

# AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIM VE AİLE BİRLEŞİMİ HAKLARI, SORUNLAR VE BEKLENTİLER

Tevfik Bayhan <sup>1</sup>

## Özet

Avrupa göç rejimini son zamanlarda meşgul eden uluslararası göç tartışmalarının üzerinde yoğunlaştığı ana konulardan biri Türkiye'nin AB üyelik perspektifidir. Bu konuda sorulan temel soru, özellikle "serbest dolaşım ile birlikte Türkiye'den AB'ye olacak göçün büyüklüğünün ne olacağı" konusudur. Güncel durumda AB vatandaşlığına hak kazanmış olan vatandaşlarımız ile AB vatandaşlığı bulunmayan vatandaşlarımız arasında serbest dolaşım ve aile birleşimi hakları bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/38 sayılı Direktifi, birlik üyesi ülke vatandaşlarının aile birleşimine geniş bir yorumla yer vermiştir. Ancak, AB vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşları, buldukları ülkede, yabancı göçmen işçi statüsünde sayılmaktadırlar. Göçmen işçilerin aile birleşimi ise 2003/86 sayılı direktifle düzenlenmiştir. Bu Direktif, aile birleşimi yapan kişinin bir üye ülke tarafından düzenlenmiş en az bir yıl geçerliliği olan ikamet izni sahibi olması, daimi ikamet hakkı alma ihtimalinin kuvvetle mevcut olması ve hukuki statülerine bakılmaksızın aile üyelerinin üçüncü ülke vatandaşı olması hâllerinde uygulanmaktadır. Serbest dolaşım ve aile birleşimi hakları, sorunlar ve beklentileri aktardığımız çalışmamızda betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Makalemizde öncelikle, Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan Türk işçiler hakkında bazı istatistiki bilgileri paylaşacak, daha sonra ise Avrupa Birliğinde vatandaşlığı haiz olan ve olmayan Türk vatandaşları bakımından emsal ATAD kararlarına yer vermek suretiyle işçilerin serbest dolaşımı ve aile birleşimine ilişkin hakları, sorunları ve beklentileri açıklamaya çalışacağız.

**Anahtar Sözcükler:** Avrupa Birliği, İşçilerin Serbest Dolaşımı, Aile Birleşimi

## Abstract

European migration regime, recently engaged in discussions focused on the main issues of international migration is one of the membership perspective of Turkey. Asked basic question about it especially with the free circulation of migration from Turkey will be to the magnitude of EU is what will happen. With the current situation of EU citizens are entitled to citizenship, free movement between EU citizenship and family reunification rights of citizens without regard there are important differences. European Parliament and Council Directive No. 2004/38 has been incorporating a broad interpretation of family members of the union citizens in the country. However, they are Turkish citizens, not possessing the citizenship of the EU countries have regarded the status of foreign migrant workers is regulated by Directive No.2003/86. This directive, family reunion organized by the person who is a member country to have a residence permit valid for at least a year, ma-

1 İş Müfettişi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, tbayhan@csgeb.gov.tr

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

king the possibility of permanent right of residence of family members, regardless of legal status and is strongly to be present in cases of third country nationals to be implemented. Freedom of movement and family reunification rights, problems and prospects delivered to our study have been used descriptive research method. In this article, the Turkish workers who live primarily in the European Union, some statistical information about the share, then have the citizenship of the European Union and non-Turkish citizens in the decisions of ECJ precedent by giving in, the combination of rights to free movement of workers and family, try to explain the problems and prospects.

**Key words:** European Union, Free movement of labour, union of family

### GİRİŞ

Avrupa göç rejimini son zamanlarda meşgul eden uluslararası göç tartişmaları beş ana konu üzerinde yoğunlaşmaktadır

- (a) 2004 yılında AB'ye Orta, Doğu ve Güneydoğu Avrupa'da bulunan on yeni üye devletin katılması
- (b) 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın Birliğe katılması
- (c) Türkiye'nin AB üyelik perspektifi
- (d) Oldukça fazla sayıdaki kaçak göçmenin yasal olmayan yollarla AB'ye girmesi ya da girmeye çalışması
- (e) AB'nin önemli sayıda sığınma başvurusu alması

Sadece 2004 yılındaki 10 üyeli genişleme ve 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri ile ilgili olarak sıklıkla dile getirilen endişeler üzerinden değil, aynı zamanda sürüp giden kaçak göç ve sığınmacı hareketleri ve Türkiye'den gerçekleştirilecek olası büyük ölçekli göç senaryoları ile ilgili olarak da Türkiye merkezli göç konularına göndermeler yapılmaktadır. Bu tartişmalar içinde sorulan temel soru, özellikle "serbest dolaşımla birlikte Türkiye'den AB'ye olacak göçün büyüklüğünün ne olacağı" konusudur. Bu çerçevede, önceleri AB-15, sonraları da AB-25 ülkelerindeki siyasi karar alıcıların, üretkenlerin ve üye ülkelerin kamuoylarının önemli bir kısmı, birliğe yeni üye olan ya da ilerleyen yıllarda katılımı gerçekleşecek ülkelerden çok fazla sayıda göçmenin ekonomik nedenlerle göç edeceği endişesini taşımaktadır. Ekonomik endişeler aynı zamanda hem AB içindeki hem de aday ülkelerdeki yüksek işsizlik oranlarıyla da ilgilidir. Nitelikli işgücü arzına sahip ve aynı zamanda daha az ücret karşılığında çalışmaya hazır olan göçmenlerin işgücü pazarında daha kolay iş bulacağından korkulmaktadır. Ayrıca, sosyal refah kaynaklarının kötüye kullanılmasından ve ucuz yerleşim alanları üzerinde çok fazla rekabetin ortaya çıkmasından da endişe duyulmaktadır. Diğer endişelerin birçoğu ise farklı kültürlerle gelen göçmenlerin bu

ülkelerin toplumsal yaşamı içinde çeşitli uyum sorunları yaşamaları üzerine kurulmaktadır (TÜSİAD, 2006: 109-110)

Belirtilen endişelerin yersiz olduğu da ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre Avrupa Topluluğunun genişleme sürecinde güneyden katılan ülkelerle birlikte kuzeyin zengin ülkelerine kitlesel göç olacağına dair endişeler yaşanmış ancak bu endişeler doğru çıkmamıştır. 15 yıldan bu yana AB ülkelerindeki toplam işgücü içinde bir diğer ülkeden gelen işgücü payı % 2'den azdır. 1990'lı yıllarda aynı tür endişeler bu kez eski Doğu Bloku ülkeleri için söz konusu olmuş ve örneğin Sovyetler Birliği'nden sayıları 2 ile 25 milyon arasında değişen insanın göç edeceğine dair tahminlerde bulunulmuştur. Mayıs 2004'te AB'ye üye olarak kabul edilen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Slovakya, Polonya, Litvanya, Letonya, Estonya) serbest dolaşımın yürürlüğe girmesi için 7 yıllık bir geçiş dönemi uygulaması başlatılmıştır. Ancak bu ülkelerden göçün ne 90'lı yıllarda gerçekleşen boyutu ne de 2000'li yıllarda beklenen boyutu korkuları haklı çıkaracak ölçülerde değildir (Toksöz, 2006: 128).

Bu görüşe ve verilere rağmen belirtilen endişeler Avrupa Birliği ve üye ülke kararlarına işgücü göçünün kısıtlanması yönünde yansımaktadır. Yeni üye ülkeler bakımından "geçiş süreleri" ve daha sınırlı sosyal refah olanakları öngörüldüğü gibi, Türkiye açısından kişilerin serbest dolaşımına kalıcı kısıtlamalar uygulanıp uygulanmaması tartışılmaktadır. Bu gibi düzenlemeler, yeni üye ülkeler ve Türkiye vatandaşlarının kendilerini "ikinci sınıf Avrupalılar" gibi hissetmelerine neden olmaktadır. Ayrıca, hâlihazırda Avrupa Birliği ülkelerinde bulunan ve birlik vatandaşı statüsünü kazanmamış olan, göçmen işçiler (özelde Türk göçmen işçiler); uyum tedbirleri, aile birleşimi ve serbest dolaşım engelleri getirilerek, yeni göçmen nüfusun Birlik sınırları içerisinde çoğalması önlenmeye çalışılmaktadır.

Haklara getirilen kısıtlamaların arka planını oluşturan sebepler sorun olarak algılanan alanlardır. Türk işçilerinin ağırlıklı olarak Müslüman olmaları ile Hristiyan AB-25 (hâlen AB-27) ülkeleri arasında kültürel uyumsuzluk olduğu tezinin öne sürülmesine, Türkiye'nin nüfusunun fazla olması birlik içinde siyasi karar alma sürecinde ağırlığa sahip olacağından çekinilmesine, Türkiye'den yönelecek göçmenlerin sayısının iki ya da üç milyonu bulacağından bazı siyasal çevrelerce ileri sürülmesi (TÜSİAD, 2006: 110) işgücü, kültür ve uyum sorunu yaşanacağı düşüncesine neden olmaktadır.

Öte yandan, Türkiye'nin AB ile yolunun kesiştiği 1960'lı yılların başında Ankara Anlaşması içinde *serbest işçi dolaşımı* konusu ile sınırlı ancak olumlu bir bağlamda ele alınmasına rağmen, ironik olan şudur ki bugün AB-Türkiye ilişkilerinin üyelik gerçeğinin konuşulmaya başlandığı bir zaman diliminde, bu sorunsalın odağında yine serbest dolaşım konusu bu kez olumsuz boyutları ile yer almaktadır. Hatta işgücünün serbest dolaşımı, AB-Türkiye ilişkileri içinde üyelik statüsü konusunda bir yol ayrımı yaratacak hassaslıkta bir konu olarak algılanmaktadır (TÜSİAD, 2006: 123).

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

Serbest dolaşım ve aile birleşimi hakları, sorunlar ve beklentileri bakımından, AB'nin son yıllarda göç politikalarını yönlendiren eğilimleri ve Türkiye'nin tam üyelik sürecinde tartışılan ve tereddüt yaşanan temel konuları aktardığımız bu genel girişten sonra, aşağıda, öncelikle Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan Türk işçiler hakkında bazı istatistiki bilgileri paylaşacak, daha sonra ise Avrupa Birliğinde vatandaşlığını haiz olan ve olmayan Türk vatandaşları bakımından emsal ATAD kararlarına da yer vermek suretiyle, işçilerin serbest dolaşımı ve aile birleşimine ilişkin hakları, sorunları ve beklentileri açıklamaya çalışacağız.

### **1. RAKAMLARLA AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YAŞAYAN TÜRK İŞÇİLERİ**

#### **1.1. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE GÖÇ POLİTİKALARININ SEYRİ VE RAKAMLARLA AB'DE YAŞAYAN GÖÇMEN İŞÇİLER**

İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle çöken ekonomilerini canlandırmak amacıyla gereksinim duyulan işgücünü sağlamak için birçok Avrupa ülkesi yoğun bir göçmen işçi alma sürecine girmişti. Bu bakımdan bir anlamda 1951 yılında altı üyeyle başlayarak hızla büyüyen ve bütünleşen AB'nin oluşumu eş zamanlı olarak Avrupa'ya akan yoğun uluslararası göç dalgaları ile birlikte gelişmiştir. Bugün 27 üyeden oluşan AB'nin 1951'den 2007'ye (y.n. hâlen 2010) uzanan tarihinde ortaya çıkan ekonomik büyümenin en önemli girdilerinden biri hiç şüphesiz, özellikle Avrupa ülkelerinin önceki kolonilerinden ve Avrupa'nın çevre ülkelerinden gelen milyonlarca göçmen işçidir. Geçtiğimiz 50 yıl içerisinde yaklaşık 60-70 milyon göçmen işçi ve onların yakınlarının Avrupa'ya geldiği hesaplanmaktadır(TÜSİAD, 2006: 48).

Göç ve sığınma politikalarının AB içinde uyumlu hâle getirilmeye çalışıldığı 1990'lı yıllara kadar Avrupa'nın içinden geçtiği uluslararası göç süreci kısaca şöyle gelişmiştir: Genelde geçici işçi göçü olarak algılanan dönemde (1950-1974 yılları arasındaki dönem) yaklaşık 20 milyon göçmen işçi Avrupa ülkelerinin teşviki ile kıtaya gelirken, 1974 yılındaki ekonomik kriz sonrasında Avrupa aktif olarak göçmen işçi alımını durdurmuş, bu yıldan sonra Avrupa'ya göç ağırlıklı olarak aile birleşimi ve evlilik göçleri ile sürmeye devam etmiştir. 1980'ler kısıtlayıcı göç politikalarının gündeme geldiği yıllar olmuştur. 1990'lı yıllarda, özellikle komünist rejimlerin çöküşü öncesi ve sonrası Avrupa yoğun bir sığınma hareketi ile karşı karşıya kalmıştır. 1990'lı yıllarda yaklaşık dört milyonun üzerinde sığınmacı Avrupa'ya gelmiştir. Yine aynı dönemde, her yıl 600.000-800.000 düzensiz göçmenin Avrupa'ya girdiği tahmin edilmektedir. Özellikle kendi tercihi olmayan göç dalgaları ile karşılaşan AB ülkelerinin göç hareketleri karşısında daha sınırlayıcı politikalara yönelmeleri, 1990'ların sonları ve 2000'lerin başında daha belirgin hâle gelmiştir. Bu dönem içinde uluslararası göçün ve göçmenlerin AB içinde artan bir eğilimle olumsuz bir bağlamda

ele alınmaya başlanmasına, bir yandan bu ülke nüfuslarında göçle artan etnik çeşitliliğin belirginleşmesinin, diğer yandan ise özellikle “11 Eylül sonrası” dönemde artan yabancı düşmanlığının yükselmesinin katkıda bulunduğu söylenebilir (TÜSİAD, 2006: 49).

1990’lar ve 2000’lerde, AB ülkelerinden İtalya, Portekiz, İspanya, Avusturya, İrlanda, ve İngiltere’ye yönelen göç artarken Belçika, Almanya ve Hollanda’ya olan göçte düşüş olduğu kaydedilmiştir. Bu arada İtalya, Yunanistan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler nüfus artışlarını ancak aldıkları göç ile sağlamıştır. Almanya ve Macaristan nüfusları ise göç almalarına rağmen küçülmüştür. 2005 yılında Avrupa kıtasındaki nüfus artışının yüzde 85’i göç yoluyla gerçekleşmiştir; bu yıl içinde Avrupa nüfusunun göçten kazandığı kişi sayısı net 1,8 milyon olmuştur. Bu net kazanım İspanya’da 652.000, İtalya’da 338.000, İngiltere’de 196.000, Fransa’da 103.000 ve Almanya’da 99.000’dir. 2005 yılı rakamlarıyla en fazla sayıda göçmenin yaşadığı AB ülkesi 10,1 milyonla Almanya’dır. Almanya’yı 6,4 milyonla Fransa, 5,8 milyonla İngiltere ve 4,8 milyonla İspanya izlemektedir (TÜSİAD, 2006: 49-50).

## 1.2. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE AVRUPA ÜLKELERİNE TÜRK İŞGÜCÜ GÖÇÜ VE YURT DIŞINDAKİ TÜRK NÜFUSU

31 Ekim 1961’de, Türkiye ve Batı Almanya arasında imzalanan ve Türkiye’den Batı Almanya’ya yönelecek işçi göçünü düzenleyen göç anlaşmasını izleyen ilk on yıl içerisinde Türkiye, birçok Avrupa ülkesine işgücü sağlayan başlıca ülke konumuna gelmiştir. Aslında, başta Batı Almanya olmak üzere birçok Batı Avrupa ülkesi Türkiye’nin Batı Almanya ile imzalamış olduğu 1961 anlaşmasının da öncesinde Türkiye’deki işgücü pazarından talepte bulunmaya başlamıştır. 1960’lı yıllarda Avrupa göç rejimini belirleyen başlıca unsurlar, savaş sonrası dönemde Avrupa’da işgücüne duyulan yoğun talep ve bu bağlamda devletler arası mutabakata varılan ikili anlaşmalar olmuştur (TÜSİAD, 2006: 62-63).

1961 sonrasında Avrupa’ya göç eden işçi sayısında büyük bir artış gözlemlenmiş, 1964 yılında göçmen işçi sayısı yıllık 66.000’e yükselerek en yüksek değere ulaşmıştır. Ancak, 1974 yılında ekonomik durgunluk nedeniyle Batı Avrupa hükümetleri göçmen işçi alımını neredeyse durdurmuş, bu da göçmen işçi sayısının yıllık 17.000’e kadar düşmesine neden olmuştur. 1975 yılı Türkiye’den Avrupa’ya yönelen toplu işgücü göçünün son bulunduğu yıldır (TÜSİAD, 2006: 63).

Batı Avrupa’ya yönelen göç dalgaları ile ilgili söylenmesi gereken diğer bir önemli nokta ise her ne kadar 1970’li yıllarda Türkiye’nin bu bölgeye vermiş olduğu işgücü hareketliliği azalmışsa da Avrupa’ya yönelen göç tamamen son bulmamış, ileriki yıllarda aile birleşimi, sığınmacı ve mülteci göçü ve düzensiz göç (yasadışı göç) gibi yeni biçimler olarak varlığını sürdürmüştür (TÜSİAD, 2006: 63). 1972 yılında Avrupa’daki Türk göçmenlerinin sayısı 600.000 iken, bu rakam 1980’lerde yaklaşık 2 milyona, 1990’ların ortalarında

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

ise 2,9 milyona ulaşmıştır. 2000'lerin ortalarında bu rakam 2,7 milyon dolaylarındadır. Kuşkusuz, Türkiye'den Avrupa'ya göçün önemli bir kısmını aile temelinde gerçekleşen göç hareketleri oluşturmaktadır. Yurt dışında yaşayan Türk göçmenler, ailelerini daimi oturma izni veya aile birleşmesi gibi yollarla yanlarına almışlardır. Eşlerin birleşmesi ya da evlilik göçleri sıklıkla yaşanan göç durumudur (TÜSİAD, 2006: 66).

Son yirmi yıl içerisinde Avrupa'ya göç eden Türk vatandaşlarının büyük bir kısmının (yüzde 95) yöneldiği on ülkedir. Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre ve İngiltere. (TÜSİAD, 2006: 68). AB'de işgücü dolaşımını konusunda uygulanan kısıtlamalar göçü tamamen durdurmamakta olup şu anda AB, Türkiye'den yıllık 60 ve 70 bin arasında göçmen almaktadır, ayrıca bir de geri dönüş göçü vardır. Bu göçmenlerin birçoğu aile birleşmesi ya da sığınma nedenleriyle göç etmektedir. Türkiye'deki genel tablonun ekonomik ve siyasal olarak kötüye gitmesi durumunda, göçmenlerin sayıları giderek artarken, geriye dönenlerin sayısı da azalacaktır (TÜSİAD, 2006: 119).

Son olarak 1961 yılından sonra yurt dışına çıkan Türk göçmen sayılarına yer vermekte fayda mülahaza etmekteyiz. Türkiye kökenli uluslararası göç hareketleri, 2000'li yıllara gelindiğinde yurt dışındaki Türk göçmenlerin dağılımını şu şekilde şekillendirmiştir: Avrupa'da 2.700.000 üzerinde Türk vatandaşı (ve buldukları ülkelerin vatandaşlıklarını almış yaklaşık 800.000 Türkiye kökenli göçmen), diğer bir deyişle son 30 yıllık dönemde Türkiye nüfusunun yaklaşık yüzde altısı yurt dışında bulunmaktadır. Yurt dışındaki göçmen işçilerin sayılarını ve buldukları ülkeleri gösterir tablo şöyledir:

**Tablo 1: Yurt dışındaki Türk Göçmenler (1985, 1995 ve 2005) (Kişi)**

	1985		1995		2005	
	x (1000)	%	x (1000)	%	x (1000)	%
Avusturya	75,0	3,1	147,0	4,4	127,0	3,8
Belçika	72,5	3,1	79,5	2,4	45,9	1,4
Fransa	146,1	6,2	198,9	6,0	208,0	6,3
Almanya	1400,1	59,3	2049,9	62,0	1912,0	57,9
Hollanda	156,4	6,6	127,0	3,8	160,3	4,9
İskandinav ülkeleri	41,2	1,7	73,0	2,2	51,6	1,6
İsviçre	51,0	2,2	79,0	2,4	79,5	2,4
Diğer Avrupa ülkeleri	42,0	1,8	87,0	2,6	130,0	3,9
Toplam Avrupa	1984,6	84,0	2841,3	85,9	2714,3	82,1
Arap ülkeleri	200,0	8,5	127,0	3,8	105,0	3,2
Avustralya	35,0	1,5	45,0	1,4	60,0	1,8
BDT ülkeleri	0,0	0,0	50,0	1,4	75,0	2,3
Diğer	140,0	5,9	245,0	7,4	350,0	10,6
Toplam	2359,6	100,0	3308,3	100,0	3304,3	100,0

**Kaynak:** Buradaki rakamlar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ait çeşitli kaynaklardan elde edilmiştir (TÜSİAD, 2006: 62).

Bu tabloda, Avusturya, Belçika ve özellikle Almanya'da yaşayan Türk nüfusunda 1995 yılına göre 2005 yılında ciddi azalmalar görülmektedir. Almanya eski çalışma ataşesi olan Yurt dışı İşçi Hizmetleri Uzmanı olarak görevli Veli Bikirli'ye göre bu azalmada, Türkiye'ye geri dönüşlerin etkisi olmakla birlikte, bu ülkelerin kendi ülke vatandaşlığına geçenleri, yayınladıkları istatistiklerde Türk nüfus içerisinde göstermemeleri de önemli ölçüde etkili olmaktadır. Başta Almanya olmak üzere bu ülkeler 1990'lı yılların ortalarından itibaren, kendi vatandaşlığına geçen veya çifte vatandaş olan vatandaşlarımızı kendi nüfusları içerisinde değerlendirerek, bu vatandaşların uyruğuna veya çifte vatandaşlık durumlarına yer vermeksizin istatistiklerini düzenlemeye başlamışlardır. Bu durum, Türk uyruklu veya çifte vatandaş statüsünde olup, yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın sayısının tespitinde zorluğa neden olmakta ve ülkelerin resmî verileriyle yapılan karşılaştırmalarla elde edilen veriler bu ülkelerde yaşayan Türk nüfusun azalmış görünmesine neden olmaktadır (Kişisel görüşme, 29.01.2010). Öte yandan, bu verilerde yurt dışında yasal olarak yaşayan vatandaşlarımız esas alınmakta, yasa dışı yollarla bu ülkelere giderek kaçak bir biçimde yaşamını sürdürmekte olanlara bunların sayıları bilinemediğinden yer verilememektedir.

### 1.3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YAŞAYAN TÜRK NÜFUSUN NİTELİĞİNE İLİŞKİN OECD VERİLERİ

Yukarıda, Avrupa Birliği ve yurt dışında yaşayan Türk işgücü ve nüfusa ait nicel bazı verilere yer verdik. Ancak, Türk vatandaşlarının serbest dolaşım ve aile birleşimi haklarına ilişkin AB yaklaşımının arka planını iyi analiz edilebilmek bakımından, AB üyesi ülkelerde yaşayan Türk göçmenlerin niteliklerinin de bilinmesi gerekir. Bu bakımdan, OECD tarafından 2008 yılında yayımlanan "21. Yüzyılda Göçmen Nüfusun Görünümü" başlıklı araştırmada elde edilen verilerden yararlanmak suretiyle AB ülkelerinde yaşayan Türk nüfusun niteliklerine ilişkin bazı verileri değerlendirmeyi uygun bulduk. Bu veriler, çeşitli konular açısından her bir OECD ülkesinde en çok bulunan ilk beş yabancı doğumlu ülke vatandaşlarının niteliklerine ilişkindir. Aşağıda, Türk nüfusun ilk beş ülke arasında girdiği Avrupa Birliği üyesi ülkelere ilişkin verileri seçerek bu ülkelerde yaşayan Türkiye doğumlu nüfusun niteliği hakkında bilgi vermeye çalışacağız.

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

**Tablo 2:** Yerleşilen Ülke ve Cinsiyete Göre Yabancı Ülke Doğumlu Nüfusun Eğitim Becerisi (Kaynak İlk Beş Ülke / 15 + nüfus)

Ülke	Doğum Ülkesi	Nüfusa Oranı %	Erkek			Kadın			Toplam		
			İlköğretim %	Ortaöğretim %	Yükseköğretim %	İlköğretim %	Ortaöğretim %	Yükseköğretim %	İlköğretim %	Ortaöğretim %	Yükseköğretim %
Avusturya	Eski Yugoslavya	47.7	51.7	43.6	4.7	68.4	28.5	3.1	60.1	36	3.9
	Almanya	19.5	20.2	52.2	27.7	31.6	55	13.3	27	53.9	19.1
	Türkiye	16.9	75.3	22.0	2.8	87.6	11	1.4	80.7	17.2	2.1
	Çek Cum.	8.1	21.1	58.5	20.4	43.0	48.8	8.2	34.4	52.6	13
	Polonya	6.0	28.0	55.2	16.9	28.2	55.2	16.5	28.1	55.2	16.7
Almanya	Eski SSCB	12.7	35.1	46.9	18	41.5	43.3	15.2	38.5	45	16.5
	Türkiye	9.6	66.9	27.7	5.3	83.5	14.8	1.7	74.8	21.6	3.6
	Polonya	4.1	25.4	55.4	19.2	34.6	51.3	14.1	30.4	53.2	16.5
	Eski Yugoslavya	3.7	40.8	50.5	8.8	64	31.4	4.7	52.2	41.1	6.7
	Romanya	2.6	23.4	54.8	21.9	37	47.1	15.9	30.7	50.7	18.6
Danimarka	Türkiye	6.7	69.3	23.1	7.6	73.7	22.4	3.9	71.2	22.8	6.1
	Eski Yugoslavya	6.2	36.3	48	15.6	45.4	42.5	12	40.8	45.4	13.9
	Almanya	5.7	16.9	50.5	32.6	31.4	40.2	28.4	24.5	45.1	30.4
	İsveç	4	26.5	43.4	30.1	28.2	38.8	33	27.5	40.7	31.8
	Norveç	3.4	22.8	38.3	38.9	29.8	38.8	31.4	27.2	38.6	34.2
Yunanistan	Arnavutluk	36.4	59.2	34.6	6.2	54.5	38	7.5	57.3	36	6.7
	Eski SSCB	19.9	44.9	40.6	14.5	38.1	39.5	22.4	41	39.9	19.1
	Almanya	9.8	23.6	54.6	21.8	21.3	52.3	26.4	22.4	53.3	24.3
	Türkiye	8.2	61.1	25.6	13.3	67.6	26	6.4	64.8	25.8	9.4
	Bulgaristan	3.9	56.5	35.6	7.9	44.5	39.6	15.9	49	38.1	12.9
Hollanda	Endonezya	14.4	29.9	34.7	35.4	39.9	38.3	21.8	35.2	36.6	28.2
	Türkiye	12.6	72.8	20.6	6.6	78.4	17.8	3.9	75.5	19.3	5.3
	Fas	10.8	69.7	21.9	8.3	80.2	15.1	4.7	74.5	18.8	6.7
	Almanya	8.5	34.8	40.6	24.6	45	36.3	18.7	40.9	38	21.1
	Belçika	3.7	29.7	31.3	39	42.6	30.9	26.5	37.7	31	31.3

**Kaynak:** (OECD, 2008: 84,85)

Türkiye doğumlular, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Avusturya, Almanya, Danimarka, Yunanistan ve Hollanda'da nüfus itibarıyla çoğunluğu oluşturan ilk beş yabancı ülke doğumlu grubu meydana getirmektedir. Bu ülkelerde yerleşmiş olan yabancı ülke doğumlu nüfusun eğitim becerisi cinsiyete göre irdelendiğinde, erkek ve toplam nüfus bakımından eğitim becerisi en düşük grubun Türkiye doğumlular olduğu görülmektedir. Türkiye doğumluların büyük bir çoğunluğunun eğitim düzeyi "ilköğretim" kategorisi içerisinde yer almaktadır. Kadın nüfus bakımından durum benzer olmakla birlikte yalnız Hollanda'da bulunan Fas doğumlu kadınların eğitim becerisi, az bir farkla Türkiye doğumlu kadınlardan daha düşüktür.



**Tablo 3:** Yerleşilen Ülke ve Cinsiyete Göre Yabancı Ülke Doğumlu Nüfusun İkamet Süresi (Kaynak İlk Beş Ülke / 15 + nüfus)

Ülke	Doğum Ülkesi	Erkek			Kadın			Toplam		
		0-5 yıl %	5-10 yıl %	10+ yıl %	0-5 yıl %	5-10 yıl %	10+ yıl %	0-5 yıl %	5-10 yıl %	10+ yıl %
Avusturya	Eski Yugoslavya	5.3	41.3	53.5	5.9	38.7	55.4	5.6	40	54.5
	Almanya	18.5	19.3	62.2	11.6	15.3	73.1	14.3	16.8	68.9
	Türkiye	4.4	27.5	68.1	7.7	33	59.3	5.9	30	64.1
	Çek Cum.	2.8	4.8	92.3	3.8	9	87.2	3.4	7.4	89.2
	Polonya	6.8	33.5	59.7	9.3	31	59.7	8.3	32	59.7
Almanya	Eski SSCB	3.9	25.5	70.6	5.1	26.4	68.5	4.5	25.9	69.5
	Türkiye	1.1	8.3	90.6	1.4	9.3	89.3	1.2	8.8	90
	Polonya	1	9.5	89.6	1.8	13.4	84.7	1.4	11.6	87
	Eski Yugoslavya	0.1	6.2	93.7	0.1	5	94.9	0.1	5.7	94.3
	Romanya	0.8	5.1	94.2	0.7	8.1	91.2	0.7	6.7	92.5
Danimarka	Türkiye	15.3	10.8	73.9	13.5	12.9	73.7	14.4	11.8	73.8
	Eski Yugoslavya	11.5	57.2	31.3	14	55.4	30.6	12.7	56.3	31
	Almanya	15.6	10.1	74.3	13.7	8.1	78.2	14.6	9	76.4
	İsveç	16.6	6.7	76.7	13.9	6.3	79.8	15	6.5	78.5
	Norveç	26.2	8.8	65	22.2	7.1	70.7	23.7	7.7	68.5
Yunanistan	Arnavutluk	50.4	47.8	1.7	54	44.3	1.8	51.8	46.4	1.7
	Eski SSCB	62.1	32.9	5	70.1	25.7	4.2	67.2	28.3	4.5
	Almanya	45.3	17.6	37.1	36.3	20	43.7	39.3	19.2	41.5
	Türkiye	18.9	12.4	68.7	12.9	10.6	76.4	15.8	11.5	72.7
	Bulgaristan	74.2	23.2	2.6	74.5	22.3	3.2	74.4	22.7	3
Hollanda	Endonezya	0.7	1	98.3	2.8	2.6	94.6	1.8	1.8	96.4
	Türkiye	4.7	17	78.3	6.1	18.3	75.6	5.4	17.6	77
	Fas	7.3	18.3	74.4	10.7	18.9	70.4	8.9	18.6	72.6
	Almanya	9.3	10.3	80.4	8.2	12.1	79.7	8.6	11.4	80
	Belçika	13.3	10.1	76.6	11.4	10.2	78.5	12.1	10.2	77.7

**Kaynak:** (OECD, 2008: 102-103).

Bu tabloda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Avusturya, Almanya, Danimarka, Yunanistan ve Hollanda'ya ilişkin verilerde Türkiye doğumlulara ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Bu ülkelerde yerleşmiş olan yabancı ülke doğumlu nüfusun yerleştiği ülkede kalma süresi 0-5 yıl, 5-10 yıl ve 10 yılı aşan sürele ayrılarak irdelenmiştir. Tablo çözümlendiğinde; Türkiye doğumluların başta Almanya olmak üzere yerleştikleri sürede 10 yılı aşan süredir buldukları, son beş yılda Danimarka ve Yunanistan hariç, özellikle Almanya'da yerleşim oranının ciddi manada azalma gösterdiği, başka bir ifadeyle bu ülkelerdeki yaşlı Türk nüfusun atmakta olduğu görülmektedir. 10 yılı aşan süreli yerleşimlerin fazla olmasının unsurlarından biri, Almanya başta olmak üzere Avrupa'ya yönelen Türk işgücü göçünün 1960 yıllarda başlamasıdır. Son beş yıla ait istatistiklerdeki Türkiye doğumluların oranındaki düşüş ise Birlik üyesi ülke vatandaşlarının serbest dolaşım kapsamında başka ülkelere daha rahat yerleşebilmeleri, Türk vatandaşlarına uygulanan kısıtlayıcı önlemlerin artırılması, aile birleşimlerinin kısıtlanması gibi unsurlarla açıklanabilir. Nitekim, erkek ve kadın nüfus bakımından yerleşim süresi irdelendiğinde; son beş yılda Danimarka ve Yunanistan hariç, son 10 yılda ise yalnız Yunanistan hariç olmak üzere diğer ülkelerde Türkiye

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

doğumlu kadınlar – erkeklere göre daha fazla oranda yerleşim gerçekteşirmişlerdir. Bu durum, aile birleşimi hakkından kadınların daha fazla yararlanmalarıyla açıklanabilir. Öte yandan, bu örneklem üzerinden bir genellemeye gidersek AB üyesi ülkelerde, istisnai durumlar hariç olmak üzere, serbest dolaşım ve SSCB'nin dağılmasının yerleşim amaçlı göç hareketlerini değiştirdiğini ifade edebiliriz.

**Tablo 4:** Kaynak Ülke ve Cinsiyete Göre Yerleşilen Ülkedeki İstihdam Oranı ( 15-64 Arası Nüfus)

Ülke	Doğum Ülkesi	Toplam Nüfusa %	Erkek %	Kadın %	Toplam %
Avusturya	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>47.7</b>	<b>77.5</b>	<b>62.9</b>	<b>70.3</b>
	<b>Almanya</b>	<b>19.5</b>	<b>73.1</b>	<b>54.8</b>	<b>62.8</b>
	Türkiye	16.9	76	45.5	62.6
	<b>Çek Cum.</b>	<b>8.1</b>	<b>62.7</b>	<b>44.5</b>	<b>52.6</b>
	<b>Polonya</b>	<b>6</b>	<b>80</b>	<b>61.2</b>	<b>70.1</b>
Almanya	<b>Eski SSCB</b>	<b>20.2</b>	<b>68.9</b>	<b>57.2</b>	<b>62.9</b>
	Türkiye	17.3	64.7	35	50.3
	<b>Polonya</b>	<b>15.1</b>	<b>72.5</b>	<b>61.2</b>	<b>66.5</b>
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>9.4</b>	<b>65.3</b>	<b>49.8</b>	<b>57.8</b>
	<b>Romanya</b>	<b>5.7</b>	<b>81.1</b>	<b>66.4</b>	<b>73.3</b>
Danimarka	Türkiye	6.7	63.2	41.1	52.8
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>6.2</b>	<b>58.5</b>	<b>44</b>	<b>51.4</b>
	<b>Almanya</b>	<b>5.7</b>	<b>71.5</b>	<b>60.7</b>	<b>66.4</b>
	<b>İsveç</b>	<b>4</b>	<b>74.6</b>	<b>71.4</b>	<b>72.8</b>
	<b>Norveç</b>	<b>3.4</b>	<b>67.2</b>	<b>64.2</b>	<b>65.4</b>
Yunanistan	<b>Arnavutluk</b>	<b>36.4</b>	<b>85.1</b>	<b>41.6</b>	<b>67.9</b>
	<b>Eski SSCB</b>	<b>19.9</b>	<b>69.7</b>	<b>46.4</b>	<b>56.2</b>
	<b>Almanya</b>	<b>9.8</b>	<b>70.3</b>	<b>49.5</b>	<b>59</b>
	Türkiye	8.2	79.5	34.3	56.5
	<b>Bulgaristan</b>	<b>3.9</b>	<b>84.4</b>	<b>65.7</b>	<b>72.8</b>
Hollanda	<b>Endonezya</b>	<b>14.4</b>	<b>72.5</b>	<b>55.2</b>	<b>51.3</b>
	Türkiye	12.6	64.6	36.7	51.3
	<b>Fas</b>	<b>10.8</b>	<b>61.3</b>	<b>31.5</b>	<b>47.7</b>
	<b>Almanya</b>	<b>8.5</b>	<b>77.4</b>	<b>55.8</b>	<b>64.9</b>
	<b>Belçika</b>	<b>3.7</b>	<b>83.4</b>	<b>64.6</b>	<b>72.7</b>

**Kaynak:** (OECD, 2008: 124-125).

Bu tabloda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Avusturya, Almanya, Danimarka, Yunanistan ve Hollanda'da yaşayan Türkiye doğumluların cinsiyetine göre istihdam oranlarına ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Türkiye doğumlu erkeklerin kadınlara oranla çalışma oranları yüksektir. Başka bir ifadeyle iş hayatına daha fazla katılmaktadır. Türkiye doğumlu kadınlar diğer ülke doğumlularla kıyaslandığında, Hollanda hariç (bu ülkede Fas doğum-

lular son sıradadır) diğer tüm ülkelerde son sırada olup, istihdama daha düşük oranlarda katılmaktadırlar. Almanya, Türkiye doğumluların istihdama katılımlarının en düşük olduğu (%50,3) ülkedir. İstihdama katılım oranının düşük olması, ailenin gelirini olumsuz yönde etkilediği gibi, buldukları ülkelerde sosyal yardımlara daha fazla başvurmaları ve entegrasyon sorunları vb. durumlara da sebep olmaktadır.

**Tablo 5:** Kaynak Ülke ve Eğitim Seviyesine Göre Yerleşilen Ülkedeki İstihdam Oranı ( 15-64 Arası Nüfus)

Ülke	Doğum Ülkesi	Toplam Nüfusa %	İlköğretim %	Ortaöğretim %	Yükseköğretim %	Toplam %
Avusturya	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>47.7</b>	<b>64.3</b>	<b>79.1</b>	<b>77.6</b>	<b>70.3</b>
	<b>Almanya</b>	<b>19.5</b>	<b>47.5</b>	<b>61.4</b>	<b>82.6</b>	<b>62.8</b>
	Türkiye	16.9	59.6	74.7	78.5	62.6
	<b>Çek Cum.</b>	<b>8.1</b>	<b>41.5</b>	<b>52</b>	<b>70.7</b>	<b>52.6</b>
	<b>Polonya</b>	<b>6</b>	<b>60.7</b>	<b>72</b>	<b>77.6</b>	<b>70.1</b>
Almanya	<b>Eski SSCB</b>	<b>20.2</b>	<b>48.8</b>	<b>69.6</b>	<b>73.2</b>	<b>62.9</b>
	Türkiye	17.3	43.7	67.1	78.9	50.3
	<b>Polonya</b>	<b>15.1</b>	<b>49.9</b>	<b>69.9</b>	<b>80.8</b>	<b>66.5</b>
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>9.4</b>	<b>48.7</b>	<b>67.2</b>	<b>69.8</b>	<b>57.8</b>
	<b>Romanya</b>	<b>5.7</b>	<b>54.1</b>	<b>79.2</b>	<b>82</b>	<b>73.3</b>
Danimarka	Türkiye	6.7	52.6	61.5	71	55.8
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>6.2</b>	<b>48</b>	<b>55.9</b>	<b>56.6</b>	<b>52.8</b>
	<b>Almanya</b>	<b>5.7</b>	<b>54.2</b>	<b>69.1</b>	<b>79.5</b>	<b>69.5</b>
	<b>İsveç</b>	<b>4</b>	<b>61.3</b>	<b>78.8</b>	<b>83.8</b>	<b>75.9</b>
	<b>Norveç</b>	<b>3.4</b>	<b>56.8</b>	<b>73.6</b>	<b>81</b>	<b>72.4</b>
Yunanistan	<b>Arnavutluk</b>	<b>36.4</b>	<b>65.6</b>	<b>71.3</b>	<b>70.7</b>	<b>68</b>
	<b>Eski SSCB</b>	<b>19.9</b>	<b>46.6</b>	<b>61.6</b>	<b>63.7</b>	<b>56.5</b>
	<b>Almanya</b>	<b>9.8</b>	<b>48.3</b>	<b>57.4</b>	<b>72.6</b>	<b>59.1</b>
	Türkiye	8.2	45.2	58.1	81.5	57.1
	<b>Bulgaristan</b>	<b>3.9</b>	<b>72.9</b>	<b>73.5</b>	<b>70.6</b>	<b>72.8</b>
Hollanda	<b>Endonezya</b>	<b>14.4</b>	<b>56.2</b>	<b>64.1</b>	<b>72.8</b>	<b>64.1</b>
	Türkiye	12.6	44.8	69.1	77.3	51.3
	<b>Fas</b>	<b>10.8</b>	<b>38.5</b>	<b>72.5</b>	<b>88.2</b>	<b>48.3</b>
	<b>Almanya</b>	<b>8.5</b>	<b>48.9</b>	<b>66.9</b>	<b>84.4</b>	<b>64.9</b>
	<b>Belçika</b>	<b>3.7</b>	<b>58.8</b>	<b>70.7</b>	<b>86.9</b>	<b>72.8</b>

**Kaynak:** (OECD, 2008: 127-128).

Bu tabloda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Avusturya, Almanya, Danimarka, Yunanistan ve Hollanda'da yaşayan Türkiye doğumluların eğitim seviyesine göre istihdam oranlarına ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Türkiye doğumlu nüfusun eğitim seviyesi

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

yükseldikçe istihdam katılım oranlarının arttığı, bu durumun diğer ülkelerde de benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ancak, eğitim seviyesi yüksek olan grubun sayıca az olması, toplam oranlara etki derecesini azaltmakta ve düşük eğitimli grubun fazlalığı toplama ilişkin istihdam oranlarını aşağıya çekmektedir. Nitekim, eğitim seviyesi düşük olan grubun toplam istihdama etkisi, bu grubun istihdama en fazla katıldığı ülke Avusturya ve en az katıldığı ülke olan Almanya'nın toplam oranlarda da benzer bir tablo (istihdama en fazla katılım Avusturya'da, en az ise Almanya'dadır) çizmesinden anlaşılabilmektedir.

**Tablo 6:** Yerleşilen Ülkeye Göre Yabancı Doğumlu Nüfusun Meslekleri: Kaynak İlk Beş Ülke ( 15 Yaş Üstü Çalışan Nüfusun Oranı)

Ülke	Doğum Ülkesi	Toplam Nüfusa %	Profesyonel %	Tekniker %	Operatör %
Avusturya	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>53.8</b>	<b>4.9</b>	<b>11.7</b>	<b>83.4</b>
	Türkiye	18.6	4.8	9.9	85.3
	<b>Almanya</b>	<b>17</b>	<b>29.1</b>	<b>34.9</b>	<b>36</b>
	<b>Polonya</b>	<b>6.5</b>	<b>14.2</b>	<b>26.2</b>	<b>59.6</b>
	<b>Romanya</b>	<b>4.9</b>	<b>11</b>	<b>19.4</b>	<b>69.6</b>
Almanya	<b>Eski SSCB</b>	<b>17</b>	<b>7.7</b>	<b>21.2</b>	<b>71.1</b>
	Türkiye	13.5	1.8	9.5	88.7
	<b>Polonya</b>	<b>13.3</b>	<b>8.3</b>	<b>26.1</b>	<b>65.6</b>
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>5.7</b>	<b>0.6</b>	<b>4.2</b>	<b>95.2</b>
	<b>Romanya</b>	<b>4.5</b>	<b>14.4</b>	<b>29.2</b>	<b>56.4</b>
Danimarka	Türkiye	5.4	3.8	10.2	86
	<b>Almanya</b>	<b>4.7</b>	<b>26.9</b>	<b>28.3</b>	<b>44.8</b>
	<b>Eski Yugoslavya</b>	<b>4.7</b>	<b>4.8</b>	<b>12.9</b>	<b>82.3</b>
	<b>İsveç</b>	<b>4</b>	<b>24.6</b>	<b>32.9</b>	<b>42.5</b>
	<b>Norveç</b>	<b>2.9</b>	<b>21.8</b>	<b>36.5</b>	<b>41.7</b>
Hollanda	Türkiye	10.2	13.9	13.4	72.8
	<b>Endonezya</b>	<b>9.8</b>	<b>32.4</b>	<b>35</b>	<b>32.6</b>
	<b>Fas</b>	<b>8.2</b>	<b>13.3</b>	<b>16.8</b>	<b>69.8</b>
	<b>Almanya</b>	<b>7.2</b>	<b>32.8</b>	<b>32.1</b>	<b>35.1</b>
	<b>Birleşik Krallık</b>	<b>3.8</b>	<b>36.3</b>	<b>34.7</b>	<b>29</b>

**Kaynak:** (OECD, 2008: 143-144).

Bu tabloda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Avusturya, Almanya, Danimarka ve Hollanda'da (Yunanistan'a ilişkin verilerde Türkiye doğumlulara yer verilmemiştir.) yaşayan Türkiye doğumluların mesleklerine göre istihdam oranlarına ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Türkiye doğumlu nüfusun büyük çoğunluğu düşük nitelikli işlerde çalışmaktadır. Diğer ülkelerle kıyaslandığında, profesyonel ve tekniker olarak çalışan Türkiye doğumlular en düşük orana sahiptirler. Fas ve eski Yugoslavya doğumluların dahi nitelikli

işlerde daha yüksek istihdam oranlarına sahip oldukları söylenebilir. Bu tablo, eğitim seviyesini gösterir verilerle birlikte değerlendirildiğinde beklenen bir göstergedir.

## 2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YAŞAYAN TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIM VE AİLE BİRLEŞİMİ HAKLARI

1963 tarihli Ankara Antlaşması'nda Türkiye'den Avrupa Ekonomik Topluluğu'na "serbest işçi akımının kademeli olarak gerçekleştirilmesi" önemli ve pozitif bir konu olarak ele alınmıştı. Bu anlaşmadan 42 yıl sonra ise Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümlerinin gerektiğinde kişilerin serbest dolaşımı için de öngörülebileceğinin belirtilmesi, bu konunun çok önemli olduğunun altını bir kez daha çizmekte, ancak bu kez *negatif* bir bağlamda gündeme gelmektedir (TÜSİAD, 2006: 7). Güncel durumda AB vatandaşlığına hak kazanmış olan vatandaşlarımız ile AB vatandaşlığı bulunmayan vatandaşlarımız arasında serbest dolaşım ve aile birleşimi hakları bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır.

### 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞINI HAİZ OLAN TÜRK VATANDAŞLARI BAKIMINDAN

Avrupa entegrasyon hareketinin, birlik üyesi devletler arasında "dört temel özgürlük" olarak adlandırılan malların, sermayenin, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını mümkün kıldığını, kişilerin serbest dolaşımına ilişkin AB tarafından kurucu antlaşmalardan, tüzük ve direktif düzeyine kadar çeşitli düzeylerde düzenlemeler yapıldığını, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu antlaşmalarının tümünde serbest dolaşıma yer verildiğini, ayrıca topluluk içerisinde işçilerin serbest dolaşımı konulu 5 Ekim 1968 tarih, 1612/68 Nu'lı Konsey Tüzüğü ile Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/38 sayılı Direktifi, kişilerin serbest dolaşımının ayrıntılarını düzenlediğini görmekteyiz.

Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin süreçte en önemli dönüm noktalarından biri 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması olmuştur. Avrupa Birliği Antlaşması getirdiği "Avrupa Birliği Vatandaşı" kavramı, dünya tarihinde olduğu kadar Avrupa serbest dolaşım tarihinde de önemli bir dönüm noktasıdır. Birlik vatandaşlığı kavramı, serbest dolaşımı daha kuvvetli bir hâle getirmiştir. Birlik Vatandaşlığı kavramı, üye devlet vatandaşlığıyla ilişkilendirilmiştir. Üye devletlerden birine vatandaşlık bağı ile bağlı olanlar aynı zamanda ve kendiliğinden Birlik Vatandaşı statüsünde sayılmışlardır. Birlik üyesi bir ülke vatandaşı olmak "Birlik Vatandaşı" sayılmanın ön şartı olmakla birlikte, serbest dolaşım hakkı Avrupa Birliği Antlaşmasıyla birlikte artık yalnız "Birlik üyesi bir ülke vatandaşı olmak" sıfatıyla değil, aynı zamanda "Birlik Vatandaşı" olmak sıfatıyla da kullanılmaktadır.

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

AB karar organları ve üye ülkeler aldıkları kararlarla tüm birlik vatandaşlarının bir üye ülkeden diğerine serbest dolaşım hakkını garantilemiş bulunmaktadır. Bunun anlamı, üye ülke vatandaşlarının, yerli vatandaşlarla hiçbir ayrıma tabi tutulmamaları, yani bir üye ülke vatandaşının çalışmak üzere istediği diğer bir ülkeye gidebilmesi, iş arayabilmesi, bulması ve ikame etmesi istihdam, ücret, sosyal güvenlik, sendikal haklar, yaşama ve çalışma şartları, konut, öğretim ve mesleki eğitimi gibi konularda eşit şekilde yararlanmasıdır (Yeşildağlar, 2005: 79).

Keza, Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/38 sayılı Direktifi, kişilerin serbest dolaşımının ayrıntılarını düzenlemiş ve birlik üyesi ülke vatandaşlarının aile birleşimine de geniş bir yorumla yer vermiştir. Böylece, birlik vatandaşlığı statüsüne haiz olanlar yalnızca vatandaşı oldukları Birlik üyesi ülke topraklarında değil, istihdam edildikleri ülke topraklarında da aile birleşimi çerçevesinde bir arada olabilmektedirler. Direktifte “aile üyesi” serbest dolaşım hakkı bakımından ayrılmaz bir parça olması nedeniyle ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.

Buna göre;

- a. Eş,
- b. Ev sahibi üye ülkenin mevzuatında kayıtlı birlikteliğın evlilikle eşit şekilde hükme bağlandığı ve ev sahibi üye ülkenin ilgili mevzuatındaki şartların da buna göre tesis edildiği bir durumda; bir birlik vatandaşıyla, bir üye ülkenin mevzuatına göre *kayıtlı birliktelik* akdetmiş olan kişi,
- c. Kişinin 21 yaşının altında olan veya bakmakla yükümlü olduğu fürusu (alt soy) veya eşin veya (b) bendinde tanımlanan kayıtlı ortağın fürusu,
- d. Kişinin, eşin ve (b) bendinde tanımlanan kayıtlı ortağın bakmakla yükümlü bulunduğu usulü (üst soy),

aile üyesi kapsamında değerlendirilmiştir. Görüldüğü üzere, aile üyesi kavramı geniş bir biçimde düzenlemeye aktarılmıştır. Eşin yanısıra, evlilikle eşit şekilde hükme bağlanan “kayıtlı birliktelik” de aile üyesi olarak değerlendirilmiştir. Alt ve üst soy aile üyesi olarak değerlendirilirken, “kayıtlı birliktelik” kapsamındaki kişilere “eş” gibi değer verilmiş, bunların alt (çocuklar) ve üst soyları (ana, baba vb.) da aile üyesi kapsamına alınmıştır. Öte yandan, üst soy ve 21 yaşın üstündeki alt soyun aile üyesi sayılabilmesi bakımından “bakmakla yükümlü olmak” kriteri öngörölmüşken 21 yaşın altındaki alt soy bakımından herhangi bir şart getirilmemiştir.

Dolayısıyla, birlik üyesi bir ülkenin vatandaşlığını haiz olan Türk vatandaşları birlik vatandaşı olarak işlem görmektedirler. Gerek vatandaşı oldukları birlik üyesi ülke topraklarında gerekse serbest dolaşım hakkı çerçevesinde istihdam edildikleri birlik üyesi diğer bir ülkede; birlik kurucu antlaşmaları, 1612/68 Nu’lu Konsey Tüzüğü ile Avrupa Parla-

mentosunu ve Konseyinin 2004/38 sayılı Direktifi ile sair AB mevzuatından yararlanarak aile birleşimlerini gerçekleştirebilmektedirler. Serbest dolaşım bakımından ise 2004/38 sayılı Direktifte ayrıntıları düzenlenen hükümlerle işlem görmektedirler. Son yıllarda ülkelerin vatandaşlık Kanunu'larında değişiklikler yaparak "çifte vatandaşlık" veya "çok vatandaşlık" uygulamalarını geliştirmeleri ve bu uygulamaları kolaylaştırmaları, Türk vatandaşlıklarını kaybetmek istemeyen, ancak birlik üyesi bir ülkede yaşaması nedeniyle yaşadığı ülkenin vatandaşlığını da alarak birlik vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanmak isteyen vatandaşlarımızın işini kolaylaştırmıştır. Ülkemiz "Vatandaşlık Kanunu"nda 2009 yılında yapılan değişiklikle "çok vatandaşlık" uygulamasının mevzuatımızda yasal zemine oturtulması da çoğunluğunu AB ülkelerinde yaşayan Türklerin oluşturduğu yurt dışındaki Türk nüfusumuz açısından önemli bir gelişme olmuştur.

Birlik vatandaşlığını haiz vatandaşlarımız AB vatandaşlarıyla aynı haklara sahip oldukları gibi, aynı sınırlamalara da tabidirler. Bu çerçevede, bizzat kurucu antlaşmalarda yer verilen serbest dolaşım hakkının; kamu düzeni, kamu güvenliği ve halk sağlığı gerekçeleriyle kısıtlanabileceği hükmü hiç şüphesiz vatandaşlarımız içinde geçerlidir. Sayılanlar dışındaki herhangi bir nedenle serbest dolaşım hakkı kısıtlanamayacaktır. Hakkın niteliği bakımından ulusal yasalarda kısıtlamalar getirilmesi Adalet Divanına intikal ettirilebilir.

Bir diğer dikkat edilmesi gereken husus ise birliğe yeni katılan ülke vatandaşlığını haiz Türk vatandaşları bakımından söz konusudur. 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla AB'ye üyelikleri gerçekleşen 10 yeni üye ile imzalanan Katılım Anlaşması'na, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta işçilerini içermeyecek şekilde, işçilerin serbest dolaşımının sağlanması için geçiş süreleri öngörülmüştür. Benzer derogasyonlar Bulgaristan ve Romanya için de kabul edilmiştir. Ayrıca, bir kısım izin sistemleri ve kotalar öngörülmüştür. Dolayısıyla Türk vatandaşlığı dışında, AB'ye 2004 ve 2007 yıllarında üye olan bu ülkelerden birinin vatandaşlığına sahip olan vatandaşımız da bu geçiş süreleri, kotalar ve izinlerden etkilenmektedir. Örneğin, aynı zamanda Bulgar vatandaşı olan bir vatandaşımız bu ülkeye uygulanan geçiş süreleri ve kısıtlamalara, aynı zamanda Polonya vatandaşı olan bir vatandaşımız ise bu ülkeye uygulanan geçiş süreleri ve kısıtlamalara tabi olacaktır. Öte yandan, kişilerin serbest dolaşımının dışında kalan ülkelere ilişkin kuralların (İngiltere gibi) diğer birlik vatandaşları gibi, birlik vatandaşlığı statüsünü haiz vatandaşlarımız için de söz konusu olacağı açıktır.

## 2.2. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞINI HAİZ OLMAYAN TÜRK VATANDAŞLARI BAKIMINDAN

Aile kurma hakkını genel olarak, yetişkin erkek ve kadın bireylerin herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın evlenmeleri şeklinde ifade edebiliriz. Aile kurma hakkı, beraberinde evlenen erkek ve kadın bireylerin ayrı kalmamaları, aynı mekanda yaşayabilmeleri hakkını getirmektedir.

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

Ülkelerin kendi sınırları içerisinde vatandaşlarının aile birleşimi (çok eşlilik durumu hariç) hakkı açısından bir sorun bulunmamaktadır. Ayrıca, AB vatandaşlığı kapsamında AB üyesi ülkelerin vatandaşları arasındaki aile birleşimi bakımından da birliğin yaklaşımı bu yöndedir. Ancak, eşlerden birinin yabancı statüsünde olduğu durumlar ve göçmen işçilerin ailelerine ilişkin “kapsam sorunu” ciddi bir sorun niteliğindedir. Yabancı göçmen işçilerin, “alt ve üst soy ile diğer aile üyeleri”nin kapsam içerisinde yer alıp almayacağı noktasında farklı uygulamalar bulunmaktadır.

Avrupa Birliği aile birleşimi hakkını vatandaş-yabancı ayrımı yapmaksızın tanımıştır. Ancak, birlik vatandaşları arasındaki aile birleşimi ile eşlerden birinin üçüncü ülke vatandaşı olduğu veya göçmen işçiler arasındaki aile birleşimi haklarının niteliği (serbest dolaşım, ikamet ve sürekli ikamet, aile birleşimi kapsamındaki kişiler, öngörülen şartlar vb.) bakımından farklı düzenlemeler yapmıştır.

Bu bağlamda, AB vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşları bakımından Türkiye ile AB arasında ortaklık tesis etmek amacıyla 12 Eylül 1963’de imzalanan Ankara Antlaşması ile 23 Kasım 1970’de imzalanan Katma Protokol ve bu protokolün 36/2. maddesi uyarınca işçilerin serbest dolaşımı konusunda alınan 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararları etkili olmuştur.

Birlik hukuku anlamında bir “karma” anlaşma olan Ankara Antlaşması, hem birliğin hem de üye devletlerin taraf oldukları ve üçüncü ülkelerle imzalanan uluslararası anlaşmalar kapsamında değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2008: 102). Anlaşma, nihai olarak tam üyelik öngören bir çerçeve anlaşmasıdır. Ortaklığın gelişmesi ve tam bütünleşmenin sağlanması için bu çerçevenin Katma Protokoller ve Ortaklık Konseyi kararları ile doldurulması hedeflenmiştir (İKV, 1994: 9). Antlaşma, ortaklık ilişkisinin; 5 yıldan oluşan bir hazırlık dönemi, bir geçiş dönemi, gümrük birliğine dayanan ve Topluluk ile Türkiye’nin ekonomi politikalarının eş güdümünün güçlendirilmesini hedefleyen son dönemden oluşan bir süreçte ilerlemesini öngörmektedir (Yılmaz, 2008: 102).

Ankara Antlaşması gibi, karma anlaşma niteliğini haiz olan Katma Protokol, Ankara Antlaşmasında öngörülen geçiş dönemi uygulamasına yönelik şartları, düzenlemeleri ve takvimi ortaya koymak üzere ve bu anlaşmanın resmî bir eki olarak 23 Kasım 1970’de imzalanmış ve 1 Ocak 1973’de yürürlüğe girmiştir (Yılmaz, 2008: 102). Katma Protokolün 36. maddesi, serbest dolaşımın, Ankara Antlaşması’nın yürürlüğe girmesini takip eden 12. yılın sonu ile 22. yılın sonu arasında, yani 1976-1986 yıllarını kapsayan zaman dilimi içinde kademeli olarak gerçekleştirilmesini hükme bağlamıştır (Yeşildağlar, 2005: 89).

Katma Protokol’ün 36. maddesinin 2. fıkrası, Türkiye ile Topluluk (hâlen Birlik) arasında serbest dolaşımı gerçekleştirmek için gerekli düzenlemelerin Ortaklık Konseyi tarafından tespit edilmesini öngörmüş ve bu madde hükmü uyarınca Ortaklık Konseyi,



işçilerin serbest dolaşımı hakkında şimdiye kadar 3 somut karar almıştır (Yeşildağlar, 2005: 90). Konsey, işçilerin serbest dolaşımı alanında, 20 Aralık 1976 ve 2/76 sayılı karar ile bu kararı ikame eden 19 Eylül 1980 tarihli ve 1/80 sayılı kararları almıştır. Ayrıca, Ortaklık Konseyi 1/80 sayılı kararıyla aynı tarihte, toplulukta yer değiştiren Türk işçileri ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarının sağlanmasıyla ilgili 3/80 sayılı kararı almıştır (Yılmaz, 2008: 105).

2/76 ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararları, işçilerin serbest dolaşımı alanında son derece sınırlı iyileştirmeler öngören hükümler içermektedir. Öncelikle belirtilmesi gerekir ki, anılan kararlar Türkiye’de bulunan işçilere değil, hâli hazırda Toplulukta yerleşik bulunan Türk işçilerine yönelik hükümler içermektedir (Yılmaz, 2008: 105).

2/76 sayılı karar, serbest dolaşımın 1976-1980 arasındaki 1. kademesinin esaslarını belirlemektedir. Kararın 2. maddesiyle topluluk üyesi devletlerden birinde yasal bir şekilde üç yıl boyunca çalışan bir Türk işçisinin, Topluluk üyesi devlet vatandaşı işçilere tanınan önceliklere hak kazanabilmesi mümkün hâle getirilmiştir. Ancak bu imkân, söz konusu üye devletin iş bulma kurumlarında “iş, çalışma alanı ve bölge” itibarıyla kayıtlı bulunan işlere başvuru ile sınırlandırılmıştır. Aynı maddeye göre topluluk üyesi bir devlette beş yıl yasal bir şekilde çalışan bir Türk işçisi, aynı ülkede kendi istediği herhangi bir ücretli işe girme serbestisine sahip kılınmıştır. Kararın 3. maddesinde ise topluluk üyesi bir devlette aileleriyle birlikte ikamet eden çocukların, o ülkede genel eğitim çerçevesindeki eğitim imkânlarından faydalanması kararlaştırılmıştır (Yılmaz, 2008: 105).

2/76 sayılı karar hükümlerini daha da geliştirerek bu kararın yerini alan 1/80 sayılı kararın 6-15. maddeleri, istihdam ve serbest dolaşıma ilişkin hükümler içermektedir. 2/76 sayılı kararda iş bulma kurumlarında “iş, çalışma alanı ve bölge” itibarıyla öngörülen sınırlama “aynı meslek” şartına indirgenmiş, “çalışma alanı ve bölge” şartları kaldırılmıştır. Ücretli işe girme serbestisi bakımından 2/76 sayılı kararda öngörülen “5 yıl” şartı “4 yıla” indirilmiştir. Türk işçilerinin istihdam süresi arttıkça sağlama istihdam konumunu ve aile bireylerinin işe girme haklarını düzenleyen 6. ve 7. maddeler özel bir öneme sahiptir. Şimdiye kadar Avrupa Birliği Adalet Divanına (ATAD) vatandaşlarımızla ilgili olarak intikal eden davaların büyük bir bölümü bu maddelere dayandırılmıştır. 6. madde, yukarıda zikredilen değişikliklerin (sınırlama ve 4 yıl) yanı sıra, bir üye ülkenin yasal işgücü piyasasına usulüne uygun olarak dâhil edilen bir Türk işçisinin bir yıllık yasal çalışmadan sonra aynı işveren nezdinde çalışma iznini uzatma hakkına da yer vermiştir (Yeşildağlar, 2005:90). 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 7. maddesi, işgücü piyasasına katılma hakkıyla ilgili olarak ise aşağıdaki düzenlemeyi yapmıştır:

“Bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil bulunan bir Türk işçisinin onunla birlikte ikamet etme hakkına sahip bulunan aile bireyleri;

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

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

- O üye devlette beş yıl ikamet ettikten sonra, diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptirler.” (Yılmaz, 2008: 106).

Karar aynı maddesinde, ev sahibi ülkede bir mesleki eğitim programını tamamlayan Türk işçi çocuklarına ikamet sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin ilgili üye devlette en az üç yıldır yasal olarak çalışıyor olması kaydıyla söz konusu üye devlette, her türlü işe başvurabilme hakkı vermiştir.

Türkiye’de yerleşik Türk işçilerine yönelik 2/76 sayılı kararda yer alan; üye devletlerin talep ettikleri işgücünü kendi iş piyasalarından karşılayamaması ve işgücü açığını üye devlet vatandaşı olmayan işçilerle karşılama kararı alması durumunda, Türk işçilere öncelik tanımları hükmüne ilişkin zorunluluk 1/80 sayılı kararın 8. maddesiyle zorunluluk olmaktan çıkarılmıştır (Yılmaz, 2008: 107).

3/80 sayılı karar ise Katma Protokol’ün 39. maddesine istinaden, 19 Eylül 1980’de Topluluk sosyal güvenlik normlarının Türk işçileri ile aile bireylerine uygulanması amacıyla alınmıştır (Yılmaz, 2008: 107). Bu karar, birden fazla üye ülkede yasal çalışması ve ikametini bulan Türk işçilerinin ve aile bireylerinin bu ülkelerdeki sosyal güvenlik haklarının koordinasyonunu sağlamayı hedef almasına rağmen, söz konusu kararın uygulanabilmesi için bir Konsey Uygulama Tüzüğü çıkarılması öngörölmüş, ancak komisyon tarafından 1989 yılında yapılan tüzük önerisi, konseyde oybirliği sağlanamadığı için kabul edilmiştir (Yeşildağlar, 2005:91).

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde işçilerin serbest dolaşımında beklenen gelişmelerin görülmemesi ve 1/80 sayılı kararın üye ülkeler mevzuatlarına ve uygulamalarına yansıtılmaması, Türk vatandaşlarını AB Adalet Divanı nezdinde hak aramaya yöneltmiş ve aşağıda ayrı bir başlık hâlinde inceleyeceğimiz üzere Türk vatandaşları önemli kazanımlar elde etmişlerdir.

Bu kazanımlara rağmen, AB vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşları buldukları ülkede, yabancı göçmen işçi statüsünde sayılmaktadırlar. Buldukları ülkeye girişleri, çalışmaları, ikametleri gibi bakımlardan kısıtlamalara maruz kalmakta, serbest dolaşım hakkı Birlik vatandaşlarına tanınmış olduğundan, bu vatandaşlığı haiz olmayan işçilerimiz bu haktan yararlanabilmek adına dolaylı yollara başvurabilmektedirler. Özetle ve genel olarak, Ortaklık Konseyinin söz konusu kararları, üye ülkelerce maalesef tam olarak uygulanmamakta; üye ülkeler, yasalarında anılan hakları dikkate alacak değişiklikleri yapmakta genellikle isteksiz davranmakta; 1986 yılı sonuna kadar serbest dolaşım hakkı ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması gerekirken, bu ahdi yükümlölük yerine getirilmediği cihetle bu aşamada vatandaşlarımız, 25.11.2003 tarihli ve 2003/109 sayılı Direktifin sağladığı bir diğer üye ülkede koşullu

ve sınırlı çalışma, eğitim ve bunlara bağlı ikamet imkânı dışında serbest dolaşım hakkından maalesef yararlanamamaktadırlar (T.C. Berlin Büyükelçiliği, 10/07/2008).

Aile birleşimleri bakımından da AB'nin göçmen işçilerinin aile birleşimine yönelik düzenlemeleri, Birlik üyesi ülke vatandaşlarının aile birleşimi hakkıyla karşılaştırıldığında oldukça kısıtlayıcı niteliktedir. Birlik göçmen işçilerin aile birleşimini, diğer işçilerden farklı olarak ayrı bir Direktifle düzenlemeyi dahi tercih etmiştir. Bu amaçla, 2003/86 sayılı Direktifi kabul etmiştir. Birlik vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşlarının aile birleşimleri bu Direktif usul ve esaslarına göre gerçekleşmektedir. Bu Direktife ilişkin ifade etmekte fayda gördüğümüz temel bilgileri aşağıya almayı uygun görmekteyiz:

- Direktifin konusunu, üye ülkelerin topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşimi haklarının kullanılmasına ilişkin koşulların belirlenmesi oluşturmaktadır.
- 2003/86 sayılı Direktifin 3. maddesinin üçüncü fıkrasına göre bu direktif, Birlik vatandaşlarının aile üyelerine uygulanmamaktadır.
- “Üçüncü Ülke Vatandaşı”, Birlik vatandaşı olmayan her kişiyi ifade etmektedir. Direktife göre “Aile Birleşimi”, bir üye ülkede yasal olarak ikamet eden bir üçüncü ülke vatandaşının aile üyelerinin, ailevi bağların ailesini birleştiren kişinin ülkeye girişinden önce veya sonra meydana gelip gelmediği dikkate alınmaksızın, aile birliğinin bu üye ülkede sağlanması amacıyla *ülkeye girişlerini ve ikametlerini* ifade eder.
- Direktif, aile birleşimi yapan kişinin bir üye ülke tarafından düzenlenmiş, en az bir yıl geçerliliği olan ikamet izni sahibi olması, daimi ikamet hakkı alma ihtimalinin kuvvetle mevcut olması ve hukuki statülerine bakılmaksızın aile üyelerinin üçüncü ülke vatandaşı olması hâllerinde uygulanmaktadır.

### 2.3. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLARIMIZIN SERBEST DOLAŞIM VE AİLE BİRLEŞİMİ HAKLARINA İLİŞKİN EMSAL ATAD KARARLARI

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde işçilerin serbest dolaşımında beklenen gelişmelerin görülmemesi ve 1/80 sayılı Kararın üye ülkeler mevzuatlarına ve uygulamalarına yansıtılmaması, Türk vatandaşlarını AB Adalet Divanı nezdinde hak aramaya yöneltmiş ve 1987 yılında Divana intikal eden ilk davada, Türkiye-AB ortaklık hukukunun AB müktesebatının bir parçası olduğu ve buna dayanarak Türk işçilerinin AB Adalet Divanına dava intikal ettirebilecekleri teyid edilmiştir. Bunun üzerine, vatandaşlarımız davalarının birçoğu ilgili mahkemelerce yorum kararları alınmak üzere Divana intikal ettirilmiş ve günümüze kadar vatandaşlarımızın lehine önemli hukuki kazanımlar elde edilmiştir. Bu davaların bir kısmı aile birleşimini de içerecek niteliktedir.

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

Ortaklık Konseyinin 1/80 sayılı Kararı ile ilgili önemli gördüğümüz Adalet Divanı kararları aşağıdaki gibidir:

### ***Meryem Demirel Kararı***

Meryem Demirel davası, Almanya’da bulunan eşini ziyaret amacıyla turist vizesi ile bu ülkeye giden ancak daha sonra hamile olduğunu ve geçimini sağlayacak başka bir geçim kaynağı olmadığını beyan ederek bu ülkede kalan vatandaşımızın sınır dışı edilme kararına karşı ulusal mahkemeye başvurması üzerine açılmış ve mahkeme tarafından Divana intikal ettirilmiştir (Yeşildağlar, 2005: 93). Adalet Divanı, Ankara Antlaşması’nın 12. ve Katma Protokol’ün 36. maddesi hükümlerinin, açık ve kesin olarak doğrudan uygulanabilir hükümler olmadığını, “hedef” nitelik taşıdığını ve Topluluk üyesi ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine üstünlüklerinin söz konusu olmadığına karar vermiştir. Verilen Karar, Ortaklık Antlaşması’nın topluluk hukukun bir parçasını oluşturduğunu doğrulamış, ancak Ortaklık Antlaşması ile Katma Protokol’ün serbest dolaşıma ilişkin hükümlerinin niyet beyanından öteye gitmediğini ve Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının henüz doğmadığını ortaya koymuştur (Korkusuz, 19/06/2008). Demirel kararı, Ankara Antlaşmasının topluluk hukukunun bir parçası olduğunu tescil etmesi bakımından son derece önemli bir karardır. Bu kararda olduğu gibi bazı kararlar davayı açan vatandaşlarımız lehinde sonuçlanmamakla birlikte daha sonraki davalar için çok önemli kazanımlar sağlamıştır (Yeşildağlar, 2005: 93).

### ***S. Zeki Sevince Kararı***

Sevince davası, Hollandalı bir bayanla evlilik yaparak bu ülkeye gelen (y.n. aile birleşimi) ancak daha sonra evlilik ilişkisinin sonuçlanması nedeniyle ülkeden sınır dışı edilmesine karar verilen ve bu karara karşı dava açarak dava açtığı dönemde çalışan ve bu çalışmasının yasal çalışma olarak sayılmasını talep eden bir vatandaşımızla ilgilidir. Bu davayla sadece Ankara Antlaşmasının değil Ortaklık Konseyi kararlarının da topluluk hukukunun bir parçası olduğu ve Ortaklık Konseyi kararları temel alınarak Divana intikal ettirilebileceği, 2/76 sayılı kararın 2(1) (b) ve 7. maddelerinin, 1/80 sayılı kararın ise 6(1) ve 13. maddelerinin doğrudan etkiye sahip olduğu belirlenmiştir. Sevince kararının en önemli sonucu çalışma hakkının ikamet hakkından ayrı düşünülmemeyeceğini ortaya koymasıdır. Bu dava ayrıca 1/80 sayılı karardaki “yasal çalışma” kavramına da açıklık getirmiş, bunun istihdam piyasasında istikrarlı ve güvenli bir konum içeren bir çalışma olduğu, bu nedenle ikamet izni talebi reddedilen ancak bu arada çalışmaya devam eden bir Türk işçisinin, kendisiyle ilgili bir davanın devam ettiği süredeki çalışmasının yasal sayılmayacağı Divan tarafından açıklığa kavuşturulmuştur (Yeşildağlar, 2005: 93). Verilen karar, 4 yıldır bir üye ülkede düzenli olarak istihdam edilmiş olan bir Türk işçisinin, dördüncü yıldan sonra bulunduğu ülkede her türlü işe girme hakkının doğruluğunu doğrulamıştır (Korkusuz, 19/06/2008).

### *Kazım Kuş Kararı*

Bu dava, Alman uyruklu bir bayanla evlenmek amacıyla bu ülkeye gelerek evlenen, 3 yıllık evlilikten sonra boşanan ve eşinden ayrılması gerekçe gösterilerek ikamet izni yenilenmeyen ancak bu ülkede toplam 4 yıldan fazla çalışması bulunan bir vatandaşımız tarafından açılmıştır. Divan, Kuş'un 4 yılı aşan çalışmasının 1.5 yılının vatandaşımızın açtığı davanın devam ettiği süre içinde geçtiğini ve Sevince davasındaki yorumu doğrultusunda bu sürenin istihdam piyasasında istikrarlı ve güvenli bir pozisyon sağlamadığını öne sürerek adı geçenin 6. madde 3. bendi kapsamında olmadığını, ancak aynı maddenin 1. bendi kapsamında hak sahibi olduğunu ve bu maddeye dayanarak sadece çalışma izninin değil oturma izninin de yenilenmesini talep edebileceğini ortaya koymuştur (Yeşildağlar, 2005: 94).

### *Hayriye Eroğlu Kararı*

Vatandaşımız, 1980 yılında Almanya'da çalışan babasının yanına giderek işletme tahsil etmiş, üniversite eğitimini bitirerek doktora çalışmasına başlamış, bu süre zarfında "sadece eğitim amacıyla verilmiştir" ibaresi taşıyan ikamet izinleri almış ve bu ikamet izinlerine paralel çalışma izinleri alarak bazı şirketlerde çalışmış, 1992 yılında son çalıştığı işveren nezdindeki işini sürdürmek amacıyla ikamet iznini uzatmak için yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine yargı yoluna başvurarak 6. maddenin 1. bendi ve 7. maddenin 2. paragrafı kapsamında ikamet iznine hakkı bulunduğunu iddia etmiştir (Yeşildağlar, 2005: 97). Divanın kararına göre mesleki eğitimlerini üye ülkelerde ebeveyni yanında tamamlayan gençlerimiz, anne veya babasının üye ülkede 3 yıl çalışmış olması koşuluyla, üye ülkeye geliş amacına ve bu ülkedeki kalış süresine bakılmaksızın her işe talip olabileceklerdir (Korkusuz, 19/06/2008). Kararın en önemli katkısı, 1/80 sayılı Kararın 7. maddesinin de doğrudan etkiye sahip olduğunu ve bir Türk işçisinin, bir üye ülkeye aile birleştirmesi dışındaki nedenlerle, örneğin eğitim için gelen çocuklarının da bu madde koşullarını yerine getirmek kaydıyla, ülkeye geliş amaçlarından bağımsız olarak bu maddede öngörülen haklara sahip olduğunu belirlemiş olmasıdır (Yeşildağlar, 2005: 97).

### *Ahmet Bozkurt Kararı*

Hollanda'da tır şoförü olarak çalıştıktan sonra bu ülkede iş kazası sonucu işgöremez konuma düşen, kendisine işgöremezlik ödeneği bağlanan bir vatandaşımızın Hollanda'da devamlı ikamet talebinin reddedilmesi üzerinde açılan davada, Divandan iş sözleşmesiyle bir üye ülkede çalışan bir Türk işçisinin bu çalışmasının 6. madde kapsamında yasal bir çalışma olup olmadığı ve şayet yasal çalışma sayılıyorsa bu çalışmanın devamlı ikamet sağlayıp sağlamadığını yorumlaması istenmiştir. Divan; kişinin işe alındığı yer, işin merkezinin olduğu yer, kişiye hangi ülke sosyal güvenlik mevzuatının uygulandığı ülke vb. kriterler esas alınarak Bozkurt'un işin görüldüğü ülke ile yakın bir istihdam ilişkisi bulunduğunun tespit

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

edilmesi hâlinde çalışmasının 6. madde kapsamında yasal çalışma kabul edilebileceğini, ancak bu yasal çalışmanın devamlı iş göremez duruma düştükten sonra Bozkurt'a devamlı ikamet hakkı sağlamayacağını belirtmiştir (Yeşildağlar, 2005: 94).

### ***Selma Kadıman Kararı***

Almanya'daki bir Türk vatandaşı ile evlenerek bu ülkeye gelen (aile birleşimi) ve bu şekilde ikamet ve çalışma izni elde eden ancak eşiyile aynı çatı altında geçirmesi gereken 3 yıllık yasal süre elinde olmayan nedenlerle kesintilere uğrayan vatandaşımızın 7. maddede kapsamında hak sahibi olup olmayacağını açıklığa kavuşturulmuştur. Kadıman kararı, 1/80 sayılı kararın 7. maddesinin 1. paragrafının doğrudan etkiye sahip olduğunun Divan tarafından teyit edilmiş olması ve bu hükümde öngörülen "3 yıllık yasal ikamet süresi"nin hesabında uygulanacak kriterleri ayrıntılı olarak belirlemiş olması bakımından önem taşımaktadır. Bu karar, aile birleşimi yoluyla gelenlerin hak sahibi olmaları için en az 3 yıl birlikte ikamet etmelerinin şart olduğunu, ancak aile birleştirmesi çerçevesinde üye ülkelere gelen ve eşlerinin kötü muamelesi sonucu ikametinden ayrı yaşamak zorunda kalan kadınlar için 6 aya kadar ayrı kalınan süreler bakımından hak kayıplarını önleyecek bir yorum taşınması bakımından olumludur (Yeşildağlar, 2005: 97).

### ***K. Ertanır Kararı***

Ertanır kararı, 1/80 sayılı OKK'nın 6 (1). maddesinden kaynaklanan hakların AB üyesi ülkelerin ulusal hukukları çerçevesinde düzenledikleri yasal izinlerin alınması ve en az 1 yıl kesintisiz aynı işveren nezdinde çalışmanın tamamlanmasıyla doğacağını, ancak üye ülkelerin yetkisinin bu noktanın ilerisine geçemeyeceğini, yani bu ülkelerin 6(1). maddede koşullarını sağlayan Türk işçilerine ulusal mevzuatlarını gerekçe göstererek bu maddede belirtilmeyen yeni koşullar ve sınırlamalar getiremeyeceklerini, bunun yanı sıra ulusal makamların, sınırlayıcı uygulamaları hâlinde kişileri önceden bilgilendirmiş olmalarının hak sahibi kişilerin haklarını kullanmasına bir engel teşkil etmediğini ortaya koymuştur. Karar 3 yıllık belirli süreli bir iş sözleşmesiyle uzman aşçı olarak üye ülkeye yasal yolla giriş yapmış vatandaşımızın, geliş nedeni ne olursa olsun 6. maddedeki süre koşullarını karşıladığı için, bu ülkedeki çalışmasının bu madde kapsamında yasal çalışma sayılacağını ve kişinin 6. maddeye dayanarak ikamet iznini uzatmak için başvurabileceğini açıklığa kavuşturmuştur (Yeşildağlar, 2005: 95).

### ***Haydar Akman Kararı***

Vatandaşımız, Almanya'da yaşamakta olan bir Türk işçisi olan babasının yanına eğitim amacıyla gelerek bir müddet babasıyla ikamet etmiş ancak babasının 1986 yılında kesin olarak Türkiye'ye dönmesi üzerine bu ülkede ikamete devam ederek bu sırada iki işveren nezdinde kısmi süreli olarak çalışmış, tahsilinin tamamlanmasını takiben süresiz

oturma izni için başvurmuş ancak kendisine süresi sınırlı bir izin verilmesi üzerine 1/80 sayılı kararın 7.2 maddesine dayanarak mahkemeye başvurmuştur. Mahkeme, davayı Divana intikal ettirmiş, Divan bir üye ülkede eğitimini tamamlayarak ikamet izni alan bir Türk işçi çocuğunun o ülkede herhangi bir istihdam arzına başvurabilmesi için ebeveynlerinden birinin geçmişte o ülkede en az 3 yıl yasal olarak çalışmış olmasının yeterli olduğunu, söz konusu kişinin kazanç getiren bir işe girmek istediği sırada ebeveynin hâlen o ülkede çalışmakta ya da ikamet etmekte olmasının gerekli olmadığını açıklığa kavuşturmuştur (Yeşildağlar, 2005: 97-98).

### *Sezgin Ergat Kararı*

Almanya'ya aile birleşimi çerçevesinde gelerek bu ülkede 15 yıldan fazla süreyle ikamet eden ve muhtelif işlerde yasal statüde çalışan bir işçi çocuğu olan vatandaşımızın ikamet izninin yenilenmesi talebinin, başvuru tarihini geçirdiği gerekçesiyle reddedilmesi üzerine açılarak Divana intikal ettirilmiştir (Yeşildağlar, 2005: 98). Bu karar ile bir üye ülkenin, ortaklık hukukundan kaynaklanan bir ikamet hakkı elde eden Türk vatandaşlarına bu hakkın kullanımını için ilave koşullar ileri süremeyeceği, bu meyanda ikamet izni başvurusunun geç yapılmış olmasının da hak kaybına yol açmayacağı açıklığa kavuşmuş bulunmaktadır (DİYİH, 25/06/2008).

### *Safet Eyüp Kararı*

Bu Karar, nikahsız olarak birlikte olan vatandaşlarımızın da birlikte yaşaması hâlinde bu süreleri resmî beraberlik olarak değerlendirilebileceğini ve 7. madde bakımından esas olan kriterin resmî nikahtan ziyade kesintisiz birlikte yaşama olduğunu ortaya koymaktadır (DİYİH, 25/06/2008). Aile birleşimi çerçevesinde bir üye ülkeye gelen ve 1/80 sayılı kararın 7 (1). maddesinde öngörülen 3 yıllık sürenin dolmasından önce eşinden ayrılmasına rağmen aynı kişiyle daha sonra yeniden nikahlanıncaya kadar birlikte yaşamayı kesintisiz sürdüren kişinin bu madde kapsamında hak sahibi olduğu ve bu durumdaki kişinin 3 yıllık sürenin dolmasını takiben her türlü istihdam arzını cevaplandırabileceğini, 5 yıllık süre sonunda ise serbestçe her türlü ücretli işe girme hakkına sahip olduğu açıklığa kavuşturulmuştur (Yeşildağlar, 2005: 98).

## **3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIM VE AİLE BİRLEŞİMİNİN ÖNÜNDEKİ SORUNLAR VE BEKLENEN GELİŞMELER**

Avrupa Birliği ülkelerinde Türk işçilerinin serbest dolaşım ve aile birleşiminde yaşadıkları sorunları ve beklenen gelişmeleri; birliğin “genişleme” ve “derinleşme” sürecinden bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Genişleme süreci 2004 ve 2007 yıllarında birliğe yeni üye olan ülkelerle birlikte önemli bir dönemeçten geçmiştir. Genişle-

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

meleri “hazmetme” çabası hâlen devam etmektedir. Bu ülke vatandaşlarına yönelik olmak üzere emeğin serbest dolaşımına getirilen “geçiş süreleri”, bu “hazmetme” çabasının bir ürünüdür. Hâlen aday ülke statüsündeki Türkiye’nin tam üyeliği için belirtilen “hazmetme kapasitesi” ibaresi, kişilerin serbest dolaşımına “daimi derogasyonlar” öngörülebileceği düşüncesi ve “aile birleşimine” yönelik kısıtlamalar, yalnız Türkiye’nin nüfusu, nüfusun nitelikleri, siyasi, ekonomik, stratejik konumu vb. nedenlerle değil, birliğin geçmekte olduğu süreçler ile uluslararası siyasi ve toplumsal değişikliklerle de yakından ilgilidir.

Bu genel konjonktür içerisinde diğer şartlar sabitken, Türkiye’nin aday ülke statüsünden tam üyeliğe yaklaştığı ölçüde; birlik üyesi ülkelerde yaşayan Türk işçilerinin yaşadıkları sorunlarda azalmalar yaşanacağı, tam üyelik hâlinde ise bu sorunların asgariye inebileceği söylenebilir. Türkiye’nin tam üyelikten uzaklaştığı ve ilişkilerin mesafesinin arttığı ölçüde ise birlik üyesi ülkelerde yaşayan ve Birlik vatandaşlığına hak kazanamamış olan Türk işçilerine karşı “üçüncü dünya ülkesi vatandaşı” ve “yabancı” muamelelerinde artış yaşanması beklenebilir. Ancak, Türkiye’nin birlikle imzalamış olduğu Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Ortaklık Konseyinin başta 1/80 sayılı kararı olmak üzere ilgili kararlarıyla elde etmiş oldukları haklarını gerekirse Divana intikal ettirmek suretiyle kullanmaları, süreç içerisinde vatandaşlarımızın bu ülkelerle entegrasyonlarını yüksek seviyeye çıkarabilmesi, nitelikli işlerde çalışmalarını artırabilmeleri gibi hususların gerçekleşmesi hâlinde, ayrımcı politikalara karşı yumuşatıcı etkiler görülebilecektir.

Bu bakış açısıyla Türkiye’nin birliğe tam üye olmasının önünde sorun olarak görülen ve engel teşkil eden hususların bir kısmının, genel manada, türk işçilerinin sorunlarının kaynağını oluşturduğu ve beklentileri şekillendirdiği söylenebilir.

Bu itibarla gerek Türkiye’nin birliğe tam üye olmasının önünde engel olarak görülmesi ve gerekse Türk işçilerinin serbest dolaşım ve aile birleşimi haklarını etkilemesi bakımından bu genel hususlara bir arada yer vermeyi uygun bulmaktayız. Nüfus, işgücü ihtiyacındaki dönüşüm ve medeniyetler çatışması olguları üzerinden yürütölen tartışmalar ve bunların sonuçları ile beklenen gelişmeleri, sebep oldukları alt sorunlarıyla (nüfusun nitelikleri, uyum, eğitim, yabancı düşmanlığı, dinler ve kültürler, doğu-batı tarihi, 11 Eylül saldırıları vb.) birlikte kısaca açıklamaya çalışacağız.

### **3.1. TÜRKİYE VE AB’NİN NÜFUSLARINA İLİŞKİN TARTIŞMA: NİTELİK, UYUM, SİYASAL TEMSİL, PARADOKSLAR VE TAMAMLAYICILIK ALGILAMASI**

Türkiye’nin, birliğe üye ülkelerden Almanya’dan sonra en büyük nüfusa sahip ikinci ülke olması nedeniyle çeşitli AB kurumları (Avrupa Parlamentosu gibi) içinde elde edebileceği temsil oranı konusu siyasi bir tartışma alanı olarak belirginleşmektedir. Öte yandan, Türkiye nüfusunun çeşitli açılardan AB üyesi ülkelerin nüfuslarından birçok farklı özellikler taşıması, örneğin tarımda çalışan nüfusun daha yoğun olması, ağırlıklı olarak genç nüfusa



sahip olması, nüfus artışı hızının yüksekliği, doğum oranlarının fazlalığı, bebek ve çocuk ölüm hızlarının yüksekliği, kentleşen nüfusun azlığı, bölgeler arası ve kır-kent arası farklılıkların çok keskin olması gibi hususlar uluslararası göç bağlamında ortaya çıkabilecek ve sonuçları itibarıyla de birbiriyle çarpışan şu iki farklı görüşü beslemektedir:

• *Demografik farklılığa dayalı uyumsuzluk*: Bu görüş, belirli demografik göstergeler açısından ortaya çıkan derin farklılıklardan hareket ederek Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlarda da ciddi farklılıklar olduğu savını ortaya atmakta; bu noktayı vurgulayarak, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinin zorluğunu ileri sürüp Türkiye'nin AB üyeliğine karşı sıklıkla olumsuz bir konum alınmasına neden olmaktadır (TÜSİAD, 2006: 42).

• *Demografik farklılığa dayalı tamamlayıcılık*: Özellikle AB üyesi ülkelerde gözlemlenen nüfusun yaşlanması ve doğurganlığın düşüşü gibi olgular nedeniyle bu ülkelerin toplumsal ve ekonomik açılarından genç nüfusa ciddi şekilde gereksinim duyacağı savından yola çıkarak AB üyesi olacak bir Türkiye'nin birliğe önemli bir katkısının olacağını ortaya atan bu görüş, Türkiye demografisinin AB demografisini tamamlayıcı olduğunu ileri sürmekte ve sonuç olarak Türkiye'nin AB üyeliği ile ilgili olarak olumlu bir bakış açısı sunmaktadır. Ancak bu demografik tamamlayıcılığın hangi ölçüde gerçekleşeceği, hangi ölçüde gerçekleşmeyeceği de tartışma konusudur (TÜSİAD, 2006: 43).

Bu noktada, bu iki görüşün arasında bulunan, her iki görüşün çeşitli varsayımlarından ve öngörülerinden beslenen ve demografik farklılıklar bağlamında Türkiye'nin AB'ye üyelik sorunsalına daha geniş bakış açıları geliştirmeye çalışan görüşlerin ve fikirlerin varlığını da unutmamak gerekir. Bu tartışmaların içinde üzerinde durulması gereken *iki* temel noktadan birisi, AB nüfusu içinde doğurganlığın düşüşü ve yaşlanma ile karşılaşılacak ve bir ölçüde *“demografik çöküş”* diye adlandırılacak koşullardır; *diğer* nokta ise, Türkiye'de işgücü yaşına giren nüfusun oransal olarak toplam nüfus içinde ciddi bir yoğunluğa ulaşma sürecidir. Türkiye'deki bu süreç eğer istihdamın ve işgücü kalitesinin sürekli arttığı, dolayısıyla ekonominin performansının yükseldiği bir ortamda gelişirse, *“demografik bir fırsat penceresi”* olacaktır (TÜSİAD, 2006: 43).

Bugün AB içinde uluslararası göç ile ilgili genel konunun *iki* temel paradoksu içerdiği açıktır. Bunlardan *ilki*, bir yandan AB nüfusunun yaşlanması ve doğurganlığın düşüklüğü ile işgücü pazarının hızla artan bir düzeyde işgücüne ihtiyaç duyması, diğer yandan ise göçe ve yabancı işgücüne karşı olan duruşun artması. *İkinci* olarak, bir yandan ekonominin değişen koşulları içinde daha fazla nitelikli işgücüne ihtiyaç olduğu savının öne çıkması, diğer yandan da daha çok düzensiz göçle gelen ve nitelsiz işgücü sunan yüzbinlerce göçmenin AB ekonomileri tarafından kolayca emilmesi (TÜSİAD, 2006: 50).

## Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler

İlk paradoksa ilişkin olarak uzun vadede bu paradoksun şiddetinin artacağını söyleyebiliriz. Şöyle ki AB ülkelerindeki toplam işgücü içinde bir diğer ülkeden gelen işgücü payı % 2'den azdır. Eski Doğu Bloku ülkelerinden göçün ne 90'lı yıllarda gerçekleşen boyutu beklenen düzeyde olmuş, ne de 2000'li yıllarda beklenen boyutu korkuları haklı çıkaracak ölçülerde değildir (Toksöz, 2006: 128), Ancak 2005 yılında AB-25 ülkelerinin net göç oranının binde 3,7 olması, bu oran neticesinde uluslararası göçten net kazanç sayısı olan 1.800.000 kişinin toplam Avrupa nüfusunun 2005 yılında kaydettiği artışın yüzde 85'ine denk düşmesi gibi veriler nüfusun değişim eğiliminin göçmenler lehine işlediğini göstermektedir. Bugün Avrupa ülkelerinin yerli nüfuslarının durumunu tasvir etmek için söylenebilecek en uygun saptama, demografik durgunluktur. Ocak 2005'ten Ocak 2006'ya kadar geçen süre içerisinde Avrupa nüfusu yalnızca iki milyon civarında artış göstermiştir. Bu artış daha çok göç kaynaklıdır. 1990'lı yıllarda ve 2000'lerin başlarında, hem Güney Avrupa ülkelerine (özellikle Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya) hem de Avusturya, İrlanda ve İngiltere'ye yönelen göç dalgaları önemli miktarda artış göstermiştir. Aynı dönemde, Belçika, Almanya ve Hollanda'daki göçmen sayılarında bir düşüş olduğu (y.n. bu ülkeler Türk göçmenlerin sayısının fazla olduğu ülkelerdir. Bu düşüş, yeni Türk göçmen işçilerin bu ülkelere gitmekte zorlandıklarının ve her ne kadar sayıca 90'lı yıllara göre artış gösterse de görelî bir değerlendirmeye Türk nüfusun "aile birleşiminin" kısıtlandığının da bir göstergesidir) kaydedilmiştir. Hırvatistan, Slovakya ve Slovenya gibi bazı ülkeler, 1990'ların başında hâlâ 'göç veren' ülke olma durumlarını korusalar da artık 'göç alan' ülkeler hâline gelmişlerdir. Çek Cumhuriyeti, İtalya, Yunanistan, Slovenya ve Slovakya'nın 2005 yılında kaydettikleri nüfus artışı, göçten kaynaklanmaktadır. Almanya ve Macaristan gibi ülkelerin nüfusları ise pozitif bir göç dengesi olmaksızın, çok daha büyük bir oranda azalmaya uğrayacak durumdadır (TÜSİAD, 2006: 83).

AB'nin içinde bulunduğu demografik yapısına rağmen AB-Türkiye ilişkileri bağlamında uluslararası göç sorunsalının tartışıldığı konuların başında, özellikle Avrupa'da bulunan Türkiye kökenli göçmenlerin uyum sorunlarına gönderme yaparak serbest dolaşımınla AB'ye yönelecek yoğun bir göç dalgasının AB içinde ciddi ekonomik, toplumsal ve siyasal uyum sorunları yaratacağı konusu gelmektedir. *İkinci* olarak, Türkiye demografisinin ve onun bir ürünü olarak Türkiye kaynaklı olası göç dalgalarının AB içindeki demografik küçülme süreci (doğurganlığın düşüklüğü ve yaşlanmanın yoğunluğu) üzerinde tamamlayıcı bir rol oynayıp oynayamayacağı sorusu öne çıkmaktadır. *Üçüncü* olarak ise Türkiye'nin "göç alan" ve "göç geçiş alanı sağlayan" ülke konumlarıyla AB-merkezli uluslararası göç ve sığınma rejimlerine uyumlu göç politikaları üretmede ve uygulamada ne ölçüde başarılı olacağı ya da olamayacağı konusu gelmektedir (TÜSİAD, 2006: 126). Son olarak ifade ettiğimiz konuyu bir kenara bırakarak ve "tamamlayıcılık" değerlendirmesine ilişkin olarak da yukarıdaki açıklamalarımıza ilaveten; Türkiye'nin birliğe üye olmasının toplam AB nüfusu içerisinde aktif genç nüfusun azalmasını yavaşlatabileceği ancak AB içindeki

yaşlanma sorununu tamamen ortadan kaldırmayacağını, keza AB'nin bütününe demografik yapısı üzerinde etki uyandırmakla birlikte tek tek üye ülkelerin demografik yapıları üzerindeki etkisinin farklı ve sınırlı (TÜSİAD, 2006: 102) olacağını altını çizerek, ilk tartışmayla ilgili şu değerlendirmeye katılmakta olduğumuzu ifade edelim.

Avrupa'da bulunan Türkiye kökenli göçmenlerin uyum sorunlarına odaklanarak Türkiye'den ileride AB ülkelerine yönelebilecek olası göç hareketlerinin de bu ülkelerde benzer uyum sorunları yaratacağı çıkarımı son derece indirgemeci ve özcü bir yaklaşımdır, dolayısıyla bilimsellikten uzak bir konumlanmadır. Türkiye, 1960'lı yılların başından 1970'li yılların ortasına kadar Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde "misafir işçilik" olarak adlandırılan bir çerçevede işgücü ihracatı yaparken bu işçiler, Avrupa ülkelerince seçilmişler, onların talebi üzerine göç etmişlerdir. Özellikle inşaat, maden, sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışmak için istenen bu niteliksiz işgücü Avrupa ülkelerinin ürettikleri ve uyguladıkları göç programları içinde yasal olarak misafir işçilikten kalıcı işçiliğe dönmüşler, aile üyelerini buldukları ülkelere getirmişler, oralara yerleşmişler ve hatta son yirmi yıl içinde yaklaşık üçte biri buldukları ülkelerin vatandaşları olmuşlardır. Bugün birçok AB ülkesinde yerleşik durumdaki Türkiye kökenli göçmen toplulukları bu ülkelerin 1960'lı yıllardan bu yana uyguladıkları göç politikalarının ürünüdür. Dolayısıyla başka türde formüle edilecek göç politikalarının daha nitelikli ve göreceli olarak daha az uyum sorunu çekecek bir işgücü göçünü sağlayabileceği düşünülebilir. Diğer yandan, bugün Türkiye kökenli göçmenlerin AB ülkelerinde karşılaştıkları ciddi uyum sorunları olsa da aynı zamanda önemli derecede uyum sağlandığının belirtileri olduğu da açıktır. Bu uyum ortamı küçümsenmemelidir. Örneğin, bir milyon göçmenin buldukları ülkelerde vatandaşlık edinmeleri, 150 binin üzerinde göçmenin irili ufaklı işyerine sahip olmaları, uzun süre bu ülkelerde yaşayan birinci ve ikinci kuşak göçmenlerin çocukları olarak üçüncü ve dördüncü kuşakların eğitimden iş ortamına kadar buldukları ülkelere önemli ölçüde uyum sağlamaları, Avrupa ülkeleri parlamentolarında birçok Türkiye kökenli milletvekilinin bulunması gibi (TÜSİAD, 2006: 127).

Öte yandan, herhangi bir sebeple "uyum sorunu"nun varlığı, AB üyesi ülkelerde yaşayan Türk vatandaşlarının "serbest dolaşmaları"nın ve "aile birleşimleri"nin önünde çıkartılan engellerin haklı olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Nitekim, AB vatandaşlığını haiz olan vatandaşlarımız bakımından serbest dolaşımda bir engel getirilmesi veya aile birleşimlerinin diğer AB vatandaşlarından ayrı değerlendirilmesi düşünülemez. Uygulamada bir üye devlet tarafından ayırım yapılması, yasal yollarla düzeltilecek ve üye devleti ihlali nedeniyle sorumlu kılacak bir durumdur. AB vatandaşlığını haiz olmayan vatandaşlarımız bakımından ise "aile birleşimi"ni kısıtlama amacına yönelik "uyum şartı" getirilmesi, "dil bilme", "yeterli konut" gibi kriterler daraltıcı bir yorumla değerlendirilmemelidir. Aksi hâlde, temel insan haklarına aykırılık söz konusu olacaktır. Ancak, uygulamada birlik üyesi ülkelere daraltıcı yorumlara gidildiği ve bir "uyum programı"

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

sorunu yaratıldığı görülmektedir. Sürekli yerleşme eğilimini önlemek isteyen bazı Batı Avrupa ülkelerinin göçmen yasaları, sorunu çözmek yerine, beraberinde pek çok insan hakları sorunları getirmektedir.

### **3.2. İŞGÜCÜ İHTİYACINDAKİ DÖNÜŞÜM: İŞSİZLİK VE YABANCI DÜŞMANLIĞI**

Uluslararası göç dinamiklerini açıklamada en çok öne çıkan görüş, hiç şüphesiz, ulusal ekonomiler arasındaki gelişme farklılıklarının neden olduğu doğrultuda, az gelişmiş ülkelerden (bölgelerden) gelişmiş ülkelere (bölgelere); insanların daha yüksek gelir ve kaliteli bir yaşam elde etmek için hareketlenmeleri gerçeğidir. Öte yandan, siyasal çalkantılar ve savaşlar da bu hareketlenmeye başka bir ivme kazandırmaktadır (TÜSİAD, 2006: 47-48).

İşte Türkiye'den Avrupa ülkelerine doğru yönelen işgücü göçü temelde ikinci Dünya Savaşı'nı müteakiben savaştan çıkan ülkelerden gelen talep üzerine başlamış ve yoğunlaşmıştır. 1960'lı yıllarda giden Türk işçileri bilindiği üzere bu ülkelerdeki ekonomik patlamanın ihtiyaç duyduğu işlerde çalışmışlar ve bu nedenle de buldukları ülkelerin insanlarıyla rekabetleri minimum seviyede kalmıştır. Yerli halkın istemediği işlerde çalışan ilk kuşak yabancılar, yerli işçiler için başlangıçta bir tehdit unsuru olarak görülmemiştir. Dil bilmemeleri ve eğitim düzeylerinin düşüklüğü de bunu desteklediğinden, ilk kuşak yabancılar (dolayısıyla Türkler) yönelen ırkçılık ve yabancı algısı sorunları bugünkü boyutlarda ve şekilde değildi. İkinci ve sonraki kuşak yabancıların buldukları toplumda aldıkları eğitim ve kültürle o toplumdaki yerli bireylerle iş ve yüksek öğretim alanlarında rekabete girmeye başlamaları, artık anne, baba ve dedelerinin yapmış oldukları işleri istememeleri ve savaştan sonraki dönemde duyulan işgücü ihtiyacının değişikliğe uğraması "yabancı" işgücüne duyulan ihtiyacı sorgulanır hâle getirmiştir. Savaş sonrası dönemde yaşanan ekonomik büyüme hızlarında görülen yavaşlama ve yasa dışı işgücü göçünün kontrol edilememesi işsiz kalan AB vatandaşlarının tepkilerini ırkçı davranış ve yabancı düşmanlığı biçiminde yansıtılmalarını kolaylaştırmıştır. Bu durum, vatandaş davranışlarına yansıdığı kadar ülkelerin politikalarına da yansımıştır. Yabancıların çoğalmalarını engellemek amacıyla içerdekilerin şartlarının ağırlaştırılması, işsizlikte vatandaşlara göre yabancıların tercih edilmeleri, sosyal yardımların kısılması, aile birleşimlerinin zorlaştırılması, dışarıdakilere yönelik olarak ise yeni göçmen alımının şartlarının ağırlaştırılması, niteliksiz işgücünden ziyade nitelikli işgücüne yönelmesi, aile bireylerinin dil bilme şartına bağlanması vb. tutumlar sergilenmeye başlanmıştır. Bir iş için başvuruda bulunan aynı niteliklere sahip biri Türk diğeri ülkenin yerlisi olan iki adaydan birisi elenecekse bu çoğu kez Türk olabilmektedir.

Nitekim, Türk vatandaşlarının işsizlik yüzdesini veya istihdama katılım oranını genel oranlarla karşılaştırmak, yapılan ayrımcılığı göstermesi açısından önemlidir. Batı Avrupa ülkelerindeki genel işsizlik oranları veya istihdama katılım oranları dikkate alındığında,

Türklerde görülen işsizlik oranlarının yüksekliği ve istihdama katılım oranlarının düşüklüğü düşündürücü bir nitelik kazanmaktadır. İşsizlik oranının yüksekliği ve istihdama katılımının düşüklüğü bakımından vatandaşlarımızın, bu ülkelerce sağlanan eğitim olanaklarından yeterli ölçüde yararlanamaması, özellikle birinci kuşağa mensup yurttaşlarımızın, yaşadıkları ülkenin dilini yeterince öğrenememiş olmaları ve mesleki kalifikasyon eksikliği etkili olmakla birlikte, bu oranlar sadece Türk vatandaşlarının nitelik sorunuyla açıklanamaz. İşe alınmada önceliğin Avrupa Birliği ülkesi vatandaşlarına verilmesi, bazı işverenlerin önyargılı davranarak Türk işçilerini işe almaktan kaçınmaları, bir kısım Türk işsizlerinin ikamet ve çalışma izni statülerinin her yerde ve her işte çalışmalarına imkân vermemesi, vatandaşlarımızın Türkiye'ye geliş-gidişleri ve aile üyelerini aile birleşimi yoluyla yanlarına getirilmesinde vize sorununun ağırlaştırılması gibi unsurlar sorunun diğer bir boyutu olan, yabancılara karşı sergilenen tutumu yani, yabancılar aleyhine yapılan ayrımcılıkları gösterir.

Yabancılara karşı sergilenen olumsuz tutumların son noktasını, bu kimselere yönelen maddi ve fiziki saldırılar, kundaklamalar gibi eylemler oluşturmaktadır. Bu eylemler, uyum sorununu artırması ve “ötekileşme”ye neden olması bakımından da önemlidir. Böyle bir ortamda, AB vatandaşlığını haiz vatandaşlarımız dahi anavatanlarına dönme isteği duyabilmekte, aile birleşimi yoluyla yakınlarını getirme konusunda tereddüt yaşayabilmektedirler. AB vatandaşlığını haiz olmayan vatandaşlarımız ise buldukları ülkede uzun süre kalmakta ve vatandaşlık elde etmekte zorlanmaya başlamaktadırlar. 1990'lı yıllarda başlayan “çifte vatandaşlık” uygulamalarına (Hollanda 1991, Belçika 1991, Almanya 1993 vb.) rağmen, vatandaşlık için öngörülen şartların ağırlığı bu hakkın kullanımını kısıtlı tutmuştur. Türkiye'nin 2009 yılında Vatandaşlık Kanunu'nda yaptığı değişiklikle “çok vatandaşlık” hakkına yer vermesi, vatandaşlarımızın Türkiye'nin mevzuatından kaynaklanan sorunlarını azaltacak olmakla birlikte, buldukları ülkelerdeki yabancı karşıtı uygulamaların vatandaşlığı zorlaştıran etkilerinin çözümüne bir katkı sağlamayacaktır.

Son olarak, nitelikli işgücü bakımından bir ayrıma gitmenin mümkün olduğunu söyleyebiliriz. Birlik üyesi ülkeler niteliksiz işgücüne yönelik sergiledikleri kısıtlayıcı tavır, nitelikli işgücüne karşı sergilememektedirler. Ancak, ülkelerin bu tutumunun bireysel tutumlar için de söz konusu olduğunu söylemek güçtür.

### 3.3. MEDENİYETLER ÇATIŞMASI: DİNLER, KÜLTÜRLER, DOĞU-BATI TARİHİ VE 11 EYLÜL SALDIRILARI

Huntington'un “medeniyetler çatışması” faraziyesi, yeni dünyada mücadelenin esas kaynağının öncelikle ideolojik ve ekonomik olmayacağı, insanlık arasındaki büyük bölünmeler ve hâkim mücadele kaynağının kültürel olacağı temeline dayanır. Huntington'a göre “Medeniyet, hem dil, tarih, din, âdetler, müesseseler gibi ortak objektif unsurlar vasıtasıyla ve hem de insanların sübjektif olarak kendi kendilerini teşhis etmeleri suretiyle tarif edilir.

Medeniyet kimliği, gelecekte gittikçe artan bir şekilde ehemmiyet kazanacak ve dünya büyük ölçüde, belli başlı yedi veya sekiz medeniyet arasındaki etkileşimle şekillenecektir. Bunların içine Batı, Konfüçyüs, Japon, İslam, Hint, Slav-Ortodoks, Latin Amerika ve muhtemelen Afrika medeniyetleri giriyor. Ekonomik bölgecilik artmaktadır. Bir yandan, başarılı ekonomik bölgecilik medeniyet şuurunu takviye edecek, diğer yandan da ekonomik bölgecilik ancak müşterek bir medeniyet içinde kök saldıği zaman muvaffak olabilecektir. Avrupa Topluluğu, Avrupa kültürü ve Batı Hristiyanlığı'nın paylaştığı temele dayanır. Türkiye'nin seçkinleri Türkiye'yi Batılı bir toplum olarak tanımlarken Batı'nın seçkinleri Türkiye'nin öyle olduğunu kabule yanaşmıyorlar. Türkiye, AT'nin bir üyesi olmayacaktır; gerçek sebebi merhum Cumhurbaşkanı Özal'ın dediği gibidir: Biz Müslümanız, onlar ise Hristiyandır fakat bunu dile getirmiyorlar.” (Huntington, 2006: 23-44)

Huntington Batı'yı ve İslam'ı çatışacak medeniyetler arasında saymakta, Müslüman toplulukların sınırlarının başladığı Türkiye sınırlarını bir fay hattı olarak tanımlamaktadır. Benzer görüş AB üyesi ülkelerde de yandaş bulabilmekte ve destek görmektedir. Haçlı savaşları farklılık kaynağının simgeleri olarak gösterilmektedir. Keza, Osmanlıların Viyana'yı iki kez kuşatmış olması, Balkanlarda uzun süre hüküm sürmesi, Türk Kurtuluş Savaşı genelde Batı'nın, özelde ise Yunanistan, Avusturya, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler bakımından tarihin istemedikleri yüzüdür. Bunun gibi, Kıbrıs Sorunu ve 1974 sonrası dönemde oluşan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, başta Kıbrıs Rum Kesimi Yönetimi olmak üzere, AB üyesi kimi ülkelere çatışma aracı olarak gündemde tutulan ve kullanılan önemli bir engelleme aracı olmaktadır. 11 Eylül saldırısından sonra ise Batı'da, “medeniyetler çatışması” ve “İslam düşmanlığı” taraftarları artış göstermiş, İslam korkusu körüklenmiştir. Böyle bir ortamda Türkiye'nin İspanya ile birlikte eşbaşkanlığını yürüttüğü “medeniyetler ittifakı” projesi etkili olamamıştır. 2000'li yıllarda Türkiye'nin AB üyeliği tartışmalarında, Türklerin dinî, kültürel sorunlar, Doğu-Batı tarihleri popülist birer engelleme aracı olarak kullanılmıştır. Ülkeler düzeyinde yaşanmakta olan medeniyet çatışması tartışmaları AB Parlamentosundaki dağılımlara da yansımaktadır. AB'nin en önemli organlarından parlamento üyelerinin seçilip geldikleri ülkeleri değil, ait oldukları siyasi eğilimleri temsil ettikleri bilinmektedir. Bu siyasi eğilimler gruplar hâlinde çalışmakta ve Hristiyan Demokratlar en büyük grubu oluşturmaktadır (Günüç, 2007: 156).

Din, kültür ve tarihi konular Türkiye'nin üyeliği dışında, vatandaşlarımızın haklarını şekillendirmesi bakımından da etkili olabilmektedir. Birlik üyesi olmamakla birlikte İsviçre'de kabul edilen “minare yasağı” Huntington'u Batı medeniyeti nezdinde doğrulayan önemli bir simgedir. Keza Yunanistan Türkiye'nin tam üyeliği hâlinde dahi “kamu düzeni” gerekçesiyle Türk vatandaşlarının ülkesinde serbest dolaşımını kısıtlayacağını açıklayabilmektedir. Öte yandan, hâlen Birlik üyeleri nezdinde, ikamet ve çalışma izinleri, aile birleşimi, vize uygulamaları vb. bakımlardan Müslüman olan ülkelerle, diğer ülkeler arasında ayırıcı uygulamalar yapılabilmektedir. Türkiye vatandaşları da Müslüman olmaları hasebiyle

bu tepkilerden nasibini alabilmekte ve Türk olmaları hasebiyle ilave başka tepkilere maruz kalabilmektedir. Temel eğitime başlayan vatandaşlarımızın çocukları kimi durumlarda zekâca geri çocuklar için öngörölmüş olan “özel okul”lara (Sonderschule) alınabilmekte, yüksek tahsil yapmak isteyen gençler ise orta dereceli genel eğitim kurumlarından sonra mesleki eğilime yönlendirilebilmektedir.

Kimi durumlarda Avrupa Birliğine üye ölkelerin idari makamları, bu ölkelerde yaşayan Türk vatandaşlarına, kendi yabancılar mevzuatını uygulamakta; vatandaşlarımızın birlik hukukundan doğan ve yukarıda özetlenen haklarını tanımamakta veya kısmen tanımaktadırlar. Örneğin, aile birleşiminde, bir göçmen Türkün bir Türkle evlenmesi zor şartlara bağlanmakta, o ölkede bulunan aile bireyi için belirli süre ikamet, çocukları için yaş üst sınırı, yeterli gelir ve konut şartları, yeterli dil bilme koşulu aranabilmektedir. Bu şartları taşısa dahi vatandaşlarımızın aile birliğinin sağlanması uzunca bir zaman almaktadır (DPT 28/12/2009). Ayrıca; Avrupa Toplulukları Adalet Divanının Türk vatandaşları lehine aldığı kararlara rağmen, Avrupa Birliği’ne üye ölkelerde çalışan vatandaşlarımız ve aile fertleri, birlik hukukundan doğan haklarının bir bölümünü hâlen yargı yoluyla elde edebilmekte; ancak bu yolla kazanılan hakların ferdi nitelikli olduğu değerlendirilerek benzeri vakalara teşmil edilmediği gözlenmektedir (Görmezöz, 2008: 26).

## SONUÇ YERİNE: GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’den Avrupa’ya yönelen yoğun göç hareketinin başladığı 1961 yılından iki yıl sonra imzalanan 1963 tarihli Ankara Antlaşması’nda Türkiye’den Avrupa Ekonomik Topluluğu’na “serbest işçi akımının kademeli olarak gerçekleştirilmesi”, önemli ve pozitif bir konu olarak ele alınmıştı. Bu Antlaşmadan 42 yıl sonra ise Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi’nde, uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümlerinin gerektiğinde kişilerin serbest dolaşımı için de öngörölebileceğinin belirtilmesi, bu konunun çok önemli olduğunun altını bir kez daha çizmekte, ancak bu kez *negatif* bir bağlamda gündeme gelmektedir. Hatta işgücünün serbest dolaşımı, AB-Türkiye ilişkileri içinde üyelik statüsü konusunda bir yol ayrımı yaratacak hassaslıkta bir konu olarak algılanmaktadır. (TÜSİAD, 2006: 7,123).

Bu tartışmalar ve AB uygulamaları göstermektedir ki AB ölkeleri vatandaşları ve politikacıları çoğu yıllardan bu yana süre giden göç olgusuna ve göçmenlerin vatandaşlık hakları üzerine yürütölen tartışmalara rağmen ölkelerinin birer göç ölkesi hâline geldiğini kabullenmemişlerdir. AB ölkelerinde çoğunluğu oluşturan üçüncü ölkö göçmenlerinin AB üyesi ölkelerden gelen göçmenlerle kıyaslandığında maruz kaldıkları yasal eşitsizliklerin aşılması için ise beyanların ötesine geçen girişimler söz konusu değildir. AB bünyesinde yürütölen ortak politika çalışmaları da çoğu zaman üye devletlerin kendi egemenlik alan-

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

larını korumak yönünde gösterdikleri hassasiyetlerin yarattığı gerilimlerle dolu olmuştur (Toksöz, 2006:46-47).

Türk işçilerinin durumuna ilişkin olarak ise özetle şu değerlendirmelerde bulunabiliriz: Birlik üyesi bir ülkenin vatandaşlığını haiz olan Türk vatandaşları birlik vatandaşı olarak işlem görmektedirler. Gerek vatandaşı oldukları birlik üyesi ülke topraklarında, gerekse serbest dolaşım hakkı çerçevesinde istihdam edildikleri birlik üyesi diğer bir ülkede; birlik kurucu antlaşmaları, 1612/68 No'lu Konsey Tüzüğü ile Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/38 sayılı Direktifi ile sair AB mevzuatından yararlanarak aile birleşimlerini gerçekleştirebilmektedirler. Serbest dolaşım bakımından 2004/38 sayılı Direktifte ayrıntıları düzenlenen hükümlerle işlem görmektedirler. Son yıllarda ülkelerin vatandaşlık Kanunu'larında değişiklikler yaparak "çifte vatandaşlık" veya "çok vatandaşlık" uygulamalarını geliştirmeleri ve bu uygulamaları kolaylaştırmaları, Türk vatandaşlıklarını kaybetmek istemeyen, ancak birlik üyesi bir ülkede yaşaması nedeniyle yaşadığı ülkenin vatandaşlığını da alarak Birlik vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanmak isteyen vatandaşlarımızın işini kolaylaştırmıştır. Ülkemiz "Vatandaşlık Kanunu"nda 2009 yılında yapılan değişiklikle "çok vatandaşlık" uygulamasının mevzuatımızda yasal zemine oturtulması da, çoğunluğu- nu yurt dışındaki Türk nüfusumuz açısından önemli bir gelişme olmuştur.

Birlik vatandaşlığını haiz vatandaşlarımız AB vatandaşlarıyla aynı haklara sahip oldukları gibi, aynı sınırlamalara da tabidirler. Bu çerçevede, bizzat kurucu Antlaşmalarda yer verilen serbest dolaşım hakkının; kamu düzeni, kamu güvenliği ve halk sağlığı gerekçeleriyle kısıtlanabileceği hükmü hiç şüphesiz vatandaşlarımız içinde geçerlidir. Sayılanlar dışındaki herhangi bir nedenle serbest dolaşım hakkı kısıtlanamayacaktır. Hakkın niteliği bakımından ulusal yasalarda kısıtlamalar getirilmesi Adalet Divanı'na intikal ettirilebilir.

AB vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşları bakımından ise Türkiye ile AB arasında ortaklık tesis etmek amacıyla 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol ve bu protokolün 36/2. maddesi uyarınca işçilerin serbest dolaşım konusunda alınan 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları etkili olmuştur.

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde işçilerin serbest dolaşımında beklenen gelişmelerin görülmemesi ve 1/80 sayılı Kararın üye ülkeler mevzuatlarına ve uygulamalarına yansıtılmaması, Türk vatandaşlarını AB Adalet Divanı nezdinde hak aramaya yöneltmiş ve Türk vatandaşları önemli kazanımlar elde etmişlerdir. Bu kazanımlara rağmen, AB vatandaşlığını haiz olmayan Türk vatandaşları buldukları ülkede, yabancı göçmen işçi statüsünde sayılmaktadırlar. Buldukları ülkeye; girişleri, çalışmaları, ikametleri gibi bakımlardan kısıtlamalara maruz kalmakta, serbest dolaşım hakkı Birlik vatandaşlarına tanınmiş olduğundan, bu vatandaşlığı haiz olmayan işçilerimiz bu haktan yararlanabilmek adına



dolaylı yollara başvurabilmektedirler. Vatandaşlarımız, 25.11.2003 tarihli ve 2003/109 sayılı Direktifin sağladığı bir diğer üye ülkede koşullu ve sınırlı çalışma, eğitim ve bunlara bağlı ikamet imkânı dışında serbest dolaşım hakkından maalesef yararlanamamaktadırlar. (T.C. Berlin Büyükelçiliği, 10/07/2008).

Son olarak Türk vatandaşlarının yaşadıkları sorunlar ve beklenen gelişmelere ilişkin birkaç hususu belirtmekte fayda görmekteyiz.

Avrupa Birliği ülkelerinde Türk işçilerinin serbest dolaşım ve aile birleşiminde yaşadıkları sorunları ve beklenen gelişmeleri; birliğin “genişleme” ve “derinleşme” sürecinden bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Genişleme süreci 2004 ve 2007 yıllarında birliğe yeni üye olan ülkelerle birlikte önemli bir dönemeçten geçmiştir. Genişlemeleri “hazmetme” çabası hâlen devam etmektedir. Bu ülke vatandaşlarına yönelik olmak üzere emeğin serbest dolaşımına getirilen “geçiş süreleri”, bu “hazmetme” çabasının bir ürünüdür. Hâlen aday ülke statüsündeki Türkiye’nin tam üyeliği için belirtilen “hazmetme kapasitesi” ibaresi, kişilerin serbest dolaşımına “daimi derogasyonlar” öngörülebileceği düşüncesi ve “aile birleşimine” yönelik kısıtlamalar, yalnız Türkiye’nin nüfusu, nüfusun nitelikleri, siyasi, ekonomik, stratejik konumu vb. nedenlerle değil, birliğin geçmekte olduğu süreçler ile uluslararası siyasi ve toplumsal değişikliklerle de yakından ilgilidir.

Bu bağlamda genel konjonktür içerisinde diğer şartlar sabitken, Türkiye’nin aday ülke statüsünden tam üyeliğe yaklaştığı ölçüde; birlik üyesi ülkelerde yaşayan Türk işçilerinin yaşadıkları sorunlarda azalmalar yaşanacağı, tam üyelik hâlinde ise bu sorunların asgariye ineceği söylenebilir. Türkiye’nin tam üyelikten uzaklaştığı ve ilişkilerin mesafesinin arttığı ölçüde ise birlik üyesi ülkelerde yaşayan ve birlik vatandaşlığına hak kazanamamış olan Türk işçilerine karşı “üçüncü dünya ülkesi vatandaşı” ve “yabancı” muamelelerinde artış yaşanması beklenebilir. Ancak, Türkiye’nin birlikle imzalamış olduğu Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Ortaklık Konseyinin başta 1/80 sayılı kararı olmak üzere ilgili kararlarıyla elde etmiş oldukları haklarını gerekirse Divana intikal ettirmek suretiyle kullanmaları, süreç içerisinde vatandaşlarımızın bu ülkelerle entegrasyonlarını yüksek seviyeye çıkarabilmesi, nitelikli işlerde çalışmalarını artırabilmeleri gibi hususların gerçekleşmesi hâlinde, ayrımcı politikalara karşı yumuşatıcı etkiler görülebilecektir.

## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**

### **Kaynakça**

- ÇSGB Dış İlişkiler ve Yurt dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH), **ATAD Kararları**, [[http://www.diyih.gov.tr/article.php?article\\_id=43](http://www.diyih.gov.tr/article.php?article_id=43)] (25.06.2008)
- DPT **Yurt Dışında Yaşayan Türkler Alt Komisyonu Raporu**, [<http://ekutup.dpt.gov.tr/isgucu/oik650.pdf>] (28.12.2009)
- GÖRMEZÖZ, Gökten (2008), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği'nde Türk İşgücü**, Ankara: ATAUM, 13. Dönem AB Uzmanlık Kursu Ödevi
- GÜNÜĞUR, Haluk (2007) **Avrupa Birliği**, Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi.
- HUNTINGTON, Samuel. M. vd. (2006) **Medeniyetler Çatışması**, 10. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları.
- İKV (1994) **40 Soruda Türkiye - AB Gümrük Birliği**, İstanbul:130.
- KORKUSUZ M. Refik, **AB Hukuku'nda; Üye Ülkelerin ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı**, [[http://www.akader.net/KHUKA/2004\\_eyyl/6.htm](http://www.akader.net/KHUKA/2004_eyyl/6.htm)] (19.06.2008)
- OECD (2008) **A Profile Of Immigrant Populations In The 21st Century: Data From OECD Countries**.
- T.C. Berlin Büyükelçiliği, **Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları İle Açıklığa Kavuşturulan Hususlar ve Kazanılan Haklara İlişkin Bilgi Notu**, Erişim: [<http://www.tberlinbe.de/tr/index.htm>] (10.07.2008)
- TOKSÖZ, Gülay (2006) **Uluslararası Emek Göçü**, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- TÜSİAD (2006) **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları**, İstanbul: Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/427
- YEŞİLDAĞLAR, Ayşegül (2005) "Avrupa Birliği'nde Ortaklık hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı", B. Ceylan-Ataman (Der.) **Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası**, (ss. 70-101) Ankara: AÜATAUM Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1.
- YILMAZ, Alper (2008) **Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Durumu**, Ankara: DPT Yayın No: 2758.