

TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİ BAĞLAMINDA AVRUPA BİRLİĞİ’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE İSTİHDAM STRATEJİSİ

BARIŞ ÖZDAL

Dr. Uludağ Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Abstract:

Underemployment and high unemployment rates observed in the member states of the European Union (EU) as of 1990's, have required certain measures to be taken both by the EU member states and by the EU institutions in order to prevent foreign labour force immigration. However, due to their aging and diminishing population, the EU member states still carry on their attempts to provide the labour force which they need both for the jobs requiring high skilled workers and for the jobs requiring lower skilled workers.

In this context, this study analyses the migration policy of the EU and its employment strategy and examines their effects on the Turkey's EU membership process.

Key Words:

Turkey, European Union, Employment, Immigration, European Employment Strategy

Özet:

Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde 1990'lı yıllardan itibaren görülmeye başlayan düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları, gerek AB üyesi ülkelerin gerekse AB kurumlarının yabancı işgücü göçünü önlemek için bir takım tedbirler almasını gerektirmiştir. Ancak, Birlik üyesi ülkelerin, yaşlanan ve azalan nüfuslarının baskısıyla hem özellik isteyen hem de basit işlerde kullanılmak üzere ihtiyaç duydukları işçi açığını AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerden temin etme girişimi de halen devam etmektedir.

Bu bağlamda çalışmamızda öncelikle AB'nin göç politikası ve istihdam stratejisi analiz edilmiş ve bu politika ve stratejilerin Türkiye'nin AB üyelik sürecine etkileri irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler:

Türkiye, Avrupa Birliği, İstihdam, Göç, Avrupa İstihdam Stratejisi

Giriş:

İnsanlık tarihin bütün evrelerinde görülen, yapısı itibarıyla dinamik bir olgu olan, nedenleri ve de sonuçlarıyla bir süreci ifade eden göç olgusu incelendiğinde, bu olgunun hem birden fazla sebebe dayalı olmasından hem de konu üzerine çalışan araştırmacıların kendi bilimsel perspektiflerine göre bir tanım yapmalarından dolayı, literatürde genel olarak kabul edilen bir tanımının olmadığını görülmektedir (Özdal, 2000: 5)

Bu sebeple, bir anlamda farklı bilimsel disiplinlerin ortak nesnesi haline gelmiş bir olgu olarak karşımıza çıkan göç ve göçle ilgili konuları günümüzde; ekonomi, sosyoloji, demografi, coğrafya, tarih, psikoloji, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve diğer bazı disiplinler tarafından farklı bakış açılarıyla analiz etmektedirler. (GEZGİN, 1994: 14) Büyük boyutlu göç devinimlerinin sosyal, kültürel ve ekonomik etkilerine ilişkin çalışmalar irdelendiğinde ise Güven'in de belirttiği gibi, başlıca iki yaklaşım saptanmaktadır. Birinci küme yaklaşımda, çoğunlukla bireysel düzeyden yola çıkarak göçün, göç eden nüfusun toplumsal nitelikleri üzerindeki etkileri incelenmektedir. İkinci küme yaklaşımda ise büyük boyutlu göç olgusunun, göç veren ve göçü alan bölgeler ya da ülkeler üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir. Ekonomistlerin geliştirdiği bu ikinci küme yaklaşım, göç olgusunun etkilerini makro boyutlu ölçeklerle saptamaktadır. (GÜVEN, 1997: 14)

Konuyu, sahip oldukları göçmen sayısı bakımından ilk sırada yer alan AB¹ üyesi ülkeler açısından değerlendirdiğimizde ise bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunun birer göç ülkesi olduklarını resmi olarak kabul etmekte zorlandıkları ve ortak göç politikalarının üretilmesi konusunda (*son yıllara kadar*) çekimser kaldıkları saptanmaktadır. (BAŞÇERİ, 1998: 511) AB bünyesinde resmi düzeyde ortak bir göç politikası oluşturma girişimlerine yol açan başlıca temel etkenler ise Birlik üyesi ülkelerde 1990'lı yıllardan itibaren görülmeye başlayan düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları ile sermaye birikim süreçleri içindeki değişim olmuştur. (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 26) Bu bağlamda, Birlik müktesebatı kapsamında ilk olarak 1997 yılında bir Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulmuş ve göç kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak, her ne kadar gerek AB üyesi ülkelerin değişen sermaye birikim yapıları (Martin ve diğ. 2001: 598-599) gerekse istihdam stratejileri üzerinden bir göç politikası oluşturulmaya çalışılsa ve yeni üye ülkelere, Birliğe katılımlarından önce bu stratejiler bir koşul olarak konulmuş olsa dahi, Birlik üyesi ülkelerin yaşlanan ve azalan nüfuslarının baskısı sonucunda bu strateji ve politikalar günümüz itibarıyla bizce yetersiz duruma gelmiştir.

Ancak, çalışmamızın başlığı itibarıyla değerlendirildiğinde Türkiye-AB ilişkilerinin göç ve istihdam boyutunu etkileyen en önemli faktörün, Türkiye'nin sosyal politika ve istihdam konularındaki yükümlülükleri olduğu saptanmaktadır. Bu bağlamda çalışmamızda, AB ve Türkiye'nin izlediği istihdam stratejileri ana hatlarıyla analiz edildikten sonra ülkemizin sahip olduğu/olacağı demografik özelliklerin AB üyeliği kapsamında bir fırsat penceresi olarak değerlendirilip/değerlendirilemeyeceği irdelenecektir.

1. AB'nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi

AB dönem başkanı sıfatı ile Almanya'nın hazırladığı "*İrkçilik ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadele Çerçeve Kararı*"nın² 19 Nisan 2007 tarihinde geçici olarak onaylanması sonucunda, günümüzde en çok tartışılan konulardan birisi bir kez daha, Birliğin ve üye ülkelerin göç politikaları ve göçmen işgücü istihdamı stratejileri olmuştur.

Aslında bu tartışmalar yeni değildir. Çünkü, Soğuk Savaş sonrası dönemden itibaren uluslararası göç, AB üyesi ülkelerin karşı karşıya kaldıkları ve ulusal bir tehdit olarak tanımladıkları bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Uluslararası göçün ulusal güvenliklerle ilintilendirilmesi ve bir tehdit olarak tanımlanması ise ülkelerin daha karmaşık bir güvenlik algılaması içerisinde politikalar üretmelerine neden olmuştur. Çerçeve Karar kapsamında yapılan tartışmalarda ise temel sorun, özellikle AB Avrupası'nın daha uzunca bir süre göç alan bir bölge olmaya devam edeceği olgusu göz önünde bulundurularak, üye ülke vatandaşları ile göçmenler arasında değerlere karşılıklı saygı temeline dayalı, ortak yaşam alanlarının nasıl belirleneceği biçiminde tanımlanmıştır. (GÜMRÜKÇÜ, 2005: 134) Bu bağlamda AB düzeyinde göç olgusunda iki önemli özellik olduğu görülmektedir. Bunlar madalyonun iki farklı yönünü gösteren 'açıklık' ve 'kontrol' politikalarıdır. 'Açıklık' düzeyinde belirli devletlerin çekincelerinden dolayı fazla ilerleme kaydedilememişken, güvenlik ile sıkı bir ilişki içerisinde olan 'kontrol' düzeyinde politikalara çok daha çabuk uyum gösterildiği gözlemlenmektedir. (AKDAĞ, 2005: 1)

Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı bir biçimde analiz edeceğimiz bu genel ayrımın daha iyi anlaşılabilmesi ve günümüz itibarıyla AB üyesi ülkelerin göç politikaları ile istihdam stratejilerinin analiz edilebilmesi açısından bizce öncelikle Avrupa'da göçün 1990 öncesi ve sonrası dönemde farklılaşarak izlediği gelişim sürecinin genel olarak da olsa belirtilmesi faydalı olacaktır.

1990 Öncesi AB'nin Göç Politikası

Uluslararası sistem içerisinde göç olgusunun bir alt dalı olan işgücü göçünün (*emek göçü*) geçmişi, 18. yüzyılın sonlarında yaşanan sanayi devrimine kadar dayanmaktadır. 19. yüzyılın ortalarından, 2. Dünya Savaşı'nın ilk yıllarına kadar olan dönemde ise İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya gibi Avrupa ülkelerinden, Kuzey ve Güney Amerika ile Kanada ve Avustralya'ya doğru hızla artan, kitlesel, denizaşırı karakterli işgücü göçleri yaşanmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrasında ise başta Federal Almanya, Fransa, İsviçre ve BENELÜX ülkeleri olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde yavaş gelişen nüfus ve işgücü ile hızlı gelişen endüstrileşme arasındaki orantısızlık, emek ile sermaye arasında bir dengesizliğe yol açmıştır. Yatırımlarda emek tasarruf eden sermaye yoğun teknolojilerin kullanılmasına rağmen bu ülkeler, kendi içlerinde endüstriyel üretimin devamı yönünde kronik bir şekilde devam eden emek talebi açıklarıyla karşılaşmışlardır. (ÖZDAL, 2000: 21).

Bu şartlar altında, "*kapitali, yabancı sermaye halinde ülke dışı bölgelere yatırmak*" veya "*yurtdışından yabancı işgücü temin etmek*" alternatifleri ortaya çıkmıştır. Bu iki alternatif çerçevesinde Batı Avrupa ülkeleri, işgücü ihtiyaçlarını "*yardımcı (misafir) işgücü olarak çağrılan yabancı işçilerin*" transferi ile karşılamayı tercih etmişlerdir. 1950'lerde, bu tercihin sonucu olarak, Avrupa ülkelerinin birçoğu için ekonomilerinin canlanmasında ve güçlenmesinde önemli yeri olan Güney Avrupa ülkelerinden, Kuzey ve Batı Avrupa'nın sanayileşmiş ülkelerine yönelik kitlesel işgücü göçü başlamıştır. Göç alan ülkelerdeki mevcut işgücüne yapılan bu ilave işgücü katkısı, söz konusu ülkelerin hızlı bir ekonomik gelişme sürecini gerçekleştirmelerini kolaylaştırmıştır. (ABADAN-UNAT, 1964: 9; ABADAN-UNAT ve diğ., 1970: 2)

1960'ların son yıllarına kadar, büyük ölçüde hükümetlerin ve ILO, OECD gibi uluslararası örgütlerin desteklediği, Batı Avrupa ülkelerine yönelik işgücü göçüne, dengeli büyüme modeli çerçevesinde yaklaşmış ve Akdeniz havzası ülkeleri için göçün yararlı olacağı savunulmuştur. (MARTIN, 1991: 14; KÖRPE, 2003: 1) Bu model doğrultusunda göçün, göç veren ülkelerdeki yüksek oranlardaki istihdam açığı ve hızlı kentleşme olgularının birlikte oluşturdukları sosyal gerilimi azaltacak, istihdam alanlarındaki darlığı da hafifletecek; diğer yandan da ödemeler dengesindeki açığı kapatmak için ihtiyaç duyulan döviz sağlayacak bir mekanizma oluşturduğu kabul edilmiştir. (ABADAN-UNAT ve diğ., 1970: 2)

1970'lerin başlarında ise bütün Batı Avrupa ülkelerinin ekonomileri genel bir durgunluğa girmiştir. 1973 yılının sonuna kadar göçmen işçi sayısının Avrupa'da sürekli artmasına rağmen, aynı yıl

içinde başlayan petrol krizi ve tüm Avrupa ülkelerini içine alan ekonomik durgunluk nedeniyle, 1973-1974 yılından itibaren göçmen kabul eden Batı Avrupa ülkelerinin çoğu, kendi işverenlerinin Avrupa Toplulukları (AT)³ üyesi olmayan ülkelere işçi almalarını yasaklamışlardır.(GENÇ, 1985: 219-220)⁴ Bu yasaklar sonucunda, 1974-1975 yıllarında Avrupa'daki yabancı işgücü sayısında büyük oranda azalma ve yabancı işgücü içinde yüksek oranda işsizlik görülmüştür. Avrupa'daki yabancı işçilerin sayısal değerlerindeki azalmaya zıt olarak ise 1973-1974 döneminde, ilk defa Federal Almanya'nın uygulamaya koyduğu "aile birleşimi" yasası çerçevesinde Avrupa'daki yabancıların sayısında devamlı bir artış görülmüştür⁵. AB ülkelerindeki yabancı işgücü oranının 1954-1991 yılları arasındaki dağılımını aşağıdaki tabloda daha ayrıntılı olarak görebiliriz:

Tablo 1: Avrupa Topluluğu Ülkelerindeki Yabancı İşçiler

YIL	YABANCI İŞÇİ SAYISI	TÜM İŞGÜCÜNE %	YIL	YABANCI İŞÇİ SAYISI	TÜM İŞGÜCÜNE ORANI %
1954	72 096	0.4	1973	2 595	11.9
1955	79 697	0.4	1974	2 286	10.9
1956	98 818	0.5	1975	2 038	10.1
1957	108 190	0.6	1976	1 920	9.5
1958	127 083	0.6	1977	1 869	9.3
1959	166 829	0.8	1978	1 864	9.1
1960	329 356	1.5	1979	1 947	9.3
1961	548 916	2.5	1980	2 015	9.5
1962	711 459	3.2	1981	1 917	9.1
1963	828 743	3.7	1982	1 808	8.8
1964	985 616	4.4	1983	1 709	8.4
1965	1 216 804	5.7	1984	1 608	7.8
1966	1 313 491	6.3	1985	1 586	7.6
1967	991 255	4.7	1986	1 600	7.5

1968	1 089 873	5.2	1987	1 610	7.5
1969	1 501 409	7.0	1988	847	7.7
1970	1 948 951	9.0	1989	010	7.9
1971	2 240 793	10.	1990	821	8.0
1972	2 359 392	3	1991	253	8.2
		8		669	

Kaynak: (Bundesanstalt für Arbeit Jahresbuch, 1992: 63)

Tablodan da anlaşıldığı üzere, 1973 yılına kadar AB ülkelerindeki yabancı işgücü sayısı her yıl artış göstermiş olup, yabancı işgücü alımına sınırlama getiren kanunların çıkarılmasıyla birlikte işçi sayısında azalma görülmeye başlamıştır. Bu trend, 1985 yılına kadar devam ettikten sonra, 1986-1990 yılları arasında azalarak artan bir seviye izlemiştir.

Tüm Batı Avrupa'da, işçi alımının durdurulduğu 1973-1974 yıllarında ayrıca, İtalya ve Yunanistan gibi geleneksel olarak yurtdışına göçmen gönderen ülkelerin, ILO ve OECD'ye başvurusu üzerine; yurtdışına işçi göçünün, göçmen gönderen ülkelere sağladığı faydaların yeniden değerlendirilmesi tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönemde, işgücü göçünün olumlu etkilerini vurgulayan ve göçü savunan, dengeli büyüme modeli eleştirilmiş, konuyu merkez-çevre modeli (*asimetrik model*) çerçevesinde inceleyen çalışmalar yoğunluk kazanmıştır. 1970'li yılların ortalarında ILO'da, çalışma amaçlı göçün; işe girme, gönderilen paralar ve geri dönüşler bakımından göçmen gönderen ülkelerin beklediği ölçüde yarar sağlayamayacağı biçimindeki asimetrik görüşü benimsemiştir. (ÖZDAL, 2000: 24)

Soğuk Savaşın sona ermesi ve Doğu Bloku'nun yıkılması ise 1990'lı yıllardan itibaren AB ülkelerine yönelik büyük boyutlu olmasa da yeni göç hareketlerine neden olmuştur. En yüksek göç akışı 1992 senesinde yaşanmış, İtalya, İspanya ve Portekiz dışarıdan göç alırken, Almanya en çok iltica başvurusu alan ülke olmuştur. (HERMANN, 1993: 4-5) 11 Eylül 2001 ve Avrupa'da Madrid Metrosu'na yapılan saldırılar ise uluslararası göç konusunda bir dönüm noktası olmuştur. (BAYKAL, 2005: 127) Zira, 1990 sonrası dönemde uluslararası göç, AB üyesi ülkeler tarafından bir yandan artan işsizlik ve istihdam açığının temel unsurlarından birisi, diğer yandan da uluslararası güvenlik sorunu olup olmadığına dair tartışmalar kapsamında aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde inceleyeceğimiz şekilde değerlendirilmiştir.

1990 Sonrası AB'nin Göç Politikası

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, 1980 yılından beri artan göçmen ve sığınmacı sayısı ile mülteci sorunu, AB üyesi ülkeleri ortak bir politika belirlemeye yönlendirmiştir. Bu bağlamda, Roma Andlaşması ve daha sonra yapılan 1612/68 sayılı tüzüğün⁶ ardından Haziran 1985 tarihinde yayımlanan White Paper ve 1987 yılında yapılan Avrupa Tek Senedi'nin 13. maddesi ile hükümetler arası yeni bir işbirliğine gidilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. (BAŞÇERİ, 1998: 511) Konuyla ilgili ilk somut adım ise 1990 yılında Göç Konseyi'nin hazırladığı ve 12 üye ülke tarafından imzalanan Dublin Konvansiyonu⁷ ile atılmıştır. 1990'ların ilk yıllarında Yugoslavya ile SSCB'nin parçalanması ve iki Almanya'nın birleşmesi sonrasında ise AB ülkelerine 1.3 milyon göçmenin (*sığınmacı ve mülteciler dâhildir*) gelmesinin hemen ardından gerek Schengen Anlaşması'nın 9. maddesi gerekse Maastricht Andlaşması'nın Bölüm IV. K 9. maddesi ile göç ve iltica konuları müktesebat içine alınmıştır. İlgili bu düzenlemeler ile üye ülkelerin, ortak bir göç politikasının AB'nin ortak çıkarlarına uygun olduğuna karar verdikleri ve gelecekte göç konusunu hükümetler arası işbirliği niteliğinden çıkarılıp, ortak bir Birlik politikası haline getirilmesi hususunda da anlaşmaları görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında, üye ülkeler arasında yukarıda belirttiğimiz kapsamda 1993–1999 yılları arasında çalışmalar yürütülmüş olup, özellikle 1994 yılından itibaren Komisyon ile üye ülkeler arasında görüşmeler başlamıştır. Bu konudaki en önemli gelişme ise Amsterdam Andlaşması'nın 1999 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte, konuyla ilgili gerekli anlaşma tabanlı yetkilere sahip olan Avrupa kurumlarının, üye ülkeler arasında ortak bir göç, sığınma ve mültecilik mevzuatının oluşturulması hususlarında çalışma yapmaya başlaması olmuştur. Daha geniş bir ifade ile belirtirsek Amsterdam Andlaşması'nın IV. Başlığı (61-69. maddeler); vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikaları ilgilendiren hususları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Özellikle 63. maddede Konsey'in iltica ve göç politikası konusunda Andlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihinden itibaren beş yıllık bir süre içerisinde alması gereken tedbirler ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Bu hüküm temel olarak, üçüncü ülke vatandaşlarının AB sınırları içerisine kabulü ve ikamet, yasadışı göç ve bu kişilerin kendi ülkelerine geri gönderilmeleri konularında asgari standart ve usullerin oluşturulmasını öngörmesi açısından büyük bir gelişme olarak kabul edilmiştir. (LONNBACK, 2002: 29; BAYKAL, 2005: 118; HERMANS, 2001: 22)

1990'lı yıllardan sonra yeni göçlerin önlenmesi ve varolan göçmenlerin entegrasyonuna daha çok önem vermeye başlayan AB

ülkeleri, göç sürecinin yönetiminde yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulması üzerine 15-16 Aralık 1999 tarihlerinde Tampere'de⁸ devlet başkanlarının katılımı ile özel bir Konsey toplantısı yapmışlardır. Bu toplantıda alınan kararın 3. maddesinde; insanların serbest dolaşım hakkına sahip oldukları, bu hakka sadece AB vatandaşlarının sahip olabileceği düşüncesinin Avrupa geleneklerine aykırı olduğu, diğer insanlarında AB bölgesine girme hakları olduğu; fakat bu süreçte Birliğin ortak bir göç ve sığınmacı politikası geliştirmesinin gerekli olduğu ve AB sınırlarından kaçak göçün önlenmesi içinde tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır. (TEZCAN, 2002: 346-347)

Gerek Amsterdam Andlaşması gerekse Tempere Toplantısı'nda alınan kararların son uygulama tarihi olarak Mayıs 2004 tarihi belirlenmiş olup, AB'nin yeni politikalarının şu dört ilke çerçevesinde oluşturulması kararlaştırılmıştır: (LONNBACK, 2002: 29-30)

1. *“İnsancıl amaçlar ile ekonomik endişeler arasında denge kurmayı hedefleyen detaylı bir bakış açısının geliştirilmesi;*
2. *Üçüncü Devlet vatandaşlarına mümkün olduğu ölçüde yaşadıkları devletin vatandaşlarına tanınan haklara yakın haklar sağlayacak, yükümlülükler yükleyecek adil bir uygulamanın gerçekleştirilmesi;*
3. *Kaynak Devletler ile yönetsel stratejilerin belirlenmesine yardımcı olacak ortak gelişim politikalarını da kapsayacak şekilde ortaklıklar kurulması;*
4. *Mülteciler konusunda Cenevre Sözleşmesi ve üye Devletlerin taraf oldukları uluslararası anlaşma hükümlerine uygun ortak bir iltica politikasının oluşturulması.”*

Yukarıda belirttiğimiz bu dört ilke doğrultusunda Komisyon, hem mülteciler hem de göç konularında söz konusu ortak politikaların oluşturulmasına ilişkin olarak iki aşamalı bir yaklaşım belirlemiştir. Bu kapsamda, mülteci hukuku konusunda Amsterdam Andlaşması'nın öngördüğü tüm yasal düzenlemelerin tasarıları hazırlanmış ve bu tasarıların büyük bir kısmı kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur⁹. Göç konusundaki önemli nitelikteki düzenlemelerin çoğu ise tartışılmak üzere Konsey'e geri gönderilmiştir. Üçüncü ülke vatandaşlarının sınırlardan giriş ve konaklama koşullarını düzenleyen dört yönerge ve bir tebliğ ise Komisyon tarafından Aralık 1995-Temmuz 2001 döneminde kabul edilmiştir¹⁰.

Sınırlar, göçmenlik ve sığınma konusunda ortak bir Birlik politikası oluşturulması konusunda ikinci safha çalışmaları 2004 yılında başlamış ve 4 Kasım 2004 tarihinde AB Konseyi, 2005-2010 yılları arasında adalet, güvenlik ve özgürlük alanında yürürlüğe girmesi gereken hedefler konusunda Lahey Programı’nı kabul etmiştir¹¹. Bu yeni program, AB Konseyi tarafından 2005 yılında kabul edilen “*Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım*” ile bir Avrupa göç politikasına dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda ayrıca, Avrupa Komisyonu da, 30 Ağustos 2006 tarihinde Başkan Yardımcısı Franco Frattini’nin koordinasyonu altında “*Göçe İlişkin bir Komisyon Görev Gücü*” kurulmasına karar vererek, bu alandaki çabaları güçlendirmiştir. (ABKDBB, Eylül 2006: 6). Genel hatlarıyla belirttiğimiz bu gelişmelerin ardından, göç konusunun kapsamlı bir şekilde ele alınması ve gayretlerin artırılması gerektiğini ortaya koyan resmi açıklama, 14–15 Aralık 2006 tarihli AB Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi’nde yer almıştır¹².

Aktardığımız bu bilgiler doğrultusunda AB’nin göç politikası günümüz itibarıyla değerlendirildiğinde, üye ülkelerin ve dolayısıyla Birliğin, özellikle 1990 sonrası dönemde göç olgusu konusunda bir ikilem yaşadığı görülmektedir. Zira, AB bir tarafta insan hakları ve demokratik değerleri, diğer tarafta ise ekonomik, güvenlik ve milli egemenliklerin bulunduğu bir süreçte, uluslararası göç konusunda denge arayışı içerisine girmiş ve bu temelde yeni göçmenlerin gelişini engellemek için önlemlerini arttırırken, hali hazırda göçmen statüsünde bulunanların entegrasyonunu (bizce nihai hedef asimilasyondur) sağlamak için de politikalar üretmeye çalışmıştır¹³.

AB üyesi ülkelerin bir diğer ikilem ise yasadışı göçü önlemek için tedbirleri arttırmakla birlikte, yaşanan ve azalan nüfuslarının baskısıyla hem nitelikli hem de niteliksiz işlerde kullanılmak üzere ihtiyaç duydukları işçi açığını AB üyesi olmayan üçüncü ülkelere kontrollü de olsa istihdam stratejileri ile tezat oluşturacak bir biçimde temin etmeye devam etmeleridir. (ayrıntılı bilgi için bkz. İKV, Mayıs 2007: 2) Bizce bu ikilemlerin temel nedeni AB’nin, göç sistemini üye ülkelerin ulusal politikaları ile uluslararası ve Birlik içi anlaşmalar (Schengen Anlaşması, AB yönetmelikleri, vb.) doğrultusunda şekillendirmeye çalışması sebebiyle resmi bir göç politikasını tam anlamıyla oluşturamamasıdır.

AB’nin İstihdam Stratejisi

Çalışmamızın ilk kısımlarında da belirttiğimiz üzere, 1990 sonrası uluslararası konjonktürde yaşanan gelişmeler birçok olguyu temelden etkilediği gibi ülkelerin göçe bakışını da değiştirmiştir. Bu süreç içinde özellikle uluslararası göç, gerek iç ve dış güvenlik

gerekse ekonomik ve sosyal sonuçları itibarıyla ülkelerin ulusal tehdit olarak tanımladıkları bir olgu olarak ortaya çıkmıştır.

Konuya AB açısından bakıldığında ise hem küreselleşmenin neden olduğu bölgeler arası ekonomik farklılaşmaların hem de dünyanın belirli bölgelerindeki siyasi istikrarsızlıkların her yıl güneyden kuzeye ve doğudan batıya doğru bir göçün oluşmasına ortam hazırladığı ve bu göç hareketlerinin nihai varış noktasının Avrupa ülkeleri olduğu görülmektedir. (KÜMBETOĞLU, 2003: 276)

Uluslararası göçün bu yeni tarzı ve bundan etkilenen ülkeler üzerinde oluşturduğu tehdit göz önüne alındığında ise AB düzeyinde göç olgusuna yaklaşımın iki önemli özelliği olduğu saptanmaktadır. Bunlar madalyonun iki farklı yönünü gösteren 'açıklık' ve 'kontrol' politikaları olup, 'açıklık' düzeyinde belirli devletlerin çekincelerinden dolayı fazla ilerleme kaydedilememişken, güvenlik ile sıkı bir ilişki içerisinde olan 'kontrol' düzeyinde politikaların çok daha çabuk uyumlulaştığı gözlemlenmektedir. Diğer bir deyişle, 'kontrol' politikaları bağlamında AB üyesi ülkeler, ulusal düzeyde sınır kontrollerini arttırma, sahil ve sınır güvenliği üzerine ikili işbirliği oluşturma, üçüncü ülkelerle illegal yollarla ülkelere giriş yapan insanları gönderebilmek için geri kabul antlaşmalarını imzalama ve uygulama gibi politikalara ağırlık vermişlerdir. Fakat göç olgusunun ülkelerin sınırlarıyla bağdaşmaması ve üye ülkelerin bireysel politikaları sonucunda ortak alınan kararların işlevsiz hale gelmesi, konunun AB düzeyine taşınmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. (AKDAĞ, 2005 : 1)

1990'lı yıllarda AB üyesi ülkelerde baş gösteren ve hala atlatılamamış olan ekonomik durgunluğun neden olduğu işsizlik, göç olgusuna bir başka boyut daha kazandırmıştır. Bu bağlamda göçmenler, işsizliğin nedenlerinden birisi kabul edilerek bir yandan politik malzeme olarak kullanılmışlar, diğer yandan da düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranlarını etkileyen bir unsur oldukları ileri sürülerek, gerek AB üyesi ülkelerin gerekse AB kurumlarının işgücü göçünü önlemek için bir takım tedbirler almasına sebebiyet vermişlerdir.

Genel hatlarıyla AB'nin İstihdam Stratejisi'ne bakıldığında ise bu stratejinin, AB düzeyinde çalışma piyasasıyla ilgili düzenlemelerin 1990'lı yılların başlarında görülen düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları gibi çalışma piyasası sorunlarının ciddi sıkıntılar doğurmaya başlaması ile ortaya çıktığı saptanmaktadır. Bu bağlamda, en önemli sorun olan işsizliğe AB düzeyinde çözüm getirilmek üzere ilk defa, 1993'te yayınlanan Beyaz Kitap'ta istihdam alanında uyumlu bir Avrupa yaklaşımının geliştirilmesine temel oluşturacak ideolojik, politik ve

analitik temellere yer verilmiştir. Beyaz Kitap'tan esinlenilerek 1994'te Essen'de oluşturulan; insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdama destek verilmesi, işgücü piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması ve iyileştirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi, genç ve uzun dönemli işsizlerin ve kadınların işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması kapsamındaki önlemler ise 20-21 Kasım 1997 tarihlerinde yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde oluşturulan "*Avrupa İstihdam Stratejisi*"nin temellerini atmıştır. (ayrıntılı bilgi için bkz. CEYLAN-ATAMAN, 2003: 1; BAŞTAYMAZ, 2007: 126-137; BOZKURT, 2001: 235-255; KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 26-49)

1997 yılında yapılan bu "Olağanüstü İstihdam Zirvesi"nde, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin dört temel ayağı; istihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişim ve değişim sürecine uyum sağlayabilme ve işgücü piyasasında herkese eşit fırsatlar sağlayabilme olarak kabul edilirken, üye ülkelerin ulusal istihdam politikalarının uygulanması ve takip edilmesini yıllık bir sisteme sokan bir karar da alınmıştır. Bu kararla üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu belirleyecek istihdam kılavuzları her yıl için belirlenmiştir¹⁴. (KILIÇ, 2003: 1; KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 33-36)

Ayrıca, sosyo-ekonomik durumdaki değişmelere yanıt olarak arka arkaya yapılan Avrupa Konseyi toplantıları (Cardiff, Haziran 1998; Köln, Haziran 1999; Lizbon, Mart 2000; Stockholm, Ekim 2000; Barselona, Mart 2002) ile de Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temellerinin belirlenmesi ve diğer Birlik politikalarıyla bağlarının güçlendirilmesi sağlanmıştır. Özellikle, Mart 2000'de yapılan Lizbon Zirvesi'nde, Avrupa İstihdam Stratejisi gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel iyileştirilmesi ve 2010'a kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır. Bu zirvede AB'nin, gelecek 10 yılda, daha rekabetçi ve dinamik bir bilgi ekonomisi haline gelmesi, tam istihdama yeniden ulaşması, istihdam oranının %70'e ve kadın istihdam oranının %60'a kadar artırılması gibi somut hedefler ortaya konmuştur. Mart 2001 yapılan Stockholm Zirvesi'nde ise Lizbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef ve bir yeni hedef eklenmiştir. Bu karara göre AB istihdam oranı 2005'e kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'ye kadar yükseltilmesi ve yaşlı çalışanların istihdam oranı 2010'a kadar %50'ye ulaştırılması amaçlanmıştır. (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 36-37; CEYLAN-ATAMAN, 2003: 1)

Mart 2002 tarihinde yapılan Barselona Zirvesi'nde ise tam istihdam, AB'nin en başta gelen amacı olarak vurgulanmış ve genişlemiş bir AB'nde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Lizbon Stratejisi ile

bağdaştırılması için geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Etkin bir koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi iş ve tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi vurgulanmıştır. Ocak 2003 tarihinde Brüksel’de yapılan Avrupa Konseyi’nde ise istihdam ile ilgili yeni kural ve tavsiyeler alınmış ve bu doğrultuda Avrupa İstihdam Stratejisi’nin geleceği ile ilgili yıllık ekonomi ve istihdam politikasının eşgüdümünün sağlanmasını ve verimlilik düzeyinin artırılması benimsenmiştir. (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 37)

2003-2006 yılları arasında yeniden yapılandırılmış olan Avrupa İstihdam Stratejisi’nde ise “tam istihdam”, “işte kalite ve verimlilik” ile “sosyal birleşme ve bütünleşme” başlıklı üç tamamlayıcı unsur gündeme getirilmiştir. Bu unsurlar doğrultusunda ilk adım olarak 2003 Bahar Avrupa Konseyi’nde “Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu” kurulmuş ve bu kurumun amaçları doğrultusunda Avrupa İstihdam Stratejisine yön vermek üzere 2003-2006 dönemi için Avrupa Komisyon’u tarafından teklif edilip, Avrupa Konseyi’nce kabul edilen yol gösterici özel hedefler belirlenmiştir¹⁵. (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 41-42)

Yukarıda genel ve soyut olarak belirttiğimiz AB İstihdam Stratejisi’nin gelişimi ve bu gelişim bağlamında izlenen politikalar irdelendiğinde, AB üyesi ülkelerin en temel sorunlarından birisinin işsizliğin yüksek boyutlarda seyretmesi olduğu görülmektedir.

Ancak, her ne kadar Dünya rekabetinde özellikle ABD ve Japonya karşısında geride kaldığını fark eden AB, “Lizbon Stratejisi” ile kendine 10 yılda “dünyanın en rekabetçi bilgi tabanlı ekonomisi” olma gibi iddialı bir hedef belirlemiş ve bütün istihdam programlarını bu hedef doğrultusunda yeniden düzenlemiş olsa da belirlenen süreç içerisinde Lizbon hedeflerine uygun bir gelişme kaydedememiştir. (TINAR, 2007:1)

Bu durumun en somut saptaması ise Avrupa Komisyonu İstatistik Bürosu (EUROSTAT) tarafından yayımlanan 2005 Yılı İşgücü Anketi’nin sonuçlarında görülmektedir. Bu ankete göre, 2005 yılında 15 yaş ve üzeri 197.5 milyon insan, bir iş sahibidir veya herhangi bir ekonomik faaliyette bulunmaktadır. 15-64 yaş arası çalışabilir nüfusun istihdam oranı, 2000 yılında %62,4’ten 2005 yılında %63,8’e yükselmiştir. Kadınların istihdam oranı, 2000 yılında %53,6’dan 2005 yılında %56,3’e yükselirken; 55-64 yaş arası yaşlıların istidam oranı ise, 2000 yılında %36,6’dan 2005 yılında %42,5’e yükselmiştir. 15-64 yaş arası çalışabilir nüfusun istihdam oranı, 2000 yılında %36,6’dan 2005 yılında %42,5’e yükselmiştir. Danimarka (%75.9), Hollanda (%73.2), İsveç (%72.5) ve İngiltere (%71.7) gibi ülkelerin istihdam oranı, %70’in üzerinde seyrederken; Polonya (%52.8), Malta (%53.9), Macaristan

(%56.9), İtalya (%57.6) ve Slovakya (%57.7) gibi ülkelerde ise bu oran, %60'ın altındadır. (ABKDBB, Eylül 2006: 2).

Ancak bu yüzdeler ve aşağıda tablo halinde aktaracağımız verilerin büyük bir çoğunluğu, görüldüğü üzere hedeflenen düzeylerin altındadır.

Tablo 2: AB Üyesi Ülkelerin 2005 Yılı İstihdam ve İşsizlik Oranları

	15-64 Yaş İstihdam Oranı			Geçici İşi Olan İşçiler			Uzun Dönemli İşsizlik oranı (1 Yıl Veya Daha Fazla)			İlk İşini Arayan İşsizler
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	
AB 25	63.8	71.3	56.3	14.5	14.0	15.0	4.1	3.7	4.5	18.3
Euro Alanı	63.5	71.8	55.2	16.2	15.5	17.0	4.0	3.5	4.6	16.8
Belçika	61.1	68.3	53.8	8.9	6.8	11.4	4.4	3.8	5.0	21.1
Çek Cum.	64.8	73.3	56.3	8.6	7.6	9.8	4.2	3.4	5.3	16.5
Danimarka	75.9	79.8	71.9	9.8	8.5	11.3	1.1	1.1	1.2	13.4
Almanya	65.4	71.2	59.6	14.2	14.4	14.0	5.9	6.0	5.8	9.2
Estonya	64.4	67.0	62.1	2.7	3.4	2.0	4.2	4.2	4.2	17.7
Yunanistan	60.1	74.2	46.1	11.8	10.1	14.3	5.1	2.6	8.9	37.3
İspanya	63.3	75.2	51.2	33.3	31.7	35.7	2.2	1.4	3.4	12.9
Fransa	63.1	68.8	57.6	13.3	12.6	14.0	3.8	3.3	4.3	17.4
İrlanda	67.6	76.9	58.3	3.7	3.1	4.2	1.4	1.9	0.8	19.3
İtalya	57.6	69.9	45.3	12.3	10.5	14.7	3.9	2.9	5.2	33.6
Güney Kıbr.	68.5	79.2	58.4	14.0	9.0	19.5	1.2	0.8	1.8	17.1
Letonya	63.3	67.6	59.3	8.4	10.7	6.2	4.1	4.4	3.7	13.2
Litvanya	62.6	66.1	59.4	5.5	7.6	3.6	4.3	4.2	4.5	12.1
Lüksemburg	63.6	73.3	53.7	5.3	4.9	5.8	1.2	(1.2)	(1.2)	17.3
Macaristan	56.9	63.1	51.0	7.0	7.6	6.4	3.2	3.3	3.2	14.6
Malta	53.9	73.8	33.7	4.5	3.7	(6.1)	3.4	3.5	(3.2)	30.0
Hollanda	73.2	79.9	66.4	15.5	14.3	16.9	1.9	1.9	1.9	18.4
Avusturya	68.6	75.4	62.0	9.1	9.3	8.8	1.3	1.3	1.4	13.0
Polonya	52.8	58.9	46.8	25.7	26.5	24.7	10.2	9.3	11.4	23.3
Portekiz	67.5	73.4	61.7	19.5	18.7	20.4	3.7	3.2	4.2	13.9
Slovenya	66.0	70.4	61.3	17.4	15.7	19.3	3.1	2.9	3.3	28.0
Slovakya	57.7	64.6	50.9	5.0	5.1	4.9	11.7	11.2	12.3	23.3
Finlandiya	68.4	70.3	66.5	16.5	12.9	20.0	2.2	2.4	1.9	8.9
İsveç	72.5	74.4	70.4	16.0	14.2	17.7	1.2	1.4	1.0	21.5
İngiltere	71.7	77.6	65.9	5.7	5.2	6.2	1.0	1.3	0.6	22.0
Bulgaristan	55.8	60.0	51.7	6.4	6.7	6.2	6.0	6.1	6.0	22.2
Hırvatistan	54.8	60.9	49.0	12.8	12.7	13.0	7.6	6.8	8.6	26.2
Romanya	57.6	63.7	51.5	2.4	2.8	1.9	4.0	4.6	3.4	31.5
İzlanda	83.8	86.9	80.5	6.9	6.0	7.8	:	:	:	:
Norveç	74.8	77.8	71.7	9.5	7.5	11.6	0.8	0.9	0.7	:
İsviçre	77.2	83.9	70.4	12.8	12.5	13.1	1.7	1.4	2.0	16.6

Kaynak: (ABKDBB, Eylül 2006: 3).

Yukarıda aktardığımız tablo daha yakından incelendiğinde ise üye ülkeler arasında geçici işlerin oranında büyük farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Örneğin 2005 yılı itibarıyla, AB üyesi ülkelerde işçilerin %14.5'i geçici işlerde çalışırken, bu oran üye ülkeler arasında Estonya'da %2.7'den Portekiz'de %19.5'e kadar değişen geniş bir yelpazede yer almaktadır. Aynı tablo itibarıyla, AB üyesi ülkelerde geçici işlerde çalışan kadınların oranı, %15 iken; erkeklerin oranı, %14'tür. 25

AB ülkesinin 17'sinde geçici işlerde çalışan kadınların oranı ise erkeklerin oranından fazladır. Tablo itibarıyla saptanabilecek bir diğer veri ise işsizlerin yaklaşık beşte birinin ilk işini arıyor olduklarıdır ki görüldüğü üzere AB üyesi ülkelerde 2005 yılında nüfusun %18.3'ü daha önce hiç istihdam edilmemiştir. Bu oran, Finlandiya (%8.9) ve İtalya (%33.6) örneklerinde görüldüğü üzere ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Uzun dönemli işsizlik söz konusu olduğunda, AB üyesi ülkelerde aktif nüfusun %4.1'i, en azından 1 yıldır işsiz durumdadır. Bu oran, İngiltere'de %1 ve Danimarka'da %1.1'den Slovakya'da %11.7 ve Polonya'da %10.2 arasında değişim göstermektedir. (ABKDBB, Eylül 2006: 2-3)

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan “Avrupa’da İstihdam 2006” konulu raporda ise; 2005 yılında ekonomik büyümede yaşanan geçici bir yavaşlamaya rağmen, AB'deki istihdam durumundaki gelişmenin devam ettiği vurgulanmıştır. Bu rapora göre, AB'deki işsizlik oranı (bir önceki yılda %9.1'den %8.7'ye) yaklaşık yarım puan düşerken, istihdamdaki büyüme oranı ise neredeyse ikiye katlanarak %0.9 olarak gerçekleşmiştir. Bununla beraber Birlik, istihdam ve verimlilik büyümesi bakımından AB hedeflerinin de altında performans göstermeye devam etmiş ve üye ülkeler arasında dengeli bir ilerleme sağlanamamıştır. (ABKDBB, Kasım 2006: 7–9).

Sadece küçük bir kesitini sunabildiğimiz “2005 Yılı İşgücü Anketi”nin ve “Avrupa’da İstihdam 2006” raporunun sonuçları AB bünyesinde ses getirmiş ve saptanan sorunlar, 2005 yılında Lizbon Stratejisi yenilenecek aşımaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, ilk olarak Komisyon tarafından kabul edilen “Büyüme ve İstihdam İçin Bütünleştirilmiş İlkeler 2005–2008” başlıklı karar ile AB “büyüme” ve “istihdam artışına” odaklanmıştır¹⁶. (TINAR, 2007: 1) 13 Temmuz 2006 tarihinde ise 2007–2013 dönemi Avrupa programları için stratejik bir vizyon belirlenmiştir. (ABKDBB, Temmuz 2006: 11–13). Bu stratejik vizyonu takiben, Avrupa Komisyonu da Avrupa İstihdam Stratejisi’ni desteklemek amacıyla “2007–2013 Uyum Programı Rehberleri”ni düzenlemiştir. Bu rehberler, bir yandan *Ulusal Stratejik Çerçeve Belgeleri*’nin hazırlanması ve sunulmasında, üye ülkelerin hangi parametreler içerisinde çalışması gerektiğini belirlerken, diğer yandan da Lizbon Stratejisi tarafından ortaya koyulan “Büyüme ve İstihdam Gündemi”ni desteklemek üzere oluşturulmuş mali bir aracı ifade etmektedir. Yeni Uyum Politikası ayrıca, Avrupa’yı; yatırım, büyüme, rekabet edebilirlik ve yenilikçilik açısından daha çekici hale getirecek, daha fazla ve daha iyi istihdam ile birlikte tam istihdam ve yüksek

verimliliği sağlayacak girişimleri desteklemeyi amaçlamaktadır. (ABKDBB, Ekim 2006: 2-3)

Ancak, günümüz itibarıyla ulaştığı sonuçlar kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisi genel olarak değerlendirildiğinde, bu stratejinin tam anlamıyla başarılı olamadığı ve ortak bir başarının ortaya konulan Lizbon hedefleri itibarıyla tüm üye ülkelerce sağlanamadığı görülmektedir. Nitekim, “2006–2007 Ortak İstihdam Raporu” kapsamında Estonya, Danimarka, Finlandiya, Lüksemburg ve İsveç gibi ülkelere, reform programlarının uygulanmasında sağladıkları gelişmeden dolayı, bu yıl Komisyon tarafından herhangi bir tavsiyede bulunulmazken, 25 üye ülkeden 19’u, daha fazla uygulamanın gerekli olduğu istihdam alanlarında, en azından bir tavsiye almıştır. (ABKDBB, Şubat 2007: 6-7)

AB Dönem Başkanlığı’nı 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla devralan Almanya ise görev süresinin başlamasından hemen önce “*Sosyal Politika ve İstihdam Alanındaki Faaliyetler*” başlıklı resmi bir açıklamada bulunmuş ve Avrupa Sosyal Gündemi, istihdam, sosyal ve ekonomi politikalarının birbirleri ile rekabet etmesine gerek olmadığını, aksine karşılıklı olarak birbirini tamamlayıcı olması gerektiğini vurgulamıştır. (ABKDBB, Aralık 2006: 2-3)

2. Genel Hatlarıyla Türkiye-AB İlişkileri

Kırk yılı aşkın bir geçmişe sahip olan Türkiye’nin AB, dolayısıyla AT ile ilişkileri hukuksal anlamda, Türkiye ile AET arasında 1960’lı yıllarda kurulan ortaklık mevzuatının tesisiyle başlamıştır. Türkiye-AT arasındaki bu ilişkiler, AB Konseyi’nin 11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi ile Türkiye’yi üye adayı olarak benimsemesi neticesinde yeni bir boyut kazanmıştır. Zira, Türkiye’nin üye adayı olarak benimsenmesinden sonra, Türkiye’ye yönelik Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmış; Türkiye de Ulusal Programı’nı tesis ederek, AB dolayısıyla AT müktesebatına uyum için iç hukukunda birçok yasa çıkarmış ve Anayasa değişiklikleri gerçekleştirmiştir (bkz.; ÖZDAL ve GENÇ; 2005: 46-52).

Genel ve soyut olarak belirttiğimiz bu gelişmelerin sonucunda da 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel’de yapılan AB Konseyi Zirvesi’nde, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir. 2–3 Ekim 2005 tarihleri arasında Lüksemburg’da yapılan AB Bakanlar Konseyi toplantısında ise Komisyon’un önerileri dikkate alınarak, Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakerelerinin genel prensiplerini belirleyen Tam Üyelik Müzakere

Çerçeve Belgesi kabul edilmiştir. Bu belgenin kabul edilmesini takiben yine aynı tarihte Lüksemburg'da yapılan Hükümetlerarası Konferans ile de Türkiye'nin AB'ne katılım müzakereleri resmi olarak başlatılmıştır¹⁷.

Başlatılan tam üyelik müzakere sürecindeki en güncel gelişme, AB'nin, müzakere başlıklarından sekizini dondurması (*dış ilişkiler, ulaştırma, tarım ve kırsal kesim kalkınması, balıkçılık, gümrük birliği, finans hizmetleri, malların serbest dolaşımı, yerleşme ve hizmet sağlama özgürlüğü*) diğer başlıkların ise tamamlanmasına rağmen kapatılmaması kararını alması ve bu kararını Türkiye'nin Kıbrıs Rum Kesimi'ne limanlarını açma sürecine bağlamış olmasıdır. 2007'nin ilk aylarından itibaren büyük ölçüde iç siyasal sorunlarla uğraşan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ise AB'nin bu tutumuna karşılık olarak AB'ye uyum konusunda yedi yıllık bir plan hazırlamış ve 32 müzakere başlığı için çeşitli stratejiler belirlediğini açıklamıştır. (ALTINBAŞ, 2007: 1)

Çalışmamız açısından bakıldığında ise AB'nin dondurulmasına karar verdiği sekiz başlığın da Türkiye'nin belirlediği yol haritası içinde yer alıyor olmasının yanı sıra bu başlıkların hemen hemen hepsinin dolaylı bir biçimde de olsa Türkiye'nin izlediği / izleyeceği istihdam politikaları ile alakalı olduğu görülmektedir. Ancak, çalışmamızın sınırları ve başlığı dikkate alındığında, AB Müktesebatı tarama sürecinde yer alan "*Sosyal Politika ve İstihdam*" başlıklı 19. faslın, yukarıda belirttiğimiz diğer fasllara temel oluşturacak konuları aşağıda genel hatlarıyla belirttiğimiz kapsamda düzenlediği görülmektedir.

3. Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri

Ekonomik motivasyonlu Türk dış göçü Almanya ile Türkiye arasında 30 Ekim 1961 tarihinde imzalanan ikili iş gücü anlaşması ile başlamış olup, hemen hemen tüm gelişmiş Batı Avrupa ülkelerini içerecek şekilde devam etmiştir. Günümüz itibarıyla istatistiklere bakıldığında ise yurtdışında yaşayan 4 milyon civarındaki Türk'ün 3.7 milyonunun AB üyesi ülkelerde yaşamakta olduğu ve AB üyesi ülkelerde toplam 20 milyon göçmen olduğu düşünüldüğünde de Avrupa'daki Türklerin en kalabalık göçmen gruplarından birini oluşturduğu görülmektedir.

Ancak, yukarıda belirttiğimiz AB üyesi ülkelerde yaşayan göçmen Türk nüfusu, Türkiye-AB ilişkilerinin göç ve istihdam boyutunu etkileyen tek faktör değildir. Zira, 1980'li yılların başından itibaren Türkiye, aynı zamanda hem "*göç alan*" bir ülke, hem de başka ülkelerden gelen göçmenler için "*göç geçiş ülkesi*" konumuna

geldiğinden, Avrupa-merkezli uluslararası göç rejimi içerisinde Türkiye’nin konumu, “göç veren”, “göç alan” ve “göç geçiş ülkesi” olarak değişmiştir. (İÇDUYGU, 2007: 1) Bu sebeple Türkiye’nin, AB’nin göç politikası kapsamında dikkate aldığı sınırların güvenliği rejimi ve yasa dışı göçle mücadele gibi konularda da gerek kendi güvenliği gerekse tam üyelik müzakere süreci bağlamındaki ilişkileri itibarıyla bir takım yükümlülükleri üstlenmesi ve stratejiler geliştirmesi söz konusudur.

Çalışmamızın başlığı itibarıyla düşünüldüğünde, Türkiye-AB ilişkilerinin göç ve istihdam boyutunu etkileyen en önemli faktör ise şüphesiz, Türkiye’nin sosyal politika ve istihdam konularındaki yükümlülükleridir. Bu sebeple çalışmamızın ilerleyen alt başlıklarında öncelikle Türkiye’nin izlediği istihdam stratejisi ana hatlarıyla analiz edilecek ve daha sonrada sahip olduğumuz demografik özelliklerin izlenen/izlenebilecek olan stratejiler doğrultusunda bir fırsat penceresi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği irdelenecektir.

3.1. Türkiye’nin AB’ne Üyelik Sürecinde İstihdam Stratejisi

Yukarıda belirttiğimiz gibi kırk yılı aşkın bir sürece sahip olan Türkiye-AB ilişkilerinde, Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi’nin kabul edilmesi ile birlikte, AB Müktesebatı tarama sürecinde yer alan “*Sosyal Politika ve İstihdam*” başlıklı 19. fasıl üzerinde resmi düzeyde uyumlaştırma çalışmaları başlamıştır.

Aslında bu bağlamda, her ne kadar sosyal politika ve istihdama ilişkin uyumlaştırma çalışmaları resmi düzeyde yukarıda genel ve soyut olarak belirttiğimiz süreci takiben başlamış olsa da Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nden sonra AB’nin sosyal politika ve istihdam mevzuatına uyum anlamında birçok gelişme kaydettiği önemle vurgulanmalıdır. Diğer bir deyişle belirtirsek, AB mevzuatına uyum kapsamında yayımlanan tasarruflara paralel olarak 18 ILO sözleşmesi ve çalışma yaşamına ilişkin olarak da başta Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve İnsan Hakları Sözleşmeleri olmak üzere bazı uluslararası hukuk işlemlerine Türkiye, daha önceden taraf olarak zaten yükümlülük altına girmiştir. (CEYLAN-ATAMAN, 2003: 1; KIZILOTT ve diğ., 2006: 150; İKV, 2005:55-59; CANSEVDİ, 2001: 71-74)

Genel hatlarıyla bakıldığında ise Türkiye’nin gündeminde bulunan AB’nin sosyal politika ve istihdam mevzuatının genel karakterinin iş hukuku, işçi sağlığı ve güvenliği, kadın-erkek eşitliği, sosyal diyalog, sosyal güvenlik ve istihdam başlıklarına dayandığı tespit edilmektedir. Özel olarak istihdam başlığı ele alındığında ise AB’nin

yaklaşımının, açık koordinasyon metodu dâhilinde üye ülkelerin öncelik ve politikalarının eşgüdüm içerisinde tespiti ve böylelikle soruna Birlik çapında bir ortak tutum geliştirilme olduğu görülmektedir¹⁸. (İKV, 2005:50)

Bu kapsamda, Türkiye gibi aday ülkelerden, ilk aşamada İstihdam Durum Raporu hazırlayarak, istihdamın mevcut yapısını ayrıntılılarıyla belirtmeleri beklenmektedir. Bu aşamanın ardından, Komisyon'la birlikte hazırlanan Ortak Değerlendirme Belgesi ile takip eden dönemlerde o aday ülkede istihdam açısından öncelikli alanlar ve sağlanacak destekler tespit edilmektedir. Türkiye'de adaylık süreci kapsamında sosyal politika ve istihdam konularına ilişkin olarak, belirttiğimiz bu prosedür içinde gerek 2003 yılından itibaren yayımlanan KOB'nde¹⁹ gerekse 2004 yılından itibaren yayımlanan İlerleme Raporları'nda değerlendirilmiştir. (İKV, 2005: 51–54)

Türkiye'de KOB ve İlerleme Raporları'nda ele alınan konulara ilişkin olarak, gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği mevzuat uyum çalışmalarını, idari kapasite ihtiyaçlarını ve bunların finansman boyutlarını açıklayan bir politika dokümanı olan Ulusal Programı'nı 2003 yılında açıklamıştır. (CEYLAN-ATAMAN, 2003: 1; İKV, 2005: 51–54). Takip eden süreç içinde de Türkiye her yıl, AB müktesebatına uyum programı çerçevesinde çıkaracağı kanunların listesini yayımlamış ve bu listeler üzerinden hızlı bir mevzuat uyumlaştırmasına gitmiştir²⁰.

Sosyal politika ve istihdam konularında Türkiye ile AB arasında sorun alanı olarak görülen noktalara genel hatlarıyla baktığımızda ise başta, eksik istihdam oranları ve yüksek işsizlik oranlarının geldiği görülmektedir. Zira, 2010 yılı itibarıyla AB, genel istihdam oranının %70'e, kadınların istihdam oranının %60'a, 55 yaş üstündekilerin istihdam oranının %50'ye çıkarılmasını hedeflerken, Türkiye toplam istihdam oranı itibarıyla hem AB ortalamasının hem de Lizbon hedeflerinin (yaklaşık 24 puan) gerisindedir. (BAŞTAYMAZ, 2007: 127) Ayrıca, yıllar itibarıyla genel olarak AB'nin tersine, Türkiye'nin istihdam oranlarının azaldığı da görülmektedir. Toplam işsizlik oranlarına bakıldığında da durum Türkiye açısından pek parlak değildir. Zira, Türkiye'nin %10.3 olan toplam işsizlik oranı, %8.7 olan AB ortalamalarından daha yüksektir. Paralel biçimde 2005 yılı için, erkek işsizlik oranı AB'nde %7.9, Türkiye'de %10.4; kadın işsizlik oranı AB'nde %9.8, Türkiye'de %10.2'dir²¹. (KIZILOT ve diğ., 2006: 121-134)

3.2. Türkiye ve AB'nin Demografik Özellikleri Bağlamında Göç

Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde vurguladığımız üzere, AB'nin göç konusunda yaşadığı önemli paradokslardan birisi; Birliğe üye ülkelerin yasadışı yabancı göçünü önlemek için tedbirleri arttırmakla birlikte, yaşanan ve azalan nüfuslarının baskısıyla hem nitelikli hem de niteliksiz işlerde kullanılmak üzere ihtiyaç duydukları işçi açığını AB üyesi olmayan üçüncü ülkelere kontrollü de olsa temin etmeye devam etmeleridir.

Ancak hemen belirtmek gereklidir ki bu paradoks, bir yandan AB üyesi ülkelerin yaşadıkları bir takım ekonomik sorunlarına (yüksek işsizlik, eksik istihdam, vb.) diğer yandan da demografik özelliklerine dayanan bir zorunluluk nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Zira, aşağıda verdiğimiz tabloda da açıkça görüldüğü üzere 2100 yılında Fransa ve Hollanda'nın nüfusları değişmemekte, Lüksemburg, İrlanda ve İngiltere'nin nüfusları artmakta, diğer AB üyesi ülkelerin nüfusları ise azalmaktadır.

Tablo 3: AB Ülkelerinin 2000 ve 2100 Tarihlerindeki Nüfusları, 2300 Yılına Kadar Minimum ve Maksimum Değerleri ve 2000 Yılından İtibaren Değişim Oranları

Ülke	Nüfus (milyon)						2000'den itibaren değişim %		
	2000	2100	Minimum	(Yıl)	Maksimum	(Yıl)	2100	Minimum	Maksimum
Almanya	82.3	73.1	73	2095	85.3	2300	-11	-11	4
Fransa	59.3	60.2	59.3	2000	68.5	2300	1	0	16
İtalya	57.3	33,8	33,5	2120	57,5	2000	-41	-42	0
Hollanda	15,9	15,9	15,9	2000	18,2	2300	0	0	14
Belçika	10,3	9,5	9,5	2105	11	2300	-7	-7	7
Lüksem.	0,4	0,7	0,4	2000	0,8	2300	63	0	89
İngiltere	58,7	64,4	58,7	2000	73,2	2300	10	0	25
İrlanda	3,8	4,5	3,8	2000	5,0	2050	18	0	31
Danimarka	5,3	4,9	4,9	2100	5,6	2300	-8	-8	4
Yunanistan	10,9	7,5	7,4	2125	11	2010	-31	-32	1
İspanya	40,8	27,1	28,8	2120	41,3	2010	-29	-29	1
Portekiz	10,0	7,3	7,3	2120	10,1	2010	-27	-27	1

Avusturya	8,1	6,2	6,2	2110	8,1	2005	-23	-24	0
İsveç	8,9	8,1	8,1	2105	9,4	2300	-8	-8	6
Finlandiya	5,2	4,6	4,6	2100	5,3	2300	-11	-11	3
Polonya	38,7	26,1	25,6	2135	38,7	2000	-33	-34	0
Çek Cum.	10,3	6,6	6,6	2110	10,3	2000	-35	-36	0
Macaristan	10,0	6,2	6,2	2100	10	2000	-38	-38	0
Slovakya	5,4	4,0	3,9	2135	5,4	2015	-26	-27	1
Litvanya	3,5	2,4	2,3	2085	3,5	2000	-32	-33	0
Letonya	2,4	1,0	1,0	2095	2,4	2000	-57	-57	0
Slovenya	20,	1,2	1,1	2125	2,0	2000	-42	-42	0
Estonya	1,4	0,5	0,5	2090	1,4	2000	-62	-62	0
Kıbrıs Rum	0,8	0,8	0,8	2145	0,9	2035	1	-4	15
Malta	0,4	0,4	0,4	2135	0,4	2030	-3	-4	11

Kaynak: (World Population to 2300, 2004: 46).

Tabloda belirtilen veriler itibarıyla tespit edebileceğimiz bir diğer husus da AB üyesi ülkelerin nüfuslarının azalmasının yanı sıra varolan nüfus değerlerinin yaşlanmakta olduğundan hareketle, işgücü talebinin iki etkenli olarak hızla düşeceği gibi, yaşlanan nüfusun bakılmasının da ayrı bir problem olacağıdır. (Baykal, 2005: 150) Diğer bir deyişle vurgularsak, günümüz verileri itibarıyla AB üyesi ülkelerde 65 yaşın üzerindeki her bir kişi için, çalışma yaşında olan dört kişi düşmektedir. Yani çalışanlara bağımlı nüfus oranı 1/4'tür. Düşme eğiliminde olan doğum oranları, buna karşılık artma eğiliminde olan ortalama yaşam beklentisi ve doğum oranlarının yüksek olduğu yıllarda (özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemi izleyen yıllarda) doğan neslin emekli olması ile 2050 yılında bu oranının bir emekliye karşılık iki çalışana kadar düşeceği tahmin edilmektedir. Ancak bununla birlikte, Birlik bünyesinde çalışma yaşındaki nüfusun oranı düşecek olsa da istihdamda fırsat eşitliğinin teşviki ile daha fazla kadının ve yaşlı kimselerin işgücü piyasasına girmesi veya çalışmaya devam etmesi nedeniyle, AB'deki toplam istihdamın 2017 yılına kadar artmaya devam edeceği öne sürülmektedir. (ABKDBB; Ekim 2006: 9-10)

İçduygu da çalışmasında, nüfusun yaş yapısını yansıtan bir ölçü olarak medyan yaşındaki değişikliklere bakıldığında, doğum oranlarının çok yüksek olduğu 1960'lı yıllarda medyan yaşının AB üyesi olan 25 ülkede 32 olduğunu, günümüzde ise medyan yaşın bu ülkelerde 38,5 çıktığını, 2050 yılına varıldığında ise 48'e kadar yükselmesinin beklendiğini açıklamaktadır. Bu durum ise, o tarihte neredeyse tüm

Avrupa nüfusunun yarısının 50 yaş üstü kişilerden oluşması anlamına gelmektedir. (İÇDUYGU, 2007: 1)

Belirttiğimiz bu verilerden de anlaşıldığı üzere, AB üyesi ülkeler azalan ve yaşlanan nüfuslarından kaynaklanan işgücü ihtiyaçlarına kısa vadede, istihdamdaki atıl içsel unsurları kullanarak bir çözüm bulsalar bile; yabancı iş gücü göçü (legal veya illegal) orta ve uzun vadede Birliğin bir tercihi (sorunu) olmaya devam edecektir. Aşağıdaki tabloda ise vatandaşları AB üyesi ülkelerde göçmen statüsünde bulunan kaynak (orijin) ülkelerin, önümüzdeki yıllardaki olası demografik değişimlerine ilişkin bilgiler verilmektedir.

Tablo 4: AB Üyesi Ülkelere Değişik Şekilde Göç Veren Ülkelerin 2000 ve 2100 Tarihlerindeki Nüfusları, 2300 Yılına Kadar Minimum ve Maksimum Değerleri ve 2000 Yılından İtibaren Değişim Oranları

Ülke	Nüfus (milyon)						2000'den itibaren değişim %		
	2000	2100	Min.	(Yıl)	Maks.	(Yıl)	2100	Minimum	Maksimum
Moritanya	2,6	9,8	2,6	2000	9,8	2100	269	0	269
Mali	11,9	70,5	11,9	2000	70,8	2110	492	0	495
Cezayir	30,2	45,6	30,2	2000	49,2	2060	51	0	63
Pakistan	142,7	408,5	142,7	2000	412	2090	186	0	189
Irak	23,2	68,0	23,2	2000	68,4	2090	193	0	194
İran	66,4	98,2	66,4	2000	106,9	2060	48	0	61
Afganistan	21,4	90,3	21,4	2000	90,4	2095	322	0	323
Türkiye	68,3	90,3	68,3	2000	98,1	2055	32	0	44
Somali	8,7	66,1	8,7	2000	67,7	2115	658	0	676
RF	145,6	79,5	79,5	2100	145,6	2000	-45	-45	0
Tunus	9,5	11,4	9,5	2000	12,9	2050	20	0	35
Hindistan	1016	1458,4	1016,9	2000	1557,3	2065	43	0	53
Fas	29,1	46,5	29,1	2000	48,4	2070	60	0	66
Kongo	3,4	14,6	3,4	2000	14,6	2105	322	0	323
Libya	5,2	9,0	5,2	2000	9,5	2065	71	0	80
Bangladeş	138	259,9	138	2000	270,1	2075	88	0	96

Kaynak: (World Population to 2300, 2004: 46).

Tabloda belirtilen verilerden anlaşıldığı üzere, Rusya Federasyonu (RF) bir şekilde Avrupa içinde bir ülke olarak düşünülür ve dikkate alınmaz ise AB ülkelerine göç veren bütün kaynak ülkelerin

nüfuslarının arttığı görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu ülkelerin Avrupa kıtasına komşu coğrafyadan oldukları, gelişmekte veya fakir oldukları, bir kısmının tarihsel olarak Avrupa ülkeleri ile koloniyel bağlarının bulunduğu ve en önemlisi gerek aile birleşmesi gerek yasal gerekse kaçak olarak Avrupa ülkelerine bu ülkelerden göçün devam ettiği'dir.

Bu bağlamda yukarıda verdiğimiz bilgiler ve çalışma başlığımız itibarıyla bizce önemli olan esas olgu, diğer ülkelere nazaran Türkiye'nin AB açısından daha güçlü ve tercih edilebilir bir kaynak göç ülkesi olacaktır. Hiç şüphesiz bu savımızı güçlendiren en önemli faktör, kırk yılı aşkın bir zamandır devam eden Türkiye-AB ilişkileri ve bu süreç içinde 2005 yılından itibaren özellikle ekonomik ve siyasal alanlarda devam eden mevzuat uyumlaştırma çalışmalarıdır.

Ancak, konuya salt demografik özellikler açısından yaklaşıldığında görünür tablo bu kadar net değildir. Çünkü, Türkiye 2000'li yılların başında demografik dönüşümünü, geleneksel bir toplum yapısından modern bir toplum yapısına geçiş anlamında, tamamlamış bir konumdadır. Ayrıca, Türkiye nüfusun yıllık artış hızı %1,5 altında seyretmeye başlamış olup önümüzdeki yıllarda bu düzeydeki bir büyüme hızıyla belirli oranda artacağı öngörülmektedir (2005 yılındaki 73 milyon düzeyinden ilk 20 yıl içerisinde 90 milyona, 2050 yılına varıldığında ise 100 milyon düzeyine ulaşacağı hesaplanmaktadır). 2050'lerde Türkiye nüfusunun bu düzeylerde, hatta 100 milyona ulaşmadan da durgun hale gelebileceği ve sonra bir azalma dönemine yönelebileceği de hesaplanmaktadır. Bu hesaplama doğrultusunda 2010 yılında Türkiye nüfusunun yaklaşık 77 milyon, 2025 yılında ise 88 milyon olacağı kestirildiğinde, bu yıllarda çalışma yaşında olacak nüfusun da 2010 için 28 milyon, 2025 yılı için ise 34 milyon seviyesinde olacağı öngörülmektedir. Eğer 2025 yılına kadar Türkiye'deki işgücü katılım oranlarının bugünkü OECD ülkeleri seviyesine çıkacağı varsayılırsa, elde edilen sonuçlar temelinde Türkiye'de kadın işgücünün 2005 yılındaki 6,5 milyon seviyelerinden 2010 yılında 9,2 milyona ulaşacağı; 2025 yılında ise 18,3 milyon olacağı hesaplanmıştır. Aynı çerçevede, erkek işgücü ise 2005-2010 döneminde 18,6 milyondan 20,5 seviyelerine ve onu izleyerek 2025 yılında da 25,3 milyona ulaşacaktır. Bu dönemde kadınlar açısından işsizlik rakamları 2005 yılındaki 633 bin düzeyinden, 2010 yılında 835 bine ve 2025 yılında ise 1,3 milyona yükselecektir. Erkekler için, işsizlik sayısının 2005-2010 döneminde 1,9-2,0 milyon düzeyinde kalacağı, sonra da net rakam düzeyinde bir inişe geçeceği ve 2025 yılında 1,7 milyon düzeylerinde olacağı hesaplanmıştır. (İÇDUYGU, 2007: 1-2)

Genel değerlendirilme yapıldığında ise demografi tartışmalarıyla bağlantılı konuların birçoğunun, AB üyesi ülkelerin sorumluluğunda (*hükümetler arası nitelikte*) olmakla birlikte; Birliği de bir bütün olarak ilgilendirdiği görülmektedir. Bu savımızı güçlendiren en güncel gelişme ise Komisyon'un 20-21 Kasım 2006 tarihlerinde demografi alanında çalışan ulusal uzmanları bir araya getirerek ilk kez düzenlediği (ve her yıl iki defa düzenleme kararı aldığı) "*Avrupa Demografi Forumu*"dur. Forum'da, yaşanan AB nüfusuna ilişkin yeni bir strateji ortaya konulmak yerine; "büyüme ve istihdam stratejisi"nin hayata geçirilmesi için üye ülkelerin çabalarını artırmasına ihtiyaç duyulduğu ve Avrupa'nın yaşanan nüfus sorununun, bütün politikalara entegre edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Forum'un sonucunda Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan "*Avrupa'nın Demografik Geleceği-Sorundan Fırsata*" başlıklı tebliğde de Avrupa'nın yaşanan nüfusunun, Birlik için eşit görülmemiş önemde bir sorun olduğu ve bu sorunun olabildiğince kısa sürede çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. (ABKDBB; Ekim 2006: 9-10)

Sonuç:

Günümüz itibarıyla genel bir değerlendirme yapıldığında Avrupa kamuoyunun ve siyasilerinin büyük bir çoğunluğunun birçok sebepten (ekonomik, politik ve kültürel-toplumsal) yola çıkarak, Türkiye'nin AB'ne tam üyeliğine karşı olduğu bilinmektedir. Söz konusu bu sebeplerden resmi olarak dile getirilenlerin başında siyasi (Kıbrıs Sorunu, Türk-Yunan İlişkileri, İnsan Hakları vb.) ve ekonomik (yüksek enflasyon, eksik istihdam vb.) olanlar gelmektedir.

Çalışmamızın bütünlüğü içinde analiz etmeye çalıştığımız bir diğer sorun alanı ise Türkiye'nin nüfusunun kalabalık, nüfus artış hızının yüksek olmasıdır. Ancak, her ne kadar AB üyesi ülkeler tarafından günümüzde bu demografik özelliklerimiz bir sorun alanı olarak görülse ve Birliğe tam üyeliğimizin gerçekleşmesi durumunda Türkiye'den Avrupa'ya niteliksiz iş gücüne dayalı bir kitlesel göç hareketinden korkulsa dahi, bu korkunun bize göre birkaç sebepten dolayı tam anlamıyla doğru olduğu söylenemez. Zira, bilindiği üzere AB veya üye ülkeler, çevre, enerji ve özellikle sosyal politika ve istihdam başlıkları kapsamında, uzun vadeli geçiş önlemleri, istisnalar, özel düzenlemeler veya kalıcı koruma önlemleri (derogasyonlar) koyabilmektedirler. Bu bağlamda zaten, Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 12. No'lu paragrafının özellikle 2 ve 4. bentleri değerlendirildiğinde, AB bünyesinde serbest dolaşım kategorisinde yer alan kişilerin serbest dolaşımı konusunda hassasiyet gösterdiği görülmektedir. (REÇBER, 2006: 62-72)

Bu anlamda, çalışmamızın bütünü içinde açıkladığımız AB'nin göç politikası ve istihdam stratejileri düşünüldüğünde, Birlik üyesi ülkelerin büyük bir çoğunluğunda görülen düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları sebebiyle, Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinde uzun vadeli geçiş önlemleri, istisnalar, özel düzenlemeler veya kalıcı koruma önlemlerinin öngörülmesi muhtemeldir.

Bu bağlamda bizce esas önemli olan husus, 2017 yılından itibaren AB'nin gerek demografik özellikleri gerekse istihdam stratejileri bağlamında, yeni işgücüne ihtiyaç duyacak olmasıdır. Zira, Birliğin göç politikası ve göçmen işçi istihdamı stratejisi kapsamında Türkiye'nin AB'ne tam üyelik süreci analiz edildiğinde, Türkiye'nin demografik özellikleri basit doğrusal bir mantıkla, bir fırsat penceresi olarak değerlendirilmektedir. Ancak, orta ve uzun vadeli bir dönemde AB'nin, genç Türk işgücüne ihtiyaç duymasının büyük bir olasılık olduğu değerlendirmesi, yukarıda belirttiğimiz üzere basit doğrusal bir önermeye dayanmaktadır ve bize göre bu husus tam olarak doğru değildir. Çünkü, çalışmamızın Türkiye'nin demografik özelliklerini incelediğimiz kısmında da vurguladığımız üzere, ülkemiz 2000'li yılların başında demografik dönüşümünü tamamlamış konumdadır. Ayrıca, AB ve Türkiye'nin istihdam düzeyleri ile işsizlik oranları dikkate alındığında da orta ve uzun vadelerde, Türkiye'nin sahip olacağı olası düzeyler itibarıyla AB'ne çok büyük yük getireceği bizce aşikârdır.

Bu çerçevede, Türkiye'nin hali hazırdaki demografik fırsat penceresinin gerek AB gerekse Türkiye açısından gerçek anlamda bir fırsat olarak değerlendirilebilmesi için, bizce her iki tarafın üzerine de bazı yükümlülükler düşmektedir.

Bu yükümlülükleri ana hatlarıyla aşağıdaki biçimde belirtmek mümkündür:

Türkiye:

- AB ile üyelik müzakerelerini hızla tamamlamalı ve mevzuat uyumunu sağlamalıdır;
- Dengeli bir demografik gelişim göstermelidir;
- İstihdam alanında gerçekleştirilecek stratejiler ile nitelikli işgücü oranını arttırmalı ve eksik istihdam oranlarını düşürmeli, sektörler itibarıyla dengeli dağılan bir istihdam yaratmalıdır;
- İstikrarlı bir siyasal yapıyı, sürekliliği olan bir ekonomik büyüme ile tamamlamalıdır.

AB ve AB üyesi ülkeler:

- Birlik bünyesinde sadece güvenlik algılamasına dayanmayan aktif bir göç politikası oluşturulmalıdır;
- AB vatandaşı olmadıkları için Birlik Müktesebatı’ndan faydalanamayan (günümüz itibarıyla yaklaşık 20 milyon) göçmene, sadece ekonomik alanda değil sosyal ve belirli ölçülerde siyasal alanlarda da fırsat eşitliğinin tanınması için stratejiler geliştirilmelidir;
- Tüm yönleri ile bağlayıcı ve caydırıcı olan bir “İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadele Kararı” hazırlanmalıdır;
- Özel anlamda Türkiye’nin AB’ne tam üyeliği düşünüldüğünde konulması düşünülen, uzun vadeli geçiş önlemlerini, istisnaları, özel düzenlemeleri veya kalıcı koruma önlemlerini uygulamamalı, yumuşatmalı veya aşamalı olarak kısa vadelerde uygulamalıdır.

Kaynakça:

- "A common approach for a fair asylum policy", http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/printer/news_eurodac_asylum_en.htm. (e.t. 03.05.2007)
- Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri*; (2006), Ankara: TİSK Yay., Yay. No. 272.
- "The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 13 December 2004 16054/04 JAI 559", http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf. (e.t. 03.05.2007)
- ABADAN-UNAT, Nermin; (1964), *Batı Almanya'daki Türk İşçileri ve Sorunları*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- ABADAN-UNAT, Nermin; KELEŞ, Ruşen; PENNINX, Rinus; (1970), *Göç ve Gelişme-Uluslararası İşçi Göçünün Boğazlıyan İleşesi Üzerindeki Etkilerine İlişkin Bir Araştırma-*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İskân ve Şehircilik Enstitüsü.
- AKDAĞ, Gül Arıkan; (2005), "*Avrupa Birliği'nin Göç Politikası*", <http://www.tasam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=48>, (e.t. 02. 05. 2007)
- ALPAGUT, Gülsevil; (2006), *AB'de İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışları Ve Türkiye'deki Yasal Düzenlemeler*, Ankara: TİSK Yay., İşveren Özel Eki.
- ALTINBAŞ, Deniz; (25 Nisan 2007), "*Türkiye, AB Yol Haritasını Çiziyor*", <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=1553&kat1=2&kat2=> (e.t. 02.05.2007)
- AYDIN, Senem; (2002), *Türkiye'nin Tam Üyeliğinin Avrupa Birliği'ne ve Türkiye'ye Katkıları*, İstanbul: İKV Yay.
- BAŞÇERİ, Esin Yılmaz; (1998), "*Uluslararası Göç*", Faruk Sönmezoglu (der.) *Uluslararası Politikada Yeni Alanlar*, (içinde), İstanbul: Der Yayınları.
- BAŞTAYMAZ, Tahir ve SERDAR, Aysu; (Ocak 2007), "*Avrupa Birliği'nde Genç İşsizliği ve Rosetta Planı'nın Türkiye'de Uygulanabilirliği*", *Mercek*, Yıl 12, Sayı 46.
- BAYKAL, Mehmet; (2005), "*Uluslararası Göçün Soğuk Savaş Sonrasında Aldığı Şekil Ve Bunun Türkiye ve Avrupa Güvenliğine Etkileri*", Genel Kurmay Başkanlığı HAK SAREN Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- BOZKURT, Veysel; (2001), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 177.
- BOZKUŞ, Yıldız Deveci; (10 Nisan 2007/a), "*İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadele Çerçeve Kararı*", <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=1538&kat1=2&kat2=> (e.t. 01.05.2007)
- ; (25 Nisan 2007/b), "*İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadele Çerçeve Kararı Onaylandı*", <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=1554&kat1=2&kat2=> (e.t. 01.05.2007)
- Bundesanstalt für Arbeit Jahresbuch*, (1992)
- CANSEVDİ, Hürrem (ed.); (2001) *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*, İstanbul: İKV Yay.

- CEYLAN-ATAMAN, Berrin; (2003), “İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **İşveren Dergisi**, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48, (e.t. 03.05.2007)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Bülteni (ABKDBB), (Haziran 2006): “**Göç Avrupa'da Başlıca Yoksulluk Riski Unsuru**”, Sayı 13.
- , (Temmuz 2006): “**Avrupa Birliği'nin Yeni Bölgesel Bütünleşme Politikası**”, Sayı 14.
- , (Eylül 2006): “**2005 Yılı Avrupa Birliği İşgücü Anket Sonuçları**”, Sayı 16.
- , (Eylül 2006): “**Göçe İlişkin Komisyon Görev Gücünün İlk Toplantısı**”, Sayı 16.
- , (Ekim 2006): “**Avrupa İstihdam Stratejisi ve AB'nin Yeni Uyum Politikası**”, Sayı 17.
- , (Ekim 2006): “**Avrupa Komisyonunun Avrupa Komisyonunun ‘Avrupa'nın Demografik Geleceği’ne İlişkin Tebliği**”, Sayı 17.
- , (Kasım 2006): “**Avrupa 2006 Yılı İstihdam Raporu**”, Sayı 18.
- , (Aralık 2006): “**Almanya Dönem Başkanlığında Sosyal Politika ve İstihdam Gündemi**”, Sayı 19.
- , (Şubat 2007): “**2006-2007 Ortak İstihdam Raporu**”, Sayı 21.
- DURA, Cihan ve ATİK Hayriye; (Mart 2007), **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara: Nobel Yay.
- ERSOY, Ömer; (2003), “AB'nin Göç ve İltica Politikasındaki Yeni Aracı ‘EURODAC’”, **Çağın Polisi Dergisi**, 2 (22).
- GENÇ, Mehmet; (1985), “F. Almanya'da Yaşayan Yabancı İşçilerin Uyumlarının Yasal Sorunları”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: VI, Sayı: 1.
- , (1990), “Avrupa Topluluklarına Tam Üyeliğimiz Halinde Egemenlik Yetkilerinin Devri Sorunu”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XI, Sayı: 1-2.
- , (1993), **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 72.
- GEZGİN, F. Mehmet; (1994), **İşgücü Göçü ve Avusturya'daki Türk İşçileri**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 3743.
- GÖKSU, Tankut; (2006), “Türkiye'nin Dış Göç Politikası”, İdris Bal (ed.) 21. **Yüzyılda Türk Dış Politikası**, Ankara: AGAM Yay.
- GÜMRÜKÇÜ, Harun; (2005), “Türkiye'den Avrupa Birliği Ülkelerine Göçün Avrupa Hukuku Çerçevesinde İncelenmesi”, **Avrasya Dosyası**, Cilt 11, Sayı 1.
- GÜVEN, H. Sami; (1997), **Dış Göç ve İşçi Yatırım Ortaklıkları**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay. No. 168.
- HEKİMLER, Alper; (Ocak 2007), “Avrupa Birliği'ne Yeni Katılan Bulgaristan ve Romanya ile Karşılaştırmalı Olarak Türk İstihdam Piyasasının Güncel Durumu”, **Mercek**, Yıl 12, Sayı 46.
- HERMANN, Helga; (1993), “Ursachen und Entwicklung der Ausländerbeschäftigung”, **Informationen zur Politischen Bildung**, Nr: 237, 4. Quartal.

HERMANS, Steffann; (2001), “Avrupa Birliği’nde İstihdam ve Sosyal İşler”, (içinde), Hürrem Cansevdi (ed.), *Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu*, İstanbul: İKV Yay.

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos> (e.t. 03.05.2007)

http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/printer/news_eurodac_asylum_en.htm (e.t. 03.05.2007)

<http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9910/i1002.htm> (e.t. 03.05.2007)

İÇDUYGU, Ahmet; (2007) “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları”, *TÜSİAD Basın Bülteni*, 07-05, 16 Ocak.

İKV (2005), *AB Müktesebatının Uygulanışının Türk İş Dünyasına Etkileri Projesi: Seminer Bilgi Notları*, İstanbul: İKV Yay. No. 182.

-; (2006) **14-15 Aralık 2006 AB Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi.**

-; (2006/35/EC), **23 Ocak 2006 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı’nın İçerdiği İlke, Öncelik ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı**, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB-2005-duzeltmee.pdf> (e.t. 03.05.2007)

-; (Nisan 2007), **13–20 Nisan Haftalık Bülten,**

-; (Mayıs 2007), “**AB Üçüncü Ülkelerden İşçi Almayı Planlıyor**”, **11-18 Mayıs Haftalık Bülten,**

KESİCİ, Mehmet Rauf ve SELAMOĞLU, Ahmet; (2005), “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm”, “**İş, Güç” Endüstri İlişkileri Ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2.

KILIÇ, Cem; (2003), “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **İşveren Dergisi**, Ekim Sayısı, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48, (e.t. 03.05.2007)

KIZILLOT, Şükrü ve KILIÇ, Cem ve MÜDERRİSOĞLU, Okan; (2006); **AB Yolunda Mali Dünyamız**, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları No 273.

KÖKTAŞ, Arif; (1999), *Avrupa Birliği’nde, İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

KÖRPE, Hayati; (2003), “Avrupa Birliği Ülkelerinde Aktif İşgücü Politikaları Ve İsveç Uygulama Sonuçları”, **İş, Güç” Endüstri İlişkileri Ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt : 5 Sayı: 2.

KÜMBETOĞLU, Belkıs; (2003), “Küresel Gidişat, Değişen Göçmenler ve Göçmenlik”, Ayhan Kaya, Günay Göksu ÖZDOĞAN (Ed.), *Uluslar Arası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar: Göç, Yurttaşlık, İnsan Hakları, Toplumsal Cinsiyet, Küresel Adalet ve Güvenlik*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 2003.

LONNBACK, Lars Johan; (2002), “Ortak Bir Avrupa İltica ve Göç Politikasına Doğru”, İdil Işık Gül ve Lami Bertan Tokuzlu (çev. & Yay. Haz.), *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul: İsveç Başkonsolosluğu

MARTIN, Philip L.; (1991), **Bitmeyen Öykü: Batı Avrupa’ya Türk İşçi Göçü -Özellikle Federal Almanya Cumhuriyeti’ne-**, Ankara: Uluslararası Çalışma Bürosu.

MARTIN Philip ve MIDGLEY, Elizabeth ve TEITELBAUM, Michael; (2001), “Migration and Development: Focus on Turkey”; *International Migration Review*, Vol 35, No. 2, Summer, pp. 596-605.

ÖZDAL, Barış; (2000), *21. Yüzyıla Doğru Almanya'daki Türkler ve Türkiye-Almanya İlişkilerine Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Bölümü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ÖZDAL, Barış; GENÇ, Mehmet; (2005), *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Türkiye AB İlişkilerine Etkileri*, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınevi.

REÇBER, Kamuran; (2003), *Avrupa Birliği Mevzuatı*, Bursa: Ezgi Kitapevi.

-; (2004), *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri*, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınevi.

-; (2006), *Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi'nin Analizi*, Alfa Aktüel Yayınevi, İstanbul.

SERDAR, Aysu; (Nisan-Mayıs 2007), “Rosetta Planı'nın Türkiye'de Uygulanabilirliğine Yönelik Düzenlemeler”, *Mercek*, Yıl 12, Sayı 47.

TEZCAN, Ercüment; (2002), *Avrupa Birliği Hukukunda Birey*, İstanbul: İletişim.

TINAR, Mustafa Yaşar; (2007), “‘Güvenceli Esneklik’ Tartışmaları ve Türkiye”, *İşveren Dergisi*, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1676, (e.t. 03.05.2007)

UĞUR, Mehmet; (2000), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul: Everest Yayınları.

World Population to 2300, (2004), New York: United Nations Publication

¹ 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Andlaşması (Avrupa Birliği Kurucu Andlaşması-ABKA) ile tesis edilmiş olan AB, Kurucu Andlaşması'ndaki düzenlemelerde benimsenen konulara yönelik olarak, üye Devletler arasında işbirliğini ve siyasal bütünleşmeyi sağlama görevine sahiptir. Bu görev bağlamında, ABKA düzenlemeleri itibarıyla üç sütunun üzerine (a- Avrupa Toplulukları; b- ortak dış politika, güvenlik, savunma; c- adalet ve içişleri) kurulu bir yapı olarak tanımlanan AB, amaçlarını gerçekleştirmek için Avrupa Toplulukları'nın kurumlarından yararlanmaktadır. AB'nin kuruluşu ile kurumsal ve hukuksal yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.; (Reçber, 2003: 3).

² “İrkçilik ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadele Çerçeve Kararı”, AB üyesi ülkelerin İçişleri ve Adalet Bakanları tarafından 19 Nisan 2007 tarihinde Lüksemburg'da geçici olarak onaylanmıştır. Çerçeve Kararı itibarıyla AB'ne üye 27 ülkede “soykırım, insanlığa karşı suçlar ile savaş suçlarını açıkça hoş görme, inkâr etme ya da hafife alma, ırk, renk, din, etnik ya da ulusal kökene yönelik her türlü tehdit, ayrımcılık ve tacizin 1 ila 3 yıl arasında hapisle cezalandırılması” öngörülmüştür. (BOZKUŞ, 2007: b) Ancak, genel bir değerlendirme ile söz konusu Çerçeve Kararı'nın amacının, tarihi olayları irdellemek değil, özellikle Avrupa'da yükselen ırkçılık ve yabancı düşmanlığının neden olabileceği güvenlik sorunlarının önlenmesi olduğunu söylemek mümkündür. Fakat, işbu kararda yer alan mekanizmayı kötüye kullanmak isteyen bazı grupların da olacağını hatırlatmakta yarar vardır. Dışişleri Bakanımız Abdullah Gül de, Alman meslektaşı Frank-Walter Steinmeier'le temasları sırasında Çerçeve Karar Taslağı'nın maksadı aşan şekilde yorumlanabileceği ve bu nedenle 1915 olaylarının tartışılmasının da suç

kapsamına haksız bir biçimde girebileceği endişelerini iletmiştir. (BOZKUŞ, 2007: a, İKV, Nisan 2007: 1-2)

³ Avrupa Toplulukları terimi çalışmamızda, Avrupa Toplulukları'nı oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun adı ise 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren ABKA'nın G Md.'si ile AT olarak değiştirilmiştir. Avrupa Toplulukları'nın kuruluşu ile kurumsal ve hukuksal yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.; (Genç, 1993: passim).

⁴ Avrupa Toplulukları üyesi olmayan ülkelerden işçi alımını yasaklayan kanunlara örnek olarak 23 Kasım 1973 tarihinde F. Almanya'nın çıkardığı, işçi alımını durdurma kanunu (Anwerbestopp) verilebilir. Dönemin Federal Alman Hükümeti alınan karara gerekçe olarak; petrol fiyatlarındaki ani yükselme ile birlikte ortaya çıkan ekonomik krizi göstermiştir.

⁵ Bu yıllardaki gelişmeler en çok Avrupa'daki Türk işçilerini etkilemiştir. Çünkü Türk işçileri Batı Avrupa'ya yönelik işgücü göç hareketine en son katılan konumundadır ve bu konumlarının sonucu olarak, durgunluk sürecinde işten çıkarılmaları diğer yabancı işçilere oranla daha fazla olmuştur.

⁶ ATKA niteliğinde olan Roma Andlaşması ile ilk olarak Topluluklar bünyesindeki göçmenlerin statüleri belirlenmiştir. Daha sonra yapılan 1612/68 sayılı yönetmelik ile de göçmenlerin ekonomik açıdan eşit değerlendirilmesi ve aile birleşimi, serbest dolaşım ve işçi sendikalarına üye olma hakları sağlanmıştır. Fakat bu haklar ilgili düzenlemeler itibarıyla üçüncü ülke göçmenlerine tanınmamıştır. (BAŞÇERİ, 1998: 511-512; UĞUR, 2000:160-161)

⁷ Dublin Konvansiyonu'nun imzalanması ile üye ülkelerden birine yapılan sığınma başvurusunu hangi ülkenin inceleyeceğine dair sorumluluklar belirlenmeye çalışılmıştır. (BAYKAL, 2005: 120 ve BAŞÇERİ, 1998: 512)

⁸ Tampere toplantısının kararlarının tam metni için bkz. <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9910/i1002.htm> (e.t. 03.05.2007) Bu bağlamda, Sosyal Politika ve istihdam alanındaki başlıca hukuki temellerin Amsterdam Andlaşması'nda değişikliğe uğrayan 2, 3, 13,125-130, 136-148. maddeler olduğunu belirtmek gerekmektedir. (HERMANS, 2001: 13-15)

⁹ Bu bağlamda, kısa vadede; iltica talebinde bulunanların kimliklerinin belirlenmesi için parmak izleri veritabanı olan EURODAC oluşturulmuştur. EURODAC, Dublin Sözleşmesini uygulamak amacı ile sığınma talebinde bulunanların, Topluluğun harici sınırlarını yasa dışı yollarla geçme ile bağlantılı olarak yakalanan kişilerin kimliklerini tespit etmek ve her Üye Devlete kendi sınırları içerisinde yasa dışı olarak bulunan bir yabancı uyruklu kişinin, başka bir Üye Devlette sığınma için başvurup başvurmadığını kontrol etmesine de imkan sağlamak maksadıyla kurulmuştur. (ERSOY, 2003:1) EURODAC'ın yanı sıra belirtilmesi gereken bir diğer programda 1998 yılında iltica, göç ve dış sınırlardan geçiş alanlarında görüş alış veriş, enformasyon ve işbirliğine yönelik olarak kurulan ODYSSEUS programıdır. (TEZCAN, 2002: 351)

¹⁰ Sözkonusu bu yaklaşımın tam metni için bkz. "A common approach for a fair asylum policy", http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/printer/new_s_eurodac_asylum_en.htm. (e.t. 03.05.2007) Komisyon tarafından kabul edilen yönergeler ve tebliğ için bkz. (LONNBACK, 2002: 30) 29 Mayıs 1995 tarihli ve 1683/95 sayılı yönetmelik ile 25 Eylül 1995 tarihli ve 2317/95 sayılı yönetmelik hakkında ayrıca bkz., (TEZCAN, 2002: 351-352)

¹¹ Programın tam metni için bkz.; "The Hague Programme : Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 13 December 2004 16054/04 JAI 559", http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf. (e.t. 03.05.2007)

¹² AB Konseyi aynı bildirmede ayrıca, 2007 yılı boyunca özetle aşağıdaki adımları atmaya karar vermiştir: "Uluslararası işbirliğini ve üçüncü ülkelerle diyalogu geliştirmek ve derinleştirmek; yasadışı göç ile mücadele alanında üye devletler arasında işbirliğini artırmak; 2006 yılında kabul edilen sınır yönetimi stratejisine dayanarak AB'nin dış sınırlarının yönetimini güçlendirmek; üye devletlerin mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmak amacıyla iyi yönetilen göç politikalarını geliştirmek. Aralık 2005 tarihli Yasal Göç Politika Planı çerçevesinde gelecek Komisyon önerilerinin hızlı bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak; entegrasyon ve kültürler arası diyalogu teşvik ederek; her türlü ayrımcılıkla mücadele etmek. Entegrasyon politikalarını güçlendirerek, ortak hedef ve stratejileri kararlaştırmak; 2010 yılı sonuna kadar Ortak Avrupa Mülteci Sistemi'ni oluşturmak; kapsamlı bir göç politikasının uygulanması için yeterli mali kaynak ayırmak. (İKV, 14-15 Aralık 2006 AB Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi)

¹³ Caritas Avrupa'nın yoksulluğa ilişkin üçüncü raporunda, göçmenlerin, sığınmacıların ve yasadışı yollarla AB üyesi ülkelerin sınırlarına dolayısı ile AB sınırlarına girenlerin AB nüfusunun en hassas gruplarından birisi olduğu belirtilmektedir. Kurum raporunda göçmenlerin, birçok nedenlerle AB vatandaşlarından daha fazla yoksulluk riski ile karşı karşıya olduğunu istihdam, barınma, sağlık, eğitim ve kamu hayatına katılımında sorunlar yaşadığını belirtmektedir. Bu sorunlar ve Caritas Avrupa'nın raporunda sunduğu çözüme yönelik tavsiyeler için bkz. (AB KDBB, Haziran 2006: 1-3)

¹⁴ Gerek Avrupa İstihdam Stratejisi gerekse bu Stratejinin bir parçası olan birer yıllık İstihdam Kılavuzları incelendiğinde, AB'nin istihdam ve işsizlik konusundaki temel yaklaşımının, yüksek koruma standartlarını sağlamanın yanı sıra "modernleştirme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik" kavramlarına da önem vermeye başladığı görülmektedir. Zira, AB, istihdam politikası olarak, doğrudan gelir transferi sağlayan pasif politikalar yerine, istihdamı arttırmayı ve genel olarak yatırımlarla birlikte artan ekonomik büyümeyi sağlayacak aktif politikaları tercih etmektedir. Nitekim, AB'nin son olarak 22 Temmuz 2003 tarihinde benimsediği, Üye devletlerin istihdam politikalarına yönelik Kılavuz (2003/578/EC) incelendiğinde görülmektedir ki temel politika, girişimcilik, yatırım kapasitelerinin artırılması, daha fazla ve yeni

iş imkanlarının yaratılmasının desteklenmesi ve bunun için de rekabeti koruyucu uygun bir ekonomik ortamın sağlanmasıdır. Doğal olarak bu temel politikanın yanında, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve işgücünün eğitimi duruma getirilmesi, fırsat eşitliği sağlanması da altı çizilen politikalarlardır. (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.; KILIÇ, 2003: 1)

¹⁵ Kurumun istihdam ve verimliliği artırmak için benimsediği gereklilikler ise şu başlıklar altında açıklanmıştır: “1- Çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmak, 2- İşgücü piyasasına daha fazla insan çekmek, 3- Beşeri sermayeye daha fazla ve daha etkili yatırım yapmak, 4- Daha iyi yönetim aracılığıyla reformların etkin uygulanmasını garantiye almak.” (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 41-42) Bu amaçlar doğrultusunda Avrupa İstihdam Stratejisine yön vermek üzere 2003-2006 dönemi için Avrupa Komisyon’u tarafından teklif edilip, Avrupa Konsey’ince kabul edilen yol gösterici özel hedefler ise başlıkları itibarıyla şöyledir: “1- İşsizler ve İşgücünün Dışındakiler İçin Aktif ve Koruyucu Önlemler; 2- İş Yaratma ve Girişimcilik; 3- Çalışma Piyasasında Hareketlilik ve Adaptasyonu Değiştirme ve Yükseltme; 4- Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Öğrenimin Gelişiminin Teşvik Edilmesi; 5- İş Arzını Artırmak ve Aktif Yaşlanmayı Teşvik Etmek; 6- Cinsiyet Eşitliği; 7- İşgücü Piyasasındaki Dezavantajlı Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu; Teşvik Etmek ve Ayrımcılıkla Mücadele; 8- İşin Cazibesini Teşvikler Vasıtasıyla Artırmak; 9- Düzensiz ve Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt İçine Alınması; 10- Bölgesel İstihdam Farklarının Azaltılması.” (KESİCİ ve SELAMOĞLU, 2005: 42-48)

¹⁶ TINAR’a göre, AB Sosyal Politikası’nın önemli bir ögesi olarak görülebilecek Avrupa İstihdam Stratejisi’nin Yenilenmiş Lizbon Stratejisi’nin çatısı altında ekonomik politikalarla bütünleşmiş bir görünümde olması, sağlıklı ve sürdürülebilir sosyal politikaların ancak güçlü ekonomik temeller üzerinde mümkün olduğu gerçeğine, diğer bir deyişle, sosyal politikaların ekonomik gelişmeden ayrı düşünülmemeyeceğine işaret etmektedir. (TINAR, 2007: 1)

¹⁷ Türkiye-AB dolayısıyla AT ilişkileri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz.; (GENÇ, 1990: passim; REÇBER, 2004: passim; REÇBER, 2006: passim; BOZKURT, 2001 257-338).

¹⁸ Sürecin işleyişi de kısaca şu şekildedir: “1. Her yılın başında Komisyon’un önerisi ile Konsey eylem için bir dizi öncelik alanı (istihdam ilkeleri) kabul eder. 2. Her ülke, bu ilkelerin uygun bir biçimde uygulanmasına dair Ulusal Eylem Planı hazırlar. Bu aşamada sendikalar, işverenler, yerel ve bölgesel otoritelerde yer alır. 3. Konsey ve Komisyon birlikte Ulusal Eylem Planı’nı inceler ve Kasım ayında yapılan Avrupa Konseyi’ne bir Ortak İstihdam Raporu sunar. Komisyon ayrıca yeni faaliyetler için ve İstihdam İlkeleri’nin yenilenmesi için öneriler sunar. 4. Konsey, Devlet Başkanlarının veya Hükümetlerin görüşleri dâhilinde takip eden yıl için İstihdam İlkelerini kabul eder. Konsey, ayrıca Komisyon’un teklifiyle tek tek ülkelere de tavsiyede bulunabilir.” (İKV, 2005:50-51)

¹⁹ 2006 yılında yayımlanan KOB’nde Türkiye tarafından tam üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi itibarıyla Topluluklar müktesebatı kapsamında kısa vadede yerine getirilmesi gereken Sosyal Politika ve İstihdam konularında hususlar şu şekilde belirlenmiştir: “-Uyumlaştırma giderlerinin ve

mevcut kamu ve özel kaynakların gerçekçi tahakkukuna dayanan yatırımların finansmanı için yıllık planların hazırlanması. -Etkili bir sosyal diyalog ortamı için gerekli unsurların sağlanması, bu çerçevede öncelikle sendikalar üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması ve sendikal hakların güvence altına alınması. - Sosyal ortakların kapasite yaratma çabalarının desteklenmesi, bu destek verilirken bağımsız sosyal diyalog ile istihdam ve sosyal politikayı hazırlama ve uygulamada gelecekte oynayacakları rolün göz önünde bulundurulması. - Çocuk işçi sorununun çözümü için çabaların sürdürülmesi. -Bu alandaki müktesebatın aktarılması için çalışan tüm kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi.” (İKV, 2006/35/EC: 20)

KOB'nde Türkiye'nin AB dolayısıyla Topluluklara tam üye olmak gayesiyle katılım ortaklığı kapsamında Sosyal Politika ve İstihdam konularında orta vadede yerine getirmesi gereken yükümlülükler ise şu şekilde belirlenmiştir: “- AB mevzuatının iç hukuka aktarımının tamamlanması ve iş müfettişleri dâhil olmak üzere ilgili idari ve denetleyici yapıların güçlendirilmesi. -Sosyal politika ve istihdam müktesebatının etkili uygulanmasının ve denetiminin sağlanması. - Avrupa İstihdam Stratejisi'ne katılmaya yönelik olarak, Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesi'nin hazırlanması ve uygulanmasını da içeren ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması ve istihdam piyasasını ve sosyal gelişmeleri izlemeye yönelik kapasitenin geliştirilmesi. -Veri toplamayı da içerecek şekilde sosyal katılım için AB uygulamalarına uyumlu ulusal strateji hazırlanması. -Mali sürdürülebilirliği temin ederek sosyal güvenlik sistemine ilişkin reformların pekiştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi suretiyle sosyal korumanın daha ileri bir düzeye getirilmesi.” (İKV, 2006/35/EC: 20)

²⁰ AB müktesebatına uyum programı çerçevesinde Haziran 2006-Aralık 2007 tarihleri arasında Türkiye tarafından çıkarılması planlanan kanunların listesi için bkz., (KIZILOT ve diğ., 2006: 154-56)

²¹ Türkiye ve AB üyesi ülkelerin işsizlik ve istihdam oranlarına ilişkin tablo analizi için bkz.; <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos> (e.t. 03.05.2007)