

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNİN İŞGÜCÜ GÖÇÜ, SERBEST DOLAŞIM ve SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU

Gürol ÖZCÜRE*

ÖZET

Türk işgücünün, 1960'lı yıllardan itibaren AB'ye göçü, Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerinde, serbest dolaşım ve sosyal güvenlik boyutu ile 45 yıldan beri her iki tarafta da, önemli bir tartışma konusu oluşturmaktadır. Tartışmalar, 2006 yılı Haziran ayından başlayan Türkiye'nin katılım müzakereleri sırasında da artarak sürecektir. Günümüzde, AB ülkelerindeki Türk göçmenlerin sayısı 3,86 milyon olarak hesaplanmaktadır. AB, müzakerelerde, Türkiye ile serbest dolaşımın tam üyelik sonrası yedi yıl veya daha fazla süreyle geçici olarak ertelenmesini ya da istisna (derogasyon) isteyebilecektir. Oysa, doğum oranlarındaki düşüklük ve yaşam beklentilerindeki uzama nedeniyle, AB'de nüfus artışı durmuş ve hızla yaşlanmaktadır. AB ekonomik büyüme ve sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında mutlaka daha fazla göçe gerek duymaktadır. Türkiye, genç ve ucuz işgücüyle, AB'nin bu talebini karşılayabilecek bir ülkedir. Bu çalışmanın amacı, AB serbest dolaşım ve sosyal güvenlik sisteminin ne olduğunu özet olarak ortaya çıkarmak ve Türkiye'nin bu sisteme uyumunu değerlendirmektir.

ABSTRACT

Immigration of Turkish labour force to the EU since 1960s has been a matter of discussion for more than 45 years in both side by the dimension of free movement of workers and social security in the EU-Turkey relations. Discussions likely to increase during Turkish-EU

accession negotiations which started in June, 2006. Today, the number of Turkish immigrants calculated as 3,86 million in the EU. The EU will may require seven years or more transition period or derogation during negotiations. Although, the EU population is falling and aging due to decreased fertility rates and longer life expectancy. The EU needs more migration for sustainable economic growth and social security system. Turkey is able to supply the EU's requirements by young and cheap labour. The aim of this paper is to investigate briefly, the EU free movement of workers and social security system and to evaluate Turkey's integration to this system.

GİRİŞ

Dünyada işsizlik halen en önemli sosyal sorun olmaya devam ediyor. Bazı uzmanlar, çalışma amacıyla, gelişmiş ülkelere doğru yeni bir göç dalgası yaşanacağını ileri sürüyorlar. Gelişmiş ülkelerin bir kısmının bu göçe karşı kapılarını sıkı sıkıya kapatırken, bazılarının kontrollü bir şekilde araladığını, yeni göç yasalarından anlıyoruz. Avrupa Birliği (AB), Üye Devletler arasında serbest dolaşımın yaygınlaştırılmasını istemekte ve bunu yüksek oranlarda seyreden işsizliğe karşı bir önlem olarak görmektedir. İşsizlik sorununun artması karşısında da, güçlü ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan, AB'de nüfus azalışı ve yaşlanması etkisini en çok sosyal güvenlik sistemi üzerinde göstermektedir. Finansman sıkıntısı, sosyal güvenlik reformu taleplerini beraberinde getirmektedir. AB'de geçmişte 6 çalışana 1 emekli düşerken, günümüzde, bu oran 4 çalışana kadar düşmektedir. AB'nin sosyal güvenlik sisteminde sürdürülebilirliği, işgücü göçü ile daha kolay sağlayabileceği ileri sürülmektedir. Ancak, bu göçün istenmeyen sonuçlar doğurmaması için kontrollü olarak gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, Türkiye'de de işsizlik sorun olmaya devam ediyor. İşsizlik oranı, 2006 yılı Aralık-Ocak-Şubat dönemini kapsayan üç aylık hareketli ortalamalara göre, Ocak ayı itibarıyla yüzde 11.8 oldu. Genç nüfusta işsizlik oranı ise yüzde 21.4'ten yüzde 21.9'a yükseldi (NTVMSNBC, 2006).

* Yrd. Doç. Dr., Ordu Üniversitesi., Ünye İ.İ.B.F., İktisat Bölümü.

Türkiye'nin çok yüksek oranlardaki işsizlik sorununa çözüm arayışlarında, AB'nin desteğiyle sağlanacak, yatırım artışına dayalı, ekonomik büyüme ve iş yaratılmasına ihtiyaç olduğu kadar, AB serbest dolaşım sistemine dahil olarak, Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ile önerilen iş yaratıcı yöntemleri izlemesi gerekecektir.

İşgücü göçü, bugün çoğu AB üyesi durumundaki ülkelerle, Türkiye arasında İkili İşgücü Sevk Anlaşmaları ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları ile düzenlenmiş, daha sonra AB Hukuku kapsamında haklar tanınmıştır.

AB Komisyonu, serbest dolaşımı sağlamak amacıyla, 1968 yılında 1612/68 sayılı Tüzük ve 68/360 sayılı Yönerge ile sağlanan haklar dışında, 1970 yılında 1251/70 sayılı Tüzük ile tüm işçileri kapsayacak düzenlemeleri yapmıştır. 28 Haziran 1990 tarih ve 90/365 sayılı Yönerge ile kapsam genişletilerek bağımlı veya bağımsız olarak çalışanlar ve aile üyelerine de belirli koşullarda ikamet hakları tanınmıştır. Ancak, söz konusu kişilerin ikamet süresince maluliyet, erken emeklilik, yaşlılık ödenekleri ile sosyal güvenlik sistemine yük olmayacak yeterlilikte, iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık ödeneği almaları ve ev sahibi ülkede tüm riskleri kapsayan hastalık sigortasına sahip olmaları gerekmektedir (Berksü, 1999; 19).

1971 Yılında kabul edilen, 1408/71 Sayılı Yönerge ve 1972 yılında çıkartılan 574/72 Sayılı Tüzükler ile üye ülkelerde, çalışanların vatandaşı oldukları ülke ile çalıştıkları ülke farklı olsa da, ortak bir sosyal güvenlik sisteminden, bir hak kaybına uğramadan yararlanmaları sağlanmaktadır.

Ankara Antlaşması (AA) ve Katma Protokol (KP), Türkiye ile AB arasında, 12 ile 22 yıl sürecek geçiş dönemi sonunda malların serbest dolaşımı (gümrük birliği) ve başta işçiler olmak üzere emeğin, hizmetlerin ve sermayenin de serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleştirilmesini öngörmüştür.

Türk işçilerin ve aile üyelerinin serbest dolaşım hakları, 1976 yılında 1/76 sayılı ve 1980 yılında 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) ile sosyal güvenlik hakları alanında, 1980 yılında kabul edilen, 3/80 Sayılı OKK ile bazı kısmi düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, AB Komisyonu tarafından 1989 yılında önerilen uygulama Tüzüğü,

üzerinden 17 yılı aşkın süre geçmiş olmasına rağmen, henüz, Konsey tarafından kabul edilmemiştir (Sieveking, 2002; 68).

İşgücü göçü ve serbest dolaşım konusu Türkiye ile AB arasında 3 Ekim 2005 tarihinde başlaması kararlaştırılan ve 2006 yılı ortalarında başlatılan müzakere süreci içinde, ele alınacak 35 başlıktan birisidir. Serbest dolaşım, en sorunlu ve tartışmalı geçecek başlıklardan birisini oluşturmaktadır. AB'nin bu alanda, müzakere çerçeve belgesinde uzun geçiş süreleri veya kalıcı ertelemeler (deregasyon) uygulama hakkını saklı tutması dikkati çekmektedir.

I. AB'DE İŞSİZLİK VE İŞGÜCÜ GÖÇÜ OLGUSU

A. AB'DE İŞSİZLİK SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

2005 Yılı AB İstihdam Raporu'na göre, 2004 yılı itibariyle, işsizlik ortalamasının %9 olduğu AB ülkelerinde, toplam işsiz sayısı 19 milyona ulaşmıştır. İşsizliğin azaltılması için, %0.6 olarak gerçekleşen istihdam artış oranının yükseltilmesi, daha fazla iş yaratılarak, herhangi bir ekonomik faaliyeti bulunmayan, 15-64 çalışma çağındaki yaş grubuna dahil, 92 milyon kişiden 13 milyonluk (%14) çalışma isteğine sahip kitlenin, öncelikle iş sahibi yapılması hedeflenmektedir.

Öte yandan, Avrupa toplumunda nüfus yapısı da hızla değişmektedir. Düşen doğum oranları ve yaşam süresinde ortaya çıkan belirgin uzama sonucu, çalışan nüfus ile (15-64 yaş) bağımlı nüfus (çocuklar-yaşlılar) arasındaki denge bozulmakta ve 2 çalışana 1 bağımlı düşmektedir. Yaşlanma sorunu, AB gündeminde ağırlıklı bir yer oluşturmaktadır. 1997 yılında belirlenen ve 2003 yılında yenilenen, Lizbon Stratejisi olarak adlandırılan, AİS, yeni işler yaratılması yoluyla, istihdam oranının şu andaki % 63.3 düzeyinden, 2010 yılına kadar %70'e çıkartılmasını hedeflemektedir. Bu amaçla, AB düzeyinde çekici çalışma koşulları oluşturulması ve sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi gerekli görülmektedir (Social Agenda, 2006; 5-8).

İşsizlik sigortası ödemelerinin yüksek olduğu AB ülkelerinde, hem ülke içi göçler hem de üye ülkeler arası göçler, ABD'ye göre düşüklük göstermektedir. OECD araştırmaları, yüksek mobilitelere sahip ülkelerde

işsizliğin daha düşük oranlarda gerçekleştiğini açık bir şekilde göstermektedir (Hassler, Mora, Toresletten and Zilibotti, 2005; 263-264).

B. İŞGÜCÜ GÖÇÜ YENİDEN Mİ?

AB, başlangıçta ekonomisinin ihtiyaç duyduğu işgücünü kendi üyeleri arasından karşılamak amacıyla serbest dolaşım haklarını tanımıştır. Ayrıca, 1973 yılındaki enerji bunalımı dolayısıyla yaşanan ekonomik daralma, o güne kadar yoğun olarak yaşanan işgücü göçünü durdurmuştur. Ancak, aile birleştirme hakları kapsamında göçmen sayısındaki artış yine de sürmüştür. Bugün de, yüksek sayılabilecek işsizlik rakamları, artan ırkçılık ve yabancı düşmanlığına rağmen, ücretlerin çok yüksek olması ve sosyal güvenlik haklarının gelişmiş olması nedeniyle, AB ülkelerine göç ve sığınma talepleri yoğun olarak devam etmektedir.

Uluslararası düzeyde yaşanan işgücü göçü kavramı, bilgi çağının yaşandığı günümüzde beyin göçüne dönüşmüştür. Örneğin Almanya, yeni ekonomi olarak adlandırılan bilişim sektöründeki kalifiye uzman eksikliğini gidermek için, durdurduğu işgücü göçünü 2000 yılında yeniden başlatmıştır. Böylece, örneğin, bilişim sektöründe ortaya çıkan işgücü açığı, her yıl 20 bin göçmen uzmana yeşil kart verilerek giderilmektedir (Özcüre, 2003; 189).

AB, yasa dışı göçe karşı geliştirdiği Schengen düzenlemelerini, Avrupa Toplulukları Antlaşması (ATA) içine alarak, kendi içinde sınırların kaldırıldığı ve serbest dolaşımın kolaylaştırıldığı bir "Avrupa Kalesi" oluştururken, dışarıya ve yasal olmayan göçe karşı kapılarını sıkı sıkıya kapatmaya çalışmaktadır.

İşgücü göçü, bir ülkenin vatandaşlarının en az bir yılı aşan süreyle çalışmak amacıyla, diğer bir ülkeye gitmesi şeklinde tanımlanırken. Bu tür göçlerin gerçekleşmesinde etkin olan bir diğer faktör de, bu göç hareketlerine katılanların kararlarını alırken, ana ülkenin olumsuz itici koşulları ve göç alan ülkenin başta ücret ve diğer sosyal güvenlik hakları olmak üzere çekici koşullarından kaynaklanan, gönüllü göç (voluntary migration) şeklinde isteğe bağlı durumdadır (Gökdere, 1978; 10-11).

Sanayi toplumunda, genellikle, değişik gelişme aşamasındaki bölgeler ve ülkeler arasında işgücü göçleri yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru, ekonominin gereksinim duyduğu sektörlerde gerekli işgücü ihtiyacını karşılamak bu sayede mümkün olmuştur. Bugün, Dünya üzerinde 120 milyonu aşkın kişi ve Dünya nüfusunun yaklaşık %2'lik kısmı, doğduğu ülkeden başka bir ülkede yaşar hale gelmiştir. AB içinde de, bu gelişmelerin paralelinde yaklaşık %1.7'ye ulaşan Birlik vatandaşı serbest dolaşım hakkını kullanmaktadır (Carlier, 2000; 42).

Avrupa İstatistik Kurumu, EUROSTAT 2005 Yılı Raporu'na göre, AB üyesi 25 ülkenin, toplam 458 milyona ulaşmış nüfusu içinde, yaklaşık 35 milyon göçmen bulunmaktadır. Bu rakam, AB nüfusunun yaklaşık %8'ini oluşturmaktadır (Commission of the European Communities, 2005; 2).

AB'deki göçmenlerin %69.5'i AB dışından gelmektedir. AB dışından gelenler, yaklaşık 24 milyonluk bir kitleyi oluşturmaktadır. Demografik açıdan, AB ülkelerinde, hem çalışma çağındaki nüfus hem de genel nüfus azalmaktadır. AB nüfustaki, çok küçük oranlarda gerçekleşen artış rakamlarının da göçmenler sayesinde gerçekleştiği artık yaygın olarak bilinen bir gerçektir (Özcüre, Eryigit, 2006; 53).

AB'de işgücünün serbest dolaşımı, 1968 yılında hayata geçirilerek üzerinden yaklaşık 38 yılı aşkın süre geçmiştir. AB Hukuku, Avrupa vatandaşları arasında serbest dolaşımı teşvik etmektedir. Serbest dolaşım ve dolayısıyla işgücü piyasalarının AB düzeyinde bütünleşmesinden beklenen faydalar, çok uzun zamandan beri bilinmektedir.

Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür; işsizliği azaltarak sosyal güvenlik harcamalarını kısma (örneğin, işsizlik sigortası ödemelerini azaltma) ve sigorta sistemine ödenen primleri artırarak kaynak sağlama yanında, göçmenler yalnızca çalışan insanlar olmayıp, aynı zamanda tüketici olduklarından, mal ve hizmet satın alarak, parasal kaynak biriktirerek, tasarruflarını finansal piyasalarda değerlendirirler, vergi ödeyerek, devleti ve sosyal güvenlik fonlarını finanse ederler. İşgücü göçünün göç alan ve veren ülke ekonomileri üzerinde yalnızca olumlu etkileri bulunmayıp, bazı sosyal uyum sorunları ve olumsuzluklar doğurduğu da bilinmektedir (Aydınoglu, 1973; 127).

II. AB'DE SERBEST DOLAŞIM VE SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI

AB Lizbon Stratejisi ve COM(2005) 507 Final Sosyal Gündem belgeleri, işgücünün serbest dolaşımının önemine dikkati çekmektedir. Emeklilik sigortası ödemelerinin hesaplanmasında, diğer Üye Devletlerde geçen çalışma sürelerinin birleştirilmesi, çalışma boyunca yapılan prim keseneklerinin devredilmesi ve herhangi bir hak kaybının oluşmamasının sağlanması istenmektedir. Bu hususun, serbest dolaşımın önündeki en önemli engeli oluşturduğu belirtilmektedir. Bu engellerin kaldırılmasıyla, değişik üye ülkelerdeki işyerlerinde, iş değiştirmelerde çalışanlara engel olacak bir sorun yaşanmayacaktır. Bu açıdan, Üye Devlet düzenlemelerinin yeterli olmadığı, AB düzeyinde yeni sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi düzenlemelerine ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir (Commission of the European Communities, 2005; 1-10).

A. AB SERBEST DOLAŞIM POLİTİKASI

Avrupa Toplulukları oluşturulurken, Topluluk içinde işgücünün serbest dolaşımının sağlanmasından önemli yararlar beklenmiştir. Kurucu Antlaşmalarda yer alan üretim faktörlerinin serbest dolaşımını içeren düzenlemeler ile rekabet gücü yüksek firmaların güçlenmesi, buna karşılık, rekabet yeteneğinde azalma olan firmaların ise piyasadan çekilerek, başta işgücü olmak üzere kullandıkları üretim faktörlerini başarılı firmalara devretmeleri hedeflenmiştir. Böylece, malların serbest dolaşımında olduğu gibi emeğin ve sermayenin de serbest dolaşımı sağlanarak, ekonomik ve sosyal bütünleşme ile işbirliğinin arttığı üye ülkeler arasında ortaya çıkacak işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunulacaktır.

AB Sosyal Politikası ve İş Hukuku alanında, serbest dolaşım konusu önemli bir yer tutar. Günümüzde, Avrupa Toplulukları'nı Kuran Antlaşma (ATA) olarak adlandırılan Roma Antlaşması (1957), Topluluğa sosyal politika alanında, sadece, işçilerin serbest dolaşım alanını ve sosyal güvenlikle ilgili konularda düzenleme yapma yetkisini, (ATA. m. 42 (eski AETA. m. 51) oybirliği ile tanımıştır. AB'nin sosyal politikası içinde, işgücünün serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik

konusu, uzun yıllar boyunca ana konuyu teşkil etmiştir (Tekinalp, Tekinalp, 2000; 621).

Günümüzde, AB serbest dolaşım düzenlemeleri, 3 farklı kategorideki kişilere uygulanmaktadır. Bunlar;

1. AB-15 olarak adlandırılan, 1 Mayıs 2004 tarihinden önce AB üyesi olmuş devletlerin vatandaşlarından oluşan AB vatandaşları, tam serbest dolaşım hakkına sahiptirler,
2. 1 Mayıs 2004'te AB üyesi olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri (MEDA) vatandaşları, 7 yıllık geçiş süreci boyunca (2 + 3 + 2 formülüne tabi olarak) bazı Üye Devletlerce bu hakkın kullanılmasına karşılık, bazı Üye Devletler tarafından kısıtlanmasıyla, ancak, 2009 yılından sonra serbest dolaşım hakkına sahip olacaklardır,
3. AB üyesi olmayan herhangi bir devletin vatandaşlığını taşıyan üçüncü ülke vatandaşları, bunların en az 5 yıllık ikamet süresini doldurmuş olanları serbest dolaşım hakkını, 25 Kasım 2003 Tarih ve 2003/109/EC Sayılı Yönerge uyarınca kazandıkları görülmektedir. Bu kategoriye AB üyesi ülkelerdeki Türk vatandaşları da dahildir (Carrera, 2005; 702).

1. AB'de Serbest Dolaşım Hakkının İçeriği

Serbest dolaşım hakkı, bir işte çalışma amacıyla seyahat ve dolaşma hakkını içerdiği gibi, fiilen sunulan açık işlere başvuru, çalışma, ücret ve işin diğer koşulları açısından uyrukluk dolayısıyla bir ayrımcılığın yasaklanmasını, iş bulma kurumlarından ve Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'nın (EURES) sınır ötesi iş bulma hizmetlerinden yararlanılmasını, sosyal güvenlik hakkının güvenceye alınmasını, diplomaların ve diğer eğitim belgelerinin karşılıklı tanınması haklarını da içermektedir (Heper, 1997; 73).

Bu kapsamda, stajyer öğretmenler, avukatlar, futbolcular ve diğer sporcular, sanatçılar, uluslararası organizasyonlarda görev yapanlar ve part-time çalışanlar dahil, bir çok AB vatandaşı için serbest dolaşım hakkı tanıyan Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararları verilmiştir. Ancak, söz konusu kişilerin ikamet süresince maluliyet, erken emeklilik, yaşlılık ödenekleri ile sosyal güvenlik sistemine yük

olmayacak yeterlilikte, iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık ödeneği almaları ve ev sahibi ülkede tüm riskleri kapsayan hastalık sigortasına sahip olmaları gerekmektedir (Berksü, 1999; 15-19).

2. AB'de Serbest Dolaşım Hakkının Kapsamı

AB'de kişilerin serbest dolaşımı, Ortak Pazar döneminin başlangıç yıllarında, ekonomik amaçlı faaliyetleri yürüten işçiler ile sınırlı olarak, sınır kontrollerinin kalkması ve yerleşme serbestisi ile ilgili haklar arasında iken, 1993 yılından itibaren, özellikle Amsterdam Antlaşması ile atılan daha ileri adımlarla, vize, sığınma ve göç konuları da Topluluk sütununa dahil edilerek kapsam genişletilmiştir. Maastricht Antlaşması, işçilerin serbest dolaşımının kapsamını tüm AB vatandaşlarını kapsayacak şekilde ayırım gözetmeksizin genişletmiş, Amsterdam Antlaşması ile getirilen düzenlemelerle de bu durumun yasal dayanakları güçlendirilmiştir (Berksü, 1999; 11).

ATA, IV. Başlık, "Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar" adı altında 61 ile 68. maddeler arasında konuyu düzenlemiştir. Böylece, 1997 yılından itibaren 5 yıllık süre içinde bu alanda yeni yönergeler çıkartılmıştır. 2003 Yılında kabul edilen Yönerge (2003/109/EC OJ 2004, L 16/44) ile Türk vatandaşları dahil üçüncü ülke vatandaşlarına, 5 yıllık ikamet ve çalışma sonrası AB ülkelerinde serbest dolaşım hakkı ve 859/2003 Sayılı Tüzük ile sosyal güvenlik hakkı tanınmıştır (Groenendijk, 2004; 121).

AB Hukukunda işgücünün serbest dolaşımı, aşağıdaki kapsamı ile belirtilen hükümlerle düzenlenmiştir. İşçilerin serbest dolaşımı kapsamında diğer Üye Devletlerdeki işlere talip olma ve bu ülkelere giriş ve seyahat hakları, ATA. m. 39 (eski 48. madde) hükümleri doğrultusunda 15.10.1968 tarih ve 1612/68/AET sayılı Topluluk Tüzüğü ve bu Tüzüğün nasıl uygulanacağını gösteren 68/360/AET Sayılı Konsey Yönergesi ile Üye Devlet yurttaşları ile aile üyelerinin dolaşım ve ikamet hakları belirlenmiştir.

3. AB'de Serbest Dolaşım Hakkının Yasal Dayanakları

ATA. m. 39, 1. fıkrasına göre; "Toplulukta işçilerin serbest dolaşım özgürlüğü garanti edilecektir". Topluluk Hukuku, serbest dolaşım hakkını kullanan işçilerin ve aile üyelerinin, diğer Üye Devletlerin sınırları

içinde hayatlarını sürdürürken, kullandıkları hakları, işlem eşitliği ve ayrımcılık yasağı uygulamalarıyla güvence altına almıştır. ATA. m. 39, 2. fıkrasına göre; "Serbest dolaşım, Üye Devletlerin işçileri arasında, istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından uyrukluk esasına dayalı her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir". ATA. m. 39, 3. fıkrasında belirtildiği üzere, "Serbest dolaşım, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığının haklı kıldığı kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla;

- a) Fiilen yapılmış iş tekliflerini kabul etme,
- b) Bu amaçla, Üye Devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma,

c) Üye Devletlerin birinde, o Üye Devlet uyruklarının istihdamını düzenleyen, yasa, tüzük ve idari düzenlemelere uygun olarak, bir iş yapmak amacıyla oturma,

d) Bir Üye Devlette bir işte çalıştıktan sonra, Komisyon'ca hazırlanacak uygulama Tüzükleri ile belirlenecek koşullar içinde, o Üye Devlet topraklarında bulunma hakkını içerir". İşçilerin serbest dolaşımı hakkını düzenleyen ATA. m. 39.3 uyarınca, işçilerin kamu güvenliği ve kamu sağlığı alanlarında serbest dolaşım haklarına, Üye Devletlerin kamu düzeninin haklı kıldığı nedenlerle kısıtlama getirilmesi mümkündür. ATA. m. 39.4'e göre, serbest dolaşımı öngören Antlaşma hükümleri kamu sektöründe uygulanmayarak, Üye Devletlerin vatandaşlık koşulu aramaları mümkün olabilmektedir (İKV, 2002; 10).

İşçilerin işin bitiminde kalabilme hakkı, 1251/70 Sayılı, "İşçilerin, İşin Bitiminde Kalabilme Hakkı Konusunda Komisyon Tüzüğü (ATRG (1970), L, 142/24)" ile düzenlenmiştir. 28 Haziran 1990 tarih ve 90/365 sayılı Konsey Yönergesi ile daha önce yalnızca işçilere ait olan bu haklar genişletilerek, üye ülkelerde bağımlı (ücret karşılığı) olarak çalışan işçilere olduğu gibi, bağımsız olarak serbest çalışanlara da işin bitiminden sonra ikamet hakkı tanınmıştır.

Serbest dolaşım, yalnızca göçmen işçiye tanınan bir hak olmayıp, 1612/28 sayılı Tüzüğün 10. maddesine göre, göçmen işçinin eşi ve 21 yaşını geçmemiş veya 21 yaşını geçmiş olsa dahi, bakmakla yükümlü olduğu yakınları (çocuklar, torunlar, torunların çocukları, işçinin veya eşinin usulü olan anneler, babalar, kayınvalideler, kayınpederler, büyükbabalar ve büyükanneler) göçmen işçiyle birlikte oturma hakkına sahiptirler. Ancak, bu aile üyelerinin sürekli olarak göçmen işçiyle

birlikte oturma zorunlulukları bulunmamaktadır. Tüzüğün 12. maddesine göre göçmen işçi çocuklarına, buldukları diğer üye devlette buldukları süre içerisinde öğrenim görmek üzere okul, üniversite, çıraklık ve mesleki eğitim hakkı da tanınmıştır (Heper, 1997; 79-80).

ATAD'ın görüşüne göre, işçilerin serbest dolaşım hakkı aynı zamanda işçinin iş bulmak amacıyla ülkesinden ayrılarak, diğer Üye Devletlerde iş aramasına da olanak tanımaktadır. *Levin Kararı (Case C-53/81, D.M. Levin v. Staatsecretaris van Justitie, ECR, 1982, 1035)* ile açıklığa kavuşturulduğu üzere, iş aranırken izin verilen üç aylık sürede, içinde bulunulan ülkenin sosyal güvenlik sistemine bağımlı hale gelmeme koşulu aranmaktadır. Ayrıca, 1997 yılında, ülkesinden ayrılarak, Belçika'da üç aylık iş arama süresinde, iş bulamayan, bir AB üyesi ülke vatandaşının, bu ülke tarafından, topraklarını terk etmesi istenmiş, bunun üzerine açılan dava ile ilgili olarak ATAD, bu durumun ATA. m. 39 hükümlerine aykırı olduğunu kararlaştırmıştır (Blanpain, 2000; 231).

ATAD, *Antonissen Kararı (Case C-292/89, The Queen v. the Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, ECR, 1991, 745)* ile altı ay içinde, işçinin iş bulamaması halinde, ülkeden ayrılmasının istenebileceğini, ancak, işçinin iş aramaya devam ettiğini ve iş bulma olasılığının güçlü olduğunu kanıtlaması gerektiğini açıklamıştır.

AB Serbest dolaşım düzenlemeleri, işçilere ve aile üyelerine sınırsız olarak tanınan bir hak haline henüz gelmemiş ve belirli ekonomik faaliyetlerle bağlantılı olması özelliği, Tüzük ve Yönergeler'de aranmaya hala devam etmektedir (European Commission Employment & Social Affairs, 2004; 13).

Özet olarak, Serbest dolaşım hakkı, üye devlet topraklarına giriş ve bu amaca uygun olarak ikamet ve sosyal güvenlik hakkından oluşmaktadır. Maastricht Antlaşması, işçilerin serbest dolaşımının kapsamını, tüm AB vatandaşlarını kapsayacak şekilde, ayırım gözetmeksizin genişletmiş, Amsterdam Antlaşması ile getirilen düzenlemelerle de bu durumun yasal dayanakları güçlendirilmiştir. ATAD çeşitli kararlarında sosyal güvenlik sistemi kapsamında, ücretli ve ücretsiz çalışan tüm kişilerin serbest dolaşım haklarından yararlanacağı belirtilmektedir.

4. Serbest Dolaşım Hakkının İstisnaları

1997 Yılında, Simone Veil başkanlığında düzenlenen Veil Panel'i sonrasında yayımlanarak Komisyona sunulan, 18 Mart 1997 tarihli Veil Raporu'nda da belirtildiği gibi, Topluluk düzeyinde serbest dolaşım, özel sektörde gerçekleştiği gibi kamu sektöründe de aynı oran ve kapsamda henüz gerçekleştirilememiştir. Ancak, genel kabul gören görüş, kamu hizmeti istisnalarının, ulusal bağımsızlık kapsamında değerlendirilmeyen alanlarda daha fazla savunulamayacağı yönündedir (Report of the Veil Panel, 1997).

ATA, serbest dolaşım haklarına iki grupta sınırlama getirme hakkı tanımıştır. Birinci grupta, kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı alanları yer almaktadır. İkinci grupta ise, kamu idaresi ve hizmetlerine ait işler yer almaktadır.

Yönerge kapsamında, işçiler dışında, hizmetler sektöründe, serbest meslek sunanlar ve bunların aile ve çocuklarına da kısıtlama uygulanabilecektir.

İşçilerin serbest dolaşımını düzenleyen ATA. 39.3 maddesi uyarınca, işçilerin kamu güvenliği ve kamu sağlığı alanlarında serbest dolaşım haklarına üye devletlerin kamu düzeninin haklı kıldığı nedenlerle kısıtlama getirilmesi mümkündür.

5. Kamu Sektörü İstisnası

ATA.39.4 maddesine göre, serbest dolaşımını öngören Antlaşma hükümleri, kamu sektöründe uygulanmayarak, Üye Devletlerin vatandaşlık koşulu aramaları mümkün olabilmektedir.

B. AB SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI

ATA. m. 42 (eski 51.madde) işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla, ATA. m. 251'de belirtilen yöntem uyarınca, Komisyon'un önerisi üzerine Konsey'in, sosyal güvenlik alanında; a-) göçmen işçiler ve hak sahibi yakınlarına, çalışma sürelerine bağlı olarak sosyal yardıma hak kazanılması, bu hakların korunması ve sosyal yardım tutarlarının hesaplanmasında üye ülkelerin farklı ulusal mevzuatları uyarınca geçen tüm sürelerin birleştirilmesini b-) sigorta yardımlarının yapılması ve

Üye Devletlerin topraklarında ikamet edenlere ödenmesini sağlayacak bir sistemin kurulması hakkında gerekli önlemleri oy birliği ile alması öngörülmektedir (İKV, 2000; 13).

Konsey, üye ülkelerde serbest dolaşım haklarını kullanan işçiler, serbest meslek mensupları ve bunların aile bireyleri için uygulanacak sosyal güvenlik sistemini düzenlemek üzere, Topluluk içinde yer değiştiren bağımlı veya bağımsız çalışanlar ve bunların aile bireylerinin sosyal güvenliği konusunda, 1408/71 Sayılı Tüzük üzerinde 1981, 1983, 1992, 1993 yıllarında, 574/72 Sayılı Tüzükte ise 1999 yılında değişiklikler yapmıştır. Değişiklikler sonucunda getirilen sistem, Üye Devletlerin farklı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını kabul etmektedir.

AB vatandaşlığı kavramının büyük önem kazandığı bir süreçte, Üye Devletlerin ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunun sağlanması, bu mevzuatların basitleştirilmesi ve işçilerin serbest dolaşımının ötesinde, Birlik vatandaşları için, sosyal bir Avrupa'nın yaratılması hedeflenmektedir.

Sosyal güvenlik kavramı, genel olarak insanların yaşamlarını güvence altına almak amacıyla, karşılaşılabilecekleri mesleki (iş kazası ve meslek hastalıkları), fizyolojik (hastalık, malullük, analık, yaşlılık ve ölüm), sosyo-ekonomik (işsizlik) risklerden dolayı uğrayabilecekleri geçici veya sürekli gelir kaybını karşılayarak, geçinme ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistemi tanımlar. Sosyal güvenlik, çağdaş anlamda kişilerin içinde bulunulan zamanda ve gelecekte karşılaşılabilecekleri doğal ve sosyal risklere karşı yaşamlarını güvence altına alan kurumlar, sistemler ve yöntemler bütünü olarak ta tanımlanmaktadır (ÇSGB, 2000; 6).

AB Hukukunda, belirgin bir sosyal güvenlik kavramı tanımı yapılmamakla birlikte, 1408/71 sayılı ve 574/72 sayılı Tüzükler ile bir AB Sosyal Güvenlik Sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemin en başta gelen amacı, kişilerin ve işçilerin serbest dolaşımını ve bu alanda Üye Devletler arasında işlem eşitliğini güvence altına almaktır. Topluluk sosyal güvenlik mevzuatı başlıca dört kaynaktan oluşmaktadır. Bunlar;

1. Topluluk sosyal güvenlik yasası olarak adlandırılan 1408/71 sayılı Konsey Tüzüğü ve bu Tüzüğün uygulama esaslarını

gösteren 574/72 sayılı Konsey Tüzüğü ve bunlara ait ek ve değişiklikler,

2. Toplulukta genel sosyal korumanın ilkelerini belirleyen AT Sosyal Şartı,
3. Sosyal güvenliğin uygulanmasını sağlayan ve Topluluk serbest dolaşım haklarını düzenleyen 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü,
4. Sosyal korumaya ilişkin diğer Yönerge ve Kararlar olarak belirtilebilir (ÇSGB, 2000; 18-19).

Kısaca belirtmek gerekirse, Topluluk sosyal güvenlik sisteminin serbest dolaşımını sağlama ve işlem eşitliği ilkeleri yanında, tüm Üye Devletlerin sistemleri arasında koordinasyonun sağlanması ve bu Üye Devletlerde geçen sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi ilkesi gibi iki önemli ilkesi daha bulunmaktadır.

AB üyesi ülkelerde, sosyal güvenlik sistemleri üye ülkelerin yetki alanına girmektedir. Tüzük, yalnızca Üye Devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin Topluluk içinde koordinasyonunu öngörmekte, fakat, tam bir harmonizasyon (uyum) amaçlamamaktadır. Üye Devletlerde, sosyal güvenliğin 9 riskinden farklı olarak, hangi nedenle olursa olsun, insan onuruna yaraşır yaşam olanaklarından yoksun kesimler için, "Asgari Gelir Güvencesi" rejimi çerçevesinde sağlanan yardımlar bulunmaktadır. Ancak, AB düzenlemeleri, belli standart ve tek tip modeller yerine, her üye ülkenin sosyal politikalarının diğerlerinden değişik özellikleri bünyesinde barındırmasına izin vermektedir. Bununla birlikte, AB organları aracılığıyla, başta, ATAD kararları yoluyla, yasal düzenlemeler ve uygulamalar kontrol altına alınmaktadır.

1. Sosyal Güvenlik Kapsamında Yer Alan Kişiler

1408/71 Sayılı Tüzüğün 2. maddesinde genel olarak kapsama dahil kişiler, bir Üye Devletin vatandaşı olan tüm ücret karşılığı çalışan "işçiler" ve ücretsiz çalışan "bağımsız çalışanlar" ile öğrenciler olarak sayılmaktadır. Tüzük işçi kavramını, sınır çalışanları ile mevsimlik ve sezonluk işçileri de kapsayacak şekilde geniş anlamda yorumlamaktadır. 2. Madde, bunların yanında, aile üyeleri ile bunların ölümünden sonra geride kalan hak sahibi yakınları olan herhangi bir

Üye Devletin sosyal güvenlik sisteminden yararlanan sigortalı kişiler kapsama alınmaktadır (Ekdemir, 2003; 3-4).

Bir Üye Devletin topraklarında ikamet eden sığınmacı ve vatansızlar da dikkate alınmış ve vatandaşlık koşuluna bir istisna getirilerek, bu kişilerin de Tüzük kapsamına alınmaları sağlanmıştır (Berksü, 1999; 23).

1994 Yılında Avrupa Ekonomik Alanı'na (AEA) dahil olan ülkeler ile yapılan Antlaşmanın yürürlüğe girmesi sonucunda, Topluluk sosyal güvenlik düzenlemelerinin kapsamına, AB vatandaşları ile birlikte AEA ülkelerinin vatandaşları da dahil olmuşlardır. Böylece, İzlanda, Liechtenstein ve Norveç vatandaşları da Tüzük kapsamındaki koordinasyondan yararlanmaktadırlar (Schulte, 1998; 144).

1 Nisan 2006'dan itibaren üye olan 10 yeni ülke ile İsviçre vatandaşları da yapılan bir düzenleme ile serbest dolaşım ve sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Ücretli çalışanlardan memur rejimine tabi olanlar, 29.06.1998 tarih ve 1606/98 ve öğrenciler ise 307/1999 sayılı Tüzük ile 1999 yılı Şubat ayından geçerli olmak üzere kapsama dahil edilmişlerdir.

Tüzüğün 3. maddesine göre, işlem eşitliği uygulanarak, Üye Devletlerden birinde ikamet eden ve Tüzük hükümlerinden yararlanan kişilerin, o Devletin kendi vatandaşlarıyla aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olacakları belirtilmektedir. Tüzüğün uygulama alanı, 4. madde ile belirlenmiş, hastalık ve analık yardımları, çalışma becerilerinin kazanılması, geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin yapılan yardımlar dahil, malullük ödenekleri, yaşlılık yardımları, ölüm yardımları (dulluk ve yetimlik), iş kazası ve meslek hastalıkları, ölüm tazminatları, işsizlik ödenekleri ve aile yardımları ve ödenekleri olmak üzere sosyal güvenliğin dokuz sigorta kolunu kapsamaktadır (ÇSGB, 2000; 27).

Tüzüğün kapsamına girmeyen alanlar arasında ise, savaş kurbanları, kamu görevlileri veya benzeri işlerde çalışan askeri personel bulunmaktadır. Ayrıca, aktif olarak çalışmamakla birlikte, Topluluk serbest dolaşım hakkından yararlananlar ile Üye Devletlerde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke yurttaşları da Tüzüğün uygulama kapsamı dışındadırlar. Yine, 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulanabilmesi için, kapsama dahil kişilerin, serbest dolaşım hakkından yararlanan

kişiler olması gerekmemekte, bunlar dışında Topluluk içinde yer değiştiren ve sosyal güvenlik sorunuyla karşılaşan tüm kişilere bu kapsamda sosyal yardımlardan yararlanma hakkı tanınmaktadır. Bu nedenle, Tüzüğün öngördüğü, yukarıda belirtilen dokuz sigorta kolundan oluşan yardımlar, tüm Üye Devletlerden "Topluluk yardımları" adıyla talep edilebilecektir (Tekinalp, Tekinalp ve diğerleri, 2000; 38).

Tüzüğün 10. maddesine göre, aşağıda belirtilen sigorta kollarında ödenecek sosyal güvenlik yardımları; (yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazası ve meslek hastalıkları) yararlanıcının ikametini, Topluluk içinde değiştirmesi nedeniyle, bu yardımdan yoksun kalmasına neden olmayacaktır. Çünkü, işçiler ve serbest meslek erbabı kişiler, başka bir Üye Devlette ikamet etseler veya işyeri merkezi başka bir Üye Devlette olsa bile, çalıştıkları üye ülkenin sosyal güvenlik hukukuna tabidirler.

2. Yardım Talepleri İçin İzlenecek Yöntem

1408/71 Sayılı Tüzük uyarınca, yardımların talep edilme ve hesaplanmasına ilişkin genel kurallar belirlenmiştir. Buna göre yardım talepleri, yetkili devletin yetkili kurumuna ya da talep sahibinin oturduğu veya bulunduğu yerin kurumuna yapılacaktır. Oturma veya bulunulan yerin kurumu, yardımları sağlayacak kurumu belirleyecektir (m.10).

574/72 Sayılı Uygulama Tüzüğü'nde bazı yardım türleri için, talep sahibi tarafından hangi yetkili kuruma başvurulacağı belirtilmiştir. Talepler, yalnızca talep sahibinin ana dili ile değil, AB üyesi ülkelerin herhangi birinin ana dili ile de yapılabilecektir. Talepler, Topluluk Resmi Gazetesi'nde yayınlanan ve yardımların en kısa sürede sağlanmasında kullanılan formüllerler aracılığıyla yapılabilecektir (ÇSGB, 2000; 46).

3. Yardım Hakkının Belirlenmesi

1408/71 sayılı Tüzük uyarınca, talep sahibi sigortaya yeterince prim ödememişse ya da yardım talebinde bulunduğu üye ülkede yardımlardan yararlanmasını sağlayacak yeterli bir süre ikamet etmemişse, yardım hakkı, yardımların birleştirilmesi ilkesi uyarınca,

diğer üye ülkelerde geçen sigortalılık ya da ikamet sürelerinin birleştirilmesi suretiyle belirlenecektir (m.12).

Sigortalılık süreleri, belirlendiği ulusal mevzuatın ilkeleri doğrultusunda, prim ödeme ve çalışma süresine ya da ücret karşılığı çalışılmayan ve ulusal mevzuatta sigortalılık sürelerine dahil edilen sürelerle ilgili olarak belirlenmektedir. Üye Devletlerin, kendisiyle ikili sosyal güvenlik sözleşmesi ya da anlaşması imzalayan üçüncü ülkelerde geçen sigortalılık sürelerini kendi mevzuatı uyarınca geçmiş sigortalılık süresi olarak kabul etmesi de mümkündür. Ancak, üçüncü ülkelerde geçen sürelerin kabulü için diğer bir AB Üyesi Devlet tarafından yapılan hesaplamaya bu sürelerin dahil edilmesi gerektiğine dair bir zorlamada bulunma hakkı yoktur (ÇSGB, 2000; 46-47).

4. Hakların Doğmasında Dikkate Alınabilecek Geçerli Sigortalılık Süreleri

ATA. m. 42 (eski 51) uyarınca, Üye Devletlerde sigortalı olarak geçirilen sürelerin sosyal güvenlikten yararlanmada, diğer Üye Devletlerde de dikkate alınması ilkesi, 574/72 sayılı Tüzük m. 15 ve m. 16 ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, eğer bir sigortalılık ya da ikamet süresi, fiili bir sigortalılık süresi ile aynı zamana rastlıyorsa, yalnızca birinci süre dikkate alınacaktır (m. 15.a.). Bu kural sigorta priminin ödendiği ya da sigortalılığın geçerli olduğu yer Topluluk sınırları içinde neresi olursa olsun uygulanmak zorundadır (ÇSGB, 2000; 48).

5. Sigortalılık Sürelerinin Birleştirilmesi

Aylık talebi sırasında, talep sahibinin tüm Üye Devletlerde geçirdiği bütün sigortalılık sürelerinin kullanılması mümkün değildir. Daha önceden aynı zamana rastlayan zorunlu sigortalılık süreleri ya da ikamet sürelerinin tamamının dikkate alınması söz konusu değildir. Bu kural, iki ya da daha fazla Üye Devlet kurumu tarafından sağlanan yardımlara uygulanmayacaktır. Sigortalılık ya da ikamet sürelerinin geçip geçmediğinin kesin olarak belirlenmesi mümkün olamıyorsa, sürelerin çakıştığı varsayılar (m.15.1.e.). Zorunlu sigortalılık koşulu aranan süre içinde isteğe bağlı bir sigortalılık dönemi bulunursa, yalnızca zorunlu sigortalılık sürelerine öncelik verilir (ÇSGB, 2000; 48).

6. Yardımların Birleşmesi (Kümülyasyon)

1408/71 Sayılı Tüzüğün 12. maddesi, 1248/92 sayılı Tüzükle değiştirilmeden önce, aynı türden ve aynı sigorta süresi içindeki sosyal güvenlik yardımlarının yığılma (kümülyasyon) sonucu birden fazla ödenerek, hakkın kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla, yığılma (kümülyasyon) sorununa karşı yasak getirmekteydi. Yığılma yasağı, aynı Tüzük uyarınca, yaşlılık, malullük, ölüm ve meslek hastalığı gibi kısa vadeli sosyal güvenlik yardımlarına uygulanmamaktadır (madde 41, 43.2-3, 46, 50, 51, 60.1.b). Yığılma durumunda, yığılmayı gerçekleştiren sosyal güvenlik yardımı, başka bir Üye Devletin mevzuatından kaynaklansa dahi bu durum yığılma yasağını etkilememekteydi. Ancak, 1248/92 sayılı Tüzük, anılan 12. maddeyi iyileştirmiş ve ATAD önüne bu konuda gelmekte olan bir çok sorunun giderilmesini sağlamıştır (Tekinalp, Tekinalp, 2000; 339).

Tüzüğün 18. maddesi, üye devletlerde sigortalı olarak geçirilen sürelerin hastalık ve hamilelik, malullük, yaşlılık, ölüm ve işsizlik yardımlarından yararlanmada dikkate alınarak, birlikte hesaplanmasını ve üye devletlerin ulusal sigorta kurumları tarafından yapılacak sigorta yardım ve ödemelerinin hesaplanmasında, Üye Devletlerde geçen süreleri kendi ulusal mevzuatları açısından tamamlanmış süreler olarak değerlendirilmesini öngörmektedir (Ekdemir, 2003; 11).

Tüzüğün 63. maddesi, Üye Devletler arasında sosyal güvenlik ödemelerinin nasıl gerçekleştirileceğini düzenlemiştir. Buna göre, sosyal güvenlik yardımını ödeyen Üye Devlet ödediği miktarı, diğer Üye Devletlerden bu ülkede geçirilen sigortalılık süresi ile orantılı olarak geri isteme hakkına sahiptir. Tüzüğe göre, başka bir Üye Devlette uğranılan zarar sonucu, sosyal güvenlik yardımının ödenmesi halinde, ödemeyi yapan Üye Devlet sigorta kurumu, yine bu kapsamdaki ödemenin karşılanmasını ilgili ülkenin sosyal güvenlik kurumundan talep edebilecektir (madde 93) (Oder, 2000; 339).

7. AB'de Sosyal Güvenlik Sorunu

Komisyon tarafından 1998 yılında yayınlanan "Avrupa'da Sosyal Koruma 1997"¹ adlı rapordaki sayısal bulgulara göre, AB'de sosyal güvenliğin finansmanında ciddi sorunlar ortaya çıkmakta ve sosyal

¹ (COM - 1998 - 243 final)

korumada yeni politikalar uygulanarak, ödeneklerin devamını sağlama, sosyal dışlanmayı önleme gibi temel hedefler yanında özellikle, istihdamın teşviki amacıyla aşağıdaki önlemlerin alınması istenmektedir;

- Ödeneklere hak sahibi olmayı zorlaştırmak,
- İstihdamı teşvik tedbirlerini artırmak,
- İşsizlik ödeneği ve benzeri pasif politikalar yerine istihdam olanaklarını artıracak aktif politikalara yönelmek,
- İstihdam yaratıcı programları yaygınlaştırmak,
- Ödeneklere bağımlılığı ve sosyal dışlanmayı azaltmak,
- Özürlülere daha fazla yardım sağlamak,
- Erken emeklilik trendini tersine çevirmek,
- İş piyasasına yeni girenlere şans tanımak üzere daha yaşlı işgücünün iş saatlerini azaltarak, uygulamada yumuşak geçiş sağlayan, örneğin, emekliliği yaklaşanlara kısmi çalışma (part-time) çalışma rejimi uygulamaları ile emeklilik koşulları oluşturmak,
- Emeklilik sistemlerini nüfusun yaşlandığını dikkate alarak yeni koşullara uydurmak,
- Sağlık harcamalarını sınırlamak,
- Nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak sayıları artan tam gün bakıma muhtaç kişilerin (AB'de 75 yaşın üzerindeki %10'luk kitle) bakımını sağlamak,
- Sosyal güvenlik kaynaklarını en çok gereksinim duyanlara aktarmak (ÇSGB;1999;300).

Aynı raporda yer alan sayısal verilere göre;

-Topluluk Sosyal Güvenlik Harcama Oranı: AB'de sosyal güvenliğe, 1995 yılı Topluluk Ortalama Gayri Safi Yurtiçi Hasılası'nın (Gross Domestic Product-GDP) %28.5'u harcanmıştır. Bu oran, İrlanda için %20, Yunanistan, İspanya ve Portekiz için %30, Fransa, Hollanda, Danimarka, Finlandiya ve en yüksek harcamaya sahip İsveç'te %36'ya kadar yükselmektedir.

Sosyal Güvenlik Harcamalarının Dağılımı: AB sosyal güvenlik harcamaları arasında en büyük pay %42.5'lük oran ile yaşlılık aylıklarına aittir. Yalnızca bu oran, Topluluk GDP'sinin %12'sini oluşturmaktadır. Topluluk toplam sosyal güvenlik harcamaları arasında, bu oranı %22 ile hastalık ödenekleri ve %8 ile işsizlik sigortası ödemeleri izlemektedir. İşsizlik ödenekleri, AB ülkeleri arasında farklılık göstermekte, bu ödemelerin oranı, çalışılması halinde elde edilen gelirin; Danimarka, Fransa ve İrlanda'da %60'ı ile %65'i oranına, İngiltere ve Yunanistan'da ise %25'ine ulaşmaktadır.

-Sosyal Güvenliğin Finansmanı: AB Ülkeleri, Sosyal Güvenlik Sisteminin finansmanında yaklaşık %65'lik bölüm işverenlerden (%40) ve çalışanlardan (%25) oranında kesilen primlerden, kalan kısmı ise devlet tarafından karşılanmaktadır.

-Sosyal Güvenlik Harcamalarında Artış: AB ülkelerinde genel olarak sosyal güvenlik harcamalarında azalma yaşanmasına rağmen, genel olarak Topluluk GDP'sinin azalması sonucu, Birlik çapında sosyal güvenlik harcamalarının oranı GDP oranı içinde artış kaydetmiştir.

-Yoksulluk Düzeyi: AB'nde özel emeklilik ödenekleri dışında sosyal güvenlik ödemeleri, ortalama olarak net hane halkı gelirlerinin %30'nu bulmaktadır. Hane halklarının yaklaşık %35'lik bölümü için sosyal güvenlik ödenekleri başlıca gelir kaynağını oluşturmuş, bu ödeneklerin verilmemesi halinde, bu grup içinde yer alanların gelir ortalaması içinde %50'nin altına, yani, klasik yoksulluk düzeyine düşeceği hesaplanmıştır (ÇSGB, 1999; 299-300).

Sanayi toplumunun ortaya çıkardığı ağır koşulların olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere gönüllü kuruluşların, yardım sandıklarının ve sendikaların dayanışmasına dayalı, işverenlerin bireysel sorumlu ve devletin de gelir transferi yolu ile yoksullara yardımcı olduğu ilk dönemden (1850-1880), finansmana katkı ve zorunluluk nedenleriyle çalışanlara çeşitli güvenceler sağlayan sosyal sigorta uygulamalarının görüldüğü, ikinci dönem (1880-1945), özellikle, kamu tarafından sağlanan yardımların başlamasıyla, kişilere gelir garantisi ve belirli bir hayat standardı sağlama uygulamalarının başladığı refah dönemine rastlayan üçüncü döneme (1945-1974) ve son olarak ta, sosyal güvenlik sistemlerinin zorlanmaya başladığı, devamlılığın güçleştiği ve krizlerin olduğu, yeniden yapılanma

arayışları geçen dördüncü dönemden (1975-1990) sonra, 1990'lı yıllardan günümüze uzanan son dönemden oluşan bir gelişim çizgisi izlenmiştir (Ekin, 1999; 30-32).

AB sosyal politikası içinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz edemeyiz. Ancak, Birlik kişilerin serbest dolaşımının önündeki engelleri kaldırmak ve bu kişilerin sosyal güvenlik haklarında bir kayıp oluşmaması amacıyla üye devlet sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu sağlamayı hedeflemiştir (Aydın, 2004; 15).

III. AB'YE TÜRK İŞGÜCÜ GÖÇÜ, SERBEST DOLAŞIM VE SOSYAL GÜVENLİK

Günümüzde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) resmi verilerine göre, Haziran 2005 rakamlarıyla, yurtdışında bulunan toplam 3.659.967 yurttaşımız arasında, AB ülkelerinde yaşayan Türklerin sayısı 3.100.117'e ulaşmıştır. Bunların arasında 1.343.594'ünün çalışan, diğerlerinin be bunların aile üyesi olduğu tespit edilmiştir. Yurtdışındaki yurttaşlarımızın en fazla bulunduğu Almanya'daki sayıları ise 1.877.661'e ulaşmıştır. Yabancı ülke vatandaşlığına geçmiş vatandaşlarımızın sayısı ise 1.271.979'dur (ÇSGB, 2004; 19).

Merkezi Almanya'nın Essen şehrinde bulunan Türkiye Araştırmalar Merkezi (TAM) 2003 yılı verilerine göre ise, AB topraklarında, 3,86 milyon Türk bulunmakta, Bu sayıya Yunanistan'daki Türkler eklenince sayı 4 milyona yükselmekte, Yunanistan, Bulgaristan ve Romanya'da yaşayan Türkler eklendiğinde ise sayı, 5 milyonu geçmektedir. Bu sayı Malta nüfusunun 10 katını, Estonya nüfusunun 3 katı, Slovenya nüfusunun ise 2.1 katı aşmaktadır. AB ile Türkiye arasında sağlanan ekonomik entegrasyona rağmen, Batı Avrupa'da yaşayan insanlar Türkiye'den kendilerine yönelecek işgücü göçünden endişe etmektedirler (TAM, 2004; 1-3).

AB'ye Türk işgücü göçü, günümüzde 45. yılını doldurmuş ve başlangıçtaki geçici, misafir işçi olarak gitme ve geri dönüş karakteri yok olmuştur. Artık, Avrupalı Türk karakterleri kalıcı hale gelmiş durumdadır. Geçmişte kendilerini 'gurbetçi' olarak niteleyen bu geniş

topluluk, şimdi, kendisini 'Avrupalı Türkler' olarak nitelendirmektedir (TAM, 2000; 5).

A. AB'YE TÜRK İŞGÜCÜ GÖÇÜ

İşgücü ihraç eden ülkelerin deneyimleri açısından, Türkiye, kendine özgü bir durum göstermektedir. Türkiye'nin deneyimi, işgücü göçünden beklentileri, getirileri ve götürüleri açısından benzersizdir. 1960'lı yılların hemen başında, Türk hükümeti, işgücünü ülkenin az gelişmiş bölgelerinden, sanayileri gelişmiş Avrupa ülkelerine göndererek, deneyim ve vasıf kazandıktan sonra geri dönüşlerinde, ülkenin çağdaşlaşmasına katkı sağlayacakları düşüncesiyle işgücü göçünü teşvik etmeye başlamıştır (Martin, Midgley and Teitelbaum, 2002; 120).

1961 Yılında ilk kez F.Almanya ile, daha sonra diğer Avrupa ülkeleri; Avusturya, Belçika, Hollanda (1964), Fransa (1965) ve İsveç (1967) ile sürdürülen görüşmeler sonucunda imzalanan ikili İşgücü Sevk Antlaşmaları, işgücü sevkinin tabi olduğu kural ve koşulları düzenlemiştir. Bu anlaşmaların kapsamında yurtdışına giden Türk işçilerin sayısı hızla artmaya başlamış ve Avrupa'daki Türk varlığının oluşmasını sağlamıştır. Halen ikili anlaşmalar yürürlükte olmasına rağmen işgücü sevkini durduğundan bu alandaki düzenlemeleri, Türkiye ile AB ilişkileri eksenine taşımak ve güncel ihtiyaçlara yanıt veren yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Nitekim, İsveç 1983 yılında işgücü sevk antlaşmasını, Avusturya ise 1996 yılında sosyal güvenlik antlaşmasını tek taraflı olarak feshetmiştir (Berksü, 1999; 43).

AB üyesi ülkelerdeki Türk varlığı, ilişkilerin başlatıldığı, Ankara Antlaşması (AA) sonrası yaşanan yaklaşık 43 yıllık sürede, 3,86 milyon gibi önemli sayılabilecek bir düzeye ulaşmıştır. Günümüzde bu sayı nicelik ve nitelik olarak çok önemli bir gücü ifade etmektedir. Avrupalı Türklerin, AB-Türkiye ilişkilerinde bir köprü görevi yapabileceği belirtilmektedir (Kaya, Kentel, 2005; 69).

Türkiye Araştırmalar Merkezi (TAM), 23.03.2005 tarihinde açıkladığı bir raporda, Almanya'da devam eden ekonomik durgunluktan en fazla etkilenenlerin, mesleki nitelik eksikliği nedeniyle, Türkler olduğunu açıklamıştır. 2004 yılında Türkler arasında işsizlik

oranı %25 ve bir yıldan uzun süreli olanların oranı ise %40 olarak gerçekleşmiştir. Bu da artık, bu ülkelerin Türkiye kökenli göçmenler için bir çalışma cenneti olmaktan çıktığını, ancak, buna rağmen, ülkemizde yaşanan yüksek işsizlik nedeniyle, AB'ye yönelen göç eğilimini durdurmaya yetmediğini göstermektedir.

Ancak, AB'nin 2020 yılına kadar düşük doğum oranları, yaşam sürelerindeki artış ve yaşlanma sorunu dolayısıyla oluşacak işgücü açığı nedeniyle, Türkiye nüfusunun da aynı dönemde %25'e varan oranlarda artacağı öngörüldüğü için, göç konusu, yeniden önem kazanmaktadır. AB'de işgücündeki bu azalma, daha düşük ekonomik büyümeye yol açacağından, daha yüksek oranlı ve sürdürülebilir büyüme oranları için dış göç gerekli görülmektedir (Gros, 2005; 4).

B. TÜRK İŞGÜCÜNÜN SERBEST DOLAŞIMI

Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkı, Ankara Antlaşması (AA), Katma Protokol (KP) (*Additional Protocol*) ve Ortaklık Konseyi Kararları'nda (OKK) ele alınmıştır. 12 Eylül 1963 Tarihinde imzalanan AA, "Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Bir Ortaklık Yaratan Antlaşma" ile ülkemiz, bugün, tam üye adayı olarak müzakerelere başlayarak sürdürdüğü ilişkilerin yasal temellerine kavuşmuştur.² 23 Kasım 1970 Tarihinde, AA'nın ayrılmaz bir parçası olarak, geçiş dönemini düzenlemek üzere KP imzalanmıştır.³ KP, 12 ile 22 yıl sürecek geçiş dönemi sonunda, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını ile emeğin ve sermayenin serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Bu haklar, Türkiye ile AET arasında imzalanan AA ve KP hükümlerine bağlı olarak 1976 ve 1980 yıllarında alınan üç adet OKK ile kazanılmıştır. AA m. 12, m. 13 ve m. 14'deki işgücünün serbest dolaşımını hakkındaki düzenlemeler ile KP m. 36 uyarınca, 1 Aralık 1986 tarihi itibarıyla, Türk işgücüne kademeli olarak serbest dolaşım hakkının tanınması öngörülmüştür. Bu kapsamda, işçilerin serbest dolaşımını sağlamaya dönük, ilk ve ikinci kademeleri

² Ankara Antlaşması'nın tam metni T.C. Resmi Gazete, 17.11.1964 Tarihli Sayı'da yer almaktadır. Ayrıca, OJ English Special Edition, (1973) C 113. ve Konsey tarafından 23 Aralık 1963 tarih ve 64/732/EEC sayılı karar.

³ Katma Protokol'ün tam metni T.C. Resmi Gazete 29.08.1972 Tarih ve 14406 sayıya bulunmaktadır. Ayrıca, O.J.(1977), No. L361.

düzenlemek üzere 1/76 sayılı OKK, 1/80 sayılı OKK ve serbest dolaşımdan yararlanacak işçilerin sosyal güvenliklerini düzenlemek üzere 3/80 sayılı OKK kabul edilmiştir (Özcüre, 2003; 194-194).

Ortaklık Hukuku belgelerinin imzalanmasından sonra tarafların Antlaşmaların koruma amaçlı amir hükümleri (standstill clause) gereğince, karşılıklı olarak tanınan ikamet, çalışma ve diğer sosyal haklar konusunda yeni kısıtlamalar getirmeleri de engellenmiştir. AA ve KP, 12 ile 22 yıl sürecek geçiş dönemi sonunda malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını ile başta işçiler olmak üzere emeğin ve sermayenin de serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleştirilmesini öngörmüştür. 1996 yılı başında AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği (GB) gerçekleştirilmiş ancak, anlaşmalarla öngörülmüş olmasına rağmen işgücünün serbest dolaşımını alanında arzulanan gelişmeler AB tarafının işgücü göçünün yaratacağı yeni sorunlar ve yaşanan yüksek işsizlik oranlarını ileri sürerek engellemede bulunması sonucu sağlanamamıştır.

Özellikle, çok sorunlu olduğu kabul edilen Sosyal Politika konusunda, GB müzakerelerinde, sosyal konular ve özellikle serbest dolaşım konusu da gündeme gelmiştir. 1992 ve 1994 Ortaklık Konseyi'nde sosyal konular tekrar tartışılmıştır. Taraflar, 1/80 ve 3/80 sayılı OKK'ların güncel ihtiyaçlara cevap verecek şekilde geliştirilmesi konusunda uzlaşmıştır. GB Kararının alındığı 1995 Ortaklık Konseyi'nde, AB ülkeleri ve Türkiye'nin kendi topraklarında çalışan karşı taraf vatandaşı işçilerin entegrasyonu konusunda sürekli bir diyalog sağlanması kararlaştırılmıştır. Ancak, Türkiye ile AB arasında yürütülen GB müzakerelerinde olumlu bir gelişme olmayacağına bilincinde olan Türk tarafı, işgücünün serbest dolaşımını konusunu gündeme getirmemiş olduğu gibi, gündeme getirilen, 3/80 sayılı OKK ile ilgili talepler de AB Komisyonu temsilcileri tarafından, bu alandaki sorumluluklar, Üye Devletlere atılarak, görüşmelerin kilitlemesi engellenmiş ve görüşmeler 1/95 sayılı GB Kararı'nın alınmasıyla sonuçlanmıştır (Tekeli, İlkin, 2000; 347).

Bu arada, Komisyon, serbest dolaşıma karşı olduğunu açıklamış ve bunun gerekçesi olarak, Ortaklık Antlaşması'nın imzalandığı dönem ile içinde bulunulan dönem arasında toplumsal koşullarda önemli değişiklikler olduğu ve Topluluğun Türkiye'den gelecek yeni bir işgücü göçü dalgasını kaldıramayacağını açıklamıştır. Komisyon, buna karşılık

sadece AB ülkelerinde yaşayan Türk işçilerin mevcut haklarının iyileştirilebileceğini taahhüt etmiştir. Bunun sonucu olarak, Ortaklık Konseyi 25 Kasım 1986 tarihinde toplanarak, uzun tartışmalardan sonra Türkiye tarafına bazı yetersiz teklifler yapmıştır. Ancak, bunlar, Türkiye tarafından kabul edilmeyerek, reddedilmiştir (Uğur, 2000; 188-189).

Serbest dolaşım alanında, Türkiye ile AB arasında izlenecek yöntemlerin, AB Komisyonu tarafından hazırlanan KOB'a karşılık hazırlanan, UP hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi ve bu kez başarıya ulaştırılması gerekmektedir. Öte yandan, Avrupa'daki Türk varlığı, sayıca çokluğuna rağmen, bunların günlük hayatta karşılaştıkları sorunların çözümü gerekli ilgiyi her iki taraftan da görmemektedir. Oysa, Türklerin kültürel farklılıkları ile buldukları AB ülkelerine sosyal alanda uyumlarında ortaya çıkan sorunların çözümü, Türkiye-AB ilişkilerindeki sorunların çözümüne de katkı yapacaktır.

Bugün, AB üyesi ülkeler, Ortaklık Hukuku'nun uygulanmasıyla ilgili, ATAD tarafından karara bağlanan dava sonuçlarını dikkate almak zorunda kalarak, ulusal mevzuatlarında yasal değişikliklere gitmektedirler. Başlangıçta AA ve eki KP'de belirlenen takvime uyulmamış, gerekli OKK'nın devamı sağlanarak, gerekli düzenlemelerin yapılmamış olması sonucunda, AB üyesi ülkelerde ulusal düzeyde yetkili kurumlar, Türk işçilerin AB hukukundan kaynaklanan serbest dolaşım haklarını tanımamışlar ve anlaşmalarla garanti altına alınan haklar konusuna dikkat etmemişlerdir.

AB ülkelerinde yaşayan Türk işçilerin statüleri, hem üçüncü ülkelerden gelerek bu ülkelerde çalışan göçmen işçilerden, hem de AB vatandaşlarından farklılıklar göstermektedir. Türk işçilerinin statüsünün üçüncü ülkelerden gelen diğer Topluluk dışı göçmen işçilerle karşılaştırılması halinde, Ortaklık Hukuku'nun Türk işçilerin lehine haklar sağlayarak onları AB vatandaşlarının statüsüne yaklaştırdığı görülmektedir. AB ülkelerinde bulunan Türk işçileri, böylece Topluluk düzenlemelerinden yararlanarak, bu anlamda Topluluk Hukuku kapsamındaki hakları nedeniyle, Topluluk içinde belirgin ve kendine özgü bir statü kazanmışlar ve Topluluk düzeyinde üçüncü ülke göçmenleri ile ilgili olarak gündeme geldiklerinde, sahip oldukları bu özel statü ile farklı bir yer edinmişlerdir. AB üyesi ülkeler, Birlik

organları ve üye devlet uyruklu kişiler arasındaki uyuşmazlıklar için çözüm yeri ATAD'dır.

ATAD'ın ana görevi, başta Kurucu Antlaşmalar olmak üzere sonradan tüm AB organlarıncaya geliştirilen Tüzük, Yönerge, Karar ve Tavsiyelerden oluşan İkincil Hukukun yorumlanması ve uygulanmasını sağlamaktır. ATAD, bu görevi yerine getirirken, üye ülkelerden herhangi birinin AB mevzuatıyla belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, Komisyon'un başvurusu üzerine tam yargı, iptal ve yorum davaları açılabilir. AB organlarından birinin anlaşmalarla kendisine tanınan yetkileri aşması ile bundan zarar gören üye devletler, gerçek veya tüzel kişiler de ATAD'a başvurabilmektedir. En yüksek yargı organı olarak, bu kuruluş söz konusu davalara bakmaktadır (Tekinalp, Tekinalp ve diğerleri, 2000; 184).

Ülkemizin, henüz AB'nin tam üyesi olmaması nedeniyle, ATAD önünde ülke olarak dava açma yetkisi yoktur. Ancak, AA. m. 25.2. uyarınca, Türkiye ile Topluluğu ya da Topluluk üyesi herhangi bir ülkeyi ilgilendiren anlaşmazlıkların Ortaklık Konseyi tarafından çözüme kavuşturulamamış olması halinde, Türkiye-AB ilişkilerinin yürütüldüğü, karar alma organı durumunda bulunan Ortaklık Konseyi, anlaşmazlık konusunu ATAD'a veya mevcut herhangi bir başka yargı organına götürmeyi kararlaştırabilmektedir.

Salih Zeki *Sevince* adlı yurttaşımızın açtığı, ATAD önüne gelen AB ülkelerinde yaşayan Türkler ile ilgili ikinci davada ise bu vatandaşımız, kendi durumuyla ilgili olumlu bir karar çıkaramamış olsa da, Türkiye-AT Ortaklık Hukukundan kaynaklanan yasal hakların kullanılmasını sağlayan ilk olumlu kararın çıkartılmasını sağlamıştır. Kazım *Kuş* adlı yurttaşımızın açtığı üçüncü dava sonucunda da ilk kez olumlu bir kararın çıkması mümkün olmuştur. Böylece, bu vatandaşlarımız Avrupa'ya, Türkiye-AT Ortaklık Hukukunun üstünlüğünü kabul ettiren Türkler olarak, Türk işçilere haklarının verilmesinde önemli bir görevi başarmışlardır (Gümrukçü, 1997; 9).

Sonuçta, ATAD nezdinde OKK'na dayanılarak açılan bu davalar ile Türk işçileri ve aile üyelerinin AB ülkelerindeki statüleri ile hakları açıklığa kavuşmuştur. Bu sonuç, günümüz itibarıyla tam bir eşitlik sağlamamış olmakla birlikte, Türk işçileri ve aile üyelerinin statülerini

ve kullandıkları serbest dolaşım haklarını AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına yaklaştırmıştır (Gümrükçü, 1997; 30).

Tablo 1: Türk İşgücü İle İlgili ATAD Kararları (1986-2004)

2/76 VE 1/80 SAYILI KARARLARA DAYALI DAVA HÜKÜMLERİ	
Meryem DEMİREL	C-12/86;30.09.1986
Salih Zeki SEVİNCE	C-192/89;20.09.1990
Kazım KUŞ	C-237/91;16.12.1992
Hayriye EROĞLU	C-335/93;05.10.1994
Ahmet BOZKURT	C-434/93;06.06.1995
Recep TETİK	C-171/95;23.01.1997
Selma KADIMAN	C-135/95;17.04.1997
Süleyman EKER	C-386/95;29.05.1997
Suat KOL	C-285/95;05.06.1997
Kasım ERTANIR	C-98/96;30.09.1997
F.H.G.S.GÜNAYDIN	C-36/96;30.09.1997
Haydar AKMAN	C-210/97;19.11.1998
Mahmut BİRDEN	C-1/97;26.11.1998
Ömer,Çağlar,Melike NAZLI	C-340/97;10.02.2000
Sezgin ERGAT	C-329/97;16.03.2000
Safet EYÜP	C-65/98;22.06.2000
Bülent KURZ (YÜCE)	C-188/00;19.11.2002
Engin AYAZ	C-275/02;30.09.2004
3/80 SAYILI KARARA DAYALI DAVA HÜKÜMLERİ	
Z. TAFLAN - MET	C-227/94;10.09.1996
Sema SÜRÜL	C-262/96;04.05.1999
İbrahim KOÇAK ve Ramazan ÖRS	Birleştirilmiş Davalar C-102/98 ve C-211/98
Şakir ÖZTÜRK	C-273/02;28.04.2004
HİZMETLERİN SERBEST DOLAŞIMI İLE İLGİLİ DAVALAR	
Abdülnasır SAVAŞ	C-37/98;11.05.2000
ATAD TARAFINDAN HENÜZ KARARA BAĞLANMAMIŞ DAVALAR	
Mustafa SAĞLAM	C-370/98
Bayram Ali LOTOZ	C-444/98
77/187 SAYILI KONSEY DİREKTİFİ İLE İLGİLİ DAVALAR	
Ayşe SÜZEN	C-13/95;113.1997

Kaynak: İktisadi Kalkınma Vakfı ve T.C.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları taranarak, 2004 yılı sonu itibariyle davalar incelenerek hazırlanmıştır.

Demirel davası öncesi, Türk işçileri ile aile üyelerinin AT üyesi ülkelere girişi, ikametleri ve çalışmaları ancak, Üye Devletlerin göçmen politikaları çerçevesinde, bu ülkelerin kendi münhasır yetki alanında ve

ulusal yasalar kapsamında değerlendirilmekteydi. Ancak, ATAD, ATA m. 310 (eski 238) kapsamında, uluslararası organizasyonlar veya bir veya daha fazla devletle imzaladığı anlaşmaların Topluluk Hukuku'nun bir parçasını oluşturarak üye ülkelerde geçerli olabileceğini teyit etmekle birlikte, tartışmasız sayılamayacak *Demirel* kararı kapsamında, Türk işçilerin durumu incelendiğinde, Ortaklık Hukuku'nun doğrudan etkili hükümlerinin bir OKK ile açık, net ve kesin hükümler içeren düzenlemeler yapılmasına bağlı olduğuna karar vermiştir (Köktaş, 1999; 182).

ATAD tarafından, *Demirel* kararında, işçilerin serbest dolaşımının AA ve KP'de yeterince ayrıntılı ve kesin hükümleri içerecek şekilde öngörülmediği görüşü savunulmaktadır. Dolayısıyla, serbest dolaşım ile ilgili düzenlemelerin Ortaklık Konseyi tarafından yapılmış olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu konuda, Türkiye'nin ileride sahip olacağı hakların varlığı ve bunların tanınması gerektiği de kabul edilmektedir.

Sonuç olarak, AA, KP ve 3 adet OKK, bu karar öncesinde, uzun süre üye ülkelerce dikkate alınmadığından, başta Almanya ve Hollanda olmak üzere diğer birçok AB üyesi ülke tarafından, uzun yıllar ikili işgücü sevk anlaşmalarının geçerli olduğu ileri sürülmüştür. Türk işçileri ve aile üyelerinin çalışma ve ikametleri konusunda yalnızca bu anlaşmaların hükümleri ve ulusal yasalar uygulanmıştır. Ancak, ATAD'ın *Demirel* kararı sonrası ikili işgücü sevk anlaşmaları dışında Türkiye-AT Ortaklık Hukuku kapsamındaki bu maddelerin Topluluk Hukuku'na dahil oldukları kabul edilebilmiştir.

AB ülkelerinde çalışma hakkını, Türkiye ile bu ülkeler arasında imzalanan ikili işgücü sevk anlaşmaları kapsamında elde eden Türk uyruklu işçiler ile ilgili açılan davalar hakkında ATAD tarafından verilen ön kararlar ile AA, KP ve OKK'nın yorumu sonucu ortaya çıkan Ortaklık Hukuku çerçevesinde, Türk işçilerin AB üyesi ülkelerdeki mevcut serbest dolaşım haklarının kapsamı belirlenmektedir.

Ortaklık Hukuku'na göre, Türk işçilerin AB ülkelerinde serbest dolaşım hakları, bir AB üyesi ülkenin ulusal mevzuatına uygun olarak bu ülkeye yasal olarak giriş yapmasına ve ikamet hakkı tanınarak, çalışmasına izin verilen Türk vatandaşlarının haklarından oluşmaktadır (Köktaş, 1999; 235).

Türk vatandaşlarının diğer hakları arasında, AB ülkelerinde istihdamda ikinci öncelik hakkı ile vatandaşlıktan doğan ayrımcılık yasağı, iş ve işveren değiştirme, çalışma ve ikamet izinlerinin uzatılması, çalışmaya ara verme, aile birleştirme ile ilgili diğer haklar, işçi çocuklarının eğitim görme hakkı, aktif çalışma ve emeklilik sonrası ikamet hakkı ve son olarak sosyal güvenlikten yararlanma hakları bulunmaktadır. Ancak, diğer AB üyesi ülkelerden gelen göçmen işçilere de uygulanan kamu kesiminde çalışma yasağı doğal olarak Türk işçilere de uygulanmaktadır.

C. TÜRK İŞGÜCÜNÜN SOSYAL GÜVENLİĞİ

Türk işçilerin, sosyal güvenlik alanındaki haklarını düzenleyen ikili Sosyal Güvenlik Antlaşmaları; İngiltere (1961), F.Almanya (1965), Hollanda ile Belçika (1968), Avusturya (1969), Fransa (1973), Danimarka (1978) ve son olarak İsveç (1981) ile imzalanmıştır.

3/80 Sayılı OKK'nın amacı, genel olarak, Üye Devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini, Toplulukta çalışmış ve çalışmakta olan Türk işçileri ve aile üyelerinin de yararlanacağı şekilde koordine etmektir. Bu bakımdan ATA m. 42 (eski m. 51) amaçları ile benzerlik taşımaktadır. Karar'da, sosyal güvenlik konusunda sağlanacak eşgüdümün (koordinasyon) yalnızca AB ülkelerini değil Türkiye'yi de kapsamı öngörülmüştür.

3/80 sayılı Karar'da benzer hedeflere ulaşabilmek amacıyla, 14 Haziran 1971 tarihli ve 1408/71 sayılı Konsey Tüzüğü ve bu Tüzüğün uygulanması hakkındaki 21 Mart 1972 tarihli 574/72 sayılı Konsey Tüzüğüne atıfta bulunmaktadır. Bu Karar ile Topluluk sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümüne dönük yukarıda belirtilen Tüzükten esinlenilerek, birden fazla üye ülkede yasal çalışma ve ikamet hakkını kullanmış işçilerin ve aile üyelerinin bu ülkelerde geçen sürelerle ilgili sosyal güvenlik kayıplarının engellenmesi ve sürelerin birleştirilmesi amaçlanmıştır. Ancak, bu Karar'ın uygulanabilmesini öngören ve 1989 yılında Komisyon tarafından önerilen Tüzük, Konsey'de oy birliği sağlanamadığı için çıkartılamamıştır (İKV, 2001; 73).

2004 Yılı SSK İstatistik Yıllığı ülkemiz genelinde sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olarak çalışan nüfusun yaklaşık 12 milyon 878 bin

olduğunu gösteriyor. Bu rakamın çalışma çağındaki nüfusa oranı %26 olup, her 4 kişiden birinin kayıtlı çalıştığı anlaşılmaktadır. Ayrıca aktif/pasif oranının da 2'nin altına indiğini biliyoruz. Bu da çok düşük bir orandır. Toplam nüfusu dikkate aldığımızda çalışan nüfusun 12 milyon civarında olması ise 6 kişiden birinin bir işi sahibi olduğu gerçeğini karşımıza çıkarıyor. Ülkemiz açısından ise, sosyal güvenliğin evrensel boyutları çerçevesinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesine ve reformuna dair önlemler üzerindeki çalışmalar sonucu, Yeni Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı TBMM'de kabul edilmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanı, yasa önerisinin bazı maddelerini yerinde bulmayarak geri çevirmiştir.

Ülkemizin sosyal güvenlik sistemi, genç yaşta emekli edilenler nedeniyle, kamu tarafından finanse edilmekte ve hazine yardımı olmadan ayakta durması sağlanamamaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı çalışması için 1 emekli başına 2'ye yakın olan çalışan sayısının, AB'de olduğu gibi emekli başına bulunan en az 4 çalışan seviyesine çıkartılması yanında, bilgi toplumuna geçiş sürecinde, rekabet unsurunu geliştiren ve ülkemizi küreselleşen dünya ekonomisine bütünleşme yolunda olumlu etkileyecek ve diğer alanlarda yeni gereksinimleri karşılayacak bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması gerekmektedir. Bu alanda AB ülkelerinin deneyimlerinden yararlanmak amacıyla işçilerin serbest dolaşımını ve sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu sağlayacak düzenlemeler yapılmak durumundadır. Ülkemiz ile bugün tümü AB üyesi durumundaki bu ülkelerin hükümetleri arasında, 1960'lı yıllardan itibaren imzalanmış olan 'ikili işgücü sevk anlaşmaları'' ve "sosyal güvenlik sözleşmeleri" kapsamında tanınan haklara dayalı olarak, ikamet eden yurttaşlarımız için, Ortaklık Hukuku kapsamında kademeli ve sınırlı olarak tanınan haklara ilave olarak, AB vatandaşlarıyla eşit olmasa da 5 yıllık çalışma sonrası, serbest dolaşım ve sosyal güvenlik haklarının tanınması sağlanmıştır.

Bu açıdan AB, Türkiye'den sosyal güvenlik alanında sistemin ulusal karakterine dokunmadan, aktüeryal dengeleri sağlanmış, toplumun bütün kesimlerini kapsayan, sürdürülebilir ve yaygın bir sistemin oluşturulmasını istemektedir (İKV, 2005; 50).

Öte yandan, Türkiye'de de AB'de olduğu gibi nüfusun yapısı değişmektedir. 72 milyonu aşkın ülke nüfusu içinde 65 yaş üzeri nüfus 2012'de %7'ye, 2039'da ise %14,5'a ulaşacaktır. Yani nüfus yaşlanması sorunu şimdiden hissedilmeye başlanmıştır. Önlem alınsa bile şu anda milli gelirin %5 olan sosyal güvenlik açığının 2037'de %7'ye çıkması önlenemeyecektir (Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, 2005; 10).

Bu süreçte, AB sosyal güvenlik hukuku, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Çalışma Örgütü düzenlemeleri göz önünde bulundurularak, Türk sisteminin gözden geçirilmesi ve yeni yasal düzenlemelerin yapılması yoluna gidilmektedir. Türkiye'de yabancıların sosyal güvenliği yasal olarak şu şekilde düzenlenmiştir. Ülkemizde, Sosyal Güvenlik Kurumlarından üye olarak yararlanabilmek için "Türk vatandaşı" olma koşulu arandığı ve yabancıların genel olarak kapsam dışında bırakıldığı görülmektedir.

Türkiye'de bulunan AB vatandaşlarının da AB ülkelerinde bulunan Türk vatandaşları gibi ikamet, çalışma, sosyal güvenlik, eğitim ve benzeri haklardan yararlanmaları, 'karşılıklık' ilkesi gereğidir. Bu haklar geçmişte kabul edilen 3 adet Ortaklık Hukuku belgesinde sınırlı olarak tanınmıştır. Ancak, bunlar dışında belirlenen hedefler bulunmaktadır. Gelecekte, AB ile Türkiye arasında işgücünün serbest dolaşımının sağlanması için, yasal değişiklikler yapılsa bile, tam üyelik sonrasına sarkan belirli bir geçiş süreci ve erteleme söz konusu olacaktır.

Türkiye-AB ilişkileri içinde, AB ülkelerinde yaşayan Türk işçilerin sosyal güvenlikleri konusu, 19 Eylül 1980 tarihinde Ortaklık Konseyi'nin alınan 3/80 sayılı, "Avrupa Toplulukları Üye Devletlerinin Sosyal Güvenlik Projelerinin Türk İşçileri ve Aile Bireylerine Uygulanmasına İlişkin Kararı"⁴ ile düzenlenmiş ve Topluluk Resmi Gazetesi'nde 25 Nisan 1983 tarihinde yayınlanmıştır. Ancak, Komisyon tarafından 8 Şubat 1983 tarihinde Konsey'e sunulan 3/80 sayılı Karar'ın uygulanmasına ilişkin Tüzük önerisi⁵ kabul edilmemiştir. Bu nedenle Karar'ın hukuksal yönü, Topluluk tarafınca göz ardı edilmiş ve birçok sorunun yaşanmasına neden olmuştur.

⁴ OJ (1983) C 110.

⁵ OJ 110,1983.

Ulusal Program'da (UP), "Sosyal Güvenlik Kanunlarında Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Mevzuatı ile Uyumlu Değişikliklerin Yapılması Hakkında Kanun"⁶un çıkartılması öngörülmüştür. Bu yasa ile ülkemizdeki farklı sosyal güvenlik yasalarında bulunan AB sistemi ile uyumsuz düzenlemelerin kaldırılması ve tek bir sosyal güvenlik çatısı oluşturulması amaçlanmaktadır (İKV, 2001; 86).

1982 Anayasası'nın 48. maddesine göre, "herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahip ve özel teşebbüsler kurmak serbesttir", ancak, Anayasanın 16. maddesine göre, bu haklar yasayla sınırlandırılabilir. Türkiye'de birçok mesleki faaliyetin Türk vatandaşları tarafından yürütülmesi esaslı bulunmakta ve yabancılar için izin alma şartı aranmaktadır. 27 Şubat 2003 Tarihinde kabul edilen, 4817 Sayılı "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun" uyarınca çalışma izinlerini vermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkilidir. Türkiye'de bulunan AB vatandaşlarının da AB ülkelerinde bulunan Türk vatandaşları gibi ikamet, çalışma, sosyal güvenlik, eğitim ve benzeri haklardan yararlanmaları, 'karşılıklık' ilkesi gereğidir.

Z. Taflan-Met, S. Altun-Baser, E. Andal-Buğdayci ve O. Akol davası,⁶ AB ülkelerinde çalışan veya daha önce çalışmış bulunan Türk işçileri ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarından yararlanmalarını sağlamak üzere, AB üyesi devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu düzenleyen Ortaklık Konseyi'nin 3/80 sayılı OKK ile ilgili ilk dava olma özelliğini taşımaktadır (Köktaş, 1999; 209).

Türk işçilerinin dul eşleri olan vatandaşlarımızdan ilk üçünün talebi, eşlerinin ölümünden sonra talep yapılmış olduğu için reddedilmiştir. Bay O. Akol'un durumunda ise, önce Hollanda'da daha sonra, Almanya'da çalışmış olması ve daha sonra, Almanya'da çalışırken malul olması dolayısıyla, bu ülkeden aldığı maluliyet aylığı yanında Hollanda'dan da talepte bulunması ve ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kendisine sosyal güvenlik yardımlarını ödemeyi reddetmesi üzerine, uyuşmazlık çıkmıştır. Bu kapsamda, ATAD'a yöneltilen ve ön karar verilmesi istenmiştir.

⁶ Case C-277/94, Z.Taflan-Met, S. Altun-Baser, E. Andal-Buğdayci v. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank and O. Akol v Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (1996) E.C.R. I-4085.

ATAD, Ortaklık Konseyi'nin, Üye Devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin Türk işçilere ve aile bireylerine uygulanması hakkındaki 19 Eylül 1980 tarih, 3/80 sayılı OKK, 19 Eylül 1980'de kabul edildiği tarihten itibaren yürürlükte ve bu tarihten itibaren akit taraflar için bağlayıcı olduğunu kararlaştırmıştır (*Taflan-Met* kararı, 22. paragrafı).

ATAD'a göre, 3/80 sayılı OKK'nın uygulanmasına temel oluşturan tamamlayıcı tedbirler, açık ve net olarak belirlenerek henüz Ortaklık Konseyi tarafından kabul edilmemiş olduğundan, bu Kararın 12. ve 13. maddeleri, Üye Devletler topraklarında doğrudan etkili olarak kabul edilmemiştir. Bu nedenle de bireylere, bunlara dayalı olarak ulusal mahkemelerde talepte bulunma hakkı vermemektedir (*Taflan-Met* kararı, 23 ve 24. paragrafları).

Ancak, ATAD, 3/80 sayılı OKK'nın uygulanması konusunda çıkan tartışmalara açık olarak yanıt getirememiştir. Yalnızca, 3/80 sayılı OKK'nın alındığı gün yürürlüğe girdiğini teyit edilmiştir. Ayrıca, Karar'ın 12 ve 13. maddelerinin ayrıntılarının belirleneceği ve Konsey tarafından 1983 yılından bugüne kadar onaylanmayan, Komisyon tarafından hazırlanmış 3 Şubat 1983 tarih ve OJ 1983,C 110, s.1 No.lu Tüzük önerisinin, Türkiye'de geçen sigorta sürelerinin birleştirilmesini düzenleyen hükümleri onaylanmadıkça, 3/80 Sayılı OKK'nın geçerliliği olmayan bir belgeye dönüşmesi nedeniyle, uygulanması da mümkün görülmemektedir. ATAD kararı sonrası açıklanan diğer görüşlerde, 3/80 Sayılı OKK ile ilgili uygulama konusundaki tartışmalara, *Taflan-Met* kararı'nın açık bir yanıt getirmediği vurgulanmıştır.

Sema *Sürül* davası, bu vatandaşımız tarafından Alman Federal Çalışma Bürosu aleyhine açılmıştır. Achen Sosyal Mahkemesi tarafından da 24 Temmuz 1996 tarihinde ATAD'a gönderilerek, 3/80 sayılı OKK m. 3 uyarınca işlem eşitliği öngören hükümlerin doğrudan etkiye sahip olup olmadığının açıklığa kavuşturulması için ön karar talep edilmiştir. Dava'da, göçmen bir Türk işçinin oğlu olarak Almanya'da eğitim gören, daha sonra Türkiye'deki eşini yanına aldıktan sonra, part-time olarak çalışarak, bu ülkede yasal ikametlerini sürdüren bir Türk ailesinin, düşük gelirli aile ve çocuk yardımlarından yararlanma hakkının bulunup bulunmadığı karara bağlanmıştır (Köktaş, 1999; 162).

Bay *Sürül*, belirli bir işveren yanında haftada 16 saat yardımcı bir işte çalışma iznini kullanarak çalışmış, bu süre boyunca yasal hastalık ve

yaşlılık sigortalarına prim ödenmemekle birlikte, işvereni tarafından iş kazalarına karşı sigortalanmıştır (*Sürül* kararı 34 ile 38 arası paragraflar).⁷

Bayan *Sürül* ise, kazanç getirici herhangi bir işte çalışma iznine sahip değildir. Diğer taraftan, *Sürül* ailesinin, 14 Eylül 1992 tarihinde bir çocuğu dünyaya gelmiştir. Alman sigorta mevzuatı uyarınca üç yaşın altındaki bir çocuğun yasal sigorta primlerinin ödenmesi zorunlu olduğundan, Federal Çalışma Kurumu, Bayan *Sürül*'e aile ödeneği ve 1993 yılında düşük gelirliyle ilgili ek ödenek vermiştir. Daha sonra, 1 Ocak 1994'ten itibaren, Federal Çalışma Kurumu, ikamet izninin bulunmaması nedeniyle Bayan *Sürül*'e aile ödeneği verilmesinin mümkün olmadığı görüşünü benimseyerek, Mart 1994'ten itibaren de bu ödeneğin verilmesini durdurmuştur.

Bu kararlara karşı yaptığı itirazın reddedilmesi üzerine, Bayan *Sürül*, Achen Sosyal Mahkemesine, bir üye devlette kendisine verilen ikamet izin belgesinin şeklinin konuyla ilgisi bulunmadığını, Türkiye-AET Ortaklık Anlaşması kurallarından türeyen ve Alman vatandaşlarıyla aynı koşullar altında aile ödeneği almasını sağlayan haklar bulunduğunu ileri sürmüştür. Ancak, Mahkeme, Federal Çocuk Yardımları Yasası'nın 1 Ocak 1994 tarihinden itibaren geçerli düzenlemelerinin, yalnızca Topluluğa üye Devletlerin vatandaşlarıyla, sığınmacılara ve vatansızlara Alman vatandaşlarıyla aynı kapsamda haklar tanıdığını ve Bayan *Sürül*'ün aile ödeneği almasını sağlayan hiçbir hüküm bulunmadığı görüşündedir (*Sürül* kararı 39 ile 44 arası maddeler).

ATAD, aile ödeneği alabilmek için, kendi vatandaşlarından yalnızca ülkede ikamet şartını arayan bir Üye Devletin, Avrupa Topluluğu'na Üye Devletlerin sosyal güvenlik rejimlerinin Türk işçilerine ve aile bireylerine uygulanması hakkındaki 19 Eylül 1980 tarih, 3/80 sayılı OKK m. 3.1 uyarınca, bu Karar kapsamına giren ve söz konusu üye devlet topraklarında ikametine izin verilen ancak, belirli bir amaç ve süreyle sınırlı, şarta bağlı bir ikamet iznine sahip bir Türk vatandaşının, Üye Devlette kendisiyle birlikte ikamet eden çocuğundan

⁷ The Court of Justice, Case C-262/96, "*Sema Sürül v. Bundesanstalt für Arbeit*", E.C.R. (1999), I-2685, (Çevrimiçi) http://europa.eu.int/smaartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0262, 23.01.2002, p. 6-7.

dolayı aile ödeneği alabilmesini, bu ülkede ikamete hak kazanmak veya bir ikamet iznine sahip olmak şartına bağlayamayacağını kararlaştırmıştır. Bu kararın alındığı tarihten önce dava açmış veya benzeri bir talepte bulunmuş kişiler hariç olmak üzere, söz konusu karardan önceki sürelerle ilişkin yardım taleplerini desteklemek amacıyla, 3/80 sayılı OKK m. 3.1'in doğrudan etkisine dayanılmayabilecektir.

Bu arada Almanya'da, 1994 yılından itibaren sosyal güvenlik harcamalarının yüksekliği karşısında yasal değişikliklere gidilmiştir. Böylece, *Sürül* ailesi örneğinde olduğu gibi, kalıcı ikamet izni bulunmayan kişilerin aile ödeneği ve düşük gelirliyle ilgili ek ödenek alma hakları engellenmiştir. Bu arada Bay *Sürül* öğrenimini bitirmiş ve yasal yollardan ikamet edip, inşaat mühendisi olarak çalışmaya başlamıştır. Dolayısıyla Alman yasaları uyarınca aile yardımını almaya hak kazanmıştır (Langer, 1999; 12).

Sürül kararı'nın en önemli etkisi, 'işlem eşitliği' ilkesinin doğrudan etkili olduğunun kabul edilmesi olmuştur. Böylece, Toplulukta çalışan ya da daha önce çalışmış bulunan Türk işçileri ve aile üyeleri ile hak sahibi yakınlarının, sosyal güvenlikle ilgili sigorta kollarından ve sigorta yardımlarından yararlandırılması için Üye Devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü çerçevesinde ödenmesi gereken ödeneklerin transfer edilmesi yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülük, üye Devletlerin ulusal yasaları üzerinde 'doğrudan etki' yaratabilmektedir.

Komisyon'un 1408/71 Sayılı Tüzüğü'nün üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi yönündeki önerisi 2003 yılında kabul edildiğinden, Türk işçileri ve aile üyeleri sosyal güvenlik haklarını kullanma konusunda daha avantajlı duruma gelmişlerdir. Tüzüğü'nün işçilerin serbest dolaşımı haklarından yararlanamayan üç kategorideki kişileri de kapsaması dolayısıyla, (ki bunları; herhangi bir ülke vatandaşı olmayan kişiler (vatansızlar), sığınmacılar ve uyruklarına bakılmaksızın işçilerin aile üyeleri olarak sıralamak mümkündür) işçilerin serbest dolaşımından yararlanmadıkları halde, 1408/71 sayılı Tüzük kapsamında olan kişiler bulunması nedeniyle, 'işlem eşitliği' ilkesinin Türk işçilere de uygulanması mümkün olabilmektedir (Langer, 1999; 12)

SONUÇ

Günümüzde, AB ülkelerinde, nüfus artışı yavaşlamış ve giderek yaşanan bir nüfus ortaya çıkmıştır. AB ülkelerinde yeni üyelerin katılımından doğacak geniş pazarın yaratacağı üretim artışı ve entegrasyon sonucu sağlanacak diğer işgücü olanakları, ihtiyacı AB içinden karşılamaya yeterli olmamakta, önümüzdeki 2025 yılına kadar sadece Almanya'nın her yıl 500 bin ilave göçmen işçiye ihtiyaç duyacağı ve bu trendin çoğu AB ülkesinde izleneceği, OECD'nin kayıtlarında çarpıcı bir şekilde ortaya konulmaktadır.

Tam üye olmasıyla birlikte, Türkiye'ye vize uygulaması kaldırılacak, ancak, serbest dolaşım hakkı için bir geçiş süreci öngörülebilecektir. Bu süreç, 7 yıl veya daha uzun bir süreyi kapsayabilecektir. Ancak, AB'nin nüfus yaşlanması sonucu, göç olarak bu açığı kapatabileceği gerçeği, bu ihtiyacın giderilmesinde yeniden Türkiye'yi gündeme getirmektedir. Serbest dolaşım, her iki tarafın vatandaşlarına karşılıklı bir hak olarak tanındığından, ülkemizin AB işgücü piyasasında ya da kendi işgücü piyasamızda sorun yaratacak, kontrolsüz bir işgücü akımına karşı önlem alması gerekecektir. Bu sorunların başında serbest dolaşım hakkını kullanacak kişilerin sosyal güvenliği gelmektedir.

Ülkemizde, yurtdışına işçi göçünün gelenek haline gelmesiyle, günümüzde sağlanan ekonomik büyümeye rağmen, yeterli iş yaratılamamakta ve istihdam alanında sorunlar yaşanmaktadır. Böylece, her gün işgücüne yeni kişiler katılmakta ve iş bulamamaktadır.

Türlere AB kapılarının açılacak olması ve daha sonra tanınacak serbest dolaşım hakkıyla, AB'de Türkiye'ye karşı kesimlerin önyargılı ve gerçekçilikten uzak bir şekilde dile getirdiği üzere, 20 milyonu aşkın bir Türk göçmen kitlenin, AB'ye göç edebileceği ileri sürülmektedir. Bu kadar geniş bir kitleye iş yaratılması zor görüldüğünden, böyle bir maceraya her iki tarafında hazırlıklı olmadığını söyleyebiliriz. Bu nedenle serbest dolaşım sistemine geçiş sürecinde, Türkiye'de AB mali yardımları ile işgücü piyasasında olumlu gelişmeler sağlanarak, ekonomik ve sosyal alandaki olumsuzlukları giderici yeni politikalar uygulanmak zorundadır.

İşgücü piyasasında yaşanabilecek sorunların, AB ile tam üyelik müzakerelerinde en önemli müzakere ve tartışma konusunu oluşturacağı görülmektedir. Oysa, AB serbest dolaşım düzenlemeleri gereği, iş bulma olanağı olmayan bu kişilerin büyük kısmının Üye Devletlerde 90 gün süreyle kalması, iş araması ve iş bulma olasılığının devam etmesi halinde, AB ülkelerinde en fazla 6 ay için kalması mümkündür. Bunun için de sosyal güvenlik sistemi üzerinde yük oluşturmamaları gerekmektedir. Bu da gösteriyor ki bu hakkı kullananların sayısı tahmin edildiği kadar fazla olmayacaktır.

Bu konuda çeşitli tahminler yapılmış ve bu sayının AB Komisyonu 2004 Etki Raporu'na (Issues Arising from Turkey's Membership Perspective) göre, 2004-2030 yılları arasında ve tam üyeliğin en erken 2015'ten sonra gerçekleşebileceği ve bir düzine yıl sonra serbest dolaşımın devreye gireceği varsayımına göre, Türkiye'den AB'ye işgücü göçünün, en az 500 bin, en fazla ise 4.4 milyon kişi olarak gerçekleşebileceği hesaplanmıştır.

Türkiye, 72 milyonluk genç ve dinamik nüfusuyla, göçe yoğun olarak ihtiyaç duymakta olan AB'nin nüfus yaşlanması ve ekonomik büyüme sorununu çözecek, işgücü potansiyelini bünyesinde barındıran en yakın ülke konumundadır. Bunun için, iyi eğitilmiş ve yüksek becerili bir işgücüne sahip olma, AB işgücü piyasalarında aranan bir koşul olarak öne çıkmaktadır. Türkiye, eğitim alanına daha fazla yatırım yaparak, bu açığın kapatılmasında, AB'ye katkı yapabilir. Ülkemizin genç nüfusunun, AB'nin göçmen ihtiyacını karşılamada önemli olanaklar sunduğu da bir gerçektir. Ancak, bunun gerektireceği eğitim ve işgücü planlamaları Türkiye'nin yapması gerekenler hanesinde beklemektedir.

AB'de sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu, serbest dolaşımdan yararlanan işçilerin ve aile üyelerinin sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla öngörülmüştür. Sonuçta, başka bir üye devlete geçerek, çalışmaya başlayan işçi ve aile üyeleri, önceden elde ettikleri haklarının korunması, sürelerin birleştirilmesi ve yardımlardan buldukları diğer üye devletlerde de yararlanmaları sağlanmaktadır.

Üye Devletler arasında, Avrupa vatandaşlarına uygulanan serbest dolaşım hakkı, hiç bir 'karşılıklılık' koşuluna bağlanarak kısıtlanmamaktadır. Yine, burada hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye

ile AB arasında kabul edilen Ortaklık Hukuku uyarınca sınırlı ve kademeli olarak gerçekleştirilmiş durumdaki serbest dolaşım hakkı, yalnızca Türk işçileri için, AB'de kullanılabilen bir hak olmayıp, AB vatandaşları tarafından da Türkiye'de kullanılabilir bir haktır.

Türkiye'nin imzaladığı Antlaşmalardan doğan bir dizi kazanılmış (müktesep) hakkı bulunmaktadır. Bu hakların sorunu çözmede yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak, serbest dolaşım alanını hem Topluluk hem de Türkiye, 'uzun vadede uyum sağlanacak alanlar' arasında değerlendirerek, sorunları uzun vadeye yaymaktadırlar. Türkiye'nin tam üyeliğinin kısa vadede gerçekleşmeyip, muhtemelen en erken tarih olarak 2014-2015 yılları telaffuz edilmektedir. Bu dönemi izleyecek 7 yıllık yeni bir geçiş süreci sonunda karşılıklı olarak serbest dolaşımı gerçekleştirecek düzenlemeler yapılabilecektir. Gerçi, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, Komisyon, bu alanı, müzakere sürecinde çok uzun sürelerle ertelemeyi, bir pazarlık konusu olarak ileri sürmekle birlikte, müzakereler sırasında, bu konuda karar verilecektir. Emeğin serbest dolaşımının olmadığı bir ekonomik bütünleşme AB tarihinde yoktur. Eğer, ülkemiz, bir gün AB tam üyesi olarsa, Türkiye için de bir geçiş süreci öngörüülecek, bu süreden sonra, işgücüne serbest dolaşım ve sosyal güvenlik hakkı tanınacaktır.

KAYNAKÇA

- Aydın, Senem (2004), *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası*, İktisadi Kalkınma Vakfı 15 Soruda 15 AB Politikası Serisi, No:12, 2. Baskı 2004, İstanbul.
- Aydınoğlu, İ. Hakkı (1973), "Ortak Pazar Ülkelerinde Elemeği ve Türkiye", *Avrupa Ekonomik Topluluğu Çeşitli Hukuki Sorunlar Üzerine Konferanslar*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayın No:9, İstanbul, ss. 71-123.
- Berksü, Şengül (1999), *Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yayın No:93, Ankara.
- Blanpain, Roger (2000), *European Labour Law*, Seventh and revised edition, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston.
- Carlier, Jean-Yves (2000), "Proportionality and Citizenship in Relation to the Free Movement of Persons", *Thirty years of free movement of workers in Europe*, European Commission Directorate-General for Employment and

- Social Affairs Unit D. 4, Université catholique de Louvain Department of International Law, Brussels.
- Carrera, Sergio (2005), "What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?", *European Law Journal*, Blackwell Publishing Ltd, Vol. 11, No. 6, November 2005, Oxford, UK and Malden USA.
- Commission of the European Communities (2005), *Green Paper*, "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations", COM(2005) 94 final, 16.3.2005, Brussels.
- Commission of the European Communities (2005), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the portability of supplementary pension rights*, COM(2005) 507 final, 2005/0214 (COD), 20.10.2005, Brussels.
- Ekdemir H. Şadi (2003), *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Tüzükleri*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayın No:113, Ankara.
- Ekin, Nusret (1999), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul Ticaret Odası, Baskı: Su Matbaacılık Ltd., İstanbul.
- European Commission Employment&social affairs (2004), *The Community provisions on social security, Your rightswhen moving within the European Union*, update 2004, Luxembourg.
- Groenendijk, Kees (2004), Legal Concepts of Integration in EU Migrant Law, *European Journal of Migration and Law*, Koninklijke Brill NV., The Netherland, 2004, pp. 11-126.
- Gros, Daniel (2005), Economic Aspects of Turkey's Quest for EU Membership, *CEPS Policy Brief*, Centre for European Policy Studies, No. 69/April 2005, www.ceps.be.
- Gökdere, Ahmet (1978), *Yabancı Ülkelere İşgücü Akımı ve Türk Ekonomisi üzerine Etkileri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Doğu Matbaası, Ankara.
- Gümrükçü, Harun (1997), *Birlik Yurttaşlığı - Acı İtiraf ve Türkler Haklar Raporu Hukuki Güvencesizlik Sivil Uğraş*, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü (ATA-Enstitüsü) Hamburg, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Hassler, John, Mora, Jose V.Rodriguez, Storesletten, Kjetil and Zilibotti, Fabrizio (2005), "A Positive Theory of Geographic Mobility and Social Insurance", *International Economic Review*, February 2005, Vol. 46, No. 1, Blackwell Synergy, Oxford, UK and Malden MA, USA.
- Heper, Altan (1997), *Avrupa İş Hukuku ve Türkiye*, ATA-Enstitüsü, Hamburg, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) (2002), *Avrupa Birliği'nin Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu*, Hazırlayan: Fiona Kinsmann, Doç.Dr.Nuray Ekşi, Editör, Hürrem Cansevdi, İstanbul.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) (2001), *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*, Hazırlayan: Stefaan Hermans, Editör:Hürrem Cansevdi, İstanbul.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) (2000), *Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*, Yayına Hazırlayan: Yrd.Uzman Cenk Bolayır, İKV Yayın No:162, 2.Baskı, İstanbul.
- Kaya, Ayhan, Kentel, Ferhat (2005), *Euro-Turks A Bridge or a Breach, Turkey and the European Union? A Comparative Study of German-Turks and French-Turks*, Centre For European Studies (CEPS), Brussels, <http://www.ceps.be>.
- Köktaş, Arif (1999), *Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*, Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No:139 Ankara.
- Langer, Rose (1999), *Türkiye-AB Ortaklık Anlaşması'nın Sosyal Boyutu ve Avrupa Adalet Divanı'nın Türk Vatandaşları Hakkındaki Kararları*, Türkiye'nin AB Nezdindeki Daimi Temsilciliği ve İktisadi Kalkınma Vakfı İşbirliği ile Düzenlenen Uzmanlar Toplantısı, Bruxelles, Fondation Universitaire, 13 Temmuz 1999, "Avrupa Adalet Divanı'nın C-262/96 sayılı Sürül Davası Kararı" Konulu Tebliğ'in, İKV tarafından henüz yayınlanmamış Notları, Bruxelles.
- Maliye Hesap Uzmanları Vakfı (2005), *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri Sempozyumu*, 2 Şubat 2005, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın no:18, Ankara.
- Martin, Philip, Midgley, Elizabeth and Teitelbaum, Michael (2002), Best Practice Option:Turkey, *International Migration*, Volume 40 (3), ISSN 0020-7985, Oxford, UK, pp. 119-131.
- McCreevy, Charlie (2005), "Pension funds and asset management:A European Perspective", *IAPF (Irish Association of Pension Funds)Annual Benefits Conference*, Dublin, 22 September 2005, SPEECH/05/539.
- NTVMSNBC (2006), İşsizlik yüzde 12'ye dayandı, (Çevrimiçi) <http://www.ntvmsnbc.com/news/370576.asp>, Erişim: 26.Nisan 2006.
- Oder, Bertil Emrah (Tekinalp,Tekinalp ve diğerleri) (2000), *Avrupa Birliği Hukuku*, Emeg'in Serbest Dolaşımı, Güncelleştirilmiş 2.Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No:670, Hukuk Dizisi;269, İstanbul.

- Özcüre, Gürol, Eryigit, Nimet (2006), Free Movement of Workers Regime and Immigration Scenarios for Turkey and The EU, *South East European Journal of Economics and Business*, February 2006, Premier Issue, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.
- Özcüre, Gürol (2003), "AB Uyum Sürecinde Son Gelişmeler Işığında AB'de Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı; AT-Türkiye Ortaklık Hukuku ile Türk İşgücüne Sağlanan Serbest Dolaşım Hakları", 2003, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, 2003-53-2, İstanbul.
- Report of the Veil Panel (1997), *The High Level Panel on the free movement of persons*, chaired by Mrs.Simone Veil, Presented to the Commission on 18 March 1997, (çevrimiçi) <http://www.europa.eu.int/comm/libraries/edc/index/n.ytm>.
- Schulte, Bernd (2000), "Pensions and Social Security", *Thirty years of free movement of workers in Europe*, Proceedings of the conference Brussels, 17 to 19 December 1998, Summary Report, Edited By Jean-Yves Carlier and Michel Verwilghen, European Commission Directorate-General for Employment and social Affairs Unit D.4, Université Catholique De Lovain, Department of International Law, Brussels.
- Sieveking, Klaus (2002), "Social Security for Turkish Citizens in the European Union, The Scope of Association Council Decision EEC-Turkey No.3/80 from the German Perspective", *Marmara Journal of European Studies*, Vol:10, No.1, ISSN 1301 – 1359, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Yayını, İstanbul, pp. 65-80.
- Social Agenda (2006), "2006 – European Year to promote workers' mobility", *The European Commission's magazine on employment and social affairs*, Issue No. 12, ISSN: 1682-7783, October 2005, Brussels.
- Türkiye Araştırmalar Merkezi (TAM) (2004), *The European Turks:Gros domestic Product, Working Population, Entrepreneurs and Household Data*, Essen, Germany, pp. 1-24, (çevrimiçi) www.zft-online.de.
- Türkiye Araştırmalar Merkezi (TAM) (2000), *Avrupa Birliği'ndeki Türk Ekonomisi*, Hazırlayanlar: Çiğdem Akkaya, Sedef Koray, Faruk Şen, Yunus Ulusoy, Önel Verlag, Essen.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2005), *2004 Yılı Raporu, Yurtdışındaki Vatandaşlarımıza İlişkin Gelişmeler ve Sayısal Bilgiler*, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2000), *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, AT Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayın No:97, Ankara.

- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (1999), *1998 Yılı Raporu, Yurtdışındaki Vatandaşlarımıza İlişkin Gelişmeler ile Sayısal Bilgiler*, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yayın No:92, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1998), *Türkiye'de İçgöç*, Türkiye'de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi, Türkiye'de İçgöç, Sorunsal alanları ve araştırma Yöntemleri Konferansı 6-8 Haziran 1997, Bolu-Gerede, Türkiye'de İçgöçün İşçi Hareketine Etkisi, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul.
- Tekeli, İlhan, İlkin, Selim (2000), *Türkiye ve Avrupa Birliği Avrupa Topluluğu 3*, Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Tekinalp, Gülören; Tekinalp, Ünal; Katkıda Bulunanlar:Atamer/Oder/Okutan (2000), *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1. Bası, İstanbul.
- Uğur, Mehmet (2000), *Avrupa Birliği ve Türkiye Bir Dayanak/İnandırıcılık İkilemi*, Everest Yayınları,1.Basım, İstanbul.