeli alımı ve sağlık bakanlığının 13.09.2006 tarih ve 158632 sayılı genelgesi ile 657 sayılı devlet memurları kanunun 86. Maddesi kapsamında vekil ebe ve hemşire alımı,
- 24.11.2004 tarihli ve 5258 sayılı kanun ile aile hekimliği pilot uygulaması,
- 2005 mali yılı bütçe kanunun 37. Maddesi ile performansa dayalı döner sermaye uygulaması,

⁶² A. Erençin - V. Yolcu, s. 124.

- 06.01.2005 tarihli ve 5283 sayılı kanun ile SSK ve diğer kamu kuruluşlarına ait sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devri,
- 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanunu önemli etkilere sahip düzenlemeler olarak dikkat çekmektedir".⁶³ Bu mevzuat düzenlemeleri sürekli biçimde yapılmaktadır ancak sağlık uygulamaları açısından devlet mali yönetiminin bundan ne şekilde etkilendiğini de izlemek gerekmektedir.

Kısaca Türkiye'de sağlıkta reform süreci şu ana başlıklar altında özetlenebilir:⁶⁴

- a) Sağlık Finansman Reformu
- b) Hastane ve Sağlık İşletmeleri Reformu
- c) Aile Hekimi ve Temel Sağlık Hizmeti
- d) Organizasyon ve Yönetim Reformu
- e) İnsan Kaynakları Reformu
- f) Sağlık Bilgi Sistemleri alanında yapılması planlanan reform çalışmalarının bütününden oluşmaktadır.

Bu reform sürecine asıl olarak 90'lı yıllardan itibaren girişilmiştir. 2002 yılından itibaren ise Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesi ile birlikte reform uygulamaları hız kazanmıştır. 59. Hükümet zamanında yayımlanan bir belge üzerinden sağlıkta dönüşüm reform paketinin mahiyetini daha rahat kavramak mümkündür;⁶⁵

- a) Planlayıcı ve denetleyici bir Sağlık Bakanlığının oluşturulması
- b) Herkesi tek çatı altında toplayan Genel Sağlık Sigortası sisteminin devreye sokulması

⁶³ A. Erençin - V. Yolcu, s. 124-125.

⁶⁴ H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 549.

⁶⁵ Sağlıkta Dönüşüm Programı, Sağlık Bakanlığı, Ankara, 2003; H. H. Yıldırım – T. Yıldırım, s. 550.

- c) Yaygın, erişimi kolay ve güler yüzlü sağlık hizmeti sisteminin yaygınlaştırılması
- d) Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetlerinin varlığının gerçekleştirilmesi
- e) Etkili, kademeli sevk zincirinin oluşturulması
- f) İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmelerinin tesisi
- g) Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insan gücünün yetiştirilmesi
- h) Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumlarının oluşturulması
- i) Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyonun gerçekleştirilmesi
- j) Akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi
- k) Ulusal ilaç kurumunun oluşturulması
- l) Tıbbi cihaz kurumunun oluşturulması
- m) Karar sürecinde etkili bilgiye erişim: Sağlık bilgi sisteminin oluşturulması içeriğine sahip bir reform paketi, sağlık hizmetlerinin hem kalitesini hem de niteliğini artıracaktır.

Uygulamaya yönelik olarak ise şu kategorilerde Sağlıkta Dönüşüm Programı değerlendirilebilir;⁶⁶

- a) Kavramsallaşma
- b) Yasalaşma
- c) Kontrollü yerel uygulama ve
- d) Türkiye geneline yaygınlaştırma çalışmaları şeklindedir.

Sağlıkta dönüşüm programının içeriği ve etkileri dışında konuya tersten bakacak olursak, işyeri istihdam politikaları anlamında da sağlık alanı ile bağlantılı bir takım düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır. Özellikle işçi sağlığı ile işyerinde istihdam edilecek sağlık personeli ile bağlantılı olarak değerlendirdiğimizde ülkemizde Avrupa Birliği ülkelerine

⁶⁶ Sağlık Bakanlığı, s. 550.

göre mevzuat ve uygulama anlamında halen tereddütler ve uygulama zafiyeti yaşanmaktadır.

İşyeri sağlığı ve güvenliği bakımından örneklendirecek olursak, Avrupa Birliği çatısı altında yapılan çalışmalar önemli reform niteliğinde sonuçlar doğurmaktadır.

Örneğin Roma Antlaşması'nın 118. Maddesi'nde, Topluluğun işçi sağlığı ve güvenliğini korumak üzere gerekli tedbirlerin alınmasına katkıda bulunması öngörülmektedir. Böylece reform anlamında, 1986 yılında kabul edilen Tek Senet ile Konsey'de nitelikli çoğunluk oylamasına geçilerek işyeri sağlığı ve güvenliği alanında karar alınması kolaylaştırılmıştır. Bu sayede üye ülkelerin daha yüksek standartlar koyma hakkı korunmuş ve Avrupa düzeyinde asgari koşullar belirlenmiştir. 23–24 Mart 2005 AB Konsey Zirvesi'nde gözden geçirilen Lizbon Stratejisi kapsamında, işyeri sağlığı ve güvenliğin hususunda 2007–2012 yıllarını kapsar biçimde çalışma yaşamında güvenliğe ilişkin yeni tehditlerin ele alınacağı ve bunların asgari düzeyde tutularak “az kaza-çok verimlilik” ilkesinin yerine getirilmesine yönelik bir strateji planı yürütülmesine karar verilmiştir”.⁶⁷

⁶⁷Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf>, (23.07.2012), s. 5-9.

Tablo 2. İşyeri Hekim İstihdamı ile İlgili Bazı Avrupa Ülkeleri Uygulamaları

İŞYERİ HEKİMİ İSTİHDAMI İLE İLGİLİ AVRUPA ÜLKELERİ UYGULAMALARI

ÜLKELER	Ülkenizde İşyeri Hekimi İstihdamı Yasal Zorunluluk mudur?	(İşyeri Hekimi İstihdam Zorunluluğu Varsa) En Az Kaç İşçi Çalıştıran İşyerleri İçin Bu Zorunluluk Söz Konusu?	İşyeri Hekimlerinin Çalışma Süreleri ile İşçi Sayısı Arasında İlişki Var mıdır?	İşyeri Hekimi İstihdamı Konusunda Uygulanan Usul Nedir? (Hekim Seçiminde İşyerleri Serbest midir? Yoksa Belli Otoritelerden İzin Almaları mı Gereklemektedir? Diğer Şartlar.)
Almanya	Evet	İşkollarına göre değişmektedir. 2010 yılına kadar işyeri hekimi çalıştırma sisteminin tüm işletmelere (1 işçi çalışsa bile) yaygınlaştırılması planlanmıştır.	Evet. İşyeri hekiminin çalışma süresi işyerinin girdiği işkolu tehlike derecesine bağlı olarak değişmektedir.	İşyeri hekiminin istihdamı ve çalıştırılması hususunda 4 yol bulunmaktadır.
Lüksemburg	Mevzuat işvereni; -Ya, kendi işyeri sağlık hizmetini kurması, -Ya da işletmelerarası sağlık hizmeti kullanmasını zorunlu kılmaktadır.	-	-	-
Finlandiya	Her işverenin yasal olarak işçi sağlığı ile ilgili önlem alması gerekmektedir.	- İşçi sayısı ve çalışma saatleri önemli değil.	-	İşverenin şu seçenekleri vardır: - İşyeri hekimi - Başka işletmelerle ortak hekim - Özel bir klinikle anlaşma - Belediyeye ait bir klinikle anlaşma

Fransa	Evet	İşyeri hekiminin istihdamı her işletme için zorunludur. Ancak 2700'den az işçi çalıştıran yerler işletmelerarası sağlık hizmetine başvurabilir. Bu 2700 sayısı risk düzeyine göre azaltılabilir.	Evet, ayda 1 saat hekimlik hizmeti verilir. 20 çalışan için veya 15 işçi için veya 10 ücretli (riskli işlerde çalışan) başına.	İşyeri hekimi, işveren veya işletmelerarası servis başkan tarafından, işletme komisyonunu veya işletmelerarası hizmetkontrol komisyonunun onayı ile istihdam edilir. Kontrol Komisyonu işletme yöneticilerinin 1/3'ü ve işçi temsilcilerinin 2/3'ünden oluşur. İş temsilcilerinin veya kontrol komisyonunun onayı olmadığı hallerde iş müfettişinin onayı alınır. İşyeri hekimi, işyeri hekimliği diplomasına sahip olmalıdır.
İtalya	Hayır. İşyeri hekimi istihdamı İtalya'da yasal bir zorunluluk değildir. Bu daha çok işverenin yetkili bir hekimi bu iş için görevlendirmesi (işe almak değil) şeklinde olur.	-	-	626 (1994) sayılı yasa gereği, şayet bu iş yerinde sağlık denetimi gerekiyorsa -ki bu belirli maddeleri kullanan işçileri kapsar- işveren yetkili bir hekimi görevlendirir. Yetkiliden kasıt doktora veya uygun ihtisası olan doktor anlamına gelmektedir. İşletme, yetkili olduğu sürece, bu hekimi işletme hekimi veya serbest çalışan bir kişi olarak seçebilmektedir. Büyük işletmeler, işyeri hekimini tercih etmekte, KOBİ'ler ise başka çözüm bulmaktadırlar.
Türkiye	1475 Sayılı Kanun	50 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için	Hekimlerin görevlendirilmelerinin kişi başına hizmet saati üzerinden değerlendirileceği, bu sürenin işçi başına 15 dakika olarak hesaplanacağı, sürekli olarak 1000 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için tam süre ile hekim görevlendirileceği, 1000 işçiyi aşan hallerde işçi başına 15 dakikalık bir hizmete göre yeterince hekim ekleneceği düzenlenmiştir.	Yetkili bir makam tarafından verilen iş hekimliği sertifikasına sahip olan hekimler ile işverenler sözleşme yapmakta serbesttirler. İşverenler ayrıca TTB aracılığıyla da işyeri hekimi atayabilirler.
	İş Kanunu Tasarısı			
	Evet	En az 50 işçi çalıştırılan işyerleri için.	Sağlık Bakanlığı'nın ve Türk Tabipleri Birliği'nin görüşü alınarak ÇSGB tarafından çıkarılacak Yönetmelikle düzenlenir.	Yetkili bir makam tarafından iş hekimliği sertifikasına sahip olan hekimler ile işverenler sözleşme yapmakta serbesttirler, işyeri hekimlerinin ücret ve diğer çalışma şartları kanunların emredici hükümleri çerçevesinde akit serbestisine uygun olarak işveren ve işyeri hekimi tarafından belirlenir.

Kaynak: IOE (Uluslararası İşveren Teşkilatı), 1998

Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında iş sağlığı ve güvenliği alanında ülkemizdeki mevzuatın o kadar da zayıf olmadığı görülmektedir. Ancak her ne kadar bu süreç AB üyelik süreci ile uyumlulaştırılmaya

alışılarak standardize edilse de, 4857 Sayılı son güncel İş Kanunu ile birlikte de düşünülse uygulamada maalesef işçinin sağlıklı bir ortamda çalışma hakkı ile örtüşmeyen uygulamaların çokluğuna dikkat edilmelidir. Bu elbette sadece iş kanunu ile değil, sendikalar kanunu ve diğer çalışma ve sosyal güvenlik kanunları ile de bağlantılı olarak, birbirine eklemlı bir mevzuat, denetim ve yaptırım süreci gerektirmektedir. Ayrıca yine iş sağlığı ve güvenliği yönünde yapılan çalışmalar arasında işçilerin bilgilendirme ve danışma hakkı kapsamında düzenlemelerin mevcut olduğu fakat AB ülkelerine göre yetersizliği ortadadır.

Tablo 3. 2010-2013 Yılları Arasında Çıkarılması Öngörülen İkincil Düzenlemeler

Referans No	Değiştirilecek/Yeni Çıkarılacak İkincil Düzenlemenin Adı	Amaç/Kapsam	Hangi Aşamada Bulunduğu	Uyum Sağlanması Öngörülen AB Mevzuatı	Düzenlemenin Hazırlanmasından Sorumlu Kurum
10.1013.2.01	Sosyal Politika ve İstihdam alanında halen uyum sağlanamamış olan hususlarda hazırlanacak eylem planı çerçevesinde gerçekleştirilecek düzenlemeleri içeren bir sosyal uyum paketi olan "Bazı Konularda Değişiklik Yapılmasını Hakkında Kanun"un uygulanmasına ilişkin yönetmelikler	10 Haziran 2003 tarih ve 4837 sayılı 1. Kanun Sosyal Politika ve İstihdam alanında yer alan AB Muktezebatı dikkate alınarak hazırlanmış olsa da, gerek bu kanunda ve gerekse Devlet Memurları Kanunu, Deniz İş Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Medeni Kanun gibi kanunlarda halen değişiklik yapılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bununla birlikte 4837 sayılı Kanunun kabulünden sonra AB mevzuatının bir kısmında değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ayrı olarak sosyal politika ve istihdam alanında düzenleme yapan kanunların da değişen koşullara göre revizyon ihtiyacı vardır.		Sosyal Politika ve İstihdam faaliyetleri Hükümet, Kadın Erişim Etkiliği ve Ayrımcılıkla Mücadele alt başlığında yer alan direktifler -2006/54/AT -2000/78/AT -2003/72/AT -2004/113/AT -96/71/AT -97/81/AT -2003/88/AT -2003/47/AT -91/383/AET -91/533/AET -99/63/AT -99/95/AT -2002/15/AT -99/70/AT -94/45/AT -2002/14/AT -80/987/AET -68/59/AT -2001/23/AT -2001/86/AT -2000/43/AT	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Kaynak: Sosyal Politika ve İstihdam Faslı,

www.abgs.gov.tr/files/Mukteseabat.../19_SosyalPolitikaveIstihdam.pdf (14.07.2012)

Öngörüldüğü biçimiyle değerlendirdiğimizde 2013 yılına kadar Devlet Memurları Kanunu, Deniz İş Kanunu ve Türk Ceza Kanununda da değişiklikler yapılarak AB Müktesebatına uyum gerçekleştirilmelidir. 2013 yılı bu süreç için kısıtlı bir süre gibi görünse de bundan sonraki süreçte bu hedefler dikkate alınarak Ulusal Programlar geliştirilmelidir.

3.1.3. Geçmişten Bugüne İlerleme Yönünde Karşılaştırmalı Durum

Türkiye’de sosyal politika alanı ve sendikal hakların gelişimi son yıllarda hemen her konuda olduğu gibi Avrupa Birliği’ne üyelik süreci ile birlikte ivme kazanmıştır. Konuyu sadece sendikal haklarla değil sosyal politika ve istihdam ile birlikte düşündüğümüzde Türkiye’de sağlanmaya çalışılan gelişim Avrupa Birliği direktif ve raporlarıyla daha da netlik kazanmaktadır. Ancak bu değişim sürecinin tam manasıyla yeterli olduğunu söyleyebilmek güçtür. Bunu net bir örnek karşılaştırma ile ortaya koyabilmek mümkündür. Nitekim 2000 yılı Avrupa Birliği genişleme stratejisi raporu ile 2010 yılı Türkiye ilerleme raporunun karşılaştırılmasında bir takım gelişmelerin yaşandığı gerçeği ortadadır ancak bu çalışmaların yetersizliği görülmektedir.

2000 yılı Avrupa Birliği genişleme stratejisi raporuna göre;⁶⁸

Bir önceki yıllara kıyaslandığında sosyal politika ve istihdam alanında ulusal mevzuat ile topluluk müktesebatı arasında uyum sağlanamadığı gözlemlenmiştir.

Çalışma Hukuku (İş hukuku) açısından, yine bir önceki yıla göre AB mevzuatına uyum hususunda bir gelişme mevcut değildir. Sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, mevzuatta çalışma ve müktesebata uyum için bir komisyon kurmuştur. Toplu işten çıkarmalar, işletmelerin el

⁶⁸ 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Avrupa Birliği Komisyonu, Ankara, 2000, s. 64.

değiştirmesi ve ödeme gl ile ilgili olarak çalışanların korunması, istihdam sözleşmesi, geçici işçilerin sağlık ve güvenliği, çalışma sresinin düzenlenmesi, yarım gün çalışma, iş yerinde gençlerin korunması, Avrupa İş yeri Konseyleri ve işçilerin görevlendirilmesi gibi konularda çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Sağlık ve güvenlik alanında zafiyet mevcuttur.

Kamu sağlık hizmeti sistemi, mevcut durumda iki büyük sorun yaşamaktadır Sağlık hizmetlerinde yetersiz kamu harcaması ve hizmetin genel olarak yetersiz dağılımı. Bu konularda sistem genelinde bir reform şarttır. Sosyal diyalog hususunda istenen düzeye gelinememiştir. Yalnızca Haziran 2000’de bir işsizlik sigortası sistemi devreye girmiştir.

Ulusal mevzuat, AB standartları, uygulanan yöntemler ve izleme gerekleri açısından Birlik mevzuatından halen farklılık taşımaktadır.

1982 Anayasası, kadın-erkek eşitliğini garanti ederek ayrımcılığı yasaklamaktadır. Fakat bunun uygulamaya geçirilmesi önemlidir.

Sosyal diyalog konusunda ise kamu kesiminde örgütlenme hakkını zedeleyen, işçilerin sendikalara ye olma hakkından yoksun bırakılması, yetkililer tarafından sendikaların ‘tasfiye’ edilebilmesi; toplu pazarlığın kapsamı ve uluslar arası kamu çalışanları konfederasyonlarına üyelik hakkı mevzularında kamu sektöründe sendikalarla ilgili bir yasa hazırlanması süreci yaşanmaktadır. Genel anlamda zaten örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü hususlarında güçlükler yaşanmaktadır. Nitekim toplu pazarlık, lokavt ve grev kanununa göre, bir sendika, toplu pazarlık hakkını kazanabilmek için sektör düzeyinde işçilerin asgari %10’unu temsil etmelidir. Var olan mevzuat da tam manasıyla uygulanmamaktadır. İşçilerin rgtlenme özgürlüğünün kısıtlanması, serbest bölgelerde işçi haklarına ve

sendikal haklara dair kısıtlamaların varlığı sosyal diyalogun uygulanabilirliğini zedelemektedir.

İşsizlik oranlarında az da olsa bir artış görülmektedir. Tarım sektöründeki istihdam oranındaki yükseklik, emek piyasasının dönüşümü ve genç işsizlerin varlığı yapısal nitelik taşıyor hale gelmiştir.

Kayıt dışı istihdam halen büyük bir sorundur. Buna ilişkin çözüm yolları üretebilecek politikalar ise üretilmemektedir.

Sosyal güvenlik sistemi açısından ise, mali bakımdan sıkıntılar devam etmektedir.

Bebek ölümü oranı, anne ölüm oranı ve yaşam beklentisi gibi temel sağlık göstergelerinde, Türkiye AB ülkelerine göre oldukça kötü bir durumdadır. Yeterli temel sağlık hizmetleri nüfusun her kesimi için yeterli olamamaktadır. Buna ilişkin bir ulusal program da mevcut değildir. İdari anlamda ise bu konularda hizmet veren bazı kurumları vardır. İlgili yasalarda özel ve resmi kurumların özürsüz kişiler istihdam etmesi öngörülmektedir. Fakat uygulamada sıkıntılar devam etmektedir. Tüm bunlarla ilgili olarak merkezi düzeyde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yetkiye sahiptir. Bakanlık bünyesinde “sosyal politika ve istihdam uyum komisyonu” mevcuttur ve bu komisyon istihdam ve sosyal politika alanında Türk mevzuatı ile AB müktesebatı arasında uyum sağlamakla sorumludur. “Teknik uyum komisyonu” ise, iş yerindeki sağlık ve güvenlik konularında uyumlaştırmadan sorumludur.

Öte yandan idari kapasite anlamında ise kamu kurumları arasında parçalı yapı ve koordinasyonsuzluk mevcuttur, bu da sosyal politika araçlarının yeterli ve etkin bir biçimde sorunlara çözüm üretememesinin bir nedenidir.

2010 yılı Türkiye İlerleme Raporu'na göre ise;

İş Hukuku konusunda AB müktesebatının iç hukuka uyumlulaştırılmasına ilişkin ilerleme kaydedilmemiştir. İş Kanunu ekonominin bazı sektörlerine uygulanmamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde dezavantajlı gruplar için yeni bir dairenin kurulması kararı olumlu bir adımdır.⁶⁹

İş sağlığı ve güvenliği konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. AB fonlarıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin katkısıyla, idari kapasite ve farkındalık düzeyi artmıştır.⁷⁰

“Başta kamu sektörü olmak üzere, sosyal diyalog konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Anayasa’da, memurlar ve diğer kamu çalışanlarına toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapma hakkını veren ve memurlara uygulanan disiplin cezalarını yargı denetimine tabi kılan değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler arasında, bazı grevlere uygulanan yasağın kaldırılması, aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üyelik yasağının kaldırılması ve aynı iş yerinde aynı dönem için tek bir toplu sözleşme yapılması kısıtlamasının kaldırılması da yer almaktadır. Ayrıca, söz konusu Anayasa değişiklikleriyle, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Hükümetin ekonomik ve sosyal konularda politika oluştururken danışacağı anayasal bir organ haline gelmiştir. Bunun yanı sıra, kamu sektöründe sendikal haklardan yararlanmanın kolaylaştırılması da dâhil olmak üzere, memurların durumunu iyileştirmeyi amaçlayan bir Başbakanlık genelgesi yayımlanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa’nın işçi, memur ve diğer kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve toplu eylem hakları bakımından atıfta bulunduğu hukuki çerçeve kısıtlı olup, bu hukuki çerçevenin AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. ILO standartlarının Uygulanması Komitesi’nde görevli

⁶⁹ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Komisyonu, Ankara, 2010, s. 68-71.

⁷⁰ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

işveren ve işçi sözcülerinden oluşan ikili bir üst düzey heyet, ilgili mevzuatın kabulüne yönelik ölçülebilir bir gelişme tespit edememiştir. Hükümet, özel sektördeki sendikal haklara ilişkin, sosyal tarafların desteğini alamayan, yeni bir kanun taslağında, sendika kurma özgürlüğü ve işyerinde toplu pazarlık hakkı gibi bazı kilit konuları ele alma girişiminde bulunmuştur. Toplu iş sözleşmelerinin kapsamına giren işçi sayısı oldukça düşüktür. Temel sosyal diyalog mekanizmalarının çalışmalarının ve sosyal ortakların kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir.”⁷¹

İstihdam politikasında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, ulusal istihdam stratejisini hazırlamaktadır. Finansal kriz sırasında uygulamaya konulan istihdam yaratıcı teşviklerin süresi uzatılmıştır.⁷²

Avrupa Sosyal Fonu (ASF) için yapılan hazırlıklarda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı’nın (IPA) IV. Bileşeni kapsamındaki İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı’ndan (İKG OP) sorumlu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde kurulan program otoritesi, Bakanlık çerçevesinde akreditasyon olarak kapasitesini artırmaya devam etmiştir.⁷³

Fırsat eşitliği konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Anayasa’da yapılan değişiklikLE (Madde 10), kadın ve erkek arasında somut bir eşitlik sağlamak için alınan tedbirlerin eşitlik prensibine aykırı olamayacağını öngörmektedir.⁷⁴

“Genel olarak sosyal politika ve istihdam konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Anayasa değişiklik paketi kamu sektöründeki sosyal diyalog alanında önemli gelişmeleri beraberinde getirmekte ve kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engelliler için pozitif ayrımcılığın yolunu

⁷¹ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

⁷² 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

⁷³ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

⁷⁴ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

açmaktadır. Ancak, Türkiye'nin sosyal politika ve istihdam konusundaki uyumu sınırlıdır. Sendikal hakların AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu biçimde tam olarak sağlanmasını amaçlayan sendikal haklarla ilgili mevzuata ilişkin kapsamlı bir reform çalışması hala beklemektedir. Anayasa değişiklik paketi, kamu görevlileri için grev hakkı getirmemiştir. Türk işgücü piyasalarında, büyük ölçekte kayıt dışı istihdam ve düşük kadın istihdam oranları mevcudiyetini sürdürmektedir. İş Kanunu'nun kapsamının sınırlı olması ve iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanması konusunda endişeler bulunmaktadır. İdari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir.”⁷⁵

Bu iki rapor bize 2000 yılı ile 2010 yılı arasında kurumsal anlamda ve mevzuat bakımından bir takım reformist çalışmaların yapıldığını ancak bu çalışmaların uygulama aşamasında yetersiz kaldığını göstermektedir. Hatta temel bir takım düzenlemeler, örneği memurun toplu sözleşme hakkı, birden fazla sendikaya üye olabilme hakkı, 2010 Anayasa değişikliğinin de etkisi ile yeni yeni hukuk dünyamızda etki yaratır hale gelmiştir. 2000'lerden bu yana tartışılan pek çok konudan sadece bazıları hem hukuk dünyamıza girmekte bir yandan da var olanlar yeni yeni uygulama alanı bulmaktadır.

3.2. Sosyal Politika ve Sendikal Gelişim Bağlamında Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci

“Avrupa Birliği Sürecinde Sendikal Haklar” sempozyumunda da vurgulandığı üzere, Türkiye'de Avrupa Konseyi standartlarında sendikal hakların gerçekleşmesinin önünde çok fazla engel mevcuttur. Avrupa Birliği'nin bu açıdan bir sosyal politika alanına sahip olduğu gerçeği ihmal edilmemelidir. Burada en temelde bir demokrasi ve insan hakları sorunu yatmaktadır. Bunda da öncelikli çözüm elbette ILO sözleşmelerine uyum göstermekle mümkündür. Bunun yanında eleştirel bir bakışla TÜRK-İŞ

⁷⁵ 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 68-71.

Sendikasının dillendirdiği önemli bir nokta, Avrupa Birliği direktifleri ile örtüşür biçimde Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu (IMF) programları doğrultusunda yapılan özelleştirmelerle sosyal devlet ve sosyal koruma kavramlarının bu süreçte fazlaca zikredilmesi bir çelişki olarak değerlendirilmektedir.

Bütün bunlarla birlikte mevzuat düzenlemeleri ve uluslar arası sözleşmelere uyum noktasında çaba sarf edilmesi gerektiği açıktır. Halen görülmektedir ki Türkiye’de sendikal haklar AB ve ILO standartlarında değildir ve bunun AB ve ILO standartlarına taşınması gerekmektedir. Avrupa Birliği açısından bakıldığında ise sosyal diyalogun sağlanması büyük öneme sahiptir. Ayrıca toplu sözleşme ve grev hakkı, sosyal güvenlik, adil çalışma koşulları, serbest dolaşım konularının da üzerinde titizlikle durularak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunlara ilave olarak ise kamu kesiminde çalışan geçici işçilerin kadro sorunlarının çözülmesi de ayrı bir öneme sahiptir.⁷⁶ Tüm bunlarla birlikte bir bakış geliştirmek gerekirse, artık Türkiye dünya piyasasına eklemlenmek ve uyum sağlamak için çoğu zaman sosyal boyutu ihmal etmektedir. Fakat diğer yandan AB üyelik süreci demokratik ve sosyal koşulların iyileştirilmesini telkin etmektedir. Bu ise yeni ikilemlere neden olmaktadır.⁷⁷ Bu ikili durumun arasında Türkiye mali ve ekonomik karar süreçlerinde demokratik ve sosyal süreçlerle uyumlu politikalar üretmelidir. Bu politika üretim süreci de sendikaların yönlendirici niteliğinin artması ile mümkündür. Bu anlamda Tablo 4’ten de anlaşılabileceği üzere Türkiye’de işçi ve işveren sendikası sayısında 2000–2009 yılları arasında bir artış gözlemlenmemektedir. Benzer şekilde konfederasyon sayısında da bir artış mevcut değildir. Elbette sayısal anlamda bir artış olması zorunlu değildir fakat işlevin sağlıklı biçimde yerine getirilebilmesi güçlü sendikal yapı ile mümkündür.

⁷⁶ Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Sendikal Haklar Sempozyumu, Erişim Adresi: www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/turk_isten.pdf, (05.08.2012)

⁷⁷ M. Koray, s. 130.

Tablo 4. Yıllara Göre Türkiye’de Sendikalar ve Konfederasyonlar

Yıllar Years	Sendika Sayısı Number of Trade Unions		Konfederasyon Sayısı Number of Confederations	
	İşçi Workers	İşveren Employers	İşçi Workers	İşveren Employers
2000	94	52	4	1
2001	94	49	4	1
2002	93	49	4	1
2003	91	50	3	1
2004	93	51	3	1
2005	96	51	3	1
2006	96	52	3	1
2007	94	52	3	1
2008	93	47	3	1
2009	93	48	3	1

Kaynak: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, 2010

Güçlü sendikal yapı her zaman üye sayısı ile örtüştürülemez. Sayıca az fakat nitelik ve yönlendiricilik bakımından etkili sendikal örgütlenme, en az sayıca kuvvetli sendikal örgütlenmeler kadar niteliklidir. Bu nedenle Türkiye’de sendikaların sayısı ve bu sendikal örgütlenmelerin üye sayıları dikkate değerdir ancak nitelik itibariyle bizlere sağlıklı sonuçlar verememektedir. Avrupa Birliği üyelik süreci ise sendikal örgütlenmede sayıca bir artış yaratmamıştır.

Tablo 5. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Üye Sayıları 2010

Hizmet Kolu No Nu. of Etc. Act.	Hizmet Kolunun Adı Economic Activity	Kamu Görevlileri Sendikasının Unvanı Trade Union's Name	Üye Sayısı Number of Members	Sendikalaşma Oranı (%) Unionization Rate (%)
3	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Health and Social Services	Toplam Kamu Görevlisi Number of Total Civil Servants	346.518	69,19
		Sendikalı Üye Number of Members	239.745	
Sendikalar ve Konfederasyonu Memberships to Confederation	TÜRK SAĞLIK-SEN (Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU SEN	93.907	27,10
	SEB (Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası)	KEBK	38.768	11,19
	SAĞLIK - SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	103.269	29,80
	BİRLEŞİK SAĞLIK - İŞ (Birleşik Sağlık ve Sosyal Hizmet İşçileri Çalışanları Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	569	0,16
	SAĞLIK - BİR (Sağlık Çalışanları Birliği Sendikası)	BAĞIMSIZ	5	0,00
	BAĞIMSIZ SAĞLIK - SEN (Bağımsız Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	819	0,24
	HÜR SAĞLIK-SEN (Hürriyetçi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kamu Görevlileri Sendikası)	HÜR KAMU-SEN	3	0,00
	SAĞLIK HAK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	658	0,19
	TÜM SAĞLIK - SEN (Tüm Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	DESK	972	0,28
	SÖZ-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanlarının Sözlü Sendikası)	BAĞIMSIZ	215	0,06
	ACİL-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kamu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	219	0,06
	SAĞLIK ÇALIŞANLARI SENDİKASI (Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kolu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	57	0,02
	HİZMET SAĞLIK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Hizmet Sendikası)	BAĞIMSIZ	51	0,01
	SAĞLIK BİR-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmetler Çalışanları Birliği Sendikası)	BAĞIMSIZ	45	0,01
	SAĞLIK SÖZ-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Kolu Çalışanlarının Sözlü Sendikası)	BAĞIMSIZ	188	0,05

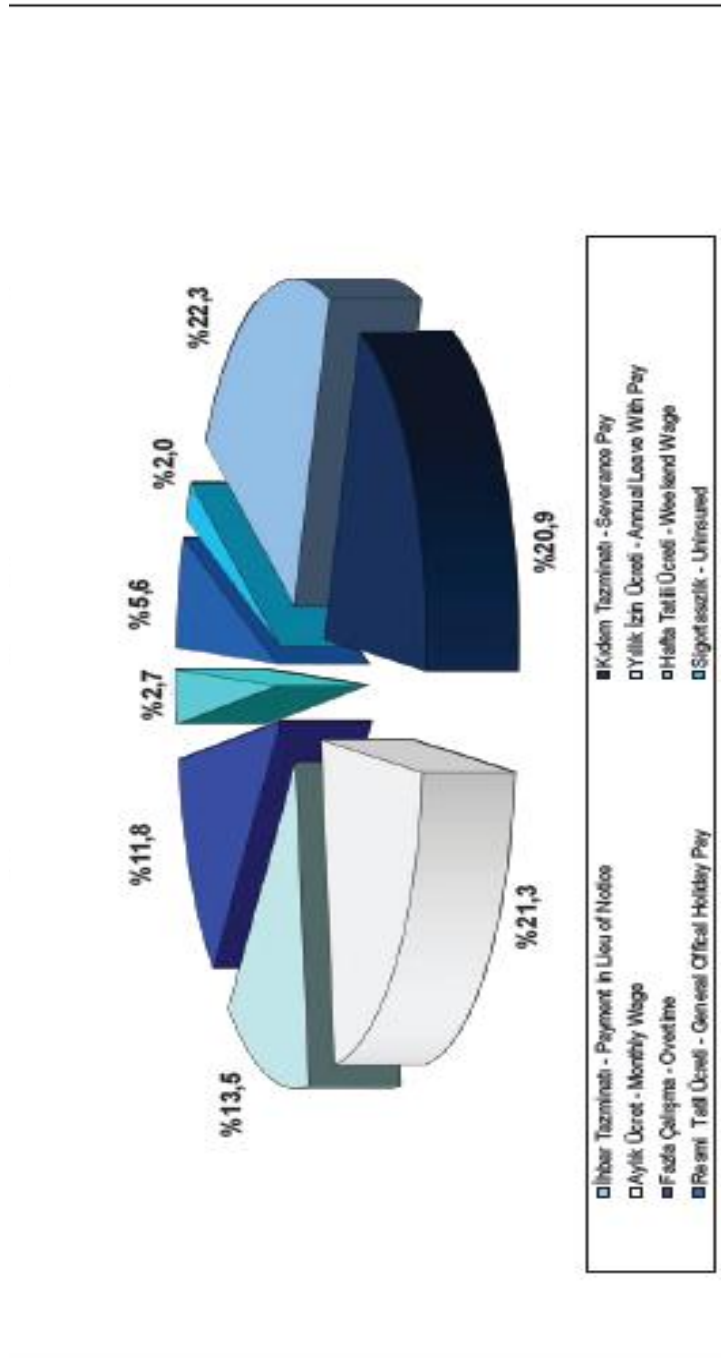
Kaynak: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, 2010

Tablo 5'te 2010 yılı kamu alanında sağlık sektöründe mevcut sendikaların güncel durumu görülmektedir. Sağlık-Sen üye sayısı bakımından en çok üyeye sahip ve sendikalaşma oranı en yüksek sendika olarak göze çarpmaktadır. Ancak daha önce belirtildiği gibi sendika üye sayısı ancak nitelikli bir yönlendiricilik kabiliyeti ile anılmalıdır. Avrupa Birliği süreci, belki de tam da bu aşamada sendikaların inisiyatif sahibi olabilmeleri ve sürece yön verebilmeleri bakımından ve niteliklerini artıracak reformların yapılabilmesi açısından önemlidir.

Bir başka açıdan sendikal hakların ne kadar hazmedildiğine ilişkin verilere bakılarak Avrupa Birliği sürecinin sendikal hakların genişlemesine olan etkisini kestirebilmek de mümkündür. Bu açıdan işçi şikayetlerin hangi

konular etrafında yoğunlaştığını gözlemleyerek sorun alanlarının varlığına ilişkin kesitirimlerde bulunabilmek de imkan dahilindedir.

Grafik 1. Bölge Müdürlükleri Tarafından Sonuçlandırılan İşçi Şikâyet Başvurularının Şikâyet Konularına Göre Dağılımı 2010



Kaynak: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, 2010

Avrupa Birliği sürecinde en somut anlamda bilinç ve hak arama süreçlerindeki bilgi düzeyinin artışı önemlidir. Bu noktada şikayet ve bilgi edinme süreçlerine ilişkin uygulamaların artması ve standardizasyonu büyük bir gelişimin işaretidir. Sendikal örgütlenme çatısı altında olsun ya da olmasın işçilerin şikayet mekanizmasına itibarları büyük öneme sahiptir. Bu ise kamunun otoritesi ile teminat altına alınmalıdır. Grafik 1’de de görülebileceği gibi en fazla şikayet kıdem tazminatı ve fazla çalışma süreleri ile ilgilidir. Böylelikle görülmektedir ki hak arama ve hak temelli bir anlayış henüz tam olarak yerleşemese de mevzuatımıza yeni dahil olan kıdem tazminatı konusunda bir hassasiyet ve sorun alanı mevcuttur. Diğer yandan esnek zamanlı çalışma biçimin duyulan ihtiyacın bir görünümü olarak da fazla çalışma sürelerine ilişkin düzenlemelerde yaşanan sıkıntılar görülmektedir.

3.3. Birlik Sürecinde Sendikalaşma ve Sosyal Politika Alanında Durum

AB’de kadın-erkek arasındaki fırsat eşitliğine yönelik ilk belge 1957 tarihli Roma Antlaşması’dır. Eşit işe eşit ücret usulüne ilişkin kayıt düşülmüştür. 1996 yılından itibaren ise her yıl Eşitlik Raporu’nun yayınlanması esası benimsenmiştir. 2008’deki eşitlik raporu, Avrupa’da kadın-erkek arasında iki boyutlu bir eşitliğin varlığından bahsetmektedir. Öncelikle istihdam piyasasındaki sayısal eşitlik, sonra ücret ve ayrımcılığa dair sorunlar yer almaktadır.⁷⁸ Buna yönelik olarak Avrupa Birliği’ne üyelik bu gibi ilkeler çerçevesinde tam manasıyla gerçekleştirilebilir ya da mümkün değildir.

TİSK’e göre Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyumu büyük ölçüde gerçekleşmiştir. Zaten AB’de sosyal politika alanında standartlar mevcuttur fakat çok da kesin standartlar bulunmamaktadır. TÜRK-İŞ ise, uzun müddet

⁷⁸ F. Özerdem, s. 2.

AB sürecinin sendikal haklar ve temel işçi hakları açısından fazla katkı sağlamadığını savunmuştur. HAK-İŞ ise 80'li ve 90'lı yıllarda AB üyelik sürecinin karşısında durmuştur. Fakat daha sonra bu görüşünü değiştirmiştir. Bunlara ilave olarak olumsuz yönde AB sürecinin sendikal hakları tahrip ettiğine yönelik görüşler de mevcuttur.⁷⁹ Siyasi arka planı mevcut olan yaklaşımlar olumlu ya da olumsuz yönde bir takım telkinlerde bulunabilmektedir. En azından eşitlik bazında direnç gösterilmesi bu olumsuz eleştirilerin de bertaraf edilmesi için bir vesile olabilir.

Son 20 yılda kamu kesiminde özelleştirme, esnek işgücünün yaygınlaşması, istihdamın yapısal değişimi sendikalaşmayı olumsuz yönde etkilemektedir. Tüm bunların yanında işsizliğin de yapısal karakteri, çalışan ücretli işgücünün sendikalaşma direncini kırmaktadır.⁸⁰ Toplumsal tabanın manevi değerlerle sarılı dünyası bir yandan aza kanaat etme ve bir yandan da mevcut işinden olma tedirginliği ile bütünleştğinde eşitlik ve haklar ikinci plana itilmektedir. Aslında bu noktada şu bağlantıyı keşfetmekte yarar var; sendikalaşma ile sendikal hakların gelişimi birbiri ile bağlantılı görünse de aynı etkenlerle farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Özellikle de Türkiye gibi gelişmekte olan kalkınmayı tam gerçekleştirememiş ülkelerde durum bu şekildedir.

⁷⁹ F. Özerdem, s. 2.

⁸⁰ M. Koray, s. 179-180.

Tablo 6. Konfederasyonlara Göre Sendikalaşma

Yıllar - Years	Yayın Dönemi Publication Period	Konfederasyon - Confederations										Toplam - Total	
		T Ü R K - İ Ş				D İ S K				H A K - İ Ş		B A Ğ I M S I Z	
		Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members	Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members	Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members	Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members	Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members	Sendika Sayısı Number of Trade Unions	Üye İşçi Sayısı Number of Members
2005	Ocak January	33	2.041.161	19	393.312	7	362.471	37	104.999	96	2.901.943		
	Temmuz July	33	2.067.884	19	399.676	7	369.136	37	109.233	96	2.945.929		
2006	Ocak January	33	2.092.894	19	404.047	7	378.095	37	112.595	96	2.987.431		
	Temmuz July	33	2.091.367	19	408.983	7	386.144	35	114.533	94	3.001.027		
2007	Ocak January	34	2.141.319	19	412.143	6	372.780	35	117.490	94	3.043.732		
	Temmuz July	33	2.153.272	19	418.569	7	394.757	33	124.444	92	3.091.042		
2008	Ocak January	33	2.184.885	19	419.634	7	402.054	35	131.747	94	3.138.120		
	Temmuz July	33	2.216.825	17	419.021	7	410.074	36	133.590	93	3.179.510		
2009	Ocak January	33	2.230.015	17	422.785	7	418.424	36	134.438	93	3.205.662		
	Temmuz July	33	2.239.341	17	426.232	7	431.550	37	135.556	94	3.232.679		

Kaynak: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, 2010

Nitekim sendikalaşma anlamında ve sendikal hakların gelişimi anlamında 2005 yılından bu yana sendikalaşma oranı bakımından bir artış görülme de 2005-2009 yılları arasında sendika üyesi sayısı büyük konfederasyonlar ölçeğinde 300 bin civarında bir artış göstermiştir. Avrupa

Birliği süreci elbette bu sayının artışı için önemlidir ancak çok daha önemli olan nokta içeriğin yani sendikal hak arama yollarının açıklığı, çalışma dünyasının işçi, çalışan lehine kurgulanması, hukuksal güvencenin tam ve eksiksiz sağlanması konusundadır. Bunlar tam manasıyla uygulanabildiği takdirde kalkınma yolunda önemli adımlar atılmış olunacaktır.

Bütüncül bir bakışla son aşamada değerlendirecek olursak bazı sorunlara çözüm önerisi sunmakta yarar vardır;

- “Tüm sağlık çalışanlarının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının net bir şekilde yeniden tarif edilmesi, iş tanımlarının ve iş gereklerinin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Doğru becerilere sahip kişiyi, doğru yerde ve doğru zamanda istihdam etmenin temel yolu budur.
- Yöneticilerin istihdamında, profesyonel sağlık yönetimi eğitimi dikkate alınmalıdır.
- İşbölümü ve uzmanlaşmaya önem verilmelidir.
- Sağlık Bakanlığında 10’dan fazla istihdam modelinin oluşması, uygulama bütünlüğüne zarar vermektedir.
- Aynı işi yapan, fakat farklı statülerde çalışan personelin ekonomik ve özlük hakları bakımından farklı uygulamalara tabi tutulması, çalışma barışını bozmakta ve hizmet verimliliğini düşürmektedir.
- Sözleşmeli sağlık çalışanları, farklı istihdam modelleri nedeni ile gelecekle ilgili planlama yapamamakta ve geleceğe güvenle bakamamaktadır. Bu nedenle, farklı istihdam modellerine son

verilmeli ve sağlık çalışanlarının özlük hakları konusunda uygulama bütünlüğü sağlanmalıdır.

- Döner sermayeden yapılan maaş ödemeleri, sağlık kurumlarının döner sermaye giderlerine ciddi yükler getirmektedir. Kimi zaman bazı sağlık kurumlarında 4-A döner sermaye ve 4/B sözleşmeli personelin maaş ödemelerinde dahi güçlük çekilmekte ve gününde ödeme yapılamamaktadır. Bu nedenle maaşlarını döner sermaye btcesinden alan sağlık çalışanları genel btye geçirilerek uygulama birliği sağlanmalıdır.
- Ehliyeti olmayan taşeron firma çalışanlarının sağlık hizmetlerinde alıřtırılđ; münhal kadrolara yapılacak atamalar sonucunda devlet memuru olmayı bekleyen, ilgili okul mezunları için kadro işgali ve Sağlık Bakanlığına rücu ettirilebilecek muhtemel tıbbi davaların ortaya çıkması nedeni ile de sağlık hukuku açısından doğru değildir. Bu durum halk sağlığı açısından da tehdit oluşturmaktadır. (rnek: Beden eğitimi bölümü mezunlarının fizyoterapist gibi çalıştırılması, değişik lise ve niversite mezunlarının tıbbi sekreter olarak çalıştırılması vs.)
- Yıllarca kamu hastanelerinde alıştırılmasına rağmen hizmet alımını yüklenen son taşeron firma tarafından içine son verilen personelin ihbar ve kıdem tazminatı -önceki firmalar bulunamazsa- Sağlık Bakanlığına rücu ettirilmekte ve kamu zararına neden olunmaktadır. (İş Kanunu'nda yer alan alt yüklenici-st yüklenici ilişkisi)”⁸¹

Son olarak bireyselleşme ve sendikal hakların gelişimi bağlamında konuya bir başka bakış açısı getirirsek son iki yüzyıllık periyotta toplumsal değerler ve talepler ön planda iken, 1975 ve sonrasında itibaren

⁸¹ Sağlık alışanlarının Sorunları ve zm Yolları Sempozyumu, Ankara, 2010, s. 256-257.

bireyselliğin yükselen değeri olması, toplumsal yapıyı önemli ölçüde değiştirmiştir. Bireylerin taleplerinden, toplumsal reflekslerine kadar geniş bir sahada gerçekleşen değişimle sınıf kavramı ve birlikteliği açısından toplumsal yapı bütünden parçaya doğru yani bireyselliğe doğru yönlendirmiştir.⁸²

Toplu pazarlık, sendikaların önemli hizmetlerindendir. İşçilerin taleplerinin karşılanmasında etkin mücadele yöntemlerinin ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalması, yeni yönetim teknikleriyle toplu iş sözleşmelerine duyulan ihtiyacın ortadan kaldırılmak istenmesi, işsizlik, bazı işverenlerin insan merkezli yönetim uygulamaları, bazı işverenlerin sendikasızlaştırma faaliyetleri gibi nedenlerle, daralan bir toplu pazarlık alanı ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de bu pazarlık süreçlerinin özellikle de sağlık sektörü çalışanları açısından genişletilmesi gerekmektedir.⁸³

⁸² S. Yorgun, "Sivil Toplum Düzeninde Sendikaların Geleceği", Sosyal Siyaset Konferansları, 53. Kitap, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2007, s. 319.

⁸³ S. Yorgun, s.

SONUÇ

AB'nin sosyal politika anlamındaki uygulamalarının Türkiye'de sağlıklı biçimde uygulanabilmesi için devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları üçgeninde zihinsel değişime gereksinim vardır. Bu net biçimde görülmektedir. Bütünleşme yolunda atılan adımlar ya idari örgütlenme kanallarında meydana gelen tıkanmalara takılmakta ya da uygulamada kamu-özel sektör ve sivil toplum üçgeninde kopukluklar ortaya çıkmaktadır. Özellikle de Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde bu kopukluklar daha da göze batar, hissedilir hale gelmektedir.

Mevzuat yapısı bakımından hukuken net bir düzenleme dünyasına ihtiyaç vardır. Türk hukuk sisteminin iş kanunu, sendikalar kanunu, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt konunu bakımından çalışma yaşamını sıkıca kavraması gerekmektedir. Avrupa Birliği müktesebatına uygun bir mevzuat yapısı ve buna uygun karar mekanizmalarının uygulama anlamındaki sağlam duruşları, AB direktiflerinin çevrilmesinden daha önemlidir.

Bütün bunların yanında sosyal politika ve sendikal yaşama ilişkin olarak AB müktesebatı ve mevzuatı ile uyum yönünde geliştirilen pek çok çalışma başarılıdır ancak yine de eksiklikler vardır. Çalışma saatleri üzerinde özellikle uygulama anlamında daha fazla hassasiyete ihtiyaç vardır. Ayrıca tam zamanlı ve kısmi zamanlı çalışma üzerine düzenlemelerin hak kaybı yaratmayacak şekilde ve bu ayrımın yapılmasının maksadı ile örtüşür nitelik taşıması gerekmektedir.

Bakanlıklar düzeyinde AB programlarının uygulanması bakımından ortaya konulan irade, mevcut düzenlemeler göz önüne alındığında memnuniyet vericidir. Fakat temel yapısal bir takım sorunlar halen çözüm beklemektedir. Bunların en başında da işçilerin serbest dolaşımı

gelmektedir. Özellikle vizesiz Avrupa tartışmalarının yaşandığı şu zamanda işçilerin serbest dolaşımına ilişkin mevzuat yapısının tekrar değerlendirilerek bu defa Avrupa Birliği'nin hakkaniyetli biçimde Türkiye ile üyelik müzakerelerini sürdürmesi gerekmektedir.

Ayrıca işçilerin bilgilendirme ve danışma sürecinden yararlanmaları gözetilmelidir. Bu yönde yapılan çalışmalar Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında mevzuat ve yürürlük düzeyi bakımından yetersizlikler taşımaktadır.

Sosyal ve sendikal haklar alanında yaşanan değişim AB sürecinde Türkiye'de yaşanan değişim açısından en az ve yüzeysel değişimin yaşandığı alandır. Bunda Türkiye'de mevcut AB muhalifi çizginin olumsuz tavırları da büyük oranda etkilidir. AB'nin istediği gibi politikalarla uyumun gerçekleştirilebilmesi; sendikal haklar, toplu sözleşme, sosyal diyalogun uygulama alanının genişletilmesi ile yakından ilgilidir. Hak kelimesinin, sosyal hakları da kapsayan bir kavram haline gelmesi gerekmektedir. Örgütlenme ve çalışma hayatını kapsayan bir bakışla hak kavramının sendikal hakların bir yansıması haline gelmesi, AB sürecinin sağlıklı ilerlemesinden çok Türkiye için bir gerekliliktir.

Eksikliği yaşanan konular üzerine yapılan çalışmaların her biri Türkiye'nin faydasına etkiler doğurabilecek niteliktedir. Fakat bu süreci iyi yönetmek, uygulamada somutlaştırmak, hukuki denetim mekanizmasının gücünü devreye sokmak, kontrolü ve sürekliliğini izleme mekanizmaları ile sağlamlaştırmak gerekmektedir.

Son olarak şu önemli gelişme ise göz ardı edilemeyecek kadar önemlidir ki o da, 1 Mayıs tarihinin “Emek ve Dayanışma Günü” olarak yeniden ilanıdır. Bu aynı zamanda bir zihinsel devrimin de yavaş yavaş yaşanmakta olduğu yönündeki umutları yeşertmektedir.

KAYNAKÇA

2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Avrupa Birliği Komisyonu, Ankara, 2000

2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Komisyonu, Ankara, 2010

Aytuğ, H. K., “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”, www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/.../149_161.pdf, (01.04.2012)

Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi, Avrupa Komisyonu Bildirisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayını, 2000

Avrupa Birliği ve Türkiye, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı AB Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007

Baydar Akgün, S. - Baydar Bilgihan, T., “Avrupa Birliği’nde STK’ların Rolü”, Türk İdare Dergisi, Yıl:83, S.470, Ankara, 2011

Çavdar, T., “Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Avrupa Sosyal Modeli’nin Eğitim Politikaları Açısından Değerlendirilmesi, Araştırma-İnceleme, Ankara, 2003

Çelik, A., AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar, eski.bianet.org/2004/10/05/AzizCelik_26_Temmuz_2004.doc, (13.04.2012)

Çelik, A., Avrupa Birliğinin Sosyal Boyutu ve Türkiye’nin Uyumu, İstanbul, 2002

Erençin, A. - Yolcu, V., “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetim”, Memleket Siyaset Yönetim, C.3, S.6, Ankara, 2008

Gümrükçü, H., Türkiye ve Avrupa Birliği-İlişkinin Unutulan Yönleri, Düny ve Bugünü, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2002

Gümrükçü, H., A(E)T/AB Türkiye Ortaklık Hukuku’nun Türkiye’ye Yansımaları ve Hizmet Sektörü, Ankara, 2008

IOE (Uluslar arası İşveren Teşkilatı), 1998

Ionita, A. L., “The EU’s Impact on Reform in Romania: The case of the Civil Service”,

<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025541.pdf>, (12.04.2011)

Jovanovic, M. N., “European Economic Integration”. Limits and Prospects. Routledge, 1997

Karadağ, A. - Usta, S., “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Demokratikleşme, Sivil Toplum ve Sendikalar”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.16, S.3, Isparta, 2011

Kittel, B., EMU, “EU Enlargement, and the European Social Model: Trends, Challenges, and Questions”, MPIFG Working Paper 02/1, Cologne, 2002

Klimov, B., “Eastern Enlargement of the EU: Bulgaria and Romania’s Accession- Geo-economic and Geopolitical Implications for the Balkans”, Diplomatic Academy, Vienna, 2007

Koray, M., Sosyal Politika, Bursa, 2000

Lönroth, F., “The European Social Model of the Future”. Speech at the EU Conference Organized by the Ecumenical EU-Office of Sweden, Brussels, 2002

Mossialos E. ve diğ., “The Influence of EU Law on the Social Character of Health Care Systems in the European Union”. International Conference, Ghent, 2001

Özerdem, F., Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumu, http://www.sydgm.gov.tr/site_kutuphane/upload/kutuphane/1281344319r2267.Yrd._Doc._Dr._Fusun_OZERDEM.pdf, (02.04.2012)

Sağlık Bakanlığı, Sağlıkta Dönüşüm Programı, Sağlık Bakanlığı, Ankara, 2003

Sağlık Çalışanlarının Sorunları ve Çözüm Yolları Sempozyumu, Ankara, 2010

Sertlek, T., “Avrupa Birliği ve Sendikal Haklar”, Sendika.org Yazıları, Can Matbaası, İstanbul, 2011

Tatoğlu, E., Avrupa Birliği’nin Tarihsel Gelişimi (1951-1995), Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006

TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, 2010

Yıldırım, H. H. - Yıldırım, T., Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Türkiye, Sağlık-Sen Yayınları, Ankara, 2011

Yorgun, S., "Sivil Toplum Düzeninde Sendikaların Geleceği", Sosyal Siyaset Konferansları, 53. Kitap İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2007

..., Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Sendikal Haklar Sempozyumu,
www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/turk_isten.pdf,
(05.08.2012)

..., Sosyal Politika ve İstihdam Faslı,
www.abgs.gov.tr/files/Mukteseabat.../19_SosyalPolitikaveIstihdam.pdf,
(14.07.2012)

..., TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=istatistik>, (12.08.2012)

..., Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası,
<http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf>, (23.07.2012)

EKLER

EK 1. Türkiye tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri

Sözleşme No. ve Onay Tarihi Convention Number and Ratification Date	Sözleşmenin Adı / Title of the Convention
2 14.07.1950	İşsizlik Hakkında 2 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Unemployment
11 29.03.1961	Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleşme Haklarına İlişkin 11 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Rights of Association and Combination of Agricultural Workers
14 27.12.1946	Sınai Müesseselerde Hafta Tatili Yapılması Hakkında 14 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings
15 29.09.1959	Trımcı ve Akışçı Sınıfıyla Gemilerde İşe Alınacakların Asgari Yaşının Tespitine Dair 15 Numaralı Sözleşme (1) Convention Fixing the Minimum Age for the Admission of Young Persons to Employment As Trimmers Or Stokers
26 29.01.1975	Asgari Ücret Tespit Usulleri İhdasına İlişkin 26 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Creation of Minimum Wage-Fixing Machinery
29 30.10.1998	Cebri veya Mecburi Çalıştırma Hakkında 29 Numaralı Sözleşme Convention Concerning forced or Compulsory Labour
34 27.12.1946	Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 Numaralı Sözleşme (2) Convention Concerning Free-Charging Employment Agencies
42 27.12.1946	Mesleki Hastalıkların Tazmini Hakkında 42 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Workmen's Compensation for Occupational Diseases (Revised 1934)
45 21.04.1938	Her Nere Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkında 45 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Employment of Women on Underground Work in Mines of All Kinds
53 22.04.2005	Ticaret Gemilerinde Çalışan Kaptanlar ve Gemî Zabıtlarının Mesleki Yeterliliklerinin İncaplarına İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Minimum Requirement of Professional Capacity for Masters and Officers on Board Merchant Ships
55 17.03.2005	Gemilerden Hastalanması, Yaralanması ya da Ölümü Halinde Armatörün Sorumluluğuna İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Liability of the Shipowner in Case of Sickness, Injury or Death of Seamen
58 29.09.1959	Deniz İşlerinde Çalıştıracak Çocukların Asgari Yaş Haddinin Tespiti Hakkında 58 Numaralı Sözleşme (1) Convention Fixing the Minimum Age for the Admission of Children to Employment at Sea (Revised 1936)
59 12.07.1993	Sanayi İşyerlerine Alınacak Çocukların Asgari Yaş Sınırını Belirleyen 59 Numaralı Sözleşme (1) Convention Fixing the Minimum Age for Admission of Children to Industrial Employment (Revised 1937)
68 17.03.2005	Gemilerde Mükettabat İçin İlaç ve Yemek Hizmetlerine İlişkin Sözleşme Convention Concerning Food and Catering for Crews on Board Ship
69 17.03.2005	Gemî Aşçıların Mesleki Ehlîyet Diplomalarna İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Certification of Ships Cooks
73 17.03.2005	Gemilerden Hastalanması, Yaralanması ya da Ölümü Halinde Armatörün Sorumluluğuna İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Medical Examination of Seafarers
77 02.11.1984	Sanayide Çocukların ve Gençlerin İşe Elverişlilikleri Yönünden Sağlık Muayenesine Tabi Tutulmaları Hakkında Sözleşme Convention Concerning Medical Examination for Fitness for Employment in Industry of Children and Young Persons
80 13.07.1949	Uluslararası Çalışma Örgütünün 29. Toplantısında Kabul Edilen Son Maddelerin Değiştirilmesi Hak. 80 No.lu Sözleşme Final Articles Revision Convention, 1946
81 05.03.1951	Sanayi ve Ticaretle İş Tetkiki Hakkında 81 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce
87 12.07.1993	Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakların Korunmasına İlişkin 87 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise

Sözleşme No. ve Onay Tarihi Convention Number and Ratification Date	Sözleşmenin Adı / Title of the Convention
88 14.07.1950	İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Organisation of the Employment Service
92 17.03.2005	Mürettebatın Gemide Barınmasına İlişkin Sözleşme Convention Concerning Crew Accommodation on Board Ship
94 29.03.1961	Bir Kamu Makamı Tarafından Yapılan Sözleşmelere Konulacak Çalışma Şartlarına İlişkin 94 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Labour Clauses in Public Contracts
95 29.03.1961	Ücretin Korunması Hakkında 95 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Protection of Wages
96 23.01.1952	Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Numaralı Sözleşme (3) Convention Concerning Free-Charging Employment Agencies (Revised 1949)
98 23.01.1952	Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively
99 23.06.1970	Tarımda Asgari Ücret Tespiti Usulleri Hakkında 99 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Minimum Wage Fixing Machinery in Agriculture
100 19.07.1967	Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında 100 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value
102 29.01.1975	Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Numaralı Sözleşme (4) Convention Concerning Minimum Standards of Social Security
105 29.03.1961	Zorunlu Çalışmanın Kaldırılmasına İlişkin 105 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Abolition of Forced Labour
108 07.02.2005	Gemici ve Denizcilik Ulusal Kimlik Kartlarına İlişkin Sözleşme Convention Concerning Seafarers' National Identity Documents
111 19.07.1967	İş ve Meslek Bakımından Ayrımcılık Hakkında 111 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation
115 15.11.1968	İşçilerin İyonizan Radyasyonlara Karşı Korunması Hakkında 115 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Protection of Workers against Ionising Radiations
116 02.09.1968	Sonuç Maddelerinin Revizyonuna Dair 116 Numaralı Sözleşme Final Articles Revision Conventions, 1967
118 25.06.1974	Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kişilere Sos.Güv. Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hak. 118 No.lu Sözleşme (5) Convention Concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security
119 13.11.1967	Makinaların Gerekli Korunma Tertibatı ile Teçhizat Hakkında 119 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Guarding of Machinery
122 13.12.1977	İstihdam Politikasıyla İlgili 122 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Employment Policy
123 08.12.1992	Yeraltı Madenlerinde İşe Alınmada Asgari Yaş Hakkında 123 Numaralı Sözleşme Convention Concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines
127 13.11.1975	Tek İşçinin Taşıyabileceği Yükle En Çok Ağırlığı Hakkında 127 Numaralı Sözleşme Convention concerning the Maximum Permissible Weight to Be Carried By One Worker
133 17.03.2005	Mürettebatın Gemide Barınmasına İlişkin (Ekve Hükümler) Sözleşme Convention Concerning Crew Accommodation on Board Ship (Supplementary Provisions)

Sözleşme No. ve Onay Tarihi Convention Number and Ratification Date	Sözleşmenin Adı / Title of the Convention
134 17.03.2005	İş Kazalarının Önlenmesine (Gemiadamıları) İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Prevention of Occupational Accidents to Seafarers
135 12.07.1993	İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında 135 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Protection and Facilities to Be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking
138 30.10.1998	İstihdama Kabulde Asgari Yaş İlişkin 138 Numaralı Sözleşme (6) Convention Concerning Minimum Age For Admission to Employment
142 12.07.1993	İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirilmenin Yeri Hakkında 142 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources
144 12.07.1993	Uluslararası Çalışma Normları Uygulanmasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışma Hakkında 144 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labor Standards
146 28.07.2005	Gemiadamların Yıllık Ücretli İznine İlişkin Sözleşme Convention Concerning Annual Leave with Pay for Seafarers
151 12.07.1993	Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 No.lu Sözleşme Convention Concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service
152 17.03.2005	Liman İşlerinde Sağlık ve Güvenliğe İlişkin Sözleşme Convention Concerning Occupational Safety and Health in Dock Work
153 17.03.2005	Karayolu Taşımacılığında Çalışma Saatleri ve Dinlenme Sürelerine İlişkin Sözleşme Convention Concerning Hours of Work and Rest Periods in Road Transport
155 22.04.2005	İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme Convention Concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment
158 04.01.1995	Hizmet İlişkinine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer
159 26.06.2000	Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hakkında 159 Numaralı Sözleşme Convention Concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)
161 22.04.2005	İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin Sözleşme Convention Concerning Occupational Health Services
164 17.03.2005	Gemiadamların Sağlığını Korunması ve Tıbbi Bakımına İlişkin Sözleşme Convention Concerning Health Protection and Medical Care for Seafarers
166 17.03.2005	Gemiadamların Ülkelerine Geri Gönderilmesine İlişkin Sözleşme Convention Concerning the Repatriation of Seafarers (Revised)
182 25.01.2001	Kötü Şartlardaki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Önlemler Sözleşmesi Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour

EK 2. Sosyal Politika ve İstihdam Alanında Mevzuata Uyum

No	Yürürlükteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
1	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2821 sayılı Sendikalar Kanunun ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun sendikal örgütlenmesi artıracak biçimde yeniden düzenlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009
2	87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Kamu görevlilerine tanınan sendikal örgütlenmeleri artıracak biçimde Kanunun yeniden düzenlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Devlet Personel Başkanlığı	2009
3	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	İşkolları Tüzüğü ¹	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yapılacak değişiklikler doğrultusunda düzenleme yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009
4	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Denetimine İlişkin Tüzük ²	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yapılacak değişiklikler doğrultusunda düzenleme yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009
5	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	Toplu İş Sözleşmesi Yapacak Yetkili Sendikaların Tespiti ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ³	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yapılacak değişiklikler doğrultusunda düzenleme yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009

No	Yürürlüktteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
6	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	Hakeme ve Resmi Arabulucuya Başvurma Yönetmeliği ⁴	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yapılacak değişiklikler doğrultusunda düzenleme yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009
7	87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Avrupa Sosyal Şartı	Grev ve Lokavt Halinde Alınacak Tedbirlere İlişkin Yönetmelik ⁵	2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yapılacak değişiklikler doğrultusunda düzenleme yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009

2 Mevzuatın uyumu ve uygulanması için gerekli kurumsal yapılanma ihtivaçları takvimi

Tablo 19.1.2

No	İhtiyaçlar	Yıl
(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü))		
1	Sendikal hakların geliştirilmesi konusunda görevli olan Çalışma Genel Müdürlüğüne bağlı Daire Başkanlıklarının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi	2009

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü))	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I-Yatırım					
II- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
- Eğitim					
2821, 2822 ve 4688 sayılı Kanunların ve ilgili yönetmeliklerin ILO ve AB normlarına uygun hale getirilmesi için yapılacak düzenlemeler ve bu düzenlemeler ve uygulanmaları konusunda Çalışma Genel Müdürlüğü personeli ile sosyal tarafların eğitimi	2009	10.000			10.000
- Danışmanlık					
- Tercüme					
- Diğer					
Toplam		10.000			10.000

Fasıl açılış kriterinin yerine getirilmesi amacıyla 2009 yılında tamamlanması öngörülen eylem planı kapsamında ele alınacaktır.

1 Mevzuat uyum takvimi

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir mevzuat uyumu çalışması öngörülmemektedir.

2 Mevzuatın uyumu ve uygulanması için gerekli kurumsal yapılanma ihtiyaçları takvimi

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir kurumsal yapılanma tedbiri öngörülmemektedir.

3 Finansman ihtiyacı ve kaynakları

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir finansman ihtiyacı öngörülmemektedir.

1 Mevzuat uyum takvimi

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir mevzuat uyumu çalışması öngörülmemektedir. Ancak, Avrupa Sosyal İçerme Stratejisi ve Avrupa İstihdam Stratejisine karşılık gelmek üzere, Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesinin (JAP) hazırlanması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2009 yılında tamamlanması öngörülmektedir.

2 Mevzuatın uyumu ve uygulanması için gerekli kurumsal yapılanma ihtiyaçları takvimi

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir kurumsal yapılanma tedbiri öngörülmemektedir. Ancak, JIM ve JAP izleme süreçlerinin aktif olarak uygulanması için izleme komitelerinin oluşturulması planlanmaktadır.

3 Finansman ihtiyacı ve kaynakları

Bu öncelik altında, bu aşamada herhangi bir finansman ihtiyacı öngörülmemektedir.

No	Yürürlükteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
1	2000/79/AT sayılı Direktif	Hava İş Kanunu	Hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşullarının özel bir yasa ile düzenlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009-2010
2	2000/79/AT sayılı Direktif	Uçucu Personelin Dinlenme ve Günlük İhtiyaçlarına Uygun Olarak, Gündelikler ile Konaklamaya İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ⁶	Hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşullarının düzenlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2010
3	2000/79/AT sayılı Direktif	Uçucu Personelin Uçuş Süresi, Uçuş Görev Süresi, İstirahat Süresi ve Tıbbi Kontrol Sürelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ⁷	Hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşullarının düzenlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2010
4	94/33/AT sayılı Direktif	4857 sayılı İş Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Kanunun 71 inci maddesine göre 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak İş Kanunu çocukların çalıştırdıkları tüm alanları kapsamamaktadır. Onsekiz yaşını doldurmuş çocukların, sinema, tiyatro, müzik, bale, dans gibi güzel sanatlar kapsamındaki işlerle sirk, radyo, televizyon, film çekimi, reklamcılık ve modellik gibi sanatsal faaliyetlerde çalıştırılmasına yönelik olarak mevzuatımızda gerekli düzenlemelerin yapılması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009-2010

No	Yürürlükteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
5	182 Sayılı ILO Sözleşmesi	Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program Çerçevesine Dair Başbakanlık Genelgesi	Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program çerçevesinde belirlenen hedef gruplardaki çocuk işçiliğinin (sokakta çalışma, küçük ve orta büyüklükteki işlerde ağır ve tehlikeli işlerde çalışma ve tarımda aile işleri dışında gezici ve mevsimlik tarım işlerinde çalışma) 10 yıllık bir süre içerisinde, bütüncül, katılımcı ve çok taraflı yaklaşımlarla önlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009
6	89/391/AET sayılı Direktif	İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu	İş sağlığı ve güvenliği alanındaki AB mevzuatına uyum sağlanması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Devlet Personel Başkanlığı	2009
7	2004/40/AT sayılı Direktif	Çalışanların Sağlık ve Güvenliklerinin Elektromanyetik Alan Maruziyetinden Kaynaklanan Risklere Karşı Korunması Hakkında Yönetmelik	Çalışanların Sağlık ve Güvenliklerinin Fiziksel Faktörlere Maruziyetten Korunmasına İlişkin AB Direktifine uyum sağlanması	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2011 sonrası

No	Yürürlükteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
8	2006/25/AT sayılı Direktif	Optik Radyasyon Yönetmeliği	İşyerlerinde çalışanların maruz kaldığı yapay radyasyondan korunmak için asgari sağlık ve güvenlik şartlarının belirlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2011 sonrası
9	90/270/AET, 89/656/AET, 89/391/AET, 89/655/AET, 91/383/AET ve 92/85/AET sayılı Direktifler	Kamu Görevlilerinin İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Yönetmelikler ⁹	Kamu görevlilerinin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren gerekli olan ikincil düzenlemelerin gerçekleştirilmesi	Devlet Personel Başkanlığı	2009
10	98/59/AT, 2001/23/AT, 91/533/AET, 97/81/AT, 2003/88/AT, 99/70/AT, 99/63/AT, 96/71/AT, 2002/74/AT, 2001/86/AT, 2003/72/AT, 2002/14/AT, 94/45/AT, 2002/15/AT, 2005/47/AT, 91/383/AET, 99/95/AT, 80/987/AET, 2006/54/AT, 2004/113/AT, 86/613/AET 2000/78/AT ve 2000/43/AT sayılı Direktifler	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ¹⁰	22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu, sosyal politika ve istihdam alanında yer alan AB müktesebatı dikkate alınarak hazırlanmış olsa da, gerek bu Kanunda ve gerekse Devlet Memurları Kanunu, Deniz İş Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Medeni Kanun gibi kanunlarda halen değişiklik yapılması Bununla birlikte 4857 sayılı Kanunun kabulünden sonra AB mevzuatının bir kısmında değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ayrı olarak sosyal politika ve istihdam alanında düzenleme yapan kanunların da değişen koşullara göre revizyon ihtiyacı vardır. Sosyal Politika ve İstihdam alanında halen uyum sağlanamamış olan hususlarda hazırlanacak eylem planı çerçevesinde gerçekleştirilecek düzenlemeleri içeren bir pakettir.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2011 sonrası

No	Yürürlükteki AB mevzuatı	Taslak Türk mevzuatı	Kapsam	Sorumlu kurum	Yayın tarihi
11	98/59/AT, 2001/23/AT, 91/333/AET, 97/81/AT, 2003/88/AT, 99/70/AT, 99/63/AT, 96/71/AT, 2002/74/AT, 2001/86/AT, 2003/72/AT, 2002/14/AT, 94/45/AT, 2002/15/AT, 2005/47/AT, 91/383/AET, 99/95/AT, 80/987/AET, 2006/54/AT, 2004/113/AT, 86/613/AET 2000/78/AT ve 2000/43/AT sayılı Direktifler	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ¹¹	22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu, sosyal politika ve istihdam alanında yer alan AB müktesebatı dikkate alınarak hazırlanmış olsa da, gerek bu Kanunda ve gerekse Devlet Memurları Kanunu, Deniz İş Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Medeni Kanun gibi kanunlarda halen değişiklik yapılması Bununla birlikte 4857 sayılı Kanunun kabulünden sonra AB mevzuatının bir kısmında değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ayrı olarak sosyal politika ve istihdam alanında düzenleme yapan kanunların da değişen koşullara göre revizyon ihtiyacı vardır.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2011 sonrası
12	96/34/AT ve 92/85/AET sayılı Direktifler	Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Doğum nedeniyle verilen ücretsiz izin anne ve baba arasında paylaşılmasıyla ebeveyn izni oluşturulması	Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü	2009

No	İhtiyaçlar	Yıl
(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü))		
1	Çalışma Genel Müdürlüğü'nün ve bölge müdürlüklerinin iş hukuku mevzuatının uygulanmasını etkin bir biçimde izleyebilmesi ve bundan sonra uyumlaştırılacak mevzuat ile ilgili çalışmalarını sürdürebilmesi için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi	2009-2010
(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İş Teftiş Kurulu Başkanlığı))		
2	İş Hukuku alanında iç hukukumuzla aktarılan AB müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmayı sağlamak üzere İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın etkin ve sürekli teftiş yapmadaki kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi	2009-2011
3	118 adet iş müfettişi yardımcısı alınması	2009
(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü))		
4	İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün kapasitesinin, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanması konusunda güçlendirilmesi (optik radyasyon alanında uygulamanın sağlanması ¹² , bölge laboratuvarlarının güçlendirilmesi ve işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin uygulanmasının teşvik edilmesi)	2009-2011
(Adalet Bakanlığı)		
5	İş mahkemelerinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve yeni iş mahkemeleri kurulması	2009-2010

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü))	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I-Yatırım					
II- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
Çalışma Genel Müdürlüğüne 3 mütercim atanması	2009-2010	90.000			90.000
Çalışma Genel Müdürlüğüne 10 çalışma uzman yardımcısı alınması	2009-2010	360.000			360.000
- Eğitim					
Çalışma Genel Müdürlüğü ve Bölge Müdürlüklerinde görevli 1100 personelin ilgili AB mevzuatı hakkında eğitimi	2009-2010	20.000	170.000		190.000
Çalışma Genel Müdürlüğü Çalışan Çocuklar Biriminin, çalışan gençlerin işyerinde korunması (94/33/AT sayılı Direktif) hakkında eğitilmesi	2009-2010		4.000		4.000
- Danışmanlık					
AB iş hukuku, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele hakkındaki mevzuatın uyumlaştırılması sırasında danışmanlık hizmeti alınması	2009-2010		300.000		300.000
Çalışma Genel Müdürlüğü Çalışan Çocuklar Birimine, çalışan gençlerin işyerinde korunması (94/33/AT sayılı Direktif) hakkında danışmanlık hizmeti verilmesi	2009-2010		6.000		6.000
- Tercüme					

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü))	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
- Diğer					
Sosyal politika ve istihdam alanında bilgilendirmeye yönelik kitap, bülten, broşür vs. giderleri	2009-2010		50.000		50.000
Çalışma Genel Müdürlüğü Çalışan Çocuklar Biriminin düzenleyeceği seminere ilişkin giderler	2009-2010		1.000		1.000
Çalışma hayatında toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ¹³	2009-2011	50.000	950.000		1.000.000
Toplam		520.000	1.481.000		2.001.000

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İş Tefiş Kurulu Başkanlığı))	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
- Eğitim					
- Danışmanlık					
- Tercüme					
- Diğer					
İş tefiş sisteminin güçlendirilmesi ¹⁴	2008-2009	74.880	1.300.000		1.374.880
Toplam		74.880	1.300.000		1.374.880

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü))	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I-Yatırım					
II- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
- Eğitim					
- Danışmanlık					
- Tercüme					
- Diğer					
İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesi ¹⁵	2009-2011	143.000	3.932.000		4.075.000
İş sağlığı ve güvenliği bölgesel laboratuvarlarının geliştirilmesi (İSGÜM) ¹⁶	2009-2011		1.800.000		1.800.000
Toplam		143.000	5.732.000		5.875.000

İhtiyaçlar (Adalet Bakanlığı)	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I- Yatırım					
Kurulması planlanan toplam 76 yeni iş mahkemesi için hakim odası, duruşma salonu ve kalem tefriş gideri	2009-2010	1.500.000			1.500.000
II- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
Kurulması planlanan toplam 76 yeni iş mahkemesinin her birine bir hakim, üç katip, bir yazı işleri müdürü ve bir mübaşirin alınması	2009-2010	30.000.000			30.000.000
- Eğitim					
Hakimlerin eğitimini	2009-2010	150.000	150.000		300.000
- Danışmanlık					
- Tercüme					
- Diğer					
Toplam		31.650.000	150.000		31.800.000

No	İhtiyaçlar	Yıl
(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)		
1	Meslek danışma merkezlerinin Türkiye İş Kurumunun 81 İl Müdürlüğüne yaygınlaştırılması, varolanların kapasitelerinin güçlendirilmesi, tüm il müdürlüklerindeki mevcut ve yeni oluşturulacak merkezlerin AB standartlarına uyumunun sağlanması	2010-2012
2	Ulusal, sektörel ve yerel düzeyde insan kaynakları gelişimine yönelik tespit, analiz ve planlama yapmak üzere 81 Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğünde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi	2010-2012
3	Yerel düzeyde meslek barometreleri ve işgücü profilleri oluşturularak yerel ve ulusal düzeyde işgücü piyasasındaki gelişmelerin izlenmesi, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının politika üretme ve işbirliği kapasitesinin geliştirilmesi	2010-2012

İhtiyaçlar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) ¹⁷	Yıl	Ulusal bütçe	AB kaynakları	Diğer	Toplam
I- Yatırım	2010-2012	600.000	2.400.000		3.000.000
II- Mevzuatın uyumu ve uygulanması					
- Personel					
- Eğitim	2010-2012	1.250.000	3.750.000		5.000.000
- Danışmanlık	2010-2012		2.000.000		2.000.000
- Tercüme					
- Diğer					
Aktif istihdam tedbirleri ve Türkiye İş Kurumuna yerel düzeyde destek sağlanması ¹⁸	2008-2009	4.000.000	16.000.000		20.000.000
Toplam		5.850.000	24.150.000		30.000.000