

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

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI**

**NAZLI KÜSER**

**DANIŞMAN**  
**PROF. DR. GÜROL ÖZCÜRE**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ORDU 2019**

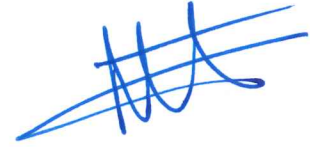
## ÖĞRENCİ BEYAN METNİ

Yüksek Lisans Sanatta Yeterlilik tezi olarak savunduğum “AVRUPA BİRLİĞİ’NDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmadan yazdığımı ve yararlandığım kaynakların “Kaynakça” bölümünde gösterilenlerden farklı olmadığını, belirtilen kaynaklara atıf yapılarak yararlandığımı belirtir ve bunu onurla doğrularım.

09/10/2019

NAZLI KÜSER

14530500011




## JÜRİ ÜYELERİ ONAY SAYFASI

Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Nazlı Küser' in hazırladığı "Avrupa Birliği'nde Türk İşçilerin Serbest Dolaşımı" başlıklı tez ..... /.... /2019 tarihinde aşağıda imzaları olan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

	Adı-Soyadı	Üniversite	İmza
Başkan	: Prof.Dr. Gürol ÖZCÜRE	Ordu Üniversitesi	
Jüri Üyeleri	: Dr.Öğr.Üyesi Zeynel ŞEN	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi	
	: Dr.Öğr.Üyesi Aziz MUSLU	Ordu Üniversitesi	

ONAY

  
11. / 11. / 2019

Dr. Öğr. Üyesi Yahya TURAN

Enstitü Müdürü V.

## ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Bu çalışmada Avrupa Birliği'nde Türk işgücünün serbest dolaşımı kapsamında hakları ve sorumlulukları Avrupa Adalet Divanı Kararları kapsamında incelenmiştir. Bu çalışmanın konusunun belirlenmesinde ve hazırlanma sürecinin her aşamasında bilgilerini ve zamanını benden esirgemeyen ve her fırsatta çalışmamla yakından ilgilenen, eleştirileriyle yol gösteren değerli danışman hocam Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE' ye, teşekkürlerimi sunarım.

Beni bu günlere sevgi ve saygı kelimelerinin anlamlarını bilerek yetiştirerek getiren anne ve babama, her zaman yanımda olan kardeşime ve benden hiçbir zaman desteğini esirgemeyen eşim Serkan KÜSER'e ve çalışmalarım süresince her zaman yanımda olan oğluma, bu hayattaki en büyük şansım olan aileme sonsuz teşekkürler.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR .....	i
İÇİNDEKİLER .....	ii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
KISALTMALAR .....	vi
TABLolar DİZİNİ .....	ix
GİRİŞ .....	1
1. BÖLÜM .....	12
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMINA TOPLU BAKIŞ.....	12
1.1 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜ GÖÇÜ .....	12
1.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMININ YASAL DAYANAKLARI VE AB'NİN KURUMSAL YAPISI .....	21
1.2.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Paris Antlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	21
1.2.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Roma Anlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	23
1.2.3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(EURATOM) Antlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	24
1.2.4. Birleşme (Füzyon) Anlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	25
1.2.5. Tek Avrupa Senedi'nde(TAS) İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	26
1.2.6. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	28
1.2.7. Maastricht Anlaşması'nda (ABA) İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	28
1.2.8. Amsterdam Antlaşması (AmsA) İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	31
1.2.9. Schengen Antlaşması .....	33
1.2.10. Nice ve Lizbon Antlaşmaları'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	34
1.2.11. Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı.....	36
1.3.AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMININ KAPSAMI .....	40
1.3.1. Ayrılma Hakkı .....	42
1.3.2. Üye Devletlerde İşe Talip Olma ve Üye Devlet Topraklarına Giriş ve Seyahat Hakkı .....	43

1.3.3. Ayrımcılık Yasası.....	44
1.3.4. İşçilerin Giriş ve İkamet Hakkı.....	45
1.3.5. İkamet Hakkının Sınırlanması ve Geri Alınması.....	46
1.3.6. Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşım Kapsamındaki İşçilerin Sosyal Güvenlik Hakları.....	46
1.4. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANİ'NİN(ABAD) AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ VATANDAŞLARI İÇİN SERBEST DOLAŞIM ALANINDA ALDIĞI BAZI ÖNEMLİ KARARLAR .....	51
2. BÖLÜM .....	54
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI.....	54
2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NE TÜRK İŞGÜCÜ GÖÇÜ .....	54
2.1.1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Yapılan İkili İşgücü Sevk Anlaşmaları.....	57
2.2. TÜRKİYE- AB ARASINDA ORTAKLIK MEVZUATI KAPSAMINDA SERBEST DOLAŞIM.....	72
2.2.1. Ankara Antlaşması ve Serbest Dolaşım.....	75
2.2.2. Katma Protokol ve Serbest Dolaşım.....	78
2.2.3. Ortaklık Konseyi Kararları .....	82
2.3. AB MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMINDA TÜRK VATANDAŞLARININ AB'NDE SERBEST DOLAŞIMINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR .....	95
2.3.1. 24 Mart 2001 Tarihli Ulusal Program.....	96
2.3.2. 24 Temmuz 2003 Tarihli Ulusal Program .....	97
2.3.3. Müzakere Çerçeve Belgesi ve Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında İşgücünün Serbest Dolaşımı .....	98
2.4. AB-TÜRKİYE ARASINDA VİZE SERBESTİSİ, VİZE DİYALOĞU SÜRECİ VE GERİ KABUL ANLAŞMASI .....	101
2.4.1. AB'nin İmzaladığı Diğer Geri Kabul Antlaşmaları ve Türkiye .....	111
2.4.1.1. Türkiye- AB Arasında Geri Kabul Anlaşmasının Kapsamı .....	115
2.5. AB ADALET DİVANININ SERBEST DOLAŞIMDAKİ TÜRK İŞÇİLER İÇİN ALDIĞI KARARLAR.....	120
2.6. İLERLEME RAPORU VE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI ...	129
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	132
KAYNAKÇA.....	139
ÖZGEÇMİŞ .....	145

## ÖZET

### AVRUPA BİRLİĞİ'İNDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

Bu çalışmada “Avrupa Birliği’nde Türk işgücünün serbest dolaşım hakkını” inceledik. Türkiye, Avrupa Birliği bütünleşmesi, işçilerin serbest dolaşımı 35 müzakere başlığından birini oluşturmaktadır. İşçilerin serbest dolaşımı 50 yılı aşkın süredir gerek ülkemizde gerekse de Avrupa Birliği çevrelerinde tartışma konusu olmuştur. Yine Avrupa Birliği - Türkiye ilişkilerinin resmen başladığı 1963 yılında konjonktüre uygun bulunmuş iken, 2004 Yılında Müzakere Çerçeve Belgesi’nde geçici veya kalıcı istisnaya (derogasyon) tabi tutulabileceği belirtilerek katılım müzakereleri sürecinde işçilerin serbest dolaşımının önemli bir müzakere konusunu oluşturacağı anlaşılmıştır. Bu alanda Türkiye ve Avrupa Birliği arasında aşamalı olarak Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve 1980’li yılların başından üç adet Ortaklık Konseyi Kararı’nın kabulü ile bazı gelişmeler sağlanmıştır. Bu kararlar ile birlikte Türk işçilerinin statüsü anlam kazanmış ancak tam olarak uygulamada yeterli olmamıştır. Bunun yanı sıra bu süreçlerde yaşanan sorunlara karşı Avrupa Birliği Adalet Divanına başvurulmuştur. Divanın verdiği kararlar da serbest dolaşım kapsamında Türk işçilerin haklarına ışık tutmuştur. Türk işçilerin serbest dolaşım hakkı tam üyelikten sonraki 7 yıllık geçiş sürecinden sonraya ertelenmiştir. Vize sorununa farklı bir boyut kazandıran Geri Kabul Antlaşması da burada önemli yer tutmaktadır. Bu açıdan Avrupa Birliği Türk işçi işgücünün serbest dolaşımının tam anlamıyla sağlanması için uzun bir sürecin varlığının gerektiğini kabul etmek gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Türkiye Müzakere Süreci, ABAD’ın Türk işçiler ile ilgili Kararları, Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı, İşgücü, Avrupa Birliği.*

## ABSTRACT

### FREE MOVEMENT OF TURKISH WORK FORCE IN THE EUROPEAN UNION

In this study, we examined the right of “free movement of Turkish work force in the European Union”. Turkey in the process of integration into the European Union, the right to free movement of workers constitutes one of the 35 negotiation chapters. The free movement of the workers has been the subject of debate both in Turkey and in the European Union for more than 50 years. Also, it is understood that, the free movement of workers is an important negotiation chapter in the 2004 negotiation framework document and subject to temporary and permanent derogation. When at the date of European Union – Turkey relations started officially in 1963 found appropriate to the conjuncture. Chapter gradually, Treaty of Ankara between Turkey and the European Union, the Additional Protocol and the adaptation of the three Decisions of the Association Council, some progress has been achieved in the early 1980s. With these decisions, the status of Turkish workers gained meaning, but full implementation was not enough. In addition, the European Court of Justice was appealed against the problems experienced in these processes. The decisions of the Court also shed light on Turkish workers' rights the scope of free movement. Turkish workers' free movement postponed to the period after 7 years admission process. The Readmission Agreement, which gives a different dimension to the visa problem of Turkish workers, has an important place here. In this respect, it is necessary to accept that a long process is necessary for the right of free movement of the Turkish work force.

**Keywords:** *Turkey Negotiation Process, Freemovement Of Workforce, The Court Of Justice Decisions Related To Turkish Workers, European Union.*



## KISALTMALAR

<b>AA</b>	:Ankara Antlaşması
<b>AB</b>	:Avrupa Birliği
<b>ABA</b>	: Avrupa Birliği Antlaşması
<b>ABAD</b>	:Avrupa Birliği Adalet Divanı
<b>ABİHA</b>	: Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma
<b>AET</b>	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AİAİ</b>	: Adalet ve İşişleri Alanında İşbirliği
<b>AIHM</b>	:Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AKÇT</b>	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
<b>AMB</b>	: Avrupa Merkez Bankası
<b>AMSA</b>	:Amsterdam Anlaşması
<b>AP</b>	: Avrupa Parlamentosu
<b>ASM</b>	: Avrupa Sosyal Modeli
<b>ASF</b>	: Avrupa Sosyal Fonu
<b>ATA</b>	: Avrupa Toplulukları Antlaşması
<b>AT</b>	:Avrupa Topluluğu
<b>ATAD</b>	:Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
<b>AY</b>	:Anayasa
<b>AYB</b>	: Avrupa Yatırım Bankası
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>EPB</b>	:Ekonomik Ve Parasal Birlik

<b>ESP</b>	: Ekonomik ve Sosyal Komite
<b>EU</b>	: European Union
<b>EURATOM</b>	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>EUROSTAT</b>	: Avrupa İstatistik Ofisi
<b>GB</b>	: Gümrük Birliği
<b>GKA</b>	: Geri Kabul Anlaşması
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>IR</b>	: İlerleme Raporu
<b>KEİB</b>	: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi
<b>KP</b>	: Katma Protokol
<b>KOB</b>	: Katılım Başkanlığı Bölgesi
<b>md.</b>	: Madde
<b>NA</b>	: Nice Antlaşması
<b>ODGP</b>	: Ortak Güvenlik ve Dış Politika
<b>OK</b>	: Ortaklık Konseyi
<b>OKK</b>	: Ortaklık Konseyi Kararı
<b>OP</b>	: Ortak Pazar
<b>OSGP</b>	: Ortak Savunma ve Güvenlik Politikaları
<b>PB</b>	: Parasal Birlik
<b>SBS</b>	: Schengen Bilgi Sistemi
<b>TAS</b>	: Tek Avrupa Senedi

**TAVAK** : Türk – Alman Eğitim ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı

**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

**UP** :Ulusal Program



## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Ekonomik Bütünleşme Hareketlerinin Aşamaları .....	18
Tablo 2. 2010 Yılı Verilerine Göre AB Ülkeleri'nde Bulunan Türk Vatandaşları .....	55
Tablo 3. İkili İşgücü Sevk Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler .....	59
Tablo 4. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler.....	68
Tablo 5. AB İle Geri Kabul Anlaşması Bulunan Ülkeler .....	105
Tablo 6. Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler .....	113
Tablo 7. Yıllara Göre Türkiye'de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı .....	115
Tablo 8. Serbest Dolaşımdaki Türk İşçileri Hakkında ABAD Kararları .....	121
Tablo 9. 2018 İlerleme Raporunda Ele Alınan Fasıllar ve Son Durum .....	130

## GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) mevzuatında, AB vatandaşlarının ve aile üyelerinin hiçbir engel ya da ayrımcılık ve adaletsizliğe maruz kalmadan, AB üyesi diğer devletlere özgürce giriş-çıkış yapması, oturması, iş araması, çalışması, ücret ve diğer çalışma koşulları açısından o ülkelerdeki ülke vatandaşlarının sahip olduğu sosyal haklardan ayrımcılığa uğramadan faydalanması serbest dolaşım hakkı anlamına gelmektedir. Bu çalışmada AB’de dört temel özgürlükten biri olan emeğin yani işgücünün serbest dolaşımı konusu ele alınmıştır. AB kapsamında işçilerin serbest dolaşım kavramı ilk kez Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ile Paris Antlaşması’nın metninde yalnızca kömür-çelik alanında kullanılmıştır. Daha sonra ilerleyen süreçte ise değişik anlaşmalarla sektörel sınırlandırmalar kaldırılmış ve AB’de bir hak olarak işçilerin serbest dolaşım tüm sektörler için kabul edilmiştir.

AB’nin işgücü piyasasında son dönemde yaşadığı problemlerin başında nüfus yaşlanması ve yüksek işsizlik gelmektedir. Bu açıdan, AB sosyal politikası ve istihdam kapsamında serbest dolaşım kavramı önemli yer tutmaktadır. Konu nüfus yaşlanması, doğum oranındaki azalma ve yaşam süresinin artmasıyla ilgili ilişkilidir. Doğurganlık oranı, Avrupa’da nerdeyse tüm ülkelerde düşmüştür. Yaşlanma problemi, bir tek AB üyesi ülkelere değil, Japonya gibi birtakım gelişmiş ülkeleri de dikkate değer bir sorundur. Konsey’in 2004 yılındaki bir raporuna göre, AB’de yaşlanma problemi, II. Dünya Savaşı’nın ardından dünyaya gelenlerin, 2010 yılında 65 yaş ve üstüne ulaşmalarıyla baş göstermiştir. İtalya’da 1950-2005 yılları arasında ortanca yaş (medyan yaş) 29’dan 42’ye çıkmıştır. Aday ülkelerde de yaşlanma oranları sistemli şekilde yükselmektedir. Günümüzde, Birlik nüfusunun kritik sorunu yaşlı/genç oranının beklenenin üstünde artışıdır. Avrupa Komisyonu’na göre, 2025 yılında, 20 yaş sınırının altında olanlarla 60 yaş sınırının üstünde olanların oranı, tam tersine dönmüş olacaktır. Buna istinaden, çalışabilir nüfus 1995-2025 yılları arasında 13 milyon azalacaktır. Sonuç olarak, emekliye ayrılan kişilerin oranı %50 artışla AB-15 için 37 milyona ulaşacaktır. Avrupa Komisyonu’nun başka bir raporunda yer alan diğer bir konu ise; toplam yaşlı bağımlılık oranıyla ilişkilidir. Bu durumun, 2010 yılından bu yana, II. Dünya Savaşı ardından yenilenen kuşağın emekli olmasıyla daha da artış göstereceği düşünülmektedir. 2010 yılından bu yana toplam çalışan nüfus içerisinde yaşlıların

sayısı, genç çalışanların sayısından çok daha fazla olacaktır. Yani, 2050 yılında 60 yaş üstü olan nüfus kuşağı tahminen %60 artmışken, genç nüfusun toplam nüfusa oranı %20 azalacaktır. Bu olgular doğrultusunda, yaşlanma sorununun Birliğin iktisadi ve sosyal düzenini oldukça sarsacağı öngörülmektedir (Akın, 2009: 29). Dolayısıyla, AB'nin gereksinim duyacağı genç işgücünü aday ülke Türkiye'den, tam üyelikten sonra karşılayabileceğini söyleyebiliriz.

Kısaca, AB'de nüfus yaşlanmaktadır ve bu husus ileride işgücü piyasalarında Birlik için önemli sorunlar ortaya çıkaracaktır. İşgücü hacminin ve üretkenliğinin eksilmesi, ekonominin ve sosyal güvenlik sistemlerinin negatif yönde etkilenerek kamu harcamalarının artması, yaşanacak başlıca sorunlar arasında gösterilebilir. Yaşlanma ile ilişkili öncelikle ilk problem, işgücü hacmiyle ilişkilidir. Geçen kırk yılda ortalama aynı hızda ilerleyen işgücü ortalama yaşı gelecekte hızlı bir şekilde artış gösterecektir. Bu hususta yapılan bir bilimsel çalışmada, bu artış hızının yedi yılda bir, bir yaş yükseleceği öngörülmüştür. Bu durum, AB'de işgücü hacmi gözle görünür bir şekilde düşürecektir. Yaşlanma sorunundan sosyal güvenlik sistemlerinin olumsuz etkilenmesinin nedeni, AB üyesi ülkelerde bulunan emeklilik sistemlerinin finansmanı açısından yetersiz kalmasıdır. AB'de emeklilik sistemleri dağıtım sistemiyle finanse edilmektedir. Bu yöntemde, hâlihazırda çalışanların sosyal güvenlik kesintilerinden emeklilere ve diğer muhtaç kişilere yardım gönderilmektedir. Bu bağlamda, nüfus artış oranını tespitteki iki öncül endeksin AB'deki etkilerine göz atmak da faydalı olacaktır. İlki, yaşlı bağımlılık oranıdır. 2050 yılında AB-15'in büyük bir kısmında ortalama olarak iki kat yükselecek olan bu orana istinaden AB, 2000 yılında, 60 milyon olan 65 yaş üstü kuşak, 2050 yılında 100 milyona ulaşacaktır. Şöyle açacak olursak, bugün için yaşlı kişi başına düşen 4 çalışabilir nüfus, 2050 yılında bu sayının yarısının altına inecektir. Bir diğer gösterge ise, 80 yaş üzeri kuşağın büyüklüğü ve aynı kuşağın yaşlı nüfus içindeki oranıdır. 21. Yüzyılın ilk 6 ayında, yalnızca 23 milyon olan bu kuşak, 2050 yılına 3 kat yükselerek 65 milyona ulaşacaktır. Nüfusu yaşlanmasından dolayı ortaya çıkan problemler, Avrupa Konseyi'nin Lizbon Zirve'sinde koyduğu hedefler için de önemli bir sorun oluşturur. 2004-2007 döneminde ki merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerin genişlemenin Birliğin yaşlanma problemine bir çare olmayacağı anlaşılmaktadır. Zira ülkelerin demografik durumu önceki üyelere göre daha vahim durumdadır. Aday ülkeler

içerisinde genç nüfus açısından en olumlu göstergeye sahip tek ülke Türkiye'dir. Brucker'a göre, göç sayısının ve yapısının bir ülkedeki vergi mükelleflerinin ve sosyal güvenlik sistemine pirim ödeyerek katılanların sayısını yükseltmesi ve göçmenlerin eğitilmiş ve yetişmiş işçi olması durumlarında, göç, yaşlanma sorunlarının çözümünde yararlı etkiye bulunabilir. Fakat Birleşmiş Milletler'in (BM) 2000 yılında yaptığı bir araştırmaya göre AB'deki çalışan nüfusun yaşlı nüfusa oranının sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması için 674 milyon göçmene gereksinim duyulmaktadır. Bu göçmen deviminin kısa sürede oluşturulması olanaksızdır. Yani, göçün AB'de yaşlanma sorununun çözümü noktasında tümünden ve kesin olarak kısa vadede mümkün olması olanağı yoktur (Akın, 2009: 30-31).

Göç politikaları ve göçmen ihtiyacı doğrultusunda, 7 Şubat 1992'de imzalanan 1 Kasım 1993'te uygulamaya giren Maastricht Anlaşması'nı (ABA), bir ara aşama olarak değerlendirilmektedir. Bu antlaşma ile sınırların olmadığı bir alan oluşturmak, Ekonomik ve Parasal Birliği ve sosyal birliği güçlü kılmak, yine, finansal birliği sağlamak amacıyla devamlı ekonomik ve sosyal ilerlemeyi sağlamak şeklinde belirtilen amaçları AB'nin en önemli amaçları olarak sıralayabiliriz. Üçüncü ülkelerden AB'ye olan göç konusu, antlaşmanın Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği'ne (AİAİ) ilişkin alt başlığı altında düzenlenmiştir. Birliğin üçüncü boyutunu oluşturan da bu bölümde öngörülen işbirliğinin hükümetler arası nitelikte bir işbirliği ve Birlik kurumlarının bu anlamdaki rollerini artırıyor olmasıdır. Anlaşma metnine 18 adet protokol eklenmiştir. Bunlardan Sosyal Politika Hakkındaki Protokol Avrupa toplumunun sosyal politikası hakkında bir antlaşma içermektedir. Söz konusu, Sosyal Politika Protokol'ünün ikinci maddesinde Birlikte yasal yolla oturma hakkı bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam şartları hakkında, Komisyon'un teklifi ve Avrupa Parlamentosu'na danışmadan sonra Konsey'in oybirliği ile karar vereceği belirtilmektedir. Antlaşmanın ekinde yer alan Protokoller arasında bir üye devletin vatandaşlarının haklarının düzenlenmesi hakkında kişinin üye devlet vatandaşlığına sahip olup olmadığı sorununun ulusal mevzuata göre çözüleceği ifade edilmektedir. Diğer taraftan AB üyesi devletlerin liderlerinin 17 Haziran 1997'de üzerine anlaştıkları AB Kuran Antlaşmaları değiştiren Amsterdam Antlaşması (AmsA) Birliğin 1 Kasım 1993 tarihli Maastricht Antlaşması (ABA)

ile öngörülen; Avrupa Toplulukları, Ortak Dış Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği (AİAİ) şeklindeki üç ana boyutunu pekiştirdiği görülmektedir. Amsterdam Anlaşması'nda (AmsA) serbest dolaşım alanındaki kısıtlamaların ortadan kaldırılması yanında güvenli bir ortamda yaşamayı oluşturacak önlemlerin neler olacağı da öngörülmüştür. Suçluların, uyuşturucu ticareti yapanların, kaçak ve yasadışı göç şebekelerinin, yani serbest dolaşımı kendi amaçları için kullanmak isteyenlere izin verilmeyeceği belirtilmektedir. Maastricht Anlaşması'nın (ABA) bu tür meselelerde hükümetlerarası karar alma sistemini benimsemiş olduğundan ve girişilecek her faaliyet için alınacak kararlarda tüm üye devletlerin antlaşmaları gerekli olduğundan sınırlarda kontrol ve suçla mücadele konusunda bu anlaşma ile benimsenen yaklaşımın yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Amsterdam Anlaşması'nda (AmsA) serbest dolaşımını önündeki engellerin kaldırılması ve güvenliğin korunmasına ilişkin vasıtaların güçlendirilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir (Berkü, 1998: 29-30).

Schengen Antlaşması ile daha eski dönemde uygulanan politika katılarak AB'deki serbest dolaşım artırılırken AB vatandaşı olmayan kişilerden oluşan işgücü göçüne ek engeller getirilmiştir. Uzun zamandan beri devam eden dış göç olayları karşısında AB vatandaşları ve politikacıları AB'nin bir göç bölgesi haline geldiğini ve göçmenlerin tekrar ülkelerine gönderilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. AB bu zaman diliminde göç yöntemi belirleme çabalarını devam ettirmiş. 1997 Amsterdam Antlaşması (AmsA) ile göç ve ortak sığınma politikası oluşturma yolu açılmıştır. 1998'de Viyana Eylem Programı kabul edilmiş ve ilk amaç kaçak göçün önüne geçme ve AB ülkelerinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının sahip oldukları hakların teminat altına alınması ve uyumun (bütünleşme) sağlanması ile ilgili diğer konular olarak belirlenmiştir. İleriki zaman diliminde, AB'de uzun süreli oturma hakkı bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının pozisyonlarıyla ilişkili 2003/109 sayılı Yönerge ile bu göçmenlerin zor şartlara tabi olmaları koşuluyla göçlerine izin verilmiştir.

AB Konseyi, AB ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşimi hakkına yönelik 2003/86 sayılı Yönerge'nin 3. maddesi uyarınca; üçüncü ülke vatandaşının en az 1 yıl süresi olan bir oturma hakkına haiz olması ve 4. maddesi uyarınca da aile birleşimi yapan üçüncü ülke vatandaşının eşi veya hayat arkadaşının, evlat edinilmiş çocukları ile beraber ergin olmayan çocukları



ile belirli şartlar altında da kendisinin veya eşinin birinci dereceden üstsoy akrabalarının bu haktan faydalanacaklarını düzenlemiştir. Yönergenin 6. maddesinde bir aile bireyinin üye ülkeye girişi ve oturumu ile alakalı müracaatı aile bireyine verilen ve oturma süresinin devam ettirilmesi ve uzatılmasının kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı sebeplerine dayalı olarak reddedebileceği hükmüne, 7. maddesinde ise 3. ülke vatandaşlarının aile birleşimi için sağlamaları gereken şartlara yer verilmiştir. 14. madde ile getirilen düzenleme aile bireylerinin bağımlı veya bağımsız bir işte çalışma, genel eğitim, mesleki eğitim, meslekte ilerleme ve meslek değiştirme hakkından faydalanabileceklerinin göz önünde bulundurulması yönündedir. 15. madde aile bireylerinin oturumdan sonra aile birleşimi yapan kişinin oturum izni ile ilişki kurulmadan bağımsız oturum izni kazanabilecekleri şartını koymuş. 16. Madde de aile bireylerinin aile birleşimi doğrultusunda ülkeye giriş ve oturumlarına ilişkin müracaat ile aldıkları oturum izninin iptaline veya süresinin uzatılmasının reddine ilişkin düzenleme yer alır. Yönergenin 18. Maddesinde ise aile birleşimi yapan kişinin veya aile fertlerinin idarenin ret, iptal ve geri gönderme gibi kararlarına karşı durma haklarına yer verilmiştir. Birlik kurumları eliyle oluşturulan AB Tüzük ve Yönergeleri; giriş ve sınır kontrolleri ile ilgili 1. Schengen Sınır Kuralları Tüzüğü, 2. Vize Kuralları Tüzüğü, 3. Frontex Tüzüğü, 4. Deniz Sınırları Tüzüğüdür. Göç ile ilgili olanlar 1. Aile Birleştirme Yönergesi, 2. Uzun Süreli İkamet Edenler Yönergesi, 3. İnsan Kaçakçılığı Yönergesi, 4. Öğrenciler Yönergesi, 5. Araştırmacılar Yönergesi, 6. Geri Dönüş Yönergesi, 7. Mavi Kart Yönergesi, 8. İşverenler İçin Yaptırımlar Yönergesi, 9. Tek İzin Yönergesi, 10. Mevsimlik İşçiler Yönergesi, 11. Şirket İşçi Ödünç Transfer Yönergeleridir. Sığınma ile ilgili olanlar, 1. Geçici Koruma Yönergesi, 2. Sığınmacıların Nitelikleri Yönergesi, 3. Sığınma Yöntemleri Yönergesi, 4. Sığınma Tespit Koşulları Yönergesi, 5. Avrupa Birliği Dublin III Tüzüğü'nden oluşmaktadır (Özcüre, 2016: 144 -157).

AB Temel Haklar Şartı'nda belirtilen kişilerin serbest dolaşımı, 1957 yılından itibaren, iç pazarda vatandaşların serbest dolaşımını ifade etmekte ve AB'nin her bir üyesine serbest seyahat etmek ve ikamet hakkı tanımaktadır. 2004/38 sayılı AB Yönergesi serbest dolaşımdaki kısıtlamaları ve şartları yalın bir hale getirmiştir. Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in, AB üyesi kişilerin ailelerinin, üye devletlerde özgürce oturum(ikamet) etmesine yönelik 1612/68

sayılı yönetmeliği değiştiren 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/36 ve 93/96 AET Yönergelerini kaldıran, 29 Nisan 2004 ve 2004/38 sayılı AB Yönergesi kabul edilmiştir. 2004/38 Sayılı Yönerge, kalış süresine göre üç farklı sınıf belirtir. Öncelikle, üç aya kadar ve sonrasında, üç ayın aşan oturma hakkı, son olarak da kalıcı ikamet hakkı. Yönerge uyarınca, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığını koruma gerekçeleriyle oturma hakkına sınırlamalar konulabilir. 2004/38 sayılı Yönerge, eşit muamele hakkını, kendi hükümlerine uygun oturma hakkının sağlanmış olması şartına bağlamaktadır (Yücel, 2012: 367).2004/38 Sayılı Yönerge'nin 4. maddesi, ülkeden çıkış hakkını düzenlemektedir. Buna göre, AB vatandaşları ve AB üyesine üye olmayan aile fertleri pasaport bulundurmaları şartıyla üye devletler arasında seyahat etmek maksadıyla çıkış yapma hakkına sahiptir. Yönerge'nin 5. Maddesi ülkeye giriş hakkından bahseder. Buna göre, giriş hakkında üçüncü ülke vatandaşı aile fertlerine yönelik değişik hükümler vardır. Üye ülkeler bu kişilerden giriş vizesi isteme hakkına haizlerdir. Bu uygulamayı 539/2001 Sayılı Tüzük ya da milli mevzuatlarına dayandırmak zorundadırlar. Oturma hakkı olan üçüncü ülke vatandaşlarının aile üyelerinin giriş vizesi alma zorunluluğu yoktur (Yılmaz, 2008: 20). Yönergenin 6. maddesine göre ise, AB vatandaşları, başka bir AB üye ülke içerisinde, geçerli bir kimlik kartı veya pasaport taşıma koşulu olmadan, 3 aya kadar oturma hakkına haizdirler. Bu Yönergenin 7/1 maddesine göre koşulları sağlayan vatandaşlar açasından üye ülkede 3 aydan daha fazla süreli oturma izni vardır. Bu yönergenin 16. maddesinde, üye ülkede resmi ve sürekli bir şekilde 5 yıl boyunca oturan aile üyeleri devamlı oturma hakkına haiz olurlar. Bu haktan aynı zamanda AB üyesi olmayan kişiler ve ev sahibi üye ülkede devamlı 5 yıl boyunca oturan aile fertleri de faydalanabilirler (Demiray, 2014: 13 - 15).

Sosyal Politika, AB'nin kuruluşundan bu yana çok farklı anlamlar kazanarak gelişmiştir. Birliğin, 1951'de Avrupa Kömür- Çelik Topluluğu (AKÇT) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak kurulduğu 1957 yılında ekonomik bütünleşmenin doğal bir sonucu olarak algılanan bu sebeple de özel önlemler gerektirmediği düşünölen sosyal politika bugün üye ülkeler arasında sağlık, eğitim, sosyal koruma, sosyal dışlama gibi pek çok yönden kapsamlı bir iş birliği süreci içermektedir. Yarım yüzyılı aşkın bu süreçte, üye ülkeler olduğu kadar, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Avrupa

Parlamentosu (AP) gibi kurumları ile yerel, ulusal ve uluslar-üstü (supra national) politika yapıcıları bürokratlar, yöneticiler, akademisyenler ve sivil toplum temsilcilerinin oluşan geniş bir kesim rol almıştır. Refah devleti Avrupa Sosyal Modeli'nin (ASM) temel bir unsurudur. Refah devletinin temelleri birkaç yüzyıl öncesine dayanmakla birlikte günümüzde kabul edilen anlamı ile gelişimi İkinci Dünya Savaşı, sonrasında yani, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa'da gerçekleşmiştir. En geniş anlam ile refah devleti bir siyasi karar alma aracı olarak kapitalizmin temsili demokrasi ile yakından ilişkili bir tür devlet etkinliği olarak da ele alınabilir (Aybars, 2016: 554).

Maastricht Antlaşması (ABA), AB'de sosyal politika konusunda bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönemde ortaya konulan sosyal politikalarındaki düzenlemelerin üye ülkelerin iç işleri olarak görülmüştür. Çünkü Birlik sosyal alanda üye devletlere belirli bir sosyal politika modeli dayatmamaktadır. Yani, her üye ülke kendi sosyal yapılarına uygun bir sosyal politika modeli seçme serbestisine sahiptir. 2008 yılında dünyada meydana gelen küresel kriz sonucu Avrupa'daki birçok ülke ve ayrıca sınır komşumuz olan Yunanistan'da bu krizin etkilerinin çok şiddetli yaşandığını görmekteyiz. Bu konuda son dönemde yaşanan gelişmelere örnek olarak, Yunanistan'daki ekonomik krize Avrupa Merkez Bankası ve IMF kaynaklarından fon oluşturularak yapılan müdahale gösterilebilir. İşletmeler düzeyinde de krize karşı önlemler geliştirilmektedir. Bunlara örnek olarak da uygulanacak devlet destekleri, kredi ertelemeleri, vergi indirimleri, ücret maliyetlerinin azaltan kesinti ve indirimler şeklinde uygulanan makro ekonomik politikalar gösterilebilir. Ancak, işletme düzeyinde çalışanların haklarında sınırlandırmaya gitmek, yönetime katılmanın sağlandığı örgütlü bir ortamda, sınırlı, uygulama ve uzlaşmaya dayalı olarak yer verilebilecek bir yöntem olmalıdır. Burada sosyal açıdan yönetimine katılmaya her zamankinden daha fazla gereksinim duyulmaktadır. Bu açıdan Birliğin sosyal politikasını Maastricht Antlaşması'ndan (ABA) önce ve Maastricht Antlaşması'ndan (ABA) sonra olarak ele almak bize kolaylık sağlayacaktır.

Sosyal politikanın günümüzdeki yeri, kapitalist toplum düzeninde ekonomi politikaları ile yakından ilişkilidir. Kapitalizm toplumu sermaye sahipleri ve emek sınıfı yani, çalışan sınıf olmak üzere ikiye bölmüştür. Bu noktada devletin konumu çok önemlidir. Böylece, ulus devlet sistemi içerisinde

vatandaşlar sosyal sınıfları ile toplumda yer almamakta, ortak sevinçler, ortak acılar yaşayan bir ulusun vatandaşları olarak ortak bir kimlik kazanmak ve dahil oldukları ülkenin yönetimine siyasi açıdan katılmalarını sağlayan genel oy hakkına kavuşmuşlardır. AB'nin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, 1951' de AKÇT'nin kurulmasıyla başlayan bu süreci daha sonra, Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (EUROTOM) kurulması izlemiştir. Burada temel amaç Gümrük Birliği'nin(GB) sağlanması daha sonra ise Ortak Pazar'ın(OP) gerçekleştirilmesidir. 1987'de Tek Avrupa Senedi ile hedeflendiği gibi Ortak Pazar(OP) 1993 yılında tamamlanması üzerine, hazırlıkları önceden başlatılarak, 1992'de imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması (ABA) ile Avrupa Toplulukları (AT) kavramı son bularak Ekonomik ve Parasal Birliği (EPB) sürecine geçildiğini tamamlamak üzere Avrupa Birliği (AB) kavramı ortaya çıkmıştır. 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması (AmsA), 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması (NA), 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile kendisinden önceki kurucu antlaşmaları, Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında anlaşma (ABİHA) adı altında toplanması ile son şeklini almıştır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşmada (ABİHA) yer alan en son hali ile ABİHA m. 45 ile 48 arası maddeler ile işçilerin serbest dolaşımı ve genç işçilerin değişiminin teşvik edilmesi ABİHA m. 48 ile de serbest dolaşımdaki işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunması ve sigorta ödemelerinin yapılmasını sağlayacak düzenlemelerin ABİHA m. 294 uyarınca belirlenen yöntemeye uygun olarak yapılması, hizmetlerin sunulması ve iş kurma hakkının ABİHA m. 49 ile 54 arası maddeler ve ABİHA m.56 ile 62 arası maddeler ise, sosyal konularda üye ülkeler arasında sosyal diyalog sağlanması ABİHA m.136 ise yakın işbirliği sağlanması, ABİHA m. 155 ve m. 156, kadın ve erkek ücretlerinin eşitlenmesi, ABİHA m.157, işçilerin istihdamını coğrafya ve mesleki mobilitelerini yerine getirmek için bir Avrupa Sosyal Fonu'nun (ASF) kurulması ABİHA m.162-164 ve mesleki eğitimde politika oluşturulması için genel ilkeler belirlenmesi düzenlenmiştir.

Sosyal politika alanındaki yetkiler, Birlik ile üye devletlerin paylaştığı yetkililerdir. Avrupa Birliği Anlaşması'nın (ABA) 3. maddesi uyarınca, Birliğin gayesi sulhu sağlamak, kendi değerlerin ve kendi halklarının refahını ileriye

götürmek olarak belirlenmiştir. Birlik, vatandaşlarına dış sınırların kontrolü, iltica, göç ve suçun önlenmesi, suçla mücadele çerçevesindeki uygun önlemler ile uyumlu olarak işçilerin serbest dolaşımının sağlandığı. İç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet sahası sağlar. Birliğin iç pazarı kurarak, sistemli iktisadi ilerleme, fiyat istikrarı ve sosyal gelişmeyi amaç edinen, sürdürülebilirliği yüksek bir sosyal pazar ekonomisinin ve çevrenin ileri düzeyde korunmasının sağlanmasına ve iyileştirilmesine dayalı olarak Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınması için çalışacağı ve bilimsel teknolojik gelişmeleri teşvik edeceği amaçlar arasında belirtilmiştir. Yine, Birliğin toplumsal dışlanma ve ayrımcılık ile mücadele edeceği, sosyal adaleti ve korumayı, kadın erkek eşitliğini, nesiller arası dayanışmayı ve çocuk haklarının korunmasını destekleyeceği, ekonomik sosyal ve yersel uyumu üye devletlerarasında dayanışmayı destekleyeceği, zengin, kültürel ve dilsel çeşitliliğe saygı göstereceği ve Avrupa'nın kültürel mirasının kurulmasını ve geliştirilmesini sağlayacağı amaçları kurucu antlaşmalar eklenmiştir.

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) ilk başvurusunu Temmuz 1959 yılında yaptı. Kısa süre sonra, Ankara Antlaşması (Ortaklık Anlaşması) 1963 yılında imzalandı. Bu anlaşmanın hukuksal temeli ve açık hedefi Gümrük Birliği'dir. Türkiye, ekonomisini Gümrük Birliği'ne hazırlamak için 22 yıllık bir geçiş süreci istedi. Roma Antlaşması'na uygun olarak 12 yıl isteyen Yunanistan ise, darbe nedeniyle bir kesinti yaşasa da 1981'de AET'ye tam üye oldu. AET ile Türkiye arasında 1963'te imzalanan Ortaklık (Ankara) Anlaşması'nın (AA) 12. maddesine göre, Gümrük Birliği'ne geçiş sürecinde aşamalı olarak Türk işçilere AET ülkelerinde serbest dolaşım hakkı yani çalışma ve oturma hakkı verilecekti. Serbest dolaşım Gümrük Birliği kurulduğunda gerçekleşeceği belirtilmişti. 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol'ün 36. maddesi bu kararı daha somut hale getirdi ve kademeli geçişin Ankara Anlaşması'nın (AA) "yürürlüğünden itibaren on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonunda" gerçekleşeceği hükmüne bağlandı. 1960'larda Almanya'ya giden Türk işçiler günümüzdeki uygulamayı da belirleyen 2/76 ve 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) bu ortamda alındı. Türkiye-AB Gümrük Birliği ise yine benzer nedenlerle (80 Darbesi) yaşanan olaylar sonucunda 1996'da kuruldu ve böylelikle resmi olarak yürürlüğe girdi. Öte yandan, 1987'de o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) yapılan "tam üyelik" başvurusu, 1999

Helsinki Zirvesinde kabul edildi ve Türkiye resmen “aday ülke” oldu. Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nde resmen “aday ülke” ilan edilmesi, Kopenhag Siyasi ve Ekonomik Kriterleri’nin sağlaması halinde tam üyelik müzakerelerine başlanabileceği anlamına geliyordu. Süreç ise tarafların karşılıklı olarak hazırlayıp yayımlayacakları iki belge ile yürütülecekti. AB tarafı her bir aday ülke için olduğu gibi Türkiye için de bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırladı. Türkiye ise buna Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen Ulusal Program(UP) ile karşılık verdi. Böylece adaylık sürecinin genel hatları belirlenmiş oldu. 2003 yılında AB’nin hazırladığı KOB ve Türkiye’nin hazırladığı Ulusal Program (UP) revize edilerek yayımlandı. Bu gelişmeler nezdinde 6 Ekim 2004’te Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporu’nda “Türkiye’nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği” belirtilmiş ve Türkiye’yle katılım müzakerelerinin başlatılmasını tavsiye etmiştir. Sonuç itibarıyla, Brüksel’de 17 Aralık 2004’te yapılan AB Konseyi Zirvesi’nde de Türkiye ile katılım müzakerelerinin 3 Ekim 2005’te başlaması kararı alındı. Bu tarihte kabul edilen Türkiye-AB Müzakere Çerçeve Belgesi’nde müzakerelerin üç temel üzerinden yapılacağı belirtildi:

- Kopenhag siyasi kriterlerinin eksiksiz olarak uygulanması ve bunların benimsenmesi,
- AB müktesebatının kabul edilip uygulanması,
- Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi.

Öte yandan, yine aynı belgede müzakere süreci ve sonrasına dair önemli bilgiler verildi. Müzakerelerin açık uçlu olacağı, AB’nin yeni bir üyeyi kabul etme sürecinin dikkate alınacağı, müzakerelerin bazı durumlarda askıya alınabileceği ve üye olması durumunda bazı konularda Türkiye için uzun sürebilecek geçiş dönemleriyle istisnaların (deregasyon) getirilebileceği gibi hususlar açıklandı. Aynı zamanda her şey yolunda olsa dahi tam üyeliğin ya hiç gerçekleşmeyebileceği ya da farklı içerikte olabileceği açıklandı. Müzakere Çerçeve Belgesi’ne göre Türkiye’nin AB’ye katılım müzakereleri 35 başlık(fasıl) üzerinden sağlanıyor ve son ikisi olan “Kurumlar” ve “Diğer Konular” fasılları en son aşamada değerlendirilecektir.

Ülkemiz AB’ye halen aday ülke konumunda olması sebebiyle, AB üyesi ülkelerden birinde Türk işçilerin vize almadan giriş- çıkış yapması, ikamette

bulunması, iş araması gibi faaliyetler bu devletler bakımından yasa dışı olarak nitelendirilir. Bu durum vatandaşımız açısından sınır dışı edilme nedenidir. Fakat 1963’de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile imzalanan Ankara Antlaşması (AA) ve 1973’de yürürlüğe giren Katma Protokol (KP) ve bunun neticesinde oluşan 3 adet Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) ile belli başlı konularda vatandaşlarımıza sınırlı dahi olsa birtakım haklar sağlanmıştır. Ankara Anlaşması(AA) ile vatandaşlarımıza ve onların aileleri ile ilgili konularda Avrupa Birliği Adalet Divanı’na (ABAD) başvuru hakkı tanınmıştır. Nitekim hâlihazırdaki düzenlemeler, AB üyesi bir devlette çalışmakta olan Türk işçileri ve ailelerinin durumlarına yönelik olup, Türkiye'den AB üyesi ülkeye çalışmak maksadıyla gitme talebinde olan Türk vatandaşlarına ilişkin bir hükümü kapsamamaktadır. Günümüzde Türk vatandaşlarının vize almadan çalışma izni, ikamet izni alma gibi sorumlulukları vardır. Türk vatandaşlarının serbest dolaşım hakkından faydalanabilmeleri, ancak Türkiye'nin tam üye olmasıyla sağlanacaktır. Ülkemizin müzakere sürecinde karşılaşılabilecek en sorunlu alanların işçilerin serbest dolaşımı, sosyal politika ve istihdam ile tarım konusunda olacağı bilinmektedir. Dolayısıyla, bu sorunların kaynağında yatmakta olan konuları araştırmak, bulmak ve çözüm konusunda kamuoyunda öneriler geliştirmek bu yüksek lisans tezinin yazılmasının amaçlarının başında yer almaktadır. Bu kapsamda güncel kaynaklara erişilerek ayrıntılı bir literatür taraması yapılmıştır

Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır: Birinci Bölüm, AB’de işgücü göçünün tarihsel gelişimi ile başlayarak AB’de işgücünün serbest dolaşım hakkını ayrıntılı olarak ele almıştır. Bu bölümde ABAD’ın serbest dolaşım kapsamındaki kişilere yönelik bazı önemli kararlarına değinilmiştir. İkinci bölümde ise AB-Türkiye ilişkileri, serbest dolaşım boyutuyla ele alınıp, günümüzdeki mevcut durum hakkında ayrıntılı bilgiler verilmiştir. Yine, ABAD’ın Türk işçilerin serbest dolaşım hakkına ilişkin verdiği kararlar ışığında hakkın kapsamına ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Hakkın kapsamına iş ve iş yerinin seçilmesinde serbestlik, iş yeri değiştirme halinde kazanımlar, sosyal güvenlik haklarının transferi, emeklilik ve emeklilik sonrası o ülkede oturma (ikamet), genel ve mesleki eğitim, diploma diğer belgelerin karşılıklı olarak tanınmasını girmektedir.

## 1. BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMINA TOPLU BAKIŞ

#### 1.1 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜ GÖÇÜ

Yüzyıllar süresince savaşların meydana geldiği Avrupa Kıtası'nda birlik kurma düşüncesinin tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Avrupa Kıtası, birbirine yakın sürelerde dünya tarihinin en büyük iki dünya savaşını yaşamıştır. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı'ndan ekonomik, siyasi ve işgücü açısından fazlaca zayıflara uğramıştır. Ancak, Avrupa'nın kendisiyle barışması ve kıtada “kalıcı bir barış” ortamının oluşturulması düşüncesi sadece bu iki dünya savaşı sonrası döneme denk gelmemektedir. Tarihte pek çok düşünür Avrupa'da bir birlik oluşturulması düşüncesine inanmış ve bu amaçla farklı fikirler ortaya koymuşlardır. Bu düşünürlerden bazıları şunlardır: Pierre Dubois, Kutsal Toprakların Kurtarılışı (1306) adlı eseri ile “Papa önderliğinde bir Hıristiyan Birliği”nin kalıcı barışı sağlayacağını dile getirmiştir. Alighieri Dante, Monarşi (1313) adlı yapıtı ile “Roma İmparatorluğu benzeri bir örgütlenme” önermişti. Immanuel Kant “Ebedi Barış (1795)” adlı eseriyle edebi barış için federasyon önermiştir. Fransız yazar Victor Hugo (1856) ise kalıcı barış için “Avrupa Birleşik Devletleri” kurulmasını şiddetle savunmuştur (Günoğur, 2014: 29).

Avrupa, II. Dünya Savaşı'ndan ekonomik, siyasi ve iş gücü açısından büyük kayıplar olarak çıkmıştır. Savaşın bıraktığı kayıpları gidermek amacıyla Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanı Marshall'ın adıyla anılan yardım paketi harekete geçirilmiştir. Bu yardım paketi daha sonra Avrupa bütünleşmesi aşamasında Amerikan harcı olarak adlandırılacaktır. Diğer taraftan II. Dünya Savaşı sonrası Sovyetler Birliği'nin Avrupa'ya karşı tutumu, ABD'yi Avrupa'daki ekonomik varlığı yanında, 4 Nisan 1949 yılında kurulan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) vasıtasıyla askeri varlığını da güçlendirmeye götürmüştür. II. Dünya Savaşı'nın arkasında bıraktığı yıkım, sadece Avrupa'da değil tüm dünyada devletleri ekonomik, askeri ve siyasi işbirliği alanlarındaki bütünleşme hareketlerine yöneltmiştir. Avrupa Konseyi (AK), Ekonomik İş Birliği Ve Kalkınma Örgütü (OECD), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü



(NATO), Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (EFTA), Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (NAFTA), Karadeniz İşbirliği Bölgesi (KEİB), Şangay Beşlisi gibi uluslararası kuruluşlar, bu bütünleşme hareketlerinin örnekleri arasında yer almaktadır. Kurumsallaşmış bir Avrupa'nın yaratılması fikri de, II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımlardan çıkarılan dersler sonucunda ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, Avrupa bütünleşmesi; fiili olarak ilk olarak II. Dünya Savaşı ardından şimdiye kadar genişleyerek gelmiştir. Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dan oluşan, altı üye ülke arasında kurulan topluluklardan yirmi sekiz üyeli bir AB kurulmuştur. Günümüzde İngiltere'nin Birlikten ayrılması için görüşmeler devam etmektedir (Soyal, 2017: 1-2).

1846 ile 1932 yılları arasında 52 milyonu Aşkın Avrupalı, Amerika başta olmak üzere, Avustralya ve diğer Afrika ülkelerine çalışmak ve ikamet etmek amacıyla aileleriyle beraber göç etmiş ve bu yıllar işgücü göçünün yoğun olarak yaşandığı yıllar olarak değerlendirilmektedir. Bu göçün altında yatan nedenler incelendiğinde öncelikle, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişin yatmakta olduğu görülmektedir. AB ülkeleri arasında da işgücü ihtiyacı, 1950 ve 1960'lı yıllarda artmış ve ilerleyen dönemlerde azalma eğilimine girmiştir. Bu noktada uluslararası işgücü göçünü, kavramının üzerinde durmak gerekir. Uluslararası işgücü göçü bir ülke vatandaşının minimum 1 yıl süreyle çalışmak kaydı ile başka bir ülkeye gitmesi olarak tanımlayabiliriz. Burada göç hareketinin bulunduğu ülkenin itici şartları ve gittiği ülkenin ise çekici koşullarından bağımsız olmamakla birlikte, bireylerin gönüllü olarak göç kararı almaları ve gerçekleşen bu hareketin gönüllü bir şekilde isteğe bağlı durumda olması önemlidir, işgücünün serbest dolaşımı konusu, II. Dünya Savaşı sonrası dönemden başlatılarak aynı zamanda toplulukların kuruluş dönemlerinde kapsayacak şekilde dört dönemde incelemek faydalı olacaktır:

- **1945- 1957 Arası Dönem**

AB'nin başlangıcı genel itibariyle II. Dünya savaşı yılları olduğu kabul edilir. Bilindiği üzere II. Dünya Savaşı yılları şiddet, yıkım ve acının bol olduğu yıllardır. Bu yıllarda Avrupa'da bir birlik yaratılması gerektiği düşüncesi yeniden ortaya çıkmıştır. Aslında bu düşüncenin oluşmasının temelini de Marshall yardımları oluşturuyordu. Marshall yardımları ABD'den Avrupa'ya bir sermaye akımı şeklinde olduğundan bu da Avrupa'nın giderek ABD'ye bağımlı olmasına

neden olacaktır. Bu yüzden, Batı Avrupa ülkeleri, Avrupa'da yeni bir sistem yaratmak istemişlerdir. Güçlerini birleştirerek bir Avrupa pazarı oluşturmayı planlanmışlardır (Yıldızı, 2008: 18). Dolayısıyla, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından, II. Dünya Savaşı'nın ardından uygulamaya konulan Marshall yardımları AB'nin kuruluş sebepleri açısından önemli yer tutmaktadır. Çünkü ABD bu dönemde AB'nin ilk üye devletleri arasında olacak ülkeleri kendisine bağlamak, kendi yönetimini tabii tutmak istiyordu. Çünkü II. Dünya Savaşı sonunda dünya ülkelerinde yoğun bir işsizlik ve enflasyon söz konusuydu. Bu süreçte AB ülkeleri arasında bir birlik oluşturma fikri ortaya çıkmıştı. Aslında bu fikrin oluşma süreci sanayi devriminin sonrasında başlamışsa da bunun siyasi birlikteliğe dönüşmesine ilişkin gelişmeler, ilk olarak, 16. yüzyıldan sonra kiliselerde olmuş, ancak, din adamları, yani Papa ile Krallıklar arasındaki sorunlar yüzünden, bu fikir hemen uygulamaya konulamamıştır. Sanayileşme akımının etkisiyle Avrupa'da fahi bir Birlik oluşturması fikri artık yaygın hale gelmiştir. Krallıklar milli devletlere, prensliklerin de Gümrük Birliği'ne dönüşümü ile ekonomik bütünleşme sağlanmış ve ulus devletler arasında siyasi birlikler kurulması ve bir Avrupa Birleşik Devletleri altında birleşme hedefi benimsenmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında meydana gelen rejim değişiklikleri ile birlikte devlet adamları, Avrupa'nın daha bağımsız hale gelmesi amacıyla çalışmalar yapıyor ve bir çıkış yolu arıyordu. Bu doğrultuda karşımızda bu dönemde Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun AKÇT'nin kurulduğunu ve ardından Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (EURATOM-AAET) kurulduğunu görüyoruz.

Kısaca, AKÇT, AET ve AAET Antlaşmaları ile ilk hukuksal düzenlemelere yer verilmiş, bu sektörlerde gerekli niteliklere sahip işçiler için serbest dolaşım hakları, kamu sektörü istisnasıyla kabul edilmiştir. Bu durum, Avrupa Toplulukları (AT) bünyesinde, bu hakların sağlandığı geçiş döneminin bitişinde, 1968' de çıkartılan, Tüzük ve Yönergelerin uygulanmasına kadar sürmüş ve bir daha geriye dönmeyecek şekilde değişmiştir. Daha güneyde kalan İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye gibi Avrupa ülkelerinde ise aynı gelişme aynı süre içinde sağlanamadı. Fakat onlar da ya işçi göndererek ya da turist çekerek döviz kazançlarını artıracak şekilde ilişkileri sürdürmeyi ve ekonomik gelişmeyi

desteklemeyi sağladılar. Daha sonra ise, Türkiye dışındaki tüm aday ülkeler AB'nin tam üyesi olarak ekonomik bütünleşme ve gelişmede çok daha başarılı sonuçlar aldılar (Özcüre, 2002: 27).

Bu dönemde, ülkeler arası işçilerin vizesiz geçişinde yalnızca bir kaç AB ülkesi arasında uygulanan bir sistem koşulmuş durumundadır.

- **1958- 1974 Arası Dönem**

Bu dönemde, Ortak Pazarın (OP) tesis edildiğini ve ekonomik bütünleşme ve kalkınmanın sağlanmış olduğunu görmekteyiz. Yine, Avrupa Topluluğu (AT) üyeleri arasında zorunlu vize uygulamaları kaldırılmış göç ve sınır kontrolleri alanında yenilikler yaşanmıştır. Hatta birçok üçüncü ülke vatandaşları açısından vize uygulamaları kaldırılmış ve AT ihtiyaç duyduğu işgücü açığı bu sayede giderilmiştir. 15 Ekim 1968 'de konsey, 1612/68 sayılı Tüzük ve bu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin 68/360 sayılı Yönergeyi kabul etmiştir. Bu yasal düzenlemelerle üye ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımı ve ikamet haklarını en etkin şekilde kullanmaları için gerekli haklar tanınmıştır. ATA 39. madde uyarınca, üye devletlerarasında uzlaşma sağlanarak, ulusal yasaların göçmen işçiler üzerindeki kısıtlayıcı etkileri kaldırılmıştır. Bu doğrultuda ulusal vize, ikamet ve çalışma izinleri geçmişte kalmış ve üye devletlerarasında AT Hukuku uygulanmaya başlanmıştır (Özcüre, 2002: 27-28).

- **1975-1992 Arası Dönem**

Bu dönemde Avrupa Toplulukları (AT) arasında serbest dolaşımın arttığını 3. ülkelere karşı ise ortak vize, sınır kontrolleri ve artan bazı kısıtlamaların getirilmiş olduğunu göstermekteyiz. 90'lı yılların başında üye devletleri, AB dışında kendi aralarında karşılıklı olarak imzaladıkları Schengen Antlaşması ile geliştirdikleri önlemler önemli gelişmelerin temelini oluşturmaktadır. Komisyon tarafından 1985 yılında hazırlanan ve Konseye sunulan Beyaz Kitap, serbest dolaşım alanında tek pazarın sağlanması için sınırların kaldırılması ve dış sınır kontrollerinin arttırılmasını öngörmüştür. Bu doğrultuda bu hedeflere yönelik ve iç pazarın tam olarak sağlanması amacıyla 1 Temmuz 1987 yılında Tek Avrupa Senedi (TAS) ile Avrupa Topluluğu Antlaşması'na(ATA) 40. madde ile yeni hükümler eklenmiştir.

1991 Yılı sonundan itibaren Schengen ülkeleri arasında (Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) 1992 yılı sonunda başlayarak, tüm AB sınırları içinde uygulanan iç sınırlarda kontrollerinin kaldırılması amacıyla;

- Vize politikalarının, üye devletlerarasında uyumlaştırılmasını (harmonizasyon) sağlayarak, ortak olarak hazırlanacak birinci liste ile vize konulması düşünülen ülkeler ve ikinci liste ile de vize gerektirmeyen ülkelerin belirlenmesi,
- Dış sınırlarda denetimin artırılması amacıyla; Gümrük Muhafaza görevlilerinin sayısının yeteri hale getirilmesi, sınırlarda şüphe üzerine yapılan denetimlerin kaldırılarak, üçüncü ülkelere gelen herkesin denetlenmesi, giriş koşullarını yerine getiremeyen yabancıların sınırlardan sokulmaması, herhangi bir üye ülke sınırında istenmeyen şahısların Birlik sınırlarından içeriye sokulmaması,
- Birlik içinde yaşayan mültecilere yalnızca tek bir üye devlette kalma seçeneğinin tanınması ve bu ülke dışındakilerin iltica talebi ile ilgilenmeyi reddetmesi,
- Birlik içinde istenmeyen veya aranılan yabancılar için otomatik bilgi akışını sağlayacak bir bilgi/iletişim sistemi; Schengen Bilgi Sistemi (SBS) oluşturulması gerekli görülmüştür. Bu sistem sayesinde, polis kayıtlarında adı geçen tüm sakıncalı isimleri kapsayan bir liste oluşturularak, bilgisayarlar aracılığıyla bilgilere Strasbourg'daki tek bir merkez kanalıyla sınırlardan ulaşılması sağlanmış ve bu sayede sıkı bir sınır denetimi uygulaması başlatılmıştır (İKV, 2000: 90).

#### • 1993 Sonrası Dönem

Bu dönemde Schengen ile birlikte bir önceki dönemde başlatılan süreç daha da katılarak AB'de serbest dolaşım yeni bir boyut kazanırken, AB vatandaşı olmayan kişilerden oluşan işgücü göçüne yeni engellemeler getirilmiştir. Ama AB ülkelerinde oluşan nüfus yaşlanması sorunu ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik sistemindeki problemler nedeniyle göçmen ihtiyacı artmış ve Birlik bu dönemden itibaren bu problemleri aşmak için AB ülkeleri için yeni göç politikaları belirleyerek gelecekle ilgili yeni ve çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bu dönemde oluşan tek pazar neticesinde AB içerisinde 4 tip vatandaş

karşımıza çıkmaktadır:

- AB vatandaşları,
- AB'ye vizesiz girebilen ülke vatandaşları,
- AB'ye yasal olarak yerleşmiş olan üçüncü ülke vatandaşları,
- AB'nin vize istediği üçüncü ülke vatandaşlarıdır (Özcüre, 2002:30).

Kısaca yukarıda belirttiğimiz süreci yinelersek; Avrupa bütünleşmesinin oluşumu 1951 Paris Antlaşması ile 1957'de AET ve EUROTOM' u kuran Roma Antlaşmasına dayanmaktadır. AB; AKÇT, AET ve EUROTOM'un 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nda birleştirilmesi ile oluşmuştur. 1 Ocak 1993 tarihinde Roma Antlaşması ile kurulan ve önce ortak pazarı sonra Ekonomik ve Parasal Birliği(EPB) hedefleyen AB, ekonomik açıdan 4 temel özgürlük üzerine kurulmuştur. Bunlar; malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbest dolaşımıdır. Bu dört temel özgürlük sağlanmadan AB'nin ekonomik bütünleşmesinin gerçekleştiğinden bahsedilemez. Bugün,AB, Avrupa ülkelerinin ortak bir kaderi, egemenlik haklarını devretme eylemi olarak dile getirilir. AB ekonomik bütünleşmesinin bugün geldiği bu noktaya çeşitli aşamalardan geçilerek ulaşılmıştır: 'Gümrük Birliği'nden 'Ortak Pazar'a ('tek pazar'a) geçilmiş, oradan da 'tek para'nın yürürlüğe sokulmasıyla 'Parasal Birlik' gerçekleştirilerek bütünleşme sürecinde önemli mesafeler almıştır (Günoğur,2014: 23- 25).

AB, kurucu antlaşmalarında yer alan "Ortak Pazar, Tek Pazar ve Tek Para" aşamalarını geride bırakarak ekonomik bütünleşmesini gerçekleştirmiştir. Bu ekonomik bütünleşme süreci içerisinde AB'nin günümüzde ulaştığı aşama, Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) olarak adlandırılmaktadır. AB'nin bütünleşmesi, "ekonomik" bir ana omurgaya dayalı ortaya çıkmış ve bütünleşmenin 1993'ten 30 yılda sonra ekonomik bütünleşme görüşü hâkim olmuştur. Bu amaç doğrultusunda, AB'nin bütünleşme aşamaları, en düşük yoğunluktan başlayan bir sıra içinde aşağıda yer almaktadır (Soyal, 2017: 4).

Tablo 1. Ekonomik Bütünleşme Hareketlerinin Aşamaları

<b>SERBEST TİCARET BÖLGESİ</b> Taraf devletlerarasında malların serbest dolaşımı ve Üçüncü Ülkeler ile kurulan ticari ilişkilerde özerklik
<b>GÜMRÜK BİRLİĞİ</b> Serbest ticaret alanı ve üçüncü ülkelere yönelik ortak dış ticaret politikası
<b>ORTAK PAZAR</b> Gümrük Birliği ve emek, hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımı
<b>PARASAL BİRLİK</b> Ortak Pazar ve tek para birimi(Euro)
<b>EKONOMİK BİRLİK</b> Parasal Birlik ve merkezi bir otorite tarafından yürütülen tek parasal ve mali politika
<b>SİYASİ BİRLİK</b> Ekonomik birlik ve merkezi bir otoritenin merkezi bir parlamentoya sorumlu tutulması ile ortak dış politika ve güvenlik politikası

Kaynak: Göçmen, 2011: 65.

Tablo 1’den anlaşılacağı üzere az gelişmişten en gelişmişe doğru bir sıralama ile ekonomik bütünleşme (entegrasyon) hareketlerinin aşamaları bulunmaktadır. 1929 Dünya ekonomik bunalımı ve birinci petrol krizinden (1973) sonra uluslararası ekonomik ve sosyal yaşamda önemli değişiklikler yaşanmıştır. Böylece, ekonomik sistemler sorgulanmaya başlanmış ve yeni teoriler geliştirilmiştir. Bu çerçevede, artık korumacı ve piyasalara müdahale eden politikalar yerine serbest piyasa modeli savunulmaya başlanmıştır. Günümüz uluslararası ekonomik düzeninde iki eğilim gözlenmektedir: malların, hizmetlerin emeğin ve sermayenin serbest dolaşımı olarak adlandırılan üretim faktörlerinin dolaşımını kısıtlayan sınırlar ortadan kaldırılarak bu üretim faktörlerinin serbestçe dolaşması sağlanmakta; diğer yandan ticaret bloklarıyla başlayan bölgesel bütünleşme ortaya çıkmaktadır. Bir bütünleşme hareketi olan AB, üretim faktörlerini kullanarak kendi içinde yıktığı duvarlara karşın, Birlik dışındaki ülkelere ortak dış ticarete politikaları ile ortak bir duvar kurmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte üretim faktörlerinin ortaya çıkan en ana özelliklerinden birisi, uzun vadede kârlarının düşmeye başlaması ile pazar genişletme gereği içine girilmesi ve piyasayı sürekli genişletmesi ihtiyacı doğurmasıdır. Kuruluş amacı ekonomik birlik olan ekonomik birliğin varlığından bahsedebilmek için atılması gerek en önemli adımlardan biri iç pazarın tesis edilmesidir. İç pazara ilişkin tanıma, ABİHA madde 26'da yer verilmiştir. Buna göre madde uyarınca iç pazar, "içinde malların, emeğin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının işbu Anlaşma hükümlerine göre güvence altına alındığı, iç sınırları olmayan bir alanı kapsar" şeklinde ifade edilmiştir. 1986'da imzalanıp 1987'de uygulamaya konulan Tek Avrupa Senedi (TAS) Antlaşması ile iç sınırların olmadığı bir alanı kapsayan iktisadi boyutta Avrupa İç Pazarı'nı kurmak hedeflenmiştir (Dedeoğlu, 2003: 56).

AB, üye devletlere küresel bazda, ekonomik ve siyasi aktör olarak, dünyadaki siyasi gelişmeleri yönlendirme amacıyla müdahalelerde bulunma olanağı sağlamaktadır. AB'de serbest dolaşımın tesis edilmesi, AB'nin ekonomik, siyasi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirebilmesi bakımından hayati önem taşımaktadır. AB'nin amaçlarından biri olan iç Pazar, Kurucu Antlaşmalarda; malların, hizmetlerin, emeğin ve sermayenin serbest dolaşım olanağı bir alan olarak ifade edilmiştir. Serbest dolaşım kavramı ise AB üye devletlerinin diğer üye devletlerin işçi veya serbest meslek kapsamında ekonomik faaliyet gösterecek gerçek ya da tüzel kişilere iş arama başta olmak üzere çalışma, oturma ve kendi vatandaşlarına uyguladığından farklı bir davranış da bulunmasının ve vatandaşlığa dayalı ayrımcılık ya da kısıtlamalar getirmesinin yasaklanması olarak öne çıkmaktadır (Soyal, 2017: 6).

Genel olarak, işgücünün serbest dolaşım hakkının, Birlik Hukukunda dört temel haktan oluştuğu görülmektedir. Bunlar;

- Sunulan açık işlere başvuru hakkı,
- İş bulabilmek amacıyla diğer üye ülkelere geçiş ve seyahat hakkı,
- Çalışılan ülkede oturma hakkı,
- Çalışmanın sona ermesinden veya emeklilik hakkının kazanılmasından sonra bulunulan ülkede yaşamaya devam etme hakkıdır (Karluk, 1996: 460).

Avrupa bütünleşmesi, çeşitli süreçleri atlatarak mevcut durumuna varana kadar çeşitli genişleme ve derinleşme süreçlerini atlatarak ortak para biriminden, ortak politikaları üreten 28 üyeden oluşan bir Birliğe dönüşmüştür. Gerçi günümüzde AB'den ayrılmaya çalışan bir İngiltere (BREXIT) bulunmaktadır. AB yeni üye devletleri bünyesine katarak ekonomik, siyasi ve jeopolitik açıdan çok daha güçlü bir Birlik haline gelmiş ve uluslararası sistemdeki rolünü artırmıştır. Kısaca, AB'nin ekonomik bütünleşme sürecini güvencede tutan dört temel serbesti alanı vardır. Bunlar; malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı olarak sıralanmaktadır. Bu süreçte temel amaç olan iç pazarın kurulması malların serbest dolaşımı ile başlamış, emeğin serbest dolaşımı başta olmak üzere diğer serbestiler onu izlemiştir (Soyal, 2017: 6).

AB'de işgücünün serbest dolaşım hakkı malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşım hakkı ile birlikte İç Pazarı sağlayacak dört özgürlükten biri olarak değerlendirilmektedir. İşçilerin serbest dolaşımından beklenen fayda ise AB düzeyinde malların üretim maliyetlerinin eşitlenerek serbest rekabet koşullarının sağlanmasıdır. İşçilerin ülkelerinden göç ederek başka bir ülkeye gitme ve çalışma nedeni göçün itici ve çekici faktörleri teorisi ile açıklanmaktadır. Göçün itici faktörleri asıl ülkeden ayrılmaya neden olan gelir düzeyinin düşüklüğü ve olumsuz yaşama ve çalışma faktörleri ile açıklanırken; çekici faktörleri ise göç edilen ülkede işçilere çekici gelen gelir düzeyi yüksekliği daha iyi istihdam ve yaşam olanakları gibi faktörlere gönderme yapmaktadır. Avrupa Birliği'nde emeğin serbest dolaşımı 1968 yılından günümüze uygulanan bir hak olmasına rağmen bu hakkı kullananların oranı %2.3 düzeyinde kalmıştır. Ancak, 2001 yılında günümüze kadar buranın artış gösterdiği Avrupa İstatistik Kurumu (EUROSTAT) istatistiklerinde yer almaktadır. Buna göre Avrupa Birliği vatandaşlarının 11 Milyon 33 bin kişiye ulaşan sayıda ve %2.3 oranında vatandaşı olduğu ülkeden ayrılarak diğer bir üye devlette göç etmiş olduğu açıklanmıştır. Bu oranın 2001 yılından 2008 yılına kadar %40 oranında bir artışa denk geldiği AB'nin kamuoyu araştırmalarından sorumlu kurum Eurobarometer'in yaptığı araştırmalarda AB-27 içinde geçmişte diğer bir ülkede yaşayarak çalışmış olanların oranı %10 olarak belirlenmiş olup gelecekte serbest dolaşımdan yararlanmak isteyenlerin oranı da %17 olarak belirlenmiştir (Özcüre, 2016: 142).



Bu da nüfusu 500 milyonu aşkın bir AB’de yaklaşık 85 milyonu aşkın bir nüfus anlamına gelmektedir.

## **1.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMININ YASAL DAYANAKLARI VE AB’NİN KURUMSAL YAPISI**

### **1.2.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Paris Antlaşması’nda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Fransız Dış İşleri Bakanı Robert Schuman, 1950 yılında birbiriyle savaşmış olan, Fransa ve Almanya’nın savaşmalarına mani olmak için “uluslar üstü (supra- national)” bir otorite tarafından yönetilmesinden yana bir çağrıda bulunmuştur. Bu çağrıya Batı Almanya, Belçika, İtalya, Hollanda ve Lüksemburg olumlu yanıt vermişlerdir. Bu bildirin maksadı sadece çekişmeyi önlemenin yanı sıra Avrupa Birleşik Devletleri’nin temelini atmaktır (Murat, 2000:10). Böylece, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) 18 Nisan 1951 yılında Paris’te Paris Antlaşması ile kurulmuştur. Kısaca, Antlaşma ve kurulan Topluluğun özelliklerine değinecek olursak; antlaşma 50 yıl geçerlidir. Antlaşmadan sonra metinler yasama organlarınca onaylanınca 25 Eylül 1952 yılında AKÇT resmen doğmuş oldu. Topluluğun merkezi Lüksemburg’dur. AKÇT amacı ise Batı Avrupa ülkeleri arasında kömür, demir, hurda gibi ürünlerin ticaretine konan kısıtlamaların kaldırılıp ülke ekonomilerinin gelişmelerine katkı sağlamaktır. Bunların yanı sıra istihdamı artırmak, sektörde tekelleşmenin önüne geçmek, yatırımlarının hazırlanmasını sağlamakta amaçları arasında yer alır. Ayrıca, yukarıda da belirttiğimiz gibi, çelik ticaretindeki serbestlik, pazarlardaki tehditlerin ve imtiyazların bertaraf edilmesi yanında, işçilerinde bu sektörde serbest dolaşımının sağlanması amaçlanmıştır (Karluk,1999: 42).

AKÇT, kömür ve demir-çelik sektöründe, malların serbest dolaşımı yanında, işçilerin de serbest dolaşımının öngörülmesinden, şu yararların beklendiği anlaşılmaktadır. Bu sektörde istihdamı artırıcı ve işsizliği önleyici önlemler alınması, sermayenin serbest dolaşımı yardımıyla sağlanacak, yatırım artışı ve ekonomik kaynakların etkin kullanımı suretiyle, göçmen işçilerin hayat standardını yükseltecek bir ekonomik ve sosyal dayanışma ortamının yaratılması amaçlanmıştır. Böylece, II. Dünya Savaşı sonrası, Marshall Yardım Planı ile

uyumlu olarak, yeni düzenlemelerin yürürlüğe sokulması sağlanmıştır. AKÇTA m. 69. 1'e göre; Üye Devlet vatandaşı, kömür ve çelik üretimi alanında çalışmak için gerekli niteliklere sahip tüm işçiler arasında, Üye Devletlerde uyrukluğa ayalı ayrımcılık olarak uygulanan, eşitlik ilkesine aykırı tüm hükümler, kamu düzeni, kamu sağlığı ve güvenliği alanındaki sınırlamalar dışında kaldırılacaktır. Madde 69.2'ye göre ise; serbest dolaşım alanındaki sınırlamaları kaldırmak üzere, üye devletlerarasında, mesleki niteliklerin belirlenmesi, kamu alanındaki sınırlamaların kaldırılması, işgücü arz ve talebinin karşılanması, Topluluk kurallarına uygun olarak işbirliği yapılması ve birlikte davranılması hükme bağlanmıştır. Madde 69.3 uyarınca da, Topluluğa Üye Devletlerarasında, 2. fıkra hükümleri dışında kalan işlerde çalışan işçilere ilişkin olarak, işgücü açığının kömür ve demir-çelik üretimindeki büyümeyi engellemesi tehlikesine karşı, üye ülkelerin kendi göç ve göçmen politikaları kapsamındaki düzenlemeleri belirlerken, Topluluğa üye devletlerin göçmen işçilerinin işe alınmasını kolaylaştırmaları amaçlanmıştır. Madde 69.4 sınır işçileriyle ilgili özel önlemler saklı kalmak koşuluyla, üye devletlerin kendi vatandaşları ile göçmen işçiler arasında ücret ve çalışma koşulları açısından tüm ayrımcılık konularını yasaklanmıştır. Özellikle, sosyal güvenlik alanındaki düzenlemelerin, serbest dolaşımı engellememesi için, üye devletlerin iş birliği yapması kararlaştırılmıştır. Madde 69.5 uyarınca, Yüksek Otorite, bu maddelerin tatbik edilmesinde, Üye devletlerin çalışmalarını yönlendirmek ve kolaylaştırmakla mükelleftir. Madde 6'ya göre ise, AB Hukuku kapsamında işgücünün serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemeler üye devletlerin uluslararası yükümlüğünü etkilememektedir (Özdemir, 1999: 12-13).

Serbest dolaşım açısından, AKÇT Antlaşması'nın getirdiği hükümlerin kapsamındaki işgücü sayısal olarak az ve sektörel düzeyde kalmıştır. Bu hükümlerin 1972 yılında yürürlükten kaldırılması sonucunda, 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü yürürlüğe girmiş ve AKÇTA madde 69 yükümlülüklerinin yerini almıştır (Özcüre, 2014: 283-284).

### 1.2.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Roma Anlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı

AKÇT üye ülkelerin Dışişleri Bakanları 1955 yılında Messina'da toplanmıştır. Bu konferansta Avrupa'da güvenliğin oluşturulması, yaşam standartlarının artırılması gayesiyle ve bilhassa lojistik, nükleer ve diğer enerji alanlarında bir bütünleşme (entegrasyon) sürecinin oluşturulmasını savunmuşlardır (Bozkurt,1997:69). Daha sonra ise Belçika Dışişleri Bakanı başkanlığında bir komite teşkil edilmiştir. Bu komite tarafında bir inceleme raporu hazırlanmış ve rapor da Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) yanında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EUROTOM) adıyla iki yeni topluluk tesis edilmesi planlanmıştır. Bu gelişmeler sonrasında AKÇT oluşturan Batı Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dan oluşan altı ülkenin desteği ile 25 Mart 1957 yılında Roma'da Roma Antlaşması ile AET ve EUROTOM tesis edilmiştir (Kılınç, 1990: 5-6).

AKÇT elli yıl için kurulmuşken, AET ve EURATOM'un süresi sonsuzdur. AET ilkelerinden kısaca bahsedecek olursak; dış ticarete gümrük vergilerinin kaldırılması ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi, üye devletlerarası hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımı tarım alanında ortak bir politika, belirlenmesi işçilerin istihdam imkânlarını iyileştirmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu'nun(ASF) kurulması ve Avrupa Yatırım Bankası'nın(AYB) kurulması şeklindedir (Murat, 2000: 14 ).

İşçilerin serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemeyi ilk olarak AKÇT'den sonra 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile görüyoruz. Bu konuyla ilgili kararlar antlaşmanın 48 ile 51 maddeleri arasında yer almaktadır (Demiray, 2014: 7).

(AETA) m. 48/1'e göre Topluluk içerisinde serbest dolaşımın son olarak geçiş döneminin sonunda sağlanacağı belirtilmiştir. Geçiş dönemine kadar geçen dönemler ise;

1. Dönem: 01.09.1961 - 30.04.1966 arası dönemdir. Bu dönemde yapılacak olan düzenlemeler 16.08.1961 tarihli 15/61 Sayılı Tüzük ile yapılmıştır. Bu Tüzük ile ücret, çalışma şartlarının denkliği, sendikalara üye olma, işten uzaklaştırma gibi konular dışındaki durumlar ele alınmıştır.

2. Dönem: 01.05.1964 / 08.10.1968 arası dönemdir. Bu dönemde de 38/ 64 sayılı Tüzükle uygulamalar için kurallar belirtilmiştir. Bu Tüzükle beraber işçilerin ve ailelerin yer değiştirme ve oturumda bulunmalarına yönelik getirilen kısıtlamalar azaltılmıştır.
3. Dönem: 9 Kasım 1968 tarihinden sonraki yılları kapsamaktadır.1612/68 sayılı Tüzük ve 68/360 Sayılı Tüzük bu zamanda çıkmış olup, işçilerin serbest dolaşımı üzerindeki engellemeler tümüyle kaldırılmıştır (Demiray, 2014: 8).

Böylece, AETA m.48ile serbest dolaşımın çerçevesi çizilmiş olup vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın engellemesi, oturum hakkı ve serbest dolaşıma getirilen istisnalar gibi konular düzenlenmiştir.

AET Antlaşmasının 49. maddesi ise 48. maddenin yürürlük maddesi konumundadır. Bu madde uyarınca, Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine Ekonomik ve Sosyal Komite'ye(ESK) müracaat ettikten sonra emir ya da nizamnameler hazırlayarak işçilerin serbest dolaşımını gerçekleştirmek için gerekli önlemleri nitelikli çoğunlukla alıp kararlaştırır (Köktaş, 1999: 103).

Antlaşmanın 50. maddesine göre üye devletler ortak bir takvimin sınırları içerisinde genç işçilerin değişimi çalışmasını desteklerler. Bunun amacı ise genç işçilerin mesleki niteliklerinin ülkeler arasında aktarılması ve bütünleşmesini sağlamaktır (Kaplan, 2008: 13).

Antlaşmanın 51. maddesine göre ise; sosyal güvenlik alanında her üye ülkenin kendine has sistemleri olduğundan, bu durum işgücünün serbest dolaşımında bir tehdit oluşturmaktadır. Bu kapsamda, antlaşmanın 51. maddesi işçilerin sosyal güvenlikleri ile ilgili hükümleri temel hatlarıyla tanımlamaktadır. Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine işçilerin serbest dolaşımını temin etmek için sosyal güvenlik alanındaki gerekli önlemleri oybirliği ile karar bağlar (Köktaş, 1999: 103-104).

### **1.2.3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(EURATOM) Antlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ise Roma Antlaşması ile kurulan ikinci önemli Topluluktur. Kurulan bu Topluluğun amacı ise nükleer

enerjinin barışçıl şekilde kullanımını sağlamak ve dağılımına ilişkin düzenlemelerde bulunmaktır (İTO, 1994: 4). EURATOM Antlaşmasının 96/1 maddesine göre; Üye Devletler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı alanındaki sınırlamalar dışında, diğer üye devlet vatandaşlarına nükleer enerji alanında uzmanlık gerektiren işlerde çalışmalarını uyrukluktan doğan tüm ayrımcılık konusu kısıtlamaları kaldıracaklardır. Antlaşmanın 96/2 maddesi, 1. fıkrada belirtilen hükümlerin uygulanması amacıyla çıkartılacak Konsey Yönergeleri için uyulacak karar alma usulüne ilişkindir.

01.01.1958 tarihinde uygulamaya konulan EUROTOM Antlaşması'nın işçilerin serbest dolaşımı Konseyin ve Komisyon'un teklifi üzerine Avrupa Parlamentosu'na da danışılarak, nitelikli çoğunluk ile Antlaşmanın uygulama usullerine yönelik yönergeler(direktif) çıkarılabileceğini öngören düzenlemelerdir (Yüksel, 2007: 7).

1962 yılında Antlaşma hükümlerinin uygulanması hususunda bir yönerge çıkarılmıştır. Buna göre, nükleer enerji alanında diğer üye devletlerin de serbest dolaşımı kapsamında çalışabilmek için özel eğitim almış ve en az beş ay faal olarak çalışma da bulunmuş olmak gerekmektedir (Özcüre, 2002: 78).

#### **1.2.4. Birleşme (Füzyon) Anlaşması'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Birleşme Antlaşması (Füzyon Anlaşması) 1 Temmuz 1967 de uygulamaya girmiştir. Bu antlaşma AKÇT, AET ve EUROTOM'u kuran anlaşmaları tek bir başlık altında toplamıştır. Bu antlaşmanın imzalanmasıyla AKÇT, EUROTOM ve AET için tek bir Komisyon, Konsey ve Parlamento teşkil edilmiş, bütçeleri tek bir organda toplanmış ve Avrupa Topluluğu (AT) ifadesi kullanılmaya başlanmıştır (Dülger, 1988: 14-15).Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma'da (ATA), işçilerin serbest dolaşımını öngören düzenlemelere de yer verilmiştir. Böylece, malların, hizmetlerin sermayenin ve emeğin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması yoluyla Ortak Pazarın (OP) oluşturulması en temel amaçlardan biri olarak belirlenmiştir.

ATA'nın 3/c maddesinde, üye devletlerarasında malların, hizmetlerin ve sermayenin yanında işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak iç pazarı sağlayacak düzenlemelerin yapılması ve bu alandaki mevcut engellerin kaldırılması, ATA 12.

maddede, üye ülke işçileri arasında 'işlem eşitliği' ve 'ayrımcılık yasağı' ilkelerini uygulamaya geçirmiştir. Ancak, konu ile ilgili önlemlerin geçiş dönemi içinde en geç 12 yıllık geçiş süresinde tamamlanması öngörüldüğünden, uygulama, üye devletlerin düzenlemelerinin izin verdiği ölçüde sağlanmıştır. İlk düzenleme, 15/61 Sayılı Tüzüktür. 1961'de kabul edilip, 38/64 Sayılı Tüzük 1964 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. 15/61 Sayılı Tüzük, yalnızca açık bir iş bulunması koşuluna bağlı, ilk dönemde, sınırlı bir serbest dolaşım hakkı sağlamıştır. Ayrıca, 38/64 Sayılı Tüzük kabul edilerek uygulamaya konulmuştur. 1968 yılında kabul edilen 1612/68 Sayılı Tüzük ile uygulamayı sağlamaya dönük, 68/360 Sayılı Yönerge ile bu ilk düzenlemeler, yürürlükten kaldırılmıştır. Bu dönemde, Topluluğa üye ülkelerin kendi işgücü piyasası önlemleri ve göçmen Politikaları doğrultusunda çalışma ve oturma izinleri verilmekte veya verilmemekteydi, Topluluk Organlarınca, 1968 yılı Ekim ayı ve izleyen dönemlerde kabul edilen 1612/68 Sayılı Tüzük ve 68/360 Sayılı Yönergeler ile işçilerin serbest dolaşımı uygulaması sağlanmıştır. Serbest dolaşım hakları, yeni bir konsept ile 1993 yılı Kasım ayında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması(ABA), Üçüncü Sütununda yer alan, Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği(AİAİ) bölümü ile Amsterdam Anlaşması'nın(AmsA) IV. Bölümünde yeniden düzenlenmiştir. Böylece, işgücünün serbest dolaşımı alanındaki müktesebat, AKÇT, AAET ve AET Antlaşmalarından sonra, Maastricht Antlaşması(ABA) ve izleyen dönemde Amsterdam Anlaşması (AmsA) ile giderek daha da geliştirilmiştir. Avrupa vatandaşlığı tesis edilmiş, serbest dolaşım, ATA' nın 39. maddesi ile vize, iltica ve göç politikaları da madde 62- 63 ile yeniden düzenlenmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması (AmsA) ATA'yı değiştirmiştir (Özcüre, 2014: 285-286).

#### **1.2.5. Tek Avrupa Senedi'nde(TAS) İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Roma Antlaşmasının imzalanmasından sonra Birliğin karar almasında ve uygulamalarda çeşitli sıkıntılar yaşamaya başlamıştır. Bunun temel sebebi ise o dönemde dünyada yaşanan sıkıntılardır. Bunun yanı sıra Birlik yeni üyeler kabul ederek genişlemeye devam etmiştir. Bu durum Birliğe ekonomik açıdan yük oluşturmuştur. Daha sonra, 14 Haziran 1985 yılında gerçek bir ortak pazarın

oluşturulması yönünden tedbirleri içeren ve Birliğin amacına yönelik Beyaz Rapor yayınlamıştır. Bu rapordaki öneriler ise şu şekilde sıralanabilir;

- Fiziki ve teknik engellerin kaldırılması,
- Mali engellerin kaldırılması,
- Mesleki eğitiminde bütünlük,
- Sermayenin serbest dolaşımı,
- Rekabet kurallarının değerlendirilmesi (Karluk, 1999: 55-65).

Hazırlanan bu raporda bir noktadan sonra yetersiz kalmıştır. Yapılan çalışmalar ve toplantılar ışığında Birliğin yönetimini daha etkin ve demokratik duruma getiren Tek Avrupa Senedi(TAS) hazırlanmış ve 1 Temmuz 1987 yılında uygulamaya geçmiştir (Bozkurt, 1997-102).

Tek Avrupa senedi(TAS) ile 5 ayrı alanda bazı yeni değişiklikler yapılmıştır. Bunlar;

- Avrupa Parlamentosu ve Konsey arasında yeni bir dönem başlamış ve Avrupa Parlamentosunun Birlik mevzuatının yaratılmasındaki etkinliği artırılmıştır.
- Birliğin genişletilmesi ve Birlik Anlaşmaları konularında Konseyin kesin kararı alınmadan önce Parlamento'nun görüşünün alınması şartı getirilecek, Parlamentonun görevleri(fonksiyon) artırılmıştır.
- Yeni ve mevcut politikalar yeniden gözden geçirilerek düzenlenmiştir. TAS, ortak pazara geçiş tarihini, 31 Aralık 1992 olarak belirlemiştir. Roma Antlaşması'na parasal politika, sosyal politika, ekonomik ve sosyal politika araştırma geliştirme ile çevre konularında yeni bölümler eklenmiştir.
- Dış politika konusunda "Avrupa Güvenlik ve Dış Politikasının sağlanması amaçlanmıştır. Birlik üyelerinin, Avrupa Dış Politikalarının formüle edilmesi ve uygulanmasında ortak çalışmaya sevk edilecektir (Karluk,1999: 68).

Avrupa Tek Senedi(TAS)ile altı alanda yeni amaçlara ulaşması ve sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, ekonomik ve sosyal bütünleşme, işçilerin sağlık ve güvenlik koşullarının düzeltilmesi, çevrenin korunması, teknolojik gelişmelerin hızlandırılması ve Ekonomik ve Parasal Birliğin (ETB) sağlanmasıdır (Karluk, 1999: 69).

AB’de yaşanan bu gelişmeler diğer Avrupa ülkelerinin de dikkatini çekmiştir. Birlik Antlaşmasını imzalayana dek çeşitli genişleme dönemlerinden geçmiştir. Bunları kısaca sıralarsak;

- 1 Ocak 1973’te İngiltere, Danimarka ve İrlanda katılarak Birliğin üye sayısı dokuzaya yükselmiştir.
- 1 Ocak 1981’de Yunanistan Birliğe katılmıştır.
- 1 Ocak 1986’da Portekiz ile İspanya’da Birliğe katılmıştır (Murat, 2000: 15).

### **1.2.6. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı’nda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

29 Kasım 1989 tarihinde Strazburg’da İngiltere dışındaki AB üyesi 11 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile Konsey tarafından kabul edilen "Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı" Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımına da değinmiş ve şartın bir kısmında serbest dolaşıma ilişkin haklara yer verilmiştir. Buna göre; AB sınırları içerisinde çalışanlar serbest dolaşım hakkına sahiptirler. Bu durum Birliği kamu düzeni, kamu güvenliği ya da sağlık nedenlerine zarar verirse bir sınırlama konulabilir. Serbest dolaşım, her çalışana Birlik içinde ve bulunduğu ülkede işe başvurma, çalışma şartları ve sosyal güvenlik konularında eşitlik ilkesi doğrultusunda herhangi bir işi ya da mesleği yapma olanağı tanır. Yine, AT sosyal şartının da 12. başlık altında işçilerin diğer sosyal haklarına yer verilmiştir (Özcüre, 2002: 89).

### **1.2.7. Maastricht Anlaşması’nda (ABA) İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Berlin Duvarı'nın yıkılmasının, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi, Sovyetler Birliği'nin dağılması olayları Avrupa'nın siyasi atmosferini tümüyle değiştirmiştir. AB üyesi devletler birbirleriyle ilişkilerini sağlamlaştırmak için, Maastricht Antlaşması, diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşması'nı (ABA), 7 Şubat 1992’de imzalayarak 1 Kasım 1993 tarihinde uygulamaya koydular. Bu antlaşma ile 1999'a kadar Parasal Birliğin(PB)tamamlanıp oluşturulmasına, Avrupa Vatandaşlığının (European Citizenship) oluşturulmasına ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası(ODGP) ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği(AİAİ) Politikalarının meydana getirilmesine yönelik karar verildi.



AB’de anlaşmaya varılan başlıca hususlar ise;

- Ekonomik ve Parasal Birliğin(EPB) kurulması,
- Birliğin yoksul ülkelere yardım fonundan yardım yapılması,
- Ortak Dış Politika,
- Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası (OSGP),
- Sıkı birlik oluşturulması,
- Sosyal konular,
- Parlatentonun yetkilerinin artırılması,
- Ortak vize politikası uygulamasıdır (Murat, 2000: 22 ).

Maastricht Antlaşması’nın (ABA) 01.01.1993 tarihinde uygulamaya girmesi öngörülmüştür. Bunun sebebi ise bazı ülkelerin kendi ülkelerinde halk oylamasına gitmesi ve bazı ülke halklarının kendi içerisinde yaşadığı karmaşalardır. Antlaşma’nın kademeli olarak gerçekleşmesi planlanmıştır. Antlaşma üç önemli yenilik içermektedir. Bunlar ise;

- Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB): Birlik ekonomi politikalarının yakınlaştırılmasını (harmanizasyon) ve 1999 yılında Avrupa Merkez Bankası(AMB) ile ortak (tek) para biriminin oluşturulmasını öngörmüştür. Zaten bu durumu da 1 Ocak 1999 yılında Avrupa Merkez Bankası ile tek para birimi Avro’ya (EURO) geçerek sağlamışlardır. 1 Ocak 2002’de dolaşıma sokulan EURO, 1 Ocak 2013 tarihinde en son Litvanya’nın da katılımıyla 28 AB üyesi ülkenin 20’si ortak para birimine katılmışlardır.
- Avrupa Vatandaşlığı: Avrupa Birliği, Avrupa Parlamentosu ve mahalli seçimlerde vatandaşlarına, seçme ve seçilme hakkı vermektedir.
- Ortak Güvenlik ve Dış Politika: Topluluğun gerek birbirleriyle, gerek 3. ülkelere karşı işbirliğinin geliştirilmesini ve ortak hareket edilmesini sağlar (Karluk, 1999: 83).

Maastricht Antlaşması ile ABİHA ile Antlaşmalara eklenen ATA ikinci kısımda birlik vatandaşları arasında ayrımcılık ve mücadele, ABİHA 20 ile 25 maddeleri arasında, AB vatandaşlarına ilişkin düzenlemeler yer bulmuştur. Düzenlemeler ile AB vatandaşlığı şartları, kapsamı, hakları, içeriği ve gelişimine ilişkin hukuk kuralları belirlenmiştir (İKV, 2000: 6-7).

Bu antlaşma ile yeni hedefler belirlenmiştir. Bunlar;

- Mesleki eğitim ve mesleki içi sürekli eğitim programlarının düzenlenmesi,
- Birlik ülkeleri arasındaki iktisadi ve kalkınma farklarının düzeltilmesi için daha geri durumda bulunan Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'ya yönelik yeni bir "Dayanışma ve uyum fonu" kurulması,
- Avrupa çalışma normlarının belirlenmesinde ve yasa taslaklarının hazırlanmasında AB düzeyinde sosyal ortakların(işçi sendikaları ve işveren örgütleri) katılımının ve sosyal diyalogun sağlanması yoluna gidilmiş ve Sosyal güvenlik, sendikal haklar, yönetime katılma, işten çıkarma, gibi konularda Çalışma Bakanları Konseyi tarafından oybirliği ile karar alınması koşulu getirilmiştir (Özcüre, 2002: 89- 90).

Maastricht Antlaşması (ABA) ile Avrupa vatandaşlığı, bir üye ülkenin vatandaşlığına sahip olan tüm kişileri kapsamaktadır. Avrupa vatandaşları bu kapsamda birtakım haklardan yararlanmaktadır; şöyle ki bu haklar; Serbest dolaşım ve ikamet hakkı, yerel seçimler ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, kendi ülkelerinin diplomatik temsilcilerinin ve konsolosluklarının bulunmadığı ülkelerde bulunan diğer AB üyesi devletlerin diplomatik temsilcilik ve konsolosluklarının korumasından yararlanma hakkı gibi birçok haklardan oluşmaktadır (Özcüre, 2002: 91).

ABİHA 20. maddesine göre de AB vatandaşı olabilmek için, AB üyesi devletlerden birinin vatandaşı olmak gerekmektedir. AB vatandaşlığı, Üye Devlet vatandaşlığını tamamlayan bir hak olarak öngörülmüş, bu vatandaşlığın yerine geçmediği belirtilmiştir. Bir üye devletin vatandaşı olma konusunda da Üye Devletlerin kendi ulusal mevzuatları ile belirlenen koşullar aranmaktadır. Yine, Sosyal Protokol ile işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili 8a maddesi dikkat çekmektedir. Buna göre tüm Birlik vatandaşlarının herhangi bir AB üyesi devlet topraklarında özgürce seyahat edilebilmesi ve ikamet edebilmesi hakkı öngörülmüştür. Yine bu maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkra ifade edilen hakların kullanımı açıklanmıştır. Bu anlaşma ile 11 üye devlet tarafından imzalanan, Birleşik Krallık dışındaki 11 üye devletin aralarında imzalayacakları bir anlaşma ile AT Sosyal Şartı'nın“Sosyal Politika'ya İlişkin Protokol” başlığı bu anlaşmaya eklenmiştir. Bununla işçilerin güvenlik ve sağlıklı bir işyeri ortamının

iyileştirilmesi, muamele eşitliği, çalışma koşulları, işçilerin bilgi edinme hakları ve bilgilendirilmesi gibi konular yahut iş sözleşmesi biten işçilerin özlük haklarının korunmasını işçi ve işverenlerin çıkarlarının ve haklarını kapsamaktadır. Maastricht Antlaşması'na göre alınan kararlar Komisyonun teklifi AP görüşü ile Konsey tarafından oy birliği ile alınacak ve kararlar ile yapılacak yeni düzenlemeler ancak bu düzenlemelerin üye devlet parlamentolarında onaylanması veya referandum sonucu yürürlüğe girecektir (Oğuz, 2010: 34). Böylece, Maastricht Antlaşması ile Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET ve EURATOM), ve "Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası(ODGP)", olarak üç ayaktan meydana gelen bir AB oluşturuluyordu.

### **1.2. 8. Amsterdam Antlaşması (AmsA) İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Mart 1996 yılında Torino'da başlatılan Hükümetlerarası Konferans, 16-17 Haziran 1997 tarihlerinde gerçekleştirilen Amsterdam Zirvesi ile tek para birimine geçiş ve AB'nin genişlemesine ilişkin süreç ile ilgili olarak, 1 Mayıs 1999 yılında bu zirvenin bir sonucu olarak Amsterdam Antlaşması (AmsA) yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma, serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılmasına ek, daha güvenli bir yaşam alanı oluşturmaya yönelik önlemlerin alınacağını belirtmekte ve kaçak ve yasadışı göç gibi konularda serbest dolaşımı bu suç örgütlerinin ya da oluşumlarının kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmalarına engel olunacağını belirtmektedir. Bu antlaşma AB'yi yeniden tanımlayan bir belge niteliğindedir. Amsterdam Antlaşması, serbest dolaşım ile ilgili karar prosedürünü değiştirmiştir. Böylece Konseyde bu konu ile ilgili oybirliği ilkesi getirilmiştir. Böylece, ortak karar prosedürü kullanılmak suretiyle düzenlemeler yapılabileceği ve AP yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. AP artık görüş bildirmekle yetinmeyecek, Konsey ile eşit yetkilere sahip olacaktır. AB ülkelerindeki Türk işçileri ve aile üyelerinin haklarına da yakından ilgilendirmesi nedeniyle, özellikle, kurucu antlaşmalara eklenen yeni düzenlemeler önemlidir. Bu açıdan Amsterdam Antlaşması ile antlaşmalara eklenen 4. Bölüm önemlidir. Amsterdam Antlaşması ile ABA'ya da, cezai alanda polise ilişkin hususlarla ilgili adli konularda ABA'ya 20. madde eklenmiştir (İKV, 2008: 209; Tekinalp, 2000: 25).

Bakanlar Konseyi tarafından yürütülen çalışmalara göre şekillenecek sınır kontrolleri önlemleri ve tek tip vize uygulamaları kapsamındaki önlemler

belirlenmiştir. En son haliyle Avrupa Birliği İşleyişi Hakkında Anlaşması'nın (ABİHA) 77. maddesinde belirtilen bu düzenlemelere göre;

- AB vatandaşları ve üçüncü ülke vatandaşlarının iç sınırlarda denetlenmesine gerek bulunmamaktadır,
- Üye devletlerin dış sınır kontrollerinde uygulayacakları tek tip kural ve işlemler Bakanlar Konseyi tarafından, Komisyon'un teklifi üzerine ve Parlamento'nun görüşünü aldıktan sonra oybirliği ile belirlenecektir,
- Üye devletlerin vize uygulamaları konusunda gerekli usul ve kuralların da tek tip olarak Konsey tarafından yukarıda belirtilen yöntemle belirlenmesi,
- Üç aydan uzun sürmeyen ziyaretler için vize aranacak ve aranmayacak ülkelerin vatandaşlarına uygulanacak kurallar ve usuller ile bu ülkelerin listesinin ve vize formatının Konsey tarafından kararlaştırılması yetkisi tanınmıştır (İKV, 2000: 18).

ABİHA 78. ve 79. maddelerine göre, iltica ve göç konusunda Konsey, Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girişinden itibaren geçecek beş yıllık sürede gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bu düzenlemeler, uzun süreli vize ve ikamet izinleri, aile birleştirme uygulamaları dâhil, ülkeye giriş ile ikamet koşulları ve uygulanacak usuller, yasal olmayan (illegal) yollarla göç edenler ve ikamet hakkı kazananlar hakkında bunların ülkelere geri gönderilmeleri ile ilgilidir. ABİHA 72. maddesine göre; üye devletlerin birinin veya birden fazlasının aynı anda üçüncü ülkelere ek ani göçmen akını ile karşılaşması durumunda, 6 ayı aşmayacak şekilde ek önlemlerin alınması konusunda Konsey, Komisyon'un teklifiyle, nitelikli çoklukla (2/3) karar alabilecektir. ABİHA 81. maddesine göre Konsey, iç pazarın kesintisiz işlenmesi için gerektiği ölçüde, aşırı konularda ATA m. 67'de öngörülen koşullarda Üye Devletler' in içişlerinde hukuksal alanlarda iş birliğini sağlamak üzere düzenlemeler yapabilir. ABİHA 74. maddesine göre Konsey ATA m. 67' de öngörülen koşullarda gerekli önlemleri almak üzere Komisyon ve Üye Devletler' in yetkili kurumlarının iş birliğini sağlayarak Antlaşmanın bu kısmındaki düzenlemeleri yapacaktır. ATA m. 67, Amsterdam Anlaşmasının yürürlüğe gireceği 5 yıllık geçiş süresi ve Birlik organlarının karar alma usullerine ilişkindir (Tekinalp, 2000: 33).

### 1.2.9. Schengen Antlaşması

Schengen Anlaşması 14 Haziran 1985 tarihinde Güney Lüksemburg'da küçük bir köy olan Schengen'de Fransa, Almanya, Belçika, Lüksemburg, Netherlands'ın imzalarıyla gerçekleşmiştir. Bununla iç sınır denetimlerinin kaldırılması, dış sınır kontrollerinde ise ortak bir prosedürün tanımlanması yani Schengen Bilgi Sistemi olarak bilinen bütün AB üyesi ülkelere yönelik tek bir veritabanının hayata geçirilmesi ve işbirliğinin sağlanmasını kapsıyordu. 1990 tarihinde İtalya, 1991 tarihinde Portekiz, İspanya 1992 tarihinde ise Yunanistan'ın katılımıyla Schengen bölgesi genişlemeye devam etmiştir. Daha sonra Schengen bölgesine 1995'de Avusturya, 1996'da Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç'in katılımıyla bu bölge genişlemeye devam etmiştir. 1999 Amsterdam Antlaşması ile AB'nin hukuki çerçevesinde anlaşmaya dâhil edilmesiyle büyük bir genişleme gerçekleşmiş ve Schengen Sözleşme Kuralları artık AB'nin bir parçası haline gelmiştir. Schengen Sözleşmesi topluluğun iç pazarını düzenlemeye yönelik tek senet ve tek pazarın hükümleri doğrultusunda, AB üyesi ülkelerin, vatandaşı olan kişilerin serbest dolaşımını sağlayan iç sınırların olmadığı bir alan yaratmak ve bu alanlarda hükümler arası işbirliği yapılması amaçlanmıştır. 1985 tarihli Schengen Sözleşmesi, Schengen I olarak adlandırılırken daha sonra, 19 Haziran 1990 yılında Schengen Antlaşması Schengen II imzalanmış ve bu antlaşma Almanya, Fransa, Belçika, Netherlands ve Lüksemburg'un taraf olduğu ülkeler arasında, 1993 yılında yürürlüğe girerek uygulamaya konulmuştur. İzleyen dönemlerde İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan, Avusturya, İsveç, Finlandiya ve Danimarka 1996 yılında Schengen Bölgesine katılmıştır. Bunun yanı sıra, AB üyesi olmayan İzlanda ve Norveç'te bu antlaşmaya taraf olarak katılmış, İngiltere ve İrlanda AB üyesi olduğu halde dışında kalmıştır (Ünal, 2000: 13).

Schengen Sözleşmesi ve Antlaşması uyarınca 1994 yılında kurulan Schengen Yönetim Kurulu'nun Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile yerine ağırlıklı çoğunlukla karar alan Konseyi bırakması üzerine, Konsey tarafından kabul edilen bildirimler ve alınan kararlar ile birlikte Schengen Müktesebatını oluşturmaktadır. Amsterdam Antlaşmasına ekli Schengen Protokolü Yetki İkamesi (Subsidiarity) ya da İkincil Yetki olarak adlandırılan Yetki ve Ölçülülük İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokolün yürürlüğe girmesi

ile bir tasarrufun üye devletler ya da Birlik tarafından kararlaştırılmasında uygulanacak yöntem belirlenmiştir. Buna göre herhangi bir konuda alınacak önlemin üye devletler nezdinde alınması yerine Birlik tarafından alınmasının daha etkili ve yararlı olacağı anlaşılıyor ilke olarak düzenleme yapma yetkisi Birlik organlarına bırakılmaktadır. Sonuç olarak Schengen Antlaşması bir topluluk hukuku düzenlemesi olarak başlatılmamış ve hükümetler arası bir anlaşma niteliğinde iken Amsterdam Antlaşması, Schengen düzenlemelerinin Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA) içine alınmasını ve müktesebatın içinde yer almasını sağlamıştır (Tekinalp, 2000: 38-39; İKV, 2000: 96).

### **1.2.10. Nice ve Lizbon Antlaşmaları'nda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Bu antlaşmalar madde numaralarını değiştirmekten başka önemli bir değişiklik getirmemiştir. Bunların yanı sıra işçilerin ve ilgili aile bireylerinin serbest dolaşım hakkı bu hakka ilişkin sınırların kaldırılmasına ilişkin, ikincil hukuk kaynaklarından, 1612/68 numaralı Tüzük ve 68/360 numaralı yönergelerinde incelenmesi gerekmektedir. Buna göre; 1612/68 sayılı Tüzük; 15 Ekim 1968 tarihinde çıkartılan bu tüzük ile temel düzenlemeler ilk kez yapılmıştır. Temelde 15/61 ve 38/64 sayılı Tüzükler ile öngörülen düzenlemelerin iyileştirilmesi ve Birlik hukukunda işçilerin serbest dolaşımı açısından korunması, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın kaldırılması amacıyla hazırlanmış olup, istihdam elverişliliği, davranış eşitliği ve işçi ebeveynlerinin güvence altına alınması gibi konularda bu Tüzük ile düzenlemeler yapılmıştır (Yüksel, 2007:12-14). 68/360 sayılı Yönerge; serbest dolaşım ile ilgili 15 Ekim 1968 tarihi üye devletlerde Çalışan İşçilerin ve Aile Bireylerinin Dolaşımına ve İkamet Etmeleri ile ilgili kısıtlamaların kaldırılmasına yönelik konuları ele alan bu yönerge karşımıza çıkmaktadır (Yüksel, 2007: 14).

Birlik Kurucu Antlaşması hedeflerini gerçekleştirme amacıyla serbest dolaşımı sağlayan çeşitli tüzük ve Yönergeler çıkarmışlar bunlar Birliğin ikincil hukukunu oluşturur. Bu Tüzük ve Yönergeler AB genel olarak kişilerin bu kapsamda işçilerin ve aile üyelerinin serbest dolaşımı haklarını düzenlenmektedir. Bunların önemli olanları aşağıda belirtilmektedir:

- Yabancıların İkamet ve Dolaşımına İlişkin Olarak Kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına İlişkin Özel Önlemlerin Koordine Edilmesi

Hakkındaki 25.02.1964, 64/221/AET Sayılı Konsey Yönergesidir. Bu Yönergenin uygulama alanının genişletilmesi amacıyla 1972 yılında 72/194 Sayılı Konsey Yönergesi çıkartılarak değişiklik yapılmıştır.

- Birlik içerisinde İşçilerin Serbest Dolaşımı Hakkında 15.10.1968 Tarih,1612/68 Sayılı Konsey Tüzüğü,

- Üye Devlet İşçileri ve Aile Bireylerinin Topluluk İçinde Dolaşım ve İkamet Özgürlüklerine İlişkin Kısıtlamaların Kaldırılması Hakkında 15.10.1968 Tarih, 60 /AET Sayılı Konsey Yönergesi,

- Bir Üye Devlette, İşçilerin Aktif Çalışma Yaşamından Sonra, İşin Bitiminde ikamete Devam Hakkı Konusunda 29.06.1970 Tarih, 1251/70 /AET Sayılı Komisyon tüzüğü,

- Topluluk İçinde Yer Değiştiren İşçiler ve Ailelerine Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Uygulanması Hakkında 14.06.1971 Tarih, 1408/71 Sayılı Konsey tüzüğünün uygulanma prosedürüne ilişkin 21.03.1972 Tarih, 574/72/AET Sayılı konsey tüzüğü ve Son Değişiklikleri Kapsayan 1945/93 Sayılı Tüzük

- Kişilerin Serbest Dolaşımı Konusunda İkamet Hakkını düzenleyen 90/364 Topluluk Yönergesi,

- Mesleki Çalışmasına Son Veren İşçilerle Serbest Çalışan Kişilerin İkamet Haklarını düzenleyen 90/365 sayılı Topluluk Yönergesi,

- Öğrencilerin İkamet Hakkını Düzenleyen 93/96 sayılı Topluluk Yönergesi,

- En az üç yıllık meslek öğrenimi ile tamamlanan mesleklere ait yüksek okul diplomalarının tanınması hakkında 21 Aralık 1988 Tarih ve 89/48 sayılı Konsey Yönergesi,

- 18 Temmuz 1992 Tarih ve 92/51 sayılı 21 Aralık 1992 tarihli 89/48 sayılı yönergeyi tamamlamaya yönelik, Mesleki Yeterlilik Belgelerinin Tanınmasına ilişkin ikinci bir Genel Sistem Getiren Yönerge,

- 2004 yılı nisan ayında çıkartılan 2004/38 Sayılı Yönerge ile ikincil hukukun önemli bir kısmı birleştirilmiştir. Ancak 45/4 kapsamında kamu düzeni, kamu sağlığı ve güvenliği alanındaki kısıtlamalar devam etmektedir.

Günümüzde serbest dolaşım ile ilgili temel ikincil Hukuk düzenlemeleri 2004/38 sayılı yönerge'dir. Bu yönerge önceden çıkartılan ve tam adları aşağıda belirtilen 64/221 sayılı ve 68/360 sayılı yönergeler ile 1251/70 sayılı uygulamadan kalkmış ve 1612/68 sayılı yönerge ise değişmiştir. 2004/38 sayılı yönerge uyarınca işçiler ve aile üyeleri 5 yıl ikamet ettikten sonra kalıcı ikamet hakkı ve belli durumlarda 3 yıl yasal oturma hakkı sonra emeklilik hakkı elde etmektedirler. İdare formaliteleri ile ilgili düzenlemeler yönergenin 19 ile 21. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 1408/71 sayılı tüzük sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler ile ilgilidir (Kent, 2008: 215-217).

### **1.2.11. Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı**

AB 7 ana kurumdan oluşmaktadır. Bunlar;

- Avrupa Parlamentosu(AP),
- Avrupa Bakanlar Konseyi,
- Avrupa Konseyi,
- Komisyon,
- Avrupa Birliği Adalet Divanı(ABAD),
- Avrupa Merkez Bankası(AMB),
- Sayıştay.

Bunların yanında birçok danışsal ve sosyal ortak organları yer almaktadır (Özcüre, 2010: 29 ).

#### **1.2.11.1 Avrupa Parlamentosu(AP)**

Avrupa Parlamentosu(AP), AB Komisyon ve Konsey arasında taksim olunmuş, yasama ve yürütme yetkilerinin yanında, Birlikte karar alma yetkisi bulunan, yasama aşamasına katılan ve denetim yetkisi bulunan kurumlardan birisidir (Özcüre, 2014: 29).

Avrupa Parlamentosu her 5 yılda bir doğrudan yapılan seçimlerle tespit edilen 750 üyeden ve başkandan oluşmaktadır. Üyeler, kendi mensup oldukları partilerin görüşlerini savunma hakkına sahiptirler (Murat, 2000: 25)

Parlamento bir tür demokratik kontrol aracı olarak kabul edilebilir ve yetkileri kısaca şu şekilde özetlenebilir;



- 2/3 çoğunlukla Komisyon Üyelerini azledebilir.
- Komisyon ve Konsey'e kısmen program ve raporlarını tartışarak kısmen de yazılı ve sözlü sorular yönelterek nezaret etmek.
- İstendiğinde, Komisyon önerileri hakkında Konsey karara varmadan önce düşünce belirtmek.
- Kabul edilen bütçenin uygun biçimde yürütülmesini sağlamak.
- Birlik bütçesini kabul veya reddetmek (Murat, 2000: 26).

### **1.2.11.2. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi**

Üye ülkelerin bakanlarının katılımıyla meydana gelir. Umumiyetle dış işleri bakanlarından oluşan konseyi, gündemin konusuna göre ilgili bakanların katılımıyla toplanabilir. Konsey bir yasama ve karar alma organıdır. Konsey 1987 tek Avrupa Senedi ile yasallaşmıştır (Çapur, 1987: 33).

Konsey, Komisyon'un önerisiyle harekete geçer. Konsey toplantıları her üye ülkenin altı aylık başkanlık yapmasını gözeten bir sıra izler. Konseyin toplantıları genelde Brüksel de yapılır ancak bazen üye ülkelerde de yapılabilir (Özcüre, 2014: 33-34 ).

Üye ülkelerin verdikleri oylar, ülke nüfusuyla, orantılıdır. Yani eşit bir oy mekanizması yoktur. Buna göre; Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere'nin 10, İspanya 8, Belçika, Portekiz'in 5, Lüksemburg'un ise 2 oya denk, gelen bir sistemleri vardır (Murat, 2000: 23).

Konseyin çalışmalarını ise "Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) hazırlamaktadır. Bu komite konsey müzakerelerinin ön hazırlığını yapar ve faaliyetlerini düzenler (Özcüre, 2014: 34).

### **1.2.11.3. Avrupa Birliği Konseyi**

AB Konseyi, Avrupa Birliği'nin üst düzeyde salâhiyetli politik birimidir. Bu organın Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ile karşılaştırılmasını önlemek için Avrupa Zirvesi denmesi daha uygun görülmüştür (Karluk, 1999: 109).

Avrupa Birliği Konseyi, Birlik üyesinin Devlet veya Hükümet başkanlarının yaptıkları zirve konferansları neticesinde zorunlu "de facto" olarak ortaya çıkmıştır (Özcüre, 2014: 32 ).

Konsey, yılda 2 defa toplanır. Konseyi Komisyon Başkanı, takvime göre gerekirse diğer ülke üyeleri ile beraber katılır. Gerekli görmeleri halinde Dışişleri Bakanları da toplantılara iştirak edebilir (Karluk, 1999: 109 ).

#### **1.2.11.4 Avrupa Birliği Komisyonu**

Komisyon birliğin yürütme organıdır. 20 üyeden oluşur, Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya ve İtalya'nın ikişer, kalan üyelerin ise birer temsilcisinden oluşur. Komisyon üyelerinin görev süresi 5 yıldır ve ülkelerinden bağımsız çalışır (Bozkurt, 1997: 98 ).

Komisyon, Avrupa Parlamentosu'na karşı sorumludur. Komisyonun en önemli görevi ise kurucu antlaşmaların koruyuculuğunu yapmaktır. Antlaşmaların usulüne uygun olmadığını, ilgililerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini izlemektedir. Antlaşmalara uygun olmadığını gördüğünde ise ilk önce uyar; eğer uymamakta ısrar ederse üye ülkeyi Avrupa Birliği (ABAD), Adalet Divanına şikâyet eder. Bunun yanı sıra Komisyon rekabet kurullarına uymayan bazı şirket ve kişilere para cezası verebilir (Karluk, 1999: 124-129).

Komisyon, Avrupa Parlamentosu'nun kabul edebileceği bir gensoru sonucunda 2/3 çoğunlukla görevinden alınabilir. Ancak bu durum şimdiye kadar olmamıştır (Bozkurt, 1997: 98).

#### **1.2.11.5 Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)**

Birliğin bağımsız yargı organıdır. Altışar yıl atanan 27 yargıç 9 genel avukattan oluşur. Bu yargıç ve savcılar 6 daireye ayrılarak uzmanlık alanları içine giren davaları karara bağlarlar. Divanın kararları temyiz edilemez. Kararlar oy çokluğuyla alınır (Karluk, 1999: 144-146 ).

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) görev alanlarına üye devletlerin bir birilerine karşı açtığı davalar, komisyonun üye devletlerin birbirine yönelik açtığı davalar ve topluluk kurumlarına karşı açılan davalar girmektedir (Özcüre, 2014: 40).

Ülkemizin (ABAD)'a dava açma yetkisi yoktur. Ancak, Ankara Antlaşması'nın 25/2 maddesine istinaden, Türkiye ile Birliğin yâda Birlik üyesi bir ülkeyi ilgilendiren ihtilafların, Ortaklık Konsey'ce (OK) sonuca kavuşturulmamış olması durumunda, Türkiye – AP ilişkilerinin devam ettirildiği,

karar merci durumunda bulunan, Ortaklık Konseyi, ihtilaf konusunun, Adalet Divanı'na veya hâlihazırda bir başka yargı organına götürülebilmesi mümkündür. Bu durumda OK'nin karar alabilmek için gerekli önlemleri alması gerekmektedir (Ankara Antlaşması, 25/3). Divanın görevleri kısaca şu şekilde özetlenebilir;

- Konsey ve Komisyon tarafından alınan kararların, Birlik mevzuatına uygun olup olmadığını kontrol etmek.
- Üye ülkelerin, antlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini karara bağlamak.
- Üye ülkeler ulusal mahkemelerin isteği üzerine Birlik Mevzuatının yorumuna ilişkin ön kararlar vermek (Murat, 2000: 27).

#### **1.2.11.6. Sayıştay**

Sayıştay, Avrupa Parlamentosu'nun isteği üzerine, 22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması yasa temeline kavuşmuştur. Merkezi Lüksemburg'da olan Sayıştay her üye devletten bir üyesi olan ve üyeleri yenilenebilen, üyelerin 6 yıl için Parlamento'nun görüşü alınarak Konsey tarafından oy birliği ile seçilen bir kurumdur (Özcüre, 2014: 45).

Sayıştay Birliğin tüm gelir ve giderlerini inceler, Birlik üyeleri Sayıştay'ın istediği tüm, belge ve bilgilerini vermek zorundadır. Sayıştay her mali yılsonunda rapor hazırlar. Bu raporlar Birlik organlarına gönderilir ve Resmi Gazete'de yayınlanır (Karluk, 1999: 147).

#### **1.2.11.7 Avrupa Birliği Merkez Bankası**

Roma Antlaşması gereğince kurulan, tüzel kişiliğe sahip özerk bir bankadır. Kar amacı taşımayan Banka genellikle yerel kalkınma, enerji, haberleşme, üst düzey teknolojiler, işletmelerin teknolojik bakımdan geliştirilmesi gibi özellikle birden fazla üye ülkenin çıkarlarını ilgilendiren, fakat bir üye ülke tarafından parasal olarak destek verilmeyen projelere finansman sağlamaktadır (İTO, 1990: 26).

### 1.3.AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMININ KAPSAMI

AB hukukuna göre, “işçi” tanımının biçimsel ve ekonomik olmak üzere iki farklı yönü vardır. Ekonomik bakımdan işçi, tamamen marjinal ve ikincil olarak küçük ölçekteki etkinliklere dahil edilmemek üzere, sadece, etkili ve gerçek etkinlikler ile uğraşan kişidir. Roma Antlaşması'nın 48'inci maddesinde göre, Üye Devletler işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer anlaşma şartları hususunda, uyrukluk esasına dayalı her tür imtiyazın kaldırılmasının gerektiği vurgulanmıştır.

ABİHA'nın 45'inci maddesinde ise işçilerin serbest dolaşımının kapsamı aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

*“Birlik içinde işçilerin serbest dolaşımı sağlanır.*

*İşçilerin serbest dolaşımı, Birlik devletlerinin işçileri arasında, vatandaşlıktan doğan sebeplere istinaden uygulanan bütün imtiyazların kaldırılmasını gerektirir.*

*İşçilerin serbest dolaşımı, kamu düzeni, kamu güvenliği ve halk sağlığı nedenleriyle çıkartılan kısıtlamalar saklı tutulmak şartıyla, aşağıdaki hakları içerir:*

*a) iş tekliflerinin kabulü,*

*b) özgür dolaşım,*

*c) Bir üye devlette, o devlet vatandaşlarının istihdamını düzenlemeler eden kanun, ikincil düzenleme ve idari şartlara uygun olarak çalışmak gayesiyle ikamet etme,*

*d) Komisyonca düzenlenecek uygulama tüzüklerindeki şartlar ile paralel, bir üye devlette istihdamı sonrasında o üye devlet topraklarında kalma.*

*Bu madde hükümleri, kamudaki istihdama uygulanmaz(AB Bakanlığı, 2019a)”.*

ABİHA 46. maddesine göre,

*“Avrupa Parlamentosu ve Konseyi olağan yasama usulüne uygun olarak ve iktisadi ve sosyal komite danıştıktan sonra, 45. maddede belirtilen işçilerin serbest dolaşımını sağlamak üzere aşağıdakiler vasıtası ile gerekli önlemleri içeren direktifler veya tüzükler çıkarır:*

- a) ulusal iş bulma kurumları arasında sıkı işbirliği sağlayarak,*
- b) Birliğin ulusal kanunlarından veya Birlik arasında önceden gerçekleştirilmiş anlaşmalardan doğan ve uygulamada kalmaları işçilerin dolaşımını serbestleştirilmesine mani olabilecek idari usul ve uygulamaları ve açık işlere alınma bakımından tamamlanması zorunlu süreleri kaldırarak,*
- c) Birliğin ulusal kanunlarından veya Birlik arasında önceden gerçekleştirilmiş anlaşmalarda belirtilen ve serbestçe iş seçme hakkına ilişkin olarak, Birlik üyesi bir devletin, başka bir Birlik üyesi devlete karşı uygulayacağı ve uyguladığında farklı şartlar getiren tamamlanması zorunlu tüm süreleri ve diğer kısıtlamaları kaldırarak,*
- d) iş teklifleri ile iş müracaatlarını karşılaştırmak ve çeşitli bölge ve sanayi alanlarındaki istihdam düzeyi ile yaşam standardına yönelik önemli hususlardan kaçınarak, iş piyasasındaki arz ve talep arasındaki dengenin sağlanmasına kolaylaştırmak amacıyla uygun bir mekanizma kurarak (AB Bakanlığı, 2019a)”.*

ABİHA madde 47 ve 48; *“üye devletler ortak program çerçevesinde, genç işçilerin değişimini teşvik ederler.*

*Madde 48; Avrupa Parlamentosu (AP) ve Konsey olağan yasama usulünc hareket ederek, işçilerin serbest dolaşımının oluşturulması noktasında, sosyal güvenlik alanında önlemler alır; buna istinaden, bağımlı ve bağımsız çalışan göçmenler ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler için, özellikle;*

- a) yardıma hak kazanılmasında, hakkın muhafazasında ve yardım miktarının hesaplanmasında ülkelerin kanunlarına göre dikkate alınan bütün sürelerin birleştirilmesini*
- b) Birlik üyesi devletlerde ikamet eden kişilere yardımların ödenmesi hususunda sistem kurar,*

Özetlemek gerekirse, işçiler ücretin miktarından ya da işin yarı zamanlı olmasından bağımsız olarak başka birisinin yönetiminde para karşılığında çalışan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetlerin ekonomik bir nitelik taşıması önem taşımaktadır. Serbestliğin ana merkezinde ise istihdam, ücret ve diğer iş koşullarında ulus nezdinde diğer Birlik üyesi devletlerin vatandaşları ile ayrı tutulmaması yatmaktadır. İşçilerin serbest dolaşımının sağladığı sosyal avantajlar ise, yaşlılık yardım sistemleri, işsizlik yardımları, çocukların eğitim hakkı ve ulaşımda indirimler gibi geniş bir zemini kapsamaktadır. Avrupa Birliği içerisinde işçilere tanınan serbest dolaşım hakkı sınırsız olmayıp, söz konusu kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçeleri ile kısıtlanabileceği Avrupa Birliğinin İşleyişi hakkında (ABİHA)Antlaşmanın 45. maddesinde düzenlenmiştir. Tüm bu kısıtlamaların yanı sıra ilgili maddede belirtildiği üzere kamu idarelerindeki işçilere uygulanabilir olmadığına da yer verilmiştir (Kaya vd, 2011: 132).

Ab vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı Avrupa bütünleşmesi ve Avrupa vatandaşlığı kavramının esas unsurlarından ve özgürlüklerinden birini oluşturur. Bu açıdan serbest dolaşım gerçekleşmeden üye devlet topraklarında yaşanacak canlılığın, değişimin, iktisadi bir birliğin oluşturulmasının ve sosyal hedefin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir (Yüksel, 2007: 3). Bu açıdan serbest dolaşım için şu unsurların varlığından söz etmek gerekir. Bunlar; ikame hakkı, işçilerin gittikleri ülkede oturma, yerleşme hakkı ve ebeveynlerini bu ülkeye getirme hakkı, istihdam hakkı, iş arama ve istihdam edilme hakkı olmasını adil davranma ilkesi serbest dolaşım hakkını kullanımı nedeniyle işçiye karşı vatandaşlık çerçevesinde her türlü ayrıcalığın yasaklanmasını öngörmektedir (İKV, 2008: 14-21).

### **1.3.1. Ayrılma Hakkı**

Bir AB üyesi devlette çalışmakta olan işçi, 2004/08/EC sayılı Yönerge'nin 4. maddesine istinaden, herhangi bir belge (kimlik, pasaport vs) ibraz ederek o ülkeden ayrılma hakkına sahiptir. AB devleri arasında geçerli olan kimlik ve pasaportların geçerlilik süresi 5 yıldır, 5 yılın sonunda yenilenmesi gerekmektedir. İşçinin mevcut işinden kendi isteği ile ayrılması durumunda tazminat ödenmesine izin veren hükümler bulunurken, kendi isteği dışında işten ayrılma durumunda

hak etmiş olduğu tazminatların ödenmesini ortadan kaldıran ulusal uygulamaların, ATA.39. madde kapsamında düzenlenmesi gerekmektedir (Özcüre, 2002: 103).

### **1.3.2. Üye Devletlerde İşe Talip Olma ve Üye Devlet Topraklarına Giriş ve Seyahat Hakkı**

İşçilerin, Üye devletlerde işe talip olma ve üye devlet topraklarında giriş ve seyahat hakları, ABİHA'nın 46 ile 47 maddelerine istinaden kabul edilen Tüzük ve Yönergelerle belirtilmiştir. 15.10.1968 tarihli 1612/68/ AET sayılı Tüzüğü ve bu Tüzüğün nasıl uygulanacağını gösteren, 68/360/AET Sayılı Konsey Yönergesi ile Üye Devlet vatandaşları ile aile üyelerinin dolaşım ve ikamet hakları ayrıntılı olarak belirlenmiştir (Özcüre, 2002: 104).

ABİHA m. 45 (ATA m. 39.3)' de belirtildiği üzere;

"Serbest dolaşım, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığının haklı kıldığı kısıtlamalar ayrılmak kaydıyla;

- İş tekliflerini kabul etme,
- Özgür dolaşım,
- Birlik üyesi devletin kendi vatandaşlarının istihdamını düzenleyen, yasa, tüzük ve idari kanunlara uygun olarak, bir iş yapmak amacıyla oturma,
- Birlik Üyesi bir devlette bir işte çalıştıktan sonra, Komisyonca hazırlanacak uygulama Tüzükleri ile oluşturulacak şartlar içinde o üye devlet topraklarında bulunma hakkını içerir (İKV, 2000: 12).

1612/68 sayılı Topluluk Tüzüğü madde 1'e istinaden ikametgâhlarına bakılmaksızın başka bir AB üyesi devlette o ülkedeki idari kanunlar doğrultusunda işe talip olabilirler. AB Vatandaşı işsizlere veya daha iyi çalışma koşulları arayanlara, iş arama amacıyla 68/360 Sayılı Konsey Yönergesi;

Madde 1'de; İşçilerin ve aile bireylerinin AB içerisinde seyahat ve ikamet haklarını kısıtlayıcı uygulamaların kaldırılması ve gerekli düzenlemelerin yapılması,

Madde 2'de; Başka bir Üye Devlete geçiş için, pasaport veya kimlik harici herhangi bir belge istenemez ve kalış süresi, geçiş sebebi soruları sorulamaz,

Madde 3’de; Başka bir Üye Devlete geçişte aile bireyleri arasında üçüncü ülke vatandaşlığını taşıyan yakınlarının bulunması halinde bu kişilerin önceden vize almaları ve bu hususta gerekli kolaylığı sağlamaları gerekmektedir,

Madde 4’e göre ve 73/148 sayılı Yönergenin 6. maddesi uyarınca, önceden bir sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olma şartının aranması, ikamet hakkı verilmesi için yeterli bulunmuştur. Aynı Yönerge, madde 4.1 uyarınca, bir diğer Üye Devlette hizmet üretenler de, ikamet haklarını, hizmet süresi boyunca serbestçe kullanabilirler (Köktaş, 1999: 134-135).

### **1.3.3. Ayrımcılık Yasağı**

ABİHA m.45'e (eski ATA.39. madde 2.fikrasına) istinaden; serbest dolaşım, vatandaşlık hususuna dayalı bütün imtiyazların kaldırılmasını gerektirir.

1612/68 Sayılı Tüzüğün 1. maddesine göre, oturma yeri dikkate alınmaksızın, o Üye Devletin kendi vatandaşları için uygulanan Yasa, Tüzük ve İdari Düzenlemeler doğrultusunda, ücretli bir işe girip, çalışabilecekleri belirtilmektedir.

Tüzüğün 2. maddesi uyarınca, işçi ve işverenler, iş arz ve talebinde bulunabilir ve hiçbir ayrımcılık bahis mevzu olmadan uygulamadaki kanun, tüzük ve idari düzenlemeler doğrultusunda sözleşme akdetme ve bu sözleşmeyi uygulamaya hakları vardır (İKV, 2000: 12).

Tüzüğün 3. maddesine göre, yabancı işçiler için özel bir istihdam prosedürü öngörülmesi, açık işler hakkında basın ve yayın organlarında duyurulmasını engelleyen ulusal uygulamalar, geçerli değildir. Ulusal iş ve işçi bulma kurumlarına kayıtlı olma koşulu aranmayacaktır.

Madde 4’e göre, Yabancı uyrukluların çalışmasını sayı ve oran olarak kısıtlayan ulusal kurallar, Üye Devlet vatandaşlarına uygulanmayacaktır. Madde 5’e göre kendi ülkesinden başka bir üye devlette iş arayan bir işçinin, o devletin istihdam kurumu ya da bürosunun hizmetlerinden aynen yararlanması öngörülmektedir. Madde 6’ya göre ise; işe almada aranacak, sağlık koşulları, mesleki ve benzeri diğer kriterlerin uyruklarda aranacaklarla aynı olması gerekmektedir. Madde 7’ye göre, Bir Üye Devlette çalışan diğer bir üye devletin vatandaşı olan işçilerin, aynı sosyal haklar, vergi avantajları ve konut hakkından



yararlanacakları öngörülmüştür ve mesleki eğitim okulları ve yeniden eğitim merkezlerine, Birlik işçileri arasında ayırım yapılmaksızın eşit koşullarda ve aynı haklara sahip olarak kabul edileceklerdir. Madde 8'e göre ise, Sendikalara üye olma ve oy hakkı dâhil olmak üzere, sendikal haklardan yararlanmada da muamele eşitliği uygulanacaktır (Özcüre, 2014: 315).

#### **1.3.4. İşçilerin Giriş ve İkamet Hakkı**

Bir üye devlete giriş ve ikamet hakkı ile yerleşme özgürlüğü ile ilgili haklar, işçiler, kendi hesabına bağımsız çalışanlar, iş arayanlar, emekliler, öğrenciler gibi kişiler için geçerli olduğu gibi acente şube ve temsilcilik açmak isteyen tüm üye devlet tüzel kuruluşlarının tabi olacağı kısıtlamaların da kaldırılması içermektedir. ATA'nın 39/3 fıkrasında bir iş yapmak kaydıyla oturma hakkı da yer almaktadır. 360/68 sayılı yönerge, ABİHA m. 45'e 3. fıkrasına göre, ülkeye giriş yaptıklarını gösterir belgeyi ve yapılan iş sözleşmesini veya çalışma belgesi belirten işçilere oturma hakkını sağlayacaklarını belirtmektedir.

15 Ekim 1968 Tarih ve 68/360 sayılı Yönergenin 4. maddesine istinaden, bir başka AB üyesi devlete girişte, kimlik, sözleşme akdini göstermeleri durumunda "AB Üyesi Devlet Uyruklular İçin İkamet Belgesi" adlı belgeyi, alarak ikamet hakkı kazanacaklardır. İkamet belgeleri, üye Devlet yurttaşları için, diğer üçüncü ülkelerden gelen yabancıların ikamet izinlerinden farklı olmak zorundadır. Yerleşme hakkını düzenleyen 73/148 sayılı Yönerge hükümlerine göre;

- Bir başka üye devlette serbest çalışmak ya da hizmet sunmak amacıyla yerleşme amacındaki veya yerleşmiş olan üye devlet vatandaşlarının,
- Bir başka üye devlette sunulan hizmetten yararlanmak amacıyla gitmek isteyen üye devlet vatandaşlarının,
- Vatandaşlıkları göz önüne alınmaksızın üye devlet vatandaşları ile eşleri ve 21 altındaki çocukları ve bakmakla yükümlü oldukları aile üyelerinin serbest dolaşım ve ikamet hakları ile ilgili tüm kısıtlamaların kaldırılması gerekmektedir (Özcüre, 2014: 317).

### **1.3.5. İkamet Hakkının Sınırlanması ve Geri Alınması**

AB serbest dolaşım düzenlemeleri işçilere ve aile üyelerine sınırsız olarak tanınan bir hak haline henüz gelmemiştir. Bu nedenle belirli ekonomik faaliyetlerle bağlantılı olması özelliği, Tüzük ve Yönergelerde hala devam etmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi 68/360 sayılı yönerge doğrultusunda bir ikamet izni verilmesi öngörülmektedir. Fakat bir istihdam kuruluşu tarafından belgelenen irade dışı bir işsizlik durumunda verilen bu ikamet izninin geri alınması mümkün değildir. Fakat iradi işsizlik halinde ise ilgilinin oturma hakkını elinden alınması mümkün olduğu belirtilmektedir. Yönergenin 7. maddesinin ikinci fıkrasına göre işçinin ardı ardına 12 aydan fazla kendi isteği dışında işsiz olması durumunda oturma izni bir kez yenilenirken, oturma süresinin 12 aydan az olmamak kaydıyla sınırlandırılabilmesi olabileceği bu karara bağlanmıştır. Yönergenin 4. maddesinde belirtilen koşulların yerine getirilmemesi durumu, ikamet 6 aya kadar verilen ve askerlik hizmeti sebebiyle olan kesintiler oturma izni süresini etkilemekte ve uzun süre kesintilerin oturma hakkını sonu erdirdiği düşünülmekte, bu yüzden yeniden oturma hakkı kazanmak için bu yönergenin şartlarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Yönergenin ilgili maddesinde 3 aydan fazla bir yıldan daha az kısa süreyle çalışacak işçileri geçici ikamet izni verileceği, verilen bu izin yapılacak olan işle sınırlandırılacağı ve geçici olan bu ikamet izninin kendiliğinden uzatılmasının söz konusu olmayacağı belirtilir. Yönergenin 8. maddesinde ise üç halde üye devletler ikamet izni verilmesine gerek olmayan durumlar belirtilmiştir. Buna göre birincisi, 3 aydan fazla sürmeyecek bir faaliyette bulunacak işçilerdir. İkincisi, bir üye devlette ikamet eden işçinin ya her gün ya da en azından haftada bir kez kendi üye devletine giden işçilerdir. Üçüncüsü ise bir hizmet sözleşmesi ile çalışan mevsimlik işçilerdir (Oğuz, 2010: 46-47).

### **1.3.6. Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşım Kapsamındaki İşçilerin Sosyal Güvenlik Hakları**

İnsanlar, yaşamları boyunca gelirlerinde ya da kazançlarında kaybına yol açan durumlarla karşılaşabilirler. Hastalık, kaza, meslek hastalığı, işsizlik, doğum, yaşlılık ve ölüm gibi nedenlerle bu duruma düşebilirler. Bu yüzden insanın geleceğini görmek altına alma gereksinimi doğmaktadır. Böylece Sosyal Güvenlik fikri doğmuştur gerçekten 1. Dünya Savaşı'ndan sonra Sosyal Güvenlik alanında hızlı

gelişmeler olduğunu görüyoruz. Sosyal Güvenlik kavramını ilk kez Amerika Birleşik Devletleri(ABD) Başkanı Franklin D. Roosevelt zamanında çıkarılan 1935 tarihli Social Security ACT (Sosyal Güvenlik) ile karşımıza çıkmıştır. Sosyal Güvenlik kavramının tanımı ile ilgili çeşitli açıklamalar ortaya konulabilir Ancak hepsinden ortak bir tanım yapmak gerekirse belli bir sayıdaki sosyal risklerin neden olabileceği zararlara ve masrafların artışına yönelik bir ülkede ikamet eden insanların iktisadi güvenliklerinin sağlanması olduğu anlaşılır (Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 1-3).

Sosyal Güvenlik sisteminin gelişimini 4 döneme ayırabiliriz:

- 1850 -1880: Gönüllü kuruluşların yardım sandıklarının ve sendikalarının ve sendikaların dayanışmasına dayalı, işverenlerin ise bireysel, devletin ise gelir transferi yoluyla yoksula yardımcı olduğu dönem,
- 1880 -1945: Sosyal Sigorta uygulamalarının uygulanmaya başlandığı dönem,
- 1945- 1975: Kişilere gelir garantisi ve muayyen bir yaşam kalitesi sağlamaya yönelik uygulamaların görüldüğü refah dönem
- 1975-1990: krizlerin yaşandığı ve yeniden yapılanma arayışının yaşandığı dönemdir (Özcüre, 2014: 323-324).

AB müktesebatında (Eu acquis) belirli bir Sosyal Güvenlik tanımı yapılmamıştır. Ancak 1408/71 sayılı ve 574/72 sayılı Tüzükler ile Avrupa Birliği sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur (Özcüre, 2002: 119).

AB 28 üye ülkeden oluşmaktadır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile siyasi birlik ve tek para birimi Euro geçiş ile adım atılmıştır. Ayrıca, bu anlaşmaya eklenen " sosyal politika" adlı protokol ile tam bir koruma sağlanması lüzumlu görülmüştür. 1999 yılında ise uygulamaya giren Amsterdam Antlaşması (AmsA) ile Antlaşması'nın maddeleri yeniden numaralandırılmıştır. Bazı maddeler ise değiştirilmiştir. Değişikliğin en önemlisi ise Avrupa Sosyal Şartı ve Topluluk temel sosyal haklar şartına da yer verilmiş olmasıdır. Ayrıca Anlaşmanın 136-137. maddeleri uyarınca AB yüksek düzeyli bir korumayı gerçekleştirme görevi üstlendiği belirtilmektedir. Amsterdam Anlaşmasının (AmsA) 42. maddesine göre Konsey, sosyal güvenlik kapsamında işçilerin serbest dolaşımı gerçekleştirilmesi için lüzumlu tedbirleri düzenler. AB üye ülkelerin

kendi sosyal güvenlik sistemlerinin bağı olduğu ve farklı olduğu göz önünde bulundurursak birliğin ise amacı olan serbest dolaşım kapsamında bir engel, karışıklık olmaması için ABİHA 48. madde gereğince bir düzen karar (Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 56-57).

Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik mevzuatı temel 4 kaynaktan oluşur:

- Topluluk sosyal güvenlik kanunu olarak belirtilen 1408/71 sayılı konsey Tüzüğü
- 574/72 Sayılı Konsey Tüzüğü uygulamaları gösteren bunlara ait ek ve değişiklikler
- Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı
- 1612/68 Sayılı Konsey Tüzüğü sosyal kurmaya ait diğer yönerge ve kararlar olarak belirtilebilir
- 29 Nisan 2004 tarihli ve 2004/38/EC sayılı AB vatandaşları ve aile fertlerinin AB topraklarında serbest dolaşımı ve ikamet hakkı ile ilgili yönerge (Özcüre, 2002: 119-120).

Amsterdam Antlaşması'nın(AmsA) 42. maddesine göre serbest dolaşım için aynı anlaşmanın 251. maddesinde belirtilen yönteme göre Komisyonun önerisi, konseyin sosyal güvenlik alanında şu tedbirleri oybirliği ile almasını belirtir: bunlar; a) göçmen işçiler ve hak sahibi yakınlarına haklarının korunması ve yardım tutarının hesaplanmasında AB üyesi ülkelerin kendi ulusal mevzuatlarında geçen tüm surelerin hesaplanması ve sosyal yardımı hak kazanması, b) Üye Devletlerde ikamet edenlere karşı sosyal yardımların ödenmesini sağlayan bir sistem kurmak (Özcüre, 2014: 325).

ABİHA 48. maddesinde, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için Konsey'in sosyal güvenlik alanında; göçmen işçiler ve hak sahiplerine yardım hakkının tanınması, korunması ve yardım miktarının hesaplanmasında, farklı ulusal yasalarda belirtilen tüm sürelerin birleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca sigorta yardımlarının üye devletler topraklarında oturanlara ödenmesini sağlayan bir sistem kurarak önlemlerin oybirliği ile alacağı belirtilmektedir. 1971 tarihli 1408/71 sayılı tüzük 1981,1983, 1992 ve 1993 yıllarında, 1972 tarihli 574/72 sayılı tüzük ise 1999 yılında değiştirilmiştir. Bu değişiklikler beraberinde sistemi daha karmaşık hale getirmiştir. Bu yüzden komisyon 1998 yılında " Sosyal

Güvenlik sistemlerinin basitleştirilmesi" başlıklı bir öneri kabul etmiştir. Bu yüzden 2004 yılında bir uygulama Tüzüğü çıkartarak 2010 yılında ise bunun yürürlüğe girmesi sağlanmıştır (Özcüre, 2014: 326).

1408/71 ve 574/72 sayılı mevzuatların birleştirilmesi ve basitleştirilmesi ile sosyal bir Avrupa oluşması amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra AB kodifikasyonu ile işçilerin çalışmakta olduğu üye ülkenin sosyal güvenlik sistemine bağlı olacağını belirtir. 883/2004 Sayılı Tüzüğe göre en fazla 24 aylık bir süre çalışmak amacıyla diğer bir üye Avrupa ülkesine gönderilmesi durumunda kendi ülkesinin Sosyal Güvenlik sistemine bağlı kalması sağlanmıştır. Ayrıca yeni tüzük "asıllık ilkesi" gereği işçinin asıl ekonomik faaliyetinin en az toplam ücretinin %25'inin elde edildiği ya da Toplam çalışma süresinin en az % 25'inin geçirildiği Avrupa Birliği üye ülkesinin Sosyal Güvenlik sistemine bağlı olunmasını kural olarak belirtmektedir (Özcüre, 2014: 337-328).

1983 yılında Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı adını taşıyan Uluslararası kabul edilen bir belgedir. Avrupa Birliği'ndeki işçilerin çalışma olanaklarının geliştirilmesi, İş Sağlığı ve Güvenliğinin sağlanması, kadın-erkek eşitliği, sendika ve toplu pazarlık serbestisi, sakat yaşlı ve çocukların korunmasına yönelik prensiplerin yanı sıra; Avrupa topluluğunun tüm çalışanlarını içeren tam bir sosyal güvenlik hakkına sahiptir. 1961 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzalanan Avrupa Sosyal Şartı da önemli bir belgedir. Bu belge ile bütün işçileri ve onların bakmakla mükellef olduğu kişilerin sosyal sigorta haklarına yeterli kazanç ve kaynaktan mahrum herkesin sosyal ve tıbbi yardım haklarına sahip olduğunu ve Bunları uygulamak için lüzumlu tedbirleri almaya onaylamıştır. 1972 yılında Paris'te imzalanan ve sosyal güvenlik alanında diğer önemli bir belge ise Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'dir. Bu belge ile hastalık, Analık, iş kazaları, malullük yaşlılık, işsizlik ile aile yardımları, ölüm yardımı ve ödenekleri içine alan primini veya primsiz bütün sosyal güvenlik rejimlerine uygulanır. Bu sözleşme bir ya da daha fazla anlaşma mevzuatına bağlı olan ya da daha evvelce bağlı olmuş olan. Anlaşma tarafları taraflardan birinin vatandaşı olan kimseler, mülteciler veya vatansız kişileri ve bunların aile fertlerini kapsar (Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 59- 61).

AB üye devletlerin sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili dört temel ilke vardır. Bunlar: uyuşmazlıkların çözümünde işin yapılan yer hukuk olması, her

türlü ayrımcılığın önüne geçilmesi, sigorta yardımlarının hesaplanması, bunların hak kazanımı noktasında işçilerin geldikleri ülke mevzuatına göre geçen sürelerin birleştirilmesi, kazanılan yardım haklarının korunması ve birlikte oturanlara önlenmesidir.1408/71 Sayılı Tüzükle AB' de sosyal güvenlik sistemi bakımından bir mekanizma kurulmuştur. Bu tüzüğün amacı, işçilere Birlik içinde nereye giderlerse gitsinler sosyal güvenlik haklarını uyumlu bir şekilde sağlanması ve devam ettirilmesidir. Tüzüğün 1. maddesinde işçi ve bağımsız çalışan kavramları tanımlanmıştır. Buna göre; işçi ve bağımsız çalışan olarak tanımlanan bir sosyal güvenlik rejimine tabi sigortalı olan kişilerdir.

Tüzüğün ikinci maddesinde ise sosyal güvenlik kapsamındaki kişiler belirtilmektedir. Bunlar; a- ) Bir veya daha fazla üye ülke yasalarına bağlı ve bir üye vatandaşı veya bir ülkede ikamet eden vatansız ya da mülteci olan işçi veya serbest meslek sahibi kişiler ve aileleri ile mirasçılara, b- ) işçi veya serbest meslek sahibinin uyrukluğuna bakılmaksızın, onun bir üye ülke yasasına bağlı ve üye ülke vatandaşı, vatansız veya mülteci olup da bir üye ülkede ikamet eden mirasçılara, c- ) Bu Tüzüğün uygulama alanına giren bir üye devlet yasalarına bağlı olan kişileri kapsar (Oğuz, 2010: 51).

Tüzüğün 3. maddesinde ise sosyal güvenlik bakımından o ülkede çalışan diğer ülke vatandaşlarına eşit şartlarda davranacağı ayrımcılık yapılamayacağı belirtilmiştir. Vatandaşlığa dayalı bir ayrımcılığın söz konusu olmaması durumu yani eşit muamele ilkesinden bahsedilmektedir. Bir AB üyesi devlet sınırları içerisinde oturan bir vatandaş, o ülkenin kendi vatandaşları ile aynı yardım haklarına ve sorumluluklarına sahiptir.

Tüzüğün 4 maddesinde ise uygulama alanı yani kapsamı düzenlenmiştir. Bu kapsamda hastalık ve analık, yaşında bağlı haklar ölüm yardımları iş kazası ve meslek hastalıklarına yönelik haklar işsizlik halinde aile ile ilgili haklar bu madde kapsamında düzenlenmiştir. Yani tüzüğün uygulama alanı dokuz sigorta kolunu kapsamaktadır:1-) Hastalık ve hamilelik yardımları, 2-) Çalışma yerinin kazanılması, geliştirilmesi ve korunmasına yönelik yardımlar, 3-) Malullük ödenekleri, 4-) Yaşlılık yardımları, 5-) Ölüm yardımları, 6-) İşsizlik ödenekleri, 7-) iş kazası ve meslek hastalıkları ödenekleri, 8-) Ölüm tazminatları, 9-) Aile yardımı ve ödenekleridir (ÇSGB, 2000: 36).

Yardım talebi ilgili devletin Kurumu'na ya da talep eden kişinin oturduğu veya ikamet ettiği kuruma yapılır. 1408/71 Sayılı Tüzüğün 10. maddesinde yardımların taşınabilirliği konusu ele alınmıştır. Buna göre bir ya da daha fazla AB üyesi devleti kendimi kendi ulusal yasaları kapsamında elde edilen nakdi malullük, yaşlılık ya da dul ve yetim yardımları, iş kazası veya meslek hastalıkları halinde ödenen yardımlar ve ölüm yardımları, hiçbir zaman azaltma değiştirme geriye bırakma gibi kurallara tabi tutulamaz. Bu Tüzük kendisinden önceki 3/58 sayılı tüzükten uzun sürmüştür. İlerleyen dönemlerde hemen hemen her yıl bu tüzük yenilenmiştir. En son 1 Mayıs 2010 tarihinde 883/2004 ve 987/2009 sayılı Tüzükler uygulamaya alınarak, 1408/71 ve 574/1972 Sayılı Tüzükler yürürlükten kalkmıştır. Yeni yürürlüğe konulan Tüzükler eski Tüzükten bağımsız değildir fakat yeniliklerde getirmiştir. Bunlar: sosyal güvenlik alanının genişletilmesi ve sigortalıların haklarının genişletilmesi, sadece çalışan nüfusun değil aynı zamanda AB üyesi tüm vatandaşların mevzuata tabi olması sağlanması, sigorta kollarının sayısının artırılması, vatandaşların Birlik içerisinde başka bir ülkeye gitmesi durumunda haklarının korunması ve her türlü imkândan faydalanması, yukarıda bahsettiğimiz eşit muamele ilkesi durumunun güçlendirilmesi gibi birçok yeniliği kapsar (SGK, 2019: 13-15).

#### **1.4. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANI'NIN (ABAD) AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ VATANDAŞLARI İÇİN SERBEST DOLAŞIM ALANINDA ALDIĞI BAZI ÖNEMLİ KARARLAR**

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), ABİHA 21. madde doğrultusunda verdiği *Sala Kararı*, ABAD için önemli yer tutar. Bu kararla Divan bu karar bir ilke imza atmıştır. Sala, Almanya'da oturma hakkına sahip olan bir vatandaş ancak aynı zamanda İspanyol vatandaşıdır. Almanya'nın sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında bir sosyal yardımdan faydalanmak istiyor ancak Alman yetkililer oturma belgesini ibraz etmediği gerekçesiyle talebini reddediyorlar. Divanın ön karar prosedürü ile giden bu dava Bayan Sala'nın zaten AB vatandaşı olduğunu ve AB içerisinde serbest dolaşım ve ikamet hakkına sahip olduğunu vurgulamıştır. Divan hukuka uygun bir biçimde Almanya'da ikamet eden Bayan Sala'nın Alman vatandaşlarının sahip olduğu her türlü haktan faydalanabilmesi için herhangi bir belge sunmasının gerekmediğini, aynı zamanda, Alman makamlarının kişiden

ikamet izni gibi bir belgeyi talep etmesini yasadışı bulmuştur (C-85/96 Sayılı Karar).

*Lawrie-Blum Kararı*, Divan'ın işçi tanımı konusunda açıklama yaptığı bir davadır. Buna göre bir başka kişinin yönetiminde ve o kişi için belirli bir süre çalışan hizmet sunan ve bu emeğinin karşılığı ücret alan kişilerin işçi olarak tanımlanmıştır. Buradaki önemli husus yapılan işin gerçek ve etkili bir iktisadi faaliyet olması gerekliliğinin vurgulanmıştır (C- 66/85 Sayılı Karar).

*Commission v France Kararı* ise, ABİHA 45. maddesinin doğrudan etkisi kabul görmüştür. Divan'a göre, tarafsız yasal husus karşısında karar doğrudan etkilidir. Buna karşı *Van Duyn Kararı* konuyu daha net olarak açıklamaktadır. Buna istinaden bahis mevzu karar; Birlik kurumları ve üye devletlerle çıkarılması gerekli işleme yer vermeyen ve otoritelerce yürütülmesi, herhangi bir öncelik hakkını bırakmayan kesin bir yükümlülüğü üye devletlere yönelmektedir (Göçmen, 2011: 109).

*Collins Kararı*, Divanın iş arayan kişiler hakkında işe yaradıkları üye devletin sağladığı sosyal imkânlardan yararlanabileceğini ortaya koymuştur. Bu davada çifte vatandaşlığa (Amerika ve İrlanda) sahip Collins, 1998 tarihinde İngiltere'ye gitmiş ve burada kendi ülke vatandaşlarına tanınan iş arama yardımından yararlanmak istemiştir. Ancak bu isteği, 1612/ 68 Sayılı Tüzük kapsamında işçi olmaması ve bu nedenle İngiltere'de sürekli bir ikametgâh adresi olmadığı için bu dava ulusal mahkeme tarafından reddedilmiştir. Divan ulusal mahkemenin verdiği bu kararı ABİHA 45. maddesi kapsamında ele almıştır. Buna göre " işçilerin serbest dolaşımı üye devlet işçileri arasında iş ücret ve diğer çalışma koşullarıyla ilgili olarak vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın kaldırılmasını kapsar" hükmü çerçevesinde kişinin bu talebinin reddedilmesinin vatandaşlığa bağlı olarak ayrımcılık yapıldığı şeklinde değerlendirilmiştir. Eşit muamele ilkesi aynı zamanda ayrımcılık yapılmaması ilkesi kapsamında Bay Collins, AB üyesi herhangi bir devletin kendi vatandaşları için sağladığı faydalardan yararlanabileceği Divan tarafından açıkça dile getirilmiştir. Collins Avrupa Birliği vatandaşıdır. Dolayısıyla seçme ve seçilme hakkı, yabancı ülkelerle diplomatik ilişki kurma hakkı, dilekçe verme hakkı gibi ve bunun yanı sıra üye ülkelerde



serbest dolaşım ve ikamet hakkına sahiptir. Bu karar daha sonraları *Loannidis Kararı* ile teyit edilmiştir (Bilgin, 2010: 12-15).



## 2. BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

#### 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NE TÜRK İŞGÜCÜ GÖÇÜ

Türk vatandaşlarının AB'deki varlığı 1963 Ankara Antlaşması (AA) ile değil t ikili işgücü sevk anlaşmalarına dayanmaktadır. Yani bundan bugün itibarıyla 58 yıl önce 1961' de ilk olarak Federal Almanya ile imzalanan ikili işgücü sevk anlaşmasına dayalı ilk dış göç yaşanmıştır. Bu göç dış hareketini izleyen dönemde diğer Avrupa ülkeleri ile imzalanan anlaşmalar ile diğer ülkelere de Türk işgücü göçü olmuştur. Batı Almaya II. Dünya Savaşı'ndan bitap çıkmıştır. Bu dönemde, sadece Türkiye'de değil, birçok ülkeden işçi almıştır. Türkiye Kasım 1961 tarihinde ilk olarak 400 işçi gönderdi ve ilerleyen yıllarda bu sayı arttı (Kılıç, 2016).

1961 yılında F. Almanya'da yaşayan Türklerin nüfusu 6.700'den, 1987 yılında 1.530.700'e artmıştır. II. Dünya Savaşı'nın ardından, ABD' den çok uluslu şirketler, Avrupa üzerinde söz sahibi olmak için Batı Almanya başta olmak üzere birçok ülkeye yatırımlar yapmıştır. Bu durum, Avrupa'da emek ihtiyacını doğurmuş ve bu durumda Türkiye ve diğer az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin Avrupa'ya göçü ile sonuçlanmıştır (Kılıç, 2016).

AB'ne göç eden Türk vatandaşları ilk başta geçici statüde olmak üzere, "misafir işçi olarak görülmüşler ve bunların büyük çoğunluğu Almanya'ya olmuştur. Bu kapsamda bazı uygulamalarla karşı karşıya kalmışlardır (Bedirhan, 2009: 3). Özellikle Almanya'ya göç edenler, ağır çalışma koşullarına maruz kalmış ve düşük gelir elde edilebilen işlere sokulmuşlardır. Bu yüzden birçok sağlıksal problemler ve iş kazaları yaşamışlardır. Lakin ilerleyen dönemlerde şartlar daha iyi bir hal almış ve birçok alanda önemli konumlar kazanarak göç ettikleri ülkelerin sosyal politika alanlarına kayda değer etkileri olmuştur. Hatta 2000 yılının başında Avrupa'daki sanayi, ticaret ve tarım gibi alanlardaki Türk girişimcilerin sahibi olduğu kuruluşların miktarı 140 bin, istihdam ise 640 bin kişidir. Bu kuruluşların 330 bin kişiye istihdam oluşturarak ortalama yıllık 33 bin Euro'luk iş hacmi ile Avrupa'daki tüm işletmelerin yıllık toplam iş hacmi ise 50 milyar Euro'yu geçmektedir. Ayrıca Batı Avrupa bulunan Türklerin tüketim

giderleri ise yıllık 23 milyar Euro civarında olduğu tespit edilmiştir (Günay, 2003: 41).

Tablo 2. 2010 Yılı Verilerine Göre AB Ülkeleri'nde Bulunan Türk Vatandaşları

Ülkeler	Vatandaş Sayısı	Bağımlı Çalışan	Bağımsız Çalışan	Toplam Çalışan	İşsiz Sayısı
<b>AB Ülkeleri</b>					
F.Almanya	1.629.480	474.382	70.000	544.382	141.484
Fransa	459.611	190.794	5.000	195.794	21.275
Hollanda	372.728	115.100	12.900	128.000	17.000
Avusturya	110.678	36.900	3.000	45.500	8.541
İngiltere	52.893	17.953	4.505	22.458	4.279
Danimarka	57.129	29.066	4.000	33.066	4.406
Yunanistan	48.880	3.563		3.563	
Belçika	39.419	7.923	1.793	9.716	6.675
İsveç	67.731				
İtalya	20.882	6.414		6.414	
Finlandiya	5.825				
Polonya	3.253	1.586		1.586	
İspanya	3.395	1.097		1.097	
İrlanda	1.472	800		800	
ÇekCumh.	1.487	475		475	
Malta	400	360		360	
Lüksemburg	472	242		242	
Portekiz	637	120		120	
Slovakya	161	88		88	
Litvanya	45	35		35	
Letonya	95				
Slovenya	122	20		20	
Estonya	72	6		6	
Macaristan	5.814				
<b>Toplam</b>	<b>2.911.284</b>	<b>886.924</b>	<b>101.198</b>	<b>993.722</b>	<b>203.660</b>

Kaynak: Yavuz, 2013: 615.

AB ülkelerinde işsizlik oranları % 11'lere, işsizlerin sayısı ise 18 milyon rakamlarına gelmiştir. Türk göçmen emekçilerin işçilerde işsizlik yüzdeleri, AB ortalamasının üstündedir. Türklerdeki işsizlik oranının %22' civarı olduğu belirtilmektedir. Böylelikle, Batıdaki işsizliğin olumsuz etkileri olduğu kadınlar ve gençlerin yanı sıra, bilhassa göçmen işçiler üzerinde ortaya çıkmakta ve serbest dolaşım hakkından faydalanamayan Türk kökenli göçmen işçilerin, Batıdaki işsizlik probleminden aşırı etkilenmekte oldukları görülmektedir (Ekin, 1999:124). Türk Vatandaşı göçmenler, yabancılar arasında işsizlik probleminden en çok etkilenen grup içinde yer almaktadır. Göçmen emeğinin iş bulma noktasında karşı karşıya kaldığı problemler arasında, yaşadıkları ülkenin dilini ve

sosyal yapısını iyice hâkim olamamalarından kaynaklanmaktadır (Arayıcı, 2002: 103-104).

AB Türk işgücünün göçü 1961 yılında resmi olarak Almanya başladıktan sonra günümüzde 55 yılını doldurmuş o başlangıçtaki geçici misafir işçi olarak gitme ve geri dönüşü karakteri yok olmuştur. Artık, Avrupalı Türk karakteri kalıcı hale gelmiş durumdadır. Geçmişte kendini gurbetçi olarak niteleyen bu geniş topluluk şimdi ise kendisinin Avrupalı Türkler olarak nitelendirilmektedir. Yaklaşık 55 yıl önce başlayan Avrupa'ya Türk işgücü göçü sonucunda, AB ülkeleri içinde yaşayan yabancı uyruklular arasında Türk nüfusu önemli sayılabilecek bir sayıya ulaşmıştır. Özellikle, F. Almanya'ya olan göç, hızlı ve yoğun bir artış şeklinde gerçekleşmiştir. İşgücünün göç başlangıç yılı olan 1961 yılı sonunda sayıları 6.800 olarak kaydedilen Türk vatandaşı göçmen Federal Almanya'da bulunurken, 1975 yılında 1 milyon kişi sınırı aşarak, 1997 yılı sonunda Türk vatandaşı göçmen sayısı 2 milyon kişi ulaşmıştır. Daha sonra devam eden yurt dışına göçler ve Almanya'da yaşayan Türklerin nüfus artışı sonucu 2015 yılı itibariyle göçmen sayısı Türk Alman Eğitim Ve Bilimsel Araştırma Vakfı (TAVAK) Başkanı Faruk Şen'in basın açıklamasında da yer aldığı üzere; AB'nin 28 üye ülkesi dikkate alındığında bu rakam 5.400.000'lük sınırını aşmaktadır. Bu 5.400.000 kısmın hemen hemen 1 milyonluk kısmını Bulgaristan ve Romanya da ikamet eden Türk kökenli kişiler kapsarken, diğer kısmını ise 1961'den sonra şimdiki AB üyesi ülkelere gitmiş olan göçmenler oluşturmaktadır. 5.400.000'lik bu topluluk bugün Danimarka nüfusuna yakın olmakla beraber, Baltık Cumhuriyetleri'nin toplam sayısının yaklaşık iki katına ulaşmaktadır. AB üyesi ülkelerde hayatını idame ettirmeye orada oturmaya ve çalışmaya çalışan bu kesim yine, AB üyesi ülkelerinden, Lüksemburg ile karşılaştığımız zaman Lüksemburg nüfusunun 13 katı olduğunu görmekteyiz. Sonuç olarak, AB Türkiye'ye ne açıdan bakarsa baksın, istese de istemese de 5.400.000'lik nüfusla Türkler AB'nin 29. üye ülkesi konumunda bulunmaktadır (Özcüre, 2016: 240).

Bugün, Avrupa'daki Türklerin geriye dönüş amacı gündemden çıkmış ve Avrupalı Türk karakteri kalıcı hale gelmiş durumdadır. Geçmişte kendilerini 'gurbetçi' olarak nitelenen bu geniş topluluk günümüzde 'Avrupalı Türkler' olarak tanımlanır hale gelmiştir. Dış göçün ülkemiz açısından getirilerini ve

bizden götördüklerini incelemek, 1996 yılı başındaki Gümrük Birliği'nin ekonomik, sosyal ve siyasal hayatımızda çok önemli etkileri olmuştur. 1999 yılı sonunda Helsinki Zirvesinde AB'ne tam üye adaylığımızın kabulü, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ve Türkiye'nin Ulusal Program Belgeleri ile AB'ne katılım müzakerelerinin hazırlanması, ülkemizde AB ülkeleri arasında sağlanan ekonomik ilişkiler ve diğer alanlarda yaşanan gelişmeler sonucunda ilişkilerde tüm alanlarda yeni açılımlar yapılması gereği ortaya çıkmıştır. AB'nden beklentilerimizin ve yerine getirmek zorunda olduğumuz yükümlülüklerimizin fazlalığı karşısında yeni araştırma ve çalışmaların yapılması içinde bulunduğumuz şu günlerde bir zorunluluk haline gelmiştir (Özcüre, 2002: 151).

### **2.1.1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Yapılan İkili İşgücü Sevk Anlaşmaları**

İkili işgücü Sevk Anlaşmaları genel itibariyle, iki ülke arasında emek hareketlerini belli başlı kurallar ışığında düzenler. Yani işgücünün anlaşmaya nazır ülkede istihdamına, konaklamasına ve güvenliğine yönelik kurallar içeren uluslararası bir anlaşmalardır (Kazanç, 2014: 2). Bugün ülkelerarası işgücü hareketleri ve ikili bağlantılar, coğrafi bakımdan buldukları yer, gelişmişlik düzeyleri, vasıflı ve vasıfsız emek ihtiyaçlarına göre ortaya çıkmaktadır. Bu kıstaslar ayrı ayrı emek hareketlerinin durumunu pozitif ya da negatif bir şekilde etkisi altına almaktadır.

AB ülkelerindeki göçmen Türk işçilerin varlığı ile AB- Türkiye ilişkilerinin başlangıcını oluşturan 1963 Ortaklık Anlaşması, yani Ankara Antlaşması(AA) arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Eğer, Türkiye, o zamanki adıyla AET ile ortak üyelik için başvurmasaydı, Avrupa'da çalışan Türk işçilerin sayısı daha az olmayacaktı. Çünkü Türkler yoğun olarak şu anda tüm AB üyesi olan ülkelere AET ile yapılan serbest dolaşım kapsamındaki anlaşmalar kapsamında gitmemişlerdir. Onları yurtdışındaki serüvenleri ikili işgücü sevk anlaşmalarıyla başlamıştır. Batı Avrupa'da ağır bir şekilde gelişen nüfus ve işgücü ile yüksek bir ivme ile büyüyen sanayileşme arasındaki fark, emek ile sermaye arasında bir istikrarsızlığa sebep olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde her türlü tasarrufun yapılmasına rağmen emek gücünün yetersizliği de ortadadır. Batı Avrupa ülkelerinin çalışabilir nüfusa gerek duyması neticesinde, yeni sorunlar çıkarma olasılığına

rağmen, Türkiye ilk kez yurt dışına emek ihraç etmiştir. Türkiye o dönemde ortalama %3 oranında artmakta olan nüfusunun her yıl 800.000 kişiye ulaşması ve bunların en az 300 bininin işgücüne katılmakta olması karşısında bir istihdam sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. 1960'ların başında Devlet Planlama Teşkilatı'nın(DPT) kurulmasıyla birlikte kalkınma planlarının ortaya çıkmasıyla, Türkiye'den işgücü (emek) göçü de devletin planladığı bir harekete dönüşmüş ve böylece de beş yıllık planlar içinde öngörülen bir işlev kazanmıştır. Aynı dönemde Türkiye de işsizlerin sayısı 1962 yılı istatistiklerine göre 1,5 milyon kadardır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan kalkınma planlarının öngördüğü %7 yıllık kalkınma hızı o dönem içinde yakalansaydı bile, ülkemizdeki mevcut olanaklarla istihdam sorunu çözülmeyecekti. Buna gören yetkililer, böylece, Federal Almanya'nın işgücü açığını Türk işçiler ile kapatma teklifini olumlu karşıladılar. 1961 yılında ilk kez Almanya ile daha sonra diğer Avrupa ülkeleri ile Avusturya, Belçika, Hollanda Fransa, İsveç ile sürdürülen görüşmeler sonucunda imzalanan işgücü (emek) sevk anlaşmaları Türkiye'den bu ülkelere işgücü sevkinin tabi olduğu kural ve koşulları düzenlemiştir. Bu sözleşmelerde, Türkiye'ye bu ülkelerden gerçekleştirilecek işgücü sevki ve Türkiye'de bu ülkelerden gelecek yabancı işçi istihdamı öngören bir düzenlemeye yer verilmemiştir. İşgücü sevk anlaşmaları genelde iki ülkenin istihdam kurumlarının işbirliği yönetimini, işgücü sevkinin tabi olduğu usul ve kuralları, seyahat, barınma, çalışma ve sigorta ile ilgili koşullarında ayrımcılık yasağı, özellikle, iş güvenliği ve iş sağlığı çalışma koşulları, mesleki eğitim, sendikal haklar ve sosyal sigorta konusuna ilişkin hükümler içermektedir. Ayrıca, işçilerin tasarruflarının ülkelere transfer edilmesi de anlaşmalarla düzenlenmiştir. Yurtdışındaki Türk işçilerin haklarının muhafaza edilmesi açısından yasal bir teminat sağlayan bu ikili anlaşmalar, bilhassa, Türk kişilere karşı emek piyasasında rastlayabilecekleri düşük ücret ve diğer çalışma şartları açısından ayrımcı uygulamaları önlemek açısından da önemlidir (Özcüre, 2002: 159-161; Kazanç, 2014: 59-61). Türkiye'nin bugüne kadar 12 adet işgücü sevk anlaşması kabul etmiştir. Bunlar:

Tablo 3. İkili İşgücü Sevk Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

Ülkeler	Tarih
Avusturya	15.05.1964
Batı Almanya	20.05.1964
Belçika	16.07.1964
Hollanda	19.08.1964
Fransa	08.04.1965
İsveç	10.03.1967
Avustralya	05.10.1967
Libya	05.01.1975
Ürdün	08.07.1982
Katar	01.04.1986
Kıbrıs Türk Cumhuriyeti	09.03.1987
Almanya (eser sözleşmesi)	18.11.1991

Kaynak: SGK, 2019.

Türkiye'nin kabul ettiği ikili işgücü sevk anlaşmaları arasından KKTC ve Ürdün ayrı kalmak şartıyla, Türkiye'den yurtdışına işçi sevkinin yapılması amacıyla bu anlaşmaların hemen hemen neredeyse hepsinde dikkati çeken önemli bir husus da işçilerin haklarının korunması maksadıyla, kazanımlarının transferine izin verilmesi ve haklarının güvencesini sağlandığı anlaşılmaktadır (Kazanç, 2014: 68). Yurtdışındaki Türk işçilerinin haklarının muhafaza edilmesi hususunda yasal bir güvence sağlayan bu anlaşmalar, bilhassa, Türk işçilerin emek piyasalarında maruz kalabilecekleri düşük ücret ve çalışma ortamları bakımından imtiyazı önlemek maksadıyla uygulamalar çıkartılmıştır (Özcüre, 2002: 161).

İkili işgücü sevk sözleşmelerinden farklı bir sözleşme olarak Almanya ile 18 Kasım 1991 tarihinde imzalanmış olan "Türkiye Cumhuriyeti ile Almanya Federal Cumhuriyet Arasında Türk Firmaları İşçilerinin İstisna Akdi Çerçevesinde İstihdamı Hakkında Anlaşma" önemli bir yer tutmaktadır. Sözleşmenin başlığından anlaşılacağı üzere Almanya'da çalışacak olan Türk kökenli kuruluşların çalışanlarına ilişkin düzenlemeler sözleşmede yer almaktadır. Türkiye'nin imzaladığı tüm anlaşmalar içerisinde işçi kotası konusunda düzenlemeye sahip olan belgedir. Türkiye'ye Almanya'da bu sözleşmesi dâhilinde yılda çalışmak üzere 7.000 kişilik bir işçi kotası hakkı tanınmıştır (Kazanç, 2014: 73).

### 2.1.1.1 Türkiye- F. Almanya İşgücü Sevk Anlaşması

30 Ekim 1961’de Federal Almanya tarafından Türkiye’ye önerilen anlaşma daha sonra taraflar arasında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti Hükümeti arasında “Türk İşçilerinin Almanya’da İşe Yerleştirmelerini Mütedair Bir Anlaşma” adıyla imzalanmış ve 10 Nisan 1965 tarih ve 119/76 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır (Özcüre, 2002: 162).

Anlaşmaya göre, işbirliğini artırmak için Alman İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu Türkiye’de iletişim ofisi açacaktır. Alman Kurumu İrtibat Bürosu’nun yerini, Türk İş Kurumu ile anlaşarak kararlaştıracaklardır. Türk makamları İrtibat Bürosu’nun çalışmalarının kolaylaştırmaya yönelik yardım sağlayacaklardır. İrtibat Bürosu’nun çalışma giderleri, Alman Kurumunca karşılanmakla birlikte Türkiye uygun araçları ve aday adaylarının tıbbi muayenesine elverişli gerekli odaları bedelsiz olarak sağlayacaktır. Anlaşma uyarınca Türk işçilerin çalışmalarını düzenlemek amacıyla F. Almanya İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu ile Türk İş ve İşçi Bulma Kurumu işbirliği yapacak ve uygulamalarda kolaylığı sağlayacak şekilde yerel istihdam kurumlarından yararlanacaklardır. Alman ve Türk kurumları işe yerleştirmeyi daha da iyileştirme ve basitleştirmeye çalışacaklardır. İrtibat Bürosu ve Türk İş ve İşçi Bulma Kurumu Türk işçilerin iş sunan Almanya’daki işverenlerin önerileri ile bunu kabul eden ve başvuran Türk işçilerin çalışma ve çalışma istekleri hususunda düzenli iletişim içerisinde olacaklardır. Eğitim veya çalışma sonucu belirli bir iş kolunda özel beceri kazanmış işçilerin iş talepleri, bir iş verme teklifi mevcut olmasa da arz edebilecektir. İş teklifleri ile işçiden istenilen mesleki beceriler, sunulan iş türü, özellikleri ve işin olası suresi hakkında kesin bilgi içerir. Buna ek olarak şimdiki ve gelecekteki olası ücret ve diğer çalışma koşulları, konut, barınma olanakları, iş arayanların kararında etkili olabilecek ayrıntılı bilgiler içerecektir. Türk Kurumu kendi yöntemleri ile yapılan iş başvurularını toplar uygun olanı seçer ve seçtiklerini irtibat bürosuna bildirme görevini üstlenmiştir. Bir suç işleyerek mahkûmiyet cezası alan adayların ve Türk makamlarca pasaport verilmesine izin verilmeyen kişilerin başvuruları kabul edilmemektedir. İrtibat bürosu ayrıca Türk kurumunca belirlenen işçilere sunulan iş için sağlık ve mesleki koşullarını taşıyıp taşımadıklarını ve Almanya’da ikameti uygun olup olmadıklarını tespit eder. Türk makamları işçiye işçinin Almanya’ya



girişinden itibaren, bir yıl pasaport vereceklerdir. Türk Konsoloslukları pasaportu geçerlilik süresi sona ermeden bir gün önce süresini uzatabileceklerdir (Özcüre, 2002: 164-167).

Anlaşmanın geçerlilik süresi bir yıldır. Anlaşma bitim tarihinin üç ay öncesinden bozmak üzere tebliğ olmadığı müddetçe, anlaşma her sene otomatik olarak yenilenen bir yapıya haizdir. Yürütümünde öne çıkan bir öge ise, Türkiye'deki irtibat bürosunun Almanya'ya çalışmak için gönderilecek vatandaşlara, Almanya'da yararlanmak için bir yıllık müddeti olan bir nüfus cüzdanı hazırlanması dikkat çekmektedir. Bununla vatandaşlar hem vize alma, çalışma izni sağlama yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır. Fakat Türk işçisi bu kimliğin geçerli olan uygulama süresinin sona ermesini takip eden dönemde, halen Almanya'da çalışma düşüncesindeyse, o zaman Alman Kurumuna çalışma izni için müracaat geçerlidir (Kazanç, 2014: 64).

#### **2.1.1.2. Türkiye- Avusturya İşgücü Sevk Anlaşması**

Türk İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Avusturya Federal Sosyal İşler Bakanlığı işbirliğinde yürütülecek Türk işgücünün Avusturya'ya sevkini düzenleyen “Avusturya'ya Türk işgücü Celbi ve Türk İşçilerinin Avusturya'da İstihdamına Dair Türkiye Cumhuriyeti ile Avusturya Cumhuriyeti arasındaki Anlaşma” 15 Mayıs 1964 tarihinde Viyana'da imzalanmış ve 15 Mayıs 1964 tarihinde uygulamaya konulmuştur. Bu anlaşma, tek taraflı bir anlaşma olup; Avusturya'nın işçi teminine ihtiyaç duyduğu zamanlarda Türkiye'den işçi ithaline yönelik hazırlanmış bir belgedir. Ve yalnızca Türkiye'den Avusturya'ya işçi transferine ilişkin düzenlenmiştir. Anlaşmanın giriş bölümünde, Anlaşma iki ülke arasında mevcut iş piyasasında her iki tarafında çıkarlarına ve dostane ilişkilerine de dikkate alarak, Avusturya'nın yabancı işgücüne olan gereksinimini, Türk işçiler ile sağlamak, Türk işçisi alma işleminin yalnız Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla yerine getirilmesini sağlamak ve iki memleket arasında ekonomik dayanışmayı desteklemek amacıyla yapılmıştır. Bu anlaşmanın F. Almaya ile yapılan anlaşmadan farklı yönleri incelendiğinde, Avusturya'nın komisyon aracılığı ile İş Bulma Kurumu'nda ismen de Türk işçisi isteyebilme olanağının tanınmış olduğunu görmekteyiz. Bu işçilerin Türk mevzuatına göre, Avusturya'da istihdam edilen bir diğer işçi ile kan bağıının olması ya da işçinin daha evvelden

Avusturya'da istihdam edilmiş olması dolayısıyla işveren önce yeniden tercih edilmesi gerekmektedir. Yine aynı madde uyarınca resmi olmayan iş bulma bürolarının işe karışmış olmasından şüphe ediliyorsa bu talepleri reddetme hakkı bulunmaktadır (Özcüre, 2002: 167-168; Kazanç, 2014: 62).

Anlaşma, işçilerin zorunlu sigortası, ülkelerine ücret transfer etmeleri, işçilerin ulaşım giderlerini sağlanması gibi konuları kapsamaktadır. Anlaşma müddetsiz geçerliliğini koruyacak biçimde tasdik edilmiş, Anlaşmanın sonlandırılmasının talebi durumunda üç ay evvelden fesih bildirimini bulunulması kaydıyla Anlaşmanın sonlandırılması mümkün olabilecektir. Anlaşmanın diğer unsurlarına bakıldığında, işçilerin Türkiye'ye dönüşleri hususunda Avusturya'nın sert bir tavır sergilediği ve çalışan kişileri şartsız olarak Türkiye'ye geri gönderme hakkına sahip olduğu dikkat çekmektedir. Hatta Avusturya, kendi sosyal güvenlik sistemine külfet olarak olduğunu ileri sürdüğü kişileri dahi Türkiye'ye geri gönderebilmektedir (Kazanç, 2014: 63).

### **2.1.1.3. Türkiye- Belçika İşgücü Sevk Anlaşması**

Türkiye ile Belçika arasında "Türk İşçilerinin Belçika'da İstihdamına Dair Anlaşma" taraflar arasında 22 Ekim 1963'de tasdik edilmiş ve 16 Temmuz 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Hükümeti ve Belçika Hükümeti arasında Belçika Sanayi ve Endüstri Kuruluşları tarafından istihdam edilen Türk işçilerinin durumlarını düzenleyen anlaşma, genel hükümler, Belçika kömür yataklarında maden işçisi olarak çalışacak kişilerin getirilmesine yönelik bütüncü kararlar, son hükümler ve Türkiye ile Belçika arasında Türk İşçilerinin Belçika'da İstihdamına Dair Anlaşma Ek Protokol den oluşmaktadır. Belçika Türk işçilerin iş sözleşmesini imza attıkları anda 20 yaşından küçük, 35 yaşından büyük olmayacağını kalifiye olarak sayılmış işçileri, bu sınırın 40 yaşa yükseltilebileceğini şart koşmuştur. Yine adayların sağlık problemi bulunmaması, eğitim belgeleri ile mesleki seçimlerinin yapılması ve ağır bir fiilden hapis cezasına çarptırılmış olmamaları gerekmektedir. Adaylar gönderileceklerin kesin listesi görevli Belçika makamları ile anlaşarak görevli Türk makamlarınca düzenlenir. Bu çizelge göz önünde bireysel iş sözleşmeleri ortaya koyulur ve bir taraftan işveren ya da temsilcisi diğer taraftan işçilerce imzalanıp Türk yetkilileri işçilerin yurtdışı gidişi için lazım olan evrakları sağlarlar. Bu belgeler her bir işçi

için değişik ve tek tek hazırlanır. Bu amaçla işçilere dağıtılan belgenin süresi 2 yıldır. Türk işçilerinin çalışma çevresine uyum sağlamaları amacıyla anlaşmaya, bulunulan ülkenin dilini öğrenmeyi sağlayacak yabancı dil kurslarının işverenlerde düzenlenmesini sağlayacak maddeler konulmuş ve böylece Türk işçilerin yaşadıkları ülkenin dilini öğrenmeleri kolaylaştırılmıştır. Belçika ile yapılan İşgücü Sevk Anlaşması'nda Belçika kömür ocaklarında yer altı maden işçisi olarak çalışacak Türk işçileri için tamamlayıcı hükümleri de yer verilmiştir Burada özellikle madenciler için yaş sınırı 45 olarak belirlenmiş diğer çalışma kuralları ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır (Özcüre, 2002: 170).

Türkiye ile Belçika arasında olan ikili işgücü Anlaşması Belçika sanayisinde çalışan Türk işçilerini içine alan kararları düzenler. Çalışma şartları, ücret, sosyal yardımlar gibi alanlarda bilgilerin yayınlanmasını Türk makamları Belçika makamları ile işbirliği içinde devam ettirir. İş sözleşmesinin işçi tarafından haksız olarak bozulması durumunda işveren işçinin anlayacağı dilde sözleşmeyi bozduğu beyan eder ve bundan sonraki masraflarda işçiye rücu eder. İşçi parasız olduğunu ispat ederse masraflar işveren tarafından karşılanır. Eğer işveren haksız olarak anlaşmayı bozarsa işçinin Belçika mevzuatına göre sahip olduğu haklar zararı uğramaz aynı iş kolunda başka bir işveren ile iş sözleşmesi imzalama hakkına sahip olduğu ortaya konulmuştur. Bir Türk işçi Belçika vatandaşı bir işçi ile aynı yasal hüküm ve akitlerden yararlanacağı da hükme bağlanmıştır. Usulüne uygun çalışan bir Türk işçisi işe başladıktan 1 ay sonra ailelerini yanlarına getirebileceğini, ayrıca aileleri yanında olmak ve 3 yıl aralıksız çalışan Türk işçisi aynı zamanda ailesi yanında olmayan ve 5 yıl aralıksız çalışan Türk işçisi Tüm iş kolları için geçerli olan süresiz çalışma izni elde ederler (Yüksel, 2007: 80-81).

#### **2.1.1.4. Türkiye- Hollanda İşgücü Sevk Anlaşması**

Türk işçilerinin bir araya getirilmesi, Hollanda'ya gönderimi ve işe başlatılması hususunda Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı arasında anlaşma 20 Haziran 1964 tarihinde imzalanmış ve 19 Ağustos 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ankara'da Türk İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ve Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı İş Verme Müdürlüğü yetkilileri arasında imzalanan anlaşmanın benzerlerinden farklı hükümleri ve dikkati çeken yönleri aşağıda

özetlemektedir. Türk işçilerinin Hollanda'da çalışabilmeleri için yaş sınırı nitelikli olmayan işçiler için, 21- 35 arası nitelikli uzman işçiler için, 23- 45 arası olarak belirlenmiş, bu yaş şartları, ada dayalı işçi talep edilmesi durumunda ya da hususi hallerde kurumlar arasında değiştirilebileceklerdir. İş sözleşmelerinin süresi normalde 1 yıl olarak düzenlenmiş, 8 aydan az olmamak şartıyla daha az süreyle de iş sözleşmesi yapılmasına izin verilmiştir (Özcüre, 2002: 171).

Anlaşmaya göre diğer anlaşmalardan ayrılık işçilerin Türkiye'ye iadesi konusunda vardır. Hollanda tarafını işçileri şartsız bir biçimde Türkiye'ye geri gönderme hakkına haiz olmayıp, yalnızca kamu düzeni ve güvenliği nedenleriyle geri gönderebilmektedir (Kazanç, 2014: 67).

#### **2.1.1.5. Türkiye- Fransa İşgücü Sevk Anlaşması**

Türkiye ile Fransa arasında işgücü anlaşması hükümetler arasında 3 Mart 1965'de tasdik edilmiş ve 8 Nisan 1965'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de işgücü sevkini İş ve İşçi Bulma Kurumu, Fransa'da ise Ulusal Göç Ofisi etkili olarak organize edecektir. Fransız hükümeti Türk işçileri uygun gelecek işgücünü gereksinimlerini genel çalışma ücreti koşulları ile beraber farklı zaman dilimlerinde Türk hükümetine iletacaktır. Bugün bilhassa yaş, uzmanlık, meslek ve sağlık açısından elverişli koşullarına içerecektir. Türk tarafı ise Fransa'da çalışma arzusu içerisinde olan Türk işçilerin sayısı, yaşları ve vasıfları hakkında Fransa'ya mümkün mertebe güvenilir malumatlar sunacaktır. Türk tarafı ise yalnızca müddetleri bir yıl olan iş sözleşmelerinin kabul edecektir. Fransa'ya gönderilecek işçiler ismen veya isim belirtilmeksizin istenebilecektir. Daha sonraki maddelerde işçilerin seçimlerini yapacak Fransa'nın Türkiye'de açacağı temsilcilik, tıbbi kontroller, iş sözleşmesinin içeriği, işçilerin Türkiye'den hareketleri, seyahatleri, Fransa'ya giriş ve yerleşmeleri, aile üyeleri için vize işlemleri çalışma sırasında yararlanacakları sağlık hizmetleri, yer çalışma koşulları açısından Fransız işçilerle eşit işlem göreceklere dair düzenlemeler, iş akdinin feshi, işçilerin tasarruflarının Türkiye'ye serbestçe transfer edebilecekleri ve geri göndermeleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (Özcüre, 2002: 172).

Bu anlaşmanın diğer anlaşmalardan farklı taraflarına bakacak olursak, Fransız tarafı Türk işçilerini Türkiye'ye geri gönderme noktasında aşağıdaki nedenlerle geri gönderebilir:

- İşçi çalışılması istenen yeni işte eksik görülmüş ve bir ay içerisinde üç defa iş bulamamış olmak,
- Çalışmayı geri çevirmiş veya Fransa'daki yaşam koşullarına ayak uydurmamak,
- Fransa'da kamu düzenine ya da güvenliğine dair bir suç işlemek sıralanmıştır.

Anlaşma da Türk işçilerine ve onların çocuklarına ve yahut ebeveynlerine ilişkin, vize ücreti alınmayacağı hususu belirtilmiş, fakat bu şart dâhilinde işçilere vize muafiyeti gibi bir sühulet sağlanmamış olması, her şeye rağmen işçilerin vizeye sorumlu olduğu neticesini çıkarabiliriz (Kazanç, 2014: 68).

#### **2.1.1.6. Türkiye- İsveç İşgücü Sevk Anlaşması**

Bu anlaşmanın da diğer anlaşma metinleriyle birçok noktada aynı yönleri bulunmaktadır. Anlaşma'ya göre istekte izleyen süreçte İsveç tarafı Türk tarafına tebliğ de bulunmaktadır. Akabinde Türk tarafı elverişli işçileri belirleyip, onları görüşmeye almaktadır. Burada elverişli olan işçiler İsveç Hükümeti tarafında Türkiye'de açılmış olan çalışma ofisine gönderilip tekrar bir görüşme yapılır daha sonra, bu olarak ise elverişli olanlar İsveç'e gitmektedir. Anlaşma'ya göre işçiler için oturma ve çalışma izni bedelsiz verilir, aile fertlerine de bedelsiz oturma hakkı sağlamaktadır. En önemli noktası ise İsveç bu anlaşmayı tek taraflı olarak bozma hakkı olduğundan, anlaşmanın geçerliliği yoktur (Kazanç, 2014: 69).

#### **2.1.1.7. Türkiye – Avustralya İşgücü Sevk Anlaşması**

Diğer anlaşma maddeleri ile sürecin işleyişi bakımından aynı şekilde hazırlanmış olan bu anlaşma, Antlaşmaya göre Türk tarafına geri dönüş, Avustralya tarafının talep toplanılmasından itibaren tarafına yapmaktadır. Toplantının ardından ardından Türk tarafı elverişli işçileri belirleyerek ön elemeye tabi tutmaktadır. Elverişli bulunan kişiler, Avustralya Hükümetine dayalı Türkiye'de bulunan bir çalışma ofisine yeni bir ön elemeyi geçerek alınır, burada da uygun görülen kişiler istihdam edilmek için Avustralya'ya gönderilmektedir. Türkiye – Hollanda anlaşmasındaki gibi, bu antlaşmada da işçilere yönelik yaş sınırı tespit edildiği görülmektedir. Bu kriterlere göre;

- 21 yaş ile 35 yaş ( 21 ve 35 yaşlar dâhil ) arasında bekar erkek ve kadınlar,

- 21 yaş ile 45 yaş ( 21 ve 45 yaşlar dâhil ) arasındaki çocuksuz evli çiftler,
- 50 yaşını geçmemiş çocuklu evliler,

Anlaşmada, işçilerin yaşam koşullarını ve oturumuna ilişkin hükümler, Türk işçilerin Avustralya’da mesleki eğitim kurslarından faydalandırılmaları durumu diğer anlaşma metinlerinde görülmeyen bir durum olarak, anlaşma metninde bulunmaktadır. Anlaşma hükümlerinde çocuklarına Türkçe eğitim verilmesine ilişkin bir norm da bulunmaktadır. İşçilerin Türkiye’ye iade edilmeleri durumuna istinaden, işçilere itiraz hakkı verilmiştir. Bu durum diğer ülkelerle imzalanmış anlaşmalarda bulunmamaktadır. Anlaşmanın süresiz olarak düzenlemeler edilmiş olduğu ve tarafların fesih bildirimde bulunmasından 90 gün sonra, geçerliliğini kaybedeceği durumları anlaşmada belirtilmektedir (Kazanç, 2014: 70-71).

#### **2.1.1.8. Türkiye –Almanya İstisna Akdi**

İkili işgücü sevk sözleşmelerinden farklı bir noktada eser (istisna) sözleşmesi, Almanya ile 18 Kasım 1991 yılında yapılmış olan “Türkiye Cumhuriyeti ile Almanya Federal Cumhuriyet Arasında Türk Firmaları İşçilerinin İstisna Akdi Çerçevesinde İstihdamı Hakkında Anlaşma” yer almaktadır. Sözleşmenin başlığından da yansıdığı gibi Almanya’da çalışacak olan Türk kökenli kuruluşların çalışanlarına ilişkin tertipler yer almaktadır. Türkiye’nin tasdiklediği tüm anlaşmalar içerisinde kota konusunda tertibe sahip olan tek sözleşmedir. Türkiye’ye Almanya’da bu sözleşmesi dâhilinde yılda 7.000 kişilik bir kotası bulunmaktadır (Kazanç, 2014: 73). Ancak uygulamada bu rakam yıllar içinde yenilemeler yapılmış olup, 2013 yılı için Türkiye’nin kotası 6.170 kişi civarındadır. Azalma şeklinde olan yenilik Türkiye için olumsuz görünmekle birlikte, 6.170 kişilik kota yıllık 1000 kişilik bölümü kullanılmaktadır. Anlaşmanın süresinin bitiş tarihi belirtilmemiş, süresiz oldu anlaşılmıştır. Eğer anlaşma sona erdirilmek isteniliyorsa, her yıl 30 Haziran’a kadar fesih başvurusunda bulunulması koşuluyla, o yılın 30 Aralık’ı itibariyle anlaşmanın sonlandırılabilceği belirtilmiştir (Kazanç, 2014: 72-74).

Buraya kadar incelenmiş olan ikili işgücü anlaşmalarından aktif olan tek anlaşmanın Türkiye – Almanya İstisna Akdi Anlaşması’dır. Diğerleri ise yasal

olarak uygulama da olmakla birlikte, ekonomik etki bakımından faaliyetleri yoktur. Fakat yukarıda da belirtildiği gibi İstisna Akdi kapsamında günümüzde Almanya'ya Türk işçisi gönderilebilmektedir (Kazanç, 2014: 74).

### **2.1.2. Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler İle Yapılan İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları**

İkili sosyal güvenlik anlaşmaları, iki ülke arasında sosyal güvenlik alanında koordinasyon sağlayan aynı zamanda bu iki ülke için yükümlülük çıkaran bir belge özeliği vardır. Bu tür anlaşmaların amacı, anlaşma dâhilindeki işçilerin anlaşması imzalanan alanlarda sosyal güvenlik haklarının zarara uğramasını engellemektir. Avrupa Konseyi'nin ortaya koyduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İçin “Model Hükümler ve Açıklayıcı Rapor”, Avrupa ülkeleri açısından bir emsaldir. Türkiye ise buna paralel olarak kendine uygun sözleşmeleri yapabilmektedir (SGK, 2019: 42).

Türkiye de ikili sosyal güvenlik sözleşmesi örnekleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında görülmektedir. Savaş sonrası karşı karşıya kalınan büyük yıkım Avrupa ülkelerinin işgücü eksikliği yaratmıştır. Emek gereksinimine düşen bu ülkeler, ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla çözümü işgücü ithalinde bulmuşlardır. Türkiye'ye kıyasla daha gelişmiş ekonomik kazanımlara haiz olan bu ülkelere işgücü göçü başlamıştır. Türkiye, 1961 senesinde Almanya, 1964 senesinde sırası ile Avusturya, Hollanda ve Belçika, 1965 senesinde Fransa, 1967 senesinde İsveç, 1968 senesinde Avustralya, 1975 senesinde Libya, 1982 senesinde Ürdün, 1986 senesinde Katar ve 1987 senesinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ile ikili işgücü anlaşmaları yapmıştır. Oluşan bu göçler ve tasdik edilen anlaşmalar neticesinde, günümüzde yurtdışında oluşan Türk nüfusun 5,5 milyon kişiyi geçtiği yönünde veriler elde edilmiştir. Bu kişiler çoğunlukla ömrünün bir bölümünü Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumuna bağlı olarak geçirmiş, geriye kalan kısmını ise bir başka ülke sosyal güvenlik kurumu kapsamında bulunmuşlardır. Bu yönden, yaşadıkları ülkede sosyal tehlikelere karşı korunmaları ve bazı yardımları elde etme açısından Türkiye'de sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olarak geçirilen zamanın, yeni buldukları ülkede kayıtlara geçip geçmeyeceği önemli bir konu olmuştur. Bu problem, belirli bir anlaşmaya tabi kalmaksızın yurtdışı ülkelerinde istihdam edilenleri de

kapsamıştır. Neticede, bu durumun tersi şeklinde Türkiye'ye yerleşen yabancı işçiler hususunda da benzer durum mevcuttur. Bu kapsamda göçmen işçiler ile onların bakmakla sorumlu olduğu evlatları yahut ebeveynleri de sosyal güvenlik tehlikelerine açık oldukları bellidir (Limoncuoğlu, 2017: 2171).

Günümüzde AB ülkelerinde yaşamakta ve çalışmakta olan sayıları 5,5 milyonu aşmış durumdaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlikleri ülkemizle bu ülkeler arasında imzalanan ikili anlaşmaları dayalı olarak sağlanmaktadır. Yurt dışında çalışan vatandaşlarımızın sosyal güvenlik haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla güden bu ülkelerle ülkemiz arasında çok sayıda sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmıştır.

Tablo 4. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

Ülke adı	İmza tarihi	Yürürlük tarihi	Sigorta kolu kapsamı		
			U. süreli(1)	K. süreli (2)	S. yardımı(3)
<b>B. Krallık</b>	09.09.1959	01.06.1961	+	+	-
<b>B. Almanya</b>	30.04.1964	01.01.1965	+	+	+
<b>Hollanda</b>	05.04.1966	01.02.1968	+	+	+
<b>Belçika</b>	04.07.1966	01.05.1968	+	+	+
<b>Avusturya</b>	12.10.1966	01.10.1969	+	+	+
<b>İsviçre</b>	01.05.1969	01.01.1972	+	+	-
<b>Fransa</b>	20.01.1972	01.08.1973	+	+	+
<b>Danimarka</b>	22.01.1976	01.02.1978	+	+	-
<b>İsveç</b>	30.06.1978	01.05.1981	+	+	-
<b>Norveç</b>	20.07.1978	01.06.1981	+	+	-
<b>Libya</b>	13.09.1984	01.09.1985	+	+	-
<b>K.K.T.C</b>	09.03.1987	01.12.1988	+	+	+
<b>Makedonya</b>	06.07.1998	01.07.2000	+	+	+
<b>Azerbaycan</b>	17.07.1998	09.08.2001	+	+	+
<b>Romanya</b>	06.07.1999	01.03.2003	+	+	+
<b>Gürcistan</b>	11.12.1998	20.11.2003	+	+	-
<b>Bosna Hersek</b>	27.05.2003	01.09.2004	+	+	+
<b>Kanada</b>	19.06.1998	01.01.2005	+	+	-
<b>Kebek (Kan.)</b>	15.10.1998	01.01.2005	+	+	-
<b>Çekya</b>	28.06.2001	01.01.2005	+	+	+
<b>Arnavutluk</b>	15.07.1998	01.02.2005	+	+	+
<b>Lüksemburg</b>	08.12.2004	01.06.2006	+	+	+
<b>Hırvatistan</b>	12.06.2006	01.06.2012	+	+	+

(1) İşçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlar kapsamdadır.  
(2) İşçiler kapsamdadır.  
(3) Almanya ile pılan sözleşmeye göre işçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlar; diğer ülkeler açısından yalnız işçiler kapsamdadır.  
(+ ) Kapsamakta.  
(-) Kapsamamakta.

Kaynak: İş ve Sosyal Güvenlik, 2019.



İkili sosyal güvenlik anlaşmasının içeriğini, coğrafi, kişisel ve maddi alan olmak üzere üç ölçüt ile belirlemektedir. Kapsam sözleşmeden sözleşmeye farklılık göstermektedir. Bir ülkede değişik ülkelerden gelen işçilerin varlığı değerlendirildiğinde, ülkede bulunan farklı uyrukluğa haiz bu kişilerin farklı haklara sahip olması neticesinde meydana gelmektedir. Bu da eşitlik ilkesine hasar vermekte ve haksızlığa neden olmaktadır. Bu haksızlığın önlenmesi amacıyla uluslararası kurumlarca model sosyal güvenlik anlaşmaları çalışmaları yapılması söz konusudur. ILO bu konu hakkında bilgiler verirken, Avrupa Konseyi'nin 1994 yılında ortaya koyduğu “İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri için Model Hükümler” adlı belgesi, AB'ye üye ülkelere tasdik edilecek ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine temel olması için sunulmuştur. Bu belgeye bakıldığında, 5 değişik bölümden meydana geldiği anlaşılır. Birinci bölüm “genel hükümler” kısmı incelendiğinde sözleşmenin kişisel ve maddi unsurlarının açıklandığını görürüz. Bu tür çalışmalar ilgililerine şart koşmamakla birlikte, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi uygulamak isteyen ülkelere bilhassa içerik açısından yol gösterici olması ve anlaşmalara oluşturması yönünden önem taşırlar (Limoncuoğlu, 2017: 2186-2187).

Çalışmamızın bu kısmında ise önemli olan sosyal güvenlik anlaşmaları kısaca ele alınacaktır:

Türkiye Belçika arasında yapılan Sosyal Güvenlik Anlaşması kapsamında Belçika vatandaşları ile eşit işleme bağlı tutulmaları, Türkiye ve Belçika'da geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi, Belçika'dan dönmeleri halinde ise Belçika'da edindikleri haklardan faydalanmaya devam etmeleri, Türk işçilerin ve aile efradının hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıklarını, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi sigortalardan faydalanabileceklerini konu olarak ele almıştır. Bu haklardan bir hizmet akdi ile çalışan işçiler, sigorta yardım ve ödeneği alanlar özürölüler, işsizler, yükseköğrenim öğrencileri, evli ya da birlikte yaşayan eşler, işçinin ve eşinin çocukların müşterek çocuklar, aynı çatı altında oturan çocuklar, evlilik dışı doğmuş ve fakat resmen tanınan çocuklar, 18 yaşına kadar ya da çocuk ödeneği aldıkları süre boyunca yanında bulunan çocuklar, işçinin ya da eşinin 55 yaş üstü geçimini sağlamayacak ya da iş göremez halde olan ve minimum 6 aydan süredir aynı ikamet adresinde yaşayan ve ortak yaşam sürdürecektir olan anne ve babası dedesi ve ninesi de bu yardımlardan faydalanabilir.

Türkiye-Almanya arasındaki Sosyal Güvenlik Anlaşması ise her iki devlette geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi, Türk işçilerin Sosyal Güvenlik kapsamında Alman vatandaşları ile eşit hak ve sorumluluklar kapsamında işleme bağlı tutulmaları, Almanya'dan döndüklerinde ise kazandıkları haklardan yararlanma olanağı sunan temel hakları belirtmiştir. Anlaşmaya göre hak sahibinin ölmesi durumunda bakmakla yükümlü olduğu kişiler de bu haklar uygulanacaktır. Anlaşma Türk işçileri ve aile efradının hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıkları, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi sigorta türlerinin sağladığı haklardan ve eş ve çocuklar için uygulanan aile yardımı ile işsizlik sigortası ödeneklerinden faydalanmalarını belirtmiştir. Uygulama esnasında çıkan uyuşmazlıklara karşı ise müzakere yolunu seçmişlerdir. Bu şekilde bir çözüme kavuşmaz ise devletlerden birinin talebi üzerine bir devletin vatandaşı olan bir Başkan'dan oluşacak bir hakem heyetine çözümü bırakılır, yine anlaşmaya varılmaz ise taraflardan her biri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuruda bulunabilir.

İki devlet arasında yapılan Sosyal Güvenlik Anlaşması ile Fransa'da yaşayan Türk işçiler bakmakla sorumlu olduğu aile bireyelerine ve ölümleri durumunda hak sahiplerine yardım yapılmasını düzenleme kapsamında almıştır. Fransa'da uygulanan ve Sosyal Güvenlik uygulamalarından Fransız vatandaşlarla birlikte Türk vatandaşları aynı haklara sahiptir. Aynı durum Türkiye'de ikamet eden Fransız vatandaşları için de geçerlidir. Fransa'da ücret karşılığı bir işte çalışan Türk işçiler Türkiye'de ikamet eden çocukları için aile yardımı isteyebilir. İki ülkede de karşılıklı olarak işçilerin ölümü halinde hak sahipleri işçinin istihdam edildiği milli mevzuatlarından faydalanır. Anlaşmanın uygulanmasından doğan anlaşmazlıklar görevli bakanlıklar tarafından çözüleceği belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Anlaşması ise Türk işçileri ile Hollanda işçileri eşit işleme tâbi tutulmalarını, Hollanda'da ve Türkiye'de geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi ve Hollanda'da kazandıkları haklarından yararlanmaya devam edeceklerini, çeşitli sigorta kollarından alınan yardımlardan yararlanma hakkına nasıl sahip olacağı anlaşmada yer verilmiştir. Anlaşmanın uygulanması ya da meydana gelen anlaşmazlıklar ile ilgili müzakere yöntemi belirlenmiştir. Müzakerelerin başlamasından itibaren altı ay içinde anlaşmazlık hal edilmezse, hükümet tarafından bir hakem kuruluna bırakılacaktır (Yüksel, 2007: 89-98).

Sosyal Güvenlik alanında AB'nde işçiler ve serbest meslek erbapları ve onların mükellefiyetinde olan kişilerin üye devletler sosyal güvenceye alınmasını kabul etmiştir. AB sosyal güvenlikle ilgili belirli bir sistem belirtilmemiştir. Her devletin ulusal mevzuatına bırakmıştır. Ancak burada eşit muamele ilkesinin üstüne durulup önemli tüzük ve yönergeler çıkarmışlardır. 1408/71 sayılı Tüzük konuya ilişkin temel bir niteliği vardır. Bu tüzük ile üye devlet vatandaşı işçiler ve kendi namına çalışan işçiler ulusal hudutları aştıklarında AB içinde nerede olurlarsa olsunlar sosyal güvenlik hakları korunur. 1408/71 sayılı tüzük ile hastalık, aile, yaşlılık, ölüm, işsizlik, malullük, doğum yardımları ve iş kazası Meslek hastalıklarından dolayı yapılan yardımları kapsama dâhil edilmiştir. KP yürürlüğe girişinin bir yılının bitiminde ortaklık Konseyi'nin sosyal güvenlik alanında Türk işçiler yararına hükümlere yer verildiği görülmektedir. Düzenlemelerde, ayrıca birçok kez yerde vurgulanan eşit muamele ilkesinden de söz edilir (Yüksel, 2007: 99-100).

1408/71 sayılı Tüzük kendisinden önceki 3/58 sayılı Tüzük'ten daha uzun süreyle geçerli olmuştur. Ancak, devam eden yenilenme karışıklıklarına sebep olmuş ve bu durum, AB üye devletlerdeki sosyal değişimler, demografik ve iş piyasası nedeniyle boşluklar önemli problemlere neden olurken ortaya çıkmıştır. Tüzüklerin sadeleştirilmesi ilk 1992'deki Edinburg Avrupa Konseyi'nde önerilmiş ve 1998'de Komisyon 1408/71 sayılı Tüzüğü güncellemek ve sadeleştirmek amacıyla teklifte bulunmuştur. Daha sonra 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklerin yerini 883/2004 ve 987/2009 sayılı Tüzüklerin almasıyla beraber yenilenme yaşanmıştır. Tüzüklerin amacı, AB üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini intibak kurmak değil, eşgüdümlü bir hale getirip ve ulusal sistemler arasındaki farklılıkları ortaya koymaktır. 883/2004 sayılı Tüzüğün oluşturduğu kapsam doğrultusunda işçilerin serbest dolaşımı önündeki kısıtlama ve engellemelerin kaldırılması açısından Avrupa açısından üçüncü sırada yer alır. 883/2004 sayılı yeni Tüzük 11. maddesine göre, bu Tüzüğün kapsamında olan kişiler sadece bir tek üye devletin kanunlarına uyulduğuna değinilmiştir (SGK, 2019).

883/2004 Sayılı Tüzükle birlikte ortaya konulan yenilikler:

- Sigortalıların haklarının güçlendirilmesi,

- AB üyesi devletlerin sosyal güvenlik kanunları kapsamında tüm vatandaşların bu tüzük dâhilinde alınması,
- Sigortalı kolları sayısının artırılması,
- Vatandaşların AB üyesi başka bir ülkeye iş bulma iş arama amacıyla gitmesi durumunda işsizlik ödeneğinin transfer edilmesine olanak sağlanması,
- Ayrımcılığın engellenmesine yönelik yasaların güçlendirilmesi,
- Sosyal güvenlik haklarının artırılması,
- Sosyal güvenlik kurumlarının yönetimine yönelik ilkelerin sağlanması.

Koordinasyon Tüzüklerinden ayrı olarak Bireysel İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku alanındaki bazı AB yönergeleri ise;

- 593/2008 Sayılı Roma I Tüzüğü
- 96/71 Sayılı Görevlendirme Yönergesi ve 2018/957 sayılı Yönerge
- 91/533 Sayılı İstihdam Şartları Yönergesi
- 2010/18 Sayılı Ebeveyn İzni Yönergesi
- 92/85 Sayılı Gebe İşçilerin Korunması Yönergesi
- 94/33 Sayılı Genç İşçiler Yönergesi
- 97/81 Sayılı Yarı Zamanlı İş Yönergesi
- 1999/70 Sayılı Belirli Süreli İstihdam Yönergesi
- 2003/88 Sayılı Çalışma Saatleri Yönergesi
- 2001/23 Sayılı İşletme veya İşletmenin Bir Bölümünün Devri Halinde İşçi Haklarının Korunması Yönergesi
- 98/59 Sayılı Toplu İşten Çıkarma Yönergesi
- 2008/94 Sayılı İşverenin İflası Yönergesi
- 2008/104 Sayılı Geçici İstihdam Yönergesi (SGK, 2019: 16-33).

## **2.2. TÜRKİYE- AB ARASINDA ORTAKLIK MEVZUATI KAPSAMINDA SERBEST DOLAŞIM**

AB ile ilişkilerimiz yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ikili işgücü sevk anlaşmalarıyla başlamıştır diyebiliriz. Çünkü II. Dünya Savaşı sonrası büyük bir nüfus kaybı yaşanmıştır. Özellikle Batı Almanya ile başlayan göç durumu daha sonra o zamanki adıyla diğer AT ülkelerine doğru olmuştur.

Avrupa'nın temelleri AKÇT ile atıldıktan sonra 1957 'de Roma Antlaşmasının imzalamasından ardından AET kurulmuş oldu ve tam anlamıyla bugünkü AB'nin temelleri atılmıştır.

Türkiye, AET kurulduktan sadece 19 ay sonra 1959 yılında o dönemin başbakanı Adnan Menderes ve Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu'nun girişimleriyle AET'ye başvuru yaptı. Ancak müzakereler 27 Mayıs 1960 Darbesiyle kesintiye uğradı. AET başvurumuzu bundan 3 yıl sonra kabul etti ve Türkiye 1963 yılında AET ile Ankara Anlaşması(AA) imzaladı. Türkiye'nin buradaki nihai hedefi tam üyelikti. Ayrıca bunların yanı sıra amacı ise, gümrük birliğini sağlamak ve ortak pazarı yaratarak serbest dolaşımı sağlamaktır. Aslında bu dönemde o zamanki Avrupa Birliği(AB) için Türkiye'de bir pazardır. Bu dönemde sanayimiz gelişmiş olmadığından çok fazla ithalat yapmaktaydı. Ankara Anlaşması'nda belirlenen üç dönemden hazırlık dönemi sona erdiğinde ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol(KP) ile geçiş dönemine ilişkin koşullar belirlenmiştir. Böylece AET gümrük birliğinin fiilen sağlanması için Türkiye'ye 12. yılın sonu ve 22. yılın sonu şeklinde yani 22 yıllık bir süre tanımıştır. Bu süre bitiminde ise serbest dolaşımın sağlanacağını belirtiliyordu. Ancak bu süreçte 80 Darbesi bahane edilmiş ve bu süreç uzatılmıştır. Bu arada takvimler 12 Haziran 1975'i gösterirken Yunanistan'ın Topluluğa başvurusu gündemdeydi. Yunanistan'ın 1981'de başarı ile sonuçlanan müzakere süreci, akıllara, Türkiye eğer o tarihlerde başvuru yapmış olsaydı acaba üyeliği kabul edilir miydi sorusunu getirmiştir. Yunanistan'ın üyelik için başvuru yaptığı dönemde, Türkiye ise ekonomik bir krizle mücadele ediyordu. Bunların üst üste gelmesiyle, Türkiye önce Katma Protokol' ün 60. maddesini öne sürerek gümrük indirimlerini erteledi. Ardından yine KP'den kaynaklanan yükümlülükler askıya alındı (Denk, 2016: 32-45).

AA ve KP, AB ile Türkiye arasında yalnızca bir gümrük birliği öngörülmemiştir; malların serbest dolaşımı yanında, işgücü, hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımı da hedeflenmiştir. Ancak, bu üç husustaki kararlar bağlayıcılığı bulunmayıp ileriye ilişkin dilek ve hedef şeklindedir. Türk işgücünü Birlik içerisindeki serbest dolaşımını AA'nın madde 12, KP' ün 36 ile 40. maddelerinde yer verilmiştir. AA, işgücünün serbest dolaşımını gerçekleştirilmesinin Roma Anlaşması'nın 48 ile 50 maddelerine dayandığını

belirtmiştir. İşgücünün serbest dolaşım AA'nın uygulamaya girişine müteakip 12 yılın sonu ile 22 yılın sonunda aşamalı olarak sağlanacaktır. Bu hususta takip edilecek usuller Konsey kendisi belirleyecektir. Diğer bir deyişle, serbest dolaşım 1976 ile 1986 arası oluşturulacaktır. Serbest dolaşım, Birlik hukukuna göre dört ana haktan oluşmaktadır. Bunlar; açık işlere müracaat hakkı, iş aramak için birlik içerisinde seyahat özgürlüğü hakkı, işin olduğu ülkede ikamet etme hakkı ile işin bitiminden sonra veya emeklilik halinde de o ülkede bulunma yani ikamet hakkıdır. Baştaki üç ana hak Roma Anlaşması'nın 48. maddesinde belirtilmiştir. Son hak ise 1976 sayılı 1251/70 Sayılı Tüzüğü ile sağlanmıştır. 24 Temmuz 1976 tarihinde kararlaştırılan Ortaklık Konseyi toplantısı toplumunun serbest dolaşım hususunda önerilerini kabul etmediğini öne sürerek Aralık ayına ertelenmiş ve Aralık ayında yapılan toplantıda ise 2/ 76 sayılı karar ile işçilerin serbest dolaşımı ilk kademesinin uygulanması esasları belirlenmiştir. 20 Aralık 1976 tarihinde yürürlüğe giren 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının(OKK) temel ilkeleri ise;

Birinci Kademedede 4yıl olarak belirlenmiş ve 1 Aralık 1980 tarihinde sona ermiştir,

- Birlik içerisinde 3 yıldır çalışan işçiler, üye devletler işçilerinin öncelikle hakları gizli kalmak koşulu ile benzer bir meslek icraat kolu ile bölgede tutanaklı bir biçimde kayıtlı ve normal şartlarda yapılan işler başvurup çalışabileceklerdir,
- Birlik içerisinde 5 yıldır çalışan işçiler o ülkedeki tam zamanlı açık işlere serbestçe başvuru yapıp çalışabileceklerdir,
- İşçilerin aile ve sahip olduğu evlatları yaşadıkları üye ülkede bölgesel eğitim olanaklarından faydalanabileceklerdir,
- Topluluktaki Türk işçileri Türkiye ve Topluluk üyesi ülkeler arasında olağan ve süregelen ikili anlaşmalardan doğabilecek olumlu rejimlerden faydalanabileceklerdir.

Kısaca, AB ile Türkiye arasında yapılan anlaşmalar serbest dolaşım konusunda birçok hak sağlamış ancak, bunların yeterli olduğunu söylemek doğru olmaz. Serbest dolaşım konusunda hem AB hem Türkiye açısından uzun bir süreçte uyum sağlayacaklarını kabul etmek gerekir. Bu konunun Türkiye'nin gelecekte tam üyeliğinin sağlanması sonrası belki de yeniden öngörülecek mevcut bir geçiş döneminin sonrasına ertelendiği anlaşılmaktadır. Şu anda AB'de içinde

5 milyonu aşkın Türk yaşamaktadır. AB ülkelerinin de göçü engellemek için uyguladığı politikaların artık yetersiz kalmakta olduğu görülmektedir. Demografik açıdan AB’nde yaşlıların sayısının artması, doğum artış hızının ve doğum artış oranlarının azalması işgücü açığını önlemeye yönelik olumlu gelişmeler arasında da yer almamaktadır. Bu durumda sosyal güvenlik sistemlerini etkilemekte ve dolayısıyla emeklilik sistemini de etkilemektedir. Türkiye ise bu açıdan genç ve dinamik bir nüfusa sahiptir. Bu durum AB ülkeleri karşısında ülkemizi avantajlı konuma getirmiştir. Beklide bu sayede 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye aday ülke olarak ilan edildi.

Türkiye- AB Ortaklık Hukukunda kişilerin serbest dolaşımının kapsamını; işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestliği ve hizmet sunanların serbest dolaşımı teşkil etmektedir. Kişilerin serbest dolaşımı bu hususlarını kapsamanın yanı sıra, esasen ABAD kararlarından da anlaşılacağı gibi, çoğunlukla sorunlu alanı işçilerin serbest dolaşımı teşkil etmektedir (Özdemir, 1999: 62)

Türk işçilerin üye devletler de serbest dolaşımı ile ilgili hukuki belgeler, Ankara Antlaşması(AA), Katma Protokol(KP) ve Ortaklık Konseyi Kararları(OKK) değinilmiştir (Yüksel, 2007: 53).

### **2.2.1. Ankara Antlaşması ve Serbest Dolaşım**

Ankara Antlaşması’nın(AA) ana ilke ve temel ilkeleri açısından Roma Antlaşması'ndan esinlenmiş olduğu görülmektedir (Karluk, 1999:405).

Türkiye ile AET arasında ortaklık oluşturan anlaşma, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde uygulamaya geçmiştir. Anlaşma, Türkiye’de olduğu gibi o zamanlar Topluluğun kurucu üyeleri olan ve altılar olarak adlandırılan üye devletlerin parlamentolarında da onaylanmıştır. Daha sonra, topluluğa katılan kimi ülke parlamentoları onaylama işlemini yerine getirmemeleri rağmen bu ülkelerde de anlaşma hükümleri geçerlidir. Türkiye ile AB arasında ilişkilerin temel dayanağını oluşturan AA öncelikle gümrük birliğini hayata geçirmeyi ve daha sonra nihai amaç olarak tam üyeliği hedeflemiştir. AA Esas Antlaşma, Geçici Protokol, Mali Protokol, Son Senet ve işgücü hususunda taraflar arasında alınıp verilen mektuplardan ibaret beş belgeden meydana gelmiştir. Ayrıca, Niyet Bildirisi, iki adet Yorum Bildirisi ve F.Almanya

Hükümeti tarafından eklenen iki adet bildiriye antlaşmayı eklenmiştir (Özcüre, 2002: 200).

Ankara Antlaşması, Topluluk ve Türkiye arasında bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmektedir. Antlaşmanın amacı ise; Türkiye ekonomisinin daha hızlı gelişmesini ve Türk halkının çalışma yaşamına katılma seviyesini ve hayat koşullarının iyileştirilmesinin sağlanmasını tümünden dikkate alarak taraflar için ticari ve ekonomik ilişkilerini kesintisiz ve ölçülü olarak güçlendirmeyi güdelemektedir. 2. maddedeki gayelerin gerçekleşmesi için 3, 4 ve 5. maddelerde de gösterilen koşul ve düzenlemelere göre bir gümrük Birliği'nin geçiş süreci sonunda oluşturulması belirtilmiştir. Ortaklığın hazırlık geçiş ve son evreleri vardır. Ankara Antlaşması, yukarıda belirtildiği üzere Roma Antlaşması'na dayanan bir çerçevede antlaşmadır. Ayrıntıları karşılıklı bir protokol ile belirlenmiştir. Antlaşma, Avrupa Topluluğu(AT) ile imzalandığından Topluluk açısından da doğrudan uygulanan, Topluluk Hukuku Belgesi niteliğindedir (Karluk, 1999: 406).

Ankara Antlaşması'nın ilkeleri ise;

- Antlaşmada zikredilen gayelere ulaşılabilmek için Türkiye ve topluluk arasında bir gümrük birliği sağlamak.
- Türk halkı ile AET üyesi ülke halkları beyninde sağlam ilişkiler oluşturmak.
- Türk ekonomisinin terakkisine destek olmak üzere, ekonomik katkıda bulunmak.
- Türkiye'nin istikbalde topluluğa tam aza olmasını basitleştirmek.
- Roma Antlaşması'nda zikredilen gayeyi yineleyerek, barış ve özgürlüğü taahhüt altına almaktır (Karluk, 1999: 407).

Ankara Antlaşması'nın dönemleri;

#### 1. Hazırlık Dönemi

Hazırlık Dönemi, AA'nın uygulamaya girişi olan 01.12.1964 yılında başlamıştır. Bu dönemde, Birlik, Türkiye'nin üstüne düşeni yapabilmesi için yardım da bulunacaktır. Bu süreçte kullanılmak üzere, Türkiye'ye 175 milyon ECU'luk bir kredi de açılmıştır (I. Mali Protokol). Bu sürecin minimum 5, maksimum 10 yıl devam etmesi düşünülmüştür. Bu dönemde, Türkiye'nin tek



sorumluluğu ekonomisini güçlendirip geçiş dönemine hazırlanmaktadır. Hazırlık Dönemi'nin dördüncü yılının sonunda Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin iktisadi durumunu dikkate alarak Geçiş Dönemi'nin koşulları, esasları, sıra ve sürelerine yönelik konuları bir Katma Protokol(KP) ile saptayıp saptayamayacağını muhakeme edecektir (Murat, 2000: 92).

## 2. Geçiş Dönemi:

Hazırlık döneminin normal süresi olan beş yıl dolmadan geçiş dönemi müzakereleri başlamış ve 23 Kasım 1970'de KP' un tasdik edilmesi ile sona ermiştir. AB üyesi devletlerin Parlamentolarınca onaylanması gereken KP ile ticari konuları, onay işlemlerinin uzayacağı fikriyle, ayrıca onaylanan Geçici Anlaşma ile 01.09.1971'de uygulamaya geçmiştir. Bu Anlaşmayla Hazırlık Dönemi bitip ve Geçiş Dönemi resmen başlamıştır. Fakat Geçiş Döneminin resmen başlaması, KP'ün 1 Ocak 1973'de uygulamaya geçmesiyle gerçekleşmiştir (Murat, 2000: 92).

Geçiş döneminin gayesi, karşılıklı ve ölçülü sorumluluklar esasında gümrük birliğinin ve işçilerin serbest dolaşımını sağlamak ve Türkiye'nin ekonomik politikasını Topluluğun ekonomi politikalarına yakınlaştırmaktır. Bu sürecin maksimum 12 yıllık bir zaman dilimini içermesi düşünülmüştür (Murat, 2000: 92).

## 3. Son Dönem

AA'nın KP ile öngörülen Geçiş Dönemi'nin sona ermesini takip eden süreçte ise, "Son Dönem" başlamaktadır. Bu dönem Türkiye ile AET arasındaki Gümrük Birliğine dayanır. Bu süreçte, ekonomik politikaları arasındaki koordinasyonun sağlanması sağlanacaktır. Son dönem için, AA'nda bir müddet belirtilmemiştir (Kılınç, 1990: 35).

AA ile Türkiye ve Topluluk arasındaki ortaklık rejimine yönelik 3 organ oluşturulmuştur (Berkü, 1999: 45). Bunlar;

- Ortaklık Konseyi: Yürütme organıdır ve temel görevi ise anlaşmanın yürütümünü sağlamaktır.
- Ortaklık Komitesi: Ortaklık Konseyi'nin 3/64 sayılı Kararıyla kurulan yardımcı bir organıdır. Sürekli yönetim organı olarak görev yapar.

- Türkiye-AT Karma Parlamento Komisyonu: Ortaklık Konseyi'nin hazırlayacağı senelik faaliyet raporlarını gözden geçirerek ve Ortaklığa yönelik hususlarda referanslarda bulunmaktadır.

Ortaklık Konseyi Kararları'nın (OKK) uluslararası hukuk kapsamında AA'nda net bir karar bulunmamaktadır. Bu yönden AA'nın birincil, Ortaklık Konseyi Kararları'nın ise ikincil ortaklık hukuku olarak dile getirilmesi olanaklıdır (Yılmaz, 2008, 104).

Komisyon, Antlaşma' doğrultusunda KP hükümleri kapsamında 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(OKK) 1976 yılında, 1/80 sayılı ve 3/80 sayılı OKK'ya da 1980 yılında kabul ederek, Antlaşmada öngörüldüğü şekilde işgücünün serbest dolaşımını tedricen aşama aşama sağlayacak düzenlemeleri yapmıştır. Bu yapılan düzenlemeler ile sadece Türk işçilerin AB ülkelerinde serbest dolaşımının hedeflenmediği aynı zamanda AB üyesi devletlerin vatandaşlarının da Türkiye'de serbest dolaşımının hedeflendiği ve 'karşılıklılık' (mütekabiliyet) ilkesinin geçerli olduğu ortaya çıkmaktadır (DPT, 2001: 111).

### **2.2.2. Katma Protokol ve Serbest Dolaşım**

AA'da belirtilmiş olan geçiş dönemine yönelik düzenlemeleri kapsayan KP içerisinde, Türk işçilerinin serbest dolaşımına yönelik daha geniş ve uygulamaya yönelik düzenlemeler konulmuştur. Geçici Protokol'de Ankara Antlaşması'nın (AA) yürürlüğe girişinden 4 yıl sonra, Ortaklık Konseyi (OK) tarafından Katma Protokol (KP) düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu süre zarfında antlaşmada geçiş dönemi koşulları sıra usul ve sureleri ile ilgili hükümlerin belirlendiği KP 23.11.1970'te onaylanmış ve 10 Ocak 1973'te uygulamaya konulmuştur. KP, Ankara Antlaşması'nda öngörüldüğü gibi antlaşmanın onunla ayrı hukuki değere sahip ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Aynı zamanda antlaşmanın kapsadığı düzenlemeleri uygulamaya geçiren bir Uygulama Antlaşması niteliğindedir. KP 64 maddeden oluşur ve bunun 36-40 maddeleri arasında işçilerin serbest dolaşımı ile ilgilidir. KP de serbest dolaşım açısından Ankara Antlaşması'ndan daha fazla yer verilmiştir (Yüksel, 2007: 57- 58).

KP ile işçilerin serbest dolaşımına yönelik maddeleri, “Kişilerin ve Hizmetlerin Dolaşımı” başlığında III. Kısımın, Birinci Bölümünde yer alan, İşçiler adlı Kısımda yer almaktadır. Buna göre; “Türkiye ile Topluluk üyesi

devletlerarasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinde yer alan ilkelere mutabık şekilde, Anlaşma'nın uygulamaya başlanmasından sonraki on ikinci yılın sonu ile (1976) yirmi ikinci yılın sonu (1986) arasında aşamalı olarak sağlanacaktır. Ortaklık Konseyi(OK) bu konuda gerekli usulleri kararlaştıracaktır". Bu nokta da dikkate alınması gereken yönü, serbest dolaşım hakkından yalnız Türk vatandaşı çalışanların değil aynı zamanda AB üyesi devletlerde çalışanlarında faydalanacağını belirtilmiştir (Köktaş, 1999: 209).

KP 36. maddeye göre; "Türkiye ile Topluluk üyesi devletlerarasında işçilerin serbest dolaşımı Ortaklık Anlaşmasının 12. maddesinde belirtilen unsurlara paralel biçimde anlaşmanın uygulanmaya başlanmasından sonraki on ikinci yılın sonu ile yirmi iki yılın sonu arasında aşamalı olarak gerçekleştirilecektir. Ortaklık Konseyi bu hedefe yönelik kuralları kararlaştırılacaktır". Bu hükme göre KP' un 36. maddesinde belirtilen Ortaklık Anlaşmasını 12. maddesinde belirtilen hususlara paralel olarak serbest dolaşım hakkının madde 48, 49 ve 50. maddeler referans alınarak sağlanacağı anlaşılmaktadır. Öngörülen takvimden ise Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Aralık 1964'ten başlamak üzere on ikinci yıl ile yirmi iki yılın sonu arasında sağlanacak işçilerin serbest dolaşımı ibaresinden, serbest dolaşımın 1 Aralık 1976 ile 1 Aralık 1986 tarihleri arasında gerçekleştirilecek ve gerekli kuralların Ortaklık Konseyi yetkisinde kararlaştırılacağı belirtilmektedir. Yine ilgili madde gereği işgücünün serbest dolaşımının hem AB'nde hem de Türkiye topraklarında sağlanması amacıyla Ortaklık Konseyi 3 adet somut karar almıştır. Bunlar 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(OKK), 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(OKK) ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(OKK)'dır (DPT, 1993: 66-71).

KP'ün hazırlandığı yıllar ile serbest dolaşımı gerçekleşmesi beklenen 1986 yılı sonlarında ki ekonomik durum ve işgücü piyasasının aynı olmayacağı düşünerek bu konuda karar alma yetkisi Ortaklık Konseyi'ne bırakılmıştır. AA ve KP ile serbest dolaşım hakkının içeriğini belirtip uygulama usullerinin zaman içerisinde belirlenmesinin Ortaklık Konseyi'ne bırakılması zaman şartlarına uygun düzenlemeler yapılabilmesi açısından uygundur. Dolayısıyla KP'de öngörülen bu hakkı Türk işçilerinin tek taraflı olarak yararlanacağı bir halk olarak

değerlendirilemez. KP'ün 36. maddesinde Ankara Antlaşması'nın 12. Maddesinde öngörülen serbest dolaşımının en geç 22 yıl sonra gerçekleştirilmesi hedeflemesine rağmen Ankara Antlaşması'nın ilgili maddesi anlamında hedeflenen serbest dolaşım gerçekleşmemiştir (Kaplan, 2008: 19-20).

KP'ün 37. maddesi ise AB üyesi bir devlette çalışan Türk vatandaşı işçilerle, AB üyesi devletlerin vatandaşı olan işçiler arasında uyruklu konusuna dayalı ayrımcılığa ilişkindir. Bu madde ise. “ Her Üye Devlet, Toplulukta çalışan Türk uyruklu işçilere, çalışma şartları ve ücret açısından, AB üyesi diğer devletler uyruklu işçilere göre uyrukluktan ötürü herhangi bir farklı işleme yer vermeyen bir rejim tanır”. KP'ün 37. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağının, üye devletlere yerinde somut yükümlülükler yüklediğinden, doğrudan(direkt) etkiye sahip olduğu belirtilmektedir (Can, 2006: 31).

KP'ün 38. maddesi ise işçilerin serbest dolaşımını aşamalı olarak gerçekleşmesi için şu kararları vermiştir: “Türkiye ile AB üyesi devletler arasında işçilerin serbest dolaşımının aşamalı olarak gerçekleşene kadar, Ortaklık Konseyi, Türk vatandaşı çalışanların her AB üyesi devlette çalışmalarını zahmetsiz hale getirmek için, bu işçilerin özgürce meslek ve yer değiştirmelerinden yaşanan bütün problemleri ve özellikle istihdam edilme ve ikamet hakkının uzatılmasını inceleyebilir. Bu maksatla, Ortaklık Konseyi AB üyesi devletlere öneri de bulunabilir” (DPT, 2008a: 66-67).

KP'ün 39. maddesi ise, AB üyesi ülkelerde çalışan Türk uyruklu işçilerin sosyal güvenlik haklarına yönelik şu kararları belirtmektedir:

*“1. Bu Protokol'ün uygulamaya konulduğu birinci yıl bitmeden evvel, Ortaklık Konseyi, sosyal güvenlik kapsamında, AB içerisinde başka bir AB üyesi ülkede bulunmak isteyen Türk vatandaşı çalışanlar ve bunların, AB'nde ikamet eden aileleri faydasına kararlar saptar.*

*2. Bu kararlar, belirlenecek usullere göre, Türk vatandaşı çalışanlar yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları ile işçi ve AB içerisinde ikamet eden ailesine yönelik sağlık hizmetleri bakımından, farklı üye ülkelerde geçen sigorta ya da çalışma sürelerinin birleştirilmesine olanak sağlanacaktır. Kararlar, AB üyesi devletler için, Türkiye'de geçen süreleri dikkate alma mecburiyeti doğurmaz.*

3. Yukarıda ortaya konulan kararlar, çalışanın ailesinin, AB içinde ikamet etmemesi halinde, aile yardımlarının ödenmesini sağlayacak şekilde olmalıdır.

4. 2. fıkranın yürütümü neticesinde kararlaştırılan kararlar ise hak elde edilen yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları Türkiye'ye gönderilebilecektir.

5. Bu maddede öne sürülen ahkâmlar, Türkiye ile AB üyesi devletlerarasındaki ikili anlaşmalara istinaden, hak ve yükümleri, bunlar Türk uyrukluların menfaatine daha uygun bir rejim öngördükleri ölçüde değiştirmez”.

Topluluk içerisinde çalışan Türk işçilerinin ve ailelerin sosyal güvenlikleri ile ilgili düzenleme getiren KP 39. Maddesinde, Ortaklık Konseyi'nin bu Protokol'ün uygulamaya konulmasından itibaren bir yıl içerisinde sosyal güvenlik alanında topluluk içerisinde yer değiştiren Türk işçileri ve bu kişilerin Topluluk içerisinde aile bireyleri yararına hükümler tespit edeceği belirtilmiştir. İlgili maddede ayrıca bu hükümlerin saptanacak kurallara göre Türk işçilerine yaşlılık, ölüm, sakatlık ve gelir aylıkları ile işçi ve topluluk içerisinde oturan aile bireylerine sağlanan sağlık hizmetleri yönünden çeşitli ve bu devletlerde geçen sigortalılık veya çalışma sürelerinin birleştirilmesine olanak sağlayacağı belirtilmiştir. Belirtilen bu düzenlemenin işçinin ailesinin topluluk içerisinde oturması halinde aile yardımlarının ödenmesini sağlayacak nitelikte olması gerektiği de aynı maddede ifade edilmiştir (Kaplan, 2008: 20).

40. maddeye göre ise; Ortaklık Konseyi(OK) genç işçilerin tarafları arasında değişimi teşvik etmek amacıyla üye devletler ve Türkiye'ye tavsiyelerde bulunabilir: Ortaklık Konseyi(OK) bu konuda Topluluğu Kuran Antlaşmanın, 50. maddesinin uygulanmasına yönelik olarak üye devletlerin kabul ettikleri düzenlemeleri örnek almalıdır (Köktaş, 1999: 144).

KP' ün temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir;

- Antlaşmada taraflar arasındaki karşılıklı ve ölçülü mükellefiyetler münasebetlerde öncelikli olacaktır.
- Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliği peyderpey oluşturulacaktır.
- Ortaklığın sekteye uğramaması için tarafların iktisadi politikalarının yakınlaştırılması ve ortak icraatlarını ileri seviyeye taşınması sağlanacaktır (Karluk, 1996: 408).

AA ile KP incelendiğinde bu düzenlemelerin hiçbirinin, Türk vatandaşlarına bir üye devlette çalışmak üzere ilgili devlete serbest çekiliş yapma ve orada ikamet hakkını doğrudan tanınmadığı sonucuna ulaşıyoruz. Çünkü işçilerin serbest dolaşımı bir hedeftir. Dolayısıyla, bu hedefin gerçekleştirilmesi için OKK'lara ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut OKK'lar bu alanda sınırlı haklar sağlamaktadır. Türk işçilerinin bu devletlerin işgücü piyasalarına girişi, ilgili ve devletin iç hukukuna tabidir. Bu durum, genellikle, ilgili üye devlette çalışmak isteyen Türk işçisinin çalışma ve buna bağlı olarak ikamet izni almasını gerektirir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı hükümlerinin uygulanabilmesi için bir Türk işçisinin bir üye devletteki işveren nezdinde en az 1 yıl süreyle ve kesintisiz ve yasal olarak çalışmış olması gerekmektedir (Kaplan, 2008: 20-21).

1963 tarihli AA ve 1973 tarihli KP ile Avrupa Topluluğu'nun Türkiye'nin önüne koyduğu kısıtlamaların ve göçün önündeki engellerin karşılıklı ve istikrarlı biçimde azaltılacağı ve böylece Aralık 1986 yılına kadar Türk vatandaşı işçilerin Avrupa Topluluğu işgücü piyasasında serbest dolaşım imkânına kavuşacağı konusunda söz verilmiş ancak bu söz yerine getirilmemiştir (Köktaş, 1999: 78).

### **2.2.3. Ortaklık Konseyi Kararları**

AB- Türkiye ilişkileri kapsamında belirtilen serbest dolaşımı Ankara Antlaşması'nın 12. maddesi, KP 36. maddesi uyarınca 1976-1986 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde aşamalı olarak gerçekleştirilecek şekilde karar alınmış ve 2/ 76 sayılı ve 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları ile ilk aşamanın esasları belirlenmiştir. Türk vatandaşı işçilerin AB ülkelerinde serbest dolaşımına ilişkin hükümlerini, AA ve KP' ün yansısı, Ortaklık Konseyinin Kararları'nı da kapsamaktadır. Bu konuda Ortaklık Konseyinin uyguladığı ilk karar, 20.12.1976 tarihli 2/76 numaralı karardır. Bu kararı daha sonra Ortaklık Konseyi'nce tesis edilen 19.09.1980 tarihli 1/80 Sayılı Karar takip etmiştir. 1/80 Sayılı Karar, 2/76 Sayılı Kararla Türk işçilerine sunulan hakların içeriği genişletilmiştir. Yine 19.09.1980 tarihinde Ortaklık Konseyi tarafından kurulan 3/80 Sayılı Karar ile bahis mevzusu işçilerin sosyal güvenliğe ilişkin haklar ile ilgili düzenlemeler oluşturulmuştur (DPT, 2008b: 1).

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı AA'nın 12. maddesinin uygulanması hususuna ilişkin bir karar olup, 20.12.1976 tarihinde tasdik edilmiştir. Toplam 13

maddeden oluşan bu karar, işçilerin serbest dolaşımının ilk evresini ve bu bağlamda göçmen işçiler ile bunların aile ebeveynlerinin hukuki durumlarını düzenlemektedir.

Türkiye ile Topluluk arasındaki işçilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemeler, Ankara Antlaşması'nın, 12. maddesi ile KP' ün 36-40. maddelerinde yapılmıştır. İlk etapta bu düzenlemelerin tüm Türk vatandaşlarının ve Topluluk üyesi vatandaşlarını kapsaması amaçlanmıştır. Ancak daha sonra ortaya çıkan birtakım ekonomik politik gelişmeler sonucunda, Türk işçilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemeler sadece bir Topluluk üyesi devlete, yasal olarak çalışmakta olan Türk vatandaşı işçileri için yapıldı. Bu anlamda bir üye devletin yasal işgücünde çalışmakta olan Türk vatandaşı işçilerle ilgili olarak Ortaklık Konseyi, KP' ün değişik maddelerinde verilen yetkiye dayanarak kararlar alınmıştır. Bu kararlar bir üye devletin işgücüne dâhil olarak kanunen çalışmakta olan Türk vatandaşlarının serbest dolaşımı haklarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermektedir (Köktaş, 1999: 44).

Ortaklık rejimi uygulanması ilerlemesinin sağlanması için anlaşma devletler AA ile verilen görevleri sınırları çerçevesinde eylemde bulunan Ortaklık Konseyinde toplanırlar. Söz konusu görev ise, antlaşmada yer verilen hedeflerin gerçekleşmesi için, anlaşmanın öngördüğü hallerde sahip olduğu karar alma yetkisidir. Ortaklık Konseyi tavsiyelerde de bulunabileceği gibi bu bağlamda tarafların yükümlülüğü ise alınan kararların gerçekleştirilmesinin gerektirdiği tedbirleri almak olacaktır. Kararlarını oybirliği ile alan Konsey, Türk hükümetinden üyeler ile üye devlet hükümetinden, Topluluk Konseyi'nden ve Komisyon'undan katılan üyelerden oluşmaktadır. Oluşumu bu şekilde olan Konseye taraflar anlaşmanın yorumu ve uygulanması ile ilgili olarak Türkiye'yi Birliği veya üye devleti alakadar eden anlaşmazlıklar getirebileceklerdir. KP 36. maddesi açısından, Türk işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili Ortaklık Konseyi(OK)2/76, 1/ 80 ve 3/ 80 Sayılı Kararları ile 1995 yılında kabul etti 1/95 sayılı ilke kararı bulunmaktadır (Yüksel, 2007: 59).

### **2.2.3.1. 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

1976 tarihinin Aralık ayından başlayarak 4 yıllık dönem için serbest dolaşıma ilişkin ana unsurlar, 20.12.1976 tarihi 2/76 sayılı kararı ile değiştirilmiş

olup; 13 maddeden oluşan kararın Türk işçilerinin serbest dolaşımına ilişkin bir dönem, 1 Aralık 1970'de başlayarak 4 yıl sürecektir(Yüksel, 2007: 60). 2/76 sayılı karar, Avrupa Topluluğu işgücü piyasasında bulunan Türk işçilerinin çalışma ve ikamet haklarını düzenlemektedir.

Ortaklık Konseyi'nin maddeleri ise aşağıdaki gibidir;

Türkiye ile Topluluk üyesi devletlerarasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesi içeriğinde yer alan hususlara uygun şekilde, Anlaşma'nın uygulamaya konulmasını takip eden 12. yılın sonu ile 20. yılın sonu arasında aşamalı olarak uygulayacaktır (DPT, 2001: 111- 112).

#### *Madde 1*

1. *Bu Karar, birinci kısım için, KP' ünün 36. Maddesinin uygulanmasına ilişkin ayrıntılı kuralları oluşturmaktadır.*
2. *Birinci dönem, 1 Aralık 1976 tarihi itibarıyla dört yıl sürecektir.*

#### *Madde 2*

1. a) *Birlik devletlerinden birinde kanuni bir biçimde 3 yıl süreyle çalışan bir Türk işçisi, Birlik üyesi devlet tebaalı işçilere imtiyazları kullanmaya hak kazanır, olağan koşullarda yapılan ve bahis mevzu devletin istihdam sağlayan kurumlarında iş, çalışma alanı ve bölge itibarıyla kaydı bulunan işlere müracaat edebilirler.*

b) *AB ülkesinde 5 yıl, yasal olarak çalıştıktan sonra, bir Türk işçisi, aynı ülkede şahsi iradesi ile herhangi bir ücretli işe girme hürriyetine sahip olur.*

c) *Yıllık ve hastalık, doğum ya da iş kazası izinleri sebebi ile kısa dönemle işten uzaklaşmalar kanuni çalışma süresi içinde sayılır. İlgili salahiyetli kurumlar tarafınca belgelendirilen, gayri iradi işsizlik süreleri ve hastalık nedeniyle uzun süreli çalışmama durumları kanuni çalışma süresine dâhil edilmez. Fakat evveliyatta çalışma dönemine istinaden elde edilmiş 2. Birinci fıkranın uygulanması için ihtiyaç duyulan usulleri ulusal kurallar kapsamında belirlenir.*

2/76 Sayılı karar, Türk işçilere tanıdığı haklar söz konusu kararın ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre topluluk üyesi devletlerden birinde yasal olarak 3 yıl boyunca çalışan bir Türk işçisinin Birlik üyesi devlet vatandaşlarına tanınan imtiyazlardan faydalanır. Olağan koşullarda yapılan ve bahis mevzu



devletin iş bulma kurumlarında iş çalışma alanı ve bölge itibariyle kaydı bulunan işleri başvurabilir, topluluk üyesi devletlerden birinde 5 yıl yasal olarak çalışan Bir Türk işçisi aynı ülkede istediği doğrultusunda bir ücretli işe girme serbestisine sahiptir. Yine maddeye göre yasal çalışma süresi hesaplanırken yıllık izinler, hastalık, doğum ve iş kazası nedeniyle kısa dönem ile işten uzaklaştırmalar hesaba katılır. Ancak ilgili yetkili kurumlar tarafından belgelenen işsizlik türleri ve hastalık nedeni ile uzun süreli işi terk etme durumlar yasal çalışma süresine dâhil edilmez. Bu kararın ikinci maddesinin ikinci fıkrasında ise ilk fıkranın uygulanması için gereken usullerin ulusal kurallar çerçevesinde tespit edileceği belirtilmiştir. Söz konusu maddede çalışma süresi açısından 3 yıl ve 5 yıllık süre ayırımına gidilmiştir. Üye devletlerden birinde yasal olarak 3 yıl kesintisiz şekilde çalışan Türk işçileri sadece buldukları bölgede kendi mesleği ile ilgili açık işlere başvurma imkânına sahiptir. Üye devletlerden birinde yasal olarak 5 yıl boyunca kesintisiz şekilde çalışan Türk işçileri o devlet içindeki herhangi bir bölgede mesleği ile ilgili olup olmadığına bakılmaksızın dilediği işe girme serbestliğine sahip kılınmıştır. Türk işçilerine tanınan bu imkân kişinin çalışmakta olduğu üye devlet ülkesiyle sınırlıdır. Türk işçisinin bir başka üye devlette açık olan işlere başvurma gibi hakkı söz konusu değildir. 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının ikinci maddesine göre, örneğin; Lüksemburg'da 5 yıl boyunca yasal olarak kesintisiz şekilde çalışmış olan Bir Türk işçisi Lüksemburg sınırları içerisinde dilediği bölgede çalışma imkânına sahiptir. Aynı kişinin Fransa'da açık olan bir işe başvurmasının mümkün değildir. 2/ 76 sayının Ortaklık Konseyi Kararının ikinci maddesinin 1. fıkrası, bir üye devlette 3 yıl boyunca yasal olarak kesintisiz şekilde çalışmış olan Türk işçilerinin açık işlere başvurma hakkını bölgesel ve mesleki açıdan sınırlandırmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise aynı şartlarda 5 yıl boyunca çalışmış olan Türk işçilerinin açık işlere başvurma hakkını böyle bir sınırlandırmaya tabii tutmayarak, buradaki sınırı kişinin 5 yıl boyunca kesintisiz şekilde çalışmış olduğu ve devlet ülkesi olarak göstermiştir (Kaplan, 2008: 21-22).

Madde 3; Kanuni olarak ebeveynleri ile bir AB üyesi devlette bulunan çocuklar, genel eğitim kapsamındaki eğitim olanaklarından faydalanır. Ayrıca; o ülkede ulusal hukuk uyarınca bununla ilgili olarak sunulan menfaatlerden, faydalanma hakkına da sahip olabilirler. Madde 4; Türkiye de ücret karşılığı

Çalışan üye devlet uyrukluları ve çocukları, Madde 2 ve 3’de yer alan şartları sağlamaları durumunda, bu maddelerde yer alan hak ve fırsatlardan o ülke içinde yararlanır. Madde 5; Birlik, şayet, arzuladığı iş gücünü üye devletler iş piyasasından karşılayamıyorsa ve yasa, tüzük ya da idari karar ile belirlenen kurallar kapsamında, iş gücü açığını üye devlet uyruğu olmayan işçiler ile karşılama kararı almışlar ise, Türk işçilerine öncelik tanınacaktır.

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türk işçilerine diğer üçüncü ülke vatandaşlarına nazaran öncelik tanıyan 5 maddesine göre, Topluluk, eğer talep ettiği işgücünü üye devletlerin işgücü piyasasında karşılamıyor ise iş gücü açığını ve devlet vatandaşı olmayan işçiler ile karşılanmasına ilişkin bir karar mevcut ise, Türk işçilerine öncelik tanınacaktır. Bu düzenleme ile Türk işçileri ile devlet vatandaşları ile aynı seviyede olmasa da üç ülke vatandaşları ile mukayese edildiğinde ayrıcalıklı bir konuma sahip kılınmıştır (Kaplan, 2008: 22).

Madde 6; AB üyesi devlet ya da Türkiye, eğer iş piyasalarının düzeninin bozulduğu ya da bozulacağı endişesi nedeniyle belli bir bölgede, etkinlik alanında ya da belli bir iş kolundaki hayat şartlarını yada istihdam seviyesini önemli boyutta tehlikeye atacağı fikrine varılırsa, ilgili Devlet kendiliğinden Madde 2 (1) (a) ve (b)’yi uygulamaktan kaçınır. İlgili devlet, bu tür geçici sansürlerden Ortaklık Konseyini bilgilendirir.

2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının6. maddesine göre; Birlik üyesi devlet veya Türkiye, eğer işgücü piyasalarının bozulduğu ya da bozulacağı endişesiyle belli bir bölgede, etkinlik alanında ya da belli bir iş kolundaki yaşam standartlarını ya da istihdam seviyesini ciddi boyutta tehlikeye sokacağı kanısına varılırsa, ilgili devlet 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 2(1)(a) ve 2(1)(b) maddelerini uygulamaktan kendiliğinden kaçınır. İlgili devlet bu tür geçici kısıtlamalar da Ortaklık Konseyi haberdar eder. Bu düzenlemeye göre 3 ya da 5 yıllık yasal çalışma sürelerin tamamlayan Türk vatandaşlarının veya üye devlet vatandaşlarının elde edecekleri haklar ancak 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 6. Maddesinde belirtilen durumlardan birinin gerçekleşmesi halinde sınırlandırılabilir ve bu sınırlamalar, sadece geçici nitelikte olabilir (Kaplan, 2008: 22).

Birlik üyesi devletler ve Türkiye kanuni sınırları içinde oturumu bulunan ve Çalışan işçilere işe girme hususundaki koşullara yeni kısıtlamalar getiremez. Madde 8 ile bu Karar, eğer vatandaşlarına daha büyük avantaj sağlıyorsa, ulusal kanunlarında ve Türkiye ile Topluluk üyesi devletlerarasında mevcut ikili anlaşmalarda yer alan hak ve sorumlulukları etkilemez. 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 7. maddesinde topluluk üyesi devletler ve Türkiye'nin sınırları içerisinde yasal olarak çalışan ve oturumda bulunan işçilerin işe girme hususunda koşullara ek kısıtlamalar getiremeyeceği belirtilmiştir. Topluluk hukukunda bu kural hakları geriye götürme yasağı “stand-still” olarak adlandırılmaktadır. 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 7. maddesinde benzer bir düzenleme, KP, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest olarak yerine getirmesine ek sansürler bırakılmasını engelleyen 41. maddesinde de yer almaktadır. Mevcut durumun diğer bir anlamda daha kötüye götürülmemesi kuralı anlamına gelen stand-still kuralını ayrıca AA'nın 13- 14 maddeleri ile 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) 13. maddesinde görmek mümkündür. Bu koruma sayesinde 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının uygulamaya konulduğu tarihten buyana hem üye devletlerin hem de Türkiye'nin kendi aralarında sınırları içerisinde yasal olarak çalışan ve ikamet eden işçilere işe girme konusunda yeni kısıtlamalar getirmeleri mümkün değildir. Ancak bu koruma mevcudiyetine rağmen bir kısıtlama getirilmiş olması durumunda söz konusu kısıtlamalar gerek üye ülkelerdeki vatandaşlarımız gerekse Türkiye'deki üye devlet vatandaşları hakkında uygulanmayacaktır (Kaplan, 2008: 23).

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 8. Maddesinde;“*bu karar eğer vatandaşlarına daha büyük avantaj sağlıyorsa ulusal kanunlarında ne Türkiye ile Topluluk üyesi devletlerarasında mevcut ikili anlaşmalar da yer alan hak ve sorumlulukları etkilemez*” hükmünü içermektedir. Buna göre söz konusu karardan daha elverişli hükümler içeren ikili anlaşma ve ulusal mevzuat hükümleri uygulanacak diğer düzenlemelerin yerini ise 2/ 76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı hükümleri alacaktır (Kaplan, 2008: 23).

2/76 Sayılı OKK m. 9 uyarınca; Bu Kararın kararları kamu politikaları, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı mazeretleri nedeniyle belli kısıtlamalara çerçevesinde uygulanır. Madde 10 uyarınca; Bu Karar, ahkâmların koordineli bir şekilde tatbik edilebilmesi, uygulamalarının iç piyasasında pürüz çıkarma riski

yaratmadan tamamlanmasını için Ortaklık Konseyi üye devletlerin ve Türkiye'nin istihdam durumu konusunda bilgilendirilir. Madde 11 uyarınca; Ortaklık Konseyi, 1. Döneminin bitiminden 1. yıl önce ve bu süre zarfında alınan sonuçların ışığı altında, bir sonraki Dönemin kapsadığı unsurları belirlemek ve bu Dönem için alınan Kararın 1. Dönemin bitiminin başlatılmasını sağlamak için müzakereleri başlatır. Bu Karar hükümleri, bir sonraki Dönemin başlama tarihine kadar geçerliği devam eder. Bu hükme göre ise 4 yıllık süre bitiminden 1 yıl önce o zamana kadar elde edilen gelişmelerin sonucunda son aşama kapsamındaki hükümleri belirlemek üzere ortaklık konseyi toplanacak ve yeni kararlar alacaktır. Madde 12 uyarınca; Akit taraflar, bu Kararın uygulanması için öngörülen önlemleri alır. Madde 13 uyarınca; Bu Karar 20 Aralık 1976 tarihinde uygulamaya konulmuştur (İKV, 2019).

2/76 sayılı karar, sadece üye devletlerden birinde çalışan ve ikamet eden Türk işçilerinin durumlarının iyileştirip geliştirilmesine, ilişkin hükümlere sahiptir. Karar Türk işçilerinin Birlik içinde serbest dolaşımına imkân veren bir düzenleme içermekle birlikte işçilerin yasal bir şekilde 5 yıl çalışması halinde ilgili üye devletin herhangi bir yerinde çalışma hakkına kavuştuğunu düzenlemiştir (Yüksel, 2007: 62).

#### **2.2.3.2. 1/ 80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK), sosyal alanda iyileştirmelerin gerekliliğiyle 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile değiştirilmiştir. Böylelikle 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türk işçileri için serbest dolaşımın birinci aşamasını belirleyen 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının yerini almıştır. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın süresi 3 yıl olarak belirlenmiş ve 30 Kasım 1983'te sona erecek şekilde kabul edilmiştir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı da 2/76 Ortaklık Konseyi Kararı gibi hem üye devletlerde bulunan Türk vatandaşları hem de Türkiye'de bulunan üye devlet vatandaşlarına hakkında uygulanmak üzere kabul edilmiştir. 1 Aralık 1980 tarihinde uygulamaya konulan olan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ikinci bölümünde 6. ve 18. maddeleri arasında işçilerin serbest dolaşımı ve sosyal hakları ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Çalışma koşulları ve ücretlerde ayrımcılık yapılmaması kuralını içeren bu düzenleme, düzenlemelerde daha önceden kazanılmış hakların geriye

götürülmesi engellenmektedir. Sosyal açıdan, genellikle ve üye devletlerde yaşamakta olan Türk vatandaşlarının durumu ile ilgili olan 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı bu kişilerin hukuki durumlarının iyileştirilmesine yönelik önemli düzenlemeler bulunmaktadır (Kaplan, 2008: 24).

Türkiye ile Ortaklık Konseyi arasında, 30 Haziran 1980 - 1 Temmuz 1980 tarihleri arasında yapılan toplantıda, 1/80 sayılı karar alınmıştır. Bu kararın 6 ile 15'e kadar olan maddelerde yapılan düzenlemeler Türkiye ile Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku'nun sosyal boyutu ve Türk işçileri açısından çok önemlidir. Özellikle, 6 ve 7. maddeler çok önemlidir. Şimdiye kadar ABAD önünde işlem gören Türk işçileri ile ilgili davaların büyük bölümü bu iki maddeye dayandırılmıştır. Çünkü bu maddeler işçiler ve aile üyelerine dönük haklar ve kurallar ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bu karar 3 bölüm ve 30 maddeden oluşur ancak işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili kararlar 2. bölümde yer almaktadır, kararlar ise şöyledir;

1/80 Sayılı OKK m.6 uyarınca;

1. *“Aile efradının hür bir şekilde çalışmalarına ilişkin 7. madde ahkâmları gizli kalmak şartıyla, AB üyesi devletin iş gücü piyasasına kanuni olarak içinde bulunan bir Türk işçisi, O üye devlette 1 yıllık kanuni çalışma sonrasında, şayet iş hala devam ediyor ise, aynı işte çalışma iznini güncelleme hakkı vardır. O üye devlette, yıllık yasal işten sonra ve Birlik işçilerine sunulan imtiyaz gizli kalmak şartıyla, istediği bir işverenin yanında, sadece aynı meslek için, o üye devletin istihdam kurumlarına kayıtlı ve normal koşullarda yapılmış bir iş önerisine başvurma hakkına sahiptir. O üye devlette, 4 yıllık kanuni çalışmadan sonra, arzu ettiği bütün ücretli işlere özgürce girebilme hakkı vardır.*
2. *Yıllık, analık, iş kazası veya kısa süreli hastalık izinleri sebebiyle iş aksatmalar, kanuni çalışma süreleri olarak kabul edilir. Salahiyetli makamlarca kurallarına bağlı şekilde belgelendirilmiştir, gayri iradi şekilde, işsizlik süreleri ile hastalık sebepli uzun süreli aksamalar, kanuni çalışma süresine eklenmemekle birlikte, evveliyattaki çalışma süresinde elde edilmiş hakları etkilemez.*

3. 1. ve 2. fıkraların uygulama usulleri, ulusal mevzuatlar uyarınca tespit edilir (DPT, 2001: 140)”.

Bu madde gereğince Türk işçilerin kademeli olarak işgücü piyasasına uyum sağlaması maksadıyla belirtilen zamana paralel olarak belirlenmiş ve ilk bir yıl içinde önlenmesi amaçlanmaktadır. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 6. Maddesi, yasal olarak o üye devletin işgücü piyasasına dâhil olmuş Türk işçilerinin şu hakları tanımaktadır: o üye devlette 1 yıl yasal olarak çalışmış Bir Türk işçisi eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma izni yenileme hakkına sahiptir. O üye devlette 3 yıl yasal olarak çalışmış Bir Türk işçisi, topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak şartı ile dilediği işveren yanında ancak aynı meslek için üye devletin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal şartlarda yapılmış bir iş teklifine başvurma hakkına sahiptir. O üye devlette 4 yıl yasal olarak çalışmış Bir Türk işçisi, bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararından bir adım daha ileri giderek kişinin dilediği işlere başvurması için gerekli olan 5 yıllık çalışma süresini 4 yıla indirilmiştir. Bu haklardan yararlanmanın ön koşulu, ilgili kişinin işçi niteliğine sahip olmasıdır. Ne yazık ki Avrupa Topluluğu Anlaşması'nda işçi terimini açıklayan herhangi bir terim bulunmamaktadır. Bu terimin anlamını ve uygulama alanı ilk kez Divan vermiştir. Terimin kesin tanımı ilk olarak *Levin davasında* yapılmıştır (Kaplan, 2008: 24-25). 1/80 Sayılı OKK m. 7 uyarınca; AB ye üye devletin emek piyasasına kanuni olarak eklenmiş durumda olan bir Türk işçisinin onunla beraber ikamet hakkı olan aile efradı, O üye devlette 3 sene oturduktan sonra, AT üye devletlerin işçilerine verilen ayrıcalıklı durum yani öncelik hakkı gizli kalmak şartıyla, her türlü işe başvuruda bulunma hakkına sahiptirler. Bu AT üyesi devlette 5 sene oturum yaptıktan sonra, arzu ettikleri tüm işlerde çalışma hakkına haizdir. Söz konusu devlette mesleki bir eğitim programını bitiren Türk işçinin evlatları, bu devletteki ikamet zamanları dikkate alınmaksızın, ebeveynlerinden birisinin söz konusu üye devlette minimum 3 yıldır kanuni olarak çalışıyor olması şartıyla, mevzu bahis üye devlette, her çeşit işte çalışabilir. Kısaca 7. madde Türk işçilerin aile üyelerinin hakları ile ilgilidir. ABAD kararları, sonraki yıllarda önüne gelen Türk işçileri ile ilgili davalar bu maddeye dayanarak birçok karar vermiştir. Bu madde düzenlemelerine göre bir üye devlette iş gücüne kurallara paralel bir biçimde

kayıtlı olan bir Türk işçisinin birlikte yaşamasına müsaade edilen aile bireyleri; evleviyetin AT üye devletlerin işçilerine verilmesi koşuluyla söz konusu üye devlette en az 3 sene kanuni olarak ikametden sonra her çeşit iş önerisine yanıt verme hakkına ayrıca burada en az 5 sene kanuni olarak ikametden sonra ise bu devlette kendisinin yeğlediği her çeşit işe özgür giriş ve geçiş yapma hakkına haizdir (İKV, 2000: 70-71). 1/80 Sayılı OKK m. 8 uyarınca; Bir üye devletin istihdam kurumları, kendilerinde mevcut olan açık işleri, kuralına göre kaydedilmiş Topluluk emek ile tamamlayamadıkları anda, mevzu bahis açık işleri, işsiz olarak kayıtlı bulunan ve o üye devletin topraklarında kanuni olarak oturma yapan Türk işçileri ile doldurmaya çalışırlar. Bu maddeye göre topluluk topluluktaki işgücü talebi üye devletler iş piyasasından karşılığı olmadığı takdirde üye devletlerin topluluk üyesi olmayan devlet vatandaşı işçilere çağırma bulunabilecekleri, ancak bunu yaparken Türk işçilere öncelik vermeye gayret sarf edeceklerini düzenlemiştir. Bu madde Türk vatandaşlarına topluluk içinde diğer üç ülke vatandaşları karşısında önemli bir ayrıcalık sağlamak ve yerini sağlamlaştırmaktadır (İKV, 2000: 71). 1/80 Sayılı OKK'nın 9. maddesi uyarınca; AT'nun bir üye ülkesinde kanuni olarak çalışan aile bireyleri ile beraber, o üye devlette ikamet eden Türk evlatlarının, bu üye ülkedeki genel eğitim, çıraklık eğitimi ve mesleki eğitim kurslarına kaydolmalarına, o üye devlet yurttaşlarının çocuklarından talep edilen giriş şartlarına bakılır. Türk çocukları AT üyesi ülkede, bu konudaki ulusal kanunları doğrultusundaki fırsatlardan faydalanabilirler. 1/80 sayılı OKK'nın 10. maddesine göre, topluluğa üye bir devlette kanuni olarak çalışmakta olan ebeveyni ile beraber, AT üyesi devlette ikamet eden Türk çocuklarının, üye devletteki genel eğitim, çıraklık eğitimi ve mesleki eğitim kurslarına kabul edilebilmelerinde, o üye devlet vatandaşlarının evlatları için aranan giriş şartları istenir. Düzenlemeye göre, Türk çocukları, o üye ülkede bu kapsamdaki mili mevzuatları kapsamında ortaya konan fırsatlardan faydalanabilir. Bununla, üye ülkelerde yasal olarak çalışan Türk işçilerinin çocuklarının eğitim hakları teminat altına alınmıştır. Bu düzenleme uyarınca, ülkelerde çalışan vatandaşlarımızın çocukları eğitim konusundaki her türlü haklarını, buldukları üye devlet vatandaşları ile eşit şartlarda bulabileceklerdir. Bu konuda, örneğin, Almanya'da yasal olarak çalışan bir Türk işçisinin kızı, bir mesleki eğitim programına başvurulması veya böyle bir programın tamamlanarak sertifika alınması hususundaki bir Alman çocuğu ile eşit muameleye tabi tutulacaktır

(Kaplan, 2008: 26). 1/80 Sayılı OKK m. 10 uyarınca; Topluluk üyesi devletler, iş gücü sektörlerine legal olarak bulunan Türk işçilerine, ücret ile diğer çalışma şartları durumundan, Topluluk işçilerine nazaran çeşitlilik bulunmayan bir usul tatbik ederler. 6. ve 7. maddelerde yer alan ahkâmlar doğrultusunda, 1. fıkrada belirtilen Türk işçileri ve aile efradı, iş ararken, istihdam kurumlarının olanaklarından, Topluluk işçileri ile aynı koşullarda yararlanır. Madde 11 uyarınca; Türkiye deki iş gücü piyasasına legal yoldan giren üye devlet vatandaşları ve onunla birlikte ikamet iznine haiz olan aile efradı, Türkiye de, 6, 7, 9 ve 10. maddelerde belirtilen hak ve fırsatlardan, bu maddelerde değinilen koşullara tabii olmak şartıyla, yararlanırlar. Madde 12 uyarınca; AB üyesi bir ülke veya Türkiye, kendi iş gücü piyasasında bir bölge, faaliyet dalı veya meslek bakımından, hayat standardını veya istihdam seviyesini önemli derecede sıkıntıya sokan olağandışı durumlarla karşılaşma riski geçirirse, ilgili devlet kendiliğinden 6 ve 7. madde ahkâmlarını yürürlüğe koymaktan çekinebilir. İlgili devlet bu geçici sansürü Ortaklık Konseyine iletir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 12. ve 29. Maddeleri arasındaki düzenlemeler Ortaklık Anlaşması'nın 22. maddesine uyumlu hükümler kapsamaktadır ve kararları bağlayıcı niteliğini vurgulamaktadır. Madde 13 uyarınca; AB üye ülkeleri ve Türkiye, öz topraklarında legal olarak oturum alan ve çalışanlar ve bunların aile efradına uygulanan işe girme koşullarına, yeni sansürler koyulamaz. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 14. maddesinin 1. fıkrasında bu kısımda yer alan hükümlerin kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerini dayanan engellemeler ayrı kalmak kaydıyla uygulanacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 14. maddesinin ilk fıkrasındaki bu düzenleme Avrupa topluluğu anlaşmasının 39. Maddesi ve buna bağlı olarak 64/221 sayılı yönerge ile doğrudan bağlantılıdır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta aynı sınırlamaların üye devlet vatandaşları için de geçerli olmasıdır. Ülkelerde bulunan Türk vatandaşları buldukları üye ülkelerin ulusal mevzuatları farklı düzenlemeler içerse de 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 14. maddesi uyarınca, üye devlet vatandaşları ile aynı sınırlamalara tabi tutulabilirler. Her ne kadar 64/221 sayılı yönerge sadece üye devlet vatandaşlarına uygulanabilir nitelikte ise de 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 14. maddesi sayesinde zımnen de olsa, Türk vatandaşları da bu yönerge kapsamına alınmıştır. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 14. maddesinin ikinci fıkrasında ise, bu hükümlerin milli yasalarına veya Türkiye ile topluluk üyesi



devletlerarasında hâlihazır ikili anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülükleri bu antlaşmalar ile uyrukluğa sahip vatandaşların faydasına daha bilinçli bir rejim öngördüğü ölçüde hâlel getirmeyeceği belirtilmiştir (Kaplan, 2008: 27).

1/80 Sayılı OKK m.16 uyarınca; Bu bölümdeki kurallar, 01.12.1980'den beri tatbik edilir. Ortaklık Konseyi, 01.12.1983'ten itibaren tatbik edilecek çözümleri sumak için, bilhassa 15. maddede açıklanan çalışmalarının sonuçları doğrultusunda, bu kısımdaki kuralların tatbik sonuçlarını 01.06.1983'ten başlayarak inceler (DPT, 2001: 142).

Kısaca; 1/80 sayılı karar ile Türk işçilerinin piyasaya giriş, ikamet gibi hakları ile ilgili düzenlemeler yapan kararlar ayrımcılık yasağı getirilmesi gibi konulara ilişkin hükümleri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, üye devletler ve Türkiye arasında giriş şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmiştir. Keza, üye devletlerde ikamet eden Türk vatandaşlarının sürekli olarak çalıştıkları ücretli işten ayrılmaları üzerine Birliğe üye devletler de ikamet etmeleri ile ilişkin düzenlemeye de yer verilmemiştir (Yüksel, 2007: 65)

2/ 76 ve 1/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) ile üye devletlerde bulunan Türk vatandaşlarının durumu, üye devlet vatandaşları ile aynı düzeyde olmasa da üç ülke vatandaşları ile mukayese edildiğinde kısmen ayrıcalıklı bir düzeye çıkarılmıştır. Söz konusu Ortaklık Konseyi Kararları (OKK), diğer ülkelerde bulunan Türk vatandaşlarının ve onların aile bireylerinin her bir üye devletin ulusal düzenlemelerine göre farklılık gösterebilecek konumlarının bu genel düzenlemeler yoluyla uyumlaştırılmasını hedeflemektedir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili son düzenlemesi olan 16. maddesinde bu kısımdaki hükümlerin, 1 Aralık 1980 tarihinden itibaren uygulanacağı ve Ortaklık Konseyi'nin, 1 Aralık 1983'te itibaren uygulanabilecek çözümleri ortaya koymak için özellikle söz konusu kararın 15. maddesinde belirtilen faaliyet raporlarının ışığında, bu kısımdaki hükümlerin uygulanma sonuçlarını 1 Haziran 1983'te itibaren inceleneceği hükme bağlanmıştır. 2/76 sayılı ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları, üye ülkelerde yaşayan Türk işçilerinin üye devletlerin ulusal mevzuatlarına nazaran daha iyi bir hukuki statü sağlamaktadır. Ancak söz konusu Ortaklık Konseyi Kararları hedeflenen sonucu vermemiştir. Bunun sebebi bazı üye devletlerin ilgili Ortaklık Konseyi Kararlarını

iyi niyet belgesi olarak değerlendiren uygulamalarıdır. Başta Almanya olmak üzere, kimileri devletler ileride göreceğimiz gibi ilgili Ortaklık Konseyi Kararlarını kendi ulusal mahkemeleri aracılığı ile Oldukça ters yorumlamışlardır ve ilgili düzenlemelerin anlamlarını büyük ölçüde yok etmişlerdir (Kaplan, 2008: 28).

### **2.2.3.3. 3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

Ortaklık Konseyi, 19 Eylül 1980 tarihindeki toplantıda KP' ünün yanı sıra, ATA ve Ortaklık Antlaşması'nı dikkate alarak Avrupa Toplulukları'na üye devletlerin Türk işçileri ve aile efradına tatbik ettikleri Sosyal Güvenlik mevzuatına yönelik, 3/80 numaralı kararı alınmıştır.

AB' ne üye Devletlerin Türk işçileri ve aile efradına tatbik ettikleri sosyal güvenlik mevzuatına yönelik, 19.09.1980 yılında, 32 maddeden meydana gelen 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK), KP'ün 39. maddesi doğrultusunda meydana getirilmiştir. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile ortaya çıkartılan serbest dolaşımı bütünleştirici nitelikte olup, sosyal güvenlik konularında da üye Devletlerin uygulamalarında uyumlulaştırmayı gaye etmiştir (Köktaş,1999: 65-66).

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 2. maddesine istinaden bu karar,

- Bir veya daha fazla üye ülkelerin yasalarına bağlı olan Türk vatandaşı işçilere
- Bu işçilerin, Üye ülkelerinden birinin toprakları içinde oturma hakkı elde eden aile efradına,
- Bu işçilerin dul ve yetimlerine, uygulanır (DPT, 2001: 151).

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının(OKK) eşit uygulama kısmında 3. maddesi ise şöyledir: “ Bu kararın özel hükümleri örtülü olmak şartı ile AB üye ülkelerden birinin hudutları içinde bu karar dâhilinde oturma hakkı almış kişi, üye ülke yasaları ile belirtilen sorumluluklara o üye ülkenin vatandaşlarıyla aynı şartlarda bağlı olur ve yardımlardan benzer şartlarda yararlanır (DPT, 2001: 151)”.

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 4. maddesi göre faydalanılacak sigorta yardımları belirlenmiştir. Buna göre aşağıda belirtilen kollarda bu madde uygulanacaktır: 1. Hastalık ve analık yardımları, 2. Çalışma gücünün arttırılması

ve korunması dâhil özörlölerin maliyet aylıkları, 3. Yaşlılık aylıkları, 4. Dulluk ve yetim aylıkları, 5. İş kazası ve meslek hastalıkları ödenekleri, 6. Ölüm yardımları, 7. İşsizlik yardımları, 8. Aile yardımları. 4. Madde 1. Fıkra kararına, sosyal güvenlik kurum organlarının üyelerini seçme hakkına ve onların tespitinde uygulanacak yöntem hakkındadır. Ancak, bu karar bir AB üyesi devletin bahis konusu organlarının üyelerini belirleme yöntemlerine yönelik yasalarını etkilemez. Karar dâhilinde kişilerin haklarını tertiplenmesinde, AB üyesi devletlerin, vatandaşı olan işçilerle ilgili hastalık, doğum, işsizlik, yaşlılık yardımları, işçinin geride kalan yakınlarına yapılacak yardım, iş kazaları ve meslek hastalıklarından dolayı yardım, ölüm yardımı, malullük yardımı ve aile yardımı gibi konuları düzenleyen yasalar arasında düzen temin etmek amacıyla çıkarılan 1408/71 sayılı AET Tüzüğüne ve bu Tüzüğün tatbik edilmesini açıklayan 574/72 sayılı Tüzüğe atıflarda bulunmakta ve düzenli olarak bu Tüzüklere paralel kararlar içermektedir (Köktaş, 1999: 120-121).

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararına Ekli İlke Kararı ile de, 6 Mart 1995 yılında kabul edilen karar, özellikle sosyal alanda işbirliği konusuna yer verilmiştir. Buna göre üye devletlerde düzenli bir işe sahip Türk işçileri ve Türkiye'de çalışan Birlik işçilerine yönelik düzenli bir diyalog başlatılacak ve işçilerin bütünleşmeler için imkânlar araştırılacaktır. Nitekim bu ilke kararı büyük bir önem arz etmesine rağmen yeterli çalışmaların yapılmadığı görölmektedir (Yüksel, 2007: 67).

### **2.3. AB MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMINDA TÜRK VATANDAŞLARININ AB'NDE SERBEST DOLAŞIMINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR**

AB aday olan ölkelerce tarafından sağlanan Avrupa Komisyonu'na gönderilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB)bulunan ve AB müktesebatına uyumun nasıl olacağı hususu ve AB ile bütünleşme (entegrasyon) için hangi önlemlerin alınacağı ve uygulamanın nasıl yapılacağı yer aldığı belgenin adı“Ulusal Program”dır. Ulusal programda, AB müktesebatına mutabakat maksadıyla aday ölkelerin kanunlarında tertiplemeleler, bütünleşme amacıyla lazım olan tüm adımlar Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bulunan önceliklerin yanı sıra aday ölkelerin kendi programları, AB müktesebatına taşınması için gereken idari

yapı ve bu konulara yönelik kısa ve orta vadeli programlı zaman çizelgesi bulunmaktadır (Kaplan, 2008: 31).

### **2.3.1. 24 Mart 2001 Tarihli Ulusal Program**

AB müktesebatının kabullenilmesine yönelik Türkiye Ulusal Programı'nın (UP) "Genel İlkeler" kısmının 1. Maddesinde, bu programın Türkiye'nin AB'ne tam üyelik süreci içerisinde kısa ve orta vadede yapılması öngörülen çalışmaları kapsadığı ve bu kapsamda üstlenilecek çalışmaların genel hatlarını çizen yol gösterici bir özellik taşıdığı belirtilmiştir. Söz konusu UP'nin Genel İlkeler kısmının ikinci maddesinde, Türkiye'nin gereksinimleri yıllık gerçekleştirmeler, Katılım Ortaklığı Belgesi(KOB) ve İlerleme Raporları(IR) da göz önünde bulundurularak Ulusal Programın(UP) gerektiğinde güncelleyeceğini belirtilmiştir. Karar'ın "Ulusal Programın Koordinasyonu" kısmının 6. maddesinde ise, ulusal programın uygulanmasına yönelik koordinasyonun AB Genel Sekreterliği'nce sağlanacağı belirtilmiştir. Ulusal Program'da(UP), 4. bölüm "Kişilerin Serbest Dolaşımı" kısmında sırayla ikamet(oturma) hakkı, işçilerin serbest dolaşımı, sosyal güvenliğin eşgüdümü, medikal ve para medikal icraatlar, vize ve son olarak göç konularında detaylı bilgiler verilmiştir. Ulusal Programda, ikamet hakkına ilişkin AB mevzuatının üstlenerek uygulanması konusunda Adalet Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, İşçileri Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, işçilerin serbest dolaşımına ilişkin AB mevzuatının üstlenerek uygulanması hususunda, İşçileri Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin AB mevzuatını üstlenerek uygulanması konusunda ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı söz konusu kurumlar olarak belirlenmiştir (Kaplan, 2008: 31).

Ulusal Program'ın 4. bölümünün 3. kısmında "Kişilerin Serbest Dolaşımı" düzenlenmiştir. Buna göre; Türkiye ile AB arasında serbest dolaşım hususunda Ortaklık Hukuku'nun AA, KP ve Ortaklık Konseyi Kararları (2/76, 1/80, 3/80) ile teşkil edilmiştir. Özellikle, 1/80 sayılı Karar'ın serbest dolaşımın sağlanmasına ilişkin olduğu, ancak ABAD'ın 1986 senesinden bu yana cevap verdiği farklı davalarda bir hayli kararına değerlendirmeler getirdiği dile getirilir. AB, ABAD kararlarının aldığı tefsir ve açıklamalar ışığında yeni düzenlemelerinde altı çizilerek 1/80 sayılı Karar'ın Divan'ın görüşlerinin toplanıp daha iyi yönde revize

edilememesi tenkit edilmektedir. Yine Ulusal Program'da(UP) sosyal güvenliğin eşgüdümüne yönelik 3/80 sayılı Karar'ın çıkarılmasıyla bütünüyle fonksiyonel olmadığı belirtilmektedir. Ulusal Program'da, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları(OKK) hükümlerinin yorumlandığı iki adet Adalet Divanı kararı mevcut olduğu belirtilmektedir. Bu kararlarda, 3/80 sayılı OKK'nın AB'nin bir bölümü olduğu ve kabul edildiği anda yürürlükte olduğu sonucuna ulaşıldığı, işlem eşitliği için açık ve kesin hüküm bildiren maddelerin direkt etkiye sahip bulunmakla birlikte eşgüdüm kuralları gerektiren bazı maddelerin ise bu etkiye haiz olmadığı hususlarının netliğe kavuşturulmuş olduğu ifade edilmiştir. Bu açıdan, Konseyin 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uygulanmasına ilişkin bir düzenleme çıkarma yükümlülüğünü işaret edilmiş olduğu belirtilmiştir. Bu konuda 1983 yılında Avrupa Komisyonunca düzenlenen aynı yılda Konsey'e götürdüğü fakat siyasal sebeplerle çıkarılmayan söz konusu kararın uygulanmasına ilişkin bir düzenlemeyi neden Konsey'e sunma hususunda irade eksikliğinin olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın yerine geçecek ve eşgüdüm maddelerinde 1408/71 sayılı Tüzüğe de yer verecek yeni bir Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) ortaya konulması durumunda, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın, bununla ilgili uygulama usulleri içeren bir düzenleme kabul edilmesine gerek bulunmaksızın yürürlüğe girmiş olacağı ifade edilmiştir. Ulusal Program'da, ayrıca, bir yandan Türkiye'nin sosyal güvenliğin eşgüdümünü sağlamaya ilişkin AB kanunlarına uyum sağlama çabaları devam ederken, diğer yandan Ortaklık Konseyi'nin hâlihazırdaki hukukun iyileştirilmesi yönünde yeni ve daha iyi karar ve hükümlerin alınması gerekliliği ifade edilmiştir (Demiray, 2014: 48; Kaplan, 2008: 33).

### **2.3.2. 24 Temmuz 2003 Tarihli Ulusal Program**

Kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemeler 24 Temmuz 2003 tarihli Türkiye Ulusal Programı'nın "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" başlıklı 4. bölümün ikinci kısmında da düzenlenmiştir. Ulusal Program'da, öncelikle, mesleki nitelikleri karşılıklı tanınmasına ilişkin AB müktesebatına uyum çalışmaları hakkında bilgi verilmiştir. Ulusal Program'da, ayrıca, kişilere serbest dolaşımı bölümü kapsamında yer alan ve mesleki niteliklerin karşılıklı kabul görmesi dışında kalan sosyal güvenliğin koordinasyonu, oturum hakkı ile işçilerin serbest dolaşımı konularında, AB müktesebatına uyum çalışmalarının

devam ettiği ifade edilmiştir. Ulusal Program'da, bu düzenlemeler karşılığında hazırlanmakta veya hazırlanacak olan uyum yasalarının uygulama tarihi de dahil olmakla beraber son şeklinin, AB ile görüşülmekte olan hizmetlerin serbest dolaşımı müzakerelerinde dikkate alarak karşılıklılık esası doğrultusunda tam üyeliğe kadar tamamlanmasının öngörüldüğü belirtilmiştir (Kaplan, 2008: 34).

### **2.3.3. Müzakere Çerçeve Belgesi ve Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında İşgücünün Serbest Dolaşımı**

AB, 17 Aralık 2004 Avrupa Konseyi Zirve kararları doğrultusunda, 3 Ekim 2005 tarihinde ve Türkiye ile birlikte sürdüreceği katılım müzakerelerini ana hatlarını düzenleyen Müzakere Çerçeve Belgesi'ni onaylamıştır. Türkiye'nin AB Katılım Müzakereleri, bu belge kapsamında, 35 fasıl ile ilişkilendirerek sürdürülmektedir. Sosyal hayatın neredeyse her alanını içine almaktadır. "Müzakerelerin Esası" adlı ikinci bölümünün 12.maddesinde serbest dolaşım ile ilgili hükümleri kapsar. Türkiye açısından olası engellemeler, AB bütünleşmesinin özüne ters düştüğü ve Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi'nin imzalanması esnasında inatla kabul etmediği ayrıcalıklı ortaklık pozisyonuyla ilgilidir (Yılmaz, 2008: 117).

Türkiye'nin AB katılım müzakerelerinde esas alınan müzakere fasılları sırasıyla şu fasıllardan oluşmaktadır; 1: Malların Serbest Dolaşımı, 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı, 3: İş Kurma Ve Hizmet Sunumu Serbestisi, 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı, 5: Kamu Alımları, 6: Şirketler Hukuku, 7: Fikri Mülkiyet Hukuku, 8: Rekabet Politikası, 9: Mali Hizmetler, 10: Bilgi Toplumu Ve Medya, 11: Tarım Ve Kırsal Kalkınma, 12: Gıda Güvenliği Veterinerlik Ve Bitki Sağlığı Politikası, 13: Balıkçılık, 14: Taşımacılık Politikası, 15: Enerji, 16: Vergilendirme, 17: Ekonomik Ve Parasal Politika, 18: İstatistik, 19: Sosyal Politika Ve İstihdam, 20: İşletme Ve Sanayi Politikası, 21: Trans Avrupa Ağları, 22: Bölgesel Politika Ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, 23: Yargı Ve Temel Haklar, 24: Adalet Özgürlük ve Güvenlik, 25: Bilim Ve Araştırma, 26: Eğitim Ve Kültür, 27: Çevre, 28: Tüketicinin Ve Sağlığının Korunması, 29: Gümrük Birliği, 30: Dış İlişkiler, 31: Dış Politika, Güvenlik Ve Savunma Politikası, 32: Mali Kontrol, 33: Mali Ve Bütçesel Hükümler, 34: Kurumlar, 35: Diğer Konular (AB Bakanlığı, 2019).

Türkiye'nin katılım müzakerelerinde günümüze kadar 15 adet fasıl sunulmuş ve bir tane fasıl kısmi engellenmiştir. 14 fasıl ise AB Konseyi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin siyasi özellikli kösteklemeleri sebebiyle durdurulmuş durumdadır. Teknik açılış kriteri kesinleşen ise 7 fasıl bulunmaktadır. AB devlet ve hükümet başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli zirvede aldıkları karar uyarınca, 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan hükümetlerarası konferans ile ülkemiz resmen AB ile katılım müzakerelerine başlamış ve inişli çıkışlı devam eden müzakereler Suriyeli sığınmacılar krizi nedeniyle yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, Komisyon'un önerisi üzerine oybirliği ile karar alan, Konsey'in müzakere başlıklarının geçici olarak kapatılması ve lazım olduğunda açılması için başarı ölçüleri belirtilmiştir. Bu kriterlerin, AB müktesebatına eşgüdümün sağlanmasına ve yeterli bir seviyede yürütümüne ve AB ile antlaşmalardan kaynaklanan sorumlulukların gerçekleştirilmesine yönelik olacağı uzun geçiş süreleri(delegasyonlar), kendine has uygulamalar veya sürekli koruma hususunda ön görülebileceği Komisyon'un lazım olduğunda bu kararları kişilerin serbest dolaşımı yapısal politikalar ve yatırım gibi alanlarda düzenleyeceği Müzakere Çerçevesi Belgesi'ne katabileceği, ayrıca kişilerin serbest dolaşımını son olarak sağlanmasına yönelik karar alma sürecinin ve devletlere maksimum görev verilmesine olanak sağlanması gerektiği geçiş düzenlemeleri veya korunma tedbirlerinin rekabete ve iş pazarın işleyişine olan etkisine göre kontrol edilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Görüldüğü üzere bu düzenlemeler 2'nolu fasıl; kişilerin serbest dolaşımı yapısal politikalar ve tarım politikası için çok önemli kısıtlamalara gidilmesine izin vermektedir. AB müzakere sürecinde ekonomik kriz ve Yunanistan'ın kurtarılması konusunda 2010-2015 yılları arasında bu gelişmeler olurken Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde müzakere başlıklarının açılmaması şeklinde uzun süren bir süre kış uykusuna yatmış bir ülke görüntüsü vermeye devam etmesi ile Suriye den başlayıp AB ülkelerine yönelen sığınmacı krizinin başlaması ile iyice umutsuz bir seyir izleyen ilişkilerde canlanmayı ve yeni bir başlangıç yapılmasını sağlayacak fırsatı 2015 yılının sonlarında ülkemizin yakaladığı görülmektedir. Avrupa Komisyonu Başkanı Türkiye'nin, AB'ne üyelik süreci kapsamında 5 müzakere başlığını açılması için 2016 yılının ilk altı ayında gerekli olan çalışmaların başlatılması kararlaştırılmıştır. Yine 2015 yılı Kasım ayında Brüksel'de düzenlenen AB Türkiye Zirvesi ile Türkiye-AB ilişkilerini karşılıklı güvene dayanan bir dönem

açıldığı açıklanmıştır. AB ile Türkiye arasında vize serbestisinde 2016 Ekim ayına kadar Türk vatandaşlarına uygulanacak vize muafiyetinin sağlanması konusunda yer verilmiştir. AB Komisyonu'nun Mart 2016'da vize muafiyeti konusundaki ikinci raporunu sunmuş ve AB Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın(GKA) Haziran 2016'dan sonra uygulanabilir olması hedeflenmiş. Antlaşmanın yürütümü ve koşulların sağlanması için Avrupa Komisyonu'nun üçüncü raporunu Eylül Ekim aylarında yayımlayarak Schengen ülkelerine Türk vatandaşlarının Haziran 2016'da vizesiz olarak seyahat edebilmeleri için vize muafiyeti yol haritasını ve yürürlük süresinin tamamlanmasının sağlayabileceği ifade edilmiştir (Özcüre, 2016: 198-199).

AB katılım müzakerelerinde esas alınan müzakere fasılları içerisinde 2 no'lu İşçilerin Serbest Dolaşımı Faslı ile karşılaşıyoruz. Bu faslın kapsamına bakacak olursak; diğer ekonomik etkenler gibi işgücünün de olası bir önleme maruz kalmadan AB tek pazarında dolaşımını sağlanmaya çalışılmaktadır. Emegın serbest dolaşımı, AB'de dört temel özgürlükten biridir. Bu fasıl altında, bir işverene tabi olarak kazanç elde edilen bir işte çalışan bu özellikteki her AB üyesi ülke vatandaşlarının diğer bir AB üyesi ülkede de çalışma hakkına haiz olmasını ve çalışma şartları, sosyal yardımlar, vergilendirme gibi hususlarda ülke işçileri ile bir ayrımcılık olmadan aynı yöntem ve davranışlarının uygulanmasını düzenlemektedir. Bu hak diğer AB üye ülkelerde; iş bulma, bu maksatla oturma ve bulunma, aile üyeleriyle birlikte yaşama haklarını kapsamaktadır. Bu bölümde ayrıca, sosyal güvenlik sistemine tabi AB üyesi vatandaşlarının ve aile bireylerinin bir başka üye ülkeye gidip yerleşmeleri durumunda üye ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının kesilmemesi amacıyla sosyal güvenliğin eşgüdümü için bir sistem geliştirilmiştir. Kişilerin serbest dolaşımı kavramı AT kurulduğu yıllara uzanmaktadır. Bu kapsamda öncelikle, göçmen çalışanlar ve onların evlatları ve ebeveynlerine, AB emek piyasalarına ulaşım imkânı sunmak amacıyla düzenlemelere başlanmıştır. Daha sonra, bu durum AB'de yaşayan herkesi içine alacak biçimde yeniden düzenlenmiştir. Birden fazla noktada iç sınır denetimlerinin kaldırılması ile kişiler bir üye ülke içinde ekonomik faaliyet göstermişçesine Avrupa içinde de özgürce ekonomik faaliyet gösterebilmektedir. Bu sebeple artık başka bir AB ülkesinde eğitim görmek, işe başlamak hatta emeklilik olanaklı hale gelmiştir. Bu serbestilerin faydaları Avrupa



vatandaşlığı ile net hale gelmiştir. 2 no'lu İşçilerin Serbest Dolaşımı Faslında Tanıtıcı Tarama Toplantısı 19 Temmuz 2006'da, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 11 Eylül 2006'da olmuştur. Ancak, hala yasal olarak Tarama Sonu Raporu açıklanmamıştır. Tarama Sonu Raporu yasal olarak ülkemize ulaşmadığı için bu husustaki hazırlıklar başlangıç aşamasındadır (AB Bakanlığı, 2019a).

#### **2.4. AB-TÜRKİYE ARASINDA VİZE SERBESTİSİ, VİZE DİYALOĞU SÜRECİ VE GERİ KABUL ANLAŞMASI**

Türkiye ve AB arasındaki gelgitli durum 2009 yılında AB'nin üç Balkan ülkesine; Sırbistan, Karadağ ve Makedonya Schengen bölgesinde 180 gün için 90 gün kalma hakkı sağlamasıyla Türkiye'nin dikkatini çekmiştir. Çünkü, Türkiye-AB bütünleşmesi (entegrasyon) açısından daha ileri bir seviyedeysen kendisine bu fırsatın verilmeyip bunu batı balkan ülkelere verilmesi şaşkıncı olmuş ve AB uygulamalarında ikililiğin olduğu fikrini ön plana çıkarmıştır. Türkiye'nin bu kapsama alınması için AB tarafından Türkiye'ye bir takım teknik düzenlemelerin yapılması koşulu getirilmiştir (Özcan, 2010: 3-5).

Türkiye ve AB arasındaki Geri Kabul Anlaşma (GKA) teklifi 2005 yılında Türkiye'ye iletilmiş ve görüşmeler yaklaşık 27 Mayıs 2005 tarihinde ancak olmuştur. Fakat farklı görüşler nedeniyle sorunlar ortaya çıkınca bu süreç sekteye uğramıştır. Daha sonra, AB tarafından 2009 yılında yeni bir metin ile sürecin yeniden başlaması sağlanmıştır. AB'nin isteği Türkiye'nin vize muafiyeti görüşmeleri başlamadan önce Geri Kabul Anlaşması'nın (GKA) uygulamaya koyması yönündeydi. Ancak, Türkiye anlaşmanın neden olacağı yükümlülüklerden ötürü anlaşmadan uzun bir süre kaçmıştır (Ekinci, 2016: 17).

Türkiye'nin sert tutumu karşısında AB vize muafiyeti görüşmelerini gündeme getirmiştir. Böylece, 21 Haziran 2012 tarihinde AB Konseyi neticesi kapsamında, Türkiye-AB arasındaki vize muafiyeti hususu başlamış ve Türk vatandaşlarına Schengen bölgesine girişte vize uygulamasının ortadan kaldırılması ile sonuçlanacak olan zaman ile birlikte Geri Kabul Anlaşması'nın (GKA) onaylanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2019).

Türkiye-AB vize serbestisi süreci, AB Konseyi'nin 21 Haziran 2012'de aldığı bir karar doğrultusunda Türk vatandaşlarına Schengen vize uygulamasının kaldırılmasını başlatma yetkisi vermesi ile başlamıştır. Aynı zamanda, Türkiye ile

AB arasında illegal ve usulsüz oturma sağlayan Kişilerin Geri Kabulüne Yönelik Anlaşma yani Geri Kabul Anlaşması(GKA) kabul edilmiştir. Vize serbestisi diyalogunun nasıl olacağına yönelik karar alınmış ve 16 Aralık 2013 Geri Kabul Anlaşması'nın yanı sıra, Türkiye ile AB arasında vize serbestisi diyaloguna ilişkin Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Böylece AB ile vize serbestisi konusu yasal olarak başlamıştır. Vize serbestisi yol haritasında belirtilen sorumluluklar yerine getirildiğinde ve süreç başarı ile tamamlandığından AB 539/2001 Konsey Tüzüğü'nde değişiklik olacak ve Türkiye bahis mevzu Tüzük ekinde vize serbestisine haiz ülkelerin arasına girecektir. Türkiye vatandaşlarının Schengen ülkelerine 3 aya kadar vizesi seyahat edebilmeleri sağlanacaktır. Vize serbestisi yol haritasında yer alan sorumluluklarına yönelik birinci raporu 20 Ekim 2014'de yayınlanmıştır. Söz konusu raporda vize serbestisi yol haritasında yer alan 72 kriterden 66 tanesini Türkiye bütünüyle veya belirli seviyede seviye de bulunduğu belirtilmiştir. Geri Kabul Anlaşmasının tam olarak yürütümü ile beraber geri kabul yükümlülüklerine de önemli bir kısmı yerine getirilmiş olacaktır. Esas itibariyle vize serbestisi yol haritası seyahat belgelerinin güvenliği, göç yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği temel haklar ve Geri Kabul Anlaşmasının muntazam bir biçimde yürütümü ile alakalı sorumluluklar kapsamakta ve bu anlamda yol haritasında bunların dışında seyahat belgelerinin güvenliğini sağlanmasında, pasaportların Avrupa kriterlerine paralel bir biçimde hazırlanması pasaport, kimlik kartı ve benzeri belgelerin güvenliğinin sağlanması, göç konusunda güvenliğin sağlanması vb. sorumluluklar vardır. Yukarıda üzerinde durduğumuz bu şartlar "6458 sayılı Yabancı Uluslararası Koruma Kanunu" olmak üzere ilgili yasalarımızda nihai dönemde ortaya konulan düzenlemeler ve iyileştirmeler ve özünde yerine gelmiştir. Bunların yanı sıra sınır güvenliği öncelikli olmak üzere ve göç yönetimi, yol haritasından olan sorumluluklar ülkemizin iç denge güvenliği ve huzuru açısından yerine getirmemiz gereken ve sahip olduğumuz birçok önlemlerle aynıdır. Yine geniş halk yığınları yararına sorunların çözülmesi gerekmektedir. Geri kalan 6kriterinde yerine getirilmesi şartıyla Komisyon 4 Mayıs 2016 tarihinde kamuoyuna ilan ettiği rapor üzere Türkiye'nin AB'ne vizesiz kısa süreli seyahatler yapabilecek ülkeler listesinde eklenmesini dile getiren tavsiye kararı konseyi ve Avrupa Parlamentosu'na etmiş ancak Avrupa Parlamentosu henüz altı kriterin tamamlanmadığı gerekçesiyle konuyu görüşülmemiş ve Komisyonun vize serbestisi teklifini durdurmuştur. Tavsiye

kararla birlikte Türk vatandaşlarına yönelik bizzat uygulanmasının kaldırıp kaldığı olmayacağını Avrupa Parlamentosu ile konsey çerçevesinde karar verecek, komisyonun tavsiye kararı Avrupa Parlamentosu'na iletilmesi ile ilk olarak ilgili Avrupa parlamentosu komitesinde tavsiye karar ve vize serbestliği çıktıları ele alınacak, yenilik ve değişim istekleri Avrupa Parlamentosu'nda götürülecek ve gerekli olduğunda bu istekleri Avrupa Parlamentosu'na Komisyona ve Konseye gönderilecek. Avrupa Parlamentosu'ndaki oylamada Türkiye'nin bütün şartların karşıladığı vizelerin kaldırması şeklinde karar vermesiyle konu Konsey'de oylamaya gidilmesi şeklinde olacaktır. Burada, %55(16 olumlu oy) kabul oyunu alması şartını sağlayacak ve AB toplam nüfusunun ise %65 çoğunluğu uygulama şartı sağlanacaktır (İKV, 2016: 8).

Türk vatandaşlarına vizesiz Avrupa kapılarının açılması için Türkiye'den AB'ne olan düzensiz göçün engellenmesi de şartlar arasında yer almaktadır. Komisyonun yayınladığı istatistiklere göre; 2015 yılından bir evvelki senenin 17 katı daha fazla düzensiz göçmen Türkiye'den AB gitmiştir. Ancak, 18 Mart 2016'da Türkiye ve AB ilişkilerinde düzensiz göçün engellenmesine, geri kabul ve yerleştirme mekanizmalarının aktif işlemesine yönelik uzlaşma sonucu 20 Nisan 2016'da Komisyon bir Değerlendirme Raporu sunmuş raporda, GKA'nın uygulanmaya başladığı 20 Marttan sonra Türkiye'den Yunanistan'a giriş yapan 325 düzensiz göçmenin Türkiye geri gönderiminin gerçekleştirildiği belirtilmiştir Türkiye'nin Adalet, Özgürlük ve Güvenlik; 24. fasıl dahilinde AB kriterlerine daha ileri düzeylerde uyum sağlaması gereken bir diğer alan ise entegre sınır yönetimidir (İKV, 2016: 111-115).

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan vize muafiyeti yol haritası AB ile ülkemiz arasında vizesiz seyahati öngören ve yapılması gereken düzenlemelere bulunmaktadır. Bunlar; biyometrik pasaport uygulaması ve bu belgelerin güvenliğinin üst seviyeye çıkartılması, göç ve sınır güvenliğinin ön plana çıkması, kamu düzeni ve güvenliği (organize suçlar ve yolsuzlukla mücadele), temel haklar ve geri kabul anlaşmasının imzalanması bulunmaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2019).

AB'nin Türkiye'ye gönderdiği vize muafiyeti hususunda izlenecek yolda belirtilen kurallar Geri Kabul Anlaşması'ndan doğacak sorunların gereksiz olduğu

şeklinde anlaşılmıştır. Buna istinaden, Türkiye yeni bir belge sunmuştur. Ayrıntılı yol haritasında ortaya koyulan çekincelerden bazıları şunlardır:

- AB, yol haritasına yönelik muhakemeler eşit, netice verme ve teknik kriterler göz önünde bulundurarak yapılmalıdır.
- Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik Geri Kabul Anlaşması'nı uygulamaya koymasıyla, AB, Türk vatandaşları için vize zorunluluğunu kaldırmadığı takdirde Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nı dondurabilme hakkını kullanabilecektir.
- Türkiye'nin AB vatandaşlarına vize uygulaması ilkesine bağlı hareket edecektir.
- Schengen bölgesi dışında olan AB üyesi ülkelerinin, Geri Kabul Anlaşması'nın tatbik edilebilmesi için bu ülkelerin de Türk vatandaşlarına uyguladıkları vize zorunluluğunu kaldırmaları öngörülmektedir.
- Türkiye'nin AB'deki sınır ülkeleri sadece Yunanistan ve Bulgaristan'dır. Türkiye'nin sınırlarında aldığı güvenlik tedbirleri göz önüne alınırken Yunanistan'la olan deniz sınırının muallaklığı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Türkiye'nin AB vize uygulamalarına entegre olması AB'ye üyelik aşamaları bitirdiğinde gerçekleşebilir.
- Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ne bıraktığı şerhi, AB'ye üyeliği gerçekleştiği zaman kaldıracaktır.
- Türkiye'nin AB bakımından "güvenli üçüncü ülke" olarak olamayışı, üçüncü ülke vatandaşı sığınmacıların geri dönüşlerinde, dikkate alınmalıdır.
- Türkiye, sadece Geri Kabul Anlaşması ve vize süreciyle direkt ilgili olan, uluslararası sözleşmelerin onaylanıp, onaylanmadığını kabullenir.
- Türkiye, 4 Sayılı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokolüne AB'ye tam üye olduğunda taraf olacaktır.
- AB tarafından son karar üzerinde etkili olacağı belirtilen, Türk vatandaşlarının AB'ye üye ülkelerce kabul edilmeyen vize müracaatlarının ve AB'de illegal durumda olan Türk vatandaşlarının sayısı, sağlam bilgilere dayanmamış olabilir.
- Türkiye, Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanması sırasında birtakım müracaatları makul sebeplerle kabul etmeyebilir. Bu nedenlerle, Geri Kabul

Anlaşması kapsamında AB ülkelerinden geri gönderimlerin Türkiye açısından tasdik edilme ölçüleri sayısal olarak bir gösterge olarak kabul edilmez.

- Türkiye'den AB'ye illegal ya da geçersiz evraklar ile geçen kişilerin sayısı sadece Türkiye'nin mesuliyetlerini yerine getirmediği anlamına gelmez.
- Türkiye'nin kaçakçılık noktasında kolluk kuvvetlerince yapmış olduğu operasyonlarının niceliksel sayısı münferit bir belirti olarak görülemez. 16.12.2013'te tarafların karşılıklı anlaştığı uyum zaptı ikinci maddesinde vize diyalogunun Meşruhatlı Yol Haritası kapsamında ilerleyeceği vurgulanmıştır. Bununla beraber Türkiye'nin ileri sürdüğü açıklamalar (Meşruhatlar) sadece Avrupa Komisyonu'nca kabul edilmiştir (Ekinci, 2016: 35-39).

AB'nin bu zamana kadar vize muafiyeti anlaşması imzaladığı devletlerle olan süreci ele alındığında, genelde, Geri Kabul Anlaşmasının tam manasıyla uygulamaya konulduğu tarihten kısa bir zaman sonra, bu devletlere vize muafiyeti sağladığı izlenmektedir. Ancak, Türkiye ile gerçekleştirilen vize diyalogu sürecinde daha değişik ölçülerinin olduğunu görmekteyiz. Türkiye-AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması taraflar arasındaki ilişkilerin ilk değil son aşaması olarak değerlendirilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2019b). AB çeşitli ülkelere Geri Kabul Antlaşmaları imzalamıştır. Şimdiye kadar 17 ülke ile imzalanmıştır. Müzakerelerin devam etmekte olduğu 5 ülke arasında (Fas, Çin, Cezayir, Belarus ve Tunus) vardır (Ekinci, 2016: 11-12).

Tablo 5. AB İle Geri Kabul Anlaşması Bulunan Ülkeler

ÜLKE	GKA YÜRÜRLÜK TARİHİ
Hong Kong	1 Mart 2004
Makao	1 Haziran 2004
Sri Lanka	1 Mayıs 2005
Arnavutluk	1 Mayıs 2006
Rusya	1 Haziran 2007
Ukrayna	1 Ocak 2008
Makedonya	1 Ocak 2008
Bosna-Hersek	1 Ocak 2008
Karadağ	1 Ocak 2008
Sırbistan	1 Ocak 2008
Moldova	1 Ocak 2008
Pakistan	1 Aralık 2010
Gürcistan	1 Mart 2011
Ermenistan	1 Ocak 2014
Azerbaycan	1 Eylül 2014
Türkiye	1 Ekim 2014
Yeşil Burun	1 Aralık 2014

Kaynak: Ekinci, 2016: 12

Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı onaylayıp yürürlüğe koyması, düzensiz göçün önlenmesi hususunda üstüne aldığı yükümlülüğü yerine getirdiğinin göstergesidir. Bu nedenle AB'de diğer ülkelere uyguladığı biçimde diyalog sürecinin sona ermesini sağlamalıdır. Türkiye açısından karşılaştığı sorunları çözdükten sonra ve ilgili sorumlulukları yerine getirdikten sonra vize muafiyetini sağlamalıdır. Yoksa geri kabul anlaşmasının yürütümünde bazı sorunlar yaşanması kaçınılmazdır (Ercan, 2016: 18).

Türkiye Geri Kabul Anlaşması'ndan doğan sorumluluklarını eksiksiz bir biçimde yerine getirse bile vize serbestini sağlanacağı anlamını taşımamaktadır. Vize serbestisi yol haritasında ileri sürülen 72 şartın kalan 6'sını acilen gerçekleştirmektedir. Yol haritasında ortaya koyulan kriterlerin sağlanıp sağlanmadığı hususunda Avrupa Komisyonu tarafından ilk açıklama 20 Ekim 2014'de yapıldı. Vize serbestisi yol haritası birinci değerlendirme raporuna göre; "Türkiye bu maddelerden bir kısmını karşılamış ancak bir çok kriter ise 'tam karşılanmamış' yahut 'karşılanmamış'" şeklinde açıklama yapılmıştır. Vize serbestisi yol haritasında yer alan 72 kriter 5 başlık altında toplanmıştır. Bunlar; belge güvenliği, göç yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, temel haklar ve geri kabul'den oluşmaktadır. Türkiye'nin bunlara uyumu ele alındığında, temel haklar ve belge güvenliği konusunda başarılı, göç yönetimi ve kamu düzeni ve güvenliği konusunda yeterli olmadığı, ancak geleceği ile ilgili olumlu bir izlenimde olduğu

görülmektedir. Ancak Geri kabul başlığına gelindiğinde ise başarısız olduğu belirtilmektedir. Buna göre, Türkiye iki konuda başarılı, diğer üç konuda ise ortalamada olduğu belirtilmiştir (AB Bakanlığı, 2019).

Vize serbestliğine yönelik yol haritasında talep edilen düzenlemeleri genel itibariyle baktığımızda;

**Belge Güvenliği:** Uluslararası pasaportların çipli-biyometrik dokümanlar ile parmak izi bilgilerini de kapsamı ve bununla beraber Uluslararası Sivil Havacılık Standartlarına uygunluğunun sağlanması gerekmektedir. Türk vatandaşlarına hazırlanan kimlik kartlarında yeniliğe gidilerek belgede sahteciliğin önüne geçmek ve AB standartlarına eşgüdümün sağlanması amacıyla yeni nesil kimlik kartlarına geçilmesi talep edilmektedir. Başkaca, belge güvenliği hususunda AB ile yakın işbirliği sağlanmalı ve bu alanda çalışan personelin eğitimi, yolsuzluk ve rüşvetten sakınması gibi mevzularda önlemlerin alınması gerekmektedir.

**Göç Yönetimi:** Türkiye sınırlarından yasadışı geçişlerin engellenmesi ve sınır güvenliğinin artırılması talep edilmektedir. Bu hususta, AB Schengen sınır kodu ve kataloguna mütenasip organizasyonlar getirilerek eşgüdümün sağlanması planlanmalıdır. Kara, deniz ve hava sınırlarında mali ve idari sınırlamalar belirlenerek personel eğitimlerinin üstüne durulmalı ve lazım olan teknolojik alt yapı hizmetleri hazırlanmalıdır. FRONTEX ile ilişkiler geliştirilmelidir. Uluslararası koruma hakkına uymak şartıyla gelen yabancılar için geri gönderme ilkesi kapsamında lazım olan kanuni gerekler sağlanmalıdır. Türk vize sisteminin üzerine yeni çalışmalar yapılmalı ve özellikle sınırda vize uygulamasına AB'nin risk değerlendirmesi yaptığı ülke vatandaşları kapsamında son verilmelidir. Uluslararası koruma hususunda lazım olan tedbirlerin alınması, geri kabul yükümlülüklerine yaraşır bir biçimde aktif bir göç yönetiminin sağlanması ile AB üye ülke vatandaşları arasında ayırım yapılmaması hususlarında çalışmaların yapılması talep edilmiştir.

**Kamu Düzeni ve Güvenliği:** Organize suçlarla mücadele hususunda Ulusal Strateji ve Eylem Planı göz önünde bulundurularak gerekli tedbirlerin alınması, "Avrupa Konseyi İnsan Ticareti ile Mücadele Sözleşmesinin" onaylanması, AB müktesebatına eşgüdümlü yasal düzenleme yapılması, Suç Gelirlerinin

Aklanması, Araştırılması, El Konması ve Müsaderesi ile Terörün Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin (CETS 198) onaylanması, Sanal Suçlara İlişkin AB Konseyi Sözleşmesi'nin uygulanması, uyuşturucuyla mücadele edilmesi, yolsuzlukla mücadele, adli işbirliği, bu kapsamda “Euro-just” ile işbirliğinin artırılması, 1996 ve 2007 Lahey Sözleşmelerine taraf olunması, adli kolluk işbirliği ve kişisel verilerin korunması gibi hususlarda önemli ve gerekli hamlelerin yapılması talep edilmiştir.

**Temel Haklar:** Nüfus belgelerine yönelik çalışmaların yapılması, Türkiye’de ikamet eden veya herhangi bir statüyle kalışlarına izin verilen yabancı uyruklu vatandaşların kendi kişisel ve nüfus dokümanlarına ulaşımının sağlanması, azınlıklara saygı duyulması ve desteklenmesi, organize suç ve terörizmle mücadelede Avrupa müktesebatına ve içtihatlarına eşgüdümlü tadillerin yapılması ve idari gözetim, toplanma, dernek kurma haklarına saygı gösterilmesi konularında kanuni çalışmaların yapılması talep edilmiştir (Ceran, 2016: 7-9). Bu kısımda geri kabul konusuna değinilmedi. Çünkü ilerleyen konularda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Genel hatlarıyla, AB'nin Türkiye'den talep ettiklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Geri Kabul Anlaşması Yükümlülüklerini yerine getirilmesi,
- AB yasalarına uygun belge güvenliği önlemlerinin alınarak uluslararası pasaportlar başta olmak üzere kimlik kartları ve buna eşdeğer sürücü ehliyetlerinin modernizasyonunun sağlanması,
- AB için riskli kategoride bulunan ülkelerden Türkiye'ye giriş yapmak isteyen veya vize talep eden yabancılara yönelik tedbirlerin alınması,
- Sınır güvenliğinin artırılması ve düzensiz göçmenlerin geçişlerinin hem kara hem de deniz yolundan engellenmesi için gerekli önlemlerin alınması,
- Havaalanlarından geçişlerde üçüncü ülke vatandaşlarından transit vize talep edilmesi,
- Uluslararası koruma başta olmak üzere göç yönetimine ilişkin uluslararası standartlar gözetilerek gerekli düzenlemelerin yapılması,



- Türkiye’de bulunan mülteci veya benzer statüde olan kişilerin yaşamlarını kolaylaştırıcı idari tedbirlerin alınmasının yanı sıra çalışma ve toplumsal hayata katılımlarının teşvik edilmesi,
- Düzensiz konumda Türkiye’de bulunan kişilerin sınır dışı işlemlerine işlerlik kazandırılması,
- Kişisel verilerin muhafazasına özen gösterilmesi,
- Türk vatandaşları, yabancılar ve vatansızların kimlik bilgilerinin AB veri tabanı ile paylaşılması,
- Terör, yolsuzlukla mücadele, siber suçlar ve sınır aşan suçlar konusunda uluslararası metinlere uygun düzenleme getirilerek AB standartlarına uyumun sağlanması olarak ifade edilmiştir (Özsöz ve Ceran, 2015: 8-9).

Müzakerelerde 24. Fasıll kapsamında Adalet, Özgürlük ve Güvenlik konuları da önemlidir. “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu” 91. maddesi uyarınca Geçici Koruma Yönetmeliği 22 Ekim 2014 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu madde kendi devletinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen ve hudutlarımıza gelen veya sınırlarımızdan geçen kimseleri kapsamaktadır. Bu yönetmeliğin geçici 1. maddesi uyarınca 28 Kasım 2011 tarihinden sonra iç savaş dolayısıyla Suriye'den ülkemizde gelenlere geçici koruma statüsü sağlanmıştır. Avrupa Komisyonu'nun Vize Muafiyeti Yol Haritası'nda sınır güvenliğinin sağlanması için AB üyesi devletlerin dış sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi'nden Sorumlu Avrupa Ajansı (FRONTEX) başta olmak üzere AB kurum ve kuruluşları ile işbirliğine devam edilmesinin gerektiğini belirtmiştir. Yasadışı yollar ile AB'ye giden ve burada buldukları esnada yasadışı duruma düşen Türk vatandaşları ve Türkiye üzerinden anlaşmaya taraf diğer ülke veya ülke grubuna geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansızlara anlaşmada belirtilen hükümler kapsamında, kişilerin AB üyesi ülkelere iade edilmesini düzenlemektedir. GKA, 1 Ekim 2014' de yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmanın 24. maddesince tarafların 3. ülke vatandaşlarına ve vatansızlara uygulanması 3 yıllık bir geçiş aşamasına tabi tutmuştur. Buna göre 3. ülke vatandaşlarının ve vatansızlar için 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren geçerli olacaktır. Ancak, Türkiye ve AB'nin anlaşması 3. ülke vatandaşlarına ve vatansızların geri kabulüne Haziran 2016'dan itibaren başlamıştır (AB bakanlığı, 2015: 4-5).

Geri Kabul Anlaşması tüm AB ülkeleri için geçerli değildir. Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın için bu durum farklıdır. GKA ile Türkiye'nin Ortaklık Hukuku'ndan doğan hakları açısından bir zarara uğramayacağı da belirtilmiştir. Geri Kabul Anlaşması'nın 18/2. maddesinde ise bu durum yinelenerek belirtilmiş olup AA, KP, OKK ve ABAD kararları ile sağlanan hakların ve sorumlulukların değişmediği belirtilmiştir. Geri Kabul Anlaşması'nı üçüncü ülke vatandaşları bakımından geçerli olmasıyla Türkiye üstünden geçip, AB ülkelerine giden düzensiz göçmenlerin veya sığınmacıların ülkemiz tarafından anlaşmada dile getirilen usul ve prosedürlere uygun ülkemize geri gönderilmesi söz konusu olacaktır. Aynı zamanda Geri Kabul Anlaşması'nın 7. maddesi uyarınca “akıt taraflar anlaşma kapsamında oluşturulacak ortak geri kabul komitesinin yapacağı düzenleme çerçevesinde” geri gönderilecek kişinin direkt vatandaşı olduğu menşei ülkesinde iadesi için çalışmalar devam edecektir. Bu durumun istisnasını sınır hattında yakalananlar oluşturmaktadır. Burada yakalananlar için “hızlandırılmış prosedür” uygulanır ve üç gün süresi zarfında yakalayan taraf geri kabul başvurusunda bulunabilecektir (AB Bakanlığı, 2015: 15-16). EURONEWS'in Haberine göre 2016 yılında GKA kapsamında 801 kişi Yunanistan'dan Türkiye'ye gönderilmiş, bu sayı 2019 yılında 10 kat azalarak 86 kişiye düşmüştür (EURONEWS, 2019).

AB iş kurma hakkı ABİHA'nın 49. maddesi ile Tüzük ve Yönergeler den oluşan ikincil mevzuat ile geliştirilmiştir. 492/2011 Sayılı Tüzük ile birlikte işçilerin serbest dolaşımı sağlanması hakkındaki 1618 /68 Sayılı Tüzüğün ve 2334/92 ve 2004/38 AB ise birleşimi hakkına ilişkin olarak çıkardığı 22 Eylül 2013 tarih ve 2003/36 sayılı Yönerge'nin 3. maddesi uyarınca aile birleşimi için 3. ülke vatandaşlarının en az 1 yıl geçerliliği olan ikamet iznine sahip olması ve 4. madde gereğince aile birleşimi yapan 3. ülke vatandaşlarının eşi ve hayat arkadaşı, evlat edinmiş olduğu çocukları dâhil olmak üzere reşit olmayan çocukları ve belli şartlar altında da kendisinin ve eşinin birinci dereceden üst soy akrabalarının, bu haktan faydalanacakları belirtilmiştir. Yönergenin 4. maddesi AB ülkelerinde ikamet eden 3. ülke vatandaşlarına en az 5 yıllık bir oturmada sonra güvenceli oturma haklarını kabul etmektedir.

Ülkemizden AB ülkelerine yönelik işgücü hareketleri AB ve Türkiye arasında ilişkileri başlatan 1963 yılındaki AA'dan önce 1959 yılında başlamıştır.

1960'lı yılların başından itibaren Avrupa ülkelerine çalışmak amacıyla giden göçmen işçilerin sorunları, Türkiye AB ilişkileri işgücü 1973 yılından itibaren Almanya tarafından yasa ile durdurulduktan sonrada kendini ağırlıklı olarak hissettirmeye başlamış ve AB ile ilişkilerimizin gelişiminde de önemli etkiler yapmıştır (Özcüre, 2016: 250).

1960'lı yıllar günümüze gelen gerçek artık sayıları 5 milyonu aşan Türklerle ilgili serbest dolaşım olgusundan ziyade konumuz sosyolojik, ekonomik ve en önemlisi kültürel özellikleri ile ilgilendirilen bir konu olarak da detaylı incelenmesi fazla yapılmamıştır. Ülkemizde işgücü piyasasında yaşanan gelişmelere bakıldığında görüleceği üzere eğitime sahip kişilerin ülkemizden yurtdışına göç ettiği görülmektedir. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyesi ülkelerin göç hareketlerini inceleyen yeni bir raporu Türkiye'nin eğitim düzeyi yüksek vatandaşlarının göç hızının artış gösterdiği belirlenmiştir. Geleneksel olarak yüksek düzeyde vasıfsız iş gücü ihraç eden ülkemizin bu yapı son yıllarda değişerek 2001 yılında 99.500 kişi olan yıllık sayısı 2011 yılında %8 artışla 182.000 kişiye yükselmiştir. 2010 - 2011 yıllar itibariyle, OECD ülkelerine göç eden ve çalışan Türk vatandaşı sayısı 1milyon 281 ulaşarak 2001 yılına göre % 25.1 artış göstermiştir (Özcüre, 2016: 255).

#### **2.4.1. AB'nin İmzaladığı Diğer Geri Kabul Antlaşmaları ve Türkiye**

Türkiye, tarih süresince birçok göç akımına karşı karşıya kalmıştır. Bu yüzden Anadolu coğrafyasının nüfus açısından bu kadar karmaşık bir yapıda olmasında göçün etkisi büyüktür. Türkiye'nin göç kapsamındaki tecrübelerine bakarsak, Osmanlı Devleti'nin dağılmasıyla Türk ve Müslüman kökene haiz topluluklar sonuç olarak vatan toprağı olarak Anadolu'yu görmüşler ve topluluklar halinde Anadolu'ya göç etmişler veya türlü sebeplerle göç etmek zorunda kalmışlardır. Böylece, Kafkaslar, Balkanlar, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'dan Anadolu'ya toplumsal göç akınları gerçekleşmiş, bu göç akınları sonucunda Anadolu'nun demografik yapısı değişikliğe uğramış ve günümüz Türkiye'sinin temelleri atılmıştır (Babuş, 2006: 9).

İzlenen genel politikayı baktığımızda; sınırlarımız dışında kalan aynı kökene sahip grupları ülkeye kabul etme ve ülke içinde o dönemki durum gereği Türk ve Müslüman olmayan gayrimüslimlerin mümkün olduğunca Anadolu'nun

dışına gönderilmesi şeklinde oluşmuştur. Bu politikanın temelinde amacı ise ulus devlet kurulması kapsamında nüfus dengesinin sağlanması bulunmaktadır (Solak, 2013: 174-176).

Bu süreçte 24. Fesil çerçevesinde Adalet, Özgürlük ve Güvenlik kapsamında göç ve sığınma konularına ilişkin AB yetkilileri tarafından muhtelif tavsiye kararları, bulunmaktadır. Ayrıca, 1999 yılından sonra hemen tüm AB-Türkiye ilerleme raporlarında sıklıkla göç ve sığınma alanında Türkiye'nin yasal düzenleme yapmasına ve buna karşılık göç yönetimi hususunda mülki bir bürokrasinin oluşturulmasının gerekliliği noktasında tavsiye kararları Türkiye'nin göç politikasını yenilemesinde ve kanuni düzenlemelerde taşınmasında itici güç olmuştur. AB uyum şartları kapsamında göç alanında yasal düzenleme yapılması hem AB adaylık sürecinde Türkiye'nin durumunu kuvvetlendirme hem de göç yönetiminde yasal ve kurumsal bir hal kazandırması açısından önemlidir. Ayrıca, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, epey süredir istenilen yasal düzenlemeleri kapsamakla beraber Türkiye'nin göç ve sığınma politikasına kanuni bir boyut getirmiştir. Bu kapsamda T.C. İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kurumun örgütlenmesi kapsamında yabancılara yönelik her türlü iş ve işlemde yetkili olarak 81 İl Valilikleri görevlendirilmiştir. Türkiye'nin geri kabul stratejisi düzensiz göçle mücadele ve düzensiz göçle ülkeye giriş yapanların kaynak veya üçüncü ülkeye gönderilmesi şeklinde ifade edilebilir. Bu kapsamda, özellikle, düzensiz göç kaynak veya transit olan ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamak önemli görülmektedir. Hâlihazırda on beş ülke ve AB ile geri kabul anlaşması imzalanmıştır.

Tablo 6. Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler

ANLAŞMA	İMZA TARİHİ	YÜRÜRLÜK TARİHİ
SURİYE	10 EYLÜL 2001	24 HAZİRAN 2003
Yunanistan	08 Kasım 2001	24 Nisan 2002
Kırgızistan	06 Mayıs 2003	17 Eylül 2004
Romanya	19 Ocak 2004	27 Ekim 2004
Ukrayna	07 Haziran 2005	4 Haziran 2008
Rusya	18 Ocak 2011	12 Mart 2011
Belarus	29 Mart 2013	5 Aralık 2013
Moldova	1 Kasım 2012	24 Ocak 2014
AB*	16 Aralık 2013	1 Ekim 2014
Pakistan	07 Aralık 2010	20 Nisan 2016
Karadağ	18 Nisan 2013	28 Haziran 2016
Nijerya**	02 Şubat 2011	22 Mart 2017
Bosna Hersek	16 Şubat 2012	3 Nisan 2017
Yemen**	20 Ekim 2012	16 Mart 2017
Kosova	15 Aralık 2015	Yürürlüğe Girmedi.
Norveç	26 Nisan 2016	Yürürlüğe Girmedi.

Kaynak: 2016 Türkiye Göç Raporu, 61.

\*Üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızlar için henüz uygulanmamaktadır.

\*\* Resmi Gazetede “uygun bulma kanunu” yayımlanmıştır. Ancak, uygulanması için Bakanlar Kurulu Kararı henüz çıkmamıştır.

Türkiye son dönemde ekonomik olarak güçlenmesiyle göçmenler için transit ülkeden hedef ülke durumuna ilerlemiştir. Göçmenler, Türkiye sınırlarından Avrupa'ya geçme aşamasında karşılaştıkları sorunlar sebebiyle Türkiye'de kalmayı tercih etmişlerdir. Bu kişiler çoğunlukla yaşamlarını yasal olmayan şekilde sürdürmeyi tercih etmişler, ancak, kayıtlı olan yabancı sayısı her geçen gün artmış ve bu kişiler de kayıt altına alınmaya ya da geri gönderme sürecine dâhil edilmeye başlanmıştır (Ekşi, 2016a: 215-230).

Türkiye'nin özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelere yakın olması sebebiyle geri gönderme ve geri kabul kapsamının artırılması sınır yönetimi başta olmak üzere, göç mevzuatından bu riskleri ilke olarak önleme ve alınan önlemleri geliştirme yoluna gidilmiştir. Türkiye, mevcut durumda, geri gönderme

işlemlerinde, başta Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası kuruluşlar ile yakın işbirliği yaparak ve göçe kaynaklık eden ülkelerle gittikçe gelişen siyasi ve ekonomik ilişkilerine göç diyalogu bakış açısını ekleyerek, uzun vadeli çözümler aramaktadır. Ayrıca, uluslararası arenada devam ettirilen başta Budapeşte Süreci olmak üzere, Prag Süreci, Bali Süreci gibi mekanizmalara aktif katılım sağlamaktadır. Söz konusu konularla ilgili süreçlerde düzensiz göçe kaynaklık eden ülkeler başta olmak üzere hedef konumda bulunan ülkelerin de katılımıyla göç yönetimi, düzensiz göçün önlenmesi ve geri gönderme kapasitesinin artırılması amacı kapsamında olumlu neticeler alabilmektedir. Son zamanlarda, gönüllü geri dönüşlerin sağlanması ile uluslararası kuruluşların yanı sıra ulusal düzeyde stratejilerin geliştirilmesi önemli görülmektedir. Son verilere göre 3.589.384 Suriyeliye geçici koruma kapsamında sağlık, eğitim, çalışma izni ve sosyal olanakların sahip olmaları hususunda dünyadaki diğer uygulamalara göre daha iyi şartlarda yaşam olanağı vermektedir. Genel amaç, göçe kaynaklık eden ülkelerle imzalanması talep edilen geri kabul anlaşmalarının içeriğini, Türkiye'yi transit geçiş yolu olarak kullanmış olan ve geri kabul anlaşmaları gereği Türkiye'ye geri gönderilenlerin, hedef ülke olarak Türkiye'ye düzensiz göçmen olarak gelenlerin, Türkiye'yi transit geçiş ülkesi olarak kabul ederek giriş yapan ancak süreç içerisinde çıkış yapamayarak düzensiz konumda ülkede kalanların geri gönderilmesi şeklinde özetlenebilir. Bu çerçevede, özellikle AB ile yürürlüğe giren Geri Kabul Anlaşması(GKA) sonrası AB'den Türkiye'ye gelecek yasadışı göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilebilmesi için bu ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanması gerekmektedir.

Türkiye'de 2010'dan beri yıllara göre dağılımla yakalanan düzensiz göçmen sayıları, güncel insani bunalımlarla ilişkili olarak değişiklikler göstermiştir. Özellikle, Suriye'de yaşanan insani krizle ülkesinden ayrılarak Türkiye üzerinden Avrupa'ya ulaşmaya çalışan göçmenlerin sayısının 2015 ve 2016 yıllarında artması ve alınan önlemler ile başta Yunanistan ile olan geri kabul anlaşmasının ve AB ile imzalanan geri kabul anlaşmalarının etkisiyle 2017 ve 2018 yıllarında düşüş trendine girdiği anlaşılmaktadır.

Tablo 7. Yıllara Göre Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı

2018*	34.677
2017	175.752
2016	174.466
2015	146.485
2014	58.647
2013	39.890
2012	47.510
2011	44.415
2010	32.667

Kaynak: Türk Kızılay Göç ve Mülteci hizmetleri Müdürlüğü, 2019

#### 2.4.1.1. Türkiye- AB Arasında Geri Kabul Anlaşmasının Kapsamı

GKA’nın imzalanmasıyla Konsey, Avrupa Komisyonunu, Türkiye ile vize serbestliğini hedef alan bir diyaloga çağırması; Komisyon ise bu diyalog sürecini önleyici ve uzun vadeli bir bakış açısıyla ele alınacağını dile getirerek negatif bir davranış ortaya koymuştur. Daha sonra üzerinde anlaşılması ve 16 Aralık 2013’de imzalanan mutabakat metniyle vize serbestisi fiilen başlatılmıştır (Ekinci2016: 18).

TBMM 25 Haziran 2014 tarihinde, “*Türkiye Cumhuriyeti ile AB Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma*” adlı belgede, genel itibariyle, Türkiye ve AB’nin geri kabul sorumlulukları, prosedürel süreç ve ilgili usuller, transit geçiş işlemleri ve masraflara yönelik hükümler yer almaktadır. Biçimsel açıdan bakıldığında, anlaşmada ilk maddede tanımlar; ikinci madde de kapsamı yer aldığı göze çarpmaktadır. Belge de “Türkiye’nin Geri Kabul Yükümlülükleri; Birliğin Geri Kabule İlişkin Yükümlülükleri; Geri Kabul Usulü; Transit Geçiş İşlemleri; Masraflar; Verilerin Korunması ve Saklı Kalan Hükümler; Yürürlüğe Giriş ve Uygulama ile Nihai Hükümler” olmak üzere yedi başlık üzerine hazırlandığı anlaşılmaktadır (AB Geri Kabul Anlaşması, 2019).

Bu anlaşma ülkelerin anlaşma şartlarıyla belirlenmiş olup koşulları sağlamayan kendi vatandaşlarının geri kabul edilmesini 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabulü hususunda Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vize muafiyeti sağlanması şartı ile 1 Ekim 2017 olarak belirlenmesine mukabil,

AB'nin isteğiyle 1 Haziran 2016 tarihine çekilmiştir. Anlaşmanın uygulanma tarihinin geri bir tarihe alınmasında AB ile son dönemde oluşturulan pozitif bağlantılar, işbirliğinin güç kazanmasının istenmesi ve vize muafiyeti sürecinde yaşanan olumlu olaylarında büyük katkısı olduğu dikkat çekmektedir. Buna rağmen, bu süreç kapsamında vize muafiyetine ilişkin tartışmaların uzaması, anlaşmanın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü hususunda uygulanmasını daha sonraya bırakılmasına sebep olmuştur. Bu nedenle, Ege denizinde bulunan Yunanistan'a ait adalara Türkiye üzerinden geçiş yapan düzensiz göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabulü Yunanistan ile Türkiye arasında 2001 yılında imzalanan geri kabul anlaşması ve buna bağlı uygulama protokolü kapsamında olanaklı hale gelmiştir. Buna istinaden, 18 Mart 2016 tarihindeki Türkiye- AB mutabakatıyla geri kabul süreci hazırlanmış ve Türkiye AB tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi engelleme ile taraf olmasına rağmen son on yılda göç mevzuatındaki yasal ve kurumsal gelişim ile göçmenlere sağladıkları hak ve olanaklar anlamında olumlu yorumlanmış ve güvenli üçüncü ülke olarak duyurulmuştur. Bu durum, özellikle Yunanistan'ın Türkiye üzerinden gelen düzensiz göçmenleri geri göndermesinde uluslararası hukuk ve insan hakları bağlamında işini kolaylaştırmıştır (Ekinci, 2016: 20).

Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vize muafiyeti hususunda yorumlamaları koşuluna bağlanan geri kabul anlaşması, şimdi bile tam anlamıyla uygulanmamasına ve 2019 yılı ortalarında askıya alınmasına rağmen kaynak ülkelerinden ayrılarak Türkiye'ye gelen düzensiz göçmenler üzerinde caydırıcı bir etki bırakmıştır. Anlaşmanın imzalandığı tarihten itibaren AB ülkelerinde bulunan ve düzensiz konuma düşen Türk vatandaşlarının ve 3. ülke vatandaşlarının geri kabulü anlaşmayla uygulanmaya başlamıştır. Ancak, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü vize serbestliği süreciyle bağlantılı olduğu için Anlaşma bütün hükümleriyle ancak Türkiye tarafı vatandaşlarına söz verilen vize serbestliğinin sağlanmasında sonra uygulanmaya koyulabilecektir. Geri Kabul Anlaşması'nın yürütümüne bakılırsa, tarafların ilgili olduğu yasama organlarının onayı kapsamında yürürlüğe sokulan, Anlaşmanın özellikle üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulünün daha evvel bir tarihe alınması amacıyla yasama organlarından müsaade alınmaksızın direkt Ortak



Geri Kabul Komitesi kararıyla uygulanmak istenmesi hukuksal alan kapsamında sorunlardır (Ekşi, 2016b: 3568-3570).

18 Mart 2016 tarihindeki Mutabakat Zaptı'nın Anlaşmanın esas hükümlerine tesir etmesi sebebiyle tasarlanan tarih değişikliğinin tarafların yasama yetkililerinin onaylanmasına lüzum duyulmuştur. 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması karşılıklı ve sözleşmeden doğan yükümlülükler içeren uluslararası bir anlaşma niteliğindedir. Geri Kabul Anlaşması, Türkiye Cumhuriyeti açısından Anayasa md. 90/5 çerçevesinde kanun hükmünde bir konuma sahiptir. AB açısından ise, Birlik Birincil Hukukunun bir parçası olmuştur. Bu açıdan ele alındığında, Anlaşmanın taraf devletler arasında hukuki bir bağlayıcılığı bulunmaktadır. Anlaşma, AB ve Türkiye'ye mütakabiliyet esası çerçevesinde birbirine denk sorumluluklar yüklemiştir. Anlaşma, 2009 Lizbon Anlaşmasına dâhil ve AB özgürlük, güvenlik ve içişleri konularına katılmayan Birleşik Krallık, Danimarka, İrlanda haricindeki tüm AB üye ülkeleri ve Türkiye'yi kapsamaktadır. Anlaşma iki grup hakkında düzenleme getirmektedir. Bu kapsamda, birinci grubu Anlaşmaya taraf ülke vatandaşları ve ikinci grubu ise üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızlar ise oluşturmaktadır. Anlaşmanın zemininde düzensiz göç hareketliliğinin engellenmesi ve düzenli göçün isteklendirilmesi özendirilmesi yatmaktadır. Sonuç olarak, 18 Mart 2016 tarihindeki Türkiye - AB Mutabakatına ek olarak Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan ile geri kabulün uygulanmasına ilişkin protokol tasdik edilmiştir. Ana tez ise, düzensiz göçün engellenmesi ve düzenli göçün canlandırılması şeklinde özetlenebilmektedir. Anlaşmanın sorumluluklarına bakacak olursak, geri kabul edilecek kişilerin ilgili ülke sınırlarına kadar ki masrafları geri kabulü talep eden ülke tarafından, sınır bölgesinden itibaren yani geri kabul gerçekleşmesi sonrasında barınma, ulaşım gibi her türlü masraf ise geri kabul eden ülke tarafından karşılanmaktadır (Ekinci, 2016: 21).

GKA'nın iki niteliği öne çıkmaktadır. İlki, geri kabul Anlaşmasının Uluslararası bir anlaşma olması, diğeri ise; ülkeden çıkarma sürecinin son halkası olması niteliğindedir. GKA'nın, tıpkı diğer uluslararası anlaşmalar niteliğindedir. O anlaşmanın uygulamaya konulmasını takiben, AB hukukunun önemli bir kısmını meydana getirir. GKA'nın, AB'nin kaynakları bakımından birincil hukukun altında, ikinci hukukun ise bir üst seviyesinde yer alır. GKA'nın ülkeden

gönderilme vetirenin son halkası olup, aslında sınır dışı etme kararlarının bütünüdür. Geri Kabul Anlaşması ile ilgili şahsın transferi ve kabulü ile alakalı ayrıntılı düzenlemelere gererek ülkeden çıkarma sürecinin kilidi olarak düşünülebilir (Geri Kabul Antlaşması madde 1-2). AB ortak bir göç politikası geliştirmek için şimdiye kadar on yedi ülke ile geri kabul anlaşması imzalanmıştır. Bu imzalanan geri kabul antlaşmaları esasında vize kolaylığı antlaşmaları gibi diğer araçlarla desteklenmiştir (Göçmen, 2014: 26).

GKA'nın kısaca; GKA, Türkiye'nin veya AB üyesi bir devletin ülkesine girme, burada bulunma veya ikamet etme koşulunu bulundurmamayan kişileri içerisine alır. Bu kişi, "vatandaş ise"; her zaman GKA'nın kapsamında ise, üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız ise, istekte bulunan devletin yetkili makamları, kişiyi öğrendiği tarihten itibaren 5 yıl üstü bir zaman zarfından önce istekte bulunulan devleti terk etmişse, kural olarak GKA'nın çerçevesi içerisinde bulunur. Buna istinaden, bu durumda olan kişilerin, geri kabulü için istenilen şartların, kesin delil listesindeki belgelere istinaden ispatlanabiliyorsa; bu kişiler, GKA'nın kapsamındadır.

#### **2.4.1.2. Geri Kabul Yükümlülükleri**

Türkiye'nin geri kabul mükellefiyeti ile AB ve üyesi devletlerin geri kabul mükellefi, karşılıklı dikkate alınarak, "vatandaş" ve "üçüncü ülke vatandaşı" veya "vatansız" bakımından ikiye ayrılarak düzenlenmiştir.

Vatandaş yönünden; GKA'nın 3. maddesine göre Türkiye, AB üyesi bir devletin talebi üzerine, AB üyesi ülkesine girme, oturmaya yönelik şartları barındırmayan Türk vatandaşlarını kabul edecektir. Türkiye'nin bu sorumluluğu doğum yerleri yahut vatandaşlıklarına bakılmadan Türk vatandaşlarının reşit olmayan evlatları ile başka ülke uyruğuna sahip eşlerini de dâhil etmektedir. Bu maddeye göre sadece Türk vatandaşlarının değil aynı zamanda eskiden Türk uyruklu ona sahip sonrasında bundan vazgeçmiş ya da vazgeçtirilmiş kişilerinde geri kabulünü kapsamaktadır (Batır, 2017: 597).

GKA'nın 3. maddesinin 4 ve 5. fıkraları doğrultusunda geri kabulü onaylanan kişinin 3 ay geçerli olan seyahat belgelerini 3 gün içerisinde Türkiye konsoloslukları tarafından hazırlanması gerekmektedir (Batır, 2017: 598).

Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar açısından GKA yükümlülüğüne gelince; GKA'nın 4. maddesine göre Türkiye, AB üyesi bir devletin talebi üzerine üye devletin ya da AB'nin kendi yasalarına göre söz konusu AB üyesi ülkeye girme, burada oturma yönelik olan şartları yerine getirmeyen yahut artık yerine getirmesi mümkün olmayan bütün üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız olan kişilerin 10. maddede sayılan hükümleri ispatlaması durumunda geri kabulleri sağlanacaktır. 10. maddede ise;

- Türkiye tarafından hazırlanmış bir vizeye sahip ise,
- Türkiye'de bir oturma belgesine sahip ise,
- Türkiye'de kaldıktan ya da transit geçiş yaptıktan sonra bir AB üyesi ülkeye yasadışı veya direkt giriş yapması şartları belirtilmiştir.

Buna göre üçüncü ülke vatandaşı veya vatansızların yalnızca Türkiye'nin bir uluslararası havalimanının transfer alanından geçmiş ise ya da talepte bulunan AB üyesi ülke bu kişilere kendi ülkesine giriş için düzenlenmiş bir vize ya da oturma izni hazırlanmış ise ve bu kişi Türkiye tarafından hazırlanmış daha uzun süre geçerliliği olan bir vize ya da oturma belgesine haiz değilse yahut bu kişinin talepte bulunan Avrupa Birliği üyesi ülkeye vizesiz giriş olanağına haiz ise Türkiye'nin bu kişileri geri kabul olarak almayı sorumluluğu yoktur (Batır, 2017: 599).

Geri Kabul Anlaşması, Türkiye ve AB'nin Anlaşmayı kendi usullerine (Türkiye bakımından TBMM tarafından tasdik edilmesi ve Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir) uygun olarak onaylamasının peşinden, anlaşma tarafların karşılıklı tasdiki için kuralları tamamladıklarını bildirdikleri tarihi takip eden 2. ayın 1. gününde uygulamaya konulacaktır (AB Geri Kabul Anlaşması, 2019).

Geri Kabul Anlaşması'nın 4. ve 6. Maddelerine istinaden; (3. Devlet tebaası kabul edilmesi) geneli itibariyle, Anlaşma'nın uygulamaya konulmasından 3 yıl sonra tatbik edilecektir. Lakin, Türkiye ile ikili geri kabul anlaşması veya emsal düzenlemeleri bulunan 3. Devlet tebaası ya da tebaası olmayan şahısların iadeleri için 3 yıllık süreyi beklenmeyerek ve bu kişilerin geri gönderilmesi, Geri Kabul Anlaşması uygulamaya başlandığı tarihten itibaren başlayacaktır (AB Geri Kabul Anlaşması, 2019).

Antlaşma; uygulamaya konulduğu tarihten sonra, Tarafların biri, diğerinin ülkesinde düzensiz göçmen durumunda bulunan yurttaşları bakımından ise Anlaşma, geçerli olacaktır. Burada değinilmesi gereken önemli bir konu, bu haldeki bir Türk vatandaşı hususu yargıya götürmüşse, AB'nin bu vatandaşımızı yargı aşamaları oluşturulmadan geri göndermeyeceğine ilişkin bir durumun vize diyalogunun meydana gelmesinin, ayrıntılı yol haritasının derecelendirilmiş olmasıdır (AB Geri Kabul Anlaşması, 2019).

Geri Kabul Anlaşması ile, Türkiye veya AB üyesi bir devlet açısından düzensiz göçmen olan vatandaş, 3. Devlet vatandaşı ya da vatandaşlığı olmayan şahısın geri kabulü ile ilgili şartlar ve usuller, belirtilmiştir. GKA'nın nasıl gerçekleştirileceği, özellikle AB'nin vize muafiyetindeki aşamalarına bağlı olacak; sistemsal bir şekilde, AB'nin Türkiye hakkında vize serbestisi uygulayıp uygulamayacağı, Türkiye'nin GKA'da ne kadar ilerlediğine bakılacaktır. Gerek AB ve üyesi devletler gerek Türkiye hukuk düzeninin yeni kaynağı olan Geri Kabul Anlaşması'nı bekleyen en büyük engel de, belki de, bu ince denklemin doğumunun uygulamadaki etkileri olacaktır (AB Geri Kabul Anlaşması, 2019).

## **2.5. AB ADALET DİVANIN SERBEST DOLAŞIMDAKİ TÜRK İŞÇİLER İÇİN ALDIĞI KARARLAR**

Türkiye-AB Ortaklık ilişkisi, Türkiye ile o zamanki adıyla AET ile yaptığı ortaklık 1959 yılında yaptığı başvurusuyla başlamıştır. Son zamanlardaki siyasi gelişmeler sebebiyle mevcut müzakere süreci yaralanmış, gibi dursa da, bu ilişki, 1980 yıllarının ortasından itibaren AB Adalet Divanı'nın (ABAD) üye devletlerde yaşayan Türk Vatandaşlarının Ortaklık hukukundan kaynaklanan haklarını korumaya yönelik verdiği önemli kararlarla her zaman Türk halkının ilgi ve dikkatini çekmiştir. ABAD'ın özellikle Türk vatandaşlarının üye ülkelere girişleri, ikamet izinleri, çalışma hakları ve aile bireylerinin durumlarına ilişkin izlediği olumlu çizgi dikkat çekicidir (Candan, 2018: 151-152).

AB üyesi ülkeler, Birlik Organları ve Üye Devletler uyruklu kişiler arasında anlaşmazlıkların çözüm yeri AB Adalet Divanı'dır. AB Adalet Divanı'nın görevi öncelikle kurucu antlaşmalar olmak üzere sonra da tüm AB tarafından geçerli olan Tüzük, Yönerge, Karar ve tavsiyelerden meydana gelen ikincil hukuk dâhilindeki bu hükümlerin yürütüm ve açıklama şeklindedir. Divan

bu yükümlülüğünü yerine getirirken aynı zaman da AB üyesi devletlerden herhangi birinin, AB mevzuatı ile belirtilen yükümlülüklerini yapmaması durumunda, komisyonun başvurusu üzerine tam yargı, iptal ve yorum davaları açabilmektedir. Dolayısıyla ABAD AB’de en yüksek yargı organıdır. Ülkemizin hala AB’ne tam üyesi olmaması sebebiyle ABAD nezdinde dava açma yetkimiz bulunmamaktadır. Türkiye ile AB arasında imzalanan Ankara Antlaşması, KP ve Ortaklık Konseyi Kararları uyarınca Türkiye AB Ortaklık Hukuku kapsamında AB ülkelerinde bulunan Türk işçilerine tanınan serbest dolaşım hakları ile ilgili mahkemeye intikal eden davalar ABAD tarafından yorumlanmıştır. Dolayısıyla AB Hukukunda önemli kaynaklarından olan ABAD kararları eşitlik, yasal kesinlik, hükümlerin geriye yetkili olmaması ölçülülük hukuksal güvenlik ve temel insan haklarına uygunluk ilkelerine paralel olarak alınan bu kararlar Türk işçileri ve aile üyelerinin ABAD önünde hak arama mücadelesinde Meryem Demirel adlı vatandaşımızın 1987 yılında sonuçlanan dava ile önce olmuştur. Günümüze kadar bu davaların sayısı artmıştır. Türk işçileri buldukları üye devletlerin yabancılar yasasından kaynaklanan çalışma ikamet ve sosyal güvenlikleri ile ilgili benzeri hakları kullanırken karşılaştıkları problemleri çözmek için ile dava açma hakları kullanabilirler (Özcüre, 2002: 220-222).

Divan’ın Türk işçilerinin açtıkları davalar neticesinde,1987’den bu tarafa aldığı yorum kararlarıyla, Müştereklik Hukuku’ndan doğan kazanımlara, Türk İşçilerin üye ülkelerdeki konumlarına şeffaflık getirerek, kayda değer bir görüş meydana çıkarmıştır.

Tablo 8. Serbest Dolaşımdaki Türk İşçileri Hakkında ABAD Kararları

DAVA KONUSU	Dava Adı	Dava No	Dava Tarih
2/76 ve 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarına Yönelik Mahkeme Kararları (İkamet hakkı)	Meryem DEMİREL Kararı	C-12/86	30.09.1986
	Salih Zeki SEVİNCE Kararı	C-192/89	20.09.1990
	Kazım KUŞ Kararı	C-237/91	16.12.1990
	Hayriye EROĞLU Kararı	C-355/93	05.10.1994
	Ahmet BOZKURT Kararı	C-434/93	06.06.1995
	Recep TETİK Kararı	C-171/97	23.01.1997
	Selma KADIMAN Kararı	C-351/95	17.04.1997
	Süleyman EKER Kararı	C-386/95	29.05.1997
	Suat KOL Kararı	C-285/95	05.06.1997
	Kasım ERTANIR Kararı	C-98/96	30.09.1997
	Faik GÜNAYDIN Kararı	C-36/96	30.09.1997
	Haydar AKMAN Kararı	C-210/97	19.11.1997
	Mehmet BİRDEN Kararı	C-1/97	26.11.1998
	Sezgin ERGAT Kararı	C-329/97	16.03.2000
	Safet EYÜP Kararı	C-65/98	22.06.2000
	Bıçakçı	C-89/00	19.09.2000
	Bülent KURZ (Yüce) Kararı	C-188/00	19.11.2002
	Gemensan/Birlikte Kararı	C-171/01	08.03.2003
	Eran ABATAY (ve) Nadi ŞAHİN Kararı	C-317/01 C-369/01	21.10.2003
	Com./Oostenrijk	C-465/01	16.09.2004
	Engin AYAZ Kararı	C- 275/02	30.09.2004
	İnan ÇETİNKAYA Kararı	C- 467/02	11.11.2004
	İbrahim ÜNAL Kararı	C- 136/03	02.06.2005
	Ceyhun AYDINLI Kararı	C- 373/03	07.07.2005
	Ergül DOĞAN Kararı	C- 383/03	07.07.2005
	Gaye GÜROL Kararı	C- 374/03	07.07.2005
	Mehmet SEDEF Kararı	C- 230/03	10.01.2006
	Ergün TORUN Kararı	C- 502/04	16.02.2006
	Hasan GÜZELİ Kararı	C- 4/05	26.10.2006
	İsmail DERİN Kararı	C-325/05	18.07.2007
	Murat POLAT Kararı	C-340/06	04.10.2007
	Ezgi PAYIR, Burhan AKYÜZ ve Birol ÖZTÜRK Kararı	C-294/06	24.01.2008
	Hakan ER Kararı	C- 453/07	25.09.2008
	İbrahim ALTUN Kararı	C-337/07	18.12.2008
Mehmet SOYSAL/İbrahim SAVATLI Kararı	C-228/06	19.02.2009	
Ümit BEKLEYEN Kararı	C-462/08	21.01.2010	
Hava GENÇ Kararı	C-14/09	04.02.2010	
COMMISSIE/NL	C300&301/09	02.12.2010	
F. TOPRAK ve I. OĞUZ Kararı	C-300/09 C-301/09	09.12.2010	
Metin BOZKURT Kararı	C-303/08	22.12.2010	
Murat DERECİ	C-256/11	15.11.2011	
Kahveci ve İnan Kararı	C-7/10 C-9/10	29.03.2012	
Leyla Ecem Demirkan Kararı	C211/11	24.09.2013	
3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarına	Z. TAFLAN (MET) Kararı	C-277/94	10.09.1996
	Sema SÜRÜL Kararı	C-262/96	04.05.1999

Yönelik Mahkeme Kararları ( sosyal güvenlik hakkı ile ilgili kararlar)	İbrahim KOÇAK/ Ramazan ÖRS	C-102	14.03.2000
	Şakir ÖZTÜRK Kararı	C-373/02	28.04.2004
	Akdaş kararı	C- 485/07	26.05.2011
Hizmetlerin Serbest Dolaşımı ve Yerleşme Özgürlüğü İle İlgili Kararlar Mahkeme Kararları	Abdülnasır SAVAŞ Kararı	C-37/98	11.05.2000
	Veli TÜM - Mehmet DARI Kararı	C-16/05	20.09.2007
	Mehmet SOYSAL ve SAVATLI	C-228 /06	19.02.2009
	Eran ABATAY Nadi ŞAHİN	C317/01	21.11.2003

Kaynak: Özcüre, 2016: 215.

2/76 ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları ikamet, çalışma ve eşit muamele hakkına ilişkin kararlar olup, günümüze değin ABAD bu kararlara ilişkin birçok dava ile karşı karşıya gelmiş ve bu kararlara yönelik kararlar vermiştir. Demirel Davası, Türkiye ve Türkiye AB ilişkileri açısından mühim sonuçları vardır. Ankara Antlaşması'nın 12. maddesi ile KP'nin 36. maddesinde belirtilmiş olan Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının tespit edilen sürelerin bitiminde otomatik olarak uygulamaya girip girmeyeceği sorusu ile yine Ankara Antlaşması'nın 7. maddesinde belirtilmiş olan stand-still sorumluluğunun Topluluk üyesi ülkelerin kendi mevzuatlarında direkt uygulanabilir bir yasa-kanun olarak görülüp görülemeyeceği sualleri ABAD nezdinde yanıtlanmıştır. Bu maddelerde belirtilenlerin, deyimsel yorum gereği bir tasarı mahiyetinde oldukları, açık, tek anlamlı sorumluluklar kapsamadığı ve yerine getirmeleri veya tesirleri açısından AB üyesi ülke mevzuatlarında başka bir hukuki metni gerektirdikleri gibi sebeplerle bu anlaşma hükümlerinin kendiliğinden geçerli olmadığı sonucuna varılmıştır. Yani ABAD olumsuz bir yanıt vermiştir. Demirel kararı, AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerin bugünkü seviyesine olmasında Adalet Divanı'nın bugüne kadar verdiği kararlar arasında en önemlisidir. Yargılama süreci, sıkıntılı olmuş. Ankara Antlaşması'nın ilgili maddelerinin hukuki niteliği, Türk işçilerinin serbest dolaşımının kendiliğinden geçerli olmasını sağlayamamıştır. Bu konudaki düzenlemelerin, Ortaklık Konseyi'nde yapılması karara bağlanmıştı. ABAD bu kararı ile Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkına sahip olmadığı şeklinde bir sonuca varmıştır. Bu kararı Ankara Antlaşması'nın 9. maddesi ve dolayısıyla bu maddenin atıf yaptığı Birlik içinde vatandaşlık nedeniyle uygulanan her türlü ayrımcılığı yasaklayan Roma Antlaşması'nın 7. maddesi hükümleri ile bağdaştırmak zordur. Kısacası Ankara Antlaşması ile bir taraftan Birliği, diğer taraftan üye devletleri aktif ve pasif şekilde bir takım

sorumluluklar altına soktuğu halde, bu antlaşmanın gereği yerine getirilmemiştir (Oğuz, 2010: 78-80).

Sevince kararı ile Ankara Antlaşması(AA) ve Katma Protokol(KP) topluluk hukuku ile beraber bakıldığında ayrıca 2/76, 1/80 ve 3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarının(OKK) üye ülkelerde direkt tatbik edilmesi kararı alınmıştır. Bunlara ilaveten yeni kararlar getiremeyeceği ve Türk işçilerinin istihdam hakkının oturum hakkından da ayrı düşünülmeeyeceğine hüküm verilmiştir (Çağatay, 2008: 16).Sevince Kararı'nın sonuçlarından önemlisi çalışma hakkının ikamet hakkından farklı olamayacağını belirtmesidir. Bu dava, ayrıca, 1/80 sayılı Karar'daki yasal çalışma kavramına da açıklık getirmektedir. Oturum izni isteği kabul görmeyen, fakat bu süre zarfında çalışan bir Türk işçisinin kendisiyle alakalı bir davanın devamı sırasındaki çalışmasının legal çalışma sayılmayacağını Divan belirtmiştir (Yeşildağlar, 2005: 19).

Hayriye Eroğlu Kararı'nda ise; Türk vatandaşları açısından en önemli katkısı işçi kavramının tamamına sorunlu karara bağlanması olmuştur. Bu anlamda 1/80 no'lu kararın direkt bir etkiye sahip ve bir Türk işçisinin üye ülkeye aile birleştirilmesi dışındaki sebeplerle (bu davada 2 farklı şirkette vatandaşlarının stajyer olarak ikiye çalıştığını görüyoruz) ülkeye geliş gayelerinden ayrı olarak bu maddede öngörülen haklara sahip olduğunu ibraz etmiştir (Köktaş, 1999: 161, C - 355/ 93). Divan, Eroğlu Kararı 7. maddenin üye ülkelerde direk tesiri bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Aile birleştirmesi dışında, ailenin yanına gelen, bu ülkelerde eğitim gören, çocukların ve aile fertlerinin, birlik yasasına göre oturum ve çalışma hakkı kazandıklarını kabul etmesi bakımından önem arz etmektedir (Kaplan, 2008: 64).

3/80 sayılı OKK, AB'nde yaşamakta olan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarını yönelik kararları içermektedir. Bu konudaki Taflan- Met Kararı'nda AB üyesi ülkelerde çalışmış işçilerin dul eşleri, eşlerinin çalışmış olduğu çeşitli ülkelere dul aylığı alma talebinde bulunmuşlardır. Divana intikal eden bu davada verilen karara göre, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(14 Eylül 1980) tarihinden itibaren yürürlüğe girdiğinde taraflar bakımından bağlayıcıdır. Ancak ABAD bu davada 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uygulanan ama bir uygulama Tüzüğü'nün olmadığını gerekçe göstererek ve aynı zamanda Ortaklık Konseyi Kararı'nın 12 ve 13. maddelerini de ileri sürerek hak talebinde



bulunamazlar şeklinde karar vermiştir. Bu kararın en önemli yanı 3/ 80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın uygulama Tüzüğü'nün hazırlanması açısından Konsey'e yükümlülüğünü hatırlatmış olmasıdır (C-277/94). Sürül kararsı ise, bir AB üyesi ülkede süresi sınırlı bir ikamet izni ile ikamet etmekte olan vatandaşlarımız haftada 16 saate kadar belirli bir işveren de yardımcı bir işte çalışmasına izin veren bir çalışma izni kapsamında istihdam edilmekteydi. Bu süreçte, bir çocuk sahibi olan vatandaşımız üye ülke mevzuatı gereği 3 yaş altı çocuklar için bir yardım parası almaktaydı. Daha sonra yapılan bir değişiklik ile bu ödenek kesilmiştir. Bunun sebebi ise sınırlı bir ikamet iznine sahip olmasıdır. ABAD önüne gelen bu davada 3/80 OKK'nın 3(1) maddesi çerçevesinde aile yardımları için bir oturum izni vesikasına sahip olmasını talep edemez, şeklinde karar çıkmıştır. 3/80 sayılı OKK'nın muamele eşitsizliğine dair direkt bir etkiye sahip olduğunu ve işlevsiz görülen Ortaklık Konseyi Kararı'nın muamele eşitliği ile işlerlik kazanmıştır (C- 262 96).

Öztürk Kararı'nda ise 3/80 sayılı OKK'nin 3. maddesinin 1. fıkrasında bulunan vatandaşlığa yönelik imtiyazda bulunma yasağı doğrultusunda bütün imtiyazların kaldırıldığına değinilmektedir. Bu duruma istinaden, Divan 3/80 sayılı OKK'nin 3. maddesinin 1. fıkrasının direk etkiye sahip olduğuna değinilerek üye devletlerce yeni kısıtlamaların uygulanmasının imkânsız olduğu ve ilgili düzenlemelerin bir ulusal mahkemece uygulamaya konulacak kadar kesin olduğu belirtilmektedir. Divan, Taflan/Met Kararı'ndaki hatanın farkına varıp düzeltmiş ve ilgili düzenlemeler şeffaflık kazandırmış ve hem de vatandaşlarımız yararına bir karar almıştır (Kaplan, 2008: 145-146).

Leyla Ecem Demirkan Kararı, bir üye devlette üvey babasının yanına ziyarete gitmek etmek isteyen bir Türkiye vatandaşının vize talebinin reddi ve bunun sonucu olarak hizmet alımı serbestliği ile ilgili bir karardır. ABAD bu karardan KP'un 41. maddesinin 1. fıkrasına göre "stand-still şartı" ile ilgili olarak merkezi Lüksemburg'da bulunan ABAD, AB müktesebatı açısından içtihat oluşturan karar verir ve uluslar üstü özellikte ki bu karar 28 AB üyesi ülkesinin mahkemelerini ve karar organlarının bağlamaktadır. ABAD, KP' ün 41/1 maddesi nezdinde, anlaşma taraflarının karşılıklı olarak mevcut hakları kötüleştiremeyecek, yeni sınırlamalar getirmeyecekleri yönünde karar vermiştir. Bu konuda şimdiye değin 6 adet karar karşımıza çıkmaktadır. Bunlar, Savaş, Abatay/Şahin, Tüm/Darı,

Sosyal/Savatlı, T. Şahin ve Toprak kararlarıdır. Bu kararlar ile genel bir çerçeve oluşturulmuş ancak buna rağmen AB üyesi ülkelerin hukuk dışı uygulamalarını devam ettirmektedir. Almanya, Avusturya, Hollanda ve Birleşik Krallık gibi birçok ülkede, Türk vatandaşları bireysel olarak genel mahkemelere başvurmakta ve üye ülkeler ise açılacak davaların aleyhlerine olacağını anladıklarından hatalı yöntemleri düzenlemeler ederek o kişiye özgü yasal düzenlemeler uygulamakta, davacı hakkını yalnız onunla sınırlı olması şartıyla tanımakta ve bu yolla da davaları düşürmektedirler. Bu şekilde de AB Hukukundan kaynaklanan hakların tüm vatandaşlarımızı içine alacak özelliği kavuşmasına engel olmaktadır. Demirkan davasında Türk vatandaşlarının hizmet alım sebebiyle Avrupa ülkelerine vizesiz giriş hakkının bulunmadığı sonucuna varmıştır. Bu durumun Avrupa tarihinde şimdiye kadar verilen 17 binden fazla dava dikkate alınınca şaşırtıcı olduğu ve tarafsızlık ilkelerine aykırıdır (Özcüre, 2016: 260).

KP'ün uygulamaya konulduğu 1973 yılında Almanya'ya vize hususu yoktu. Ancak Almanya 1980 yılında Türk vatandaşlarına vize getirmiştir. Birleştirilmiş Abatay ve Şahin kararında açıklandığı gibi "Türk vatandaşlarına uygulanan ulusal hukuk kararlarının üye ülkede KP'ün uygulamaya konulduğu tarihtekine istinaden daha olumsuz olup olmadığı konusunun tespiti o ülkenin ulusal mahkemeleri tarafından yapılacaktır". Adı geçen *stand-still kuralı* Ocak 1973 tarihinden bu yana bütün üye ülkeler ile Danimarka, İrlanda ve İngiltere de uygulamaya geçmiş ve birliğe üye diğer ülkelerinde üye oldukları tarihten buyana bağlamaktadır. ABAD'a göre, Türk vatandaşları açısından olumlu sonuçlanan ABAD kararları neticesinde ortaklık anlaşmasından doğan haklarımız resmiyete geçmiş ve Şubat 2009'da Sosyal Kararıyla vize probleminin çözüleceği ümidi tekrar doğmuştur. Yine, KP'ün 41/1 maddesine göre, hizmet edinme maksadıyla AB ülkelerine giden Türk vatandaşlarına uygulanan vize şartının AB müktesebatına ters düştüğü anlaşılmıştır. Fakat üye devletler bu kararları uygulamaya yanaşmamaktadır. Şimdiye kadar bazı AB üyesi ülkelerin kuruluşlarının reaksiyonları istenilen şekilde olmakla birlikte ancak halen Türkiye açısından istenilen vizesiz seyahat olanağı sağlanamamıştır. Yasal olarak haklı olduğumuz belirtilse de bu uygulamalardan umut edilen kazanımların sağlanmasının vakit alacağı ve bu süreçte sabırlı olmanın faydalı olacağını anlaşılmaktadır (Özcüre, 2016: 262-263).

ABAD, 2015 yılında verdiği Tuco Kararı ile AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakkının iç pazardaki dört temel özgürlükten biri olarak, 2003/88/EC sayılı Çalışma Süreleri Yönergesi ile bağlantılı olarak çok sayıda çalışanı ve işvereni ilgilendiren bir karar vermiştir. Kararın özünü evden işe giderken geçirilen sürenin sabit çalışma yerine sahip olan işçiler dışında, yasal çalışma olarak kabul edilmesi oluşturmaktadır. Adalet Divanı nezdinde, Ortaklık Konseyi Kararları kapsamında açılan davalar ile Türk işçiler ve aile efradının AB düzeyinde konumları belli olmuştur. Bu netice ile bugün tam bir eşitlik sağlamakla beraber Türk işçileri ve aile efradının konumları ve sağlanan serbest dolaşım hakları AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının kullandıkları haklara yaklaştırılmıştır. AA, KP ve üç adet Ortaklık Konseyi Kararları, başta Almanya ve Hollanda olmak üzere diğer birçok AB üyesi ülkeler tarafından ikili işgücü sevk anlaşmalarının dikkate alındığı görülmüştür. Türk işçileri ve aile efradının çalışma ve oturma hakları kapsamında sadece ikili iş gücü sevk anlaşmalarının maddeleri ve milli hükümler uygulanmıştır. Türkiye Ortaklık Hukuku kapsamında, AB ülkelerinde çalışma hakkını, ikili işgücü sevk anlaşmaları dâhilinde kazanan Türk uyruklu işçiler ile günümüze kadar açılan davalar hakkında, ABAD tarafından verilen kararlar ile Ankara Antlaşması (AA), Katma Protokol (KP) ve Ortaklık Konseyi Kararının (OKK) yorumu sonucu ortaya çıkan ortaklık mevzuatı kapsamında Türk işçilerin AB üyesi ülkelerdeki hâlihazır serbest dolaşım haklarının açıklanmıştır. Ortaklık Hukukuna göre Türk işçilerin AB ülkelerinde serbest dolaşım hakları bir AB üyesi ülkenin kendi yasalarına paralel bir biçimde bu ülkeye usulüne uygun giriş yapmasına, oturma hakkı tanınarak çalışma izni verilen Türk vatandaşlarına haklarından oluşmaktadır. Türk vatandaşlarının sahip olduğu diğer hakları kapsamında AB ülkelerinde işe yerleşmede ikinci öncelik hakkı ile vatandaşlıktan kaynaklanan imtiyaz yasağı, iş ve işveren değiştirme, çalışma ve oturma izninin süresinin uzatılması, çalışmaya ara verme, aile birleştirmeleri ile ilgili haklar ile evlatlarının eğitim alma hakkı, faal olarak çalışma ve emeklilik sonrası oturma hakkı ve son olarak sosyal güvenlikten faydalanma haklarının olduğu, ancak kamu kesiminde uygulanan çalışma yasağı doğal olarak Türk işçilere de etki etmektedir (Özcüre, 2016: 263).

AB ile Türkiye Ortaklık Hukuku, aile birleşimi hakkını kapsamanın yanında ABAD'ın ortaya çıkardığı ve net bir şekilde belirtildiği ü, AB ve üyesi devletler,

AB'deki Türk vatandaşlarının mevzu bahis olması durumunda, stand-still hükümleri doğrultusunda aile birleşimine yönelik mevcut durumu kötüleştirmeme sorumluluğu vardır. Bu stand-still kararlarından ilki, yerleşme ve hizmet sunumu serbestîsi ile ilgili KP madde 41/1 iken; ikincisi, işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı(OKK) 7. maddesi ve 1/80 OKK 13. Maddesi kapsamındadır. KP md. 41(1)'deki stand-still hükmü, ABAD'ın AB ile Türkiye Ortaklık hukuku ve aile birleşimi ile ilgilidir. KP md. 41(1) uyarınca: “Âkit taraflar, aralarında, yerleşme serbestîsi ve hizmet sunumu serbestîsine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınır.” ABAD'a göre, KP md. 41(1), direk etkilidir. Bu açıdan, “bu maddenin uygulandığı bireyler, üye devletlerin mahkemeleri önünde bu maddeye dayanma hakkına sahiptir” buna göre kimler KP'ün bu ilgili maddesine dayanabilir sorusunun cevabına gelince, bunun için, adı geçen, Türk vatandaşı olmalı ve temel kısımları ile şu iki kategoriden birisine katılmalıdır. Birincisi, bir Türk vatandaşı, yerleşme serbestîsinden faydalanıyorsa; KP md. 41(1)'i kullanabilir. Bunun için, o kişi, AB üyesi bir devlette kararlı ve sürekli bir şekilde “serbest çalışan” birisi olmalıdır. Hizmet sunan kişi; ilgili etkinliğin, kendisine doğrudan ve tam olarak ödenen bir ücret karşılığında çalışıyorsa ve “aktif ve gerçek” bir iş ile uğraşıyorsa; “serbest çalışan” olarak nitelendirilir. Örneğin, Doğan davasında ki Bay Doğan, Türk vatandaşı olup; Almanya'da %51 hissesine sahip bir şirkette müdür olarak çalışmakta ve kazancını serbest meslek faaliyetinden kazandığından yerleşme serbestîsinin kişi açısından çerçevesi içerisinde görülmüştür. Yani, Bay Doğan, “serbest çalışan” olarak, KP md. 41(1)'i ileri sürebilmiştir. İkincisi, bir Türk vatandaşı, hizmet sunumu serbestîsinden faydalanıyorsa; KP md. 41(1)'i kullanabilir. İşte aile birleşimi, bu kapsamdaki Türk işçileri açısından, kaldıkları üye devlette “hem kalışlarının niteliğinin revize edilmesine hem de bütünleşmesine fayda sağlar. Buna bağlı olarak, KP md. 41(1), aile birleşimi yönünden kullanılabilir. KP md. 41(1)'deki stand-still kararının nasıl bir tesir yarattığı noktasında Doğan kararı emsal gösterilebilir. Türk vatandaşı olan Bayan Doğan'ın eşi Bay Doğan de, bu süre zarfında Almanya'da süresiz oturma hakkına haiz ve yukarıda bahsettiğimiz gibi şirketin müdürüdür. Bayan Doğan'ın, aile birleşimi vasıtasıyla Bay Doğan'ın yanında, Almanya'da oturmak istemiştir. Alman yasaları da, bu açıdan, şart olarak, “eşin temel düzeyde Almanca bilmesi gerektiğini ve bu düzeyde iletişim sağlıyor” olmalı kuralını koymuştur. Bayan Doğan, dil testinden 100 üzerinden yeterli sayılabilecek 62

puanı almış ve bu sonucu Alman büyükelçiliğine götürerek, aile birleşimi yoluyla vize istemiştir. Büyükelçiliğe ise, Bayan Doğan, okuması ve yazması olmadığını testi ise gelişigüzel yanıtladığını ve bu puanı aldığını iddia etmektedir. Büyükelçilik, kâfi düzeyde Almanca bilgisine yönelik ispatının olmadığından, bu başvuruyu ve takip eden başvuru ve itirazı kabul etmemiştir. Bunun üzerine Bayan Doğan, bu sorunu Berlin İdare Mahkemesine taşımış; Berlin İdare mahkeme de, ABAD'a ön karar başvurusunda bulunmuştur. ABAD, Doğan kararında, bu olayı KP md. 41(1)'in kişi ve konu açısından bu dâhilinde bulunca, bu seferde, ortaya koyduğu stand-still testini uygulayarak, bu maddenin bu olay bakımından öngördüğü neticesi belirlemiştir. ABAD'a göre ulusal tedbir, KP'nin geçerli olmasına göre "aile birleşimini daha çok güçleştiriyorsa"; ilgili "Türk vatandaşının yerleşme serbestisinden yararlanması bakımından[KP md. 41(1)] anlamında "yeni engelleme" oluşturur. Bu olaydaki tedbir, yani Almanca bilgisi, Almanya açısından KP'nin geçerlilik anı, yani 1 Ocak 1973'te yoktur; dolayısıyla, bu önlem, aile birleşimini daha da zorlaştırdığından "yeni kısıtlama" sayılır. Yine de, böyle bir engelleme uygulaması, "kamu faydasına yönelik üstün gelen bir neden ile haklı gösterilemediği; takip ettiği yasal gayeye ulaşmak amacıyla elverişli olmadığı veya ona ulaşmak amacıyla lazım olanın ilerisine geçtiği süreci engellenmiştir". O halde, yeni engellemeye sebep olan bu tedbir, kaide olarak, yasaktır; fakat yasal bir maksatla ve orantılılık prensibine paralel olmak şartı uygun gösterilerek, engel olmaktan çıkıp, uygulanabilirliğini koruyabilir. Hakikaten, Alman mevzuatına göre, almanca bilgisi yeterliliği, zorla olan evliliklerin engellenmesi ve bütünleşmenin artırılması maksatlarıyla getirilmiştir (Göçmen, 2014: 85-91).

## **2.6. İLERLEME RAPORU VE İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI**

AB Komisyonu her aday ülke için AB'ye üyelik süreçlerini aday ülkelerin Kopenhag kıstaslarını yerine getirme durumlarını ve ilerlemelerini ele almakta ve gelişmeleri de her yıl ortaya çıkardığı "İlerleme Raporu" adı verilen raporda belirtmektedir. AB Komisyonu 1998'dan bu yana İlerleme Raporu hazırlamaktadır.

İlerleme Raporları, Avrupa Konseyi, AGİT ve uluslararası finans kuruluşları gibi kurumların değerlendirmelerine dayanmaktadır. Bu görevi yerine

getirirken de aday ülkelerin göstermiş oldukları gelişimlere yönelik belirttikleri belgelere ve bilgilerden faydalanır. Konsey'e, bu bilgiler nezdinde aday ülkenin Kopenhag kriterlerini yerine getirip getirmediğini takip etmekte ve aday ülke ile katılım müzakereleri açılıp açılmamasına yönelik fikrini Komisyon tarafından iletilmektedir. Müzakerelerin açılmasıyla Komisyon ilerleme raporlarını hazırlamayı devam etmektedir. İlerleme Raporları Kopenhag kriterlerinin, siyasi, iktisadi ve üyelik sorumluluklarını yerine getirebilmesi becerisi olarak üç ana kısımdan oluşur. Komisyon'un tarafından hazırlanan ilerleme raporları, Katılım müzakerelerinin başlatılması ve aday ülkelerin Birliğe katılımı noktasında önemlidir (Oğuz, 2010: 135-136).

Tablo 9. 2018 İlerleme Raporunda Ele Alınan Fasıllar ve Son Durum

FASIL	DURUM	KAYDEDİLEN DURUM
1) Malların serbest dolaşımı	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
2) İşçilerin serbest dolaşımı	Erken aşama	İlerleme yok
3) Yerleşme hakkı ve hizmet sunma serbestisi	Erken aşama	İlerleme yok
4) Sermayenin serbest dolaşımı	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
5) Kamu alımları	Orta derecede hazırlıklı	İlerleme yok
6) Şirketler hukuku	Oldukça ileri derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
7) Fikri mülkiyet hukuku	İyi derecede hazırlıklı	İyi ilerleme
8) Rekabet politikası	Kısmen hazırlıklı	İlerleme yok
9) Mali hizmetler	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
10) Bilgi toplumu ve medya	Kısmen hazırlıklı	Geriye gidiş
11) Tarım ve kırsal kalkınma	Kısmen hazırlıklı	Biraz ilerleme
12) Gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı	Kısmen hazırlıklı	Biraz ilerleme
13) Balıkçılık	Erken aşama	Biraz ilerleme
14) Ulaştırma politikası	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
15) Enerji	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
16) Vergilendirme	Orta derecede hazırlıklı	İlerleme yok
17) Ekonomik ve parasal politika	Orta derecede hazırlıklı	İlerleme yok
18) İstatistik	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
19) Sosyal politika ve istihdam	Kısmen hazırlıklı	Geriye gidiş
20) Girişimcilik ve sanayi politikası	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
21) Trans-Avrupa ağları	İyi derecede hazırlıklı	İyi ilerleme
22) Bölgesel politika ve yapısal araçlar	Orta derecede hazırlıklı	İlerleme yok
23) Yargı ve temel haklar	Erken düzey	Erken düzey
24) Adalet, Özgürlük, Güvenlik	Orta derecede hazırlıklı	İyi ilerleme
25) Bilim ve araştırma	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
26) Eğitim ve kültür	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
27) Çevre ve iklim değişikliği	Kısmen hazırlıklı	İlerleme yok
28) Tüketici ve sağlığın korunması	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
29) Gümrük Birliği	İyi derecede hazırlıklı	İlerleme yok
30) Dış ilişkiler	Orta derecede hazırlıklı	Geriye gidiş
31) Dış, güvenlik ve savunma politikası	Orta derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
32) Mali kontrol	İyi derecede hazırlıklı	Biraz ilerleme
33) Mali ve bütçesel hükümler	Kısmen hazırlıklı	Biraz ilerleme

Kaynak: İKV İlerleme Raporu, 2018

2018 ilerleme raporuna göre serbest dolaşım hususunda bir değerlendirme yapacak olursak, Türkiye göç ve iltica konularında iyi bir performans göstermiş ve Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın yürütülmesi ve Doğu Akdeniz'de bulunan göç hareketlerinin sorunsuz götürmesindeki taahhüdünü devam ettirmiştir. Vize Serbestisi Diyaloğu hususuna istinaden Türkiye, vize yol haritasında belirtilen ancak, yerine getirilmemiş yedi kriterin yerine getirilmesi noktasında çalışma planını Avrupa Komisyonuna Şubat ayı itibariyle gönderilmiştir. Türkiye'nin dış sınırlar ve Schengen ile alakalı kanunları AB kapsamında ve yürütülmesinden ilham almış olmasına rağmen, yasal ve idari yönden AB standartlarıyla tam uyum gösterememiştir. Dış sınırlar ve Schengen alanında birtakım ilerleme göstermiştir. AB müktesebatı hususunda daha ileri bir noktaya gelebilmek için sınırların kontrolleri ve sınırların denetimleri daha uzman ve profesyonelleşmiş yetkililer tarafından yürütülmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Hem sınır yönetimiyle ilgilenen merkezi birimlerde hem de sınır geçiş noktalarında risk analizi birimlerinin oluşturulması gerekmektedir. Fasıl 2 kapsamında işçilerin serbest dolaşımı noktasında ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Sorun ve eksikler ise, İşgücü piyasasına ulaşmanın veya sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulması hususunda gelişme elde etmesi, Rapor döneminde yeni bir ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalanmamış olması, Türkiye'nin Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağına katılımına ilişkin gelişme yaşanmamış olması olarak belirtilmiştir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği Antlaşması'na (ABA) göre; AB serbest dolaşımın yasal dayanakları bakımından kamu sağlığı, düzeni ve güvenliği alanında yapılabilecek bazı kısıtlamalara bağlı olabilmekle birlikte, AB içinde son yıllarda yapılan düzenlemelerle birlikte AB vatandaşları için geniş kapsamlı bir hak olarak iş gücünün serbest dolaşımı "bir işverene bağımlı olarak yürütölen ve karşılığında ücret elde edilen tüm çalışma ve ekonomik faaliyetleri" içerdiiği gibi, kendi ad ve hesabına bağımsız çalışanlara, öğrencilere, emeklilere, aktif olarak çalışmaya son veren kişiler ve bunların aile üyelerine de uygulanmaktadır.

Türkiye Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku kapsamında Ankara Anlaşması, Katma Protokol, Ortaklık Konseyi Kararları ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Türk işçileri hakkında verdiği kararlar ele alındığında Türk işçilerin hakları hiçbir zaman istenilen düzeye ulaşmamıştır. ABAD kararları sonucunda Türk vatandaşlarının üye devlet vatandaşlarına sağlanan özellikte bir serbest dolaşım hakkına sahip olmadığı sadece ortaklık hukuku kapsamında belli bir süre bir üye devlette yasal olarak çalışan ve oturan Türk vatandaşlarına ve bunların aile fertlerine bazı haklar sağlandığı görölmektedir.

Son dönemde AB ölkelerinde aşırı sağ partilerin yükselmesi yabancı düşmanlığını arttıran gelişme olmuştur. Böylece AB ölkelerin de Türkiye gibi bir devletin üye olması durumunda kendi ölkelerine fazla göçe maruz kalacağı, yanı sıra Türkiye'nin üyeliğinin gerçeleşmesi durumunda Türkiye'deki nüfus hacmi, ekonomisinin az gelişmiş görünümu, ucuz işgücü gibi sebepler daima dillerindedir. Türkiye'nin genç aktif bir nüfusa sahip olması AB Ölkeleri bakımında büyük bir işçi akımına sebep olacağı öne sürölmekte ve bu durumun Türkiye'nin AB üyeliği için büyük bir engel oluşturacağı düşünölmektedir. Ancak ortaya atılan bu düşünceler AB ihtiyaçları göz önünde bulundurulduğunda ve gelecekteki ulaşmak istedikleri nokta bakımında kaçınılması gereken iddialardır.

İstatistiksel veriler, yeni olan üye devletlerden Avrupa emek piyasalarına yönelecek işgücü akımının, düşünölenin tersine işgücü piyasalarında ciddi bir sıkıntı yaratmadığını ortaya koymaktadır. Bu konuda "AB Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı" aracılığıyla yapılan bilimsel çalışlardan birinde, son Orta ve Doğu Avrupa ölkesinin Birliğe katılımlarıyla beş yıl içerisinde beklenen



muhtemel göçün bu ülkelerin toplam nüfusunun aşağı yukarı yüzde 1'ini kapsadığı anlaşılmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından yapılan bir diğer çalışma neticesinde ortaya sunulan raporda da sınırlayıcı düzenlemeler aracılığıyla serbest dolaşımın ertelenmesinin göç üstünde çok az bir etkisi olacağı belirtilmiştir. Raporda, üye devletlere geçiş süreçlerinde emek piyasalarına girişin sınırlandırılması yerine serbest dolaşıma yönelik koruma tedbirlerine gitmek veya sınırlama yani kota koyma yoluyla göç baskısının aşamalı bir biçimde azaltılması teklif edilmiştir. Türkiye'nin tam üyeliği kapsamında hazırlanan Zirve Sonuç Bildirgesi'nde işgücünün serbest dolaşımı alanında zamanla olması tahmin edilen olası kısıtlamalar, Katılım Antlaşması ile yeni üye devletler açısından yalnızca işçiler yönünden ve belirli süreli geçiş dönemleri için hazırlanmış iken, Türkiye için kişiler yönünden ve sürekli geçerli olacak şekilde hazırlanmıştır. O halde Türk işgücünün oluşturacağı sıkıntı ya da tehdidi engelleme amacını aşan Müktesebatının bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım, AB mevzuatının hükümleriyle tezat olduğu gibi, ülkemizin tam üyeliğinin sağlanması yönünde bir engel ve bu açıdan siyasal seçimlerin yansıması olarak ele alınmaktadır.

AB Mevzuatı çerçevesinde; gerçekleştirilmeye çalışılan işçilerin serbest dolaşımı konusuna genel olarak bakıldığında, konunun sadece ekonomik olmadığı görülür. İşçilerin serbest dolaşımı haklarının desteklenmesi Avrupa Ekonomik Anlaşması'nda yer alan ekonomik amacın gerçekleştirilmesinin yanında, hukukun genel prensipleri arasında yer alan temel insan hakları, ayrımcılık yasağı ve eşitlik gibi daha çok evrensel bir anlayışın sonucudur. AB ile Türkiye arasında gerçekleşmesi beklenen tam üyeliğin yakın zamanda gerçekleşmeyeceği bellidir. Bunun sebebi olarak ise Ankara Anlaşmasının imzalanmasından sonraki yıllarda AB ortaya çıkan bir takım gelişmelerin Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğine "ihmal edilebilir" duruma getirmiş olmasıdır. Türk vatandaşı işçilerin serbest dolaşımı haklarını düzenleyen Ankara Anlaşması ve Katma Protokol kararları, bu konuda temel olarak topluluğu kuran anlaşmaların hükümlerine eş hükümler taşımakla beraber, bazı durumlarda da onlardan esinlenebileceğini belirtmektedir. Ayrıca Ankara Anlaşması ve Katma Protokol Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarını bir bütün olarak değerlendirmekte ve bir AB üyesi devlette yaşayanlarla Türkiye'de yaşayanlar arasında bir ayrıma gitmemektedir. Bu nedenle, yani serbest dolaşımı hakkında her iki tarafın işçilere tanınan bir haktır. Yani sadece

Türk Vatandaşlarının AB’de alacağı AB Vatandaşlığının da Türkiye’de serbest dolaşımı hakkını içermektedir. Bu anlaşma ve protokolün hedefi Türk vatandaşlarının AB ülkelerine çalışmak için gitmelerinin önündeki tüm engellerin kaldırılması ve Türk vatandaşlarının Birlik vatandaşları ile aynı şekilde serbest dolaşım haklarından yararlanmasıdır. Daha sonra 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararları da hedefe ulaşmak için yapılan düzenlemeler arasındadır. Ankara Antlaşması'na göre Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin kademeli olarak gerçekleştirilmesi kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını bir takvime göre uygulamaya konulması 1970 yılında imzalanan Katma Protokol'ün temel hedefleriydi. Günümüzde bunlardan sadece Gümrük Birliği uygulamaya geçmiştir. Bu çerçeveden bakıldığında Avrupa'da yaşayan Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarının AB ile Türkiye arasında yapılan anlaşmalar açısından uygulanması zorunluluğu ortadadır ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) bu anlaşmaların hükümlerine yüklediği anlam büyük önem kazanmaktadır.

ABAD kararlarından yola çıkarak, AB üyesi Devletlerde ikamet eden Türk işçilerinin çalışma hakkı ile ilişkili olarak, AB hukuk sistemine dayanan ve üye Devletler için uyulması gereken ve direkt tatbik edilebilir bir ikamet hakkına haiz bulunduğu söylenebilir. Buna istinaden, ikamet hakkının hazırlanmış bir onay belgesinin bulunması, bu hususlar alanına giren Türk işçiler tarafından, yalnızca bu hakkın izah edilmesi manasına gelmemekte, bir anlamda da ulusal makamların hiçbir inisiyatif hakkının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Gerek ABAD ile ilgili kararlar, gerekse Katma Protokol'den bu yana Türk Vatandaşlarının kazanmış oldukları haklar, Üye Devletleri Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına karşı kısıtlamalara gidilememesine neden olmuştur. Bu duruma istinaden; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının, Katma Protokol'ün uygulamaya konulmasıyla birlikte, yerleşim ve oturma haklarını engellemiştir. ABAD tarafından ön karar olarak alınan, Sevince, Kuş, ve Eroğlu kararları incelendiğinde Ortaklık Konseyi kararlarının Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına sağlamış olduğu hakların doğrudan etkisi daha net anlaşılmaktadır. Ortaklık Konseyince alınan 1/80 sayılı kararın 6. ve 7. Maddeleri doğrultusunda çalışma hakkını alan Türk vatandaşı kişilere oturma verilmesi de mümkün olmuştur.

İşçilerin serbest dolaşımı, AB için iktisadi bir hareketlilik oluşturmasının yanında, AB vatandaşlığı alınması yoluyla oluşacak olan tablo siyasi açıdan da önem arz etmektedir. İşçilerin serbest dolaşımı, ana bir hak ve özgürlük alanı olarak, kurucu antlaşmalarda, AB Temel Haklar Şartı'nda ve ABAD içtihatlarında belirtilmektedir. Bilhassa, Divan'ın almış olduğu kararlar serbest dolaşımın önünü açan dayanak durumundadır. Divan, serbest dolaşım hususunda almış olduğu kararlar hem serbest dolaşımı isteklendirme hem de Birliğin bütünleşme(entegrasyon) amacına hizmet etmeye devam etmektedir. Gerek Türkiye-AB Ortaklık Hukuku'nu tesis eden Ankara Anlaşması, gerek Katma Protokol, gerekse de Ortaklık Konseyi Kararları ve Divan'ın Türk işçiler hakkında verdiği hükümler derinlemesine incelenip kapsamlı bir şekilde değerlendirildiğinde, Türk işçiler için hiçbir zaman tatmin edici düzeye ulaşamamıştır. Gözden geçirilen Divan kararları sonucunda, Türk vatandaşlarının üye devlet vatandaşlarına sağlanan şekilde bir serbest dolaşım hakkına haiz olmadıkları anlaşılmaktadır. Ortaklık Hukuku'nun yalnızca belirli bir zaman bir üye devlette legal olarak çalışan ve oturumu bulunan Türk vatandaşlarına ve bu kişilerin aile üyelerine bazı kazançlar sağladığı görülmektedir.

Türkiye'nin katılım müzakere süreci boyunca dikkate alınması gereken en önemli konu serbest dolaşımın temel bir hak olduğu olmalıdır. Çünkü AB örneğinde işçilerin serbest dolaşımı hakkının bulunmadığı bir üyelik şekli bulunmamaktadır. Buna rağmen, 7 yıllık süreç uygulanıyor olsa da, işçilerin serbest dolaşımı AB hukukunda güvence altına alınmış bir hak ve iç pazarın ana öğelerinden biri olduğundan geçici veya kalıcı geçiş dönemleri, geçici istisna (delegasyon) dışında AB mevzuatına aykırı bir durum oluşturmaktadır. AB'nin Türkiye'ye işçilerin serbest dolaşımı konusunda 7 yıllık geçiş dönemi uygulaması gerekecektir.

İşçilerin serbest dolaşımı konusunun katılım müzakere sürecinde ve ortaklık hukuku alanlarında birbirinden ayrı olarak ele alınması gerekmektedir. Çünkü Ortaklık Hukuku açısından üye ülkelerdeki Türk vatandaşlarının durumu divanın son dönemde verdiği kararlarla müzakere sürecindeki fasıllar açısından ele alındığında daha iyi bir noktadadır. Bu bakımdan işçilerin serbest dolaşımı konusunda Ortaklık Hukuku'nda sağlanan haklarımızın muhafaza edilmesine önem verilmelidir. Türkiye'nin üyeliği konusunda olumsuz olan kararları tersine

çevirmek için müzakere süreci boyunca yasal gerekli uyum çalışmalarına devam edilmeli ve bu faslın müzakereye açılması için bütün gerekliliklerin sağlanması için çaba sarf edilmelidir.

GKA, Avrupa komisyonu ile Türkiye arasında 2015 yılında belirlenen bir Ortak Eylem Planı neticesinde ortaya çıkmış bir anlaşmadır. Bu anlaşma kapsamında, kısaca Türkiye üzerinden AB'ye giden düzensiz göçmenlerin geri alınmasını ifade eder. Bunun karşılığı olarak ise Türkiye AB'den vize serbestisi kapsamında düzenlemeler ve kolaylıklar sağlamasını aynı zamanda gelen sığınmacılara yönelik mali yardımların yapılmasını bekliyor. AB bu politikayı sadece Türkiye ile değil göç tehdidi yaşadığı diğer ülkelere de uygulamaktadır. Aslında uygulanan bu politika AB'ne göçün önlenmesi amacıyla yapılmış etkili yöntemi olarak nitelendirilebilir. Bu anlaşma 2016 yılı itibarıyla yürürlüğe girmiş ve uygulamaya konulmuştur. Ancak 3yıllık bu süreçte AB istenilen adımları atmaktan çekinmiş ve Türkiye'ye uygulanan vizenin kaldırılması konusunda, Türkiye'nin sağlaması gereken 72 kriterin sadece 6 tanesini sağlamadığı gerekçesiyle vize serbestisini ülkemiz için sağlamadı ve taahhüt ettiği mali yardımları da yerine getirmemiştir. Bunun üzerine 2019 Temmuz sonlarına doğru Dışişleri Bakanı Mevlüt ÇAVUŞOĞLU GKA'nın askıya alındığı açıklamıştır.

AB-Türkiye ilişkileri açısından mevcut duruma baktığımızda, bir yanda AB'nin bitmek ve yıkılmak üzere olduğunu söyleyenler, diğer yandan Brexit sürecinden güç kazanarak çıktığını dile getirenlerde bulunuyor. Birleşik Krallık 23 Haziran 2016 halk oylaması sonrasında AB üyeliğinden ayrılma kararının alınması ardından AB kapsamında bir ayrılmalarının 'exit'ler sürecine başlayacağını ileri sürseler de olmuştur.

Türkiye'nin uzunca bir zamandır AB'ye yakınlaşmaktan çok AB'den uzaklaşmasına sebep olan gelişmeler olduğunu görmekteyiz. AB, bütünleşme (entegrasyon) kapsamında işgücü tek pazarının kurulması ve buna ülkemizin katılmasının sağlanmasıdır.

Günümüzde ise Türkiye'nin AB ile tam üyeliği henüz gerçekleşmemiştir. AB ülkelerinde yaşayan yaklaşık 5 milyona aşkın Türk'ün pek çok AB üyesi ülke tarafından mevzuat ile düzenlenmemiş bulunan, çifte vatandaşlık rejimi açısından

sağlanan haklardan yararlandırılmadığı sürece AB de serbest dolaşım haklarında yararlanması mümkün olmayacaktır.

İşçilerin serbest dolaşımı konusu AB ile Türkiye arasında karşılıklı olarak tanınmış bir haktır. Bu çerçevede Türkiye kendi mevzuatını AB mevzuatına yaklaştırmalıdır. 16-17 Aralık 2004 tarihlerinde Brüksel'de yapılan AB Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nde ve 3 Ekim 2005 tarihinde kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesinde Komisyonun gerekli görmesi halinde emeğin serbest dolaşımı konusunda geçici istisnalarda veya kalıcı istisna yoluyla sınırlamalara gidebileceği belirtilmiştir. Bu kısıtlamaların Türkiye'nin tam üye olmasından sonra da geçerli olması Türkiye açısından kabul edilemez bir durumdur. Türkiye için Ankara Anlaşması ile güvence altına alınan serbest dolaşım hakkının, Müzakere çerçeve Belgesinde ne şekilde uygulanacağını belli olmaması ilginçtir. Türkiye'nin bu durum karşısında bazı tedbirleri alması ve AB serbest dolaşımı kapsamında geçmişteki anlaşmalar çerçevesinde kazandığı hakları hatırlatması gerekmektedir.

Türkiye'deki ve AB'deki yetkililer işçilerin serbest dolaşımını uzun bir sürece yayarak işgücü piyasasındaki sorunları çözmeye çalışmaktadırlar. İşgücü piyasalarındaki tam üyeliğin gerçekleşmesinden sonra 7 yıllık bir geçiş süreci uygulanacak olması ortaya çıkacak sorunların çözülmesini kolaylaştırmaktadır. AB'de yaşanan hızlı nüfus yaşlanması ileride tekrar işgücü ihtiyacı doğurabilecektir. Türkiye'nin AB'ye göre yüksek oranlarda gerçekleşen işsizlik oranlarının düşürülmesi dış göç alanında yaşanacak sorunların azalmasına yol açacaktır. Eğitim alanında sağlanacak gelişmeler ve ülkemizin teknolojik alanda sağlayacağı ilerlemeler de sorunları azaltıcı etki yapacaktır.

Ulusal Programda 3 yıllık bir sürece yayılarak orta vadede tamamlanacağı belirtilen işçilerin serbest dolaşımı düzenlemelerinin yapılması taahhüdü vizenin kaldırılmasında sağlanarak bir an önce yerine getirilmelidir. Çünkü ilerleme raporlarında bu alanda sınırlı ilerleme sağlandığı devamlı vurgulanmaktadır.

Günümüzde AB ülkelerinde yaşayan işçilerimizin çifte vatandaşlık durumu dışında serbest dolaşım haklarının kullanmaları da mümkün olmamaktadır. Bu da önemli bir ayrımcılık konusu oluşturmaktadır. Bu konuyu düzenleyen yeni Ortaklık Konseyi Kararları ile bu durumu düzeltmekte mümkündür.

AB'nin Türkiye'den düzenli göçe açık bir işgücü piyasası oluşturması her iki tarafında yararlıdır. Malların serbest dolaşımının Gümrük Birliği kapsamında gerçekleştiriliyor olması işgücünün serbest dolaşımı ile desteklenerek AB-Türkiye ekonomik ve sosyal bütünleşmesini hızlandırmaktadır. AB zaten düzensiz göçe karşı kendisini GKA ile güvenceye almıştır. AB'de AB vatandaşlarına tanınan 90 günlük iş arama süresi Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına da tanınmalı ve ABAD kararlarıyla iş bulma olasılığı bulunan işçilerin diğer üye ülkelerde kalma süresini 6 aya kadar uzatma uygulamasından Türk işgücüne de yararlanma hakkı tanınmamıştır.

## KAYNAKÇA

Türkiye Göç Raporu (2016).

[https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016\\_yiik\\_goc\\_raporu\\_haziran.pdf](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf), (erişim tarihi: 18.03.2019).

2018 İlerleme Raporu,

[https://www.ikv.org.tr/images/files/2018\\_Turkiye\\_Raporu\\_IKV\\_ceviri.pdf](https://www.ikv.org.tr/images/files/2018_Turkiye_Raporu_IKV_ceviri.pdf)  
(erişim tarihi: 1.10.2019).

AB Bakanlığı (2016), Türkiye Cumhuriyeti İle Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma (Geri Kabul Anlaşması).

AB Bakanlığı Geri Kabul Anlaşması,  
[https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye\\_ab\\_vize\\_muafiyeti\\_sureci\\_ve\\_geri\\_kabul\\_anlasmasi\\_hakkinda\\_temel\\_sorular\\_ve\\_yanitlari.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf) (erişim tarihi: 06.06.2019).

AB Bakanlığı (2015). <https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf>,  
(erişim tarihi: 18.06.2019).

AB Bakanlığı (2019a). <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (erişim tarihi: 08.08.2019).

Akın, B.G.Y. (2009). Avrupa Birliği'nin Yaşlanma Sorununa Bir Çözüm Olarak Türkiye'nin Üyeliği. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 8, 1, 27-37.

Arayıcı, A. (2002). *Türkiye'den Avrupa'ya Göçün 40 Yılı*. İstanbul: Ceylan Yayınları.

Aybars, İ. (2016). *Sosyal Politika*. Belgin Akçay ve İlke Göçmen(Ed), Avrupa Birliği (S. 549- 573). İstanbul: Seçkin.

Babuş, F. (2006). *Osmanlı'dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları*. Ankara: Ozan Yayıncılık.

Batır, K. (2017). Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15, 585-604.

- Bedirhan, Y. (2009). Avrupa Birliği Ülkelerinde Yaşayan Türk Çocuklarının Kültürel Uyum Sorunları ve Çözüm Öneriler. *Akademik Bakış*, 16, 7.
- Berksü, Ş. (1999). *Avrupa Birliği'nde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğu Yayını.
- Bilgin, A. (2010). Avrupa Birliği Adalet Divanı İçtihadı İle İş Arayan Kişilere Tanınan Sosyal Avantajlar. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9, 1-19.
- Bozkurt V. (1997). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. 1. Baskı, İstanbul: Alfa/Aktüel Kitapevi
- Can, H. (2006), *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortak Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı: Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşıma İlişkin Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararlarının Çevirileri*. İzmir: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği.
- Candan, T. (2018). Türkiye-AB Ortaklık Hukukunda Son Gelişmeler: ABAD'ın C-65/16 Sayılı "İstanbul Lojistik Ltd." Kararı Hakkında Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23, 38, 149-171.
- Ceran, A. (2016). "İKV Değerlendirme Notu-İkinci Raporun Ardından: Vize Serbestliği Diyalogunda Öne Çıkanlar." *İktisadi Kalkınma Vakfı*, 177, 7-9.
- Çağatay, U. (2008). Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşımı Ve Türk İşçilerinin Durumu. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1-19. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/289374> (erişim tarihi: 13.03.2018).
- Çapur, A. (1987). Avrupa Topluluğu ve Organları. *Mülkiyeler Birliği Dergisi*, 88, 1-55.
- Dedeoğlu, B. (2003). Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliği'nin Yakın Geçmişi. Beril Dedeoğlu (Der.), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul.
- Demiray, V. (2014). *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı Ve Türk İşçilerinin Durumu*. (Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Ankara: T.C. Çalışma



ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

Denk, E. (2016). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Ankara: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2008b). *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları*,  
[http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/TATOKK%20\\_Cilt1\\_1964-2000.pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/TATOKK%20_Cilt1_1964-2000.pdf),  
(erişim tarihi: 04.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı, (2008)a. *Ankara Antlaşması ve Katma Protokol*  
[http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/oakp/Ankara%20Anlasmasi%20ve%20Ka  
tma%20Protokol.pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/oakp/Ankara%20Anlasmasi%20ve%20Katma%20Protokol.pdf) , (erişim tarihi: 04.03.2019).

Dışişleri Bakanlığı, (2019b). <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (erişim  
tarihi: 30.05.2019).

Dışişleri Bakanlığı, (2019a). [http://www.mfa.gov.tr/no\\_172\\_-21-haziran-2012\\_-  
ab-komisyonu\\_nun-turk-vatandaslarina-vize-muafiyeti-saglanmasi-  
dogrultusunda-muzakereleri-baslatmak-ici.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_172_-21-haziran-2012_-ab-komisyonu_nun-turk-vatandaslarina-vize-muafiyeti-saglanmasi-dogrultusunda-muzakereleri-baslatmak-ici.tr.mfa), (erişim tarihi:  
20.05.2019).

DPT (1993). *Ankara Anlaşması ve Katma Protokol Avrupa Topluluğu İle İlişkiler Genel Müdürlüğü*, 2.

DPT, (2001). *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları*. 1, Ankara.  
<https://www.ikv.org.tr/images/files/B9-tr.pdf>, (erişim tarihi: 10.07.2019)

Ekin, N. (1999). *Küreselleşme ve Gümrük Birliği (Çalışma Yaşamında Dönüşüm: Çelişkiler ve Fırsatlar*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını.

Ekinci, M. U. (2016). *Türkiye-Ab Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu*. Seta Yayınları. [https://Setav.Org/Assets/Uploads/2016/07/Tu%CC%88rkiye-  
Ab\\_Gka\\_.Pdf](https://Setav.Org/Assets/Uploads/2016/07/Tu%CC%88rkiye-Ab_Gka_.Pdf) (erişim tarihi: 15.07.2019).

Ekşi, N. (2016a). Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması: Bir Hatalar Zinciri. *Legal Hukuk Dergisi*, 14, 163, 3568-3570.

Ekşi, N. (2016b). *Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*. İstanbul: Beta Yayınları.

- Euronews (2019). <https://tr.euronews.com/2019/08/06/ab-ile-yapilan-geri-kabul-anlasmasinin-ardindan-yunanistandan-turkiyeye-kac-multeci-gonder>, (erişim tarihi: 06.08.2019).
- Göçmen, İ. (2011). *Avrupa Birliği'nde İç Pazardaki Serbest Dolaşım ve Birlik Vatandaşlığının Etkileşimi*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Göçmen, İ. (2014). Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Avrupa Birliği'ndeki Türk Vatandaşları Ve Aile Birleşimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16, 1, 73-121.
- Günay, Ü. (2003). Göç, Din ve Değişme: Batı Avrupa'daki Türk İşçileri Örneği. *Bilimname*, 3, 35-64.
- Günüğur, H. (2014). *Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi*. 3. Baskı, Ankara.
- İktisadi ve Kalkınma Vakfı, (2008). *Avrupa Topluluğu ve Türkiye – AT İlişkileri*. İstanbul.
- İKV, (2000). *Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*. Yayına Hazırlayan: Yrd. Uzman Cenk Bolayır, 2. Baskı, İstanbul.
- İş ve Sosyal Güvenlik, <https://www.isvesosyalguvenlik.com/hangi-ulkelerle-ikili-sosyal-guvenlik-sozlesmeleri-bulunmakta-ve-bu-sozlesmeler-hangi-sigorta-kollarini-kapsamaktadır/>, (erişim tarihi: 01.09. 2019).
- İTO. (1990). *Avrupa Topluluğu ve Türkiye ile İlişkiler*. İstanbul.
- Kaplan, A. B. (2008). *Avrupa Birliği'nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Karluk, R. (1999). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. 5. Baskı, İstanbul: Menkul Kıymetler Borsası.
- Kaya, A. ve diğerleri (2011). *Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar*. 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kazanç, M. B. (2014). *İkili İşgücü Anlaşmalarının Türkiye'nin Yurtdışı İstihdamı Üzerine Etkileri ve İşkur İçin Öneriler*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi).

T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Kent, P. (2008). Law of the European Union, Fourth Edition, Pearson Education Limited, ISBN: 978-1-4058-3526-8, Essex, England.

Kılıç, Cem. (2016, 4 Kasım). *Almanya'ya Türk işçi göçünün 55. Yılı*, Milliyet Gazetesi.

Kılınç U. (1999). *Türkiye Avrupa Toplulukları İlişkileri*. Ankara: TOBB Yayınları.

Kılınç, U. (1990). *Türkiye Avrupa Toplulukları İlişkileri*. Ankara: TOBB Yayınları.

Köktaş, A. (1999). *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı Ve Türk Vatandaşların Durumu*. Ankara: Nobel Yayınları.

Limoncuoğlu, S. A. (2017). İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının Kapsamı. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şeref Ertuş'a Armağan, 19, Özel Sayı, 2165-2191.

Murat S. (2000). *Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliğinin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı*. İstanbul: Filiz Kitapevi.

Oğuz, Z. D. (2010). *Avrupa Birliği'nde Türk İşçilerin Serbest Dolaşımı*. (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi.

Özcan, M. (2010). *Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?* Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Uşak.

Özcüre, G. (2010). *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye*. İstanbul: Derin Yayınları.

Özcüre, G. (2016), *Avrupa Birliği- Türkiye Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam*. İstanbul: Derin Yayınları.

Özcüre, G. (2002). *Avrupa Birliği'nde Türk İşçilerin Serbest Dolaşımı*. (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi.

Özdemir, S. (1999). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı*. Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü.

- Özsöz M. ve Ceran A. ( 2015). İKV Değerlendirme Notu-Yasadışı Göç Ve Vize Serbestliği Ekseninde Türkiye-AB: Ortak Sorun-Ortak Çözüm, *İktisadi Kalkınma Vakfı*, 140, 2015, 8-9.
- SGK, (2011).  
[https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/Images/haber\\_arsivi/2012/Sosyal\\_Guvenlik\\_Hukuku\\_El\\_Kitabi\\_EN-TR.pdf](https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/Images/haber_arsivi/2012/Sosyal_Guvenlik_Hukuku_El_Kitabi_EN-TR.pdf), (erişim tarihi: 10.06.2019).
- Solak, M. (2013). *Atatürk'ün Bakanı: Şükrü Kaya*. Ankara: Kaynak Yayınları.
- Soyal, S, Ö. (2017). *Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşım ve Kapsamı*. İstanbul.
- Tekinalp, G. (2000). *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2013). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. Yenilenmiş 16. Bası, İstanbul: Beta Basım.
- Türk Kızılay Göç ve Mülteci hizmetleri Müdürlüğü, (2018).  
[https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/38492657\\_2017-yili-goc-istatistik-raporu-ocak-2018.pdf](https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/38492657_2017-yili-goc-istatistik-raporu-ocak-2018.pdf), (erişim tarihi: 18.03.2019).
- Ünal, T. (2000). *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: Beta Basım.
- Yavuz, S. (2013). Göç, Entegrasyon ve Din: Avrupa'da Yaşayan Türkler Bağlamında Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6, 26, 610-623.
- Yeşildağlar, A. (2005). *Avrupa Birliği'nde Ortaklık Hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı*. Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Yıldızı, B. ( 2008 ). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İzmir Ticaret Odası.
- Yılmaz, A. (2008). *Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Durumu*. (Uzmanlık Tezi), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Yücel, G.Ş. (2012), Romanlar Azınlığı ve Avrupa Birliği Hukukunda Serbest Dolaşım Hakları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3, 1.
- Yüksel, S. (2007). *Avrupa Birliği'nde Türk İşçilerin Serbest Dolaşımı Ve Türk İşçilerinin Statüsü*. İstanbul: Arıkan Basım.

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Kişisel Bilgiler</b>	
Adı-Soyadı	Nazlı Küser
Doğum Yeri-Tarihi	Ordu/Fatsa- 01.04.1991
<b>Eğitim Durumu</b>	
Lisans Öğrenimi	Selçuk Üniversitesi- Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksek Lisans	Ordu Üniversitesi- Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
<b>İletişim</b>	
E-Posta Adresi	nazliaydik@gmail.com
<b>Tarih</b>	09.10.2019