

T.C
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE
TÜRK İŞ GÜCÜNÜN BİRLİĞE ÜYE ÜLKELERDE
SERBEST DOLAŞIM SORUNU
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

MASTER TEZİ

Hazırlayan
Mekin ÖZDEMİR

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Nizamettin AKTAY

Ankara-2007

AB'nin kurucu ülkelerinden biri olan Hollanda'da yaşayan bir Türk vatandaşı olarak, Türkiye'yi ve dolayısıyla hepimizi yakından ilgilendiren, "Türk İş Gücünün Serbest Dolaşım" konusunu, danışman hocam; Sayın Prof. Dr. Nizamettin AKTAY'a danışarak seçmiş bulunmaktayım.

Bu konuda çalışma yapma istejişimin en önemli nedenlerinden biri, kuşkusuz konunun Türkiye-AB ilişkilerini yakından ilgilendirmesi ve kamuoyunun en önemli gündem maddelerinden birini oluşturmastır. Fakat bunun yanında, Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olmam ve Avrupa'da "Entegrasyon Burosu" işletmecisi olarak konu ile içiçe olmam da bu konuyu seçmemde etkili olmuştur.

Bu çalışmamı yürütürken, her aşamada bana danışmanlık yapan başta sayın hocama; kaynak temini ve anketler ile röportajlarda yardımlarını esirgemeyen tüm emeği geçenlere; manevi desteğini her an hissettiğim ve bunu benden hiç bir zaman esirgemeyen eşim Mekiye'ye şükranlarımı sunuyorum.

Mekin Özdemir

Mali Müşavirlik ve Entegrasyon Bürosu İşletmecisi

Bloemendaal/HOLLANDA

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR CETVELİ.....	v
TABLolar.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU KAPSAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ (AB) TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

1.1- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TANIMI	3
1.2- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHİ GELİŞİMİ	4
1.2.1- AVRUPA KÖMÜR VE ÇELİK TOPLULUĞU	4
1.2.2- AT-AET ve EURATOM	5
1.2.3- AVRUPA BİRLİĞİ.....	6
1.3- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YÖNETİM YAPILANMASI	7
1.3.1- AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ (AVRUPA ZİRVESİ).....	7
1.3.2- AVRUPA PARLAMENTOSU.....	8
1.3.3- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ	8
1.3.4- AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU	9
1.4- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİMİ VE GENİŞLEME SÜRECİ	9
1.4.1- AVRUPA BİRLİĞİNİN GELİŞİMİ.....	9
1.4.2- AVRUPA BİRLİĞİNİN GENİŞLEME SÜRECİ	11
1.5- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELECEĞİ.....	13
1.5.1- AB'NİN DEVAMINI SAĞLAYACAK UNSURLAR.....	13
1.5.1.1- Ekonomik Unsurlar	13
1.5.1.2- Siyasi Unsurlar.....	14
1.5.1.3-Sosyo - Kültürel Unsurlar	14
1.5.2- AB'NİN DEVAMINI ENGELLEYECEK UNSURLAR	15
1.5.2.1- Ekonomik Unsurlar	15
1.5.2.2- Siyasi Unsurlar.....	16
1.5.2.3- Sosyo- Kültürel Unsurlar	18
1.6- TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ	19
1.6.1- TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN BAŞLANGICI VE GELİŞİMİ	20
1.6.2- 1999 HELSİNKİ ZİRVESİ'NDEN 2004 BRÜKSEL ZİRVESİ'NE KADAR GEÇEN SÜREDEKİ GELİŞMELER	22
1.6.3- BRÜKSEL ZİRVESİ KARARLARINI ETKİLEYEN GÖRÜŞLER	23
1.6.4- 17 ARALIK BRÜKSEL ZİRVESİ'NİN ÖNEMİ	23
1.6.5- TÜRKİYE'NİN ADAYLIK SÜRECİNDEKİ SON DURUMU	26
1.6.6- MÜZAKERE SÜRECİNİN İŞLEYİŞİ	28
1.6.7- MÜZAKERE SÜRECİNİN AKTÖRLERİ	29

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATI'NDA SERBEST DOLAŞIM KAVRAMI VE İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIM HAKKI İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

2.1- GENEL OLARAK SERBEST DOLAŞIM KAVRAMI	34
---	----

2.1.1- EMEĞİN SERBEST DOLAŞIMI	35
2.1.2- SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI	35
2.1.3- MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI	37
2.1.4- YERLEŞME HAKKI VE HİZMETLERİN SERBEST DOLAŞIMI.....	38
2.1.4.1- Kapsamı	38
2.1.4.2- Yerleşme Hakkı	38
2.1.4.3- Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (m. 49-55)	40
2.2- AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATI'NDA İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	43
2.2.1- GENEL OLARAK	43
2.2.2- İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ TOPLULUK MEVZUATI	44
2.2.3- SERBEST DOLAŞIMIN KAPSAMINA GİRENLER.....	46
2.2.4- AB MÜKTESEBATINDA İŞÇİ KAVRAMI	48
2.2.5- AVRUPA TOPLULUĞU'NDA SERBEST DOLAŞIM İLKESİ	49
2.2.6- SERBEST DOLAŞIMIN SINIRLARI.....	52
2.2.6.1- Kamu Güvenliği	53
2.2.6.2- Kamu Sağlığı	53
2.2.6.3- Bir Üye Devletin Dahili Sorunu Olan Durumlar.....	54
2.2.6.4- Kamu Sektörü	54
2.2.7- SERBEST DOLAŞIM VE YERLEŞME ÖZGÜRLÜĞÜ	55
2.2.7.1- Ayrılma Hakkı.....	55
2.2.7.2- Giriş Hakkı.....	55
2.2.7.3- İkamet Hakkı	56
2.2.8- GÖÇMEN İŞÇİLERİN SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN BİRLİĞE ÜYE ÜLKELERDE SERBEST DOLAŞIM SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1- TÜRKİYE-AB ORTAKLIK İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SERBEST DOLAŞIM HAKKI	61
3.1.1- ANKARA ANLAŞMASI'NDA SERBEST DOLAŞIM HAKKI.....	61
3.1.2- KATMA PROTOKOL'DE SERBEST DOLAŞIM HAKKI	64
3.1.3- AB ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARINDA SERBEST DOLAŞIM HAKKI	65
3.1.3.1- Genel Olarak.....	65
3.1.4.1- Meryem Demirel Davası	73
3.1.4.2- Zeki Sevince Davası	75
3.1.4.3- Kazım Kuş Davası.....	77
3.1.4.4- Sema Sürül Davası	78
3.1.4.5- Abdülhasır Savaş Kararı	79
3.1.4.6- Ercan Atabay-Nadi Şahin Davaları	81
3.1.5- TÜRKİYE-AB ARASINDA YAPILAN ANLAŞMALAR'DAKİ KORUMA MADDELERİ.....	82
3.1.6- TÜRK İŞÇİLERİNE SERBEST DOLAŞIM HAKKININ VERİLMESİYLE İLGİLİ DÜŞÜNCELER.....	83

3.1.6.1- Temel Haklar Bildirgesi'ne Göre Serbest Dolaşım Hakkı	83
3.1.6.2- Türkiye'nin AB İle Yaptığı Anlaşmalara Göre Serbest Dolaşım Hakkı.....	86
3.1.6.3- AB Hukuk Hiyerarşisi Bakımından Serbest Dolaşım Hakkı ...	88
3.1.6.4- Ekonomik Argümanlardan Dolayı Serbest Dolaşım Hakkı	89
3.2- AT'NİN TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIMINI ENGELLEMESİNİN NEDENLERİ VE SERBEST DOLAŞIMIN DAYANAK SORUNU.....	90
3.2.1-AT'NİN TÜRK İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMINI ERTELEME SEBEPLERİ	91
3.2.1.1- Ekonomik Sebepler :	91
3.2.1.2- Sosyal Sebepler :	92
3.2.1.3- Siyasi Sebepler :	92
3.2.2-TÜRKİYE-AB ARASINDA İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI ...	92
3.3- İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMINA İLİŞKİN TÜRK MEVZUATININ AB MEVZUATINA UYUMU	94
3.3.1- TÜRK MEVZUATINDA SERBEST DOLAŞIMA İLİŞKİN GENEL DURUM	95
3.3.2- AB'NİN TÜRKİYE-2005 İLERLEME RAPORU'NDA İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ TESBİTLER.....	96
3.3.3- TÜRK MEVZUATINDA SERBEST DOLAŞIM İLE İLGİLİ YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER	97
3.4- AB'NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARI.....	104
3.4.1- EKONOMİK KAYGILAR.....	104
3.4.2- SİYASAL VE SOSYO-KÜLTÜREL KAYGILAR	111
3.5- AB'NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARININ YERSİZLİĞİ İLE İLGİLİ DÜŞÜNCELER	112
3.5.1- HOLLANDA'DAN TÜRKİYE'YE BAKIŞ ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI	114
3.5.2- BÜYÜME VE GÖÇ SENARYOLARI VE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI	118
3.5.3- TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMININ AB'YE KATKISI	128
3.6- TÜRKİYE'NİN AB'YE TAM ÜYELİĞİ İLE BİRLİKTE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE BU KONUDAKİ BEKLENTİLER....	132
3.7- TÜRKİYE'NİN DOKUZUNCU KALKINMA PLANI ÇERÇEVESİNDE AB'NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARINI GİDERMEYE YÖNELİK ÖNGÖRDÜĞÜ TEDBİRLER	136
3.7.1- AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM SÜRECİ	136
3.7.2- PLAN ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE BÜYÜME VE İSTİHDAM.....	139
3.7.2.1- Büyüme	139
3.7.2.2- İstihdamın Arttırılması	140
3.7.2.3- İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi	141
3.7.2.4- Eğitimin İşgücü Talebine Duyarlı Hale Getirilmesi	142
3.7.2.5- Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi.....	143
3.7.3- PLAN DÖNEMİ HEDEF VE TAHMİNLERİ.....	144

3.7.4- TEMEL AMAÇLAR.....	145
3.7.4.1- İstihdamın Artırılması	145
3.7.4.2- İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi	146
3.7.4.3- Eğitimin İşgücü Talebine Duyarlılığının Artırılması	147
3.7.4.4- Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi.....	148
3.8.1- ALMANYA.....	157
3.8.2- AVUSTURYA.....	157
3.8.3- BELÇİKA.....	157
3.8.4- DANI MARKA.....	158
3.8.5- FİNLANDİYA.....	158
3.8.6- FRANSA	158
3.8.7- HOLLANDA	159
3.8.8- İNGİLTERE	159
3.8.9- İRLANDA	159
3.8.10- İSPANYA.....	159
3.8.11- İSVEÇ.....	160
3.8.12- İTALYA	160
3.8.13- LÜKSEMBURG	160
3.8.14- PORTEKİZ	160
3.8.15- YUNANİSTAN	161
SONUÇ	162
KAYNAKÇA	165
ÖZET	168
ABSTRACT	171

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AKT	: Avrupa Kömür ve elik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATA	: Avrupa Topluluğu Anlaşması
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
c.	: Cilt
CE	: Avrupa Uygunluk Belgesi
CEN	: Avrupa Standardizasyon Komitesi
CENELEC	: Avrupa Elektroteknik Standardizasyon Komitesi
COREPER	: Avrupa Birliği Daimi Temsilciler Komitesi
CPB	: Central Planbureau (Merkezi Planlama Teşkilatı)
ev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DE	: Dokuz Eyll Üniversitesi
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DT	: Dünya Ticaret rgt
ECU	: EURO
EFTA	: Avrupa Serbest Ticaret Birliği
EN	: Avrupa Standartları
ETSI	: Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü
EURACHEM	: Avrupa Analitik Kimya rgt
EURES	: Avrupa İstihdam Hizmetleri
EUROLAB	: Test ve Analitik Laboratuvarlar Ulusal Birlikleri Federasyonu
EUROMET	: Avrupa lm Standartları İşbirliği
G.K.R.Y.	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSYİH	: Gayrı safi yurt içi hasıla

Haz.	: Hazırlayan
IMAKO	: Uluslararası Ölçüm Konfederasyonu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
ISO	: Uluslararası Standardizasyon Organizasyonu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
K.K.T.C.	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
m.	: Madde
MASAK	: Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı
MB	: Merkez Bankası
MEGG	: Mali Eylem Görev Grubu
MLA	: Karşılıklı Tanıma Anlaşması
MYO	: Meslek Yüksek Okulu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TURKLAB	: Kalibrasyon ve Deney Laboratuvarları Derneği
TÜRKAK	: Türk Akreditasyon Kurumu
TV	: Televizyon
UDM	: Ulusal Düzenleyici Makam
UME	: Ulusal Metroloji Enstitüsü
UNFPA	: Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu

TABLOLAR

TABLO-1 : Avrupa Birliğinin gelişimi şematik olarak	10
TABLO-2 : Avrupa Birliğine üye ÷lkeler ile aday ÷lkelere ait bazı önemli bilgiler	12
TABLO-3 : Türkiye İle Tarama Programı	30
TABLO-4 : Avrupa Birliği ve Türkiye’de_Bazı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler	32
TABLO-5 : ÷lkeler Bazında Türkiye’nin Üyeliğine Taraftarlık.....	33
TABLO-6 : Resmi Kanallardan AB ÷lkelerine ve Diğer ÷lkelere Gönderilen İşçi Sayısı	93
TABLO-7 : İşgücü İstatistikleri- AB-15.....	108
TABLO-8 : İşgücü İstatistikleri- Yeni Üyeler ve Aday ÷lkeler	109
TABLO-9 : Hollanda’da Yapılan, Türkiye-AB İlişkileri ve Türk İş_Gücünün Serbest Dolaşımı İle İlgili Anket Çalışması	116
TABLO-10 : Türkiye Hızlı Büyüme Senaryosu, 2005-2030 (yıllık değerler)	120
TABLO-11 : İki Senaryonun Karşılaştırması-1-	121
TABLO-12 : İki Senaryonun Karşılaştırması-2-	123
TABLO-13 : İki Senaryonun Karşılaştırması-3-	124
TABLO-14 : Özet Tablo: Türkiye’den AB-15’e Net Göç Tahminleri.....	127
TABLO-15 : Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin müzakerelerde mevcut durum.....	156

GİRİŞ

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler 1959 yılındaki üyelik başvurusuyla başlamış ve bu ilişkiler Avrupa Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanıp 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması'nın temel oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde kurulmuştur. Ankara'da imzalanan antlaşmaya göre tam üyelik süreci başlamış ve hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olarak kademelendirilmiştir. Ankara Antlaşması'nda, gümrük birliğinin geçiş döneminin sonunda tamamlanması planlanmıştır.

Ancak bu ilişkiler, 1 Ocak 1996 yılında yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nden sonra ivme kazanmış ve Aralık 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile beraber Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğu kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye, AB'ye üye olabilmek için köklü reformlar gerçekleştirmiş ve nihayet 17 Aralık 2004 tarihinde Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni gerçekleştirdiği tescil edildikten sonra, 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakereleri başlamıştır.

Bu tarihten sonra, Türkiye'nin AB'ye tam üye olmasıyla birlikte, AB vatandaşlığının doğal sonucu olarak temel özgürlüklerden biri olan serbest dolaşım hakkından yararlanacak olması, önemli bir konu olarak gündeme gelmiştir. Yüksek işsizliğin söz konusu olduğu işgücü piyasalarına, serbest dolaşım hakkından dolayı Türk işçilerinin Avrupa'ya akın edeceği varsayımı bir çok çevreyi tedirgin etmiş ve buna yönelik senaryoların üretilmesine yol açmıştır. Bu kaygıdan dolayı Türkiye'nin AB'ye üyeliği ile ilgili çeşitli öneriler ortaya atılmıştır. Bunlardan en önemlileri; "imtiyazlı ortaklık" ve "serbest dolaşıma getirilecek kalıcı bir kısıtlama"dır.

Çalışma, üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm "Avrupa Birliği'nin Genel Olarak Kuruluşu, Kapsamı ve Türkiye İle Tarihi İlişkisi"ne; ikinci bölüm "Avrupa Birliği Müktesebatı'nda Serbest Dolaşım Kavramı ve İş

Gücünün Serbest Dolaşım Hakkı İle İlgili Düzenlemeler”e; üçüncü bölüm ise “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk İş Gücünün Birliğe Üye Ülkelerde Serbest Dolaşım Sorunu ve Çözüm Önerileri” konusuna ayrılmıştır.

Birinci bölümde, AB’nin tanımı, tarihi gelişimi ve genişleme süreci genel olarak incelendikten sonra, AB’nin geleceği ile ilgili değerlendirmede bulunulacak ve Türkiye AB ilişkileri genel olarak ele alınacaktır.

İkinci bölümde, AB’nin serbest dolaşıma ilişkin müktesebatı genel hatlarıyla ortaya konulduktan sonra, müktesebatta iş gücünün serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Üçüncü bölümde, Türkiye-AB ortaklık ilişkileri çerçevesinde serbest dolaşım hakkının anlaşmalarda yer alan hukuki dayanakları tartışıldıktan sonra, AB üyesi ülkelerde Türk işçilerinin serbest dolaşımı ile ilgili geçmişteki uygulamalara kısaca değinilecektir. Ardından iş gücünün serbest dolaşımına ilişkin Türk mevzuatının AB mevzuatına uyumu yönündeki çalışmalara yer verildikten sonra, AB’nin Türk iş gücünün serbest dolaşımı ile ilgili kaygıları irdelenecektir. Daha sonra, AB’nin Türk iş gücünün serbest dolaşımı ile ilgili kaygılarının yersizliği üzerinde durulacak ve Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğinden sonra iş gücünün serbest dolaşımının nasıl olabileceği ele alınacaktır. Bu bölümde son olarak, Türkiye’nin dokuzuncu kalkınma planı çerçevesinde, AB’nin iş gücünün serbest dolaşımı ile ilgili kaygılarını gidermeye yönelik öngördüğü tedbirler incelenecek ve AB’nin kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili uygulamaları üzerinde durulacaktır.

Çalışmada, Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının engellenemeyeceği ile ilgili görüşlere yer verildikten sonra, üyelikle birlikte Avrupa’ya Türk iş gücü göçünün korkulandan veya söylenenlerden çok daha az olacağı ile ilgili görüşlere yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU KAPSAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ (AB) TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

1.1- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TANIMI

Avrupa Birliği; Avrupa Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu adlarıyla bilinen toplulukların 1992 Maastricht Anlaşması'nda birleştirilmesi ile oluşan bir birliktir.¹

Avrupa Birliği'nin amaçları genel olarak; özgürlük ve demokrasi ilkelerini korumak, tüm üyeler tarafından insan haklarına saygı, temel haklar ve hukukun üstünlüğü kuralının uygulanması ile kıtanın bütünleşmesinin barışçıl yollarla daha da ilerletilmesi ve yeni üyelerle birlikte istikrar ve refah bölgesinin sınırlarının genişletilmesini sağlamaktır.²

Avrupa Birliği'nin temel ilkeleri; özgürlük, güvenlik ve adalet, birlik vatandaşlığı, ekonomik ve parasal birlik, serbest dolaşım, malların serbest dolaşımı, ortak anayasa ve ortak kurumlardır.³

Avrupa Birliğini, aralarında ekonomik, ticari, sosyo-kültürel, siyasi ve stratejik birlik öngören ve bunu ortak hukuk, ortak karar alma mekanizmaları, ortak kurumlar ile gerçekleştirme hedefi olan 25 üye ülkenin bir araya gelerek oluşturdukları devletler topluluğu olarak da tanımlamak mümkündür.

¹ Hasan Hüseyin YILDIRIM: Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, (Ankara, 2004).

² www.deltur.cec.eu.int/ - 35k - 16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

³ Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Odalar ve Borsalar Birliği, Avrupa Birliği ve Türkiye, 5. Baskı, (Ankara, 2002), 16,19.

1.2- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHİ GELİŞİMİ

Avrupa'da birlik kurma düşüncesinin tarihi çok eskidir. Tarihte pek çok düşünür Avrupa'da bir birliğin olması gerektiğine inanıyorlardı. Fransız yazar Victor Hugo; "ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de dünyayı süsleyecektir." diyerek bu inancını dile getirmekteydi. Bunun yanında Avrupa Birliği'ni zor kullanarak oluşturmak isteyen Napoleon gibi iktidar sahipleri de görülmüştür.⁴

Ancak ciddi olarak birleşik Avrupa oluşturma düşüncesi, II. Dünya Savaşı sonrasında öne çıkmış ve yaşam bulmuştur. Yaşanan trajedilerin bir daha olmaması için, savaşın başlıca sebebi olan ekonomik sorunların giderilmesi amacıyla, ilk etapta sınırlı bir birlik oluşturma fikrinin ağırlık kazanması sonucu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKTÇ) kurulmuştur. Bu topluluk Avrupa Birliği'nin çekirdeğini oluşturan topluluktur.⁵

1.2.1- AVRUPA KÖMÜR VE ÇELİK TOPLULUĞU

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), 18 Nisan 1951 tarihli Paris Antlaşması'yla altı ülke arasında (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda) kurulan ilk Avrupa Topluluğudur.⁶

AKTÇ'nin kurulması yönündeki ilk girişim 9 Mayıs 1950 tarihinde Robert Schuman tarafından yayınlanan bir çağrı ile yapılmıştır.

Schuman Planı olarak adlandırılan bu belgede, savaş sanayinin ana maddeleri olan kömür ve çeliğin üretim ve kullanımının uluslar üstü bir organın sorumluluğuna bırakılması düşünülmüyordu. Ayrıca bütün Avrupa

⁴ Rıdvan KARLUK: AB ve Türkiye, Beta Basım, 6.Baskı, (İstanbul, 2002), 1.

⁵ Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, AB ve Türkiye, 5. Baskı, (Ankara, 2002), 9.

⁶ İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, AB ve Türkiye-AB İlişkileri, 2. Baskı, (İstanbul, 2003), 43.

lkelerinin birliğe dahil edilmesi dşnlmekle beraber birliğin temelinin, tarihi düşmanlığın giderilmesi için Fransa – Almanya ekseninde kurulması gerekliliği planda vurgulanmaktaydı.

Bu ağrıya Fransa, Almanya ile beraber Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya olumlu cevap verdi. Böylece 18 Nisan 1951 yılında Paris'te bu altı ülkenin katılımıyla, Schuman Planı esasları çerçevesinde AKT kuruldu.

AKT'nin kurulmasıyla birlikte demir-elik pazarlarının birleştirilmesiyle elde edilen başarıdan dolayı, diğer alanlardaki entegrasyon fikri yeniden gündeme gelmiştir.

1.2.2- AT-AET ve EURATOM

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması ile kurulmuştur. AET, 7 şubat 1992 tarihinde Maastricht'de imzalanan avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Topluluğu (AT) adını almıştır.

1952 yılında yürürlüğe giren AKT'nin başarıyla uygulanması ye devletleri daha çok entegrasyon için harekete geçirmişti. Siyasal ve savunma alanında yapılan işbirliği denemeleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Böylece, ekonomik alanda entegrasyon ile siyasal birliğin oluşturabileceği fikri hakim olmuş ve AKT'yi kuran altı devlet 25 Mart 1957 tarihinde Roma Antlaşması'nı imzalamıştır. Bu antlaşma temelde, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) antlaşmalarından oluşmaktadır.

AET anlaşması ile ye ülkeler arasında; ekonomi politikalarının yakınlılaştırılması yoluyla bir ortak pazarın kurulması, ekonomik faaliyetlerin

uyumu ile birlikte malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbestçe dolaşımı yoluyla, ekonomik kalkınmanın sağlanması hedeflenmiştir. Ancak AET'nin nihai hedefi, siyasal bütünlüğü sağlamaktır.⁷

Altı ülkenin AET'yi kurması ile birlikte diğer Avrupa ülkeleri rahatsız olmuşlardır. Bu süreçte AET'nin kurulmasından sonra İngiltere'nin başını çektiği karşıt grup⁸ Kasım 1959'da Avrupa Serbest Ticaret Birliğini (EFTA) kurdular.⁹

1.2.3- AVRUPA BİRLİĞİ

1967 yılında üç topluluğun (AKÇT, AT, Euratom) yürütme organları birleştirilmiştir.¹⁰ 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanıp, Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile Avrupa Topluluğu Avrupa Birliği adını almıştır.¹¹ Avrupa Birliğini kuran Maastricht antlaşması ile birlikte, Avrupa Topluluklarına yeni boyutlar gelmiştir. Bu anlaşma ile birlikte Avrupa Birliği yeni bir hukuksal yapı kazanmıştır. Maastricht antlaşması ile elde edilen temel yenilikleri kısaca başlıklar halinde şöyle belirtebiliriz;

- a) Ekonomik ve Parasal Birlik,
- b) Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (Savunma, Avrupa Vatandaşlığı, Konsey'de Çoğunluk Oylamasının Genişletilmesi, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Uyum),
- c) Adalet ve İçişleri İşbirliği.

⁷ Rıdvan KARLUK: a.g.e. , 11-12.

⁸ İngiltere, Danimarka, Norveç, İsveç, Avusturya, İsviçre, Portekiz.

⁹ Şaban ÇALIŞ: Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri, Nobel Dağıtım, (Ankara,2001), 30-31.

¹⁰ Milli Güvenlik Akademisi, Avrupa Birliği ve Türkiye, Yayın no:2, (Ankara, 2003), 7.

¹¹ İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, AB ve Türkiye-AB İlişkileri, 2. Baskı, (İstanbul, 2003), 142.

1.3- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YÖNETİM YAPILANMASI¹²

Avrupa Birliği; yasama, yürütme ve yargı işlevlerini yerine getirecek uluslar üstü kurumlarla yapılanma yoluna gitmiştir. Avrupa Birliği Konseyi (Avrupa Zirvesi), Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'nın yanısıra; Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliği'nin temel taşlarını oluşturan kurumlardır.

1.3.1- AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ (AVRUPA ZİRVESİ)

AB'nin en üst düzeyde yetkili siyasi organıdır. Avrupa Birliği Konseyi'nin temeli, 1961'de Paris'te toplanan "Üye Ülke Hükümetleri Temsilcileri Konferansı"na kadar gitmektedir. 1974 yılında, Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde yapılan konferansların kurumsallaşması ve "Avrupa Konseyi" olarak adlandırılması kararlaştırılmıştır.

Önceleri yılda üç kez toplanan Zirve, 1986 yılından itibaren yılda iki kez düzenleniyor. Bu toplantıların biri Brüksel'de, diğeri ise Dönem Başkanı ülkede yapılıyor.

Konsey, AB üyelik müzakerelerini yürütme yetkisine sahip olan organdır. Bunun yanısıra, katılım öncesi yardımlar konusundaki çerçeve kuralların belirlendiği karar platformudur.

¹² E.Leyla ÜSTEL (Der.): Öğretmenler İçin AB Kılavuzu, (Ankara, 2005), 24-26.

1.3.2- AVRUPA PARLAMENTOSU

Avrupa Birliği'ne 1 Mayıs 2004 tarihinde katılan 10 yeni üye ile birlikte yaklaşık 450 milyonluk nüfusu temsil eden Avrupa Parlamentosu'nun Haziran 2004'te yapılan seçimler sonrasında 732 üyesi bulunmaktadır. Seçimler her 5 yılda bir yapılmaktadır.

1952 yılında 78 üye ile ilk toplantısını yapmış olan Avrupa Parlamentosu'nun işlevleri arasında, Avrupa Komisyonu üyelerinin tayinlerinin ve programının onaylanması, Avrupa Ombudsman'ının atanması, üçte iki çoğunluk sağlandığında Komisyon'un görevden alınması bulunmaktadır. Bunun yanında, bütçeleme konusunda yetkiyi Konsey ile paylaşmaktadır. Komisyon tarafından hazırlanan mevzuatın yürürlüğe konmasında Konsey ile yetki paylaşımı yapmaktadır. Ayrıca, genişleme sürecinde, aday ülkelere raporörlerin atanması da Avrupa Parlamentosu tarafından yapılmaktadır. Parlamento Genel Sekreterliği tarafından oluşturulmuş bulunan "Genişleme Görev Grubu", aday ülkelerin gelişimini ve hazırlık sürecinde bilgilerinin akışının hızlandırılmasını sağlamaktadır.

1.3.3- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ

Üye ülkelerin Bakan düzeyinde temsil edildiği bir yasama ve karar alma organıdır. Komisyon tarafından hazırlanan tasarılar, Bakanlar Konseyi'nde görüşölüp kanunlaştırılmaktadır.

AB Dönem Başkanlığı'nı yürüten ülkenin Dışışleri Bakanı, bu süre (altı ay) boyunca Bakanlar Konseyi Dönem Başkanı görevini üstlenmektedir. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, normal olarak ayda bir toplanmaktadır. Bunun dışında, Bakanlar Konseyi üyeleri Avrupa Zirvesi (Avrupa Birliği Konseyi) toplantılarında da biraraya gelmektedir.

1.3.4- AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU

Kanun tasarılarının ve bütçe önerilerinin hazırlandığı bu organ, “Avrupa Birliği Hükümeti” olarak tanımlanabilir. Avrupa Birliği Komisyonu, ortak politikaların oluşturulması ve yürütülmesi ile kararların üye ülkelerde uygulanmasının denetlenmesi konularından da sorumludur.

Komisyon, 25 üyeden oluşmaktadır. Gerek Komisyon Başkanı gerekse Komisyon üyeleri, atandıkları ülkeden bağımsız olarak görev yapmaktadırlar.

1.4- AVRUPA BİRLİĞİ’NİN GELİŞİMİ VE GENİŞLEME SÜRECİ

1.4.1- AVRUPA BİRLİĞİNİN GELİŞİMİ

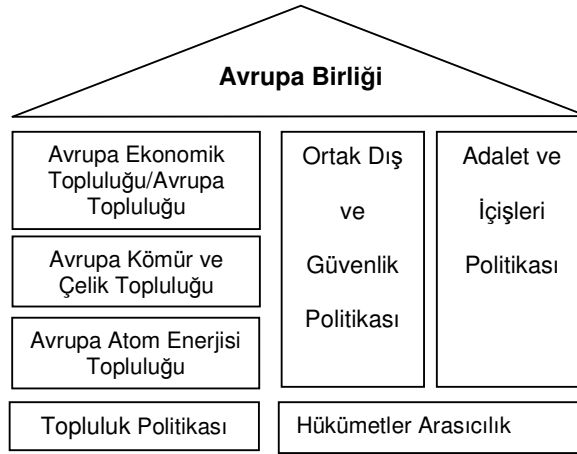
1967 yılında, üç topluluğun (AKTÇ, AET, EURATOM) yürütme organları birleştirilmiştir. Gümrük birliği 1968 yılında belirlenen tarihten 10 ay önce hayata geçirilmiştir. 1974 yılı sonunda ise Devlet ya da Hükümet Başkanlarını bir araya getiren Avrupa Birliği Konseyi yılda en az üç kez olmak üzere toplanmaya başlanmıştır. 1979 yılından itibaren Avrupa Parlamentosu, üye ülke vatandaşlarının genel oyu ile seçilmeye başlanmıştır. Parlamenteonun bütçe ile ilgili yetkileri arttırılmıştır. 1978 yılında ise, Avrupa’nın ekonomik ve para birliğine gidilecek süreç başlatılmıştır.

1986 Şubat ayında imzalanan Tek Senet Anlaşmasıyla birlikte, topluluğun tek pazardan oluşacağı ve bu pazarda malların, bireylerin, sermayenin, hizmetlerin serbestçe dolaşacağı karara bağlanmıştır.

10 Şubat 1991 tarihinde kabul edilen ve 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması ile birlikte, tek bir Avrupa parasının hayata geçirilmesinin takvim ve koşulları saptanmıştır. Aynı zamanda ortak bir

Dışışleri ve Savunma Politikası'na gidilmesi, Adli ve İçişleri'nde işbirliği yapılması öngörülmüştür. Antlaşma ile, toplulukların Avrupa Topluluğu olarak anılması, politik entegrasyon sürecine vurgu yapılmak istendiğinde Avrupa Birliği olarak ifade edilmesi kararlaştırılmıştır.

TABLO-1 : Avrupa Birliğinin gelişimi şematik olarak aşağıda belirtilmiştir.¹³



17 Haziran 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Anlaşmasıyla, Avrupa Birliği'ni yapılandıran daha önceki anlaşmalar (Roma Anlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Anlaşması), birleştirilmiş ve değişim tamamlanmıştır.¹⁴

1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşmasıyla son genişleme dalgasından dolayı oluşacak AB'nin, demokratik bir yapıda işleyebilmesi için, kurucu anlaşmalarda gerekli olan değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, çözüme kavuşmayan bir çok konu ise 2004 yılında yapılacak Hükümetler arası konferans sürecine bırakılmıştır.¹⁵

¹³ Hasan Hüseyin YILDIRIM: Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, (Ankara,2004).

¹⁴ Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e, 12-13.

¹⁵ Rıdvan KARLUK: a.g.e, 115.

1.4.2- AVRUPA BİRLİĞİNİN GENİŞLEME SÜRECİ

1958 yılında Roma Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle beraber altı ülkenin¹⁶ oluşturduğu üç topluluk (AKÇT, AET, EURATOM) başarılı bir uygulama göstermiştir.

Böylece İngiltere alternatif serbest ticaret bölgesi oluşturma projesinin gerçekleştiremeyeceğini görmüş ve 1969 yılında Danimarka, İrlanda ve Norveç ile beraber üyelik başvurusunda bulunmuştur. Müzakereler iki yıl sürmüş ve sonuçta İngiltere, İrlanda, Danimarka 22 Ocak 1972 tarihinde Topluluğa katılmışlardır. Norveç ise katılma anlaşmasını, yaptığı referandumla reddetmiştir.

1981 yılında Yunanistan'ın ve 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in katılmasıyla üye sayısı 12'ye yükselmiştir.

1995 tarihinde ise daha önce EFTA üyesi olan Avusturya, Finlandiya ve İsveç tam üye olmuşlardır.¹⁷

1 Mayıs 2004 tarihinde Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Malta, Slovakya ve Slovenya Birliğe üye olmuşlardır.¹⁸ Halen Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan aday statüsünde bulunmaktadır.¹⁹

AB'ye üye ülkeler ile aday ülkelere ait bazı önemli bilgiler, aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.²⁰ Buna göre; AB tarihindeki en büyük genişlemeyi 2004 yılında yapmıştır. 2004 yılında birliğe 10 yeni üye katılmıştır. Aday

¹⁶ Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg.

¹⁷ Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e, 13,14.

¹⁸ Türkan YILDIRIM: Avrupa Birliği Genişlemesi ve Sağlık:Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecin-de Türk Sağlık Sisteminin Karşılaşabileceği Sorunlar Hakkında Değerlendirmeler, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü,Uzmanlık Tezi, (Ankara,2004).

¹⁹ www.deltur.cec.eu.int/ - 35k - 16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası,18.03.2006.

²⁰ A.Kadir KAYA: Avrupa Birliği ve Geleceği, Türk İdare Dergisi,(Haziran, 2006), 49.

durumunda bulunan 4 ülke bulunmaktadır. Bunlar; Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan'dır.

TABLO-2 : Avrupa Birliğine üye ülkeler ile aday ülkelere ait bazı önemli bilgiler

Ülke Adı	Başkent i	Para Birimi	Nüfu su (Mil.)	Yüzölçümü (km ²)	Üyelik Tarihi	Kişibaşı GSYİH	Statüsü
Almany	Berlin	Euro	82	356.8	195	23.	Kur.
Avusturya	Viyana	Euro	8.1	83.85	199	26.	Üye
Belçika	Bürüks	Euro	10.2	30.15	195	25.	Kur.
Çek	Prag	Çek	10,3	79.00	200	14.	Üye
Danimarka	Kopenh	Dan.	5.3	43.09	197	27.	Üye
Estonya	Tallinn	Est.	1.4	45.00	200	9. 650	Üye
Finlandiya	Helsinki	Euro	5.1	338.0	199	24.49	Üye
Fransa	Paris	Euro	60.4	550.0	195	25	Kur.
Hollanda	Amster	Euro	15.8	41.86	195	26.	Kur.
İngiltere	Londra	Sterlin	58.6	242.5	197	25.84	Üye
İrlanda	Dublin	Euro	3.7	70.00	197	30.	Üye
İspanya	Madrid	Euro	39.4	504.7	198	20.	Üye
İsveç	Stockh	İsveç	8.9	450.0	199	25.	Üye
İtalya	Roma	Euro	57.6	31.26	195	23.	Kur.
Gün.Kı	Lefkoşe	Kıbrıs	0.8	9.000	200	18.	Üye
Letonya	Riga	Lats	2.4	65.00	200	8. 370	Üye
Litvanya	Vilnius	Litas	3.5	65.00	200	9. 570	Üye
Lükse	Lüksem	Euro	0.42	2.586	195	45.	Kur.
Macaristan	Budape	Forint	10.2	93.00	200	12.	Üye
Malta	Valetta	Mal.	0.4	316	200	16.53	Üye
Polonya	Varşova	Zloti	38.6	313.0	200	10.	Üye
Portekiz	Lizbon	Euro	10.8	92.07	198	17.	Üye
Slovakya	Bratisla	Sl.Koru	5.4	49.00	200	11.	Üye
Slovenya	Ljupljan	Tolar	2	20.00	200	16.	Üye
Yunanistan	Atina	Euro	10.5	131.9	198	16.	Üye
Bulgaristan	Sofya	Leva	7.9	111.0	----	6.360	Aday
Romanya	Bükreş	Ley	22.4	238.0	----	6.350	Aday
Türkiye	Ankara	Türk	69.2	775.0	----	5.920	Aday
Hırvatistan	Zagrep	Kuna	4.4	57.00	----	5.603	Aday

1.5- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELECEĞİ

Avrupa Birliği'nin geleceğini sağlıklı değerlendirebilmek için, Birliğin sahip olduğu olumlu unsurlar ile yine Birliğin bünyesinde barındırdığı ve gelecekte kendisini olumsuz etkileyecek unsurların sağlıklı bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.²¹

1.5.1- AB'NİN DEVAMINI SAĞLAYACAK UNSURLAR

Bu unsurları üç ana başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar; Ekonomik Unsurlar, Siyasi Unsurlar ve Sosyo-Kültürel Unsurlardır.

1.5.1.1- Ekonomik Unsurlar

Avrupa Birliği'nin dünya ticaretindeki payının yaklaşık % 35 olması, Birliğin 2004 yılında Birliğe dahil edilen üyeleri hariç kişi başına düşen GSYİH'nin 20.000 doların üzerinde olması, üye ülkelerin ekonomik kalkınmalarını tamamlamış olmaları, Birlik üyesi ülkelerin gelir ve refah seviyesinin yüksek oluşu, Birliğin devamını sağlayacak ekonomik unsurlar arasında sayılabilir.

Avrupa Birliği'nin; ortak pazar, ortak para birimi, ortak ticaret hukuku ve standardı geliştirmesi, büyük bir tüketim ve üretim hacmine sahip oluşu, kaliteli mal üretimi gerçekleştirmesi, küreselleşmenin meydana getirebileceği olumsuz etkilerden daha az etkilenmesi ve Birlik dışı ekonomilere karşı rekabet gücünün yüksek oluşundan dolayı, ekonomik olarak Birliğin bu kriterlerini yakalayamamış, ekonomik olarak gelişme ve kalkınmasını tamamlayamamış ya da birlik ülkelerine göre ekonomik olarak geri konumda

²¹ A.Kadir KAYA: a.g.m. , 50.

bulunan ülkeler için bir çekim merkezi konumunda olmasını sağladığı söylenebilir.

1.5.1.2- Siyasi Unsurlar

Avrupa Birliği, üye ülkelere küresel ölçekte önemli bir siyasi aktör olarak, dünyadaki siyasi gelişmelere müdahale edebilme ve gelişmelere yön verebilme imkanı sunmaktadır. Bu da Birliğin siyasi olarak, bir çekim merkezi olmasını sağlamaktadır.

AB üye ülkelere, organlarında ve karar alma mekanizmalarında yer vererek, alınacak kararda ve oluşturulacak bölgesel ve global politikalarda etkili olabilme imkanı sunmaktadır. Birlik dışında olduğu takdirde bu politika ve kararlarda etkili olamayacak ülkeler için, AB bir çekim merkezi konumundadır.

1.5.1.3-Sosyo - Kültürel Unsurlar

AB'nin, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve diğer alanlarda, eşitlikçi ve üst standartlarda olması dolayısıyla, bu standartları yakalayamamış ülkeler açısından, Birliğe üye olmayı cazip kılmıştır.

Ayrıca AB, iki dünya savaşı yaşamış bir kıta olan Avrupa'da, üye ülke toplumlarının birbirleriyle sosyal ve kültürel açıdan bütünleşmelerine önemli katkı sunmuştur. Faşizm, yabancı düşmanlığı gibi radikal hareketlerin oldukça etkili olduğu Avrupa Ülkelerinde, soysal ve kültürel ortak paydaların sağlanabilmesi önemli bir artı değer olarak görülmektedir. Birliğin ağırlıklı olarak, din ve kültür birliğine sahip ülke vatandaşlarından oluşması da Birliğin geleceğini ve entegrasyonunu olumlu etkileyecek nedenler arasındadır.

1.5.2- AB’NİN DEVAMINI ENGELLEYECEK UNSURLAR

Bu unsurları da üç ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; Ekonomik Unsurlar, Siyasi Unsurlar ve Sosyo-Kültürel Unsurlardır.

1.5.2.1- Ekonomik Unsurlar

Avrupa Birliği’nin bu gün ekonomik olarak karşı karşıya kaldığı ciddi sorunları vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse;

- a) İşsizlik (yaklaşık 30 milyon işsiz nüfus olduğu tahmin edilmektedir.),
- b) Kalkınma hızının yavaşlaması ve buna bağlı olarak üretim artış hızının azalması, yatırımların durma noktasına gelmesi,
- c) Yaşlı ve çalışıp üretemeyen nüfusun süratle artması,
- d) Emekli sayısının artması (2025 yılında nüfusun 1/3’i emekli olacağı tahmin edilmektedir.),
- e) Ekonomik kararların süratle alınamaması ve bütçe oluşturma konusunda yaşanan sıkıntılar, üye ülkelerin üstlendikleri payları birlik bütçesine koymama ya da koyamamaları,
- f) Para birliğinin sağlanamamış olması ile Euro’ya geçen üye ülkelerin pek çoğunda fiyat artışları ve gelir azalmasının önlenememesi,²²

²² Mustafa AYSAN: Avrupa Birliğinin Geleceği, makale, 08.06.2005 tarihli Radikal Gazetesi.

- g) Birliğe 2004 yılında katılan 10 yeni üye ülkedeki fazla işgücünün, topluluğun tümünde işsizliği artıracak beklentilerinin artmış olması,
- h) Birlikten beklentilerin yüksek oluşu ve bu beklentilerin gerçekleşmemesi, olarak sıralayabiliriz.

Avrupa Birliği'nin temeli ekonomidir. Ekonomik verilerin iyi olması, gelir ve refah seviyesinin yüksek oluşu, Birliği bir çekim merkezi haline getirmektedir. Ekonomik alanda yaşanacak sorunlar, çok kısa sürede diğer alanlarda da kendini hissettirecektir. Dolayısıyla Birliğin devamını etkileyecek olan en önemli unsur, ekonomik unsurlardır.

1.5.2.2- Siyasi Unsurlar

Avrupa Birliği'nin bu gün siyasi olarak karşı karşıya kaldığı ciddi problemleri vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse;

- a) Hızlı genişleme ve entegrasyon sorunu vardır. Genişleme çok hızlı devam etmektedir.
- b) Avrupa Birliği mevzuata boğulmuştur. Birlik bünyesinde yaklaşık 90 bin sayfalık mevzuatın varlığı söz konusudur.²³
- c) Karar alma mekanizmaları yavaş çalışmakta ve hızlı ve etkili karar alınamamaktadır. AB düzeyinde karar alma sürecinin Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi başta olmak üzere bir çok kurumu içermesi, karar alma sürecinde ortak karar alma, istişare ve uygun bulma gibi farklı

²³ www.deltur.cec.eu.int/ - 35k - 16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

yöntemlerin uygulanıyor olması, hızlı ve zamanında karar alma sürecini olumsuz etkilemektedir.

- d) Birlik üyesi ülkeler arasında ayrışmanın başlaması, Birinci ve ikinci sınıf AB üyeliği (adaylar üçüncü sınıf) değerlendirmelerinin yapılmaya başlanması,²⁴
- e) Birlik bünyesindeki lider ülke konumundaki ülkelerin, kendi aralarındaki mücadelesi,
- f) Küresel güçlerin (ABD gibi), Avrupa Birliği'nin alternatif bir küresel güç haline gelmesine karşı yürüttükleri çalışmalar,
- h) Birliğin üye ülkelerin egemenlik haklarına müdahale etmesi ve ulus devletlerden vazgeçme,
- i) Avrupa Birliği'nin tam entegrasyon yolunda bazı sorunlarla karşılaşması, üye ülkelerin buna karşı direnmesi (Avrupa Anayasası'nın bazı ülke halkları tarafından kabul edilmemesi gibi),
- k) Birliğin askeri bir güç oluşturma konusunda sıkıntılarının olması, dünyada yaşanan olaylara küresel bir güç olarak etkin müdahalesini olumsuz etkilemesi, olarak sıralanabilir.

Birlik ülkeleri, bütünleşme sürecinin devamı için siyasi boyutta da ilerleme sağlamalıdır. Avrupa Anayasal Antlaşması'nın hazırlanmak istenişinin temel sebebi de siyasi bütünleşmeye hız kazandırmaktır.

²⁴ <http://www.turkab.net/>, Etkin Yönetim Liderlik Eğitim Merkezi internet sitesi, 18.03.2006.

Siyasi bütünleşme yolunda ilerleme sağlanamaması, önümüzdeki dönemde Birliğin işleyişini ve geleceğini olumsuz etkileyebilecektir.

1.5.2.3- Sosyo- Kültürel Unsurlar

Avrupa Birliği'nin sosyo- kültürel olarak karşı karşıya kaldığı problemleri vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse;

a) Birliğin farklı milletlerden ve farklı dilleri konuşan ülkelerden oluşması,

b) Üye ülke halklarının arasındaki tarihi anlaşmazlıklar,

c) Birlik içerisinde din birliği varmış gibi gözükmesine rağmen, ciddi mezhep ayrılıklarının olması ve bunların Birliğin geleceğini engelleyen ve üye ülkeler arasında tartışma sebebi oluşturan önemli konulardan birisi oluşu.

Birliğe üye ülkeler, tarihte kendi aralarında birçok kez savaştıkları gibi, mezhep farklılıklarından dolayı 30 yıl savaşlarını da yaşamışlardır. Fransa'nın Katolik; İngiltere'nin Anglikan; Avusturya'nın Protestan; Yunanistan'ın Ortodoks olduğu düşünülürse, konunun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Vatikan'ın açıklaması AB'nin geleceği konusunda önemlidir. "Kurtuluşluğun yalnız Hristiyan olmakla yetmeyeceğini, bizzat Katolik olmak gerektiğini" ifade eden papalık, mezhep ayrılıkları konusunun, bir çatışma alanı olarak yakın gelecekte Birliği tehdit edebilecek bir unsur olduğunu sergilemektedir.

d) Üye ülkelerde milliyetçilik akımlarının giderek yaygınlaşması Birliğin geleceğini tehdit eden önemli unsurlardan biridir. Milliyetçi oyların Fransa'da %15; Danimarka'da %10; Belçika'da %12; Avusturya'da %17 ye yükselmesi, Globalleşme ve AB

karşıtı faaliyet ve eylemlerin artış göstermesi, olarak sıralanabilir.

Avrupa Birliği'nin geleceği açısından sosyo-kültürel unsurlardaki ayrılık, tam entegrasyonu engelleyen önemli aktörlerdendir.

1.6- TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Türkiye'nin bir Avrupa devleti sayılıp sayılmayacağı ve Avrupa Birliği'ne katılmasının doğru olup olmayacağı konularında gerek ülkemizde gerekse dışarda hala tereddütler ve çekingeler mevcuttur. Oysaki Ağustos 1949 yılından beri Türkiye Avrupa Konseyi'nin üyesidir ve aynı zamanda Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı'na dahil bulunmaktadır. Yani gerçek durum zihinlerdeki tereddütlerin tam aksine bir manzara göstermektedir.²⁵

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler 1959 yılındaki üyelik başvurusuna kadar geriye gitse de, 1996 yılındaki Gümrük Birliği'ne kadar olan süreçte ciddi bir ilerleme olmamıştır. Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi'ne kadar ağır ilerleyen ilişkiler , bu Zirve ile birlikte Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğunun kabul edilmesi ile yeni bir ivme kazanmıştır. Türkiye bu tarihten sonra gerçekleştirdiği hızlı ve köklü reformlar sonrasında, 17 Aralık 2004 tarihinde Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni gerçekleştirdiği kabul edilmiş ve 3 Ekim 2005 tarihinde, tam üyelik müzakereleri uzun tartışmalardan sonra başlamıştır.²⁶

²⁵ SOYSAL, Mümtaz, Avrupa Birliği ve Türkiye, Gençliğin Avrupa Kampanyası Türkiye Sekreterliği Yayınları, (İstanbul, 1954), 43.

²⁶ EREN, T.Mesut, Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı Engellenebilir mi?, TESEV Yayınları,(İstanbul,2005)

1.6.1- TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN BAŞLANGICI VE GELİŞİMİ

Türkiye AB ilişkileri 40 yılı aşkın bir geçmişe sahiptir. Türkiye Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olmak için Temmuz 1959'da başvurusunu yapmıştır. 1963 yılında Ankara'da imzalanan antlaşmaya göre tam üyelik süreci başlamış ve hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olarak kademelendirilmiştir. Ankara Antlaşması'na göre, gümrük birliğinin geçiş döneminin sonunda tamamlanması düşünülmüştür.

Ankara Antlaşması'nın bir eki olarak kabul edilen Katma Protokol 23 Kasım 1970 tarihinde Brüksel'de imzalanmıştır. Gümrük Birliği esasına dayandırılmış bulunan ve 64 maddeden meydana gelen Katma Protokol, malların serbest dolaşımını gerçekleştirecek usul, sıra ve süreler de dahil olmak üzere, kişilerin, hizmetlerin, sermayenin serbest dolaşımı; ulaştırma, rekabet, vergileme ve mevzuatın yakınlaştırılması; ekonomi ve ticaret politikalarının uyumlu hale getirilmesi konularını hükme bağlamaktadır.

Türkiye'deki 1980 askeri darbesiyle ilişkiler kesintiye uğramış, ancak Türkiye'nin 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusu ile ilişkiler yeniden başlamıştır. Komisyon 1989 yılında verdiği cevapta, kendi iç pazarını tamamlama sürecinden önce yeni üye kabul edemeyeceğini bildirerek, Gümrük Birliği'nin tamamlanmasını önermiştir.

1993 tarihinde Gümrük Birliği Müzakereleri'ne başlandı ve iki yıl süren müzakerelerden sonra Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996'da yürürlüğe girdi. AB; ekonomik istikrarsızlık, insan hakları, Güneydoğu ve Kıbrıs gibi ekonomik ve siyasi konularda Türkiye'ye yönelik olumsuz tutumunu 1999'a kadar sürdürmüştür.

Gümrük Birliği Anlaşması ile Türkiye, AB ile ticaretini serbestleştirdiği için, tam üyelik sürecinde ilgili konu başlıkları altındaki müzakerelerde uyum

alışmalarını çok daha çabuk gerekleştirebilecekti. Ayrıca Gümrük Birliği ile birlikte yapılan fikri ve sınai mülkiyet kanunu, rekabet kanunu, devlet tekellerinin kaldırılması gibi hukuki uygulamalar aynı zamanda Dünya Ticaret Örgütü'nün de talep ettiği düzenlemelerdi.²⁷

AB'ye tam üye olmadan gümrük birliğini gerçekleştirmesine ve yakın ticari ilişkilere rağmen, Türkiye, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmıştı. Bunun nedeni, üyelik müzakerelerine başlanması için gerekli Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni yerine getirememesiydi.

Türkiye 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği ile AB'ye aday ülke olarak kabul ve ilan edilmiş, diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve net bir şekilde belirtilmiştir. Böylece Türkiye-AB ilişkileri yeni bir nitelik ve içerik kazanmıştır. Alınan kararlar çerçevesinde 4 Aralık 2000 tarihinde Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edilmiştir. Bu belge, Türkiye'nin tam üyeliğe kadar gerçekleştirmesi gerekenleri kısa ve orta vade olmak üzere, öncelikli alanları ve AB'nin yapacağı mali yardımı tanımlamaktadır.

Türkiye, ortaklığın siyasi ve ekonomik kriterlerini, üyelik yükümlölüklerini üstlenebilme kapasitesini, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan kısa ve orta vadeli önceliklere nasıl uyum sağlayacağını kapsayan Ulusal Programı'nı 26 Mart 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunmuştur.

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programlar dinamik yapıdadır. Avrupa Komisyonu'nun her yıl sonunda hazırladığı İlerleme Raporları'na ve yapılan uyum çalışmalarına göre güncellenirler.

Ulusal Program gereğince, bugüne kadar idamın kaldırılması, işkence ile mücadele, ana dilde yayın özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve dernek kuruluş

²⁷ Ayşe ROY (Der.): Şu AB Neyin Nesi? IV Avrupalı Türkiye, AB Bilinci Serisi:7, TURKAB Yayını:16 (İstanbul, 2006), 20.

alanlarında çok önemli yasal reformlar yapılmıştır. Siyasi partilerin kapatılması ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından verilen kararlara uygun olarak yeniden yargılama hakkının tanınmasıyla ilgili reform paketleri kabul edilmiş, eğitim, TV ve radyo yayınları ve dini özgürlükler alanında uygulamaya yönelik bir dizi kararlar alınmıştır. AB'ye uyum çalışmaları çerçevesinde TBMM'den 9 reform paketi çıkmış, 2 Anayasa değişikliği yapılmıştır.

1.6.2- 1999 HELSİNKİ ZİRVESİ'NDEN 2004 BRÜKSEL ZİRVESİ'NE KADAR GEÇEN SÜREDEKİ GELİŞMELER

13 Kasım 2001 tarihinde yayınlanan IV. İlerleme Raporu'ndan sonra 15 Aralık 2001 Leaken Zirvesi'nde Türkiye'nin katılım müzakerelerine yaklaştığı ve AB'nin geleceği ile ilgili konvansiyonun çalışmalarına katılacağı ilan edildi.

Avrupa Birliği'nin Aralık 2002'de yapılan Kopenhag Zirvesi, Türkiye'yi hayal kırıklığına uğratmıştır. Zirve sonucunda 10 aday ülkenin 2004 yılı içinde Birliğe katılacağı ilan edilmiş ancak tam üyelik müzakereleri için tarih bekleyen Türkiye beklediği sonucu bulamamıştır. Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri 2007 yılına bırakılmıştır. Türkiye ile üyelik müzakerelerinin Komisyonun 2004 yılı sonunda hazırlayacağı ilerleme raporunda olumlu görüş verildiği takdirde 2005 yılında başlaması kararlaştırılmıştır fakat tarih verilmemiştir. Kopenhag Zirvesi'nde AB, Türkiye'ye yasalarını Kopenhag Siyasi Kriterleri'ne uyumlu hale getirmesinin yanı sıra, bu yasa değişikliklerinin uygulamasının gerçekleştirilmesi ve kurumsallaştırılması yönünde beklentileri doğrultusunda bir karar vermiştir.

1.6.3- BRÜKSEL ZİRVESİ KARARLARINI ETKİLEYEN GÖRÜŞLER

Avrupa Birliği Antlaşması'na göre Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı İlerleme Raporu ve tavsiyelerini göz önüne alarak üyelik müzakerelerine başlama kararını alır ve Avrupa Parlamentosu'na danışır. Bu iki kurumun fikirleri doğrultusunda Avrupa Zirvesi'nde üye ülkelerin hükümet ve devlet başkanları aday ülke ile müzakerelere başlayıp başlamama kararı alırlar.²⁸

Böylece, 2004 yılı sonbaharında gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi ve gözden geçirilmiş Ulusal Program çerçevesinde Avrupa Komisyonu, İlerleme Raporu'nu hazırlamış ve 6 Ekim 2004 tarihinde açıklamıştır. Bu raporda, Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterlerini yerine getirdiği teyit edilmiştir.

Avrupa Parlamentosu ise 15 Aralık 2004'te Türkiye ile müzakerelere başlanması konusunu gizli oylamaya sunmuş ve neticede Avrupa Birliği'ne Türkiye ile katılım müzakerelerini "geciktirmeden" başlatma çağrısını içeren bir karar almıştır.

1.6.4- 17 ARALIK BRÜKSEL ZİRVESİ'NİN ÖNEMİ

Avrupa Komisyonu'nun İlerleme Raporu'nda ve Avrupa Parlamentosu'nun oylamasında Türkiye ile müzakerelere başlama tavsiyeleri sonrasında, 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de Avrupa Zirvesi'nde toplanan Avrupa Birliği üye ülke devlet ve hükümet başkanları, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlama kararı almıştır.

Avrupa Konseyi'nin Zirve sonrası yayımladığı 17 Aralık Sonuç Bildirgesi'nde, Türkiye'nin gerçekleştirdiği geniş kapsamlı reformlardan

²⁸ Ayşe ROY (Der.): a.g.m. , 22.

duyduğu memnuniyeti dile getirirken reformlara devam edilmesi gerektiği de vurgulanmış ve müzakerelerin çerçevesi de çizilmiştir.

Zirve’de Türkiye, Birliğe katılan on yeni üyeyi göz önüne alarak Ankara Antlaşması’nın uyarlanmasına yönelik Protokolü imzalama kararını belirtmiştir. ‘Türk Hükümeti, müzakerelerin fiilen başlamasından önce ve Avrupa Birliği’nin mevcut üyeliğine dair uyarlamalar üzerinde anlaşmaya varılarak sonuçlandırıldıktan sonra, Ankara Antlaşması’nın uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalamaya hazırdır’ şeklinde bir beyanda bulunmuştur.

Sonuç Bildirgesi’nde, Avrupa Konseyi, müzakerelerin ortak hedefinin katılım olduğunu ve aynı zamanda müzakerelerin doğası gereği açık uçlu bir süreç olduğunu belirtmiştir. Sonuç Bildirgesi’ne göre, Kopenhag Kriterleri göz önüne alınarak eğer bir aday ülke, üyelik için gerekli yükümlülüklerin tümünü yerine getirebilecek durumda değilse, aday ülkenin Avrupa yapılarına bütünüyle ve mümkün olan en güçlü biçimde bağlanması sağlanmalıdır.

17 Aralık kararlarında Türkiye-AB müzakere çerçevesi:

AB Konseyi, her aday ülke ile katılım müzakerelerini bir çerçevede yürütmektedir. 17 Aralık Zirve kararlarında çizilen çerçevenin ana hatları şunlardır:²⁹

- a) Müzakereler Hükümetlerarası Konferans ile yürütülecek olup tüm üye ülkeler, aday ülke hakkındaki kararları oybirliği ile alacaktır. Müzakerelerin içeriği, bir dizi konu başlığına bölünecek, Komisyon’un önerisi üzerine Konsey konu başlıklarındaki gelişmeleri ele alacak ve oybirliği ile her konu başlığını “geçici olarak” kapatacaktır. Ayrıca Konsey, uygun durumlardan her bir konu başlığının açılması için gerekli

²⁹ Ayşe ROY (Der.): a.g.m. , 24.

“performans kriterlerini” belirleyecektir. Performans kriterleri, konu başlığı ile ilgili AB Müktesebatı’nı, yasal düzenlemeleri ve Müktesebata uyumda ve yasaların uygulanmasındaki ilerlemeyi içermektedir.

- b) Avrupa Komisyonu, kişilerin serbest dolaşımı, çevre, yapısal politikalar gibi alanlarda uzun geçiş süreleri, derogasyonlar ve özgün düzenlemeler ile daimi korunma tedbirleri içeren önerilerde bulunabilir. Bu tür hükümler alınırken, iç pazarın işleyişine ve rekabete etkileri göz önüne alınmalı ve her üye ülke zaman içinde bu hükümlerin kalkması için çalışmalıdır. Buna göre, Türkiye ile müzakerelerde reformun zaman alacağı ve müzakerelerin uzun süreceği alanlarda bu tür geçiş süreleri ve derogasyonlar önerilebilecektir. Daha önceki müzakerelere bakıldığında Polonya’ya serbest dolaşım için 7 yıl geçiş süresi getirildiği görülmektedir.
- c) Bir aday ülkenin katılımının mali yönleri, Mali Çerçeve’de yer almaktadır. Bu nedenle, katılımları kapsamlı mali sonuçlar doğurabilecek adaylarla henüz başlatılmamış olan katılım müzakereleri, 2014’ten sonraki dönemi kapsayacak Mali Çerçeve’de değerlendirilecektir. Bu maddeye göre Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne getireceği mali yükümlülük de göz önüne alındığında, Türkiye’nin katılımını içerecek mali reformlar en erken 2014 yılından sonraki dönemi içeren Mali Çerçeve’de yer alacaktır.
- d) Birliğin temelini oluşturan, özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin bir aday ülkede ciddi ve devamlı ihlâli halinde, Komisyon, kendi inisiyatifi veya üye ülkelerin üçte birinin talebi üzerine, müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye eder ve ileriki bir dönemde tekrar

başlatılması için şartlar önerir. Konsey, böyle bir tavsiye üzerine, aday ülkeyi dinledikten sonra, müzakerelerin askıya alınıp alınmayacağını ve tekrar başlatılması şartlarını nitelikli çoğunlukla kararlaştırır.

- e) Müzakere sürecine paralel olarak Birlik, her bir aday ülkeyle, sivil toplumu da kapsayacak yoğun bir siyasi ve kültürel diyalog içine girecektir.

1.6.5- TÜRKİYE’NİN ADAYLIK SÜRECİNDEKİ SON DURUMU

17 Aralık 2004 kararlarının ardından Avrupa Komisyonu, 29 Haziran 2005 tarihinde yapılan Avrupa Zirvesi’nde “Katılım Müzakereleri Çerçeve Belgesi Taslağı”nı açıklamıştır. Ek belgeleriyle birlikte toplam 10 sayfadan oluşan müzakere çerçeve belgesi, 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi kararları ile aynı doğrultuda ifadeler içermektedir. Taslak’ta, müzakereleri düzenleyen genel ilkeler, müzakerelerin içeriği, müzakere prosedürleri ve müzakere başlıklarına ilişkin liste yer almaktadır.³⁰

Aynı tarihte Komisyon, “Aday Ülkeler ile AB Arasında Sivil Toplamlar Arasındaki Diyaloga İlişkin Tebliği” yayımlamıştır. AB ile aday ülkelerin toplumlarını birbirlerine daha fazla yakınlaştırmayı hedefleyen Tebliğ Türkiye ve Hırvatistan sivil toplumlarının güçlendirilmesine ilişkin çeşitli önerilere de yer vermektedir.

Türkiye, AB ile arasındaki Gümrük Birliği’ni 10 yeni AB üyesini de kapsayacak şekilde genişleten Protokolü 29 Temmuz 2005’te imzalamıştır. Türkiye’nin Protokolle birlikte yayınladığı Bildirge ile atılan imzanın, Protokolün onaylanması ve uygulanmasının Kıbrıs Cumhuriyeti’ni tanıma anlamına gelmediği belirtilmiştir.

³⁰ Ayşe ROY (Der.): a.g.m. , 25.

Türkiye'nin Güney Kıbrıs'ın tanınma sorunuyla ilgili olarak yayınladığı Bildirgeye cevaben AB Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) bir Karşı Bildirge düzenlemiştir. 21 Eylül 2005 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanan söz konusu Karşı Bildirge'de Türkiye'nin Bildirgesinin tek taraflı olduğu, Ek Protokol'ün bir parçası olmadığı ve Türkiye'nin Protokol'de yer alan yükümlülükleri üzerinde hukuki bir etkisinin bulunmadığı açıklanmıştır. Karşı Bildirge'de ayrıca, AB'nin Ek Protokol'ün tam ve ayrımcılık yapmaksızın uygulanmasını ve ulaştırma araçlarına getirilen sınırlamalar da dahil olmak üzere malların serbest dolaşımına ilişkin tüm engellerin kaldırılmasını beklediği düzenlenmiştir.

3 Ekim 2005 tarihli AB'nin Hükümetlerarası Konferansı'nda Türkiye ile katılım müzakerelerinin resmen başlatılmasına karar verilerek, Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi kabul edilmiştir. Son derece zorlu geçen Hükümetlerarası Konferans'ta özellikle Avusturya'nın Belgeye "imtiyazlı ortaklık" ibaresinin dahil edilmesi yolundaki ısrar ve çabaları olmuştur. Buna karşın Türkiye "imtiyazlı ortaklık" ifadesinin metne girmesine şiddetle karşı çıkarak, böyle bir durumda Türkiye'nin AB ile bütünleşme sürecinin tamamen sekteye uğrayacağını savunmuştur. Avusturya'nın çekimser tutumuna bağlı olarak Belge'nin son halinde AB'nin Türkiye gibi büyük ve yüksek nüfuslu bir ülkeyi sindirebilme kapasitesinin varlığı tam üyelik için bir koşul olarak belirtilmiştir.

AB Komisyonu 9 Kasım 2005 tarihinde Türkiye'ye yönelik 2005 Yılı İlerleme Raporu'nu ve Katılım Ortaklığı Belgesi'ni açıklamıştır. 2005 Yılı İlerleme Raporu, bir önceki İlerleme Raporu'ndan bu yana, Türkiye'nin siyasi ve ekonomik kriterler ile müktesebat uyumu alanlarında kaydettiği ilerlemeleri ve eksiklikleri eleştirel bir bakış açısı ile, özellikle de eksikliklerin giderilmesini hedefleyerek, ayrıntıları ve örnekleri ile ortaya koymaktadır.

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Katılım müzakeresi aşamalarından Tarama Süreci 20 Ekim 2005 tarihinde “Bilim ve Teknoloji” fasılıyla fiilen başlamıştır.

1.6.6- MÜZAKERE SÜRECİNİN İŞLEYİŞİ

Türkiye ile müzakere yolunun açılması, Kopenhag Siyasi Kriterleri'nin yeterli ölçüde karşılanması ile mümkün olmuştur. Müzakerelerde Türkiye'nin AB Müktesebatı'nı ne kadar sürede kendi iç hukukuna uyarlayıp, yürürlüğe koyacağı ve ne kadar etkili bir şekilde uygulayacağı görülecektir. AB Müktesebatı, son katılım müzakereleri için 31 başlık altında sınıflandırılmıştır. Ancak Hırvatistan ve Türkiye ile başlayan Müzakere Süreci'nde bu sayı, geniş kapsamlı bazı konuların bölünmesi ya da mevzuatın az olduğu bazı fasılların farklı bir isim altında birleştirilmesi suretiyle 31'den 35'e çıkarılmıştır.

Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan Tarama Süreci, 20 Ekim 2005 tarihinde “Bilim ve Araştırma” alanında düzenlenen “Tanıtıcı Tarama” toplantısı ile başlamıştır. Tarama Süreci biten her fasılın ardından Komisyon, Birlik üyelerine sunacağı bir raporla Türkiye'nin söz konusu fasılda fiili müzakerelere başlayıp başlayamayacağına ilişkin bir değerlendirmede bulunacaktır. Bu çerçevede ya fasılın müzakereye açılması önerilecek ya da bunun için Türkiye'den bazı şartları yerine getirmesi istenecektir. Türkiye, ilgili fasılda müzakerelere geçilmeden önce, kendi mevzuatını gözden geçirerek, nasıl bir takvim öngördüğünü ve talep ettiği geçici düzenlemeleri içeren "Pozisyon Belgeleri" hazırlayacaktır.

AB Dönem Başkanlığı Türkiye'nin Pozisyon Belgesi'ni aldıktan sonra üye ülkelere dağıtacaktır. Komisyon ile üye ülkelerin katkılarıyla yine sadece o fasılla ilgili AB'nin “Ortak Pozisyon Belgesi”ni oluşturacaktır. Bunun ardından fiili müzakereler başlayacaktır.

1.6.7- MÜZAKERE SÜRECİNİN AKTÖRLERİ

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, AB ile ilişkilerde Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Başmüzakereci olarak görevlendirildiğini 24 Mayıs 2005 tarihinde açıkladı.

Müzakere ile ilgili çalışmaların başında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan ve Başbakan Yardımcısı ve Dışişleri Bakanı Abdullah Gül yer almaktadır. Abdullah Gül süreci dışarıdan yönetecek ve Hükümetlerarası Konferanslarda hazır bulunacaktır. AB ile yapılacak müzakereleri, müzakere sürecinde ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonu ve uygulamaların yürütülmesi görevini ise Başmüzakereci Ali Babacan yapacaktır.

AB Müktesebatı'nın konularına göre bölündüğü 35 fasılda çalışmaların yürütülmesi için bir "İzleme ve Yönlendirme Komitesi" kurulmuştur. Bu Komite, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşar Yardımcısı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) Genel Sekreteri ve Türkiye'nin AB Daimi Temsilcisi'nden oluşmaktadır. Bu komitenin yanında her bir fasıl için bir "Tarama Grubu" ve "Müzakere Çalışma Grubu" olacaktır. Hükümet bu süreçte ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile çalışma kararı almıştır. Bazı tarama çalışmalarında üniversitelerden yararlanıldığı da görülmektedir.

Türk Müzakere Heyeti, üzerinde çalıştığı taslak müzakere pozisyonlarını Bakanlar Kurulu'na sunacak, "Müzakere Pozisyon Belgesi" Bakanlar Kurulu'nun onaylamasıyla kesinleşerek AB'ye sunulacaktır. Fiili müzakereler AB Üye Devletleri'nin Brüksel'deki daimi temsilcileri ve Türkiye'nin Başmüzakerecisi başkanlığındaki Müzakere Heyeti arasında gerçekleşecektir.

TABLO-3 : Türkiye İle Tarama Programı³¹

N o	Fasıl		Tanıcı		Ayrıntılı
	Başlık		Tarama		Tarama
1	Malların Dolaşımı	Serbest	16-20 Ocak 2006		20-24 Şubat 2006
2	İşçilerin Dolaşımı	Serbest	19 Temmuz 2006		11 Eylül 2006
3	İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu	Serbest	21-22 Kasım 2005		19-20 Aralık 2005
4	Sermayenin Dolaşımı	Serbest	25 Kasım 2005		22 Aralık 2005
5	Kamu Alımları		7-28 Kasım 2005		
6	Şirketler Hukuku		21 Haziran 2006		20 Temmuz 2006
7	Fikri Mülkiyet Hukuku		6-7 Şubat 2006		2-3 Mart 2006
8	Rekabet Politikası		8-9 Kasım 2005		1-2 Aralık 2005
9	Mali Hizmetler		29-30 Mart 2006		2-3 Mayıs 2006
10	Bilgi Toplumu ve Medya		12-13 Haziran 2006		13-14 Temmuz 2006
11	Tarım ve Kırsal Kalkınma		5-8 Aralık 2005		23-26 Ocak 2006
12	Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı		9-15 Mart 2006		24 Nisan-3 Mayıs 2006
13	Balıkçılık		24 Şubat 2006		31 Mart 2006
14	Taşımacılık Politikası		26-29 Haziran 2006		25-28 Eylül 2006
15	Enerji		15-17 Mayıs 2006		14-16 Haziran 2006
16	Vergilendirme		6-7 Haziran 2006		11-12 Temmuz 2006
17	Ekonomik ve Parasal Politika		16 Şubat 2006		23-24 Mart 2006
18	İstatistik		19-20 Haziran 2006		17-18 Temmuz 2006
19	Sosyal Politika ve İstihdam		8-10 Şubat 2006		20-22 Mart 2006
20	İşletmeler ve Sanayi Politikaları		27-28 Mart 2006		4-5 Mayıs 2006
21	Trans-Avrupa Şebekeleri		30 Haziran 2006		29 Eylül 2006

³¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), <http://www.abgs.gov.tr/tarama/>

22	Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	11-12 Eylül 2006	9-10 Ekim 2006
23	Yargı ve Temel Haklar	6-8 Eylül 2006	11-13 Ekim 2006
24	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	23-25 Ocak 2006	13-15 Şubat 2006
25	Bilim ve Araştırma	20 Ekim 2005	14 Kasım 2006
26	Eğitim ve Kültür	26 Ekim 2005	16 Kasım 2006
27	Çevre	3-11 Nisan 2006	29 Mayıs-2 Haziran 2006
28	Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	8-9 Haziran 2006	6-7 Temmuz 2006
29	Gümrük Birliği	31 Ocak-1 Şubat 2006	13-14 Mart 2006
30	Dış İlişkiler	10 Temmuz 2006	13 Eylül 2006
31	Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları	14 Eylül 2006	6 Ekim 2006
32	Mali Kontrol	18 Mayıs 2006	30 Haziran 2006
33	Mali ve Bütçesel Hükümler		
34	Kurumlar		
35	Diğer Konular		
	1 Mart 2006 tarihi itibarıyla		

**TABLO-4 : Avrupa Birliği ve Türkiye’de
Bazı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**

		AB	25³²
Türkiye³³			
Nüfus (milyon).....	459.4	72.1	
Nüfus büyüme oranı (%).....	0.4	1.24	
Kişi Başı GSYH (bin Euro).....	22.3	4.3	
GSYH Büyüme Hızı (%).....	2.4	5.8	
İthalat (milyar Euro).....	936.3	98.4	
İhracat (milyar Euro).....	880.8	62.0	
Enflasyon (%).....	2.2	7.7	
İşsizlik (%).....	8.0	10.3	
Araba sahibi kişi sayısı (%).....	46.3	7.6	
Erkeklerde yaşam beklentisi (yıl).....	74.8	66.6	
Kadınlarda yaşam beklentisi (yıl).....	81.3	71.2	
65 yaşın üstündekiler (%).....	16.5	5.5	
Hayattan memnuniyet (%).....	80.0	73.0 ³⁴	
Boşanma oranı (%).....	2.0	0.03	
İntihar (%).....	1.9	2.7	
Bebek ölümü (%).....	0.48	2.46	

³² Europe in figures - Eurostat yearbook 2005

³³ DIE, MB, TCHM (2005 yılı sonu tahmini)

³⁴ Eurobarometer 64, Güz 2005

TABLO-5 : Ülkeler Bazında Türkiye'nin Üyeliğine Taraftarlık³⁵

Yok (%) Taraftar Karşı Cevap

AB-25	31	55	14
TÜRKİYE	75	12	13
K.K.T.C.	86	8	6
Romanya	63	11	25
Hırvatistan	62	24	14
Slovenya	49	45	6
İsveç	48	41	11
Bulgaristan	44	35	21
Polonya	42	37	22
Macaristan	41	43	16
Hollanda	41	52	7
İspanya	40	33	27
Portekiz	40	38	22
Malta	39	40	21
İngiltere	38	42	20
Belçika	36	60	4
Danimarka	33	59	8
İrlanda	33	40	27
Litvanya	31	51	18
Finlandiya	31	64	5
Çek C.	30	57	13
Slovakya	28	56	15
Estonya	27	53	20
İtalya	27	57	16
Letonya	27	50	23
Almanya	21	74	5
Fransa	21	68	12
Yunanistan	20	79	1
Lüksemburg	19	74	7
G.K.R.Y.	16	80	4
Avusturya	11	50	9

³⁵ Eurobarometer 64, Güz 2005, AB Kamuoyu Araştırmasından Uyarlanmıştır

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATI'NDA SERBEST DOLAŞIM KAVRAMI VE İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIM HAKKI İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

2.1- GENEL OLARAK SERBEST DOLAŞIM KAVRAMI

AB vatandaşlarının Birlik içerisinde serbestçe dolaşma hakkı entegrasyonun en önemli şartlarından birisidir. Birliğe üye olan bir devlette ikamet ve çalışma hakkı; malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımının mevcut olduğu Avrupa İç Pazarı'nın temel unsurudur. İşçilerin serbest dolaşımı, kişilerin iş imkanlarını geliştirmesine ve işverenlerin ihtiyaç duyduğu kişileri işe almasına imkan sağlar. Bu husus verimli bir işçi piyasasının yaratılmasında önemli olduğu gibi bireyler için de son derece önemlidir. Bu hak Avrupa vatandaşlığı ilkesinin de temel ögesidir. İşçilerin tam anlamıyla serbest dolaşımı 1968 yılına kadar tamamlanmamış olmasına rağmen, bu konu AET'nin başlangıcından bu yana, Topluluk Müktesebatı'nın önemli bir parçası olarak kendini göstermiştir. Avrupa entegrasyonunun ilk döneminde serbest dolaşım hakkı ekonomik olarak aktif kişilerle (işçiler, meslek sahipleri ve hizmet arz edenler) sınırlı tutulmuş, ancak daha sonra, yer değiştirme gerekçeleri ne olursa olsun, bütün Avrupa Birliği vatandaşlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 1992 tarihli Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması ile, serbest dolaşım hakkı Norveç, İzlanda ve Liechtenstein vatandaşlarına da verilmiştir.¹

¹ Nuray EKŞİ (Der): İktisadi Kalkınma Vakfı, (İstanbul, 2002), 9.

2.1.1- EMEĞİN SERBEST DOLAŞIMI

AB Antlaşması her Birlik vatandaşının üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşım ve ikamet hakkını 18. maddede açık bir şekilde tanımaktadır:

“Birliğin her vatandaşı, bu Antlaşma’da öngörülen sınırlama ve şartlara tabi olarak ve bu hakkı sağlamak üzere kabul edilen önlemler uyarınca, üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet hakkına sahiptir.”

Topluluk içinde kişilerin serbest dolaşımı, emeğin serbest dolaşımı dahil sınır kontrollerinin ortadan kalkmasını ve yerleşme serbestisini kapsar. Topluluk içinde emeğin serbest dolaşabilmesi için, vatandaşlığın hiçbir ayırimcılık nedeni olmaması lazımdır. Kişilerin serbest dolaşımı konusunun önemi; kişilerin, Topluluk sınırları içinde serbest ve engellenmeden dolaşım ve ikamet haklarının birlikte olmaması durumunda gerçek bir Topluluk varolamaz.

2.1.2- SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI

Ekonomik bütünleşmenin önemli unsurlarından birini oluşturan sermayenin serbest dolaşımı, Roma Antlaşması’nın 67-73 maddeleriyle düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre üye devletler arasında sermayenin serbest dolaşımı, geçiş dönemi süresi içinde kademeli olarak gerçekleşecektir. Ortak pazarın iyi işleyebilmesi için, üye devletlerde ikamet eden diğer bir Topluluk ülkesinin vatandaşlarına ait sermayeye, milliyet, ikamet yeri ya da yatırımın yapıldığı yer bakımından kısıtlama getirilmeyecektir. Sermayenin üye devletler arasındaki hareketine ilişkin günlük ödemeler de hiç bir kısıtlama uygulanmadan yapılacaktır.

Ankara Anlaşması'nın 20. Maddesi, taraflar arasında sermayenin serbest dolaşımı ilkesinin kabul edildiğini göstermektedir. Katma Protokol'un 50. Maddesinin ikinci fıkrası da konuya değinmektedir. Türkiye'de bankacılık sisteminin gösterdiği gelişme özellikle 1983 yılından sonra sermayenin serbest dolaşımının hiç bir kısıtlamaya tabi olmadan gerçekleşmesini sağlamıştır.

AB siyasal bütünleşmeye giden sürecin, ekonomik bütünleşmeyi sağlamadan olamayacağını daha baştan öngördüğü için öncelikle ekonomik bütünleşmeyi yani Ortak Pazar'ı temin etmenin yollarını aramıştır.² Tek Pazar; "üye devletlerin, mal hizmet ve üretim faktörlerini serbestçe mübadele edebildikleri tek bir ekonomik bölge" anlamına gelmektedir. Bu tek ekonomik bölgenin temin edilmesi için Avrupa Toplulukları 1960 yılından itibaren bir çabanın içine girmişlerdir. AB içinde sermayenin serbest dolaşımının üç temel amacı vardır;

- a) Topluluk içinde sermaye hareketlerinin öncelikle bir üye devletten diğerine serbestçe hareket etmesi ve devamında üye devletler ile üçüncü ülkeler arasında aynı hedefin gerçekleştirilmesi;
- b) Sermayenin serbest dolaşımının temin edilmesi ile Ortak Pazar'ın oluşmasında etkili olan diğer üç serbestiye altyapı oluşturmak ve teşvik etmek ;
- c) Sermayenin daha rasyonel ve etkili olarak yatırıma dönüştürülmesi sayesinde Birlik içinde ekonomik gelişmenin canlandırılması.³

AT Antlaşması'nın 56-60. maddeleri arasında, sermayenin serbest dolaşımı ve ödemelerdeki serbestiye ilişkin hükümler yer almaktadır.

² Mehmet ÖZCAN: Avrupa Birliği'nde Fikri ve Sınai Haklar, Nobel Yayın Dağıtım, (Ankara, 1999), 10

³ Cihan DURA, Hayriye ATİK: Ekonomik Açidan Avrupa Birliği Sözlüğü, (Ankara, 2004).

2.1.3- MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI

Serbest ticaretin en temel unsuru olan malların serbest dolaşımı, ülkelerin karşılıklı olarak ithalat/ihracat vergileri (gümrük vergileri) ve eş etkili vergiler ile tüm miktar kısıtlamaları ve eş etkili engelleri kaldırmasıyla gerçekleşir.

Geleneksel olarak bir ülkede üretilen mallar o ülke içerisinde serbest dolaşımdadır. Farklı bir ülkede üretilen bir malın bir ülkede serbest dolaşıma girmesi için ise, giriş yaptığı ülkede belirli oranda gümrük vergisi tahsil edilir. Ancak zaman içerisinde dünya ticaretinin daha serbest hale gelmesiyle birlikte ülkeler, aralarında düzenledikleri tercihli anlaşmalar (Serbest Ticaret Anlaşmaları, Gümrük Birliği vb.) aracılığıyla karşılıklı olarak ithalat vergileri ve miktar kısıtlamalarını kaldırarak, birbirlerinin mallarının da serbest dolaşıma girmelerini sağlamışlardır.

AB'nin kurucu Antlaşması olan Roma Antlaşması'nda malların Gümrük Birliği çerçevesinde serbest dolaşımı öngörülmektedir. Bu çerçevede üye ülkeler karşılıklı olarak gümrük vergileri, eş etkili vergiler ve miktar kısıtlamalarını kaldırmanın yanı sıra, üçüncü ülkelere karşı bir Ortak Gümrük Tarifesi uyguladılar.

Roma Antlaşması'nda yer alan bu hükümler (Madde: 9-37) aynen Türkiye-AET arasında gerçekleştirilen Gümrük Birliği'ne de uygulanmıştır (Ankara Anlaşması, madde: 4, Katma Protokol madde: 2-30, Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı kararı madde: 2-11). Katma Protokol ile Türkiye'nin geçiş dönemi 12 yıl olarak kabul edilmiş (Ankara Anlaşması madde: 4/2) ve 22 yıllık uzun dönem koruma listesine alınmayan mallarda serbest dolaşım bu süre içinde sağlanmıştır. Her iki sürede kaldırılacak gümrük vergileri ile eş etkili vergiler ve kotalarla Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum için, zaman içerisinde indirim oranları düzenlenmiş ve süreler sonunda 31 Aralık 1995

tarihinden itibaren sanayi mallarının serbest dolaşımı sağlanmıştır.n içerisinde dünya tarşı bir Ortak Gümrük Tarifesi (OGygularlar.

2.1.4- YERLEŞME HAKKI VE HİZMETLERİN SERBEST DOLAŞIMI

2.1.4.1- Kapsamı

Antlaşma, işçilerin serbest dolaşım hakkı yanında, üye devletler arasında yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşım hürriyetini güvence altına almaktadır. Antlaşmanın 39-42. maddelerinde işçiler için tanınan haklar, 43 ve 48. maddelerde işveren, müteahhit ve profesyonel meslek sahipleri için tanınmaktadır.

Yerleşme hakkı, bir gerçek kişinin ya da bir firmanın bir meslek icrasında bulunmak için bir üye devlet ülkesinde yerleşme hakkıdır.

Hizmetlerin serbest dolaşım hakkı, bir üye devlette yerleşik olan bir kişinin bir başka üye devlette hizmet üretmesini kapsar. Bir üye devletten diğerine, geçici ikamet ile düzenli olarak hizmet götürülmesi, kaçınılmaz olarak, ikamet hakkı ile çakışacaktır. Bu nedenle, bir biriyle bağlantılı olan bu iki hakkın ayrı hükümlerle düzenlenmiş olması eleştirilere neden olmuştur.⁴

2.1.4.2- Yerleşme Hakkı

Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Özgürlüğü, Avrupa Birliği vatandaşlarının ve tüzel kişiliklerinin herhangi bir üye devlette yerleşme hakkı ve sınır ötesi hizmet sunma özgürlüğünü içerir. Birlik, bu özgürlüğün, bazı

⁴ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: Avrupa Birliği Hukuku, (Ankr, 2004) 267.

istisnalar saklı kalmak kaydıyla, ulusal mevzuat tarafından engellenmemesini ister.⁵

a) Gerçek Kişiler

Antlaşma'nın 43. maddesi, üye devletlerin vatandaşları ile bir üye devletin ülkesinde halihazırda yerleşik olanlar arasında bir ayırıma gider. Buna göre, üye devlet vatandaşları, herhangi bir üye devlette yerleşme hakkına sahiptirler. Bir üye devlette önceden yerleşik olanlar ise, ev sahibi üye devlette acentalar, şubeler ya da yavru ortaklıklar açabilirler.

b) Tüzel Kişiler

Antlaşmanın 48. maddesine göre, bir üye devlet mevzuatına göre kurulan ve tüzel merkezi, yönetim merkezi ya da ana kuruluşu Topluluk içinde olan şirket ya da firmalar, bu Bölümün hükümlerinin uygulanması bakımından, üye devlet vatandaşı olan tüzel kişilerle bir tutulur.

c) Yerleşme Hakkının İstisnaları

Kamu otoritesinin kullanılması; Bu hakka getirilen temel istisna, "kamu otoritesinin seyrek de olsa devamlı olarak yaptığı işlere" getirilen istisnadır (m. 45). Bu faaliyetler, kamu otoritesinin kullanılması ve kamu yararının korunması ile bağlantılıdır.

Kamu Düzeni- Kamu Güvenliği- Kamu Sağlığı İstisnaları; Bu türden istisnalar, üye devletlerin yasa, tüzük ve yönetmeliklerinde yer alan ve kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı gerekçesi ile diğer üye devlet vatandaşlarına karşı uygulanan istisnalardır (m. 46.1).

⁵ Gürbüz EVREN: Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Özgürlüğü, (24 Kasım, 2005)
http://www.kanalb.com.tr/ab_ozel.php?id=281

2.1.4.3- Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (m. 49-55)

Roma Antlaşması, mallar, hizmetler, kişiler ve sermayenin üye ülkeler arasında serbest dolaşımı üzerine kurulu bir Ortak Pazar düşüncesini temel almaktadır. Bu çerçevede, bir üye ülkede hizmet sunabilen üye ülke vatandaşları, diğer üye devletlerde de hizmet sunma hakkına sahiptir. Bu hakkın kapsamı, gerektiğinde üçüncü ülke vatandaşlarını da içerecek biçimde genişletilebilir.

Antlaşma'nın 60. Maddesi'nde bu alanda ilgili sektörlerin, sanayi, ticaret, serbest meslek ve zanaat sektörleri olduğu belirtilerek, ulaştırma, bankacılık ve sigorta alanında hizmetlerin öncelikli sayıldığına dikkat çekilmektedir. Hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla üye ülkelerin, diğer üye devletlerin vatandaşlarının bu ülkelerde hizmet sunmasını engelleyecek tüm yasal engelleri kaldırması zorunlu kılınmıştır. 1980'li yılların sonunda bir ülkede geçerli olan diploma vb. belgelerin, diğer üye ülkelerde de karşılıklı olarak tanınması kararı alınmasıyla birlikte, hizmetlerin serbest dolaşımı önündeki son engeller de kaldırılmıştır.

Türkiye ile AET Ortaklığının temelini oluşturan Ankara Anlaşması'nın 14. Maddesi, taraflar arasında hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesinin kabul edildiğini göstermektedir. Katma Protokol'un 41. Maddesi de konuya değinmektedir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında hizmetler ve kamu alımlarının serbestleştirilmesine yönelik bir anlaşma imzalanması için müzakereler başlatılması, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 11 Nisan 2000 tarihli toplantısında kararlaştırılmış, bu çerçevede, AB Komisyonu tarafından hazırlanan taslak üzerinde, 17 Ekim 2000'de hizmetler, 18 Ekim 2000'de ise kamu alımları konularında birinci tur müzakereler yapılmıştır. İkinci tur müzakereler 18-19 Ocak 2001 tarihlerinde Brüksel'de, üçüncü tur

müzakereler 14 Aralık 2001 tarihinde Ankara’da yapılmıştır. Müzakerelerde Türkiye, serbestleşmenin adaylık perspektifi çerçevesinde gerçekleştirilmesini ve yükümlülüklerin üstelenmesinde Türkiye ile AB arasında ekonomik gelişmişlik farkını dikkate alan esnek bir tutum benimsenmesini savunmuştur.

a) Kapsam

Bu hak, bir üye devletin vatandaşı olan kişilerin, normal olarak bir ücret karşılığı yürüttükleri ve “malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımını düzenleyen hükümler tarafından düzenlenmeyen” faaliyetleri içerir. Hizmetler özellikle, sınai, ticari nitelikteki faaliyetler ile küçük el sanatları ve serbest meslek faaliyetlerini kapsar (m. 50). Sermaye hareketlerine bağlanan banka ve sigorta hizmetlerindeki serbestliğin de sermayenin giderek serbest dolaşımı ile uyumlu olarak gerçekleştirilmesi gerekir (m. 51).

b) Ayrımcılık Yasağı

ATAD’ın yorumuna göre, hizmetlerin serbest dolaşım özgürlüğü alanında, sadece doğrudan ayrımcılık değil, aynı zamanda, “her ne kadar tarafsız bir kriterle dayansa da uygulamada ayrımcılığa yol açan her türlü dolaylı ayrımcılık uygulamaları da” yasaklanmıştır. Dolayısıyla, ürettiği hizmetle ilgili gerekli lisansı yerleşik olduğu bir üye devletten önceden almış olan bir işletmeden, hizmetin sunulduğu bir başka üye devlet tarafından yeniden lisans almış olma şartının getirilmesi m. 49 ve 50’ye (eski m. 59-60) aykırı olan bir kısıtlamadır. Ayrıca, geçici olarak ev sahibi üye devlette bulunan bir firmanın işçilerinin, önceden bir başka üye devletin sosyal güvenlik kurumlarına ödeme yaptıkları halde, ev sahibi ülkenin sosyal güvenlik kurumlarına ödeme yapmasını öngören bir ulusal hukuk mevzuatı da m. 49 ve 50’ye (eski m. 59-60) aykırı bir düzenleme olur.⁶

⁶ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 272.

c) Diplomaların Karşılıklı Tanınması ve Uyumlaştırma

89/48 sayılı direktife göre, kendi ülkesinde en az üç yıllık bir üniversite eğitiminden sonra diploma alan bir kişi, prensipte, bu diploma ile yürütmeye hak kazandığı mesleği bir başka üye devlette de yürütebilir. Bazı özel durumlarda ev sahibi devlet mesleki tecrübeyi ya da staj dönemine alternatif olarak staj döneminin geçildiğini gösteren belge isteyebileceği gibi, ilgili kişi bir yetenek sınavına tabi olmayı da isteyebilir.

Akademik olmayan eğitimde koordinasyon 1992 yılında çıkarılan ve 89/48 sayılı Direktifi tanımlayan geniş kapsamlı yeni bir direktif olan 92/51 sayılı Direktif ile sağlanmıştır.

Tıp ile ilgili mesleklerde koordinasyon sağlamak amacıyla 1975 yılında çıkarılan 75/362 ve 75/363 sayılı Direktifleri, hastabakıcılık ile ilgili 77/452 sayılı, veterinerlik ile ilgili 78/1026, 78/1027 sayılı, dişçilik ve eczacılık ile ilgili 78/686, 78/687 ve 85/432, 85/433 sayılı Direktifler takip etmiştir.⁷

d) Hizmetlerin Serbest Dolaşımının İstisnaları

Yerleşme hakkı için geçerli olan, kamu otoritesinin kullanılması ve kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına ilişkin istisnalar hizmetlerin serbest dolaşım hakkı için de geçerlidir (m. 55).

⁷ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 273-274.

2.2- AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATI'NDA İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE İLGİLİ DÜZENLEMELER

2.2.1- GENEL OLARAK

Genel anlamda; işçilerin serbest dolaşımı; Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin egemenlik alanında (Topluluk egemenlik alanında) bir işte çalışma için serbestçe dolaşma, açık iş yerlerine başvurma ve çalışma hakkını, çalışma ücret ve diğer iş koşullarıyla ilgili olarak mensup olduğu vatandaşlık nedeniyle ayrımcılığa tabi tutulmasının yasaklanmasını, işçilerin topluluk üyesi ülkeler içerisinde değiştirilmesi halinde Sosyal Sigortalar Hukuku açısından kazanılmış hakların güvence altına alınmasını, diplomalarını ve diğer eğitim ve öğretim belgelerinin karşılıklı tanınmasını içerir.⁸

Avrupa tek pazarının içinde malların, şahısların, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımının güvence altına alınması, Avrupa tek pazarını birleşik bir ekonomik bölge olarak yaratılması, işçilerin serbest dolaşımını gerektirir. Çünkü gerçek bir iç Pazar sadece malların serbest dolaşımı ile değil işyerinin ve işin sınır olmadan seçilebilmesi ile mümkündür. Bu çerçevede ATA'nın öngördüğü 4 temel özgürlük topluluğun temellerini oluşturur. Bunlar sırasıyla işçilerin serbest Dolaşımı (ATA mad. 18 – 51) yerleşme özgürlüğü (ATA mad. 52 – 58) hizmetlerin dolaşımı özgürlüğü (ATA mad. 59 – 68) ve sermayenin dolaşım özgürlüğü (ATA mad. 67 – 73)dür. Topluluk içindeki serbest dolaşım haklarından birincisi işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak amacıyla düzenlenen hükümlere sahiptir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu ortaya çıkaran antlaşmayı imzalayan devletler, bu anlaşmanın 69. maddesi ile maden arama ve çelik imalatı yapabilmek için gereken nitelikler konusunda vatandaşlığa dayanan

⁸ AB Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, 16 – 19 Mayıs 1997, 145.

her türlü engelin kaldırılması amaçlanmıştır. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Antlaşmanın 96. maddesi de benzer hükümler taşımaktadır.⁹

2.2.2- İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ TOPLULUK MEVZUATI

Bu konu ile ilgili, AT'yi kuran antlaşmada aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:¹⁰

- 1- Topluluk içinde, işçilerin serbest dolaşımı, en geç, geçiş döneminin sonunda gerçekleştirilir.¹¹
- 2- Serbest dolaşım hakkı, iş, ücret ve işin diğer koşullarıyla ilgili konularda üye devlet işçileri arasında, vatandaşlığa dayanan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir.
- 3- Serbest dolaşım, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığının haklı kıldığı kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla;
 - a) Fiilen sunulan işleri kabul etme;
 - b) Bu amaçla, üye devletler ülkelerinde serbestçe dolaşma;
 - c) Ulusal işçilerin istihdamını düzenleyen, kanun, tüzük ve idari hükümlere uygun olarak bir iş tutmak amacıyla üye devletlerden birinde kalma;
 - d) Bir üye devlet ülkesinde, istihdam edildikten sonra, Komisyonca belirlenecek bir uygulama tüzüğü ile belirlenecek koşullar içinde o devlette oturma hakkını içerir.

⁹ Enver BOZKURT: Avrupa Birliği Hukuku, 2001, 205.

¹⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e. , 234-235.

¹¹ Geçiş dönemi 1969 yılının sonunda bitmiştir.

- 4- Bu madde hükümleri, kamu yönetimindeki işler için uygulanmaz.

AT Antlaşması'nın 40. maddesi ise şu hükümleri içerir: ¹²

Bu Antlaşmanın yürürlüğe girmesi ile birlikte Konsey, Komisyon'nun önerisi üzerine AP ile işbirliği halinde, Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışarak, direktifler yayınlayarak veya tüzükler yaparak, 39. madde de belirlendiği gibi işçilerin serbest dolaşımını giderek gerçekleştirmek için ve özellikle;

- a) Ulusal çalışma üniteleri arasında sıkı bir işbirliğini sağlayan;
- b) Ulusal mevzuattan ya da üye devletler arasında daha önceden yapılan anlaşmalardan doğan, yürürlükte kalması işçilerin hareketlerinin liberalize edilmesine bir engel oluşturacak olan idari işlem ve uygulamalarla, elverişli işlere girme sürelerini planlı ve aşamalı olarak kaldırır;
- c) Ulusal mevzuat tarafından ya da üye devletler arasında daha önceden yapılan anlaşmalarda öngörülen, bir işin serbest seçimi için öteki üye devletler işçilerine, ulusal işçilerinkinden farklı koşulları yükleyen tüm süreleri ve diğer sınırlamaları planlı ve aşamalı olarak kaldırır;
- d) İş, arz ve talepleri karşı karşıya getirmeye ve bu şekilde çeşitli bölgeler ve endüstrilerdeki yaşam ve iş düzeyi için önemli tehlikeleri giderici koşullarda dengeyi kurmayı kolaylaştırmaya yönelik mekanizmalar kuran;

Gerekli önlemleri nitelikli çoğunlukla kararlaştırır.

Diğer yandan, AET Antlaşmasının 42. maddesine göre:

¹² Enver BOZKURT: a.g.e. , 206, 207, 208

Konsey, komisyonun önerisi üzerine işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli önlemleri, sosyal güvenlik alanında; özellikle göçmen işçilere ve onların hak sahibi yakınlarına:

Çalışma sürelerine hakkın tanınması ve korunmasıyla bunların hesaplanması için farklı ulusal mevzuatlar uyarınca gerçekleşen bütün sürelerin birleştirilmesini;

Üye devletler, ülkelerinde ikamet eden kişilere iş karşılığı ödemenin yapılmasını sağlayan bir sistem kurarak,

Oy birliği ile alır.

2.2.3- SERBEST DOLAŞIMIN KAPSAMINA GİRENLER

AET Anlaşması'nın 39. maddesinde bağımlı çalışanların serbest dolaşımı düzenlenmiş, 43. madde de ise hizmetlerin serbest dolaşım çerçevesinde, bağımsız çalışanların dar anlamda işçi sözcüğü yerine “bir işverene bağlı olarak ifade edilen her türlü ekonomik faaliyet” kavramı tercih edilmiştir. Bu çerçevede sadece işçiler değil, ücret karşılığı bağımlı olarak emek veren herkes, örneğin memurlarda bu kapsam içerisine kural olarak dahildir. Ancak, Kamu İdaresi'nin serbest dolaşım için bir sınırlama teşkil etmesi, bu konuda memurlar için serbest dolaşımda önemli bir daraltma meydana getirmektedir.¹³

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yerleşmiş içtihatlarına göre serbest dolaşım Topluluğun temelini oluşturan bir olgu olduğuna göre serbest dolaşım kuralının kapsamının geniş, buna karşılık serbest dolaşımın istisnaları dar yorumlanmalıdır.

¹³ AB Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, 146.

Öte yandan kimlerin 39. maddenin kapsamına giren bir işçi niteliğinde olduğu hususu, üye ülkelerin milli hukukuna göre değil Topluluk Hukukuna göre çözülür. Aksine bu yetkinin topluluk üyesi ülkelerde olduğunu söylemek, üye ülkelerce 39. maddenin dar yorumlanarak bir çok kişi ve meslek grubunun serbest dolaşımın dışında tutulmasına yol açabilecektir.

Serbest dolaşım hakkı, istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları açısından üye devletlere mensup işçiler arasında vatandaşlığa dayalı her türlü farklı işlemin kaldırılmasını zorunlu kılar. Bu hak, Topluluğa üye herhangi bir ülkede “fiilen arz edilmiş bulunan işlere”, aynen o ülke vatandaşları gibi serbestçe hareket etmeyi ve serbestçe yerleşmeyi kapsar. İşe girme açısından, üye ülke vatandaşları arasında eşitlik ilkesi mutlak bir biçimde kabul edilmiştir. Söz konusu ilke, öncelikle bireysel iş ilişkileri düzeyinde uygulama alanı bulacaktır. Bunun anlamı, işçi ve hizmet sözleşmesine dayanarak çalışan kişiye, üye ülkenin ulusal hukukunun kendi vatandaşları için öngördüğü tüm hakların sağlanmasıdır. Bu çerçevede, çalışma koşulları, ücret ve öteki sosyal haklarda vatandaşlık ögesine dayalı hiçbir ayırım yapılamayacaktır. Bunun gibi, fesih, işe iade, vb. konularda da bu ilke geçerli olacaktır.¹⁴

Serbest dolaşımdan yararlanılabilmesi için, işçinin üye devletlerden birinin vatandaşı olması zorunludur. Vatandaşlık üye ülkenin ulusal hukukuna göre belirlenir. Herhangi bir vatandaşlığı olmayanların ya da sığınmacıların durumu 1407/71 sayılı tüzüğün 2. maddesine göre ATA madde 51’de yer alan sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almıştır. Ancak üçüncü devletlerden gelen bu kişilerin 28/07/1951 tarihli sığınmacıların Hukuki Statüsü konusundaki sözleşmeye göre üye ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olup olmadığı çok açık değildir. Bu nedenle; üye ülkelerden birinde iltica talebi kabul edilmiş mülteci başka bir üye ülkede çalışmak istediğinde, bu ülkede yabancılar hukuku mevzuatına ve dolayısıyla çalışma izni ile ilgili

¹⁴ DEÜ Avrupa Topluluğu ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1992, 23.

hükümlere tabi olmaktadır. Serbest dolaşımdan aile üyelerinin yararlanmasına ilişkin ayrıntılı hükümler getirilmiştir. Göçmen işçinin eşi ve reşit olmayan, iâşe ve ikametinden zorunlu olduğu çocukları da 1612/68 sayılı Tüzük mad. 11'e göre serbest dolaşım hakkından yararlanır. Aile üyelerinin vatandaşlığına bakılmaksızın aile birliğinin korunması amacıyla eşe bağlı olarak serbest dolaşım hakkı tanımlanmaktadır. Göçmen işçinin aile fertleri de, üye ülkelerden herhangi birinin vatandaşı iseler, onlarda 1612/68 sayılı Tüzükte güvence altına alınan durumlarda tam olarak yararlanmaktadır. Eş ve 21 yaşın altında göçmen işçinin bakmakla yükümlü olduğu çocuklar, göçmen hakkına sahiptir. Almanya'da çalışan bir Fransız işçisinin Afganistan'lı eşinin Almanya'da çalışmak için izin almasına gerek yoktur. Fakat Afganistan vatandaşı eşe, Almanya dışı ülkeler için serbest dolaşım hakkı tanınmamıştır. Bu eş Almanya dışı bir topluluk ülkesinde bağımlı bir işte çalışmak istediğinde ona o ülkenin yabancılara uygulanan mevzuat hükümleri tatbik edilir.

2.2.4- AB MÜKTESEBATINDA İŞÇİ KAVRAMI

Emeğin serbest dolaşımıyla ilgili Antlaşma hükümlerinden yalnızca işçiler yararlandığından, bu hükümlerde yer alan hakları kullanmak isteyen kişi, bir işçi olduğunu ya da bir işçinin aile üyesi olduğunu ortaya koymak zorundadır.

İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili anlaşma hükümleri, prensipte, ekonomik faaliyetin olduğu bütün sektörler için geçerlidir. Genel olarak konuşulduğunda bir "işçi", ücret elde etmek için bir ekonomik faaliyetin içinde fiilen ya da potansiyel olarak bulunan üye devlet vatandaşıdır. Bununla beraber, Antlaşma metinlerinde işçi kavramının temel elementlerini belirleyen hükümler olmadığından, Topluluk hukuku çerçevesinde bu kavramın içeriğinin belirlenmesinde Divan'ın buna yüklediği anlam önem taşımaktadır. ATAD, bu kavramın içeriğini çok genişçe belirlemiştir.

Divan, Hoekstra kararında “işçi” ve “ücretli kişi olarak faaliyette bulunmak” kavramlarının Topluluk anlamı olduğunu ve bu kavramların üye devletlerin birbirinden farklı olan ulusal hukuklarına göre belirlenemeyeceğini belirtmiştir. Aksi halde sağladığı güvenceleri sağlamaktan kaçınılabılır. Bu durum, Antlaşma’nın 39’dan 42’ye kadar olan hükümlerinin etkisinin ortadan kaldırılmasına yol açabilir. Aynı zamanda, Antlaşmanın hedeflerinin gerçekleştirilmesini de tehlikeye atabilir.

ATAD’ın, Levin kararına göre bu kavram, dar bir çerçevede yorumlanmamalıdır. Levin kararına konu olan davada, İngiliz vatandaşı olan Bayan Levin’in Hollanda otoritelerine ikamet izni için yaptığı başvuru, Bayan Levin’in kazanç getirici bir işte çalışmadığından, Hollanda kanunlarına göre, “kayrılması gereken bir topluluk vatandaşı” olmadığı gerekçesiyle reddedildi. Dava, ATAD’ın önüne geldiği zaman Divan, üye devletlerin asgari ücret ve minimum çalışma saati sürelerine ilişkin özel koşul belirleyebilecekleri görüşünü reddetti. Ulusal düzeyde farklı anlamlar verilmesi Topluluk Hukuku’nda tek taraflı olarak değişiklikler yapılmasına yol açabileceğinden işçi kavramının bütün Topluluk ülkelerinde aynı anlamı taşıyor olması gerekir. Bu çerçevede, her ne kadar asgari geçim standardını sağlamak için gereken ücretten daha az olsa da, part – time bir işte çalışmak bir çok kişi için yaşam standartlarını yükseltmenin etkili bir aracı olduğundan, eğer işçilerin serbest dolaşım hakları sadece full – time çalışanlar için geçerli olarak kabul edilirse, Topluluk Hukuku’nun etkililiği zarar görebilir ve Antlaşmanın hedeflerinin gerçekleştirilmesi tehlikeye girebilir. Bu nedenle, bir kişinin “işçi” olarak değerlendirilmesi için, onun, ilgili piyasada geçerli olan ücretin altında da olsa gerçek bir işte fiilen çalışması ya da çalışma isteğinde bulunması yeterlidir.

2.2.5- AVRUPA TOPLULUĞU’NDA SERBEST DOLAŞIM İLKESİ

AT’nin temel ilkelerinden biri olan kişilerin serbest dolaşımının gerçekleşmesiyle iş gücünün, Topluluk genelinde daha verimli olarak

istihdam edilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda Roma Antlaşması'nda, iş gücünün daha az gereksinim duyulan ve verimliliğinin daha düşük olduğu bölgelerden, sınai ve ticari faaliyetlerin yoğunluğunun daha fazla iş gücü istihdam edilmesine imkan tanıdığı bölgelere göç etmesini kolaylaştırıcı hükümler yer almaktadır.¹⁵

Çalışmak amacıyla diğer bir ülkeye girme ve orada ikamet etme hakkı ancak kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı sebebiyle kısıtlanabilir.

İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili dört temel ilke belirlenmiştir;

1- Sosyal güvenlik haklarıyla ilgili olarak diğer ülke vatandaşlarına ayrımcı muamele yapılmaması,

2- Çıkabilecek olan hukuki itilaflarda tek bir ülkenin yetkilendirilmesi,

3- Sigorta sürelerinin ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi,

4- Sosyal güvenlik kazanımlarının ihraç edilebilirliği, işçiler bir üye ülkeden diğerine göç ederken önceki ülkede edindikleri tüm haklar diğer bir ülke tarafından göz önüne alınmaktadır.

Serbest Dolaşımda Ayrım Yasağı İlkesi;

ATA'nın 6. maddesine göre, Antlaşma'da aksine hâlel gelmemek üzere, antlaşmanın uygulama alanında vatandaşlık ayrım sebebi olamaz. Emeğin serbest dolaşımını düzenleyen mad. 48/11 3'de (yeni 39. mad.) iş, ücret ve diğer şartlar açısından vatandaşlık sebebiyle konulan tüm kısıtlamaların kalkacağı öngörülmüştür. İş ve çalışma şartları yasalardan ve iş akdinden doğan tüm şartları ifade eder.

¹⁵ DPT, Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, (Ankara, 1995), 193.

15.10.1968 tarih ve 1612/68 sayılı tüzüğün 3-4 ve 8. maddesine göre bir işyeri ilanına başvuruda, işe alınmada ve işi ifada, yabancılara kısıtlamalar getiren veya yerli işçiler için geçerli olmayan koşullara bağlayan bir ulusal mevzuat geçersizdir ve bu mevzuatın hükümleri uygulanmaz. Aynı şekilde tüzük mad. 7/IV'e göre bireysel ve toplu iş sözleşmelerinde ve diğer sözleşmelerde diğer ülkelerin vatandaşlarına ayrımcı nitelik taşıyan işe giriş ücret ve diğer iş ve fesih koşulları ile ilgili hükümlerde geçersizdir. Buna bağlı olarak eşit davranma yükümlülüğü 1612/68 sayılı tüzüğün 7 – 9. maddelerinde daha da somut bir içerik kazanmaktadır. Şöyle ki ücret, iş akdinin feshi, işsizlik halinde işçinin tekrar iş hayatına kazanılması veya yeniden iş bulması konusunda göçmen işçilere yerli işçilerle eşit davranılır.

Serbest dolaşım hakkının dayanaklarından olan eşit davranma ilkesi gereği 1612/68 sayılı tüzüğün mad. 8/1 hükmüne göre göçmen işçinin sendikal çalışmalarını seçim hakkına sendikanın yönetimine ve idaresine girebilme hakkında yer verilmiştir. Göçmen işçi, iş yeri ve işçi temsilciliğinin organlarına seçilebilir. Tüzüğün 8. maddesine göre yönetimine katılma anlamında göçmen işçinin kamu kurumlarının idaresine seçilmesi imkanı da mevcuttur. Öte yandan ülkelerin ulusal mevzuatlarının sağlanması halinde bu haklar saklıdır.

Ayrımcılığın yasaklanması temel ilkesinin en önemli istisnası ATA mad. 48/4 (yeni 39. mad.) de yer alır. Buna göre; Bu madde hükümleri kamu hizmetlerindeki istihdama uygulanmaz, bu istisnaların sınırlarını dar bir biçimde çizmek ve kapsamını üye devletin çıkarlarını korumak ile sınırlı tutmak gerektiği öğretisi de ileri sürülmektedir.

2.2.6- SERBEST DOLAŞIMIN SINIRLARI

ATA 48. maddesine göre (yeni m.39) serbest dolaşım, kamu düzeni kamu güvenliği ve toplum sağlığı gerekçeleriyle üye devletlerce sınırlamalara tabi tutulabilir. Başka bir deyişle, Topluluğa üye devletler anılan gerekçelere dayanarak, işçileri serbest dolaşım hakkından yoksun bırakabileceklerdir. Ancak, 1964 tarihli yönergeye ekli listede toplum sağlığını bozabilecek hastalıkların belirtilmiş olması, üye devletlerin bu konudaki takdir hakkını da büyük ölçüde daraltmaktadır.

ATA mad. 48/III ve IV'de serbest dolaşımın istisnalarını iki grup olarak düzenlenmiştir. Birinci grupta kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı, ikinci grupta ise kamu idaresine ve hizmetine ait işler söz konusu edilmiştir. Bu kısıtlamaların koordine edilmesi için çeşitli yönergeler çıkartılmıştır. "Yabancıların Kamu Düzeni, Güvenliği ve Sağlığı sebebiyle Seyahat ve İkametlerinin Koordine Edilmesine İlişkin Yönerge" adını taşıyan bu yönerge 61/211 sayılıdır. Yönergenin kapsamı sadece işçilere ilişkin olmayıp serbest meslek sahipleri ile hizmet sektörü de yönergenin kapsamına dahildir. Hatta bu kişilerin çocukları ve ailesi de ayrı hükümlere tabidir (m. 1). Anılan bu yönerge kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı gerekçesiyle ülkeye giriş, ikamet izni ve sınır dışı edilme konularında üye devletlerdeki tüm önlemleri kapsamına alır (m. 2). Üye devletler 64/221 sayılı yönergenin 4. maddesinde kamu sağlığı gerekçesiyle oturma izni ve giriş izni verilmesini engelleyen hastalıkların ek listede sayıldığı belirtilmektedir, bunlar genelde Dünya Sağlık Örgütü'nün karantina gerektiren hastalıklar, hap bağımlılığı vs. gibi hastalıklardır. ATA madde 48'de serbest dolaşımın sınırlanma ölçüsü olarak belirtilen "Kamu İdaresine Ait İşler" in ne olduğu açık değildir. Ancak ABAD kararlarında bu işlerin tanımlanması "Devletin doğrudan Kamu gücünü kullandığı hizmetler ve Devlet menfaatinin korunması" esaslarına dayanılarak yapılmaktadır.

Üye devlet vatandaşına ikamet izni verilmemesi ve uzatılmaması halinde veya sınır dışı yapılması halinde ilgiliye ülkeyi terk için bir süre verilir, bu süre en acil durumda bile söz konusu kişinin o ülkede ikametgahı yoksa 15 gün, aksi halde 1 aydan az olamaz. Ülkeye girişin, ikametgah izninin veya uzatılmasının reddi veya sınır dışı edilme hallerinde ilgili kişinin hukuki yollara başvurma açısından vatandaşlarla eşit hakları vardır.

2.2.6.1- Kamu Güvenliği

Kişilerin serbest dolaşım haklarına getirilebilecek kısıtlama nedenlerinden biri olan kamu güvenliği konusunda ATAD henüz doğrudan bir karar vermemiştir.

Kamu güvenliğine dayanan kısıtlama kamu düzenine dayanan kısıtlamalardan daha fazla, ülkenin varlığına doğrudan bir tehdidin varlığını gerektirir. Terörizm, casusluk ve diğer tahrip şekillerinin bu kategoride yer alabileceği ileri sürülebilir. Bununla birlikte, bu konulara, çok ayrıntılı olarak girmesinin, dolaşıma getirilecek kısıtlamalar, orantılılık gibi koşulları taşıyıp taşımadığı gerekçeleriyle ATAD'ın yargısal denetimine tabi olabilir.¹⁶

2.2.6.2- Kamu Sağlığı

Öte yandan, kamu sağlığı konusunda, diğer üye devlet vatandaşlarının ülkeye ilk girişlerinin ya da ilk oturma izinlerinin reddedilmesine gerekçe olabilecek hastalıklar ve maluliyetler, sadece, 64/221 sayılı direktifin ekinde sayılanlar olabilir (m. 4.1.). Kamu sağlığı gerekçesine dayanan sınırlamalar, serbest dolaşım prensiplerinin kamu sağlığı sektörünün bizzat kendisine uygulanmaması amacıyla kullanılmaz.¹⁷

¹⁶ Enver BOZKURT: a.g.e. , 227-228.

¹⁷ Enver BOZKURT: a.g.e. , 228.

2.2.6.3- Bir Üye Devletin Dahili Sorunu Olan Durumlar

ATAD'ın yaklaşımına göre, serbest dolaşım prensipleri bir üye devlete özgü olan dahili sorunların olması halinde uygulanmaz. Vatandaşı olduğu üye devlete karşı serbest dolaşım prensiplerinden bir kurala dayanmak isteyen bir kişi, ilk olarak, kendi durumunun üye devletler arasında serbest dolaşımın gerçekleştirilmesiyle ilgili kurallardan en az biriyle bağlantılı olduğunu; bir başka deyişle, kendi durumunun Topluluk hukukunun yetki alanına girdiğini göstermek zorundadır. Kişi bu aşamayı geçtikten sonra, karşı kullanabileceği bir hak olduğunu göstermek zorundadır.¹⁸

2.2.6.4- Kamu Sektörü

AET Antlaşması'nın 48.4 maddesine (yeni m. 39. 4) göre, bu maddede yer alan hükümler "kamu sektöründeki işlere uygulanmaz." Bu nedenle, kamu sektöründeki bir iş için vatandaşlık koşulu aranabilir. Bu istisnanın üye devletler tarafından istismar edilmesi ihtimalinden dolayı, ATAD, kamu sektörü istisnasının alanını dar bir biçimde yorumlamıştır. Bu çerçevede, bu istisna kamu sektöründeki bütün işleri kapsamadığı gibi, bir kez atandıktan sonra üye devlet vatandaşı işçilere, çalışma ve ücret bakımından vatandaşlığa dayanan ayrımcılık yapılmasına da izin vermez.

¹⁸ Enver BOZKURT: a.g.e. , 233.

2.2.7- SERBEST DOLAŞIM VE YERLEŞME ÖZGÜRLÜĞÜ

Serbest dolaşım ve yerleşme serbestisi hakları, işçiler, serbest çalışan kişiler, hizmet üretenlerle hizmetten yararlananlar, iş arayan kişiler, emekli işçiler/kişiler, öğrenciler gibi değişik kategorilerde yer alan kişiler için geçerlidir. Yerleşme serbestisine göre, bir başka üye devlet topraklarında yerleşmek isteyen bir üye devlet vatandaşı ile Topluluk içinde herhangi bir yerde “acente, şube ya da yan kuruluş” açmak isteyen bir üye devlet vatandaşının bu konuda karşılaşıacağı engellerin ortadan kaldırılması gerekir.

ATAD’ın yaklaşımına göre, işçiler, yerleşme ve hizmetlerle ilgili hükümler, temelde bir üye devlete girmek ve yerleşmekle ilgili olduklarından, aynı prensiplere dayanmaktadır. Bu nedenle, AET Antlaşması’nın 48. maddesinin (yeni m. 39) tanımladığı şekilde bir işçi olduğu ya da 52. maddesine (yeni m. 43) göre serbest çalışan bir kişi olduğu kesinleştiği zaman, oturma izni verilmesi gerekir.

2.2.7.1- Ayrılma Hakkı

Üye devletler, bir başka üye devlette çalışmak isteyen işçilerle, 73/148 sayılı direktifin 1.1. maddesinde sayılan kişilere ülkeden ayrılma hakkını sağlamakla yükümlüdür.

2.2.7.2- Giriş Hakkı

AET Antlaşması’nın 48. maddesi (yeni m. 39) sadece, bir başka üye devlette kesin bir işi olan işçiler için bu ülkelere giriş hakkı sağlar. Bununla beraber, 68/360 sayılı direktif, daha kapsamlı bir giriş hakkından bahseder. Bu çerçevede, 68/360 sayılı Direktifin 2. maddesinde yer alan hüküm, sadece

çalışmak amacıyla bir diğer üye devlete giriş değil, aynı zamanda bir başka üye devlete iş aramak amacıyla girme hakkını da kapsar.

2.2.7.3- İkamet Hakkı

Üye devletler, geçerli bir kimlik kartı ya da pasaportla birlikte çalıştıklarına dair belge göstermeleri halinde diğer üye devlet vatandaşlarına ve ilgili kişiyle aralarındaki bağı gösteren yasal belgeleri kendi ülkelerinden sağlayarak ibraz eden aile üyelerine ve ülkelerinde serbest çalışmak isteyen diğer üye devlet vatandaşlarına sürekli oturma izni vermek zorundadır.

a) İkamet hakkının Geri Alınması

Üye devletler, diğer üye devlet vatandaşlarına verdikleri oturma izinleri, ilgili işçinin kaza veya hastalık nedeniyle geçici olarak çalışamaması ya da kendi isteği dışında işsiz kalması sonucu artık çalışmadığı gerekçesiyle iptal edilemez. Ancak, ilgili işçinin kendi isteği dışında 12 aydan fazla işsiz kaldığı durumlarda, ikamet izni ilk kez yenilendiği zaman ikamet süresi 12 aydan az olmamak koşuluyla sınırlandırılabilir. Aynı şekilde, yerleşme hakkını kullanan bir üye devlet vatandaşının ikamet izni de, o kişinin hastalık veya kaza nedeniyle geçici olarak çalışmadığı durumlarda artık çalışmadığı gerekçesiyle iptal edilemez.

b) İkamet İzni Olmadan Bu Hakkın Tanındığı Durumlar

Bir üye devlet işçisinin ülkesinde yaptığı işin üç aydan fazla sürmeyecek olması, bir işçinin bir üye devlette çalışması fakat bir başka üye devlette ikamet ettiği ülkeye gitmesi, bir işçinin bir üye devlete mevsimlik işçi olarak gelmesi durumlarında üye devletler bu kişilere ikamet izni vermeden onların ikamet haklarını tanımakla yükümlüdür. Bununla beraber, bu

kategorilere giren işçiler içinde bulundukları üye devlet otoritelerine varlıklarını bildirmek zorundadırlar.

c) Emeklilerin ve Serbest Çalışanların Kalma Hakkı

AT Antlaşması'nın 39.3.d maddesi işçilerle ilgili olarak serbest dolaşım hakkının, "bir üye devlet ülkesinde, istihdam edildikten sonra, Komisyonca belirlenecek bir uygulama tüzüğü ile belirlenecek koşullar içinde o devlette oturma hakkını içerdiğini" belirtmiştir. Bu madde, 1251/70 sayılı Topluluk Tüzüğü ile uygulamaya konularak, üye devlet vatandaşı işçilerin bir üye devlette çalışıp orada emekli olduktan sonra o ülkede oturma haklarının niteliklerini ortaya koymaktadır.

AT Antlaşmasının serbest çalışanlarla ilgili maddelerinde, 39.3.d maddesine paralel hükümlere yer verilmemiştir ancak, 75/34 sayılı Topluluk Direktifi ile üye devlet vatandaşlarının, bir başka üye devlette serbest olarak çalıştıktan sonra o ülkede kalma hakları düzenlenmiştir.

1251/70 sayılı Tüzük, 1612/68 sayılı Topluluk Tüzüğü'nün 10. maddesinde tanımını bulan göçmen işçilere ve aile üyelerine, bir üye devlette işçi olarak çalıştıktan sonra o araya temelli olarak yerleşme hakkı tanımaktadır. Fakat bu aftan yararlanabilmek için üç koşulun yerine getirilmesi şarttır:¹⁹

- Ev sahibi üye devletin mevzuatına göre emeklilik yaşına gelmiş ise; emeklilikten önceki son bir yıl bu ülkede çalışmışsa ve bu ülkede kesintisiz olarak en az üç yıl yaşamışsa (serbest çalışanların emeklilik aylığından yararlanabilmeleri için yaş sınırı belirlenmeyen üye devletler için emeklilik yaşı 65 olmak zorundadır);

¹⁹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e. , 257-258.

- Bir üye devlette iki yıldan fazla çalışan bir işçi çalışırken sürekli olarak çalışamayacak hale gelmişse (eğer bir işçi sürekli olarak çalışmayacak duruma iş kazası ya da mesleki hastalık sonucu gelmişse süre şartı aranmaz);

- İşçi, ev sahibi üye devlette sürekli olarak üç yıldan fazla çalıştıktan sonra ikametini burada tutarak (günlük ya da hafta da bir ev sahibi ülkeye gelip giderek) bir başka üye devlette çalışmışsa bu haktan yararlanabilir (m.2).

Göçmen işçinin aile üyeleri, eğer işçi, m.2'de yer alan koşullardan herhangi birini taşıırken öldüyse, onun ölümünden sonra da ev sahibi üye devlette sürekli kalma hakkına sahiptir (m.3.1). Göçmen işçi m.2'de yer alan koşullardan herhangi birine sahip olmadan ölmüşse, aile üyeleri aşağıdaki koşullardan herhangi birini taşımaları halinde ev sahibi ülkede sürekli kalma hakkına sahiptir:

- Eğer işçi ölmeden önce ev sahibi ülkede son iki yıl kesintisiz olarak yaşamışsa;

- Eğer işçi bir mesleki hastalık ya da iş kazası sonucu ölmüşse;

- Eğer işçinin eşi ev sahibi ülkenin vatandaşıysa ya da evlilik sonucu ev sahibi ülkenin vatandaşlığını kaybetmişse (m. 3.2).

İşçi çalıştığı ev sahibi üye devlette temelli kalmak istiyorsa kesin kararını iki yıl içinde vermek zorundadır. Bununla beraber, işçi temelli kalmak istiyorsa yerine getirmesi gereken herhangi bir formalite yoktur. İki yıldan önce kendi ülkesine dönmek isterse, ev sahibi ülkedeki kazanılmış hakları saklı kalır (m. 5). Çalıştığı üye devlette temelli kalmayı tercih eden bir işçiye, ev sahibi ülke tarafından kendi vatandaşlarıyla eşit koşullarda, en az beş yıl geçerli ve yenilenebilen bir oturma izni verilmesi gerekir (m. 6).

2.2.8- GÖÇMEN İŞÇİLERİN SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI

AET Anlaşmasının 48. ve 49. maddeleri ve bunlara dayanarak yapılan yasalar, üye devlet vatandaşı işçilere diğer üye devletlere, vatandaşlığa dayanan ayrımcılığa tabi tutulmadan iş arama ve çalışma hakkı sağlamaktadır. Bu haklar, çok önemli olmakla birlikte, çalışanlarla ilgili üye devlet sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanması toprak esasına dayanıyorsa, tek başlarına serbest dolaşımın gerçekleştirilmesi için yeterli olmayacaktır. Ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin toprak esasına dayanarak uygulanması, işçi ve serbest meslek sahiplerinin serbest dolaşım haklarını bir çok yönden kısıtlama yeteneğine sahiptir.²⁰

Sosyal güvenlik haklarından yararlanma, ulusal kanunlara göre belirli bir süre çalışma ve bu sürede yasal sosyal güvenlik kurumlarına ödemelerde bulunma ile gerçekleşir. Bununla beraber, bir üye devletin yasal düzenlemeleri bir diğer üye devlette usulüne uygun olarak elde edilen sosyal güvenlik haklarından yararlanılmasına izin vermeyebilir. Böyle bir durumun söz konusu olması işçilerin ve serbest meslek sahiplerinin, Topluluk içinde serbest dolaşımlarını olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmazdır.

Bu nedenle, işçilerin ve serbest meslek sahiplerinin serbest dolaşım haklarının sosyal güvenlik haklarıyla ilgili yetersizliklerden dolayı AET Anlaşmasının 51. maddesine sosyal güvenlik alanında eklemeler yapılmıştır. Konsey anlaşmanın bu maddesinde yer alan hükümlere dayanarak bir tüzük hazırlamıştır. Bu tüzük, üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin harmonize edilmesinden çok, üye devlet vatandaşı işçilere, Topluluk içinde hangi ülkeye giderlerse gitsinler, sürekli bir sosyal güvenlik hakkının sağlanmasını amaçlamaktadır. Esas olarak bu tüzüğün sağladığı koruma, ulusal güvenlik konularından birinde zorluklarla karşılaşan Topluluk vatandaşı tüm işçileri veya emekli olan eski işçileri kapsar. Tüzük çerçevesinde, başka

²⁰Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e. , 259.

ye devletlerde çalışan ye devlet vatandaşı işçilerin sosyal güvenlik haklarını yorumladığı kararlar altında, hastalık yardımı, aile yardımı, malllk yardımı, doğum yardımı, yaşlılık yardımı, işsizlik yardımı ve iş kazası ya da mesleki hastalıklardan dolayı yardım gibi alanlarda olduğu görülür.

Avrupa Birliği'nin sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemelerinin amacı, sosyal güvenlik haklarında Birlik yesi ülkeler arasında yeknesak bir sosyal güvenlik sistemi kurulması değil, farklı sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkının önünde bir engel olmasının ya da hak sahiplerinin veya sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkı nedeniyle zarara uğramasının engellenmesi olmuştur.²¹

²¹ Kadir ARICI: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, (Ankara, 1997), 77, 216-221.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN BİRLİĞE ÜYE ÜLKELERDE SERBEST DOLAŞIM SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1- TÜRKİYE-AB ORTAKLIK İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SERBEST DOLAŞIM HAKKI

3.1.1- ANKARA ANLAŞMASI'NDA SERBEST DOLAŞIM HAKKI

Türkiye ile AET arasında bir ortaklık kuran 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nın 12. maddesinde Türkiye ile Topluluk arasında işçilerin serbest dolaşımının kademeli şekilde gerçekleştirileceği ve bu konuda akit tarafların Topluluğu kuran Roma Anlaşması'ndan esinlenecekleri bir hükme bağlanmıştır.¹

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin hukuki temelini oluşturan Ankara Anlaşması, Topluluğu kuran Anlaşma'nın 238. maddesi gereği imzalanmış bir ortaklık Anlaşmasıdır. Kapsamının geniş olmasının nedeni, ilgili ülke için öngördüğü tam üyelik hedefinden dolayıdır. Bu yönüyle Katılım Ortaklığı Anlaşması adını da almaktadır. Ankara Anlaşması, daha önce Yunanistan ile 1962 yılında yapılan Atina Anlaşması'na benzemektedir, ancak, önemli bazı noktalarda, Yunanistan lehine sapmalar gözükmektedir. Yapılan anlaşmalardan birisi Yunanistan'ı, AB ile daha 1968 yılında gümrük birliğine, 1981 yılında da tam üyeliğe taşıırken; diğeri Türkiye'yi 1996 yılında ancak gümrük birliğine taşımıştır.²

¹ Ahmet Hamdi ZEKEY, Atilla BİNGÖL, Uğur GÜNGÖR: Gümrük Birliği ve Serbest Dolaşım, (Ankara, 2002), 14.

² T. Mesut EREN: a.g.e. , 8.

Atina ve Ankara Anlaşmaları'ndan sonra, 238. madde kapsamında, tam üyelik hedefi içeren başka bir Anlaşma imzalanmamıştır. Bu özellikleri bakımından da bu iki Anlaşma eşsizdir.

Ankara Anlaşması'nın başlangıç bölümüne baktığımızda, anlaşmanın amaç veya hedefleri olarak vurgulanan yaklaşımlardan en önemlisi; "Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndaki yaşama şartlarının, hızlandırılmış bir ekonomi ilerleyişi ve uyumlu bir alışveriş genişlemesi ile devamlı olarak iyileşmesini, böylece Türkiye ekonomisi ile Topluluk üyesi devletlerin ekonomileri arasındaki farkı azaltmayı sağlamak" olduğu söylenebilir.

Ankara Anlaşması, Anlaşma ile belirlenen bu hedeflere ulaşmak için üç aşamalı bir plan öngörmektedir:

1. Anlaşmanın yürürlüğe girmesi ile başlayan bir Hazırlık Dönemi,
2. Son aşamaya geçişi düzenleyen bir Geçiş Dönemi ve
3. Gümrük Birliği'ni öngören bir Son Dönem.

Anlaşma'nın öngördüğü nihai hedef, Gümrük Birliği'dir, fakat Anlaşma'nın yapılmasının amacı, Türkiye'yi AB'ye tam üye yapmaktır. Bu amaç, "Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Anlaşma'nın esindiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmeye azmedildiği", ve "...Türk halkının yaşam seviyesini iyileştirme çabasına, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun getireceği desteğin, ileride Türkiye'nin Topluluğa katılmasının kolaylaştıracağını kabul ettikleri", Anlaşma'nın Giriş bölümünde vurgulanmıştır. Yine Ortaklık Anlaşması'nın 28. maddesi hükmüne göre, "Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını inceler."

Ankara Anlaşması'nın, serbest dolaşım ile ilgili düzenleme olan, 12. Maddesine göre, "anlaşmaya taraf olan ülkeler, aralarındaki serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için Topluluğu kuran Anlaşma'nın

48, 49 ve 50. maddelerinden esinlenmek konusunda uyuşmuşlardır.” Bu genel, ama aynı zamanda kesin olmayan ifade ile, o tarihte henüz tam anlamıyla gerçekleştirilememiş bir özgürlükten esinlenmiştir. Roma Anlaşması'na atıfta bulunulmasına karşılık; aslında esinlenilen Anlaşma, Yunanistan ile Avrupa Topluluğu arasında 1962 yılında imzalanan Atina Anlaşması'dır. Ankara Anlaşması'nın 12. maddesindeki bu hükmün hukuki bağlayıcılığı ve yaptırım gücünün ne kadar zayıf olduğu konusundaki son sözü Avrupa Adalet Divanı, zaman içerisinde ve özellikle Türk işçilerinin açtıkları davalarla ilgili içtihatları ile dile getirmiştir. Bu içtihatlarda, özellikle Demirel davasında, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinin lafzı, içerik ve kapsamı itibarıyla, öngörülmüş olan Topluluğu kuran Anlaşma'nın 48, 49 ve 50. maddelerinden esinlenme durumunun, Topluluk üyesi ülkelerin hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanabilir veya doğrudan etkili, bağlayıcı bir yükümlülük içermediği, daha çok bir niyet beyanı veya program niteliğinde olduğu sonucuna varılmıştır. Bu konu, uzun süre tartışma konusu olmuştur. Özellikle seksenli yılların ikinci yarısından itibaren, Türk işçileri tarafından açılan bir çok davada, Avrupa Adalet Divanı'nı ve AB hukukçularını uzun süre meşgul etmiştir.

Ankara Anlaşması'nın 7. maddesi taraflara genel bir yükümlülük getirmektedir. Bu maddeye göre: "Akit taraflar, bu Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlayıcı her türlü genel ve özel tedbirleri alırlar ve yine taraflar, Anlaşma hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye düşürebilecek her türlü tedbirden sakınırlar." Taraflara bu madde ile iki yönlü bir yükümlülük düşmektedir;

Birincisi, Anlaşma'nın hedefleri doğrultusunda, yani ilk aşamada gümrük birliğinin kurulması, nihai aşamada ise Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin sağlanması yönünde çalışmak, ikincisi, bu iki hedefe ulaşmayı tehlikeye düşürecek veya olanaksız kılacak faaliyetlerden kaçınmaktır.³

³ T. Mesut EREN: a.g.e. , 9.

3.1.2- KATMA PROTOKOL'DE SERBEST DOLAŞIM HAKKI

Ankara Anlaşması ile temeli atılan ilişkilerin yol haritası olarak çizilen üç aşamalı planın 1. aşaması olan ve dört yıl sürmesi planlanan Hazırlık Dönemi, Ankara Anlaşması ile başlamıştır. Her iki taraftaki uzun tartışmalardan sonra, ancak 1 Ocak 1973 yılında sona ermiş ve geçiş dönemi yürürlüğe girmiştir. Katma Protokol, Ankara Anlaşması'nın somutlaştırılması olarak görülebilir. Taraflar, bu geçiş döneminin gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve süreleri ile ilgili hükümlerini bir Katma Protokol ile tespit etmişlerdir. Geçiş Dönemi süresince sözleşme taraflarının, karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esası üzerinden Türkiye ile Topluluk arasında bir Gümrük Birliği'nin aşamalı bir şekilde yerleşmesini ve ortaklığın iyi işlenmesini sağlamak amacıyla, Türkiye'nin ekonomik politikalarının Topluluk politikalarına yaklaştırılmasını ve bunun için gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesini sağlayacaklarını gözönünde tutarak, Ortaklık Anlaşması'na eklenecek hükümler üzerinde uyuşmuşlardır. Bu hükümlerden konuyla ilgili olan ve Serbest Dolaşım maddesi olarak geçen, II. Kısım, 1. Bölümünde yer alan 36. maddesine göre, "Topluluk ile topluluk üyesi Devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinde yeralan ilkelere uygun şekilde, Anlaşma'nın yürürlüğe girişinden sonraki onikinci yılın sonu ile yirmiikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir." Bunun yöntem ve usulünü, Ortaklık Konseyi kararlaştıracaktır. Bu, ilk bakışta üye ülkeler açısından hukuki bakımdan bağlayıcı gibi görünen düzenleme, temelini aldığı Ankara Anlaşması'nın 12. maddesinin, bağlayıcılığı veya doğrudan uygulanabilirliği konusunda, Avrupa Adalet Divanı'nın getirmiş olduğu yorumlardan sonra ve Türkiye'nin karşı görüşüne rağmen, önemini yitirmiştir.⁴

Protokol'ün 38, 39 ve 40. maddelerinde, serbest dolaşım gerçekleşene kadar, Topluluk'ta halihazırda yerleşik durumda olan Türk işçilerinin

⁴ T. Mesut EREN: a.g.e. , 9-10.

durumlarının iyileştirilmesi ve sosyal haklarının geliştirilmesi yolunda birtakım hükümler düzenlenmiştir.

Ankara Anlaşması'nın 30. maddesine göre, "Akit taraflarca, Anlaşmaya eklenmesi uygun bulunan protokoller (örneğin: Katma Protokol), Ortaklık Anlaşması'nın ayrılmaz parçalarıdır.

36/1. maddede özü belirlenen "çıplak hak" yalnızca Türk işçilerinin tek tarafı olarak yararlanacakları bir hak değildir. Bu hak, aynı zamanda Topluluğa üye devletlerin işçilerine de tanınmıştır. Bu işçiler de Türkiye'de serbest dolaşım hakkından faydalanabileceklerdir.⁵

3.1.3- AB ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARINDA SERBEST DOLAŞIM HAKKI

3.1.3.1- Genel Olarak

Ankara Anlaşması'nın 12. maddesi ile Katma Protokol'ün 36. maddesinde Türk işçilerinin serbest dolaşımı öngörülmüş, ancak bu anlaşma maddelerinde alınmış olan kararların üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanmasını gerektirecek bir bağlayıcılığı olup, olmadığı konusu ile bu Anlaşma'ların AB Hukuku içerisindeki yerinin ne olduğu konuları, 1980'lerin ikinci yarısından itibaren Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nda bir çok davanın konusu olmuştur.

Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin Türk işçilerinin serbest dolaşım hakları ile ilgili almış olduğu ilk somut karar, 1 Aralık 1976 tarihinde, dört yıllığına geçici olarak yürürlüğe giren 76/2 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'dır. 19 Eylül 1980 tarihinde çıkarılan 80/1 sayılı karar, 76/2'yi yürürlükten kaldırmıştır. 76/2

⁵ Ahmet Hamdi ZEKEY, Atilla BİNGÖL, Uğur GÜNGÖR: a.g.e. , 15.

ve 80/1 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları, Topluluğun Resmi Gazetesi'nde yayınlanmamıştır. Türk işçileriyle ilgili davalarda, bu kararların geçerliliğine itiraz eden bazı ülkeler, müdahil olarak katıldıkları davalarda, bu eksikliği öne sürmüşlerdir. Ancak buna rağmen, Adalet Divanı'nın, geçerlilikleri yönünde verdiği kararları etkilememiştir. Literatürde her iki karardan sözedilmesine rağmen, burada, bugün de hala geçerliliğini koruyan 80/1 sayılı kararın serbest dolaşıma ilişkin bölümleri incelenecektir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki en yüksek karar alma organı Ortaklık Konseyi'dir. Hukuki dayanağı, Ankara Anlaşması'nın 22-27. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ortaklık Konseyi, bir tarafta AB üyesi ülkelerin temsilcileri, diğer tarafta Türkiye ve Komisyon'dan oluşan üçlü bir yapıya sahiptir. Anlaşma'nın 22. maddesi Ortaklık Konseyi'ni, Ankara Anlaşması'nda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için her türlü kararı almaya yetkili kılmış bulunmaktadır. Ortaklık Konseyi ayrıca, Topluluk ile Türkiye veya Komisyon ile Türkiye arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi konusunda da yetkili organdır. 25. maddeye göre ise taraflar aralarındaki uyuşmazlığı gideremedikleri takdirde, anlaşmazlığı Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na ve mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilirler, ancak Ortaklık Konseyi'nde kararlar, 23. maddeye göre oy birliği ile alındığı için, bu mekanizma bugüne kadar hiç işleyememiştir. Konsey'in yılda en az iki kere toplanma zorunluluğu vardır.

3.1.3.2- 80/1 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı⁶

Karar'ın Sosyal Hükümler'i düzenleyen II. Bölümü 6. maddesi, bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil bulunan bir Türk işçisine tanınan hakları tanımlamıştır. Buna göre:

⁶ Ortaklığın geliştirilmesine ilişkin 19 Eylül 1980 tarihli 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Sosyal Hükümler başlığı altındaki I. Kesim 1 Aralık 1980 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Türkçe metin için Devlet Planlama Teşkilatı'nın tercümesinden yararlanılmıştır. Bkz. www.dpt.gov.tr

- O üye devlette bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yenileme hakkına sahiptir.

- O üye devlette, üç yıllık yasal çalışmadan sonra ve Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, dilediği bir işveren yanında, ancak aynı meslek için, o üye devletin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal şartlarda yapılmış bir iş teklifine başvurma hakkına sahiptir.

- O üye devlette, dört yıllık yasal çalışmadan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptir.

Benzer haklar, kararın 7. maddesinde Türk işçisinin onunla birlikte oturma hakkına sahip bulunan aile fertleri için de düzenlenmiştir. Buna göre:

- O üye devlette üç yıl ikamet ettikten sonra, Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, her türlü işe başvurmak hakkına sahiptirler.

- O üye devlette beş yıl ikamet ettikten sonra, diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptirler.

Ev sahibi ülkede mesleki bir eğitim programını tamamlayan Türk işçi çocukları, bu üye devletteki oturma sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin, ilgili üye devlette en az üç yıldır yasal olarak çalışıyor olması koşuluyla, her türlü işe başvurabilme hakkına sahiptir.

Burada belirtilmesi gereken en önemli nokta, bu hakların, yalnızca herhangi bir Avrupa Birliği üyesi ülkede ikamet eden Türk işçileri için geçerli olduğudur. Avrupa Birliği işgücü piyasasına yeni girecek işçiler veya Türkiye'den herhangi bir AB üyesi ülkeye giderek, çalışmak isteyen işçiler, üçüncü ülke işçilerinin gördüğü muameleye tabi tutulacaklardır.

Buradan, bir AB üyesi ülkede 1-4 yıl arasında yasal olarak çalışan Türk işçilerinin, misafir oldukları ülke işçilerinden ve aynı statüde görülen AB vatandaşlarından sonra, “ikinci öncelik” adı verilen bir statüde oldukları; 4 yıl aralıksız olarak çalışan Türk işçilerinin, iş arama, işe alınma ve tüm sosyal haklardan yararlanma gibi, çalışma hayatına ilişkin haklar bakımından, AB vatandaşı olan işçilerle eşit haklara sahip oldukları anlaşılması gerekir. (Yıllık izinler, analık, iş kazası veya kısa süreli hastalık nedenlerinden kaynaklanan devamsızlıklar yasal çalışma süreleri olarak kabul edilir. Madde 6 paragraf 2)

Karar’ın 8. maddesi 1. paragrafına göre “Toplulukta bir iş teklifini, üye devletlerin işgücü piyasasında mevcut bulunan işgücüne yapılan çağrı ile karşılamak mümkün olmaz ve üye devletler bunu karşılamak için kendi kanun, tüzük veya idari tasarruf hükümleri çerçevesinde, Topluluk üyesi devletler vatandaşları dışındaki işçilere çağrıda bulunmaya karar verirlerse, bu konuda önceliği Türk işçilerine tanımaya gayret gösterirler.”

8. maddenin 2. paragrafı ise “Bir üye devletin iş bulma kurumları, kendilerinde kayıtlı bulunan açık işleri, usulüne uygun olarak kaydedilmiş Topluluk işgücü ile dolduramadıkları takdirde, sözkonusu açık işleri, işsiz olarak kayıtlı bulunan ve o üye devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden Türk işçileri ile doldurmaya çalışırlar.”

Bugün de geçerli olan bu maddeye göre, Avrupa Birliği üyesi bir ülkede, herhangi bir alanda veya sektörde işçi açığı yaşanması durumunda, önceliğin AB üyesi ülke vatandaşlarına verilmesi gerekir. İşçi açığı bu yolla da kapanmadığı takdirde üçüncü ülkelerden yabancı işçi alımı sözkonusu olacak ise, bu konuda öncelik Türk işçilerine tanınmak durumundadır. İkinci paragraf da tüm üye ülkelerdeki iş bulma kurumlarını ilgilendiren bir yükümlülük içermektedir. Açık işler, işsiz olarak kayıtlı Topluluk üyesi ülke vatandaşları ile doldurulamadığı takdirde, o ülkede yasal olarak ikamet eden ve işsiz olarak kayıtlı Türk işçilerine öncelik verilmesi gerektiğini söylemektedir.

Ortaklık Konseyi Kararı'nın 9. maddesi, "Topluluğun bir üye devletinde yasal olarak çalışmakta olan ebeveyni ile birlikte o üye devlette oturan Türk çocuklarının, bu üye devletteki genel eğitim, çıraklık eğitimi ve mesleki eğitim kurslarına kabul edilmelerinde, o üye devlet vatandaşlarının çocukları için istenen giriş koşulları aranır. Türk çocukları o üye devlette, bu alandaki ulusal mevzuat çerçevesinde sağlanan avantajlardan yararlanabilirler."demektedir. Bu madde, Türk işçi çocuklarının, sadece bulundukları ülkede, o ülke vatandaşlarının çocukları ile eşit duruma getiren ve bu yönüyle onların yaşadıkları topluma entegre olmalarını amaçlamaktadır. Ülke içinde sağlanan bu eşitlik, ne yazık ki tüm AB için sözkonusu değildir. Ailesi Almanya'da yaşayan bir Türk öğrenci, öğrenimini Fransa'da sürdürmek istediğinde, üçüncü ülke vatandaşları kapsamında değerlendirilecektir. Bir Alman öğrenci, Fransa'da, Fransız öğrencilerin yararlandığı tüm imkanlardan, onlarla eşit bir şekilde yararlanabilirken, tüm Birlik üyelerini kapsayan bir özgürlüğün, Türk çocukları için düşünülmemiş olması bir eksikliktir. Eğitim hayatında sağlanacak böyle bir mobilitenin, Türkiye ile AB arasındaki ortaklığın genel hedeflerine uygun olduğu açıktır.

10. maddenin 1. paragrafına göre, "Topluluk üyesi bir devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil olan Türk işçilerine, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, Topluluk işçilerine göre farklılık içermeyen bir rejim uygulanacağını..."; 2. paragraf ise, "Türk işçilerinin ve aile bireylerinin, iş ararken, iş bulma kurumlarının yardımıyla, Topluluk işçileri ile aynı şartlar altında faydalanacaklarını..." hükme bağlamıştır.

Ortaklık Konseyi'nin 11. maddesine göre "Türkiye'deki işgücü piyasasına yasal olarak dahil bulunan üye ülke vatandaşları ve onlarla birlikte oturma hakkına sahip olan aile bireyleri 6, 7, 9 ve 10'uncu maddelerde öngörülen hak ve avantajlardan, bu maddelerde belirtilen şartlara uymak kaydıyla, faydalanırlar." Anlaşmalardaki karşılıklılık ilkesi gereği, Türkiye'de yaşayan AB vatandaşlarına da, Türk vatandaşlarına tanınan tüm hakların tanınması gerekmektedir. Türkiye, uzun yıllar boyunca hukuki durumun

gereğini yerine getirmemiş, bu hakların, ülkede yaşayan AB-Yabancılarına tanınmasını geciktirmiştir. 1999 yılı sonundaki Helsinki Zirvesi sonrasında gelişen ilişkiler sayesinde, 6 Eylül 2003 tarihinde, 25040 sayılı bir Yönetmelik ile 4817 sayılı Yabancılar Kanunu'nda bir değişiklik yapılmış ve AB üyesi ülke vatandaşlarının, Türkiye'deki işgücü piyasası ile ilgili durumları, çalışma ve oturma izinleri bağlamında, düzenleme yapılmıştır.

Ortaklık Konseyi Kararı'ndaki "koruma maddesi" olarak adlandırabileceğimiz, 12. maddeye göre "Topluluk üyesi bir devlet veya Türkiye, kendi işgücü piyasasında bir bölge, faaliyet kolu veya meslek bakımından, yaşam standardını veya istihdam seviyesini ciddi bir şekilde tehlikeye düşüren olumsuzluklarla karşı karşıya kalır veya kalma tehlikesi geçirirse, ilgili devlet, otomatikman 6 ve 7'nci madde hükümlerini uygulamaktan kaçınabilir. İlgili devlet bu geçici kısıtlamayı Ortaklık Konseyi'ne bildirir".

Ortaklık Konseyi'nin en önemli kararlarından biri de 13. maddedir. "Topluluk üye devletleri ve Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak ikamet eden ve istihdam edilen işçiler ve aile bireylerine uygulanan işe girme şartlarına, yeni kısıtlamalar getiremezler."

Maddedeki bu yükümlülük, Karar'a, Türk işçilerinin ve aile fertlerinin, mevcut haklarında yapılacak bir kötüleştirmenin veya atılacak bir geri adımın önüne geçmek amacıyla konulmuştur.

Bu kararın 14. maddesinin birinci paragrafında şu denmektedir: "Bu Kesim'de yeralan hükümler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerine dayanan kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla uygulanır." Yukarıda sayılan tüm düzenlemeler ve iyileştirmeler, hem bir AB ülkesinde çalışan Türk vatandaşları, hem de Türkiye'de çalışan AB vatandaşı işçiler için, kamu düzeninin, kamu güvenliğinin ve sağlığının korunması veya sağlanması gibi nedenlerle kısıtlanabilir veya uygulaması tamamen askıya alınabilir.

3.1.3.3- 80/3 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı⁷

Bu karar, herhangi bir AB üyesi ülkede yaşayan Türk uyruklu işçilerin, bu kişilerin üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden aile bireylerinin ve bunların dul ve yetimlerinin, bulundukları ülkedeki sosyal haklarını düzenleyen önemli bir karardır. Bu Karar'ın "eşit uygulama" başlığı altında düzenlenmiş olan 3. maddesinde, üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden ve yukarıda tanımlanan kişinin, herhangi bir üye devletin mevzuatı ile öngörülen yükümlülüklerle, o üye devletin vatandaşları ile aynı koşullara tabi olacağı ve yardımlardan aynı koşullarda faydalanacağı..." hükme bağlanmıştır. Bu karar, Türk işçileri ve aileleri için üye ülkeler tarafından verilen hastalık ve analık yardımları, malüllük, yaşlılık, dul ve yetim yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıklarına yönelik yardımlar, aile yardımı, ölüm ödenekleri ve işsizlik yardımı gibi alanları kapsar.

80/3 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türk işçilerinin ve işçi ailelerinin, bulundukları ülkelerdeki sosyal güvenliklerinin sağlanması ve o ülke işçileri ile eşit statüye gelmeleri bakımından son derece önemli bir karardır. Bu haklardan yararlanma ile ilgili çıkan sorunlar, Avrupa Adalet Divanı'nın verdiği kararlar sayesinde, çözüme kavuşturulmuştur.

3.1.4- AVRUPA ADALET DİVANİ KARARLARINDA TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIM HAKKI⁸

Adalet Divanı, Türk işçilerinin serbest dolaşımı ile ilgili bir çok davaya bakmıştır. "Ön karar süreci" kapsamında ve Avrupa Toplulukları Anlaşması'nın 177. Maddesi kapsamında açılan davalarda aldığı emsal teşkil eden kararlarla hem Topluluk Hukuku'nun gelişmesine katkıda bulunmuş, hem de AB-Türkiye ilişkilerinin temelini aldığı Ankara Anlaşması, Katma

⁷ Avrupa Topluluklarına üye devletlerin Türk işçileri ve aile bireylerine uyguladıkları sosyal güvenlik programlarına ilişkin 19 Eylül 1980 tarih ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı.

⁸ T. Mesut EREN: a.g.e. , 14-22.

Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarının AB Hukuk Sistemi içerisindeki yeri ve bunların hukuki sonuçları hakkında önemli kararlar vermiştir. Bu kararların alınmasındaki en önemli neden, Türk işçilerinin, bulundukları ülkelerin yerel mahkemelerinde açtıkları davalardır. AB ile Türkiye arasında imzalanmış olan anlaşmaların kendileri için sağlamış olduğu haklardan yararlanmak isteyen Türk işçileri, üye ülkelerin, bu hakları onlara otomatik olarak tanımak yerine, haklarını kısıtlayan idari ve adli kararlara başvurmaları sonucunda, onlar da kendileri aleyhinde alınan kararlara itiraz etmişler ve yargıya başvurmuşlardır.

Ankara Anlaşmasının 12. ve Katma Protokolün 36. Maddelerine göre, Türk işçilerinin AB içerisindeki serbest dolaşımının en geç 1987 yılı Ocak ayından itibaren başlaması gerekmektedir. Ancak burada, bu anlaşma maddelerinin, belirlenen sürelerin sonunda, otomatik olarak ve üye ülkelerin iç hukukunda başka bir düzenlemeye ihtiyaç duymaksızın uygulanabilir olup olmadığı konusunda Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında, özellikle de en büyük Türk işçi göçü yaşamış Almanya ile görüş ayrılığı doğmuştur. Ankara Anlaşması'nın 25. maddesi gereği, anlaşmanın uygulanması veya yorumlanması ile ilgili herhangi bir ihtilafın ortaya çıkması durumunda, konu Ortaklık Konseyi'nde görüşülecek, burada da bir sonuç alınmadığı takdirde, tarafların oybirliği ile, mevcut herhangi bir yargı merciine veya Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na götürülebilecektir. Türk işçilerinin açtıkları davaların Adalet Divanı'na taşınması nedeniyle, Divan bu konuda kısıtlı, ama önemli kararlar alabilmiş ve AB-Türkiye arasında imzalanmış olan anlaşmaları yorumlamıştır. Aşağıda, bu davaların önemli olanları, Türk işçilerine sağladığı haklar ve ilgili hukuki metinlerin nitelikleri ile birlikte ele alınacaktır.

3.1.4.1- Meryem Demirel Davası

Bu davada Meryem Demirel adlı Türk Vatandaşı, 1984 yılında Almanya'da bulunan eşinin yanına turist vizesi alarak gitmiş, fakat vizesinin süresi dolmasına rağmen Almanya'yı terketmemiştir. Kendisini sınırdışı etmek isteyen Alman makamlarına da hamile olduğunu söyleyerek bu kararı erteletmeyi başarmıştır. Meryem Demirel'in hamileliğinin sonuçlanmasından hemen sonra, Mayıs 1985'de Almanya'nın Schwaebisch Gmund Eyaleti Yabancılar Dairesi, sınırdışı kararını vermiştir. Meryem Demirel de bu karara itiraz ederek, 1985 yılının Ağustos ayında Stuttgart İdare Mahkemesi'nde kararın iptali yönünde dava açmıştır. Gerekçe olarak da Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında serbest dolaşımın 1 Aralık 1987 tarihinden itibaren başladığı ve Meryem Demirel'inde bu haktan yararlandırılması gerektiği öne sürülmüştür. Mahkeme de yargılamayı durdurarak, davayı Avrupa Adalet Divanı'na ön karar süreci kapsamında göndermiştir.

Görülen dava sonunda Türkiye ve Türkiye-AB ilişkileri bakımından son derece önemli sonuçlar ortaya çıkmıştır. Ankara Anlaşması'nın 12. maddesi ile Katma Protokolün 36. maddesinde öngörülmüş olan Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının belirlenen süreler sonunda otomatik olarak yürürlüğe girip, girmeyeceği sorusu ile, Yine Ankara Anlaşmasının 7. maddesinde öngörülmüş olan "stand still" (değiştirilemez) yükümlülüğünün Topluluk üyesi ülkelerin iç hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanabilir bir hukuk normu olarak görülüp, görülemeyeceği sorusu Adalet Divanı tarafından olumsuz şekilde cevaplandırılmıştır.

Avrupa Adalet Divanı'nın AT Anlaşmasının 177. maddesi gereği, bu Anlaşmayı da, AB'nin 3. ülkelerle imzaladığı uluslararası anlaşmalar kapsamında değerlendirerek, bu bağlamda yorumlamaya yetkili olup, olmadığı sorusunu ise olumlu bir şekilde cevaplamıştır. Adalet Divanı'nın Haagemann II davasında da benzer şekilde hükme bağladığı gibi, AT Anlaşması'nın 228. ve 238. maddelerinin verdiği yetki ile Konsey tarafından

imzalanan bir anlaşmanın, 177. maddede öngörülen, Topluluk organlarının bir tasarrufu veya bir eylemi olarak görülmesi gerektiği, ayrıca bu şekilde imzalanmış olan bir anlaşmanın da yürürlüğe giriş tarihinden itibaren Topluluk Hukuku'nun bir parçası olduğu ve dolayısıyla Adalet Divanı'nın da, Ankara Anlaşması'nın yorumlanması konusunda yetkili olduğunu hükme bağlamıştır.

Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkilerin bugünkü seviyesine ulaşmasında en önemli etken hiç kuşkusuz Adalet Divanı'nın bu davada vermiş olduğu karardır. Yargılama süreci, davaya müdahil olarak katılan ülkelerin, özellikle de Almanya'nın itirazları sonucunda son derece tartışmalı geçmiştir. Ankara Anlaşması'nın ilgili maddelerinin hukuki bağlayıcılığı, Türk işçilerinin serbest dolaşımının otomatik olarak yürürlüğe girmesini sağlamaya yetmemiştir. Bu konudaki somut düzenlemelerin, tarafların karşılıklı olarak biraraya geldikleri ve ikili ilişkilerindeki en yüksek karar alma organı olan Ortaklık Konseyi'nde yapılması gerektiği karara bağlanmıştır.

Topluluğun, AT Anlaşması'nın 238. maddesi kapsamında üçüncü ülkelerle yapmış olduğu bir Ortaklık Anlaşması'ndan, serbest dolaşıma ilişkin doğan bir yükümlülüğün yorumlanması da, Adalet Divanı'nın yetki alanına girmektedir. Vedder'e göre de Demirel kararı, Avrupa Adalet Divanı'nın, AT Anlaşması'nın 238. maddesinin yorumlanması gibi, Topluluk dışı sayılabilecek bir alanla ilgili içtihatlarında mevcut boşluğu doldurmuş ve AT'nin başlangıcından beri devam eden siyasi ve bilimsel tartışmaları, hem hukuki, hem de pratik anlamda sonlandırmıştır .

Bu karar sayesinde, üye ülkelerin Türk işçileri ile ilgili olarak yapmış oldukları her türlü tasarrufun, Ortaklık Hukuku'ndan doğan yükümlülüklerle aykırılık teşkil edip etmediği kontrol edilebilir olmuştur.

Doğrudan uygulanabilirlik konusunda ise Mahkeme Papst & Richartz davasında getirmiş olduğu ve sonraki tüm davalarda şablon gibi kullandığı şu

formülü tekrarlamıştır. “Topluluk tarafından üçüncü ülkelerle yapılan bir anlaşmanın bir hükmü, eğer hüküm, metni ve ilgili olduğu anlaşmanın anlam ve amacı açısından, yerine getirilmesi veya etkili olması, bir başka hukuki metne bağlı olmayan açık ve kesin bir yükümlülük içeriyorsa, doğrudan uygulanabilir olarak değerlendirilmek durumundadır.” Mahkeme de Demirel davasında vermiş olduğu kararda, Ankara Anlaşması’nın serbest dolaşım ile ilgili 12. maddesinin ve Katma Protokol’ün 36. maddesinin bu formüle uymadıkları ve temelde program niteliğinde oldukları, bu nedenle de üye ülkelerin iç hukuklarında doğrudan etkili olmadıkları, yani doğrudan uygulanma koşulunu yerine getirmedikleri hükmüne varmıştır.

Demirel davası, hukuki sonucu itibarıyla değerlendirildiğinde serbest dolaşımın, belirlenen süreler sonunda otomatik olarak yürürlüğe girmesi konusunda belki Türkiye aleyhinde bir karar olarak görülebilir, ancak bu kararın, aynı zamanda, Ankara Anlaşması’nın Topluluk Hukuku’nun bir parçası olduğunu tescil etmiş olması da, Ortaklık Hukuku’nun gelişiminde son derece önemli bir rol oynamıştır.

3.1.4.2- Zeki Sevince Davası

Hollanda’da yaşayan Türk işçisi Zeki Sevince’nin oturma izninin uzatılması isteğini, Hollanda makamları 1980 yılında reddetmiştir. Bunun üzerine Sevince, yürütmeyi durdurma kararını da içeren bir dava açmıştır. Raat van Staate mahkemesi’nin, yürütmeyi durdurduğu süre içerisinde, Zeki Sevince bir oturma izni alıyor ve bununla birlikte, 5 yıldır çalışıyor olma koşulunu da bu arada yerine getirmiş oluyor. 1986 yılının Haziran ayında Sevince’nin açmış olduğu dava reddediliyor. Nisan 1987’de ise oturma izninin uzatılması için Ortaklık Konseyi’nin 80/1 sayılı kararları gereği oturma izninin uzatılması gerektiğini belirterek, Raad van Staat’a tekrar dava açıyor. Mahkeme de, Yargılamayı keserek, davayı, öncelikle, Ortaklık Konseyi Kararlarını da içine alacak şekilde yorumlaması isteğiyle Adalet Divanı’na

götürmüştür. Dava sonucunda, Adalet Divanı, yine Türk işçileri ve Türkiye açısından son derece önemli bir karar almıştır. Avrupa Birliği-Türkiye arasındaki 19 Eylül 1980 tarihinde imzalanan Ortaklık Konseyi Kararı'nın, Türk işçileri lehine açık, seçik ve herhangi bir koşula bağlı olmayan bazı hakları düzenlediğini yani üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde ayrı bir düzenleme yapılmasını gerektirmediği ve bu nedenle de doğrudan uygulanabilir olduğu yönünde karar vermiştir.

En önemlisi de, Ortaklık Konseyi kararlarının yorumlanmasının AT Anlaşması'nın 177. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini söyleyerek, bu kararın yorumlanmasında kendisinin yetkili olduğunu hükme bağlamıştır.

Adalet Divanı, Demirel davasında Avrupa Birliği ile Türkiye arasında imzalanmış olan Ankara Anlaşması'nın, Topluluk Hukuku'nun ayrılmaz bir parçası olduğu yönünde karar almıştır. Sevince davasında ise, sadece Ankara Anlaşmasının değil, Ortaklık Konseyi kararlarının da Topluluk Hukuku'nun bir parçası olduğunu hükme bağlamıştır.

Sevince davası da son derece önemli bir konuya açıklık getirmiştir. Bu davada önce Adalet Divanı'nın, Ortaklık Konseyi kararlarını yorumlama yetkisinin olup, olmadığı sorusu cevaplanmıştır. Adalet Divanı "Eğer Mahkeme, "önkarar süreci" kapsamında bir anlaşmayı yorumlamak konusunda yetkili ise, bu anlaşma hükmü ile yaratılmış bir organ olan Ortaklık Konseyi kararlarını da yorumlamaya yetkilidir."

Bu kararların, üye ülkelerin iç hukuklarında doğrudan uygulanabilirliği konusunda ise Mahkeme, daha önce belirlediği formüle burada da sadık kalmış ve Ortaklık Konseyi kararlarının, Ortaklık Anlaşması için öngörülmüş olan koşulları yerine getirmeleri gerektiğini karara bağlamıştır. Yani doğrudan etkili veya doğrudan uygulanabilir nitelikte olmak için, açık, seçik ve herhangi bir koşula bağlı olmayan bir yükümlülük içermelidirler. 80/1 sayılı Ortaklık

Konseyi Kararı'nın 6. maddesi, Türk işçilerine belirli bir süre ve düzenli olarak bir işte çalışmalarının sonrasında, bulundukları üye ülke sınırları içerisinde, diledikleri işte, çalışma iznine gerek olmaksızın çalışma hakkı tanınacağını öngörür ve bu yüzden Adalet Divanı'nın içtihadına göre doğrudan uygulanabilir niteliktedir.

3.1.4.3- Kazım Kuş Davası

Bu dava da Alman Hükümeti ile, bu ülkede yaşayan Türk işçisi Kazım Kuş arasında geçmiştir. Kazım Kuş Ağustos 1980 tarihinde Almanya'ya giderek, orada Nisan 1981'de bir Alman vatandaşı ile evlenmiş ve Nisan 1982 tarihinden itibaren de yasal yollardan ve geçerli bir çalışma izni ile çalışma hayatına girmiştir. Kazım Kuş, iki farklı iş yeri değiştirmeden önce, aralıksız olarak iki yıl aynı işyerinde çalışmıştır. Nisan 1984 tarihinde Alman eşinden boşanmış ve Ağustos 1984'de çalışma izninin uzatılması için yapmış olduğu başvuru Wiesbaden kenti yönetimi tarafından reddedilmiştir. Red gerekçesinde Almanya'da bulunma nedeninin ortadan kalktığı, yani Alman eşinden boşanmış olduğu için, oturma izninin verilmesinin söz konusu olmadığı belirtilmiştir. Kazım Kuş, itirazı kabul edilmeyince İdare Mahkemesi'nde dava açmıştır. İdare Mahkemesi de, belli bir aşamadan sonra, yargılamayı durdurarak, Adalet Divanı'na yorumlaması için başvurmuştur.

80/1 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gereğince, Avrupa Topluluğu'na üye bir ülkede, yasal olarak çalışan bir Türk işçisinin, aynı işveren yanında çalışmış olmak şartıyla, çalışma izni ile birlikte oturma izninin de verilmesi gerektiği ortaya konmuştur. Bugün son derece doğal olması gerektiği düşünülen, bu hakların birlikte kullanılması zorunluluğu da dava konusu olmuştur. Özellikle ekonomik sıkıntı içine giren ve Türk işçilerinin yoğun olarak yaşadığı Avrupa Birliği üyesi ülkeler, özellikle de Almanya, yabancı işçilerin haklarını mümkün olduğunca kısıtlamak ve mevcut hakların da

kullanımını engellemek yoluna gitmişlerdir. Adalet Divanı da bu hakları, hukuki metinlerin elverdiği ölçüde, anlaşmaların genel amacına ve ruhuna uygun olarak ve genişletici bir şekilde yorumlamıştır.

Kuş davasında Adalet Divanı, önceki davalarda da olduğu gibi, usul konusunda karar vermek durumunda kalmış ve Ortaklık Konseyi Kararları'nı yorumlamaya yetkili olup olmadığı sorusunu cevaplamıştır. "Burada önemli olan, anlaşmaya taraf olanların, ki bu anlaşmaların bir tarafında Topluluk vardır, Ortaklık Konseyi'ni, Ortaklık Anlaşması ile, bağlayıcı kararlar almak konusunda yetkili kıldıklarıdır. Yani Topluluk, Ortaklık Konseyi kararları'nın bağlayıcılığını, Anlaşma'da öngörülmüş olduğu için, baştan kabul etmiş sayılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, bu tür kararlar, basitleştirilmiş bir şekilde imzalanmış bir nevi anlaşma olarak görülebilir .

3.1.4.4- Sema Sürül Davası

Adalet Divanı, 1999 yılında verdiği bir kararda AB içerisinde yaşayan Türk işçileri ve onların aile fertlerinin bulundukları ülkelerdeki sosyal haklardan yararlanmaları konusunda çok önemli bir yenilik getirmiştir. Sema Sürül, Almanya'nın Aachen kentinde öğrenci olan ve bu nedenle sadece süreli bir oturma iznine sahip olan Kenan Sürül ile 1990 yılında evlenmiştir. Sema Sürül'e 1992 yılında dünyaya getirdiği çocuğu için çocuk parası bağlanmış, ancak 1993 yılında Federal Çalışma Dairesi (Bundesanstalt für Arbeit) kendisinin Almanya'da oturma izni olmadığı gerekçesiyle çocuk parasını kesmiştir. Bu duruma itiraz eden Sema Sürül, Aachen Sosyal Mahkemesi'ne dava açmıştır. Mahkeme de yargılamayı bir süre sonra durdurmuş ve önkarar için Adalet Divanı'na göndermiştir. Mahkeme de dava sonucunda, geçici vize ile de olsa (Kenan Sürül'ün öğrenci vizesi) bir AB ülkesinde kalmasına yasal olarak izin verilmiş bir Türk vatandaşı'na, sürekli oturma izni olmadığı gerekçesiyle çocuk parası bağlamayı reddetmenin mümkün olmadığına karar vermiştir.

Bu karara kadar bir AB üyesi ülkede yaşayan Türk vatandaşlarına, ulusal kimliğinden kaynaklanan nedenlerle ayrımcılık yapılmaması veya AB vatandaşlarıyla eşit davranılması ilkesi, hep kağıt üzerinde kalmıştır. Hukuki dayanağını 19 Eylül 1980 tarihli, 80/3 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'ndan alan bu hüküm sayesinde, ilk kez AB ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşları, sosyal haklardan yararlanma konusunda AB vatandaşları ile eşit bir konuma gelmişlerdir.

3.1.4.5- Abdülnasır Savaş Kararı

Abdülnasır Savaş ve eşi, Aralık 1984'de 1 aylık turist vizesiyle İngiltere'ye gitmişler ve vizelerinin süresi dolduğu halde İngiltere'yi terketmeyerek yasadışı bir şekilde kalmaya devam etmişlerdir. Kasım 1989'da Abdülnasır Savaş, Hackney kentinde bir gömlek fabrikası açarak işletmeye başlar. Bu aşamaya kadar Abdülnasır Savaş, ne kendisi, ne de eşi için bir çalışma izni veya serbest çalışanlar için gerekli olan herhangi bir izin için başvuruda bulunmamıştır. İlk kez Ocak 1991'de, avukatları aracılığıyla yaptıkları başvuru ile, İngiltere'deki oturma sorunlarını düzenlemek isterler. Ancak yaptıkları başvuru, Mart 1994 tarihinde reddedilerek sınırdışı edilmeleri için karar alınır. Savaş'ların karara karşı İngiliz iç hukuk makamlarına yaptıkları tüm başvuruların reddedilmesi üzerine Ekim 1995 tarihinde avukatları, itirazlarında, ilk kez AB ile Türkiye arasında imzalanmış olan Katma Protokolün 41. Maddesini gerekçe göstererek, davanın seyrini değiştirmişlerdir. 41. madde metnine göre:

1. Akit taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar.

2. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Anlaşması'nın 13. ve 14. maddelerinde yer alan ilkelere uygun olarak, akit tarafların yerleşme hakkı ve hizmetlerin

serbest edimindeki kısıtlamaları aralarında gitgide kaldırmalarında uygulanacak sıra, süre ve usulleri tespit eder.

Ortaklık Konseyi, sözkonusu sıra, süre ve usulleri, çeşitli faaliyet dalları için bu alanlardaki özel durumunu göz önüne alarak, tespit eder. Üretim ve alışverişlerin gelişmesine özellikle katkıda bulunan faaliyetlere öncelik verilir.

Buna göre, Türk vatandaşlarının yerleşme (hizmet edimi) ve oturma haklarına, Katma Protokolün yürürlüğe giriş tarihi olan 1 Ocak 1973 tarihinden sonra, ulusal seviyede herhangi bir kısıtlamanın getirilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yargılamayı yapan İngiliz mahkemesi de, Katma Protokolün 41. maddesi ile Ortaklık Anlaşması'nın 13. maddesinin, üye ülke iç hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanabilir olup olmadığı, cevap evet ise, İngiltere'de yasadışı yollardan uzun süredir kalan Savaş ailesinin, bu haktan yararlanıp yararlanamayacağı sorusu ile birlikte, davayı Adalet Divanı'na götürmüştür. Avrupa Adalet Divanı'nda, Ön Karar Süreci'ne konu olan, Ankara Anlaşması'nın 13. maddesi ise şöyledir: "Akit taraflar, yerleşme serbestliği kısıtlamalarını aralarında kaldırmak için Topluluğu kuran Anlaşma'nın 52 ilâ 56. maddeleri ile 58. maddesinden esinlenmekte uyumuşlardır."

Adalet Divanı, verdiği kararda, Ankara Anlaşması'nın 13. maddesi ile, Katma Protokolün 41. maddesinin 2. paragrafının, üye ülke iç hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanması gereken hukuk normları olmadıkları; buna karşın 41. madde 1. paragrafının, üye ülkeler açısından doğrudan uygulanması gereken bir yükümlülük içerdiği sonucuna varmıştır. Yani başka bir deyişle Katma Protokol, bazı maddeleri itibarıyla, AB Hukuku'nun ayrılmaz bir parçasıdır. İçerdiği maddelerden, daha önce de vurgulandığı gibi, açık, seçik ve uygulanması, başka herhangi bir koşula bağlı olmayanları, (Örneğin: Ortaklık Konseyi'nin ileride alacağı bir karara) üye ülkelerin iç hukuk

sistemlerinde hukuki sonuçlar yaratabilecek Topluluk Hukuku olarak görülmelidir.

Adalet Divanı, bu davada, Ankara Anlaşması ve Ortaklık Konseyi Kararları'nın ilgili maddelerinin, üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde doğrudan uygulanabilir hükümler oldukları ve bu nitelikleri ile de Topluluk Hukuku'nun bir parçası oldukları yorumunun ardından, ilk kez Katma Protokol'ün bazı maddelerinin de bu niteliğe sahip olduğu ve Topluluk Hukuku'nun ayrılmaz veya tamamlayıcı bir parçası olduğuna karar vermiştir.

3.1.4.6- Ercan Atabay-Nadi Şahin Davaları

Avrupa Adalet Divanı'nın Atabay-Şahin davasında vermiş olduğu karar da, Türkiye lehine çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Artan işsizlik oranı ile mücadele edebilmek için, 1995 yılında Alman Federal Çalışma Bakanı, yeni bir düzenleme getirmiş ve Türkiye'de yerleşik olup da Almanya'da, geçici süre ile de olsa, faaliyet gösteren Nakliyat şirketlerinde çalışan Türk kamyon şoförlerinin, Almanya'da birer çalışma izni almaları gerektiği yönünde bir yönetmelik yayınlamıştır. Sadece oradan mal almak ve transit geçiş yapmak için bulundukları bir ülkede çalışma izni almak zorunda olmak, son derece ağır bir karardır ve bu nedenle Ercan Atabay ve Nadi Şahin adlı iki Türk TIR şoförü, mahkemeye giderek bu karara itiraz etmişlerdir. Mahkeme de, davayı Adalet Divanı'nın önüne getirmiştir. Divan Haziran ve Ağustos 2001 tarihlerinde verdiği kararlarda, uygulamanın hizmetlerin serbest dolaşımı ve yerleşim özgürlüğünü kısıtlayıcı karakterde olduğuna ve bu durumun 80/1 sayılı AB-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı'nın 13. maddesi ile Katma Protokol'ün 41/1 maddelerine aykırı olduğuna hükmetmiştir. 80/1 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 13. maddesi şöyledir: "Topluluk üye devletleri ve Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak ikamet eden ve istihdam edilen işçiler ve aile bireylerine uygulanan işe girme şartlarına yeni kısıtlamalar getiremezler"

Katma Protokol'ün 41. maddesinin 1. paragrafı, sadece Türkiye'de yerleşik olup, bir üye ülkede faaliyet gösteren firmaları değil, aynı zamanda bu tür firmaların çalışanlarını da ilgilendirmektedir. Yani Adalet Divanı, sadece Türk işçilerinin haklarının değil, "hizmet edimi serbestisi" kapsamında, serbest meslek sahibi Türkler'in de haklarının dayanağını AB ile Türkiye arasında imzalanmış olan anlaşmalardan aldığını ortaya koymuştur. Bu genişletici yorum sayesinde Türk girişimciler, ister Türkiye'de yerleşik olup, üye bir ülkede faaliyet gösterebilirler; isterlerse AB üyesi bir ülkede, mülkiyeti bir Türk vatandaşına ait olmak koşuluyla, yerleşik durumda olsunlar, AB Hukuku temelinde değerlendirilmek durumundadırlar.

3.1.5- TÜRKİYE-AB ARASINDA YAPILAN ANLAŞMALAR'DAKİ KORUMA MADDELERİ

Katma Protokol'ün 60. maddesinin 1. ve 2. paragrafı, Protokol'ün uygulanması ile ilgili genel bir koruma içerir. Buna göre Türkiye ekonomisinin veya Topluluğun bir veya birkaç üye devletinin ekonomilerinin bir faaliyet sektörünü veya dış mali istikrarını tehlikeye düşürecek ciddi bozukluklar ortaya çıkar veya Türkiye'nin veya Topluluğun bir bölgesinin ekonomik durumunun bozulması şeklinde güçlükler ortaya çıkarsa, Türkiye veya Topluluk, gerekli korunma tedbirlerini alabilir. Topluluk, ayrıca, ilgili üye devleti veya devletleri, bu tür tedbirleri almakta yetkili kılabilir. Bu tedbirler ve bunların uygulama usulleri, geciktirilmeksizin Ortaklık Konseyi'ne bildirilir. 3. paragrafta ise, 1. ve 2. paragrafta izin verilen tedbirlerin uygulanmasında, Ortaklığın işleyişini en az aksatacak tedbirlerin öncelikle seçilmesi gerektiği bildirilirken, bu tedbirler alınırken ortaya çıkan güçlüklerin giderilmesinde "ölçülülük" esasına dikkat edilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. 4. paragrafta ise, 1. ve 2. paragrafların uygulanması sonucu alınan tedbirler üzerinde Ortaklık Konseyi'nde danışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

3.1.6- TÜRK İŞÇİLERİNE SERBEST DOLAŞIM HAKKININ VERİLMESİYLE İLGİLİ DÜŞÜNCELER⁹

3.1.6.1- Temel Haklar Bildirgesi'ne Göre Serbest Dolaşım Hakkı

18 Aralık 2000 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Bildirgesi, Topluluğun temel haklar ve bireysel özgürlükler bağlamında en temel referanstır. Bildirge, Topluluğun Anayasa metninin II. Bölümüne aynen alınmıştır. Bildirgenin giriş bölümünde, serbest dolaşım hakkının, AB içerisindeki temel haklardan biri olduğunun açıkça vurgulandığını görüyoruz. Avrupa Birliği'nin, insan onurunu yücelten evrensel değerlerin, Özgürlük, Eşitlik ve Dayanışma ilkelerinin üzerine kurulduğunu, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin temel alındığını vurgulayarak, bireyin, Avrupa Vatandaşlığını oluşturmak yoluyla, tüm faaliyetlerinin merkezinde yer aldığını hükme bağlamaktadır. ...dengeli ve sürdürülebilir bir ekonomik gelişmeyi teşvik eder ve -Topluluk içerisinde- kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımı ile yerleşme özgürlüğünü garanti eder. Temel Haklar Bildirgesi'nde tanımlanan bu geniş kapsamlı haklar, 1957 Roma Anlaşması'ndan bugüne kadar gelişen Avrupa Hukukunun bir sonucudur. Özellikle Avrupa Adalet Divanı'nın "case law" kapsamında, AB Anlaşmalarının yorumlanması yoluyla bu hakların tanımlanması ve kullanılması için yaptığı genişletici yorumların etkisi tartışılmaz. Bu dört özgürlük içerisinde en tartışmalı olan işgücünün serbest dolaşımı, bugün Kıbrıs ve Malta hariç, Mayıs 2004'de üye olan yeni üyelere getirilen geçici istisnalar dışında, tüm AB üyesi ülke vatandaşları için uygulanmaktadır. Üye ülkeler, bu hakları tüm üye ülke vatandaşlarına tanır, onları bu özgürlüklerden yararlandırırken, sözleşme hükümlerine aykırı bir şekilde bir aykırılık veya sapma söz konusu olduğunda, Avrupa Birliği iki organı vasıtasıyla müdahale edebilir. Üye devletlerin, AB'yi kuran Anlaşmaların ve onun ayrılmaz parçaları olan eklerinin eksiksiz bir şekilde uygulanmasından

⁹ T. Mesut EREN: a.g.e. , 22-26.

sorumlu olan Komisyon ve Avrupa Adalet Divanı tarafından gerekli önlemler alınmakta ve gerektiğinde bu hukuk normlarının eksiksiz uygulanması ciddi yaptırımlara bağlanmaktadır.

Temel Haklar Bildirgesi'nin 45. Maddesi Birlik içerisindeki hareket ve yerleşme özgürlüğünü düzenlemektedir. Buna göre her AB Vatandaşı, üye ülkelerin sınırları içinde, bir yerden bir yere serbestçe gitme ve orada özgürce yerleşme hakkına sahiptir. Bu genel hak tanımı Türkiye bir gün AB üyesi olursa, tanımlanan bu haktan Türklerin de yararlanmasını gerektirecektir. AB'ye şimdiye kadar üye olan tüm ülkeler, bazıları için geçiş dönemleri öngörülmüş olsa da, (geçmişte Yunanistan, İspanya ve Portekiz'e 7 ile 10 yıl arasında; Kıbrıs ve Malta hariç, 9 yeni üye için de 7 yıla kadar uzatılabilen kademeli geçiş dönemleri konmuştur), bu haktan yararlanmışlardır.

Temel Haklar Bildirgesi'nin eşitlik ile ilgili III. Bölümünde yer alan 21. maddesinde Ayırmacılık yapma yasağı hususu hükme bağlanmıştır. 21. maddenin 2. paragrafına göre, ...dil, din veya inanç gibi nedenlerden ötürü yapılacak her türlü ayırmacılık yasaklanmalıdır. Konuyu, Türkiye'nin AB üyeliği ve üzerinde en çok tartışılan serbest dolaşım hakkından Türk işçilerinin yararlandırılması bağlamında değerlendirdiğimizde şu sonuca varabiliriz: Bu genel giriş, Türkiye'yi ve Türkleri dışlayan, dil temelinde Türkçe'nin Avrupa dilleri grubundan olmadığını, bu yüzden Türkler'in Avrupa'ya ait olmadığını iddia etmek veya AB'nin Hristiyanlık dininin, kültürünün veya geleneğinin bir sonucu olduğunu, Türklerin ve onların dini olan İslam'ın bu sonuca ulaşmada rolü olmadığını veya bu kültürün dışında yer aldığını öne sürmek, 21. maddenin 2. paragrafına göre ayırmacılık olarak algılanmalıdır.

Yine aynı maddenin 2. paragrafına göre, tüm AB Anlaşmalarının uygulama alanı içerisinde, ulusal kimlik temelinde yapılacak her türlü ayırmacılık yasaklanmıştır. Bu ulusal kimlik veya milliyet temelinde getirilen geniş kapsamlı ayırmacılık yasağı, hem şu andaki Türkiye-Avrupa Birliği

ilişkilerinin hukuki yapısı, hem de Türkiye'nin olası bir AB üyeliği durumunda oluşacak hukuki yapı ele alınarak incelenmelidir.

Birinci olarak Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunu gözönüne alalım: Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda serbest dolaşım hakkının verilmemesi veya kalıcı bir istisna getirilmesi yoluyla farklı bir üyeliğin söz konusu olabileceğini vurgulamak AB hukuk normlarına ciddi bir aykırılık teşkil etmektedir. Türkiye, kendisi için düşünülen ve daha önce üye olmuş hiç bir ülke için düşünülmemiş böyle bir üyeliğe zorlanamaz.

Türkiye, Türk işgücünün serbest dolaşım hakkını içermeyen bir üyeliğe, çeşitli yaptırım veya yöntemlerle ikna edilse, veya bu kalıcı istisnayı “gönüllü” olarak kabul etse bile, bu durum, Temel Haklar Bildirgesi'nin 21. Maddesine aykırılık teşkil edecek ve AB Anlaşmalarının uygulama alanı içerisinde ulusal kimlik temelinde yapılan bir “ayırıcılık” olarak görülecektir. Türkiye ve Türk Vatandaşları için öngörülen bu “eksik üyelik”, AB içerisindeki 4 temel özgürlükten, serbest dolaşım özgürlüğüne zarar verecektir. Bu durumda da, bu haktan mahrum kalan ve yararlanmak isteyen Türk Vatandaşları, Avrupa Adalet Divanı'nda dava açabilecektir. Bu davaların kazanılma olasılıkları da son derece yüksek olacaktır.

Yine Temel Haklar Bildirgesi'nin 52. maddesi 1. paragrafı, Bildirge ile belirlenmiş haklara yönelik olarak yapılacak kısıtlayıcı bir uygulamanın ancak hukuk yoluyla yapılabileceğini ve bu uygulamanın, bu hak ve özgürlüklerin “ruhuna” aykırılık teşkil etmemesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Aynı maddenin 2. paragrafında ise şöyle demektedir: Temelini Topluluk Anlaşmaları'ndan veya Avrupa Birliği Anlaşması'ndan alan ve bu bildiride tanınan haklar, yine aynı anlaşmaların belirlediği koşullarda ve çizdiği sınırlar içerisinde uygulanır. Başka bir deyişle Temel Haklar Bildirgesi, Avrupa Birliği Hukuku'nun garanti altına aldığı ve Topluluğun kuruluşundan bugüne kadar aşama aşama ulaşılmış olan hak ve özgürlüklerin bir türevi gibidir.

3.1.6.2- Türkiye'nin AB İle Yaptığı Anlaşmalara Göre Serbest Dolaşım Hakkı

Türk işçilerinin serbest dolaşımını engellemek için getirilecek kalıcı bir kısıtlama veya hak mahrumiyeti, bu hakkı öngören Ankara Anlaşması ve bu anlaşmaya ek olarak yapılan Katma Protokol'e rağmen geçerlilik kazanabilir mi? Ankara Anlaşması'nın ve Ankara Anlaşması'nın temelinde, AB ile Türkiye arasında karara bağlanan tüm hukuki metinlerin AB Hukuku içerisindeki statüsü, uzun süre tartışma konusu olmuştur. Ancak Avrupa Adalet Divanı, Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkı ile ilgili olarak, bulundukları ülkelerde açtıkları ve daha sonra önüne gelen davalara getirdiği yorumlarda, Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi Kararlarının, AB Hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu karara bağlamıştır. Topluluğun, üçüncü ülkelerle imzaladığı Anlaşmalar kapsamında yeri olan ve AB Hukuk Sistemi'nin tamamlayıcı bir parçası olmuş ve bu Anlaşmalarda öngörülmüş olan bir hak veya özgürlüğün, Türkiye'nin, AB'ye katılım Anlaşmasına konulacak kalıcı bir kısıtlama yoluyla engellenmesi son derece zordur.

Özellikle Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık yaratan Anlaşma, yani Ankara Anlaşması'nın Giriş bölümünde, Anlaşmanın genel amaç ve hedeflerini tanımlayan metinlerde:

1. Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndaki yaşama şartlarının, hızlandırılmış bir ekonomi ilerleyişi ve uyumlu bir alışveriş genişlemesi ile devamlı olarak iyileşmesini, böylece Türkiye ekonomisi ile Topluluk üyesi devletlerin ekonomileri arasındaki farkı azaltmayı amaç edindikleri,
2. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Anlaşma'nın esindiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmeye azmettikleri,

3. Türk halkının yaşam seviyesini iyileştirme çabasına, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun getireceği desteğin, ileride Türkiye'nin Topluluğa katılmasının kolaylaştıracağını kabul ettikleri,

Anlaşma'nın Giriş bölümünde vurgulanmıştır.

Ankara Anlaşması'nın 7. maddesine göre, daha önce de değindiğimiz gibi, "Akit Taraflar, Ortaklık Anlaşması'ndan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayan her türlü genel ve özel tedbiri alırlar ve Anlaşma hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye düşürebilecek her türlü tedbirden sakınırlar." Anlaşma'nın nihai hedefi, Türkiye için bir Tam Üyelik olduğuna göre ve bazılarının Türkiye için düşündüğü "Ayrıcalıklı Ortaklık" türü bir formülün bu hedeften kesin bir sapma teşkil edeceği kesindir.

Yine Ortaklık Anlaşması'nın 28. maddesi hükmüne göre, "Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını inceler."

Böylesine önemli ve kesin ifadelerle tanımlanmış bir hedef içeren Ortaklık Anlaşması'nın, Gümrük Birliği dahil, tüm diğer alanları için öngörülmüş olan hedeflere bir bir ulaşıp da, işgücünün serbest dolaşımının sağlanması hedefinden vazgeçilmesi, Ankara Anlaşması'nın ruhuna aykırı olacaktır. Ayrıca nihai hedef olarak belirlenmiş olan Tam Üyelik hedefinden ciddi anlamda bir sapma teşkil edecektir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki Gümrük Birliği, 6 Mart 1995 tarihli bir Ortaklık Konseyi Kararı ile kurulmuştur. Kamuoyunda bilinenin aksine, ortada bir Gümrük Birliği Anlaşması yoktur. Ankara Anlaşması'nda öngörülen ve Katma Protokol ile bir programa bağlanan, geçiş döneminden, üçüncü veya nihai aşamaya geçişi düzenleyen bu Ortaklık Konseyi Kararı'nda şu ifade yer almaktadır: "Türkiye ile Topluluk arasındaki Ortaklık ilişkisini yaratan

Ankara Anlaşması, özellikle de 28. maddesi ile belirlenen hedeflerin, Avrupa'da büyük siyasi ve ekonomik değişimlerin yaşandığı mevcut dönemde önemlerini korumakta olduklarını göz önünde bulundurarak..." bu kararı almışlardır.

28. maddeye yapılan bu vurgu, maddenin güncelliğini koruduğunun ve bu maddeyle belirlenmiş olan hedeften, yani koşulları oluştuğunda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üye olarak katılması hedefinden sapmanın, Sözleşme taraflarından sadece birinin iradesi ile sözkonusu olamayacağının işareti olarak algılanmalıdır.

Öte yandan Avrupa Birliği ile Türkiye Arasında imzalanmış olan Ankara Anlaşması, ortaklığın tüm alanlarını kapsayan genel bir yetkilendirme içerdiği, Ortaklık Anlaşması'nda bir değişiklik yapılmadan, Ortaklık Hukuku'nun düzenlemiş olduğu alanlardan birinde, örneğin serbest dolaşım hakkının kısıtlanması şeklinde bir sınırlama yapmanın imkansız olduğu düşünülmektedir.

3.1.6.3- AB Hukuk Hiyerarşisi Bakımından Serbest Dolaşım Hakkı

Ankara Anlaşması, Topluluk Hukuku'nun ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye'nin ilerideki bir tarihte AB'ye üye olmak için imzalayacağı bir Katılım Anlaşması da Topluluk Hukuku'nun bir parçası olacaktır. Katılım Anlaşmasına, Türk işçilerinin serbest dolaşımı ile ilgili olarak getirilecek kalıcı bir kısıtlama veya istisna, Ankara Anlaşması ile tanınması öngörülen ve Katma Protokol ile belli bir programa bağlanmış olan bir hakkın ortadan kaldırılması anlamına gelecektir. Aynı hukuk sistemi içerisinde yeralan ve AB'nin 3. ülkelerle imzaladığı anlaşmalar kapsamında, uluslararası (supranasyonal) bir niteliğe sahip bu iki anlaşma, hukuk hiyerarşisi içerisinde eşit konumda sayılırlar.

Bunun yanında, AB Anayasası ileride bir tarihte yürürlüğe girdiğinde, burada teminat altına alınmış temel bir hak olarak serbest dolaşım hakkı, üst hukuk normu olarak, norm hiyerarşisinde en üst seviyede yeralacaktır. Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda, Katılım Anlaşması'na konulacak Türk işçilerinin serbest dolaşımı aleyhine kalıcı bir istisna veya bir hak mahrumiyeti, anayasal bir metne de aykırılık teşkil edecek ve bu bağlamda da çok ciddi bir hukuki sorun oluşturacaktır.

Bunun zorlanması durumunda ise yine Avrupa Adalet Divanı son sözü söyleyecek ve açılacak bireysel davalarla sorun çözülecektir.

3.1.6.4- Ekonomik Argümanlardan Dolayı Serbest Dolaşım Hakkı

Türk işgücünün AB içerisindeki serbest dolaşımdan yararlanması gerekliliği, AB Hukuku'ndan veya Ortaklık Hukuku'ndan doğan bir zorunluluk olmasının yanında, aynı zamanda makro ekonomik bir zorunluluktur. Entegrasyon teorisine göre, üretim faktörlerinin, entegrasyon alanı içerisinde serbestçe dolaşabilmesi, sermayenin, en yüksek kazancı elde edeceği bölgelere kayarak, etkinliğinin artırılması için gereklidir. Böylece aynı bölge içerisindeki kaynaklar daha verimli bir şekilde kullanılabilecektir. Öte yandan, işgücünün, yine aynı entegrasyon bölgesi içerisinde serbestçe dolaşabilmesi, işsizliğin yüksek, dolayısıyla ücretlerin düşük olduğu bölgelerden, ücretlerin yüksek olduğu bölgelere işçi akımını arttıracaktır. Bu, entegrasyon alanı içerisinde göç veren bölgelerde işgücü arzında bir azalışa dolayısıyla ücretlerde artışa yol açarken, göç alan bölgelerdeki işgücü arzında bir artışa ve dolayısıyla ücretlerde belli bir azalışa yol açacaktır. Gelişme bu şekilde devam ettiği takdirde, entegrasyon alanı içerisinde, ücretlerdeki bölgesel farklılıklar ortadan kalkacaktır. Literatürde "Faktör Fiyatları Eşitliği Teorisi" olarak adlandırılan bu teoreme göre, tüm üretim faktörlerinin serbestçe hareket edebiliyor olması gerekmektedir. Uzun dönemde bu entegrasyon alanına dahil olan ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları da ortadan

kalkacak ve işçi göçü son bulacaktır. Aynı ücret seviyesine kendi ülkesinde ulaşabilen insanlar, Avrupa Birliği tecrübesinin de gösterdiği gibi, başka bir ülkeye çalışmak için gitmeye pek sıcak bakmamaktadır. 15 üyeli AB içerisinde işgücü mobilitesi, tüm öngörülerin altında kalmıştır. AB üyelerinin sayısı 25'e çıkınca ve geçiş dönemi sona erdiğinde, bu hareketliliğin ne kadar olacağını kestirmek son derece zordur.

Bu tezi Türkiye açısından ele aldığımızda, aynı şeylerin geçerli olacağını düşünürsek, Türkiye için ortaya atılan ve Türk işçilerini, geçiş dönemi dahi düşünmeden, serbest dolaşımdan yararlandırmamak gibi bir görüşün, ekonomik gerçeklere de aykırı olacağını söylemek güç olmasa gerekir. Türkiye'nin AB ile ekonomik entegrasyonu hedefleniyorsa, bu entegrasyon alanı içerisinde işgücü de dahil, tüm üretim faktörlerinin serbestçe hareket edebilmeleri ekonomik bir zorunluluktur. Uzun dönemde dahi eşitlenmeyen faktör fiyatları, Türkiye'nin ekonomik gelişimine bir katkı sağlamayacak ve AB'yi Türk işçileri için bir çekim merkezi olmaktan kurtaramayacaktır.

Ankara Anlaşması'nın giriş bölümünde, tarafların, ...Türkiye Ekonomisi ile Topluluk üyesi devletlerin ekonomileri arasındaki farkı azaltmayı amaç edindikleri..gerçeğinden hareketle de düşünüldüğünde, bu tür bir kalıcı istisnanın bu amaca hizmet etmeyeceği de açıktır.

3.2- AT'NİN TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIMINI ENGELLEMESİNİN NEDENLERİ VE SERBEST DOLAŞIMIN DAYANAK SORUNU

Türkiye-AT ilişkilerinde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri işçilerin serbest dolaşımı konusunda ortaya çıkmıştır. Katma Protokolün 3b. maddesine göre, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonraki 12. yıl ile 22. yıl arasında işçilerin serbest dolaşımı kademeli olarak yürürlüğe

girecekti. Buna karşı olumlu gelişmeler kaydedilememiştir. 1980-1983 döneminde Türkiye'deki askeri rejim nedeniyle, Türkiye – AT ilişkileri çok büyük ölçüde kopuk olduğu için bu sorunlar tartışılamamıştır.

1983 yılı genel seçimleriyle Anap'ın iktidarı almasıyla bu sorun gündeme geldi. Bu gündeme gelişte, Aralık 1986 öncesinde serbest dolaşım ilkesini tamamen geçersiz kılmak isteyen Batı Almanya'nın girişimleri etkili oldu.

Batı Almanya, 1984 yılında AT ile ilişkilerini canlandırmak isteğiyle giren Özal hükümeti üzerine yüklenerek, büyük bir yük olarak gördüğü bu sorundan kurtulmak istedi.

Türkiye'nin anlayış gösterip, serbest dolaşımı ertelemesi halinde, kendilerinin Türkiye'nin AT ile ilişkilerinin gelişmesine yardımcı olacaklarını ve Batı Almanya'da çalışmakta olan Türk işçilerinin çalışma ve sosyal haklarını genişletebileceklerini vurguladılar. Başlangıçta Türkiye bu önerilere karşı çıktı. Özal bu haktan Türkiye'nin kesinlikle ne pahasına olursa olsun vazgeçemeyeceğini vurguladı.

3.2.1-AT'NİN TÜRK İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMINI ERTELEME SEBEPLERİ

3.2.1.1- Ekonomik Sebepler :

Topluluk, 1970'li yıllarda katma protokol ile Türk işçilerine serbest dolaşım hakkını kademeli olarak tanıırken, ekonomik açıdan “altın çağ”ını yaşıyordu. Zira AT ekonomisi “tam istihdam” şartlarındaydı ve sürekli yeni işçilere ihtiyaç duyuyordu. Ancak 1974 ve 1979 Petrol şoklarının ardından gelen sarsıntılar, AT ekonomisinin bir durgunluğa girmesine ve toplulukta bir

işsizlik probleminin doğmasına sebep olmuştur. Durum böyle olunca AT ülkeleri değil Türk işçilerine serbest dolaşım hakkı vermek, topluluktaki mevcut Türk işçilerini dahi ülkelerine geri dönmesine teşvik etmektedir.

3.2.1.2- Sosyal Sebepler :

AT ülkelerine daha önce giden Türk işçilerinin, bulundukları ülkelerin sosyal yapılarına uyum konusunda karşılaştıkları problemler bilinen bir gerçektir. Bu konuda en büyük sıkıntıları yaşayan ülkeler ise Almanya ve Hollanda'dır. Bu sebeple diğer üye ülkelerin yanı sıra, özellikle bu iki ülke Türk işçilerine serbest dolaşım hakkının tanınması için vaktin henüz çok erken olduğunu düşünmektedir.

3.2.1.3- Siyasi Sebepler :

AT ülkeleri, özellikle demokrasi ve insan hakları konusunda aksaklıklar olduğu gerekçesiyle Türkiye'nin ortaklık anlaşmalarından doğan bir takım haklarını vermemeye çalışmaktadır. Buna bir de Yunanistan'ın bilinen siyasi sebeplerle, her zaman Türkiye'ye karşı olan tutumunu da eklersek, Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının verilmemesindeki siyasi gerekçeler açıkça ortaya çıkmış olur.

3.2.2-TÜRKİYE-AB ARASINDA İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

Önce serbest dolaşımın Türkiye açısından önemini ortaya koyacak verilere bakılırsa; Tabloda da görüleceği gibi AB'nin 6 üyesi (AB6) Türkiye'nin işçi ihracatı için en büyük pazardı. AB6'nın Türkiye'den ihraç edilen toplam işçi sayısındaki payı 1964'te % 97.5 iken, Avrupa'daki ekonomik durgunluk nedeniyle 1967 'de % 81.8'e düşmüş, işçi alımının

durdurulduğu yıl olan 1973'te tekrar % 92'ye yükselmiştir. Ayrıca AB6'ya gelen işçilerin mutlak sayısı 1973'e kadar her yıl bir öncekine göre daha yüksek olmuştur. Göç miktarı 1964'te 65 bin iken yaklaşık iki katına çıkarak 1973'te 123 bine yükselmişti.

TABLO-6 : Resmi Kanallardan AB Ülkelerine ve Diğer Ülkelere Gönderilen İşçi Sayısı

	AB6'ya Gönderilen (Kişi s.)	Toplam Gönderilen (Kişi s.)	AB6 Payı (%)
1964	64.536	66.176	97.5
1967	7.247	8.855	81.8
1970	115.316	129.575	89.0
1973	123.712	135.820	92.0
1976	2.137	10.558	22.0
1979	1.077	23.630	4.5
1982	99	49.388	0.2
1985	74	47.353	0.16
1987	73	40.807	0.18

1973'e kadar olan dönem AB6'nın Türkiye için önemini gösterirken, 1973'ten sonraki dönem işçi alımının durdurulmasının Türkiye için yarattığı sorunlar hakkında fikir vermektedir. 1973'teki petrol şokundan sonra, Almanya diğer ülkelere öncülük yaparak işçi alımını durdurmuştur. Dolayısıyla, AB6'ya giden Türkiyeli işçilerin sayısı ciddi bir şekilde azalmış ve 1973'teki yıllık rakamın onda birinden daha az bir düzeye inmiştir. Ayrıca AB6'nın toplam içindeki payı giderek azalmış ve önemsiz bir hale gelmiştir.

AB ülkelerinin işçi alımını tek taraflı olarak durdurmaları, Türkiye'nin ticaret dengesinin ciddi bir şekilde kötüleşmeye başladığı dönemlerde, döviz girişinde önemli bir azalmaya neden olmuştur. 1971-73 döneminde Türkiye'ye giren işçi dövizini ticaret açığından fazlaydı. 1973'ten sonra hem Türkiye'nin ticaret açığı dört katına çıkmış hem de işçi dövizini girişi

yavaşlamıştır. Bu anlamda, serbest dolaşım Türkiye için esas olarak bir ekonomik sorundu. Fakat birlik için ekonomik bir sorun olmaktan çıkıp politik bir sorun haline gelmek üzereydi. Bu koşullar altında yabancı işçi alımının varsayılan politik maliyeti, olası ekonomik yararlardan çok daha önemli hale gelmişti. Bunu gizlemek amacıyla, AB ülkeleri, işçi alımını durdurmayı petrol krizine ve artan işsizliğe bağlamak eğilimindeydiler. Oysa işçi alımının durdurulduğu 1973-74 yıllarında işsizlik oranı çok az artmıştı. Bu yüzden, ekonomik yavaşlamanın, işçi alımını durdurmanın temel nedeni olduğu yolundaki hükümet açıklamaları inandırıcı değildi. Bu durumu fark eden OECD, şu saptamayı yapmıştır. “....petrol krizine bağlıymış gibi gözükken işçi alımının durdurulması...” aslında politik kaygılarla alınmış bir karardır.

Türkiye, katma protokol görüşmeleri sırasında; Türk işçilerinin AET içinde ikinci öncelik alması, serbest dolaşımın hızlandırılması ve işçilerin sosyal güvenlik haklarının ülkeler arasındaki ikili anlaşmalara bırakılmayıp AET düzeyinde çözümlenmesini dile getirdi. Ayrıca işçilere AET’ye uyum konusunda verilecek teknik eğitimin AET fonlarından sağlanmasına çalıştı. Fakat bu konuda önemli bir ilerleme sağlayamadı.

3.3- İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMINA İLİŞKİN TÜRK MEVZUATININ AB MEVZUATINA UYUMU

Kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak mevzuatta yer alan ve Türkiye’nin AB’ye tam üye olması durumunda değiştirilmesi gerekli olan hükümler hayli fazladır. AB Mevzuatına uyum açısından yapılacak değişikliğin nedeni esas olarak vatandaşlık ayırımına dayanmaktadır. Türk hukukunda bazı işler, meslekler ve sanatlar Türk vatandaşlarına tahsis edilmiştir. Dolayısıyla vatandaşlık kavramının kapsamı genişletilip AB üyesi ülkelerin vatandaşlarını da kapsayacak şekilde bir düzenlemenin yapılması ile uyum açısından istenilen sonuca ulaşılabilecektir.

3.3.1- TÜRK MEVZUATINDA SERBEST DOLAŞIMA İLİŞKİN GENEL DURUM

Kişilerin serbest dolaşımı, üye ülkelerin kendi ulusal çıkarlarını korumak amacıyla bazı kısıtlamalar ve yasaklamalar getirmesini engellemektedir. Türk vatandaşlarının AB müktesebatında öngörülen haklardan tam olarak yararlanabilmesi için, Türkiye'nin Birliğ'e tam üye olması gerekmektedir. Türkiye'nin nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, Türkiye, AB'ye tam üye olsa da müzakerelerde kişilerin serbest dolaşımının tam üyelikten daha sonraki bir dönemde devreye girmesi istenmektedir. Serbest dolaşımın devreye girebilmesi için bir geçiş dönemi öngörülebilecektir. AB'nin geçiş dönemini gündeme getirmesinin sebeplerinden biri ucuz iş gücü ile işgal edilme korkusudur. Bu kaygının yerinde olduğunu söylemek pek de mümkün değildir. Çünkü Türkiye AB'ye tam üye olunca AB'nin sosyal güvenlik ve ücretlere yönelik düzenlemeleri devreye girecek, yeni üye devlet bunları uygulamak zorunda kalacaktır. Bun edenle artık "ucuz işçi"den değil "korunan işçi"den bahsedilecektir. Ancak geçiş dönemlerinin tartışılmasının asıl nedeni işsizlik ödeneği gibi bazı sosyal hakların önemli bir yük teşkil etmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin nüfus oranı ve ekonomik problemlerinden dolayı artan işsizlik oranı dikkate alınarak geçiş dönemi süresi üzerinde durulabilecektir. Bununla beraber Türkiye-AB ilişkilerinin köklü bir geçmişinin olması ve özellikle dış ticaret açısından yakın işbirliğine dayanması, Ulusal Program'da mevzuatın uyumlaştırılmasına ilişkin esasların açık bir şekilde ortaya konulması nedeniyle geçiş dönemine ihtiyaç yoktur.¹⁰

Yakın ilişkilere rağmen AB ülkelerinin Türk vatandaşlarına karşı yaklaşımı istenilen ve Ankara Anlaşması'nda öngörülen hedeflerden uzaktır. AB ülkelerine normal giriş bile Türk vatandaşları için oldukça zordur. Bu durum ortaklık ilişkilerine aykırıdır. Buna karşın AB vatandaşları ise Türkiye'ye kolayca giriş yapabilmektedirler, ancak çalışmak istediklerinde

¹⁰ Nuray EKŞİ: Avrupa Birliği'nin Kişilerin Serbest Dolaşım Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyum, İktisadi Kalkınma Vakfı, (İstanbul, 2002).

durum değişmektedir. Türkiye henüz AB üyesi olmadığı için, AB vatandaşlarının serbestçe iş edinmelerini sağlama yükümlülüğü de yoktur. Türkiye'nin tam üyeliği ile birlikte, üye devletlerin vatandaşları kamu hizmetleri dışında diğer meslek ve işlerde çalışma hakkını elde edeceklerdir. AB ülkelerinin getirdiği sınırlama ve yasaklamalar daha çok ülkeye girişle ilgili, buna karşın Türk hukukundaki sınırlama ve yasaklamalar ise çalışma hakkı ile ilgilidir.

3.3.2- AB'NİN TÜRKİYE-2005 İLERLEME RAPORU'NDA İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ TESBİTLER

Bu fasılda şu tesbitler yapılmıştır;

Bu fasıl altındaki müktesebat, bir Üye Devletteki AB vatandaşlarının diğer bir Üye Devlette çalışma hakkına sahip olmalarını sağlamaktadır. AB içindeki göçmen işçiler, çalışma koşulları, sosyal yardım ve vergi kolaylıkları konularında ulusal işçiler ile aynı muameleye tabi tutulmalıdırlar. Bu müktesebat aynı zamanda diğer bir Üye Devlete taşınan sigortalı kişiler ve aile fertleri için ulusal sosyal güvenlik hükümlerinin eşgüdümü için bir mekanizma da içermektedir. Rapor döneminde bu fasla ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. İstihdam pazarına erişim konusunda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye'nin, yabancı işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sınırlamaların kaldırılması amacıyla çeşitli kanunları ve meslek örgütlerinin bu çerçevedeki rolünü gözden geçirmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu İstihdam Hizmetlerinin modernleştirilmesine yönelik çabalar devam etmektedir. Bu çabalar sürdürülmeli ve gelecekte EURES (Avrupa İstihdam Hizmetleri) ağına gelecekte dahil olma ihtimali dikkate alınarak ilgili personel eğitilmelidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü alanında herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye sosyal güvenlik sisteminin reformu çabalarını sürdürmeli ve idari kapasitesini güçlendirmelidir. Sonuç

olarak, Rapor döneminde herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Müktesebatla uyum başlangıç aşamasında olmayı sürdürmektedir. Türkiye'nin halihazırda bu faslın kapsadığı tüm alanlarda mevzuatını uyumlu hale getirmek ve kurumlarını daha da güçlendirmek için kapsamlı çalışma yürütmesi gerekmektedir

3.3.3- TÜRK MEVZUATINDA SERBEST DOLAŞIM İLE İLGİLİ YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Ülkemizde çalışacak yabancıların çalışma izinleri ve çalışma koşulları ile ilgili olarak yapılan hukuksal düzenlemeler ve çalışmalar şunlardır.

- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
Kanun No: 4817 Kabul Tarihi: 27.02.2003
- Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu
Kanun No: 4875 Kabul Tarihi: 05.06.2003
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliği
29 Ağustos 2003/25214 sayı ile yürürlüğe girdi.
- Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik
29 Ağustos 2003/2514 sayı ile yürürlüğe girdi.
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik
24 Nisan 2004/25442 sayı ile yürürlüğe girdi.
- 2004 sonu itibari ile yasalaştırılarak 2005'te uygulamaya girecek AB kapsamında "Mesleki Yeterliliklerin Belirlenmesi ve Tanınması Hakkında Yasa Tasarısı"

- Ayrıca uluslararası alanda yapılan ikili ve çok taraflı anlaşmalar

Yapılan tüm bu hukuki düzenlemeler, ülkemizde çalışacak yabancıların tabi olacağı koşulları belirlemektedir.

Küreselleşmenin temel amacı, dünyadaki mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak ve bu konudaki tüm engellerini ortadan kaldırmaktır. Çıkarılan ya da çıkarılacak tüm yasa ve yönetmelikler buna uygun olarak düzenlenmektedir. Bu yasal düzenlemeler yapılmadan önce, uygulanmakta olan hukuk, ulusal ölçekte belirli konularda korumayı sağlıyordu. Ancak bu düzenlemeler nedeniyle belirli konularda zafiyet oluşmaktadır.

Hizmetlerin serbest dolaşıma açılması nedeniyle, yabancı hizmet sunucularla yerli hizmet sunucularının eşitsiz ve haksız koşullarda rekabete sokulması, yerli hizmet sunucuların aleyhinedir. Oysa yerli hizmet sunucularının eşit rekabet koşullarına hazırlanması için geçiş koşulları ve belirli dengeleyici uygulamalar gerçekleştirilebilirdi. Tam karşılıklı ilkesi de bu eşitsiz koşullar nedeniyle işlevsiz kalmaktadır.

Özellikle mimarlık hizmetlerini sunacak yabancıların, mesleğin temel unsurlarından olan kültür, çevre, kamu ve toplum yararı gibi konularda yaratacakları boşluk ve eksiklik ise telafisi güç bir durum yaratacaktır.

Yabancıların Türkiye'deki çalışma izin ve koşullarını belirleyen temel yasa 4817 sayılı "Yabancıların, Çalışma İzinleri Hakkında Kanun"dur. Bu yasa yürürlüğe girmeden önce yabancıların Türkiye'de çalışmaları ile ilgili izin ve çalışma koşulları ve çalışanların takibi karmaşa içerisindeydi. İzinleri çok çeşitli kurum ve makamlar vermekte, yetki tartışmaları yaşanmakta, takip ve denetim sağlıklı olarak yapılamamaktaydı. Bu yasa ile yetki tek elde toplanmış Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

Bu yasa yürürlüğe girmeden önce yabancı mimar ve mühendislerin çalışma izinleri TMMOB'nin görüşü alındıktan sonra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca verilmekte idi.

Bu yasanın yürürlüğe girmesiyle, çalışma izinleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile TMMOB'nin görüşü alındıktan sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca verilecektir.

Bu yasa hükümleri Türkiye'nin ikili ve çok taraflı anlaşmalarla belirlenen konularda geçersizdir. Bu anlaşmalarda aksine bir hüküm yoksa geçerli olacaktır. Yasa gereği yasada belirtilen, istisnai haller ve muafiyetler dışında Çalışma Bakanlığı'ndan izin alma zorunluluğu bulunmaktadır.

Gerek 4817 sayılı bu yasanın, gerekse 4875 sayılı “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu” ile muafiyet kapsamına alınan KİLİT PERSONEL uygulaması ise sorunludur.

Bu yasanın 26.ve 27. maddeleri gereği, TMMOB Kanunu'nun 34.ve 35. maddeleri değişikliğe uğramıştır. TMMOB ve bağlı Odalar, 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun”ve uygulama yönetmeliği ile ilgili olarak çalışmalar yürütmüş, geniş değerlendirmeler yapılarak üretilen görüş ve öneriler ilgililere iletilmiş ve tezlerin düzenlemelerde yer alması için yoğun uğraş verilmiştir. Bu çalışmaların sonucunda da görüşler düzenlemelerde büyük ölçüde yer almıştır.

Başvuru sırasında aranması gereken belgeler içerisinde, diploma denklik belgesi, ülkesindeki meslek kuruluşundan mesleğini icra ettiğine, üye olduğuna, meslekten men cezası almadığına dair belgeler, yabancı uzman istihdam edecek tüzel kişiliklerde aynı meslekte Türk mühendis/mimar istihdam edildiğini ispata dair ücret bordrosu ve yabancı ile yapılan sözleşme örneği, akademik ve mesleki yeterliliğini kanıtlayan belgeler, süre uzatımında

TMMOB'ye geçici üyelik belgesi sadece geldiği işe münhasır kalmayı öngören taahhütname vb.lerinin yer alması gibi.

Ayrıca Yönetmelikte, yabancıların ilgili meslek odasına geçici üyelik koşulu, ulusal mevzuata TMMOB'nin de içinde yer aldığı, ilgili mercilerin mevzuat ve düzenlemelerine aykırı olarak çalışamayacağı ve uymak zorunluluğu, ikamet izinlerinde ilgili meslek odasına üyelik koşulunun aranacağı gibi bir dizi öneri yürürlüğe girmiştir.

4817 sayılı kanun uyarınca çıkarılan bir diğer yönetmelik ise “Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyraklı Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik”tir. Bu yönetmelik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı ortak çalışması ile sonuçlandırılarak yürürlüğe sokulmuştur.

Türkiye'nin uluslararası alanda imzalamış bulunduğı ikili ve çok taraflı anlaşmalarda yabancıların çalışma izinlerine dair bulunan hükümler ise, bu anlaşmaların yasa hükmü gereğı kamuya açık olmamasından dolayı bilinmemektedir.

4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun”un istisnai haller madde 8/e fıkrası AB üyesi ülke vatandaşlarına koşulsuz olarak Türkiye’de çalışma izni vermektedir. “Mesleki Yeterliliklerin Belirlenmesi ve Tanınması Hakkında Yasa Tasarısı” bu alandaki belirsizlik ve eksikliği gidererek gelenlerin tabi olacağı koşulları belirlemeye yönelik bir çalışmadır.

4817 sayılı yasanın ve yönetmeliğinin yayınlanmasından yaklaşık bir yıl sonra, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu yasanın özüne ve ruhuna aykırı olarak yönetmeliğın bazı maddelerine yeni düzenlemeler getirmiş ve yeni maddeler ilave etmiştir. Temel olarak yasanın muafiyet hükümleri genişletilmiştir.

Getirilen yönetmelik değişikliği “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe sokulmuştur.

Bakanlık Uygulama Yönetmeliği’nin 55. maddesine eklemiş olduğu 1.bendi ve 2.fıkra ile yasal düzenlemelere aykırı olarak akademik ve mesleki yeterlilik konusunda muafiyet hükmü getirmiştir. Madde 55/1 (ı) bendi; “Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmeler gereğince veya konsorsiyumlar tarafından yürütülecek ulusal, uluslararası projelerde veya uluslararası kuruluşlarda çalışacak yabancıların” çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır. Ancak, mesleki hizmetler kapsamında olup muafiyet hükümlerine tabi yabancı mimar, mühendis ve şehir plancılarının hizmet sürelerinin bir ayı aşması (ı) bendi kapsamındakilerin de bir yılı aşması durumunda akademik ve mesleki yeterliliğini tamamlayarak Bakanlıktan çalışma izni alması, ilgili meslek kuruluşuna geçici üye olması ve ulusal kurum ve kuruluşların uygulamalarına uyması zorunludur.

Düzenleme ile Bakanlık, Türkiye’de bir yıl süreyle mimar, mühendis sıfatıyla çalışan bu kişilerin mesleki ve akademik yeterliliklerine gerek görülmediğini ifade etmektedir. Bu değişiklik yönetmeliğin 55/3 fıkrası ile değerlendirildiğinde ise bu kapsamda çalışacakların müteakip kereler bir yıllık uzatmalarla muafiyetten yararlanmalarının önü açılmaktadır. Bir yıllık gibi görünen muafiyetin de genel bir muafiyete dönüşeceği görülmektedir.

Avrupa Birliği uyum sürecinde Avrupa Birliği’nin ilgili direktifleri esas alınarak yapılan düzenlemelerden olan “Mesleki Yeterliliklerin Belirlenmesi ve Tanınması Hakkındaki Yasa Tasarısı” ile 402 meslek çalışma süresi, deneyim, çeşitli şekillerde elde edilen sertifika, yaygın ve örgün eğitim kurumlarından alınan diplomalar biçiminde beş düzey olarak, ayrıştırılarak ifade edilmiştir.

Bunlardan ilk üçü yetkili makamlarca tanımlanan sürelerde mesleğin icra edildiğinin, ya da kısa süreli kursa katıldığıının belgelenmesi, orta öğretim ve seviyesindeki bir eğitimin mesleki kurs ile desteklenmesi sonucu alınan belge ve kısa bir eğitim kursuna katılım sonucu alınan diplomalardır. Esas itibarı ile yetkilendirilmiş çeşitli kurumların kendi ölçütleri ile vermiş oldukları belgelerdir. Ulusal ve uluslararası ölçülebilirliği ve tanınması olanaklı değildir. Diğer iki düzey ise orta öğretimin başarı ile bitirilmesi sonucunda önlisans ve lisans düzeyinde elde edilen diplomalardır. Bu diplomalar Anayasa ve Yasalarımız gereği ulusal ölçekte mesleğin yapılması için yeterlidir. Uluslararası alanda ise her ülke diplomalarının kabulü için kendi ölçütlerini uygulamakta, gerekiyorsa eşdeğer kabul etmek için koşullar koymaktadır. Avrupa Birliği 2010 yılını hedefleyerek Avrupa Yüksek Öğretim alanını yapılandırmakla, eğitimin süresi, içeriği, biçimi ve kurumsal yapısını serbest dolaşımı da esas alarak düzenlemektedir. Bunu oluştururken sistemin yürütülmesi ile ilgili otoriteleri de tanımlamaktadır ve yüksek öğretim alanındaki bu otoriteler sunulan tasarıdan farklıdır.

Görüldüğü üzere, ilk üç kategorinin varolan ulusal yeterlilik esaslarının belirlenmesi, yeterlilik kazandıracak eğitim kurumlarının ve programlarının oluşturulması ve belgelendirilmesinin nasıl yapılacağı halihazırda varolan sistemde eksiklikler ve belirsizlikler içermekte, çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından kendi ölçülerine göre gerçekleştirilmektedir. Bazı mesleki alanlarda da boşluklar bulunmaktadır. Bu husus tasarıda da açıkça ifade edilmiştir.

Bu bağlamda ilk üç kategorideki meslekler için belirlenmiş otorite veya otoritelere gereksinim vardır. Diğer iki kategoride ise otorite bulunmaktadır. Ayrıca AB de bu alanı yeniden düzenlemekte ve kurumsal yapıyı yeniden inşa etmektedir. Öncelikle Tasarının bu bağlamda açıklık kazanması gerekmektedir. Durum netleştikten sonra yapı yeniden oluşturulmalıdır.

Ayrıca eski tasarıda varolan kurumun işlevleri arasında sayılan akreditasyonun, kurumun işlevlerinden çıkarılması olumlu bir yaklaşımdır. Çünkü AB ve çeşitli ülkelerdeki akreditasyon ile ilgili kurumsal yapılar ve işleyişleri farklıdır. Kurum, mesleki yeterlilikler ile ilgili olarak belirlenecek kriterleri oluştururken, yine kurum tarafından belirlenen yapılardan elde edecektir. Kurum, bu kriterleri önce meslek komitelerine sonra da genel kuruluna sunarak standart haline getirecektir. Bu hizmetin kimlerden (hangi kurumlardan) alınacağı belirsizdir. Ayrıca bu hususta fikri olan bütün kurumsal yapılar bu yapıda ifade edilmişken bu ihtiyacın dışarıdan elde edilmesi doğru bir yaklaşım olarak görülmemektedir.

Personelin Kurumun belirlediği standartlara uygunluğu ise yine kurumun belirlediği ve yetkilendirdiği personel belgelendirme kuruluşları tarafından yapılacaktır. Bu kuruluşlar özel kuruluşlardır; ya kurumun yetkilendirdiği ya da uluslararası alandaki benzeri akreditasyon kurumuna akredite yapılardır.

3.4- AB’NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARI

Türkiye ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu'nun 2004'te yayınladığı İlerleme Raporu, Türkiye'yle müzakere sürecine ve olası bir üyeliği düzenleyecek olan katılım anlaşmasına ilişkin öneriler sunmaktadır. Rapor'da, Türkiye'ye tanınacak işçilerin serbest dolaşım hakkının Avrupa Birliği ülkelerinde ciddi bir sıkıntı kaynağı olabileceği ve bu yüzden de bu hakkın üyelik sonrasında en azından belli bir süre için askıya alınmasının gerekebileceği belirtilmiştir. Tabii olarak bu "tavsiye" Türkiye'de hayâl kırıklığına yol açmıştır. Ne var ki, serbest dolaşım konusunun tarihi arka planına bakıldığında, bu raporun aksi yönde bir ifadeye yer vereceğini düşünmek zaten gerçekçi olmazdı.¹¹

3.4.1- EKONOMİK KAYGILAR

Türkiye'nin AB üyeliğinin Avrupa'ya büyük bir göç dalgası yaratacağı iddiası, Türkiye'nin ekonomik açıdan AB'nin gerisinde olmasına dayandırılmakta, bu nedenle tam üyelik ertesinde Türk vatandaşlarının daha iyi bir sosyal statü ile ekonomik koşullara kavuşmak için diğer AB ülkelerine göç edecekleri düşünülmektedir.

AB Komisyonu'nun 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin güçlü ekonomik büyümesini, mali yapısını kuvvetlendirerek ve sıkı para politikası uygulayarak daha da hızlandırdığı vurgulanmıştır. Ayrıca Türkiye'de işleyen bir pazar ekonomisi olduğu ilk kez kabul edilmiştir.

Komisyon, ekonomik kriterleri analiz ederken, Türkiye ekonomisindeki gelişmelerden övgüyle bahsetmiştir. Yapısal reformlar yanında gerileyen faiz

¹¹ Berdal ARAL: "Serbest Dolaşım Hakkı Bir Başka Bahara", Zaman (12 Ekim 2004),

oranlarının kredileri de tetikleyerek tüketimi canlandırdığı anlatılan raporda, bir önceki yıl yüzde 8.9 olan büyümenin, 2005 yılının ilk yarısında yüzde 4.5'e gerileyerek "potansiyel büyüme tahminine yaklaştığı" kaydedilmiştir.

Enflasyonun Eylül 2005 itibariyle yüzde 8 civarında olduğunu hatırlatan rapor, mali disiplinin gücünü koruduğunu, faiz dışı fazla hedefinin desteklendiğini ve kamu borçlarının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranının düşürüldüğünü belirtmiştir.

Raporda Türkiye'nin ithalatının, güçlü ekonomik büyüme, düşen enflasyon, gerileyen faiz oranları ve değerli Türk Lirası nedeniyle, ihracatından daha hızlı arttığına ve bunun da cari açığı büyüttüğüne dikkat çekilmiştir.

Kopenhag Ekonomik Kriterleri açısından yapılan değerlendirmede, ilk kez Türkiye'de işleyen bir pazar ekonomisi olduğunu kabul eden rapor, istihdamdaki artışın işsizlik oranında küçük gerilemelere neden olduğunu, bununla birlikte işsizlik oranının göreceli olarak yüksek kaldığını ifade etmektedir.

"Türkiye'nin her geçen gün daha fazla dışa açılan bir ekonomi" haline geldiğini vurgulayan rapor, Türkiye'nin ihracatında sanayi mamüllerinin payının yükseldiğini, tekstil ve konfeksiyon sektöründe ise "düşük işgücü maliyetine sahip ülkelerin rekabet baskısının daha fazla hissedildiğini" ifade ediyor.

Raporda AB'nin Türkiye'nin en büyük ticari ortağı olduğu hatırlatılırken, "Buna karşın AB ile olan ikili ticaret, ağırlıklı olarak Ortadoğu'daki hızlı büyüyen ülkelerle olan ticaretten daha yavaş artıyor" deniliyor. Rapor ayrıca Türkiye'ye giren doğrudan sermaye yatırımlarında önceki yıl AB'nin yüzde 74 gibi ezici bir paya sahip olduğuna dikkat çekiyor.

Raporun ekonomideki genel değerlendirme kısmında ise, Türkiye'nin son istikrar ve reform sürecini kesintiye uğratmadıkça işleyen pazar ekonomisine sahip olarak kabul edileceği kaydediliyor.

AB Komisyonu ayrıca Türkiye'nin AB içindeki rekabet baskısına ve pazar güçlerine dayanabilmesi için kararlı yapısal reformları sürdürmesini istiyor.

Raporda müzakere başlıkları da analiz edilirken, malların serbest dolaşımıyla ilgili olarak "Bazı alanlarda tartışmasız şekilde sağlanan ilerlemeye rağmen AB ve Türkiye arasında malların serbest dolaşımı tam olarak işlemiyor" deniliyor.

İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili olarak henüz bir ilerleme kaydedilmediği not edilen raporda, yerleşme hakkı ve hizmet sağlama özgürlüğü başlığında yapılan değerlendirmede ise, Türkiye'den AB vatandaşları ve tüzel kişilikleri için "önemli yasal düzenlemeler ve uygulamada ilerlemeler" isteniyor.

Sermayenin serbest dolaşımı başlığında sağlanan ilerlemeye rağmen, Türkiye'nin AB müktesebatına olan uyumunun "düşük" kaldığı ifade ediliyor.

AB Üyesi ve Aday Ülkelerde İş Gücü Piyasası'nın Genel Durumu;¹²

1990'lı yıllarda euro alanında işsizlik oranı yüzde 10 civarında seyretmiştir. Son yıllarda yaşanan yavaş büyümenin etkisiyle euro alanı ve AB-15'te işsizlik oranları artarak 2003 yılında son 4 yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2001 yılının ilk çeyreğinde euro alanında son on yılın en düşük oranı olan yüzde 8'e gerileyen işsizlik oranı, 2001 yılında başlayan ekonomik durgunluğun 2003 yılı ortalarına kadar devam etmesine paralel

¹² www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/ekonomikgelisme.doc

olarak, 2003 yılının ikinci çeyreğinde yüzde 8,8 oranında gerçekleşmiş ve bu oran yıl sonuna kadar değişmemiştir.

Tarım, imalat ve inşaat sektörlerinde istihdam oranı azalırken, hem kamu hizmetleri hem de özel hizmetler sektörlerinde oluşturulan yeni istihdam olanakları, istihdam oranında düşüş olmasını engellemiştir.

AB-15'te 2005 yılı için istihdam oranının yüzde 64,6 olacağı tahmin edilmiştir. Lizbon stratejisiyle ortaya konulan Avrupa Birliğinde 2010 yılında yüzde 70 istihdam oranı hedefinin yakalanması için işgücü piyasalarında reform çalışmalarının sürdürülmesi gerekmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında İspanya, İrlanda ve Lüksemburg'da istihdam artışının diğer ülkelere göre daha fazla olacağı tahmin edilmiştir. Yunanistan ve Avusturya'nın 2004 yılında, Belçika'nın ise 2005 yılında euro alanındaki istihdam oranını geçeceği tahmin edilmiştir.

2004-2005 döneminde, yeni üye olan ülkelerde ekonomik gelişmelerin olumlu seyredeceği ve yeni iş alanlarının oluşacağı beklenmiş ve istihdam oranının artacağı kaydedilmiştir. Bu gelişmeler ayrıca, bu ülkelerde yeniden yapılanma döneminde artan işsizlik oranını da bir miktar düşürebilecektir. Türkiye'de ise, işgücü arzının hızla artmasından dolayı işsizlik oranındaki azalmanın daha düşük olacağı tahmin edilmektedir.

TABLO-7 : İşgücü İstatistikleri*- AB-15

ÜLKELER		2000	2001	2002	2003	2004 ^t	2005 ^t
Belçika	istihdam	1,9	1,5	-0,3	-0,5	0,3	1,0
	işsizlik	6,9	6,7	7,3	8,1	8,3	7,9
Danimarka	istihdam	0,5	0,4	-0,6	-1,3	0,1	0,6
	işsizlik	4,4	4,3	4,6	5,6	5,8	5,3
Almanya	istihdam	1,8	0,4	-0,6	-1,1	-0,1	0,7
	işsizlik	7,8	7,8	8,6	9,3	9,1	8,8
Yunanistan	istihdam	0,3	-0,3	0,1	2,2	1,7	1,0
	işsizlik	11,0	10,4	10,0	9,3	8,4	8,0
İspanya	istihdam	3,6	2,4	1,5	1,8	2,1	2,3
	işsizlik	11,3	10,6	11,3	11,3	10,9	10,5
Fransa	istihdam	2,7	1,8	0,7	0,0	0,1	0,7
	işsizlik	9,3	8,5	8,8	9,4	9,6	9,4
İrlanda	istihdam	4,7	3,0	1,3	1,8	0,8	1,3
	işsizlik	4,3	3,9	4,3	4,6	5,0	4,9
İtalya	istihdam	1,7	1,7	1,3	0,4	0,3	0,7
	işsizlik	10,4	9,4	9,0	8,7	8,6	8,5
Lüksemburg	istihdam	5,6	5,6	3,2	2,0	0,9	1,2
	işsizlik	2,3	2,1	2,8	3,7	4,7	5,0
Hollanda	istihdam	1,8	1,3	0,2	-1,0	-1,3	0,5
	işsizlik	2,8	2,4	2,7	3,8	5,3	6,0
Avusturya	istihdam	1,0	0,6	0,0	0,3	0,4	0,7
	işsizlik	3,7	3,6	4,3	4,4	4,5	4,3
Portekiz	istihdam	2,1	1,3	0,3	-0,8	0,2	0,5
	işsizlik	4,1	4,1	5,1	6,4	6,8	6,7
Finlandiya	istihdam	2,3	1,5	0,9	-0,3	0,1	0,5
	işsizlik	9,8	9,1	9,1	9,0	8,9	8,6
İsveç	istihdam	2,4	1,9	0,2	-0,2	-0,4	0,4
	işsizlik	5,6	4,9	4,9	5,6	6,1	5,8
İngiltere	istihdam	1,1	0,6	0,2	0,9	0,4	0,3
	işsizlik	5,4	5,0	5,1	5,0	5,0	5,0

* işsizlik: toplam işgücüne oran (yüzde)

* istihdam: (yıllık yüzde değişim)

^t: tahmin

TABLO-8 : İşgücü İstatistikleri*- Yeni Üyeler ve Aday Ülkeler

ÜLKELER		2000	2001	2002	2003	2004 _t	2005 _t
Kıbrıs Rum Kes.	istihdam	2,8	1,9	1,4	0,5	0,7	0,9
	ışsızlık	5,2	4,4	3,9	4,4	4,1	4,0
Çek Cumhuriyeti	istihdam	-0,7	0,4	0,8	-0,7	-0,4	0,2
	ışsızlık	8,7	8,0	7,3	7,8	8,2	8,2
Estonya	istihdam	-1,5	0,9	1,3	1,0	0,6	0,4
	ışsızlık	12,5	11,8	10,5	10,0	9,7	9,6
Macaristan	istihdam	1,0	0,4	0,7	0,5	0,6	0,7
	ışsızlık	6,3	5,6	5,6	5,8	5,7	5,6
Letonya	istihdam	-2,9	2,2	1,6	0,7	0,5	0,5
	ışsızlık	13,7	12,8	12,6	10,5	10,3	10,1
Litvanya	istihdam	-3,7	-4,0	4,0	1,5	1,3	1,2
	ışsızlık	15,7	16,1	13,6	12,7	11,5	10,7
Malta	istihdam	2,3	1,8	-0,3	-1,4	-0,2	1,1
	ışsızlık	7,0	6,7	7,5	8,2	8,6	8,1
Polonya	istihdam	2,3	-0,6	-2,2	-1,1	0,4	1,1
	ışsızlık	16,4	18,5	19,8	19,8	19,6	19,3
Slovak Cumhuriyeti	istihdam	-1,8	0,6	1,1	1,8	0,6	0,7
	ışsızlık	18,7	19,4	18,7	17,1	16,5	15,9
Slovenya	istihdam	3,8	0,5	-0,5	-1,4	0,1	0,4
	ışsızlık	6,6	5,8	6,1	6,5	6,4	6,2
Bulgaristan	istihdam	-3,5	-0,4	0,8	3,5	1,5	1,5
	ışsızlık	16,4	19,2	17,8	13,9	12,5	11,0
Romanya	istihdam	2,5	-0,8	-8,7	0,5	0,7	0,6
	ışsızlık	6,8	6,6	8,4	7,9	7,3	7,3
Türkiye	istihdam	0,4	-1,0	-0,8	0,3	1,4	2,0
	ışsızlık	6,6	8,5	10,3	10,8	10,7	10,5

* ışsızlık: toplam ışgücüne oran (yüzde)

* istihdam: (yıllık yüzde değişim)

t: tahmin

Konuya Hollanda'dan Bakıř¹³

Hollanda'da ve tüm Avrupa'da göçten daha fazla siyaseten hassas konu bulmak güç. Hollanda'da, bugüne kadar her iktidar, göç ve ilticayı sınırlamak için yasal kısıtlamaları arttırmak yoluna başvurdu. Bunun tabii neticesi de Türkiye'nin AB üyeliğinin göç sorunu merceği altında değerlendirilmesidir.

¹³ http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=77

Mart 2004'te, merkezi planlama teşkilatı Central Planbureau (CPB), Türkiye Üyeliğinin Ekonomik Sonuçları adlı bir çalışma yayınladı.

Raporu hazırlayanlar, Türkiye'nin üyeliğinin AB ülkeleri için makro ekonomik sonuçlarının küçük ölçekte fakat olumlu olacağı yönünde. Araştırmada ayrıca üyelik sonrasında 15 yıl sürebilecek uzun vadeli bir göç uyarısı da yapılıyor. Her ne kadar gerçeğe yakın öngörülerde bulunmak zor olsa da CPB raporunda şunlar yer almaktadır:

Raporda; "Türkiye ile AB arasındaki gelir farklılıkları, bu ülkeden AB'ye göçü teşvik ediyor. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelecek göçle ilgili araştırmalara dayanarak, Türkiye'den toplam 2.7 milyon insanın sürekli yaşamak üzere AB'nin diğer ülkelerine gideceğini tahmin ediyoruz." ifadesine yer verilmektedir.

Bu miktar Türkiye nüfusunun % 4'üne, AB-15'in ise % 0.7'sine eşittir. CPB'ye göre yeni göçmenler, daha önce gelen Türk göçmenlerinin yaşadığı yerlere akın edeceklerdir. Bu durumda, Almanya toplam göç edenlerin % 76'sını (2,000.000), Fransa % 8'ini (213,000), Hollanda % 4'ünü (107,000), Birleşik Krallık % 2'sini (53,000) ve İtalya %1'ini (27,000) alacaktır.

Bu sayılar, kamuoyunda hızlı bir şekilde yankı buldu. Ekim 2004'te, ülkedeki en büyük üç politika dergisinden biri olan Elsevier şöyle yazıyordu:

"15 yıllık bir süre zarfında Hollanda'ya 108,000 göçmen gelecek. CPB kabul etmeli ki eğer tüm gelecek olanlar az eğitimli kişilerse, Hollanda'da yaşayan az eğitimlilerin gelir seviyesinin düşmesi muhtemeldir."

3.4.2- SİYASAL VE SOSYO-KÜLTÜREL KAYGILAR

AB ülkelerinin işe başvurularda önceliği kendi çalışanlarına vermek isteyişleri sorunun ekonomik boyutudur. Ancak, Türkiye bağlamında dikkat çekilmesi gereken başka bir durum daha vardır: 1960'lardan itibaren Türkiye'den Avrupa ülkelerine çalışmak amacıyla giden kişilerin ve ailelerinin oluşturduğu topluluklar, bu ülkelerde ciddi bir entegrasyon sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır. Kuşkusuz çok karmaşık nedenleri olan ve asla yalnızca bir tarafa atfedilmemesi gereken bu sorunlar, AB için önemli bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Türkiye'den giden göçmen topluluklar, geçmişteki beklentilerin aksine, Türkiye ile AB arasındaki (toplumsal ve kültürel anlamda) bütünleşmeye katkıda bulunmak bir yana, adeta önemli bir gerilim unsuru haline gelmiştir. O nedenle, denebilir ki, Türkiye ile AB arasındaki müzakere sürecinde tarafların tahammül gücünü en fazla zorlayacak olan gündem maddeleri, belki de, toplumsal hassasiyetleri en fazla harekete geçiren "din ve kimlik" sorunu olacaktır.¹⁴

Türkiye'nin sahip olduğu yoğun ve genç nüfus, AB ortalaması üzerinde seyreden işsizlik oranı, geniş çaplı gelir farklılıkları ve sosyal güvenlik koşullarındaki yetersizlikler, Türkiye'yi işgücü göndermesi muhtemel bir ülke konumuna getirmektedir.

Almanya başta olmak üzere halihazırda bazı AB ülkelerinde yerleşik kayda değer sayıda Türk vatandaşının bulunması, aile ve tanıdık bağlantılarıyla göçün yoğunluk kazanabileceğini ve coğrafi yakınlığın da bu eğilimi güçlendirebileceğini akla getirmektedir.

Göç meselesi son zamanlarda en çok tartışılan konudur. Bu konuyu abartanlar Türkiye'nin AB üyesi olması ile birlikte Türkiye'den her yıl en az bir milyon kişinin Avrupa'ya akın edeceğini ve müslüman göçmenlerin batı

¹⁴ Berdal ARAL: a.g.e. , Zaman (12 Ekim 2004),

toplumu ile bütünleşme sürecini aksatacağını savunuyor. Öte yandan Madrid olayı gibi meseleler son zamanlarda müslümanlara yönelik saldırıların artışına sebep olurken Türkiye'yi destekleme sürecini de zora sokmaktadır. Muhalifler sadece radikal sağcı kesimden oluşmuyor, Fransa'nın eski başbakanı Jan Piyer Rafarin gibi bazı ılımlılar da muhalif kesim arasında yer alıyor ve "biz İslam'ın, Avrupa'nın laiklik ırmağında akmasını istemiyoruz" diyor. Gerçekte Fransa laik olmakla onur duyuyor ve bunu ispatlamak için de geçenlerde Fransa okullarında tesettürü yasakladı. Kimileri de şöyle diyor: "Avrupa birliği (gerçekte AP adliyede katolik bir komiseri kabul etmezken) nasıl bir gün köktenci bir müslümanı benimseyecektir?" Avrupa'da müslümanlara yönelik artan hassasiyet yüzünden, onlarla ilgili konuların titizlikle takip edilmesine sebep olmuş bulunuyor. Örneğin sağcı partiler dört yıl ard arda Brüksel'de doğan çocuklar için Muhammed adının en çok seçildiğini belirtiyorlar. Bir başka örnekte, Danimarka'da sağcı bir parti seçimlerle ilgili posterinde sarışın bir kızın resmini basıp şöyle yazmış: Bu genç kız emekliliğe ayrıldığında Danimarka nüfusunun çoğu müslümanlardan oluşacaktır. Fanatik Avrupalılar için Türkiye'nin AB üyeliğinin ilk tesiri bu ülkeden akın edecek müslüman göçmenlerdir. Bu yüzden birçok Avrupalı için Türkiye'nin ne gibi reformlar yaptığı asla önemli değildir ve sadece AB'ye üye olmaması gerekir.¹⁵

3.5- AB'NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARININ YERSİZLİĞİ İLE İLGİLİ DÜŞÜNCELER

Türkiye'nin AB'ye üye olmasının Avrupa'nın İslam dünyası ile diyalog kapasitesini artıracaklarını belirten AB Komisyonu eski başkanı Romano Prodi, "Bu durumda kimse Avrupa, İslam'a karşı diyemez. Ama biri tutucu ve gelenekçi, diğeri laik iki tür İslam olduğunu da göz ardı etmemek lazım." Şeklinde görüş belirtmiştir.

¹⁵ ZehraNOPEREST: "Türkiye ve AB; iki farklı görüş", <http://turkish.trib.ir/makale/6.htm>

Sürekli büyüyen ve dinamik bir pazar olan Türkiye'nin Avrupa ve İtalya'nın ilgisini çektiğine de işaret eden Romano, birçok Avrupalı liderin aksine Türkiye'nin 70 milyonluk nüfusunun AB için problem olmadığını düşünüyor. Romano bu konudaki görüşlerini şöyle ifade ediyor: "Avrupa'nın bir kısmı Türkiye'nin üyeliğiyle yoğun Türk işçi göçü yaşanacağından korkuyor. Kanaatimce AB içinde tek pazar mekanizması işlerse, Türkiye büyük bir ekonomik gelişme gösterir ve refah seviyesi yükselen bir Türkiye'den de hiçbir Türk ayrılmak istemez." Şeklinde görüşünü dile getirmiştir.¹⁶

3 milyon 800 bin Türk Avrupa Birliği sınırları içinde yaşıyor. En büyük kitle 2 milyon 600 binle Almanya'da bulunmaktadır. Almanya işsizlik konusunda, bugün yüzde 10'luk bir işsizlikle karşı karşıyadır. Bu, göçmenlerde yüzde 19'a, Türk kökenli göçmenlerde ise yüzde 24'e çıkıyor. Yani, şu anda Almanya'da hukuksal olarak oturma ve çalışma hakkına sahip olan Türkler'in 1/4'ü işsiz ve uzun süredir orada yaşamaktadırlar. Bunların 1/4'ü işsiz olduğuna göre, Türkiye'den gelecek insanların serbest dolaşım hakkı çerçevesinde orada iş bulmaları ve kalmaları çok güç gözükmemektedir. Demek ki, serbest dolaşım hakkı, insanların oraya gidip yıllarca kalmasını beraberinde getirmiyor, en fazla 90 günlük bir hak tanıyor. Bunu da aklı başındaki Avrupalılar biliyor ki, Türkiye, serbest dolaşım hakkı açısından korkulacak bir ülke değildir. 1997'de Sayın Mesut Yılmaz Başbakan iken dönemin Şansölyesi Helmut Kohl ile olan görüşmelerinde, Türkiye'nin serbest dolaşım hakkını üyelikten sonra 8, 10 hatta 15 yıl geri atabileceğini söylemişti.¹⁷

¹⁶ İbrahim KAYA: "Türkiye'nin üyeliği AB'nin İslam ile diyalogunu güçlendirir", Zaman (25 Mayıs 2004),

¹⁷ Faruk ŞEN: Kopenhag Zirvesi Işığında Türkiye-AB İlişkileri, (Ankara, 2002), 12-13.

3.5.1- HOLLANDA'DAN TÜRKİYE'YE BAKIŞ ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

2005 sonbaharındaki Eurobarometer araştırmalarına göre Hollanda nüfusunun %55'i Türkiye'nin katılımına karşı. Bununla birlikte, katılımı destekleyen % 41'de oldukça yüksek bir miktar ve bu durum, tüm AB üyeleri arasında Hollanda'nın 4. sırada olmasını sağlıyor. Sözkonusu araştırmanın neticelerine rağmen Hollanda'da hem hükümetteki hem de muhalefetteki politikacılar "ödünsüz fakat adil" bir yaklaşım sergileyerek seçmene Türkiye'nin Avrupa kriterlerine uyması halinde bir şans daha verilmeli diyorlar. Din ve kültürel kimlik uyumsuzluğu argümanına karşı çıkarak, adil muamelenin önemini vurguluyor, Türkiye'nin katılımının İslam Dünyasına olumlu bir işaret olacağını altını çiziyorlar.¹⁸

Hollanda, Avrupa Birliği'nin genişlemesine ve Türkiye'nin üyelik arzusuna her zaman destek vermiştir. Türkiye'ye adaylık statüsü verilmemesinden dolayı AB-Türkiye ilişkilerinin gergin olduğu bir dönemde, 1999'un başlarında, Hollandalı bir grup siyasetçi incelemelerde bulunmak üzere Türkiye'ye gelmiştir. Grubun başında eski Başbakan Hristiyan Demokrat Ruund Lubbers bulunuyordu. Varılan sonuç; "Nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan büyük bir ülkenin üyeliğe kabul edilip edilemeyeceği sorusu, her ne kadar boyut farkı olsa da, ilkesel temelde Birliğin önceki genişlemelerindeki karşı karşıya kaldığı sorulardan farklılık arz etmiyor." İdi.

Temmuz 2004'te, yani Hollanda AB Başkanlığını devraldığında, Başbakan Jan Peter Balkenende Avrupa Birliği Parlamentosu'nda Türkiye konusunda izlenecek bir dizi ilke açıklamıştı. Balkenende, "Türkiye ile ilgili karara daha önce, yani 2002'de sıkıca kendimizi bağladığımız temel ilkelere uygun bir şekilde varılmalı. Bu da ancak ortaya konan kriterlere sadakat ve

¹⁸ http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=77

yeni bir kriter yaratmama ile gerçekleşebilir." Şeklinde açıklama da bulunmuştu.

Yılın sonunda, Hollanda Başkanlığı tarihi bir uzlaşa oluşturarak Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlamasını sağlamıştır.

Kasım 2004'te, benzer bir çalışma Ekonomik ve Sosyal Kurul tarafından hazırlanmıştır. Başlık, Avrupa'nın Sıradaki Genişlemesi, Türkiye'nin Özel Durumu idi. İş dünyası ve sendika temsilcilerini biraraya getiren Ekonomik ve Sosyal Kurul, Hollanda'da politika üretiminde etkili olan bir diğer kurumdur. Kurul, raporunda, Türkiye'nin üyeliğinin, büyüme, istihdam, serbest dolaşım ile AB bütçesine etkilerini inceliyor. Varılan sonuçlardan birincisi, toplu bir göç hareketinden korkmaya gerek olmadığı, ikincisi ise, sözkonusu üyeliğin AB'ye maliyetinin gayrisafi birlik hasılasının % 0.1 ile 0.15'i arasında değişeceği ve bunun eldeki azami gelir sınırına göre kabul edilebilir olduğuydu. Rapora göre, "Türkiye'nin yapısal reform paketini uygulamaya devam etmesi halinde, bu ülkenin olası AB üyeliğine karşı ileri sürülebilecek ciddi sosyo-ekonomik savlar bulmak mümkün değildir."

Hollanda'nın bu yaklaşımı çerçevesinde, değişik meslek, yaş grubu ve çoğunun eğitim düzeyi yüksek olan Hollandalı kadın ve erkeklerle konuyla ilgili bir anket çalışması yapılmıştır.

2006 Temmuz ayında yapılan bu anketin sonuçları, daha önce yapılmış olan bilimsel çalışmalara paralellik göstermekte ve Türk iş gücünün Birlik üyesi ülkelerde serbestçe dolaşması ile ilgili kaygıların yersiz olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır.

Ankete katılanların yüzde 60'ı Türkiye'nin AB'ye üye olmasını istediklerini açıklarlarken, yüzde 40'ı ise Türkiye'nin Birliğe üye olmasını istemediklerini ifade etmişlerdir.

TABLO-9 : Hollanda’da Yapılan, Türkiye-AB İlişkileri ve Türk İş Gücünün Serbest Dolaşımı İle İlgili Anket Çalışması¹⁹

ANKET SORULARI	CEVAPLAR(%)	
	EVET	HAYIR
Türkiye’nin AB’ye üye olmasını istiyor musunuz?	60	40
Türkiye’nin AB’ye üye olmasının kültürlerarası bir çatışmaya yol açacağını düşünüyor musunuz?	20	80
Türkiye’nin AB’ye üyeliğiyle birlikte, iş gücünün serbest dolaşım hakkını almasını istiyor musunuz?	70	30
AB’nin genç ve dinamik Türk iş gücüne ihtiyacı olduğunu düşünüyor musunuz?	80	20
Ekonomik, sosyal ve siyasal bir çok problemini çözmüş ve AB’ye üye olmuş bir Türkiye’den, AB üyesi diğer ülkelere yoğun bir iş gücü göçünün olacağını düşünüyor musunuz?	20	80
Türkiye’nin iş gücünün serbest dolaşımının sınırlandığı bir şekilde Birliğe üye olmasının haksızlık olacağını düşünüyor musunuz?	50	50
Türkiye’nin AB’ye üye olabileceğini düşünüyor musunuz?	60	40
Türkiye’nin iş gücünün serbest dolaşım hakkını elde edeceğini düşünüyor musunuz?	50	50
Türk iş gücünün serbest dolaşımının belli bir süre sınırlı olacağını düşünüyor musunuz?	90	10

¹⁹ Bu anket çalışması Hollanda’nın Amsterdam, Rotterdam ve Haarlem şehirleri başta olmak üzere yabancıların yoğun olarak yaşadığı yerleşim yerlerinde Haziran-Temmuz 2007’de yapılmıştır. Çoğunluğu yüksek eğitilmiş, Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerini yakından takip eden ve Hollanda’da yaşayan Türklerle diyalogu olan 100 kişilik bir grupta yapılan bu anket, Hollanda’nın genelinden çok Türkiye’yi ve Türkleri az çok tanıyan Hollandalıların düşüncesini yansıtmaktadır. Anket çalışması elektronik posta yoluyla, kişilerle birebir görüşme yoluyla ve dışarıda gezen insanlarla yapılmıştır. Anket sonucunda görüldüğü gibi; eğer Türkiye Avrupa’da iyi tanıtılır, insanlara Türkiye hakkında doğru bilgi verilebilirse, eğitimi yüksek aydın Avrupalı’nın Türkiye hakkındaki düşünceleri daha da olumlu olabilecektir.

Türkiye'nin AB'ye üye olmasının kültürlerarası bir çatışmaya yol açacağını düşünüyor musunuz? sorusuna, ankete katılan Hollanda halkının yüzde 20'si evet derken, yüzde 80'ni hayır şeklinde cevap vermişlerdir. Dolayısıyla, sosyo-kültürel entegrasyonun zor olacağı ve çoğunluğu müslüman olan Türkiye'nin Birliğe üye oluşunun kültürler arası bir çatışmaya yol açacağı yönündeki beklentilerin ve spekülasyonların yerinde olmadığı bir kez daha görülmüştür.

Türkiye'nin AB'ye üye oluşuyla birlikte, iş gücünün serbest dolaşım hakkını almasını istedikleri yönünde görüş belirtenlerin oranı yüzde 70 olurken, bu hakkın üyelikten belli bir süre sonra verileceğini düşünenlerin oranının yüzde 90 olduğu görülmüştür. Bunun yanında katılımcıların yarısı, Türkiye birliğe üye olsa bile bu hakkın verilmeyebileceğini öne sürmüşlerdir.

AB'nin, genç ve dinamik Türk iş gücüne ihtiyacı olduğunu büyük bir çoğunlukla destekleyen Hollandalı'ların, buna karşın bir çok sorununu çözmüş ve AB'ye üye olmuş bir Türkiye'den Avrupa'ya büyük oranda iş gücü göçü yaşanacağını gerçekçi bulmadıklarını ifade etmektedirler.

Ankete katılanların yarısı, Türkiye'nin AB'ye üye oluşu ile birlikte iş gücünün serbest dolaşım hakkını alamamasını haksızlık olarak yorumlarken, her şeye rağmen Türkiye'nin Birliğe üye olacağını düşünenlerin oranı yüzde 60 olarak gözükmektedir.

Bu sonuçlarda gösteriyor ki Hollanda'da, Türkiye'nin Birliğe üyelik sürecinde ve üye olmasıyla birlikte, diğer bütün üye ülkeler gibi, üyeliğin gerektirdiği şartları yerine getirirken en doğal olan haklarından da yararlanmasının gerektiği yönünde bir konsensüs oluşmuştur. Aynı zamanda, dini ve kültürü Avrupa'dan farklı olan Türkiye'nin, medeniyetler arası uzlaşmaya da hizmet edeceğini savunanların oranı yükselmiş bulunmaktadır.

3.5.2- BÜYÜME VE GÖÇ SENARYOLARI VE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI²⁰

Bu senaryolar çerçevesinde yakın zamanda bir çalışma yapılmış ve bu çalışmanın amacının, Türkiye'nin AB üyeliği ve işçi hareketlerinin serbestleşmesi sürecinde AB-15 ülkelerine olacak muhtemel göçü, 2004-2030 yılları arasında alternatif yöntem ve senaryolar çerçevesinde irdelemek olduğu belirtilmiştir. Analizler, AB'ye daha önce katılan ve serbest dolaşıma geçen ülkelerin deneyimlerine dayanılarak yapılmıştır. Özellikle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliği sürecinde yapılan tahmin çalışmalarındaki modeller kullanılmıştır. Çalışmada Güney Avrupa ülkelerinin AB üyelik süreçlerine özel önem verilmektedir. Ayrıca, sadece Türkiye'nin kendi deneyimi temel alınarak tahminlerde bulunulmuştur.

AB üyesi ülkelerin medyalarında kimi zaman, Türkiye'den AB üyesi ülkelere olası göçün korkutucu boyutlara ulaşacağı yönünde sansasyonel haberler çıkmaktadır. Kamuoyu yoklamalarını geliştigüzel yorumlayan bu haberlerde nüfusun % 25'inin AB'ye akın edeceği gibi bilimsellikle alakası olmayan tahminler yapılmaktadır. Bilimsel çalışmalarda ortaya çıkan rakamlar ise bunun çok altında kalmaktadır. AB Komisyonu'nun 2004 yılında hazırladığı "Impact Study" bu çalışmaları taramış ve bilimsel yöntemlerle yapılan tahminlerin Türkiye'den AB-15'e 2030'a kadar 0.5 ile 4.4 milyon arasında net göç içerdiğini rapor etmiştir. "Impact Study" aynı zamanda bu 4 milyon civarındaki üst sınıra erişebilmek için araştırmacıların varsayımları zorlamaları gerektiğini de saptamaktadır.

Çalışmada, yapılan literatür taraması ve AB ülkelerindeki araştırma merkezleriyle kurulan temaslar sonucunda da, olası net göç için "Impact Study"de belirtilen rakamların üzerinde bir tahmine rastlanmadığı belirtilmiştir.

²⁰ Refik ERZAN, Umut KUZUBAŞ, Nilüfer YILDIZ: Büyüme ve Göç Senaryoları: Türkiye-AB, Boğaziçi Üniversitesi, (İstanbul, 2004), 1-14.

Bilimsel çalışmalar göç tahminleri için iki alternatif metot izlemektedir. Birincisi, göç eğilimini irdeleyen ciddi anket çalışmalarından çıkan verilerin bilimsel tekniklerle analiz edilmesidir. İkincisi ise ekonometrik yöntemlerdir. Bu yöntemler diğer göç veren ülkelerin AB üyeliği öncesi ve sonrası deneyimlerine dayanmaktadır. Bu deneyimlerden göçü belirleyen faktörler ve bunların duyarlılığı saptanmakta, elde edilen neticelerle henüz üye olmamış ülkeler için projeksiyonlar yapılmaktadır.

Yapılan simülasyon çalışmalarından çıkan tahminler, AB üyeliği sürecinde hızlı büyüyen ve 2015'de serbest dolaşıma geçen Türkiye'nin, 2030'a kadar toplam 1 ila 2.1 milyon aralığında net göç vereceği yönündedir. Üyelik süreci askıya alınan ve hızlı büyümesini sürdüremeyen bir Türkiye ise, tüm kısıtlamalara rağmen bu sürede AB'ye 2.7 milyon göç verebilir sonucuna varılmıştır.

Türkiye'den Avrupa'ya Göç Tahminleri:

2004-2030 Türkiye dahil, tüm Avrupa ülkelerinden 1967-2001 döneminde Almanya'ya olan göçün analizi sonucu elde edilen parametrelerle 2004-2030 döneminde Türkiye'den olası göç simülasyonları yapılmıştır. Bu amaçla, benzeri çalışmalarda olduğu gibi, Almanya'nın kişi başına GSYİH'sinin yılda %2 büyüyeceği, istihdam oranının ise 1991-2001 ortalamasında devam edeceği varsayılmıştır. Türkiye'nin büyüme ve istihdam senaryosu ise, bu proje kapsamında sürdürülen çalışmadan alınmıştır. Bu çalışma, büyüme, produktivite artışları, iç göç, kırsal-kentsel gelir ve işsizlik oranı farklarını hesaba katmaktadır. Kullanılan ana senaryoda AB üyelik sürecinde kaynak sıkıntısı hafiflemiş olan Türkiye'nin yüksek bir büyüme hızı yakalayacağı ve işsizlikte yaşanan artışın önünün kesileceği öngörülmektedir.

TABLO-10 : Türkiye Hızlı Büyüme Senaryosu, 2005-2030 (yıllık değerler)

Kent GSYİH artış	0.065
Kırsal GSYİH artış	0.02
Verimlilik artışı	0.03
İşsizlik oranı - 2015	Kent 0.13 Ortal. 0.09
İşsizlik oranı - 2030	Kent 0.05 Ortal. 0.04

Bu varsayımlar altında Türkiye'den Almanya'ya olacak göç tahmini iterasyonla hesaplanmıştır. Tüm AB ülkelerini kapsayan son rakamlara göre, Almanya 2000 senesinde Avrupa'daki Türkiye kökenli göçmenlerin %76'sına ev sahipliği yapmaktaydı. Bu oran referans alınarak Almanya için yapılan tahminler AB-15'i kapsayacak şekilde yukarı çekilmiştir.

Türkiye'nin AB üyeliği neticesinde 2015'te serbest dolaşımın başlayacağı varsayımı altında iki simülasyon yapılmıştır. Serbest dolaşım için oldukça iyimser bir tarih olan 2015 göç rakamlarının üst sınırını saptamak amacına yöneliktir.

İlk simülasyonda Türkiye için serbest dolaşım dönemi AB'ye katılmış ülkelerin deneyimlerinin tekrarı şeklinde (FREE gölge değişkeniyle - uyumlu serbest dolaşım), modellenmiştir. AB'ye üyelik sürecini başarıyla tamamlamış ülkelerin gerçek öyküsünü yansıtmaktadır.

İkinci simülasyon ise bu ülkelerin 1973'e kadar yaşadığı konuk işçi deneyiminin Türkiye'de tekrarı şeklinde (GUEST gölge değişkeniyle - az uyumlu serbest dolaşım) modellenmiştir. Bu senaryo göç potansiyeli tahminlerini üst sınırı zorlamak için tasarlanmış, tarihsel olarak yaşanmış gerçek süreçten kötümser bir senaryodur.

TABLO-11 : İki Senaryonun Karşılaştırması-1-

Türk Göçmen Stokundaki Net Değişim	<u>2004-2015</u>	<u>2015-2030</u>	<u>Toplam</u>
Uyumlu Serbest Dolaşım	460.000	613.000	1.073.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	564.000	1.274.000	1.838.000
Türk Göçmen Stoku	<u>2004</u>	<u>2015</u>	<u>2030</u>
Uyumlu Serbest Dolaşım	2.675.000	3.140.000	3.750.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	2.700.000	3.250.000	4.500.000

Türkiye'nin hiç yaşamamış olduğu, AB'ye üye olmuş diğer ülkelerin üyelik sonrası serbest dolaşım deneyimleri temel alınır, göç tahmini oldukça düşük gözükmetedir. Önce oluşan küçük bir seviye farkı yerini gittikçe azalan bir göçe bırakmaktadır. 2030 yılına kadar tahmin edilen toplam göç ancak 1.1 milyona ulaşmaktadır.

2015'te konuk işçi deneyimi benzeri bir serbest dolaşım simüle edildiğindeyse, ilk yıllarda göçte önemli bir sıçrama olmakta, bu ancak 2020 senelerinde normal bir düzeye inmektedir. Türkiye'den AB-15'e 2030'a kadar toplam 1.8 milyonluk bir net göç tahmini ortaya çıkmaktadır. Bu senaryo müzakere ve uyum sürecinin yapısal değişim açısından iyi değerlendirilmediği bir ortamı yansıtmaktadır.

"Uyumlu serbest dolaşım" adı verilen ilk senaryo AB'ye sonradan üye olan ülkelerin gerçek deneyimlerini yansıtmaktadır. Serbest dolaşıma geçtikleri tarihlerde ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarındaki iyileşme, göç üzerinde daha önceden var olan kısıtlamaları önemsiz kılmaktadır. Böylece bu kısıtlamaların kalkmasının göçü tetikleme etkisi azalmaktadır. Burada altı çizilmesi gereken husus, üyelik sürecinde göç etme dürtüsünün azalmasının salt ekonomik kalkınmaya dayanmadığıdır. Aksi takdirde yapılan tahminlerde gelir ve istihdam oranı farklarının katsayılarının yüksek olması gerekirdi. Bölgesel kalkınma ve sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim sistemlerindeki

gelişmenin sosyo-ekonomik kalkınmanın önemli boyutlarını teşkil ettiği barizdir. “Uyumlu serbest dolaşım” olarak kısaltılan tanım üyelik sürecindeki bu olguyu ifade etmektedir.

Yukarıda tahmin edilen rakamların yöntemsel olarak doğruluğunu ve tahmin edilen katsayıların yaklaşık büyüklüğü, AB Komisyonu için Orta ve Doğu Avrupa’dan gelebilecek olası göçü irdeleyen çalışmalarla kıyaslanarak, araştırmacılarla yapılan toplantılar sonucunda saptanmıştır.

Her olasılığı düşünerek, Türkiye için göç tahminleri, Avusturya ve Danimarka gibi ülkelerin deneyimleri dahil edilmeden, sadece İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi, AB’ye girdikleri tarihlerde ekonomik durumları Türkiye’nin şu anki şartlarına benzeyen ülkeler kullanılarak yapılmıştır.

Güney Avrupa Deneyimiyle Türkiye’den Göç Tahminleri: 2004-2030

İspanya, Portekiz ve Yunanistan’a Türkiye’nin de eklenmesiyle bir örnekleme oluşturulmuş ve tüm göç veren Avrupa için uygulanan yöntemle elde edilen parametrelerle bir önceki simülasyonun aynı iki senaryo üretilmiştir. Türkiye yüksek büyüme senaryosunun yine geçerli kılınmış ve Türkiye için serbest dolaşımın 2015’te başladığı varsayımı korunmuştur.

Ortaya çıkan sonuç tüm Avrupa örneklemesine benzerlikler göstermektedir. İspanya, Portekiz ve Yunanistan’ın serbest dolaşım deneyimi Türkiye’ye yansıtıldığında serbest dolaşım sonrası göçte küçük bir zıplama meydana gelmekte ama hemen düşük bir seviyede stabilize olmaktadır. Buna karşılık, bu ülkelerin (Türkiye dahil) konuk işçi deneyiminin Türkiye’de tekrarı şeklinde bir senaryoda büyükçe bir sıçrama ve bunun ancak tedrici olarak normalize olduğu gözlenmiştir.

TABLO-12 : İki Senaryonun Karşılaştırması-2-

Türk Göçmen Stokundaki Net Değişim	2014-2015	2015-2030	Toplam
Uyumlu Serbest Dolaşım	320.000	640.000	960.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	440.000	1.480.000	1.920.000

Türk Göçmen Stokundaki Net	2014-2015	2015-2030	Toplam
Uyumlu Serbest Dolaşım	2.755.000	3.075.000	3.715.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	2.755.000	3.195.000	4.677.000

Yukarıda (Tablo-11 de) özetlenen simülasyon sonuçları gösteriyor ki, sadece Güney Avrupa ülkelerinin serbest dolaşım deneyimleri referans alınsa da, Türkiye’den olası göç tahmini 2030 sonuna kadar bir milyonu aşmamaktadır. Ancak konuk işçi anlaşmaları döneminin tekrarını anımsatan bir simülasyon bu sayıyı 2 milyon’a taşımaktadır. Bu rakam dahi sansasyonel haberlerde yer alan göç akımının çok altında kalmaktadır.

Referans Grubu: Sadece Türkiye Deneyimi: 1967-2001:

Ortaya çıkan göç tahminlerinin tüm zorlamalara rağmen hala düşük seyretmesi karşısında bir de “Türkiye ne İspanya ne Portekiz ne de Yunanistan’a benzer”, “daha az yerleşik bir toplumdur, atalarından kalan bir göçebelik geleneği vardır” önyargısını kabullenerek simülasyonlar yinelenmiştir.

Sadece Türkiye’nin 1967-2001 göç deneyimi ve verilerine dayanarak gelir ve istihdam farklarının katsayıları tahmin edilmiştir. Bu modellemeden çıkan parametreler, ilk iki modelden farklı olarak gelir seviyesine ve istihdam oranına oldukça duyarlı çıkmıştır. Elde edilen bu parametrelerle 2004-2030 dönemi için olası göç simülasyonları yapılmıştır. Bu deneyimde, diğer

simülasyonlardan farklı olarak, ülkelerin AB üyeliği ve serbest dolaşım süreçlerinden yararlanma imkanı bulunmamaktadır. Türkiye'den bir anlaşma çerçevesinde kaynaklanan yegane göç ise 1960'larda 1973'e kadar süren konuk işçi olgusudur.

Yüksek Büyüme Üyelik ve Serbest Dolaşım, 2004-2030

İlk deney Türkiye'nin AB'ye üye olma sürecinde yüksek büyüme senaryosunu yakalaması ve üyelik neticesi serbest dolaşıma geçmesiydi. Ancak egzersiz sadece Türkiye deneyimine dayandığı için serbest dolaşımı devreye sokmak konuk işçi anlaşmaları sürecinin tekrarı olarak canlandırılabilmiştir. Netice 2015'te önemli bir sıçrama ve bunun tedricen normal bir seviyeye inmesi olmuştur. 2030'a kadar gerçekleşmesi tahmin edilen toplam net göçe bakıldığında bu sayının 2.1 milyona ulaşarak Güney Avrupa deneyimine dayalı tahminlerin yüksek olanını da biraz aştığı görülmüştür.

TABLO-13 : İki Senaryonun Karşılaştırması-3-

Türk Göçmen Stokundaki Net Değişim	2014-2015	2015-2030	Toplam
Senaryo: Yüksek Büyüme-Üye- Serbest Dolaşım	246.000	1.888.000	2.134.000
Senaryo:Düşük Büyüme-Üye Değil- Serbest Dolaşım Yok	760.000	1.974.000	2.734.000

Türk Göçmen Stoku	2014-2015	2015-2030	Toplam
Senaryo:Yüksek Büyüme-Üye - Serbest Dolaşım	2.499.000	2.745.000	4.633.000
Senaryo: Düşük Büyüme-Üye Değil-Serbest Dolaşım Yok	2.506.000	3.267.000	5.241.000

Üyelik Süreci Askıda ve Serbest Dolaşım Yok

Son deney ise üyelik sürecinden kopan ve kaynak sıkıntısının büyümeyi yavaşlattığı bir Türkiye'nin ne kadar göç verebileceği sorusu üzerinedir. Kentsel GSYİH büyümesinin yıllık % 4 ve prodüktivite artışının % 1.5 olduğu, kırsal GSYİH'nin sabit kaldığı ve işsizlik oranının % 20'lere tırmandığı bu senaryoda AB'nin Türkiye'ye uyguladığı vize rejiminde hiçbir değişiklik olmayacağı varsayılmıştır. Tabii ki bu varsayım belirli bir yılda göçmen sayısında önemli bir sıçrama olasılığını azaltmaktadır. Fakat olumsuz ekonomik koşullarla her yıl artan göç potansiyelinin bir yolunu bularak AB'ye ulaşmasını engelleyememektedir. Simülasyon neticelerine göre bu koşullarda 2030'a kadar Türkiye'den AB'ye toplam net göç 2.7 milyonu aşmaktadır. Bu senaryonun adı üyelik yok, serbest dolaşım yok, ama göç daha çok.

Bu neticeler kırsal-kentsel gelir dağılımına ve işsizlik oranına oldukça duyarlı olan parametrelerin etkisinden kaynaklanmaktadır. AB'ye, ekonomisi yüksek büyümeyi sürdürememiş, buna bağlı olarak işsizlik oranları da yüksek seviyelere tırmanan bir Türkiye'den gidecek göç; AB'ye üye, hızlı büyümesini devam ettiren, yüksek istihdam yaratan ve serbest dolaşıma geçmeyi başarmış bir Türkiye'den gidecek göçün üzerinde kalmaktadır. Nihayet, işsizliğin artan boyutlara geldiği bir Türkiye'de demokratik süreçte yaşanabilecek sıkıntıların siyasi boyutu olan göç dalgalarına yol açabileceği olasılığı göz ardı edilmemelidir.

Nüfus Yaşlanmasının Göçü Azaltıcı Etkisi:

Bu çalışmada yapılan tüm simülasyonlarda Türkiye nüfusundaki her yaş grubunun aynı göç etme eğilimine sahip olduğu varsayılmıştır. Fakat, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü'nün Eurostat (2000) ile birlikte yaptığı bölgesel anket çalışması sonuçlarına göre 55 yaş üstü nüfusun göç etme eğilimi çok düşüktür. Hubert Krieger'in (2004) Eurobarometer anketlerine dayanarak yaptığı çalışma da bu sonucu desteklemektedir.

Türkiye’de nüfus yaşlanmaktadır. Birleşmiş Milletler’in yapmış olduğu nüfus projeksiyonlarını temel alırsak, 2030 yılına kadar 55 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının nerdeyse ikiye katlanacağını göstermektedir. Bu demografik gelişme hesaba katıldığında, bu çalışmada yapılan 2030 yılına kadar toplam göç tahminlerinin kabaca 300 bin kişi dolayında aşağı çekilmesi gerekmektedir.

2015 yılında başlayacak serbest dolaşım hakkı varsayımı altında yapılan Türkiye’den AB-15’e gidecek göç tahminleri, kullanılan ülke örneklemelerine göre farklılaşırlar da, Avrupa kamuoyunda tartışılan oldukça spekülâtif rakamların altında kalmaktadırlar. Bu aşamada dikkat edilmesi gereken nokta, mutlak sıfır göç politikası yürütmenin imkansızlığı ve AB üyeliğinin gerçekleşmemesinin getirebileceği ekonomik ve siyasi kötüleşmenin, olası göç miktarını AB üyeliğinin ve serbest dolaşımın gerçekleştiği duruma kıyasla artırabileceği olasılığıdır.

İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin AB’ye üyelik süreçleriyle sosyo-ekonomik gelişimleri hızlanmış ve serbest dolaşımın başlamasından sonra korkulduğu ölçüde göç vermemişlerdir. Bu ülkelerin, üye oldukları yıllarda ekonomik açıdan Türkiye ile olan benzerlikleri göz önünde bulundurulursa, böyle bir deneyimin Türkiye için de geçerli olacağını ve sosyo-ekonomik iyileşmenin serbest dolaşıma aksi bir etki yaratarak göçü frenleyeceğini beklemek doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bu nedenle, Türkiye’nin serbest dolaşım hakkını elde etmesine bağlı oluşan korkuların yersiz olduğu görülmektedir. Asıl korkulması gereken, AB’ye üyelik süreci sallantıda, siyasi istikrarı sağlayamamış, hızlı büyümesini sürdüremeyen, istihdam yaratamayan bir Türkiye’nin barındıracağı göçmen potansiyelidir.

TABLO-14 : Özet Tablo: Türkiye'den AB-15'e Net Göç Tahminleri

Referans Grubu: Göç Vermiş Bütün Avrupa			
Yüksek Büyüme-Üyelik-Serbest Dolaşım	<u>2014-2015</u>	<u>2015-2030</u>	<u>Toplam</u>
Uyumlu Serbest Dolaşım	460.000	613.000	1.073.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	564.000	1.274.000	1.838.000

Referans Grubu: İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye Deneyimi			
Yüksek Büyüme-Üyelik-Serbest Dolaşım	<u>2014-2015</u>	<u>2015-2030</u>	<u>Toplam</u>
Uyumlu Serbest Dolaşım	320.000	640.000	960.000
Az Uyumlu Serbest Dolaşım	440.000	1.480.000	1.920.000

Referans Grubu: Sadece Türkiye Deneyimi			
	<u>2014-2015</u>	<u>2015-2030</u>	<u>Toplam</u>
Yüksek Büyüme-Üyelik-Serbest Dolaşım	246.000	1.888.000	2.134.000
Düşük Büyüme-Üyelik-Serbest Dolaşım Yok	760.000	1.974.000	2.734.000

3.5.3- TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMININ AB'YE KATKISI

Türkiye'nin AB üyeliğine karşı ileri sürülen en önemli argümanlar arasında Türkiye'nin nüfus büyüklüğü ve üyelikle birlikte AB'ye büyük miktarda göç yaşanacağı endişesi sayılabilir.

Göç, dünyanın içinde bulunduğu küreselleşme sürecinde hem nedenleri hem de etkileri bakımından giderek artan bir öneme sahip olan ve bir çok değişkenin yönlendirdiği karmaşık bir olgudur. Ülkeler arası göçü yönlendiren temel faktörler arasında; göç alacak ülke ile göç verecek ülke arasındaki gelir farklılığı, işgücü piyasalarının durumu, coğrafi yakınlık, göç geleneği ile etnik, politik ve ailesel bağlar sayılabilir. Kültürel ve lingüistik öğelerin de göç olgusunu yönlendirmede etkili olduğu söylenebilir.

Türkiye ile AB arasındaki gelir farklılığı ile nüfusun gelişimi dikkate alınarak, De Mooij ve Tang'ın Hollanda Merkezi Planlama Bürosu için yaptıkları çalışmada, Türkiye'nin 2010 yılında üye olacağı varsayımıyla, üye olduktan sonraki 15 yıllık süreçte 2,7 milyon kişinin AB ülkelerine göç edeceği tahmin edilmektedir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri için ise bu rakamın önümüzdeki 15 yıl içerisinde 2,9 milyon kişi olacağı tahmin edilmektedir.²¹

AB üye ülkelerinde, yakın gelecekte göç akımlarının olası olumsuz etkileri konusunda haklı görülemeyecek bazı kaygılar mevcuttur. Bu kaygıları ortadan kaldırır bir nitelikte, Avrupa Komisyonu'nun 6 Mart 2001'de yaptığı "Genişleme Sürecinde İşgücünün Serbest Dolaşımı" isimli çalışmada, uzun vadede üye ülkelere olabilecek potansiyel göçün etkisinin AB nüfusunun ancak yüzde 1'i ile sınırlı kalacağı belirtilmektedir. Bu etki doğrultusunda, ev sahibi ülkelerde bütünsel ekonomik etkisi, milli hasıla üzerinde az miktarda

²¹ Ruud de Mooij ve Paul Tang, 'Four Futures of Europe', Centraal Planbureau, 2003.

olumlu bir katkı yaparken, ev sahibi ülkenin vatandaşlarının işsizliği üzerinde ihmal edilebilir derecede düşük oranda olumsuz bir etki yaratacaktır.²²

Diğer taraftan, Türkiye'nin halihazırda AB'ye aday ülke olduğu, müzakerelerin başlaması halinde müzakere süreci ve üyelik sonrası kişilerin serbest dolaşımının sağlanması konusundaki belirsizlik dikkate alındığında, Türkiye'den AB'ye olabilecek muhtemel göç miktarının tespit edilmesi zor görülmektedir. Müzakere sürecinin uzunluğu, müzakereler esnasında AB tarafının kişilerin serbest dolaşımı konusundaki tutumu, üyelik sonrasında kişilerin serbest dolaşımı konusunda bir geçiş süreci olacaksa bu sürecin uzunluğu, bu süreç içerisinde Türk ekonomisinin gelişimi, sosyal gelişim ve nüfusun artış hızı Türkiye'den AB'ye olabilecek muhtemel göç olgusunu şekillendirecek önemli unsurlardır.²³

Dikkate alınması gereken diğer bir gerçek ise, Avrupa nüfusunun hızla yaşlandığı ve günümüzde dahi önemli bir sorun olan bu durumun, 2010 sonrasında Avrupa'da ciddi bir çalışabilir nüfus ihtiyacına yol açacağıdır. Genç, dinamik ve eğitilmiş bir nüfusa sahip olan Türkiye, Avrupa Birliği'ne ihtiyaç duyacağı genç nüfusu sağlayabilecektir.²⁴

Türkiye'nin nüfus büyüklüğü bazı çevrelerde eleştiri konusu olmaktadır. Tek başına alındığında bu eleştirileri belirli ölçüde makul karşılamak mümkündür. Ancak, bu nüfusun kompozisyonu ve dinamik bir süreç içinde AB'nin ihtiyaçları ile ilişkisi düşünüldüğünde çok farklı değerlendirmeler yapmak mümkün olacaktır.

Bu bağlamda, son yıllarda Türk eğitim sisteminde yaşanan gelişmelerin gelecek yıllarda da hızla artarak sürmesi beklenmektedir.

²² "The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement", Avrupa Komisyonu, (6 Mart 2001), 60.

²³ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri, (Kasım,2004).

²⁴ Mesut Yılmaz, Türkiye AB İçin Bir Risk ve Yük Mü Yoksa Şans Mı?, Konferans, (İstanbul, Ağustos, 2003).

AB eğitim sistemine uyum sağlamak amacıyla yapılan çalışmalar çerçevesinde, Türkiye'deki ilköğretim süresi beş yıldan sekiz yıla çıkarılmıştır. Önümüzdeki dönemde zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir.

2000 yılında kadınlarda yüzde 78,3, erkeklerde yüzde 94,5 olan okur-yazar oranının, 2020 yılında kadınlarda ve erkeklerde yüzde 100 olacağı tahmin edilmektedir.

2000-2004 döneminde, mesleki teknik ortaöğretim kurumlarındaki öğrenci sayılarında artış (yüzde 25) görülmüştür. Ayrıca, aynı dönemde, meslek liselerinden meslek yüksek okullarına (MYO) sınavsız geçişi sağlayan düzenleme ile MYO'lardaki öğrenci sayıları önemli derecede (yüzde 40) artmıştır. Mesleki ve teknik eğitim okullarının eğitim sistemindeki ağırlığının artacağı tahmin edilmektedir.

Türkiye'deki eğitim düzeyinin ve kalitesinin, dolayısıyla da eğitilmiş işgücünün artışına ilişkin bir diğer önemli gösterge üniversite ve yüksek okullardaki öğrenci sayısıdır.

Yükseköğretim okullaşma oranlarına bakıldığında, 2000 yılında yüzde 29 olan okullaşma oranının, 2020 yılında yüzde 49.5'e yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu rakamlarda yüksek lisans hariç, yaygın öğretim dahil tutulmuştur.

İşgücünün niteliğinin artmakta olduğu konusundaki en önemli göstergelerden birisi, yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payıdır. Türkiye'deki yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payı hızlı bir yükseliş arz etmektedir. Yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payına bakıldığında, 2000 yılında yüzde 8,8 olan bu oran, 2020 yılında yüzde 17,9'a yükseleceği

tahmin edilmektedir. Toplam işgücünün yarısına yakını yüksek öğrenim görmüş genç nüfus ağırlıklı bir Türkiye, üyelik sonrasında AB'deki işgücü piyasasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Türkiye'de yaşanan ekonomik gelişmeye paralel olarak işgücü piyasasının yapısı da değişmektedir. sektörlere göre istihdamın dağılımı sanayi ve hizmetler lehine gelişmektedir.

Konu demografik açıdan irdelendiğinde, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonunun (UNFPA) mevcut ve geleceğe ilişkin demografik eğilim çalışmalarında, önümüzdeki dönemde Batı Avrupa ekonomilerinde, bir çok sektörde her beceri düzeyinde daha fazla çalışana gereksinim duyulacağı hususu yer almaktadır.

Esnek işgücü piyasaları, geçici iş gücü göçünün artmasına uygun ortam hazırlarken, enformasyon teknolojisi gibi bazı alanlarda kaydedilen önemli gelişmeler, bu alanlardaki nitelikli işgücü talebini artırmaktadır. Bu konuda Almanya iyi bir örnek oluşturmaktadır. Almanya yakın geçmişte iş piyasasındaki bilişim ve iletişim teknolojisi alanındaki kalifiye eleman ihtiyacının karşılanabilmesi için, özellikle Avrupa Birliği üyesi olmayan yabancı ülkelere yaklaşık 20.000 uzman talebinde bulunmuştur.

Demografik faktörlerin göç akımları üzerinde önemli etkileri olabilmektedir. 1980'li yıllardan itibaren, nitelikli işgücü eksikliğinin Avrupa'da işgücü piyasalarını etkileyen temel etken olacağı AB sosyal politikaları üzerine çalışan bir çok uzman ve sosyal bilimci tarafından dile getirilmektedir. 2000'li yıllarda tüm Avrupa ülkelerinde yaşlı nüfusun artışı, genç nüfusun işgücü piyasalarına sayıca daha az katılması, istihdamın yüksek teknolojinin kullanıldığı üretime yoğunlaştığı üye ülkelerde önemli ölçüde kalifiye eleman eksikliğine yol açacağı bilinen bir gerçektir. Türkiye önümüzdeki dönemde AB'nin kalifiye iş gücü açığını kapatabilecek önemli bir potansiyele sahiptir.

2000 yılı rakamlarına göre Türkiye nüfusunun yüzde 64,6'sı 15-64 yaş grubundan oluşmaktadır. 0-14 yaş arası kesim ise nüfusun yüzde 30,5'ini oluşturmaktadır. AB-15 ülkelerinde bu oran, Eurostat rakamlarına göre yüzde 16'dır. 2020 yılında, 0-14 yaş arası nüfusun toplam nüfusa oranı, AB-15'de yüzde 12,5'e düşerken, Türkiye'de yüzde 23 oranında olacağı tahmin edilmektedir. Bu da Türkiye'nin genç nüfusuyla yaşlanan Avrupa'ya büyük katkılar sağlayabileceği anlamına gelmektedir. Çünkü mevcut trend çalışan daha az sayıdaki insanın daha fazla emekli insanı desteklemesi anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, nüfusun uzun vadeli projeksiyonuna bakıldığında, Türkiye'nin nüfusunun artışının 2050'li yıllarda yerini düşüşe bırakacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, gelecekte Türkiye'nin nüfus büyüklüğü Avrupa için tehdit olmaktan uzak olup, genç nüfusuyla Avrupa'nın gelişmesine katkı sağlaması kaçınılmazdır.

3.6- TÜRKİYE'NİN AB'YE TAM ÜYELİĞİ İLE BİRLİKTE TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI VE BU KONUDAKİ BEKLENTİLER

Türkiye'nin AB üyeliğinin Avrupa'ya büyük bir göç dalgası yaratacağı iddiası Türkiye'nin ekonomik açıdan AB'nin gerisinde olmasına dayandırılmakta, bu nedenle tam üyelik ertesinde Türk vatandaşlarının daha iyi bir sosyal statü ile ekonomik koşullara kavuşmak için diğer AB ülkelerine göç edecekleri düşünülmektedir. Ancak AB'ye tam üyelik süreci ve nihayetinde AB üyeliği, sosyo-ekonomik sorunların giderilmesinde, doğrudan yabancı yatırımların gelmesinde ve istihdam olanaklarının artmasında son derece etkili olmaktadır. Dolayısıyla refah düzeyini artıran ve ekonomik istikrarı yakalayan bir Türkiye'den sanıldığı gibi milyonlarca insanın göç edeceğini düşünmek yersizdir. AB üyelerinin adaylık sürecine bakıldığında da Türkiye gibi Portekiz ve Yunanistan'ın da göç iddialarına maruz kalmış oldukları görülmüştür. Ancak tam üyelik öncesinde diğer AB üye ülkelere

nazaran güçsüz ekonomilere sahip olan bu ülkelerde beklenen olmamış ve göç endişeleri boşa çıkmıştır. Tam üyelik ile birlikte ekonomik olarak hızla kalkınan bu ülkelerden diğerlerine sanıldığı gibi bir göç akımı yaşanmamıştır.²⁵

AT kuralları ve özellikle ATAD kararlarına göre, Birlik üyesi vatandaşların iş aramak üzere diğer üye devletlere gitme hakkı vardır. Ancak söz konusu kişi, aktif bir şekilde iş aradığını ve gerçekten bulma şansı olduğunu ispat edemezse iş arama hakkı ilgili üye devlet tarafından 6 ay süre ile sınırlandırılmaktadır.

Bunun yanı sıra , AB üyeliği ile birlikte Türk vatandaşlarının AB ülkelerinde hemen çalışması mümkün değildir. Çünkü AB, özellikle AB genişleme sürecinde siyasi ve pratik anlamda büyük tartışmalara neden olan işçilerin serbest dolaşımının tam olarak yürürlüğe koyulmasına dair geçiş dönemi düzenlemeleri öngörmüştür. Bu çerçevede, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren AB üyesi olacak ülkelere Kıbrıs ve Malta hariç olmak üzere, diğer tüm ülkelerin vatandaşlarına ilişkin olarak, istisnaen iki yıl daha uzatılabilecek olan, beş yıllık bir genel geçiş dönemi uygulanacaktır. Geçiş sürecinde mevcut AB ülkeleri, yeni üye olan ülke vatandaşlarına işçi piyasasına girişleri konusunda kendi ulusal hukuklarını uygulayacak ve dolayısıyla pratikte, yeni üye ülke vatandaşlarının çalışma izni almaları gerekecektir. Ancak geçiş süresinin ardından uygulanabilecek olan serbest dolaşıma yönelik AB kuralları sayesinde yeni AB üyesi ülke vatandaşları da diğer üye ülkelerde serbestçe çalışabileceklerdir. Bu geçiş dönemi düzenlemesi, sadece işçileri kapsamakta olup, kendi hesabına çalışanlara, turistlere, öğrencilere veya emeklilere uygulanmamaktadır.

Kişilerin serbest dolaşımını sadece işçilerle kısıtlamamak gerekir. Nitekim AB Hukukunda kendi hesabına çalışan kişilerin (avukatlık, mimarlık,

²⁵ Zeynep USAL: "Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri Hakkında Doğru Bilinen Yanlışlar, İKV No: 178, (Nisan, 2004).

doktorluk vb. serbest meslek sahipleri) serbest dolaşımına ilişkin özel hükümler de mevcuttur. Ancak her ülkedeki mesleki nitelikler farklı olabileceği için AB mevzuatında mesleki nitelik ve diplomaların karşılıklı tanınması sistemi uygulanmaktadır. Bu kapsamda, genel bir direktif ile belli mesleklere yönelik sektörel direktifler (hemşireler, diş hekimleri, doktorlar gibi) çıkarılmış olup, bunların getirdiği kurallara uygunluk sağlayan meslek sahipleri, çalıştıkları ülkenin kendi vatandaşları için öngördüğü şartlarla aynı koşullarda çalışabilmektedir. Bir diğer deyişle, İtalya'da doktorluk yapan bir kimsenin Fransa'da da mesleğini icra edebilmesi için mesleki yeterliliği ve diplomasının Fransa'da tanınması gerekir, aksi takdirde serbestçe çalışma imkanı yoktur.

AB vatandaşlarının Birlik içerisinde serbestçe dolaşma hakkı Avrupa entegrasyonunun köşe taşlarından birisidir. Ancak konunun sosyal ve ekonomik hayattaki büyük etkisi ve üye ülkelerin buna duyarlılığı, söz konusu serbestinin daha kısıtlayıcı ve aşamalı bir şekilde tanınmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'nin AB'ye tam üye olmasıyla birlikte Türk vatandaşlarının hiçbir kurala tabi olmaksızın hemen diğer üye ülkelerde çalışmaya başlayabilmesi mümkün değildir.

Başbakan Erdoğan Brüksel'de, bugüne kadar bilinmeyen bir rakamı açıklıyordu. “Şimdi size bir rakam açıklayacağım ve belki de çok şaşıracaksınız. Almanya'dan Türkiye'ye kesin dönüş yapanların sayısı 2,5 milyona ulaştı. Bu rakam, Türkiye'den AB'ye göç olacağı korkusu yaşayanlara duyurulur” diyordu. Avrupa ülkelerinde kalanların, 2'inci, 3'üncü kuşak olduğunu söylüyor ve şöyle devam ediyordu: “Ülkemin vatandaşları, asgari yaşam standartları sağlandığında kendi ülkelerinde kalırlar”...²⁶

Türkiye AB'ye 2014'te üye olsa bile, diğer yeni üye ülkeler örneğinde olduğu gibi serbest dolaşım için “geçiş süreci” yaşanacaktır. Yeni AB ülkeleri için bu süre yedi yıldır. Türkiye için 10 veya 15 yıl olabileceğini düşünebiliriz.

²⁶ Zeynel LÜLE: “Serbest Dolaşım”, <http://www.abhaber.com/zeynellule/zeynel0148.asp>

Dolayısıyla 2030 yılına gelindiğinde üye olma seviyesine gelmiş bir Türkiye’de enflasyon yüzde 3’e gerilemiş, dış borçlar en aza inmiş ve yabancı sermayenin de ülkeye yaptığı yatırımlar nedeniyle işsizlik asgari seviyede olmuş olacaktır. AB kuralları gereği bu kişilerin sosyal güvenliği, sendikal hakları sağlanmış olacak. Bu durumda Türkiye’den AB’ye üye diğer ülkelere göç olabileceğini düşünmek yersiz olur.

Serbest dolaşım konusunda uzman olan AP’nin Yeşiller Grubu Danışmanı Ali Yurttagül’ün yapmış olduğu araştırmaya göre; “Almanya’nın bugünkü 42 milyon aktif çalışanı, göç olmadığı taktirde 2040 yıllarında 24 milyona düşeceği hesaplanıyor. Almanya’nın bugünkü çalışan kapasitesini koruyabilmesi için dışardan gelmesi gereken yıllık işgücü ihtiyacı ise 600 bin civarında tahmin ediliyor. 2025 yılından sonra Türkiye’den göç edebilecek insan kapasitesinin toplamı 2 ile 2,7 milyon civarında hesaplandığı düşünülürse, bu sayının sadece Almanya’nın üç yıllık göç gereksimini karşılayabildiğini görürüz”.

Yurttagül’ün bu araştırması, aslında serbest dolaşıma “kalıcı kısıtlama” getirmek isteyenlerin, o tarihlerde “iş gücüne” ihtiyacı olacağını açıkça ortaya koymaktadır.

Ayrıca Yurttagül; “Unutmamak gerekir ki AB ülkeleri bir zamanlar Türkiye ile serbest dolaşımı en geç 1986 yılında gerçekleştirmeye Ortaklık Anlaşması ile karar vermişti. Ayrıca 2025 yılında AB’nin ihtiyacı olan işgücü, “kalifiye işgücü” olacağı için, Türk Hükümetinin, bu kesimin Türkiye’yi terketmemesi için bugünden düşünmesi ve ülkedeki ekonomik ve sosyal kalkınmaya özen göstermesi gerekmektedir. Zira AB ülkelerine göç vermek bizim de lehimize değil” tesbitinde de bulunuyor.

Bu durumda serbest dolaşım konusunda bugün yapılan tartışmaların, bundan 15-20 yıl sonra hiçbir anlamı kalmayacağını söyleyebiliriz.

3.7- TÜRKİYE’NİN DOKUZUNCU KALKINMA PLANI ÇERÇEVESİNDE AB’NİN TÜRK İŞ GÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ KAYGILARINI GİDERMEYE YÖNELİK ÖNGÖRDÜĞÜ TEDBİRLER²⁷

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır.

3.7.1- AVRUPA BİRLİĞİ’NE KATILIM SÜRECİ

3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, ülkemiz ile AB arasındaki ilişkilerde yeni bir döneme girilmiştir. Plan dönemi sonunda, AB’ye üyelik hedefi doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak katılım sürecinin tamamlanması planlanmıştır.

AB’ye katılım sürecinin; hukukun üstünlüğü temelinde, uzun dönemli ve karşılıklı yarar ilkesi doğrultusunda, akılcı bir yaklaşım içinde yürütüleceği belirtilmiştir. Katılım süreci, ülkemizin gelişmesinin hızlandığı ve hem ülke içinde hem de AB ortalamalarına göre gelişmişlik farklılıklarının azaldığı kapsamlı bir yenilenme ve reform sürecinin yaşanacağı bir dönem olarak değerlendirileceği ifade edilmiştir. Bu sürecin sonunda, AB’nin ekonomik ve sosyal standartlarına yakınsama sağlanmış olacağı hedeflenmiştir.

AB’ye üyelik, ülkemizin sahip olduğu tarihsel birikim, ekonomik potansiyel, kültürel zenginlik, genç nüfus yapısı ve enerji terminali konumu

²⁷ TBMM KARARI: 9. Kalkınma Planı (2007-2013), 1 Temmuz 2006 CUMARTESİ - Mükerrer Resmî Gazete Sayı : 26215

gibi nedenlerle, hem Birliğin hem de Türkiye'nin gelişmesi yolunda önemli bir sinerji yaratacaktır. Doğrudan yabancı yatırımlardaki artış ve kaynak kullanımındaki etkinlik sonucu ülkemizin büyüme potansiyeli artarken, AB ekonomileri de pazar genişlemesi, daha rekabetçi bir iç pazar ve üretim faktörlerindeki artış nedeniyle Türkiye'nin Birliğe katılımından olumlu yönde etkileneceği tesbit edilmiştir.

Üyelik süreci, ülkemizin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamında köklü dönüşümlere yol açarken, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, sağlık, gıda güvenliği, tüketici hakları, rekabet kuralları, kurumsal iyileşme ve çevrenin korunması gibi bir çok alanda AB norm ve standartlarına ulaşılması, halkımızın yaşam kalitesini yükselteceği ifade edilmiştir.

Müktesebata uyum süreci, ülke öncelikleri ve imkanları dikkate alınarak aşamalandırılacak ve bütüncül bir strateji çerçevesinde yönlendirilecektir. Uyuma dönük önceliklendirme yapılırken, kamunun finansman imkanlarını, özel kesimin rekabet gücünü, istihdamı, bölgesel gelişmeyi, çevreyi ve sosyal dengeleri gözetten bir yaklaşım esas alınacağı belirtilmiştir.

Uyum sağlanacak alanlarda aynı sonucu gerçekleştirecek alternatifler analiz edilerek, bunlar arasında maliyeti en az olanın seçileceği, yapılacak etki analizlerinin sonuçları dikkate alınarak, gerekli alanlarda gerçekçi geçiş düzenlemeleri talep edileceği ifade edilmiştir . Uyum sürecinin, AB üyeliğinin gerekleri, ülkenin ulusal öncelikleri ve uyumdan nispi olarak daha fazla etkilenebilecek kesimlerin ihtiyaçları arasında denge kurulmak suretiyle, etkin bir şekilde yönetileceği öngörülmüştür.

Toplumsal bir gelişim ve dönüşümü amaçlayan ve tüm toplumu etkileyecek olan üyelik sürecinin, şeffaf ve katılımcı bir anlayış içinde yürütüleceği ve bu kapsamda, işçi ve işveren kuruluşları ile diğer STK'ların, kamu kesimiyle çok yönlü iletişim ve işbirliği içinde üyelik sürecine aktif olarak katılmaları ve katkıda bulunmaları sağlanacağı dile getirilmiştir.

Kısa bir zaman içinde çok sayıda hukuki düzenlemenin yapılmasını gerektirecek olan katılım sürecinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin etkin bir şekilde bilgilendirilmesi ve uyumun gerektirdiği hızda karar alabilmesi için gerekli tedbirler alınacağı vurgulanmaktadır. Uyum amacıyla yapılan yasal düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulacağı, uygulamadan kaynaklanan aksaklıkların tespit edilerek giderileceği belirtilmektedir. Katılım sürecinin ve üyelik sonrası koşulların gerektirdiği idari yapılanmaya gidilirken, kamu yönetimini ve düzenleyici çerçeveyi etkin kılacak tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede, yeniden yapılanma çalışmalarının hızlandırılacağı, bürokrasinin azaltılacağı, görev ve yetki örtüşmelerinin giderileceği, koordinasyon mekanizmalarının geliştirileceği, karar alma süreçlerinin iyileştirilerek toplumun katılımının artırılacağı ileri sürülmektedir.

Yeni görev ve sorumlulukların gerektirdiği insan kaynağını yetiştirme konusunda etkili önlemlerin alınacağı ve bu kapsamda, kamuda nitelikli personel sayısının artırılacağı, mevcut personelin sürekli eğitimi için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir.

Ulusal kaynaklar ve katılım sürecini kolaylaştırmayı hedefleyen AB mali yardımlarının, ülkemizin AB ortalamalarına yaklaşmasına katkıda bulunacak alanlarda kullanılacağı ifade edilmektedir. Yapısal fonlara hazırlık açısından da büyük önem taşıyan katılım öncesi fonların etkin kullanımı için gerekli idari yapılanmanın tamamlanacağı, strateji geliştirme, programlama, proje havuzu oluşturma, izleme ve değerlendirme mekanizmaları geliştirme alanlarına yoğunlaşılacağı söylenmektedir.

Ayrıca planda, gerek AB üyesi ülkelerin kamuoylarında ülkemizin tanıtımı, gerek halkımızın AB konusunda bilgilendirilmesi ve katılım sürecinin gerekliliklerine hazırlanması bakımından etkili bir iletişim stratejisinin geliştirileceği ve uygulamaya konulacağı ifadesi yer almaktadır.

3.7.2- PLAN ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE BÜYÜME VE İSTİHDAM

3.7.2.1- Büyüme

Türkiye ekonomisi VIII. Planın baz yılı olan 2000 yılında yüzde 7,4 oranında büyümüş ancak 2001 krizi neticesinde yüzde 9,5 oranında daralmıştır. Kriz sonrası dönemde ise kararlı bir şekilde uygulanan sıkı maliye ve para politikaları sayesinde makroekonomik istikrarın sağlanması yönünde önemli adımlar atılmış ve yüksek büyüme performansı sağlanmıştır. Nitekim, 2002-2005 döneminde GSYİH yıllık ortalama yüzde 7,5 oranında büyümüştür. Bunun sonucunda, 2000 yılında 2.879 dolar olan kişi başına milli gelir, 2005 yılında 5.042 dolara yükselmiştir.

Gerçekleştirilen yapısal reformlar ve özelleştirmeler ile bir yandan kamunun ekonomi içindeki düzenleyici ve denetleyici işlevi kuvvetlendirilirken, diğer yandan özel sektörün ekonomi içindeki ağırlığı arttırılmıştır. Bunun sonucunda, ekonomide sağlanan güven ortamının da katkısıyla, ekonomik büyüme özel sektör kaynaklı olmuş, 2002–2005 döneminde özel tüketim yıllık ortalama yüzde 6,8 artarken, özel yatırımların artışı yıllık ortalama yüzde 19,7 oranında olmuştur.

Plan döneminde, ekonomik büyümenin istihdam üzerindeki etkisi sınırlı kalmıştır. 2001-2005 döneminde yıllık ortalama istihdam artışı yüzde 0,4 olmuş ve işsizlik oranı 2005 yılı itibarıyla yüzde 10,3 seviyesine ulaşmıştır. Bu gelişmede 2001 yılında yaşanan kriz ve tarım istihdamındaki çözülme belirleyici olmuştur. Nitekim, 2001-2005 döneminde tarım istihdamı yıllık ortalama yüzde 3,3 oranında azalırken tarım dışı istihdam yüzde 2,5 oranında artmıştır. İşgücü piyasasında görülen belirgin gelişmelerden biri de işgücüne katılma oranında yaşanan düşüş eğiliminin devam etmiş olmasıdır. 2000 yılında yüzde 49,9 olan işgücüne katılma oranı 2005 yılında yüzde 48,3

seviyesine gerilemiştir. İşgücü piyasasında görülen bu gelişmeler sonucunda, istihdam edilenlerin çalışma çağındaki nüfus içindeki payını gösteren istihdam oranı düşük kalmaya devam etmiş ve 2005 yılı itibarıyla yüzde 43,4 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, genç ve eğitilmiş nüfus içindeki işsizlik oranının yüksekliği işgücü piyasasındaki önemli sorunlardan biri olmaya devam etmiştir.

3.7.2.2- İstihdamın Arttırılması

VIII. Plan döneminde, ülke genelinde hızlı nüfus artışının neden olduğu olumsuzluklar azalmasına rağmen, istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması ile eğitime ilişkin sorunlar çözülememiş ve eğitim-istihdam arasındaki ilişki yeterince kurulamamıştır.

Nüfus artış hızı 2000 yılında yüzde 1,41 iken, 2005 yılında yüzde 1,26'ya düşmüştür. Aynı dönemde, çalışma çağı nüfusu olan 15-64 yaş grubu ile 65 yaş üzeri yaşlı nüfus artmış ve toplam nüfus içindeki payları sırasıyla yüzde 64,7'den yüzde 65,7'ye ve yüzde 5,4'ten yüzde 5,9'a yükselmiştir.

VIII. Plan döneminde, Türkiye'de yaratılan istihdam, çalışma çağı nüfusunun ve işgücünün gerisinde kalmıştır. Bu dönemde, çalışma çağı nüfusu yıllık ortalama yüzde 1,9, işgücü yüzde 1,3 ve istihdam yüzde 0,4 oranında artmıştır. 2001 krizinin ardından daralan istihdam, 2004 ve 2005 yıllarında artış göstermiştir. Plan döneminde, GSYİH yıllık ortalama yüzde 4,4 büyümesine rağmen, toplam istihdam artışı yüzde 0,4 olmuştur. İstihdam artışının büyümeden daha düşük düzeyde gerçekleşmesinin en önemli nedeni, tarım sektöründe yaşanan istihdam azalışıdır. Plan döneminde, tarım sektörünün istihdam içerisindeki payı yüzde 36'dan yüzde 29,5'e gerilemiş ve bu sektördeki istihdam 1 milyon 276 bin kişi azalmıştır. Tarım dışı sektörlerdeki istihdamda özellikle 2003 yılı sonrasında ciddi artış meydana

gelmiş ve Plan döneminde 1 milyon 742 bin kişilik istihdam artışı gerçekleşmiştir. Tarım dışı sektörlerde 2005 yılında 1 milyon 162 bin kişilik istihdam sağlanmış olması bu artışın dönem sonunda oldukça hızlandığını göstermektedir. Toplam istihdam artış hızının düşük gerçekleşmesinin diğer nedeni ise, krizi takiben işgücünü daha verimli kullanan işletmelerin ek istihdama daha düşük düzeyde ihtiyaç duymalarıdır.

Söz konusu dönemde, AB ortalamasına göre düşük seviyede olan işgücüne katılma ve istihdam oranlarında ilerleme kaydedilememiştir. Bu oranların düşük olması kadınların işgücüne ve istihdama yeterince katılamamasından kaynaklanmaktadır. Kadınlarda işgücüne katılma ve istihdam oranları erkeklerin yaklaşık üçte biri seviyesindedir.

Tarım sektöründe istihdamın azalması sonucunda ve 2001 krizinin etkisiyle işsizlik oranı 2000 yılında yüzde 6,5 iken 2005 yılında yüzde 10,3 seviyesine yükselmiştir. Tarım dışı işsizlik oranı ise 2000 yılında yüzde 9,4'ten 2002 yılında yüzde 15'e yükselmiş ve 2005 yılında yüzde 13,6'ya gerilemiştir. Genel işsizlikten yaklaşık iki kat daha fazla olan genç işsizlik ise önemini korumuştur.

3.7.2.3- İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi

Ülkemizde, işverenlerin ücret dışı işgücü maliyetlerinin yanı sıra; çalışanların sayısına bağlı olarak istihdam etmek zorunda oldukları kişiler ve açmak zorunda oldukları birimlerden kaynaklanan yükümlülükleri mevcuttur. İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için işverenlerin istihdama bağlı söz konusu yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi ve bu konuda yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı devam etmektedir. İşgücü piyasasında, mevzuattaki esneklik hükümlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, aksaklıkların giderilmesi ve sosyal güvenlik ile ilişkinin kurulması gereği sürmektedir.

Plan döneminde, işgücü piyasası ile ilgili önemli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Çalışma hayatı mevzuatının Türkiye'nin değişen ve gelişen şartlarına, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine ve AB mevzuatına uyumunu sağlamayı amaçlayan 4857 sayılı İş Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurum, günün ihtiyaç ve koşullarına göre bir istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Özel istihdam büroları açılması olanağı sağlanmıştır. İşgücü piyasası ile ilgili bilgi sisteminin oluşturulması amacıyla İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturulmuştur. İstihdamın ve yatırımların artırılmasını amaçlayan 5084 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

AB'ye katılım sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmaları kapsamında 2003 yılında İstihdam Durum Raporu hazırlanmıştır. İstihdam konusundaki önceliklerin ve izlenecek politikaların belirlendiği Ortak Değerlendirme Belgesi'nin de 2006 yılında tamamlanması planlanmıştır. Sonraki aşamada ise istihdama ilişkin Ulusal Reform Programı hazırlanacağı planlanmıştır.

3.7.2.4- Eğitimin İşgücü Talebine Duyarlı Hale Getirilmesi

İşgücünün, 2000 yılında yüzde 73,8'i, 2005 yılında yüzde 67,3'ü lise altı eğitilmiş ve okuma yazma bilmeyenlerden oluşmaktadır. İşgücü içinde yükseköğretim ve fakülte mezunlarının payı 2000 yılında yüzde 8,8 iken, 2005 yılında yüzde 11,5'e yükselmiştir. İşgücünün eğitim düzeyi Plan döneminde yükselmekle birlikte, AB ortalamasına göre düşük olmaya devam etmiştir. Bu durum nitelik ve beceri düzeyi yüksek insan gücüne ihtiyaç duyulan günümüzde önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

Plan döneminde eğitim sistemi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Genç ve eğitilmiş kişilerin işsizlik oranlarında

da kayda değer bir düşüş sağlanamamıştır. Ekonominin ve işgücü piyasasının taleplerine cevap verecek ve özellikle gençlerin istihdam edilebilirliğini artıracak yeni mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda ara eleman temininde zorluk yaşanmasına rağmen, mesleki eğitim mezunlarının işsizlik oranı yüksektir. Bu oran 2000 yılında yüzde 10,9'dan 2005 yılında yüzde 13,3'e yükselmiştir. Bu durum bilişsel yetenekleri yüksek öğrencilerin mesleki eğitimi tercih etmemesi, mesleki eğitim sisteminin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olmaması, mevcut mesleki eğitim programlarının ilgili tüm taraflarla işbirliği içinde güncellenmemesi, donanım eksikliği ve nitelikli eğitim personelinin yetersiz olması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Eğitim programlarının gözden geçirilmesi çerçevesinde, mesleki eğitimin işgücü piyasasındaki gelişmelere cevap verecek esnekliğe kavuşturulması amacıyla modüler sisteme geçilmesine yönelik çalışmalara sosyal tarafların katılımıyla başlanmıştır. Eğitim kurumları dışında kazanılan becerileri de belgelendirecek tutarlı ve güvenilir, meslek standartlarına dayalı bir sınav ve belgelendirme sistemi oluşturulamamıştır. Ancak, meslek standartları, sınav ve belgelendirme sistemini devlet, işçi ve işveren kesimleriyle işbirliği içinde kurmak, yaygınlaştırmak, geliştirmek ve idame ettirmek amacıyla Ulusal Mesleki Yeterlikler Kurumunun oluşturulmasına yönelik yasal düzenleme çalışmaları sürdürülmektedir.

3.7.2.5- Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi

VIII. Plan döneminde istihdamın artırılmasında etkin bir araç olarak aktif işgücü politikalarına verilen önem artmıştır. İşgücünün beceri ve yeterliliğini geliştirerek istihdam edilebilirliğin artırılmasını amaçlayan aktif işgücü politikaları, işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programlarını, mesleğe yöneltme, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin

sunulmasını, iş arama stratejilerinin geliştirilmesini, işsizler, özürllüler, kadınlar ve gençler gibi dezavantajlı grupların iş bulmasını, girişimcilik eğitimlerini ve istihdam garantili eğitim programlarını kapsamaktadır.

Ülkemizde aktif işgücü politikalarının temel uygulayıcısı olan Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) düzenlemiş olduğu programların yaygınlaştırılması çalışmaları devam etmektedir. Bu kapsamda, AB ve Türkiye'nin ortak finansmanıylar İŞKUR tarafından Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi yürütölmüştür. Bu proje kapsamında 50.059 kişi eğitilmiş olup, bu kişilerden toplam 7.463 kişi istihdam edilmiştir. Bununla birlikte, aktif işgücü politikaları kapsamında yapılan harcamaların GSYİH'ya oranı AB ortalaması olan yüzde 0,7'nin çok altındadır.

3.7.3- PLAN DÖNEMİ HEDEF VE TAHMİNLERİ

İstihdam Göstergeleri:

İşgücü piyasasında yaşanan yapısal dönüşümün plan döneminde de sürmesi ve tarım sektöründen ayrılan istihdamın diğer sektörler'e kayması beklenmektedir. İstihdamın yapısındaki değişimin temelde hizmetler sektörü lehine olacağı tahmin edilmektedir. İstihdam odaklı sürdürülebilir büyümenin sağlanması, iş ortamının iyileştirilmesi, işgücü piyasasının işleyişinin etkinleştirilmesi, işgücünün nitelik ve beceri düzeyinin yükseltilmesi ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi yoluyla tarım dışı sektörlerde yeni iş olanakları yaratılması sonucunda plan döneminde istihdamın yıllık ortalama yüzde 2,7 oranında artacağı tahmin edilmektedir.

Öte yandan, eğitim seviyesinin yükseltilmesi, aktif işgücü politikalarıyla istihdam edilebilirliğin artırılması, işgücü piyasasına girişin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi yoluyla Plan döneminde işgücüne katılma oranının 2,1 puan artacağı öngörülmektedir. Bu artışın temel belirleyicisinin kadınlar

olması beklenmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak Plan döneminde istihdam oranının 3,2 puan artacağı, işsizlik oranının ise 2,7 puan düşeceği tahmin edilmektedir. Plan döneminde okul öncesi ve ortaöğretim kademesinde okullaşma oranlarında önemli artışlar sağlanması hedeflenmektedir. İlköğretim kademesinde çağ nüfusundaki azalmanın da katkısı ile tüm çocukların temel eğitim alması amaçlanmaktadır. Ortaöğretim okullaşma oranlarındaki artışla birlikte yükseköğretime olacak talep artışını karşılamak üzere, yükseköğretim okullaşma oranının yüzde 48'e ulaşması planlanmaktadır.

3.7.4- TEMEL AMAÇLAR

3.7.4.1- İstihdamın Artırılması

Planda; istihdam odaklı sürdürülebilir bir büyüme çerçevesinde, rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği doğrultuda nitelikli insan kaynaklarının yetiştirilmesi, istihdam imkanlarının geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve işgücü piyasasının etkinleştirilmesi öngörülmekte, ekonomik ve sosyal alanda yapılacak düzenlemelerde istihdam boyutunun gözetileceği belirtilmektedir.

Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlere kazandırılması konusuna ağırlık verileceği, istihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşvikinin bütüncül bir yaklaşımla ele alınacağı vurgulanmaktadır.

3.7.4.2- İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi

Planda işgücü piyasasının geliştirilmesine yönelik;

-”Esneklik ile güvence bir arada değerlendirilerek işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşması sağlanacaktır,

-İstihdam üzerindeki yükler, yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesini, düzgün işlerin çoğaltılmasını ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını özendirecek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde düşürülecektir,

-Ücret-verimlilik ilişkisini güçlendiren, işgücü piyasalarının esnekliğine katkıda bulunan ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikası izlenecektir,

-İşletmelerin ve çalışanların işgücü piyasasındaki değişimi pozitif bir şekilde yönetebilme kabiliyetleri artırılacaktır,

-İşletmelerin bu değişime uyum sağlama kapasiteleri; iş örgütlerinin modernleştirilmesi ve işletmelerde uyumun desteklenmesi, çalışanlarda ise, yeni koşulların gerektirdiği bilgi ve becerilerin kazandırılması yoluyla sağlanacaktır,

-Ülkemizdeki mevcut sosyal diyalog mekanizmaları güçlendirilecek, ülke düzeyinden işletme düzeyine kadar her aşamada sosyal diyalog kültürü yaygınlaştırılacak ve yeni mekanizmalar oluşturulacaktır,

-İşgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürlüler ve eski hükümlüler için fırsat eşitliği sağlanacaktır,

-Kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırılması amacıyla çocuk ve diğer bakım hizmetlerine erişimleri kolaylaştırılacaktır,

-Gençlerin işgücü piyasasında deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar geliştirilecektir,

-İstihdam kurumlarının, küreselleşme ve teknolojik ilerlemelerin işgücü piyasasında meydana getirdiği değişimlere uyum sağlaması amacıyla; yerel düzeydeki ihtiyaçlar da göz önünde bulundurularak, kapasiteleri geliştirilecek,

hizmet alanları çeşitlendirilecek ve hizmet sunulan hedef gruplar genişletilecektir ve ayrıca merkezi düzeyde alınan kararların yerel düzeyde de etkin uygulanabilmesi için ilgili kuruluşlarla iletişim güçlendirilecektir.”

İfadeleri yer almaktadır.

3.7.4.3- Eğitimin İşgücü Talebine Duyarlılığının Artırılması

Bu konuda aşağıdaki hedefler planda yer almıştır;

- Değişen ve gelişen ekonomi ile işgücü piyasasının gerekleri doğrultusunda, kişilerin istihdam becerilerini artırmaya yönelik yaşam boyu öğrenim stratejisi geliştirilecektir. Bu strateji, kişilerin beceri ve yeteneklerinin geliştirilebilmesi için, örgün ve yaygın eğitim imkanlarının artırılmasını, söz konusu eğitim türleri arasındaki yatay ve dikey ilişkinin güçlendirilmesini, çıraklık ve halk eğitiminin bunlara yönelik olarak yapılandırılmasını, özel sektör ve STK’ların bu alanda faaliyet göstermesini destekleyecek mekanizmaları kapsayacaktır.

- İşgücü piyasasına ilişkin bilgi sistemleri geliştirilmesi, eğitim ve işgücü piyasasının daha esnek bir yapıya kavuşturulması ve istihdamın ve işgücü verimliliğinin artırılması için, yaşam boyu eğitim stratejisi dikkate alınarak ekonominin talep ettiği alanlarda insangücü yetiştirilecektir. İnsangücü arz ve talep eğilimlerinin belirlenebilmesi amacıyla hane halkının eğitim, istihdam ve meslek durumlarını içeren gerekli veriler üretilecek, derlenecek ve işgücü piyasası ihtiyaç analizleri yapılacaktır. Mesleki ve teknik eğitimde modüler ve esnek bir sisteme geçilecek, yükseköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki mesleki eğitim, program bütünlüğünü esas alan tek bir yapıya dönüştürülecek, mesleki eğitimde, nitelikli işgücünün yetiştirilmesinde önemli yeri olan uygulamalı eğitime ağırlık verilecektir.

- Mesleki eğitim sistemi, öğrencilere ekip halinde çalışabilme, karar verebilme ve sorun çözebilme, sorumluluk alabilme gibi işgücü piyasasının gerektirdiği temel becerilere sahip öğrenci yetiştirecektir. Ekonominin ara eleman ihtiyacını karşılamak için mesleki eğitim faaliyetlerinin kümeleşme ortamı oluşturan OSB'lerde ilgili hizmet kurumları ve özel sektörle etkili işbirliği içinde yaygınlaşmasını sağlayan mekanizmalar güçlendirilecektir.

- İşletmeler ve sivil toplum kuruluşlarının nitelikli işgücü yetiştirmeye yönelik faaliyetleri desteklenecektir. Meslek standartlarına dayalı yeterliliklerin geliştirilmesi, belgelendirilmesi, belge ve eğitim veren kuruluşların akreditasyonu gibi temel işlevleri içeren Ulusal Mesleki Yeterlilik Sistemine ilişkin çalışmalar tamamlanacak ve bu sisteme duyarlı bir mesleki eğitim yapısı geliştirilecektir.

3.7.4.4- Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi

Planda aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi amacıyla aşağıdaki tedbirlerin alınması öngörülmüştür;

- İşsizlerin, işgücü piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücünün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif işgücü programları uygulanarak geliştirilecek ve bu programlara ayrılan kaynaklar artırılabilecektir.

- İş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulması sağlanacak ve bu hizmetlerin kalitesi yükseltilecektir.

-Aktif işgücü politikaları, başta girişimcilik ve istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri ile işletmelerde eğitim seminerleri olmak üzere işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları yoluyla yaygınlaştırılacaktır.

-Aktif işgücü programları, işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda düzenlenecektir. İstihdam yaratmayı amaçlayan mikro ölçekteki projelere mali destek sağlanacaktır.

3.8- AB’NİN KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ GENEL UYGULAMALARI²⁸

Kişilerin serbest dolaşımı, AB iç pazar mevzuatı kapsamında serbest dolaşımda öngörülen dört temel alandan birisini oluşturmaktadır. Konuyla ilgili mevzuat, mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması, vatandaş hakları, işçilerin serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik politikalarının koordinasyonuna ilişkin hükümler içermektedir. Dolayısıyla bu alandaki düzenlemeler, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin mevzuatın yanı sıra, sosyal politika, istihdam ve adalet ve içişleriyle ilgili mevzuat ile de yakın ilişki içerisinde.

Serbest dolaşım, özellikle işçilerin serbest dolaşımı bağlamında, gerek aday ülkelerde oluşan beklentiler gerekse üye ülkelerde ortaya çıkan kaygılara paralel olarak, devam eden genişleme sürecinin hassas bir alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşçilerin serbest dolaşımı kurucu Roma Antlaşması’nın 48 inci maddesinde (konsolide metinde 39 uncu madde) tanımlanmış ve dönemin üye ülkeleri itibarıyla 1968 yılında hayata geçirilmiştir.

AB’ye daha sonra katılan Yunanistan, İspanya ve Portekiz için de geçiş dönemleri uygulanmış ve bir sektör ya da bölgede ortaya çıkabilecek ekonomik problemlerle ilgili olarak korunma önlemi alınabilmesine dair hükümler katılım anlaşmalarına eklenmiştir.

²⁸ <http://www.abhaber.com/belgeler/serbestdolasim.asp>

Ayrıca, iş gücü piyasasında meydana gelebilecek ciddi bozulmalar için de yalnızca Lüksemburg özelinde bir korunma önlemi tanımlanmıştır. 1992 yılı sonunda iç pazarın tamamlanmasıyla kişilerin serbest dolaşımı tüm üye ülkelerde işlerlik kazanmıştır. Bu dönemde, hizmetler için bir geçiş süreci öngörülmemiştir.

Doğu ve Batı Almanya birleşmesi özel bir durum yaratmış ve gerek ulusal gerekse AB düzeyinde kişilerin serbest dolaşımı birleşmeyle eş zamanlı olarak başlamıştır.

Kültür ve lisan engelinin bulunmamasının yanı sıra aile bağlantılarını da içine alacak şekilde tarihsel bağların varlığı ve düşük ücretler ve yüksek seviyelerdeki işsizliğin şekillendirdiği ekonomik yapı bu olayda göçü hızlandıran unsurlar olmuştur. Nitekim, birleşmeyi takip eden 10 yıl içerisinde Doğu Almanya nüfusunun %7.3'ü (nüfusun %2.8'i ilk altı ayda olmak üzere) batıya göç etmiştir.

Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in serbest dolaşımdan yararlanma sürecinin günümüzdeki gelişmeler açısından bir model oluşturabileceği düşünülmektedir.

Akdeniz ülkelerinin katılımlarında gündeme gelen başlıca endişe, coğrafi yakınlık, gelir farklılıkları, yüksek işsizlik oranları ve göç eğilimine bağlı olarak meydana gelebilecek hareketlerin, işgücü piyasalarında ciddi tahribatlara yol açacağı yönünde olmuştur.

Adı geçen ülkelerin üyeliği sonrasında kapsamlı bir göç dalgası yaşanmamakla birlikte, bu kaygılar, AB'nin 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi ile Kıbrıs, Malta ve Türkiye'yi içine alan beşinci kuşak genişleme süreci için sıklıkla dile getirilmektedir.

Diğer taraftan, söz konusu ülkeler ile halihazırdaki aday ülkeler arasında bazı farklılıklar da göze çarpmaktadır. Bu çerçevede;

- Çok sayıda İspanya ve Portekiz vatandaşının üyelik öncesinde AB ülkelerinde yaşamakta olduğu ve göç dalgasının en yoğun döneminin katılımdan önce gerçekleştiği,

- Aday ülkeler ile AB arasındaki ekonomik farklılık düzeyinin mevcut genişleme sürecinde çok daha belirgin olduğu,

- İş gücü piyasalarının hacim ve yapı itibarıyla farklılıklar gösterdiği,

- Mevcut katılım öncesi strateji kapsamında, aday ülkelerin özellikle malların ve sermayenin serbest dolaşımından geniş ölçüde yararlandığı ve bu hususun iç pazar ve globalizasyon olgularıyla birlikte AB pazarını - işgücü piyasalarını da içerisine alacak şekilde- rekabetçi baskılara maruz bıraktığı yönündeki endişelerin belirginleştiği, bilinmektedir.

Konuyla ilgili olarak gerek AB Komisyonu bünyesinde gerekse bağımsız kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalar, farklı metodoloji ve varsayımlar üzerine kurulmakla birlikte, genelde radikal göç dalgaları öngörmemekte ve genişlemenin AB işgücü piyasalarındaki etkilerinin sınırlı kalacağına işaret etmektedir.

Bununla birlikte, muhtemel bir işgücü göçünün belirli ülkelerde yoğunlaşacağı beklenmekte ve özellikle kısa vadede ortaya çıkabilecek olumsuz etkilere dair endişelerin genişlemeye ilişkin kamuoyu desteğinin şekillenmesinde önemli rol oynayacağı düşünülmektedir.

Söz konusu çalışmalar, uzun dönemde aday ülkelere mevcut AB nüfusunun %1'i oranında bir göç potansiyeline işaret etmektedir. Ayrıca, göç alan ülkede kişi başına milli gelir ve işsizlik üzerinde küçük oranlı da olsa net iyileşmeler öngörülmektedir. Ancak, söz konusu olumlu gelişmelerin toplumun tamamına yansıtılamayabileceği belirtilmektedir.

Çalışmalarda ayrıca bazı bölge ve sektörler ile işgücü piyasasının bazı kesimlerinin farklı tepkiler verebileceği hususuna da dikkat çekilmektedir. Bu kapsamda, sınır bölgelerinin yeni imkanlar sunan büyük pazarlara coğrafi yakınlıkla bağlı olarak net ekonomik kazançlar elde edebileceği ve işgücü piyasalarında iletişim ve etkileşimin artabileceği ifade edilmektedir.

Gelir farklılıkları, ulaşım imkanları ve maliyeti ile geniş şehir merkezlerinin konumu bu süreçte belirleyici unsurlar olarak sıralanmaktadır. Bu çerçevede, uzun dönemde sınır bölgelerindeki işgücünün %1 ila %8'i için bölgeler arası bir hareketlilik öngörülmektedir.

Sonuç olarak, AB genelinde kişilerin serbest dolaşımının mevcut yapısını büyük ölçüde koruyarak devam edeceği, serbest dolaşımın hayata geçmesini takiben halihazırdaki aday ülkelerden 335.000 kişiyi kapsayan bir göç dalgası beklenebileceği ve bu akımın ağırlıklı olarak Almanya ve Avusturya'ya yöneleceği düşünülmektedir.

Mevcut çalışma verileri ve üye ülkelerdeki endişeler ışığında, serbest dolaşım ilkesinin hayata geçirilmesi için AB Komisyonu'nun değerlendirebileceği 5 ayrı seçenek bulunmaktadır.

- Müktesebatın tam olarak ve üyelikle eş anlı olarak uygulanması,
- Korunma önlemleri,
- Esnek geçiş düzenlemeleri,
- Sabit kota sistemlerinin kurulması,
- Bu alandaki müktesebatın belirli bir süre için genel olarak uygulanmaması,

Söz konusu uygulamaların zaman ve kapsamının sınırlı olması, müktesebatın uygulanmasına ilişkin aşamaları tanımlanmış bir takvime sahip olmaları, AB'nin kural ve politikalarına değişiklik getirmemeleri ve rekabeti zedelememeleri gerekmektedir.

Mevcut çalışma verileri ve üye ülkelerdeki endişeler ışığında, AB, Kıbrıs ve Malta dışındaki 9 aday ülke için geçiş dönemlerinin uygulanması yönünde bir eğilim benimsemiştir.

Romanya için de benzer bir prosedürün izlenmesi beklenmektedir. Böylelikle, kişilerin serbest dolaşımı, katılım müzakerelerinde şu ana kadar AB müktesebatının geçiş dönemi öngörülen tek alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Akdeniz genişlemesinde izlenen sistemle paralel unsurlar içeren söz konusu geçiş döneminin aşamaları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir;

- İki yıllık bir dönem süresince, AB üyesi ülkeler yeni katılan ülkelere konuyla ilgili ulusal mevzuatı uygulamaya devam edeceklerdir. Mevcut mevzuatın ne kadar liberal olduğuna bağlı olarak, bu süreç işgücü piyasalarına engelsiz ve tam girişi sağlayacak şekilde sonuçlanabilecektir.

- Bu dönemin ardından, ilki ikinci yılın tamamlanmasından önce kendiliğinden, ikincisi ise yeni üyenin talebi üzerine olmak üzere iki ayrı değerlendirme yapılacaktır. Bu süreç Komisyon tarafından bir rapor sunulmasını da içermekle birlikte, bu alandaki müktesebatın uygulanmaya başlanması yönündeki karar üye ülkelere bırakılmaktadır.

- Geçiş dönemi beşinci yılın sonunda tamamlanmak zorundadır. Ancak işgücü piyasalarında ciddi bozulma ya da bozulma tehdidi görülen üye ülkelerde bu dönem iki yıl süreyle uzatılabilmektedir.

- Korunma önlemleri yedinci yılın sonuna kadar üye ülkeler tarafından uygulanabilecektir.

Geçiş dönemi düzenlemeleri, standstill prensibi çerçevesinde, katılım anlaşmalarına üye ülkelerin mevcut işgücü piyasalarını sınırlayıcı yeni düzenlemeler getirmemelerini sağlayacak hükümler eklenmesini ve halihazırda üye ülkelerde çalışan aday ülke vatandaşlarının diğer üçüncü ülke vatandaşları karşısında öncelikli konumda bulunmalarını öngörmektedir.

Katılım Anlaşmalarına ayrıca, mevcut üye ülkelerin ulusal mevzuatları çerçevesinde bu alanadaki AB müktesebatına uyumu hızlandıracak yönde gerekli gayreti göstereceklerine dair bir deklarasyon ilave edilecektir.

Diğer taraftan, göçün yoğunlaşması beklenen Almanya ve Avusturya'nın, özellikle bazı bölgelerde hizmetlerin sınır ötesinden sağlanmasından kaynaklanabilecek ciddi sektör bozulmalarına karşı ulusal tedbirler uygulayabilmelerine imkan tanınmaktadır.

Geçiş dönemi boyunca, halihazırda kanuni olarak üye ülkelerde yerleşik aday ülke vatandaşlarının ve ailelerinin hakları korunmaktadır.

Aday ülkelere sadece Malta işgücü piyasasının maruz kalacağı baskıları gerekçe göstererek geçiş düzenlemeleri talep etmiş ve talepler 7 yıl boyunca sürececek bir korunma önlemi prensibi üzerinde mutabık kalmışlardır. Bu yönde ortak bir deklarasyon Malta'nın katılım Anlaşması'na eklenecektir.

Aday ülkeler için öngörülen mevcut uygulama Türkiye için nasıl bir politika izlenebileceği konusunda yol gösterici unsurlar içermektedir.

Türkiye ile AB arasında kişilerin serbest dolaşımının sağlanması Ankara Anlaşması ile öngörülen bir süreç olmakla birlikte, bugüne değin taraflar arasında bu alanda kayda değer bir gelişme sağlanamamıştır.

2001 yılı İlerleme Raporu'nda AB Komisyonu bu alandaki mevzuatın düzenlediği konularda -mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması, vatandaş hakları, işçilerin serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik politikalarının koordinasyonu- herhangi bir gelişme tespit edememiş ve işçilerin serbest dolaşımı konusunda taraflar arasında istişarelerde bulunulmasına ihtiyaç duyulduğunu ifade etmiştir.

Türkiye'nin sahip olduğu yoğun ve genç nüfus, AB ortalaması üzerinde seyreden işsizlik oranı, geniş çaplı gelir farklılıkları ve sosyal güvenlik koşullarındaki yetersizlikler, Türkiye'yi işgücü göndermesi muhtemel bir ülke konumuna getirmektedir.

Almanya başta olmak üzere halihazırda bazı AB ülkelerinde yerleşik önemli sayıda Türk vatandaşının bulunması, aile ve tanıdık bağlantılarıyla göçün yoğunluk kazanabileceğini ve coğrafi yakınlığın da bu eğilimi güçlendirebileceğini akla getirmektedir.

Dolayısıyla, muhtemel bir müzakere sürecinde, Türkiye için de benzer ya da daha kapsamlı ve uzun vadeli koşullara dayanan bir geçiş döneminin öngörülmesi muhtemel görünmektedir.

TABLO-15 : Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin müzakerelerde mevcut durum

	Müzakere Açılış Tarihi	Müzakere Kapanış Tarihi	Uygulanacak politika
Bulgaristan	Ekim 2001	Haziran 2002	Geçiş dönemi
Kıbrıs	Mayıs 2000	Haziran 2001	Geçiş dönemi
Çek Cumhuriyeti	Mayıs 2000	Ekim 2001	Geçiş dönemi
Estonya	Mayıs 2000	Mart 2002	Geçiş dönemi
Macaristan	Mayıs 2000	Haziran 2001	Geçiş dönemi
Letonya	Haziran 2001	Haziran 2001	Geçiş dönemi
Litvanya	Haziran 2001	Kasım 2001	Geçiş dönemi
Malta	Haziran 2001	Haziran 2001	Geçiş dönemi
Polonya	Mayıs 2000	Aralık 2001	Geçiş dönemi
Romanya	Mart 2002	-	-
Slovakya	Haziran 2001	Haziran 2001	Geçiş dönemi
Slovenya	Mayıs 2000	Aralık 2001	Geçiş dönemi

Avrupa Birliği'ne 2004 yılında üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden eski üyelere işçi göçünü engellemek amacıyla kimi ülkeler kısıtlamaları sürdürüyor. 2004'te üye olan 10 ülkeden sadece Malta ve Kıbrıs'ın vatandaşları AB içinde serbest çalışma hakkına sahip. Orta ve Doğu Avrupa'da yer alan diğer 8 ülkenin vatandaşları için Batı Avrupa'nın zengin üyelerinin emek pazarına girişi kısmen engellere tabi.

2004 yılında yeni üyelerin işçilerine kapılarını derhal açan sadece üç ülke vardı. Fakat şimdi AB'nin diğer eski üyeleri de bariyerleri yavaş yavaş

kaldırmaya başladı. 1 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla artık toplam 7 ülke Orta ve Doğu Avrupa'dan işçi göçüne kısıtlama koymuyor. Diğerleri de engelleri yumuşatacaklarını vaat ediyor.

3.8.1- ALMANYA

Almanya, doğu komşusu sekiz ülkenin vatandaşlarına koyduğu kısıtlamaları sürdürmekte ısrarlı. Berlin yönetimi en azından 2009'a kadar söz konusu sekiz yeni AB üyesinin vatandaşlarının Almanya'da çalışma iznine tabi olduklarını söylüyor. Fakat Almanya kısıtlama koyduğunu söylese de 500 bin yeni çalışma izni çıkardı. Avrupa Komisyonu'nun istihdamdan sorumlu yetkilisi Vladimir Spidla, "Almanya en az diğer büyük ülkeler kadar yeni üyelerin vatandaşlarına iş verdi." dedi.

3.8.2- AVUSTURYA

Orta ve Doğu Avrupa'nın sekiz eski Komünist ülkesinin işçileri Avusturya'da en azından 2009 yılına dek çalışma iznine başvurmakla yükümlü. Almanya gibi Avusturya hükümeti de AB üyesi olmalarına rağmen söz konusu ülkelere konan kısıtlamayı Avusturya'daki işsizlik problemiyle ve yeni üyelere olan coğrafi yakınlığıyla açıklıyor.

3.8.3- BELÇİKA

Belçika şu an için kısıtlamaları tamamen kaldırmıyor fakat emek pazarının belirli sektörlerinde Doğu ve Orta Avrupa'nın kalifiye elemanlarının çalışmasını sağlayacak kolaylıklar getireceğini söylüyor. Örneğin Brüksel ve çevresini kapsayan bölgesel hükümet hemşire, tamiratçı, elektrikçi, inşaatçı,

mimar, muhasebeci, mühendis ve bilgisayarıcılar için ayrıcalıklar sağlanmasını talep etmiştir.

3.8.4- DANİMARKA

2004 yılından bu yana Danimarka söz konusu sekiz ülkenin çalışanlarının Danimarka'ya giriş yaptıktan sonraki altı ay içinde iş aramalarına izin veriyor. Eğer bir iş bulurlarsa oturma ve çalışma izinleri sağlanıyor. Danimarka bu sistemi 2006 ve 2009 yılları arasında da sürdüreceğini söylüyor. Fakat Danimarka parlamentosu emek pazarını daha esnekleştiren bir kararı onaylamış bulunmaktadır.

3.8.5- FİNLANDİYA

Helsinki hükümeti 1 Mayıs 2006 itibariyle her türlü kısıtlamayı kaldırdı. Bundan önce yeni üye ülkelerin vatandaşlarına çalışma izni olmadan iş sağlanabilmesi için istihdamdan yetkili hükümet dairesinin Finlandiya emek pazarında söz konusu işe uygun başka hiç kimsenin bulunmadığına karar vermesi gerekiyordu.

3.8.6- FRANSA

Fransa kısıtlamaları kısmen kaldırmaya niyetli görünüyor. İşçi bulmaktan zorlanılan sektörlerle başvuran Orta ve Doğu Avrupalılar için çalışma izinlerinin hızlı biçimde çıkarılması öngörülüyor. Bu sektörler arasında lokantacılık, imar ve iskân, teknik bakım ve sağlık var.

3.8.7- HOLLANDA

Hollanda hükümeti 1 Ocak 2007'de bütün kısıtlamaları kaldıracağını açıklamıştı fakat parlamentonun engeline takıldı. Hükümet konuyu bu yıl içinde tekrar gözden geçirecek. Hollanda hâlihazırda iş gücüne ihtiyaç duyduğu alanlarda Orta ve Doğu Avrupalılara hızlı çalışma izni çıkarıyor.

3.8.8- İNGİLTERE

İngiltere, İrlanda ve İsveç hükümetleriyle aynı çizgide, 2004 yılında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üye oluşundan itibaren emek pazarını kısıtlamasız açan ülkelerden biri. Fakat söz konusu işçiler İngiltere'ye gelir gelmez kayıt yaptırmakla ve işsizlik yardımı gibi olanaklardan faydalanabilmek için İngiltere'de en az bir yıl boyunca devamlı çalışmış olduklarını kanıtlamakla yükümlüler.

3.8.9- İRLANDA

İrlanda, emek pazarını yeni üyelere derhal açan ilk üç ülkeden biriydi. Fakat bununla beraber, Avrupa Birliği'nin diğer ülkelerinden gelen işçileri iki yıl boyunca devlet yardımlarından muaf tutan bir yasa geçirdi. Bu kural yalnız Orta ve Doğu Avrupa vatandaşlarına değil, İngiltere haricinde kalan bütün AB ülkelerine yönelikti.

3.8.10- İSPANYA

İspanya 1 Mayıs 2006'dan itibaren bütün kısıtlamaları kaldırdı. İspanya Başbakanı Jose Luis Rodriguez Zapatero bu açıklamayı Polonya Başbakanı

Kazimierz Marcinkiewicz ile 9 Mart 2006'da yaptığı görüşme sırasında ilan etti.

3.8.11- İSVEÇ

İsveç, İrlanda ve İngiltere ile birlikte yeni üye ülkelerin vatandaşlarına emek pazarında başlangıçtan bu yana kısıtlama koymayan ilk üç ülke arasında yer alıyor.

3.8.12- İTALYA

İtalya hükümeti daha önceki kısıtlamaları sürdürmeye devam edeceğini söylüyor. Fakat söz konusu sekiz ülkenin vatandaşları için ayırdığı işçi kotasını 170 bin kişiye çıkardığını ilan etti.

3.8.13- LÜKSEMBURG

Lüksemburg kısıtlamaları sürdürüyor ancak belli sektörler için hızlı çalışma izinleri çıkaracak.

3.8.14- PORTEKİZ

Portekiz 1 Mayıs 2006'dan itibaren bütün kısıtlamaları kaldırdı. 2004 ve 2006 arasında Portekiz'in bütün milliyetlerden göçmenlere koyduğu yıllık kota 6500 kişi ile sınırlıydı.

3.8.15- YUNANİSTAN

Yunanistan 1 Mayıs 2006'dan itibaren her türlü kısıtlamayı kaldırdı.

KISITLAMAYA TABİ ÜLKELER: Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya, Slovenya

KISITLAMALARI KALDIRANLAR: Finlandiya, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, Portekiz, Yunanistan

KISITLAMA UYGULAYANLAR: Almanya, Avusturya

SONUÇ

Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda serbest dolaşım hakkının verilmemesi veya kalıcı bir istisna getirilmesi yoluyla farklı bir üyeliğin söz konusu olabileceğini vurgulamak AB hukuk normlarına ciddi bir aykırılık teşkil etmektedir. Türkiye, kendisi için düşünülen ve daha önce üye olmuş hiç bir ülke için düşünülmemiş böyle bir üyelik için zorlanamaz.

Türkiye, Türk işgücünün serbest dolaşım hakkını içermeyen bir üyeliğe, çeşitli yaptırım veya yöntemlerle ikna edilse, veya bu kalıcı istisnayı “gönüllü” olarak kabul etse bile, bu durum, Temel Haklar Bildirgesi'nin 21. Maddesine aykırılık teşkil edecek ve AB Anlaşmalarının uygulama alanı içerisinde ulusal kimlik temelinde yapılan bir “ayırımcılık” olarak görülecektir. Türkiye ve Türk Vatandaşları için öngörülen bu “eksik üyelik”, AB içerisindeki 4 temel özgürlükten, serbest dolaşım özgürlüğüne zarar verecektir. Bu durumda da, bu haktan mahrum kalan ve yararlanmak isteyen Türk Vatandaşları, Avrupa Adalet Divanı'nda dava açabilecektir. Bu davaların kazanılma olasılıkları da yüksek görünmektedir.

Öte yandan Avrupa Birliği ile Türkiye Arasında imzalanmış olan Ankara Anlaşması, ortaklığın tüm alanlarını kapsayan genel bir yetkilendirme içerdiği, Ortaklık Anlaşması'nda bir değişiklik yapılmadan, Ortaklık Hukuku'nun düzenlemiş olduğu alanlardan birinde, örneğin serbest dolaşım hakkının kısıtlanması şeklinde bir sınırlama yapmanın imkansız olduğu düşünülmektedir.

Ankara Anlaşması, Topluluk Hukuku'nun ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye'nin ilerideki bir tarihte AB'ye üye olmak için imzalayacağı bir Katılım Anlaşması da Topluluk Hukuku'nun bir parçası olacaktır. Katılım Anlaşmasına, Türk işçilerinin serbest dolaşımı ile ilgili olarak getirilecek kalıcı bir kısıtlama veya istisna, Ankara Anlaşması ile tanınması öngörülen ve Katma Protokol ile belli bir programa bağlanmış olan bir hakkın ortadan kaldırılması anlamına gelecektir. Aynı hukuk sistemi içerisinde yeralan ve

AB'nin 3. ülkelerle imzaladığı anlaşmalar kapsamında, uluslararası bir niteliğe sahip bu iki anlaşma, hukuk hiyerarşisi içerisinde eşit konumda sayılırlar.

Türk işgücünün AB içerisindeki serbest dolaşımdan yararlanması gerekliliği, AB Hukuku'ndan veya Ortaklık Hukuku'ndan doğan bir zorunluluk olmasının yanında, aynı zamanda makro ekonomik bir zorunluluktur. Entegrasyon teorisine göre, üretim faktörlerinin, entegrasyon alanı içerisinde serbestçe dolaşabilmesi, sermayenin, en yüksek kazancı elde edeceği bölgelere kayarak, etkinliğinin artırılması için gereklidir.

Türkiye'nin AB üyeliğinin Avrupa'ya büyük bir göç dalgası yaratacağı iddiası, Türkiye'nin ekonomik açıdan AB'nin gerisinde olmasına dayandırılmakta, bu nedenle tam üyelik ertesinde Türk vatandaşlarının daha iyi bir sosyal statü ile ekonomik koşullara kavuşmak için diğer AB ülkelerine göç edecekleri düşünülmektedir.

Göç meselesini abartanlar Türkiye'nin AB üyesi olması ile birlikte Türkiye'den her yıl en az bir milyon kişinin Avrupa'ya akın edeceğini ve müslüman göçmenlerin batı toplumu ile bütünleşme sürecini aksatacağını savunuyor.

Ancak AB'ye tam üyelik süreci ve nihayetinde AB üyeliği, sosyo-ekonomik sorunların giderilmesinde, doğrudan yabancı yatırımların gelmesinde ve istihdam olanaklarının artmasında son derece etkili olmaktadır. Dolayısıyla refah düzeyini artıran ve ekonomik istikrarı yakalayan bir Türkiye'den sanıldığı gibi milyonlarca insanın göç edeceğini düşünmek yersizdir. AB üyelerinin adaylık sürecine bakıldığında da Türkiye gibi Portekiz ve Yunanistan'ın da göç iddialarına maruz kalmış oldukları görülmüştür. Ancak tam üyelik öncesinde diğer AB üye ülkelerine nazaran güçsüz ekonomilere sahip olan bu ülkelerde beklenen olmamış ve göç endişeleri boşa çıkmıştır. Tam üyelik ile birlikte ekonomik olarak hızla kalkınan bu ülkelerden diğerlerine sanıldığı gibi bir göç akımı yaşanmamıştır.

Sonuç olarak, AB vatandaşlarının Birlik içerisinde serbestçe dolaşma hakkı Avrupa entegrasyonunun köşe taşlarından birisidir. Ancak konunun sosyal ve ekonomik hayattaki büyük etkisi ve üye ülkelerin buna duyarlılığı, söz konusu serbestinin daha kısıtlayıcı ve aşamalı bir şekilde tanınmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'nin AB'ye tam üye olmasıyla birlikte Türk vatandaşlarının hiçbir kurala tabi olmaksızın hemen diğer üye ülkelerde çalışmaya başlayabilmesi mümkün gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

AB Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, (16 – 19 Mayıs 1997).

ARAL, Berdal. "Serbest Dolaşım Hakkı Bir Başka Bahara", Zaman Gazetesi (12 Ekim 2004).

ARICI, Kadir. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, 1997.

Avrupa Birliği'nin Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyum, Der. Nuray EKŞİ, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2002.

Avrupa Topluluklarına üye devletlerin Türk işçileri ve aile bireylerine uyguladıkları sosyal güvenlik programlarına ilişkin 19 Eylül 1980 tarih ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı.

AYSAN, Mustafa. Avrupa Birliğinin Geleceği, makale, 08.06.2005 tarihli Radikal Gazetesi.

Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, AB ve Türkiye, 5. Baskı, Ankara, 2002.

Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Odalar ve Borsalar Birliği, Avrupa Birliği ve Türkiye, 5. Baskı, Ankara, 2002.

BOZKURT, Enver. Avrupa Birliği Hukuku, 2001.

BOZKURT, Enver, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ. Avrupa Birliği Hukuku, Ankara, 2004.

ÇALIŞ , Şaban. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri, Nobel Dağıtım, Ankara, 2001.

DE MOOIJ, Ruud ve Paul Tang, 'Four Futures of Europe', Centraal Planbureau, 2003.

DEÜ Avrupa Topluluğu ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1992.

DİE, MB, TCHM (2005 yılı sonu tahmini).

DPT, Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, Ankara, 1995.

Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri, (Kasım,2004).

DURA, Cihan, Hayriye ATİK. Ekonomik Açıdan Avrupa Birliği Sözlüğü, Ankara, 2004.

EREN,T.Mesut. Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı Engellenebilir mi?, TESEV Yayınları, İstanbul, 2005.

ERZAN, Refik, Umut KUZUBAŞ ve Nilüfer YILDIZ. Büyüme ve Göç Senaryoları: Türkiye-AB, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 2004.

Eurobarometer 64, Güz 2005, AB Kamuoyu Araştırmasından Uyarlama.
Europe in figures - Eurostat yearbook 2005.

EVREN, Gürbüz. Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Özgürlüğü, (24 Kasım, 2005).

İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, AB ve Türkiye-AB İlişkileri, 2. Baskı, İstanbul, 2003.

KARLUK, Rıdvan. AB ve Türkiye, Beta Basım, 6.Baskı, İstanbul, 2002.
Avrupa Birliği ve Türkiye, Eskişehir, 1995.

KAYA, A.Kadir. Avrupa Birliği ve Geleceği, Türk İdare Dergisi, Haziran, 2006.

KAYA, İbrahim. "Türkiye'nin üyeliği AB'nin İslam ile diyalogunu güçlendirir", Zaman Gazetesi (25 Mayıs 2004).

LÜLE, Zeynel. "Serbest Dolaşım",
<http://www.abhaber.com/zeynellule/zeynel0148.asp>

Milli Güvenlik Akademisi, Avrupa Birliği ve Türkiye, Yayın no:2, Ankara, 2003.

NOPEREST, Zehra. "Türkiye ve AB; iki farklı görüş",
<http://turkish.trib.ir/makale/6.htm>

Öğretmenler İçin AB Klavuzu, Der. E. Leyla ÜSTEL. Ankara, 2005.

ÖZCAN, Mehmet, Avrupa Birliği'nde Fikri ve Sınai Haklar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999.

SOYSAL, Mümtaz. Avrupa Birliği ve Türkiye, Gençliğin Avrupa Kampanyası Türkiye Sekreterliği Yayınları, İstanbul, 1954.

ŞEN, Faruk. Kopenhag Zirvesi Işığında Türkiye-AB İlişkileri, Ankara, 2002.

Şu AB Neyin Nesi? IV Avrupalı Türkiye, Der. Ayşe ROY, AB Bilinci Serisi:7, TURKAB Yayını:16, İstanbul, 2006.

TBMM KARARI: 9. Kalkınma Planı (2007-2013), 1 Temmuz 2006
CUMARTESİ - Mükerrer Resmî Gazete Sayı : 26215.

“The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement”, Avrupa Komisyonu, 6 Mart 2001.

USAL, Zeynep. “Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri Hakkında Doğru Bilinen Yanlışlar, İKV No: 178, (Nisan, 2004).

YILDIRIM, Haşan Hüseyin. Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2004.

YILDIRIM, Türkan. Avrupa Birliği Genişlemesi ve Sağlık:Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Sağlık Sisteminin Karşılaşabileceği Sorunlar Hakkında Değerlendirmeler, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Uzmanlık Tezi, Ankara,2004.

YILMAZ, Mesut,“Türkiye AB İçin Bir Risk ve Yük Mü Yoksa Şans Mı?”, <http://www.mesutyilmaz.gen.tr>, Konferans, İstanbul, (Ağustos, 2003).

ZEKEY, Ahmet Hamdi, Atilla BİNGÖL ve Uğur GÜNGÖR. Gümrük Birliği ve Serbest Dolaşım, Ankara, 2002.

www.deltur.cec.eu.int/ - 35k - 16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası,18.03.2006.

<http://www.turkab.net/>, Etkin Yönetim Liderlik Eğitim Merkezi internet sitesi, 18.03.2006.

<http://www.abgs.gov.tr/tarama/> , Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS).

<http://abmankara.org.tr/guncel/2005ilerlemerapTR.pdf>

http://www.kanalb.com.tr/ab_ozel.php?id=281

<http://abmankara.org.tr/guncel/2005ilerlemerapTR.pdf>

www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/ekonomikgelisme.doc

http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=77

http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=77

<http://www.abhaber.com/belgeler/serbestdolasim.asp>

ÖZET

AB üyeliğinde, entegrasyonun en önemli gereklerinden biri, kişilerin serbest dolaşımıdır. Kişilerin serbest dolaşımı; üye devlet vatandaşlarının diğer üye ülkelere herhangi bir sınırlama ve yasaklama ile karşılaşmadan serbestçe girmesi, dolaşması, ikamet etmesi, işe başvurması veya mesleğini icra edebilmesi; gittikleri ülkelerde, bu ülkenin vatandaşları ile eşit şartlarda sosyal haklardan yararlanması anlamına gelmektedir.

23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden en erken 12 ve en geç 22 yıl sonra (1976-1986) Türk işçilerinin Birlik içinde serbest dolaşımını ve Birlikçe sağlanan tüm sosyal haklardan yararlanmasını öngörmüştür. Ancak bu gerçekleşmemiştir. Türkiye, Gümrük Birliği ile beraber serbest dolaşımın gerçekleşeceğini bir kez daha ummuş ama bu da olmamıştır.

Bunun nedeni, AB'nin Türk iş gücünün birliğe üye diğer ülkelerde serbest dolaşımına kaygıyla bakıyor olmasıdır. Nitekim AB'nin genişlemeden sorumlu komiseri Olli Rehn; 2020'den önce Türkiye'ye serbest dolaşım izni verilmeyebileceğini, hatta serbest dolaşımın kalıcı olarak kısıtlanabileceğini belirtmiştir.

Tabiki bu gün itibarıyla 450 milyon nüfusa sahip AB'nin, 72 milyonluk genç ve dinamik nüfuslu (ki bunların önemli bir kısmı üniversite diplomalı) Türkiye'nin birliğe üyeliğini hazmetmesi, üye olsa bile işsizlerin ellerini kollarını sallayarak serbestçe dolaşmalarına izin vermesi biraz zor görünmektedir.

Bunun yanı sıra, yıllardır ekonomik durgunluk yaşayan ve 11 Eylül saldırılarının da etkisiyle, işsizlik ve sosyal güvenlik gibi problemleri artan ve bunlara çözüm arayışında olan AB üyesi ülkelerin, daha iyi bir hayat arayışında olan, kültürleri ve dinleri farklı, önemli bir kısmı üniversite

diplomalı olan, milyonlarca gencin serbestçe ülkelerinde dolaşmalarından çekinmeleri gayet doğal görülebilir.

Ancak, bu konu üzerinde bilimsellikten uzak spekülâtif yorumlar yapılmıştır. AB üyesi ülkelerin medyalarında kimi zaman, Türkiye’den AB üyesi ülkelere olası göçün korkutucu boyutlara ulaşacağı yönünde sansasyonel haberler çıkmaktadır. Kamuoyu yoklamalarını gelişigüzel yorumlayan bu haberlerde Türkiye nüfusunun % 25’inin AB’ye akın edeceği gibi bilimsellikle alakası olmayan tahminler yapılmaktadır.

Bilimsel çalışmalarda ortaya çıkan rakamlar ise bunun çok altında kalmaktadır. AB Komisyonu’nun 2004 yılında hazırladığı “Impact Study” bu çalışmaları taramış ve bilimsel yöntemlerle yapılan tahminlerin Türkiye’den AB-15’e 2030’a kadar 0.5 ile 4.4 milyon arasında net göç içerdiğini rapor etmiştir. “Impact Study” aynı zamanda bu 4 milyon civarındaki üst sınıra erişebilmek için araştırmacıların varsayımları zorlamaları gerektiğini de saptamaktadır.

Yani, AB tam üyelik süreci ve nihayetinde AB üyeliği, sosyo-ekonomik sorunların giderilmesinde, doğrudan yabancı yatırımların gelmesinde ve istihdam olanaklarının artmasında son derece etkili olmaktadır. Dolayısıyla refah düzeyini artıran ve ekonomik istikrarı yakalayan bir Türkiye’den sanıldığı gibi milyonlarca insanın göç edeceğini düşünmek yersizdir. AB üyelerinin adaylık sürecine bakıldığında da Türkiye gibi Portekiz ve Yunanistan’ın da göç iddialarına maruz kalmış oldukları görülmüştür. Ancak tam üyelik öncesinde diğer AB üye ülkelerine nazaran güçsüz ekonomilere sahip olan bu ülkelerde beklenen olmamış ve göç endişeleri boşa çıkmıştır. Tam üyelik ile birlikte ekonomik olarak hızla kalkınan bu ülkelere diğerlerine sanıldığı gibi bir göç akımı yaşanmamıştır.

Bunun yanı sıra Türkiye’nin AB’ye tam üye olması ve iş gücünün sınırsız serbest dolaşım hakkını elde etmesi, yaşlı nüfusu hızla artan diğer

ye ülkelere iş gücü anlamında katkı sağlayacağı gibi, kltrlerası çatışmalarında azalmasına neden olacaktır. Aksi durumda Türkiye'ye uygulanacak farklı bir tutum, AB'nin güvenirliğini zedeleyeceği gibi, "AB Hristiyan Kulübü'dr" tezlerini de gclendirecektir.

Kısaca, Türkiye için düşünülen ve serbest dolaşım hakkının söz konusu olmadığı bir üyeliğin, ekonomik entegrasyon teorisi, makro ekonomik gelişme, uluslararası ekonomik gerçekler ve sosyo-kültürel entegrasyon bağlamında ciddi bir ifte standart olacağı ve bu durumda Türkiye'nin haksızlığa uğrayacağı bir gerçektir.

ABSTRACT

Additional protocol dated 23 November 1970 has provisioned that Turkish workers would benefit from free labor movement and all social rights provided by the European Union to workers earliest 12 to latest 22 years after Ankara Agreement (1976-1986). Turkey has expected that free labor movement would be realized with the Customs Union, but this did not happen either.

This is because EU is afraid of the free movement of Turkish labor in other member states. Nevertheless, EU commissioner charged with enlargement Olly Rhen said that Turkey would not be given free labor movement right before 2020, or that even free labor movement could be restricted forever.

It is understandable that European Union member states, suffering from economic recession for many years, and trying to solve increased unemployment and social security problems that are worsened after 9/11 attacks, are suspicious of the possibility of free movement of millions of young workers with different cultural and religious background and mostly having university degrees, who will seek better living standards in their countries.

However, many speculative interpretations are done on this subject without supporting scientific evidence. There is sometimes exaggerated news in the media of EU member states proclaiming migration from Turkey to Europe would reach unprecedented dimensions. These news interpret public polls without care and without scientific ground, and even claim that 25% of Turkey's population will migrate to EU after membership.

The numbers revealed by scientific studies are far below these claims. An EU commission "impact study" prepared in 2004 by reviewing scientific

studies reported that, estimates made scientifically forecast a net migration of between 0.5 and 4.4 million from Turkey to EU-15 until 2030. This study has also concluded that, in order to reach the higher estimate of 4.4 million, researches had to force boundaries of their imagination.

In other words, EU accession process and an eventual full membership is very influential for solving social-economic problems, for attracting foreign direct investments, and for increasing employment rates. As a result, it is unnecessary to think that millions of people would migrate from a Turkey that has increased welfare levels and has achieved economical stability. When the membership talks of other EU members like Portugal and Greece are looked at, it will be seen that these countries also faced migration claims. However, the expected migration from this countries that had weaker economies before full membership did not happen, and fears of migration were unnecessary. Expected migration levels from these countries, who quickly developed during accession process, to the others did not happen.

As a conclusion, a membership planned for Turkey without free movement of workforce would be a serious double standard in terms of economic integration theory, macro economical development, international economic realities, and socio-cultural integration. It is a reality that this situation will be unfair to Turkey.