

T.C.
BAŐKENT ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALAR

AVRUPA HALKI OLUŞTU MU?

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez DanıŐmanı

Yrd. Doç. Dr. Simten COŞAR

Hazırlayan

İrem AŐçlı

2005-Ankara

T.C.
BAŐKENT ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALAR

AVRUPA HALKI OLUŞTU MU?

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez DanıŐmanı

Yrd. Doç. Dr. Simten COŞAR

Hazırlayan

İrem AŐılı

2005-Ankara

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamı tamamlayabilmem için araştırma ve yazma aşamalarında bana sağladığı destek ve anlayış için sayın hocam Prof. Dr. A. Selami Sargut'a, tez çalışmamın her aşamasında beni yönlendirdiği ve konu içinde dağılmamı önleyerek bana teorik ve manevi destek sağladığı ve engin hoşgörü ve anlayış gösterdiği için tez danışmanım sayın hocam Yrd. Doç. Dr. Simten Coşar'a, tüm çalışmam sırasında fikirleri ile beni yönlendiren tez jüri yeleri sayın hocam Yrd. Doç. Dr. Zuhale Yeşilyurt Gündüz'e ve sayın hocam Yrd. Doç. Dr. Nalan Soyarik Őentürk'e teşekkür erdim.

Tez yazım sürecinde bana sağladıkları yardım ve destek için tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Hayatım boyunca bana sağladıkları desteği tez çalışmam sırasında da sürdüren, hoşgörü ve anlayışlarını benden esirgemeyen çok sevgili, canım aileme teşekkür ederim.

ÖZET

Bu tez çalışmasında Avrupa Birliği'nde Avrupa Halkı oluşumu konusuna sosyal politikalar ekseninde yaklaşmıştır. Konun hangi aşamalar ile ele alınacağı ilk bölümde özetlenmiştir. Çalışma beş bölüm halinde örgütlenmiştir.

İkinci bölümde AB'nin kuruluş amacı ve tarihsel gelişim süreci ele alınmıştır. Bu sayede sosyal politikalar açısından Avrupa Halkı kavramı değerlendirilirken Birliğin kuruluş amacındaki göstergelerin kullanılması sağlanmıştır.

Üçüncü bölümde ise AB'nin kuruluşundan bu yana sosyal politikalar alanında tarihsel gelişmeler ele alınmıştır. Ekonomi politikalarına bağlı olarak başlayan ve istihdam temelli sosyal politika oluşum aşamalarında gözlemlenen eksikler ortaya koyulmuştur.

Dördüncü bölümde ise, incelenen tarihsel gelişmelere dayanarak Avrupa Halkı kavramı teorik bir alt yapıya dayandırılarak açıklanmıştır. Öncelikle Avrupa Refah Devleti ve farklı Refah Devleti modelleri irdelenmiştir. Ardından Avrupa Toplum Modeli açıklanarak AB yapısı oluşturulmadan önce içinde bulunulan model detaylandırılmıştır. Refah Devleti kavramına dayalı olarak Avrupa Refah Devleti modelleri karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınmıştır.

Sonuç bölümünde ise Avrupa Halkı oluştu mu? Sorusuna alınan olumsuz yanıtın nedenleri genel olarak değerlendirilerek bu sorunun aşılabilmesi için alınabilecek önlemler konusunda önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Halkı, Avrupa Birliği Sosyal Politikaları, Avrupa Refah Devleti Modelleri, Avrupa Toplum Modeli, Refah Devleti Kavramı ve İlkeleri, Demokrasi, Demokrasi Açığı, Avrupa Birliği Demokrasisi.

SUMMARY

European Union (EU) has faced a number of challenges which have confirmed the importance of social affairs in the policy agenda. The primary aim of the thesis is to find the answer of the question that whether there is a European community or not. European community concept is examined according to EU social policies. In order to find the answer to this question the thesis is divided into five chapters. In the first chapter the main objectives of the thesis and the method of the evaluation are discussed.

The second chapter provides an insight into the history of the European integration. Main objectives of the EU and the purposes underlying them are explained. Furthermore EU common policies, institutions and enlargement processes are mentioned. In the third chapter the development history of the development of EU social policies is analyzed. It is found that there has been insufficient effort in the course of EU social policy making. In the thesis it is argued that this insufficiency forms a major obstacle in the way of the formulation of European community. Policies of the EU leads to an insufficient European Union Community concept.

In the third chapter the evaluation is supported by a theoretical background. European Welfare State concept, different Welfare State Models, European Community Model and the democratic deficit problem of the EU are elaborated.

In the fifth and final chapter the general assessment of the insufficient social policies and concluding comments on the essential question of the thesis are given. Additionally, some proposals for overcoming this deficiency are tentatively discussed.

Key Words: European Community, European Union Social Policies, European Welfare State Models, European Community Model, Welfare State, Democracy, Democratic Deficit, European Union Democracy

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	ii
ÖZET	iii
SUMMARY	iv
İÇİNDEKİLER	v
1. Giriş	1
2. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu	6
3. Avrupa Birliği Sosyal Politikaları'nın Gelişimi: Tarihsel Bir Özet	27
3.1 Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun Kurulması ve Maastricht Antlaşması'na Kadar Tarihsel Süreç	31
3.1.1 Ekonomik ve Sosyal Komite	33
3.1.2 Sosyal Eylem Programı	36
3.1.3 Avrupa Birliği Yapısal Fonları	37
3.1.4 Avrupa Sosyal Fonu	38
3.1.5 Tek Avrupa Senedi	39
3.1.6 Avrupa Sosyal Şartı	40
3.2 Maastricht Antlaşması	42
3.3 Maastricht Antlaşması'ndan Günümüze	45
3.3.1 Yeşil Kitap	45
3.3.2 Beyaz Kitap	46
3.3.3 Amsterdam Antlaşması	47
3.3.4 Gündem 2000	49
3.3.5 Nice Zirvesi ve Temel Haklar Bildirgesi	51
4. Refah Devleti ve Demokrasi Kavramları Ekseninde AB Sosyal Politikaları	56
4.1 Avrupa Refah Devleti-Farklı Modeller	56
4.2 Avrupa Toplum Modeli	57
4.2.1 Refah Devleti Kavramı ve Avrupa Refah Devleti Modelleri	61
4.3 Refah Devleti İlkeleri	69
4.3.1 Eşitlik	69
4.3.2 Adalet	71
4.4 Demokrasi	73
4.5 Demokrasi Açığı	78
4.6 Refah Devleti'nin Çöküşü	83
4.7 Avrupa Birliği	86
5. Sonuç	94
6. Kaynakça	101

1- GİRİŞ

“Avrupa Birliği’nde Sosyal Politikalar” başlığı altında yaptığım yüksek lisans tez çalışmasında amacım, AB’nin kuruluşundan bu yana sosyal politikaların Avrupalılık bilincini oluşturulması üzerinde ne derece etkili olduğunu tartışmaktır. Diğer bir ifadeyle, ekonomik birliktelik ardından aşamalı olarak gelişen ve diğer alanlara yayılan Birliğin sosyal politikalarının Avrupa Halkı oluşumunda bir role sahip olup olmadığı, eğer bir role sahipse bunun nitelikleri detaylı bir şekilde incelenmeye çalışılmıştır.

AB kuruluşundan bu yana ekonomik temelli olarak başlatılan bütünleşme uygulamaları, Tek Avrupa yaratılması amacına hizmet etmektedir. Tüm üye ülkelerin aldığı ortak kararlar, oluşturulan politikalar sonucunda gerçekleşen uygulamalar doğrultusunda temel amaca ne kadar yaklaşıldığının göstergesi olacaktır. Kuruluşundan itibaren yapılan tüm uygulamalar Avrupa Halkı’nın oluşması nihai amacına bağlı kalınarak yapılmıştır. Siyasal alandaki değişikliklerde önce ekonomik alanda düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve parasal birliğe geçilmesi kararı taşımıştır.

Avrupa halklarını doğrudan etkileyen ve sosyal politikalar altında getirilen yeni düzenlemelerin AB’de sosyal politikaların kapsamının tam olarak anlaşılabilmesi ve nihai amaç olan Avrupa Halkı’nın oluşturulması çerçevesinde başarılı olup olmadığı ve

uygulamaların ne aşamada olduğunun saptanabilmesi için ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir. Çalışmanın tamamı üye ülkelerin bütünlük içerisinde değerlendirilmesi ile gerçekleştirilmiştir.

AB yapısı içerisinde Avrupa Halkı'nın oluşturulmasının ortaya konulabilmesi için çalışmaya AB'nin ne amaçla kurulduğu ve nasıl bir tarihsel süreç izleyerek geliştiği ile başlanması uygun bulunmuştur. Tarihsel süreç AB'nin kuruluşundan Nice Zirvesi'ne kadar olan süreç olarak belirlenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle Avrupa bütünlüşmesine farklı perspektiflerden yaklaşımlara yer verilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası değişen uluslararası düzen içerisinde ihtiyaç duyulan ve AB'nin kuruluşuna iten sebepler açıklanmış ve bunlara bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar anlatılmıştır. Savaş sonrası Avrupa ülkelerinin içinde buldukları koşullara değinilmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'ya bakış açısı ve ekonomik ve siyasal tehditleri ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuş olan Truman Doktrini ve Marshall Planı'na ilk bölümde nedenleri ile birlikte yer verilmiştir. Buna bağlı olarak, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulma aşamaları, Jean Monnet'in fikirleri ile şekillenen Schuman Planı ile kuruluşu ve ardından Avrupa Toplulukları bünyesinin oluşturulmasına değinilmiştir. Bu tarihsel süreç, Avrupa Topluluğu'nun derinleşme ve genişleme çalışmaları ve Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları'nın açıklanması ile tamamlanmıştır.

Üç alt-bölüme ayrılarak incelenen bu bölümde, tarihsel süreç içerisinde sosyal politikalar ve buna bağlı olarak Avrupa Halkı oluşumu için alınan önlemler ve uygulamalar açıkça ortaya konulmuştur. Avrupa Halkı kavramının oluşabilmesinde çok önemli bir etkiye sahip olan sosyal politika uygulamaları ele alınmıştır. Bu bağlamda, sosyal politika kavramının AB bünyesinde hangi alanları kapsadığı ve tarihsel süreç içerisinde bu kavrama verilen önem üzerinde durulmuştur. Kuruluşundan itibaren başlatılan ekonomik bütünleşmenin tamamlanmasında gerçekleştirilmesi zorunluluk halini alan sosyal politikalarda uyumun ne şekilde oluşturulduğu bu bölümde açıklanmaktadır. Bu bölümde, sosyal politikalar temelde üç-alt bölüme ayrılarak ele alınmıştır. Bu bölümlerden ilki, AKÇT'nin kurulmasından Maastricht Antlaşması ile AB yapısına dönüşüm süreci içerisinde alınan önlemleri kapsamaktadır. AB sosyal politikalarına destek sağlanması amacıyla oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Komite'nin kurulması, Sosyal Eylem Programı'nın yayınlanması, ve tüm bu çalışmaları desteklemek amacıyla oluşturulan mali yardımlar, yani AB'nin Yapısal Fonları ve bu fonlardan sosyal politika çalışmalarında en büyük paya sahip olan Avrupa Sosyal Fonu üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur. Tek Avrupa Senedi'nin yayınlanması ve Avrupa Sosyal Şartı ise Maastricht Antlaşması'na kadar geçen süreçte değinilen son gelişmelerdir.

İkinci alt-bölümde Maastricht Antlaşması incelenmiştir. Bu bölümde Avrupa Toplulukları'ndan AB yapısına dönüşüm ile birlikte yapılan köklü değişimlerin sosyal politika boyutu ele alınmıştır. Üçüncü alt-bölümde ise Maastricht Antlaşması'ndan günümüze kadar geçen süreçte önemli belgeler olan Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap'ın yayınlanması, Amsterdam Antlaşması'nın imzalanması ile bu Kitaplar'da yer alan

önerilerin yasal dayanağının sağlanması, Gündem 2000 ile getirilen yenilikler ve Nice Zirvesi ile yayınlanan Temel Haklar Bildirgesi ele alınmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde sosyal politikaların temelini oluşturan temel kavramların açıklanmasına yer verilmiştir. Öncelikle Avrupa Refah Devleti ve farklı Refah Devleti modelleri irdelenmiştir. Ardından Avrupa Toplum Modeli açıklanarak AB yapısı oluşturulmadan önce içinde bulunulan model detaylandırılmıştır. Refah Devleti kavramının doğuşu ve ne şekilde oluştuğunun eşitlik ve adalet ilkelerine dayalı olarak ele alınmasının ardından Avrupa Refah Devleti modelleri karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınmıştır.

Bu bölümde ayrıca klasik demokrasi ve çağdaş demokrasi kavramlarının temelinde AB'nin en fazla eleştiri aldığı sorun olan demokrasi açığı üzerinde durulmuştur. Demokrasi açığı olgusunun AB kurumsal yapılanmasının özelliklerine bağlı olarak neden ortaya çıktığı ve halkların yaşam koşullarında neden olduğu kayıplar açıklanmıştır. Demokrasi açığı kavramı ile birlikte farklı modelleri ile tarihsel süreç içerisinde ele alınan Refah Devleti kavramının yıpranmasının nedenleri, yetersizliği ve bu kavramın çöküşü ortaya konmuştur. Son bölümde ise, sosyal politikaların ve Avrupa Halkı oluşum sürecinin değerlendirilmesinde temel olarak alınan bu kavramların AB bünyesinde nasıl tanımlandığına ve bu alanda Birlik bünyesinde yapılan uygulamalara değinilmiştir.

Yukarıda özetlenen üç bölüm sonunda varılan sonuç ise, tarihsel süreç içerisinde ekonomik birleşmeye paralel olarak gerçekleştirilmeye çalışılan sosyal politikalarda uyum çalışmalarının yeterli olmadığıdır. “Avrupa Halkı oluştu mu?” sorusuna yanıt, yapılan tüm düzenlemelere rağmen, olumlu değildir. Üye ülke halkları arasında uyum ve bütünleşme çalışmaları sırasında karşılaşılan sorunların çözümlerine tam olarak ulaşamamış olmasının göstergesi olarak sonuç bölümünde üye ülke halklarının kendilerini Avrupa Halkı olarak bütünlük içerisinde tanımlamadıkları, belgelere dayandırılarak gösterilmiştir. Bu bölümde, negatif ve pozitif entegrasyon kavramlarına dayalı olarak üye ülke halkları üzerinde AB uygulamalarından doğan kayıplara değinilmiştir. Kurucu Antlaşma metinlerine dayalı olarak alınan önlemlerin üye ülke halklarının haklarını ve özgürlüklerini sınırlandırması ve eşitlik ortamının sağlanabilmesi için toplumların refah kaybı yaşamaları açıkça ortaya konmuştur. Son olarak, negatif entegrasyona bağlı olarak ortaya çıkan halkların bütünleşme sorununun ortadan kaldırılması için alınabilecek önlemler konusunda öneriler sunulmuştur.

2- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU

Avrupa Bütünleşmesi her zaman barış yanlısı bir düşüncenin ürünü olmuş ve (henüz) tamamlanmamış tarihsel bir süreçtir. Fikrin hayata geçirilişi elli dört yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. Bütünleşmiş Avrupa düşüncesinin ilk ortaya çıkışı yüzyıllar öncesine uzanmaktadır. La Rochefoucauld, Saint Simon, William Penn, Deu de Sully, Augustin Thierry, Emile Girardin, Victor Hugo, Count Coudenhove Kalergi, Alcide De Gasperi ve Michael Briand gibi birçok düşünür uzun süren savaşlar ve olası savaş tehditleri nedeniyle barış ortamının sağlanması arayışları sonucunda, bütünleşmenin tek çözüm olduğunu savunmuştur.¹ Bu fikrin hayata geçirilmesi ise Avrupa kıtasında bulunan ülkelerin ve halkların yaşamlarında her açıdan çok derin yaralar bırakan İkinci Dünya Savaşı sonrasında döneme rastlamaktadır. Savaş sonrasında oluşan yeni dünya düzeni içerisinde ülkeler ekonomik ve siyasi açıdan kaybettikleri güçlerini geri kazanmak, güçlü devletler ise ellerinde bulundurdukları hegemonyayı kaybetmemek için yeni arayışlar içerisine girmişlerdir. Birleşmiş bir Avrupa'nın kurulması çalışmaları İkinci Dünya Savaşı sonrasında hız kazanmış ve uygulamaya geçirilmiş olmasına rağmen, temellerinin geçmişe dayanıyor olması tamamlanmasını ve kabul görmesini sağlamıştır.

Tarihsel süreç içerisinde Avrupa Bütünleşmesi ele alındığında bu fikrin köklü bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. M. S. 800'de Kutsal Roma-Germen İmparatoru ilan edilen Charlemange, ilk kez, Avrupalı olmayı bütünleşmeye ideolojik bir temel olarak

¹ Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ankara, 2002. s. 1.

kullanmıştır. Daha sonraları Avrupalılık ile Hıristiyanlık kavramları iç içe geçmiş ve Avrupalılık yerine on dördüncü yüzyıla kadar Hıristiyanlar Topluluğu şeklinde bir tanımlama yoluna gidilmiştir. Rönesans ve Reformasyon'un ardından Avrupalılık fikri yeniden yükselişe geçmiştir. 1303 yılında Pierre Dubois Haçlı Seferleri'nin ardından yaptığı değerlendirmede ülkelerin uluslararası düzeyde dış bağlantıları ile uğraşırken kendi iç sorunlarını göz ardı ettiklerini ve bu nedenle zayıflayarak kıta içi savaflara sebebiyet verdiklerini ortaya koymuş ve Avrupa devletleri için bu durumun Birleşik Avrupa'nın kurulmasıyla aşılabileceğini savunmuştur. On yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda da bu fikir destek görmüştür. Bu fikre destek verenlerden Avrupa Bütünleşmesi denildiğinde ilk akla gelenlerine verilecek örnekler şu şekilde sıralanabilir. İlk olarak, Fransız yazar Victor Hugo'nun "ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin, ister reddedilsin, Birlik fikri, hiç durmadan yakıp yıkılan, kasılıp kavrulan bir kıtanın bin yıllık hülyası olarak her zaman varlığını sürdürmektedir"² tespiti bu açıdan anlamlıdır. Yine, on yedinci yüzyılda Immanuel Kant zaman içerisinde birçok düşünür tarafından desteklenen "evrensel barış" idealine bağlı olarak Avrupa Birleşik Devletleri fikrini ortaya atmıştır. On sekizinci yüzyılda sanayi devriminin belirleyiciliği ile birlikte, ülkeler arasında ticaret anlaşmalarının imzalanmaya başlaması ile bu fikrin ülkeler arasında yapılan ticaret anlaşmalarında görünürlük kazandığı söylenebilir. On dokuzuncu yüzyılın sonlarında ise, değişim gösteren ekonomik ve siyasal olaylara bağlı olarak ülkeler imzaladıkları ticari anlaşmaları bozma yoluna giderek daha bireysel bir tutum sergilemeye başlamışlardır.³

² Ibid s. 1.

³ Jürgen Habermas, "İki Yüzyıl Sonrasından Geriye Bakışın Kazanımlarıyla Kant'ın Ebedi Barış İdesi," Aybegül Çakal (çev.), *Cogito*, 41-42 , 2005, s. 381-417.

1923'te Pan-Avrupa Hareketi'nin Avusturyalı kurucu önderi Kont Richard Coudenhove Kalergi'nin makalesinde Avrupa Parlamenter Birliği'nin oluşturulması ve Birleşmiş bir Avrupa'nın barış ve refah getireceği konusundaki çağrıda bulunmuştur. Kalergi'nin bu çağrısına Fransa Dışişleri Bakanı Aristide Briand 5 Eylül 1929'da Cenevre'deki Milletler Cemiyeti Asamblesi'nde yaptığı konuşmasında yer vermiştir. Fakat yapılan tüm bu Milletler Cemiyeti çerçevesinde bir AB oluşturulması önerisi ülkelerin içe kapanma sürecinde olmaları nedeniyle destek bulamamış ve kabul edilmemiştir. Bu nedenle AB oluşumu açısından bu çağrının desteklenebilmesi ve benimsenmesi ülkelerin iç yapılarında gerçekleşen değişimlere bağlı olarak zamana yayılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte ülkelerin benimsedikleri, işbirliği olmadan istikrarlı ve dolayısıyla güvenli bir uluslar arası ortama sahip olamayacaklarının kanıtlanması ve takiben savaş sonrasında ülkelerin karşılaştıkları zorluklar, bir süre için rafa kaldırılmış olan Avrupa Bütünleşmesi fikrini yeniden gündeme getirmiştir.⁴ İkinci Dünya Savaşı uluslararası güç dengelerinde önemli bir değişime neden olmuş ve yeni bir dünya düzenini oluşturmuştur. Savaş siyasal dünyanın merkezi olarak Avrupa'nın sürekli güçten düşmesi, karşı koyulmaz bir üstünlükte iki süper devletin ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁵ Her açıdan güç kaybına uğramış olan Avrupa devletleri için yeni bir savaşın

⁴ Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa Devletleri ekonomik ve siyasal açıdan büyük bir çöküş dönemi içerisine girmişlerdir. Ekonomik açıdan içinde bulunulan buhran durumu halklarına sağladıkları yaşam koşulları üzerinde de etkili olmakta ve refah kaybı yaşanmaktadır. Siyasal açıdan ise, uluslar arası alanda güçlü ve güçsüz devletler ayrımında Avrupa devletleri etkilerini kaybederek güçsüz devletler arasında yer almaya başlamışlardır.

⁵ Dedelioglu Beril, "Adım Adım Avrupa Birliği", Çınar Yayınları, İstanbul, 1996, s. 69.

ülkelerin sonu olacağı görüşü nedeniyle savaşın önlenmesi birincil ihtiyaç konumunda görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle Avrupa Toplulukları'nın kuruluşu İkinci Dünya Savaşı ile bağlantılı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Nitekim, Margalit'e göre, "Avrupa Toplulukları'nın İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından vakit kaybetmeden kurulmasının sebebi Avrupa Devletleri arasında yeni bir savaşın imkansız hale getirilmesi amacıdır."6

İkinci Dünya Savaşı'nın bitişi ile birlikte uluslararası sistem içinde değişen güç dengeleri en çok Avrupa devletlerini etkilemiştir. Savaş sonrasında güçlü Avrupa yıkılmış ve dışardan sağlanacak desteklere ihtiyaç duyan ve bu desteği sağlayan devletlerin ekseninde toplanan Avrupa devri başlamıştır. Açmak gerekirse, savaş sırasında ve sonrasında Avrupa'nın güç merkezi olarak dünya siyasi sahnesinden çekilmesiyle, uluslararası siyaset Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (S.S.C.B) çizdiği "iki kutuplu" keskin sınırlara sahip çerçevede şekillenmiştir. Bu, gerek savaş sürecinde gerekse akabinde dünya ülkelerinin değişen ölçülerde iki ülkenin hegemonyası altına girmesini de beraberinde getirmiştir. ABD ve S.S.C.B, oluşan yeni uluslararası düzen içerisinde askeri, siyasi ve ekonomik gücü ellerinde bulunduran iki süper güç olarak adlandırılmaya başlanmıştır.7

Her açıdan yıkıma uğramış Avrupa Devletleri için yeni bir savaş tamamen yok olmaları anlamına geldiğinden, olası bir savaşın önlenmesi ve güçlü bir Avrupa

6 Maazel Ilann Margalit, "What is the European Union?" http://www.law2.byu.edu/jpl/volumes/vol16_no2/MAAZ-PUB.pdf s. 245, 17.08.2004.

yaratılması fikri Avrupa Devletleri’ni yeni arayışlara yöneltmiştir. Savaş Avrupa Devletleri’ni ekonomik ve siyasi açıdan çok büyük ölçüde yıpratmış, hatta yıkıma uğratmıştır. Artık Hitler Almanyası ve Mussolini İtalyası devri sona ermiştir. Avrupa yıllardır süren ve kıtayı yıkıma götüren iç çekişmelerini bir kenara bırakmak ve dışarıya karşı birlik oluşturmak zorunda kalmıştır. Nitekim, savaşın 1945 yılında bitişinin ardından giderek önemi artmakta olan uluslararası örgütlenmelerin oluşturulmasına büyük bir hız verilmiştir. Güçlü ve zayıf devletlerin bir arada bulunduğu oluşumlar savaşların önlenmesi ve ülkelerin ekonomik ve siyasi açıdan güçlenmelerinde en büyük etken olmaya başlamıştır. Avrupa için ise bütünleşme fikri yıkıma uğrayan devletlerin yeniden yapılandırılması açısından çok büyük önem taşımıştır. Birlik oluşturmuş bir Avrupa büyük ölçekli ve düşük maliyetli üretim sayesinde daha fazla ekonomik çıktı ve dünya pazarlarına karşı rekabetçi yapıda bir Avrupa ortak pazarının oluşumunu sağlayacaktır.⁸

Yukarıda da değinildiği gibi 1945’i izleyen yıllarda Batı Avrupa devletlerinin çoğu karşılaştıkları ekonomik ve siyasal sorunların ulusal düzeyle kısıtlı kalan bir çerçeve içinde çözülemeyeceğini, bir tür Avrupa’ya özgü uluslararası kuruluşun ortaya çıkarılması gerektiğini anlamaya başlamışlardır.⁹ ABD de Truman Doktrini¹⁰ ve Marshall Planı¹¹ ile

⁷ Sander Oral, “Siyasi Tarih 1918-1994”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 201.

⁸ Dedelioğlu Beril, “Adım Adım Avrupa Birliği”, Çınar Yayınları, İstanbul, 1996, s.39.

⁹ Sander Oral, “Siyasi Tarih 1918-1994”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 344.

¹⁰ Başbakan Truman tarafından 12 Mart 1947 tarihinde Kongrede okuduğu mesaj nedeniyle onun adıyla anılmaktadır. Truman mesajında “ ABD dış politikasının, kendilerini boyunduruk altına almak için silahlı azınlıklarca harcanan çabalara ve dış baskılara karşı koymaya çalışan özgür ulusları destekleme amacına yönelmesi gerektiği kanısındayım” sözleriyle Soğuk Savaş’ın başladığını belgelemiştir. Bu kapsamda, Türkiye ve Yunanistan’a 400 milyon dolarlık askeri yardım yapma yetkisini istemiştir. Bu istek kabul edilmiş ve 22 Mayıs 1947 tarihinde Truman yardımı başlamıştır. Bknz. Sander Oral, “Siyasi Tarih 1918-1994”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001.

¹¹ 1947-1951 yılları arasında dört yılı kapsayan ABD Dışişleri Bakanı George Marshall’ın ortaya attığı Avrupa’nın Ekonomik Kalkınmasıyla ilgili olarak 1947-1951 yılları arasındaki dönemi kapsayacak şekilde önerdiği plandır. Marshall yaptığı konuşmada Avrupa ülkelerinin ekonomilerinin kötü durumunu ve Nazilerin yıkıcı yönetimleri altında nasıl boş yere tüketildiğini hatırlatarak,

Avrupa bütünleşmesi fikrini desteklemiştir. Truman Doktrini'nin çıkış noktasında Amerikan dış politikasının temel anlayışı komünizme karşı açılan savaş yatmaktadır. Truman Doktrini, Versailles sistemini sürdürmek isteyen ABD ile bu düzene bağlılığı olmayan ve hatta bunu kendisine karşı yapılmış olarak yorumlayan S.S.B.C. arasında, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan çatışmanın ilk önemli göstergesi olarak görülebilir.¹² ABD, Truman Doktrini ile yapılan yardımlarda Fransa ve İtalya'yı komünizm ile mücadele açısından geliştirdikleri Avrupa stratejilerinde kritik konumda görmüştür.¹³ Öte yandan, Fransa'nın ABD ile işbirliği içinde olması Fransa-Almanya ilişkilerinin kontrol altına alınmasını zorunlu kılmıştır. İki ülke arasında gerçekleştirilmesi planlanan Kömür Çelik Birliği anlaşmasına verilen destek aynı zamanda Avrupa Bütünleşmesi fikrinin hayata geçirilmesini sağlayan Avrupa bünyesinde altı kurucu ülkenin imzaladığı Kömür-Çelik birliği anlaşmasına da verilmiştir.

ABD, Truman Doktrini vasıtasıyla komünizm etkisi altında kalması muhtemel ülkelere yapacağı yardımlar konusunda uzun vadeli bir taahhütte bulunmuştur.¹⁴ Avrupa ekonomisinde gerekli düzelmeyi sağlanamaması ve komünizme karşı yeterli mücadelenin verilememesi sebebiyle, Amerika daha geniş kapsamlı ve etkili yeni destek planlarını devreye sokmuştur. Bu planlardan birini simgeleyen Truman Doktrini

yiyecek maddeleri karşılığında Avrupa kentlerinin çiftçilere gerekli olanı vermediklerini ve ABD'nin mali desteği ile Avrupa ekonomisini canlandıracaklarını belirtmiştir.

Bknz. Sander Oral, "Siyasi Tarih 1918-1994", İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001.

¹² Ibid, s: 257-258.

¹³ Esposito Chiorella, "America's Feeble Weapon", Greenwood Press, London, 1994, s: 3.

¹⁴ Truman Doktrini ABD'nin komünizm etkisini ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu Doktrine bağlı kalınarak 1947 yılından itibaren, öncelikle Yunanistan ve Türkiye'ye 400 milyon dolarlık askeri ve ekonomik yardım desteğinin sağlanmasına karar verilmiştir. Başlangıçta Türkiye ve Yunanistan olarak belirlenen ülkelere sonraları II. Dünya Savaşı sonrası güçsüz durumda bulunan Fransa ve İtalya gibi Avrupa Devletleri de dahil edilmiştir. Bu mali desteğin uygulamaların takip edilmesinin ardından sürdürüleceği de bildirilmiştir.

vasıtasıyla Avrupa'ya Amerikan tüketim malları sokulmuştur.¹⁵ Böylelikle, Avrupa ülkelerine yapılan maddi yardımlarla pazarlarına giren ABD malları arasındaki karşılıklı ABD ekonomisinin gelişimine de katkıda bulunmuştur. Bu nedenle Truman Doktrini'nin uygulaması olarak değerlendirilen Marshall Planı hayata geçirilmiştir. ABD Dışişleri Bakanı George Marshall, Avrupa ülkelerinin ekonomilerini yeniden kurmaya yönelik çabalarını aynı potada birleştirmeye çağırarak, bunun karşılığında sonradan Marshall Planı olarak şekillenen Amerikan mâli yardımı için söz vermiştir.¹⁶ ABD yardımlarının dağıtımında işbirliğinin ve ülkeler arasında serbest ticaret ortamının sağlanması için Avrupa Devletleri, ekonomik işbirliğini geliştirmek amacıyla bütünleşme çalışmaları için arayış içerisine girmişlerdir. Buna bağlı olarak, 1948 yılında on altı Batı Avrupa Devleti Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nü kurmuşlardır. Bu sayede ekonomik alanda da olsa Avrupa Devletleri arasında bütünleşme çalışmaları başlamıştır.

1950'lere gelindiğinde kurulan örgütün yetkilerinin yetersizliği anlaşılmıştır. Bu duruma paralel olarak Almanya ve Fransa arasında süren ezeli rekabeti, ekonomik nedenler ve Fransa'nın Almanya'yı kontrol altında tutma arzusu Fransa kadar yeni bir savaş olasılığını ortadan kaldırmak isteyen Avrupa Devletleri'ni yeni bir çözüm arayışına itmiştir. Bu rekabet nedeniyle İkinci Dünya Savaşı'nın çıkmasının nedeni olarak gösterilen Almanya'nın tutumu ve yeni savaşların çıkabileceği yolundaki varsayımlara bağlı olarak Almanya'nın bir şekilde kontrol altına alınması zorunluluk halini almıştır.¹⁷ Almanya ve

Bknz. Esposito Chiarella, "America's Feeble Weapon", Greenwood Press, London, 1994 s: 2.

¹⁵ W. Ball George, "Jean Monnet: The Path to European Unity", St. Martin's Press, New York, 1991, s.94.

¹⁶ Kalus-Dieter Borchardt, "Avrupa Bütünleşmesi", 1999, <http://www.adana-to.org.tr/dok/abbutunlesme.htm>. 15/06/2004.

¹⁷ Sander Oral, "Siyasi Tarih 1918-1994", İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 348-349.

Fransa arasında ekonomik alanlarda başlayacak yakınlaşma ve birbirine bağımlılığın ardından siyasal alanda mevcut sorunların çözülebileceği fikri doğmuştur.

Ruhr Bölgesi'ndeki zengin kömür ve demir madenlerinin Fransa ve Almanya'nın birlikte işleteceği bir yapıya dönüştürülmesi için iki devlet arasında kurulacak kömür-çelik ortaklığı, sonraları AB kurucu Devletleri olacak olan ülkeler tarafından bu nedenle ortaya atılmıştır. İki devlet arasında uzun yıllardır süren ezeli rekabetin ortadan kaldırılmasının yanı sıra, diğer Avrupa devletleri açısından da savaş sanayinin ana maddesi olan demir ve çeliğin üretiminin kontrol altında tutulabilmesi, ekonomik gelişmenin ve düzelmenin sağlanabilmesi açısından cazip ve zorunlu bir fikir olarak değerlendirilmiştir.

Avrupa Bütünleşmesine yönelim Avrupa Devletleriyle sınırlı değildir. Yukarıda da değinildiği gibi ABD'de bu yönelimin gelişmesinde aktif bir role sahip olmuştur. Savaştan sonra oluşan iki kutuplu yapı içerisinde ABD kendisini tüm dünyadan sorumlu olarak görmeye başlamıştır. ABD'nin Sovyetler Birliği'ne karşı hegemonyasını Avrupa'da da sağlaması, Almanya'nın Sovyetler Birliği'ne yakınlaşarak güçlenmesi ve buna bağlı olarak savaş ortamı yaratması açısından tehdit olarak algılanmıştır. Bu nedenle Almanya'nın kontrol altında tutulması Avrupa Devletleri kadar bu iki devlet açısından da çok büyük önem teşkil etmiştir. Buna bağlı olarak, Avrupa Bütünleşmesi fikrinin temelini Fransa-Almanya yakınlaşması, en azından ticari açıdan ortaklıklarının sağlanması ve Almanya'nın dışardan alacağı destek ile güçlenmesi yerine diğer Avrupa devletleri ile ortaklıklar kurması oluşturmuştur. ABD'nin kendi çıkarlarını göz önünde bulundurarak

sağladıkları destek Amerika yanlısı Avrupalılar tarafından da benimsenmiştir.¹⁸ Birçok ülke tarafından ortak bir arzu ile oluşturulan Fransa ve Almanya arasındaki kömür-çelik birlikteliği anlaşmasına diğer Avrupa devletlerinin de katılımıyla bütünleşme uygulamasına başlanmıştır.

Savaşın ardından Fransa Ekonomik Planlama Komisyonu Başkanı Jean Monnet,¹⁹ Avrupa devletlerinin içinde bulunduğu durumun düzeltilebilmesinin sadece savaş öncesi bakış açısının savaş sonrası oluşan yapıya uyarlanarak yapılamayacağını görerek yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerektiğini savunmuştur. Monnet'ye göre Versailles Antlaşması, Cenova başarısızlığı ve Nazizm'in yükselişi yeni bir savaşın habercisidir.²⁰ Bu nedenle uluslararası düzeyde düşünerek, devletlerin egemenliklerine dokunmadan belirli faaliyetlerin yürütülebilmesi için uluslararası bir örgütlenmenin gerekliliği ve daha sonra gelişmeler ışığında bu örgütlenmenin ulus-üstü bir yapılanma haline dönüşmesi fikrini ortaya atmıştır. Monnet İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da düzenin güvencesini Almanya'nın büyümesinin sınırlanmasında değil, Almanya'yı Avrupa içinde asimile edilmesinde görmüştür.²¹

¹⁸ Ball George, "Jean Monnet: The Path to European Unity", St. Martin's Press, New York, 1991, s.135.

¹⁹ Jean Monnet, fikirleriyle Avrupa ekonomisinin yeniden yapılanmasında çok büyük katkılara sahip Fransa Ekonomik Planlama Komisyonu Başkanı'dır. 1946 yılında ülke içi ekonominin yanı sıra ABD tarafından Fransa'ya sağlanan mali yardımlarının dağılımı ve kullanımı için oluşturulan *Commissariat du Plan*'ın başkanlığına getirilmiştir. 1944 yılında ABD desteği ile hazırlanmış olduğu ithalat planı ile Fransa'nın modernizasyonu çalışmalarını başlatmıştır. Marshall Planı'nın şekillenmesi, Schuman Planı'nın hazırlanması ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kurulmasındaki etkin rolü nedeniyle Avrupa Birliği'nin fikir babası olarak adlandırılmaktadır. ABD desteği ile başlattığı çalışmalar nedeniyle 1955 yılına kadar AKÇT'nin Başkanlığını yürütmüştür.

Bknz. Ibid

²⁰ Ibid, s.65.

²¹ Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2002. s: 2.

Monnet Almanya'nın asimilasyonu için kömür ve çelik gibi iki önemli savaş malzemesinin Fransa-Almanya rekabetinin ortadan kaldırılarak bütünlük içerisinde üretilmesi yoluna gidilmesi gerektiğini savunmuştur. Kurulacak olan kömür ve çelik birlikteliğinin devletlerin yetkilerini devredecekleri ulus-üstü (supranasyonel) bir örgütsel yapı ile sağlanması gerektiği fikrini ortaya atmıştır. Jean Monnet bu fikirleri doğrultusunda dönemin Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman'dan üzerinde durduğu konulara açıklık getiren ve nasıl yapılacağını gösterir bir bildiri hazırlamasını istemiştir. Schuman kısa ve anlaşılabilir bir üslup ile Almanya'nın ekonomik açıdan yeniden yapılandırılabilmesi ve Fransa'nın da ulusal güvenliğinin korunabilmesi için yapılması gerekenleri kapsayan bir bildiri sunmuştur.²² Robert Schuman 9 Mayıs 1950'de kömür-çelik birlikteliğinin ne şekilde gerçekleştirileceğini açıkladığı bildirisinde, yapılacak anlaşmanın Avrupa Bütünleşmesi fikrinin gelecekte hayata geçirilişi açısından önemini vurgulayarak başlamıştır.

Schuman'a göre: "Dünya barışını tehdit eden tehlikeler kadar büyük yaratıcı çabalar olmaksızın barış teminat altına alınamaz. Avrupa elbette bir kerede, bir tek plana göre inşa edilemez. Ancak, Avrupa'da birlik oluşturulmasını sağlayacak somut başarılar üzerine inşa edilebilir".²³

²² Dinan Desmond, "Ever Closer Union", Palgrave Macmillan, İngiltere, 1999 s. 9.

²³"Declaration of 9 May 1950" http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_en.htm, 12/06/2004.

Schuman Planı'na göre ortaklığı kabul eden ülkeler içinde verimliliğin artırılması ile üretim ve bunların dağılımının sağlanabilmesi için kömür ve çelik dolaşımında her türlü gümrük vergisinin kaldırılması ve bunların farklı nakliye ücretlerinden etkilenmemesi için gereken düzenlemelerin yapılması uygun bulunmuştur. Tüm bu işleyişin izlenmesi için oluşturulacak üst kurul ile de ülkelerin eşit ve adil bir şekilde ortaklıktan faydalanmaları ve aksi durumlarda devlet yapısının üstünde bulunan yapı dahilinde gerekli önlemlerin alınması sağlanacaktır. Ortaklığı kabul eden ülkeler bu alandaki tüm yetkilerini ulus-üstü oluşuma devretmek zorunda kalacaklardır.

Almanya ve Fransa'nın Schuman Planı'nı kabulünün ardından İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un da Plan'ı kabul edip 31 Ekim 1951 yılında Paris Antlaşması'nı imzalamalarıyla Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. AKÇT'nin kurulması iki açıdan önem taşımaktadır. Bunlardan ilki bu sayede Avrupa Bütünleşmesi için ilk aşamanın tamamlanmış olmasıdır. İkincisi ise tarihsel açıdan Fransa-Almanya ilişkilerinde bir devrim yaşanmış olmasıdır.²⁴ AB'nin temelini atıldığı tarih olması, bildirinin yayınlandığı 9 Mayıs gününün Avrupa Günü olarak kutlanması sonucunu doğurmuştur.

AKÇT'nin amaçları üye ülke ekonomilerinin gelişimine katkıda bulunmak, tam istihdamı gerçekleştirerek işsizlik sorununu çözmek ve üye ülke vatandaşlarının yaşam

²⁴ Ball B. George, "Jean Monnet: The Path to European Unity", St Martins Press, New York, 1991, s.180.

standartlarını geliştirmek olarak belirlenmiştir.²⁵ AKÇT beş organa sahip olarak kurulmuştur. Bunlar: Başkanlığı'na Jean Monnet'in atandığı Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Danışma Komitesi, Ortak Meclis ve Adalet Divanı'dır. Topluluğun alışmaları, başlangıçta altı kurucu üyesi, Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg arasında bir kömür ve elik ortak pazarı kurulmasıyla sınırlı kalmıştır. İngiltere, AKÇT bünyesinde bulunan yüksek otoriteye yetki devri uygulaması nedeniyle birliğe katılmama kararı almıştır. Bunun dışında diğer Avrupa devletlerine oranla ABD ve İngiltere ile arasında bulunan sıkı ticaret bağları ulusal egemenliklerini devretmeye yol açmayacak şekilde ekonomisini ayakta tutmaktaydı. Kuruluş amacında Topluluğa katılmayan İngiltere, barışın güvence altına alınması için savaşın galip ve mağluplarının eşitlik içerisinde işbirliğinde bulunabilecekleri bir kurumsal yapı içinde bir araya getirmesi açısından AKÇT'nin kurulmasına destek vermiştir.²⁶

AKÇT'nin kurulmasının ardından ekonomik bütünleşmenin gelişimi açısından eksiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Ülkelerin bireysel olarak gelişim için yeterli araştırma olanaklarına sahip olmamaları, Avrupa devletlerini yeni bütünleşme arayışlarına sürüklemiştir. Topluluk dışında kalan ülkelere ortak gümrük tarifesinin uygulanması ortaklık dışında kalan ülkeleri de topluluğa itmiştir. AKÇT'nin başarisının görölmesi üye ülkeleri başka oluşumlar kurmaya itmiştir. Tüm bu etmenler bir yana, ABD karşısında bağımsız ve güçlü bir ekonomiye sahip olunması Batı Avrupa ülkelerini yeni bir örgüt oluşturmasında temel olmuştur. Ekonomik bütünleşmenin gelişiminin ardından her alanda bütünleşmiş bir örgüt yapısı ile siyasal alanda bütünleşmeyi de kapsayan ulus-üstü bir

²⁵ Kılıç Ramazan, "Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliği", Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002, s.44.

²⁶ Sander Oral, "Siyasi Tarih 1918-1994", İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 350.

yapının oluşturulabileceği düşüncesi AKÇT ile başlayan Avrupa Bütünleşmesi ülküsü için Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (AAET) kurulmasına yol açmıştır. AET ve AAET 29 Mart 1959'de Roma Antlaşması bünyesinde kurulmuştur.²⁷ AET'nin kuruluş amacı Avrupa'nın siyasi bütünleşmeye ulaşması olarak belirlenmiştir. AET'nin temel amacı: "Ortak bir Pazar ve mallar için gümrük birliği kurmak; ortak bir tarım politikası ve işçi hareketleri ile ulaştırma politikalarını saptamak ve ekonomik kalkınma gerçekleşmesi için ortak örgütler kurmak" olarak belirtilmiştir.²⁸ AAET' nin kurulmasının amacı ise üye ülkelerin o tarihlerde enerji ihtiyaçlarının atom enerjisi vasıtasıyla giderilmesi ve atom enerjisinin barışçıl amaçlarla kullanımı olarak belirlenmiştir.²⁹

AB siyasi birlik nihai amacı ile kurulmuş ekonomik bir birlikteliktir. AET'nin kurulması ekonomik bir bütünleşme olarak değerlendirilse de birleşmenin altında siyasal bütünleşme yatmaktadır. Kuruluş aşamasında yapılan görüşmelerde siyasal bütünleşmeye giden yolun öncelikle ekonomik bütünleşmeden geçtiği kanısı hakim olmuştur. Ülkelerin siyasal bütünleşmeye ulaşabilmeleri için yıllardır rekabet içinde oldukları devletler ile uzlaşmanın öncelikle ekonomik konularda olabileceği gerçeği ortaya çıkmıştır. Buna göre, kurulan ekonomik bütünleşme ile gelişen ilişkiler sonucunda siyasal bütünleşmenin temelleri atılabilecektir.³⁰

²⁷ Roma Antlaşması'nda AET'nin amaçları şu şekilde özetlenmiştir:

Bir Ortak Avrupa Pazarı kurmak, üyelerin ekonomi politikalarını yakınlaştırmak, üyeler arasındaki ilişkilerin ve yaşam düzeylerinin dengeli ve devamlı gelişimini sağlamak, ekonomik ve parasal birlik oluşturmak, hukuk ve iç işleri alanında daha sıkı işbirliğini gerçekleştirmek, insan haklarını topluluk hukukunun genel ilkesi olarak kabul etmektir.

http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr6b.htm#Article_2 25/08/2004.

²⁸ Sander Oral, "Siyasi Tarih 1918-1994", İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, Sayfa 347.

²⁹ Sander Oral, "Siyasi Tarih 1918-1994", İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 346.

³⁰ Dedelioğlu Beril, "Adım Adım Avrupa Birliği", Çınar Yayınları, İstanbul, 1996, s.64.

AB uluslararası sisteminde benzeri bulunmayan kendine özgü bir yapı olarak değerlendirilmektedir. Bunun sebebi devlet benzeri yapısı içerisinde hem hükümetler-arası hem de ulus-üstü iki farklı boyutu da içerisinde bulundurmasıdır. Monnet'nin kullandığı neo-işlevselci³¹ bütünleşme, topluluk karar alma metoduna bağlı olarak kurulmuş sektörel ve aşamalı bir bütünleşme modelidir. AET ve AAET'nin kurulmasının ardından üye ülkeler arasındaki ekonomik bütünleşmenin tamamlanabilmesi için yeni düzenlemelerin yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Böylece Avrupa Toplulukları'ndan AB'ye dönüşüm sürecine girilmiştir. Dönüşüm süreci bir yandan yeni ülkelerin Topluluğa katılımıyla genişleyen yapının aynı zamanda kurumsal açıdan derinleşmesi temelinde yapılmıştır. Derinleşme çalışmaları için getirilen yeni düzenlemelerin kurucu Antlaşma üzerine eklemeler yapılması yöntemi ile gerçekleştirilmesi uygun bulunmuştur.

Yıllar içinde kurucu Antlaşmalar'ın ardından getirilen yeni düzenlemeler ile AB bir yandan yeni ülkelerin katılımıyla genişlerken³² diğer yandan derinleşme sürecini de beraberinde yaşamıştır. Derinleşme bir yandan bütünleşmenin yetki ve faaliyet alanlarındaki artışı, diğer yandan da mevcut kurumsal yapı içindeki değişiklikleri ifade

³¹ Neo-İşlevselci konuları teknik ve siyasal olarak birbirlerinden ayrılmayan bir yaklaşım biçimidir. Bu alanların birbirlerine bağlı olarak geliştiğini ve teknik başlayan bir olayın siyasal sonuçlar doğurabileceğini savunmaktadırlar. Avrupa Birliği entegrasyonuna karşı çıkan ve toprak temelli gücün sorun yaratacağı görüşünü savunan Fonksiyonalist David Mitrany'nin görüşlerine eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşmaktadırlar.

Bknz. Richardson J. Jeremy, "European Union Power and Policy Making", Routledge, 1996, s. 40-58.

Mitrany David, "A Working Peace System", Quadrangle Books, Chicago, 1996, s. 76-97.

³²Birinci genişleme: İngiltere, İrlanda, Danimarka; İkinci Genişleme: Yunanistan, Üçüncü Genişleme: İspanya Portekiz Dördüncü Genişleme: Avusturya, Finlandiya, İsveç. Beşinci Genişleme: Estonya, Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, GKRY, Slovakya, Slovenya, Malta ve Macaristan.

etmektedir.³³ Derinleşme çalışmalarında öncelik Avrupa Birleşmesi'nin anlam ve niteliği üzerinde olmuştur. Yeni yetki alanlarının ulus-üstü oluşuma devri, kurumsal yapıda üye sayısının artışına bağlı olarak ve yetki alanlarının artışı nedeniyle kurumsal yapıda reform ihtiyacı doğması nedeniyle yapılan uygulamalar derinleşmenin aşamaları olarak kabul edilmiştir.

Derinleşme çalışmalarının ilki füzyon olayı³⁴ olarak adlandırılmaktadır. 1957-1958 yıllarında AB Parlamentosu'nun ve Adalet Divanı'nın oluşturulması, 1965-1967 yıllarında AB Konseyi ve AB Komisyonu'nun oluşturulması derinleşme süreci açısından füzyon olayı olarak değerlendirilmektedir. 1970 ve 1975 yıllarında ortak bütçe oluşturma kararına varılması ve Sayıştay'ın kurulması, 1986 Avrupa Tek Senedi ile getirilen yeni düzenlemeler, kurumsal alanda oybirliğinden nitelikli oyçokluğu esasına geçiş, politik açıdan ise, Avrupa Tek Pazarı'nın kurulması Avrupa Siyasi İşbirliği ve sosyal politikalarda ekonomik ve sosyal uyum, çevre, teknolojik araştırma-geliştirme alanlarında yetkilerin Topluluk yetkisine eklenmesi ile ortak sosyal politika belirlenmesinde gelişme yaşanmasını sağlamıştır. Yapılan düzenlemelerden ilki AB'nin temelini oluşturan Tek Pazar,³⁵ 30 Ekim 1986 tarihinde imzalanan Tek Avrupa Senedi ile yürürlüğe girmiştir.

³³ Çelebi Aykut, "Avrupa: Halkların Siyasal Birliği", Metis Yayınları, İstanbul, 2002, s. 57.

³⁴ 1957'de imzalanan Roma Antlaşması'yla aynı tarihte imzalanan "Avrupa Toplulukları'nın Bazı Ortak Kurumlarına Dair Sözleşme" ile Avrupa Topluluklarının asli-yapısal organlarından Parlamento ve Divan'ın her üç topluluk için tek bir organ olarak birleştirilmesi.

³⁵ Serbest Ticaret Bölgelerinin yaratılması, Gümrük Birliği uygulamaları sonrasında gelen ekonomik entegrasyonun üçüncü aşamasıdır. İki ya da daha fazla ülke bir ortak pazar kurduklarında gümrük birliğine ek olarak kendi aralarında tüm üretim faktörlerinin serbest dolaşımına izin verirler, tüm ticaret sınırlamalarını kaldırır ve ortak gümrük tarifesi uygulurlar. Malların yanı sıra emek ve sermayenin serbest dolaşımı ile işgücü ve yatırım alanları açısından ortak pazara üye ülkeler birçok avantaj sağlarlar.

Tek Avrupa Senedi ile Parlamento ile Konsey arasında işbirliği süreci başlatılmış, Parlamento'nun görev alanları genişletilmiş, ortak politika alanları yeniden düzenlenmiş, nitelikli çoğunlukla karar alma ilkesi iç pazar, sosyal politika, ekonomik ve sosyal birleşme, araştırma ve teknolojik gelişme alanları ile sınırlandırılmış, dış politika konusunda ise Avrupa işbirliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

Hedeflenen bu derinleşme aşamaları tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bunun sebebi Avrupa'nın siyasi kimliğinin oluşturulması ihtiyacının baş göstermiş olmasıdır. Fakat açıkça görülmüştür ki ekonomik açıdan uyum sağlanamamış olması siyasal birlikteliğin ve buna bağlı olarak siyasal kimliğin oluşturulmasını imkansız kılmaktadır. Siyasal alanda birleşim aşamasına geçilebilmesi için ekonomik alanda birleşmenin tamamlanmasına bağlı olarak gerekli uygulamalara hız verilmiştir. Bütünleşmenin ekonomik açıdan derinleşmesinin siyasal bütünleşmeye yayılmasına yönelik olarak kuruluştan itibaren benimsenen planlara uygunluk açısından yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Kurucu Antlaşmalar arasından Roma Antlaşması'ndan sonra en önemlisi olarak kabul edilen Maastricht Antlaşması (1993) Avrupa Toplulukları'nı yani AKÇT, AET ve AAET'yi AB çatısı altında toplamıştır. Buna bağlı olarak Maastricht Antlaşması ile Avrupa Toplulukları'ndan AB'ye geçiş sonucunda daha kapsamlı ve etkin kararlar alınarak uygulamaya geçirilmiştir.

Bknz. Molle Willam, "Common Market Theory-The Economics of European Integration" Laiderkot Asingate, 1997, s.157-188.

Kurumsal alanda AB'nin tüm yetki alanlarının belirlendiği ve yetkilerin ne ölçüde ulusal ya da Birlik düzeyinde kullanılacağını gösteren sütunlu yapıya geçilmiş,³⁶ Bakanlar Konseyi tarafından nitelikli çoğunluk ile karar alma alanları arttırılmış ve bölgesel çıkar ihmallerine karşı Bölgeler Komitesi kurulmuş, yargı öncesi arabulucu görevini üstlenecek bir elçi olarak Ombudsman atanmıştır. Parlamantonun uluslararası alanda yetkileri arttırılmış ve yetki devri ilkesi (*subsidiarite*)³⁷ sorunların halka en yakın düzeyde çözümü için yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Avrupa bütünleşmesi fikri, ortaya ilk atıldığı tarihten itibaren ekonomik ve siyasal alanda bütünleşmiş ve tek bir Avrupa halkının oluşturulması amacını içermektedir. AB'yi kuran antlaşmalarda yer alan ilkeler ve önlemler her ne kadar görünürde yalnızca üye ülkeler arasında Ortak Pazar'ın kurulmasına bağlı olarak ve ekonomik temelli olarak ortaya çıkmış olsalar da ekonomik bütünleşme kaçınılmaz olarak siyasal birlik amacına işaret eder bir durum almıştır. E. B. Haas bunu yayılma etkisi (*spillover*) olarak nitelendirmektedir. Buna göre, entegrasyon sürecinde etkili olan aktörler, belirli bir

³⁶ Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'ne Ekonomik ve Siyasal olarak iki boyutlu ve yetki paylaşımı açısından üç sütunlu yapıya geçilmiştir. 1. Sütun (Ulus-üstü):Ekonomik Entegrasyon: iç Pazar, Parasal Birlik, Sosyal Politikalar, AB Vatandaşlığı bu sütunda yer alan konulardır. Avrupa Toplulukları Hukuku geçerlidir.Kararlar Avrupa Birliği organlarınca alınır ve üye ülkelerin uygulaması zorunludur. Avrupa Toplulukları (Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) 2. Sütun: Siyasal Entegrasyonu kapsayan sütundur.Devletler Hukuku geçerlidir. Ortak Hareket Etme yükümlülüğü vardır. Ortak Dış ve Savunma Politikası (AGSP)3. Sütun. Siyasal Entegrasyonun karar verme yetkisinin üye ülkelerin yetkisine bırakıldığı alandır. Devletler Hukuku Geçerlidir. Adalet ve İçişleri Politikası bu sütunda yer almaktadır.

³⁷ Subsidiarite ilkesi bir konunun en verimli şekilde ele alınabileceği düzeyde – AB, üye ülkeler ya da yerel düzeyde - ele alınması gereğine bağlı olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Birliği genelinde ortaya çıkan sorun en ufak mahalli birimde çözüme ulaştırılabiliyorsa yetkinin o birimin tekelinde olduğu, ancak bu noktada bir çözüme ulaştırılamıyorsa yetki hiyerarşisinde daha etkili birimlere kaydırılması suretiyle Topluluğa kadar getirilmesi olarak değerlendirilmektedir.

Bknz. Dedelioğlu Beril, "Adım Adım Avrupa Birliği", Çınar Yayınları, İstanbul, 1996, s.148.

sektörde gerçekleştirdikleri entegrasyonu, eğer kendi çıkarlarına hizmet edeceğine inanırlarsa diğer sektörlerle de yayarlar.³⁸ Ekonomik alandaki gelişmeler yayılma etkisi ile siyasal alanı da etkileyecektir.

Öte yandan Avrupa bütünleşmesi aynı zamanda sosyal bir unsur içermektedir. AB'nin kuruluşunda belirlenen hedeflerden biri üye ülke halklarının yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sosyal açıdan bütünleşmeleridir. AB'nin temellerinin atıldığı Roma Antlaşması'nda siyasal birlik tanımı ve yolları belirtilmiş, giriş bölümünde Avrupa halkları arasında daha yakın bir birliğin temelleri atılması yolundaki kararlılık dile getirilmiştir.³⁹ Aşamalı olarak gerçekleştirilen ekonomik bütünleşmenin son aşaması olarak ortak para birimine de geçilerek diğer alanlarda ulaşılamamış bir başarı gösterilmiştir. Siyasal alandaki değişikliklerin başında ekonomik ve parasal birliğe geçilmesi kararı taşımıştır. Sosyal uzlaşma ekonomik entegrasyonun önkoşulu değil çıktısı olarak kabul edilmiştir.⁴⁰ Her ne kadar sosyal uzlaşma ekonomik entegrasyonun önkoşulu olmaktan ziyade, çıktısı olarak kabul edilmiş olsa da, zaman içerisinde ekonomik entegrasyonun tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi açısından sosyal politikalarda uzlaşma zemini arayışının gerekli olduğu kabul edilmiştir.⁴¹ Bütünleşmiş bir halkın oluşumu ancak tüm alanlarda birliktelik sağlandığında ve bireyler kendilerini ulus devletlerinde içinde yaşadıkları haklara ve yaşam koşullarına ulaştıklarında hissedebileceklerdir. Bu bütünleşmişlik duygusunun oluşumu üzerinde etkisi bulunan en önemli alan ise sosyal politikalar açısından eşgüdümün sağlanmasında yatmaktadır.

³⁸ E. B. Haas tarafından zaten Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde siyasal birlik ve kuruluş yolları tanımlanmış, Avrupa hakları arasında daha "yakın" bir birliğin temelleri atılması yolundaki kararlılık dile getirilmiştir.

Bknz. Bozkurt Veysel, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Vipaş A. Ş. Yayın No: 53, Bursa, 2001, s. 35.

³⁹ Dedelioğlu Beril, "Adım Adım Avrupa Birliği", Çınar Yayınları, İstanbul, 1996, s. 127.

⁴⁰ Hantaris Linda, "Social Policy In The European Union", St Martin's Yayınları, New York, 1995, s. 1.

⁴¹ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave Yayınları, New York, 2002, s. 82.

Avrupa Bütünleşmesi'ni açıklayan tüm yaklaşımlar bunun aşamalı olarak gerçekleşebileceği esasına dayandırmaktadırlar. Siyasal birliğin sağlanmasının ekonomik alanda sağlanan uzlaşmalardan daha zor olacağı her alanda bütünleşmiş Avrupa ülküsüne sahip olanlar tarafından kabul edilmiştir. Kuruluş aşamasından bu yana alt yapısı hazırlanmaya çalışılan ve bir çok gelişme gösterilen siyasal bütünlük günümüzde hala tam olarak oluşturulamamıştır. Serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar ve parasal birlik aşamalarından geçen bütünleşme süreci siyasal yapılanmayı uluslararası düzeyden ulus-üstü düzeye taşıyacaktır. Öte yandan, Siyasal birliktelik ülkelerin ulusal egemenliklerini belli ölçülerde ulus-üstü yapıya devretmelerini gerektirdiğinden bunun kabul edilmesi zorlaşmaktadır. Dış politika ve güvenliğin önemi kadar oluşturulması bir Avrupalılık bilincinin oluşturulması da konunun diğer boyutunu ortaya koymaktadır

Bu açıdan sözgelimi milliyetçiliğin önemli bir engel teşkil ettiği söylenebilir. Bu engelin aşılabilmesi açısından ekonomik birliğe yönelik gelişmelerin sosyal alanlara yayılması için yapılan düzenlemeler işlevsel addedilebilir. Esasen, sosyal politikaların temelinde alınan ortak ekonomik kararlar yatmaktadır. Öte yandan, sosyal politikalarla ilgili olarak yapılan düzenlemeler AB'nin ulus-devlet üzerindeki yetkilerinin arttırılması için somut önlemler alınmasında politik değişimin en önemli alanlarından biri olmuştur. Bu bağlamda Avrupa Vatandaşlığı⁴² kavramının geçerlik kazanabilmesine yönelik olarak

⁴² Avrupa Vatandaşlığının kapsamı tüm üye ülkelerde oturma ve serbest dolaşım hakkı, Avrupa Parlamentosu ve belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, üçüncü ülkelerde diplomatik temsilcilikleri bulunmayan üye ülke vatandaşlarının, o ülkede diğer üye ülkelerin korumasından yararlanması, Toplulukla ilgili konularda Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı olarak tanımlanmıştır.

öngörülen düzenlemeler için tüm üye ülkeler açısından bağlayıcı kararlar alınmıştır. Maastricht Antlaşması'yla getirilen mesleki eğitim ve sürekli eğitim programlarının düzenlenmesi, bu alanlarda geri kalmış olan Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda için “Dayanışma ve Uyum Fonu” kurulması, Avrupa çalışma kanunlarının hazırlanmasına Avrupa çapındaki ve ulusal düzeydeki sosyal tarafların katılması gibi uygulamalar bu açıdan örnekleyicidir. Denebilir ki, dış politika ve güvenliğin yanı sıra, bir Avrupalılık bilincinin oluşturulması açısından sosyal politikalar önemli bir role sahiptir.

Yukarda değinilen “aşamalı bütünleşme” tespiti birbirini takip eden kurucu antlaşmaların karakteri temelinde haklılaştırılabilir. Nitekim, Maastricht Antlaşması'nın ardından 1999 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile de Birliğin temel değerleri ilk kez kurucu antlaşma metnine geçirilmiştir. Bu Antlaşma kapsamında Avrupa Halkı'nın oluşumu için temel haklar ve bu hakların Birlik düzeyinde korunabilmesi için gerekli mekanizmalar oluşturulmuştur. Üye ülke halklarını doğrudan ilgilendiren vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımı birinci sütuna aktarılarak yetki devri tam olarak AB organlarına bırakılmıştır. Sosyal Politika alanında ise, kadın ve erkekler için eşit işe eşit ücret ilkesi, Komisyon ve üye ülkelerin her yıl Konsey'e istihdam raporu sunmaları, istihdam konusunda eşgüdümü sağlamak için İstihdam Komitesi kurulması konularında yeni düzenlemeler getirilmiştir. 2000 yılında Nice Antlaşması ile de Temel Haklar Şartı imzalanarak yürürlüğe girmiştir.

Bknz. “Amsterdam Antlaşması” İKV Yayınları No: 162, İstanbul, 2000, İkinci Bölüm Madde17-Madde 23. s. 6-8.

Avrupa Halkı'nın oluşturulmasına yönelik olarak ekonomik bütünleşmenin yanı sıra sosyal alanda da üye ülkelerdeki ekonomik gelişmişlik farklılıklar azaltılarak, yakınlaştırılarak eşitlik ortamında yaşamalarının sağlanması gerekmektedir. Avrupa Halkları'nı doğrudan etkileyen ve sosyal politikalar altında getirilen yeni düzenlemelerin AB'de Sosyal Politikalar'ın kapsamının tam olarak anlaşılabilmesi ve nihai amaç olan Avrupa Halkı'nın oluşturulması çerçevesinde başarılı olup olmadığı ve uygulamaların ne aşamada olduğunun saptanabilmesi için ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

3- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ:

TARİHSEL BİR ÖZET

Devletlerde olduğu gibi, AB açısından ekonomi, siyaset ve sosyal konular iç içe geçmiş ve birlikte gelişmesi gereken yapılardır. AB ekonomik alanlarda ortaklık ile kurulan fakat nihai olarak ekonomik, siyasal ve sosyal açıdan bir bütün olmayı amaçlayan bir oluşumdur. Nitekim, başlangıçta ekonomik alanda sınırlı kalan ortak politikalar zaman içerisinde diğer alanları da etkilemiştir. Ekonominin yanı sıra sosyal ve siyasal alanlarda da bütünleşme ihtiyaç haline gelmiştir. Ülkeler arasında bütünleşmenin ekonomik alanlarda başlatılmasının sebebi İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik açıdan zor durumda olan ülkeler arasında yıllar boyu süren çatışmanın ancak ekonomik çıkarlar temelinde ortaklıklar yoluyla bir kenara bırakılabileceği gerçeğinin görülmesidir. Böylelikle ekonomik alanlarda başlatılan ortaklıklar ile yumuşayan ülkeler arası ilişkilerin diğer alanlarda da geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Ekonomik alanda uzlaşma yöntemiyle sağlanmaya çalışılan bütünleşme çalışmaları ülkelerin sosyal politikaları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. AB Sosyal Politikaları ile üye ülke sosyal politikaları arasında çok karmaşık bir ilişki vardır.⁴³ Bu ilişkinin karmaşık olmasının nedeni AB'nin bir ulus devlet olmaması; politikalarını ulus devletlerden oluşan yapısı içerisinde ulus devlet uygulamalarına dayanarak belirliyor

⁴³ Kleinman Mark, "A European Welfare State?", Palgrave, Hampshire, 2002, s.82.

olmasında yatmaktadır. Günümüzde, AB, ekonomik olarak birleşmiş fakat sosyal ve siyasal açıdan bütünlük oluşturamamış ve bu nedenle bu alanlarda başlangıçta belirlenen amaçlara ulaşamamış bir birlik olarak değerlendirilmektedir. Siyasal açıdan birçok etken nedeniyle ülke çıkarlarını bir kenara bırakmayıp bütün olma ve ortak karar alma bilincine ulaşamayan üye ülkeler sosyal açıdan da farklılıkları bünyelerinde barındırmaktadırlar.

Bu çalışmanın temel sorusu olan “Avrupa Halkı” fikrinin bugün ne ölçüde ihtimal dahilinde olduğu, AB bünyesinde sadece ekonomik alanda değil, diğer alanlarda da bütünsel bir politika oluşturma ve uygulama sürecine ne derece yaklaşıldığının incelenmesini gerektirir. Halkların kendilerini ortak bir politika çerçevesine yerleştirmeleri bakımından sosyal haklar konusu önemli bir sınama alanı oluşturmaktadır. Ancak, bir yandan tek bir iç pazara bağlı olan Avrupa vatandaşlarının, diğer yandan ekonomik düzenlemelerle birebir ilişkisi olan sosyal yaşam standartları söz konusu olduğunda ortaklıktan ve/veya eşgüdümden ziyade ülkeler arası farklılıklar ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Birlik içerisindeki yapılanmaya bakıldığında ekonomik alanda alınan ortak kararların uygulanmasına geçildiğinde ülkeler kendi standartları doğrultusunda düzenlemeler yapmaktadır. Bu durum da Birlik içerisinde sosyal alanda eşitsizliklerin yaşanmasına neden olmaktadır.

Bu durumun AB fikri üzerinde yarattığı etkiler nedeniyle Birlik içerisinde uzun yıllardır farklı düzenlemeler ile bu eşitsiz uygulamalar düzeltilmeye ve en aza indirilmeye çalışılmaktadır. AB'nin kuruluşunun altında yatan bütünleşme görüşü nedeniyle Birliğin temelini oluşturan kurucu antlaşma metinlerinde ekonomik hedeflere ağırlık verilmişken sosyal alanda uygulamalara yer verilmemiştir. Fakat süreç içerisinde belli başlı bazı

ekonomik hedeflere ulaşılmasının ardından artık zirvelerde ve antlaşma metinlerinde sosyal alanlarda alınacak önlemlere de yer verilmeye başlanmıştır. Denebilir ki, üye ülkeler arasında sosyal politikalarda ortaklık sağlanması tüm diğer ortak politika alanlarını da etkiler. Nitekim, AB sosyal politikaları, entegrasyonun hedeflerinden biri olan barışın temini, üye ülkeler arasında rekabet ortamının ortadan kaldırılması ve ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda ortak politikaların uygulanması ve uyumunun sağlanması açısından önemli bir etkidir.⁴⁴ AB bünyesinde sonucunda rekabet ortamının ortadan kaldırılarak AB dışı ülkelere karşı belirlenmiş olan ortak rekabet politikasının belirlenmesi sonucunda adil olmayan rekabet ortamı yaratılmıştır.

Açmak gerekirse ilk olarak belli bir ölçüye kadar üye devletler arasında sosyal uyumun gerçekleştirilmesi, ülkeler arasındaki adaletsiz rekabeti ortadan kaldıracaktır.⁴⁵ İkincisi, sosyal politikaların amacının genel anlamda bireylerin insanca bir yaşam düzeyi yakalayabilmelerinin sağlanarak toplumdaki dışlanmalarının engellenmesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, “Avrupa Halkı” fikri açısından özsel bir öneme sahip oldukları söylenebilir. Bireylerin kendi ulus devletleri üzerinde bulunan AB yüksek otoritesi tarafından alınan kararları benimsemeleri ve bu kararlara güven duymaları da onların kendilerini Avrupa Halkı olarak tanımlayabilmeleri üzerinde çok büyük bir etkiye sahip olacaklardır. Çok genel bir tanımlama yapıldığında Sosyal Politikalar bireylerin yaşam standartlarını etkileyen tüm olayları içine almaktadır. Bu açıdan üye ülke halklarının sağlık, eğitim, çalışma koşulları ve çevre koşulları kişilerin sosyal yaşamlarını

⁴⁴ Geyer Robert, “EU Social Policy Euro-Federalism and Complexity Theory” March 2003, <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Events/Geyer.pdf#search='Geyer%20Robert,%20%E2%80%A2EU%20Social%20Policy%20EuroFederalism%20and%20Complexity%20Theory'>, s. 2, 27/09/2005.

etkileyen olgularından temel birkaç tanesi olarak sıralanabilir. Burada bir öneri geliştirmek yerine “Avrupa Halkı”nın oluşumuna bakarken sosyal politikalar alanındaki düzenlemelere odaklanmak gerekir. Bu nedenle bireylerin kendilerini Avrupalı olarak tanımlayıp tanımlamadıkları sorgulanırken tüm bu etkenler göz önünde bulundurulmalıdır. Zira, bu alanlarda gerekli düzenlemeler yapılmadan tek bir halk olma bilincinin yerleştirilmesinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Bireyler, kendilerini yaşam koşulları açısından en rahat hissettikleri yapı içerisine bağlı olarak tanımlama eğilimindedir.⁴⁶ Çalışma koşulları, sağlık sektörü, eğitim ve yaşadıkları çevre açısından kendi çıkarlarına uygun düzenlemeleri yaratan yapı onların kendilerini tanımlamaları açısından en önemli etkenlerden biridir.

AB açısından ele alındığında bu kaygılar bireylerin vatandaşları oldukları ulus-devletlerle bağlantılarından farklı bir düzlemde görünürlük kazandıracaktır. Tek Pazar oluşturmuş üye ülke halkları açısından eşit haklardan yararlanmak ve eşit koşullara sahip olmak bir ihtiyaç olduğu söylenebilir. Eşitlik ortamının sağlanabilmesi için yıllardır bir çok düzenlemeler yapılmakta ve mali kaynaklar sağlanmaktadır. Fakat bu uygulamalar, bir yandan koşulların eşitlenmesini sağlarken, öte yandan ülkelerin kendi yapılarına göre farklı uygulamalar ile ortak kararlara göre daha rahat şartlara sahip olanların haklarının sınırlandırılmasına bağlı olarak Birliğe karşı bir güvensizlik ortamı yaratmaktadır. Bireylerin sahip oldukları ve Birlik yapısı içerisinde de korunması gereken eşitlik, adalet,

⁴⁵ Wise Mark, Gibb Richard, “Single Market To Social Europe: The European Community In The 1990s”, Harlow Essex, İngiltere, 1993, s.126

⁴⁶ Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü, Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programı “Avrupa Birliği Demokrasisi” dersi ders Notları, Yrd. Doç. Dr. Simten Coşar.

özgürlük gibi temel kavramlara çalışmanın sonraki bölümünde ayrıntılı olarak değinilecektir. Öncelikle AB Sosyal Politikalarının tarihsel gelişimine bakılması gerekmektedir. Belirli dönemlere ayrılarak bakıldığında sosyal politikalar açısından AB'nin kuruluşundan Maastricht Antlaşması'na kadar geçen süre, Maastricht Antlaşması ile getirilen düzenlemeler ve Maastricht Antlaşması'ndan günümüze olmak üzere üç temel bölüm altında incelenecektir.

3.1 AVRUPA KÖMÜR ÇELİK TOPLULUĞU'NUN KURULMASI ve MAASTRICHT ANTLAŞMASI'NA KADAR TARİHSEL SÜREÇ

AB'nin tarihsel gelişimi içerisinde sosyal politikalar ele alındığında yıllar boyu farklı düzenlemeler ile sosyal alanda bütünleşme yapısının oluşturulmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması'na bakıldığında, sadece kömür ve çelik sektörü ile sınırlandırılmış bile olsa alınan ekonomik bütünleşme kararlarının yanı sıra bu sektörde bulunan işçilerin yaşam ve çalışma koşulları ve sağlık ve sosyal güvenceleriyle ilgili kararlara yer verildiği görülmektedir. Bu da ekonomik kararların sosyal alan üzerindeki etkisini açıkça göstermektedir. Fakat bu durum AET'yi kuran Roma Antlaşması'na bakıldığında farklılık göstermektedir. Roma Antlaşması ile, üye ülkelerde eşit koşullarda desteklenen girişimcilik, optimum koşullarda kullanılan kaynaklar ve ekonomik büyümenin önünde bulunan engellerin kaldırılması otomatik olarak sosyal gelişim ile sonuçlanacak ve ekonomik bütünleşmenin ardından

sosyal harmonizasyon gerçekleşecektir düşüncesi hakim olmuştur.⁴⁷ Roma Antlaşması'nda sosyal konular ile ilgili on iki madde yer almaktadır.⁴⁸ 117-128 arasındaki maddeler istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik yasalarının tanınması, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesi, işçi sağlığının korunması ve işçi ve işverenler arasında toplu pazarlıkları kapsamaktadır. Başlangıçta, sadece ekonomik konuları içermesi planlanan söz konusu on iki maddenin eklenmesi oldukça ihtiyatlı bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir.⁴⁹ Maddeler, sosyal konular üzerinde yürütülen uzun müzakerelerin ardından karara bağlanmıştır. Ekonomik alanın yanı sıra sosyal politikalara da önem verilmeye başlanmasının ve Antlaşma'ya konulmasının altında üç sebep yatmaktadır.⁵⁰ İlk olarak, sosyal uygulamadaki artışın sadece Komisyon ve Konsey'in aldığı kararlarla değil aynı zamanda Avrupa Adalet Divanı uygulamalarına da bağlı olması; İkincisi politik aktörlerin ekonomik hedeflere ulaşabilmesi için halkların desteğine ihtiyaç duyması; üçüncüsü sosyal alanın bazı durumlarda ulusal ve ulusüstü yetki dağılımı arasındaki en önemli rekabet noktalarından biri olmasıdır.

Buna bağlı olarak, AB para, rekabet, sanayi, ticaret, gümrük, Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler, Ulaştırma, Tarım ve Balıkçılık, Çevre, Tüketici ve Sağlık Koruma,

⁴⁷ Hantaris Linda, "Social Policy In The European Union", St. Martin's Press, New York, 1995, s. 1.

⁴⁸ 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Antlaşmadır. Bu Antlaşmanın 117-128. maddeleri arası Antlaşmayı kabul eden üye ülkeler açısından sosyal konuları kapsamaktadır.

Bknz. Ibid, s. 1.

⁴⁹ Fransa'ya göre sosyal hakların ve sosyal korunmanın azaltılması Ortak Pazar içerisinde rekabetçi yapısına zarar verecektir Bu nedenle "sosyal politikalara gerekli önem verilmelidir" görüşü Almanya tarafından kabul görmemiştir. Almanya'ya göre sosyal haklar pazar güçleri tarafından oluşturulmalıdır ki bu da AET'nin kuruluş amacına aykırıdır.

Bknz. Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s.84.

⁵⁰ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s.82.

Enerji, Teknolojik Araştırma ve Geliştirme, Eğitim ve Kültür, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Finans ve Bütçe Düzenlemeleri yanı sıra, sosyal politikalar ve istihdam alanında da ortak politikaların oluşturulması ortak politika uygulama yolunu seçmiştir.

Roma Antlaşması'na dayanarak oluşturulmuş olan ortak politikaların uygulanabilirliğinin sağlanabilmesi için finansal destek mekanizmaları, eylem programları ve halkın karar alım sürecine katılabilmelerinin sağlanması için temsilcilerden oluşturulan komitelerin kurulmasına karar verilmiştir.

3.1.1 Ekonomik Sosyal Komite

Roma Antlaşması'nın ardından üye ülkeler arasında sosyal alan oluşumu, Avrupa Sosyal Fonu ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ile ilgili uygulamalar başlamıştır. Antlaşma'nın dördüncü maddesinde Konsey'e ve Komisyon'a yardım etmek üzere danışma organı niteliğinde Ekonomik ve Sosyal Komite'nin kurulması hükme bağlanmıştır. Komite, ekonomik ve sosyal hayatın farklı kesimlerden, özellikle üreticiler, çiftçiler, işçiler, küçük esnaf ve zanaatkarlar, serbest meslek sahipleri ve kamu yararına çalışanların temsilcileri ile tüketici ve çevreci dernek temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu temsilciler ile birlikte varılan ortak kararlar Komite tarafından Konsey'e ve Komisyon'a bildirilmek zorundadır. Avrupa düzeyinde halkların temsilcileri ile alınacak kararlara katılma ve müzakere hakkının tanınması sosyal politikalar alanında demokratik

karar alma mekanizmasının sağlanması açısından çok büyük bir önem taşımaktadır.⁵¹ Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından alınan kararlar Komisyon'un karar alma sürecinde öneri niteliği taşımaktadır. Bu sayede Komisyon'da alınan kararlara temsilciler yoluyla ortak karar bağlanan öneriler vasıtasıyla etki edilmesi sağlanmaktadır.

Roma Antlaşması ile sosyal politika düzenlemelerinin yasal dayanağı; ortak pazarın işleyişi ve kurumlar üzerinde etkili olabilecek ulus-devlet idari hükümlerinin tüzükler yoluyla uyumlaştırılması ve Konsey'in ortak pazar alanında uygun tüm önlemleri alması karara bağlanmıştır.⁵² Öngörülen tüm düzenlemeler ve alınan tüm kararlara rağmen üye ülkeler Antlaşma ile belirlenen koşullar çerçevesinde kendi iç politikaları açısından hem hassas hem de gerçekleştirilmesi maliyetli olan bu konularda düzenlemelerin hayata geçirilmesinde yavaş davranmışlardır. Ulus devlet yönetimleri kendi çıkarları ve halklarının refahlarını korumak adına süre sınırlandırıcı özelliklere sahip olan politikaların uygulanması taraftarı olmamışlardır. Belirlenen bu ortak politikalar ile halklarının yaşam koşulları üzerinde getirecekleri sınırlandırmalar bireylerin yönetime karşı, refah kaybı temelinde, sorgulama yoluna itmiştir. Ülkelerin kendi çıkarları doğrultusunda uygulanmasını yavaşlattıkları konuların gerçekleştirilmesi daha sonraki yıllarda zorunluluk halini almıştır.

⁵¹ Wise Mark, Gibb Richard, "Single Market To Social Europe: The European Community In The 1990s", Harlow Essex, İngiltere, 1993, s.143.

⁵² Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2002. s. 381.

Bu zorunluluğun altında hem ekonomik açıdan bütünlük oluşturulması hem de üye ülke halklarının eşit haklara sahip olarak yaşama talepleri yer almaktadır.

Sosyal Avrupa'nın oluşum çalışmaları ele alınırken kurucu antlaşmalarda yer alan maddeler kadar, ortak politikalar için alınan tüm önlemlere değinilmesi gerekmektedir. AB Ortak Politikaları'nın tümünün sosyal bir boyutu vardır. Sözgelimi Ortak Tarım Politikası (OTP) sosyal politika araçlarından bir tanesidir. 1962 yılından itibaren yıllar içinde genişletilerek uygulanan OTP, tek pazarın oluşturulması çalışmaları kapsamında en basitinden çiftçilerin yaşam ve çalışma koşulları açısından ele alındığında sosyal boyuta sahip olduğu da görülebilmektedir. Tamamen ekonomik bir birliktelik amacıyla oluşturulmuş olan para politikası da, yaşam koşullarında yaşam gelir düzeylerindeki dengesizlikler ve enflasyon gibi ekonomik göstergeler, doğrudan üye ülke haklarının sosyal yaşamları üzerinde etkilidir. Bu nedenle para politikaları açısından belirlenen tüm ortak politikalar Sosyal Avrupa'nın oluşumunda bir araçtır. Ortak Ulaştırma Politikası Roma Antlaşması'nda belirlenen hedeflere ulaşma çalışmalarında temel araçlardan biridir. Üretim faktörlerinin serbest dolaşımı tek pazarın yaratılmasında sahip olduğu önem kadar Sosyal Avrupa'nın oluşum çalışmalarında da bir o kadar önem taşımaktadır. Bireylerin tüm üye ülkelerde o ülkenin vatandaşları ile aynı haklara sahip olarak çalışma, eğitim alma gibi taleplerinin serbestçe karşılanabilmesi doğrudan sosyal politikalar ile ilişkilidir.

3.1.2 Sosyal Politika Eylem Programı

1972 yılında Paris'te toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları, Topluluk kurallarında sosyal politikalar alanında hızlı ve etkili adımlar atılması için çalışmalar başlatmıştır. 1974 yılında ise bu çalışmalar bir sonuca ulaştırılmış ve ilk Sosyal Politika Eylem Programı yürürlüğe konulmuştur.⁵³ Sosyal Politika Eylem Programı'na göre ekonomik büyüme kendi içinde bir amaç değildir, yaşam kalitesinin artmasıyla sonuçlanmalıdır.⁵⁴ Roma Antlaşması'nın sosyal politikalar alanında bulunan eksik noktaları bu program sayesinde kapatılarak üye ülkelerin uyması gereken kurallar bütünü olarak uygulamaya geçirilmiştir. Bu sayede üye ülkelerin kendi iç mevzuatlarına aktarmaları yoluyla Avrupa mevzuatı yürürlüğe koyulmuştur. Eylem Programı üç ana hedefe ulaşmak için yirmi yöntemi içerisinde barındırmaktadır. Belirlenen üç ana hedef⁵⁵: Topluluk bünyesinde tam ve daha iyi istihdamın sağlanması, tüm gelişmelere bağlı olarak yaşama ve çalışma koşullarının harmonize edilmiş bir şekilde iyileştirilmesi ve işveren ve işgücü arasında ekonomik ve sosyal kararların alınmasında işbirliği içinde olunmasıdır.

⁵³ Eylem Programları Topluluk bünyesinde belli alanlardaki pratik önlemlerin öngörüldüğü, bu şekilde de bir tür politika takvimi işlevi gören belgelerdir.

⁵⁴ Hantaris Linda, "Social Policy In The European Union", St. Martin's Press, New York, 1995, s. 5.

⁵⁵ Wise Mark, Gibb Richard, "Single Market To Social Europe: The European Community In The 1990s", Harlow Essex, İngiltere, 1993, s.134

3.1.3 AB Yapısal Fonları

AB'nin kuruluş amacı olan tek pazarın oluşturulması kapsamında üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal haklar açısından dengesizliklerin giderilmesi için Roma Antlaşması'na dayalı olarak, Yapısal Fonlar başlığı altında mali destek uygulamasına da başlanmıştır. Yapısal Fonlar'ın amaçları kalkınmada yavaş ilerleyen bölgelerin ekonomik yönden uyumlaştırılmasını sağlamak; gerilemekte olan ekonomik alanları yeniden kazandırmak; gençlerin ve işsizlik tehdidi ile karşı karşıya olan kesimlerin iş yaşamına yeniden entegrasyonunu sağlayarak uzun dönemli işsizlikle savaşmak; sanayide üretim sistemlerindeki değişimlere işçilerin uyumunu sağlamak; tarım ve balıkçılık sektöründeki yapıları OTP reformu doğrultusunda uyumlaştırmak; hassas kırsal alanların ekonomik kullanımını sağlamak amacıyla alternatif faaliyetler geliştirmektir.⁵⁶ Roma Antlaşması'na dayandırılarak 1975 yılında üye ve aday ülkelerin uyumu açısından mali destek fonları olarak nitelendirilen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund-ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund-ESF): Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund-EAGGF), Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Finansal Araç (Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG) oluşturulmuştur.⁵⁷

⁵⁶ <http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20%285-143%29/nsamsun.pdf> İHAL samsun “10. yılında Avrupa Tek Pazarı”, 27/08/2004.

3.1.4 Avrupa Sosyal Fonu

Sosyal Politikalar üzerinde etkisi olan yapısal fonlardan en önemlisi Avrupa Sosyal Fonu'dur. Bu fonla amaçlanan, üye ülkelerin sosyal politikalarının yerine geçmeyen değil ulusal politikaları tamamlamaya yönelik gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için mali destek sağlanmasıdır.⁵⁸ Avrupa Sosyal Fonu Topluluk tarafından her üye ülkenin ihtiyacına göre sağlanmaktadır. Fonun amacı; işçilerin istihdam imkanlarını arttırarak hayat düzeylerinin yükseltilmesi ile onlara mesleki ve coğrafi hareketlilik kazandırmak, sanayi değişimlerine ve üretim sistemlerinin evrimine özellikle mesleki eğitim ve mesleki yeniden yönlendirme yolu ile uyum sağlamalarını kolaylaştırmaktır.⁵⁹ Avrupa Sosyal Fonu tarafından sağlanan desteklere örnek olarak Youthstart (20 yaşının altındaki tüm gençler için çalışma yaşamına veya kabul gören bir eğitim biçimine giriş olanağı sağlanması), Horizon (Engellileri istihdam etme ve bu kişilerin eğitim alabilmelerini sağlama), Adapt (Teknolojik gelişim nedeniyle işini kaybedenlere eğitim ve iş olanağı sağlanması), Now (Kadınların istihdam piyasasına ve mesleki eğitim imkanlarına eşit ölçülerde ulaşabilmelerinin sağlanması) verilebilir.

⁵⁷“What EFS Does-EFS Aims”, http://www.esf.gov.uk/about/what_does_esf/what.asp, 21/09/2004.

⁵⁸ Wise Mark, Gibb Richard, “Single Market To Social Europe: The European Community In The 1990s”, Harlow Essex, İngiltere, 1993, s.140.

⁵⁹“What ESF Does-The Structural Funds”, http://www.esf.gov.uk/about/what_does_esf/what.asp
“What EFS Does-EFS Aims”, internet erişim: 21/09/2004.

Fon kapsamında ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda ulaşılması hedeflenen entegrasyon için öncelikli alanlarda belirlenmiştir. Avrupa Sosyal Fonu tarafından finanse edilecek beş öncelikli alan şu şekilde belirlenmiştir:⁶⁰

- Bir aktif emek piyasası politikasının geliştirilmesi,
- Sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya olan insanlara yardım,
- Emek piyasasında istenilen becerilerin kazanılması ve yaşam boyu öğrenim amacıyla, genel eğitim ve mesleki eğitimin iyileştirilmesi,
- Araştırma, bilim ve teknoloji alanlarında, personel uyum yeteneğinin, girişimciliğin ve işgücü becerilerinin arttırılması,
- Kadınların serbest istihdamının güçlendirilmesi ve istihdam piyasasında kadın-erkek eşitsizliğinin ortadan kaldırılması.

3.1.5 Tek Avrupa Senedi

Roma Antlaşması'nın ilk ve en önemli adımı Avrupa Tek Pazarı'nın kurulmasıdır. 1968 yılında üye ülkeler arasında ticarete gümrük vergileri ve miktar kısıtlarının kaldırılmasını öngören gümrük birliği yürürlüğe girmiştir. 1985 yılında hazırlanan ve Tek Pazar'ın tamamlanmasına ilişkin bir program önergesi olarak hazırlanan Beyaz Kitap yayınlanmıştır. 1987 yılında ise "Tek Avrupa Senedi" antlaşması ile Beyaz Kitap'ta öngörülen tüm uygulamaların hukuki altyapısı oluşturulmuş ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlandığı tek pazarın kurulması için 1992 yılı hedef olarak

⁶⁰ "AB İstihdam ve Sosyal Politika", <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihtam.rtf>," Avrupa

belirlenmiştir. Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşması'nda tek pazarın oluşturulması için bazı maddeler eklenmiş, aynı zamanda, uygulanabilirliklerinin arttırılabilmesi için Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri genişletilmiş ve Topluluk organlarının karar alma yöntemlerinde nitelikli oy çokluğu ilkesine ağırlık verilmesi de sağlanmıştır. Ortak Pazar kurulma çalışmalarında alınan tüm önlemler Avrupa Sosyal Politikaları üzerinde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Sosyal politika alanında Topluluk yetkilerinin genişlemesi ile Topluluk organları bu alanda bağlayıcı hukuki düzenleme yetkisine ulaşmıştır. Topluluğun belirli bir sosyal politikası olacağı belirgin hale getirilmiştir. Fakat yapılan tüm değişikliklere ve yeni düzenlemelere rağmen Topluluğun sosyal politikalar alanında çözüme ulaştırılmamış birçok sorun kalmıştır.

3.1.6 Avrupa Sosyal Şartı

Tek Avrupa Senedi ile giderilemeyen bazı eksik noktaların giderilmesi ve Avrupa Sosyal Alanının oluşturulmasına ilişkin çalışmalar 1989 yılında İşçilerin Temel Sosyal Hakları'na ilişkin Topluluk Şartı'nı (Avrupa Sosyal Şartı) kabul edilmesiyle sürdürülmüştür.⁶¹ Avrupa Sosyal Şartı; işçilerin tüm Avrupa ülkelerinde eşit çalışma şartlarına sahip olmalarını sağlamak amacıyla yönelik olarak oluşturulmuştur. Üye

Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayınları, 2001, Ankara, s. 7, 21/09/2004.

⁶¹ İngiltere dışında tüm üye ülkeler Avrupa Sosyal Şartı'nı kabul etmişlerdir. İngiltere'nin kabul etmemesinin sebebi bu Şartın Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun tek pazar rekabetinin kurulması çalışmalarına radikal sosyalist bir etkisi olacağı görüşüne sahip olmasıdır.

Bknz. Wise Mark, Gibb Richard, "Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990s", Harlow Essex, İngiltere, 1993, s.126.

ülkelerde uygulama açısından bağlayıcı olmamasına karşın sosyal politikalar açısından daha sonraki bağlayıcı uygulamalar için hazırlık ve yol gösterici özelliği bulunmaktadır. Belirlenen bu hedefler için uyum fonunun oluşturulmasında üç öncelik eklenmiştir: Sanayinin yapısal değişimlerine uyumlu öğretim ve mesleki eğitim programları; sosyal tarafların düzenlemelere katılabilmeleri için sosyal diyalog ve Birliğin az gelişmiş ülkeleri olan Yunanistan, İrlanda, İspanya ve Portekiz'e yönelik ekonomik ve sosyal bütünleşme için uyum fonu oluşturulmuştur. Avrupa Sosyal Şartı Avrupa Toplulukları vatandaşları için şu hakları kapsamaktadır:⁶²

1. Üye ülkeler arasında serbest çalışma hakkı,
2. Adil ücret alma hakkı,
3. Daha iyi yaşama ve çalışma koşullarına sahip olma hakkı,
4. İlgili Üye devlette yürürlükte olan düzenlemelere göre sosyal güvenlik hakkı,
5. Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı,
6. Mesleki eğitim hakkı,
7. Kadın ve erkek çalışanların eşit şartlara sahip olması,
8. Bilgi edinme ve katılım hakkı,
9. İşyerinde sağlık korunması ve güvenlik hakkı,
10. Çocukların ve gençlerin korunması,
11. Yaşlıların uygun yaşam standartlarına sahip olma hakkı,
12. Engellilerin toplum ve çalışma hayatıyla daha iyi bütünleşmesi,

⁶²Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2002. s. 380.

Belirlenen tüm bu hakların altında yatan sebep Tek Pazar oluşturma çalışmaları içerisinde adil olmayan rekabet tehlikesini ortadan kaldırabilmek için sosyal politikalarda asgari şartların tüm üye ülkeler açısından uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır. Üye ülkelerin sosyal hakların belirlendiği bu yönergeleri iç uygulamalarında gerçekleştirme zorunlulukları bulunmaktadır.

3.2 MAASTRICHT ANTLAŞMASI

1992 yılına kadar üye ülkeler sosyal politikalar açısından Topluluk bünyesinde gerçekleştirilen düzenlemelere uyum çalışmalarında bulunmuşlardır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile Avrupa Toplulukları AB yapısı altında toplanmıştır. Birçok alanda farklı düzenlemeler getiren bu Antlaşma'ya "Sosyal Politikaya İlişkin Protokol" eklenmiştir. Bu protokole dayalı olarak imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ile Birliğin sosyal politika alanında kural koyma yetkisinin kapsamı genişletilmiş, sosyal taraflara birliğin sosyal alandaki yasama faaliyetlerine katılma yetkisi verilmiştir. İşveren ve işçi sendikaları arasındaki sosyal diyalog Maastricht Antlaşması ile kurumsallaştırılmıştır. Antlaşma'ya göre Komisyon'un öneri sunmadan önce işçi ve işveren temsilcilerine danışması ve bu sosyal ortakların (Avrupa İşverenler Konfederasyonu, Avrupa Sendikalar Konfederasyonu, Kamu İştirakli İşletmeler Avrupa Merkezi) gerek duydukları konularda müzakerelere katılma hakkı tanınmıştır. Bu sayede AB bünyesinde üye ülke topluluklarının ve özellikle çalışan kesimin temsil edilebilmesi sağlanmıştır. Antlaşmanın

2. maddesinde ise, Birlik içerisinde toplum kavramının nasıl algılandığı da açıkça ifade edilmiştir.⁶³

“Topluluk, kendi üzerine düşen bir görev olarak, bütün topluluk düzeyinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimini, çevreye saygılı sürdürülebilir ve anti-enflasyonist büyümeyi, ekonomik performansın yüksek derecede yaklaşmasını, yüksek bir istihdam ve sosyal korunma düzeyini, yaşam standardını ve kalitesinin yükseltilmesini ve üye devletler arasında ekonomik ve sosyal kaynaşmayı ve dayanışmayı ilerletecektir.”

Bu madde sayesinde alınacak tüm kararların ve yapılacak yeni düzenlemelerin üye ülke halklarının yaşam koşulları üzerindeki etkilerinin göz önünde bulundurularak yapılacağı karara bağlanmış ve kurucu antlaşma metnine koyularak Birlik politikası haline getirilmesi sağlanmıştır.

Maastricht Antlaşması'na göre işçi ve işveren arasında Avrupa düzeyinde anlaşmalar yapılmasına karar verilmiştir. Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal açıdan korunması, hizmet akdi sona eren işçilerin sosyal açıdan korunması, birlikte karar alma dahil, işçi ve işverenin temsili çıkarlarının savunulması, yönetime katılması, birlik topraklarında ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma şartları, istihdamın teşvik edilmesi ve çalışma imkanlarının artırılması konularında maddi katkılar oybirliği gerektiren konular olarak belirlenmiştir. Çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak, çalışma ortamının iyileştirilmesi, çalışma şartları, işgücü piyasasında kadın erkek eşitliği, işgücü piyasasından dışlanmış bireylerin mesleki açıdan yeniden kazanılması konuları nitelikli

⁶³ Maastricht Antlaşması, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001,

oy çokluğu ilkesine bağlı olarak alınacak kararlar olarak belirlenmiştir. Ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt uygulamalarına ilişkin konular ise Birliğin yetki alanı dışında bırakılmıştır. Maastricht Antlaşmasında yer alan tüm bu hükümler ulusüstülık⁶⁴ kavramına bağlı olarak geliştirilmiş ve buna bağlı olarak uygulamaların gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.

internet erişim: 10./10/2004.

⁶⁴ Ulusüstülık (subsidiarity) kavramı 1997 yılında yapılan müzakereler sonrasında oluşturulmuştur. Bu kavram oluşturulurken üye ülkelerin kendi devlet yapılarının üstünde bir yapı oluşturulması ve bu yapı oluşturulurken de daha fazla demokratik kontrol, AB karar alma ve uygulama sürecinde Őeffaflık ve alınan tüm bu kararların ulus devlet yapısı üzerinde bir üst otoriteye bağlı kalınması esas alınmıştır.

3.3 MAASTRICHT ANTLAŞMASI'NDAN GÜNÜMÜZE

3.3.1 Yeşil Kitap

Maastricht Antlaşması'nın ardından üye ülkeler ulus-üstü kavramı ve bu antlaşma ile uygulamaları zorunlu olarak belirlenen yapı içerisinde kendi egemenliklerini kaybetme endişesi taşımaya başladıkları için Birlik politikalarının uygulanmasında bazı problemlerle karşı karşıya kalınmıştır. Üyelik nedeniyle kurucu antlaşmalarda yer alan hükümlere uyma zorunluluğu; aksi halde yaptırımların bulunması ve hatta üyeliklerinin sorgulanmaya başlayacak olması ülkeleri bağlayıcı konumda olsa da iç düzenlemelerinde farklılıklara gitme eğilimini korumuşlardır. Bu nedenle 17 Kasım 1993 yılında Komisyon tarafından sosyal politikalar alanında genişletilmiş bir ajanda oluşturulmuş ve “Yeşil Kitap” yayınlanmıştır. Geçmişte yapılan uygulamaların geleceğe yönlendirilmesi ve amaçların belirlenerek Sosyal Avrupa'nın oluşumu için hangi yöntemlerin izlenebileceği konusunda üye ülkelerin şartlarına bağlı olarak tüm üye ülke temsilcilerinin görüşleri alınarak bir plan oluşturulmuştur.⁶⁵

⁶⁵ Hantaris Linda, “Social Policy in the European Union”, St. Martin's Press, New York, 1995, s. 14.

3.3.2 Beyaz Kitap

Yeşil Kitap'ın yayınlanmasının ardından 1994 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Sosyal Politikaları'nın bugünkü rolünün ortaya konabilmesi için "Beyaz Kitap" Yayınlanmıştır. Beyaz Kitap sosyal politikalar alanında sağlanan başarıların üzerine değişimlerin inşa edilmesi ve yeni önerilerin hayata geçirilebilmesi için geleceğe iletilmesi amacıyla yayınlanmıştır.⁶⁶ Yeşil Kitap'ta tam olarak sosyal politikaların ne olduğu ve sınırları belirlenmiş, Beyaz Kitap'ta ise özellikle büyüme, rekabet ve iş gücü üzerinde durulmuştur. Aradan geçen on yılı aşkın süreye rağmen Beyaz Kitap sosyal politikalar alanında AB'nin rolünü sistematik olarak ortaya koyan tek kaynak olarak kabul edilmektedir.⁶⁷ Birlik düzeyinde bu alanda karşılaşılan tüm sorunların çözümlenmesi çok uzun bir süreç gerektirmektedir; bu nedenle sosyal politikalar alanında alınan tüm kararlar üye ülke yerel uygulamalarında destek ve koordinasyon aracı olarak kullanılması izlenecek yöntemlerden biri olarak kabul edilebilir. Beyaz Kitap'ta özellikle büyüme, rekabet ve iş gücü alanlarında üye ülkelere uygulamaları sırasında destek sağlanması ve koordinasyon amacıyla oluşturulmuştur. Beyaz Kitap'ta yer alan beş temel tartışma alanı şu şekilde belirlenmiştir:⁶⁸

- Mesleki, yeteneklerin değerlendirilmesi ve çalışma koşulları,
- İşgücü dolaşımı,

⁶⁶ Hantaris Linda, "Social Policy In The European Union", St. Martin's Press, New York, 1995, s. 14.

⁶⁷ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s.94.

⁶⁸ Ibid, s.96.

- Eşit fırsatlar,
- Sosyal korunma ve sosyal kaynaşma,
- Halk sağlığı.

3.3.3 Amsterdam Antlaşması

2 Ekim 1997 yılında AB üyesi ülkelerin Dışişleri Bakanları'nca imzalanan Amsterdam Antlaşması 1958 yılından bu yana ilk defa Avrupa Bütünleşmesinde temel iki değişiklik getirmiştir. Bu değişiklikler madde 125 ve 130 arasındaki bölümde yer almıştır. Beyaz Kitap'ta yer alan işgücü piyasası ve çalışma koşulları ile ilgili ortaya konan tüm öneriler Amsterdam Antlaşması ile tüm üye ülkeler tarafından kabul edilerek kurucu antlaşma (Roma Antlaşması) metnine eklenmiştir. Sosyal Politikalar açısından değerlendirildiğinde Amsterdam Antlaşması konuyla ilgili yeni madde getirmek yerine mevcut maddeler üzerinden düzeltmeleri içermektedir. Bu Antlaşma'da yer alan temel değişiklikler tüm üye ülke devlet ve halkları üzerinde doğrudan etkili olan alanlarda yapılmıştır. Bu nedenle AB Sosyal Politikaları'nın tarihsel gelişimi ele alındığında bu değişikliklerden söz etmek gerekmektedir.

İlk olarak, "Birlik , temel özgürlüklere, 4 Kasım 1950 tarihli Roma İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri korumayla İlgili Avrupa Sözleşmesi'nin garanti etmiş olduğu çerçevede ve üye devletlerin demokratik gelenekleriyle Topluluk hukuku geleneklerinden

kaynaklanan şekilde uygulanır” maddesi ile insan hakları alanında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uymak tüm üye ülkeler için yazılı bir şart halini almıştır. Bu Sözleşme’ye bağlı kalınarak üye ülke halklarının haklarını etkileyen tüm politikalarda Birlik bünyesinde bağlayıcılık oluşturulmuştur. Sosyal Politikalar’da üye ülke halklarının haklarını ve yaşamlarını doğrudan etkilediğinden Amsterdam Antlaşması ile kurucu Antlaşma metnine giren bu madde birçok politikanın uygulanışını etkilemiştir. Amsterdam Antlaşması ile getirilen ikinci büyük değişiklik ise, Sözleşme’ye uymayan üye ülkelerin üyeliklerinin askıya alınmasına ilişkindir. Bu da alınan kararların bağlayıcılığının bir göstergesidir. Bu iki maddeye bağlı olarak uygulamaya getirilen değişiklikler üye ülke uygulamaları açısından şu şekilde özetlenebilir.⁶⁹

- **Bağımsızlık, Güvenlik ve Adalet:** Kadın ve erkek arasında eşitlik, ayırım gözetmeme ve bilgilerin gizliliği, göç, sığınma, vize ve ceza gerektiren suçları kapsamaktadır.

- **Birlik ve Vatandaşlar:** Avrupa Vatandaşlığı kavramının gelişimi, Avrupa Vatandaşlığı ile Ulusal Vatandaşlık arasındaki ilişkinin belirginleştirilmesi, sosyal dışlanmanın önlenmesi, çevre politikasının sektörel politikaların belirlenmesi sırasında göz önünde bulundurulması, yüksek standartlı kamu sağlığının teşviki, tüketici koruma politikalarının gelişimi, AB kurumları dokümanlarına ulaşma hakkı Amsterdam Antlaşması ile bu alanda getirilen yenilikler arasındadır.

⁶⁹ Amsterdam Antlaşması, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre554.html>, internet erişim: 21/09/2004.

- **Etkili ve Tutarlı Dış Politika:** OTP'nin ulus-üstü bir seviyede tutarlılığının sağlanması, Ortak Dış Güvenlik Politikası için stratejiler belirlenerek, bu alanda yüksek temsilcilik görevleri verilerek, bu politika finansmanının gelişimi ile etkinliğinin artırılması bu alanda getirilen yeniliklerdir.
- **Kurumsal Sorunlar:** Avrupa Parlamentosu'nun rolünün ortak karar alma sürecinde güçlendirilmesi, temel haklar açısından Adalet Divanı'nın rolünün yeniden tanımlanması, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komiteleri'nin rollerinin genişletilmesi bu alanda getirilen yeniliklerdir.

3.3.4 Gündem 2000

Farklı alanlarda getirilen tüm bu yenilikler Avrupa Bütünleşmesi ve Avrupa Halkı'nın yaratılması açısından çok etkili kararlardır. Amsterdam Antlaşması'nın 16 Temmuz 1997 tarihinde yürürlüğe girmesinin ardından AB Komisyonu Gündem 2000 adlı 1300 sayfalık strateji metni yayınlamıştır. Bu sayede Amsterdam Antlaşması ile getirilen tüm yenilikler ve kurucu antlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşmak için somut uygulamalar ortaya konmuştur. Strateji metni üç temel konuya bağlı kalınarak hazırlanmıştır:⁷⁰

1. **AB Genişlemesi ve Aday Ülkelerin Durumu:** Aday ülkeler hakkında görüşler bu kapsamda değerlendirilmiştir. Katılım ortaklıkları veya üyelik ortaklıkları adı altında tam üyeliğe hazırlık stratejileri belirlenmiştir. Tarımsal ve kırsal politikalar alanında ürün

bazında uygulamalar, yapısal politikalar alanından iç pazar alanında satıcı ve tüketici hakları, bilgi toplumu alanında elektronik ticaret ve ortak veri tabanı, vergi politikası alanında KDV oranlarının seviyesine ilişkin uygulamalar, işletme politikası alanında ödemeler dengesi, sosyal politika alanında çalışma süreleri, ulaştırma politikası kapsamında demiryolu sektörünün gelişimi ve dinlenme zamanları, çevre politikası kapsamında milli emisyon tavanları ve hava kalitesi, eğitim, öğretim ve gençlik politikası kapsamında programların uygulanması, kültür politikası alanında tek kültür programı gelişimi, kurumsal alanlarda Komisyon yetkilerinin kurallarının konulması.

2. **Ortak Tarım Politikası Reformu:** Tüketici gıda kalitesinin oluşumu, rekabetin sağlanması, tarım sektöründe çalışanların hakları, üretim yöntemlerinin çevre dostu olması, sanayileşme sonrası işini kaybedenlere alternatif iş olanaklarının sağlanması konularını içermektedir. Alınan bu kararlar sayesinde tarımsal arazi gücünün % 50 artacağı ve tarımsal iş gücünün ikiye katlanması hedeflenmiştir.

3. **Yapısal Fonlar ve Dağılım:** Komisyonun'un yapısal fonlar üzerinde yetkilerinin artırılması ve yapısal fonların aday ve üye ülkelerin sektörel ve bölgesel durumlarının göz önünde bulundurularak belirlenmesi planlanmıştır.

Gündem 2000'in ardından yayınlanan Lizbon Stratejisi ile sosyal bütünleşme, işsizliği azaltma ve ekonomik reformlar için yeni hedefler belirlenmiştir. Ekonomik olarak alınacak

⁷⁰ Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2002. s. 90-95.

önlemlerin yanı sıra AB'nin dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi temelli ekonomisine sahip olması temel amaç olarak belirlenmiştir. Avrupa Sosyal Modelinin modernleştirilmesi için bireylere eğitim gibi çeşitli alanlarda yatırım yapılmasına karar verilmiştir. Avrupa Araştırma Alanı'nın oluşturulması, yaşam boyu öğrenme, daha fazla ve iyi şartlarda iş imkanı sağlanması, kalifiye işçi yetiştirilmesi, çalışma koşullarının ve ücret politikalarının iyileştirilmesi Lizbon Stratejisi içerisinde sosyal politikalar alanında yer alan konulardır.

3.3.5 Nice Zirvesi ve Temel Haklar Bildirgesi

Kurucu Antlaşmalarda yer alan hükümler, zirve sonuçları ve yayınlanan kitaplar yöntemiyle ekonomik ve sosyal açıdan gerçekleştirilmeye çalışılan Avrupa Bütünleşmesi amacına ulaşılmaya çalışılırken, derinleşme çalışmalarına ek olarak yeni genişleme sürecine hazırlık çalışmaları da başlatılmıştır. AB'ye aday ülkelerin özellikleri nedeniyle diğer dört genişlemeye nazaran farklı olarak nitelendirilen bu genişleme öncesinde Birlik bütünleşme çalışmalarının hızının kesilmemesi ve zarar görmemesi için önlemler almayı uygun bulmuştur. Bu nedenle 7-9 Aralık 2000 tarihleri arasında Nice Zirvesi gerçekleştirilmiş ve bu zirvede genişleme perspektifi, kurumsal reforma yönelik hükümetler arası konferans ve Temel Haklar Bildirgesi gibi Birlik açısından önemli konulara açıklık getirilmeye çalışılmıştır.⁷¹

⁷¹ Nice Zirve Bildirisi http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf, internet erişim: 21/10/2004.

Öncelikle karar alma mekanizmalarında sorun yaşanmaması için oyçokluğu ile karar verilen alanlar genişletilerek, oybirliği ile karar alınan alanların daraltılması konusunda anlaşmaya varılmıştır. Oybirliği ilkesinin uygulandığı yetmiş Antlaşma maddesinden yirmi dokuzunda nitelikli çoğunluk sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Ancak, sanayi politikası, vergilendirme, ayrımcılığı engellemeye yönelik kurallar, sosyal güvenlik, sosyal koruma, toplu temsil ve üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma şartlarına ilişkin düzenlemeler, aile hukuku ve iltica gibi bazı önemli alanlarda özellikle İngiltere ve Fransa'nın ısrarları sonucu oybirliğinin devam etmesine karar verilmiştir. Vatandaşların serbest dolaşımını kolaylaştırıcı önlemler, üye ülkelere yönelik acil yardımlar ve uyum fonu, ve Avro'ya geçiş işlemlerini hızlandırıcı faaliyetler, işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, işçilere danışılması, sosyal dışlanma ile mücadele, kadın erkek eşitliği, sivil ve ticari konularda adli işbirliği, ortak ticaret politikası ile ilgili alınan yeni önlemler, yasal üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşımı, yasadışı sığınma ve sınır dışı etme alanları, Konsey Genel Sekreteri ve yardımcısının, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey üyelerinin, Sayıştay üyelerinin ve Komisyon Başkanları atamalarının nitelikli çoğunluk ilkesi ile yapılmasına karar verilmiştir. Genişleme sonrasında kalabalıklaşacak olan Komisyon'da, kararların alınmasında sorun yaşanmaması için, Komiser sayıları yeniden düzenlenmiş ve ülkelerin dönüşümlü olarak Komiser bulundurmaları kararlaştırılmıştır.

Nice Zirvesi'nde, Maastricht Antlaşması üzerinde yapılan üye ülke halklarının haklarını etkileyen en büyük değişiklik 7. maddede olmuştur. Bu maddeye göre üye devletlerin ortak ilkeleri olan hürriyet, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere

saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin bir üye devlet tarafından ihlal edilmesi durumunda üye ülkelerin beşte dördünün bu durumu onaylayan bir görüşe sahip olduğunda Birlik politikaları ve uygulamaları açısından risk taşıdığı kararına varılabilecektir. Bu değişiklik ile üye ülke halklarının eşit şartlarda ve eşit haklara sahip olarak yaşamlarını sürdürebilecek ve bunun aksinin bulunduğu durumlarda zaman kaybı yaşanmadan gerekli önlemler alınabilecektir. Bu maddenin bağlayıcı özelliğe sahip olması nedeniyle üye ülkeler uygulamalarında Birlik yapısına aykırı davranışlarda bulunamayacaklar ve böyle bir durum karşısında ise üye devlet halklarının haklarının korunması sağlanabilecektir.

Nice Zirvesi'nde alınan diğer bir karar ise, Parasal Birlik ve Schengen Sözleşmesi konularında Birlik içinde sekizden fazla üye ülke, kendi aralarında anlaşmaya vardığı takdirde bu ülkelerin diğer ülkeleri beklemeksizin, kendi aralarında ve seçtikleri konularda daha yakın işbirliği ve entegrasyona gidebilmelerini sağlayan güçlendirilmiş işbirliği yönteminin uygulanması yönünde olmuştur. Genişleme süreci açısından da aday ülkelerin üye ülke standartlarına ulaşabilmeleri ve uyum zorluğu çekmemeleri için yapısal reformlar yapmaları gerektiği ve bu reformların müzakere süreci içerisinde denetim mekanizmasını kontrolü altında tutulması uygun bulunmuştur.

Nice Zirvesi'nde onaylanarak resmîyet kazanan Temel Haklar Şartı yedi bölüm ve elli dört maddeden oluşmaktadır. Temel Haklar Şartı'nın amacı giriş bölümünde şu ifadeler ile açıkça ortaya konmuştur:⁷²

⁷² "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ab_thb.html, internet erişim: 25/10/2004.

Avrupa halkları, aralarında daha yakın bir birlik oluşturmak için ortak değerlere dayalı barışçı bir geleceği paylaşmaya karardır. Ruhani ve manevi mirasının bilincinde olan Birlik, bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerleri üzerine inşa edilmiştir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır. Birlik vatandaşlığını tesis ederek ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet bölgesi oluşturarak bireyi, faaliyetlerinin merkezine yerleştirir. Birlik, bu ortak değerlerin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunurken Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanı sıra Üye Devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir. Dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeye çalışır ve insanların, eşyaların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını ve yerleşme özgürlüğünü sağlar. Bu amaçla, toplum, sosyal ilerleme, bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında temel hak ve özgürlüklerin bir Bildirgede daha açık bir şekilde ortaya konulması yoluyla bu hak ve özgürlüklerin korunmasının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Onur, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, vatandaşlık hakları, adalet ve genel hükümler başlıkları altında elli dört madde içerisinde AB üye ülke halklarının sahip olduğu haklara yer verilmiştir. Nice Zirvesi ile resmiyet kazanması ile Temel Haklar Bildirgesi AB vatandaşlarının sahip olduğu tüm haklar kurucu antlaşma yoluyla koruma altına alınmış ve Birlik politikalarının üye ülkelerin bu alanlarda alacağı tüm kararlar ve uygulamalarının Birlik politikalarına bağlayıcılığı sağlanmıştır.

Alınan bu kararlar ve yapılan düzenlemeler sayesinde ekonomik alanda olduğu kadar sosyal alanda tam olarak sağlanamamış olan bütünleşmenin işbirlikleri ve uzlaşma yöntemleri ile sağlanması amaçlanmıştır. AB’de Sosyal Politikalar açısından tarihsel süreç içerisinde ortak politikaların oluşturulabilmesi için bazı üye ülke halklarının yaşam

koşulları ve hakları açısından eşit uygulamaların gözlenmesi gerekmektedir. Eşit uygulamalar söz konusu olduğunda dört etkenden bahsetmek mümkündür:⁷³

- Ontolojik eşitlik yani bireylerin doğal kanun ve doğal şartlardan eşit yararlanmaları,
- Fırsat eşitliği,
- Koşulların eşitliği,
- Eşit çıktılara ulaşılmasıdır.

Böylece tüm üye ülke halklarının doğal haklar anlayışından yola çıkarak sosyo-ekonomik temelde eşit fırsatlar edinmeleriyle aynı yaşam standardı imkanına kavuşabilmelerinin yasal zemini hazırlanmaktadır. Tarihsel açıdan sosyal politikaların AB bünyesindeki gelişimine bakıldığında nihai hedefin bu durumun yaratılması olduğu gözlemlenmektedir. Sosyal Politikalarda eşitliğin ve ortaklığın yaratılmasına ilişkin alınmış olan tüm önlemlerin amacına ulaşp ulaşmadığı kişilerin haklar, refah devleti temel kavramları ve demokrasi temelinde sorgulanmaya açıktır. Bir sonraki bölümde refah devleti, içinde barındırdığı temel kavramları ve demokrasi açısından AB Sosyal Politika uygulamalarına değinilecektir.

⁷³ “EU Social Policy: From Equality Of Outcome To Equality of Opportunity”, Nieminen Ari http://www.helsinki.fi/~arniemin/eu_sospo.htm, 1995, s. 3, internet erişim: 21/09/2004.

4- REFAH DEVLETİ ve DEMOKRASİ KAVRAMLARI EKSENİNDE AB SOSYAL POLİTİKALARI

4.1 Avrupa Refah Devleti-Farklı Modeller

Sosyal Politikalar eğitim, çalışma koşulları, sağlık, sigortacılık gibi bireylerin tüm yaşam alanlarını etkileyen düzenlemeleri kapsamaktadır. Ulus devlet yapısı içerisinde oluşturulan sosyal politika uygulamaları belirli siyasal modellere dayandırılarak gerçekleştirilmektedir. AB yapısı ele alındığında ise, ulus devlet yapısı benzeri fakat iç ve dış etkenler (savaşlar, ekonomik bunalımlar) nedeniyle farklılaşmış olan bu yapıya dayanak olarak kullanılan bu modeller geçerliliklerini sürdürmektedir. AB’de sosyal politikalar üzerine yapılan bu çalışmada sosyal politikaların tarihsel sürecinin ele alınmasının ardından sosyal politikaların ne şekilde oluşturulduğunun ve dayanağının ortaya konması gerekmektedir. Bu nedenle bu bölümde siyasal modeller içerisinde sosyal politikaların oluşumunu etkileyen kavramlara yer verilecektir. Öncelikle diğer Kıta ülkelerine göre farklı özellik ve uygulamaları bünyesinde bulunduran Avrupa Toplum Modeli’nin ne olduğu üzerinde durulacak ardından refah devleti kavramı ve pratiği, demokrasi kavramı ve pratiği ve dolayısıyla uygulamalarda bu kavramlarda zaman içerisinde gözlemlere değinilecektir. Son olarak AB yapısı içerisinde seyreden sosyal politika oluşum sürecine bu pratikler ekseninde bakılacaktır.

4.2 Avrupa Toplum Modeli

Avrupa Toplum Modeli'nin oluşum sürecinin ortaya konulabilmesi için İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme bakılması gerekmektedir. Bunun nedeni savaşın ardından değişen siyasal ve ekonomik ortamın yansımalarının Avrupa Toplumu oluşturma çalışmalarına ihtiyaç uyandırmış olmasıdır. Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni bir savaş riskinin ortadan kaldırılması, karar alma aşamasında halka oy hakkı tanınması, bütünlüme ve buna bağlı olarak kurumsallaşma sağlanmaya başlanmıştır.

Avrupa Toplum Modeli'nin merkezinde yer alan sistem küreselleşme olgusu, Avrupalılaşma kavramı ve ülkeler arasında ve içerisinde yaşanan ekonomik ve siyasal çatışma ilkelerine dayanmaktadır.⁷⁴ Diğer bir ifadeyle bir yandan ekonomik büyüme ve verimlilik arttırılmasına çalışılırken öte yandan eşitlik ve güvencenin sağlanması ve bu iki hedefin arasında dengenin sağlanmasına çalışılmıştır. Tarihsel süreç açısından bakıldığında Avrupa genelinde üreticiler toplumu olarak işçi sınıfının kendi çıkarları doğrultusunda bir yapı oluşturma girişimlerinde kazanılan edinimler Avrupa Toplum Modeli'nde istihdam merkezli bir yapılanmaya yönelinmesini sağlamıştır. Bu modelin oluşturulmasında da bir sonraki alt-bölümde ayrıntılı olarak açıklanacak olan refah devleti modellerinin özelliklerinden yararlanılmıştır. İstihdam politikalarına dayalı oluşturulan model ile refah devleti politikaları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Oluşturulmaya alışılan Avrupa Toplum Modeli'nde ekonomik etkinlik ve verimlilik ile toplumsal eşitlik

⁷⁴ Koray Meryem, "Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye," Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s 115.

ve toplumsal uzlaşma amaçları arasında dengeli bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır.⁷⁵ Ekonomik açıdan toplum modelinin oluşturulma çalışmaları değerlendirildiğinde, temel sorunun sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlanması olduğu ortaya çıkar. İstihdam açısından sosyal politikalar adaletsizliğin önlenmesinde araç olarak kullanılmaktadır. Sağlanacak toplumsal uzlaşma ve eşitlik ortamı sonucunda ekonomik büyüme ve verimlilik hedeflerine ulaşılacaktır. Ekonomik büyüme ve verimlilik hedeflerine sağlanacak toplumsal uzlaşma ve eşitlik ortamı vasıtasıyla ulaşılabileceği öngörülmektedir.

Toplum modelinin oluşturulmasında savaş sonrasında Avrupa Devletleri'nin karşı karşıya kaldıkları iç ve dış etkenler önemlidir. İç etkenlerin başında istihdam politikaları yer almıştır. Ekonomik açıdan kötü durumda olan , toplumun ihtiyaçlarını karşılayamayan ülkelerde ekonomik sorunların aşılmasının sosyal ihtiyaçların da giderilmesi beraberinde getirdiği göz önüne alındığında istihdam alanına yönelinmiştir.

Dış etkenlere bakıldığında ise çeşitli konular göze çarpmaktadır. Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan sosyalist eğilimleri kontrol altında tutabilmek için de ülkeler işçi ve işveren hakları temelinde örgütlenmeyi desteklemeyi tercih etmişlerdir. Savaş sonrasında refah devletinin ortaya çıkmasının temelinde güvenlik, vatandaşlık, evrenselcilik ve eşitlik kavramlarına dayanan sosyal güvenliğin sağlanması amacı temelinde olmuştur.⁷⁶ Sosyal güvenliğin sağlanması için alınan önlemlerin uygulanmasında siyasi partilerin oy kaygısı,

⁷⁵ Ibid, s 124.

⁷⁶ MacGregor Sussanne, "Welfare, Neo-Liberalism and new Paternalism: Three Ways For Social Policy in Late Capitalist Societies",

ticari birliklerin kar amaçları ve bireylerin kendi çıkarlarını ön planda tutma arzusu gibi etkenlerden kaynaklanan sorunlar yaşanmaktadır. Avrupa Refah Devleti Sisteminin oluşturulmasının altında yatan neden olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası, öngörüde bulunulamayan ekonomik büyüme sürecine girilmiş olması ve sosyal eşitliğin sağlanması amacına dikkat çekilmektedir.

Karl Polanyi'ye göre ekonomi sosyal ilişkilere bağlı olarak geliştirilebilmektedir. Bu nedenle Faşizm'in ve Nazizm'in yükselişi, ekonomik buhranlar ve İkinci Dünya Savaşı tecrübeleri refah devleti kavramına yeni bir bakış açısı getirilmesini zorunlu kılmıştır. Sosyolojik açıdan ele alındığında ise Refah Devleti'ndeki gelişmeler sanayi toplumlarındaki değişim ve gelişimlere dayandırılmaktadır.

Bu nedenle Wilensky ve Lebeaux, ekonomik büyümenin ve gelişen sanayi toplumunun refah devletinin gelişiminde önlenemez bir etkisi olduğunu vurgulamaktadır.

İçinde bulunan bu durumun aşılabilmesi için Birlik bünyesinde oluşturulan merkezileşme sayesinde sosyal taraflar arsındaki çatışmalar zmlenmeye çalışılmıştır. atışmaların zmlenmesi ve biçimi korporatist bir niteliktedir.⁷⁷ Savaş sonrası içinde bulunan sorunlu durumun aşılabilmesi için Korporatist yaklaşımda işçiler ve

http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_199904/ai_n8831671?cm_ven=Y&cm_ite=PI, s.91-93, internet erişim: 12/06/2004.

⁷⁷ Koray Meryem, "Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye," Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s 139.

sendikaları, işverenler ve örgütleri ve devlet kuruluşları olmak üzere üç aktörden söz edilmektedir. Bu aktörler arasındaki ilişkilerin uzlaşma ekseninde yönetim stratejisi kullanılarak geliştirilmesine çalışılmıştır. Ancak AB'ye üye ülkeler genelinde istihdam düzlemindeki çatışmaların merkezden ziyade ulusal düzeyde çözümlenmesi tercih edildiği için farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Avrupa Toplum Modeli istihdam ilişkilerinin özellikleri şöyle sıralanabilir:⁷⁸

- Radikal değişikliğe gidilememektedir;
- Sorunların çözümü, modelin çözüm sağlayıcı yollarını ve mekanizmalarını kullanarak bulunmaya çalışılmaktadır;
- Ekonomik ve siyasal alandaki sorunların çözümünde bu alanların birbirleriyle yakınlığı ve iki alan arasında ki değiş-tokuş ilişkisi kullanılmaktadır.

Açıkça görülebileceği gibi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Avrupa Toplum Modeli'ni oluşturma çabalarında istihdam politikalarıyla başlanmıştır. Bunu takip eden süreç içerisinde Avrupa Refah Devleti'nin oluşumu yönünde çaba gösterilmiştir. Avrupa Refah Devleti'nin oluşturulmasının gerekliliğinin altında yatan nedenler şu şekilde sıralanmaktadır:⁷⁹

- Devletin sosyal politikalar üzerindeki etkisi ekonomik koşullara bağlıdır.
- İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet, pazar ve aile üçgeninin yapısında değişim gerçekleşmiştir.

⁷⁸ Ibid, s.163.

- Avrupa devletlerinde özellikle ekonomik alanda merkeziyetçi yapıdan uzaklaşma hareketleri gözlemlenmiştir.
- Sosyal hizmetler alanında yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuştur.
- Sosyal patlamanın yaşanması nedeniyle seçicilikte artış gözlemlenmiştir.
- Hükümetlerin bütçe açıklarını kapatmak için ek gelir arama yoluna gidilmiştir.
- Sosyal harcamalar üzerinde büyük baskı yaşanmaya başlamış ve toplumda refah kaybı görülmüştür.

Tüm bu ekonomik, siyasal ve yapısal sebeplere bağlı olarak üye ülkeler içinde buldukları koşullar üzerinde değişiklik yapmak ve Birlik yapısına göre alınan ortak kararlara dayalı olarak kendi yapıları açısından en uygun Refah Devleti modelini benimsemek ve uygulamak zorunda kalmışlardır.

4.2.1 Refah Devleti Kavramı ve Avrupa Refah Devleti Modelleri

Genel olarak sosyal politika uygulamaları farklı siyasal modellere göre çeşitli şekillerde değerlendirilmektedir. Bu siyasal modeller, üç temel sistem olarak refah devleti, neo-liberalizm ve yeni-paternalizmdir. Bu modellerden yola çıkarak sosyal politikaların kapsamı çeşitli şekillerde değerlendirilmektedir. Refah devleti modelinde sosyal politikalar, paylaşılan değerler ve uzlaşmanın öncelenmesi argümanına bağlı olarak

⁷⁹ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s. 14.

okunur. Neo-liberaller açısından ise sosyal politikaların dayanağı farklı teoriler bütünüdür. Yeni-paternalizme göre ise, sosyal ilişkiler bütünü düzenlemek için Refah Devletini savunan ve karşı çıkan yaklaşımların bir sentezini içeren yeni bir yaklaşım gerekir. Bu üç yaklaşımda sosyal politikaların anlaşılabilmesinin temelinde yatan ideolojilerin kontrolü ve bunlara karşı gösterilen direncin saptanması yatmaktadır.⁸⁰

Avrupa Toplum Modeli içerisinde üye ülkeler tarafından farklı özelliklere sahip olarak benimsenmiş olan Refah Devleti kavramının tarihsel süreç içerisindeki gelişimine değinilerek ele alınması gerekmektedir. Refah Devleti kavramının bugünkü anlamıyla yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanması 1950'lere dayandırılmaktadır.⁸¹ Fakat bunun da öncesinde, bazı farklılıkları içerisinde barındırsa da Almanya'da işçiler için sosyal sigorta uygulamalarının başlatıldığı 1880'ler Refah Devletinin politikalarının temellerinin atıldığı yıllar olarak alınmaktadır. İmparatorluk döneminde işçi sınıfının giderek artmakta olan gücünün kontrol altında tutulabilmesi amacıyla alınan önlemler siyasal ve sosyal hakların ve buna bağlı olarak geliştirilen toplumsal hareketlerin bir sonucu olarak bu kavram gelişmeye başlamıştır.

⁸⁰ MacGregor Sussanne, "Welfare, Neo-Liberalism and new Paternalism: Three Ways For Social Policy in Late Capitalist Societies", http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_199904/ai_n8831671?cm_ven=Y&cm_ite=PI,s.98-99, internet erişim: 12/06/2004.

⁸¹ "Refah Devleti" deyimini ilk kez Fransa'da İkinci İmparatorluk sırasında (1860) kullanılmıştır. Devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan fakat aynı zamanda aşırı radikal bir bireycilik felsefesine de aynı oranda eleştirel yaklaşan liberal düşünürler tarafından gündeme gelmiştir. Almanya'da ise 1870'li yıllarda kürsü sosyalistleri tarafından kullanılmıştır. İngiltere'de ise refah devlet kavramı 1940'lı yıllarda ortaya atılmıştır. Bknz. Rosanvallon Pierre, "Refah Devlet Krizi", Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004

Sosyal hakların bir Avrupa ülkesinin anayasasına dahil edilmesi ise ilk kez 1920 yılında Almanya’da gerçekleşmiştir. Tarihsel olarak refah devleti kavramının ülkelerin kriz dönemlerinde sıçrayarak ilerlediği görülmektedir.⁸² En genel tanımıyla Refah devleti sosyal taraflar arasında uzlaşmanın sağlandığı model olarak kabul edilmektedir.⁸³ Açmak gerekirse, Refah Devleti modeli gelir transferi ve sosyal hizmetler aracılığıyla sosyal iyileştirme amacını taşımakla devletin ekonomik alanda etkin bir rol oynadığı bir ekonomi-politik modeldir. Bu model sadece istihdamın artırılması veya sosyal güvenlik sisteminin sürdürülmesi açısından değil, aynı zamanda eğitim ve sağlık hizmetleri ve ekonominin ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli işgücünün sağlanmasını da kapsamaktadır. Dolayısıyla refah devletinin amaçları ve fonksiyonları, demokratik siyasal yapının olduğu kadar kapitalist sistemin de sürdürülmesi açısından işlevseldir.⁸⁴

Özetle,

“Refah Devleti, örgütlü gücün, piyasa güçlerinin oyununu en az üç yönde- ilk olarak bireylere ve ailelere onların piyasadaki varlıkları ne olursa olsun asgari bir gelir güvencesi sağlayarak; ikincisi bireyleri ve aileleri, aksi halde onlar için bunalıma yol açacak belirli toplumsal durum ve koşulları karşılamalarını sağlayacak biçimde güçlendirerek ve bunların getirdiği toplumsal güvensizliği azaltarak ve her vatandaşa, statüsü veya sınıfı ne olursa olsun üzerinde toplumca anlaşılmuş sosyal hizmetlerden en iyi biçimde yararlanma olanağı sağlayarak, değiştirmek üzere dikkatle kullanıldığı bir devlettir.”⁸⁵

⁸² Rosanvallon Pierre, “Refah Devlet Krizi”, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s 27.

⁸³ Koray Meryem, “Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye,” Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s 166.

⁸⁴ Ibid, s 167.

Öyleyse, refah devleti modeli, toplumsal alan ile ekonomik alanın kesiştiği noktada bulunan sorunlara yönelik çözümler üreten bir modeldir. Nitekim, Avrupa Refah Devleti'nin ekonomik birliktelik ile üye ülke halklarının sosyal ve ekonomik koşullarının iyileştirilmesi ve bu konudaki temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bağlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Refah politikalarının iki işlevi olduğu kabul edilmektedir: Hem bireylerin maddesel koşullarını iyileştirmek hem de insanın toplumsal saygınlığını ve toplumdaki rolü arttırmak.⁸⁶ Bunun gerçekleşmesi herkes için asgari eşitlik düzeyinin sağlanmasında yatmaktadır.

Avrupa Refah Devleti farklı düşünürler tarafından çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Buna göre üç farklı sınıflandırmadan bahsedilebilir. İlk olarak, Richard Titmuss'a göre üç çeşit Avrupa Refah Devleti bulunmaktadır.⁸⁷ Devletin, bireylerin tüm ihtiyaçlarını karşıladığı "Artık Refah Devleti Modeli", devletin ihtiyaçları çalışma, üretkenlik temelinde karşıladığı "Sanayileşme Başarısı ve Performans Refah Devleti", çalışma gücü ve üretkenliğe dayalı olarak ihtiyaçların karşılandığı ve sosyal refahın evrensel bir hizmet olarak kabul edildiği ve kurumsal uygulamalarda entegrasyonu hedefleyen "Kurumsal Yeniden Dağıtım Refah Devleti" dir.

⁸⁵ Ibid, s 176.

⁸⁶ Ibid s 179.

⁸⁷ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s..28.

İkinci sınıflandırma Esping-Andersen'e aittir. Buna göre Avrupa'da üç tür refah devlet modeli bulunmaktadır.⁸⁸ Bunlardan ilki, mütevazı ve yoklamalı sosyal yardımların ve mütevazı sosyal güvenlik ödemelerinin yer aldığı liberal modeldir. İkincisi, devletin varolan statü ve farklılıklarına göre refah hizmetlerinde rol aldığı korporatist modeldir. Üçüncü model ise, sosyal hakların en çok kurumsallaştığı ve yaygınlaştığı, sosyal ihtiyaçların en çok piyasa dışından sağlanabildiği sosyal-demokratik modeldir.

Stephan Leibfried ise Avrupa Refah Devleti'ni dört kategoride sınıflandırmıştır.⁸⁹ Tam istihdamın esas alındığı modern refah devlet anlayışına sahip olunan İskandinav Modeli, kurumsal temelli olan ve refah devletini tamamlayıcı ilk kaynak olarak kabul edilen Bismarkçı modeli ve üçüncüsü refah devletinin tamamlayıcı artık son kaynak olarak kabul edildiği Anglo-Sakson Model, sonuncusu ise, kurumsal refah devleti olarak nitelendirilen Latin Refah Devleti Modelidir.

Avrupa'da farklı modellerin ortaya çıkmasının altında yatan sebep her ülkenin endüstrileşme ve kapitalist ekonomiye geçişi düzeyinin farklı olması ve toplumsal tepkilerde farklılıklar gözlemlenmesidir. Ülkeler kendi yapısal özelliklerine bağlı olarak Refah Devleti modellerini oluşturmuşlardır. Dolayısıyla, oluşturulmaya çalışılan Avrupa Toplum Modeli farklı Refah Devleti uygulamalarını kapsayan nitelikte kurgulanmıştır. Avrupa Toplum Modeli içerisinde gözlemlenen sosyal politikaların temelini oluşturan sosyal korunma sisteminin düzenlenmesi ve işleyişi diğer sistemlere göre bazı farklılıklar

⁸⁸ Koray Meryem, "Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye," Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s 180.

içermektedir.⁹⁰ İlk olarak, alınan tüm kararların ülkelerin farklı siyasal ve ekonomik yapılarına göre uygunluğu ve uygulanabilirliği incelenmektedir, ikincisi, yapılan uygulamalardaki formülasyonun yararları değerlendirilmektedir, üçüncüsü tüm bu uygulamalara bağlı olarak finansal düzenlemeler yapılmaktadır ve son olarak uygulamalarda örgütsel ve yönetsel uyum sağlanmasına çalışılmaktadır.

Sosyal politikaların oluşum sürecinde değinilen farklılıklara dayanılarak belirli öncelikler saptanmış ve bu öncelikli alanlarda uygulamalara başlanmıştır. Avrupa Refah Devleti oluşturulması çalışmalarında öncelikli olarak ortak bir nihai amaç belirlenmesine öncelik verilmiştir. Bu açıdan hedefler:⁹¹

- Belirli bir sosyal güvenlik düzeyin oluşturulması,
- Sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma olanağının sağlanması,
- Belirli bir yaşa kadar eğitim olanağının sağlanması,
- Asgari bir gelir düzeyi oluşturulması,
- Konut yardımları yapılması,
- Yoksulluğun ortadan kaldırılması,
- Eşitsizliğin temelden giderilmesi,
- Sosyal bütünleşmenin sağlanması,
- Toplumsal katılımın yaygınlaştırılması.

⁸⁹ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s. 32.

⁹⁰ Meny Yves, Rhodes Martin, "The Future of European Welfare A New Social Contract?" Macmillan Pres, 1998, London, sayfa:84.

⁹¹ Koray Meryem, "Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye," Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s. 186.

Farklı düşünürler tarafından yapılan sınıflandırmalara göre AB içerisindeki belirlenen öncelikli hedeflere dayanarak çeşitli Refah Devleti modellerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Ülkeler içinde buldukları koşullara ve geçmişlerine bağlı olarak farklı modelleri uygulama yolunu seçmişlerdir. Yukarıda da belirtildiği gibi, farklı Refah Devlet modellerinin oluşmasının altında küreselleşme nedeniyle gelişen dinamikler ve ülkelerin farklı ekonomik ve siyasal kısıtlara ve uygulamalara sahip olmaları yatmaktadır.⁹² Vergi politikaları, pazar uygulamaları, özelleştirme politikaları, iş gücü piyasası uygulamaları ve ücret politikalarında görülen farklılıklar ülkelerin kendi yapılarından kaynaklanan devlet modelleri ile birleştiğinde ortaya farklı refah devlet modellerinin benimsenmesine yol açmıştır. Bu açıdan, Avrupa Toplum Modeli çerçevesinde ortaya çıkan Refah Devleti Modelleri şöyle sınıflandırılır:⁹³

- Muhafazakar-Korporatist Model: Almanya, Fransa, İtalya, Belçika ve Hollanda da deneyimlenen refah devleti modelidir. Güçlü devlet yönetimi ve sosyal sigortalar modelin temelini oluşturmaktadır. Leibfried'ın Bismarkçı Refah Devleti sınıflandırmasına uymaktadır.
- Sosyal Demokrat: İsveç ve Danimarka'da uygulanan modeldir. Evrensellik ve sosyal haklara dayalı olarak bireylere, eşitlik ilkesi üzerinden olmasa da, minimum düzeyde ihtiyaçlarının karşılanması ilkesine dayanmaktadır. İşgücü ve refah birbirine bağlı olarak gelişmektedir. Leibfried'in İskandinav sınıflandırmasına uymaktadır.

- Akdeniz Modeli: İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da gözlemlenen refah devleti modelidir. Coğrafi koşullar, pazar düzenlemeleri ve üretim açısından önemli olarak değerlendirilmektedir. Ailenin en önemli kurum olarak kabul edildiği, çalışanların üst düzeyde korunduğu, ulusal sağlık sigorta sisteminin oluşturulduğu ve devletin refah sektörü uygulamalarının minimum düzeyde olduğu refah devlet modelidir. Leibfried'in sınıflandırmasına göre Latin modeline uymaktadır.
- Anglo-Sakson Refah Devleti: İrlanda ve İngiltere'de uygulanan refah devleti modelidir. Eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçların devlet tarafından karşılandığı ve istihdamın refah devleti uygulamalarının temelinde yer aldığı modeldir.

Her açıdan bütünleşmenin amaçlandığı Birlik yapısı içerisinde farklı modellerin benimsenmesi yöntemi tam bir bütünleşmenin amaçlandığı göz önüne alındığında mümkün değildir. Tek bir Avrupa halkının oluşturulmaya çalışıldığı süreç içerisinde artık toplumlar kendilerini diğer ülke toplumları ile karşılaştırma eğilimi içerisine girmişlerdir. Bu eğilim ile birlikte Birlik bünyesinde refah devleti yapısı içerisinde temel olarak kabul edilen eşitlik, verimlilik, adalet kavramlarının anlamları değişime uğramaya başlamıştır. Artık bireyler kendilerini diğer ülke halklarının hakları ve yaşam koşullarına bağlı olarak değerlendirmekte ve tüm üye ülke halkları içerisinde eşitlik kavramı aranmaktadır. Bugün her açıdan bütünleşmenin hedeflendiği AB yapısı içerisinde ülkelere göre farklılık gösteren Refah Devleti politikalarından ziyade, ortak olarak benimsenmiş eşitlik, verimlilik, adalet gibi refah devleti modellerine temel teşkil eden kavramların Birlik düzeyinde yeniden okunarak üye devletlerce ortak olarak kabul edilen bir çerçevenin

⁹² Meny Yves, Rhodes Martin, "The Future of European Welfare A New Social Contract?"

çizilmesi gerekmektedir. Bu, tek bir Avrupa halkı oluşturma amacı açısından da anlamlıdır. Nitekim, günümüzde AB üyesi ülkelerin halkları artık içerisinde yaşadıkları maddi koşulları ulus-ötesi bir karşılaştırmaya tabi tutulmaktadır.

4.3 Refah Devleti İlkeleri

4.3.1 Eşitlik

Refah Devleti modellerinin temelini çeşitli kavramlar oluşturmaktadır. Eşitlik, verimlilik ve adalet kavramlarının benimsenmesi ve bunlar arasında denge sağlanması tüm Refah Devleti modellerinin ortak paydasıdır. En temel anlamıyla, eşitlik, bireylerin belirli olanaklardan yararlanmalarında var olan fırsat eşitsizliklerinin ortadan kaldırılması ve herhangi bir nedenle ayrımcılığa maruz kalmamaları anlamını taşımaktadır.⁹⁴ Öte yandan eşitlik kavramı içerisinde bireylerin sahip oldukları özelliklere ve içinde buldukları yaşam koşullarına bağlı olarak sınıflandırma yapılması gerekmektedir. Buna göre, basit bireysel eşitlik, kategorik eşitlik, fırsat eşitliği ve sonuçlarda eşitlik olmak üzere dört kategoriden bahsedilebilir.⁹⁵

- Basit bireysel eşitlik: Yasalar önünde bireylerin hukuki, siyasal ve ekonomik anlamda eşit olmalarıdır.

Macmillan Pres, 1998, London, sayfa:7-10.

⁹³ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s.. 36-57.

⁹⁴ Sallan Gül Songül, "Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa", Eyik Yayınları, İstanbul, 2004, s. 111.

- Kategorik eşitlik: Aynı gruptan olan bireylere aynı oranda eşitlik sağlanmasının yanı sıra, farklı gruba sahip olanlara (Hastalar, yaşlılar, hamileler ve engelliler) farklı eşitlik sağlanması.
- Fırsat eşitliği: Tüm bireylere eşit fırsatların sağlanması.
- Sonuçların Eşitliği: Bireylerin fırsat eşitliklerine bağlı olarak elde ettikleri hakların sonucunda gerçekleşen uygulamalarda aynı sonuçlara ulaşma eşitliği.

“Hangi kökten gelirse gelsin tüm insanlar eşittir”⁹⁶ bakış açısı ile AB yapısı içerisinde eşitlik kavramına verilebilecek en belirgin örnek, Maastricht Antlaşması ile ortaya konmuş olan “Üye ülkelerden herhangi bir üye ülkenin vatandaşı olan her birey Avrupa vatandaşıdır” maddesidir. Bu Antlaşma’da tüm üye ülke halklarının gelir düzeyi, sosyal hizmet, sosyal güvenlik ve diğer üye ülke halkları arasında minimum standartlarda eşitlik ortamının sağlanması ilke olarak benimsenmiştir.⁹⁷ Maastricht Antlaşması’nın 8.⁹⁸ maddesi Birlik politikalarının uygulanması açısından kabul edilen eşitlik kavramının niteliğini açıkça yansıtmaktadır.

Tüm uygulamalarda eşitliğin yanı sıra alınan kararları etkinliğinin de sağlanması esastır. Etkinliğin sağlanması sırasında eşitlik ortamının bozulmaması için bir denge

⁹⁵ Nieminen Ari, “EU Social Policy: From Equality of Outcome To Equality of Opportunity”, Ağustos 1995, s. 3-4.

⁹⁶ Saybaşı Kemal, “Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar”, Doruk Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 28.

⁹⁷ Kleinman Mark, “A European Welfare State?” Palgrave, Hampshire, 2002, s. 22.

⁹⁸ “Maastricht Antlaşması 1992”,http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html, internet erişim: 25/05/2004.

sağlanması gerekmektedir.⁹⁹ Çalışma ilişkileri Avrupa Toplum Modeli'nde ve bu modelin kuruluş mantığı gereği büyük ölçüde verimlilik ve eşitlik arasında denge sağlamayı amaçlayan bir sistem olarak işlemektedir. AB bünyesinde ekonomik etkinlik ve verimliliğin artırılması çalışmaları ile toplumsal eşitlik ve toplumsal uzlaşma amaçları arasında sentez oluşturulması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Nihai bütünleşme amacına ulaşmak için verimlilik artırıcı önlemlerin alınması sırasında, eşitlik ilkesinden feragat edilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle standartlaştırılan uygulamalar nedeniyle üyelik öncesi daha geniş haklara sahip olan toplumların haklarında daralma gözlemlenmeye başlanmıştır.

4.3.2 Adalet

Refah Devleti anlayışının arkasında yatan bir diğer kavram adalettir. Yukarıda değinilen farklı eşitlik kavramsallaştırmaları farklı adalet kavramsallaştırmalarıyla bağıntılıdır. Sözgelimi Refah Devleti pratiğine temelden karşı çıkan Frederick Hayek'e göre refah devletinin arkasında yatan eşitlik önceliği ve toplumsal adalet nosyonu kabul edilemez niteliktedir. Hayek'e göre Refah Devleti anlayışının altında yatan temel düşüncelerden biri adaletin ya da toplumsal dağıtımın ihtiyaçlara göre düzenlenmesidir.¹⁰⁰ Ancak Hayek'e göre adalet herkese aynı kuralların uygulanmasıdır. Bu nedenle dengeyi bozabilecek tüm gelişmelere karşı önlemlerin alınması gerekmektedir. Hayek'e göre

⁹⁹ Koray Meryem, "Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye," Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s. 124.

adalet kavramı toplumsal olarak değil, bireysel olarak değerlendirilmelidir. Adalet kavramı toplumsal nitelikte ele alındığında özgürlüklerin yitirilmesine, kişilerin davranış ve özgürlüklerinin kontrol altına alındığı otoriter siyasi sisteme yönelmesine ve sonuçta sosyalizme doğru gidişe yol açacaktır. Benzer şekilde Robert Nozick'e göre adalet mülkiyet haklarına müdahale edilmemesini ve mülkiyet haklarının gerçekleşmesi sürecinde ortaya çıkacak haksızlıkları telafi etme çerçevesinde ele alınır. Bu nedenle refah devleti politikaları serbest piyasa sisteminin özünü oluşturan mülkiyet haklarını tehlikeye sokmuştur.

John Rawls'a göre adalet rasyonel insan, eşitlik ve özgürlük temeline dayanan toplum sözleşmesine referansla açıklanabilir. Rawls'ın sunduğu adalet kavramsallaştırması, her birey için sistemde en geniş özgürlük hakkına sahip olabilecekleri ortamın sağlanması ve sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin düzenlenebilirliği önceliği üzerinden kurulmalıdır. Bu açıdan ele alındığında Rawls'ın adalet kavramsallaştırmasında Hayek ve Nozick çizgisinden farklı olarak adalet kavramının kuruluşunda toplumsal düzlem ön plana çıkmaktadır. Temel özgürlüklerde eşitlik, adil fırsat eşitliği ve farklılık ilkeleri Rawls'a göre adalet ilkeleri olarak tanımlanmaktadır. Bu ilkelerin uygulanması anayasa, yasama ve yargı vasıtasıyla gerçekleştirir.¹⁰¹ Rawls için politik özgürlükleri ve eşitliği garantiye almanın anlamı politik özgürlüklerin değerinin, statüleri ya da ekonomik durumları ne olursa olsun bütün vatandaşlar tarafından eşit ya da en azından tatmin edici düzeyde görülmesidir.

¹⁰⁰ Sallan Gül Songül, "Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa", Eyik Yayınları, İstanbul, 2004, s.114.

¹⁰¹ Rosanvallon Pierre, "Refah Devlet Krizi", Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s 77.

AB uygulamalarına bakıldığında adalet kavramına verilen önem açıkça görülmektedir. Karar alınması ve bunların uygulanması sürecinde tüm üye halklarına adil ve eşit haklar tanınması temel alınmıştır. Eşitlik, verimlilik ve adalet kavramlarına dayalı olarak sürekli bir değişim içerisinde bulunan Refah Devleti uygulamalarına yönelik farklı argümanlardan bahsetmek mümkündür. Sözgelimi Titmus ise, çalışan kesim etiğinin sosyal politikaların ve buna bağlı olarak refah devleti uygulamaları üzerindeki doğrudan etkisine bağlı olduğunu savunarak, siyasal aktörlerin çalışan kesim içinde bulunan sosyal farklılıkları göz ardı etmeden karar almaları gerektiğini savunmuştur. Dorothy Thompson ise, sosyal reformların gerçek bir kazanç olduğunu ve sosyal sorumluluklara bağlı olarak refah düzeyinin istenilen düzeye ulaştırılabileceğini savunmuştur. Baldwin'e göre ise Refah Devleti gelir ve refah seviyesine bağlı olarak değil risklerin maliyetlerine göre belirlenmelidir. Bu farklılıklar, bugün Avrupa Toplum Modeli'nde henüz kapsayıcı bir fikir birliğine ulaşmadığının göstergesidir.

4.4 Demokrasi

Demokrasi, genelde sosyal politikalar, özelde Refah devleti üzerine yürütülen argümanlarda kilit öneme sahip bir olgudur. Sosyal politikalar ele alındığında refah devletine dair argümanların çerçevesini çizen demokrasi olgusu da ele alınmaktadır. Farklı düşünürler tarafından tarihsel süreç içerisinde çeşitli yöntemler vasıtasıyla tanımlansa bile refah devletinin oluşturulabilmesinin altında halkın kendini ne şekilde yöneteceğinin belirlenmesi yatmaktadır. Bu nedenle demokrasi kuramlarına bakarak AB

refah devleti uygulamaları, yani ekonomik ve sosyal politikaların değerlendirilmesi gerekmektedir.

Demokrasi epistemolojik olarak eski Yunanca “demos” ve “kratos” terimlerinin birleştirilmesiyle türetilmiştir. İlk kelime “halk” , ikinci kelime ise “iktidar” anlamına gelmektedir. Dolayısıyla “demoskratos” yani, demokrasi, “halkın iktidarı” ya da “halkın egemenliği” anlamına gelmektedir. Eski Yunan’dan bu yana klasik anlamıyla demokrasi halkın kendini yönetmesi, ya da çağcı şekliyle halkın kendini temsilcileri aracılığıyla yönetmesidir.¹⁰² Joseph Schumpeter’e göre demokrasi karar verme gücüne sahip olmayı isteyen adayların, bu pozisyona ulaşmak için halkın oylarını alabilmek amacıyla özgürce yarışabilmesi ilkesi üzerine kurulu politik karar alma mekanizmasıdır.¹⁰³ Schumpeter, demokratik yönetimi siyasal kararların alınmasına ilişkin bir kurumsal düzen olarak nitelendirmektedir. Bu düzen halkın tartışma konularına karar vermesini ve kendi iradesini uygulayacak kişileri seçerek kamu yararının gerçekleştirilmesini sağlar.¹⁰⁴

Günümüz demokratik yönetimlerine hakim olan bu yaklaşıma göre, klasik demokrasi pratiğinin, eşit seçme hakkının olmaması, küçük bir gruba halk denilmesi, küçük devletlerde geliştiği görüşü, siyasal partilerin bu yapılanma içerisinde kenara itilmiş olması, demokrasinin kuşku ile karşılanmaya başlanması ve hayat ilişkilerinin tekdüze ve homojen bir yapı içerisinde sürdürülmesi gibi belli kısıtları vardır. Yunan’dan günümüze

¹⁰² Sallan Gül Songül, “Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa”, Eyik Yayınları, İstanbul, 2004, s. 97.

¹⁰³ Ibid, s. 100.

¹⁰⁴ Ibid, s. 100.

demokrasi pratiğinin kendine has belli kısıtlamaları olduğu göze çarpmaktadır.¹⁰⁵ Bu kısıtlara ve uygulamalar açısından ülkeler tarafından benimsenen farklılıklara dayalı olarak farklı demokrasi tipleri oluşmuştur. Bunlar:

- Doğrudan Demokrasi: Devamlı yapı karşıtlığı ve egemenlerle egemen olunanlar arasındaki ilişkinin kişiler üstü tanzimi olarak tanımlanmaktadır.
- Bağlılık Demokrasisi: Yapı karşıtlığı ile kişisel karizmanın bir araya getirilmesi olarak tanımlanmaktadır.
- Temsili Demokrasi: Yapı ile egemenlik sorununun nesnel kişisel olmayan tanziminin kesişmesi olarak tanımlanmaktadır.
- Plebisiter Demokrasi: (Önder Demokrasisi) Yapının egemenlik ilişkisinin kişisel tanzimi ile kesişmesi.

Çeşitli uygulamalar ile farklı şekilde hayata geçirilse bile günümüzde kullanılan çağdaş demokrasi anlayışının temelde iki unsuru vardır:¹⁰⁶ İlki siyasette ki temel aktörün birey ve aynı değerleri, amaçları ve düşünceleri paylaşan insanların oluşturduğu grup olarak kabul edilmesi ve ikincisi “demokratik siyasal sistemde baskı grupları ve siyasal partiler birer araç, bireylerin mutluluğu ise amaçtır ilkesinin benimsenmesidir. Farklı farklı demokrasi uygulamalarının ortaya çıkmasının altında da ulus devlet yapısı içerisinde bu iki unsura verilen önemin farklı dereceler göstermesi yatmaktadır. Refah Devleti uygulamaları da buna bağlı olarak belirlenmektedir. Refah Devleti belirli bir demokrasi anlayışı üzerinde temellenir. Nitekim, Refah Devleti politikalarının sosyal

¹⁰⁵ Schmith G. Manfred, “Demokrasi Kuramlarına Giriş”, Vadi Yayınları, Ankara, 2002, s 113-114.

¹⁰⁶ “Saybaşı Kemal, “Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar”, Doruk Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 29.

demokrasi pratiği uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Aynı zamanda refah Devleti de demokrasinin işlerliği açısından gereklidir. Royttattersley'e göre sosyal demokrasi ekonomik eşitsizliklerin ve gelir eşitsizliklerinin yeniden düzenlemesini öngörür.

Demokrasi kuramı ile Refah Devleti yapısı içerisinde değinilen eşitlik, etkinlik, adalet kavramlarına özgürlük kavramı da eklenmektedir. Özgürlük, kişinin kendi kaderine kendisinin hakim olmasını, tercih yapabilmesini, tercihleri doğrultusunda eylemde bulunabilmesini ve tüm bunları baskı olmadan ve gönüllü gerçekleştirebilmesini ifade eder.¹⁰⁷ Liberal görüşe göre özgürlük devletin ve yöneticilerin yetkileri sınırlandırıldığında garanti altına alınabilir. Liberal özgürlük anlayışına göre aynı yetenek ve becerilere sahip olanlar aynı yaşam şansına sahip olurlar. Neo-Liberaller için ise özgürlük, temelde piyasada seçim yapma özgürlüğünü, gönüllü sözleşme yapabilme özgürlüğünü, bireysel hak ve özgürlükleri ve mülkiyet hakkını içermektedir.¹⁰⁸ Bu yaklaşıma göre ekonomik özgürlük gerçekleşmeden politik özgürlük temin edilemez. Özgürlük kavramı ekonomik ve politik olmak üzere iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Öncelikli olarak ekonomik ya da politik özgürlüğün sağlanması ise yıllar boyu sürdürülen bir tartışma noktası olmuştur. Neo-Liberalizmin öncülerinden Hayek'e göre ekonomik özgürlük sağlanmadan politik özgürlüğün bir anlamı olamaz.¹⁰⁹ Bunun nedeni kendiliğinden doğan düzenin:¹¹⁰ Karmaşık olması, kendi dışındaki bir birim tarafından yaratılmamış olması, bireylerin hayatlarına faydalı olmasına rağmen, bu düzenin önceden belirlenmiş hiçbir belirgin amacının olmamasıdır.

¹⁰⁷ Sallan Gül Songül, "Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa", Eyik Yayınları, İstanbul, 2004, s. 89.

¹⁰⁸ Ibid, s. 92

¹⁰⁹ Ibid, s. 91

¹¹⁰ Ibid, s. 95

AB açısından çağdaş demokrasinin öğeleri ele alındığında, bütünleşme çalışmalarına bağlı olarak tüm üye ülke halkları aynı değer ve amaçları taşıyan grup olarak nitelendirilmektedir. Siyasal düzen içerisinde de bu grubun üye olmayan ülkelere karşı her açıdan güçlü bir yapıya sahip olmaları, refah içinde yaşaması da ulaşılması gereken amaçtır. Bu amaca ulaşmak için de politikalar ve AB kurumları araç olarak değerlendirilmektedir.

Özgürlük kavramı AB yapısı içerisinde ele alındığında ulus devlet yapısına göre sınırlandırılmış bir çerçevede tanımlanmaktadır. Ancak gerekirse, ulus-devlet yapısı içerisinde özgürlük rejimini demokratik pratik düzeyini ve dolayısıyla özgürlük rejimini yakalamış olan toplumların, AB bünyesinde alınan kararlar daha dolaylı bir katılım gerektirdiği için aynı demokratik pratik düzeyiyle karşılaşmamakta ve dolayısıyla oldukça kısıtlı bir özgürlükler alanına sahip kılınmaktadır. Ab yapılanması ile birlikte toplumların kendi kaderlerini tayin hakkı ulus-devlet ölçeğinden ulus-üstü ölçeğe çıkartılmaya çalışılmaktadır. Buna bağlı olarak da toplumların ulus-üstü düzeyde alınan kararlar nedeniyle özgürlükleri üzerinde kısıtlamalar görülmektedir. Alınan kararlara müdahale edememeleri, kendi temsilcilerinin içinde bulunduğu bir yapılanma içerisinde bile olsa AB'ye duyulan güveni azaltmaktadır. Kendi ulus devlet yapıları içinde buldukları şartlar ve özelliklerine bağlı olarak toplum yararına belirlenmiş politikalarda genelleme ve standartlaştırma yoluna gidilmesi özgürlüklerini kaybetme durumunda kalmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle de demokratik yapılarında açıklar gözlemlenmesine,

uygulamaların benimsenmemesine ve Birlik yapısı içinde temsil edilmediklerini hissetmelerine yol açan bir ortam doğmaktadır. AB bünyesinde karar alım süreci içerisinde yaşanan bu olumsuzluklar ve ortaya çıkan demokrasi açığı problemine sonraki bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir.

4.5 Demokrasi Açığı

Günümüzde AB yapısı ele alındığında üzerinde en fazla durulan ve tartışma konusu olan demokrasi açığı problemi temelde demokratik düzenin hakim olduğu bütün ulus devletlerde görülen bir problemdir. Tarihsel çizgide karar alma sürecine katılımın genişlemesi ve yaygınlaşmasının ilkeleri eşitlik, evrensellik, hoşgörü ve özgürlüktür.¹¹¹ Bu ilkeler somutlaştırılarak demokratik siyasal sistem kurulmuştur. Bunun sonucunda da demokratik temsil ve çoğunluk kararlarının bağlayıcılığı ilkesi gelişmiştir. Fakat içinde bulunulan ve sürekli olarak değişim içinde olan sürece bağlı olarak, ulusal düzeydeki siyasal iktidarların etkinlikleri giderek azalmaktadır. Uluslararası düzene uyum sağlama çalışmaları ulusal iktidarların karar alma ve uygulama süreçleri üzerinde etkilerini azaltmaya başlamıştır. Bu noktada da demokrasi açığı problemi ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Demokratik yapı içerisinde Siyasal iktidarlara hiçbir zaman sınırsız yetki verilmemiştir. AB yapısı içerisinde önemli sorunlardan biri olan demokrasi açığı

demokratik rejimlerde siyasal iktidarların sınırlandırılması ilkesine referansla anlaşılabilir. Demokratik rejimlerde siyasal iktidarların sınırlandırılması belli önceliklere dayanır.¹¹² İlk olarak, böyle bir sınıflandırma, çoğulcu toplumsal yapının korunmasını hedefler. İkincisi, söz konusu çoğulcu yapının temini açısından siyasal iktidarların bir çeşit arabulucu rolünde olması gereğidir. Üçüncü olarak, seçmenin, nihai belirleyici olması ilkesinden bahsedilebilir. Son olarak, siyasal iktidar çoğunluğunun kararlarıyla bağlıdır.

Siyasal iktidarın tabi olduğu tüm bu yetki sınırlamaları AB yapısı içerisinde de aynıdır. Siyasal sistemin temel ögesi gruplardır ve grupların çıkarları da siyasi sürecin odak noktasını oluşturmaktadır. Birlik yapısı içerisinde her bir ülke ayrı bir demokratik grup olarak değerlendirilecek olursa bu grupların aldığı ortak kararlara bağlı kalmanın ya da farklı kararlarını ortak noktada birleştirmenin AB'nin karar alma mekanizmasının temel işlevi olduğu söylenebilir. Öte yandan ulusal düzeyde, siyasal iktidarların değişim sürecine uyum sağlamaları sorunlu olmaktadır. Bu sorunlu durum özellikle Avrupa Halkının oluşturulması sürecinde sıkıntılar yaratmaktadır.

Avrupa halkının oluşturulması sürecinde yaşanan sıkıntıların temelinde, üye ülke halklarının Refah Devletinin çözülmesi, 1989 yılından itibaren doğu Avrupa ülkelerinin içerisine girdikleri sancılı dönüşüm süreci ve ulusal düzeyde sosyal politikaların uygulanmasındaki gerilemenin ve/veya karşı karşıya kalınan zorluklar gibi yapısal-ışlevsel nedenlerin yattığı söylenebilir. Yapısal sorunlar nedeniyle, üye ülke halklarının

¹¹¹ Saybaşı Kemal, "Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar", Doruk Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 31.

¹¹² Ibid, s. 31-32.

kendilerini Birlik bünyesi içerisinde görememekteler. Kendi çıkarlarını gözetemeyen temsilciler tarafından değil de üst düzeyde alınan kararlar nedeniyle bireyler ortak politika uygulamalarından zarar görmekteler. Kendi çıkarları gözetilmeden yapılan uygulamaları benimsemedikleri için kendilerini Birlik bünyesi içerisinde de değerlendirmemekteler. Bu durum da bütünleşme ve sonucunda ortak bir Avrupalılık bilincinin oluşturulamamasına neden olmaktadır.¹¹³

Demokratik açıklar sosyal devlet yolu ile giderilebilir. Yapısal demokratik uygulamalarda devlet yönetiminde merkezîyetçilikten uzaklaşma ve bireylerin ekonomik ve siyasal açıdan refahı koruma amaçlı politikaları yerine uygulayarak yönetimi belirleyebilmeleri sayesinde demokrasinin eksiklikleri giderilebilir. AB içerisinde özellikle halkların temsili konusunda Birlik yapısı içinde yetersizlikler olduğunu ve karar alım aşamalarına müdahale edememelerini düşünmeleri sonucunda oluşan demokrasi açığı probleminin giderilmesinde ve Avrupa Refah Devleti'nin yeniden yapılandırılmasında bireylerin kendilerini Avrupa halkının bir parçası olarak benimsemelerine yönelik olarak bireylerin karar alma sürecine daha etkin bir şekilde katılabilecekleri bir yapıya dönüştürülmesi çalışmalarına başlanmıştır. Dimitris Chrysochoou'ya göre AB'de demokrasinin asıl sorunu üye ülke vatandaşlarının bütünleşme sürecine etkin olarak katılmamaları ve ortak kimlik bilincini geliştirememeleridir. Bu açıdan, üye ülke vatandaşlarının AB bünyesinde en iyi şekilde temsil edilebilmesi için AB politikalarının ve kurumlarının şeffaflığı ve karar alıcıların seçim şekillerinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

¹¹³ Giamo Susan, Marow Philip, "Adapting The Welfare State", Comparative Political Studies, 1999, s. 968.

Demokrasi açığının AB bütünleşmesi kapsamındaki bir sonucu negatif entegrasyondur. Üye ülke halkları tarafından belirlenen temsilcilerin karar alma aşamasına katılamamaları, kararların birincil hukuk olarak kabul edilen kurucu antlaşma metinlerine dayanarak alınmıyor olması negatif entegrasyonun doğmasına neden olmaktadır.¹¹⁴ AB entegrasyon süreci Ortak Pazar'ın kurulması ve ortak politikaların belirlenmesi arasındaki negatif ve pozitif entegrasyon bağlantısı ele alınarak değerlendirilmelidir. Joseph Weiler'e göre bu süreç ulus-üstü Avrupa hukuku ve hükümetler arası asimetriye dayandırılmaktadır. Daha önceki bölümlerde nedenleri ve üye ülkeler açısından yararlarına değinilmiş olan entegrasyon çalışmalarında uygulamalar ve karar alma sırasında hükümetler arası karar almayarak bu yetkinin üst yönetime devredilmiş olması negatif entegrasyon sürecine girilmesine neden olmaktadır. AB birincil hukukuna dayalı uygulamalara bağlı olarak yaratılan negatif entegrasyon ortamı siyasi süreç açısından bütünleşmeyi amaçlayan Birlik bünyesinde pozitif entegrasyon uygulamalarına duyulan önemin artmasına neden olmaktadır. İçinde bulunulan bu durumun

yarattığı olumsuzluklar nedeniyle AB bünyesinde negatif entegrasyonun ortadan kaldırılması ve bu sayede demokrasi açığının giderilmesi için çeşitli önlemler alınmaktadır.

¹¹⁴ Geyer Robert, "EU Social Policy Euro-Federalism and Complexity Theory" March 2003, <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Events/Geyer.pdf#search='Geyer%20Robert,%20%E2%80%A2EU%20Social%20Policy%20EuroFederalism%20and%20Complexity%20Theory'>, s. 157, internet erişim: 27/09/2005.

Tek Avrupa Senedi negatif entegrasyonun etkilerinin ortadan kaldırılması açısından alınan önlemlere verilebilecek en belirgin örnektir. Üye ülkelerin alınan kararları kendi yönetim yapılarına uyumlu hale getirmeleri, rekabet ortamının korunmasının sağlanması ve üye ülke halklarının taleplerinin göz ardı edilmeyeceği bir sistemin geliştirilmesinin alt yapısı Tek Avrupa Senedi kapsamında kurulmuştur.¹¹⁵ Nice Antlaşması ile uygulanmaya başlanan nitelikli oy çokluğu ilkesinin benimsenmesi ise üye ülkelerin karar alım sürecinde söz hakkına sahip olmalarını sağlamaktadır. AB kurumları bünyesinde şeffaflaşmaya gidilmesi de diğer bir önlemdir.

Negatif entegrasyon etkilerinin azaltılarak entegrasyonun pozitif etkilerinin halka yansıtılması bütünleşmenin tam olarak, yani ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan sağlanması ve Avrupa Halkı'nın oluşturulabilmesi açısından çok büyük önem taşımaktadır. Tüm bu etkenlerin yanı sıra değişen siyasal düzen, küreselleşme gibi etkenlere dayalı olarak refah devleti kavramının artık çöküşe geçmesi de bu yapının yeniden yapılandırılması ihtiyacını doğurmaktadır.

¹¹⁵ Ibid, s. 160.

4.6 Refah Devleti'nin Çöküşü

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki gelişmelere dayanarak benimsenmiş olan Refah Devleti uygulamalarında eksiklikler gözlenmeye başlanmıştır. 1970'lerin sonlarından itibaren Avrupa Refah Devleti eleştirilmeye başlanmıştır. Bu eleştiriler, temelde Avrupa genelinde ve dışında gelişen ekonomik ve sosyal koşulların öncelikli hedefleri yetersiz kılmalarından kaynaklanmıştır. Bu yıllarda yaşanan petrol krizi, Japonya ve Güney Doğu Asya ülkeleri gibi yeni sanayileşen ülkelerin oluşturduğu rekabet gücü, yaşanan ekonomik krize ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak artan işsizlik ve yaşlanan nüfusun sosyal harcamalardan aldığı payın artışı üzerindeki büyük baskısı Avrupa Refah Devleti uygulamalarından beklenen sonuçların alınamamasına neden olmuştur. Refah devletinin çöküşünün altında küreselleşme ve daha esnek sosyal koruma düzenlemelerini içeren Post-Fordist üretim biçimi yatmaktadır.¹¹⁶ Teknolojik gelişmelere bağlı olarak işgücüne duyulan ihtiyacın giderek azalmasına bağlı olarak işsizlik sorununa dayalı refah kaybı gözlemlenmiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi ekonomik birlik oluşturma çalışmalarının sürdürüldüğü Avrupa'da bunun başarılabilmesinin altında üye ülke halklarının haklarını korumak ve eşitlik düzeyine ulaştırma amacı da yatmaktadır. Eşitliğin sağlanabilmesi için ekonomik

¹¹⁶ MacGregor Sussanne, "Welfare, Neo-Liberalism and new Paternalism: Three Ways For Social Policy in Late Capitalist Societies", http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_199904/ai_n8831671?cm_ven=Y&cm_ite=PI, s. 106, internet erişim: 12/06/2004.

önlemlerin alınarak sosyal taleplerin karşılanması ve buna bağlı olarak da alternatif bir refah devleti modelinin oluşturulması kaçınılmaz bir sonuç halini almıştır.

Refah devleti uygulamalarında, pazar etkilerinin telafi edilmesi ve düzeltilmesi yoluyla toplumsal olanın içine ekonomik olan yeniden dahil edilir.¹¹⁷ Toplumu birbirine ve kendine yakınlaştırmak ve dayanışmayı sağlamak amacı refah devleti uygulamalarının bir aracı olmuştur. Ancak değişen dünya düzeni içerisinde bütünleşmiş güç olma amacına ulaşmaya çalışan Avrupa devletlerinin ulus devlet yapısı içerisinde artık halkların taleplerini karşılayamadıkları ve halkların artık daha üst bir yapıya ihtiyaç duydukları ortaya çıkmıştır. AB açısından ise, üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ile birlikte rekabet ortamı artmış ve işverenler kendi çıkarlarına en uygun olan koşulları tercih etmeye başlamışlardır. Bu durum da üyelik sonrası sahip oldukları haklara sınırlamalar getirilen ülke halklarının refah kayıpları yaşamalarına neden olmuştur.

Refah devletinin çöküşüne bağlı olarak sosyal politika uygulamalarında da değişim gözlemlenmektedir. Küreselleşme, teknolojik gelişmeler, değişen siyasal düzen ile birlikte Yirminci Yüzyılın sonlarından itibaren sosyal politikalar üç perspektiften değerlendirilmektedir:

1. Neo-liberal yaklaşıma göre, evrenselcilik temellinde, risklerin paylaşılmasının sosyal politikalar üzerindeki etkisine dayandırılmaktadır.

¹¹⁷ Rosanvallon Pierre, "Refah Devlet Krizi", Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s 100.

2. Neo-liberal Devlet ve Refah Devleti arasında yer alan sosyal hizmet devleti oluşturulması. Bu devlet modelinin tanımlayıcı ölçütleri, merkeziyetçilikten uzaklaşma, bilgi ve sorumlulukların yerel alanda dağılımıdır.
3. Fakirlik ve eşitsizliklerin artması nedeniyle sosyal hizmet devletinin yenilenmesi ve bazı yükümlülükleri yerine getirmeden haklara sahip olunamayacağı görüşüne dayalı sosyal hizmet devleti modeli.

AB üye ülkeleri açısından Refah Devleti çöküşü ele alındığında sosyal politika uygulamalarının çok büyük bir etkisi görülmektedir. AB bünyesinde ekonomik politikalara bağlı olarak geliştirilen sosyal politikalar refah devleti uygulamaları üzerinde negatif bir etki yaratmaktadır.¹¹⁸ Buna verilebilecek en belirgin örnek Ortak Pazar uygulamalarına dayalı olarak geliştirilen işçilere serbest dolaşım hakkının verilmesidir. Serbest dolaşım hakkına sahip bir işgücü piyasası nedeniyle rekabet ortamı ortadan kalkmaktadır. İşverenlerin düşük ücret politikası ile diğer üye ülke işçilerini kendi ülkelerinde çalıştırabilecek olmaları refah kaybının yaşanmasına sebep olmaktadır. Düşük ücret politikası bireylerin artık kendi ülkelerinde iş bulma haklarının ellerinden alınmasına neden olmaktadır. Refah devleti kavramının çöküşü ve demokrasi açığı problemi AB entegrasyonunda yeni bir anlayışın oluşturulmasını gerektirmektedir. çalışmalarına yönelmesine neden olmaktadır.

AB yapısı içerisinde olduğu kadar refah devleti kavramı genelinde de yeniliklere gidilmesi gerekmektedir. Bu nedenle artık refah devleti döneminden refah toplumu

¹¹⁸ Broucke Frank Vanden, The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? http://fpc.org.uk/articles/175 sayfa 2-4, internet erişim: 04/02/2005.

dönemine geçiş üzerinde durulmaya başlanmıştır.¹¹⁹ Buna göre, ulus-devlet yapısında gözlemlenen çöküş nedeniyle refah devleti yaratılması yerine toplumların refahın içerisinde yaşayabilmesi öncelikli amaçtır. Bu öncelik, AB açısından ele alındığında tüm üye ülke halklarının aynı refah düzeyinde yaşamlarını sürdürmeleri açısından bağlı oldukları ulus devlet yapısı içinde değil Birlik bünyesinde Avrupa Halkı olarak değerlendirilerek refah toplumu yapısının oluşturulmasından bahsetmek mümkündür.

4.7 Avrupa Birliği

Önceki bölümde ayrıntılı olarak değinilmiş olan AB’de sosyal politikaların tarihsel gelişimi içerisinde ekonomik birleşme hedefi ve küreselleşme nedeniyle değişen dünya düzenine uyum sağlama açısından birçok sosyal politika oluşturulduğu açıkça görülmektedir. Alınan önlemlere karşın günümüzde hala üye ülkeler arasında sosyal politika farklılıkları devam etmektedir. Farklılıkların yanı sıra ekonomik hedeflere tam olarak ulaşılabilmesi açısından da sosyal uyum eksikliğinin giderilmesi zorunluluk halini gelmiştir. Toplumsal düzeyde kapitalist ekonomideki temel çıkar çatışmasını siyasete devrederek ve siyasal demokrasi ile refah devletini, bu çatışmayı çözmek açısından etkin bir biçimde kullanarak önemli bir çıkış noktası halini almıştır.¹²⁰ Bu sorun Avrupa Toplum Modeli ile bölgesel düzeyde uzlaşmanın sağlanması ile aşılmaya çalışılmaktadır.

¹¹⁹ Ferge Zsuzsai Kolberg Jon Eivind, “Social Policy in a Changing Europe”, Westview Pres, Colorado, 1992, Sayfa238-239.

¹²⁰ Koray Meryem, “Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye,” Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s .219.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm ülkelerin ve özellikle Avrupa'nın içinde bulunduğu sıkıntılı dönem nedeniyle, ekonomik ve sosyal açıdan değişim ve gelişimin sağlanabilmesi için alınan kararlara ve önlemlere çalışmanın başlangıcından itibaren değinilmektedir. Ekonomik nedenlerin yanı sıra gelecekte çıkabilecek bir savaş, halkta oluşan güvensizlik ve korkunun giderilmesi için alınan önlemlere bağlı Birlik oluşturma çalışmaları açıklanmıştır. Ekonomik birliktelik temelli kurulmuş olan AB'de bu alanda yapılan tüm uygulamaların amacı toplumun refahın artırılması olmuştur. Bu nedenle doğrudan sosyal amaçlar belirtilmemiş olsa da alınan tüm ekonomik kararların altında sosyal politikalar da yatmaktadır.

Üye ülke halkları arasında sosyal haklar açısından uyum sağlanması Birlik oluşturma'nın diğer bir önceliği olarak kabul edilmektedir. Birlik içerisinde yaşam koşullarında eşitlik ortamının sağlanmamasına bağlı uygulamalarda refah kaybı gözlenebileceğinden gerekli önlemlerin alınması zorunluluk haline gelmiştir. 1992 yılında Danimarka'da Maastricht Antlaşması'nın referandum sonuçları bu açıdan örnekleyicidir. Danimarka halkı içinde bulunduğu yüksek refah düzeyini derinleştirilen bütünleşme çalışmaları sürecinde kaybetme endişesiyle Antlaşmayı reddetmiştir.¹²¹

İkinci Dünya Savaşı sonrasında belirlenen sosyal demokratik strateji, uluslararası dolaşıma açık olmayan üretim faktörleri ve yüksek ücret politikalarına dayanmaktadır.¹²² 1970'lerde ve 1980'lerde yaşanan ekonomik gelişmeler ve değişimler Tek Pazar'ın acil

¹²¹ Karluk Rıdvan, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ankara, 2002. s. 236.

olarak kurulması ihtiyacını doğurmuştur. Bu nedenle Avrupa Devletleri, artan tüketimle baş edemeyen ekonomileri nedeniyle borç ve açıklar yaşamaya başlamışlardır. AB bünyesinde sosyal demokratik başarı alınan kararların yapısal açıdan iki sütuna bölünmesine bağlanmaktadır. Bu da işçilerin değişime ayak uydurmaları ve sermaye ve ekonomik güvenlik için iletişim yeteneklerine dayandırılmaktadır. Serbest dolaşım, işçilerin üretim süreçleri üzerinde kontrol sahibi olmalarını ve diğer üye ülke uygulamalarını emsal göstererek ücret politikaları konusunda talepkar olmalarını sağlamıştır.

Küresel politikalar her zaman yerel kuralların baştan şekillendirilmeleri açısından yönlendirici olmaktadır.¹²³ Bu durum AB üyelik sürecinde açıkça görülmektedir. Ülkeler üyeliğe yaklaştıkça yerel karar alma mekanizmaları AB standartlarına göre işlemeye başlamaktadır. Üye ülkeler ve aday ülkeler yeni bir toplum sözleşmesi yaratmak zorunda kalmaktadırlar.¹²⁴ Bu sayede ülkeler giderek kendilerini dünya pazarlarına açabilecek hale getirmektedirler. Politik elitler seçimlerde, uygulamaların geri dönüş alacaklarından, sosyal entegrasyon ve çoğunluğun ihtiyaçlarına göre uygulamalara yer vermek zorunda kalmaktadırlar. Fakat bu durum bulunulan örgüt yapısı ulus devlet yapısına bağlı içinde olduğundan uygulanması daha zor bir hal almaktadır. Üye ülke uygulamalarındaki farklılıklar halkları kendi koşullarını diğer ülke halkları ile karşılaştırmaya ve beklentilerini bunlara göre belirlemelerine yol açmaktadır.

¹²² Scwartz Herman, "Social Democracy Going Down or Under" s. 253.

¹²³ Global and Regional Agencies and the Making of Post-Communist Social Policy in Eastern Europe" s.220.

AB yapısı içerisinde uluslararası düzeyde alınan önlemler bölgesel farklılıklar nedeniyle başarılı olamadığından yerel örgütler yoluyla bu farklılıkların giderilmesi yolu izlenmiştir. Aday ülkelerle üye ülkeler arasındaki bölgesel ve yapısal farklılıkların giderilmesi ve tüm ülkelerin yaşam koşulları ve ekonomik koşullar açısından aynı seviyeye ulaşabilmeleri için çeşitli fonlar oluşturulmuştur. PHARE, ISPA ve SAPARD programları AB'nin bu amaçlar doğrultusunda aday ülkeler için oluşturmuş olduğu finansal araçlardır¹²⁵ Bu sayede aday ülkeler üyelik öncesinde yerel politikalarını Birlik politikalarına göre şekillendirmektedirler.

AB politikalarına uyum çalışmaları sürecinde ülkeler uygulama açısından karşılaşılan problemler ve siyasal meşruiyet ve destek olmak üzere iki temel problemle karşı karşıya kalırlar.¹²⁶ Uygulama açısından yaşanan zorluklar risk alıcı büyük grupların yönlendirmek istediği karar alım süreci içerisinde etkinliğe sahip olan küçük gruplar ile mücadele etmek zorunda kalmalarından kaynaklanmaktadır. Risk alan büyük gruplar uygulamaları yerine getirecek küçük grupların taleplerine, kendi amaçlarına ulaşabilmek ve güçlü konumlarını kaybetmemek için önem vermeye başlamışlardır. Büyük çıkar grupları uluslararası düzeyde ulaşmak istedikleri şartlara sahip olmak için küçük grupların haklarını göz ardı etme eğilimine girmişlerdir. Karar alım süreci üzerinde etkili olan büyük çıkar gruplarının bu uygulamaları sonucunda çatışma ortamı ortaya çıkmaktadır. Tüm bu çatışma ortamına

¹²⁴ Jordan Bill, "European Social Citizenship: Why a New Social Contract (Probably) Will Not Happen?" 1996, <http://hdl.handle.net/1814/1462>, s. 244, internet erişim: 12/04/2004.

¹²⁵ PHARE; ISPA; SAPARD finansal araçları hakkında geniş bilgi için http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm

¹²⁶ Jordan Bill, "European Social Citizenship: Why a New Social Contract (Probably) Will Not Happen?" s. 260-261.

birlik içerisinde üye ülke halkları arasında gözlemlenen eşitsizlik eklendiğinde büyük çıkar grupları açısından çözülmesi gereken sorunların boyutu artmaktadır.

Bu çatışma ve mücadele ortamının yanı sıra ulusüstü düzeyde belirlenen politikalara uyum çalışmaları politik aktörlerin ulusal düzeyde meşruiyetlerini tehdit etmektedir. Politik aktörlerde ekonomik kararlar alırken yaptıkları gibi rasyonel davranarak sosyal alanlarda da kendi çıkarlarını maksimize ederler. AB ulusüstü yapısı içerisinde alınan kararlara uymasını sağlama girişimleri, ulusal yönetime güvensizliklerinin artmasına ve bağlılıklarının azalmasına neden olmaktadır. Bu süreç içerisinde halkın davranışları açısından iki farklı etki gözlemlenmektedir. Bireyler kendi ulusal düzenleri içerisinde içinde yaşadıkları yaşam koşulları açısından Birlik bünyesinde alınan kararların iyileştirici etkisi olacağını düşündüklerinde ulus devlet yapısından uzaklaşarak ulusüstü düzeye yönelme ve ulus-üstü yapıyı benimseme davranışları göstermektedirler. Fakat bu durumun tam tersi yaşandığında yani yaşam koşullarına üye ülke halkları arasında eşitlik ortamının sağlanması amacıyla alınan sınırlayıcı önlemler getirildiğinde bireyler ulusüstü yapılanmayı benimsememekte ve aynı şekilde bu kararlara bağlı olarak uygulamalarda bulunan ulusal yönetimlerine de karşı çıkmaktadırlar. Yaşanan her iki durumda ortaya çıkan sonuç ulus devlet yapısının giderek zayıflamasıdır. Ulus-devlet yapısı içerisinde demokratik bir ortam içerisinde kendisini yönetmesi için seçtiği siyasal aktörlerin meşruiyetinin azaldığını gören bireyler benzer sorgulamayı AB yapısı için de yapmaktadır. Ülke temsilcilerinin ulusal çıkarlarını bir kenara bırakarak Birlik yapısı içinde karar alma sürecine katılmaları ve bireysel çıkarlarını korumadıklarını gözlemlenmeleri AB'ye güvenin duyulmasını engellemektedir. Bu noktada Avrupa

Halkının oluşturulamamış olması da ortaya çıkmaktadır. Bu durum Avrupa Halkı'nın henüz oluşturulamadığının göstergesiyken, aynı zamanda böyle bir birliğin önündeki engellerden biridir.

Refah devlet uygulamaları siyasal ve ekonomik sistem içerisinde doğan olumsuz sonuçların telafi edilmesinde kullanılmaktadır. Fakat zaman içerisinde bu uygulamalarda değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Küreselleşme ve bütünleşme çalışmaları gibi sebeplere dayanarak Avrupa Refah Devleti kavramında da eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Söz konusu eksiklikler iç ve dış nedenlerden kaynaklanmaktadır.¹²⁷

İç etkenler:

- Ekonomik büyüme hızında giderek azalma görülmesi, (Birlik yapısı içinde ortak politika uygulamaları nedeniyle üretim serbest dolaşımın üye ülke ekonomileri üzerinde olumsuzluklara sebep olması)
- İstihdam politikalarının süreç içerisinde yetersiz kalması, (teknolojik gelişmeler ve bütünleşme çalışmaları ve ucuz işgücünden yararlanmak amacıyla başka ülkelere yapılan yatırımları ve yer değiştirmeleri)
- Demografik yapıda görülen değişiklikler. (Artan yaşlı nüfus yapısı)
- Üye ülke halkları arasında yeni eşitlik, adalet, verimlilik ve özgürlük kavramsallaştırmalarına dayalı çatışmaların ortaya çıkması.
- Ulusüstü yapı nedeniyle giderek artan bir şekilde politik elitlerin sınırlandırılması,

¹²⁷ Kleinman Mark, "A European Welfare State?" Palgrave, Hampshire, 2002, s. 15-24.

Dış etkenler ise,

- Küreselleşmenin etkileri,
- Avrupa entegrasyonu nedeniyle ulus devlet, hükümetler arası yapıda gözlenen değişimler ve ulusüstü yapıya geçilmiş olması,
- Eşitlik kavramının tüm üye ülke halkları açısından değerlendiriliyor olması,
- Ekonomik birleşmeye bağlı olarak gelir düzeyleri üzerinde değişimler yaşanması,
- Sosyal hizmetlerin Birlik tarafından belirlenen politikalarla ilgili olarak belirlenmesi,
- Sosyal güvenlik kavramının sınırların kaldırılmasına bağlı olarak yeniden düzenlenmesi,
- Tüm üye ülke halkları için asgari standartların oluşturulmuş olmasıdır.

Roma Antlaşması'nın 117. maddesinde, üye ülkelerde sosyal sistemlerde harmonizasyonun sağlanmasının gerekliliğine yapılan vurgunun ardından Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması ile bunun gerçekleştirileceği açıklanmış ve alınması gereken önlem önerileri çeşitlenmiştir. Sosyal alanda harmonizasyon tüm üye ülkelerin ulusal kanunlarına bağlı olarak sürdürdükleri çalışmalarını Birlik bünyesinde ortak sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi için adaptasyon çalışmalarını içermektedir.¹²⁸ Sosyal politikalarda bütünlüğün gerçekleştirilebilmesi, özellikle Maastricht Antlaşması'nın tek para birimi, ulusal enflasyon oranları, hükümet alımları ve borçları alanlarında belirlenen yaklaşma kriterleri desteğine dayandırılmıştır. Bu Antlaşma ile tam olarak sağlanan

ekonomik entegrasyon sonucunda sosyal politikalar alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Yakınlaşma kriteri ekonomik olduğu kadar sosyal demokrasi açısından hükümetlerin refah harcamalarını kesmelerinin ve bütçe açıkları yaratmalarının önüne geçmektedir.¹²⁹ Fakat Antlaşma ile getirilen yeni uygulamaların zaman içerisinde yetersiz kaldığı ve/veya tam olarak uygulanamadığı görülmektedir. Bugün Avrupa Halkı'nın oluşturulma çalışmalarının sonuçlanabilmesi için ekonomik alanda olduğu kadar sosyal alanda da entegrasyonun tam olarak sağlanmasına yönelik uygulanabilir bir politika izlenmesi gerekmektedir.

¹²⁸ Hantaris Linda, "Social Policy In The European Union", St Martin's Yayınları, New York, 1995, s. 21.

¹²⁹ Strange Gerard, "The British Labour Movement and Economic and Monetary Union in Europe" s. 13.

5- SONUÇ

Çalışmanın temel amacı olan “AB sosyal politikaları temelinde Avrupa Halkı oluştu mu ?” sorusuna olumsuz yanıt alınmıştır. Üye ülke halklarının bütünleşmiş bir görüşün sonucu olarak kendilerini Avrupa Halkı olarak tanımlayamadıkları gözlemlenmiştir. Bu sonuca Avrupa Halkı’nın oluşmadığı sonucuna üç bölüm boyunca ele alınan veriler ve tartışmalar temelinde ulaşılmıştır. İkinci bölümde AB’nin tarihsel süreç içerisinde kuruluş aşamalarına değinilmiş, üçüncü bölümde sosyal politikalar özelinde AB uygulamaları açıklanmıştır. Dördüncü bölümde ise temel kavramlar açısından AB sosyal politika uygulamaları ele alınmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde AB kuruluşu ele alındığında birçok düşünürün bütünleşmiş Avrupa fikirlerinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında şekillendiği ortaya çıkmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası değişen uluslararası konjonktür, ülkeleri hem ekonomik hem de siyasal açıdan çıkış noktası arayışı içine sokmuştur. Bu durum sadece Avrupa devletleri açısından değil savaş sonrasında güçlü devlet konumunda bulunan ABD açısından da en önemli konulardan biri haline almıştır. ABD dış politikası ve ekonomi politikası savaş sonrası değişen koşullara dayanarak geliştirilmeye ve güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Bu duruma savaş sonrası Avrupa devletlerinin içinde buldukları ekonomik çöküntü de eklenince bütünleşmiş Avrupa görüşünün hayata geçirilişi hız kazanmıştır.

Yapılan çalışmanın sonucunda ortaya AB sosyal politikalarının her zaman ekonomi politikalarının üvey kız kardeşi olarak nitelendirildiği çıkmıştır.¹³⁰ Bu değerlendirmenin altında kurucu anlaşma metinlerinde sosyal politikaların daha zayıf bir konumda yer alması ve başlangıçtan itibaren ekonomik bütünleşmeye daha ağırlık verilmiş olması yatmaktadır. Birliğin kuruluşundan itibaren ekonomik politikalara ağırlık verilmesinin ardında ekonomik güçlük içinde bulunan Avrupa devletlerini yakınlaştırmanın en kolay yolunun ekonomik ortaklıklar kurulmasıyla mümkün olduğu kararının verilmesidir. Fakat zaman içerisinde ekonomi politikalarının diğer politikalara oranla eşitlikli gelişimi ve daha sonraki yıllarda buna dayanarak yaşanan olumsuzluklar nedeniyle alınan önlemlerin yetersizliği fark edilerek giderilmeye çalışılmıştır. Ortak Pazar uygulamaları ile birlikte AB yapısı içerisinde üye ülke halklarının refah düzeyleri ve sosyal hakları üzerinde sınırlandırmalar artmaktadır. Buna verilebilecek en basit örnek iş gücü piyasasıdır. İşçilerin serbest dolaşım hakkına sahip olmasına bağlı olarak işverenler artık kendi ülkelerinde eğitilmiş çalışanlar yerine daha düşük ücretlere mutabık olan işçileri diğer üye ülke halklarından sağlamaktadırlar.

Denebilir ki, AB sosyal politikaları mikro düzeyde engellilere çalışma fırsatlarının yaratılması, çalışma koşullarında cinsiyet ayrımının ortadan kaldırılması, eğitim fırsatlarının geliştirilmesi gibi alanlarda entegrasyon çalışmalarına yarar sağlamıştır.

¹³⁰ Geyer Robert, "EU Social Policy Euro-Federalism and Complexity Theory" March 2003, <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Events/Geyer.pdf#search='Geyer%20Robert,%20%E2%80%A2EU%20Social%20Policy%20EuroFederalism%20and%20Complexity%20Theory'>, s. 2, internet erişim: 27/09/2005.

Makro düzeyde ise, üye ülkeler arasında barış ortamının sağlanması ve entegrasyon çalışmalarının tamamlanıp geliştirilmesi açısından çok önemli bir rol oynamaktadır.¹³¹

İkinci bölümde ekonomik nedenlere dayalı olarak Birlik kurma çalışmaları ve aşamalar halinde Avrupa Toplulukları'ndan AB'ye uzanan yol tarihsel bütünlük içerisinde açıklanmıştır. Bu sürecin ele alınması ile AB bünyesinde sosyal politikalar ve buna bağlı olarak toplumlarda bütünlük sağlanması çalışmalarının yetersiz ve ekonomik politikaların altında ezilen ve göz ardı edilen bir konumda kaldığı gözlemlenmektedir.

Üçüncü bölümde ise, tarihsel süreç içerisinde sosyal politikalar üzerinde değerlendirme yapılmıştır. Tarihsel sürecin üç alt-başlık altında toplanması ile yapılan bu değerlendirmede bölümlere AKÇT'nin kuruluşundan Maastricht Antlaşması'na kadar geçen süre, Maastricht Antlaşması ile getirilen düzenlemeler ve son bölüm ise Maastricht Antlaşması'ndan günümüze uzanan tarihsel süreç olarak şekillendirilmiştir. AKÇT'nin kuruluşunun ardından ekonomi politikalara

önem verilmesi ve bu uygulamalar için gerekli alt yapının sağlanabilmesi için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Komite, Sosyal Eylem Programı, AB Yapısal Fonları, Avrupa Sosyal Fonu, Tek Avrupa Senedi ve Avrupa Sosyal Şartı temelinde açıklanmıştır. Avrupa Toplulukları yapısından AB'ye geçişin sağlandığı Maastricht Antlaşması ile diğer alanlarda olduğu gibi belirlenen sosyal politika uygulamaları ve bunların uygulanışına değinilmiştir. Maastricht Antlaşması'ndan günümüze uzanan zaman içerisinde de

¹³¹ Ibid, s. 1-15.

uygulamalar açısından yayınlanan Yeşil ve Beyaz Kitap, Amsterdam Antlaşması, Gündem 2000 ve Nice Zirvesi ve bu zirve sonucunda yayınlanan Temel Halklar Bildirgesi'ne dayandırılarak AB bünyesinde sosyal politikaların gelişimi incelenmiştir. Bu bölümün sonucunda ise tarihsel süreç içerisinde başta gerekli önlemlerin alınmamış olmasının sonucu olarak sonradan başlatılan çalışmaların yetersizliği ve açıkları ortaya çıkartılmıştır. Gözlemlenen bu eksiklikler dördüncü bölümde ayrıntılı olarak refah devleti ve demokrasi kavramları temelinde açıklanmıştır.

Dördüncü bölümde öncelikle Avrupa Refah Devleti ve farklı modelleri açıklanmıştır. Bu farklı modellere dayalı olarak oluşturulan Avrupa Toplum Modeli kavramı ile Birlik üyesi ülkelerin konumları ortaya koyulmuştur. Avrupa Toplum Modeli, Refah Devleti kavramının temelleri ve Avrupa'da uygulanışına dayandırılarak açıklanmıştır. Refah Devleti, temel ilkeleri olarak kabul edilen eşitlik ve adalet kavramlarına dayandırılarak açıklanmıştır. Refah Devleti kavramının ardından klasik ve çağdaş demokrasi üzerinde durulmuş ve demokrasi uygulamalarında yaşanan en önemli sorun olan demokrasi açığı açıklanmıştır. Demokrasi açığının oluşum nedenlerinin yanı sıra Refah Devleti uygulamalarının değişen düzen içerisinde değerini yitirerek çöküş sürecine girişi ortaya koyulmuştur.

Temel kavramlar açısından yapılan bu değerlendirmelerin sonuçları ve AB bünyesindeki uygulamalar ele alınarak sonuçta AB bünyesinde toplumların refah düzeyinin eşitlik ve adalet ilkeleri içerisinde sağlanmasında ve demokrasi

uygulamalarında yaşanan sorunlar açıkça gözlemlenmiştir. Sosyal politikalar bünyesinde alınan önlemler bir yandan entegrasyonun tamamlanması çalışmalarını içinde barındırırken bir yandan da entegrasyonun olumsuzluklarını gündeme getirmiştir. Bunun sonucunda negatif ve pozitif entegrasyon kavramları ortaya çıkmıştır. Kurucu antlaşmalara dayanarak alınan önlemlerin bir kısmının üye ülke halkları üzerinde yarattığı olumsuzluklar ve buna bağlı olarak oluşan refah kaybı ve AB'ye duyulan güvensizlik sonucuna ulaşılmıştır. Bu olumsuzlukların yaşanmasının altında yatan sebepleri açıklayan Stephan Leibfried ve Paul Pierson'a göre AB bünyesinde sosyal politikaların oluşturulması ve geliştirilmesinin altında üye ülkelerin egemenliklerinin ve özerkliklerinin sınırlandırılması yatmakta ve bu durum güvensizlik ortamını yaratmaktadır.¹³²

Çalışmanın temel sorusu olan “Avrupa Halkı oluştu mu?” sorusuna olumsuz yanıt alınmasının altında yatan sebepler bu şekilde açıklanmıştır. Ortaya çıkan negatif entegrasyon etkisinin ortadan kaldırılması ve alınan önlemlerin ve uygulamaların bu ekseninde sürdürülmesi gerekliliği açıkça ortaya çıkmıştır. Ekonomik, siyasal ve sosyal açıdan tam entegrasyonun sağlanabilmesi için yapılacak çalışmalarda toplumların refah düzeyi, egemenlikleri üzerinde yapılacak sınırlandırmalar üzerinde titizlikle durulması gerekmektedir. Negatif entegrasyonun ortadan kaldırılması için pozitif ve negatif entegrasyon uygulamalarının yani birincil hukuk ile alınan kararlar ile entegrasyona dayalı olarak üye ülke halklarının elde ettiği yararlar arasında bir denge sağlanması

¹³² Broucke Frank Vanden, The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?” <http://fpc.org.uk/articles/175>, s. 12-15, internet erişim: 04/02/2005.

gerekmektedir. Tüm bu düzenlemeler sırasında dikkat edilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır.¹³³

- Alınan tüm önlemler sırasında Ortak Pazar uygulamalarında aksaklık yaşanmaması sağlanmalıdır,
- Karar alım sürecinde ulusal ekonomilerin ağır basması önlenmelidir,
- Birlik bünyesinde üye ülkeler arasında rekabet ortamının yaratılması ve bu sayede üreticilere yaşam hakkı sağlanmalıdır.
- Girişimcilik tüm üye ülkeleri kapsayacak şekilde desteklenmelidir.
- Ortak Pazar uygulamalarına dayalı olarak üretim ve kazanç süreci ulusal düzeye indirilmemelidir.
- Çalışma koşulları ve işçi hakları açısından üye ülkeler arasında ayırım yaratılmamalıdır.

Tüm bu önlemler ele alındığında ortaya çıkmaktadır ki, negatif entegrasyonun ortadan kaldırılması ve siyasal açıdan pozitif bir entegrasyonun sağlanması çalışmaları ile AB'nin kuruluşundan bu yana sağlanmaya çalışılan her alanda bütünleşmiş Avrupa fikri hayata geçirilebilecektir. Avrupa Halkı'nın oluşabilmesi için üye ülke toplumlarının karar alma sürecine katılabilmeleri, Birlik bünyesinde temsil edilebilmeleri ve alınan tüm önlemlerde refah kaybı yaşamadan eşitlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde güven ortamının sağlanması gerekmektedir.

¹³³ Geyer Robert, "EU Social Policy Euro-Federalism and Complexity Theory" March 2003, <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Events/Geyer.pdf#search='Geyer%20Robert,%20â€œEU>

'%20Social%20Policy%20EuroFederalism%20and%20Complexity%20Theory', s. 173-174, internet erişim: 27/09/2005.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Bozkurt Veysel, “Avrupa Birliği ve Türkiye”, Vipaş A. Ş. Yayın No: 53, Bursa, 2001.

Çelebi Aykut, “Avrupa: Halkların Siyasal Birliği”, Metis Yayınları, İstanbul, 2002.

Dedeliöğlu Beril, “Adım Adım Avrupa Birliği”, Çınar Yayınları, İstanbul, 1996.

Dinan Desmond, “Ever Closer Union”, Palgrave Macmillan, İngiltere, 1999.

Esposito Chiorella, “America’s Feeble Weapon”, Greenwood Press, London, 1994.

Ferge Zsuzsai Kolberg Jon Eivind, “Social Policy in a Changing Europe”, Westview Pres, Colorado, 1992.

Hantaris Linda, “Social Policy In The European Union”, St Martin’s Yayınları, New York, 1995.

İKV Yayınları, “Amsterdam Antlaşması” No: 162, İstanbul, 2000.

Karluk Rıdvan, “Avrupa Birliği ve Türkiye”, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ankara, 2002.

Kılıç Ramazan, “Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliği”, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.

Kleinman Mark, “A European Welfare State?” Palgrave Yayınları, New York, 2002.

Koray Meryem, “Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye,” Tüses Yayınları, İstanbul, 2002.

Meny Yves, Rhodes Martin, “The Future of European Welfare A New Social Contract?” Macmillan Pres, London,1998.

Mitrany David, “A Working Peace System”, Quadrangle Books, Chicago, 1996W. Ball George, “Jean Monnet: The Path to European Unity”, St. Martin’s Press, New York, 1991

Molle Willam, “Common Market Theory-The Economics of European Integration” Laiderkot Asingate, 1997Sallan Gül Songül, “Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa”, Eyik Yayınları, İstanbul, 2004.

Sander Oral, “Siyasi Tarih 1918-1994”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001.

Saybaşı Kemal, “Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar”, Doruk Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 28.

Schmith G. Manfred, “Demokrasi Kuramlarına Giriş”, Vadi Yayınları, Ankara, 2002

Rosanvallon Pierre, “Refah Devlet Krizi”, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004

Richardson J. Jeremy, “European Union Power and Policy Making”, Routledge, 1996.

Wise Mark, Gibb Richard, “Single Market To Social Europe: The European Community In The 1990s”, Harlow Essex, İngiltere, 1993,

Makaleler

Broucke Frank Vanden, The EU and Socail Protection: What Should the European Convention Propose?” <http://fpc.org.uk/articles/175>, internet erişim: 04/02/2005

Deacon Bob, Global and Regional Agencies and the Making of Post-Communist Social Policy in Eastern Europe”.

Geyer Robert, “EU Social Policy Euro-Federalism and Complexity Theory”
March 2003,
<http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Events/Geyer.pdf#search='Geyer%20Robert,%20%E2%80%A2EU%20Social%20Policy%20EuroFederalism%20and%20Complexity%20Theory'>, internet erişim: 27/09/2005.

Giamo Susan, Marow Philip, “Adapting The Welfare State”, Comparative Political Studies, 1999, s. 968.

Jürgen Habermas, "İki Yüzyıl Sonrasından Geriye Bakışın Kazanımlarıyla Kant'ın Ebedi Barış İdesi," Ayşegül Çakal (çev.), *Cogito*, 41-42 , 2005.

Jordan Bill, “European Social Citizenship: Why a New Social Contract (Probably) Will Not Happen?”

Kalus-Dieter Borchardt, “Avrupa Bütünleşmesi”, 1999, <http://www.adana-to.org.tr/dok/abbutunlesme.htm>. 15/06/2004.

Maazel Ilann Margalit, “What is the European Union?”
http://www.law2.byu.edu/jpl/volumes/vol16_no2/MAAZ-PUB.pdf, internet erişim: 17.08.2004.

MacGregor Sussanne, “Welfare, Neo-Liberalism and new Paternalism: Three Ways for Social Policy in Late Capitalist Societies”, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_199904/ai_n8831671?cm_ven=Y&cm_ite=PI, s.91-93, internet erişim: 12/06/2004.

Nieminen Ari, “EU Social Policy: From Equality of Outcome to Equality of Opportunity”, http://www.helsinki.fi/~arniemin/eu_sospo.htm, 1995, internet erişim: 21/09/2004.

Scwartz Herman, “Social Democracy Going Down or Under”.

Strange Gerard, “The British Labour Movement and Economic and Monetary Union in Europe”.

Bildiriler

“Declaration of 9 May 1950” http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_en.htm, internet erişim: 12/06/2004.

İnternet Kaynakları

“AB İstihdam ve Sosyal Politika”, <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihtam.rtf>,” Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayınları, 2001, Ankara, internet erişim: 21/09/2004.

Amsterdam Antlaşması, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre554.html>, internet erişim: 21/09/2004.

“Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”,
http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ab_thb.html, internet erişim: 25/10/2004.

Maastricht Antlaşması, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001, internet erişim: 10./10/2004.

Nice Zirve Bildirisi http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf,
internet erişim: 21/10/2004.

PHARE; ISPA; SAPARD finansal araçları
http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm

Roma Antlaşması http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr6b.htm#Article_2 ,
internet erişim: 25/08/2004.

“What EFS Does-EFS Aims”,
http://www.esf.gov.uk/about/what_does_esf/what.asp, internet erişim: 21/09/2004.

10. yılında Avrupa Tek Pazarı,

<http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20%285-143%29/nsamsun.pdf>İHAL

samsun , internet erişim: 27/08/2004.

Ders Notları

Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü, Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programı “Avrupa Birliği Demokrasisi” dersi ders Notları, Yrd. Doç. Dr. Simten Coşar.