

ORTAK PAZAR KARŞISINDA TÜRK ELEMEĞİ

İsmail Hakkı AYDINOĞLU
İş ve İşçi Bulma Kurumu
Genel Müdürü

A — A E T Hakkında Genel Bilgi :

25 Mart 1957 de imzalanan ve 1.1.1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile F. Almanya, Hollanda, Fransa, Lüksemburg, İtalya ve Belçika arasında iktisadi ve buna bağlı olarak siyasi entegrasyonu sağlamak için kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğunun ana amaçları; sermayenin, hizmetlerin, işçilerin serbest hareketi ile yerleşme hakkı olarak belirlenmiştir.

AET'ye üye olmak için;

- 1 — Bağımsız Devlet olmak,
- 2 — Demokrasi ile idare edilmek,
- 3 — Avrupa'da bir ülke olmak

AET'nin ORGANLARI

- 1 — Meclis (Parlamenteler)
- 2 — Konsey (Bakanlar)
- 3 — Komisyon
- 4 — Adalet Divanı'dır.

Meclisin fonksiyonu istişarîdir. Karar alma yetkisi olan Konsey, üye devletlerin genel ekonomik politikalarının koordinasyonu için kurulmuştur. Konseyin tüm alt çalışmalarını yapan komisyondur. Adalet Divanı ise üye devletler arasında, Toplulukla ilgili anlaşmazlıkları çözümlenmekle yükümlüdür.

B — Türkiye ve AET İlişkileri :

12.9.1963 de imzalanan ve 1.12.1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile Türkiye, Topluluğa yardımcı üye olarak dahil olmuştur. Ortaklık Antlaşmasının 3. maddesi, Türkiye'nin tam üyeliğinin üç devrede gerçekleştirilmesini öngörmüştür.

1 — Hazırlık Dönemi; 1970 yılında tamamlanmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin Geçiş Dönemi için gerekli ekonomik hazırlıkları yapmış olması gerekmekte idi.

2 — Geçiş Dönemi; bu dönem, gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve süreleri ile ilgili hükümleri düzenleyen ve 23 Kasım 1970 de imzalanan Katma Protokol ile başlamıştır. Ancak Katma Protokolün üye devletler parlamentolarında tasdik işlemi 20.12.1972 tarihine kadar sürdüğünden, 1.1.1973 tarihinde yürürlüğe girebilmiş ve bu ara devrede, Türkiye ile AET arasındaki ilişkiler geçici Protokolle düzenlenmiştir. Geçiş dönemi 12-22 yıldır.

3 — Son Dönem; bu dönemde Türkiye tam üye olacaktır.

C — Elemeğinin Serbest Dolaşımı :

Elemeğinin üye devletler arasında serbest dolaşımı, Roma Antlaşmasının 48-58; Ankara Antlaşmasının 12, 13, 14, 19, ve Katma Protokolün 36-40. maddeleriyle belirlenmiştir.

1 — TÜRK İŞÇİLERİNE AET ÜLKELERİNDE "SERBEST DOLAŞIM" HAKKI TANINMASININ TÜRKİYE'NİN SOSYO - EKONOMİK YAPISI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ

1 — Serbest Dolaşım ve Uygulamadaki Sorunlar :

Bilindiği gibi Ülkemiz, Avrupa Ekonomik Topluluğunun asosiyeye (yardımcı) üyesi bulunmakta ve Katma Protokolün 36 ncı maddesinde 1976 yılı sonundan itibaren işçilerimizin AET ülkelerinde "serbest dolaşım" hakkından kademeli bir şekilde yararlanabilmeleri öngörülmektedir.

Ancak, teorik olarak bu şekilde ortaya konulan "serbest dolaşım" gerçekleşmiş ve uygulamaya dönük bir açıdan ele alınınca, çözüm-

lenmesi pek kolay olmayan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, AET ülkelerinin daha uzun süre Türk işgücüne ihtiyaç duyacağı noktasından hareket edilse dahi, bu ülkeler işpiyasasının bir anda yüzbinlerce Türk işçisi tarafından doldurulması, AET ülkelerince hiçbir zaman hoşgörü ile karşılanmayacaktır. Kaldı ki Türk ekonomisinin de, özellikle vasıflı işçilerin kitle halinde yurt dışına akın etmesi halinde, büyük bir kriz ve çöküntü içine düşeceği açıktır. Diğer yandan, Türk işgücünün AET içerisinde serbestçe dolaşımı 1976 yılında otomatik olarak gerçekleşmeyecektir. Sık sık sözü edilen "kademeli serbest dolaşım" ın ise nasıl bir uygulanma ile gerçekleştirilebileceği konusu üzerinde bugüne kadar pek durulmamıştır.

Konuya bu açıdan bakılınca; AET ülkelerine ait irtibat bürolarının çalışmalarına devam etmesi, AET ülkelerinde eleman ihtiyacı duyulan mesleklerin saptanması, AET ülkelerindeki açık işlerin bültenler halinde Türkiye'ye iletilmesi ve yurt dışına işçi göndermede bugün uygulanmakta olan prosedürün (yaş kısıtlaması dahil) aynen devam etmesi gibi ilk plânda akla gelebilen tedbirler yanında, dolaşımın mutlaka merkezî bir denetime tâbi tutulmasının yararlı ve kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmaktadır.

2 — Serbest Dolaşım Yurt Dışına İşgücü Akımının Türk Ekonomisine Ne Gibi Etkileri Olabilir?

Yukarıda belirtildiği üzere, serbest dolaşımın tam olarak gerçekleştirilmesi her ne kadar olanak dışı ise de, kısmî ve kademeli bir serbest dolaşım uygulaması dahi, yurt dışına giden işçi sayısının bugünküne oranla büyük ölçüde artmasını sağlayacaktır. Bunun ekonomimize yapacağı olumlu ve olumsuz etkilerini ana hatlarıyla belirtmeğe çalışmak yararlı olacaktır.

a) Millî Gelire Etkisi :

Serbest dolaşımdan yararlanarak yurt dışında çalışma olanağı bulacak işçilerimizin yurda gönderecekleri dövizlerin millî gelirimiz üzerinde yapacağı etkinin önemini anlayabilmek için, şimdiye kadar gelen dövizlerin mutlak miktarı ve millî gelirdeki payını gösteren aşağıdaki iki tabloyu incelemek yeterli bir fikir verecektir.

TABLO I
Yıllara G6re Gelen İŒi D6vizleri

Yıllar	DıŒarıda	Gelen D6viz	Yılda	Ayda İŒi
	ÇalıŒan		İŒi BaŒına	BaŒına Gelen
	İŒiler	(Dolar)	Gelen (Dolar)	(Dolar)
1961-65	160.685	77.896.142	484.7	40.36
1966	195.095	115.334.298	591.2	49.25
1967	204.042	93.029.684	455.9	37.99
1968	247.246	107.318.285	434.1	36.17
1969	351.221	140.636.057	400.4	33.36
1970	480.796	273.020.778	567.8	47.32
1971	569.238	471.370.427	828.1	69.00
1972	654.467	740.105.694	1.130.6	94.16
1973	790.287	1.183.255.037	1.497,2	124,76

Kaynak : İBK kayıtları.

TABLO II
Gelen İŒi D6vizlerinin GSMH'daki payı
(Carı Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	GSMH	Gelen İŒi D6vizi	Yüzdesi
1966	91.419.0	1.037.7	1.13
1967	101.480.6	837.0	0.82
1968	112.493.4	965.7	0.85
1969	124.892.9	1.265.4	1.01
1970	146.919.8	2.457.0	1.67
1971	192.035.6	6.998.8	3.64
1972	237.760.4	10.361.4	4.35
1973	291.610.3 (*)	15.743.0	5.39

(*) 25 Kasım 1973 tarihi itibariyle

Kaynak : Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Yayın, DPT. - İBK. Kayıtları.

1 Dolar 1966-70 : 9 TL.

1 Dolar 1971 : 14.85 TL.

1 Dolar 1972-73 : 14 TL.

b) Dış Ödemeler Dengesine Etkisi :

İşçilerimizin yurda gönderecekleri dövizlerin millî gelirdeki payının yüksekliği yanında, diğer önemli bir fonksiyonu da dış ödemeler dengesi üzerindeki etkisidir. Yatırımların artması ve buna paralel olarak hammadde ithalâtında yıldan yıla görülen artışa karşılık, ihracattan ve diğer kaynaklardan elde edilen dövizler aynı oranda bir artış göstermemektedir. Dış ödemeler dengemizde yarattığı açığın kapatılmasında, yurt dışında çalışan işçilerimizin gönderdikleri dövizler son derece büyük bir rol oynamaktadır ve bu rolün önemi, serbest dolaşım ile birlikte büyük ölçüde artacaktır.

Aşağıdaki tablo, 1964-1975 yılları arasında işçi gelirleri ile ithalât ve ihracatı kıyaslamaktadır.

TABLO III
İşçi Gelirleri, İthalât ve İhracat

Yıllar	İşçi Gelirleri (Milyon Dolar)	İthalât Toplamı (Milyon Dolar)	İthalâtteki Oranı %	İhracat Toplamı (Milyon Dolar)	İhracattaki Oranı %
1964	8.1	597.9	1.5	410.8	2.0
1965	69.7	571.9	12.2	463.7	15.0
1966	115.3	718.2	16.1	490.5	23.5
1967	93.0	684.7	13.6	527.3	17.8
1968	107.2	763.7	14.1	496.4	21.6
1969	140.6	801.2	17.5	536.8	26.2
1970	273.0	947.6	28.8	588.5	46.4
1971	471.4	1.170.8	40.3	676.6	69.7
1972	740.1	1.562.6	47.4	885.0	83.6
1973	1.183.3	2.098.9	56.7	1.318.0	89.8

Kaynak : 14.2.1974 tarihli İktisat Gazetesi (Tevfik Can).

1973 yılında yurdumuza gelen 1.183.3 milyon Dolarlık işçi dövizini son derece önemli bir meblâğ olup, 1973 yılı toplam ihracat

gelirimizin % 89,8 ine tekabül etmektedir. Ayrıca, bu dövizler toplam ithalatımızın % 56,4 ünü finanse edecek düzeye ulaşmıştır.

İşçi dövizlerinin ödemeler dengesine etkisinden söz ederken, bedelsiz ithalât konusuna da değinmek gerekir. Şöyle ki, Türkiye'ye dönen işçilerimiz, otomobil, elektronik malzeme v.b. gibi dayanıklı tüketim mallarını da beraberlerinde getirmektedirler. Böylece, her yıl bu yolla Türkiye'ye milyonlarca dolar tutarında dayanıklı tüketim malı girmekte ve bu malların Türkiye'deki talebi büyük ölçüde karşılanmak suretiyle enflasyonist baskılar dolaylı olarak hafiflemektedir.

Ancak işçi dövizlerinin yararlı yatırım alanlarına özellikle endüstriye kaydırılmaması halinde, Türkiye'nin bugün karşı karşıya bulunduğu bazı olumsuz etkileri gözden uzak tutmamak gerekir ki bunların en önemlilerinden birisi de enflasyon tehlikesidir.

c) *Enflasyoncu Etkisi :*

Dövizlerin yatırıma aktarılmayıp tüketimde kullanılması ile para arzının artması fiatları etkileyecek ve enflasyonist bir baskının doğmasına neden olacaktır. Daha doğrusu, yalnız dövizlerin değil, genel anlamda işçi tasarruflarının yatırımlara yöneltmemesi, kaçınılmaz olarak artan tüketim eğilimleri nedeniyle, tüketim malları talebinin artmasına yol açacak, bu da gelişmekte olan bir ekonomide zaten var olan enflasyoncu eğilimleri daha da güçlendirecektir.

d) *İstihdam Etkisi :*

Serbest dolaşım nedeniyle yurt dışına daha fazla işgücü ihraç edilmesinin diğer bir etkisi de, ülkemizin bugün karşı karşıya bulunduğu açık ve gizli işsizlik oranının azalması şeklinde kendisini gösterecektir. Ancak, serbest dolaşımın istihdama yapacağı bu olumlu etkinin vasıflı işçiler yönünden geçerli olmadığını belirtmek gerekir. Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı nedeniyle, halen mevcut işsizliğin artan biçimde daha uzun süre devam edeceği, Kalkınma Plânları ile saptanmış bir gerçektir. Sanayileşme sürecine hız verilerek istihdam olanakları artırılması suretiyle işsizliğin önlenileceği düşünülebilirse de, özellikle sermaye-yoğun iş kollarında kullanılacak ileri teknoloji nedeniyle, hiç değilse kısa vadede istihdama istenilen ferahlığın getirilemeyeceği açıktır.

e) Vasıflı İşgücü Kaybı :

Vasıflı işgücünün yurtdışına çıkmasına göz yummak, her şeyden önce bu işgücüne yapılan yatırımdan yararlanamamak ve üstelik de bu işgücünü yabancı ülkelerin yararına sunmak anlamını taşır. Gelişmekte olan ülkemiz ekonomisinin vasıflı işgücüne her gün biraz daha artmakta olan ihtiyacı ve bu işgücünü yetiştirmek için gerekli olan kaynaklarımızın kısıtlı oluşu gözönünde tutulursa, serbest dolaşım nedeniyle vasıflı işçilerin kitle halinde yurt dışına çıkmasının ekonomimizi ne denli güç bir çıkmaza sokacağı kendiliğinden ortaya çıkar.

Konunun önemini biraz daha açıklığa kavuşturabilmek yönünden, Türkiye'nin Dördüncü Plân Döneminde (1978-1982 yılları arasında) bazı mesleklerde yetişkin işçiler bakımından duyulacak ihtiyaç, arz ve açıklar yıllık ortalamalar halinde aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO IV

IV. Plân Döneminde Yetişkin İşçiler, İhtiyaçlar, Arz ve Açıklar
(1978 - 1982 Arası Yıllık Ortalamalar)IV. Plân Dönemi Yıllık Ortalama
(1978 - 1982)

Yetişkin İşçiler ve Sanatkârlar	İhtiyaç	Arz	Açık
İzabeci, Haddecî, Dökümcü	7.400	1.000	6.400
Makine, Alet, Madenî Eşya	85.100	22.000	63.100
Elektrikle İlgili Meslekler	31.000	7.500	23.500
İnşaatla İlgili Meslekler	21.600	9.000	12.600
Diğer	170.760	1.400	169.360

Kaynak : DPT. III. Beş Yıllık Plân, sh. 707 deki tablodan çıkartılmıştır.

Tabloda da görüldüğü gibi, bugünkü yetişme ve eğitim olanakları ile, önümüzdeki yıllarda bazı işkollarında vasıflı işgücü noksanlarıyla karşılaşılacaktır. Bu durumda, Türkiye'nin yurt dışına vasıflı işçi göndermesi oldukça ciddi sorunlar yaratabilecek niteliktedir.

f) *Ekonomik Büyüme Etkisi :*

İşçilerimizin serbest dolaşımdan yararlanarak yurt dışına gitmelerinin diğer bir olumlu etkisi de ekonomik büyüme alanında görülecektir. İşçilerin yurda transfer edecekleri tasarruflara ilişkin iki varsayım yapılacak olursa, şunlar söylenebilir:

aa) İşçi tasarrufları yurttaki yakınlarının elinde tüketime yönelir. Satın alma güçleri yükselen önemli bir tüketici topluluğu, büyük bir olasılıkla tüketim malları pazarının genişlemesine yol açacaktır. Bu durumda, öncelikle söz konusu mallar üretiminde bir artış beklenir ve giderek, bu malları üreten sanayi kollarında ve onların ihtiyaç duyduğu ara mallarını üreten sanayi kollarında gelişme olur. Fakat bunları düşünürken, daha önce sözünü ettiğimiz enflasyoncu baskıların da ortaya çıkacağını unutmamak gerekir.

bb) İşçi tasarrufları yurt içinde yatırıma aktarılır. Bu durumda yukarıdaki çoğaltan etkisi, seçilen yatırım alanlarının kalkınmasının gereklerine uygunluğuna da bağlı olarak, daha olumlu işler. Yatırım yapılan sanayi kolları bir yandan üretimi artırırken bir yandan da yan sanayilerin kurulup gelişmesine yol açar. Hatta, öteki ön koşulların gerçekleşmesi kaydıyla, yatırım malları sanayinin ve makine yapan makineler sanayiini de geliştirebilir.

Burada sorun soyutlanarak ele alınmıştır. Elbette somut durum bundan daha kompleks ve çok yönlüdür. Ne varki, genel olarak alındığında yurda gönderilecek işçi tasarruflarının ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkiliyeceğini söylemek yanlış olmaz.

3 — *Serbest Dolaşımın Türkiye'nin Sosyal Yapısına Etkileri :*a) *Bilgi ve Görgünün Artması*

Serbest dolaşımın sosyal ev ekonomik alandaki olumlu etkileri arasında, işçilerin bilgi ve görgülerinin artmasını da belirtmek gerekir. Gerçekten bir ülkenin ekonomik gelişmesinde, özellikle o ülkenin dinamik güçlerinin, ileri sanayi ülkeleri toplumlarıyla ilişki kurmasının görgü ve bilginin artması yönündeki olumlu etkileri ihmal edilmemelidir. Serbest dolaşımdan yararlanarak ileri batı toplumlarında çalışacak yüzbinlerce işçimizin yurda döndüklerinde çevrelerini etkilememeleri mümkün değildir.

b) *İşçi Eğitimi Çalışmalarının Hızlandırılması Zorunluluğu*.

Ülkemizin gittikçe artan vasıflı işçi ihtiyacının kısa vadede karşılanamaması, endüstri alanında verimin düşmesine ve dolayısıyla yatırımların azalmasına, bunun sonucu olarak da istihdamın genişlemesine olumsuz yönde etki yapacaktır. Türkiye'nin başlıca sorunlarından biri olan işsizliğin en önemli nedenlerinden biri de, temel ve meslekî eğitim noksanlığıdır.

Ekonominin ve sanayi ihtiyaçlarını yakından izleyen ve bunları karşılamak durumunda olmakla, istihdam idaresine ilişkin görevleri yerine getirme sorumluluğunu üzerinde taşıyan Kurumumuzun, Millî Eğitim Bakanlığı yanında, meslekî eğitimde (işçi eğitiminde) fonksiyoner olması ve bu eğitime yön vermesi gerekmektedir.

Ancak, ne meslekî eğitim veren okulların durumları nicelik ve nitelik bakımından bu ihtiyacı karşılayabilmekte ve ne de başarılı bir çözüm yolu olması gereken çırak ve işçilerin eğitimini sağlayacak kanunun çıkarılabilmesi olanakları bulunabilmektedir.

Eğitim konusunda öncelikle şu tedbirlerin alınması gereklidir:

aa) Meslek Eğitimi veren okullar, meslek dalları, nicelik ve nitelik bakımından işpiyasası ihtiyaçlarına göre ayarlanmalıdır. Bu cümleden olarak, bugün için ihtiyaç olmayan dallar kaldırılmalı ve bunların yerine, petro-kimya, gemi inşası, plâstik, tekstil dalları kurulmalı, metal dalları daha da arttırılmalıdır.

bb) İstihdam öncesi işçi eğitimi uygulaması da yukarıda belirtildiği şekilde ele alınmalıdır.

cc) Çırak ve İşçilerin Eğitimi Kanunu bir an önce çıkarılmalıdır.

dd) Sanayi yoğun olduğu bölgelerden başlanılarak, hem yurt içi ve hem de yurt dışı ihtiyaca dönük işçi eğitim merkezleri kurulmalı ve bu merkezler Hükümet, işçi ve işveren kuruluşlarının işbirliği ve mali katkılarıyla yürütülmelidir.

c) *Aile Problemi*

Yurt dışına giden işçilerimizin büyük kısmının eş ve çocuklarını da birlikte götürmek veya sonradan yanlarına aldirmek isteyebile-

cekleri tabiidir. Ailenin birleştirilmesi yönünden olumlu görünen bu sonuç, özellikle çocukların eğitim, okul ve Türk Toplumunu ile olan ilişkilerinin devamı gibi, bugün dahi büyük önem taşıyan sorunların bir kat daha büyümesine yol açacaktır.

d) Sosyal Güvenlik ve İşgücü Anlaşmaları

AET ülkeleriyle yapmış olduğumuz münferit sosyal güvenlik ve işgücü anlaşmalarının bugünkü şartlarda dahi yeterli olmadığı düşünülürse, serbest dolaşım başladıktan sonra bunların mutlaka elden geçirilmesi ve gerekirse AET ile tek bir sosyal güvenlik sözleşmesi ve işgücü anlaşması yapılması zorunlu olacaktır. Ayrıca, mütekabiliyet esası gözönünde tutulursa, ülkemizde işsizlik sigortasının bir an önce kurulmasında büyük yarar ve zorunluluk vardır.

II — SERBEST DOLAŞIMIN HUKUKİ YÖNDEN İNCELENMESİ

Altı Avrupa ülkesi arasında 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile, Avrupa Birliği yolunda çok önemli bir adım atıldığı kabul edilmektedir. Antlaşmanın amacı ekonomik ve siyasal alanda bir Avrupa Birliği meydana getirmektir.

Ortak Pazar Antlaşması, birinci bölümde, antlaşmada hâkim olan genel prensipleri "ilkeler" başlığı altında incelemiştir. İkinci bölüm, topluluğunun temelleri başlığını taşımakta olup bu bölümde, malların üye devlet topraklarında serbestçe dolaşması ve kişi, hizmet ve sermayenin serbest hareketi tanzim edilmiştir. Antlaşmanın 48-66 ncı maddeleri arasında yer alan bu kısmı: 1 — İşçilerin serbest hareketi, 2 — Yerleşme hakkı, 3 — Hizmetlerin serbest hareketi, 4 — Sermayenin serbest hareketi olarak düzenlenmiştir.

Topluluk antlaşmasının serbest işçi dolaşımı ile ilgili hükümleri, kişi olarak Ortak Pazar işçisine geniş serbesti ve üye devletlerde çalışma imkânı sağlamaktadır. Ancak bir üye devletteki fazla iş gücünü, diğer bir üye devletteki boş iş yerlerine sevk etmek, kişisel gayretlerin üstünde, millî kuruluşların çalışmalarını ve işbirliğini gerektirmektedir. Bunu temin için Avrupa Koordinasyon Bürosu adı altında teşkilât kurulmuş olup, gaye topluluk komisyonu ile millî işçi bul-

ma kurumları arasında sıkı bir işbirliği sağlamaktır. Ayrıca iş ve işçi durumunu ayarlamak için komisyona yardımcı olmak üzere bir danışma komitesi ile bir teknik komite de kurulmuştur.

Avrupa Koordinasyon Bürosunun aracılığı ile, her ay üye devletlerin yerli işçilerle karşılanmayan iş teklifleri ve diğer üye devletlerde çalışmak isteyen Ortak Pazar işçileri, listeler halinde tesbit edilmektedir.

Ülkelerinde işçi fazlası bulunan üye devletler (Örneğin İtalya) iş bulma kurumları, dış ülkelerde çalışmak isteyen işçileri listeler halinde nitelikleri ile birlikte işçiye ihtiyacı olan diğer üye devletin ilgili kurumuna yollamaktadır. İş teklifinin yapılmasını izleyen 18 gün içinde, Ortak Pazar işçi adayları, o ülkenin vatandaşları ile birlikte, üçüncü devlet işçilerinden önce işverenlere bildirilmektedir.

Üye devletlerden birinde bölgesel veya yapısal krizler doğarsa, o takdirde Ortak Pazar işçilerinin bu bölgelere akmaları krizi daha da arttıracığından, bu durumda olan üye devlet, işçi transfer mekanizmasının kısmen veya tamamen durdurulmasını isteyebilecektir. Üye devletin talebine 2 hafta içinde Komisyon karar verecektir. Diğer üye devletler komisyon kararının iptalini veya değiştirilmesini konseyden isteyebileceklerdir. Konseyin bu konuda iki hafta içinde vereceği karar kesindir.

Öte yandan, Türkiye'nin ortaklığa katılımı, Roma Antlaşmasının 238 inci maddesine dayanarak olmuştur. Bu maddeye göre; "her Avrupalı devlet, topluluğunun üyesi olmak için müracaat edebilir." "Türkiye bu hüküm gereğince müracaat etmiş, Ortaklık Antlaşması 12/9/1963 tarihinde Ankara'da, "Ankara Antlaşması" adı ile imzalanmış ve 1.12.1964 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin ortaklığa girme amacı ise antlaşmanın 2 inci maddesinde açıklanmıştır. Bu madde gereğince Antlaşmanın amacı, Türkiye Ekonomisinin, hızlandırılmış kalkınmasını ve Türkiye halkının istihdam ve yaşama şartlarının yükseltilmesini sağlamak için taraflar arasındaki ticarî ve ekonomik ilişkileri dengeli ve sürekli olarak güçlendirmektir.

1 — AET Antlaşması :

Bu konuda önce; bir ülkede yabancıların faydalanacağı haklar bakımından Roma Antlaşmasındaki esas hükmün belirtilmesi gerek-

lidir. Bu hüküm üye devlet vatandaşları arasında uyrukluktan doğan her çeşit farklılığı kaldıran ve tam eşit muamele getiren 7 inci maddenin 1 inci fıkrasıdır. Bu maddedeki hüküm gereğince Antlaşmadaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bu Antlaşmanın uygulama alanında üye devletlerin vatandaşları arasında, uyrukluktan doğan ayrıcalık gözetmek yasaktır. Yabancıların yararlanacağı hakları bu esasın ışığı altında kabul etmek gereklidir. Maddenin getirdiği eşitliğin, yalnız işçilerin serbest hareketi bakımından olmayıp, yabancıların yararlanacağı tüm haklar açısından değerlendirilmesi gereklidir.

Roma Antlaşmasınının 48 ve 51 inci maddeleri arasında, işçilerin üye devlet topraklarında serbestçe çalışmaları ve bu gayenin ne şekilde ve hangi şartlar altında tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir. 48 inci madde ile, üye devlet vatandaşı işçilerin üye devlet topraklarında serbest hareketi tanınmıştır. Serbest hareket ile; üye devlet vatandaşı işçilerin üye devlet topraklarında serbest hareketi tanınmıştır. Serbest hareket ile; üye devlet vatandaşı işçilerin işe alınma, çalışma kazancı ve diğer çalışma şartları bakımından vatandaşlıktan doğan her türlü farklılığın kaldırılması aynı maddede belirtilmiştir. Serbest hareket, üye devlet vatandaşı işçilere:

1 — Açık olan iş tekliflerini kabul etmek, (Bu hak, bir ülkede gerçekten açık olan işlere üye devlet vatandaşlarının herhangi bir fark gözetilmeden alınması),

2 — Çalışma gayesiyle üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşmak,

3 — Üye devletin emekçilerinin çalışma şartlarını düzenleyen kanunî ve idarî hükümlerine uyarak çalışmak üzere o devletin ülkesinde kalmak,

4 — Çalıştırdıktan sonra komisyon tarafından düzenlenen uygulama tüzüklerine göre üye devlet ülkesinde ikâmet etmek, hakkını vermektedir.

Serbest Hareketin Tahditleri :

Madde serbest çalışmayı üç konuda sınırlamıştır:

1 — Üye Devlet ülkesinde belirli bir müessesede açık bir iş olduğu takdirde işe girmek imkânı olacaktır.

2 — Kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı bakımından üye devletler ülkesinde var olan bütün sınırlamalar saklıdır.

3 — Serbest çalışma kamu kuruluşlarındaki işlere uygulanmayacaktır.

Ancak maddenin getirdiği tahditler, serbest çalışma ve bu gaye ile o ülkede kalma ve ikamet etme serbestisini esastan sınırlayıcı tahditler olmayıp, işçilerin gerçekten açık olan işlere talip olma imkânı, kamu kesimindeki işlerde çalışmaması ve her devletin kamu düzeni, sağlığı ve emniyeti bakımından kendi mevzuatındaki sınırlayıcı hükümleri muhafaza etmesi, devletlerin çalışma düzeni ve kamu yararı bakımından saklı tutmakta haklı olduğu hususlardır.

Antlaşmanın 48 inci maddesinde öngörülen esasların gerçekleştirilmesi için ele alınması gerekli tedbirler 49 uncu maddede tanzim edilmiştir. Konsey, komisyonun teklifini, Ekonomik ve Sosyal Konseyle istişare ettikten sonra, talimat ve tüzükler serbest hareketin giderek gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri alacaklardır. Bu tedbirler şunlardır:

1 — Üye devletlerin çalışma idareleri ile yakın işbirliği sağlamak;

2 — İşçilerin serbest hareketini önleyecek olan iç hukuk veya üye devletler arasındaki antlaşmalarla tanınmış olan idarî yöntem ve uygulamayı, açık işlere alınmaya engel bekleme sürelerini giderek uygulamalı bir program içerisinde kaldırmak,

3 — Gerek iç hukuk, gerekse evvelce akdedilmiş antlaşmalarla serbest iş seçimi konusunda diğer üye devlet vatandaşlarına kendi vatandaşlarına uyguladığından farklı şartlar ve kısıtlamaları giderek uygulanan bir plân içerisinde kaldırmak,

4 — İş talepleriyle işçi taleplerini karşılaştırmak için gerekli tedbirleri almak.

2 — Ortaklık Antlaşması ve Katma Protokol :

Bugün için Ortak Pazar ile ilgili olarak, Türkiye'ye uygulanabilecek hükümler, Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan

Ankara Antlaşması ile Türkiye ve AET arasında yapılan Katma Protokolde yer almaktadır.

Ankara Antlaşması

Ankara Antlaşması'nın 9,12,13 ve 14 üncü maddeleri, iş hukuku ve sosyal güvenlik ile ilgili hükümleri koymuştur. 9 uncu madde, "Uyrukluk dolayısıyla uygulanan her türlü ayırımı" yasaklamıştır.

12 inci madde, "Âkit taraflar aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için" topluluğu kuran Antlaşmanın 48, 49 ve 50 inci maddelerinden esinlenmeyi hükme bağlamıştır.

13 üncü madde "Âkit tarafların yerleşme serbestliğini kısıtlamalarını aralarında kaldırmak için" topluluğu kuran Antlaşmanın 52, 56 ve 58 inci maddelerinden esinlenerek anlaştıklarını belirtmiştir.

14 üncü maddede "Âkit tarafların hizmet edimi kısıtlamalarını aralarında kaldırmak için" topluluğu kuran Antlaşmanın 55, 56, 58 ilâ 65 inci maddelerinden esinlenmekte anlaştıkları ifade edilmiştir.

Katma Protokol

Katma Protokolün, iştirak ve sosyal güvenlik ile ilgili başlıca hükümleri 36 ilâ 41 ve 48 inci maddelerindedir.

36 ncı madde Türkiye ile AET üyesi devletler arasında işçilerin serbestçe dolaşımının, Ortaklık Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden itibaren 12 inci yılın sonu ile 22 inci yılın sonu (1976-1986 yılları) arasında kademeli olarak gerçekleştirilmesini emretmiştir.

Bu konudaki usulleri kararlaştırma yetkisi ortaklık konseyine verilmiştir.

Ortaklık Konseyi Katma Protokolün 38 inci Maddesi uyarınca:

Türk uyruklu işçilerin her üye devlette çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla, bu işçilerin serbestçe meslek ve yer değiştirmelerinden ortaya çıkan bütün sorunları ve özellikle çalışma ve oturma izinlerinin uzatılmasını inceleyebilir. Bu amaçla, ortaklık konseyi, üye devletlere tavsiyelerde bulunabilir. Türk uyruklu işçiler açısından çok önemli bir noktaya değinen bu hükme, çok zayıf bir hima-

ye tanınmıştır. Ancak Konseyin kontrolü altında yapılan bir serbestlikten bahsedilebilir. Maddenin bugünkü şekli ile ancak ortaklık konseyi nezdinde yoğun bir siyasi faaliyet gösterilmesi halinde bazı sonuçlar alınabilmesini mümkün kılacağı kanaatine varılmıştır.

Katma Protokolün 37 inci Maddesi :

Madde, memleketimiz açısından çok önemlidir. Çünkü bu madde, her üye devletin, toplulukta çalışan Türk uyruklu işçilere, çalışma şartları ve ücret bakımından (topluluk üyesi diğer devletler uyrukluğundaki işçilere göre), uyrukluktan ötürü herhangi bir farklı işleme yer veremeyeceği esasını koymuştur. Toplulukta çalışan Türk uyruklu işçilere çalışma şartları bakımından vatandaşlıktan ötürü farklı bir muamele yapılamıyacağı 37 inci maddede ve aynı esas Roma Antlaşmasının 58 inci maddesinde belirtilirken, Ankara Antlaşmasının 48 inci maddesinde yer alan "gerçekten açık olan işlere girebilme hakkı" yer almamıştır. *Türk İşçilerine AET ülkelerinde açık olan işlere talip olma hakkı verilmemiştir. Bu noktada eşitsizlik olduğu düşünülmekte olup bu eşitsizliğin kaldırılmasına çalışılması yerinde olacaktır.*

Katma Protokolün 39 uncu Maddesi :

39 uncu maddeye göre bu protokolün yürürlüğe girişinin birinci yılının bitiminden önce, Ortaklık Konseyi, sosyal güvenlik alanında, topluluk içinde yer değiştiren Türk uyruklu işçiler ve bunların toplulukta oturan aileleri yararına hükümler tesbit eder. Bu esasa göre Türk uyruklu işçilere, yaşlılık, ölüm, sakatlık aylığı ile işçi ve topluluk içinde oturan ailelerine sağlanan hizmetleri yönünden çeşitli üye devletlerde geçen sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi temin edilecektir. Ancak Türkiye'de geçmiş olan sürenin hesaba katılması üye devletler için zorunlu değildir. Bu son hüküm AET Antlaşmasında yer almayan bir hükümdür. Protokol Türkiye'de geçen sigorta sürelerinin nazara alınmasını üye devletlerin ihtiyarına bırakmıştır.

Öte yandan, Türk işçilerinin Sosyal Güvenlikleri, Katma Protokolün yapılması tarihine kadar, Sosyal Güvenlik Antlaşmaları ile sağlanmaktaydı ve halen böyle devam etmektedir. Türkiye, halen

AET ile tek tip sosyal güvenlik sözleşmesi yapma hazırlığına ve üye devletlerde çalışan Türk işçilerini yeknesak bir sosyal güvenliğe kavuşturma çabası içine girmiş bulunmaktadır. Nitekim bu hususta, AET Ortaklık Komitesi tarafından bir karar taslağı da hazırlanmıştır.

Ortak Pazar Antlaşması işçilerin serbest hareketini tanzim ederken 51 inci madde işçilerin sosyal güvenlik haklarına yer vermiştir. Buna göre,

a) Sosyal sigortadan yararlanmalara hak kazanılmasında, o haktan yararlanmak için gerekli müddetlerin hesabında ilgili devletlerin mevzutuna öngörölmüş müddetler birleştirilecektir.

b) Yararlanma tutarlarının üye devletlerde oturanlara ödenmesini sağlayan bir sistemin kurulması için gerekli tedbirler alınacaktır.

3 — Mevzuatımızda Yabancıların Çalışma Düzeni İle İlgili Hükümler :

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 40. maddesinde vatandaş yabancı ayırımı yapmadan herkesin çalışma hakkının olduğu belirtilmektedir. Ancak, bu madde yine Anayasanın 13 üncü maddesi ile tahdit edilmiştir. 13 üncü madde, Anayasanın bu kısmında belirtilen hürriyetlerin yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak sınırlanabileceğini kabul etmiştir. Bu durumda, Türkiye’de yabancıların çalışma hakları bazı kayıt ve şartlar altında kabul edilmiştir. Mevcut yasak ve tahditler iktisadî, sosyal, millî güvenlik ve bunun gibi sebeplere dayandırılmıştır. Bugün yabancılar belirli kanunlarla yasak edilmiş meslek ve sanatları yapamazlar.

Bu kanunlardan ilki, 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis edilen Meslek ve Sanatlar Hakkındaki Kanun”dur. Bu Kanun Türk Vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve meslekleri saymış, ayrıca bazı hizmetlerin Bakanlar Kurulunun izniyle yabancılara tanınabileceği belirtilmiştir. 3 üncü madde bu kanunda yazılmamış bazı mesleklerin de Bakanlar Kurulu kararı ile yabancılara yasaklanabileceğini belirtmiştir. Vilâyet ve kaza merkezi olmayan yerlerde yabancıların dükkân açamayacağı da 8 inci maddede yer

almıştır. Bucak ve köylerde yabancıların dükkân açarak ticaret yapması men edilmiştir.

2007 sayılı Kanunun dışında diğer kanunlarla da bazı meslek ve sanatlar yabancılar için men edilmiştir. (Kabotaj Kanunu, Eczacılar ve Eczaneler hakkındaki Kanun, Tababet ve Şuabatı Sanatlarının İcrası hakkındaki Kanun, Avukatlık Kanunu, Noterlik Kanunu, Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu, Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkındaki Kanun), bazı meslek ve sanatın da yabancılar tarafından belirtilen şartlarla yapılması kabul edilmiştir. (Petrol Kanunu, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu, Maden Kanunu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Kanunu.) Ayrıca, 2007 sayılı Kanuna Turizm Endüstrisinin Teşvik Kanunu, Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu ile istisnalar getirilmiştir. Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu ile, belirli şartlar altında ve belirli bir müddet içinde yabancı devlet uyruklu mütehasşis şahısların çalıştırılabileceği kabul edilmiştir. Yine aynı kanun otel, gazino ve lokantalar, eğlence yerlerinde yabancı devlet uyruklu münferit sanatkârların çalıştırılabileceğini ve 2007 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağını belirtmiştir.

Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununda yabancı sermayenin katılmasıyla bu Kanunun hükümlerinden yararlanan teşebbüslere, bu teşebbüslerin etüd, kuruluş işletme devrelerinde 2007 sayılı Kanundaki tahditlerin belirli bir devre zarfında uygulanmayacağı kabul edilmiştir.

Petrol Kanununun 119 uncu maddesi, 2007 sayılı kanuna bir istisna getirmiştir. Bu hükme göre petrol ameliyatı için lüzumlu idari ve meslekî personel ile, mütehasşis işçilerin çalıştırılmasına Bakanın tasvibi ile petrol idaresince izin verilecektir.

4 — Yerleşme Hakkı ile İlgili Türk Mevzuatı :

Yabancı gerçek ve tüzel kişiler Türkiye’de Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak şirketler kurabilirler. Bu şirketler genellikle Türk şirketlerinin haiz olduğu haklara sahiptir. Türk Hukukunda, Yabancı Şirketlerin Türkiye’de şube ve acenta açmaları 1830 tarihli “Ecnebi Anonim ve Sermayesi Paylara Bölünmüş Şirketler ile

Yabancı Sigorta Şirketleri Hakkındaki Muvakkat Kanun'a ve Türk Ticaret Kanununa göre mümkündür. Bu durumda, şube ve acenta asıl şirketin uyrukluğunu taşır. Yani yabancı devlet uyruğundadır. Yabancı Şirket esas işlemlerini Türkiye'de topladığı takdirde üç ay içinde Türk Şirketi haline gelmek zorundadır. Aksi halde idarehaneleri kapatılır.

Yabancı şirketlerin Türkiye'deki faaliyet alanları belirli kanunlarla sınırlanmıştır. Yabancı sigorta şirketlerinin Türkiye'deki şube ve acentalarının faaliyetleri "Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkındaki Kanun"a tabidir.

Petrol Kanununun 12 inci maddesinde yabancı devletlerin doğrudan doğruya idaresinde etkili olabilecekleri derecede ve şekilde malî ilgileri veya menfaatleri bulunan tüzel kişilerin, petrol arama hakkına sahip olamayacağı, ve petrol ameliyatı yapamayacağı ve bu iş için gerekli taşınır ve taşınmaz mal satın alamayacağı hükmü yer almış; ancak, ikinci fıkradaki hüküm ile yabancı devletlerle malî ilgisi olmayan yabancı tüzel kişilere petrol arama ve işletme hakkı tanınmıştır.

5 — Göçmen İşçilerin Hukukî Statüsü İle İlgili Avrupa Sözleşmesi :

AET'ye tam üye olmayan ülke işçilerine petrol bunalımı ve ekonomik kriz nedeni ile uygulanmak istenen tedbirlerle çok yakından ilgilenen ve tavsiye niteliğindedir. AET üye ülkeleriyle Dünya kamu oyuna duyuran Avrupa Konseyinin, esasen göçmen işçiler konusunda çok değerli hazırlık çalışmaları bulunmaktadır. Konseyin Karma Komitesince hazırlanarak Bakanlığımıza ve oradan da Kurumumuza ulaşmış bulunan, işçilerimizi çok yakından ilgilendiren bir belge de, göçmen işçilerin hukukî statüsü ile ilgili "Avrupa Sözleşmesi" dir.

Hükümetimizce de imzalanmış olan ve ancak henüz onaylanmamış bulunan 31 maddelik bahis konusu sözleşmede:

- İşe alınmayı tek ulusal kuruluş altında koordine etmesi, (İş ve İşçi Bulma Kurumu - resmi servisler, kuruluşlar),
- İşçinin, işçi alan ülkeye gittikten sonra reddedilememesi,

- Kendi dillerinde, gerekirse işçiyi kabul eden memleketin dilinde bir iş sözleşmesi sağlaması ve bütün ülkeler için geçerli belirli iş sözleşmesi örneğini önermesi,
- Sağlık masraflarının işçiye yüklenmemesinin karşılıklı anlaşma ile düzenlenebilmesi,
- Göçmen işçi aile fertlerinin işçiye refakat etmesi ve oturma müsaadesinin verilmesi,
- İş kazası dışındaki ölümlerde cenazenin vatana naklinde ilgi gösterilmesi,
- İşçi ve ailesine düşük ücretli konut sağlamak ve Avrupa İskân Standartlarının tesbit edilmesi,
- Eğitim, öğretim ve mesleki gelişmelerden eşit yararlanılması,
- Mesleki eğitimin işçinin kendi ülkesinde organize edilmesi için iki taraflı anlaşmalar yapılması,
- *İşçinin memlekette kalan ailesine ödenmesi gereken mablağın geri alınmasına engel olunması ile bilhassa,*
- *İşçinin iş sözleşmesinin sona ermesi ve işten çıkarılmalarda kanuni hükümler ve toplu sözleşmelerle millî işçilere verilen ayrı himaye ve muamelelerden yararlanılması,*

öngörülmektedir.

Kısaca sözleşmenin değinilen bu maddeleri ve diğer hükümleri; istihdam, sosyal hukuk ve genel politikamıza her bakımdan uygun düştüğünden, işçilerimizin AET ülkeleriyle Avrupa Konseyi üye ülkelerine gidip çalışmak istemeleri halinde onların bütün hak ve hukukî statülerini düzenleyen çok yönlü bir sözleşme niteliğindedir.

Bazı Avrupa ülkelerinde krizin devam ettiği ve işçilerimiz için kritik günlerin idrak edildiği bu devrede, zaman zaman Avrupa Konseyi üye ülkelerinin katılmalarıyla yapılan toplantılarda oluşturulan Avrupa Sözleşmesinin yakından izlenmesi, bu konuda hangi safhaya ulaşıldığının bilinmesi yararlı olacaktır.

Diğer yandan, 1971 yılında hazırlanan "AET - Türkiye Örnek İşgücü Antlaşması Tasarısı" Kurumumuzca ele alınmak suretiyle yeni bir hüküm eklenmiş ve günün koşullarına uygun biçimde yeniden düzenlenerek, üst makamlara önerilebilecek model haline

sokulmuştur. Bu cümleden olarak (Ek: I) deki örnek anlaşmanın I. maddesine aşağıda yazılı 3. bendin eklenmesi uygun olacaktır.

“Geçiş Döneminde; Türk işçileri, işe alınma, çalışma koşulları, sosyal haklar, işten çıkarılma gibi konularda AET’ye tam üye ülke işçileri ile aynı haklardan yararlanırlar”.

III — SERBEST DOLAŞIMIN GERÇEKLEŞMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

1 — Geçiş dönemi için tek tip “İşgücü Anlaşması” yapılmamıştır. (Son aylarda AET tarafından hazırlanan Sosyal güvenlikle ilgili bir taslak üzerinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile, Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinin de katıldığı toplantılarda Çalışma ve Dışişleri Bakanlıkları ile D.P.T. ilgilileri arasında çalışmalar yapılmıştır. Bununla ilgili olarak Dışişleri Bakanlığına intikal ettirilen ve Çalışma Bakanlığı görüşünü yansıtan not raporun ekinde sunulmuştur.)

2 — Serbest dolaşımın kademeli bir şekilde ve aşağıda ifade edilmeye çalışılan koşullar altında gerçekleşmesi önerilebilir:

a) AET ülkeleriyle Türkiye arasında elemeğinin serbest dolaşımını düzenleyecek ve bu konuda işbirliğini sağlayacak örgüt kurulmalıdır. (1612/68 sayılı AET tüzüğü uyarınca).

b) Bu örgüt, üye ülkeler iş bulma kurumları ile yapacakları işbirliği neticesinde, üye ülkelerdeki açık işler ve iş arayanları uygun yayım araçları ile duyurmak suretiyle işçi arz ve talebini karşılama yoluna gitmelidir.

c) Serbest Dolaşımın Kademeli Uygulanışı:

- I. Kademedeki Yeni örgütün, kuruluş hazırlıkları, tamamlanmalı, görev ve yetkileri saptanmalıdır. Uygulama ikili anlaşmalar çerçevesinde sürdürülmelidir. Ancak, yurt dışındaki işçilerimizin tasarruflarından sanayi kalkınmamızın hızlandırılması için en büyük ölçüde yararlanma yolları bulunmalıdır. İİBK. ile diğer Bakanlık ve kuruluşların işbirliği saklanmalı, Millî Sanayi'nin kalifiye işgücü ihtiyaçları tesbit edilerek, bu ihtiyaçla-

ra cevap verecek eğitim sistemi geliştirilmeye başlanmalıdır.

2. Kademe : Yeni örgütün göreve girmesiyle başlanmalı, ikili anlaşmalar yanında bu örgüt, üye diğer örgütlerle, Avrupa Koordinasyon Kurulu ile ve Komisyonla ilişkilerini geliştirmeli ve çalışma metodunu yerleştirmelidir.
3. Kademede : Yeni örgüt, Türkiye'deki iş ve işgücü piyasasını, sanayideki işgücü açıklarını ve 1. kademede önerilen aşamaları dikkate alarak çalışmalarını yoğunlaştırmalı, AET ülkelerine işgücü gönderilmesindeki önemli yerini almalıdır.

Son Kademede : Ekonomik koşullar uygun olduğu oranda ve ulusal çıkarlarımız da dikkate alınarak serbest dolaşım gerçekleştirilmelidir.

3 — Bu işlerin ivedi ve en iyi şekilde yapılabilmesi için kompitürlere ve teleks örgütüne ihtiyaç vardır.

4—Geçiş döneminde; Türk işçileri örnek işgücü antlaşmasında da belirtildiği gibi AET'ye tam üye ülke işçilerine tamnan haklardan aynen yararlanmalıdır. Ancak Türkiye'ye gelecek olan yabancı işçiler için mevcut kısıtlamalar bu geçiş süresince devam etmelidir.

5 — Roma Antlaşmasınının 51. maddesinde yer alan hüküm gereğince ve halen tasarı halinde olan tek tip Sosyal Güvenlik Anlaşması ile işçilerin özellikle geçmiş hizmetleri birleştirilmeli; emeklilik yaşı, v.b. sorunlar işçilerimiz lehine çözümlenmeli ve ayrıca, sigortası sistemi Türkiye'de de kurulmalıdır.

SONUÇ

1 — Buraya kadar söylenenlere dayalı bir genelleme yapılmak istenirse denilebilir ki, merkezi denetime tâbi ve kademeli olarak gerçekleştirilecek bir serbest dolaşımın Türkiyenin sosyo-ekonomik yapısı üzerinde görülecek olumlu etkileri yanında, bugünden tedbir alınmasını gerektiren pek çok olumsuz etkileri de görülecektir.

Türkiye'nin bugün dahi büyük ölçüde içinde bulunduğu bu sorunları belli başlı dört ana grupta toplamak mümkündür:

- a) İşçi tasarruflarının sınıfl yatırımlar yoluyla değerlendirilmesi,
- b) Vasıflı işçi ve beyin göçünü önleyici tedbirler alınması,
- c) Vasıflı işçi yetiştirici kaynakların güçlendirilip geliştirilmesi,
- d) Ülkemizdeki işsizliği azaltmak amacı ile önleyici ve ortadan kaldırıncı bir istihdam durumu yaratılması yönünde gerekli yatırımların hızla artırılması.

Bu tedbirlerin köklü biçimde alınmasına şimdiden başlanmadığı takdirde 1976 yılında kademeli olarak başlaması öngörülen serbest dolaşımın Türkiye'ye yararları ile birlikte, sakıncalar da getireceği bir gerçektir.

2 — a) Ortak Pazar Antlaşması ve Ortak Pazar rejimi Türk hukuk mevzuatında önemli bazı değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Bugün yabancılara tanımadığımız veya bazı şartlar altında tanıdığımız haklar konusunda AET, yerli ve yabancı arasında tam bir eşitlik esasını getirmiştir. Yabancılara tanımadığımız işçilik, bazı küçük sanatlar, bazı serbest meslekler, tam üyeliğimiz gerçekleştiği zaman Türkiye'de de serbest olacaktır. Bu nedenle, bu yoldaki millî mevzuat üzerinde yeniden düzenleme için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

b) Katma Protokolün 38 inci maddesi hükmü gereğince, Türk uyruklu işçilerin her üye devlette çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla işçilerin serbestçe meslek ve yer değiştirmelerinden ortaya çıkan bütün sorunlar ve özellikle çalışma ve oturma izinlerinin uzatılmasını Ortaklık Konseyi inceleyebilecektir. Bu madde, Türk uyruklu işçiler açısından çok önemli bir noktaya değinmekte olup, Konseyin kontrolü altında yapılan serbest dolaşım için çok zayıf bir himaye tanımıştır. Bu nedenle, bu konuda maddenin değiştirilmesi için gerekli çabanın sarfedilmesi zorunlu görölmektedir.

c) Türk uyruklu işçilere yaşlılık, ölüm, sakatlık aylığı ile, işçi ve topluluk içinde oturan ailelerine sağlanan hizmetler yönünden

çeşitli üye devletlerde geçen sigortalı çalışma sürelerinin birleştirilmesinde, geçiş dönemi içerisinde, Türkiye’de geçmiş olan sürenin de hesaba katılmasının sağlanması gerekli görülmektedir.

3 — Elemeğinin serbest dolaşımının kademeli ve Türkiye’nin ekonomik ve sosyal koşulları açısından dnegeli bir biçimde uygulanması gereklidir.

4 — AET — Türkiye arasında Geçiş Dönemi için bir “Ortak İşgücü Antlaşması” yapılması zorunlu görülmektedir. (Geliştirilen örnek Tasarı Ek: I’de verilmiştir)

5 — Göçmen işçilerin her türlü hukukî statülerini düzenleyen ve Avrupa Konseyince hazırlattırılan “Avrupa Sözleşmesi”nden de, çalışmalar sırasında, yararlanılabileceği hususu dikkate alınmalıdır.

6 — Halen yürürlükte olan İkili İşgücü Anlaşmaları, işçi alımı ve işten çıkarma gibi konularda Ortak Pazar’la olan ilişkilerimizde, üçüncü ülke işçilerine nazaran avantajlı bir hak tanımamaktadır. Esasen AET’nin bütün Antlaşmalarında üye ülkelere tanınan bu haklar, Geçiş Dönemi için Türkiye’ye de tanınmalıdır. Ayrıca, diğer konularda alınan tavizler esasen çok yetersiz olduğundan, hiç değilse işgücü konusunda gerekli tavizler alınmalıdır.

7 — Brüksel’de bulunan AET daimi delegasyonumuzda, ilgili bütün Bakanlıkların temsilcileri olduğu halde, Çalışma Bakanlığının (İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumunun) temsilcileri bulunmamaktadır. Bilhassa serbest dolaşımın yaklaştığı şu dönemde, Daimi Delegasyonda, Ortak Pazar ve istihdam mevzuatını çok iyi bilen iki veya üç Bakanlık temsilcisi bulunmalıdır.

8 — İşsizlik sigortası sistemi, diğer AET ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye’de de kurulmalıdır.

(EK : 1)

AET - Türkiye Örnek İşgücü Antlaşması Tasarısı**Madde 1 —**

a. Topluluk ülkelerinde çalışacak olan Türk işçileri bir üye ülke toprakları üzerinde, o ülke işçilerinin tâbi olduğu kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine göre ücretli bir işe girebilir ya da çalışabilirler.

b. Türk işçileri, açık olan işe almamak önceliğinden, üye ülkelerin kendi vatandaşları ile, aynı derecede yararlanırlar.

c. Geçiş döneminde Türk işçileri, çalışma koşulları, sosyal haklar, işden çıkarılma gibi konularda AET'ye tam üye ülke işçileri ile aynı haklardan yararlanırlar.

Madde 2 — Üye ülkelerin; iş kolu, işyeri, bölge ya da millî ölçüde yabancı işçi istihdamını sayı veya oranca kısıtlayan kanun, tüzük ya da yönetmelik hükümleri saklıdır.

Madde 3 — Topluluğun 15.10.1968 gün ve 1612/68 sayılı Tüzüğünde belirtilen ve topluluk içinde iş arz ve talebini karşılamak ve sonucunda işe yerleştirmek ve Komisyon ile işbirliği yapmakla görevli özel servis, Türkiye'de de kurulur.

Madde 4 — Komisyon tarafından hazırlanmış olan kurallara göre, Topluluk üyesi Ülkelerin özel servisleri, Türkiye'deki işçilere bir oryantasyon sağlamak niteliğinde olmak üzere, yaşama ve çalışma şartları ve işpiyasasının durumu hakkında diğer ülkeler ve Türkiye'deki özel servislere ve Avrupa Koordinasyon Bürosuna bilgi verir. Üye ülkeler ve Türkiye Özel Servisler, bu bilgileri yayımlar ve işçilere bilgi dağıtan bütün haberleşme araçları ile yayırlar.

Madde 5 — Her üye ülkenin ve Türkiye'nin Özel Servisi diğer ülkeler özel servislerine, aynı zamanda Avrupa Koordinasyon bürosuna, ayda en az bir defa, yerli işgücü arzı ile karşılanamamış bulunan iş teklifleri ile, başka bir ülkede çalışmak üzere iş arayanların sayısını bildiren bir bildiri gönderir. Her ülkenin Özel Servisi bu bilgileri, kendi iş bulma kurumlarına aktarır.

Madde 6 — a. Mahalli işpiyasasınca karşılanmayan fakat 5. maddede adı geçen bildiri esaslarına göre diğer ülkelerce veya Türkiyece karşılanması söz konusu olan ve o ülkelerin iş bulma kurumlarına intikal etmiş bulunan bütün işçi teklifleri, aynı meslekte çalışabilecek insangücü mevcudu bulunduğunu bildiren ülkenin ve Türkiye'nin yetkili insangücü servislerine (Kurumlara) iletilir. İş teklifleri, işçiden beklenen meslekî kabiliyet, işin nev'i ve muhtemel özellikleriyle, muhtemel süresi, ücret, çalışma şartları, mesken ve beslenme olanakları konusunda kesin bilgiyi kapsar.

b. Bu tekliflere göre seçilerek hazırlanmış bulunan adaylar, ilk (teklifi yayan) üye ülke servislerine gönderilir. Talebin Türkiye tarafından alındığı tarihten itibaren (30) gün içinde bu adaylar, üye olmayan ülke vatandaşlarına kıyasla, yerli işçilerle aynı derecede tam bir öncelikten yararlanarak işverenlere takdim edilir.

c. İşçilerin seçilip hazırlanmaları ve teklifte bulunan ülkeler servislerine gönderiliş tarzı, ayrıca, ilgili ülkeler servislerince, gerektiğinde ortaklaşa saptanır. Bu konuda, mevcut ikili işgücü anlaşmalarının daha elverişli hükümleri saklıdır ve bu hükümlerden de yararlanır.

d. İşçi ve işveren arasında, biri işçinin, diğeri işverenin dilinde olmak üzere iki nüsha halinde asgari bir yıl süreli bir iş sözleşmesi tanzim edilerek işçi ve işveren tarafından imzalanır.

Madde 7 — a. Kendilerine iş bulunan işçilere, gerekli pasaport verilir ve pasaportlarına bu yolda bir kayıt düşülür. Üye ülkeler topraklarına girmek için ayrıca giriş vizesi aranmaz.

b. Türkiye'den gönderilen işçiler, çalışacakları üye ülkeye girdiklerinden itibaren, saptanacak süre zarfında, yetkili mahalli makamlara başvurarak oturma belgesi alırlar. Bu belgenin alınması sırasında sadece pasaport ile, bir işe alınmayı ifade eden işveren beyanı veya iş bulunduğunu gösteren bir belge yeterlidir, ve sürenin bitiminde oturma izni yetkili makamlarca yenilenir.

c. Türk işçilerine verilen oturma belgeleri ancak aşağıdaki şartlarla iptal edilebilir.

aa) Uygun işte çalışmayı açıkça reddediyorsa,

- bb) Bulunduğu ülkede kamu düzenine veya güvenliğine zararlı bir fiil işlemişse,
- cc) İşçi kendisine bulunan yeni işte hiç tatminkâr görülmemişse ve (6) ay zarfında (3.) bir iş bulamamışsa.

Madde 9 — a. İş sözleşmesinin işverence uygulanmaması veya süresi dolmadan bozulması ve bozulmanın işverenin kusurundan doğduğunun mahkeme kararı ile saptanması halinde, iş bulma kurumları, ilgili işçilerin ilk sözleşmelerindeki şartlara imkân ölçüsünde yaklaşan şartlarla yeniden işe yerleşmelerini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alacaklardır.

b. İş uyuşmazlığı (veya oturma belgesinin iptali) halinde Türk işçileri yerli işçilere uygulanan aynı şartlar dahilinde, yetkili idarî ve adlî mercilere müracaat edebilirler ve sonuç alınıncaya kadar isterse, o ülkede oturabilirler.

c. Türk vatandaşları; iş bulma bürolarının yerlilere yaptıkları yardımlardan aynı şekilde yararlanırlar.

d. Personel kısıntısı, fabrika kapanması ve işçinin kusuru bulunmayan sair sebeplerle işsizlik halinde ilgili ülke kurumları, işsiz kalan işçilere başka iş bulma konusunda (a) fıkrasında belirtilen tedbirleri almak ile yükümlüdür.

Madde 10 — a. Türk işçileri, toplulukta milliyeti nedeniyle, bütün istihdam ve iş şartları, özellikle ücret, işe son verme ve mesleğe yeniden uyum veya işsizlerin yeniden çalıştırılması yönünden yerli işçilerden farklı işlem görmez.

b. Aynı zamanda meslek okullarından ve yeniden uyum veya yeniden öğretim merkezlerinden yerlilerle aynı derecede faydalanırlar.

c. İşe girme, istihdam, ücret, çalışma ve işe son verme şartlarını kapsayan bütün toplu ve ferdî sözleşmeler ve yönetmelik hükümleri diğer üye ülke vatandaşı işçiler ve Türk işçileri için hiç bir ayırım kabul etmez.

d. Topluluğa dahil ülkeler, Türk işçilerinin daha elverişli iş bulabilmelerini sağlamak amacıyla meslekî eğitimleri için gerekli teknik ve malî yardımda bulunurlar.

Madde 11 — Türk işçileri, toplulukta işçi sağlığı ve işgüvenliği ile ilgili kanunların uygulanması yönünden yerli işçilerden farklı muamele görmezler.

Madde 12 — Topluluğa dahil bir üye ülkede çalışan Türk işçileri, yerli işçilere tanınan bütün konut haklarından, bu konudaki avantaj ve önceliklerden yararlanırlar.

Madde 13 — Türk işçileri, tasarruflarını kendi ülkelerine transfer etmek hakkına sahiptirler.

Madde 14 — Türk işçileri topluluğa dahil ülkelerin işçi sendikalarına girebilir ve sendikal haklarını ve oylarını kullanabilirler.

Madde 15 — a. Toplulukta çalışan Türk işçilerinin eşleri ve 21 yaşından küçük çocukları, bakmakla yükümlü oldukları yakınları, kendileriyle birlikte oturma hakkına sahiptirler.

b. Bu hakkın gerçekleşmesi için, işçinin çalıştığı bölgedeki yerli işçilerle eşit şartları taşıyan, onlardan farklı bir durum yaratmayacak ve işçiye katılacak aile fertlerinin barınmasına uygun bir konut hazırlanmış olmalıdır.

Madde 16 — a. İşçilerin eşleri, çocukları veya bakmakla yükümlü bulunduğu kimseler, üye ülkeler topraklarında herhangi ücretli bir işte çalışmak hakkına sahiptirler.

b. Topluluğa dahil bir üye ülkede çalışmış veya çalışmakta olan Türk işçilerinin çocukları, eğer o ülkede oturuyorlarsa, yerlilerle eşit şartlar altında genel öğretim, çıraklık ve meslek eğitimi kurslarından yararlanırlar. Üye ülkeler, bu çocukların en iyi şartlar altında kursları izlemelerini sağlamak için gerekli tedbirleri alırlar.

Madde 17 — Türkiye, AET'nin 15.10.1968 gün ve 1612/68 sayılı Tüzüğünde öngörülen organların faaliyetlerine, diğer üye devletlerle eşit şekilde katılır.

Geçici Madde 1 — Bu tasarının 3. maddesinde değinilen Özel Servis Türkiye'de kuruluncaya kadar, Özel Servise ait görevleri İş ve İşçi Bulma Kurumu yürütür.

Madde 18 — Bu anlaşma () tarihinde yürürlüğe girer.

(EK : 2)

**Yurt Dışına Gönderilen İşçilerin Yıllara Göre Dağılımına
Gösterir Çizelge**

Yıllar	Erkek	Kadın	Toplam
1961-66	166.822	28.273	195.095
1967	5.414	3.533	8.947
1968	31.863	11.341	43.204
1969	83.210	20.765	103.975
1970	108.799	20.776	129.575
1971	74.242	14.200	88.442
1972	66.575	18.654	85.229
1973	107.317	26.917	134.234
Genel Toplam	644.242	144.459	788.701

(EK : 3)

**Yabancı Uyuşukların Çalışmalarını Önleyen
Veya İzine Bağlayan Mevzuat**

İzine Bağlı Olanlar :

1. 815 Sayılı Kanun, Md. 4
2. 2007 S.K. Md. 2
3. 1149 S.K. Md. 23.
4. 6309 S.K. Md. 145
5. 6326 S.K. Md. 119
6. 6235 S.K. Md. 34, 35, 36
7. 6089 S.K. Md. 11, 12, 13

Yasaklanmış Olanlar :

1. 788 S.K. Md. 4
2. 815 S.K. Md. 1, 2, 3
3. 992 S.K. Md. 1
4. 1110 S.K. Md. 1, B
5. 1149 S.K. Md. 23
6. 1219 S.K. Md. 1, 30, 47, 63
7. 2007 S.K. Md. 1, 8
8. 2219 S.K. Md. 9
9. 3222 S.K. Md. 26
10. 3456 S.K. Md. 7
11. 3499 S.K. Md. 1
12. 3958 S.K. Md. 1
13. 3680 S.K. Md. 5
14. 6197 S.K. Md. 2
15. 6224 S.K. Md. 7, 10
16. 6235 S.K. Md. 15, 33
17. 1262 S.K. Md. 5
18. 6283 S.K. Md. 145
19. 6309 S.K. M. 145
20. 6343 S.K. Md. 2

N O T

AET, Ortaklık Komitesi'nin 27 Şubat 1974 Tarihinde Brüksel'de yapacağı toplantı gündeminde yer alan ülkemizle ilgili karar tasarısı üzerine görüş ve düşünceler

- (AET) ile ilgili bu çeşit belgelerin Türkçe metni ile **İngilizce** veya **Fransızca** aslının daima birlikte gönderilmesinin usul ittihazı, uluslararası **teknik deyimlerin kesinlikle** anlaşılması bakımından gerekli görülmektedir.
- Ayrıca ülkemiz için önem taşıyan bu kabil konularda **daha geniş bir hazırlık süresinin** tanınmasında yarar vardır.
- Bilindiği üzere, tasarı, Katma Protokol'un 1. inci maddesine göre hazırlanmıştır. 39 ncu maddenin 2 inci bendiyle Türk uyruklu işçilerin yaşlılık, ölüm, sakatlık gelir ve aylıkları ile işçi ve topluluk içinde oturan ailesine sağlanan sağlık hizmetleri yönünden birleşti üye devletlerde geçen sigorta veya çalışma sürelerinin birleştirilmesine cevaz verildiği halde, topluluk üyesi devletler için Türkiye'de geçmiş sürelerin gözönünde tutulmak zorunluğu yaratmayacağı hükme bağlanmıştır. Her ne kadar bu hüküm **bağlayıcı** bir niteliğe dönüşmemiş, 51. inci bende öngörülen ikili anlaşmalarla kabul olunan daha elverişli bir rejimi bertaraf etmemiş ise de ülkemiz için arzuya şayan görülmemektedir. Bu bakımdan ikinci bendin bu son hükmünün kaldırılmasına ve bende, Türkiye'de geçen süreleri de dahil edecek biçimde genellik verilmesine **çaba harcanması yerinde** bir hareket olur. Esasen sosyal güvenlik alanındaki birçok ikili anlaşmada **Türkiye'de geçen sözkonusu süreler gözönünde tutulmuştur ve uygulamalar madde hükmünü geride bırakmıştır.**
- Türkiye bu konuda çok titiz davranmalı, çıkarlarını iyi hesaplamalıdır. **Herhâlıkârda** 39'uncu maddenin 2 inci bendinin son hükmünü karar tasarısında bertaraf edici **bir tutum içinde bulunulmalıdır.**
- Tasarı bu haliyle, **39 uncu madde espirisinden uzaklaşmış görülmektedir.** Bu takdirde genel bir mahiyet taşıyan ve Türkiye ve ortaklık üyeleri için geçerli olacak böyle bir belge önemli bir yenilik getirmeyecektir.
- Diğer taraftan 39 uncu madde ile ilgili uygulamaların **36 - 38 nci maddelerle bir bütün olarak ele alınması** daima yarar sağlar.
- Tasarı yeterince olgun görülmediği takdirde bu defaki ortaklık komitesi gündeminde **39 uncu maddeye yer verilmemesi de tavsiye olunabilir.**

Tasarı Üzerindeki Değişiklik Önerileri

- Belgenin bir ön taslak niteliğinde olması nedeniyle maddelerin şekle ait tertiplenmesinde, **genelden özele ve genellemelerden istisnalara** geçiş tarzına dikkat sarfedilmediği görülmektedir.
- Tasarı'nın 2/2 (f) fıkrasında sözü geçen "**ölüm yardımları**" kapsamı üzerinde tam bir fikir edinilememiştir. Bunun açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır.
- Yine 2/3 üncü bendin (b) fıkrasından sonraki cümle, "aşağıdaki yardımlar ikinci başlıkta belirtilen sınırlar içinde saptanır" şeklinde düzeltilmelidir.
- 2/4 üncü bendde "katkılı ve katkısız" deyimleri yerine "**primli ve primsiz**" deyimleri kullanılmalıdır.
- 2/5 inci bendde kararın "Sağlık ve Sosyal Yardım rejimlerine..." uygulanmayacağı görülmüştür. **Konu sosyal güvenlik rejimiyle bir bütün.ük içinde** mütalâa edilmesi gerekeceğinden, sözü geçen 5 inci bendin "uygulanmaz" şeklindeki hükmünün "uygulanır" şeklinde ele alınması yerinde olur. Bu sağlanmadığı takdirde 5 inci bendin **sağlık ve sosyal yardımlarla ilgili olan hükmü** metinden tamamen çıkarılmalıdır. Bu bend hükmü incelenirken "Avrupa Sosyal ve tıbbî yardım sözleşmesi - 1953' ün" de nazara alınması uygun olur.
- 4 üncü maddenin 1/b fıkrası hükmüne "Avrupa Konseyine üye devletler arasında akdedilen 11 Aralık 1953 tarihli Sosyal Güvenliğe ilişkin Avrupa Geçici Sözleşmelerinden doğan yükümlülüklere, **topluluk dışında bir ülkenin sözkonusu olması halinde dokunmaz**" şeklinde açıklık verilmelidir.
- Tasarının 3 üncü maddesinin ilk satırında ve 4 üncü maddenin ikinci bendinde "**Beşinci madde hükümleri saklı kalmak üzere**" denilmektedir. Bu hükümle tasarının 5 inci maddesi arasında bir ilişki kurulamamıştır. Sözkonusu 5 inci maddenin Katma Protokol'un 5 inci bendini ilgilendirebileceği gibi bir düşünceye varılmaktadır. Bu itibarla, bu noktanın açıklığa kavuşturulması gereklidir.
- Tasarının 5inci maddesinde **işsizlik** ve **analık** sigortalarından bahsedilmemiştir. Bu da maddenin muhtevasının bir gereği olarak görülmüştür. Ancak, kısa vadeli sigorta hallerinin sözkonusu edilebileceği 9 uncu maddeye **işsizlik sigortasını** hedef tutan bir 3 üncü bend eklenerek bu noksanlık giderilmelidir. Bu takdirde 9 uncu maddenin başlığı "**hastalık, analık, işsizlik**" şeklinde yazılmalıdır.