

## AVRUPA VATANDAŞI İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIM HAKKININ KISITLANMASI

Ayşegül Kökkılıç Eraltuğ\* Gözde Kaya\*\*

### Abstract

The free movement of persons constitutes one of the core rights linked to European citizenship. It's known that the European Union has completed its largest enlargement throughout his history on 1 May, 2004. Within this fifth enlargement, the old member states acting with an ultimate goal of protecting their own labour markets, have imposed some restrictions relying legally on the Act of Accession, upon the exercise of the right of free movement of persons by the new member states' nationals. Hence, in this study, the content and the legality of the restrictions regarding the free movement of persons that have been in force from the initial date of the accession and the relevance of the particular subject related to full membership of Turkey in the light of the new developments are examined.

**Keywords:** *Free Movement of Persons, Restrictions, Enlargement, European Union.*

### Öz

Kişilerin serbest dolaşımı, Avrupa vatandaşlığına bağlı temel bir hak niteliğindedir. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği, 1 Mayıs 2004'te tarihinin en büyük genişlemesini gerçekleştirmiştir. Beşinci genişlemeyle birlikte, Birliğe üye eski devletler, işgücü piyasalarını korumak amacıyla yeni üye devlet vatandaşlarının Birlik sınırları içerisinde serbest dolaşım haklarını kullanmaları önünde hukuki dayanağını Katılım Antlaşması'nda bulan birtakım kısıtlamalar getirmişlerdir. Bu çalışmanın konusunu, katılım tarihinden itibaren uygulamaya konulan serbest dolaşım hakkına ilişkin kısıtlamaların kapsamı ve hukuki niteliği ile konunun güncel gelişmeler ışığında Türkiye'nin tam üyeliği açısından incelenmesi oluşturmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Kişilerin Serbest Dolaşımı, Kısıtlamalar, Genişleme, Avrupa Birliği.*

---

\* Yrd.Doç.Dr. İng. İşletme Bölümü, İşletme Fakültesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, E-Mail: [aysegul.eraltug@deu.edu.tr](mailto:aysegul.eraltug@deu.edu.tr)

\*\* Araş.Gör., İng.Uluslararası İlişkiler Bölümü, İşletme Fakültesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, E-Mail:[gozde.kaya@deu.edu.tr](mailto:gozde.kaya@deu.edu.tr)

## Giriş

Avrupa Birliği (AB) sınırları dahilinde kişilerin serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Maastricht Antlaşması ile Topluluk Hukuku'na kazandırılan Avrupa vatandaşlığı statüsüne bağlı haklardandır. Bu hak, aynı zamanda, İç Pazar'daki dört temel serbesti içinde düzenlenen temel bir hak niteliğindedir. Kişilerin serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Topluluk içinde kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı nedenleriyle haklı görülebilecek kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla ilke olarak herhangi bir kısıtlamaya bağlı değildir. Buna rağmen, 1 Mayıs 2004 tarihinde gerçekleştirilen beşinci genişlemeden sonra, işçilerin serbest dolaşım hakkının kullanılması, üye devletler tarafından öngörülebilecek bazı kısıtlamalara konu olmaktadır.

Serbest dolaşım hakkı, AB'nin sekiz Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ile Kıbrıs ve Malta'yı içeren Birlik tarihinin bu en büyük genişlemesiyle yetmiş beş milyon yeni Avrupa vatandaşına da tanınmıştır. Ne var ki, genişlemeyle ortaya çıkan sınırları kaldırılmış Avrupa tablosu, günümüz gerçeklerini yansıtmamaktadır. Başta Almanya ve Avusturya olmak üzere pek çok Batı Avrupa ülkesi, yeni üyelerin Birliğe katılımlarıyla birlikte özellikle Doğu Avrupa'dan işgücü piyasalarına yönecek potansiyel göç karşısında endişe duymaktadır (Byrska, 2004:2). Birliğe üye on beş devletin, işçilerin serbest dolaşımına geçiş dönemleri çerçevesinde getirdikleri kısıtlayıcı nitelikteki düzenlemeler, katılım tarihinden itibaren Avrupa vatandaşı statüsünü kazanan yeni üye devlet vatandaşı işçilerin, vatandaşlığa bağlı bu hakkı kullanmaları önünde engel oluşturmaktadır.

Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin kısıtlamalar, 16-17 Aralık 2004 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen ve Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005'de başlatılmasını öngören Zirve Sonuç Bildirgesi ile Türkiye ve Avrupa Birliği gündemine taşınmıştır. Bu çerçevede çalışmamızın konusunu genişleme sonrasında işçilerin serbest dolaşımına ilişkin kısıtlamalar ile konunun Türkiye'nin tam üyeliği açısından incelenmesi oluşturmaktadır.

### 1. Avrupa Vatandaşının Serbest Dolaşım Hakkı

Avrupa vatandaşlığı, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma'nın (ATA) 17/1 maddesinde tanımlandığı şekilde, Avrupa Birliği'ne üye devletlerden birinin uyruğunda olan kişiler tarafından kazanılan ve ulusal vatandaşlığı tamamlayan bir tür vatandaşlığı ifade etmektedir.<sup>1</sup> *Sui generis* nitelikte olan Avrupa vatandaşlığı statüsünün (Kaya, 2003:61) bireye sağladığı haklar, başta serbest dolaşım ve yerleşme hakkı olmak üzere, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ve Avrupa

<sup>1</sup> Avrupa vatandaşlığını kazanabilmenin ön koşulu, Avrupa Birliği'ne üye devletlerden birinin vatandaşı olmaktır. Birey tarafından bu koşul yerine getirildiğinde, Avrupa vatandaşlığı da kendiliğinden kazanılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. ATA md. 17/1, Erişim: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>[14.01.2005].

## **Avrupa Vatandaşı İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması**

Ombudsmanı'na başvurma hakkı ile diplomatik ve konsolosluk korumasından yararlanma haklarından oluşmaktadır.

Serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Avrupa vatandaşının temel haklarındanıdır. ATA'nın 18.maddesi ile güvence altına alınan bu hak, her Avrupa vatandaşının, bu Antlaşma'da ve Antlaşma'nın uygulanmasına ilişkin düzenlemelerde öngörülen kayıt ve şartlar dahilinde, üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşım ve yerleşme hakkını ifade etmektedir.

Kişilerin serbest dolaşımı, Antlaşma'nın Üçüncü Bölümü'nde hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile aynı başlık altında düzenlenmiştir. ATA'nın işçilerin serbest dolaşım hakkını düzenleyen 39. maddesine göre bu hakkın kullanılmasında, işçiler arasında istihdam, ücret ve çalışma koşulları konularında uyuşukta buldukları üye devlet vatandaşlığına bağlı olarak herhangi bir ayırım yapılmayacaktır. Serbest dolaşım hakkı, Topluluk içinde kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı nedenleriyle haklı görülebilecek kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla, bir işe başvurma, bu amaçla üye devletlerin topraklarında yer değiştirme, üye devletlerde vatandaşların bağlı olduğu mevzuata uygun olarak istihdam amacıyla yerleşme ve işin bitiminden sonra birtakım şartlara bağlı olarak yerleşilen ülkede kalma haklarını içermektedir. Kamu hizmetlerinde çalışanlar, bu düzenlemenin kişiler yönünden kapsamı dışında kalmaktadır.

### **1.1. Kişilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması**

Kişilerin serbest dolaşım hakkına getirilen kısıtlamalar, genişleme sonrasında işçilerin serbest dolaşımı ile sınırlıdır. Bu bağlamda öncelikle vurgulanması gereken nokta, özel girişimde bulunanlar ya da bağımsız olarak ekonomik faaliyette bulunanlar ile öğrenci, emekli, turist ve bağımlı çalışma ilişkisi içinde olmayan diğer kişilerin serbest dolaşımına kısıtlamaların uygulanmayacak olmasıdır. (Carrera, 2004:8; Stalford, 2003:2; Byrska, 2004:10)

İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin kısıtlamaların hukuksal dayanağını, 16 Nisan 2003 tarihinde on beş eski üye devlet ile beşinci genişleme kapsamında yer alan on yeni üye devlet arasında tam üyelik sürecinde imzalanan Katılım Antlaşması oluşturmaktadır.<sup>2</sup> Üye devletler tarafından işçilerin serbest dolaşımına getirilebilecek kısıtlamalar, Katılım Antlaşması'nın V, VI, VII-X ve XII-XIV sayılı Ekleri ile düzenlenmiştir.<sup>3</sup> Katılım Antlaşması ile "Onbeşler" olarak anılan eski üye devletlere, bu ülkelere göç etmek isteyen ve Kıbrıs ile Malta vatandaşları dışındaki yeni üye devlet vatandaşlarına yönelik kısıtlayıcı nitelikte birtakım düzenlemeler

<sup>2</sup> 16 Nisan 2003 tarihli Katılım Antlaşması, 1 Mayıs 2004'te yürürlüğe girmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz.Erişim: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003\[10.12.2004\]](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003[10.12.2004])

<sup>3</sup> Katılım Antlaşması'ndaki her Ek, her bir yeni üye devlet için ayrı ayrı düzenlenmiş olup, uygulamada eski üye devletler tarafından sekiz Orta ve Doğu Avrupa ülkesine getirilecek kısıtlamalara ilişkin ortak kuralları içermektedir.

öngörme hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeler, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren eski on beş üye devlette serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kullanmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa vatandaşı işçileri ve hizmet sağlayıcıları kapsamaktadır. (Carrera, 2004:7)

### 2.1. Geçiş Dönemleri

İşçilerin serbest dolaşım hakkına getirilen kısıtlamalar, “Geçiş Dönemleri” olarak adlandırılan ve 2+3+2 formülü ile ifade edilen üç aşamalı bir süreçte uygulanmaktadır. İlk dönem, Kıbrıs ve Malta dışında sekiz yeni üye devletin vatandaşı olan işçilerin serbest dolaşım haklarının kullanılmasının on beş eski üye devlete bırakıldığı 2004 ve 2006 yılları arasındaki iki yıllık süreyi kapsamaktadır. Bu dönemde katılım öncesinde yeni üyelerle eski üyeler arasında işgücü piyasasının belirli sektörlerindeki işçilerin serbest dolaşımına yönelik kota uygulaması öngörmek üzere akdedilen iki taraflı anlaşmalar, geçerli olmaya devam edecektir. (Carrera, 2004:7; Byrska, 2004:10)

2006 ile 2009 yılları arasındaki ikinci dönemin başında, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu’nun hazırlayacağı bir rapor çerçevesinde geçiş döneminin işleyişine ilişkin durumu gözden geçirecektir. Avrupa Komisyonu, bu raporda her üye devlete ilişkin geçiş döneminin etkin ve gerekçeli bir şekilde devam edip etmediğini inceleyecektir. (Maas, 2002:8; Stalford, 2003:2) Bununla birlikte, üye devletler, Bakanlar Konseyi’nce gerçekleştirilen izleme sürecinin sonucuyla bağlı olmayacaklardır. (Byrska, 2004:10) Onbeşler içinde geçiş dönemi öngören üye devletler, bu sürenin sonunda sekiz yeni üye devletin vatandaşı bulunan işçilere uygulamakta oldukları önlemleri kaldırmak ya da üç yıllık bir dönem için daha sürdürmek yönündeki kararlarını Avrupa Komisyonu’na bildireceklerdir. Bu tür bir bildirim yapılmaması halinde, ilgili devlet, yeni üye devlet işçilerine karşı Topluluk Hukuku’nun işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümlerini uygulamakla yükümlü olacaktır. (Farkas-Rymkevitch, 2004:383)

2009 yılında başlayacak ve 2011 yılına dek sürecek üçüncü dönemde, eski üye devletlerin tümünün işgücü piyasalarına girişi kısıtlayan söz konusu geçiş düzenlemelerini yürürlükten kaldırmaları beklenmektedir. Bu süreçte, herhangi bir üye devlet sadece işgücü piyasasında ciddi bir rahatsızlığın ya da piyasaya yönelik herhangi bir tehdidin bulunması gibi istisnai ve beklenmeyen durumların ortaya çıkması halinde, geçiş dönemini Avrupa Komisyonu’na başvurmak suretiyle iki yıl daha uzatma yetkisine sahip olacaktır. (Maas, 2002:8; Farkas-Rymkevitch, 2004:383)

On beş üye devletten herhangi birinde katılım tarihinde kesintisiz en az on iki ay süreyle işgücü piyasasına katılmış ve hukuka uygun bir çalışma ilişkisi içinde bulunan yeni üye devlet vatandaşı işçiler, sadece ilgili üye devlet işgücü piyasasıyla sınırlı olmak üzere çalışma haklarını koruyacaklardır. (Carrera, 2004:8; Byrska, 2004:11) Katılım sonrasında, eski üye devletlerden birinin işgücü piyasasına kesintisiz şekilde on iki ay veya daha uzun süreyle katılmış bulunan yeni üye devlet

## **Avrupa Vatandaşı İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması**

vatandaşları da işgücü piyasasından gönüllü olarak çıkmamış olmak koşuluyla aynı haktan yararlanacaklardır. (Byrska, 2004:11)

Katılım Antlaşması'nda yer alan önemli noktalardan biri, geçiş dönemleri süresince eski üye devletlerin, işgücü piyasasına erişim konusunda yeni üye devlet vatandaşlarına, Birliğe üye olmayan "üçüncü devlet" vatandaşlarına göre öncelik tanımak yükümlülüğünde olmalarıdır. Bu yükümlülük yeni üye devletlerde çalışma hakkını kullanan eski ya da diğer yeni üye devlet vatandaşları açısından da söz konusudur. (Byrska, 2004:10; Farkas-Rymkevitch, 2004:384)

### **2.2. Kısıtlayıcı Önlemler**

Katılım Antlaşması'nda, geçiş dönemi süresince başvurulacak kısıtlayıcı önlemler açıkça belirtilmemektedir. Ancak, her durumda bu önlemler, Katılım Antlaşması'nın imzalandığı tarihte yürürlükte olan önlemlerden daha kısıtlayıcı nitelikte olamayacaktır. Kısıtlayıcı önlemlere ilişkin düzenlemeler, genellikle işgücü piyasasında yeni üye devlet vatandaşı işçilerin istihdam edileceği işler veya işkollarının belirlenmesine veya bu kişilere eski üye devlet vatandaşları tarafından rağbet edilmeyen işlerde çalışma izni verilmesine ilişkin düzenlemeler ile yabancı işçi istihdamında kota öngörülmesine ilişkin anlaşmalar yoluyla gerçekleştirilmektedir. (Byrska, 2004:12) Ancak eski üye devletlerin büyük bir çoğunluğu, geçiş döneminde yeni üye devlet vatandaşı işçilere, Birliğe katılımları öncesinde göç konusunda yürürlükte olan ulusal mevzuat hükümlerini uygulamaya devam etmektedirler. (Carrera, 2004:7)

Katılım Antlaşması'nda işçilerin serbest dolaşım hakkının kullanılmasının, eski üye devlet işgücü piyasalarını koruma hükmüne başvurmak suretiyle askıya alınabileceği belirtilmiştir. Buna göre, eski üye devletlerden herhangi biri, işgücü piyasasında belirli bir bölge ya da meslek grubuna ilişkin olarak, istihdam seviyesini ya da yaşam standardını ciddi şekilde tehdit eden bir durum ortaya çıktığı takdirde, bu durum hakkında Avrupa Komisyonu ile diğer üye devletleri ayrıntılı bir şekilde bilgilendirecektir. İlgili üye devlet, İşçilerin Topluluk Sınırları İçinde<sup>4</sup> Serbest

<sup>4</sup> 1985 tarihli Schengen Antlaşması ile üye devletler arasındaki iç sınır denetimleri ortadan kaldırılmıştır. 1990 yılında bir uygulama sözleşmesi ile tamamlanan ve 1995'te yürürlüğe giren bu Antlaşma'ya Birleşik Krallık ve İrlanda taraf değildir. Schengen müktesebatının dış sınır denetimleri, yasa dışı göç, ceza hukukuna ilişkin hükümleri, Birliğe yeni üye olan ülkeler için katılım tarihinden itibaren bağlayıcı hale gelmiştir. Bunların dışında kalan iç sınır denetimlerinin kaldırılması, vize politikası, seyahat özgürlüğü, Schengen Bilgi Sistemi (SBS) ile polis teşkilatlarının işbirliğine ilişkin başlıca hükümlerin, yeni üye devletlerden herhangi birinde tümüyle uygulanabilir olması, Avrupa Konseyi'nin bu yönde alacağı karara bağlıdır. Genişleme öncesi, eski üye devletler tarafından kullanılmakta olan SBS I, yeni on üye ülkeye hizmet verecek nitelikte olmadığından SBS II'nin faaliyete geçmesi gerekmektedir. Yeni üye devletlerin değerlendirilmesi, ancak yeni sistemin faaliyete geçmesi ve bütünüyle uygulanması sonrasında başlayabilecektir. Bu durumda 2012 yılına dek tüm yeni üye devletlerin Schengen alanına dahil olmaları beklenmektedir.

## Ayşegül Kökkılınç Eraltuğ ve Güzde Kaya

Dolaşımına İlişkin 1612/68 sayılı Topluluk Tüzüğü'nün 1 ile 6. maddelerinde öngörülen istihdam edilme yeterliliğine ilişkin kuralların uygulanmasının, katılımı izleyen yedi yıllık süre içinde, belirli bir bölge ve meslek grubuna münhasır olmak üzere ve geçici olarak kısmen veya tamamen askıya alınmasını talep edebilecektir. Avrupa Komisyonu, bu bildirimini izleyen iki hafta içerisinde askıya alma işleminin kapsamı ve süresi hakkında bir karar verecek ve bu kararı Bakanlar Konseyi'ne ileticektir. Üye devletlerden herhangi birine karar tarihinden itibaren iki hafta içinde kararın iptali ya da değiştirilmesi istemiyle Bakanlar Konseyi'ne başvuruda bulunma hakkı tanınmıştır. Bakanlar Konseyi, bu istemi iki hafta içinde ve nitelikli çoğunlukla karara bağlayacaktır. Bunun yanı sıra, eski üye devletlerden herhangi birinin ilgili maddelerin uygulanmasını yeni üye devletlerden birinin vatandaşlarına ilişkin olarak askıya alması durumunda, ilgili yeni üye devlet de diğer yeni üye devlet vatandaşlarına karşı serbest dolaşım hakkının kullanılmasını askıya alma hakkına sahip olacaktır. Kanımızca bu düzenlemede, eski üye devletlerde vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı kısıtlanan yeni üye devletlerin, işgücü piyasalarını diğer yeni üye devlet vatandaşlarına karşı koruma kaygısı egemen olmuştur.

Katılım tarihinde serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kullanmakta olan işçiyle üye devletlerden birinde yasal olarak ikamet hakkı kazanan ve ilgili Tüzüğün md.10/1(a) gereği işçinin aile üyelerinden sayılan kişiler<sup>5</sup>, katılımın ardından ilgili üye devletin işgücü piyasasına girme hakkına sahip olacaklardır. Bu hüküm, üye devletlerden birinin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak on iki aydan daha az bir süreyle dahil olmuş işçilerin aile üyelerine uygulanmayacaktır. İşçinin yukarıda belirtilen aile üyeleri ilgili üye devlette en az on sekiz ay yerleşmiş olmaları ya da katılım tarihinden itibaren üç yılın geçmiş olması koşullarından lehlerine olanın gerçekleşmiş olması halinde, ilgili üye devletin işgücü piyasasına girme hakkına sahip olacaklardır. (Byrska, 2004:11; Farkas-Rymkevitch, 2004:384)

Geçiş dönemi süresince, yeni üye devlet vatandaşlarına yönelik kısıtlamalar öngören eski üye devletler, işgücü piyasasına tam katılımı da içeren ve katılım tarihinde mevcut olandan daha geniş bir dolaşım serbestisi öngörebileceklerdir. Katılım tarihini izleyen üçüncü yıldan itibaren, ulusal mevzuatlarını uygulamakta olan eski üye devletler, diledikleri bir tarihte, Avrupa Komisyonu'nu bilgilendirmek koşuluyla Tüzüğün 1-6. maddelerini uygulama kararı alabileceklerdir. Katılım Antlaşması'nda bu konuda kesin bir açıklık bulunmamasına rağmen, bu paragraf, eski üye devletlerin katılım tarihi öncesinde ulusal mevzuatlarını uygulama kararı almış olmaları durumunda, bu devletlerin katılımdan itibaren iki yıl geçmedikçe, kısıtlayıcı yöndeki düzenlemelerini yumuşatamayacakları şeklinde yorumlanmaktadır. (Farkas-Rymkevitch, 2004:384)

---

<sup>5</sup> 1612/68 sayılı İşçilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Topluluk Tüzüğü'nün 10. maddesi uyarınca, bu kişiler, üye devlet vatandaşı olup da, vatandaşı olduğu devletin dışında bir üye devlette yerleşen işçinin eşini, 21 yaşından küçük ya da yaş koşulu aranmaksızın bakmakla yükümlü olduğu alt soyunu kapsamaktadır.

## **Avrupa Vatandaşı İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması**

### **2.2.1. Eski Üye Devletlerce Uygulanan Kısıtlamalar**

Eski on beş üye devletten sadece İrlanda, Birleşik Krallık ve İsveç işgücü piyasalarını herhangi bir geçiş dönemi öngörmeksizin yeni üye devlet vatandaşlarına açmışlardır. İrlanda uygulamasında geçiş dönemine ilişkin kısıtlamaların gerekli olmadığı görüşü egemen olmuştur. İsveç'te Parlamento, hükümet tarafından sunulan geçiş önlemlerine dair yasa tasarısını reddetmiştir. Birleşik Krallık'ta ise Kıbrıs ve Malta dışındaki sekiz yeni üye devletin vatandaşı olan işçilere genel olarak işgücü piyasasına sınırsız bir giriş hakkı sağlanmakla birlikte, uygulamaya yeni konulan işçi sicil sistemi ile bu kişilerin işçi kayıt sertifikası elde etmek amacıyla İçişleri Bakanlığı'na başvurmaları zorunluluğu getirilmiştir. (Byrnska, 2004:12) Bir kısım yazarlara göre, Birleşik Krallık'ın işgücü piyasasını yeni üye devlet vatandaşı işçilere açmamasında, olası kayıt dışı istihdamın engellenmesinin yanı sıra, Doğu Avrupa piyasalarından vasıflı işgücünün çekilmesi yolundaki düşünceler etkili olmuştur. (Farkas-Rymkevitch, 2004:388)

Almanya ve Avusturya, yeni üye ülke vatandaşlarının çalışma hakkı konusunda ulusal mevzuatlarını uygulamaktadırlar. Coğrafi konumları nedeniyle Doğu Avrupa'dan en fazla göç alan bu ülkelerde, özellikle Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nden yoğun bir işgücü akınına uğrama endişesi hakimdir. (Organa, 2004:4; Jileva, 2002:693,694) Bu iki ülke, Avrupa Komisyonu'nu bilgilendirmek koşuluyla işgücü piyasalarında sıkıntı yaşanabilecek veya tehdide maruz kalabilecek bir kısım hassas hizmet sektörlerini belirlemek suretiyle<sup>6</sup>, merkezleri yeni üye ülkelerde bulunan şirketlerin ATA'nın 49/1 maddesi ile düzenlenen sınır ötesi hizmet sunma serbestisine kısıtlamalar getirmişlerdir. (Farkas-Rymkevitch, 2004:385)

Almanya ve Avusturya dışındaki diğer eski üye devletlerin büyük çoğunluğu, sekiz yeni üye ülke vatandaşı işçilere birbirinden farklı çalışma izin sistemleri uygulayacaklarını belirtmişlerdir. Örneğin, Belçika'da yürürlükte bulunan mevzuat uyarınca, çalışma izinleri daimi ve geçici çalışanlar için farklı iki gruba ayrılmıştır. Hollanda'da Orta ve Doğu Avrupa vatandaşı olan işçiler, çalışma izni almak zorundadırlar. Hollanda hükümeti, önceden duyurduğu kota uygulamasından vazgeçmiştir. Bazı sektörlerde çalışma izni alınması daha basitleştirilmiş prosedürlere bağlı olup, bu sektörlerin dışındaki işler için izin verilmesi, ancak bu işlere Hollanda ya da diğer eski üye devletlerin vatandaşlarınca rağbet edilmemesi halinde mümkündür. Finlandiya uygulaması da, Hollanda ile benzerlik göstermekte; yeni üye devlet vatandaşlarına en az iki yıl süreyle kısıtlama uygulanmakta; ancak kendi vatandaşlarınca talep edilmeyen işlerde çalışma izni verilmektedir. Danimarka'da ise daha farklı bir sistem uygulanmakta olup, yeni üye devlet

---

<sup>6</sup> Bu sektörler Almanya'da inşaat, endüstriyel temizleme ve içmimarlık hizmetleri; Avusturya'da bahçivancılık, taş işlemeçiliği, metal madde ve yan ürünlerin üretimi, inşaat, güvenlik, endüstriyel temizleme, evde yapılan çocuk ve hasta bakıcılığı hizmetleri ve yatsız sosyal hizmetler ile sınırlı olarak belirlenmiştir.

## Ayşegül Kökkılınç Eraltuğ ve Gözde Kaya

vatandaşlarının çalışma izni almaları, bu ülkede resmi bir oturma izni alınmasına ve tam gün çalışması esasına bağlıdır. Fransa'da da Hollanda'da olduğu gibi, işçilerin çalışma izinlerine ilişkin olarak katılım öncesi uygulanmakta olan politika sürdürülmekte ve belirli birtakım sektörlerde işgücü piyasasını yeni üye devlet vatandaşlarına açma olanakları araştırılmaktadır. Fransız yetkililer, bu sistemin önümüzdeki beş yıl kadar daha yürürlükte olacağını belirtmektedirler. İtalya ve Portekiz tarafından ise daha katı uygulamalar benimsenmiştir. İtalya'da, 2004 yılı için belirli birtakım sektörler dışında çalışma izinlerine ilişkin olarak kota belirlenmiş; sekiz yeni üye devletten piyasaya yönelecek işgücü 20.000 işçiyle sınırlı tutulmuştur. Çalışma izinleri Portekiz'de yeni sekiz üye devletin vatandaşı olan işçilere, katılımın ardından iki yıl süreyle her iki yılda bir gözden geçirilen kotalarla sınırlı olarak verilecektir. İspanya'da ise geçiş dönemleri uygulanmakla birlikte, konuya ilişkin detaylı düzenlemeler, İstihdam ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Henüz kesinlik kazanmamakla birlikte Yunanistan ve Lüksemburg ilk iki yıl için kısıtlama öngörebileceklerini belirtmişlerdir. (Byrska, 2004:12,13; EU Business, 2004:1,2) Yukarıdaki örnekler, geçiş dönemi uygulamakta olan üye devletlerin asıl amaçlarının kısıtlamalar aracılığıyla kendi işgücü piyasalarının ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmak olduğunu göstermektedir. Eski üye devletler, bazı sektörlerde işgücüne ihtiyaçları bulunduğunu kabul etmekle birlikte, bu durumu denetimleri altında bulundurmaya ve işgücü piyasalarına katılacak vasıflı işgücünü seçebilmelerine imkan veren kurallar öngörmektedirler. (Farkas-Rymkevitch, 2004:384)

### 2.2.2. Yeni Üye Devletlerce Uygulanan Kısıtlamalar

Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin tartışmaların çoğu, yeni üye devletlerden eski üye devletlere yönelecek potansiyel göç üzerinde yoğunlaşmakla birlikte, gerek yeni üye devletlerde karşılıklı olarak, gerekse eski üye devletlerden yeni üye devletlere yönelmesi beklenen göçe ilişkin olası sorunlar da mevcuttur. (Maas, 2002:12)

Birliğe yeni üye olan ülkelerin, karşılıklılık ilkesi gereğince, eski üye devlet vatandaşı olan işçilerin bu ülkelerin işgücü piyasalarına girişlerini kısıtlama haklarının dayanağını Katılım Antlaşması oluşturmaktadır. Örneğin Avusturya, Polonya vatandaşı işçilerin serbest dolaşımına ulusal mevzuat ya da ikili anlaşmalar gereği kısıtlama uyguladığı sürece, Polonya'da eşdeğer önlemleri Avusturya vatandaşı işçilere yönelik olarak uygulamaya koyabilecektir. (Byrska, 2004:13; Farkas-Rymkevitch, 2004:385)

Yeni üye devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı konusunda eski üye devletlerce uygulanan kısıtlamalar önem taşımaktadır. Eski üye devletlerden herhangi biri tarafından yeni üye devletlerden birine kısıtlama uygulandığı sürece, geri kalan yedi üye devletten herhangi biri Komisyon'a başvurarak, sadece ilgili yeni üye devlete yönelik olmak üzere yukarıda değinilen koruma hükümleri dahilinde birtakım kısıtlamalar getirebilecektir. (Byrska, 2004:13; Farkas-Rymkevitch, 2004:385)



## **Avrupa Vatandaşı İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması**

Birliğe yeni katılan sekiz üye devlet içinden karşılıklılık ilkesi gereği eski üye devlet vatandaşlarına yönelik kısıtlayıcı önlem uygulayacaklarını bildiren iki ülke Polonya ve Macaristan'dır. Sekiz Orta ve Doğu Avrupa ülkesi içerisinde Birlik sınırları dahilinde Slovenya ve Estonya ile birlikte en fazla vatandaşı olan ülkelerin Polonya ve Macaristan olduğu göz önüne alındığında, bu yöndeki tutumları doğal karşılanmaktadır. (Brücker, Alvarez-Plata, Siliverstovs, 2003:5) Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya ve Slovakya henüz kısıtlayıcı nitelikte herhangi bir önleme başvurmamışlardır. Litvanya ile Slovenya tarafından bu konuda herhangi bir açıklama yapılmamıştır.<sup>7</sup>

Katılım Antlaşması hükümlerine göre kısıtlayıcı uygulamalar dışında tutulan iki yeni üyeden biri olan Malta'nın, en fazla yedi yıl süresince kendi topraklarında çalışma hakkını kullanmak isteyen diğer üye ülke vatandaşlarına yönelik bazı kısıtlamalar getirebileceği öngörülmüştür. Malta, işgücü piyasasında belirli bir bölge ya da meslek grubunda yaşam standardını ya da istihdam seviyesini tehdit edebilecek nitelikte durumlar ortaya çıkması halinde, Avrupa Komisyonu ve diğer ülkeleri bundan ayrıntılı olarak haberdar edecek; 1612 sayılı Tüzüğü'nün 1-6. maddelerinin uygulanmasını kısmen veya tamamen askıya alabilecektir. (Byrska, 2004:14) Bunun yanı sıra, ne eski ne de yeni üye devletler, işgücü piyasalarına giriş bakımından kısıtlayıcı hükümlerin dışında tutulan diğer yeni üye ülke Kıbrıs için herhangi bir kısıtlama öngöremeyecekleri gibi, Kıbrıs'ta diğer üyeler için kısıtlayıcı nitelikte herhangi bir önleme başvuramayacaktır. (Byrska, 2004:13)

### **3. Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'nin Durumu**

Türkiye'den Avrupa'ya işçi göçü 1960'lı yıllarda başlamış; göçmen işçi sayısı başlangıçta yılda 80 bin işçi ile zirveye ulaşmıştır ki; bu rakam o yıllarda mevcut Türk işgücünün binde 5'ini oluşturmaktadır. 1970'lerin ikinci yarısına gelindiğinde, Avrupa piyasalarında işgücü talebinin düşmesiyle birlikte, ilk göç dalgasının sonuna gelinmiştir. 1980'lerden bu yana Türkiye'den Avrupa işgücü piyasalarına yönelen işçi sayısı yılda 40 bin ile 60 bin kişi arasında değişmekte olup, bu rakam işgücünün binde 2'sini oluşturmakta ve ailelerin birleştirilmesine dayanmaktadır. 2002 yılı resmi kayıtlarına göre, AB'de eski üye devletlerde yaklaşık 3 milyon Türk vatandaşı bulunmaktadır. Göçmen işçi alan ülkeler arasında yüzde 77.8 ile Almanya başta bulunmakta, onu sırasıyla Fransa (% 7.9), Avusturya (%4.7) ve Hollanda (%4.4) izlemektedir. AB topraklarında yerleşmiş olan üçüncü üye devlet vatandaşları içinde en büyük grubu, yüzde 25'lik bir oranla Türk vatandaşları oluşturmaktadır. (COM., 2004:18)

2003 yılı için Ulusal Program'da, Konsey tarafından 8 Mart 2001 tarihinde hazırlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yayımlanmasından bu yana, kişilerin serbest dolaşımı hakkında müktesebata uyum yönünde herhangi

---

<sup>7</sup> Bu bilgiler Mayıs 2004 tarihli ECAS raporuna dayanılarak verilmiştir. Bkz. Byrska, s. 14.

## Ayşegül Kökkılınç Eraltuğ ve Gözde Kaya

bir mevzuatın yürürlüğe konulmadığı belirtilerek, mevzuat ve kurumsal değişiklikler konusunda alınması gereken önlemlere yer verilmiştir. (Ulusal Program, 2003)

16 – 17 Aralık 2004 tarihlerinde Brüksel’de gerçekleştirilen AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi’nde, Türkiye ile müzakerelere 3 Ekim 2005 tarihinde başlanacağı ilan edilmiş; Bildirge’nin 23. paragrafında, müzakereler çerçevesinde uzun geçiş dönemlerine, derogasyonlara, özel düzenlemelere ve daimi koruma önlemlerine yer verilebileceği belirtilerek, kişilerin serbest dolaşımına ilişkin olarak nihai karar verme sürecinde üye ülkelerin en üst düzeyde role sahip olacakları ifade edilmiştir.

### Değerlendirme ve Sonuç

Topluluk Hukuku’nda kurucu antlaşma niteliğinde olan Maastricht Antlaşması ile bir vatandaşlık hakkı olarak tanınan ve Avrupa Anayasası<sup>8</sup> ile güvence altına alınan serbest dolaşım hakkı, hukuken aynı güce sahip olan Katılım Antlaşması ile kısıtlanmaktadır. Esasen eski üye devletlerin işgücü piyasalarının korunması amacıyla öngörülen bu düzenleme, tam üyelikle birlikte Avrupa vatandaşlığını kazanan yeni üye devlet vatandaşları işçiler yönünden vatandaşlığa bağlı hakların kısıtlanması sonucunu doğurmakta; bu durum ATA’nın 12. maddesinde düzenlenen “Vatandaşlığa dair ayrımcılık yapılmaması” yolundaki temel ilkeye aykırılık oluşturmaktadır. Avrupa vatandaşlığına bağlı başlıca haklardan olan serbest dolaşım hakkının işçiler yönünden kısıtlanması, Topluluk Hukuku’nda gayri resmi olarak ikinci sınıf bir vatandaşlığın ihdası anlamına gelmektedir. İlâveten gerek eski ve yeni üye devlet vatandaşları gerekse kısıtlama kapsamı dışında tutulan Malta ve Kıbrıs vatandaşlarıyla diğer yeni üye devlet vatandaşları arasında “Eşit muameleye tabi olma” ilkesi yönünden ayrımcılığa neden olmakta; bu durum Topluluk Hukuku’nun temel normlarıyla çelişmektedir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı’nın yargı yetkisinin birincil hukuka dayandığı göz önüne alındığında serbest dolaşım hakkının ihlali halinde, Divan’a başvurulması konusu da tartışmalıdır.

Katılım tarihinden itibaren ilk iki yıllık geçiş dönemi sonunda, Bakanlar Konseyi tarafından ilgili üye devletlerin durumunun gözden geçirilmesine ilişkin bir karar verilmesi mümkün olmakla birlikte bu kararın bağlayıcı olmaması, bir başka ifadeyle üye devletlere Avrupa Komisyonu’na yapacakları bir bildirim yoluyla ulusal nitelikteki önlemleri uygulamaya devam edebilme yetkisinin tanınmış olması, konunun üye devletlerin takdirine bırakılmış olduğunu göstermektedir. Bu durumda üye devletlerin kendilerine geniş ölçüde tanınan takdir yetkisi çerçevesinde işgücü piyasalarında ciddi bir sıkıntı ya da piyasaya yönelik bir tehdit

---

<sup>8</sup> Avrupa Anayasası olarak ifade edilen ve 16 Aralık 2004 tarihinde AB Resmi Gazetesi’nde (OJ C310) yayımlanan Anayasal Antlaşma ile “Özgürlükler” başlıklı III. Bölüm, m. II-75’de düzenlenen “Meslek seçme ve çalışma hakkı” ve “Vatandaşlık Hakları” başlıklı V. Bölüm, m. II-105’de düzenlenen “Serbest dolaşım ve yerleşme özgürlüğü” güvence altına alınmıştır.

## Avrupa Vatandaşı İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkının Kısıtlanması

söz konusu olmasa dahi ulusal düzeydeki önlemleri uygulamaya devam etmeleri mümkün olabilecektir. (Byrska, 2004:15)

Araştırmalar, Avrupa işgücü piyasalarına yeni üye devletlerden gelecek işgücü akınının, beklenenin aksine piyasada ciddi bir sıkıntı yaratacak ya da piyasaya yönelik bir tehdit oluşturacak nitelikte olmadığını ortaya koymaktadır. Bu konuda AB Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı tarafından yapılan son çalışmalardan biri, on Orta ve Doğu Avrupa ülkesinden Birliğe katılımlarından itibaren ilk beş yıl içinde gerçekleşmesi beklenen potansiyel göçün bu ülkelerin toplam nüfusunun yaklaşık yüzde 1'ini oluşturacağını göstermektedir. (Byrska, 2004:3) Avrupa Komisyonu adına yürütülen bir diğer çalışma sonucunda hazırlanan raporda da kısıtlayıcı düzenlemeler yoluyla serbest dolaşımın ertelenmesinin göç potansiyeli üzerinde çok küçük bir etkide bulunacağı belirtilmiştir. Raporda, üye devletlere geçiş dönemlerinde işgücü piyasalarına girişin kısıtlanması yerine serbest dolaşıma ilişkin koruma önlemlerine başvurmak ya da kota uygulamak suretiyle göç baskısının kademeli olarak azaltılması önerilmektedir. (Brücker, Alvarez-Plata, Siliverstovs, 2003:IV,V)

Türkiye'nin tam üyeliği sürecinde Zirve Sonuç Bildirgesi'nde ileride öngörülebileceği belirtilen olası kısıtlamalar, Katılım Antlaşması ile yeni üye devletler için sadece işçiler yönünden ve belirli süreli geçiş dönemlerinde düzenlenmiş iken, Türkiye için kişiler yönünden ve daimi olarak söz konusudur. O halde Avrupa işgücü piyasalarında Türk işgücünün yaratacağı sıkıntı ya da tehdidi önleme amacını aşan bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım Topluluk Hukuku'nun temel normlarıyla çelişkili olduğu gibi ülkemizin tam üyeliğinin engellenmesi yolundaki politik tercihlerin yansımaları olarak değerlendirilmektedir.

### Kaynakça

- Brücker, H., ve Alvarez-Plata, P., ve Siliverstovs, B. (2003) Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15-An Update, Report from the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Berlin.
- Byrska, M., (May 2004), The Unfinished Enlargement?, Report on Free Movement of People in EU-25, ECAS, İndirilme Tarihi: 12 Aralık 2004, WWW: Web: [http://www.ecas.org/file\\_uploads/498.pdf](http://www.ecas.org/file_uploads/498.pdf)
- Carrera, S., (October 2004), What Does Free Movement Mean in Theory and Practise in an Enlarged EU?, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 208, İndirilme Tarihi: 12 Ocak, 2005, WWW:Web: <http://www.ceps.be>
- Farkas, O., ve Rymkevitch., O., (Autumn 2004), Immigration and the Free Movement of Workers after Enlargement: Contrasting Choices, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Kluwer Law International, Vol.20/3, 369-397.
- Jileva, E., (October 2002), Visa and Free Movement of Labour: the Uneven Imposition of the EU Acquis on the Accession States, Journal of Ethnic

**Ayşegül Kökkılınç Eraltuğ ve Güzde Kaya**

- and Migration Studies, Vol. 28, No: 4: 683-700.
- Kaya, G., (2003) Avrupa Vatandaşlığı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü )
- Maas, W., (31 May-1 June 2002) Free Movement and EU Enlargement, Paper prepared for the Fifth Biennial Conference of the European Community Studies Association-Canada, Toronto, İndirilme Tarihi: 11 Aralık 2004, WWW:Web:<http://www.web.vvic.ca/cesac/toronto/papers/on/line/pdf/2B-wmaas.doc>
- Organa, M., (2004) The Free Movement of Workers and Poland's Accession to the European Union, İndirilme Tarihi: 10 Ocak 2005, WWW:Web: [www.welpolitik.net/policy-forum/article/1372.html](http://www.welpolitik.net/policy-forum/article/1372.html)
- Stalford, H., (2003) The Impact of Enlargement on Free Movement: A Critique of Transitional Periods, İndirilme Tarihi: 11 Ocak 2005, [www.liv.ac.uk/ewc/docs/Migration%20workshops/Stalfod – paper11.2003.pdf](http://www.liv.ac.uk/ewc/docs/Migration%20workshops/Stalfod-paper11.2003.pdf)
- 16 Nisan 2003 tarihli Katılım Antlaşması, İndirilme Tarihi: 10 Aralık 2004, WWW:Web: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003)
- Outline of EU enlargement restrictions planned by current members, (2004) EU Business Ltd, İndirilme Tarihi: 18 Aralık 2004, WWW: Web:<http://www.eubusiness.com/afp/040208024629.f6npa5yb>
- Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, (2004), Commission Staff Working Document [COM (2004) 656 Final], İndirilme Tarihi:12 Aralık 2004, WWW:Web:[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004/pdf/issues\\_paper\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf)
- Türkiye Gözden Geçirilmiş Ulusal Program (24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı RG), İndirilme Tarihi: 18 Aralık 2004, WWW:Web: <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>.