

Avrupa Birliğinde Çalışanların Yönetime Katılımı ve Sosyal Diyalog¹

Participate to Management in the European Union and Social Dialogue²

Manfred WEISS

Prof. Dr., Goethe Üniversitesi
m.weiss@jur.uni-frankfurt.de

Makale Geliş Tarihi: 09.06.2017

Makale Kabul Tarihi: 09.06.2017

Öz

Avrupa Birliği üye ülkelerinde işyeri ve işletme düzeyinde gerçekleşen çalışan katılım sistemlerinin, çalışana bilgi verme ve danışma ile yönetime katılma uygulamalarının dâhil olduğu kurumsal çerçeve; birbirinden önemli ölçüde farklılaşmaktaydı. Avrupa Topluluğunda, genel strateji olarak çalışanların katılımına yönelik uyumlaştırma 1994 yılında yürürlüğe giren Avrupa İş Konseyleri Direktifi sayesinde gerçekleşmiştir ve bunu 2001 ve 2002 Direktifleri izlemiştir. Çalışan katılımı ise iş konseyleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Birlik mevzuatının çalışan katılımı alanındaki sıralı müdahalelerinden ilki toplu işten çıkarma ile ilgilidir. Bir sonra ki aşama ise, işçilerin istihdamını etkileyen işletmenin devri durumlarında iş güvencesinin arttırılması istemlerinin geliştirilmesidir. Son Birlik Şartı, Birliğe üye birden çok ülkede faaliyet gösteren işletmelerde- “Avrupa Şirketi’nde” ya da işletmeleri işyerleri bulunan teşebbüslerde çalışanların katılımını öngören Avrupa çapında bilgi ve danışma ile yönetime katılma sisteminin oluşturulmasıdır. Bu çalışmada, Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde çalışanların katılım sistemi detaylı tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Çalışan katılımı, bilgi verme ve danışma, yönetime katılma, Avrupa Çalışma Konseyi

Abstract

In each Member State of the European Union (EU), the institutional framework about information and consultation or board level participation of employee involvement systems eventually taking place at undertaking and establishment level, are significantly differing from each other. The real leaped across threshold for employee involvement as a common strategy in the European Community was a Directive on European Works Councils was enacted in 1994 and followed eventually 2001 and 2002 Directives. Employee involvement performed by works councils. The sequence of the legislative interventions of the Community is based on collective redundancies in the area of employee involvement. Then in the following phase, the transfer of undertakings was driven by an attempt to increase job security in such cases. Finally, Community requirement foreseen for information and consultation and then for board-level participation are to be seen as parts of a comprehensive pattern for employee involvement in the European Companies as well. Those businesses are operating in more than one Community member country or different establishments of a multi plant enterprise. In this paper, system of workers' participation by the EU is briefly discussed.

Keywords

Employee involvement, information and consultation, board level participation, European work council

¹ Amendment of 2009 of the EWC Directive

² Bu metin Manfred Weiss tarafından 2008 yılında Ankara’da sunulmuş tebliğin Türkçesidir.

Giriş

Avrupa Birliği, başından itibaren üye devletlerin sistemlerinin çeşitliliği ile karşı karşıya bulunmaktadır. Birlik mevzuatının çalışanların katılımı alanındaki müdahalesi, belirli hususlara ilişkin yönergelerle 1970'lerde başlamıştır. İkinci aşamada çok uluslu şirketlerde çalışanların katılımı üzerinde durulmuştur. Son olarak üye devletlerde çalışanların alt kademedeki katılımına ilişkin bir çerçeve oluşturulmuştur.

Bu mevzuat müdahalelerinin sıralaması, kesinlikle uyumlu bir kavrama dayanmamıştır. Toplu işten çıkarmaya değinilen 1970'lerdeki, çalışanların katılımına ilişkin yönerge, bu alanda üye devletler arasında yapısal farklılıkların çok uluslu şirketler tarafından istismar edilebileceğinin anlaşıldığı sansasyonel bir olaya tepki olarak yayımlanmıştır. İşletmelerin devrine ilişkin aynı dönemdeki yönerge, bu tür durumlarda iş güvenliğinin artırılması isteğinden kaynaklanmıştır. Sağlık ve güvenlik konusundaki çerçeve yönergenin de çalışanların bu alana katılımı konusundaki içeriği yaygın bir görüş birliğinden kaynaklanmıştır. Avrupa Birliği'nde genel bir strateji olarak çalışanların katılımı konusundaki gerçek atılım, uzun müzakerelerden sonra 1994'de kabul edilebilen Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi sonucunda gerçekleşmiştir. Bu başarı olmasaydı 2001 tarihli Avrupa Şirketinde Çalışanların Katılımı Yönergesi ve üye devletlerde alt kademedeki çalışanların katılımına ilişkin 2002 tarihli Danışma Ve Bilgi Çerçevesi Yönergesi düşünülemezdi.

Avrupa Şirketi'nin bir tarafta bilgi ve danışma ile öteki tarafta yönetim kurulu düzeyindeki katılım konusundaki programının ayrı ayrı sunulması mantıklı olmayacaktır. Bunların her ikisi de Avrupa Şirketi'nde çalışanların katılımı konusunda kapsamlı bir modelin belirli kısımları olarak görülecektir.

Çeşitli yönergelerin şematik olarak açıklanması, kapsamlı bir analiz yapılması yerine okuyucunun belgelendirme konusundaki bölümde yer alan mevzuata ilişkin belgeleri bulabilmesi için bir yönlendirme sağlamayı amaçlamaktadır.

1. Uzmanlaşmış Katılım

1975'te toplu işten çıkarma konusunda üye devletlerin yasalarının uyumlu hale getirilmesini öngören yönerge kabul edilmiş ve bunu iki yıl sonra devir ve işletmeler, firmalar ve firmaların bölümlerinin devredilmesi durumunda çalışanların haklarının korunmasına ilişkin yönerge izlemiştir. Her iki yönerge de toplu işten çıkarma ve işletmelerin devri ile ilgili bir bilgi ve danışma usulü oluşturmuştur. Çalışanların tarafındaki aktörler arasında ilgili üye devletin "yasaları ve uygulamaları" çerçevesinde işçi temsilcileri bulunmaktadır. Ancak işçilerin temsilcisi olarak hareket eden bir organın her yerde bulunacağı konusunda bir garanti bulunmamaktadır ve hâlâ da yoktur. Bu konuda daha ilginç bir örnek vardır. İngiltere'de 1975 tarihli İstihdam Koruma Yasası'na göre bu çerçevede işçi temsilcisi, işveren tarafından tanınan bağımsız bir işçi sendikasının işyeri temsilcisi anlamını taşımaktaydı. 1979'a kadar işçi sendikalarının tanınması, belirli koşullarda zorunluydu. Thatcher Hükümeti tarafından yapılan değişiklikler sonucunda bir işçi sendikasının tanınıp tanınmayacağı ve tanınacaksa hangi sendikanın tanınacağı konusundaki karar işverene bırakıldı. İşveren, bir sendikayı kabul etmeme ve ayrıca herhangi bir gerekçe belirtmeden çekilmesini isteme hakkına yasal olarak sahipti. İngiltere'de işçi sendikalarının gücünün azalması nedeniyle sendikaların tanınmaması önemli ölçüde yaygınlaştı.

Avrupa Adalet Divanı, bu durumun yönergelerin ruhuna aykırı olduğu sonucuna vardı. Bu nedenle, İngiltere'nin en azından ilke olarak işçi temsilcilerinin mevcut olmasını sağlamak için mevzuatında değişiklik yapma dışında bir şansı kalmadı.

Her iki yönerge de toplu işten çıkarma veya işletmelerin devrine ilişkin kararların, ilgili şirket içinde alınmış olduğu durumlarla ilgiliydi. Ancak, bir bağlı şirketin çalışanlarının, aynı ülke içinde veya yurt dışında bulunabilecek bir grubun holding şirketi tarafından alınan kararlardan etkilendiği durumları kapsamıyordu. Bunun sonucunda toplu işten çıkarmalara ilişkin Yönerge'de 1992'de ve 1998'de, işletmelerin devrine ilişkin Yönerge'de ise 1998'de ve 2001'de değişiklikler yapıldı. Değişiklik yapılan metinlere göre bu yönergeler, şu anda toplu işten çıkarma veya işletmelerin devri konusundaki kararın işveren veya istihdam eden şirketi kontrol eden ana şirket tarafından verilip verilmediğine bakılmaksızın uygulanmaktadır. Toplu işten çıkarmalar konusundaki Yönergenin değişiklik yapılan metni, bilgi ve danışmaların içeriğine ilişkin asgari şartları daha ayrıntılı olarak belirtmekte ve genişletmektedir. İşletmelerin devri konusundaki Yönerge'de yapılan değişiklik, Avrupa Adalet Divanı'nın çok kapsamlı içtihat hukukunun bütünleştirilmesini amaçlamakta ve aradan geçen süre içinde bu tanımın birçok soruyu yanıtsız bıraktığının anlaşılmasına karşın işletmelerin devri konusunda bir tanım sunmaktadır.

Belirli konularla ilgili olarak Birlik çapında bir işçi katılım modelinin oluşturulmasına yönelik en büyük adım, çalışanların işyerindeki güvenliği ve sağlığında iyileştirmeleri teşvik eden önlemlerin uygulamaya konulması konusundaki Çerçeve Yönergesi olarak adlandırılan 1989 tarihli Yönerge ile atılmıştır. Yönergenin 11 inci maddesinde şöyle denilmektedir: (1): "İşverenler, işyerinde güvenlik ve sağlıkla ilgili bütün konularda işçilere ve/veya temsilcilerine danışacaklar ve bununla ilgili bütün tartışmalarına katılmalarına izin vereceklerdir. Bu hüküm, işçilerle danışmaları, işçilerin ve/veya temsilcilerinin öneriler sunma hakkını ve ulusal yasalar ve/veya uygulamaya göre dengeli katılımlarını öngörmektedir." Bu çerçevede dengeli katılımın ne anlam taşıdığı, oldukça belirsizdir. Ancak aynı bentte belirtilen danışmanın dışında bir şey olarak anlaşılması gerektiği dikkate alındığında ancak daha fazla nüfuz sağlayacak bir düzenleme olarak yorumlanabilir. Çerçeve Yönergesi'nin cömert metninin, Birlik içinde sağlık ve güvenlik standartlarının etkin kılınması konusundaki genel görüş birliğini yansıttığından kuşku duyulamaz.

2. Çok Uluslu Şirketlerde Çalışanların Katılımı

2.1. Avrupa İş Konseyleri Yönergesi

Açıkça görüldüğü şekilde çalışanların katılımı konusundaki ulusal kurumsal düzenlemeler, sadece ulusal çerçevede uygulanabilir. Kararların ilgili ülke dışındaki genel merkezler tarafından alınması durumunda bilgi ve danışma hakları yararsız hale gelmektedir. Bu nedenle Avrupa çapında bir bilgi ve danışma çerçevesi oluşturulması konusundaki esas girişimin, bu tür düzenlemelerin mevcut olduğu ve bir yandan çok uluslu bakış açısının giderek daha önemli hale gelmesi, diğer yandan da ulusal çerçeve içinde mevcut geleneksel araçların buna erişememesi nedeniyle sıkıntıların yoğunlaştığı ülkelerdeki işçi hareketleri tarafından başlatılmış olması şaşırtıcı değildir.

Bu eksikliğin giderilmesine yönelik ilk girişim, 1983'te değişiklik yapılan 1980 tarihli Vredeling önerisi olmuştur. Bu öneri, çalışanların temsili konusundaki yapıyı etkilememiştir. Belirli konulara ilişkin yönergelerde olduğu gibi bilgi ve danışmalar alanındaki aktörler; üye devletlerin yasaları veya uygulamalarında öngörülen çalışanların temsilcileri olmuştur. Bilgi zincirinin ana şirketten bilgilendirme ve danışmaların gerçekleşmesi öngörülen tali şirkete kadar inmesi gerekmiştir. Bilgilendirme ve danışmaların içeriği ve usulü, ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu nedenle teklifin çok katı olduğu görüşü hakim olmuş ve bir yönerge haline getirilme şansı olmamıştır. Bu girişimden 1980'lerin ortasında vazgeçilmiştir.

Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi, sosyal politikanın yeniden canlandırılmasına yönelik girişimlerin sonucudur. Sosyal boyut kavramı, iç pazarın gerçekleştirilmesi konusundaki tartışmalarda önemli konulardan biri olmuştur. Ayrıca Antlaşma'da Tek Avrupa Yasası ile değişiklik yapılması sonucunda AB düzeyinde sosyal diyalogun kurumsal olarak güçlendirilmesi, Birlik çapında sosyal ortakların daha fazla katılımını sağladı. Bu durum, İşçilerin Temel Sosyal Hakları Konusunda Birlik Sözleşmesi'nin kabul edilmesi girişimine kamuoyunun neden yoğun ilgi gösterdiğini ve bu konuda çok yoğun tartışmalar yapıldığını açıklamaktadır. Sözleşme, Aralık 1989'da on bir üye devlet tarafından kabul edildiğinde içeriği, üzerinde herkesin anlaşmaya varabileceği şekilde asgari düzeye indirilmişti. Bu nedenle Sözleşme'de yer alan konular, aynı zamanda ticari kuruluşların ve sözcülerinin çoğunluğu tarafından da kabul edildi. Bu çerçevede Sözleşme'nin 17. maddesinin şu hükmü içerdiğini belirtmek önem taşımaktadır: "İşçiler için bilgi, danışma ve katılım, üye devletlerde yürürlükte bulunan uygulamalar dikkate alınarak uygun biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu, özellikle Avrupa Birliği'nin iki veya daha fazla üye devletinde kuruluşları veya şirketleri olan şirketler veya şirket grupları için geçerlidir." 18. maddede, bu tür bilgi, danışma ve katılımı gerektiren başlıca durumlar belirtildi. Komisyon'un Sözleşme'nin uygulanmasına yönelik Sosyal Eylem Programı'nda çok uluslu işletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi, danışma ve katılım usulleri konusunda bir Birlik Belgesinin uygulamaya konulması önerildi. Kısacası, bu belgenin meşruiyeti ve bunun uygulamaya konulmasına yönelik baskı, Vredeling'in tartışılmakta olduğu dönemle karşılaştırıldığında büyük ölçüde artmıştı.

Komisyon, ayrıca sosyal ortakların yeni teklifin taslağının ön hazırlık sürecine şaşılabilecek derecede katılmasını sağladı. Bununla birlikte ilk olarak 1991'de sunulan ve daha sonra birkaç kez değişiklik yapılan öneri, Konsey tarafından oy birliği ile kabul edilmedi. Bu nedenle Maastricht Sosyal Protokolü'nün açmış olduğu yolu izlemekten başka bir seçenek kalmamıştı. 22 Eylül 1994'te Konsey, Maastricht Protokolü'nün Amsterdam Antlaşması ile birleştirilmesinden sonra sadece İngiltere'yi kapsayacak biçimde genişletilmiş olan yönergeyi kabul etti.

Avrupa Çalışma Konseyinin (AÇK) kurulmasına ilişkin Yönerge, Vredeling önerisi ile aynı amacı gerçekleştirmeyi amaçlamakla birlikte çok farklı bir strateji izlemektedir. Bu strateji, paradigmanın önemli mevzuat düzenlemeleri yerine sadece usule ilişkin bir çözüm biçiminde değiştirilmesidir. Yönerge, sadece çok uluslu işletmeleri, AB içinde en az 1000 personeli olan işletme gruplarını ve her üye devlette veya en az iki farklı üye devlette en az 150 personeli bulunan grubun bir işletmesi veya işletmelerini kapsamaktadır.

Yönerge'nin odak noktası, Birlik içindeki işletme veya işletme grubunun bütün çalışanlarının çıkarlarını temsil eden bir organın kurulmasıdır. Böyle bir AÇK kurulması için oldukça karmaşık bir usul öngörülmüştür. İlk olarak her işletme veya işletme grubundaki çalışanların temsilcilerinin, Birlik çapındaki işletme veya işletme grubunun en az 100 kişiyi istihdam ettiği her üye devletin temsilcilerinden oluşan özel bir müzakere organı oluşturmaları gerekmektedir. Daha sonra bir tarafta Birlik çapındaki işletme veya grubun ana işletmesinin merkezi yönetimi ile diğer yanda özel müzakere organı arasındaki yazılı bir anlaşma ile AÇK kurulacaktır. Bir Birlik çapındaki işletmenin veya işletme grubunun, merkezi yönetiminin veya kontrol eden işletmesinin AB dışında olması halinde AÇK'nın, AB'deki temsilcisi veya bir temsilci olmaması halinde işletme veya en fazla sayıda personele sahip olan işletme veya işletme grubu ile özel müzakere organı arasında yapılacak yazılı anlaşma ile kurulacaktır.

Bu anlaşmada belirli hususlar belirlenmelidir. AÇK'nin özelliği ve üyeleri, görev ve yetkileri, AÇK'ya bilgi verilmesi ve danışılması usulü, toplantılarının yeri, sıklığı ve süresi ve son olarak da AÇK'ya tahsis edilecek mali ve maddi kaynaklar. Böyle bir anlaşmanın yapılıp yapılmayacağı ve ne şekilde yapılacağı tamamen her iki tarafa bağlıdır. Özel müzakere organının, üçte iki çoğunlukla böyle bir anlaşma talebinde bulunmamaya karar vermesi halinde süreç bu noktada sona erer. Merkezi yönetimin böyle bir talebi aldıktan sonra altı ay içinde üçte iki çoğunlukla böyle bir anlaşma talep etmemeye karar vermesi veya üç yıl sonra iki ortağın bir anlaşmaya varamaması durumunda Yönerge Ek'indeki tali şartlar geçerli olacaktır.

Bu tali şartlar, özel müzakere organının kullanabileceği yegâne baskı aracıdır. Bu şartlar, AÇK'nın yetkilerini açık bir şekilde çok uluslu işletme veya işletme grubunu bir bütün olarak veya farklı üye devletlerde bulunan grubun en az iki işletmesini veya bir işletmesinin en az iki tali şirketini etkileyen bilgilendirme ve danışmalarla sınırlandırmaktadır. AÇK'nin örgütsel yapısı, belirli bir düzeye kadar açıklanmaktadır. AÇK'ye ilave olarak en fazla üç üyeden oluşan bir özel komite öngörülmektedir. AÇK'ya işletmenin veya grubun politikasına ilişkin genel hususlar konusunda yılda bir kez bilgi verilmesi veya danışılması gerekmektedir. Çalışanlar için önemli dezavantajlara neden olacak önlemlerin söz konusu olması durumunda bu önlemlerin uygulamaya konulmasından önce komiteye ilave bilgiler verilmesi ve danışmalar yapılması gerekmektedir. AÇK'nın söz konusu önlemlerin etkilediği grupları temsil eden üyeleri, bu toplantıya katılma hakkına sahiptir. AÇK veya komitenin, toplantıdan önce merkezi yönetimle ayrı bir toplantı yapma hakkının garanti edildiğinin ve gerektiği zaman uzman desteği sağlandığının vurgulanması önem taşımaktadır. Bütün masraflar, merkezi yönetim tarafından karşılanacaktır. Ancak üye devletler, özellikle finansman miktarının sınırlandırılması için bu garantileri belirtme hakkına sahiptir.

Yönerge, mevcut olan gönüllü anlaşmaların teyit edilmesini ve ulusal uygulamaya ilişkin son tarihe kadar yenilerinin imzalanmasının teşvik edilmesini amaçlayan bir hüküm içermektedir. Madde 13 uyarınca Yönerge, bugüne kadar "bütün işgücünü" kapsayan birçok uluslu bilgilendirme ve danışma sistemi konusunda bir anlaşma imzalamamış olan işletmeler veya işletme grupları için geçerli değildi. Bu tür bir anlaşmanın içeriği tamamen taraflara bırakılmıştı. Bu olasılık, ikame ilkesinin bir ifadesi olarak anlaşılmıştır.

Bu arada, Yönerge, AB çapında ulusal hukuka dâhil edilmekle birlikte sınırlı ölçüde fiilen uygulanmıştır. Yönerge kapsamında 1800'den fazla işletme ve işletme grubu bulunmaktadır. Bu, AB'deki işgücünün % 10'una eşittir. Bu 1822 işletme arasında yaklaşık olarak yarısı bir veya daha fazla AÇK oluşturmuştur. Bu, Yönerge kapsamında bulunan şirketlerin yarısından biraz fazlasının hâlâ bunu yapmadığı anlamını taşımaktadır. Mevcut AÇK'ların Yönerge'nin 13. Maddesi uyarınca gönüllü anlaşmalara dayalı olanlara ve Yönerge uyarınca yapılan anlaşmalara dayalı olanlar şeklinde ayrılması durumunda resim daha da sorunlu hale gelmektedir. Bunların sadece yarısı Yönerge ile bağlantılıdır. Bütün ötekiler, gönüllü anlaşmalardır. Bu gönüllü anlaşmalar imzalanması önerisinin geniş ölçüde kabul edildiğini, yönergenin ise oldukça mütevazı bir etki yarattığını göstermektedir. Ancak, böyle bir bakış açısı, birkaç nedenle yanıltıcı olabilir. İlk olarak, başından itibaren Madde 13'ün AÇK'lerin kurulması konusunda başlıca saik olacağı açıktı. Yönerge, bunu amaçlamıştı. Bu nedenle bu kanalın, gerçekte yönergede bulunan mekanizmadan daha başarılı olması bir sürpriz olarak görülmemelidir. İkinci olarak gönüllü anlaşmaların, müzakereler için ortak olarak bir özel müzakere organı oluşturulmasından kaynaklanan güçlüklerle uğraşması gerekmiyordu. Bu özel müzakere organı, oldukça karmaşık bir yapıya sahip olduğu için bunun teşkil edilmesine yönelik çabalar küçümsenmemelidir. Son olarak gönüllü anlaşmaların imzalandığı işletmeler, bu tür bir adım için gerekli ortamın başka işletmelere göre daha elverişli olduğu işletmeler olabilir. Başka bir deyişle, gönüllü anlaşma imzalama fırsatına sahip olmasalardı bunların birçoğu, yönergedeki normal yolu izleyeceklerdi. Kısacası gönüllü ve gönüllü olmayan anlaşmalar arasındaki ayrım, yönergenin etkinliği konusunda fazla bir fikir vermemektedir.

Ancak, yönerge kapsamında bulunan bu kadar fazla sayıda işletmenin neden hala bir AÇK'ye sahip olmadığı sorusunun hâlâ yanıtlanması gerekmektedir. Bunun merkezi yönetimden veya çalışanların böyle bir kurumsal yapı oluşturulmasına ilgi duymamasından kaynaklanıp kaynaklanmadığı, tartışmaya açık bir sorudur. Ancak bu kadar kısa bir süre içinde bütün işletmelerin bu adımı atmalarının beklenmesinin kesinlikle gerçekçi olmayacağı açıktır. Yönerge, 1994'te sıfır olan çok uluslu şirket düzeyinde işçileri temsil eden organların sayısını, lisan engeline ilave olarak bu tür bir organın kurulması ile bağlantılı bütün güçlüklerle karşın yönerge kapsamında bulunan şirketlerin yaklaşık yarısına çıkarmayı başarmıştır. Bu, kuşkusuz kapsamlı bir gerçekleşme oranı olarak görülemez. Ancak, yönergenin potansiyeli konusunda bir fikir edinmek için kesinlikle yeterlidir. Bu açıdan bakıldığında şu andaki durumun, en iyi uygulamaların geliştirilmesi için ilginç bir laboratuvar olduğu anlaşılmaktadır. Mevcut anlaşmalar konusunda devam eden yoğun araştırmalar, bilgi nakline imkân vermektedir. Özetlemek gerekirse Avrupa Çalışma Konseyinin, çok uluslu ölçekte çalışanların temsil edilmesi açısından uygun yapıların nasıl oluşturulacağı konusunda bir öğrenme süreci olarak görüldüğü takdirde iyi bir yolda olduğu söylenebilir. Uygulama modelleri kesinlikle benzer değildir ve büyük farklılıklar görülmektedir. Bu, işletmelerin birbirlerinden öğrenmeleri için ideal bir ortam oluşturmaktadır. Bu arada kuşkusuz yönergedeki birkaç eksiklik, bu öğrenme süreci sırasında gözlemlenmiştir. Bu eksiklikler, yönergede nasıl değişiklik yapılabileceği konusundaki tartışmalara yol açmıştır. Değişiklik konusundaki taleplerde, büyük ölçüde bilgilendirme ve danışmaların zamanlaması ve kapsamına ilişkin olarak açıklığa kavuşturulması gereken noktalar vardır. Buna ek olarak Avrupa İş

Konseyleri üyelerinin daha iyi eğitilmesi olasılıkları, özerk karar alma imkânlarının artırılması için merkezi yönetim olmadan toplantı yapma hakkı ve işçi sendikalarının sadece AÇK'nin değil, aynı zamanda özel müzakere organının oluşturulması konusundaki rolünün güçlendirilmesi üzerinde de durulmaktadır. Eşiğin aşağıya indirilmesinin talep edilmesinin iyi bir fikir olup olmadığı, Yönerge kapsamında bulunmakla birlikte buna uymayan şirketler arasında küçük şirketlerin çoğunlukta bulunması nedeniyle sorgulanabilir. Bugüne kadar AÇK'nin büyük ölçüde büyük şirketlere yönelik bir uygulama olduğunun ve muhtemelen bir süre daha bu durumun devam edeceğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak önemli olan husus; yönergede değişiklik yapılması konusundaki bu tartışmanın içeriği değildir. Değişiklik gereksinimi konusunda yoğun tartışmaların yapıyor olması gerçeği, öğrenme sürecinin devam ettiğini göstermektedir.

Kuşkusuz, AÇK'lerin ülkelere göre dağılımında bir eşitsizlik vardır. İngiltere'nin Almanya'dan sonra ikinci sırada yer alması, AÇK'lerin genellikle işçilerin katılımı geleneğinin bulunduğu ülkelerde kurulacağı şeklindeki bir varsayımın çok basite indirgenmiş bir yaklaşım olacağını göstermektedir. AÇK'leri en fazla işçi katılım uygulamaları için geleneksel alanlar olan metal ve kimya sektöründe bulunmaktadır. Ancak, burada da basite indirgenmiş varsayımlar geçerli değildir. En çok AÇK, hizmetler sektöründe bulunmaktadır ve kapsam açısından da oldukça iyi bir durumdadır. Ülkelere ve sektörler göre yapılan bu dağılım, bu yeni eğilimin işçilerin katılımına ilişkin yeni alanlara yayıldığını göstermektedir.

AÇK'lerin faaliyetlerine ilişkin nicel yönlerin bir değerlendirmesini yapmak için hâlâ çok erkendir. Büyük ölçüde Dublin'deki Avrupa Vakfı tarafından anlaşmalarla ilgili olarak yapılmış olan incelemeler, fazla bir fikir vermemektedir. En azından bir kaç ortak metnin müzakereler sonucunda hazırlanmış olması, AÇK'lerin yapay kuruluşlar olmadığını göstermektedir. AÇK'lerin bileşimi ve toplantılarının, işçilerin temsilcileri arasında kültürlerarası bir fikir alış verişine imkân verdiği ve bunun daha önceki bütün uygulamaların ötesinde bir durum olduğu açıktır. Daha fazla bilgi sahibi olabilmek için nitel ve kapsamlı araştırmalar gereklidir. Bu nedenle, AÇK'lerin faaliyetleri konusunda Dublin Vakfı tarafından hazırlanmış olan pilot vaka araştırmalarına büyük ümit bağlanmıştır. Dört sektörü kapsayan bu araştırmalar, Avrupa Çalışma Konseylerinin dâhili faaliyetleri yanı sıra bir tarafta yönetim, diğer tarafta da işçilerle ilişkileri üzerinde odaklaşmıştır. Bu araştırmaların sonuçları, sadece olumlu etkileri ortaya koymakla kalmayıp, aynı zamanda eksiklikleri gösterecektir. Bu açıdan bu yapının iyileştirilmesi ve en iyi uygulamaların oluşturulması konusunda ilerleme sağlanması açısından önemli bir adım olarak görülmektedirler.

2.2. Avrupa Şirketinde (Societas Europaea) Çalışanların Katılımı

AÇK Yönergesi'nin başarısından etkilenen Komisyon, burada kullanılan yöntemin çalışanların Avrupa Şirketindeki katılımı için tekrarlanıp tekrarlanamayacağını incelemiştir. Komisyon, 1996'da başkanlığını eski Komisyon Başkan Yardımcısı Etienne Davignon'un yaptığı "Avrupa İşçi Katılım Sistemleri" konusunda bir uzmanlar grubu oluşturmuştur. Davignon grubu, raporunu 1997'de sunmuş ve Tavsiyelerinin Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi ilkelerine ve mantığına dayalı olması bir sürpriz olarak görülmemiştir. Sadece müzakerelerle ilgili

aktörleri tanımlamış ve ilke olarak her şeyi müzakerelere bırakmıştır. AÇK Yönergesi'nde olduğu gibi bu müzakerelerin başarısız olma olasılığına karşı tali şartlar olarak adlandırılan bir güvenlik ağı önerilmiştir. Ayrıca çalışanların temsilcileri için idare kurulu veya ilgili organdaki üyeliklerin en az beşte birini (ve her halükarda ikisini) garanti etmiştir. İşçi katılım programları kapsamında bulunan ülkelerin, bunlardan kaçınmasının önlenmesi amacıyla Davignon grubu, bir Avrupa Şirketine ilişkin seçeneği, aşağıdaki üç durumla sınırlandırmayı önermiştir. Bunlar; (1) AB'deki çeşitli ülkelerin şirketleri için bir ortak holding şirketi kurulması, (2) çeşitli AB üyesi ülkelerdeki şirketlerin birleştirilmesi ve son olarak (3) çeşitli AB üyesi ülkelerde bulunan şirketler tarafından ortak bir tali şirket kurulmasıdır. Mevcut bir şirketin, bir Avrupa Şirketine dönüştürülmesi, bunun mevcut katılım yapısını tehlikeye düşüreceği şeklinde algılanacağı ve bu nedenle katılım programlarından kaçınma olasılığını teşvik edeceği için hariç tutulmuştur.

Davignon Raporunun AB ülkelerinde çok olumlu bir şekilde karşılanmasına rağmen, kısa bir süre sonra bu rapordaki fikirlerin mevzuata dönüştürülmesinin hâlâ çok güç olduğu anlaşılmıştır. En çok itiraz edilen konular ise şunlardır: (1) çalışanların kurulda temsil düzeylerinin, tali şartlar tarafından garanti edilmesi ve (2) bir Avrupa Şirketinin mevcut olduğu durumlar. İkinci konu da bir şirketin dönüşümünün dördüncü bir olasılık olarak eklenmesi yoluyla bir görüş birliğine kolaylıkla ulaşılabileceğidir. Mevcut katılım programlarından kaçınma tehlikesinin önlenmesi için önlemler alınmıştır. Daha çetrefilli bir sorun ise güvenlik ağı ile ilgilidir. Asgari temsil düzeyi, tartışmaya açık bir konu olmaya devam etmiştir. Şirket yönetim kurullarında çalışanların daha yüksek düzeyde temsil edildiği üye devletler, Davignon grubunun önerdiği şekilde çalışanların bu kadar düşük oranda temsil edilmesini kabul etmekte isteksiz davranmışlardır. Avrupa Şirketinin bir şirketin kuruluşu açısından söz konusu olmamasına karşın şirketlerin, ulusal sistemin uygulanmasından birleşmeler yoluyla kaçınması tehlikesi oldukça yüksektir. Bu nedenle Davignon raporunun yasaya dönüştürülmesi konusundaki girişim ilk aşamada, Almanya ve Avusturya'nın karşı çıkması nedeniyle başarısız olmuştur. Ancak raporun önerisi, başka bir tarafça eleştirilmiş, o ana kadar şirket yönetim kurullarında çalışanların temsil edilmesine yönelik bir sistemi olmayan üye devletler, Davignon grubu tarafından önerilen seviyeyi çok yüksek bulmuşlardır. İngiltere'nin 1998'in ilk dönemindeki başkanlığı sırasında her iki tarafın bu itirazının aşılması amacıyla bir uzlaşmaya varılmıştır. İngiltere tarafından bulunan sihirli formül, "önce ve sonra perspektifi" şeklinde ortaya çıkmıştır. Daha önce bir birleşmeye katılan şirketlerin belirli bir yüzdesinde birleşmeden önce belirli bir düzeyde çalışan temsilinin söz konusu olması durumunda aynı seviye, daha sonrası için de garanti edilecektir. Daha önce birleşen şirketlerden hiç birinin yönetim kurulunda çalışanların temsil edilmemesi durumunda, güvenlik ağı, daha sonra bu tür bir sistem konusunda ise herhangi bir şart getirmeyecektir. Sıfır çözümü, sürdürme garantisi karşılığında verilen taviz sonucu gerçekleşmiştir. Bu model, varlığını sürdürmüş ve İspanya'nın baskısı nedeniyle daha da düşürülmüştür. Birkaç girişimden sonra nihayet Aralık 2000'de Nice'de yapılan zirve toplantısında taslak Yönerge üzerinde görüş birliğine varılmış ve Yönerge, 8 Ekim 2001'de Avrupa Şirketi Yasası ile birlikte kabul edilmiştir.

Maalesef, çalışanların katılımı konusundaki Avrupa Şirketi Yasasını tamamlayan Yönerge, yanlış bir yetkinlik düzenlemesi olan AB Antlaşması'nın 308. Maddesine

dayandırılmıştır. Doğru temelin, Amsterdam Antlaşması'nın 137. Maddesinin 3. bendi olması gerekirdi. Söz konusu yetkinlik düzenlemesi, 308. Maddede öngörülen ilave yetkinliğe başvurulmasını hariç tutmaktadır. Bu, yasama usulünde önemli bir fark yaratacaktı. İlk olarak sosyal ortaklar, kendileriyle danışmalar yapılması ve konuyu anlaşma yoluyla düzenleme hakkına sahip olacaktı. Bir anlaşmaya varılamaması durumunda ise eş-karar usulü (AB Sözleşmesi 251. Madde) uygulanacaktı. Bu, Avrupa Parlamentosu'nu 308. Maddeye başvurulması halinde elde edeceği konumdan daha güçlü bir konuma getirecekti. Anlaşıldığı kadarı ile sosyal ortakların katılımı ve eş-karar usulünün, yönergenin uygulamaya konulmasının sadece bir zaman meselesi olarak görüldüğü bir durumda çok riskli görülmüştü. Ancak, Antlaşma'nın hükümlerinin bu tür taktik kullanımı Birliğin yasama sürecinin meşruluğunun sürdürülmesi açısından çok yardımcı olmamaktadır. Ancak geçen süre içinde bu eksikliğe Avrupa Adalet Divanı'nda itiraz edilmeyeceği anlaşılmıştır.

Yönerge'nin şirketler hukukuna ilişkin kuralları içeren Avrupa Şirketi Yasası ile birlikte yorumlanması gerekir. Bir seçenek olarak bir Avrupa Şirketinin kurulmasının esas amacı, işlem masraflarının azaltılması, verimlilik ve saydamlığın artırılmasıdır. Artık ulusal şirketler hukukundan kaynaklanan sorunların aşılması amacıyla holding şirketlerinin karmaşık yapılarının oluşturulması gerekli değildir. İdeal olarak bu amaç, sadece Yasa'nın söz konusu şirketler hukukuna ilişkin bütün ayrıntıları düzenlemesi durumunda gerçekleştirilebilir. Bu durumda Avrupa Şirketinin şirketler hukuku yapısı, nerede kurulu olduğuna bakılmaksızın benzer olacaktır. Ancak, Yönetmelik, bu beklentileri karşılamamaktadır. Çözülmesi gereken sorunların sadece yaklaşık üçte birine ilişkin kuralları içermektedir. Geri kalan sorunların çözümü için anonim şirketlere ilişkin ulusal yasaya atıfta bulunmaktadır (9. Madde). Bazı önemli açılardan ulusal şirketler yasasının uyumlu hale getirilmesi gerekli olsa bile, önemli farklılıklar söz konusudur. Bu nedenle, ulusal yasaya başvurulması, Avrupa Şirketinin şirketler hukuku yapısının, hangi ülkede bulunduğuyla ilgili olarak çok farklı olacağı anlamını taşımaktadır. Bu nedenle, çok heterojen olan bu modelin, işlem giderlerinde öngörülen tasarrufu gerçekten sağlayıp sağlamayacağı çok kuşkuludur.

Bir Avrupa şirketinin kurulması için dört tip yol vardır (2. Madde). Bu yollar; (1) bu şirketlerin en az ikisinin iki farklı üye devletin yasalarına tabi olması durumunda birkaç şirket arasında birleşme; (2) bu şirketlerin en az ikisinin farklı üye devletlerin yasalarına tabi olması halinde birkaç şirket tarafından bir holding şirketi kurulması; (3) ilgili şirketlerin genel merkezlerinin ve kuruluş yerlerinin Birlik içinde olması ve bu şirketlerden en az ikisinin farklı üye devletlerin yasalarına tabi olması veya bir şirketin başka bir üye devlette en az iki yıl süre ile bu devletin yasalarına tabi olan bir tali şirkete sahip olması halinde birkaç şirket tarafından ortak bir tali şirket kurulması; (4) bu şirketin en az iki yıl süre ile başka bir üye devlette bir kardeş şirkete veya bir tali şirkete sahip olması durumunda mevcut bir şirketin bir Avrupa Şirketine dönüştürülmesidir. Bu son dönüştürme durumunda 37. Maddenin 8. bendi, büyük önem taşımaktadır. Bu maddeye göre üye devletler, dönüştürmeye ancak işçilerin temsil edildiği organın nitelikli çoğunlukla veya oy birliği ile bunu kabul etmesi halinde izin vereceklerdir. Ayrıca 37. Maddenin 3. bendine göre şirketin kurulu olduğu yerin dönüştürme sırasında başka bir üye devlete nakledilmesi mümkün değildir. Bu şekilde bir Avrupa

Şirketine dönüştürme işleminin ulusal işçilerin katılımı sisteminden kaçınılmasına yol açabileceği şeklinde daha önce ifade edilmiş olan kaygılar önemli ölçüde azaltılmıştır.

Yasa, örgütsel açıdan iki seçenek öngörmektedir. Bu iki katmanlı bir sistem ve bir katmanlı bir sistemdir. İki katmanlı sistemde genel kurula ilave olarak bir yönetim kurulu ve bir denetleme kurulu vardır. Tek katmanlı sistemde ise sadece bir idari kurul bulunmaktadır (Madde 38). İki katmanlı sistemde yönetim kurulunun üyeleri, kendi üyeleri genel kurul tarafından seçilen denetleme kurulu tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır (Madde 40, bent 2). Tek katmanlı sistemde ise idari kurulun bütün üyeleri genel kurul tarafından seçilmektedir (Madde 43, bent 3).

Bir Avrupa Şirketi, sadece yönerge şartlarının yerine getirilmesi durumunda tescil edilebilir. Bu şekilde işçilerin katılımına ilişkin hükümlerin göz ardı edilmemesi teminat altına alınmaktadır (Madde 12, 16). Bir Avrupa Şirketinin kurulmasının ön koşulu, 120.000 Euro asgari sermayeye sahip olmasıdır. Bu, bir Avrupa Şirketinin her zaman büyük bir kuruluş olacağı anlamını taşımaktadır.

Yönergenin yapısı, AÇK Yönergesinin yapısı ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Özel bir müzakere organı öngörmekte (Madde 3), müzakere edilecek konuları belirtmekte (Madde 4) ve her şeyi müzakerelere bırakmaktadır. Müzakerelerin başarısız olması halinde standart kurallar olarak adlandırılan bir güvenlik ağı bulunmaktadır (Ek'ler ile birlikte Madde 7). Burada da Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi programına uygun olarak gizlilik (Madde 8) ve çalışanların temsilcilerinin korunmasına (Madde 9) ilişkin hükümler vardır.

Yönerge, dikkatli bir şekilde ayırt edilmesi gereken iki farklı konu içermektedir. Bunlardan ilki bilgilendirme ve danışmaya ilişkindir. AÇK Yönergesi'nin öngörülebilir değişikliklerine uygun olan bazı iyileştirmelerin Avrupa Şirketi Yasasını tamamlayan yönergeye dahil edilmiş olduğunun kabul edilmesinin gerekmesine karşın (örneğin bilgi ve danışma tanımları) buradaki yapı, AÇK Yönergesinde oluşturulan yapı ile büyük benzerlikler göstermektedir. 13. Maddenin 1. bendine göre AÇK Yönergesi, Avrupa Şirketi için geçerli değildir. İki farklı bilgilendirme ve danışma yapısının oluşturulmasının mantıklı olup olmadığı sorulabilir. AÇK Yönergesi'nin kapsamının, Avrupa Şirketini içerecek biçimde genişletilmesi çok daha kolay olabilirdi.

Yönerge'nin en önemli ve ilginç konusu, "çalışanları temsil eden organın ve/veya işçilerin temsilcilerinin (1) şirketin denetleme veya idari organının üyelerinin bazılarını seçme veya atama hakkı veya (2) şirketin denetleme veya idari organının bazı veya bütün üyelerinin atanmasını tavsiye etme ve/veya karşı çıkma hakkı yoluyla şirketin işlerini etkilemesi" (2. Madde, k şıkkı) olarak tanımlanan çalışanların katılımıdır. Normalde böyle bir düzenlemenin nasıl yapılacağı müzakerelere bağlıdır. Sadece dönüştürme durumunda anlaşmanın "çalışanların katılımı konusundaki bütün unsurları, en azından bir Avrupa Şirketine dönüştürülecek şirkette mevcut olanlarla aynı düzeyde öngörmesi gerekir." (4. Madde, 4. bent). Öteki durumlarda müzakereler sonucunda katılım düzeyinin azaltılması halinde anlaşma yoluyla mevcut en yüksek düzeyin kolaylıkla veya dikkatsizlik sonucunda azaltılamamasını sağlayan nitelikli çoğunluk şartları geçerli olacaktır (Bakınız: 3. Madde).

Yasanın 12. Maddesinin 3. bendine göre bir Avrupa Şirketi, katılan şirketlerden hiç birinin "Avrupa Şirketinin tescil edilmesinden önce katılım kurallarına tabi olmaması" halinde çalışanların katılıp katılmadığına bakılmaksızın tescil edilebilir. Bu durumda bir anlaşma gerekmez ve standart kurallar uygulanmaz. Bu, devam ettirme yapısı karşılığında belirtilmiş olan tavizdir: sıfır çözümü.

Katılım konusunda standart kuralların uygulanıp uygulanmayacağı, 7. Maddenin 2. bendinde düzenlenmektedir. Bu çerçevede en tartışmalı nokta, birleşme durumlarıdır. Şu anda iki durum arasında ayrım yapılması gerekmektedir. İlkinde şirketlerden en az birinin birleşmeden önce bir katılım düzenlemesi kapsamında olması ve bu düzenlemenin, birleşmenin etkilediği çalışanların toplam sayısının en az % 25'ini kapsaması gerekir. İkinci durumda ise bu kapsama oranının % 25'in altında olması halinde özel müzakere organının, katılıma ilişkin standart kuralların uygulanacağını kararlaştırması gerekir. Bu yöntemle, birleşme yoluyla çalışanların yönetim kurulunda aktarım yoluyla temsil edileceğinden kaygı duyan İspanya şiddetle karşı çıkmıştır. Bu nedenle, 7. Maddenin 3. bendinde yer alan ve üye devletlerin Ek'in 3. bölümündeki referans hükümlerinin birleşme halinde uygulanmamasını öngören bir uzlaşmaya varılması gerekmiştir. Bu seçeneğin tercih edilmesi halinde, bir katılım düzenlemesi kapsamında bulunan şirketlerin yüzdesine bakılmaksızın bir devam ettirme garantisi olmayacağı anlamını taşımaktadır. Her şey anlaşmaya bağlıdır. Ancak böyle bir anlaşma, gerekli olmaya devam etmektedir. Bu, Avrupa Şirketinin tescil edilmesi için bir ön koşuldur (Yasa'nın 12. Maddesinin 3. bendi).

Bir holding şirketi kurulması konusunda Ek' teki katılım kuralları ile ilgili olarak yine iki durum arasında ayrım gözetilmesi gerekmektedir. Bu gereklilik; holdingin kurulmasından önce şirketlerin en az % 50'sinin katılım düzenlemeleri kapsamında olması veya bu oranın % 50'nin altında olması ve özel müzakere organının uygulama konusunda oylama yapmasıdır.

Ek'e göre bir dönüştürme durumunda her şeyin daha önce olduğu gibi kalması gerekir. Öteki durumlarda katılan şirketlerde yürürlükte bulunan en yüksek düzey, Avrupa Şirketinde katılım düzeyi konusunda belirleyici ölçüt olacaktır.

Her üye devlette Avrupa Şirketi çalışanlarının oranına göre idari veya denetleyici organ üyeliklerinin çeşitli üye devletlerden gelen çalışanları temsil eden üyeler arasında tahsis edilmesi veya Avrupa Şirketi'nin personelinin, bu organların üyelerinin atanmasını nasıl tavsiye edebilecekleri veya karşı çıkabilecekleri konusundaki karar, bilgilendirme ve danışma amacıyla oluşturulan temsil organı tarafından alınacaktır. Her üye devlet, idari veya denetleyici organda kendisine verilen üyeliklerin tahsisini belirleme hakkına sahiptir. Her halükarda çalışanların temsilcileri, oy kullanma hakkı dahil olmak üzere hissedarları temsil eden üyelerle aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptir.

3. İşçilerin Ulusal Çerçevede Kurumsallaşmış Katılımı

1995-1997 dönemine ilişkin sosyal politika eylem programı çerçevesinde ve yine AÇK Yönergesi'nin başarısından esinlenen Komisyon, Kasım 1995'te çok iddialı bir hedefi içeren bir tebliğ sunmuştur. Tebliğ; AB çapında çalışanların bilgilendirilmesi ve danışmalar yapılması için bir asgari çerçeve oluşturulması üzerinedir. Sosyal ortaklarla danışmaların birinci ve ikinci aşaması, Haziran ve Kasım 1997'de gerçekleşmiştir. ETUC yanı sıra CEEP, müzakereler yoluyla bir

anlaşmaya varılması için çaba göstermeye hazırken o zaman ki adıyla UNICE³, bu fikre kesinlikle karşı çıkmıştır. UNICE'nin karşı çıkması nedeniyle müzakerelerin başarısız olması nedeniyle Komisyon, bir yönerge konusundaki ilk taslağı, Kasım 1998'de sunmuştur. Uzun bir süre, Amsterdam Antlaşması'nın 137. Maddesinin 2. bendine dayalı olan ve bu nedenle sadece nitelikli çoğunluğu gerektiren bu girişimin herhangi bir şansı olup olmayacağı belirsiz bir husus olarak kalmıştır. Özellikle İngiltere, böyle bir yönerge yayınlanması fikrine şiddetle karşı çıkmıştır. Bununla birlikte uzun tartışmalardan sonra Konsey ve Avrupa Parlamentosu, Aralık 2001'de uzlaştırma komitesini devreye sokarak, yönergenin Mart 2002'de kabul edilmesini sağlamıştır.

UNICE'nin bu projeye itirazı, büyük ölçüde ikame argümanına dayalıydı. Komisyon yanı sıra daha sonra yasama sürecine katılan bütün öteki aktörler, bu argümanı reddettiler. Taslak yönergenin giriş bölümündeki beyanlar da işçilerin, kendilerini istihdam eden işletmenin işlerine ve kendilerini etkileyen kararlara katılmaları gerektiğinden söz edilmektedir (Beyan 6). Ayrıca "toplumlarımızın dayalı olduğu temel değerleri muhafaza ederek" şeklindeki ifadelerle dahili pazarın uygun şekilde dengelenmesi gerektiği belirtilmiştir (Beyan 11). Daha sonra ifade edilen görüş ise şöyledir; "Çalışanların bilgilendirilmesi ve danışmalarda bulunulması konusunda yeni Avrupa ortamına uygun bir çerçeve oluşturulmasının amaçlanması nedeniyle önerilen girişimin amaçları, üye devletler tarafından yeterli bir şekilde gerçekleştirilemez (Beyan 17)." İkame konusundaki tartışmalarda anlaşılması gereken ortam da kesinlikli bu sözü edilen ortamdır. AB Temel Haklar Sözleşmesi'nde işçilerin işletme bünyesinde bilgilendirilme ve danışmalarda bulunulma hakkının temel bir hak olarak görülmesi (27. Madde), üye devletler arasında bu hakkın Birlik içinde Birlik makamları tarafından teşvik edilecek ve saygı gösterilecek temel bir değer olarak görülmesi gerektiği konusunda bir görüş birliği bulunduğunu göstermektedir. İkame ilkesinin, bu tür değerlere Birlik çapında gösterilen saygıyı zedeleyecek bir araç olarak kullanılma olasılığının bulunması durumunda bu kavram uygun olmayacaktır. Bazı üye devletlerin belirgin şekilde bu tür bir değere uygun olacak biçimde en azından asgari bir çerçeve oluşturmaya istekli olmamaları halinde, Birliğin girişimde bulunması mümkün olmalıdır. İşçilerin bilgilendirilme ve danışmalarda bulunma hakkının, Birlikte işçi-işveren ilişkilerinin önemli bir bölümü olarak görülmesi halinde Birlik düzeyindeki yasama organının, üye devletlerin bundan kaçınmasından kaynaklanan sorunu aşma olasılığına sahip olması gerekir. Avrupa Adalet Divanı'nın toplu işten çıkarma ve işletmelerin devrine ilişkin yönetmelikler konusunda verdiği kararlar bu felsefeye dayanmıştır.

Yönerge, üye devletlerde en az 50 çalışanı olan kamu veya özel işletmeleri ve en az 20 çalışanı olan kuruluşları kapsamaktadır. Teklifin ilk metninde, sadece işletmelerden söz edilmiştir. Değişiklik, Batılı üye devletlerde bilgilendirme ve danışma konusunda referans noktası olarak hareket eden organın bir kuruluş olmasından kaynaklanmıştır (örneğin Almanya'da olduğu gibi). 1. Maddeye göre yönergenin amacı: "Birlikteki işletmeler veya kuruluşlardaki çalışanların bilgilendirilme ve danışmalarda bulunma hakkına ilişkin asgari şartları belirleyen genel bir çerçeve oluşturulmasıdır."

³ UNICE'nin adı daha sonra Business Europe olarak değiştirilmiştir.

Sadece metne bakılarak ulusal yasa ve uygulamalara göre çalışanların veya sadece çalışanların temsilcilerinin bilgilendirilme ve danışmalarda bulunma hakkına sahip olup olmadığı çok açık olarak anlaşılamamaktadır. Ancak içerik konusundaki bir analiz, ikinci durumun söz konusu olması gerektiğini göstermektedir. Bu, büyük ölçüde gizlilik hükmüne bakılarak varılabilecek bir sonuçtur (6. Madde).

Yönergede, bilgilendirme ve danışma yapısı, öteki yönergelerle göre çok daha kapsamlı bir şekilde tanımlanmıştır. Tanımlar, usule ilişkin önemli şartları içermektedir. Bilgilendirmenin zamanlaması, içeriği ve şekli, amaca uygun olmalı ve çalışanların temsilcilerinin bilgiyi incelemesine ve danışmalar için hazırlık yapmasına imkân vermelidir (4. Madde, 4. bent). Danışmaların birkaç şarta uygun olması gerekir (Bakınız 4. Madde, 4. bent). (1) Zamanlama, yöntem ve içeriğin etkin olması sağlanmalıdır. (2) Bilgilendirme ve danışma, görüşülen konuya bağlı olarak uygun yönetim ve temsil düzeyinde gerçekleşmelidir. (3) Çalışanların temsilcileri, işveren tarafından temin edilecek konuya ilişkin bilgilere göre bir görüş oluşturma hakkına sahip olmalıdır. (4) Çalışanların temsilcileri, işverenle görüşme ve belirtebilecekleri herhangi bir görüşe bir yanıt alma ve bu yanıtın nedenleri konusunda bilgilendirilme hakkına sahip olmalıdır ve son olarak (5) işverenin yönetim yetkileri kapsamındaki kararlar konusunda bilgilendirme ve danışmalar kapsamında bulunan kararlara ilişkin olarak önceden mutabakata varılması için çaba gösterilmelidir. Maalesef yönerge, bir anlaşmaya varılması ancak işverenin bunu uygulamaması halinde ne olacağını açıklamamaktadır.

Bilgilendirmenin işletme veya kuruluşun faaliyetlerinin son dönemdeki ve muhtemel gelişimini ve ekonomik durumunu en geniş biçimde kapsamaması gerekir (4. Madde, 2. bent, a şıkkı). Bilgilendirme ve danışmalar, işletme veya kuruluş bünyesindeki istihdamın yapısı ve muhtemel gelişimi ve bir işten çıkarma tehdidi olması halinde öngörülen önlemlerle ilgili olarak yapılmalıdır (4. Madde, 2. bent, b şıkkı). Son olarak bilgilendirme ve danışmalar, çalışma düzeninde veya Birlik hükümleri kapsamında bulunanlar dâhil olmak üzere akdi ilişkilerde önemli değişikliklere yol açabilecek kararlar konusunda yapılmalıdır (4. Madde, 2. bent, c şıkkı). İlk taslağa göre bu son durumda, üye devletlerin işverenin kararlar konusunda bilgi verme ve danışmalarda bulunma yükümlülüğünün ciddi bir şekilde ihlal edilmesi halinde kararların, işveren şartları yerine getirmediği sürece geçersiz olmasını sağlayacakları öngörülmüyordu (8. Madde, 3. bent). Ancak bu hüküm, uzlaştırma komitesinden geçememiş ve iptal edilmiştir.

Yönergenin 5. Maddesine göre üye devletler, işletmeler ve kuruluşlar dâhil olmak üzere her düzeydeki sosyal ortakların 4. Maddede tanımlanan yapıdan farklı biçimde bilgilendirme ve danışmalar konusunda anlaşmalar yapabileceği bir geçiş dönemine izin verebilir. Bu anlaşmaların, 1. Maddede belirtilen ilkelere saygı göstermesi gerekir. Bu, kuşkusuz açık bir sınır oluşturacak kadar açık bir hüküm değildir. Farklı hareket etme olasılığı, sadece ulusal hukuka dâhil edildiği tarihe kadar yapılan anlaşmaları değil, aynı zamanda bu anlaşmalarda daha sonra yapılan değişiklikleri de kapsamaktadır. Ancak, 4. Madde hükmünden farklı olan yeni anlaşmaları hariç tutmaktadır. Açıkça görüldüğü biçimde Yönerge, AÇK Yönergesinin 13. Maddesindeki mekanizmayı tekrarlamaya çalışmaktadır.

Yönerge, "doğrudan ve esas olarak siyasi, mesleki, dini, yardım amaçlı, eğitim, bilimsel veya sanatsal amaçlar yanı sıra bilgilendirme ve görüşlerin ifade edilmesi

amaçlarını güden işletmeler veya kuruluşlar" için belirli düzenlemelere, bu özellikteki düzenlemelerin, yönergenin yürürlüğe girdiği tarihte ulusal mevzuatta bulunmaları koşulu ile izin vermektedir (3. Madde, 4. bent). Bilgilendirme ve danışmalar konusunda bu tür bir istisnaya gerek olup olmadığından kuşku duyulabilir. Ayrıca bu işletmeler ve kuruluşlar için modellerin ne ölçüde farklı olabileceği çok belirsizdir. Burada da yönergede ifade edilen ilkeler ve hedeflerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak buradan hareketle kesinlikle bir sonuca varılabilir. Bu, işletmeler ve kuruluşlar için Almanya'da kiliseler ve bunların hayır kurumları için hâlâ söz konusu olduğu biçimde hiçbir bilgilendirme ve danışma öngörülmemesi halinde yönergeye uygun olmayacaktır.

7. Maddenin uygulanması çok ilginç olabilir. Bu, çalışanların temsilcilerinin kendi faaliyetlerini gerçekleştirmeleri konusundaki koruma düzeyi ve garantilerin bir şekilde uyumlu hale getirilmesine yönelik ilk girişimdir. Üye devletlerin, çalışanların temsilcilerinin kendi görevlerini ifa ederken "kendilerine verilmiş olan görevleri doğru bir şekilde ifa edebilmeleri için yeterli koruma ve garantilere sahip olmalarını" sağlamaları gerekmektedir. Bu çerçevede "yeterli" ve "uygun" kelimelerinin anlamı, kuşkusuz tartışmaya çok açıktır. Uygulama konusunda büyük bir manevra alanı olacak ve bu durum, Avrupa Adalet Divanı tarafından karara bağlanacak birçok anlaşmazlığın kaynağı olabilecektir.

Yönerge, bir bütün olarak çok esnektir ve yapısal çerçeve ile izlenecek usulleri büyük ölçüde üye devletlere bırakmaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerin itirazlarının, ancak geçici düzenlemeler imkânı tanınarak aşılabileceği anlaşılmıştır. Bunlar, yönergenin yürürlüğe gireceği tarih olan 23 Mart 2005'te ilgili üye devlette "çalışanların bilgilendirilmesi ve danışmalarda bulunulması konusunda genel, daimi ve yasal bir sistem veya işyerinde çalışanların bu amaçla temsil edilmesine imkân veren genel, daimi ve yasal bir çalışanların temsil sistemi" bulunmaması durumunda geçerli olacakları öngörülmektedir. Geçiş döneminde (uzlaştırma komitesi tarafından önemli ölçüde kısaltılmıştır) en az 150 kişi istihdam eden işletmeler veya en az 100 kişi istihdam eden kuruluşlar için eşik, iki yıllık ilk aşamada kaldırılmıştır. Bir yıllık ikinci aşamada, bu, 100 ve 50'ye düşürülmüştür. Ancak 23 Mart 2008'den sonra yönerge, başka yerde olduğu gibi uygulanacaktır. Kısacası kurumsallaşmış bir çalışanların bilgilendirilmesi ve danışma sistemine sahip olmayanlar, bir şok tedavisine tabi tutulmayacaklar ve yumuşak bir geçiş fırsatına sahip olacaklardır.

Yönerge yürürlüğe girdiğinde yönerge kapsamında bulunan bir işletme veya kuruluşun çalışanlarının kendi temsilcilerini seçmemesi veya atamaması halinde ne olacağı belirsizliğini korumaya devam edebilir. Üye devletler, böyle bir durumda bile çalışanların çıkarlarını temsil eden bir organın oluşturulmasını sağlamakla yükümlü olacaklar mıdır ya da çalışanlar, bu fırsatı kullanıp kullanmama konusunda kendi takdirlerine göre mi karar vereceklerdir? Avrupa Parlamentosu uzlaştırma komitesi toplantıları sırasında Konsey ve Komisyon, bu sorunla ilgili olarak toplu işten çıkarmalar ve işletme devirleri konusunda Avrupa Adalet Divanı'nın 8 Haziran 1994'te verdiği kararlara atıfta bulunan ortak bir bildirge yayınlamışlardır. Ancak bu atıf, sorunu açıklığa kavuşturmamaktadır. Söz konusu mahkeme kararları oldukça belirsizdir.

Yönergede sadece bununla ilgili asgari bir çerçeve öngörülmesi, kuşkusuz üye devletlerde daha olumlu düzenlemeleri etkilememektedir. Ayrıca yönerge, mevcut uygulamaların azaltılması veya ortadan kaldırılması için kullanılamaz.

Sonuç

Çalışanların karar verme sürecine katılımlarının teşvik edilmesinin, Birliğin sosyal politika gündemindeki birleştirme stratejisinin önemli bir bölümü haline geldiği konusunda artık kuşku duyulmamaktadır. Kesinlikle "dönüşü olmayan noktanın" ötesine geçmiştir. Bu politika, AB Temel Haklar Sözleşmesi'nin 27. Maddesine uygundur. Bunun önemli bir etkisi vardır. Tamamen karşıt düzenleme geleneğinin bulunduğu ülkelerin artık kendi sistemlerini ortaklık ve işbirliği kavramı çerçevesinde yeniden düzenleme dışında bir seçenekleri kalmamıştır. Buna ilave olarak gelecekteki aday ülkeler için, kendi işçi-işveren ilişkilerini nasıl yapılandıracakları konusunda önemli bir işaret olarak görülmektedir.

Yukarıda belirtilen bütün belgelerin kendi zayıf noktaları vardır. Bunlar, gereksiz biçimde karmaşıktır, her zaman tutarlı değildir ve bunların da ötesinde kullandıkları terimler belirsizdir. Avrupa Şirketi Yasasını tamamlayan yönerge yanı sıra bilgilendirme ve danışmalar konusundaki yönerge, yasama sürecinde sulandırılmıştır. Sonuçta gerçek anlamda bir asgari ittifak ortaya çıkmıştır. Ancak bu önlemlerin AB'de gelecekteki işçi-işveren ilişkileri açısından önemi değerlendirilirken bu eksiklikler abartılmamalıdır. Bu belgeler, bir bütün olarak değerlendirildiğinde işçi sendikaları ve işçi temsilcileri, işveren kuruluşları, işverenler ve çalışanlar dâhil olmak üzere bütün aktörleri, çalışanların bilgilendirilmesi ve danışılması ve Avrupa Şirketi Yasasını tamamlayan yönerge ile ilgili olarak işçilerin şirket yönetim kurullarına katılması olasılığını tartışmaya ve üzerinde düşünmeye zorlamaktadır ve bu belirleyici bir unsurdur.

Şirketin yaklaşımının artık belirli kurumsal modellerin uygulamaya konulması üzerinde yoğunlaşmadığı ve çalışanların yönetimin karar alma sürecine katılımı fikrinin teşvik edilmesine yönelik usulleri teşvik ettiği ve başlattığı vurgulanmalıdır. Bu, Avrupa sosyal modelinin temel bir özelliği olarak bir endüstriyel demokrasi oluşturulmasına yönelik bir ilk adım olarak görülebilir. Bu strateji, işçilerin yönetimin karar verme sürecine katılımının sadece çalışanlar için değil şirketlerin ekonomik performansı açısından yararlı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Yönetimin kararlarının meşru kararlar olarak görülmesinin, ihtilafların giderilmesi, verimliliğin artırılması, çalışanların motivasyonunun artırılması ve son olarak da daha iyi bir yönetim açısından önemli avantajları vardır.