

Çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili genel bilgiler verilecek ve konuyla ilgili topluluk mevzuatı hakkında genel açıklamalar yapılacaktır. İkinci bölümde topluluk mevzuatı ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararları çerçevesinde, serbest dolaşım ile işçilere ne gibi haklar sağlandığı incelenecek, üçüncü bölümde ise işçilere serbest dolaşım kapsamında sağlanan haklara hangi sınırlamaların getirilebileceği tesbit edilmeye çalışılacaktır. Dördüncü bölümde, Türk işçilerinin Avrupa Topluluğu'nda serbest dolaşımı sorunu incelenecek ve Türk işçilerinin serbest dolaşımı konusunda değerlendirmelere yer verilecektir.

1 — AVRUPA TOPLULUĞU'NDA İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI VE İLGİLİ MEVZUAT

1 — Genel Olarak İşçilerin Serbest Dolaşımı

Roma Antlaşması serbest dolaşım ile ilgili ana prensipleri tesbit edip, bu konudaki diğer düzenleme ve çalışmaların yapılmasını Konsey ve Komisyona bırakmıştır. İşçilerin serbest dolaşımının tam anlamıyla sağlanması daha sonra Konsey tarafından çıkarılan tüzük ve yönergelerin, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nca üye devletlerde doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu kabul edildiğinden hiç bir üye devlet, serbest dolaşım hakkını kısıtlayıcı düzenlemeler yapamayacaktır (2). Ancak topluluk üyesi bir devlette işe girmek bazı şart ve esaslara bağlanmışsa, topluluk üyesi ülke vatandaşlarının tamamı bu şart ve esaslara göre işe alınacaktır. Bu durum işçilerin serbest dolaşım ilkesine aykırı değildir. Buna karşılık üye devletler, yalnızca ortak pazar işçilerini hedef alan sınırlamalar getiremeyeceklerdir. Bir üye devletin işe giriş ve çalışma şartlarında kendi vatandaşları için de geçerli olmak üzere yeni kısıtlamalar getirmesi her zaman mümkündür (3).

Avrupa Topluluğu'nda 12 yıllık geçiş dönemi sona ermeden büyük ölçüde sağlanan işçilerin serbest dolaşımı, ekonomik amaçları yanında, topluluk düzeyinde bir avrupa vatandaşı yaratma gibi bir siyasi amacında taşımaktadır. İşçilere işyeri ve ülke seçiminde tam bir ser-

(2) Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Vay Duyn davasıyla ilgili kararında «..48. madde üye devletlerin hukuk düzenleri üstünde doğrudan bir etkiye sahiptir ve bireylere ulusal mercilerin gözetmesi gereken haklar vermiştir... Serbest dolaşım, istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından üye devletlere mensup işçiler arasında uyrukluk nedeniyle yapılan tüm farklı muamelelerin kaldırılmasını içerir» diyerek üye devletlere farklı uygulamalara yol açabilecek hareket serbestisi bırakmamıştır. BAYDAROL, s. 19.

(3) REİSOĞLU, Seza. Ortak Pazar Hukuku, Ankara 1975, s. 51.

besti tanınmasıyla, tek bir işgücü piyasası oluşturulması ve tüm topluluk vatandaşlarının aynı statü ve iş fırsatlarına sahip olması sağlanacaktır. Topluluğun her yerinde meslek edinme hakkı veren bu serbestlik, ekonomik yaşama geniş bir dinamizm kazandırmakta, aktif ve dinamik bir iş piyasası yaratılmasına katkıda bulunmaktadır (4).

2 — İşçilerin Serbest Dolaşımının Kapsamı

Roma Antlaşması'nın 48. maddesinin I ve II. fıkralarında serbest dolaşımın ne anlama geldiği ve ne zamana kadar sağlanması gerektiği ifade edildikten sonra III. fıkrada işçilerin serbest dolaşımının kapsamı tesbit edilmiştir. Buna göre serbest dolaşım şu hakları ifade etmektedir.

— Fiilen yapılan iş tekliflerini kabul etmek. Bu hükmün lafzi yorumundan hareket edilecek olursa, ortak pazar işçisinin diğer bir ülkeye gidebilmesi ve orada çalışabilmesi, oradan bir iş teklifi almış olmasına bağlıdır ki bu, serbest dolaşımı büyük ölçüde sınırlandıracaktır. Bu nedenle topluluk organları sonradan çıkardıkları tüzüklerle, fiilen iş teklifi almamış olanlara da belli bir süre iş aramak amacıyla serbest dolaşım hakkı tanımışlardır (5).

— İş bulmak ve çalışmak amacıyla AT üyesi ülkelerde serbestce yer değiştirmek,

— İçinde bulunulan ülkenin kendi vatandaşları için öngördüğü kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine tabi olarak, işin yapılması amacıyla o ülkede bir süre kalmak,

— Bir ülkede işe girdikten ya da emekli olduktan sonra, konuyla ilgili topluluk mevzuatına uymak kaydıyla konut edinmek ve oturmak (6).

Serbest dolaşımın kapsamında yer alan yukarıdaki hususların gerçekleşmesi için bütün üye ülkeler çaba harcayacaklardır. Farklı ülke vatandaşlığı nedeniyle işçiler arasında ayrımcılık yasaklanmıştır. Farklı muamelenin doğrudan, dolaylı ya da diğer ayırım ölçülerinin kullanılmasıyla aynı sonuca götüren bütün gizli şekilleri yasaktır. İçin-

(4) Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, TİSK Yayını, Ankara 1989, s. 27.

(5) REİSOĞLU, s. 53.

(6) Bu konuyla ilgili esaslar Konseyin 29.6.1970 tarih ve 1251/70 sayılı tüzüğü ile tespit edilmiştir.

de bulunulan ülkede kalma süresi dikkate alınmaksızın Avrupa Topluluğu'na üye ülke vatandaşları ve bunların aileleri, ikamet edilen ülke vatandaşlarıyla eşit şartlarda, sosyal güvenlik ve diğer bütün sosyal imkanlardan yararlandırılmalıdır (7).

3 — İşçilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili Topluluk Mevzuatının İncelenmesi

a — Roma Antlaşması Hükümleri

Roma Antlaşması'nın 48 ila 51. maddeleri işçilerin serbest dolaşımını düzenlemektedir. 48. madde topluluğa dahil ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımını genel olarak ele almakta ve bu amaçla işçiler arasında istihdam, ücret ve çalışma şartları bakımından vatandaşlığa dayalı ayırım yapmaksızın bütün üye ülkelerde çalışabilmelerini ön görmektedir. Ayrıca yukarıda kapsamını belirlemeye çalıştığımız serbest dolaşımın hangi sınırlamalar altında icra edilebileceği belirtilmektedir.

Antlaşmanın 49. maddesine göre Konsey, Komisyonun önerisi üzerine Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışarak tüzük veya yönergelerle Avrupa Topluluğu'nda işçilerin serbest dolaşımının gerçekleşmesini sağlayacaktır. Bu hususta çıkarılacak tüzük ve yönergelerde şu hususlara dikkat edilecektir.

— Milli çalışma birimleri arasında sıkı bir işbirliği sağlanacak.

— Ulusal mevzuatlarda ya da üye devletler arasında daha önceden yapılmış olan uluslararası anlaşmalardan doğan ve yürürlükte kalması işçilerin serbest dolaşımını sınırlayan idari işlem ve uygulamalara son verilecek ve mevcut bir işe girmek için gerekli olan bekleme süreleri, yapılacak bir plana göre kaldırılacak,

— Ulusal mevzuat ya da daha önceden yapılan milletlerarası anlaşmalardan doğan ve bir işin serbestçe seçimi için üye devlet işçilerine, milli işçilere göre daha kısıtlayıcı olan uygulamalar giderek kaldırılacak,

— İş arz ve taleplerini karşı karşıya getirmek, çeşitli bölge ve ekonomilerdeki yaşam ve istihdam düzeyi bakımından ortaya çıkabilecek riskleri ortadan kaldırmak ve sosyal dengeyi yeniden kurmak için gerekli önlemler alınacak (8),

(7) BLOMEYER, Wolfgang (Çev. Ömer EYRENCİ) AT İş Hukuku, AT Hukuku ve Türkiye'nin Uyumunu Semineri, İstanbul 1989, s. 305.

(8) İş arz ve taleplerini buluşturmak amacıyla, üye devletlerden bağımsız «İş Arz ve Talepleri Eşgüdümü Avrupa Bürosu» adıyla bir ünite kurulmuş ve bu görevleri üstlenmiştir. GÜNUĞUR, Haluk AET'de ve Türkiye Topluluk İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı, AT ve Türkiye, Ankara 1987 TOAİE Yayını, s. 60.

Antlaşmanın 50. maddesi, üye devletler arasında genç işçi değişiminin bir program dahilinde kolaylaştırılmasını, 51. maddesi ise serbest dolaşımın kolaylaştırılması amacıyla Konseye, Komisyonun önerisi üzerine işçilerin sosyal güvenliğiyle ilgili tedbirleri alma görevi vermektedir.

b — Tüzükler

Avrupa Topluluğu'nda işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Konseyinin Roma Antlaşması'nın 49. maddesine dayanarak birbiri ardınca çıkardığı serbest dolaşım ile ilgili üç tüzüğün geçerli olduğu üç ayrı dönemde peyderpey gerçekleşmiştir.

aa — İşçilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili 16.8.1961 Tarih ve 15/1961 Sayılı Tüzük (9)

1961-1964 döneminde geçerli olan bu tüzükte işçilerin ve ailelerinin hakları hükme bağlanmıştır. AT Konseyinin işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili ilk düzenlemesi olan bu tüzükte istihdam ve çalışma şartları hususunda milli işçilere, topluluk üyesi diğer ülke vatandaşlarına göre öncelik tanınmıştır. Buna göre serbest dolaşım hakkından yararlanarak diğer bir topluluk ülkesinde işe başlamak için, önce orada boş bir işin bulunması gerekmektedir. Ayrıca üye devletin iş ve işçi bulma büroları ya da diğer ilgili kurumlarına boş işin kaydedilmesinden itibaren üç hafta süreyle üye devlet vatandaşlarının bu işe başvurmamış olması gerekmektedir. Adı geçen tüzüğün yürürlükte olduğu bu dönemde yalnızca her üye devletin kendi vatandaşları tarafından üç haftalık sürede doldurulmayan işlerde diğer üye ülke vatandaşlarının bugünkü anlamda serbest dolaşım hakkı vardı.

Roma Antlaşması'nın 48. maddesinde sayılan amaçlar bakımından sınırlı bir niteliğe sahip olan 15 nolu tüzüğe göre, topluluk üyesi bir devlette çalışmaya başlayan diğer bir üye ülke vatandaşı işçi, düzenli olarak bir yıl müddetle çalıştıktan sonra aynı meslekte çalışabilmek için çalışma iznini yenileyebilmekte, üç yıl çalıştıktan sonra iş değiştirme hakkına sahip olmakta, ancak dört yıl çalıştıktan sonra ülkesinde yaşadığı vatandaşların sahip olduğu diğer haklara sahip olabilmekteydi (10). Yabancı işçilerin yalnızca istihdam, işten çıkarma, ücret vs. konularda değil, sendikal faaliyetlerde bulunma bakımından da milli işçilerle aynı haklara sahip olmaları gerektiği de 15/1961 sa-

(9) AT. RG. 26.8.1961, S. 56, s. 1073 vd.

(10) BAYDAROL, s. 8.

yılı tüzükte öngörülen hususlardandır (Tüzük m.8). Üye devletlerde doğrudan doğruya uygulanma gücüne sahip olan bu tüzüğün hükümleriyle bağdaşmayan milli mevzuat hükümleri de geçersiz sayılmıştır.

Milli elemeği piyasasına ve çalışma şartları bakımından üye devletlerin kendi vatandaşlarına öncelik tanıma imkanı veren haliyle 15/1961 sayılı tüzük, Roma Antlaşması'nın 48. maddesinde öngörülen anlamda serbest dolaşım ve eşit işlem prensiplerini tesis etmekten uzaktı. Ancak kısmende olsa serbest dolaşım alanında, AET adına ilk düzenlemeler bu tüzükte yapılmıştır. Tüzüğün yürürlükte olduğu 1961-1964 dönemi Avrupa Topluluğu'nda Roma Antlaşması'nın öngördüğü prensiplerin tam olarak gerçekleşmediği ve sınırlı bir serbest dolaşımın geçerli olduğu bir dönemdir.

bb — İşçilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili 25.3.1964 Tarih ve 38/64 Sayılı Tüzük (11)

15 nolu tüzüğün yerine geçmek üzere kabul edilen 38/64 sayılı tüzük 1964-1968 döneminde yürürlükte kalmıştır. Bu tüzük öncekine oranla daha geniş bir uygulama alanına sahip olup, önemli bir gelişmeyi ifade etmektedir. Çünkü ücretli işçilerin tamamını kapsamına aldığı gibi istihdamda da kural olarak milli pazarın üstünlüğü bertaraf edilmekte böylece ortaklık pazarının üstün tutulmasına ilişkin AT Anlaşmasının 48. maddesine daha uygun bir düzenlemeye gidilmiş olmaktadır (12).

38/64 sayılı tüzükte, 15/61 sayılı tüzükte öngörülen açık işlere üç hafta süresince yerli işçilerin daha sonra diğer topluluk üyesi ülke vatandaşlarının başvurabileceğine ilişkin hüküm kaldırılmış, yalnız bir bölge veya faaliyet dalında iş gücü fazlası bulunması halinde ulusal işçilere 15 günlük bir öncelik tanınmıştır. Uygulamada yerli işçilere tanınan öncelik hakkı, Belçika, Fransa ve Hollanda tarafından kullanılarak belli bir süre bazı ülke vatandaşları ve bazı işkolları serbest dolaşım kapsamı dışında tutulmuştur (13). Yabancı işçilerin çalıştığı ülke vatandaşlarıyla aynı şartlara tabi olması için geçmesi gereken süre dört yıldan iki yıla indirilmiş, üç yıllık çalışma süresini dolduran işçiye işyeri işçi temsilciliğine seçilebilme hakkı tanınmıştır.

(11) AT. RG. 17.4.1964, S. 62, s. 966 vd.

(12) TUNÇOMAĞ, Kenan, AET Andlaşması Açısından İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Sorunları, AET Çeşitli Hukuki Sorunlar Üzerine Konferanslar, İstanbul 1973, s. 27.

(13) Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, s. 29.

AT uyruklu işçilere tanınan bu olumlu hakların yanında yine tüzük hükümlerine göre bir üye devletin belli bir bölgesinde istihdam durumunun değişmesi veya bozulması halinde o bölgede serbest dolaşım hakkı üç ay süreyle askıya alınabilecektir (14). Ancak üye devletin askıya alma işlemini yapabilmesi için, bu önlemi aldığı gerekçeleriyle birlikte Komisyona ve İstisari Komiteye tebliğ etmesi gerekir. Bu durumdaki bir ülkenin kendi elemeği piyasası için sakladığı işe iki hafta müddetle başvurulmaması halinde diğer üye ülke vatandaşlarının müracatı kabul edilecektir (15).

Yabancı işçilere eşitle, bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuunu da yanına getirebilme imkanı serbest dolaşım çerçevesinde bu tüzükle işçilere sağlanan haklardandır. İstisnalar bir yana bırakılırsa bu tüzükle, serbest dolaşımın ana prensiplerinden biri olan muamele eşitliği, büyük ölçüde garanti altına alınmıştır.

cc — İşçilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili 15.10.1968 Tarih ve 1612/68 Sayılı Tüzük (16).

Avrupa Topluluğu'nda işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen mevzuat, 1964 tarihli tüzüğün yerini alan 15.10.1968 tarihli tüzük ve aynı tarihte çıkarılan 68/360 sayılı yönergeyle bugünkü şeklini almıştır. Bu düzenlemeyle serbest dolaşım, işçiler ve aileleri için temel hak niteliğini kazanmış, bir üye devlet vatandaşı başka bir üye devlette iş girme hususunda, o ülkenin kendi vatandaşına tanıdığı öncelikten yararlanma hakkı elde etmiş ve böylece, serbest dolaşım Roma Antlaşması'nın 48. maddesi hükmünün ruhuna uygun bir duruma getirilerek (17) işçilerin serbest dolaşımına mani son engeller de büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır (18).

1612/68 sayılı tüzük halen yürürlükte bulunduğundan çalışmamızın bundan sonraki kısmında daha teferruatlı olarak incelenecektir.

c — Yönergeler

Ortaklık Konseyi işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili her tüzük çıkarışında, bu tüzüğün uygulanmasını göstermek amacıyla bir de yö-

(14) GÜNUĞUR, s. 61.

(15) BAYRADOL, s. 9.

(16) AT. RG. 19.10.1968, S. 257, s. 2 vd. !

(17) BAYDAROL, s. 10.

(18) KUYUMCU, Teoman. AET'de İşçilerin Serbest Dolaşımı, İKV Yayını, İstanbul 1976, s. 5.

nerge çıkarmıştır. Ayrıca çalışma konumuzla ilgili olarak, İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin idari usullerin yumuşatılması konusunda, üye ülkelerin işçileri ve ailelerinin, topluluk içinde yer değiştirmeleri ve oturmaları konusundaki sınırlamaların kaldırılması konusunda, ve Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleriyle ikamet ve yer değiştirme alanlarında bahis konusu olabilecek sınırlamaların şartlarının belirlenmesi konusunda da yönergeler kabul edilmiştir.

II — SERBEST DOLAŞIMLA İŞÇİLERE SAĞLANAN HAKLAR

1 — Genel Açıklama

Yukarıda belirtildiği üzere işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili olarak bugün yürürlükte bulunan temel mevzuat, Roma Antlaşması'nın ilgili hükümleri, 1612/68 sayılı tüzük ve 68/360 sayılı yönergedir. Serbest dolaşım ile işçilere sağlanan haklar bu düzenlemeler çerçevesinde ele alınmalıdır.

Serbest dolaşım hakkından yararlanacak olan kimseler, Avrupa Topluluğu'na tam üye ülke vatandaşları olup, konuyla ilgili hükümler üye devletlerde uygulanabilir niteliktedir. Bu hükümler, AT üyesi ülkeler içinde yer alıpta onlardan bağımsız olan Monako, Vatikan gibi ülkelerle, Türkiye gibi toplulukla ortaklık ilişkisi olan fakat tam üyelik müracatı henüz kabul edilmemiş ülkelerde uygulanmaz. Serbest dolaşım ile ilgili olarak topluluk üyesi ülke vatandaşlarına sağlanan haklardan bir kısmı herhangi bir ülkede iş ararken ve daha işe girmeden önce kullanılabilirken, diğer bir kısmı AT üyesi bir ülkede usulüne uygun olarak bir işe girip çalışmaya başladıktan sonra kullanılabilir niteliktedir. Ayrıca serbest dolaşım hakkını kullanarak diğer bir ülkede çalışan işçilerin aileleriyle ilgili bir takım haklarda sözkonusu hükümler arasında düzenlenmiştir.

2 — İşe Girmeden Önce İşçilere Sağlanan Haklar

a — Ülkeye Girme

Bir ücretli işte çalışmak amacıyla herhangi bir ülkeye girmek için yalnızca bir pasaport ya da kimlik kartının ibraz edilmesi yeterli olup, hiçbir şekilde giriş veya çıkış vizesi ya da başka formaliteler aranmaz (68/360 Sayılı Yönerge m.2,3). Üye devletlerden birisi tarafından verilmiş olan kimlik kartı bütün diğer üye ülkelerde geçerli olup bunun geçerlilik süresinin dolması, içinde bulunulan ülkeden uzaklaştırılma nedeni değildir.

Roma Antlaşması'nın 48. maddesine göre işçiler fiilen arzedilen işlere girme ve bu amaçla ortak pazar ülkelerinde yer değiştirme imkânına sahipken, 1612/68 sayılı tüzük antlaşmanın bu hükmünü aşarak, ortak pazar işçilerine, herhangi bir iş teklifi almadan da diğer bir üye devlete giderek orada iş arama imkanı vermiştir (19). Bu tüzük üye ülke vatandaşları için çalışma iznini tamamen kaldırmış ve AT üyesi ülke işçilerine verilen bir «AT Kimlik Belgesi» ile ikametgahları neresi olursa olsun, üye ülke çalışma müdürlüklerinin aracılığına gerek kalmadan iş arama ve bulma imkanı tanınmıştır (20).

b — İş Aramak Amacıyla Oturma

Avrupa Topluluğu ülkelerinde iş aramak amacıyla oturmak serbestisi sınırsız değildir. Ortak pazar işçisi üç ay süreyle diğer bir üye devlette iş arayabilir. Bu sürede orada iş bulamaması halinde ikametine son verilebilir. Ayrıca iş aramak amacıyla Avrupa Topluluğu ülkelerinden birinde ikamet edebilmek için üç ay süreyle geçimini sağlayacak maddi imkanların varlığı da aranmaktadır. İşçi bu sürede sosyal yardıma muhtaç olacaksa iş aramakta olduğu ülkeden çıkarılabilir (21).

c — İşe Girme

1612/68 sayılı tüzük, ortak pazar ülkelerinde açık olan bir işe girme bakımından geçiş döneminde milli işçilere tanınan ayrıcalıkları hemen hemen tamamen bertaraf ederek bütün AT ülkeleri vatandaşlarını bu bakımdan eşit duruma getirmiştir. Yabancı işçilerin işe alınma, ücret, sosyal yardımlar ve toplu iş sözleşmelerinden doğan diğer haklardan yararlanma bakımından o ülke vatandaşlarıyla aynı işlemlere tabi tutulacakları kabul edilmiştir. Ancak bir ülkede istihdam sorununu ciddi boyutlara ulaşırsa Komisyonun izniyle belirli iş kolları veya bölgeler için sınırlamalara gidilebileceği ve böylece kendi vatandaşlarına öncelik tanınabileceği kabul edilmiştir. Böyle bir istekle karşılaşması halinde Komisyon, en geç iki hafta içinde o bölge ya da iş koluyla ilgili olarak serbest dolaşımı askıya alabilecektir. Ancak bu askıya alma bir süre için sözkonusu olacaktır.

Yabancı işçilerin işe girişini sınırlayan tüm kanuni, hukuki ve idari tasarruflar geçersiz sayılmış ve yenilerinin konulması da yasaklanmıştır. Bu amaçla, üye ülke mevzuatlarında yer alan ve aşağıdaki

(19) REİSOĞLU, s. 56.

(20) Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, s. 30.

(21) YÜKSEL, Ali Sait. Türkiye İlişkileri Açısından AET. Eskişehir 1975, s. 107. REİSOĞLU, s. 56.

neticeleri doğurabilecek her türlü düzenleme, Roma Antlaşması'nın eşit muamele ilkesine aykırı kabul edilmektedir :

— Milli işçiler için sözkonusu olmamak üzere, iş arz ve talebini, işe girişi ve işin yapılmasını kısıtlayan hükümler,

— Açıkça vatandaşlık farkı gözetilmese bile yabancıların işten uzaklaştırılması neticesini doğurabilecek hükümler,

— Yabancı işçiler için özel bir ücret sistemi öngören hükümler,

— Yabancı işçiler için işe girişi, iş bulma bürolarına kayıt yaptırma şartına bağlayan hükümler,

— El emeği talebini kısıtlayan veya başka şartlara bağlayan hükümler.

Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerden birisinin vatandaşı olan bir işçinin kendi ülkesi dışındaki bir AT ülkesinde iş araması halinde, o devletin iş ve işçi bulma bürosu ya da ilgili kurumu kendi vatandaşlarına yaptığı yardımın aynısını ona da yapmak zorundadır. Ayrıca işe almada dikkat edilecek sıhhi, mesleki ve diğer kriterlerin de vatandaş, yabancı ayırımı yapılmaksızın tespit edilmesi zorunludur.

3 — İşe Girdikten Sonra İşçilere Sağlanan Haklar

a — Eşit Muamele Hakkı

Roma Antlaşması'nın konuyla ilgili 48. maddesinin ikinci paragrafında serbest dolaşım özgürlüğünün, üye devletlerin işçileri arasında çalıştırılmaları, ücretleri ve diğer çalışma şartları bakımından vatandaşlıklarının farklı olması nedeniyle her türlü ayrılık gözetmenin kaldırılması anlamına geldiği ifade edilmektedir. Halen yürürlükte bulunan 1612/68 sayılı tüzüğün 7. maddesi eşit muamele ilkesine ayrılmıştır. Tüzük, antlaşma hükmünü aynen tekrar etmekte ve yabancı işçilerin milli işçilerle aynı derecede mali ve sosyal haklardan yararlanacaklarını ayrıca milli işçiler için öngörülen bütün hakların ayırım yapılmaksızın topluluk üyesi diğer ülke vatandaşlarına da tanınması gerektiğini belirtmektedir.

b — İkamet Hakkı

İşçilerin AT üyesi bir ülkede oturması izne bağlanmış olup, diğer bir ülkede çalıştıkları sürece oturabilmeleri «Oturma Kartı» almış olmalarına bağlıdır. Bu kart işçinin ülkeye usulüne uygun olarak girdi-

ğini gösterir bir belge ve işverenin işe alma beyanı üzerine verilir. Oturma kartı, ya bedelsiz olarak ya da o devletin benzer işlemler için kendi vatandaşlarından aldığı resim ve vergi tutarlarını aşmayacak bir bedel karşılığında verilmektedir. Fakat ikamet izni için gerekli formalitelerin yerine getirilmemiş olması, iş akdinin kurulmasına ve işe başlanılmasına engel teşkil etmez.

Oturma izni en az beş yıllık bir süre için verilir ve bütün AT üyesi ülkelerde geçerlidir. Oturma izninin süresi çalışma süresiyle sınırlı olmayıp işini kaybeden işçi oturmaya devam etmek suretiyle bulunduğu ülkenin işsizlik sigortasından yararlanabilecek, sosyal yardım talebinde bulunabilecek, bu arada yeni iş arayabilecektir (22). Oturma kartı kural olarak beş yıllık bir süre için verilir ancak işçi, bulunduğu ülkede kamu düzenini bozacak fiiller işlerse, birbiri peşisıra altışar ay ikametini inkitaya uğrattırsa veya kendi iradesiyle işsiz duruma düşerse ikameti iptal edilir. Yine kural olarak oturma kartı beş yıl sonra otomatik olarak yenilenir fakat ilk yenilemede, eğer işçi iradesi dışında 12 aydan daha fazla işsiz kalmışsa kartın bir yıl için yenilenmiş sayılması mümkündür (23).

Topluluk ülkelerinden birinde çalışması tamamlanarak emekli olan işçilere o zamana kadar çalıştığı ülkeye yerleşme hakkı da tanınmıştır. Bunun için yeniden izin alınmasına gerek olmayıp, ikamet izni kendiliğinden uzayacaktır. Aynı hak emekliye ayrılan işçinin ölümünden sonrası için geçerli olmak üzere aile fertleri içinde geçerlidir.

c — Sendikal Faaliyetlerde Bulunma Hakkı

Avrupa Topluluğu ülkelerinin vatandaşı olan işçilerin çalıştıkları işletmenin temsil organlarına seçilmeleri ve sendikal faaliyette bulunmaları, buldukları ülke vatandaşlarının tabi olduğu şartlara tabidir. Çünkü eşit muamele edilmesi zorunluluğu bunu gerektirmektedir. Yabancı işçiler, idari faaliyetler ve şirket yönetimiyle ilgili olanlar dışındaki işçilerin temsiliyle ilgili organlara katılabilirler. Bu konuda daha önceki tüzüklerde öngörülen üç yıl çalışmış olma şartı 1612/68 sayılı tüzükle kaldırılmıştır.

Yabancı işçiler sendikal kuruluşlara girme ve sendikanın yönetim organlarına seçilme hakkına sahiptir. Eşit muamele hakkı onlara bütün sendikal haklarla birlikte grev hakkının da tanınmasını gerektirir. Ancak işçileri kabul eden ülke politik grevi kabul etmek zorunda olmadığından ve grevin politik niteliğinin tesbiti güç olduğu için bu hakkın gerektiği gibi kullanılabilmesini engelleyebilir (24).

(22) YÜKSEL, s. 107. - REİSOĞLU, s. 58.

(23) KUYUMCU, s. 18. - REİSOĞLU, s. 58.

(24) KUYUMCU, s. 27.

d — Diğer Haklar

Başka bir ülkede çalışmakta olan AT uyruklu işçiler konut, konut edindirme, vergi muafiyet ve indirimleri veya mesleki eğitim faaliyetlerinden yararlanma bakımından da tıpkı milli işçiler gibidir. Roma Antlaşması'nın 51. maddesi gereği, üye ülke sosyal güvenlik sistemleri öyle düzenlenmelidir ki diğer bir ülkede işe girme ya da iş değiştirme hakkı bu yüzden engellenmiş olmasın. İşçilerin kazanılmış veya kazanılmayı bekleyen hakları ya da yeni haklar kazanması, yalnızca ülke değiştirme ve başka bir ülkede işe girme nedenleriyle kaybedilmemelidir (25). İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili sosyal güvenlik kuralları ister geçici isterse sürekli olsun bütün işçilere uygulanacak, ayrıca işini kaybetmiş olan işçilerde bu hükümlerden yararlanacaklardır (26).

4 — İşçi Ailesinin Serbest Dolaşımı

Avrupa Topluluğu işçisi herhangi bir üye devlette çalışırken eşini, 21 yaşından küçük çocuklarını ve kendisi ya da eşinin bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuunu yanına getirebilir. Serbest dolaşım hakkından yararlanmak için işçinin AT uyruklu olması gerekirken sayılan yakınları için bu zorunluluk yoktur. İşçi ailesine oturma izni verilebilmesi için işçinin çalıştığı bölgede milli işçiler için normal sayılabilecek bir konutun hazırlanmış olması gerekir (1612/68 sayılı Tüzük m. 10). AT uyruklu işçinin eşi ve bakmakla yükümlü olduğu çocukları, AT ülkelerinden birinin vatandaşı olmasalar bile buldukları ülkede ücretli bir işte çalışma hakkına sahiptirler. Ayrıca oturdukları yerdeki eğitim ve öğretim kuruluşlarından da o devlet vatandaşlarıyla eşit şartlarda yararlanırlar.

III — İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMINA GETİRİLEBİLECEK SINIRLAMALAR

Serbest dolaşım ile ilgili sınırlamalar geçiş döneminde çıkarılan tüzük ve yönergelerle büyük ölçüde giderilmiş olmakla birlikte, doğrudan doğruya Roma Antlaşması'nda öngörülen sınırlamalar halen geçerliliğini korumaktadır. Bu sınırlamaları üç ana grupta toplamak mümkündür.

1 — Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği, Kamu Sağlığı

Roma Antlaşması'nın 48. maddesinin 3. fıkrasına göre, serbest dolaşım özgürlüğü kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığının haklı gösterdiği sınırlamalar saklı kalmak üzere sağlanacaktır. AT üyesi

(25) BLOMEYER, s. 305.

(26) REİSOĞLU, s. 62.

devletler, ülkelerine iş aramak amacıyla gelen yabancıları bu üç nedenle geri çevirme hakkına sahiptir. Ancak bunlar son derece geniş kavramlar olduğundan, üye ülkelerin keyfi uygulamalarına engel olmak amacıyla 64/221 sayılı yönerge çıkarılmış ve bununla yabancı işçilere ülkeye giriş, oturma izni alma ve yenileme gibi konularda garantiler sağlanmıştır. Bu yönergeyle, sözü geçen sınırlamalara gidilebilmesi için işinin kişisel durumunun dikkate alınacağı kabul edilmiştir. Mesela, işçinin maddi imkanlardan yoksun oluşu, kişisel davranışlarıyla ilgili olmadığı gibi sadece bir cezaya çarptırılmış olması veya yabancı işçilerle ilgili kurallara aykırı davranışı da tek başına ikamet izninin reddi için yeterli değildir. Kamu sağlığını tehdit eden hastalıklarda bu yönergede bir liste halinde belirtilmiştir. Devletler 64/221 sayılı yönergede sayılanlar dışındaki hastalıklar nedeniyle oturma izni vermeyi reddedemezler (27).

2 — Kamu Yönetimiyle İlgili İşler

Serbest dolaşıma ilişkin hükümler kamu yönetiminde çalışanlara ve kamu yönetimiyle ilgili işlere uygulanmaz (Roma Antl. 48/IV). Bu konuda topluluk hukukunda bir tarif verilmemiş olduğundan, kamu yönetimiyle ilgili işlerden ne anlaşılması gerektiği her ülkenin idari yapısı dikkate alınarak belirlenecektir. Diğer taraftan bu hükmün bir istisnai hüküm olduğu gözönünde tutularak kavramın, işverenin bir kamu tüzel kişisi olduğu hallerde ve kamu gücünden yararlanarak yapılan işlerle sınırlı olarak anlamlandırılması gerekir (28). Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Konuyla ilgili olarak verdiği bir kararında «48. maddenin 4. paragrafının tatbik alanı kamu yetkililerince arz edilen bütün işleri kapsamamakta, sadece devletin ya da diğer kamu kurumlarının genel çıkarlarını korumayı hedef tutan kamu gücünün ya da görevlerinin ifasında doğrudan ya da dolaylı bir katılımı kapsayan işlerdir» diyerek kavrama açıklık getirmeye çalışılmıştır. Kararda, bir kamu idaresinde ifa edilen gece bekçiliği, kontrolörlük ve mimarlık mesleklerinin 48. maddenin 4. paragrafının kapsamına girmediği de misal olarak belirtilmiştir (29). Böylece üye devletlerce bazı işlerin, esasen kamu yönetimiyle ilgili olmadığı halde bu kapsama sokularak kendi vatandaşlarına tahsis etmelerini önlemek için bazı kısıtlar belirlenmiş olmaktadır. Doktrinde de kamu hizmetinin ne anlama geldiğini belirleme yetkisinin tek başına üye devletlere bırakılmadığı, bu kavramın bütün AT için ortak yorumlanması gerektiği ifade edilmektedir (30).

(27) REİSOĞLU, s. 57. - GÜNUĞUR, s. 63.

(28) KUYUMCU, s. 10.

(29) BAYDAROL, s. 28.

(30) BLOMEYER, s. 306.

3 — Diğer Sınırlamalar

Avrupa Topluluğu uyruklu işçiler gittikleri ülkelerde arzedilen işler için aranılan niteliklere sahip olmak şartıyla işe alınabilirler (31). Bir ülkenin, yabancı kişilerde kendi vatandaşları için de aradığı niteliklerin varlığını araması eşit muamele yapma yükümlülüğünün bir sonucu olup, serbest dolaşımın sınırlanması anlamına gelmez.

İşin yapılacağı ülke dilinin iyi bilinmesi de serbest dolaşıma dayalı bir sınırlama getirebilmektedir. Özellikle fikri, entellektüel niteliği ağır basan bazı işler için çalışılacak ülke lisanının iyi bilinmesi zorunluluğu, milli işçilerle yabancı işçiler arasında ayırım yapıldığı sonucunu doğurmaz (32). Mesela, bir Alman gazetesinde yazar olarak çalışabilmek için, Almancanın çok iyi bilinmesi şartı aranabilir ve bu sınırlama geçerlidir. Ancak dil bilgisinin önemli olmadığı ve gerekmediği halde aranması, serbest dolaşım ile ilgili hükümlerin ihlali neticesini doğurur.

IV — TÜRKİYE AT İLİŞKİLERİ AÇISINDAN TÜRK İŞÇİLERİNİN SERBEST DOLAŞIMI

AET'nin kuruluşundan bir yıl sonra 31.7.1959 tarihinde Türkiye üyelik başvurusunda bulunmuş ve dört yıl süren müzakerelerden sonra 12.9.1963 tarihinde Türkiye ile AET arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması imzalanmış ve bu anlaşma 1.12.1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 23.11.1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol ve Mali Protokol ile de Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi bitmiş ve geçiş dönemi başlamıştır.

Ankara Anlaşması'nın 12 ila 19. maddeleri geniş anlamda serbest dolaşım ile ilgilidir. 12. maddeye göre «Akit taraflar, aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için, Topluluğu kuran antlaşmanın 48, 49 ve 50. maddelerinden esinlenmekte anlaşmışlardır». Türkiye ile AET arasında ortaklık kuran bu anlaşmada işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili konularda Roma Antlaşması'nın prensiplerine atıf yapılmakla yetinilmiş ve görüşmeler sırasında bu konu üzerinde fazla durulmamıştır (33). İş gücü sorunları ve serbest dolaşım ile ilgili ayrıntıların, anlaşmanın sözügeçen hükmü gereği daha hazırlık döneminde ele alınması mümkünken, bu dönem boyunca herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

- (31) EKONOMİ, Münir Türk İş Hukukunun AT İş Hukuku İle Uyumu, AT Hukuku ve Türkiye'nin Uyumu Semineri, İstanbul 1989, s. 336.
- (32) EKONOMİ, s. 336. - GÜNUĞUR, s. 63.
- (33) AYDINOĞLU, İsmail Hakkı. Ortak Pazar Ülkelerinde Elemeği ve Türkiye, AET Çeşitli Hukuki Sorunlar Üzerine Konferanslar, İstanbul 1973, s. 78.

Katma Protokol'de işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili hükümler 36 ila 40. maddelerde yer almaktadır. 36. maddeye göre, Türkiye ile topluluk üyesi devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, ortaklık anlaşmasının 12. maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde anlaşmanın yürürlüğe girişinden sonra 12. yıl sonu ile 22. yıl sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir (34). Bu dönem 1.12.1976 ile 1.2.1986 tarihleri arasındaki dönemdir. Protokol hükümlerine göre bu dönemde serbest dolaşımın, Ortaklık Konseyi'nin belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir (m. 36/11).

Katma Protokol'ün müzakereleri sırasında Türkiye'nin ileri sürdüğü istekleri dört başlık halinde toplamak mümkündür :

- Avrupa Topluluğu'nda topluluk işçilerinden sonra istihdamda Türk işçilerine öncelik tanınması,
- Sosyal güvenlik konusunda eşit muamele edilmesi,
- Vasıflı işçi ve genç işçi mübadelesi konusunda da gerekli yardım ve kolaylıkların sağlanması,
- Konjonktürel dalgalanmalarda Türk işçilerin en son olarak işten çıkarılması (35).

Bu isteklerin tamamı protokolde kabul edilmemiş, olmakla birlikte, Türk işçilerine vatandaşlıktan dolayı bir ayırım yapılmayacağı (Katma Protokol m. 37), serbest dolaşım sağlanıncaya kadar bu konuda ortaya çıkacak problemlerin konsey tarafından inceleneceği ve Türk uyruklu işçilerin AT ülkelerinde çalışmalarını kolaylaştıracak tedbirlerin alınması için üye ülkelere tavsiyelerde bulunulabileceği (Katma Protokol m. 38), AT'da çalışan Türk işçilerinin sosyal güvenliklerinin sağlanacağı ve bu amaçla farklı ülkelerde geçen hizmet sürelerinin birleştirilebileceği (Katma Protokol m. 39) kabul edilen hususlardandır. Ancak bütün bunlar Türk işçileri açısından yeni hak ve imkanlar değildir. Katma Protokol, Türkiye'nin daha önce ikili anlaşmalarla işçilere sağladığı hakları daha dar bir kapsamda ele almıştır ve bu haliyle serbest dolaşım konusunda bir ilerleme sağlamış olmaktan uzaktır (36). Mesela, 39. maddede Türk işçilerinin farklı ülkelerde geçen

(34) Katma Protokol'ün bu hükmü, serbest dolaşımın AET antlaşmasının prensipleri doğrultusunda 12 yıllık geçiş döneminde tedricen gerçekleştirileceğini öngören Ankara Antlaşması'nın 4 ve 12. maddelerine aykırıdır.

(35) AYDINOĞLU ,s. 79.

(36) YÜKSEL, s. 109, 110. -AYDINOĞLU, s. 79, 80.

hizmet sürelerinin birleştirilmesine imkan tanınacağı belirtilmişken, topluluk üyesi ülkelerin buna mecbur olmadığı da belirtilmiştir. Buna karşılık 39. maddenin 5. fıkrası «Bu maddede belirtilen hükümler, Türkiye ile Topluluk üyesi devletler arasındaki ikili anlaşmalardan doğan hak ve yükümleri, bunlar Türk uyruklular için daha elverişli bir rejim öngördükleri ölçüde değiştirmez» denilerek Türk işçileri bakımından daha elverişli olan ikili anlaşma hükümleri üstün tutulmuştur.

Katma Protokol'ün 36. maddesine göre 1.12.1986 tarihinden itibaren Türk işçilerinin Avrupa Topluluğu'nda serbest dolaşım hakkı doğmuştur (37). Ancak yine 36. maddeye göre Türk işçilerinin Serbest dolaşımıyla ilgili usul ve esaslar Ortaklık Konseyi tarafından belirlenmesi gerekirken, bu belirleme görevi yerine getirilmemiştir (38). Türk işçilerinin Avrupa Topluluğu'nda serbest dolaşımı konusu 1985 yılında Almanya'da açılan bir davayla ilgili olarak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın önüne gelmiş ve Adalet Divanı, 30 Eylül 1987 tarihinde mahkemeye cevaben verdiği kararında Ankara Anlaşması'nın 12. maddesi ve Katma Protokol'ün 36. maddesi hükümlerinin üye ülkelerin iç hukuklarında doğrudan uygulanabilir topluluk hukuku kuralları olmadığı neticesine varmıştır (39).

Kanatımızca Katma Protokol'ün 36. maddesine göre Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının doğmuş olduğu hususunda tereddüt etmemek gerekir. Bu maddeye göre serbest dolaşım hakkı en geç anlaşmanın yürürlüğe girişinden sonraki 22. yılın sonunda gerçekleşecektir. Bu arada Ortaklık Konseyi de gerekli usulleri belirleyecektir. Kararlaştırılacak usullerin tesbit edilmemiş olması hakkın doğumuyla değil kullanılmasıyla ilgilidir. Her ne kadar Türk işçilerin serbest dolaşım hakkını kullanabilmesi bu usullerin tesbit edilmiş olmasına bağ-

(37) Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkı 1 Aralık 1986 tarihinden itibaren doğmuştur. Ancak bu bir «Çıplak Hak»tır. Yani uygulamaya konması için Ortaklık Konseyi'nin toplanması ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları tesbit etmesi gerekmektedir. KILINÇ, Uğur. Türkiye Avrupa Toplulukları İlişkileri (1983-1988), Ankara 1990, s. 115.

(38) Türkiye ve AT arasındaki ortaklık anlaşmasının maddeleri «doğrudan uygulanabilirlik» niteliğine sahip değildir. Ortaklık Konseyi'nin, bu maddelerin uygulanması doğrultusunda aldığı bir karar mevcut olmadığı için bir Türk vatandaşının, topluluk üyesi ülkelerin ulusal mahkemelerinden Katma Protokol hükümlerinin uygulanmasını istemesi mümkün değildir. LALİS, Georgetta .1992 AT Tek Pazarının Üye Olmayan Ülkeler Üzerindeki Etkileri (27-31 Mayıs 1991), İstanbul Sanayi Odası Yayını, İstanbul 1992, s. 148.

(39) Geniş bilgi için bkz. KILINÇ, s. 113 vd.

lysa da, serbest dolaşım hakkının doğmamış olduğu iddiaları da hukuki gerekçeden yoksundur. Bu nedenle Ortaklık Konseyi'nin, geçte olsa Katma Protokol'ün 36/11. maddesiyle kendisine yüklenen görevleri yerine getirerek esasen doğmuş bulunan, Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkını kullanılabilir hale getirmesi gerekmektedir.

Türk işçilerinin Avrupa Topluluğu'nda serbest dolaşımı 1 Aralık 1986 tarihinden itibaren başlaması gerekirken AT, Türk işçilerinin serbest dolaşımının bu tarihten itibaren otomatik olarak başlamasını kabul etmemiştir. Aynı dönemde Türk yetkililerin, yeterli politik ve ekonomik tavizler sağlanabilirse serbest dolaşım hakkından vazgeçilebileceği yolundaki beyanatları, serbest dolaşımın Avrupa Topluluğu'na tam üyelik için kısmi bir taviz gibi kullanıldığı imajını meydana getirmiştir (40). Katma protokol hükümlerine göre Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının 1986'ya kadar kademeli olarak sağlanması öngörüldüğu halde bu hususta zamanında yeterli çaba sarfedilmemiş ve ancak 1986 yılına gelindiğinde serbest dolaşım hakkının kullanılması için gerekli çalışmaların yapılmadığı anlaşılmış ve daha önce yapılması gereken tartışmalar on yıl gecikmeyle başlatılmıştır (41). 1976 yılında serbest dolaşımın on yıllık kademesini başlatan Türkiye'nin 1 Aralık 1986 tarihine gelindiğinde serbest dolaşım hakkı bir yana tam üyelik sorunu bile çoktan çözülmüş olmalıydı. Türkiye'nin AT ilişkilerini kritik bir anda döndürmesi ve daha sonraki gelişmeler, 1970 lerde yapılması gereken tam üyelik başvurusunun, anlaşmalarla kesin olarak doğan serbest dolaşım hakkının bile tanınmadığı 1987 yılına kalmasına neden olmuştur (42).

Konsey, Katma Protokol'de öngörülen on yıllık sürenin başında (1977-1980 döneminde) Türkiye ile AET arasında işçilerin serbest dolaşımının hangi esaslar çerçevesinde gerçekleştirileceğini 20.12.1976 tarih ve 2/76 sayılı ve 30.6.1980 tarih ve 1/80 sayılı kararıyla belirlemişse de Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'ün konuyla ilgili hükümleri gibi bu kararlar da tatbikata geçirilmemiştir. Topluluk, bir çok ekonomik ve politik nedenler ileri sürerek Türk işçilerine serbest dolaşım hakkı vermemekte direnmiştir. Bu konuda gösterilen zahiri nedenler bir yana bırakılırsa hem AT ülkeleri hem de Türkiye açısın-

(40) EKİN, Nusret. Türkiye AT İlişkileri (Görüş ve Değerlendirmeler) Ankara, 1987, s. 27.

(41) EKİN, s. 29.

(42) EKİN, s. 31.

dan nüfus ve istihdam politikaları ve uzun vadeli politik kararların geliştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır (44).

Katma Protokol'ün kabul edildiği 1969-1970 yılları AET'nin yoğun işgücüne ihtiyaç duyduğu bir dönem olup, bu durumun uzun yıllar süreceği sanılarak hareket edilmiş fakat 1973'ten sonra petrol krizinin de etkisiyle topluluk ülkelerinde bir çok işletme kapanmış ve işsizlik süratle artmıştır (44). Bu durum topluluk yetkili organlarını, hukuki statüsü ne olursa olsun Türk işçilerine serbest dolaşım hakkının verilmesi gerektiği neticesine götürmüştür (45). Diğer taraftan, Türkiye'de 1980 askeri müdahalesi nedeniyle demokrasinin kesintiye uğramış olması ve Yunanistan'ın muhalefeti, AT ile Türkiye'nin yaptığı anlaşmalarda teminat altına almış bulunan hakların elde edilememiş olmasının başlıca politik nedenleridir denilebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Avrupa Topluluğu'nda işçilerin serbest dolaşımıyla bir yandan tek bir işgücü piyasası oluşturmak, ekonomik yaşamın dinamizmini artırmak ve aktif bir işgücü piyasasının meydana getirilmesine katkıda bulunmak gibi ekonomik amaçlar, diğer yandan da topluluk düzeyinde bir Avrupa vatandaşı meydana getirmek gibi siyasi amaçlar öngörülmüştür. Bu amaçlarla serbest dolaşım hakkı AT ekonomisinin «tam istihdam» şartlarında olup sürekli yeni işgücüne ihtiyaç duyduğu zamanın şartları altında tedricen ve oldukça hızlı bir şekilde bugünkü konumuna getirilmiştir. Hatta Türkiye'nin tam üyeliği şartı aranmaksızın Türk işçilerinin de AT'da serbest dolaşım hakkı gerek Ankara Anlaşması gerekse Katma Protokol'le kabul edilmiştir.

Serbest dolaşım hakkıyla işçilere öncelikle AT üyesi ülkelere hiç bir vize veya izin almaksızın girmek ve aracısız olarak iş aramak veya mevcut bir işi kabul etmek imkanı verilmektedir. Bir ülkede işsizlik sorunu çok ciddi boyutlara ulaşmadıkça arzedilen işlere girme, ücret, sosyal yardımlar ve toplu iş sözleşmelerinden yararlanma bakımından vatandaş-yabancı işçi ayrımı yapılamamakta ve bu sonuca götürecektir her türlü hukuki ve idari tasarruflar geçersiz sayılmaktadır.

(44) Bugün AT ekonomisi durgunluğa girmiş olup topluluk bünyesinde 15 milyon civarında işsiz mevcuttur. Bu nedenle artık Türk işçilerine serbest dolaşım hakkı verilmesi çok gerilerde kalmış olup, aksine AT ülkelerindeki Türk işçilerinin Türkiye'ye geri dönüşü teşvik edilmektedir. Zaten AT, henüz son iki üyesi İspanya ve Portekiz'in işçilerine bile tam olarak serbest dolaşım hakkı tanımamıştır. KILINÇ, s. 111.

(45) GÜNUĞUR, s. 70, 71.

Herhangi bir AT ülkesinde işe girdikten sonra işe işçilerin çalışmaları, ücretleri ve diğer çalışma şartları bakımından hiçbir ayırım yapılamamakta ve «eşit muamele» ilkesine ters düşecek her türlü düzenleme ve işlem geçersiz sayılmaktadır. Bir işe giren yabancı işçiler çalıştıkları sürece işin bulunduğu ülkede ikamet etme, sendikal faaliyette bulunma hatta ilave şartlar aranmaksızın sendikaların yönetim organlarına seçilme hakkına sahiptirler.

Topluluk mevzuatı, AT uyruklu işçilerin nerede olurlarsa olsunlar konut, konut edindirme, vergi muafiyeti ve indirimi, mesleki eğitim faaliyetleri vb. haklardan tıpkı milli işçiler gibi yararlandırılmasını ve sosyal güvenlik sistemlerinin diğer bir ülkede işe girme ve iş değiştirme hakkını menfi yönde etkilemeyecek şekilde düzenlenmesini emretmektedir. Ayrıca Ortak Pazar işçisi, herhangi bir üye devlette çalışırken AT uyruklu olmasalar bile eşini, 21 yaşından küçük çocuklarını ve kendisi veya eşinin bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuunu da yanına getirebilir. Bunlarda buldukları ülkede ikamet, eğitim ve çalışma hakkına sahiptir.

Serbest dolaşım hakkının, kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı nedenleriyle ve kamu yönetimiyle ilgili işlerle ilgili olarak sınırlandırılabilceği kabul edilmişse de bu kavramların çok genel olmaları nedeniyle keyfi uygulamalara engel olmak için yönergelerle ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararlarıyla bazı kriterler tesbit edilmiştir. Avrupa Topluluğu'nda serbest dolaşım hakkının kural, sınırlandırılmasının ise istisna olduğu düşünülürse serbest dolaşım hakkının kapsamını daraltan istisnai hükümlere olabildiğince az başvurulması gerekir. Bununla birlikte bir ülkenin, yabancı işçilerde, kendi vatandaşları için de aradığı niteliklerin varlığın araması serbest dolaşım hakkının sınırlandırılması olarak yorumlanamaz.

Türk işçilerinin AT'da serbest dolaşımı Katma Protokol'ün 36. maddesine göre 1 Aralık 1986 tarihinden itibaren otomatik olarak başlaması gerekirken AT, hukuki gerekçeden yoksun olarak bu hakkı henüz tanımamıştır. Türkiye'nin bu tarihten sonra Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkını ne şekilde kullanacağına ilişkin usulleri tesbit etmek amacıyla Ortaklık Konseyi'ni toplantıya çağırma çabaları ise sonuç vermemiştir. Avrupa Topluluğu'ndaki iktisadi durgunluk ve işsizlik sorunu yüzünden daha Portekiz ve İspanya işçilerine bile tam olarak serbest dolaşım hakkı tanınmamışken Türk işçilerine bu hakkın tanınamayacağı, Türk işçilerinin buldukları ülkeye uyum sağlayamadıkları, Türkiye'deki demokrasi ve insan hakları ihlalleri ve

Yunanistan'ın muhalefeti bu konuda ileri sürülen başlıca iddialardır. Ancak serbest dolaşım hakkının kullanılması için gerekli usüllerin tesbit edilmemiş olması bu hakkın doğmasına engel teşkil etmediğinden, Ortaklık Konseyi'nin geçte olsa Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkını nasıl kullanacağına ilişkin usülleri belirlemesi gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AYDINOĞLU, İsmail Hakkı. : Ortak Pazar Ülkelerinde Elemeği ve Türkiye, AET Çeşitli Hukuki Sorunlar Üzerine Konferanslar, İstanbul 1973.
- BAYDAROL, Can. : AET'de İşçilerin Serbest Dolaşımı Nasıl Sağlandı, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul 1986.
- BLOMEYER, Wolfgang.
(Çev. Ömer EYRENCİ) : AT İş Hukuku, AT Hukuku ve Türkiye'nin Uyumu Semineri, İstanbul, 1989.
- DÜLGER, İhsan. : Avrupa Topluluğu'nun Sosyal Politikası, AT ve Türkiye İlişkileri Semineri (5-7 Ocak 1988), İstanbul 1988.
- EKİN, Nusret : Türkiye AT İlişkileri (Görüş ve Değerlendirmeleri) Ankara 1987.
- EKONOMİ, Münir. : Türk İş Hukukunun AT İş Hukukuyla Uyumu, AT Hukuku ve Türkiye'nin Uyumu Semineri, İstanbul 1989.
- GÖKDERE, Ahmet. : Avrupa Topluluğu İlişkileri (1959-1991), Türkiye Ekonomisi «Sektörel Gelişmeler», Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Yayıma Hazırlayan : Çelik Aruoba ve Cem Alpar, Ankara 1992.
- GÜNÜĞUR, Haluk. : AET ve Türkiye Topluluk İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı, AET ve Türkiye, Derleyen : Ömer Bozkurt, Ankara 1987.
- İSO. : 1992 AT Tek Pazarının Üye Olmayan Ülkeler Üzerindeki Etkileri, Türk Sanayi ve 1992 Avrupa Tek Pazarı, İstanbul Sanayi Odası Yayını, İstanbul 1992.
- KILINÇ, Uğur. : Türkiye-Avrupa Toplulukları İlişkileri. (1983-1988), Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayını, Ankara 1990.
- KUYUMCU, Teoman. : AET'de İşçilerin Serbest Dolaşımı, İKV Yayını İst. 1976.
- REİSOĞLU, Seza. : Ortak Pazar Hukuku, Ankara 1973.
- TİSK : Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, TİSK Yayını, Ankara 1989.
- TUNÇOMAÇ, Kenan : AET Antlaşması Açısından İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Sorunları, AET Çeşitli Hukuki Sorunlar Üzerine Konferanslar, İstanbul 1973.
- YÜKSEL, Ali Sait. : Türkiye İlişkileri Açısından AET, Eskişehir 1975.