

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANA BİLİM DALI

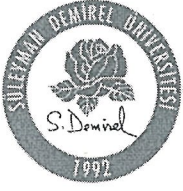
ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU
KAPSAMINDAYABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL
GÜVENLİK HAKLARI

Ayşe Nur KARAYEL
1230237036

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Süleyman DOST

ISPARTA, 2019



SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin Adı Soyadı	Ayşe Nur KARAYEL
Anabilim Dalı	Özel Hukuk
Tez Başlığı	İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Türkiye'deki Sığınmacıların Hukuki Durumu
Yeni Tez Başlığı ¹ (Eğer değişmesi önerildi ise)	Uluslararası İşgücü Kanunu Kapsamında Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları

Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 2/8/2019 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için;

OY BİRLİĞİ OY ÇOKLUĞU²

ile aşağıdaki kararı almıştır.

- Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez **KABUL** edilmiştir.
 Yapılan savunma sınavı sonucunda tezin **DÜZELTİLMESİ**³ kararlaştırılmıştır.
 Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin **REDDİLMESİ**⁴ kararlaştırılmıştır.

TEZ SINAV JÜRİSİ	Adı Soyadı/Üniversitesi	Kabul/Ret	İmza
Danışman	Dr. Öğr. Üyesi Süleyman DOST / SDÜ	<input checked="" type="checkbox"/> Kabul <input type="checkbox"/> Ret	
Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi Burcu ÖZKUL / SDÜ	<input checked="" type="checkbox"/> Kabul <input type="checkbox"/> Ret	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Necla ÖZTÜRK / Akdeniz Ü.	<input checked="" type="checkbox"/> Kabul <input type="checkbox"/> Ret	
Jüri Üyesi		<input type="checkbox"/> Kabul <input type="checkbox"/> Ret	
Jüri Üyesi		<input type="checkbox"/> Kabul <input type="checkbox"/> Ret	

¹ Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.

² OY ÇOKLUĞU ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.

³ DÜZELTME kararı için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır.

YÖK LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİ Madde 9-(8) Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde düzeltmeleri yapılan tezi aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da başarısız bulunarak tezi kabul edilmeyen öğrencinin yükseköğretim kurumu ile ilişkisi kesilir.

⁴ Tezi REDDEDİLEN öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrencinin enstitü ile ilişkisi kesilir.

Bu form bilgisayar ortamında doldurulacaktır.



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “*Uluslararası İşgücü Kanunu Kapsamında Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Ayşe Nur KARAYEL

02.08.2019

(KARAYEL, Ayşe Nur, *Uluslararası İşgücü Kanunu Kapsamında Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2019)

ÖZET

Türkiye, coğrafi konumu itibariyle çeşitli sebeplerle yabancı göçünü çekmektedir. Türkiye’de kaldıkları süre içerisinde farklı hukuki statülere tabi olan yabancıların ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için çalışmak zorunda oldukları bir gerçektir. Çalışma ve sosyal güvenlik hakkı, devletlerin ülkelerinde bulunan yabancılara, kendi ülke vatandaşları ile eşit olarak uygulanması gereken bir hak olması, gerek uluslararası sözleşmelerde gerekse de iç hukuktaki düzenlemelerde kabul edilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’de yabancıların çalışma izinleri, 2003 yılından bu yana 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunda düzenlenmekteydi. Ancak ülkeye giriş yapan yabancı nüfusundaki artış ve buna bağlı olarak yabancıların çalışma izni başvurularındaki çoğalma, ayrıca yabancı yatırımcıyı ve nitelikli yabancı işgücünü ülkeye çekme politikasında mevcut düzenlemenin yetersiz kalması gibi nedenlerle, bu sorunlara çözüm olarak 28 Temmuz 2016 tarihinde 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu tez çalışmasında, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakkı değerlendirilecektir. Bu çalışma, Türkiye’deki yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakkını, 6735 sayılı kanununun getirdiği yeni düzenlemeler ışığında incelemesinden dolayı ve kanunun etkin bir şekilde uygulanması için sunacağı öneriler bakımından önem taşımaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde konuyla ilgili temel kavramlara ve mevzuattaki düzenlemelere yer verilecek, ikinci bölümde, bu kanun kapsamında yabancıların çalışma hakkı, üçüncü bölümde yabancıların sosyal güvenlik hakkı incelenecek ve çalışmanın sonuç kısmında ise genel değerlendirme ve önerilere yer verilecektir

Anahtar Kelimeler: Yabancılar, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, Uluslararası İşgücü Kanunu, Yabancıların Çalışma İzni, Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakkı

(KARAYEL, Ayşe Nur, *Work and Social Security Rights of Foreigners Under International Labor Law*, Master's Thesis, Isparta, 2019)

ABSTRACT

Because of its geographical location, Turkey has attracted foreign immigration for various reasons. It is a fact that; foreigners in Turkey, who are subject to different legal status, have to work for meeting their needs during their stay. The right to work and social security has been recognized in international conventions and domestic law as a right to be applied equally to foreigners in the states of their countries as citizens of their own countries. In this context, work permits for foreigners in Turkey, has been regulated in the Law on Work Permits for Foreign numbered 4817 since 2003. However, the International Labor Law No. 6735 entered into force on July 28, 2016 as a solution to the problems like the increase in the foreign population entering the country and consequently the increase in the applications for work permits of foreigners also the inadequate regulation of the policy of attracting foreign investors and qualified foreign labor force in the country. In this thesis, the right to work and social security of foreigners will be evaluated within the scope of International Labor Law. This study is important because labor and social security rights of foreigners in Turkey in the lights of new regulations by Law No. 6735 was examined and recommendations about effective application of the law was presented in this study. In the first part of the study, the basic concepts and regulations in the legislation will be included, in the second part, the right of foreigners to work under this law and in the third part the social security right of the foreigners will be examined and in the conclusion part, general evaluation and suggestions will be given.

Key Words: Foreigners, Geneva Convention of 1951, International Labor Law, Foreigner's Work Permit, Labor and Social Security Rights of Foreigners.

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	i
YEMİN METNİ	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	viii
ÖNSÖZ.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCILAR HUKUKUNDA KULLANILAN TEMEL KAVRAMLAR VE YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ ÖZEL DÜZENLEMELER

I. GENEL OLARAK.....	4
II. YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR	5
A. Yabancı.....	5
1. Uluslararası Hukukta Yapılan Yabancı Tanımı.....	6
2. İç Hukukta Yapılan Yabancı Tanımı	7
B. Sığınmacı - Sığınmacılık-Sığınma Hakkı	9
C. Mülteci	12
1. Uluslararası Hukukta Yapılan Mülteci Tanımı.....	12
2. İç Hukukta Mülteci Tanımı.....	13
D. İltica	15
E. Ülke İçinde Yer Değiştirenler	16
F. Yerinden Edilmiş Kişiler.....	16
G. Göç-Göçmen.....	17
H. Diğer Uluslararası Koruma Statüleri	19
1. Şartlı Mülteci	20
2. İkincil Koruma	23
3. Geçici Koruma	24
İ. Kitleli Sığınma	27
J. Vatansızlar	28
III. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI KAVRAMI.....	29
A. Uluslararası Hukukta Yabancıların Çalışma Hakkı	30
B. İç Hukukta Yabancıların Çalışma Hakkı	32
IV. YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKI	33
V. YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER.....	34
A. Uluslararası Düzenlemeler	35
1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi	35
2. Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi	36
3. Avrupa Sosyal Şartı	40
4. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.....	43

5. İhtiyarlık, Maluliyet, Ölüm Halleri Dışında Kalan Sosyal Güvenlik Rejimleri Avrupa Ara Anlaşması.....	43
6. Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme.....	45
B. Ulusal Düzenlemeler	46
1. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.....	47
2. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (Mülga)	49
3. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu	51
4. 4857 Sayılı İş Kanunu.....	51
5. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	52
6. 3294 Sayılı Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu.....	54
7. Diğer Kanun ve Düzenlemeler	54

İKİNCİ BÖLÜM

YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKININ ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. 6735 SAYILI ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI	56
A. Kanunun Amacı ve Kapsamı	59
B. Çalışma İzni Türleri	60
1. Süreli Çalışma İzni.....	62
2. Süresiz Çalışma İzni	62
3. Bağımsız Çalışma İzni	63
4. İstisnai Çalışma İzni.....	64
C. Özel Durumdaki Bazı Yabancıların Çalışma Hakkı.....	65
1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	65
2. Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma Hakkı	66
3. Yabancı Öğrencilerin Çalışma Hakkı	67
4. Yabancı Mühendis ve Mimarların Çalışma Hakkı	68
D. Yabancıların Çalışma İzni Başvurusu	68
E. Yabancıların Çalışma İzni Başvurusunun Değerlendirilmesi	70
F. Yabancıların Çalışma İzninin Uzatılması	71
G. Yabancıların Çalışma İzninin İptali ve Yargı Yolu.....	72
H. Yabancıların Çalışma İzninin Bildirimi ve Denetimleri.....	73
İ. Çalışma İzni Muafiyeti.....	74
II. 6735 SAYILI ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA GETİRİLEN BAZI YENİLİKLER	78
A. Uluslararası İşgücü Politikası	78
B. Ön İzin Şartı.....	80
C. Turkuaz Kart	80
III. YABANCILARIN TÜRKİYE’DE ÇALIŞMASININ YASAKLANDIĞI VE KISITLANDIĞI İŞ VE MESLEKLER	82
A. Kamu Güvenliği Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler.....	83
B. Kamu Düzeni Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler	86
1. Devlet Memurluğu	86
2. Hâkimlik, Savcılık, Avukatlık ve Noterlik	86
C. Kamu Sağlığı Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler	87

1. Diş Hekimliği.....	87
2. Veteriner Hekimliği	88
D. Kamu Yararı Nedeniyle Ekonomi Alanında Yasaklanan İş ve Meslekler	89
1. Maden İşletmeciliği	89
2. Gümrük Müşavir Yardımcılığı	91
3. Kooperatif Yönetim Kurulu Üyeliği.....	91
E. Yabancıların Çalışmasının Kısıtlandığı İş ve Meslekler.....	91
1. Öğretmenlik	91
2. Üniversite Öğretim Elemanları	92
3. Doktorluk	93
4. Hastabakıcılık	95
5. Eczacılık.....	95
6. Özel Hastane Açma	95
IV. YABANCILARIN ÇALIŞMA YASAKLARINA İLİŞKİN İSTİSNALAR	96
A. Türk Soylu Yabancılar.....	96
B. Doğumla Türk Vatandaşı Olup Çıkma İzni Almak Suretiyle Türk Vatandaşlığını Kaybedenler	99
C. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Vatandaşları.....	100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK HAKKI	101
A. Kısa Vadeli Sigorta Kolları	102
B. Uzun Vadeli Sigorta Kolları	103
II. ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKI	104
A. Zorunlu Sigortalar	106
B. İsteğe Bağlı Sigortalar	108
SONUÇ.....	110
KAYNAKÇA	117
ÖZGEÇMİŞ.....	125

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABÖ	: Afrika Birliği Örgütü
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
Bkz. (bkz.)	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
c.	: Cilt
Dn. (dn.)	: Dipnot
Ed.	: Edition
ESKHS	: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi
f.	: Fıkra
ILO	: International Labour Organization
IOM	: International Organization for Migration
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Kilit Personel Yönetmeliği	: Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
m.	: Madde
RG.	: Resmi Gazete
RGT	: Resmi Gazete Tarihi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBCYİDY	: Serbest Bölgede Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik
SBCYİDY	: Serbest Bölgede Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik
SSGSSK	: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
SSİY	: Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TKY	: Turkuaz Kart Yönetmeliği
TVK	: Türk Vatandaşlık Kanunu
TDHUEY	: Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği
ÜİK	: Uluslararası İşgücü Kanunu
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees.
UNRWA	: The United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East
UY	: Uygulama Yönetmeliği
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı
YÇİHK	: Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
YÇİK	: Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun MÜLGA
YİSHK	: 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

YUKK : Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu



ÖNSÖZ

Devlet; kişi, toprak ve egemenlik unsurlarından oluşmaktadır. Kişi unsuru, genel olarak vatandaşlık hukukunun konusudur. Bir devletin topraklarında sadece kendi vatandaşları yaşamaz. Devletin ülkesinde, diğer ülke egemenliklerine tabi kişiler bulunabilir. Genel olarak vatandaş olmayan kişiler dışındaki bu grubu, vatansızların ve yabancıların oluşturduğunu söyleyebiliriz. Ülkeye gelen yabancılar, usulüne uygun giriş yapabileceği gibi kaçak yollardan da ülkeye giriş yapmış olabilir. Hatta yasal yollardan ülkeye giriş yapan yabancılar, pozitif düzenlemelere aykırı olarak ülkede hukuka aykırı bir şekilde kalmaya devam edebilirler.

Türkiye, çevre ülkelerde yaşanan savaşlar, ülke içlerindeki iç savaşlar, ekonomik ve istihdam imkânları düşünceleriyle, yoğun bir göç almaktadır. İnsanlar bazen, daha iyi bir yaşam şartlarına kavuşmak, bazen ise savaştan kaçanlarda olduğu gibi can ve mal güvenliği için göç etmektedirler. Bu göçlerin bir kısmı yasal yollardan olduğu gibi bir kısmı da yasa dışı yollardan olabilmektedir. Dünya üzerinde neredeyse her ülkede artık başka ülkenin insanları bulunmaktadır.

Çeşitli sebeplerle başka ülkelere göç eden kişiler, hayatını idame ettirebilmek için çalışmak zorundadır. Çalışma hakkı, Anayasal bir güvence ile herkese tanınmışsa da ülkeler, çeşitli sebeplerle bazı alanlarda ve bazı şartlarda yabancıların çalışmalarına kısıtlamalar koyabilmektedir. Bu durum, uluslararası hukuka aykırı değildir.

Çalışmada, 28.7.2016 tarihinde yürürlüğe giren Uluslararası İşgücü Kanunu Kapsamında Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları incelenmiştir. Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ilga edilmiştir. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun'un yürürlükten kaldırılmasındaki neden, ihtiyaçları karşılayamamasıdır. Uluslararası İşgücü Kanununu gerekçesine baktığımızda, nitelikli yabancı işçileri ve yabancı yatırımcıları ülkeye getirme amaçlarının yanında, kayıt dışı yabancı işçi ile de mücadeleye yönelik düzenlemeler olduğu görülmektedir.

Çalışmamızın Birinci Bölümünde, yabancıların çalışma hakkı ile ilgili temel kavramları ve bu konudaki temel düzenlemeler ele alınmıştır. Çalışmamızın İkinci Bölümünde, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında yabancıların çalışma hakkı açısından hukuki durumu ele alınmıştır. Çalışmamızın Üçüncü Bölümünde, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında yabancıların sosyal güvenlik hakkı incelenmiştir.

Bu çalışmanın meydana gelmesinde, emeği geçenleri teşekkür etmek minnettarlığın bir gereğidir. Bu bağlamda, bu tezin hazırlanma aşamasında, tavsiyeleriyle yol ve yön gösteren değerli hocam, Dr. Öğretim Üyesi Süleyman Dost'a teşekkürü bir borç bilirim.

Ayşe Nur KARAYEL

02.08. 2019, Isparta



GİRİŞ

Tarihin en eski zamanlarından bu yana, kişiler, vatandaşı oldukları ya da yaşadıkları ülkelerden siyasal, sosyal, ekonomik ya da savaşların yarattığı sebepler nedeniyle göç etmek veya kaçmak zorunda kalmaktadırlar. Ancak, ülkesini terk eden kişilerin, gittikleri ülkelerde hangi statüde kabul edilecekleri son yüzyılda sürekli değişiklik göstermektedir.

Günümüzde her devlet, ülkesine yukarıda belirttiğimiz çeşitli sebeplerle gelen kişileri, haklar ve sorumluluklar bağlamında farklı statülerde kabul etmektedirler. Bazıları göçmen, bazıları göçmen işçi, bazıları mülteci, bazıları sığınmacı bazıları ise vatandaş olarak kabul etmektedirler. En genel anlatımla, tüm bu grupları anlatmak için sıklıkla yabancı teriminin kullanıldığını söylenebilir.

Göç olgusu insanlık tarihi kadar eski olsa da, sığınmacı ya da mülteci statüsü verilmesi geçtiğimiz yüzyıldan beri vardır. Türkiye, bulunduğu bölgede komşu ülkelerindeki istikrarsız kötü ortamdan dolayı, çok fazla yabancı ile karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca, Türkiye Avrupa Birliği tam üyelik sürecinde, yabancılara ilişkin mevzuatını, Avrupa Birliği mevzuatına uyumlaştırmak için son zamanlarda geniş çaplı yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmıştır. Önceden bu alandaki çalışmalarda kanunlar, çeşitli kanunların içerisinde dağınık bir halde bulunuyordu. Yabancılar hukukunda, özellikle çalışma alanıyla ilgili ilk kanun 2003 yılında çıkarılmıştır. Dolayısıyla genel olarak, yabancıların çalışma mevzuatı bakımından, “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun”(YÇİHK) temelde isminden de anlaşılacağı üzere, yabancıların çalışma izinlerini düzenlemektedir. 28 Temmuz 2016 tarihine gelindiğinde ise, çıkarılan yeni kanun önceki kanunu yürürlükten kaldırmış ve yabancıların çalışması konusunda temel kanun olarak düzenlenmiştir. 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK), yürürlükten kaldırılan kanunun aksine sadece çalışma izinlerini düzenlememektedir. Bu kanunda, yabancı istihdam politikası, çalışma izinleri, bu alanda ilgili kurumları ve yabancıların çalışmasına ilişkin diğer hususları da düzenleyen kapsamlı bir kanundur. Bu kanundan sonra da konuyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye'nin yabancılar hukukuna ilişkin olarak, yöneliminin ve düzenlemelerin ne olması gerektiği konusunda tam bir netlik kazandığı söylenemez. Türkiye'nin kendi ülkesel şartları göz önünde bulundurularak, yabancıların önemli nitelikleri ortaya

konularak, Avrupa Birliği uyum süreci de göz önünde bulundurularak iltica stratejisi belirlenmesi gerektiği söylenebilir.

Uluslararası İşgücü Kanunu'nda da değinildiği üzere, istihdam politikasında özellikle ülkemize nitelikli işgücüne sahip yabancıların arttırılması politikalar arasında yer almaktadır. Bu alanda nitelikli işgücünü başka 3. ülkelere yerleştirmeden ülkeye fayda sağlanması üzerinde çalışılması gerekmektedir.

Yabancılar hukukunun, uluslararası hukuktan doğan kaynaklarını Adalet Divanı Statüsünün 38. maddesine göre belirlenebilir. 38. maddeye göre, yabancılar hukukunun, uluslararası hukuktan doğan kaynakları; sözleşmeler, uluslararası teamül, hukukun genel prensipleri, mahkeme kararları ve doktrindir.

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama ile taraf olmuştur. Türkiye, belirtilen nedenlerle Türkiye'ye yasal ya da yasal olmayan yollardan girmiş Avrupa'dan gelen kişileri sürekli mülteci statüsüne kabul edebilmekte ve Avrupa ülkeleri dışından gelen yabancıları da mülteci olarak değil geçici oturma izni tanıyarak "sığınmacı" olarak kabul edebilmektedir. Çalışmanın konusu genel olarak yabancılar olsa da, ülkenin taraf olduğu anlaşmalar ve iç hukuk düzenlemeleri ile tanıdığı diğer statüler de konunun önemine istinaden ilk bölümde tanımlar kısmında incelenmiştir.

Ülkemizde özellikle Suriye'de yaşanan iç savaşın etkisiyle öngörülemez sayıda ve öngörülemez kadar kısa zamanda çok fazla Suriyeli gelmiştir. Mevcut düzenlemeler ve mevcut kurumsal yapıların, sayısı milyonlara ulaşan kişilerin her türlü ihtiyacını karşılamada yetersiz kaldığı açıktır. Bu nedenle yoğun sığınmacı dalgasına acil, hızlı çözüm bulabilmek için geçici koruma statüsü düzenlenmiştir. Çalışmanın Birinci Bölümünde, konuyla ilgili temel kavramlar açıklanırken, bu geçici koruma statülerine de değinilmiştir.

4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, gerek son yıllarda ülkemize gelen göç dalgası gerekse de uluslararası işgücü politikasına ilişkin hükümler içermediğinden dolayı yetersiz kalmıştır. Bu yetersizlikler sonucunda, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, 28 Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 6735 sayılı kanunda her ne kadar, ilga edilmiş Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu'na benzer düzenlemeler bulunduğu gibi, önceki kanunda hiç yer almayan, ilk kez bu kanun ile getirilen yeni hukuki kavramlar ve müesseseler bulunmaktadır. Bunlar arasında, uluslararası işgücü politikası, ön izin şartı, turkuaz kart, sınır ötesi hizmet sunucusu,

yetkili aracı kurum ilk kez bu kanunda düzenlenmiştir. Çalışmada, çalışma hakkı kapsamında getirilen bu yeniliklerden de bahsedilmiştir.

İkinci bölümde, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında, yabancıların çalışma haklarına değinilmiştir. Bu bölümde, yabancıların çalışma izni türleri, çalışma izni başvuru süreci, çalışma izni belgesi temini, çalışma izni muafiyeti, çalışma izninin iptali, çalışma iznini muafiyetinin iptali, çalışma izni konusunda yargı yolu, denetim mekanizmaları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında yabancıların sosyal güvenlik hakları düzenlenmiştir. Ayrıca konuyla ilgili düzenlemelerin yer aldığı diğer mevzuatlara da bu bölümde yer verilmiştir.

Sonuç kısmında, yabancıların çalışma hakkı ve yabancıların sosyal güvenlik hakkı konusunda, kayıt dışı istihdamın önlenmesi, kayıtlı çalışanların kayıtlarının düzenli tutulması ve yabancılara tanınan çalışma hakkının, ülke vatandaşlarının istihdamını engellememesi noktasında neler yapılabileceğine ilişkin değerlendirme yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCILAR HUKUKUNDA KULLANILAN TEMEL KAVRAMLAR VE YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ ÖZEL DÜZENLEMELER

I. GENEL OLARAK

Yabancılar hukuku, bir ülkede bulunan yabancılar için, yabancı olmaları nedeniyle konulmuş olan kuralların bütünüdür. ¹ Yabancılar, buldukları ülkelerde bazı haklardan sınırlı olarak yararlanabilirken bazı haklardan hiç yararlanamamaktadır. Bazı haklardan ise tıpkı ülkenin vatandaşları gibi eşit olarak yararlanabilmektedir.

Yabancılar hukukunun temel konuları kural olarak, 6458 sayılı Yabancıların Uluslararası Koruma Kanunu² (YUKK) ile düzenlenmiştir. Bu kanundaki düzenlemelere baktığımızda, yabancıların Türkiye'ye girişi, vize işlemleri, sınır dışı edilme şartları ve uluslararası koruma gibi konuları ele aldığımız görülmektedir.

6458 sayılı YUKK ile düzenlenen konulara baktığımızda, yabancıların çalışma hakları, yabancıların Türkiye'de taşınmaz iktisapları, yabancı sermaye yatırımları gibi yabancılar hukukunun da temel konuları düzenlendiğini görüyoruz. Bu çalışmada, Uluslararası İşgücü Kanunu³ kapsamında yabancıların çalışma hakkı ve çalışma hakkının bir güvencesi olarak sosyal güvenlik hakkı incelenmiştir.

2016 yılında, Türkiye'de yabancıların çalışma izinlerini düzenleyen temel kanun olan Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun⁴ ilga edilmiştir. Yerine Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile pek çok yenilik ve önceki kanuna göre değişiklik yer almaktadır. Yabancıların çalışma izni ile ilgili olarak, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına

¹Ayşe Çelikel-Günseli (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, s. 7.

² 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11.04.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

³6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu 28.07.2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴ Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun 27.02.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir ancak, 13.08.2016 tarihinde ilga edilmiştir.

Dair Yönetmelik⁵ ve Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik⁶ de aynı yıl yürürlüğe girmiştir. 2017 yılına gelindiğinde ise Turkuaz Kart Yönetmeliği⁷ ve Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinleri Yönetmeliği (SBÇYÇİ)⁸ doğrultusunda yeni uygulamalar başlamıştır.

Yabancılar hukuku⁹ ile ilgili kaynaklara, uluslararası sözleşmelere, iç hukuktaki düzenlemelere bakıldığında pek çok tanım ve terim kullanıldığını görüyoruz. Kavram bütünlüğü sağlanması açısından, öncelikle konuyla ilgili tanımlara bu bölümde yer verilmiştir.

II. YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

A. Yabancı

Sözlük anlamı olarak, *bir devlete oranla, kendi uyrukluğunda olmayan gerçek veya tüzel kişilere yabancı* denir.¹⁰

Yabancılar hukukunda, yabancı kavramının içeriğine kimlerin dahil olduğu, önem arz etmektedir. Bir kişinin yabancılık vasfının tayininde iki farklı açıdan yabancı tanımı yapılabilir. Eğer, “yabancı devlet vatandaşı” kişiler yabancılar hukukunun süjesidir denilirse, böyle bir tanım sadece yabancı devlet vatandaşlarını kapsayacağından eksik

⁵Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 26.04.2016 tarihinde çıkarılmıştır.

⁶Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 11.01.2016 tarihinde çıkarılmıştır.

⁷Turkuaz Kart Yönetmeliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 14.03.2017 tarihinde çıkarılmıştır.

⁸Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı tarafından 27.05.2017 tarihinde çıkarılmıştır.

⁹Doktrinde bazı yazarlar, yabancılar hukuku kavramı yerine, yabancıların hukuki durumu kavramını kullanmaktadır. Yılmaz Altuğ, *Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınevi, İstanbul 1971 s.6., Altuğ, yabancılar hukukunun tanımını ; yabancıların hukuki durumu, yabancıların vatandaşlara eş olarak haiz buldukları hakları ve ödevleri gösteren, vatandaşınkine nazaran istisnai olarak kullanabilecek hakları belirten kurallardır.“ şeklinde yapmaktadır. Ayrıca Abdülhak Kemal Yörük, *Devletler Hususi Kitabı Kitap II Ecnabilerin Hukuki Vaziyeti*, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 1937 s.9 ve Muhammet Raşit Seviğ-Vedat Raşit Seviğ, *Devletler Hususi Hukuku, Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 1967, s.10 vd. Genel olarak diğer yazarlar tarafından Yabancılar Hukuku başlığı altında düzenlendiğini görüyoruz. Bknz. Osman Fazıl Berki, *Devletler Hususi Hukuku Cilt I*, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara 1961.; Osman Fazıl Berki, *Türkiye’de Yabancılar Hukuku*, AHFD, 1955, c.12, S.112. , Gündüz Ökçün, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1962. ; Kemalettin Birsen, *Devletler Hususi Hukuk*, C. I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1936.

¹⁰Ejder Yılmaz, *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2006, s.746.

kalır. Bu tanımda vatansızlar yer almadığı için Tekinalp tarafından bu tanım eleştirilmektedir.¹¹

Yabancı kavramının tanımı konusunda, büyük ölçüde vatandaşlık kavramından hareketle tanımı yapılmaktadır. Buna göre, “*Yabancı, bir devlet ülkesinde bulunup o devletin vatandaşlığını halen iddiaya hakkı olmayan kimse*” olarak tanımlanmıştır.¹² Bu tanıma eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştirilerden ilki, “*vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan*” ifadesine yöneltilmiştir. Aybay, bir kişinin belirli bir devletle olan vatandaşlık ilişkisi, o kişinin, bu ilişkinin varlığını “iddia” etmesinden bağımsız olduğunu belirtilerek bu tanımı eleştirmiştir.¹³ Aybay, yine aynı tanımda, “ülkede bulunma” koşulunu eleştirmektedir. Bu tanıma göre, “yabancılık” vasfı, bu kişinin ilgili ülkede fiziksel olarak bulunmasını zorunlu kıldığını, oysa böyle bir fiziksel zorunluluk olmadığından dolayı da eleştirmektedir.

Tekinalp ise, vatandaş üzerinden yapılan tanımda, yabancı, başka ülke vatandaşı olabileceği gibi, vatansız (haymatloz), mülteci, birden çok vatandaşlığı olanlar o ülkenin vatandaşı olmamak kaydıyla, yabancı olabileceğini belirterek, eleştirmiştir.¹⁴

1. Uluslararası Hukukta Yapılan Yabancı Tanımı

Devletler Hukuku Enstitüsü, 1892 yılında Cenevre toplantısında yabancı, “sadece geçici veya mukim ya da yerleşik, mülteci veya ülkeye kendi istekleri ile girmiş olup olmadıkları fark etmeksizin, bir devletin ülkesinde bulunup da, halen vatandaşlık hakkı olmayan kimselerdir.” şeklinde tanımlanmıştır.

¹¹Örneğin bu tanım vatansızları kapsamaz: bkz. Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, Beta, İstanbul 2003, s.6

¹² Çelikel- Gelgel, *Yabancılar Hukuku* s.17., Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s.12)

¹³ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.12.

¹⁴Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 9.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ¹⁵, ek 4 nolu Protokol'ün hazırlık çalışmaları sırasında bu tanıma, “vatansız veya başka bir vatandaşlığı olmayanlar” ifadesi de eklenmiştir.¹⁶

Uluslararası sözleşmelere baktığımızda, bazı sözleşmelerde yabancı kavramı yerine, göçmen¹⁷, vatandaş olmayan¹⁸, üçüncü ülke vatandaşları¹⁹ gibi kavramların da kullanıldığını görüyoruz.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi “yabancı” terimini kullanırken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi²⁰ (AİHM) ise, içtihatlarında “yabancı” veya “vatandaş olmayan” kavramlarını kullandığını görüyoruz.²¹

2. İç Hukukta Yapılan Yabancı Tanımı

Türk hukukunda “yabancı” kavramını tanımlayan bir pozitif hukuk hükmü 2003 yılından öncesine kadar mevcut değildi. Türk pozitif hukukunda “yabancı” tanımı ancak, 2003 yılında yayımlanan Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunda (YÇİHK)

¹⁵Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne doktrinde İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme de denilmektedir. Türkiye Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni, 04.11.1950 tarihinde imzalamış ve 10.03.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun ile onaylamıştır. (RG:19.03.1954).Sözleşme'nin onay belgesi 18.05.1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine depo edilmiştir. Bu tarih Sözleşmenin Türkiye bakımından yürürlüğe girdiği tarih olmaktadır.

¹⁶ Anne Lise DUCROQUETZ, L'expulsion desétrangers en droitinternational et européen, Universite Lille 2 droit et santé, Faculte de ssciencejuridiques, politiques et sociales, Thèse de doctorat, Lille (hal. archives-ouvertes. fr/docs/00.19.63.12/pdf/alducroquetz07.pdf (Erişim tarihi: 03.07.2019)

¹⁷Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesinde yabancı kavramı yerine göçmen kavramının kullanıldığını görüyoruz.

¹⁸Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde, yabancı kavramı yerine vatandaş olmayan kavramının kullanıldığını görüyoruz.

¹⁹Uzun Dönemli İkamet Eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Durumu Hakkında AB Konsey Yönergesinde, yabancı kavramı yerine, üçüncü ülke vatandaşı kavramının kullanıldığını görüyoruz.

²⁰Sözleşme'ye taraf devletler veya Sözleşme'nin ihlalden mağdur olduğunu iddia eden herkes, Sözleşme'de yer alan haklarından birinin veya birkaçının taraf devlet tarafından çiğnendiği iddiasını içeren bir dilekçe ile AİHM'e başvuruda bulunabilir. Mahkeme teşkilatına ve onun yargılama usulüne ilişkin hükümler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin İkinci Kısımında 19 ila 51. maddeler arasında ve AİHM İçtüzüğünde yer almaktadır. AİHM'de Sözleşmeye taraf ülke sayısı kadar hâkim görev yapar ve halen Mahkemede 47 hâkim vardır. Hâkimler, taraf devletler tarafından sunulan üç kişilik liste üzerinden Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından seçilir. 9 yıllık bir süre için seçilen hâkimler yalnızca bir dönem görev yapabilirler. Ancak hâkimler, her durumda yetmiş yaşında emekli olurlar. Mahkemenin çalışmasında bir aksaklık olmaması amacıyla her hâkimin yenisi gelene kadar görev yapması esası da benimsenmiştir (Sözleşme, md. 20-23).

²¹Ergin Ergül, *Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri*, Türk İdare Dergisi, 2012, S. 475, s. 217

<http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Uluslararası%20Hukuk%20ve%20T%3BCrk%20Mevzuat%20C4%B1nda%20Yabanc%20Kavram%20C4%B1%20ve%20T%3BCrleri.pdf> (Erişim Tarihi, 03.07.2019)

yapılmıştır. Bu kanunun “Tanımlar “ başlıklı üçüncü maddesinde “yabancı” deyimini için şöyle bir tanım verilmiştir²²:

“403 sayılı Mülga Türk Vatandaşlığı Kanunu²³ ’na göre Türk Vatandaşı sayılmayan kişi.

Bu tanım, Yabancılar Hukuku kitaplarında verilen tanımlara, uygun olmakla birlikte, doktrinde tanımın eksik yönleri olduğu belirtilerek eleştirilmekteydi. Şöyle ki; mülga YÇİK’nin yabancı tanımında, tek ölçüt olarak “Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk Vatandaşı sayılmak “ kabul edilmiş; bunun dışında vatandaşlık kazanma olasılıkları gözden kaçırılmıştır.²⁴ Oysa Türk Vatandaşlığı kazanmanın başlıca yolu Türk Vatandaşlığı Kanunu olsa da, İskân Kanununun uygulamasıyla Türk vatandaşlığı kazanmış çok sayıda kişi vardır. YÇİK 3’üncü maddede verilen tanım katı bir sözel yorumla yorumlanırsa, İskân Kanunu uyarınca Türk vatandaşı olmuş kişileri “yabancı” gibi bir sonuç çıkacağı vurgulanarak, bu tanım belirtilen sebeplerle eleştirilmiştir.²⁵

Türk hukukunda, “yabancı” deyimini yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Yabancı deyimine ek olarak, kaynaklarda bazen yabancı devlet vatandaşı” ibaresine rastlanılmaktadır. Anayasa’nın 16. maddesinde ve “yabancı” kelimesi, mülga Pasaport Kanunu’nda ise her iki terim birlikte kullanılmaktadır.

YÇİHK’nin olması ile yürürlüğe giren Uluslararası İşgücü Kanunu yabancıyı, 3. maddesinde “ *Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi* “ olarak tanımlamıştır.

Anayasa açıkça, “Yabancıların Durumu” başlıklı 16. maddede ve “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74. maddede açıkça yabancı terimi kullanılmıştır. Ayrıca bazı mevzuatta ise, yabancı kavramı yerine, “yabancı devlet vatandaşı”²⁶ ibaresinin kullanıldığını görüyoruz.

²² Aybay, *Vatandaşlık Hukuku*, s. 14.

²³Türk Vatandaşlığı Kanunu 5901 sayılı kanun ile 29.05.2009 tarihinde ilga edilmiştir.

²⁴ Aybay, *Vatandaşlık Hukuku*, s.15.

²⁵ Ayrıca zaman zaman belirli topluluklara mensup yabancıların topluca Türk vatandaşı olabilmesine olanak veren kanunlar da çıkarılmıştır. Örneğin, 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskânına dair Kanun 02.07.1992 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁶ Nüfus Hizmetleri Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte “yabancı devlet vatandaşı” ibaresine yer verilmiştir.

B. Sığınmacı - Sığınmacılık-Sığınma Hakkı

Sığınmacı kavramı çoğunlukla hatalı bir şekilde kullanılan kavramlardan bir tanesidir. Gerek günlük hayatta gerekse de politikacılar tarafından sıklıkla sığınmacı ile mülteci kavramlarının birbiri yerine kullanıldığını görüyoruz. Oysaki ülkemiz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi ve tarihi kısıtlamadan dolayı sadece Avrupa'dan gelen ve 1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylar için mülteci statüsünü vereceğini açıklamıştır. Zaman içerisinde tarih kısıtlaması kaldırılrsa da, coğrafi yer kısıtlaması halen devam etmektedir.

Dünyada çok sayıda insan çeşitli sebeplerle vatandaşı olduğu/ikamet ettiği ülkeyi terk etmek zorunda kalmaktadır. Bunlardan bir kısmı terk ettiği ülkeye rahatlıkla geri dönebilmektedir. Bir kısmın ise geri dönmesinin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Ancak diğer bir kısmı, *zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu* için vatandaşı olduğu/ikamet ettiği ülkeye geri dön(e)memekte ve dönmek istememektedir.²⁷ İşte bu ikinci gruba genel olarak sığınmacı²⁸ denmektedir. Sığınmacı, mülteci statüsü kazanmak için başvuru yapmış henüz başvurusu sonuçlanmayan kişidir. Bu kişiler gerek bireysel gerekse de topluca sığınmacı olarak başvuru yapabilirler.²⁹ Doktrinde farklı sığınmacı tanımlarına rastlamak mümkündür. Bu tanımlardan birisinde, “uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini, çeşitli baskılar ya da ayırıcı yasal kovuşturmalar nedeniyle terk ederek, yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciği ya da konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçak gemilerine giren ve bu devletin korumasını arayan” kişi olarak tarif edilmiştir³⁰. Diğer bir tanıma göre sığınmacı

²⁷Aslında 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 14. maddesi “Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma imkânından yararlanma hakkına sahiptir” diyerek, sığınmayı insan hakları kapsamında kabul etmiştir. Süleyman Dost, “Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu” Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt4, Sayı 1, 2014, s.31.

²⁸ Bu çalışmada “sığınmacı” (asylum seeker) terimi, ulusal ve uluslararası düzenlemelerdeki “mülteci” (refugee) terimi ile karıştırılmaması için özellikle tercih edilmiştir. “Sığınmacı” genel olarak “başka bir ülkeye sığınan, sığınma arayan, henüz mülteci statüsü tanınmayan kişi” anlamında kullanılmıştır. Kavram için bakınız: Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s.246-247.; Polat Kara – Recep Korkut, “Türkiye’de Göç ve İltica”, s.154-155.; Oğuzhan Türkoğlu “Mülteciler Ulusal / Uluslararası Güvenlik”, *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt/Vol. XXX, Sayı/No. 2, 2011, s.101-118.; Doktrinde PAZARCI, “sığınmacı” kavramını mülteci kelimesi ile aynı anlamda kullanmış, bu statüde olmayan diğerleri için “asylum seeker” kelimesinin karşılığı “sığınma arayan” kavramını tercih etmiştir. Bakınız: Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s.247

²⁹Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 2014, s. 247.

³⁰Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s.214. Geleneksel uluslararası hukukta ülkesel sığınma hakkı, bir devletin, uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletteki baskılardan kaçan yabancıların ülkesine girmesine ve ülkesinde kalmasına izin verme hakkıdır. Devletin böyle bir yükümlüğünün olup olmadığını ise, o devletin

“vatandaşı bulunduğu ülkeyi dine veya ırk ayırımına dayanan sebeplerle ya da ekonomik veya politik görüşleri veya siyasi olaylar sonucu iradesiyle yahut iradesi dışında terk etmek zorunda kalmış ve o ülkenin diplomatik korumasından yararlanamayan kişidir”³¹. Bir başka tanımda “vatandaşı olduğu memlekette vuku bulan siyasi olaylar sebebiyle bu ülkeyi iradesiyle veya zorla terk etmiş ve yeni bir devletin vatandaşlığına geçmemiş ve herhangi bir devletin diplomatik koruması altında bulunmayan kimse” olarak ifade edilmiştir³². Bu tanımlar uluslararası düzenlemelerde, “*belirli sebepler yüzünden zulme uğramaktan korktuğu için kendi ülkesini terk ederek yabancı bir devletin ülkesine sığınan kişi*” şeklinde somutlaşmıştır³³.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi³⁴’nde sığınmacı tanımına yer verilmemiştir. Aynı şekilde, sığınmacılık kavramından da bahsedilmemiştir. Sığınma hakkına ilişkin çalışmalar, Birleşmiş Milletler (BM) bünyesinde, 1959 yılında başlamıştır. 14 Aralık 1967 tarihinde, sığınma hakkına ilişkin çalışmalar sonucu Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından “Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi” (United Nations Declaration on Territorial Asylum)³⁵ kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisini en önemli özelliği, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Protokol’de hiç değinilmemiş olan sığınma ve sığınmacı kavramlarına değinmesidir. Bildiriye imza atan devletler açısından birtakım ilkeler ortaya koymasıdır.³⁶ Bildiride sığınmacı tanımı yapılmamakla birlikte “sığınma hakkı” (the right to seek and to enjoy asylum) açık bir şekilde sığınma hakkı tanımı yapılmıştır.³⁷

ulusal mevzuatı ve taraf olduğu uluslararası antlaşmalar belirleyecektir. Pazarıcı,2010, s.215.; 1951 Cenevre Sözleşmesinden önce yapılan tanımlar için bakınız: B.S. Chimni, *International Refugee Law*, Sage Publications, London 2000, s.10 vd.; Karşılaştırmalı hukuktaki tanımlar için bakınız: J.Y Carlier et al., *Who is Refugee?*, Kluwer Law International, London 1997.

³¹Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, s.8.

³²Aysel Çelikel – Günseli Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s.19.

³³ Dost, ”*Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu*” Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt4, Sayı 1, 2014s.31.

³⁴1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, 05.09.1961 tarihinde 10898 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

³⁵ 14 Aralık 1967’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. (2312 (XXII) sayılı karar)

³⁶ Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, s.18.

³⁷ Şebnem Çakran-Veysel Eren, *Mülteci Politikası ve Türkiye Karşılaştırması*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017, C. 14, S.39, s.15.

Birleşmiş Milletler çatısı altında yürütülen yasal çalışmalar arasında ilk olarak 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi³⁸”nde (İHEB) “sığınma hakkı” kavramına yer verilmiştir. Bildirgenin 14’üncü maddesinin 1’inci fıkrasına göre;

“Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir”.

Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisinin kendisi sığınmacı tanımına yer vermemekle birlikte, soyut olarak da olsa sığınma hakkı kavramına işaret etmektedir.³⁹

Bildiride, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 14. maddesinde yer alan, sığınma talebinde bulunma ve sığınma hakkından yararlanma ilkesine atıf yaparak, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 14. maddesinden yararlanma hakkına sahip kişilerin, devlet tarafından sığınma hakkı tanınmasının barışçıl ve insani bir eylem olduğunu vurgulamıştır. Devamında, devletlerin, sığınma ve mültecilerin ve vatansız kimselerin statüsüyle ilgili mevcut belgelere karşı gelmeden uyulmasını tavsiye ettiği ilkeleri 4 madde halinde yayınlamıştır.

Bildirinin 1. maddesinde, sığınma hakkına diğer ülkeler tarafından saygı gösterilmesi gerektiği, sığınma hakkından yararlanmak isteyen kişinin barışa karşı, insanlığı karşı bir suç işlediği isnadında bulunabilmek için, uluslararası belgelerde düzenlendiği şekliyle ciddi inandırıcı belgelerin olması gerektiği, sığınma hakkına ilişkin değerlendirmede sığınma başvurusu yapan devletin inisiyatifinde olduğu düzenlenmiştir.

Bildirinin 2. maddesinde, sığınmacıların durumunun, uluslararası topluluk için önem taşıdığı, bir devletin kendisine başvuran sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalır ise, başka bir devletin desteği ile veya Birleşmiş Milletler aracılığı ile yükünün hafifletilmeye çalışılacağı düzenlenmiştir.

Bildirinin 3. maddesinde, sığınmacının, sığınacağı ülkenin sınırında reddedilme, eğer ülkeye giriş yapmış ise sınır dışı edilme veya herhangi bir ülkeye zorla gönderilmeyeceğini vurgulamıştır.

³⁸İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 27.05.1049 tarihinde 7217 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

C. Mülteci

Uluslararası toplumda genel kabul gören tanımıyla mülteci, mensubu oldukları ülkeden siyasi olarak dışlandıkları için ülkelerini terk etmeye zorlanan kişi veya gruplar olarak tanımlanmaktadır.⁴⁰ Mülteci kavramı “*katlanılmaz olan koşullardan ya da kişisel durumlardan kaçıp kurtulmak isteyen bir kişi*” olarak da tanımlanabilir.⁴¹ Mülteci talebinde bulunan kişiler, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korkması gerekmektedir.⁴² Bir kişiye mülteci statüsü verilebilmesi için, mülteci olmaya sebep olabilecek nedenlerin gerçekleşmesi gerekir.⁴³

Mülteciler serbest iradeleriyle ülkelerinden ayrılma tercihinde bulunmamışlar, ancak zulüm korkusu nedeniyle bunu yapmak zorunda kalmışlardır.⁴⁴

1. Uluslararası Hukukta Yapılan Mülteci Tanımı

1922-1946 yılları arasında Milletler Cemiyeti çatısı altında imzalanan uluslararası belgelerde, mülteci tanımıyla ilgili olarak, ”grup” ya da “kategori” yaklaşımının benimsendiği görülmektedir.⁴⁵ Bu yaklaşıma göre, bir kişinin mülteci korumasından yararlanması için, menşei ülkesi dışında olması ve ülkesi devleti korumasından yoksun bulunması gerekli ve yeterlidir.⁴⁶ Milletler Cemiyeti’nin uygulamasında mülteci olarak

⁴⁰ Katy Long, *When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection*, Migration Studies, Volume 1, Number 1, 2013, s. 5.

⁴¹Jane Mcadam, *Swimming Against the Tidy: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer* (Climate ...),International Journal of Refugee Law, Oxford University Press, Vol:23, No:1, December-2011, s 15. Aktaran, Süleyman Dost s.38.

⁴² Vahit Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara 2018, s. 141.

⁴³ Mürvet Ece Büyükçalık, *Mülteci Hukuku’nun Gelişimi ve Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Hakları*, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2015, s.3.

⁴⁴UNHCR,2005 s.13.

⁴⁵Goodwin, McAdam, , s.15, Aktaran Dost, s.39.

⁴⁶ Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, s.242.

kimin korunacağı konusunun seçici ve politik bir süreç olduğu ve koruma kapsamının ad hoc⁴⁷ temelde geliştiği vurgulanmaktadır. ⁴⁸

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine bakıldığında ise, öncelikle belirtmek gerekir ki; Cenevre Sözleşmesine taraf devletler, önceki uluslararası belgelere göre mülteci kabul edilen kişileri, mülteci tanımına dâhil etmektedirler.⁴⁹ Ayrıca Birleşik Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (BMMYK) çerçevesinde mülteci kabul edilen kişiler genel olarak Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımı içinde yer alacaktır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, BMMYK Statüsünde belirtilen dört zulüm nedenine⁵⁰ ek olarak, ‘belirli bir sosyal gruba mensubiyet’ unsurunu beşinci bir zulüm nedeni olarak mülteci tanımına eklemiştir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Protokol, mülteciyi, “*ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen şahıs*” olarak tanımlamaktadır (m.1/A-2).

2. İç Hukukta Mülteci Tanımı

Ülkemizde sığınmacılarla ilgili kabul edilen yasal düzeydeki ilk temel düzenleme 04.04.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’dur

⁴⁷Tarihin tozlu sayfalarında önemli yer etmiş bu iki mahkemenin özelliklerine göz atacak olursak, iki mahkemenin de suçların işlenmesinden sonra, yalnızca bu suçları kovuşturmak için kurulmuş ad hoc (özel) ve olağanüstü nitelikte olduklarını görürüz. Özel olmaları, yalnızca belirli suç tiplerini yargılama yetkisine sahip olmalarından, olağanüstü olmaları ise, yetkilerine girdiği açıklanan fiillerin gerçekleşmesinden sonra (ex post facto) kurulmuş olmalarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu mahkemelerin askeri niteliğini de vurgulamak gerekir. Savaş sırasında tüm taraflarca işlenen tüm suçları yargılamak üzere kurulmamışlardı, objektif adaleti sağlama görevleri yoktu. İki mahkemenin de yargı yetkisi, uluslararası insancıl hukukun ihlallerine ilişkindir. Bu mahkemeler jürili olmayan, toplu mahkemelerdir. Yargılamalar esnasında gıyapta yargılamak mümkün olmuştur, mahkeme kararları kesindir ve denetim muhakemesi yolu öngörülmemiştir. Mahkemeler, asli yargı yetkisine sahiptirler, bu itibarla ulusal yargı mercilerinin yerine geçerek yargılama yapmışlardır (Durmuş Tezcan- Mustafa Ruhan Erdem- Murat Önok, Uluslararası Ceza Hukuku, Seçkin, İstanbul 2019).

⁴⁸Goodwin, McAdam, 2007, s.17-18.

⁴⁹ 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 1(A)(1). maddesine göre, “12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Düzenlemeleri veya 28 Ekim 1933 ve Şubat 1938 Sözleşmeleri, 14 Eylül 1939 Protokolü ya da uluslararası Mülteci Örgütü Tüzüğü’ne gör mülteci sayılan” kişiler iş bu Sözleşmenin kapsamı çerçevesinde mülteci olarak addedileceklerdir.

⁵⁰ BMMYK Statüsü daha önceki yıllarda Uluslararası Mülteci Örgütü tarafından mülteci kabul edilen kişileri yetki ve sorumluluk kapsamına dahi etmiştir. İkinci olarak, 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar nedeniyle menşei ülkesi dışında bulunan ve “haklı nedenlere dayalı zulüm korkusu yüzünden ya da kişisel kolaylık dışında kalan nedenlerden dolayı “ ülkesinin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen kişiler BMMYK’nin yetki alanına giren mülteciler olarak tanımlanmaktadır. Üçüncü olarak, BMMYK Statüsü, “ırkı, dini, tabiiyeti veya siyasi düşüncesi yüzünden haklı zulüm korkusu altında olması nedeniyle tabiiyetinde (BMMYK Statüsü, 6(A)(ii))

(YUKK)⁵¹. Mülteci, kanununun 61. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1/A hükmünü tekrar eder niteliktedir⁵²:

“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.” (YUKK, m.61)

61. madde hükmü Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlı olarak uyguladığı haliyle uyum göstermektedir. Buna göre bir yabancı'nın Türkiye'de mülteci sayılabilmesi için coğrafi kısıt olan “ Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle vatandaşı olduğu ülkeye dönememe “ şartı Türkiye bakımından devam etmektedir.⁵³

Bir kimse, mülteci tanımında belirtilen şartları taşıdığı andan itibaren mülteci sayılır. Mülteci statüsüne başvuran kişi, yasal olarak mülteci kabul edilmeden önce, fiilen mülteci statüsünü elde eder.⁵⁴ Mülteci statüsünün belirlenmesi iki aşamadan oluşur, ilk aşamada iltica talebi ile bağlantılı tüm somut olgular saptanır, ikinci aşamada ise somut olguların mülteci tanımına uygunluğu ortaya konulur.⁵⁵

⁵¹Kanun metni için bakınız: 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı RG. Kanunun yürürlüğünü düzenleyen 125'ye göre Kanun yürürlük maddeleri hariç yayımı tarihinden itibaren bir yıl sonra yani 11 Nisan 2014'te yürürlüğe girmiştir. Aslında bu Kanun'dan önce Bakanlar Kurulu kararı ile 14.09.1994 tarihli “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yapılmıştı. YUKK’un hazırlanma süreci, Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği ile diğer bazı kanun ve yönetmeliklerde mültecilerle ilgili bulunan hükümler için bakınız: EKŞİ, s.67-92.

⁵²Dost, *Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu*, s.45.

⁵³Dost, *Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu*, s.46.

⁵⁴ Bkz. BMMYK, *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı, Yeniden Gözden Geçirilmiş Baskı, 1998, Mülteci Statüsünün Tayininde Uygulanacak Ölçütler, Paragraf 28.*

⁵⁵ BMMYK, Paragraf 29.

D. İltica

İltica (asylum), bir kişinin, uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini çeşitli baskılar ya da ayrımcı yasal kovuşturmalar nedeniyle terk ederek yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciliği ya da konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçaklarına girmesini ve bu devletin korumasını aramasını içermektedir⁵⁶.

Bir kişinin hayatın kurtarılması söz konusu olduğunda temel insan hakları; hayati haklar ve diğerleri ayrımı yapılmaktadır. Hayati haklardan insani yardımlar, kişisel hak ve özgürlükler arasında tercih yapılabilmektedir⁵⁷. Çoğu zaman, bir sığınmacının, ilgili devlete, kaçak ya da yasa dışı yollardan giriş yapması, bulunduğu belirli koşullar altında hukuka uygun kabul edilmektedir. Uluslararası hukuktaki iltica durumu, iç hukuktaki “zaruret haline” de benzetilmektedir.⁵⁸ Zaruret hali genellikle, başka bir biçimde davranma imkânsızlığı, yani mecbur olunan bir davranış veya bir başka biçimde yahut ortaya koyulduğundan değişik bir biçimde ifadesi imkânsız bir davranışa yönelme zorunluluğu olarak tanımlanmaktadır. Zaruret hali, cezalandırılmama nedeni olarak belirtilmektedir.⁵⁹ Ancak 5237 sayılı TCK’de⁶⁰ “cezasızlığı ortadan kaldıran neden” olarak değil, kusurluluğu ortadan kaldıran hal olarak düzenlenmiştir. Kendisini dövmek için takip eden F’den kurtulmak amacıyla başkasının evinin eklentilerine izinsiz olarak girmek zorunda kalan M’nin konut dokunulmazlığını ihlâl suçunu işlemiş olmayacağı örneğini veren Özbek ve Doğan; zorunluluk halinin; iki hukuki değer çatışması halinde başka türlü davranma imkânı yoksa hukuken daha değerli olan hukuki değeri korumak için daha değersiz olana zarar verilmesine izin verdiği görüşündedir.⁶¹ Bu kavram sığınma olayına uyarlandığında, zulümden kaçan kişinin de diğer bir ülkeye kaçmakta kişisel kusuru yoktur ve bu hal hukuka uygun olarak değerlendirilmek gerekir.⁶²

⁵⁶ Pazarcı, *Uluslararası Hukuk*, s 186.

⁵⁷ Martin KLINGST, “*Three Models of Citizenship*” Michael S.Greve - Michael Zöllner (Ed.) *Citizenship in America and Europe*, Washington: American Girişim Enstitüsü Yayınları,2009, s. 107, 108.

⁵⁸ Gökhan Taneri, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya 2012, s.38.

⁵⁹Hafizoğulları, ”Türk Ceza Hukuku Sisteminde Zaruret Hali ve Üçüncü Kişiyi Kurtarma, s. 91-132.

⁶⁰ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 26.09.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁶¹ Özbek –Koray “*Zorunluluk Halinin(TCK m.25/2) Hukuki Niteliği*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2007, s. 211, 216.

⁶²Taneri, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*, s.38.

5237 sayılı TCK ‘nın 25/2. :

“Gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.”⁶³

Yasadışı ülkeye giriş ve ülkede kalış halinde, 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin 31’inci maddesinde ceza verilmeyeceği açıkça düzenlenmiştir. Ancak böyle bir hüküm bulunmasa da Türk Ceza Kanunu’nun genel hükümler kısmında yer alan “zaruret hali” hükümleri dikkate alınarak ceza uygulaması yoluna gidilmeyeceği açıktır.⁶⁴

E. Ülke İçinde Yer Değiştirenler

Ülke içinde yer değiştirmiş kişiler, evinden kaçmak zorunda kalışları yönüyle mülteciye benzerler. Ancak ülke içinde yer değiştirenler henüz komşu ülkenin sınırına ulaşmamış yani başka bir anlatımla hala kendi ülkesi sınırları içinde kalan kişidir. Ülke içinde yer değiştirmiş kişiler, evinden kaçmak zorunda bırakılmış, ancak henüz komşu yerleşim birimine ulaşmamış ve bu nedenle mültecilerden farklı olan ve herhangi bir uluslararası hukuk koruması altında bulunmayan ve herhangi yardım alma imkânı bulunmayan kişilerdir.⁶⁵

F. Yerinden Edilmiş Kişiler

Bu kişiler, yaşadıkları ülke içinden yerlerinden edilmişlerdir. Bu kişiler, yaşadıkları, ikamet ettikleri ülke sınırları içerisinde çeşitli ekonomik, sosyal ve çevresel nedenlerle yer değiştirmek zorunda bırakılmışlardır.

Yerinden edilmiş kişilerin yer değiştirmeleri göçebe toplumların yaptığı gibi belirli zamanlarda periyodik yer değiştirmelere benzemez. Son yıllarda, ortaya çıkan yerinden edilme; insanların yaşadıkları yerden mevcut hükümet tarafından veya ülkedeki bir kesim vatandaş tarafından, zorla ve planlı bir şekilde koparılıp, başka yerlere gitmeye

⁶³ 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Kabul Tarihi 26.09.2004 RG. 12.10.2004.

⁶⁴Taneri, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*, s.38.

⁶⁵Taneri, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*, s.59.

zorlanmalarıdır. Kendi topraklarını, kendi istekleri dışında, terk etmeye zorlayan ve komşu devlet ülkelerine göç edemeyen bu kişiler, ülkeleri içerisinde farklı bölgelere göç etmektedir. Bir başka deyişle, bu kişilere ülke içinde zorunlu iç göç eden kişilerdir diyebiliriz.⁶⁶

BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından kabul edilen “Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlke” (1998)’deki tanım şöyledir:

*“Zorla ya da mecburen evlerinden veya sürekli yaşamakta oldukları yerlerden, özellikle silahlı çatışmalar, yaygın şiddet hareketlerinin, insan hakları ihlallerinin veya doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin sonucunda veya bunların etkilerinden kaçınmak için; uluslararası düzeyde kabul görmüş hiçbir devlet sınırını geçmeksizin kaçan ya da bu yerleri terk eden kişiler ya da kişi gruplarıdır”.*⁶⁷

Fakat bu tanımın hiçbir yasal bağlayıcılığı bulunmamaktadır.⁶⁸

G. Göç-Göçmen

İnsanların yerleşik olarak yaşadıkları, bir yerden başka bir yere yerleşmek amacıyla gitmeleri göç denir. Terk edilen ve gidilen yerlerin aynı ülkenin sınırları içinde, başka bir yer olması durumunda ulusal göçten bahsedilir. Göç edilen yer başka bir devletin ülke sınırları içinde ise, uluslararası bir sınır geçiliyor ise uluslararası göçten bahsedilir.⁶⁹

Göçü, nedenleri (zorunlu ve gönüllü göç), amaçları (çalışma, sığınma) ve hedefe varmakta kullanılan yöntemleri (yasal, yasa dışı) gibi farklı kriterlere uygun olarak tanımlamak mümkündür.

Göçü, her bilim dalı farklı bakış açılarıyla değerlendirir.⁷⁰ İnsanların yaşadıkları yerlerden, kendi istekleri dışında mecbur bırakılarak meydana gelen göç, zorunlu göç olarak tanımlanmaktadır. Bu mecburiyetler arasında, savaş, tabii afet, sürgün gibi nedenler sıralanabilir. Bir zorunluluk olmadan, kişilerin kendi isteği ile göçe karar vermesindeki temel kriter ise genellikle, daha iyi yaşam standartları elde etmek için yapılmaktadır.

⁶⁶ Işıl Özkan, *Göç İltica ve Sığınma Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s.125. s.125.

⁶⁷UN, *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York, 2001, s.1.

⁶⁸ Işıl Özkan, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, s.125.

⁶⁹Acer Aktaran, *Türkiye'nin İltica Stratejisi*, International Migration Law: Glossary on Migration, IOM, 2010, s.33.

⁷⁰ Ahmet İçduygu-İbrahim Sirkeci “Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri”, 75 Yılda Köylerden Kentlere, Oya Baydar (Der.),Tarih Vakfı Yayınları, 1999, s.249

İkamet ettikleri veya vatandaşı oldukları ülkede işsiz olan veya iş sahibi olmakla birlikte, başka ülkelere daha iyi imkânlarda iş bulabilmek için giden göçmelerin yer değiştirmesi ise “işçi göçü” olarak tanımlanmaktadır. 1960 yıllarda Türkiye, Almanya başta olmak üzere, diğer ülkelere çok fazla işçi göçü vermiştir.⁷¹ Daha çok iş sebebiyle yapılan göçlerde işin niteliği açısından bu işçileri, eğitilmiş insan göçü yani beyin göçü, kalifiye olmayan işçi göçü olarak da inceleme yapılabilir.⁷²

Göçmen, çeşitli nedenlerle (ekonomik, siyasi, dini, vb.) bağlı bulunduğu ülkeyi terk ederek, yerleşmek amacıyla başka bir ülkeye giden kişilerdir.⁷³ Göçmenliği belirlemede, kişinin yerleşme niyeti ve kişinin kendi rızası ise göç etmesi kriterdir.⁷⁴ Göç, esas olarak iç hukuk kuralları ile düzenlenir. İstisnai olarak, uluslararası antlaşmalara konu olabilir.⁷⁵

5543 sayılı İskân Kanunu⁷⁶'nda, göçmen (m. 3/1-d),

“Türk soyundan ve Türk Kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip, bu Kanun gereğince kabul olunanlardır.”

Göçmen olarak kabul edilemeyecekler ise yine aynı Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sayılmıştır. Buna göre, *Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup da, sınır dışı edilenler yabancılar, Türk soyundan ve Türk Kültürü'ne bağlı olmayan yabancılar, Türk soyundan ve Türk Kültürü'ne bağlı olup da, sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmemeleridir. Türk soyundan olma ve Türk kültürüne bağlılığın tespiti, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığı'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır (m. 7).*

Göçmenler çoğu zaman, yerleştikleri ülkenin dilinden başka bir ana dilleri vardır. Bu farklılık sadece dil yönünden olmayıp, dinsel inanışları ve kültürel geçmişler de farklılık gösterebilir. Göçmenlerin yerleştikleri ülkenin toplumuna uyumları, entegrasyon süreci ile gerçekleşir.⁷⁷ Bu entegrasyon sürecini hızlandırmak için ülkeler kendi

⁷¹Türkiye'nin Almanya ile işçi konusunda ilk anlaşması, 31 Ekim 1961'de Türkiye ile Federal Almanya arasında imzalanan sözleşme ile başlamıştır.

⁷² http://www.turkishstudies.net/Makaleler/1475860303_95Y%C4%B1mazAbdurrahman-sos-1685-1704.pdf (Erişim Tarihi : 01/07/2019).

⁷³ Özkan, *İltica ve Sığınma Hukuku*, s.126.

⁷⁴ Çelikel - Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s.22-23.

⁷⁵ Türkiye Cumhuriyeti ile Bulgaristan Halk Cumhuriyeti arasında yakın akrabaları 1952 yılına kadar Türkiye'ye göç etmiş olan Türk asıllı Bulgar vatandaşlarının Bulgaristan Halk Cumhuriyetinden Türkiye Cumhuriyetine göç etmeleri hakkında Anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu dair Kanun, 13.5.1969 tarihinde yayımlanmıştır (RG: 30. 5. 1969 - 13210). Bu antlaşma ile göç olgusu uluslararası hukukun konusu olmuştur.

⁷⁶ 5543 sayılı İskân Kanunu, 19.9.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁷⁷ Aktaran, *Türkiye'nin İltica Stratejisi*, s.32.

politikalarını belirlemekte, uyumu kolaylaştırmak için, toprak reformları ile göçmenlere geçmişte toprak verildiği görülmektedir.⁷⁸

H. Diğer Uluslararası Koruma Statüleri

Yukarıda mülteci başlığında detaylı açıkladığımız üzere, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 1A(2) maddesinin hükmüne göre, fiilen mülteci olan bir bireyin bu hâlinin hukuken tanınabilmesi için; kişinin ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasî düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunması, bu ülkenin korumasından yararlanamaması, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istememesi yahut tâbiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunuyorsa, oraya dönememesi veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istememesi gerekmektedir.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin hazırlandığı döneme baktığımızda, sözleşmenin düzenlendiği tarihi unsurlardan hareketle bu şartların getirildiği açıkça görülmektedir.⁷⁹ Zaman içerisinde, ülkelerde yeni gelişmeler yaşandıkça, sözleşme şartlarını taşımadığından dolayı mülteci statüsü alamayan kişilerin durumunda belirsizlik meydana gelmiştir. Bu belirsizliği gidermek için, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Protokolün dışında kalan yabancılara başka hukuki korumalar sağlanmıştır.

80

Sözleşme şartlarını taşımayan ancak yine de uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunan bireylerin durumu belirsizlik arz etmeye başlamıştır. Bu sebeple gerek Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) gerek doktrinin konuyu ele alan çalışmaları sonucunda, tamamlayıcı koruma (complementary protection) adı verilen bir koruma yöntemi doğmuştur. Bu koruma çerçevesinde birçok ülke özellikle yaşam hakkı ve işkence yasağından hareketle, menşe ülkesine geri gönderildiğinde ölüm cezasına çarptırılma veya bu cezanın infaz edilmesi riski taşıyan kişilerle, ayırım gözetmeyen yaygın şiddet, iç karışıklık, silahlı çatışma gibi sebeplerle şahsına yönelik ciddi zararlara

⁷⁸Yavuz Tekelioğlu, *Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları*, Akdeniz İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Antalya,19. Sayı, 2010, s.43.

⁷⁹ Neva Övünç Öztürk, *Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme*, s.205, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,2017, S: 66 (1), s. 205.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/2204/22871.pdf> (Erişim Tarihi 16.05.2019).

⁸⁰McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 3.

uğrama ihtimali bulunan bireyleri “tamamlayıcı koruma statüsü” veya “ikincil koruma statüsü” adı verilen statüler ekseninde koruyarak uluslararası korumaya ulaştırma eğilimine girmişlerdir

İç hukukta YUKK çıkana kadar mülteci dışındaki diğer statülere dair yasal temel bulunmuyordu. Usulüne uygun yürürlüğe girmiş ve iç hukukun bir parçası olan 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin geri göndermeyi yasaklayan hükümleri (m.33) iç hukukta sınır dışı etmeye ya da başka şekillerde geri göndermeye karşı güvence olmaktadır. ‘Geri gönderilmeme’, ilkesi, sadece mülteciler için tanınmış bir hak değildir. Geri gönderilmeme güvencesi, uluslararası koruma talep eden tüm yabancılar açısından sağlanmış bir güvencedir.⁸¹

YUKK’ta, tamamlayıcı koruma statüsü, mülteci veya şartlı mülteci ve geçici koruma statüsü olmak üzere 3 farklı düzenleme mevcuttur.

1.Şartlı Mülteci

Coğrafi kısıtlama nedeniyle Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımına 1A, YUKK’da mülteci tanımı 61’inci maddede düzenlemiştir. YUKK, şartlı mülteci tanımını ise 62’inci maddede düzenlemiştir. Bu açıdan, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle iltica talep edenlere ‘mülteci statüsü’, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle iltica edenlere ‘şartlı mülteci statüsü’ verileceği kanunda belirtilmiştir. Şartlı mülteci, terim olarak YUKK ile girmiştir. Ancak bu kanun yürürlüğe girmeden de uygulamada şartlı mülteci statüsünü düzenleyen kanuni düzenlemeler mevcuttu. İltica Yönetmeliği uyarınca coğrafi çekince nedeniyle mülteci statüsü verilemeyen yabancı olarak kabul edileceği yönetmelikte belirtilmişti.⁸²

Şartlı mülteci statüsünün kimlere verileceği YUKK’nın 62’inci maddesinde düzenlenmektedir:

⁸¹ YUKK öncesi dönemdeki yargı kararlarında geri gönderilmeme ilkesinin Yönetmelikte sığınmacı olarak tanımlanan yabancılar için de geçerli olduğu belirtilmektedir. “Bütün bu bilgilerin ve mevzuatın birlikte değerlendirilmesinde davacıların Irak’ta can güvenlikleri olmaması nedeniyle 94/6169 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan ilgili yönetmelikteki sığınmacı tanımında yer alan vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden korkudan dolayı istifade etmek istemeyen yabancı oldukları sonucuna varıldığından tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. “Ankara 9. İdare Mahkemesi Kararı, 1996/1356 E, 1997/1321 K, 03.11.1997 (bkz. BMMYK, 2000, 196-197).

⁸² Neşe Baran Çelik, *Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri Cilt:1*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı, Malatya, 2015, s. 72.

“Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korunmasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir. “

Başka bir anlatım ile 1951 tarihli Cenevre sözleşmesine coğrafi kısıtlamadan dolayı, İltica Yönetmeliği⁸³ uyarınca mülteci statüsüne kabul edilemeyenlere sığınmacı statüsü verileceği belirtilmişken, YUKK’un yürürlüğe girmesiyle, coğrafi kısıtlamalardan dolayı mülteci statüsüne kabul edilemeyecekler için şartlı mülteci statüsü verileceği kanunun 63. maddesinde belirtilmiştir.

YUKK, coğrafi kısıtlama çerçevesinde mülteci statüsünün verilmesini sadece Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylara bağlarken, 61’inci maddenin 1’inci fıkrasında, Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle iltica talep edenlere şartlı mülteci statüsünün verileceğini düzenlemektedir (m.62/1). Şartlı mültecinin üçüncü ülkeye yerleşinceye kadar Türkiye’de kalma hakkının bulunduğu, 62’inci maddede açıkça belirtilmiştir. Bu güvence, mülteci teyit edilmesi tekml mülteci korumasından yararlanamayan şartlı mülteci için güvencesini yasal bir koruma haline getirmektedir.⁸⁴

Kanundaki tanımdan da anlaşılacağı üzere, şartlı mülteci statüsü de tıpkı mülteci statüsü gibi bireysel bir statüdür. Kitlesel olarak ülkeye giriş yapan yabancılara, şartlı mülteci statüsü verilemez. Bu kanun hükmü nedeniyle, Suriye’den ülkemize sığınan yabancı kişilere, şartlı mülteci statüsü verilemez.⁸⁵

Türkiye’de yaşayan Suriyeli nüfus için şartlı mülteci tanımlaması kullanmak doğru olmayacaktır; zira şartlı mülteci statüsü alabilmek için öncelikle statü belirlenmesinin yapılması gerekir. Oysa Suriyeli nüfus, ülkemize kitlesel akım şeklinde

⁸³Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 16.01.2006 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından yayınlanmıştır.

⁸⁴ Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, s. 252.

⁸⁵ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s.144.

giriş yapmıştır. Ayrıca Suriyeli nüfusun, üçüncü bir ülkeye yerleşmek gibi bir taleplerinden de bahsetmek güç olduğu için, Türkiye’de bulunan Suriyeli nüfus, şartlı mülteci statüsünde değerlendirilemez.⁸⁶

Şartlı mültecilerin gönderilecekleri ülkenin, güvenli üçüncü olup olmadığının nasıl tespit edileceği YUKK’ta düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre,

Aşağıdaki şartları taşıyan ülkeler güvenli üçüncü ülke olarak nitelendirilir:

a) Kişilerin hayatının veya hürriyetinin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle tehdit altında olmaması

b) Kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı ülkelere geri gönderilmemesi ilkesinin uygulanıyor olması

c) Kişinin mülteci statüsü talep etme ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda Sözleşmeye uygun koruma elde etme imkânının bulunması

ç) Kişinin ciddi zarar görme riskinin olmaması

Bir ülkenin başvuru sahibi için güvenli üçüncü ülke olup olmadığı, başvuru sahibinin ilgili üçüncü ülkeye gönderilmesini makul bir bağlantının olup olmadığına bakılacaktır. Makul bağlantının tespitinde hangi kriterlere bakılacağı da, YUKKY ‘de düzenlenmiştir.

a) Başvuru sahibinin güvenli üçüncü ülkede yerleşik aile üyelerinin bulunması.

b) Başvuru sahibinin daha önce çalışma, öğrenim, yerleşme gibi amaçlarla güvenli üçüncü ülkede uzun süreli bulunmuş olması.

c) Başvuru sahibinin güvenli üçüncü ülkenin dilini temel düzeyde biliyor olması gibi bu ülke ile sağlam kültürel bağlarının bulunması.

ç) Başvuru sahibinin güvenli üçüncü ülkeye, sadece transit amaçlı değil, kalmak amacıyla giriş yapmış olması (YUKKY m. 77/2).

Başvuru sahibinin yabancı kişinin, güvenli üçüncü ülkeden geldiği kabul edildiği takdirde, başvuru kabul edilemez olarak değerlendirilir ve güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesi için işlemler başlatılır. Güvenli üçüncü ülkeye gönderilememeleri halinde, uluslararası koruma başvurularına ilişkin işlemlere devam edilir (YUKKY m. 77/4) .

⁸⁶ İsmail Sarıteke- Ömer Fuad Kahraman- Abdullah Aydın, *Türkiye’deki Suriyeli Nüfusun Statüsü ile İlgili Bir Analiz*, Turkish Studies, Volume 13/7, Winter 2018, p. 393.

2. İkincil Koruma

Son yüz yılda yaşanan savaşlar ve diğer iç karışıklıklar yeni statülerin belirlenmesinde etkili olmuştur. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesindeki mülteci şartlarını, taşımayan ancak yine de uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunan bireylerin durumu belirsizlik arz etmeye başlamıştır. Bu sebeple gerek Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği'nin gerek doktrinin konuyu ele alan çalışmaları sonucunda, tamamlayıcı koruma (complementary protection) adı verilen bir koruma yöntemi doğmuştur. Bu koruma çerçevesinde birçok ülke özellikle yaşam hakkı ve işkence yasağından hareketle, menşe ülkesine geri gönderildiğinde ölüm cezasına çarptırılma veya bu cezanın infaz edilmesi riski taşıyan kişilerle, ayırım gözetmeyen yaygın şiddet, iç karışıklık, silahlı çatışma gibi sebeplerle şahsına yönelik ciddi zararlara uğrama ihtimali bulunan bireyleri “tamamlayıcı koruma statüsü” veya “ikincil koruma statüsü” adı verilen statüler ekseninde koruyarak uluslararası korumaya ulaştırma eğilimine girmişlerdir.

Tamamlayıcı koruma, doktrinde ikincil koruma olarak da adlandırılmaktadır.⁸⁷

YUKK'un 63'üncü maddesinde 'ikincil koruma' başlığı altında uluslararası literatürde tamamlayıcı koruma olarak nitelenen uluslararası koruma çeşidine açıkça yer verilmektedir. Buna göre, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilmeyen yabancı ya da vatansız kişilere belirli koşullar altında ikincil koruma statüsü verilmektedir.

“Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,*
- b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,*
- c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir (YUKK m.63/1).*

⁸⁷ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta, 4. Bası, İstanbul s. 51.

Tamamlayıcı korumalardan olan ikincil korumanın düzenlendiği 63. maddenin dışında, YUKK’de, ikincil korumayı destekleyen başka düzenlemler de vardır. YUKK’un 4. maddesinde yer alan, geri göndermeme yasağı da kapsamdadır.

“ Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez(YUKK m.4/1).

Ayrıca, YUKK’de “sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar” hakkında sınır dışı etme kararı verilemeyeceği düzenlenmektedir (YUKK m.55/1-a).

3. Geçici Koruma

Geçici koruma, toplu halde büyük bir ölçekte meydana gelen sığınma olaylarında ülkelerin, büyük ölçekteki kitleye acil çözümler sunmak için geliştirilen bir tamamlayıcı koruma şeklidir.⁸⁸ Geçici korumanın en temel amacı, sığınmacıların hızlı bir şekilde güvenli bir ortama yerleştirilmelerini sağlamak ve başta geri gönderilmeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarını koruma altına almaktır.

Geçici koruma kavramı, geri gönderilmeme ilkesine açıklık getirmeyi ve kitleler halinde ülke sınırlarına ulaşan kişilere belirli haklar sağlamayı hedefleyen, karşılaşılan bu yoğun sığınmacı kitlesine, pragmatik bir çözüm yolu olarak geliştirilmiştir. Faydacı ve hızlı çözümler sunmak amacıyla geliştirilen bu çözüm yolunda 1951 tarihli Cenevre sözleşmesini ihlal etmeye yönelik olarak geliştirilmemiştir.⁸⁹

Geçici koruma, sığınmacıların uluslararası korunma ihtiyacının karşılanmasında pragmatik ve tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.⁹⁰ Ayrıca, geçici koruma kavramı, ülkeye kabul, temel insan haklarının bireylere sağlanması ve sığınmacılar için,

⁸⁸ Geçici koruma konusunda Bkz. Goodwin-Gill&McAdam, 2007, s.340-345; A.V. Egli (2002)Mass Refugee Influxand the Limits of Public International Law, The Hague: Martinus Nijhoff; J. Fitzpatrick (2000) “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, 94 American Journal of International Law (AJIL) 279.

⁸⁹Goodwin-Gill&McAdam, 2007, s. 341; ayrıca bkz. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHRC) Guidelines on Temporary Protectionor Stay Arrangements (UNHRC,2014, Guidelines on Temporary Protection), Division of International Protection, Şubat 2014, paragraf 8: www.unhcr.org/5304b71e9.html (Erişim Tarihi, 22.03.2016).

⁹⁰ United Nations General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Forty-Fifty Session, Note on International Protection, A/AC.96/830, 1994, paragraf 45-51.

en önemli ilke olan geri göndermeme ilkesine uyma gibi temel koruma unsurlarını içermektedir.⁹¹ Geçici koruma çerçevesinde, bu sığınma olgusuna, kalıcı bir çözüm yolu olmaktan ziyade, genellikle başlangıçta yapılması gerekenler sürecini hızlandırabilmek için, geçici bir koruma olarak düşünülmüştür. Nihayet, geçici koruma önlemleri kapsamlı uluslararası koruma ihtiyacının bir parçası olarak görülmektedir. Açıkça belirtilmese de, geçici koruma ihtiyacının karşılanmasında yük paylaşımı ve uluslararası dayanışmaya ihtiyaç duyulmaktadır.⁹²

İç hukukta kitlesel sığınma ve geçici korumayla ilgili hükümlere ilk olarak 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği(Mülga)⁹³ 'nde görmek mümkündür. Bu yönetmelikte, kitlesel sığınma ve geçici koruma ile ilgili hükümlere yer verilmesinde Birinci Körfez Savaşı sırasında, yaşanan sığınma olaylarından etkilenilerek düzenleme yapılması gerektiği düşünülmüştür ve bu doğrultuda düzenleme yapılmıştır.

İltica ve Sığınma Yönetmeliğinin, Sığınma Hareketinin Başlaması ve Yabancıların Sınırlarımıza Gelmesi Halinde Alınacak Tedbirler başlıklı 8'incimaddesi:

“Uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır.” şeklindedir.

Bu düzenlemenin, güvenli bölgeye kabul ile uyumlu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu hüküm, uluslararası hukuk kurallarına aykırılık göstermemektedir.⁹⁴

Türkiye, coğrafi çekince sebebi ile Avrupa ülkeleri dışından gelen kişilere mülteci statüsü verememektedir. Ayrıca Avrupa ülkeleri dışından gelmekle birlikte, kitlesel olarak gelen kişilere de şartlı mülteci statüsü verilememektedir.⁹⁵ İşte bu kitleler halinde gelen kişilerin statüsü mevzuatta, geçici koruma olarak düzenlenmiştir.

Geçici Koruma, YUKK 91. maddede şu şekilde düzenlenmiştir:

⁹¹Ibid., paragraf 48.

⁹²Goodwin-Gill&McAdam, s.343.

⁹³94/6169 Sayılı “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, ismini taşıyan bu Yönetmelik 30.11.1994 tarih ve 22127 Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁹⁴ Bu konuda BMMYK Yürütme Komitesinin 1981 tarih ve 22 (XXXII) sayılı kararı yol gösterici ilkeler içermektedir.

⁹⁵ Doğan, *Yabancılar Hukuku*, s. 147.

“ Ülkесinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. ”

Avrupa Birliği Geçici Koruma Yönergesinin⁹⁶ 2. maddesinin (d) fıkrasında kitlesel sığınma, *“yurdundan ayrılmaya zorlanmış, özel bir ülke ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda kişinin, ulaşmaları ister kendiliğinden ister yardım sonucu olsun örneğin bir tahliye programı aracılığı ile topluluğa ulaşması”* olarak tanımlanmıştır.⁹⁷

Geçici Koruma Yönetmeliği ise geçici korumayı, *“Ülkесinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı,”* şeklinde tanımlamıştır.

Tüm bu açıklamalar yapıldıktan sonra, madde metinleri değerlendirildiğinde görülmektedir ki ilgili düzenleme Türkiye’de yaşayan Suriyeli nüfusun hukuki statüsünü belirleme amacı taşımaktadır. Bireysel olarak değerlendirilemeyen ve statüsü belirlenemediği için şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünde yer alamayan kişiler, bu düzenleme ile geçici koruma kapsamında sayılacaktır.⁹⁸

Nisan 2011’de Suriye’de başlayan iç savaşın ardından Türkiye’ye yönelik misafirler kitlesel bir şekilde gelmeye başlamıştır. Suriye’de yaşanan krizin kısa bir sürede sonlanacağı düşüncesi ve Suriyelilerin ülkelerine geri döneceğine dair inançlar, gelinen noktada zor gözükmemektedir. Suriye’deki çatışma ortamı sona erse bile, ülkemizde bulunan Suriyelilerin yarısından fazlası ülkesine geri dönmek istememektedir. Geçici korumayı düzenleyen mevzuatta, istihdam, barınma, sağlık, eğitim gibi konularda daha detaylı düzenlemeler olması gerektiği belirtilmektedir.⁹⁹

⁹⁶Yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselerin kitlesel sığınma durumunda geçici koruma sağlamak için asgari standartlar hakkında ve üye devletlerarasında bu tür insanları ülkeye kabul etmesi ve sonrasında bunun sonuçlarına katlanmasına ilişkin olarak 20 Temmuz 2001 tarihli ve 2001/55/EC (AT) sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi”(Geçici Koruma Yönergesi) oluşturulmuştur.

⁹⁷ AB Geçici Koruma Yönergesi tam metni için, bkz. [Hhttp://eur.lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri:CELEX:3200110055&from:EN](http://eur.lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri:CELEX:3200110055&from:EN) (Erişim Tarihi, 04.07.2019)

⁹⁸ Ersan Şen, *Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü*, <https://www.hukukihaber.net/turkiyede-bulunan-suriyelilerin-hukuki-statusu-makale.6377.html> (Erişim Tarihi, 04.07.2019).

⁹⁹ Ahmet Koyuncu, *Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler*, Çizgi Yayınevi, Konya 2014, s.159.

Geçici korumanın tanımlarının yapıldığı tüm düzenlemelerde, kitlesel sığınmaya vurgu yapılmıştır.¹⁰⁰ Kitlesel sığınmanın Türk mevzuatında yapılmış bir açıklaması bulunmamaktadır. Ancak AB mevzuatlarında bu kavramın açıklamasına yer verilmiştir.

101

İ. Kitlesel Sığınma

Kitlesel sığınma kavramının evrensel olarak benimsenmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Uluslararası sözleşmelerde, kitlesel sığınma tanımına rastlayamıyoruz. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, 1967 tarihli Protokol, 1969 tarihli Afrika Birliği Örgütü (ABÖ) Mülteci Sözleşmesinde, kitlesel sığınmanın tanımı yer almamaktadır. 1967 tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisinde kitlesel sığınma kavramından bahsetmektedir. Ancak, açıkça bir tanım bu bildirmede de yapılmamıştır.¹⁰² Kitlesel sığınma kavramı, Avrupa Birliği Geçici Koruma Yönergesinde, “*belirli bir ülke ya da coğrafyadan gelen yerinden edilmiş çok sayıda kişinin*” topluluğa ulaşması olarak tanımlanmaktadır.¹⁰³ BMMYK’ye göre, kitlesel sığınma, hem devletlerin büyük ölçekte mülteci sayılarıyla karşılaştıkları aşamayı, hem de çok sayıda mülteci nüfusuna uzun süre ev sahipliği yaptığı durumları kapsama almaktadır.¹⁰⁴

BMMYK’ye göre, kitlesel sığınmanın meydana gelip gelmediğini belirlemede, sadece sığınma başvurusunun sayısı ile karşılaştırılmaması gerektiği vurgulanmıştır. Kitlesel sığınmanın var olup olmadığını, sığınma başvurusu yapılan ülkenin kaynaklarına göre değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Toplu bir sığınma hareketi ile karşı karşıya kalan bir devlet, normal zamandaki usul ve esasları kolaylıkla belirleyebiliyor ise

¹⁰⁰ Doğan, *Yabancılar Hukuku*, s. 148.

¹⁰¹ AB Yönergesi ile Türk hukukunda yer alan düzenlemenin kapsamlı karşılaştırması için bkz. Doğa Elçin, Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi İle Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2016, S 124, s. 11 vd.

¹⁰² *UN Declaration on Territorial Asylum, 1967, UNGA Resolution No:2312 (XXII), m.3(2).*

¹⁰³ *Geçici Koruma Yönergesi, m. 2/4.* Geçici Koruma Yönergesinin 2/4 fıkrasında kitlesel sığınma, “*yurdundan ayrılmaya zorlanmış, özel bir ülke ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda kişinin, ulaşmaları ister kendiliğinden ister yardım sonucu olsun örneğin bir tahliye programı aracılığı ile topluluğa ulaşması*” olarak tanımlanmıştır.

¹⁰⁴ Global Consultation on International Protection ‘Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations’, UN Document EC/GC/01/7, 19 February, 2001, s. 11.

kitlesel sığınmanın olmadığı söylenebilir. Kitlesel sığınmada, ülkenin rutin işlemlerini gerçekleştirmede zorluk yaşanmaktadır.¹⁰⁵

Geçici koruma fikri, Avrupa’da gelişmiştir. Geçici korumanın amacı, acil kabul sağlamak, temel insan haklarını korumaktır. Geçici korumada, menşe ülkedeki duruma dayalı olarak bir grubun uluslararası korunmasıdır.¹⁰⁶

J. Vatansızlar

Vatansızlık, tâbiyetin yokluğu ve vatansız tâbiyeti tayin edilemeyen veya tâbiyeti olmayan kimsedir şeklinde tanımlanabilir.¹⁰⁷ Vatandaşlık hukukunun direktif ilkelerinden¹⁰⁸ birisi, “herkesin bir vatandaşlığı olmalıdır” şeklinde ifade edilen ilkedir. Bu ilkeye göre, vatandaşlığı bulunmayan kimse olmamalıdır. Bu ilke ile hem vatandaşlık hakkı vurgulanmakta hem de vatansızlığın önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.¹⁰⁹

Vatansız, hiç bir devletin vatandaşı olmayan ve herhangi bir Devletin kanunlarına göre o Devletin vatandaşı sayılmayan kimsedir. Vatansızların durumu, hem vatandaşlık açısından hem de yabancıların hukuki durumu açısından önem arz etmektedir.¹¹⁰

Birleşmiş Milletler Tarafından hazırlanan, 28 Eylül 1954 tarihli, Vatansız Kişilerin Hukuki Durumuna Dair Anlaşma¹¹¹, Türkiye tarafından da onaylanmıştır.¹¹² Anlaşmanın birinci maddesinde, vatansızın, herhangi bir devlet tarafından, kendi hukukuna göre, vatandaş olarak kabul edilmeyen kişiyi ifade ettiği belirtilmiştir.

Vatansızlık çeşitli durumlarda ortaya çıkar. Göç durumlarında meydana gelebilir. Ancak, çoğu vatansız kişi hiçbir zaman ülke sınırlarından çıkmamış ve hep “kendi ülkelerinde¹¹³” bulunmuştur. İçinde buldukları durum, uzun süreli ikamet ülkelerinde

¹⁰⁵ UNHRC (2001) “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Over all Protection Framework”, UN Document EC/GC/01/4, paragraf 14.

¹⁰⁶ Özkan, *İltica ve Sığınma Hukuku*, s. 351.

¹⁰⁷ Osman Fazıl Berki, *Vatansızlık*, s.168. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/242/2134.pdf> (Erişim Tarihi, 05.07.2019).

¹⁰⁸ Gülin Güngör, *Tâbiyet Hukuku Gerçek Kişiler-Tüzel Kişiler-Şeyler*, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 20; Bahadır Erdem, *Türk Vatandaşlık Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2017, s.15.

(Gelgel, 2018) *Vatandaşlık Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2017, s.15;

¹⁰⁹ Aybay, *Vatandaşlık Hukuku*, s.60.

¹¹⁰ Yılmaz Altuğ, *Vatansızlar Hakkında İki Birleşmiş Milletler Sözleşmesi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul 2011, s.201. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/96555> (Erişim Tarihi, 05.07.2019).

¹¹¹ Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme, 24.05.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹¹² 6549 sayılı Kanun RG 10.07.2014-29058 .

¹¹³ “Kendi ülkeleri” ifadesi Uluslararası Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi madde 12(4)’ten alınmış ve BM İnsan Hakları Komitesi yorumuna uygun olarak kullanılmıştır.

ve birçok halde doğdukları ülkede gerçekleşir. Bu bireyler için vatansızlık, çoğu zaman ulusal kanunların çerçevesi ve uygulanmasındaki sorunların bir sonucudur.¹¹⁴

Vatansız tanıma ayrıca YUKK'ta da yapılmıştır. Bu tanıma göre, “ *Vatansız, hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişi*”dir (m.3/ş) .

YUKK'un 50-51. maddeleriyle ve YUKK Uygulama Yönetmeliğinin 47-50. maddeleriyle, vatansızlar hakkında yeni bir düzenleme yapılmıştır. YUKK 'un 50. maddesi uyarınca, vatansızlığın tespiti Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapılır. Vatansız kişilere, Türkiye'de yasal olarak ikamet edebilme hakkı sağlayan Vatansız Kişi Kimlik Belgesi verilir. Başka ülkeler tarafından vatansız kişi işlemi görenler bu haktan yararlanamaz. Vatansız Kişi Kimlik Belgesi, kişinin herhangi bir ülke vatandaşlığını kazanmasıyla birlikte geçerliliğini kaybeder. Vatansız kişilere tanınan haklar, YUKK'un 51. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, kimlik belgesi olan kişiler, ikamet izinlerinden birini almak üzere talepte bulunabilirler. Kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehdit oluşturmadıkları sürece sınırdışı edilemezler. Yabancılarla ilgili işlemlerde aranan karşılıklılık şartından muaf tutulmuşlardır. Vatansızlar, çalışma izniyle ilgili işlemlerde, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu hükümlerine tabidirler.¹¹⁵

III. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI KAVRAMI

Çalışma özgürlüğü, “ bir şahsın iş yapmak, bir teşebbüse girişmek ve seçtiği meslek ve sanatı icra etmek hususundaki hürriyeti” olarak tanımlanabilir.¹¹⁶ Türk hukukunda, çalışma hak ve özgürlüğü genelde kamusal hak ve özgürlükler arasında kabul edilir.¹¹⁷

Çalışma hakkı, herkesin arzu ettiği bir iş ve insan onurunu koruyacak bir gelir ile yaşamını sürdürmeyi güvence altına alan bir temel insan hakkıdır.¹¹⁸ “Çalışma hakkı;

¹¹⁴ Vatansız Kişilerin Korunmasına İlişkin El Kitabı, Vatansız Kişilerin Statüsüne Dair 1954 Sözleşmesi Kapsamında, 2014. <https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa66844> (Erişim Tarihi 05.07.2019)

¹¹⁵ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 40-41.

¹¹⁶ Berki, *Devletler Hususî Hukuku Cilt I, Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku*, s. 182.

¹¹⁷ Berki, Yabancıların hak ve özgürlüklerini, siyasi haklar, kamusal haklar ve özel haklar olmak üzere üç temel başlık altında incelemiştir. Berki, *Devletler Hususî Hukuku Cilt I*, s. 125-126 Çelikel-Gelgel ise yabancıların hak ve özgürlüklerini Anayasadaki hak ve özgürlüklerin sistematüğini esas alarak sınıflandırmıştır. Çelikel-Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s. 75.

¹¹⁸ Pir Ali KAYA- Işın Ulaş ERTUĞRUL YILMAZER, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Çalışma Hakkı*, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/432546> (Erişim Tarihi 09.07.2019)

çalışma gücünde ve isteğinde bulunan herkesin çalışarak kendisine insanlık onuruna yaraşır bir gelir sağlayabilme hakkı” olarak tanımlanabilir.¹¹⁹

Çalışma hakları ve çalışma haklarına bağlı olarak sosyal güvenlik hakları, ülkelerin göç politikaları ile yakından ilgilidir. Bir ülkede, ikamet izni verilen kişilerin hayatlarını idame ettirebilmeleri için çalışma hakkı tanınması gerektiği kabul edilmektedir.¹²⁰

Çalışma hakkı hukuksal yükümlülükler yükleyen bir haktır. Çalışma hakkı, diğer insan haklarının kullanımı için kaçınılmazdır; insan onurunun bir parçasıdır.¹²¹

İnsanların geçimlerini sağlamak ve daha iyi koşullarda yaşamak için çalışmaya ihtiyaçları vardır. Çalışma hakkı, istisnasız herkese tanınması gereken temel insan haklarından biridir. Her devlet, vatandaşlarının çalışma hakkını düzenleyici kurallar koyar. Ancak, ülke vatandaşları dışında o ülkede bulunan yabancıların da çalışma hakkı bulunduğundan, devletler yabancıların çalışma haklarını düzenlemektedir.¹²²

A. Uluslararası Hukukta Yabancıların Çalışma Hakkı

Uluslararası kaynaklara baktığımızda, çalışma hakkı temel bir insan hakkı olarak kabul edildiğini görülmektedir.¹²³ 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin hazırlık çalışmaları sırasında, ABD temsilcisi Louis Henkin, çalışma hakkı olmadan diğer hakların anlamsız olduğunu vurgulamıştır.¹²⁴

Uluslararası hukukta, çalışma hakkı konusunda ilk düzenlemeyi, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi'nde görüyoruz. Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır (m.23).¹²⁵

¹¹⁹Cahit Talas, “Çalışma Hakları ve Türkiye’deki Durum”, AÜSBFD, Cilt: 46, No:1-2, Ankara 1991.

¹²⁰Doğan, s. 195.

¹²¹Mesut Gülmez, “Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Ulusüstü Hukuksal Boyutlar Üzerine Düşünceler”, Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI Bildirgeler, Petrol-İş Yayını:119, İstanbul 2014.

¹²²Canan Öykü DÖNMEZ KARA, Türkiye’de Yabancıların Çalışma Hakkı: Suriyelilerin İşgücü Piyasasındaki Durumu *The Right to Work of Foreigners in Turkey: Syrians Situation in The Labor Market*, Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yıl 2, S. 2, s. 151. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/509805> (Erişim Tarihi 04.07.2019).

¹²³Büyükcılık, *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Hakları*, s. 177.

¹²⁴Refugee Work Rights. <https://rtwasylumaccess.wordpress.com/> (Erişim Tarihi 04.07.2019)

¹²⁵İHEB m.23 ilgili hüküm şu şekildedir:1. Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır. 2. Herkesin, herhangi bir ayırım gözetmeksizin, eşit iş için eşit ücrete hakkı vardır. 3. Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır. 4. Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır.

Çalışma hakkının düzenlendiği başka bir metin ise, Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi¹²⁶ dir. Maddi haklar başlıklı üçüncü bölümde ilk olarak, çalışma hakkı düzenlenmiştir.

1. Bu Sözleşmeye Taraf Devletler herkesin çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için gerekli tedbirleri alır. Çalışma hakkı, herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkânına ulaşma hakkım da içerir.

2. Sözleşmeye Taraf Devletlerin çalışma hakkını tam olarak gerçekleştirmek üzere alacağı tedbirler arasında, teknik ve mesleki rehberlik hizmetleri ile öğretim programları yapmak, bireyin temel siyasal ve ekonomik özgürlüklerini koruyan şartlar içinde ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme ile tam ve üretken istihdamı sağlamak için gerekli politikaları ve yöntemleri uygulamak da yer alır.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 17. maddesi, “Gelir Getirici Çalışma” başlığını taşımaktadır. Sözleşmenin 17. maddesine göre,

1. Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır.

2. Her halde ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla, yabancılara veya yabancuların çalıştırılmalarına konan sınırlama tedbirleri, bu Sözleşme'nin, ilgili Taraf Devlette yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu tedbirlerden muaf tutulan veya aşağıdaki koşullardan birine sahip olan mültecilere uygulanmayacaktır:

(a) Ülkede , 3 yıl ikamet etmiş olmak;

(b) İkamet ettiği ,ülkenin vatandaşı olan bir kimse ile evli bulunmak. Eşini terk etmiş olan bir mülteci bu hükümden istifadeyi iddia edemeyebilir;

(c) İkamet ettiği ,ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğu olmak.

3. Taraf Devletler, ücretli mesleklerde çalışmak bakımından bütün mültecilerin ve özellikle ülkelerine, bir işçi bulma programına yahut göçmen getirme planına göre

¹²⁶ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilmiş ve imzaya, onaya ve katılmaya açılmıştır ve 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

girmiş olan mültecilerin haklarını, vatandaşlarına tanıdıkları çalışma haklarıyla aynı noktaya getirme konusunda sıcak bakacaklardır.

Herkesin çalışma hakkına sahip olduğunu vurgulamak suretiyle, yabancıların çalışma hakkı ile ilgili uluslararası antlaşmalardan sayılabilecek başka bir belgede, Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerinden (ILO) (International Labour Organization) ¹²⁷, 111 Sayılı İş ve Meslek Yönünden Ayrımcılık Konulu ILO Sözleşmesi'dir. ¹²⁸ Sözleşme, hangi eylemlerin ayırım sayıldığını, hangi eylemlerin ayırım sayılmayacağını, detaylıca açıklamıştır. ¹²⁹

B. İç Hukukta Yabancıların Çalışma Hakkı

1982 Anayasası ¹³⁰'nın 48. maddesinde, "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir*" hükmü yer almaktadır. Madde metninde yer alan, "herkes" kavramı yabancı ile vatandaş arasında eşitlik ilkesini benimsediğini göstermektedir. ¹³¹ Ancak, Anayasa'nın, 16. maddesine göre, temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, uluslararası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir. 16. maddesine göre, sınırlamanın uluslararası hukuka uygun olması ve ancak kanunla yapılabilmesi yabancılar için bir güvencedir. Çalışma hakkı, başka bir düzenleyici işlem ile sınırlandırılmaz. Anayasa'nın 16. maddesine göre, yabancıların çalışmasının yasaklanacağı ve kısıtlanacağı mesleklerin listesini kanun ile yapılmasında bir engel yoktur.

¹²⁷Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın ilk uzmanlık kuruluşu olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1919 yılında Versay Barış Anlaşması ile kurulmuş olup, sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşudur. ILO; Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları yoluyla, çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici uluslararası çalışma standartları oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler sistemi içinde, kararlarını işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan "üçlü bir yapı" içerisinde almaktadır.

¹²⁸Büyükçalık, *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları*, s. 181.

¹²⁹Türkiye'de 22.05.1967 tarihli ve 12602 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan bu sözleşmenin ilk maddesinde, "ayırım" deyiminin, Irk, renk, cinsiyet, din, siyasi inanç, ulusal veya sosyal menşee bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı, ifade ettiğini belirtmiştir. 111 Sayılı İş ve Meslek Yönünden Ayrımcılık konulu ILO Sözleşmesi için bkn. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377273/lang--tr/index.htm (Erişim Tarihi 04.07.2019)

¹³⁰ Bu Anayasa; Kurucu Meclis tarafından 18.10.1982'de halkoylamasına sunulmak üzere kabul edilmiş ve 20.10.1982 tarihli ve 17844 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış; 7.11.1982'de halkoylamasına sunulduktan sonra 9.11.1982 tarihli ve 17863 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yeniden yayımlanmıştır.

¹³¹Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 217.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle, yabancıların çalışma izinleri hakkında mevcut düzenlemelerde değişiklik yapmış veya kaldırmıştır. Ayrıca bu kanunun yürürlüğe girmesiyle, yabancıların çalışma haklarıyla ilgili bazı meseleler ilk kez düzenlenmiştir.

132

İç hukukta, yabancıların çalışmasının yasak olduğu meslekler pek çok kanunda yer almaktadır. Bu meslekler, çalışmanın ikinci bölümde detaylı olarak incelenecektir. Türkiye’de yabancıların çalışma haklarıyla ilgili mevzuat hükümleri çağın ihtiyaçlarına uygun hale getirilmek için, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun¹³³ 27.02.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde, bir yabancı için bir iş ve meslekte çalışabilmesi için, Türk vatandaşlarına özgü meslekler dışındaki bir meslek seçmesi gerekmektedir.¹³⁴

4817 sayılı YÇİHK, 28.07.2016 tarihinde yürürlüğe giren, Uluslararası İşgücü Kanunu’nun 27/7.¹³⁵ maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Uluslararası İşgücü Kanunu’nda, mülga YÇİHK’na göre yabancıların çalışma hakları konusunda daha detaylı düzenlemeler vardır. Uluslararası İşgücü Kanunu, çalışma vizesi alma, ikamet izni alma gibi durumlarda daha kolay bir yöntem sağlamıştır.

IV. YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin, 22. maddesi,

“Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.” şeklindedir.

¹³² Barış TEKSOY, *Yabancıların Çalışma Hakkı ile İlgili Güncel Gelişmeler*, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu, Eskişehir, 21-22 Nisan 2016, Sempozyum Bildirileri ve Tartışmalar, Editörler: Bilgin TİRYAKİOĞLU, Mesut AYGÜN, Ali ÖNAL, Kübra ALTIPARMAK, Cansu KAYA, Yetkin Yayınları, İstanbul 2016, s. 246.

¹³³ Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Kanun No: 4817, Kabul Tarihi: 27.02.2003, RG: 06.03.2003-25040

¹³⁴ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.142.

¹³⁵ 27.02.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (UİK m.27/7).

Sosyal güvenliğin tanımı yapılırken, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ndeki ifadeden yararlanılan tanımlar mevcuttur.¹³⁶ Sosyal güvenliğin başka bir tanımında, “Kişinin kendi iradesi dışında işinden yoksun kalan veya geliri azalan ve niteliği ne olursa olsun mesleki bir faaliyet icra eden kimselerin bu risklerini karşılayan bir sistem”dir.¹³⁷

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin, 23. maddesine göre, “Taraflar Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, sosyal yardım ve iade konularında vatandaşlara uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacaklardır. “

Anayasa'nın 60. maddesinde, “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.” Çalışma hakkını düzenleyen 48. maddede olduğu gibi, bu hak da herkese tanınmıştır. Ülkede yaşayan tüm vatandaşlar, yabancılar, vatansızlar, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

ILO tarafından yayınlanan, Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme¹³⁸'de 19.7.1971 tarihinde kabul edilmiştir. Bu sözleşme uyarınca vatandaşlarla vatandaş olamayan kimselere sosyal güvenlik konusunda eşit muamele yapılması hakkındaki çeşitli teklifler kabul edilmiştir. Ancak sözleşmenin 2. maddesi gereğince, her üye, sözleşmede yazılı mükellefiyetleri, kendi vatandaşları hakkında fiilen uygulanmakta olan yazılı sosyal güvenlik dallarından biri veya birkaçı bakımından kabul edilebileceği belirtilmiştir. Sözleşmenin 10. maddesinde, mültecilere vatansız kişilere karşılıklılık aranmaksızın uygulanacağı belirtilmiştir. Zaten vatansız kişinin, vatandaşı olduğu bir ülke olmadığından karşılıklılık aranması da söz konusu olamaz.

V. YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

Yabancılar hukuku ile düzenlemelerin oluşumunda en temelde dünya üzerinde yaşanan iç savaşlar, savaşlara bağlı olarak meydana gelen olaylar etkili olmaktadır. Yaşanan her yeni olayda, tanımlamalar, belirlenen ilkeler yetersiz kaldıkça yeni ilkeler ve anlaşmalar yapılmakta, ülkeler iç hukukunda yeni düzenlemelere yer vermekte,

¹³⁶ H Fehim Üçışık, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ötüken, İstanbul 2015, s. 18.

¹³⁷ Ferit Hakkı Saymen- Münir Ekonomi, *Sosyal Sigortalar Tatbikatı*, İktisadi ve Ticari İlimler Yüksek Okulu Yayınları, İstanbul 1966, s. 15.

¹³⁸ Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme, 28 Haziran 1962 tarihinde kabul edilmiştir.

böylece gelişimini tamamlayan bir alandır.¹³⁹ Gelişimi devam eden bu hukuk dalındaki düzenlemeleri, uluslararası düzenlemeler ve iç hukuktaki düzenlemeler şeklinde ikiye ayırabiliriz. Uluslararası sözleşmelerde, çok taraflı sözleşmelerin yanı sıra ülkemiz pek çok ikili sözleşmeye de imza atmıştır.

İç hukukta konuyla ilgili düzenlemelerin başında hiç şüphesiz Anayasa'da yer alan çalışma ve sosyal güvenlik hakkı ile ilgili düzenlemeler gelmektedir. Ayrıca konu pek çok kanun ve yönetmelikte düzenlenmişti. Ancak Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, dağınık halde bulunan hükümler bir araya getirilmiş ve kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.

A. Uluslararası Düzenlemeler

Yabancıların çalışma hakkı ve sosyal hakkı pek çok uluslararası sözleşmede düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden en temel olanları incelenmiştir. Ülkemizin taraf olduğu çok taraflı ve iki taraflı çok sayıda uluslararası sözleşme mevcuttur. Ayrıca yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakları konusunda bölgesel nitelikte de sözleşmeler mevcuttur. Bunlardan biri de Afrika Birliği Örgütü (ABÖ) Sözleşmesi'dir. Çalışmada, uluslararası sözleşmelerden önemli olanlara yer verilmiştir.

1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Yabancıların çalışma hakları ve sosyal güvenlik haklarıyla ilgili ilk uluslararası düzenleme, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi¹⁴⁰'dir. Oylamaya katılan BM üyesi 48 devletin temsilcileri "olumlu" oy vermiştir. Türkiye de, "olumlu" oy verenler arasındadır.¹⁴¹ Bildiriye "karşı oy" veren çıkmamıştır ancak 8 ülke çeşitli nedenlerle

¹³⁹Goodwin-Gill&McAdam, 2007, s.1.

¹⁴⁰ İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(II) sayılı kararıyla ilan edilmiştir. 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 Sayılı Bakanlar Kurulu ile "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin Resmi Gazete ile yayınlanması, yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması" kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı 27 Mayıs 1949 ve 7217 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Tam metin için bkz.

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (Erişim Tarihi 09.07.2019)

¹⁴¹ Rona Aybay, *Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, s.5. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/iheb.pdf> (Erişim Tarihi 09.07.2019)

çekimser oy kullanmıştır. ¹⁴²İnsan Hakları Bildirisi'nin, 22. maddesinde sosyal güvenlik hakkı,

“Herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır; ayrıca onurunun ve kişiliğinin serbestçe gelişmesi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ulusal çaba ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgüt ve kaynaklarıyla orantılı olarak gerçekleştirilmesine de hakkı vardır.”

Bildiride sosyal güvenlik hakkı tanımı yapılmamakla birlikte, bu hakkın “herkes” tanındığını vurgulamıştır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi¹⁴³'nin, 23. maddesinde, çalışma hakkı,

“Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır. “ şeklinde düzenlenmiştir.

Bildirinin çalışma hakkı ile ilgili maddeleri incelendiğinde adil ve makul koşullarda çalışmanın sağlanması, işçinin ayrımcılığa uğramamasına, eşit ve adil ücret verilmesine, işçinin onurunun korunmasına bağlanmıştır.¹⁴⁴

2. Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi başlığı her ne kadar mülteci olsa da, yabancıları da ilgilendirdiğinden dolayı değinilmiştir. Mülteci kavramının tanımını ilk defa 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi¹⁴⁵ ile düzenlediğinden dolayı önem arz etmektedir.¹⁴⁶ Bu sözleşme sadece yabancılar açısından değil, tüm sığınma sistemleri açısından temel düzenlemeler içermektedir.

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında, yaşanan insan hakları ihlalleri ülkeleri düzenlemeler yapmaya itmiştir. Savaş esnasında ve savaş sonrasında tüm dünya üzerinde nüfus hareketleri meydana gelmiştir. Bu hareketlilik Birleşmiş Milletleri çözüm bulmak

¹⁴²Münci Kapani; *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*, Bilgi yayınevi, Ankara 2011, s.24

¹⁴³Bazı yazarlar, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin orijinal metinde yer alan, İngilizce "Declaration" (Fransızca "déclaration") sözcüğünü Türkçeye çevirirken Bildiri' yerine "bildirge" kelimesini kullanmaktadırlar. Bazı yazarlar ise, Beyanname kullanmayı tercih etmektedir.

¹⁴⁴Ali Ekin, *Adil ve Makul Koşullarda Çalışma Hakkı Kapsamında İşçi Onurunun Korunması*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s.

¹⁴⁵Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni, 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Kanunla, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde onaylayarak kabul etmiştir.

¹⁴⁶359 sayılı Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, 05.09.1961 tarihli ve 10898 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasası'nın 90. maddesi uyarınca, usulüne göre yürürlüğe koyulan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kanun hükmündedir.

amacıyla bir araya getirmeye zorlamıştır.¹⁴⁷ Dünya çapında mültecileri korumak amacıyla hareketler düzenlemek, mültecilere liderlik etmek ve mültecilerin karşılaştıkları sorunları çözmek hedefleriyle Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 14 Aralık 1950’de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Bürosu (United Nations High Commissioner for Refugees) (BMMYK¹⁴⁸) kurulmuştur. BMMYK’nın amacı dünya çapında mültecilerin haklarını belirlemek ve bu hakları savunmak, mültecilerin insan hakları kapsamında bir yaşam sürmesini sağlamak için gerekli refah ilkelerini belirlemektir.¹⁴⁹

Sözleşmenin 42. maddesinde yer alan “*Her devlet, imza, tasdik veya katılım esnasında Sözleşme’nin 1, 2, 4, 16, 33 ve 36-46. maddeleri haricindeki maddeler hakkında kısıtlayıcı kayıtlar beyan edebilir.*” Bu hükme dayanarak Türkiye coğrafi çekincesini belirtmiştir. Coğrafi çekince koymasının temel dayanağı sözleşmenin 42. maddesidir. Türkiye, içerisinde bulunduğu bölgenin coğrafi özelliklerini ve kıtlar arasında köprü vazifesi görmesini göz önünde alarak, yalnızca Avrupa’dan Türkiye’ye gelerek iltica etmek isteyen yabancıları sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edeceğini 359 sayılı Kanun ile birlikte yayınladığı deklarasyonda belirtmiştir.¹⁵⁰ 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne ek 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokol(1967 tarihli New York Protokolü) de Türkiye tarafından 1 Temmuz 1968 tarihli

¹⁴⁷Nasih Sarp Ergüven-Beyza Özturanlı, *Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye*, AÜHFED, 2013, S. 64 (3), s.1007.

¹⁴⁸ BM Genel Kurulu(General Assembly), 1949 tarihinde sığınmacılar/mülteciler için bir Yüksek Komiserlik Ofisi kurmaya karar vermiştir. Aynı yıl Yakın Doğu’daki BM Filistin Mülteciler Yardım ve Çalışma Ajansı (The United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) kurulmuştur. Genel Kurul 1950’deki toplantısında, BMMYK’nın Statüsünü kabul etmiştir. Ayrıca hükümetlerin Ofis’le işbirliği yapması istenmiştir. Statü’de açıkça Yüksek Komiserliğin siyasi olmayan bir karakterde olacağı belirtilmiştir. İnsancıl ve sosyal karakteri ağır basacaktır. Sığınmacıların korunması insan hakları bağlamında ele alınmıştır. Kabul ve kaçtığı ülkeye geri-gönderilmeme garanti altına alınmıştır. Yeni gelişmeler de öncelikli sorumluluğun devletlere ait olduğu ve onların Ofis ile işbirliği içinde olmaları gerektiği kabul edilmektedir. BMMYK, BM Genel Kurulu tarafından yardımcı organ olarak BM Şartının 22. maddesine göre kurulmuştur. İki kuruluşun ikisi de Statüde belirlenmiştir ve BMMYK’nın fiili, BM Genel Sekreterine değil, Genel Kurul’un yetkisine tabidir (Statü,3,14). Bu nedenle Genel Kurul ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin direktifleriyle bağlıdır (Statü 4). Ayrıca Genel Kurul’un belirlediği yeniden düzenleme ve yerleştirme yetkisine sahiptir. (Statü,9) olarak 1951’de kurulmuştur. Onun yerine Genel Kurul’un isteğiyle Yüksek Temsilciler Programının İcra Komitesi almıştır. 1975’te İcra Komitesi Alt Komiteler (Sub-Committees) kurmuştur. BMMYK açıkça sığınmacıların uluslararası korunması işlevini üstlenmiştir. Bunun için herhangi bir antlaşmanın onayına gerek yoktur. Yüksek Komiser, Genel Kurul’a yıllık rapor sunar ve bu rapor ayrı bir takvime tabidir. Ayrıca Yüksek Komiser ’den görüş istendiğinde sığınmacılar tavsiye komitesi yardım eder.

¹⁴⁹ <http://www.unhcr.org.tr/> (Erişim Tarihi: 27.02.2016)

¹⁵⁰Ersan Barkın, *1951 tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Hakkında Sözleşme*, Ankara Barosu Dergisi, 2014, S.1, s.351

Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile kabul edilmiştir, bu sözleşmede de aynı sebeplerle coğrafi kısıtlama çekinceleri devam ettirilmiştir.¹⁵¹

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi¹⁵², yabancılar hukukunun gelişiminde önemli bir sözleşmedir. Pek çok ilkenin kabul edilmesi ve pek çok yenilik içermesi yönünden en önemli sözleşmelerin başında gelmektedir. Geri göndermeme ilkesi ilk olarak bu sözleşmede düzenlenmiştir. Geri göndermeme ilkesi başta sığınmacılar olmak üzere tüm yabancılar için bir güvencedir. Geri göndermeme ilkesi, yabancıların zaman içerisinde tanınacak diğer uluslararası korumaların gelişmesinde öncülük eden ilkelerin başında yer almaktadır.¹⁵³

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, yabancılar için pek çok çeşitli alanda güvenceler getirmektedir. Bu güvenceler, mültecilerle ilgili uluslararası korumada öncülük etmektedir.¹⁵⁴

Bu tezin esas odak noktası “çalışma hakkı ve sosyal güvenlik hakkı” olduğundan dolayı, bu haklar ile ilgili düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nde çalışma hakkını düzenleyen 17. maddesi şu şekildedir:

“Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır.

Her halde ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla, yabancılar veya yabancıların çalıştırılmalarına konan sınırlama tedbirleri, bu Sözleşmenin, ilgili Taraf Devlette yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu tedbirlerden muaftutulan veya aşağıdaki koşullardan birine sahip olan mültecilere uygulanmayacaktır:

¹⁵¹ Yücel Acer – İbrahim Kaya – Mahir Gümüş, *Türkiye’nin İltica Stratejisi*, Usak Yayınları, Ankara 2010, s.4.

¹⁵² Çalışma boyunca Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi olarak anılmıştır.

Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde geri gönderilmeme (non-refoulement) ilkesinin 33. maddede düzenlenmiştir ve bu maddede çekince koyma yetkisinin taraf devletlere tanınmamasıdır. Geri gönderilmeme ilkesi, daha önce, 1933 tarihli "Mültecilerin Uluslararası Statüsü" ve 1938 tarihli "Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü" sözleşmelerinde tanımlanmış ise de ilkinin 8, ikincisinin sadece 3 devlet onaylamış olduğu için etkili bir hukuki koruma sağlamamıştır. 1951 Sözleşmesindeki düzenleme, etkinliğini, önde gelen çok sayıda devlet tarafından imzalanmış olmasından almaktadır. Sözleşmenin 33. maddesinde; "Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir." ifadesi ile geri göndermeme ilkesi tanımlanmıştır.

¹⁵⁴ Ersan Barkın, *1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi*, s. 346.

(a) Ülkede ,3 yıl ikamet etmiş olmak;

(b) İkamet ettiği ,ülkenin vatandaşı olan bir kimse ile evli bulunmak. Eşini terk etmiş olan bir mülteci bu hükümden istifadeyi iddia edemeyebilir;

(c) İkamet ettiği ,ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğu olmak.

3. Taraf Devletler, ücretli mesleklerde çalışmak bakımından bütün mültecilerin ve özellikle ,ülkelerine, bir işçi bulma programına yahut göçmen getirme planına göre girmiş olan mültecilerin haklarını, vatandaşlarına tanıdıkları çalışma haklarıyla aynı noktaya getirme konusuna sıcak bakacaklardır.

Sözleşmenin 18. maddesinde, kendi işini kurmak isteyen mültecilere ilişkin, 19. maddesinde ise mültecilerin kendi ülkelerinde sahip oldukları diplomalara yönelik olarak, yabancılar için daha kısıtlayıcı olmayan politikalar uygulanması gerektiğini belirtmiştir.

Sözleşmenin 24. maddesi gereğince, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mülteciler, sosyal güvenlik konusunda, vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Ancak sosyal güvenlik ¹⁵⁵ hususunda, bazı sınırlamalara tabi tutulabileceğini belirtmiştir. Bu sınırlamalar, kazanılmış hakların ve kazanılmak üzere olan hakların korunması için uygulanan düzenlemeler, tamamen devlet fonlarından karşılanan ödenekler veya ödenek bölümleri ile normal bir emeklilik ödeneği için lüzumlu aidat koşulları yerine getirmemiş kişilere yapılan yardımlar konusuna, ikamet edilen ülkenin yasaları ve yönetmeliklerin hükümler içerebileceği belirtilmiştir.

Her ne kadar, Türkiye uluslararası sözleşmeleri imzalamış olsa da bu sözleşmelerle uyumlu, iç hukukta mevzuat oluşturma çalışmaları çok sonraya dayanmaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde mevzuatı Avrupa Birliği'ne uyumlu hale getirmek için çalışmalara başlamış ve bu çalışmalar doğrultusunda, 11.04.2013 tarihinde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu yürürlüğe girmiştir.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Sosyal güvenlik hakları sözleşmede, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık sakatlık, yaşlılık, ölüm, işsizlik, ailevi yükümlülükler ile ulusal yasalara ve yönetmeliklere göre bir sosyal güvenlik programının kapsamına giren herhangi bir durum olarak belirtilmiştir (m.24/1-b).

¹⁵⁶ Ergüven-Özturanlı, *Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye*, s.1008

3. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, 1961 yılında Turin’de imzaya açılan ve 1965 yılında uygulamaya konulan, Avrupa Konseyi¹⁵⁷’ne üye devletlerin ve bu "şartnameyi" imzalayan devletlerin uymayı kabul ve taahhüt ettikleri, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde ağırlık olarak düzenlenmeyen sosyal ve ekonomik hakları düzenleyen bir sözleşmedir.

Avrupa Konseyi’nin bağlayıcı bir sözleşmesi olarak Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin, ekonomik ve sosyal haklar alanındaki karşılığı olarak görülebilir. Bu sözleşme 1996 yılında revize edilmiş, 1999 yılından bu yana kademeli olarak eskisinin yerini almıştır. Bu sözleşmeyle insan hakları ve özgürlüklerle ilgili konular ve sözleşmeye taraf olan ülkelerin bu konulardaki uygulamalarını denetleyecek mekanizmalar ele alınmıştır.¹⁵⁸

Avrupa Sosyal şartı, tüm bireylerin çalışma hakkı, adil çalışma koşulları, adil ücret, örgütlenme hakkı, toplu pazarlık hakkı, çocuk hakları, kadınların analık durumu ile ilgili düzenlemeler, mesleki eğitim, sağlık hakkı, sosyal güvenlik hakkı, tıbbi yardım hakkı, engelli hakları, ailenin korunması, ,çalışan göçmenlere yardım hakkı, yaşlıların korunması gibi kişilerin günlük yaşamda asgari yaşam koşullarını da düzenleyen pozitif haklar ve özgürlükleri düzenlemiştir.

Avrupa Sosyal Şartı ile tanımlanan ve güvence altına alınan temel haklar şunlardır: Çalışma hakkı¹⁵⁹, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma

¹⁵⁷ Merkezi Strasbourg’ta olan ve 1949 yılında 10 Avrupa devletince kurulan hükümetler arası örgüt. Avrupa Konseyi’ne Atlantikten Urallara kadar 46 devlet üye olup, Türkiye, 1949 yılından bu yana Avrupa Konseyi’nin bir üyesidir.

¹⁵⁸Madde 1- Çalışma hakkı Akit Taraflar çalışma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla: 1-Tam istihdamı gerçekleştirmek amacıyla olabildiğince yüksek ve istikrarlı bir istihdam düzeyine ulaşmayı ve bu düzeyi korumayı başta gelen amaç ve sorumluluklarından biri saymayı; 2- Çalışanların özgürce edindikleri bir işle yaşamlarını sağlama haklarını etkili bir biçimde korumayı; 3- Tüm çalışanlar için ücretsiz iş bulma hizmetlerini kurmayı ya da sürdürmeyi; 4- Uygun mesleğe yönelme, eğitim ve iyileştirme hizmetlerini sağlamayı ya da teşvik etmeyi; taahhüt ederler.

hakkı¹⁶⁰, adil bir ücret hakkı¹⁶¹, çalışan kadınların annelik durumunda korunma hakkı¹⁶², sosyal güvenlik hakkı¹⁶³, çalışan göçmenlerin ve ailelerinin ve korunma ve yardım hakkı¹⁶⁴ gibi çeşitli konularda düzenlemeler yapmıştır.

¹⁶⁰ Akit Taraflar, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, işverenlerin ve çalışanların örgütlerine danışarak aşağıdaki hususları taahhüt ederler:

1- İş güvenliği, iş sağlığı ve çalışma ortamı hakkında tutarlı bir ulusal politika oluşturmak, uygulamak ve bunu belli aralıklarla gözden geçirmek. Bu politikanın temel hedefi, iş güvenliği ve iş sağlığını iyileştirmek ve özellikle çalışma ortamının doğasından kaynaklanan tehlike sebeplerini en aza indirmek yoluyla, çalışma sırasında ortaya çıkan ya da bununla bağlantılı olan hastalıkları ve kazaları önlemek olacaktır.

2- Güvenlik ve sağlık alanlarında yönetmelikler hazırlamak.

3- Denetim yoluyla bu yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamak.

4- Tüm çalışanlar için, aslen koruma ve danışmanlık işlevlerine sahip iş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesini desteklemek.

¹⁶¹Akit Taraflar, adil bir ücret hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla: 1- Çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı; 2- Özel durumlara ilişkin istisnalar dışında, çalışanların fazla mesai karşılığında zamlı ücret alma hakkına sahip olduklarını tanımayı;

3- Çalışan erkekler ile kadınların eşit işe eşit ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı;

4- Tüm çalışanların, işlerine son verilmeden önce makul bir bildirim süresi verilmesi hakkını tanımayı;

5- Ücretlerden ancak, ulusal yasalar veya yönetmeliklerle belirlenmiş ya da toplu sözleşmeler veya hakem kararıyla saptanmış koşullar ve ölçüler içinde kesinti yapılmasına izin vermeyi taahhüt ederler. Bu hakların kullanılmasında, özgürce yapılmış toplu sözleşmeler, yasal ücret saptama usulleri veya ulusal koşullara uygun başka yollarla sağlanır.

¹⁶²Akit Taraflar, çalışan kadınların annelik durumunda korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

1- Kadınlara doğumdan önce ve sonra, ücretli izin veya yeterli sosyal güvenlik yardımı veya kamu kaynaklarından yararlandırma yoluyla toplam olarak en az on dört haftalık izin sağlamayı;

2- İşverenin, bir kadının işverenine hamile olduğunu bildirmesi ile doğum iznine ayrılması arasındaki dönem içinde veya süresi bu döneme rastlayacak şekilde işten çıkarma bildiriminde bulunmasını yasadışı saymayı,

3- Emzirme döneminde annelere, bu amaçla yeterli bir süre işe ara verme hakkı sağlamayı;

4- Hamile, yeni doğum yapmış ve çocuklarını emzirme dönemindeki kadınların gece çalışmalarını düzenlemeyi;

5- Hamile, yeni doğum yapmış ve çocuklarını emzirme dönemindeki kadınların yeraltı madenlerinde ve tehlikeli, sağlığa zararlı ya da ağır nitelikleri nedeniyle uygun olmayan diğer işlerde çalıştırılmalarını yasaklamayı ve bunların çalışma haklarını korumaya yönelik uygun önlemleri almayı taahhüt ederler.

¹⁶³ Akit Taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

1 Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da sürdürmeyi;

2 Sosyal güvenlik sistemini Avrupa Sosyal Güvenlik Kodunun onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde sürdürmeyi;

3 Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;

4 Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler akdiyle ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki hususları sağlamak için girişimlerde bulunmayı;

a Korunan kişilerin Taraf Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası da dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları açısından diğer Tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmeleri,

b Akit Taraflardan her birinin mevzuatına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılması,

¹⁶⁴ Çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkı, Akit Taraflar, çalışan göçmenlerin ve ailelerinin bir başka Taraf ülkesindeki korunma ve yardım hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

1 Bu tür çalışanlara, özellikle doğru bilgilendirme hususunda yardımcı olacak yeterli ve ücretsiz hizmetleri sağlamayı veya bu hizmetleri sürdürmeyi ve ulusal yasaların ve yönetmeliklerin olanak verdiği ölçüde

Avrupa Sosyal Şartında 12. madde ile 13. ve 14. maddeler arasındaki temel farklılık ilk düzenlemenin sadece çalışanlara yönelik olması, diğer iki hükmün ise herkesi kapsamasıdır. Türkiye bu şartı, 1964 yılında imzalamıştır.¹⁶⁵ Şartın bazı hükümlerine çekince koyan Türkiye sosyal güvenliğe ilişkin 12., 13. ve 14. maddelerini çekince koymadan onaylamıştır.

Avrupa Sosyal Şartına, 5 Mayıs 1988 tarihinde Ek Protokol imzaya açılarak, 4 Eylül 1992 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1988 tarihli Ek Protokol ile Avrupa Sosyal Şartına yeni haklar eklenmiştir. Çalışmamızla ilgili olarak, Ek Protokol'ün 3. maddesinde, “ çalışma koşulları ve çalışma çevresinin belirlenmesi ve geliştirilmesinde yer alma hakkı “ düzenlenmiştir.

1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve ona eklenen 1988 tarihli Ek Protokol de zaman içerisinde yetersiz bulununca, 5 Kasım 1990 tarihinde Roma'da insan hakları konulu gayri resmi bir Bakanlar Komitesi konferansında Avrupa Sosyal Şartının yenilenmesi gerektiğine karar verilmiştir.¹⁶⁶

ülkeden ve bir başka ülkeye göçe ilişkin yanıltıcı propagandaya karşı tüm uygun önlemleri almayı; 2 Kendi yetki alanları içinde bu çalışanlar ile ailelerinin ülkeden çıkışlarını, yolculuklarını ve karşılanmalarını kolaylaştıracak uygun önlemler almayı ve yine kendi yetki alanları içinde bunlara yolculukları sırasında uygun hizmetleri ve sağlık ve tıbbi bakım ile yeterli hijyen koşulları sağlamayı;

3 Uygun olduğu ölçüde, göçmen gönderen ve göçmen alan ülkelerdeki özel ya da kamusal sosyal servisler arasındaki işbirliğini teşvik etmeyi;

4 Kendi ülkesinde yasal olarak bulunan bu tür çalışanlara, yasalar ya da yönetmeliklerle düzenlenmek ya da idari makamların denetimine bağlı olmak üzere;

a ücret, diğer istihdam ve iş koşulları,

b sendika üyeliği ve toplu pazarlığın sağladığı olanaklardan yararlanma,

c barınma konularında kendi vatandaşlarına olduğundan daha az lehte davranılmamasını sağlamayı;

5 Kendi ülkelerinde yasal olarak bulunan bu tür çalışanların, çalıştırılan kişiler için ödenmesi gereken istihdam vergileri, harç ve primler bakımından kendi vatandaşlarından daha az lehte bir muameleye tâbi olmamalarını sağlamayı;

6 Ülkede yerleşmesine izin verilmiş bir yabancı çalışanın ailesinin yeniden birleşmesini, olabildiğince kolaylaştırmayı;

7 Kendi ülkelerinde yasal olarak bulunan bu tür çalışanların bu maddede belirtilen konulara ilişkin yargısal işlemler bakımından kendi vatandaşlarından daha az lehte bir muameleye tâbi olmamalarını sağlamayı;

8 Kendi ülkelerinde yasal olarak ikamet eden bu tür çalışanların, ulusal güvenliği tehlikeye sokmadıkça, kamu yararı ya da genel ahlaka aykırı bir eylemde bulunmadıkça sınır dışı edilmemesini sağlamayı; 9 Bu tür çalışanların kazanç ve tasarruflarının diledikleri kadarını transfer etmelerine yasal sınırlar içinde izin vermeyi;

10 Bu madde ile sağlanan koruma ve yardımların kapsamına, bunların uygulanabilirliği ölçüsünde, bağımsız çalışan göçmenleri de dâhil etmeyi;

11 Göçmen olarak çalışanlara ve ailelerine, onları kabul eden devletin ulusal dilinin veya birden fazla ulusal dil olması halinde bunlardan birinin öğretilmesini teşvik etmeyi ve bunu kolaylaştırmayı;

12 Göçmen olarak çalışan kişinin çocuklarına, elverişli olduğu ölçüde, göçmen olarak çalışan kişinin ana dilinin öğretilmesini teşvik etmeyi ve bunu kolaylaştırmayı taahhüt ederler.

¹⁶⁵ Türkiye, Avrupa Sosyal Şartını, 06.06.1989 tarih ve 3581 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş,

07.08.1989 tarih ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanmıştır.

¹⁶⁶ 1988 tarihli Ek Protokole ilişkin açıklayıcı rapor.

4. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu¹⁶⁷’nu tamamlayan ve konseyin kabul ettiği sığınmacı hukukunda önem kazanmış uluslararası belgelerdendir. Bu sözleşme, 14 Aralık 1972 tarihinde Türkiye’nin de katılımıyla Paris’te üye devletler tarafından imza altına alınmıştır. 1 Mart 1977 tarihinde yürürlüğe giren ve uluslararası sosyal güvenlik alanında önemli bir belge olan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi hastalık, analık, malullük, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yardımları ile ölüm yardımı ve ödeneklerini içine almak suretiyle primli ya da primsiz tüm sosyal güvenlik rejimleri hakkında uygulanmaktadır. Ancak bu sözleşme, devlet memurları veya benzerlerinin tabi olduğu sosyal güvenlik rejimleri hakkında uygulanmamaktadır. Avrupa Sosyal Sözleşmesi, bir veya birden çok taraf ülke mevzuatına tabi olan veya daha önce tabi olmuş bulunan ve anlaşmaya taraf olan ülkelerin birinin vatandaşı olan kimseler, mülteciler¹⁶⁸ veya vatansızlar ve bunların aile fertleri ile mirasçılarını kapsamaktadır. Bu kişilerin sadece hizmet akdiyle çalışanlar olması şart olmayıp, kendi hesabına çalışan kişiler de olabilmektedir.¹⁶⁹

5. İhtiyarlık, Maluliyet, Ölüm Halleri Dışında Kalan Sosyal Güvenlik Rejimleri Avrupa Ara Anlaşması

İhtiyarlık, Maluliyet, Ölüm Halleri Dışında Kalan Sosyal Güvenlik Rejimleri Avrupa Ara Antlaşması ve Buna Ek Protokolü, 19.03.1965 tarihinde Resmi Gazete’de 11957 no ile yayımlanmıştır.

¹⁶⁷ Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Avrupa Konseyi tarafından 16.04.1964 tarihinde hazırlanmış ve 17.03.1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye’nin de 23.07.1979 tarihinde dâhil olduğu ve 13 devlet tarafından onaylanan bu sözleşmeye göre, ilgili ülkenin 102 sayılı Sözleşmede kabul edilen 9 sosyal riskten en az 6’sını kabul etmesi şartı getirilmiştir. Böylece Avrupa ülkeleri açısından sosyal güvenliğin kapsamının daha da genişletilmesi hedeflenmiştir. Kodda bundan başka, sosyal güvenlikle ilgili uyumsuzlukların çözümü için bir yargılama mekanizması kurulması, sosyal güvenliğin yönetiminin işçi ve işverenlerden alınacak primlerle ya da vergilerle sağlanması konuları düzenlenmiştir.

¹⁶⁸“Mülteci” terimi, coğrafi bir sınır tanımaksızın, Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanan Mülteciler Statüsüne ilişkin Sözleşmenin 1. Maddesinin (A) bölümünde ve Mülteciler Statüsü hakkındaki 31 Ocak 1967 tarihli Protokolün 1. maddesinin 2 nci paragrafında mülteciye ne anlam verilmişse, o kimse anlamına gelir (m.1/o).

¹⁶⁹ https://books.google.com.tr/books?id=Sqkv2okt95YC&pg=PA24&lpg=PA24&dq=avrupa+sosyal+g%C3%BCvenlik+s%C3%B6zle%C5%9Fmesi&source=bl&ots=053kbzWS-R&sig=xNfqd6GU6WXGRFK7qXwO37mk7vk&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwi_0dnc74_LAhXkYJoKHTDaCgc4ChDoAQgvMAM#v=onepage&q=avrupa%20sosyal%20g%C3%BCvenlik%20s%C3%B6zle%C5%9Fmesi&f=false (Erişim Tarihi : 01/07/2019).

Bu anlaşmayı imza eden Avrupa Konseyi Üyesi Hükümetler, Avrupa Konseyinin gayesinin, bilhassa sosyal gelişmelerini kolaylaştırmak maksadıyla üyeleri arasında daha sıkı bir birliğin gerçekleştirilmesi olduğunu göz önünde bulundurarak, bu Anlaşmanın Akit taraflardan herhangi birinin vatandaşlarının diğer herhangi bir Akit tarafından ihtiyarlık, sosyal güvenlik mevzuatına göre, o taraf vatandaşlarıyla eşit muameleye tabi tutulmaları gerektiği prensibini teyit ederek; herhangi bir Akit Taraf vatandaşlarının, diğer herhangi iki veya daha fazla Akit Taraf arasında sosyal güvenlik mevzuunda yapılan anlaşmalarla sağlanan yardımlardan faydalanmaları gerektiği prensibini de teyit ederek; iki taraflı anlaşmalar şebekesi esasına dayanan bir genelge sözleşme yapıncaya kadar bu prensiplerin bir ara yapılması suretiyle tatbik mevkiine konulmasını arzu ederek; mutabakata varmışlardır.¹⁷⁰

Çalışmamızı ilgilendiren şu konularda düzenlemeler vardır; zaruret halinin mevcut olup olmadığı araştırılmaksızın yapılan sağlık yardımları dâhil, hastalık ve analık yardımlarıyla ölüm yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, aile yardımları hakkında düzenlemeler bulunmaktadır.¹⁷¹

¹⁷⁰ https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc048/kanuntbmmc048/kanuntbmmc04800552.pdf

¹⁷¹ Madde 1 – Bu Anlaşma, Akit Tarafların ülkelerinin herhangi bir kısmında imza tarihinde yürürlükte bulunan veya bilahare yürürlüğe girebilecek olan aşağıda yazılı yardımlarla ilgili bütün sosyal güvenlik mevzuatı hakkında uygulanır:

- a. Zaruret halinin mevcut olup olmadığı araştırılmaksızın yapılan sağlık yardımları dâhil, hastalık ve analık yardımlarıyla ölüm yardımları (ölüm sebebiyle bağlanan aylık ve yapılan toptan ödeme dışında kalan bir defaya mahsus yardımlar);
- b. İş kazaları ve meslek hastalıkları;
- c. İşsizlik;
- d. Aile yardımları

2- Bu anlaşma, iş kazaları ve meslek hastalıkları sebebiyle yapılan yardımların işveren tarafından karşılanması mükellefiyeti dâhil, primli ve primsiz sigorta kolları hakkında uygulanır. Sosyal yardım, Devlet memurları için ihdas olunan hususi rejimler ve harpten veya yabancı işgalinden zarar görenlere sağlanan yardımlar hakkında tatbik edilmez.

3- Bu Anlaşmanın tatbikatında "yardım" tabirine yardımlardaki artış ve yardımla birlikte tediye edilen munzam ödemeler de dâhildir.

4- Bir Akit Tarafın "vatandaşları" ve "ülkesi" tabirleri, bütün diğer Akit Taraflara tebliğ edilmek üzere, bu Akit Tarafın Avrupa Konseyi Genel Sekreterine göndereceği bildiriye tayin edilecek manayı ifade eder.

1954 yılında yürürlüğe giren anlaşmanın giriş kısmında vatandaş ile yabancı arasında söz konusu sosyal güvenlik konularında eşitlik esasını öngörmüştür. 2. maddede¹⁷², aynı şartlarla faydalanma hakkı vurgulanmıştır. ¹⁷³

6. Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme

Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Genel Konferansı, Milletlerarası Çalışma Bürosu Yönetim Kurulunun daveti üzerine 6 Haziran 1962 tarihinde Cenevre’de yaptığı 46. toplantısında, toplantı gündeminin beşinci maddesini teşkil eden, vatandaşlarla vatandaş olmayan kimselere sosyal güvenlik konusunda eşit muamele yapılması hakkındaki çeşitli teklifleri kabul ederek, bu tekliflerin bir uluslararası sözleşme şekline gelmesini kararlaştırarak 28 Haziran 1962 tarihinde, “1962 tarihli Sosyal Güvenlik Eşit Muamele Sözleşmesi” olarak adlandırılacak olan bu sözleşmeyi kabul etmiştir. ¹⁷⁴

Sözleşmenin 2. maddesinde, her üye, sözleşmede yazılı mükellefiyetleri, ülkesinde kendi vatandaşları hakkında fiilen uygulamakta olan sosyal güvenlik dallarından biri veya birkaçı bakımından kabul edebileceğini belirtilmiştir. Sözleşmede düzenlenen sosyal güvenlik mükellefiyetleri, sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, analık yardımları, malullük yardımları, yaşlılık yardımları, ölüm yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları, işsizlik yardımları, aile yardımları şeklindedir.

Sözleşmenin 3. maddesinde, sözleşmeyi uygulayan her üyenin, sözleşmede kabul ettiği sosyal güvenlik dallarında, bu sözleşmeyi uygulayan diğer ülke vatandaşlarına, sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımından, kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapacaklarını kabul etmiştir. Maddenin devamında, kendi vatandaşlarına eşit işlem yapmayan diğer ülke vatandaşları hakkında, söz konusu sosyal güvenlik bakımından eşit işlemde bulunmama hakkı olduğunu belirtmiştir.

¹⁷² 9 uncu madde hükümleri mahfuz kalmak şartıyla, Akit Taraflardan her hangi birinin vatandaşı diğer Akit Taraflardan her hangi birinin mevzuatına göre yapılan yardımlardan, o tarafın vatandaşı imiş gibi, aynı şartlarla faydalanma hakkına haizdir.

¹⁷³ Hüseyin Saduleşrafi, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkı*, <http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/cilt1.say%C4%B11/1.1.%20sadrule%C5%9Frafı.pdf> (Erişim Tarihi 11.07.2019) .

¹⁷⁴1962 tarihli Sosyal Güvenlik Eşit Muamele Sözleşmesi,28 Haziran 1962 tarihinde kabul edilmiştir.

B. Ulusal Düzenlemeler

1951 Tarihli “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi “ ile 1967 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol” Türk hukuku açısından en temel yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır.¹⁷⁵ Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesini imzalarken yaptığı Deklarasyonun (B) bölümünde Sözleşmenin getirdiği yükümlülükler açısından, 1. maddenin (B) bölümünde Sözleşmenin getirdiği yükümlülükler açısından, 1. maddenin (B) fıkrasındaki “1 Ocak 1951’den evvel cereyan eden hadiseler “ ibaresini, “ 1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da cereyan eden hadiseler” şeklinde anladığını ve kabul ettiğini açıklamıştır. Türkiye böylelikle sözleşmeye katılırken mülteci kavram ve tanımına tarihi ve coğrafi açıdan sınırlama getirmiştir.¹⁷⁶

Türkiye daha sonra 1967 Protokolünü imzalayarak tarih sınırlamasına son vermiş ve iltica taleplerinin 1951 tarihinden önceki olaylarla sınırlı olması koşulunu kaldırmıştır. Ancak, 1967 Protokolünün 7. maddesinde yer alan “çekinceler ve duyurular” hükmünden yararlanarak, coğrafi sınırlama bakımından sadece Avrupa’da meydana gelen olaylara ilişkin iltica statüsünü tanımak yükümlülüğü altında olduğunu ve dolayısıyla coğrafi sınırlamanın geçerliliğini sürdürdüğünü açıklamıştır.¹⁷⁷

Anayasa 90. maddesi çerçevesinde Türk hukuku açısından kanun düzeyinde bağlayıcı olan Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü dışında, yabancılar hakkında hükümler içeren yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.¹⁷⁸ Bu yasal düzenlemelerden, yabancıların çalışma hakkı ve sosyal güvenlik hakkı ile ilgili olanlara değinilecektir.

Bu mevzuatlar arasında, başta Anayasa olmak üzere, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (mülga), Uluslararası İşgücü Kanunu, İş Kanunu başta olmak üzere daha pek çok mevzuatta konuyla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.

¹⁷⁵ Türkiye Sözleşmeye 29.08.1961 tarih ve 359 sayılı onay kanunu ile taraf olmuştur..

¹⁷⁶ Uygulama ve literatürde bazen “coğrafi çekince” olarak ifade edilen bu sınırlamanın “coğrafi kısıtlama” olarak adlandırılması daha yerinde olacaktır. Çünkü burada bir uluslararası sözleşmenin tanıdığı bir sınırlama imkânının, onaylan devlet tarafından tercih edilmesi söz konusu olduğundan, teknik olarak bir çekince (reservation)söz konusu değildir. Bu açıdan, “coğrafi çekince “ kavramı yerine “coğrafi kısıtlama” terimi tercih edilmelidir. Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, s.35.

¹⁷⁷ Buna ilave olarak, Türkiye 1951 Sözleşmesine ilişkin olarak 359 sayılı onama Kanunu’nun 2. maddesi ile koymuş olduğu çekinceyi 1967 Protokolü bağlamında da yinelemiştir. Buna göre, “Bu Sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz”

¹⁷⁸ M. Tevfik Odman, *Mülteci Hukuku*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayinevi, Ankara 1995, s. 170-187.

Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, konuyla ilgili olarak, “Serbest Bölgede Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” ve “Turkuaz Kart Yönetmeliği “ yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca kanunlar ve yönetmelikler dışında ilgili bakanlıklar tarafından çıkarılan çok sayıda genelge mevcuttur. Genelgelerde, uygulamada karşılaşılan somut sorunları ve resmi makamların yaşadığı tereddütleri gidermek üzere kaleme alınmış hükümler bulunmaktadır.

1. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Yabancıları ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2. maddesinde, bu kanun, yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı kapsadığı¹⁷⁹ belirtilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda (YUKK) 103 ve devamı maddesi idari teşkilata ilişkindir. İdari teşkilata ilişkin hükümler, 703 sayılı KHK ile değiştirilmiştir ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün idari teşkilatı ise Cumhurbaşkanlığı'nın 4 nolu kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Ülkemiz, yabancılar ile ilgili yukarıda belirttiğimiz gibi çok fazla uluslararası sözleşmeye taraftır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2. maddesinde, ülkenin taraf olduğu uluslararası sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yabancılara dair her türlü konu hakkında düzenleme yapmamıştır. Bu kanundan başka pek çok kanunda da yabancılara ilişkin hükümler bulunmaktadır.¹⁸⁰ Bu kanunda yabancıların çalışma izinleri hakkında düzenlemeler yer almamaktadır. Kanunun 123. maddesinde yer alan çalışma iznine dair hüküm, Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ilga edilmiştir. Yabancıların çalışma iznine ilişkin düzenlemeler, Uluslararası İşgücü Kanunu'nda yer almaktadır.

¹⁷⁹(MÜLGA İBARE RG: 09.07.2018-30473 3. MÜKERRER KHK NO: 703/71) , Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını ifadesi ilga olmuştur.

¹⁸⁰ Tapu Kanunu'nda yabancıların mal iktisabı, Dernekler Kanunu'nda yabancıların dernek kurma şartları düzenlenmiştir. Aynı şekilde, Vakıflar Kanunu ve Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Kanunu'nda da yabancılara ilişkin hükümler yer almaktadır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda, kanun kapsamına giren yabancılar, uluslararası korumadan yararlanan yabancılar, geçici korumadan yararlanan yabancılar düzenlenmiştir. Ayrıca kanunun koruma kapsamına girmeyen yabancılar da düzenlenmiştir. Türkiye'de bulunan yabancı askeri personelin statüsü, uluslararası sözleşme ile düzenlendiğinden bu askerler kanun kapsamı dışındadır.¹⁸¹ Türkiye'de bulunan elçilik ve konsolosluk çalışanların hukuki statüsü de uluslararası sözleşmeler ile düzenlendiğinden dolayı yine bu kanun kapsamı dışındadır.¹⁸²

Göçmenler de 5543 sayılı İskân Kanunu ile düzenlenmiş olup, YUKK kapsamı dışındadır. Göçmenler dışında çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığından çıkanlar da bu kanun kapsamı dışındadır. Türk hukukunda çifte vatandaşlık kabul edilmiştir. Bir Türk, başka bir ülkenin de vatandaşlığını alabilir. Türk vatandaşlığını kaybeden kişi de kayıp tarihinden itibaren yabancı muamelesi görür. Çifte vatandaşlığı kabul etmeyen ülkelere göç eden Türkleri korumak amacıyla, sosyal ve ekonomik nedenlerle gittikleri ülkenin vatandaşlığına geçen Türkler mavi kart aldıklarında 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu gereğince çalışma izni almak zorunda değildirler ve bu mavi kartlı kişiler de YUKK kapsamı dışındadır.¹⁸³

Her ne kadar Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, çalışma hakkı ve sosyal güvenlik hakkına dair hükümler içermese de, yabancılar hukukuna dair pek çok ilkenin ve yeniliğin ilk defa düzenlendiği kanun olarak önem arz etmektedir. Bu yeniliklerden bazıları, geri gönderme yasağı uluslararası sözleşmelerden sonra ilk kez bu kanunda düzenlenmiştir (YUKK m.4). Sığınmacı kavramı yerine şartlı mülteci kavramı benimsenmiştir (YUKK m.62) . Geçici koruma ve ikincil koruma statüleri düzenlenmiştir (YUKK m. 63 ve 91). İkamet izinlerinin istisnalar dışında yurtdışında Türk konsolosluklarından alınması gerektiği düzenlenmiştir (YUKK m. 21) . Toplam 6 çeşit

¹⁸¹ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s.54.

¹⁸² ILO; Sözleşmeler (189) ve Tavsiye Kararları (202) yoluyla,

1- Çalışma hayatına ilişkin temel haklar,

2- Örgütlenme özgürlüğü,

3- Toplu pazarlık,

4- Zorla çalıştırmanın engellenmesi,

5- Fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici uluslararası çalışma standartları oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler sistemi içinde Uluslararası Çalışma Örgütü, kararlarını işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan "üçlü bir yapı" içerisinde almaktadır. Türkiye, Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Konvansiyonu imzalamıştır. Bu konvansiyon 27.09.1975 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Aynı konuda yine, Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Konvansiyonu'nu imzalamıştır. Bu konvansiyon da, 24.12.1984 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸³ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 18.

ikamet izni düzenlenmiş ve her ikamet izninin ayrı ayrı verilme şartları, uzatılma ve iptal sebepleri belirtilmiştir. İkamet izni türleri; kıs dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, istisnai ikamet izni, insan ticareti mağduru ikamet izni şeklinde düzenlenmiştir (YUKK m. 30-49).

2. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (Mülga)¹⁸⁴

Çalışmanın konusu her ne kadar Uluslararası İşgücü Kanunu olsa da, bu kanunun yürürlüğe girmeden önceki dönemdeki düzenleme olan, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun(YÇİHK)'a genel olarak değinmekte fayda vardır. Zira Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'dan önce, çalışma izni ile ilgili hükümler dağınık halde ve pek çok mevzuatta düzenlenmişti. Kanunun yürürlüğe girdiği, 27.02.2003 tarihinden önceki dönemde ülkemizin taraf olduğu, yabancıların çalışma hakkı ile ilgili pek çok düzenleme yer almaktaydı.¹⁸⁵

Yabancıların çalışma hakkına ve çalışma hakkına bağlı olarak sosyal güvenlik haklarına ilişkin düzenlemeler, 4817 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce meslek kanunlarında düzenlendiğini görüyoruz. Ayrıca çalışma izinleri de pek çok kamu kurumu tarafından verilmekteydi.¹⁸⁶

Ülkemizde, yabancıların çalışma hakkına dair dağınık halde pek çok hüküm bulunmaktaydı. Bu dağınık haldeki hükümleri tek bir kanunda toplamak, yabancıların Türkiye'de çalışmalarını izne bağlamak ve bu izinlerle ilgili esasları belirlemek amacıyla kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun, çalışma izni verilmesi, Türkiye'de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancıları, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancıları ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişiler hakkında düzenlemeleri kapsamaktaydı (YÇİHK m. 2). Bu kanuna göre, çalışma izinleri 4. madde uyarınca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmekteydi.

Bu kanunda yabancıların yapabileceği işler ve yabancılara yasak olan işlerin listesi bulunmamaktaydı. İkinci bölümde değindiğimiz, yabancılara yasak olan iş ve meslekler yine başka kanunlarda dağınık halde düzenlenmişti.

¹⁸⁴ 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 27.02.2003 tarihinde kabul edilmiştir ve 13.08.2016 tarihinde ilga edilmiştir.

¹⁸⁵ Türkiye'nin taraf olduğu ikili ve çok taraflı antlaşmaların listesi için bkz. Nuray Ekşi, *Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar*, Beta, İstanbul 2016.

¹⁸⁶ Mülga 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, yetkili merci Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır.

Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girmeden önce bu kanun zamanında verilen çalışma izni belgelerinin hukuki durumu, geçici 1. madde ile düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, kanun yürürlüğe girdiği tarihten önceki mevzuat hükümlerine göre Bakanlıkça veya diğer kanunların verdiği yetkiye dayanarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca verilmiş olan çalışma izinleri, sürelerin sonuna kadar geçerlidir. Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten önceki mevzuat hükümlerine göre Bakanlıkça verilmiş veya geçerliliğini sürdüren süresiz çalışma izinleri de iptal edilmediği sürece geçerlidir.

Her ne kadar Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ilga edilmiş ise de, kanunun uygulama yönetmeliği olan Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği¹⁸⁷ halen yürürlüktedir. Uluslararası İşgücü Kanunu'na aykırı olmayan hükümleri aynen geçerlidir.

YÇİHK'nin gerekçesinde bu kanunun çıkarılmasına sebep olan durumları şu şekilde sıralanmıştır:

- Bu alandaki dağınık mevzuatı toplamak
- Ülkedeki yaşanan yabancı göçü, kayıt dışı yabancı istihdamı ile mücadele
- Uluslararası taahhütlerin karşılanması,
- Çalışma izinlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmesi
- Ülkede çalışan yabancılarla ilgili istatistik bilgi ve verilerin tek merkezde toplanması

Kanunun getirdiği en önemli yeniliğin, çalışma izinlerinin tek merkezden verilmesidir. Bu kanun ile birlikte çalışma izinleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından vermeye başlanmıştır. YÇİHK, 13 yıl gibi kısa bir süre yürürlükte kaldıktan sonra gerek zaman içerisinde karşılaşılan yeni durumlar, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle pek çok maddesinin değişmesi gerekmesi, yabancı yatırımcılar hakkında düzenleme içermemesi, göçmenler hakkında düzenleme

¹⁸⁷Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği 29.03.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Danıştay 10. Dairesi'nin 06.03.2007 tarih ve 2004/8649 Esas 2007/892 sayılı kararı ile 29.08.2003 tarih ve 25214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan; Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 24.04.2004 tarih ve 25442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle değiştirilen 55. maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi ile aynı maddenin 2. fıkrasında yer alan "...(1) bendi kapsamındakilerin bir yılı aşması..." ibaresinin ve aynı Yönetmelikle eklenen Geçici 1. maddesinin iptaline karar verilmiştir. Söz konusu mevzuat ile ilgili olarak, iptal kararı sonrasında farklı yargı süreçleri gerçekleşebilmekte ve bu çerçevede oluşan kararların metinlerine ulaşamama durumu söz konusu olabilmektedir. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-7536#> (Erişim Tarihi: 14.07.2019).

bulunmaması gibi nedenlerle eksiklikler mevcuttu. Tüm bu zorunluluklar bir araya geldiğinden dolayı, 4817 sayılı YÇİHK 13.08.2016 tarihinde yürürlükten kaldırılmış ve yerine 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girmiştir.

3. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu'ndaki eksiklikler ve zamanın ihtiyaçları doğrultusunda 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu 13.08.2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Uluslararası İşgücü Kanunu, bazı konular yönünden 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu benzer ya da aynı düzenlemeler içermektedir. Önemli değişiklik yapılmayan konular arasında, çalışma izni alma yükümlülüğü, çalışma izni başvurusu ve değerlendirilmesi, süreli çalışma izni, çalışma izninin iptali, idari itiraz ve yargıya başvurma, bildirim ve sosyal güvenlik yükümlülüğü, yabancıların çalışmasının denetimi, çalışma izni mevzuatına aykırılık durumunda verilecek olan cezalar sıralanabilir.

Ancak bu belirtilen konular ek olarak, bazı düzenlemeler ilk olarak, Uluslararası İşgücü Kanunu ile yapılmıştır. Serbest bölgede çalışacak yabancılara çalışma izni verme yetkisi olan Ticaret Bakanlığı (m.18) ve yabancı öğretim üyelerine çalışma izni verme yetkisi olan Yükseköğretim Kurulu'nun yetkileri alınarak (m.8) çalışma izni verme yetkisi tek bir merkezde toplanmıştır. İlk kez bu kanun ile yürürlüğe giren en önemli düzenlemeler ise, yabancı istihdam politikası ve nitelikli yabancıların teşvik edilmesi olduğu söylenebilir.

Yabancı istihdam politikası ve nitelikli yabancıların teşvik edilmesi başta olmak üzere, ilk kez bu kanun ile düzenlenen yenilikler, çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak incelenmiştir.

4. 4857 Sayılı İş Kanunu

4857 sayılı İş Kanunu¹⁸⁸'nin amacı, işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir.

¹⁸⁸ 4857 sayılı İş Kanunu, 22.5.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. RG: 10.6.2003- 25134.

Kanun 4. maddedeki¹⁸⁹ istisnalar dışında bütün iş yerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır. Görüldüğü üzere kanun, bütün işyerinde çalışan işçileri kapsamaktadır. İşçi statüsünde çalışan yabancılar da bu kanun kapsamındadır.

5. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Ülkemizde, sosyal güvenlik uygulamaları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu¹⁹⁰ ile düzenlenmiştir.¹⁹¹ 5510 sayılı Kanunun, uzun- kısa vade sigortalar, isteğe bağlı sigortalar ve genel sağlık sigortası olmak üzere, üç türlü sigorta kavramı getirmiştir. Kanun, kısa ve uzun vadeli sigorta ile genel sağlık sigortası kapsamındaki kişiler için sigortalılığı zorunlu kılmıştır. Bu kanun yürürlüğe girmeden önce, farklı statüde çalışanlar farklı sosyal sigorta mevzuatına tabiydi.¹⁹² 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan yabancıların zorunlu sigorta kapsamında oldukları belirtilmiştir.¹⁹³ Hizmet sözleşmesi ile çalışan tüm yabancılar, sigorta anlamında, herhangi bir ayırım yapılmaksızın bu kanundan yararlanmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, yabancılık, sosyal sigortalardan yararlanmaya engel bir durum olarak kabul edilmemiş olup, bu durum yukarıda belirtilen anayasanın ilgili hükümleriyle de uyumludur.¹⁹⁴

¹⁸⁹ İstisnalar Madde 4 -Aşağıda belirtilen işlerde ve iş ilişkilerinde bu Kanun hükümleri uygulanmaz;

- a) Deniz ve hava taşıma işlerinde,
- b) 50'den az işçi çalıştırılan (50 dâhil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde,
- c) Aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleri,
- d) Bir ailenin üyeleri ve 3 üncü dereceye kadar (3 üncü derece dâhil) hısımları arasında dışarıdan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde,
- e) Ev hizmetlerinde,
- f) (...) (1) çıraklar hakkında, (1)
- g) Sporcular hakkında,
- h) Rehabilite edilenler hakkında,
- ı) 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 2 nci maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde çalışanlar kapsam dışındadır.

¹⁹⁰ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 31.05.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁹¹ Hülya Yorganlı- Şerife Merve Kılınçkaya, *Türkiye’de Çalışan Yabancı Uyrukluların Sigortalılığı*, <http://www.mondaq.com/turkey/x/701580/Insurance/TRKYEDE+ALIAN+YABANCI+UYRUKLULARIN> (Erişim Tarihi 14.07.2019).

¹⁹² Bağımsız çalışanların sosyal güvenliği, 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” , S. 13956); kamu görevlilerinin sosyal güvenliği ise, 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu” ile düzenlenmiştir.

¹⁹³ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 237.

¹⁹⁴ Yusuf Çalışkan, *Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*, s.11, jurix.com.tr (Erişim Tarihi 17.06.2019)

Kanunun 4. maddesinde sigortalı sayılanlar belirtilmiştir, kanunun 6. maddesinde ise sigortalı sayılmayanlar düzenlenmiştir. Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasında, hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından sigortalı sayılacağı hükme bağlanmıştır. 4. maddenin 2. fıkrasında ise, iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamında yabancılar, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, zorunlu sigorta kapsamından çıkarılmıştır. 4. maddedeki düzenlemeye göre, iş sözleşmesi ile çalışan yabancılar, kısa ve uzun vadeli sigorta kolları bakımından vatandaş yabancı ayrımı yapılmamıştır.

Kanunun 6. maddesinde, “yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye’ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tâbi olduğunu belgeleyen kişiler” in sigortalı sayılmayacakları hükme bağlanmıştır. Maddede yer verilen esas, mülkîlik ilkesinin sosyal güvenlik hukukundaki yansıması olan, ülke sınırları içinde bulunan yerli ya da yabancı kişilerin o ülkede bulunan sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olacağı kuralının bir istisnasıdır.¹⁹⁵

Özellikle 5510 sayılı kanundan önceki, durum dikkate alındığında bu düzenlemenin uluslararası hukuka da uygun olduğu görülmektedir. Zira 5510 sayılı kanundan önce yürürlükte olan 506 sayılı kanunda yabancılar açısından sigorta çeşitleri bakımından ayrımlar düzenlenmişti. Bu durumda, özellikle yukarıda belirtilen ILO’nun 118 sayılı “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkında Sözleşme” hükümlerine aykırıydı.¹⁹⁶

İsteğe bağlı sigortalar konusunda, kanunun 50. maddesine göre, Türkiye’de ikamet eden tüm yabancılar, bu maddede belirtilen şartları taşıyorlar ise, isteğe bağlı sigortalı olabilirler.¹⁹⁷ Görüldüğü üzere, bu durumda da, vatandaş ile sığınmacı arasında eşit muamele ilkesi kabul edilmiştir. 5510 sayılı kanunda genel sağlık sigortasından faydalanacaklara ilişkin, 60. maddesi genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri düzenlemiştir. Bu maddenin 2. fıkrasında “ uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansızlar ” da açıkça sayılmıştır.

¹⁹⁵ Cemal Şanlı, *Türkiye’de Yabancıların Sosyal Güvenliği, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, S.2, s.27-28

¹⁹⁶ Çalışkan, *Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*, s. 11.

¹⁹⁷ Çelikel, *Öztekin Gelgel*, s. 210.

6. 3294 Sayılı Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

3294 sayılı Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu da sosyal yardım açısından önemli bir kanundur. Kanunun amacını açıklayan 1. maddesi,

“ Bu Kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.” şeklindedir. Birinci madde uyarınca, yabancılar da, da bu kanun hükmünden yararlanacaklardır.

7. Diğer Kanun ve Düzenlemeler

Çalışmanın konusuyla alakalı olarak, yabancıların çalışma hakkına ilişkin başka düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlardan biri de, Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik¹⁹⁸'tir. Bu yönetmelik Uluslararası Koruma Kanunu'ndan önce yürürlüğe girse halen yürürlüktedir. Kanun, bu yönetmeliği ilga etmemiştir. Uluslararası Koruma Kanunu'na aykırı olmadığından dolayı kanunun uygulanmasında dikkate alınmaktadır. Kanun, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi sayılan yabancıların Türkiye'de çalışmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek için çıkarılmıştır.

Yabancıların çalışma izinlerine dair düzenlemenin yer aldığı bir kanun da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu¹⁹⁹'dur. Kanunun 4. maddesinin 2. fıkrasında sözleşmeli personel tanımı yapılmıştır. Düzenlemenin devamında ise, “Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların²⁰⁰; Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde

¹⁹⁸Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 26.04.2016 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹⁹657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 14.07.1965 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰⁰ Eklenmiş İbare RG: 31.03.2006-26125.

avukatlarını²⁰¹, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde²⁰², tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçıların;²⁰³ bu kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir. Görüldüğü üzere zorunlu hallerde yabancı uyrukluların çalışmasına izin verilmiştir. Kanun düzenlemesinde yabancı kavramı yerine yabancı uyruklu kavramını tercih ettiğini görüyoruz.

2009 tarihli Kızılay Derneği Tüzüğü²⁰⁴ 'ndede yabancılara sağlanacak sosyal haklar hususunda düzenlemeler yer almaktadır. Tüzüğün 7. maddesinde, Kızılay'ın görevleri sıralanmıştır. Kızılay; ulusal ve uluslararası yardım kurumu niteliği ile savaşta ve barışta, amacının gerektirdiği ödev ve görevleri yapar (m. 7).

“Türk dost ve düşman savaş esirleri ile gözaltına alınanlarla, sığınmacı veya mültecilerin değiştirilmesine, aileleriyle haberleşmelerine, kayıpların aranmasına ve bu kişilere ait para, eşya ve diğer kıymetli evrakın ulaştırılmasına aracılık etmek ve bu hizmetleri yürütmek amacıyla gerekli haberleşme sistemleri ve birimleri oluşturmak (2/f).

²⁰¹Mülga İbare RG: 15.02.1982 -17606 .

²⁰²Mülga İbare RG : 21.04.2007-26500 .

²⁰³Değişik İbare RG: 21.04.2007- 26500 .

²⁰⁴ Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü, 02.02.2009 tarihinde kabul edilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKININ ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. 6735 SAYILI ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI

Çalışma hakkı, gerek uluslararası insan hakları belgelerinde, gerekse ulusal anayasalarda, temel bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23'üncü maddesinin 1'inci fıkrası,

“ Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır “ şeklindedir.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi²⁰⁵'nin 6'ncı maddesi de,

“Bu Sözleşme 'ye Taraf Devletler, herkesin serbestçe seçtiği ya da kabul ettiği bir işte çalışarak hayatını kazanma fırsatı veren çalışma hakkını tanırlar ve bu hakkın korunması için gerekli tedbirleri alırlar.”

Anayasa da, 48. maddesinde herkesin dilediği alanda çalışma özgürlüğüne sahip olduğunu vurgulamıştır. Maddenin devamında ise, “çalışma herkesin hakkı ve ödevidir.” hükmünü koymuştur (49/2) .²⁰⁶

Görüldüğü üzere çalışma hakkı gerek uluslararası anlaşmalarda gerekse de Anayasa'da herkese tanınan bir haktır. Herkes dilediği işte çalışma hakkı tanındığı için, çalışma hakkı sadece ülke vatandaşlarına veya belli bir zümreye değil tüm insanlara tanınmıştır.

Anayasa'nın 49. maddesinin 2. fıkrası, bu alanda devlete düşen görevleri açıklamaktadır.

“Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.”

²⁰⁵Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, 11.08.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁰⁶ Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Kasım 2010, s. 137.

Devletin, Anayasa'nın bu hükmüyle belirlenmiş olan ödevleri arasında sayılan, “ çalışanları korumakla “ genel nitelikte bir ödevdir ve bu ödev açısından çalışanlar arasında vatandaş-vatandaş olmayan ayrımı yapılmaması, çalışanlara sağlanan korumadan yabancıların da yararlanmasının sağlanması ilke olmalıdır.²⁰⁷

Çalışma hakkı sadece kişinin hayatını kazanabilmesi için ekonomik açıdan önemli değildir; çalışma aynı zamanda başka kişilerle birlikte hareket etmesini ve topluma hizmet etmesini sağlayan en önemli etkidir. Anayasa'nın 48'inci maddesinde çalışma hakkı “herkese” tanınmıştır. Ancak bu çalışma hakkının herkese tanınması ülkelere, belli meslek grupları ve belirli iş kolları için kısıtlamalar getirmesine engel değildir. Bu durum uluslararası hukuka da uygundur.²⁰⁸ Aşağıda detaylı görüleceği üzere, ülkeler bazı mesleklerin ifa edilmesini sadece, kendi ülke vatandaşlarına özgü kılabilir.

Birinci bölümde detaylı bahsettiğimiz üzere, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinde, “Gelir Getirici Çalışma” başlığını taşıyan 3. bölümde çalışma hakkı düzenlenmiştir.

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme²⁰⁹ 'nin 11. ve 14. maddeleri ile Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme'nin 5. maddesi, kadınlara karşı çalışmayla ilişkili ayrımcılık ve ırksal nedenlerle ayrımcılık karşısında özel koruma olanakları sağlamaktadır.²¹⁰ Bu bahsedilen sözleşmeler, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nden kadınların çalışma hakları konusunda daha geniş düzenleme yer aldığı görülmektedir.

Türkiye, imzaladığı pek çok uluslararası sözleşmelerin iç hukuka uyarlanması gerektiğinden ve günümüz şartlarına göre mevcut düzenlemelerin revize edilmesi gerektiğinden dolayı Uluslararası İşgücü Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur.

Türkiye'de çalışmak isteyen yabancıların bu haktan yararlanmaları bir takım sınırlamalara bağlanmış, giderek bazı iş ve çalışma alanları yabancılarla tümüyle yasaklanmıştır.²¹¹ Yabancıların, Türkiye'de çalışmalarına ilişkin temel kural, mülga Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanunu'nun (YİSHK) 15. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

²⁰⁷ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s. 139.

²⁰⁸ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.137.

²⁰⁹Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme, 14.10.1985 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²¹⁰ Fatmagül Kale Özçelik, Kadınlara Karşı Her Biçimiyle Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesinin Usule ve Esasa İlişkin Düzenlemeleri ve Türk Anayasa, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/271261> (Erişim Tarihi 16.07.2019).

²¹¹ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.140.

Yabancılar, Türkiye’de ancak kanunun kendilerine menetmediği işleri tutabilirler.

Bu hükümden çıkan sonuç şudur: Yabancıların Türkiye’de çalışma hakkı konusunda, her özel durum için ilgili iş alanına ilişkin kanuna bakmak gerekmektedir. İlgili kanunda, o iş ve çalışma alanının münhasıran vatandaşlara açık olduğunu ya da yabancıların o alanda çalışmalarının yasak olduğunu belirten bir hüküm varsa, yabancı o işi tutamaz.²¹²

Yabancıların yapamayacakları işler ve icra edemeyecekleri mesleklerin neler olduğunu saptamak dikkatli bir incelemeyi gerektirmektedir. Çünkü yabancılara yasaklanmış iş ve meslekleri gösteren tek bir kanun yoktur. Bu alanda en kapsamlı kanun olan 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Meslek ve Sanatlar Hakkındaki Kanun” 1932 yılından 2003 yılına kadar neredeyse 70 yıl kadar yürürlükte kaldıktan sonra 27 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe giren Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun’la (YÇİK) yürürlükten kaldırılmıştır. 2007 sayılı kanun yürürlükten kalkmışsa da, yabancıların çalışma hakkı ile ilgili ve bu hakkı belirli durumlar ve meslekler için ortadan kaldıran başka kanunlar da vardır.²¹³ Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun da Uluslararası İşgücü Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle ilga edilmiştir. Ancak çalışma hakkı yönünden pek çok benzer düzenleme olduğu gibi ilk defa UİK ile düzenlenen hususlar da bulunmaktadır.

Bu açıklamalar ışığında, çalışma hakkı konusunda yabancıların, Türkiye’de çalışabilmesi için gerekli olan koşulları sağlayıp sağlayamadığına bakmak lazımdır. Şöyle ki; yabancıların çalışmak istediği iş ve meslek kolu açısından çalışmasında bir engel kanun olup olmadığının irdelenmesi gerektiğini söyleyebilir.

Yabancıların Türkiye’de çalışabilmesi ilke olarak izne bağlıdır. Belli bir yabancı, çalışma izni olup olmadığının ya da çalışma izni alma zorunluluğundan bağımsız olup olmadığının saptanması gerekmektedir.

Yabancıların Türkiye’de çalışabilmesi için, mevzuat hükümlerine göre geçerli ve usulüne uygun bir giriş yapmaları, deyim yerindeyse, ön koşuldur. Yabancıların, Türkiye’de çalışabilmesi için bazı ek koşulların da yerine getirilmesi gereklidir. Bu koşullar, Uluslararası İşgücü Kanunu’nda belirtilmiştir. Yine belirtmek gerekir ki her ne kadar kanunun adı; Uluslararası İşgücü Kanunu olsa da düzenlediği konular arasında en

²¹² Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.140.

²¹³ Aybay, *Yabancılar Hukuku*, s.140.

temelinde yabancıların çalışma hakkıyla ilgili hususlar düzenlenmiştir. Mülga Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun sadece çalışma izinleri konularını düzenlerken, Uluslararası İşgücü Kanunu, çalışma izinlerine ek olarak uluslararası işgücünü ülkeye çekmek ve yabancı yatırımcıları arttırmaya çalışmak bu kanunun amaçları arasındadır.

Uluslararası İşgücü Kanunu'nda, yabancı,

“Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi, ifade eder.
“ şeklinde tanımlamıştır.

A. Kanunun Amacı ve Kapsamı

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, 28.07.2016 tarihinde kabul edilerek, kanunun 28. maddesi uyarınca yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girdiği tarih itibariyle, yayımı tarihinde yürürlükte bulunan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu ilga etmiştir.

Uluslararası İşgücü Kanunu'nun amacı kanunun 1. maddesinde şöyle belirtilmiştir;

“Bu Kanunun amacı; uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektir.”

Uluslararası İşgücü Kanunu'nda getirilen yeniliklerden bir tanesi de kanunun 5. maddesinde düzenlenen, “Yabancı Başvuru, Değerlendirme ve İzleme Sistemi”dir. Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 214 , yabancı istihdamı taleplerini almak, değerlendirmek ve uluslararası işgücünün etkilerini izlemek üzere Yabancı Başvuru, Değerlendirme ve İzleme Sistemi kurar.

Bakanlık, kamu güvenliğine ilişkin hususlar saklı kalmak üzere; yabancılara, yabancı istihdamı ihtiyacına ve bu Kanun kapsamındaki diğer hususlara ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden bilgi ve belge talep edebilir.

²¹⁴Kanunun düzenlendiği tarihte, her ne kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ifadelerine yer verilse ve bu şekilde belirtilse de ilgili bakanlığın, 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararnamesi’nin, altıncı kısım ikinci bölümünün, “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı” olan başlığı, “ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı “ olarak değiştirilmiştir.

Yabancı Başvuru, Değerlendirme ve İzleme Sistemi, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında yer almamış olup ilk kez bu kanun ile düzenlenmiştir.

Kanuna genel olarak baktığımızda, kanunun başlığına da yansıyan kanun terminolojisinde değişiklik olduğunu görüyoruz. Kanunda, “yabancıların çalışma hakkı” yerine “uluslararası işgücü” terimini kullanıldığını görüyoruz. Bu düzenlemeye ek olarak, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü²¹⁵ kurulmuştur.

Kanunun 2. maddesinde ise bu kanunun kapsamı, Türkiye’de çalışmak için başvuruda bulunan veya çalışan, bir işveren yanında mesleki eğitim görmek üzere başvuruda bulunan veya görmekte olan, staj yapmak üzere başvuruda bulunan veya staj yapan yabancılar ile Türkiye’de geçici nitelikte hizmet sunumu amacıyla bulunan sınır ötesi hizmet sunucusu yabancıları ve yabancı çalıştıran veya çalıştırmak üzere başvuruda bulunan gerçek ve tüzel kişileri kapsadığı belirtilmiştir.

B. Çalışma İzni Türleri

Uluslararası İşgücü Kanunu’na göre, “çalışma izni” zorunluluğunun, Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye’de çalışmaları veya çalıştırılmaları yasaktır (UİK m.6). Yabancıların çalışma izni almalarında, çalışmak istedikleri meslek ya da sanat dalında aranan özel şartlar olup olmadığı da irdelenmelidir.²¹⁶

Kanun, uluslararası işgücü potansiyeli hareketliliği de izlenerek AB üyelik sürecinde uygulanmakla yükümlü olunan müktesebata uygun olarak hazırlanmış olup yabancı istihdamına ilişkin işlemlerin etkin yönetilmesini sağlamak ve içeriğinde Birleşmiş Milletler Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme ile Dünya Ticaret Örgütü Hizmet Ticareti Genel Antlaşması kapsamında mal ve hizmet sektörlerine yönelik düzenlemeleri de barındırmaktadır.²¹⁷

²¹⁵ 6735 sayılı Kanununun 27. maddesinin 5. fıkrası ile 3146 sayılı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan düzenleme ile kanunda belirtilen görevleri yürütmek üzere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı hizmet birimi olarak Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü kurularak faaliyete geçmiştir.

²¹⁶ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s.198.

²¹⁷ 6735 sayılı Kanun genel gerekçesi, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-7536#> (Erişim Tarihi 15.07.2019).

Kanunda çalışma izni türleri süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni ve bağımsız çalışma izni şeklinde 4 tür çalışma izni düzenlenmiştir (UİK m.10). Ayrıca ilk defa bu kanun ile Turkuaz Kart²¹⁸ uygulaması başlamıştır. Turkuaz kart sahiplerinin çalışması, kanunun getirdiği yenilikler başlığı altında detaylı incelenmiştir. Bu nedenle çalışma izni türü olarak alınmamıştır.

Çalışma izni vermeye yetkili makam, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'dır (UİK m.7/4). Yabancılara çalışma izni verebilmek için, uluslararası işgücü politikası dikkate alınacaktır. Ayrıca özel düzenlemelerde yasaklı bir durum olup olmadığı da değerlendirilecektir. ²¹⁹6735 sayılı kanunun uygulama yönetmeliği hali hazırda yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle 4817 sayılı kanunun uygulama yönetmeliği, niteliğine uygun olan noktalarda uygulanacaktır. Ancak kanun yürürlüğe girdikten sonra, 14.03.2017 tarihinde Turkuaz Kart Yönetmeliği ve 27.05.2017 tarihinde Serbest Bölgede Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

Yabancıların çalışma iznine ilişkin düzenlemelerdeki temel amaç, işçi istihdamının kontrollü ve hukuka uygun bir şekilde yerine getirilmesi, kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi, işsizliğin önlenmesi ve gerekirse kayıt dışı kazancın ekonomimize kazandırılmasıdır.²²⁰ Ayrıca belirtmek gerekir ki, YUKK m. 27 uyarınca, yabancının usulen uygun alınmış bir çalışma izni var ise veya çalışma izninden muaf tutulma halleri var ise, bu yabancının ayrıca ikamet izni başvurusu yapmasına gerek yoktur.

Her ne kadar, 6735 sayılı kanun 4 tür çalışma izninden bahsetmiş ise de, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ve kanunun uygulama yönetmeliği olan, Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik²²¹ 'te (Kilit Personel Yönetmeliği), doğrudan yabancı yatırımlarda kilit personel statüsündeki yabancılara verilecek çalışma izni düzenlenmiştir. Ancak çalışma konusu temel olarak Uluslararası İşgücü Kanunu olduğundan dolayı, bu çalışma izni türlerine ayrıca konu başlığı yapılmamış olup, kısaca burada bahsedilmiştir.

Yönetmelik, özellikle arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda ve irtibat bürolarında istihdam edilecek yabancı uruklu kilit personele uygulanacaktır. Yönetmeliğin 4.

²¹⁸ Turkuaz kart uygulaması, kanunun getirdiği yenilikler başlığı altında ileride detaylı incelenecektir.

²¹⁹ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s.198.

²²⁰ Halis Kırıl, *Yabancıların Türkiye'de Çalışma Esasları*, Yorum Matbaacılık, Ankara 2006, s. 30.

²²¹ Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, 06.03.2003 tarihinde kabul edilmiştir.

maddesi uyarınca özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlar, 4875 sayılı Kanun kapsamına giren ve m. 4'deki şartların en az birini sağlayan şirket veya şubeyi ifade etmektedir.

Doğrudan yabancı yatırım kavramının tanımı, 4875 sayılı kanunun 2. maddesinde yapılmıştır. Kilit personel kavramı da Kilit Personel Yönetmeliği'nde, Türkiye'de kurulu bulunan ve tüzel kişiliğe sahip bir şirketin 4/IV. maddesinde belirtilen şartlardan en az birini sağlayan personeldir. Kilit personele, Bakanlık kilit personel için yapılan çalışma izni veya süre uzatımı müracaatlarını, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla, Bakanlığa müracaat tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sonuçlandırması gerektiği şeklinde imtiyazlar sağlanmıştır.

1. Süreli Çalışma İzni

Başvurunun olumlu değerlendirilmesi halinde yabancıya, iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek veya tüzel kişiye ya da kamu kurum veya kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla süreli çalışma izni verilir. İlk başvuruda en çok bir yıl geçerli çalışma izni verilir (UİK m.10/1).

Uzatma başvurusunun olumlu değerlendirilmesi hâlinde yabancıya aynı işverene bağlı olarak ilk uzatma başvurusunda en çok iki yıl, sonraki uzatma başvurularında ise en çok üç yıla kadar çalışma izni verilir. Ancak, farklı bir işveren yanında çalışmak üzere yapılan başvurular bu maddenin birinci fıkrası kapsamında değerlendirilir (UİK m.10/2).

YÇİHK'de süreli çalışma iznine sahip yabancıların eş ve bakmakla yükümlü olduğu yabancıyla birlikte en az 5 sene kesintisiz olarak Türkiye'de ikamet etmiş olmaları şartı ile çalışma izni verilebileceği düzenlenmekteydi. Bu düzenleme 6735 sayılı kanunda yer almamaktadır. Dolayısıyla, süreli çalışma iznine sahip olan yabancıların eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocuklarına salt ikamet şartı ile süreli çalışma izni verilebileceği hükmü bu kanundan kaldırıldığı söylenebilir.

2. Süresiz Çalışma İzni

Süresiz çalışma izni 6735 sayılı Kanununun 10. maddesinin 3. ve 4. fıkrasında düzenlenmiştir. Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanuni çalışma izni olan yabancılar süresiz çalışma iznine başvurabilir. Ancak, yabancıların uzun dönem

ikamet izni veya en az 8 yıl kanuni çalışma izni olması, süresiz çalışma izni verilmesi konusunda mutlak bir hak sağlamaz. Her olay bağımsız değerlendirmeye ve incelemeye tabi tutulur.

YÇİHK’de süresiz çalışma izninin düzenlendiği 6. maddesinde, “verilebilir” ifadesi yer almaktadır. Eski düzenlemede yer alan “verilebilir” ifadesinin, Bakanlığa takdir yetkisi olduğu mutlak bir hak sağlamadığı yeni düzenleme ile açıklığa kavuşturulmuştur.²²²

Uzun dönem ikamet izni bulunan yabancıların hakları, YUKK m. 44’te düzenlenmiştir. Bu düzenleme aynı şekliyle, UİK m. 10/4’te de yer almıştır. Uzun dönem ikamet izin bulunan yabancıların, askerlik yapma yükümlülüğü, seçme ve seçilme²²³, kamu görevlerine girme, muaf olarak araç ithal etme ve özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tabi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanına haklardan yararlanabilirler. Bu düzenlenmenin YUKK 44’te atıf yapmak yerine aynen alınması doktrinde, kanun yapma tekniği açısından eleştirilmiştir.²²⁴

3. Bağımsız Çalışma İzni

Bağımsız çalışma izni verilmesi hususunda, UİK yeni bir düzenlemeye gitmiştir. Profesyonel meslek mensubu yabancılara, diğer kanunlarda belirtilen özel şartların sağlanması kaydıyla, bağımsız çalışma izni verilebileceği belirtilmiştir (UİK m. 10/6). Kanunun tanımlar kısmına baktığımız da ise profesyonel meslek mensubu tanımı yapılmadığını görmekteyiz. Bu ifadeden ne anlaşılması gerektiğine dair kanun gerekçesinde de bir açıklık yoktur.

Bağımsız çalışma izninin uluslararası işgücü politikası doğrultusunda değerlendirilmesinde, yabancıların; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, yabancı şirket ortağı ise sermaye payı ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu

²²² Hamit Tiryaki, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma İzinleri*, Bilge Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul 2016, s. 85.

²²³ Yabancıların yerel seçimlere oy kullanma hakkı ile ilgili değerlendirme için Bkz. Necla Öztürk "Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı", *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 2013, C.33,S.1, s.125-168,

²²⁴ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 244.

önerileri doğrultusunda Bakanlıkça belirlenecek diğer hususlar dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır.

ÜİK m.10/son fıkrası uyarınca bağımsız çalışma izni, süre sınırlamalarına tabi olmaksızın süreli olarak düzenlenecektir.

4817 sayılı kanunda bağımsız çalışma izni verebilmek için, yabancının Türkiye'ye en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları koşuluyla Bakanlıkça bağımsız çalışma izni verilebileceği hükme bağlanmıştır.²²⁵

4. İstisnai Çalışma İzni

Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 16. maddesinde istisnai çalışma izni verilebilecek haller düzenlenmiştir. Madde metninde, istisnai çalışma izni başvurusu yapacak yabancılara, çalışma izni başvurusu, başvurunun değerlendirilmesi, başvurunun reddi ve çalışma izni türleri hakkındaki hükümlerin uygulanmasına ilişkin istisnalar tanınabileceği hükme bağlanmıştır.

“Bakanlıkça belirlenen uluslararası işgücü politikasına uygun olarak;

- a) eğitim düzeyi, ücreti, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli işgücü olarak değerlendirilen,*
- b) Bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen,*
- c) Belirli bir süre için işvereni tarafından Türkiye’de gerçekleştirilen bir projede istihdam edilen,*
- ç) İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen,*
- d) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı,*
- e) Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşı,*
- f) 6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru,*
- g) Bir Türk vatandaşı ile evli ve eşiyle Türkiye’de evlilik birliği içinde yaşayan,*

²²⁵ Uygulama Yönetmeliğinde, kanuni ve kesintisiz ikamet koşulunu yerine getirildiği emniyet makamlarından alınacak belge ile kanıtlanabilir (UY m.37) .

ğ)Yabancı devletlerin ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerinde diplomatik dokunulmazlığı olmadan çalışan,

h) Alanındaki başarısı ile uluslararası düzeyde temayüz etmiş olarak bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif amaçla Türkiye'ye gelen,"yabancılara istisnai çalışma izni hakkı tanındığı belirtilmiştir.

C. Özel Durumdaki Bazı Yabancıların Çalışma Hakkı

Uluslararası İşgücü Kanunu, bazı yabancıların çalışma hakları konularında farklı düzenlemeler yapmıştır. UİK'de uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların, serbest bölgelerde çalışacak yabancıların, yabancı öğrencilerin ve yabancı mühendis ve mimarların çalışma hakkı konusunda özel düzenlemelere yer vermiştir. Bu sayılan kişilerin çalışma izni almalarında kolaylık sağlandığı söylenilebilir.

1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

Çalışma izni başvurusu farklılık gösteren ilk grup Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında olup, başvuru yapan yabancılardır. UİK 17. maddesinde,

“6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş veya şartlı mülteci yabancılar; uluslararası koruma başvurusu tarihinden, geçici koruma sağlanan yabancılar ise geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvurabilirler. “ şeklinde düzenlenmiştir.

Çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine başvuru hakkı tanına yabancıların bu konuda İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranır (UİK m.17/2). İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü zorunluluktur.²²⁶Şayet, uluslararası koruma kapsamındaki yabancılara İçişleri Bakanlığı olumlu görüş bildirmez ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi veremeyecektir.²²⁷Ayrıca geçerli çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti olan yabancılara bu izinler mutlak olarak kalış hakkı tanımaz (UİK m.17/3).

²²⁶ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 242.

²²⁷ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 174.

Uluslararası koruma kapsamında olan yabancıların çalışma izinlerine dair ayrıca YUKK da düzenleme mevcuttur. Söz konusu düzenlemeye göre, “*Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır.*” (YUKK m. 89/4).

Uluslararası Koruma Kanunu ile Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun, uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma iznine dair hükümlerinin birbiri ile uyumlu olduğu söylenebilir.

2. Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma Hakkı

Serbest bölgede çalışacak yabancıların çalışma izinleri UİK m. 18’de düzenlenmiştir. 6.6.1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu kapsamında çalışacak yabancıların çalışma izni başvuruları Ticaret Bakanlığı’na yapılır. Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan değerlendirme neticesinde çalışma izni alması uygun görülen yabancılar Bakanlığa bildirilir.

Uzmanlık isteyen alanlarda çalışacak yabancıların seçiminde konuyla ilgili bakanlığa başvuru yapılması iş sektöründeki gerekliliklerden olduğu söylenebilir. Ancak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı tarafından çalışması uygun görülen her yabancıya çalışma izni verileceği söylenemez.

Serbest bölgede çalışacak yabancılar için, çalışma izni, Ticaret Bakanlığı’nın olumlu görüşüne ek olarak, çalışma izni değerlendirmesinde, 6458 sayılı Kanunun 7’nci, 15’inci ve 54’üncü maddeleri kapsamında olduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancılara ilişkin olan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye’de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olan, Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması durumu hariç, Türkiye Cumhuriyetinin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapılan hükümler saklı kalmak kaydıyla düzenlenir.

Bu alanda çalışacak yabancıların çalışma izinlerini düzenlemek için, 27.05.2017 tarihinde, Serbest Bölgede Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre, Türkiye’de yasal olarak bulunan yabancıların serbest

bölgede çalışmak üzere çalışma izni başvurusu ve süre uzatma başvurusu kullanıcı tarafından ilgili serbest bölge müdürlüğüne yapılır. Bu yabancılar, vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk dış temsilciliğine de çalışma izni için başvurabilir (SBÇYİDY m.7).

Serbest bölgede çalışacak yabancıların çalışma süreleri, süreli çalışma izni ile uyumlu olarak, ilk başvuruda en çok bir yıl olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca yönetmelikte, serbest bölgede çalışma izni alan yabancı ile kullanıcı, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini kanuni süresi içinde 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre yerine getirileceği belirtilmiştir. Böyle bir düzenleme olmasa dahi, bu yabancıların 5510 sayılı kanun kapsamında yer almaktadırlar.

3. Yabancı Öğrencilerin Çalışma Hakkı

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girene kadar, yabancı öğrencilerin çalışma izinlerine dair mevzuatımızda hüküm bulunmamaktaydı. Ancak bu kanunda bulunan düzenlemede pratikte sıkıntılara yol açıyordu. Uluslararası İşgücü Kanunu, yabancıların çalışma izinleri ile ilgili olarak ayrıntılı düzenlemeler yapmıştır.

Türkiye’de bir yükseköğretim kurumunda örgün öğretim programında kayıtlı yabancı öğrenciler, çalışma izni almak kaydıyla çalışabilirler (UİK m. 19). Kanun, ön lisans ve lisans öğrencileri için, öğrenimlerinin ilk yılını tamamlama şartı aramış iken, lisansüstü öğrenciler için böyle bir sınırlama öngörmemiştir.

Tıpkı serbest bölgede çalışacak yabancıların çalışma izni başvurusunda bakanlık görüşü öngörüldüğü gibi, yabancı öğrenciler için de İçişleri Bakanlığı’nın olumlu görüşü aranmıştır. Maddenin son fıkrasında, ülkemizde okuyan yabancı öğrencilerin kalmaları için teşvik edici düzenlemeye de yer verilmiştir. Şöyle ki, Türkiye’de yükseköğrenimini tamamlayan yabancının mezuniyet tarihinden itibaren bir yıl içinde çalışma izni başvurusu yapması hâlinde, başvuru Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulunca belirlenen esaslar doğrultusunda değerlendirilir. Burada mezuniyet tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde çalışma iznine başvurmaları durumunda, çalışma izni almada kolaylık sağlanacağı söylenebilir. Zira bu kanunun genel gerekçesinde de vurgulandığı üzere, amaçları arasında, nitelikli yabancı işgücünü ülkeye getirebilmek vardır.

4. Yabancı Mühendis ve Mimarların Çalışma Hakkı

Türkiye’de mühendislik ve mimarlık mesleklerinin icrası belirli şartlar ve özel nitelikler gerektirmektedir. Mühendislik veya mimarlık fakültesinden mezun olan her kişi, çalışabilmek için, Türk Mühendis ve Mimarlar Odası Kanunu hükümleri doğrultusunda odaya kaydolması gerekmektedir.²²⁸

Türkiye’de çalışmak isteyen yabancı mühendis ve mimarlar UİK 20. maddesi uyarınca çalışma izni alarak çalışabilirler. Öğrenimlerini Türkiye’de bir yükseköğretim kurumunun mühendislik ve mimarlık fakültelerinde veya yurt dışında ilgili ülke makamları ve Yükseköğretim Kurulu tarafından tanınmış bir yükseköğretim kurumunda tamamlayarak mühendis ve mimar unvanlarını almış olan yabancılar bu Kanuna göre proje bazlı ve geçici süre ile çalışma izni alarak mühendislik ve mimarlık mesleklerini icra edebilirler (UİK m. 20).

Bu hükümden de anlaşıldığı üzere, yurt dışında eğitimlerini tamamlamış olanların Türkiye’de çalışabilmesi için, mezun oldukları fakülte veya yüksekokulunun Yükseköğretim Kurumu tarafından tanınmış olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılması gereklidir. Bu değerlendirme sonucunda, ilgili fakülte veya yüksekokulunun Yükseköğretim Kurumu’nun vereceği karar, yabancıya verilecek çalışma izninde ön şart olduğu kabul edilir.²²⁹

D. Yabancıların Çalışma İzni Başvurusu

Çalışma izni başvurusu yurt içinden veya yurt dışından yapılabilir. Çalışma izni başvuruları yurt içinde doğrudan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına yapılır. Yurt dışında yabancıların vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarına yapılır. Yurt dışında yapılan çalışma izni başvuruları Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarınca Bakanlığa iletilir (UİK m.7/1). Her iki durumda da nihai kararı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verecektir.²³⁰

²²⁸ Baki Erken, *Türkiye’de Yabancıların Çalışması*, Seçkin, 2018, s.179.

²²⁹ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 228

²³⁰ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 201.

Çalışma izni başvuruları bizzat yapılabileceği gibi yetkili kurum tarafından da yapılabilir. Yetki kurumdan ne anlaşılması gerektiği kanunun 3. maddesinde düzenlenmiştir.

Yetkili aracı kurum, nitelikleri ve görev çerçevesi yönetmelikle belirlenen ve Bakanlık tarafından yetkilendirilen kurum veya kuruluşu ifade eder. Ancak yetkili aracı kurumun düzenlendiği yönetmelik henüz yayınlanmamıştır. Kanunun 25. maddesinde, yetkili aracı kurumun nitelikleri, görev çerçevesi ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş ise de bu yönetmelik henüz yayınlanmamıştır.

Çalışma izni başvurusu uluslararası işgücü politikasına göre değerlendirilir (UİK m.7/4). Bakanlıkça gerek görülen hâllerde, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşleri dikkate alınır (UİK m.7/5). Bakanlık, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararları doğrultusunda çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesinde ve çalışma izni puanlama sisteminin oluşturulmasında kullanılacak kriterleri belirler (UİK m.7/6). Başvuruda eksik bilgi veya belgelerin olması hâlinde, bu eksiklikler tamamlanıncaya kadar başvurunun değerlendirilmesi ertelenir. Erteleme süresi, bilgi veya belge eksikliklerinin tamamlanmasını geciktiren mücbir bir sebebin varlığının resmî bir makamdan belgelendirildiği hâller dışında otuz günü aşamaz. Erteleme süresi sonunda eksiklikleri tamamlanmayan başvurular reddedilir (UİK m.7/7). Usulüne uygun olarak yapılan başvuruların değerlendirilmesi, bilgi ve belgelerin tam olması kaydıyla otuz gün içinde tamamlanır (UİK m.7/8).

Yurt dışından yapılan başvuruya istinaden çalışma izni verilen yabancı, çalışma izninin geçerliliğinin başladığı tarihten itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmek zorundadır. Bu süre içinde Türkiye'ye gelmeyen yabancının çalışma izni iptal edilir (UİK m.12/2).

UİK'de çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi müracaatı bakımından istisnai bir düzenleme kabul edilmiştir. Buna göre, bir kısım yabancılar, çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi almak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na değil, Dışişleri Bakanlığı'na müracaat etmeleri gerekmektedir. Kanunun 14. maddesi uyarınca, Dışişleri Bakanlığı çalışma izni vermemektedir. Çalışma izni başvurusunu, Dışişleri Bakanlığı uygun görülenleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na

iletir.²³¹ Bakanlığa iletilen bu başvurulara çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti düzenlenmesinde İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranır (UİK m.14/4).

E. Yabancıların Çalışma İzni Başvurusunun Değerlendirilmesi

Çalışma izni başvurusu uluslararası işgücü politikasına göre değerlendirilir. Bakanlıkça gerek görülen hâllerde, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşleri dikkate alınır. Bakanlık, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararları doğrultusunda çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesinde ve çalışma izni puanlama sisteminin oluşturulmasında kullanılacak kriterleri belirler. Başvuruda eksik bilgi veya belgelerin olması hâlinde, bu eksiklikler tamamlanıncaya kadar başvurunun değerlendirilmesi ertelenir. Erteleme süresi, bilgi veya belge eksikliklerinin tamamlanmasını geciktiren mücbir bir sebebin varlığının resmî bir makamdan belgelendirildiği hâller dışında otuz günü aşamaz. Erteleme süresi sonunda eksiklikleri tamamlanmayan başvurular reddedilir. Usulüne uygun olarak yapılan başvuruların değerlendirilmesi, bilgi ve belgelerin tam olması kaydıyla otuz gün içinde tamamlanır.

Bu yapılan değerlendirme sonucunda, çalışma izninin ret sebepleri var ise çalışma izni verilmeyerek başvuru reddedilecektir. Bu ret sebepleri, UİK 9. maddesinde düzenlenmiştir.

UİK 7. maddesi kapsamında yapılan değerlendirme sonucunda,

a) Uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan,

b) Sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapılan,

c) Yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmeyen,

ç) Diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan,

d) Gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan,

e) Bakanlıkça belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamayan,

f) 6458 sayılı Kanununun 7., 15. ve 54. maddeleri kapsamında olduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancılara ilişkin olan,

²³¹ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, m. 225.

- g) Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye’de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olan,
- ğ) Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması durumu hariç, Türkiye Cumhuriyetinin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapılan,
- h) Kanuni süresi içinde yapılmayan veya eksiklikleri tamamlanmayan, başvurular reddedilir.

Burada ret gerekçelerine bakıldığında, c bendindeki ifadenin soyut olduğu söylenebilir. “Yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesinin yeterli görülmemesi”, ifadesinin yoruma açık olduğu söylenebilir. Bu nedenle kanun koyucudan daha somut, belirlenebilir, herkes tarafından aynı şekilde anlaşılmaya müsait düzenler yapması beklenilebilir.

F. Yabancıların Çalışma İzninin Uzatılması

Uluslararası İşgücü Kanunu’nun 10. maddesine göre, “*Yabancının, çalışma izninin süresinin uzatılmasının talep edilmesi halinde, yabancının daha önce çalıştığı aynı işverene bağlı olarak ilk uzatma başvurusunda en çok iki yıl, sonraki çalışma izni uzatma başvurularında ise en çok üç yıla kadar çalışma izni verilir. Ancak Kanuna göre, yabancı işçi tarafından farklı bir işveren yanında çalışmak üzere yapılan başvurular, ilk kez başvuru yapılmış gibi yeniden işleme*” tabii tutulur.

Çalışma izni uzatma başvurusu, çalışma izni süresinin dolmasına altmış gün kalmasından itibaren ve her durumda çalışma izni süresi dolmadan yapılır. Bu süre dolduktan sonra yapılan uzatma başvuruları reddedilir (UİK m.7/3). Mülga YÇİHK’de süresi sona ermiş bir çalışma izninin uzatılması, sürenin bitiminden itibaren en geç 15 gün içerisinde yapılmalıydı.²³²

Yabancının çalışma izni süresinin uzatılması halinde uzatılan çalışma izninin başlangıç tarihi, süresi biten çalışma izninin sona erdiği tarihtir.²³³ UİK, hali hazırda

²³²Yabancıların Çalışma İzinleri Uygulama Rehberi, s. 29. <http://casgem.gov.tr/dosyalar/kitap/11/dosya-11-8669.pdf> (Erişim Tarihi 15.07.2019).

²³³ Mücahit Yılmaz, *Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri*, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2017, s. 52.

çalışmaya devam eden yabancının çalışma izni uzatma başvurusu yapıp sonucunu beklediği süreci düzenlememiştir.²³⁴

G. Yabancıların Çalışma İzninin İptali ve Yargı Yolu

Bir yabancı süresiz çalışma izni alsa bile, kanuna göre bu hakkı mutlak değildir. Çalışma izni her zaman iptal edilebilir. Yani bir yabancı, çalışma izni konusunda mutlak ve sınırsız bir güvenceye sahip değildir. Bu yüzden, yabancıların, vatandaşlar gibi doğrudan haklar elde etmesi söz konusu olamaz.²³⁵

Çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti, sürenin sona ermesi veya Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca iptal edilmesiyle geçerliliğini kaybeder.

Yabancının veya işverenin talebi ile de çalışma izni iptal edilebilir.²³⁶ Yabancının veya işverenin talebi dışında çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti, UİK 15/2. maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde de çalışma izni iptal edilir. Bu durumlar;

Yabancının;

- a) Çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin geçerlilik tarihinden itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmemesi,*
- b) İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünün bulunması hâli hariç, pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması,*
- c) Bu Kanunda belirtilen hükümlere aykırı olarak çalıştığına tespiti,*
- ç) Çalışmasının herhangi bir nedenle sona ermesi,*
- d) Çalışma izni başvurusunun sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapıldığının sonradan tespiti,*
- e) 11 inci madde kapsamında olması ve geçiş süresi içinde talep edilen bilgi ve belgeleri sunmaması ya da bunların niteliklerini kaybettiğinin anlaşılması,*

²³⁴ Mülga YÇİHK'de bulunan ve pratik değeri yüksek olan bir diğer düzenlemeye göre, çalışma izni uzatma başvurusunda bulunan yabancı, çalıştığı işin mahiyetini, işyerini ve mesleğini değiştirmeden, uzatma başvurusu yaptığı tarihten itibaren 45 gün daha çalışmaya devam edebilirdi. Eski sistemde bulunan bu 45 günlük çalışma, kanuni çalışma içerisinde sayılmakta ve yabancı işçi lehine bir durum yaratmaktaydı. Bu süre içerisinde hem işçinin hem de işverenin yükümlülükleri aynen devam etmekteydi. Bkz. Cüneyt Olgaç-Mehmet Bulut, Türkiye'de Çalışan Yabancıların Çalışma İzinleri ve Sosyal Güvenliği, Ankara 2011 s. 18 vd.

²³⁵ Joseph H. Carens, The Ethics Of Immigration, Oxford 2013, s. 98

²³⁶ Nuray Ekşi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, s. 236.

f) 6458 sayılı Kanununun 7'nci, 15'inci ve 54'üncü maddeleri kapsamında olduğunun İçişleri Bakanlığınca bildirilmesi,

g) Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye'de çalışmasında sakınca olduğunun ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilmesi,

ğ) Sağlık sebepleri veya zorunlu kamu hizmeti gibi mücbir sebepler dışında süreli çalışma izinlerinde aralıksız olarak altı aydan, bağımsız ve süresiz çalışma izinlerinde ise aralıksız olarak bir yıldan uzun süre Türkiye dışında kalması,

h) Turkuaz Kart sahibi olması hâlinde yurt dışında kalış süresinin Bakanlıkça belirlenen süreyi aşması, durumlarında iptal edilir.

H. Yabancıların Çalışma İzninin Bildirimi ve Denetimleri

6735 sayılı kanununun 23. maddesinde, hem yabancıların hem de yabancıları istihdam eden işverenlerin bu kanun kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği hem Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hem de Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri tarafından denetlenecektir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar, uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır.

Kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediklerini tespit etmeleri hâlinde, durum Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bildirilir. Bu kanun kapsamında verilen idari para cezaları, tebliğden itibaren 1 ay içerisinde ödenir.

6735 sayılı kanununun 23/5. maddesinde, bazı idari para cezaları öngörülmüştür. Bu idari para cezalarını gerektiren haller miktarlar şu şekildedir:

a) Bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin, bağımsız veya süresiz çalışma izni ile çalışan yabancıya dört yüz Türk lirası,

b) Bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin, yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için dört yüz Türk lirası,

c) Çalışma izni olmaksızın, bir işverene bağlı olarak çalışan yabancıya iki bin dört yüz Türk lirası,

d) Çalışma izni olmaksızın, bağımsız çalışan yabancıya dört bin sekiz yüz Türk lirası,

e) Çalışma izni olmaksızın, yabancı çalıştıran işverene veya işveren vekiline her bir yabancı için altı bin Türk lirası, tutarında idari para cezası verilir.

5. fıkrada belirtilen fillerin tekrarı halinde idari para cezaları bir kat arttırılarak uygulanır (UİK m.23/6) . Ayrıca çalışma izni bulunmadan çalıştığı tespit edilen yabancılar, sınır dışı edilmek üzere İçişleri Bakanlığı'na bildirilir (UİK m.23/7).

İşveren veya işveren vekili, çalışma izni bulunmayan yabancıların ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır. Bu gider, masraf ve harcamaların Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bütçesinden karşılanması hâlinde, bu madde gereğince ödenen tutarlar, 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca işveren veya işveren vekilinden tahsil edilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ve Bakanlıkça müştereken belirlenir (UİK m.23/8).

İ. Çalışma İzni Muafiyeti

Çalışmanın başından beri vurguladığımız üzere, yabancıların ülkemizde çalışmaya başlamadan önce kural olarak çalışma izni alması gerekmektedir. Çalışma izni almadan çalışmak veya çalışma izni olmayan bir yabancıyı çalıştırma UİK 23. maddesinde düzenlendiği üzere yaptırımlara tabidir.

Ancak devletler, bazı yabancılar için çalışma iznine muafiyet getirebilir. Devletlerin bu uygulaması, egemenlik hakkından doğmaktadır. Bu sebeple, yabancıların bir kısmının, diğer yabancıardan daha avantajlı bir konumda olduklarını söyleyebiliriz.

237

UİK m.6/3 uyarınca, diğer kanunlarda ya da Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancılar, bu Kanuna göre çalışma izni almadan çalışabilir veya çalıştırılabilirler. Özel düzenlemelerde ve uluslararası anlaşmalarda belirtilen bu

²³⁷ Rıfat Erten, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 19, Yıl 2015, Sayı 1, s. 112.

yabancılar, çalışma izni kapsamına girmemektedir. Bu kişilerin çalışma izni alma zorunluluğu bulunmamaktadır.²³⁸

Çalışma izninden muaf olmak, yabancıнын isteği anda çalışması anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, çalışma izninden muaf tuttuğu yabancıların, öncelikle UİK m.13 uyarınca, çalışma izni muafiyet başvurusu yapması gerekmektedir.

Çalışma izni muafiyeti başvuruları yurt içinde doğrudan Bakanlığa, yurt dışında yabancıнын vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri ya da başkonsolosluklarına yapılır. Yurt dışında yapılan bu başvurular Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarınca Bakanlığa iletilir (UİK m.13/2).

UİK'nin 13. maddesinin 7. fıkrasına göre, 6102 sayılı Kanuna göre kurulmuş anonim şirketlerin Türkiye'de ikamet etmeyen yönetim kurulu üyesi ve diğer şirketlerin yönetici sıfatı olmayan ortağı ile Türkiye'de gerçekleştirdiği faaliyetleri yüz seksen gün içinde doksan günü geçmeyen sınır ötesi hizmet sunucusu, çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirilir.

UİK'nin 14. maddesinin 1. fıkrasında, yabancı ülkelerin Türkiye'deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinin, bağlı birimi olarak faaliyet gösteren okullarda, kültür kurumlarında ve din kurumlarında görevli yabancıların, çalışma izni muafiyeti olarak çalışabileceklerini hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, yabancı ülkelerin Türkiye'deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinde diplomatik kadro üyesi, konsolosluk memuru, idari ve teknik kadro üyesi ve konsolosluk hizmetlisi, Türkiye'deki uluslararası kuruluşlarda uluslararası memur ve idari ve teknik personel olarak görev yapan kişilerin özel hizmetinde çalışan yabancıların, çalışma izni muafiyeti olarak çalışabileceği düzenlenmiştir.

UİK'de, çalışma izni muafiyetinde olan yabancılar belirtilmemiştir. Çalışma izninden muaf tutulacak yabancıların belirlenmesi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmıştır. Ancak yukarıda da belirttiğimiz üzere bu yönetmelik henüz yayınlanmamıştır. UİK'nin geçici 1. maddesi uyarınca, kanuna aykırı olmamak şartıyla, mülga YÇİHK uyarınca çıkarılan Uygulama Yönetmeliği uygulanabilecektir. Uygulama Yönetmeliği bu hususta, 55. maddesinde, “*muafiyetler*” başlıklı 55. maddesinde çalışma izninden muaf tutulacak yabancıları

²³⁸ Çelikel-Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s. 200.

düzenlemiştir. Buna göre, özel kanunlarda belirtilen hükümler saklı kalmak ve yabancı ile işverenin diğer kanunlardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmesi kaydıyla;

- 1- Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerle çalışma izninden muaf tutulanların,
- 2-Daimî ikametgâhları yurt dışında olup bilimsel, kültürel ve sanatsal faaliyetler amacıyla bir aydan az, sportif faaliyetler amacıyla dört aydan az süre ile geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancıların,
- 3- Türkiye'ye ithal edilen makine ve teçhizatın montajı, bakım ve onarımı, kullanımına ilişkin eğitiminin verilmesi veya teçhizatı teslim almak veya Türkiye'de arızalanan araçların tamiri amacıyla; Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren bir yıl içinde toplam üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla gelenlerin,
- 4-Türkiye'den ihraç edilen ya da Türkiye'ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına ilişkin eğitim amacıyla Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren bir yıl içinde toplam üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla Türkiye'de bulunanların,
- 5- Belgeli turizm işletmelerinin sınırları dışında faaliyette bulunacak fuar ve sirklerde gösteri ve benzeri görevli olarak Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren altı ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla bulunanların,
- 6-İki yılı geçmemek ve eğitim süresiyle sınırlı olmak üzere durumunu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlayarak üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına bilgi ve görgülerini artırmak üzere gelen yabancıların,
- 7- Sosyal/kültürel ve teknolojik alanlar ile eğitim konularında altı ayı aşmayan bir sürede Türkiye'ye önemli hizmet ve katkı sağlayabilecekleri ilgili mercilerce bildirilenlerin,
- 8- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) yürüttüğü programlar kapsamında gelecek yabancıların program süresince,
- 9- Kapsamı ve süresi konusunda Bakanlık, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı ile Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının mutabakata vardığı uluslararası stajyer öğrenci programları çerçevesinde staj görececek yabancıların,

10- Görev süresi sekiz ayı geçmemek kaydıyla Türkiye'ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancıların,

11- Türkiye Futbol Federasyonunca veya Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünce talepleri uygun bulunan yabancı futbolcular ile diğer sporcu ve antrenörlerin sözleşmeleri süresince,

12- Gemi adamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Standartları Hakkında Uluslararası Sözleşme'nin I/10 Kuralına göre devletlerle yapılan ikili protokoller gereği, ilgili idareden "Uygunluk Onayı Belgesi" almış Türk Uluslararası Gemi 116 Siciline kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemi adamlarının,

13- Türkiye Avrupa Birliği Mali İş Birliği Programları kapsamında yürütülen projelerde görevlendirilen yabancı uzmanların, görevleri süresince, çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır.

Çalışma izni muafiyet başvurusu olumlu değerlendirilen yabancılara, Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca "çalışma izni muafiyet belgesi" verilir (UİK m.13/5). Çalışma izni muafiyetiyle geçirilen süreler, kanuni çalışma izni veya ikamet izni sürelerinin hesabında dikkate alınmaz (UİK m.13/6).²³⁹ Belirtmek gerekir ki; UİK

²³⁹ UİK Uygulama Yönetmeliği Taslağı'nın 46. maddesinde bulunan yabancılardan, başlıklar halinde bahsedecek olursak:

- (1) "Türkiye'nin imzaladığı uluslararası sözleşmeler ile çalışma izninden muaf olan Yabancılar";
- (2) "Bilimsel, kültürel ve sanatsal faaliyetler amacıyla 1 aya kadar, sportif faaliyetler amacıyla ise 4 aya kadar geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancılar";
- (3) "Türkiye'den ihraç edilen ya da Türkiye'ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına, kurulumuna, tamiri ve bakımı için, Türkiye'ye girişini takip eden ilk bir yıl içinde toplam üç ayı geçmemek şartını sağlayarak gelen yabancılar";
- (4) "Türkiye'de faaliyette bulunacak fuar ve sirklerde gösteri ve benzeri görevli olarak Türkiye'ye giriş tarihini takip eden altı ayı geçmemek şartıyla bulunanlar";
- (5) "İki yılı geçmemek ve eğitim süresiyle sınırlı olmak üzere bu durumunu ispatlayarak, üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına yetkinliğini ve deneyimlerini ilerletmek için gelen yabancılar";
- (6) "Eğitim, toplumsal ve teknolojik konularda, altı ayı geçmeyecek şekilde Türkiye Devletine ciddi anlamda katkı sağlayacağı, ilgili merciler tarafından bildirilen nitelikli yabancılar";
- (7) "Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) yürüttüğü çalışmalar sonucunda Türkiye'ye gelecek yabancılar";
- (8) "İspat yükünü gerçekleştirmek şartıyla, AIESEC veya IAESTE Stajı kapsamında Türkiye'ye gelecek yabancılar";
- (9) "Öğrenci değişim programları vasıtasıyla, maksimum dört ay süreyle Türkiye'ye gelecek olan yabancılar ve yabancı öğrenciler";
- (10) "Görev süresi sekiz ay ile sınırlanan ve bunu resmî belge ile ispat edebilen, bu amaçla Türkiye'ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancılar";
- (11) "İlgili Federasyonun veya Bakanlığın uygun görüşü olması şartıyla uzman sporcular ile çalıştırıcıların, profesyonel spor kulüpleri ile olan sözleşmeleri süresince";
- (12) "İdareden "Uygunluk Onayı Belgesi" almış Türk Uluslararası Gemi Siciline kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemi adamları";

Uygulama Yönetmeliği henüz yayınlanmadığı için, YÇİHK Uygulama Yönetmeliği dikkate alınmaya devam edecektir. Çalışma izni muafiyeti başvurusunda izlenilecek usul ve istenilen belgeler, çalışma izni başvurusunda istenilen usul ve belgeler ile aynıdır.

II. 6735 SAYILI ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA GETİRİLEN BAZI YENİLİKLER

Uluslararası İşgücü Kanunu, mülga Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da yer almayan bazı yeniliklere yer vermiştir. Bazı düzenlemeler eski kanun ile benzerlik gösterse de aşağıda belirteceğimiz hususlar ilk kez UİK ile hayata geçirilmiştir.

A. Uluslararası İşgücü Politikası

İşgücü kavramı, hukuk biliminden çok iktisat bilimin konularından biridir. İşgücü kavramı, öğretilerde, işgücü piyasalarını konu alan çalışmalar içerisinde değerlendirilmektedir.²⁴⁰Türk Dil Kurumu işgücünü, “etkin nüfus içerisinde yer alan, cari ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında çalışanlarla işsizlerin toplamı “ şeklinde tanımlanmıştır.²⁴¹

Uluslararası işgücü politikası, ilk kez 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ile düzenlenmiştir. 6735 sayılı kanundan önce yürürlükte bulunan 4817 sayılı YÇİHK'de bu konuda bir düzenleme bulunmamaktadır.

Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 4. maddesinin 2. fıkrasında uluslararası işgücü politikasının tanımı yapılmıştır. Buna göre;

“Uluslararası işgücü politikası; uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin

(13) “Türkiye Avrupa Birliği Mali İş Birliği Programları kapsamında görevlendirilen ve yetkilendirilen yabancı uzmanlar”;

(14) “Türkiye'deki çalışmaları yüz seksen gün içerisinde doksan günü geçmeyen, yurtdışında yerleşik bir tüzel kişiye bağlı veya bağımsız olarak çalışan ya da iş ziyareti veya pazar araştırması kapsamında gelen sınır ötesi hizmet sunucusu yabancılar”;

(15) “Anonim şirketlerin Türkiye'de ikamet etmeyen yönetim kurulu üyesi ve diğer şirketlerin yönetici sıfatı olmayan ortağı olup, ülkeye girdiği andan itibaren bir yıl içinde toplam üç ayı geçmemek koşuluyla gelenler”;

çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirilecek, çalışma izni almaksızın çalışabileceklerdir.²⁴⁰ Hasan Alparslan Ayan, Türk Hukukunda Turkuaz Kart Sahibi Yabancıların Çalışma Şartları, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, 2018, s. 58.

<https://dergipark.org.tr/download/article-file/542683> (Erişim Tarihi: 19.07.2019).

²⁴¹ Bkz. Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <http://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 19.07.2019).

gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancının uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı dikkate alınarak belirlenir.” denilmiştir.

4.maddenin ilk fıkrasında, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın, uluslararası işgücüne ilişkin politika belirlemek ve belirlenen politikayı uygulamaya yönelik olarak ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmaya yetkili, Uluslararası İşgücü Danışma Kurulu²⁴² kurulması gerektiğini belirtmiştir.

Uluslararası Danışma Kurulu ile çalışma izni ve uluslararası işgücü politikasında aynı kuruldan yeknesak kararların çıkması düşüncesiyle bu kurul oluşturulmuştur.

6735 sayılı Uluslararası Koruma Kanunu'nun gerekçesinde, uluslararası işgücü politikası amacı detaylıca açıklanmıştır. Buna göre, 4. madde gerekçesi;

Madde ile,

Uluslararası işgücü politikasını belirleme ve bu yönde faaliyette bulunma yetkisinin Bakanlıkta olduğu, bu belirlemenin Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulunun²⁴³ önerileri dikkate alınarak yapılacağı belirtilmektedir. Bu düzenlemeyle, işgücü göçü yönetiminde esas alınacak temel politika çerçevesi oluşturulmaktadır. Uluslararası işgücü politikasının tespiti ve uygulanması; çalışma izni sürecinin salt bir prosedür olmaktan çıkarılması, başvuru aşamasından iznin verilmesine kadar her aşamanın ülke menfaatleri ve ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmesi, Göç Politikaları Kurulu kararlarına, ulusal mevzuata, kalkınma plan ve programlarına, ekonomik ve sektörel değişikliklere, ülkemizin ikili sosyal, ekonomik ve kültürel ilişkilerine duyarlı uygulamalara imkan sağlanması bakımından Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biridir.

Madde gerekçesinde ilk kez düzenlenen bu kurum ilk kez Uluslararası İşgücü Kanunu ile hayata geçmiştir.

²⁴²Mevzuatta Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kuruluna yapılmış olan atıflar, Cumhurbaşkanınca belirlenen kurul veya mercie yapılmış sayılır (UİK, Ek Madde 1 - (Eklenmiş Madde RG: 09.07.2018 - 30473-3. Mükerrer KHK No: 703/212).

²⁴³ UİK m.4/4'te Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu'nun kimlerden oluşacağı belirtilmiş ise de bu fıkra, 09.07.2018 tarihinde 703 sayılı KHK ile ilga edilmiştir. İlga edilen bu hüküm yerine yeni bir hüküm düzenlenmemiştir. Mülga Fıkra RG: 09.07.2018-30473 3,Mükerrer KHK No: 703/212

B. Ön İzin Şartı

6735 sayılı kanun bazı iş ve mesleklerde çalışmak isteyen yabancılara ön izin şartı getirmiştir. Yabancıların çalışmayı düşündükleri iş meslekte yeterli mesleki bilgi ve donanıma sahip olup olmadıklarının önceden değerlendirilebilmesi için bu ön izin şartı getirilmiştir.²⁴⁴ YÇİHK’de ön izin konusunda 12. madde de düzenleme mevcuttu. Ancak düzenleme konusunda bir açıklık bulunmamaktaydı. 12. maddede ayrıca öğretim elemanlarının da izin alması gerektiği düzenlenmiştir.²⁴⁵

Oysa 6735 sayılı kanunda ise sağlık hizmetleri alanında çalışacaklar Sağlık Bakanlığı’ndan, eğitim hizmetleri alanında çalışacaklar Milli Eğitim Bakanlığı’ndan ön izin almaları gerektiği belirtilerek bir sınırlama getirilmiştir. Ön izin hususunun 6735 sayılı kanunda ilk kez düzenlendiğini söyleyemsek de bu kadar detaylı olarak ilk kez bu kanunda düzenlendiğini söyleyebiliriz. Ön izin alan yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, 6735 sayılı kanunun 9. maddesinin 1. fıkrası da bendinde yer alan, “*gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan*” hükmü uygulanmaz. Çalışma izni uzatma başvuruları da ilgili bakanlık veya Yükseköğretim Kurulu’nun ön iznine tabidir (UİK, m.8/5).

Son olarak, 28.02.2008 tarihli ve 5746 sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkındaki Kanun ve ilgili mevzuat kapsamında Ar-Ge Merkezi Belgesi olan firmalarda Ar-Ge personeli olarak çalışacak yabancıların çalışma izni başvuruları, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının olumlu görüşü olması halinde değerlendirileceği, son fıkrada düzenlenmiştir (UİK, m 8/son).

C. Turkuaz Kart

Bazı hukuk sistemlerinde, yabancıların o ülkede yasal olarak yaşamasını sağlayan, ayrıca vatandaşlığa alınmasını o belgesi olanlara göre kolaylaştıran kart sistemi uygulamalar vardır.²⁴⁶ Bu kart uygulamasına benzeyen bir kart uygulamasının UİK ile hayata geçirildiği söylenebilir.²⁴⁷ Bu uygulamanın ilk kez UİK ile kabul edildiğini

²⁴⁴ Çelikel-Gelgel, Yabancılar Hukuku, s. 106.

²⁴⁵ Doğan, Yabancılar Hukuku, s. 163.

²⁴⁶ Uluslararası kart sistemlerine örnek olarak, Avrupa’da uygulanan mavi kart (blue card), ve Amerika’da uygulanan yeşil kart (green card) gösterilebilir.

²⁴⁷ Çelikel-Gelgel, Yabancılar Hukuku, s.197.

söyleyebiliriz ²⁴⁸ . Turkuaz kart, uluslararası işgücü politikası doğrultusunda, eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi olacak yabancılara verilir (UİK, m.11 gerekçesi). Bu karta göre, *“Turkuaz kart, yabancıya, Türkiye’de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren belgedir”* Turkuaz Kart Yönetmeliği’nde ise , *“Turkuaz Kart, Türkiye’de süresiz çalışma ve ikamet hakkı veren, yakınına ise ikamet hakkı veren belge”* olarak tanımlanmıştır (Turkuaz Kart Yönetmelik m. 4/1-f).

UİK'nin 11. maddesinin son fıkrasına göre, geçici koruma statüsü sahipleri turkuaz kartın düzenlendiği hükümlerden yararlanamayacaktır (UİK, m.11/son). Kanun sadece geçici koruma statüsündeki yabancıları kapsam dışında bırakmıştır. Geçici koruma statüsü dışında kalan diğer yabancıların turkuaz kart sahibi olabilecekleri söylenebilir. Turkuaz karta ilişkin başvuru, değerlendirme ve geçiş sürecinde Turkuaz Kart sahibine ve yakınına sağlanan haklara ve bu hakların kullanımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek için 14.03.2017 tarihinde Turkuaz Kart Yönetmeliği çıkarılmıştır. ²⁴⁹ Kimlere Turkuaz Kart verilebileceği yönetmeliğin 5. maddesinde sayılmıştır. Buna göre, Turkuaz kart;

- *Eğitim düzeyi, ücreti, mesleki bilgisi ve deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ve benzeri nitelikleri itibarıyla yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirilen,*
- *Yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü, bilimsel ve teknolojik gelişmeye yaptığı katkı ve benzeri özellikleri itibarıyla yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen,*
- *Bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayan veya bilim, sanayi ve teknoloji alanlarında uluslararası düzeyde ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen çalışmalar ve araştırmalar yapan bilim insanı veya araştırmacı,*
- *Kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetler açısından uluslararası düzeyde başarılı olan,*

²⁴⁸ Sibel Mehter Aykın-Necla Öztürk, *Türk İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı :Taahhütlerde İlerleme*, Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:13, 2017, s. 642.

²⁴⁹ Cansu Kaya, *Türkiye’de Geçici Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkı*, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S.5, 2017, s.72.

<http://andhd.dergi.anadolu.edu.tr/yonetim/icerik/makaleler/135-published.pdf> (Erişim Tarihi 19.07.2019).

- Türkiye'nin veya Türk kültürünün uluslararası tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan, Türkiye'nin milli menfaatlerine ilişkin hususlarda uluslararası düzeyde faaliyette bulunan, yabancılara verilebilir.

Süresiz çalışma izni olan yabancı, uzun dönem ikamet izninin sağladığı tüm haklardan yararlanır. Süresiz çalışma izni olan yabancı, özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tabi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanır. Süresiz çalışma izni olan yabancının seçme, seçilme ve kamu görevlerine girme hakkı ile askerlik hizmeti yapma yükümlülüğü yoktur (UİK, m.10/4). Dolayısıyla, Turkuaz Kart sahibi yabancı da, süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan yararlanır.²⁵⁰ Turkuaz kart, nitelikli yabancılara verilecek olan özel ve kolaylaştırılmış bir çalışma izni olduğu söylenebilir.²⁵¹

Turkuaz kart başvurusu, yurt içinde doğrudan sistem üzerinden, yurt dışında yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk dış temsilciliği aracılığıyla yapılır (TKY, m.6).

Turkuaz kart verilecek yabancılara, yönetmelik puanlama sistemi getirmiştir. Bu puanlama sisteminin hazırlanmasında, TKY m.11'deki kriterler dikkate alınır. Puanlama sistemi kapsamında yeterli puan alan başvurular olumlu değerlendirilir (TKY m. 9).

III. YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMASININ YASAKLANDIĞI VE KISITLANDIĞI İŞ VE MESLEKLER

2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetleri Hakkındaki Kanun, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştı.²⁵² YÇİHK da UİK'nin yürürlüğe girmesiyle ilga edilmiştir.

2007 sayılı kanun ve onun yerine yürürlüğe giren YÇİHK'de ilga edilmiş ise de başka kanunlarda çeşitli meslekler yönünden, yabancıların çalışmasının yasak olduğuna dair düzenlemeler mevcuttur.

²⁵⁰ Cumhuriyet Sinan Özdemir, , *Yabancıların Çalışma İznini Düzenleyen Uluslararası İşgücü Kanunu Neler Getiriyor?* Mali Çözüm Dergisi, C. 26,S.137, 2016, s.303.

<https://issuu.com/istanbulsmmmodasi/docs/malicozum137?e=25078185/58370305> (Erişim Tarihi: 19.07.2019).

²⁵¹ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 246.

²⁵² Mülga Kanun No:B 4817/35 Yürürlük Tarihi 06.09.2003 <http://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf#> (Erişim Tarihi 20.04.2016).

Bir kişinin ülkede çalışabilmesi için çalışma izni almış olması yeterli değildir. Bu iznin devamında, çalışmak istediği iş ve mesleğe başlayabilmesi için kanunlarda zorunlu tutulan tüm şartları da taşıması gerekmektedir. Yabancıların çalışmak istediği iş veya mesleğin sadece vatandaşlara özgü kılınmamış olması gerekir.

Doktrinde²⁵³, bu düzenlemelerin, kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu düzeni, kamu yararı gibi mülahazalarla getirildiği ifade edilmiş ve konuya ilişkin açıklamalara bu sınıflandırma esas alınarak yer verilmiştir. Doktrinde bu belirtilen sınıflandırma esas alınarak açıklama yapılmıştır.

A. Kamu Güvenliği Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler

Kamu güvenliği nedeniyle yasaklanan iş ve meslekler, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye ve Limanlarla Kara Suları Dâhilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun, Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda çeşitli hükümlerde düzenlenmiştir.

2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu²⁵⁴'nin 9. maddesine göre, ikinci derece kara askeri yasak bölgelerinde, yabancılar²⁵⁵ izin almadan geçici dahi olsa bölgeye giremezler, oturamazlar, çalışamazlar ve taşınmaz kiralayamazlar. Burada yasaklanan husus, çalışılacak meslek değil, iş yerinin bulunduğu yerde bulunmak yasaklanmıştır.²⁵⁶

2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu²⁵⁷'nin 4. maddesi gereğince, radyo ve televizyon yayınlanması düzenlenmesi, yurt içi ve yurt dışı yayınlarının yapılması Devlet tekeline aittir. Ancak, bu kanunda belirtilen esaslara uygun yayın yapmak şartıyla polis ve meteoroloji teşkilatlarının devamlı ikaz ve duyuru maksadıyla radyo istasyonu kurmaları, sürekli ve kesintili radyo yayını yapmaları Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun iznine tabidir. Görüldüğü üzere, belirtilen alanlarda

²⁵³Çelikel-Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s. 126; Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 120.

²⁵⁴Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, 22.06.1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁵⁵Kanun metninde yabancılar lafzı geçtiği için, “yabancılar” şeklinde yazılmıştır. Çalışmamızla ilgili olarak bu hususun sığınmacılar olarak yorumlanması gerektiğini belirtmek isteriz.

²⁵⁶Cin, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü ve Sınırı*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2004, s. 149 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

²⁵⁷6257 sayılı Türk Radyo Televizyon Kanunu, 14/11/1983 tarihinde kabul edilmiştir.

Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu'ndan izin almak şartıyla çalışılabileceği hükme bağlanmıştır.

5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun²⁵⁸'un 1. fıkrasının (a) bendinde, özel güvenlik olarak çalışabilmek için Türk vatandaşı olmak şartı olduğundan, yabancıların kamu güvenliği nedeniyle özel güvenlik görevlisi olarak çalışamayacağı kanunla düzenlenmiştir.

Türk kıyı, liman ve karasularında ulaşım ve ticaret, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yabancılara tanınan kapitülasyonlar sebebiyle, yabancılar tarafından serbestçe yapılabilmekteydi.²⁵⁹

Lozan Konferansı'nda en çok konuşulan meselelerin başında kapitülasyonlar gelmekteydi. Diğer ülkeler aksini talep ederken, Türkiye bu konuda kayıtsız ve şarta tabi tutulmadan tüm kapitülasyonların kaldırılmasını talep ediyordu. Sonunda, alınan kararlar, Türk kıyı, liman ve karasularında ulaşım ve ticaret yalnızca Türk vatandaşlarına ait olduğu hususu kabul edilmiştir.²⁶⁰

815 sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye ve Limanlarla Kara Suları Dâhilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun²⁶¹'un 1. madde hükmünde, Türk Limanları ve sahillerinin bir noktasından diğer bir noktasına yük ve yolcu taşımanın Türk bayrağı taşıyan gemilere ait olduğu belirtilmektedir. Bir gemiye hangi hallerde Türk bayrağı çekilebileceği 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 940. maddesinde²⁶² detaylıca düzenlenmiştir.

²⁵⁸ 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 10.06.2004 tarihinde yayınlanmıştır. RG: 26.6.2004-25504, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 43.

²⁵⁹ Nilüfer Eker, *Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yabancı Personel İstihdamı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Ana Bilim Dalı İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuk Bilim Dalı, İstanbul 2010, s.124.

²⁶⁰ Ebru Gür, *Lozan Konferansı'nın Türk Basınına Yansımaları*, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Elazığ 2006, s. 113.

²⁶¹ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu: 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁶² Türk Bayrağı Çekme Hakkı ve Yükümlülüğü

1- Her Türk gemisi Türk Bayrağı çeker.

2- Yalnız Türk vatandaşının malik olduğu gemi, Türk gemisidir.

3- Birden fazla kişiye ait olan gemiler;

a) Paylı mülkiyet hâlinde, payların çoğunluğunun,

b) Elbirliğiyle mülkiyet hâlinde, maliklerinin çoğunluğunun Türk vatandaşı olması şartıyla Türk gemisi sayılırlar.

4-Türk kanunları uyarınca kurulup da;

a) Tüzel kişiliğe sahip olan kuruluş, kurum, dernek ve vakıflara ait olan gemiler, yönetim organını oluşturan kişilerin çoğunluğunun Türk vatandaşı olması,

b) Türk ticaret şirketlerine ait olan gemiler, şirketi yönetmeye yetkili olanların çoğunluğunun Türk vatandaşı olmaları ve şirket sözleşmesine göre oy çoğunluğunun Türk ortaklarda bulunması, anonim ve

815 sayılı kanunun 2. maddesinde²⁶³ de, nehir ve göller ve Marmara havzasında yapılacak bilumum işlerde Türk vatandaşı olmak zorunludur.

815 sayılı kanunun 1. ve 2. maddesi hükümleri incelendiğinde söz konusu iki maddede belirtilen işler ve yapılacak alanlar açısından vardır. 1. madde hükmünde belirtilen işleri yapabilmek için gereken kriter Türk bayrağı taşımak olup, 2. madde hükmünde nehirler ve iç sularda taşımacılık ve ticaret yapabilmek için kriter ise Türk vatandaşı olmaktadır.

815 sayılı kanunun 3. madde hükmü ile kara suları dâhilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan, sedef ve saire saydı, kum ve çakıl gibi maddelerin çıkarılması Türk vatandaşlarına aittir.

815 sayılı Kanunun yine 3. madde hükmü ile denizde kazaya uğramış deniz araçları ve metruk enkazın kaldırılması ile dalgıçlık, arayıcılık ve kılavuzluk işlerini yapma hakkı sadece Türk vatandaşlarına aittir.

815 sayılı kanunun yine 3. maddesi ile Türk deniz araçlarında kaptanlık, çıraklık, kâtiplik, tayfalık, amelelik, iskele ve rıhtım hamallığı gibi hizmetlerin ancak Türk vatandaşları tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu²⁶⁴ ile sivil havacılık sahasındaki faaliyetlerin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Söz konusu kanunda Türk sınırları içerisinde yapılacak taşımacılık ile Türkiye ve yabancı ülkeler arasındaki hava taşımacılığı açısından farklı düzenlemeler mevcuttur.

Türk sınırları içerisinde hava taşımacılığı Kanunun 31. maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, Türkiye Cumhuriyeti ülkesi içinde, iki nokta arasında havayolu ile ticari amaçla yolcu, posta ve yük taşımaları Türk hava araçları ile yapılabileceği belirtilmiştir. 2920 sayılı kanunun Türk sivil hava aracı başlıklı 49.

sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerde ayrıca payların çoğunluğunun nama yazılı ve bir yabancıya devrinin şirket yönetim kurulunun iznine bağlı bulunması, şartıyla Türk gemisi sayılırlar.

5- Türk ticaret siciline tescil edilen donatma iştiraklerinin mülkiyetindeki gemiler, paylarının yarısından fazlası Türk vatandaşlarına ait ve iştiraki yönetmeye yetkili paydaş donatanların çoğunluğunun Türk vatandaşı olması şartıyla Türk gemisi sayılırlar.

²⁶³ Nehirler ve göller ve Marmara havzasıyla boğazlarda bilumum kara sularıyla kara sularına dahil bulunan körfez, liman koy ve sairede vapur, römorkör istimbot, motorbot, mavna, salapurya, sandal, kayıt velhasıl makine, yelken, kürek ile müteharrik merakibi kepire ve sagire ile tarak, prizman, maçuna, algarina, şat ve her nevi nakliye ve su dubaları limbo, sefaini tahlisiye ve emsali ile şamandıra, sal gibi sabit ve sabih vesait bulundurmamak ve bunlarla seyrüsefer ve nakliyat icra etmek suretleriyle ticaret hakkı Türkiye tebaasına münhasırdır

²⁶⁴ 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu, 14.10.1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir. R.G.: 19.10.1983-18196.

maddesinde²⁶⁵ ise hangi hava araçlarının Türk sivil aracı olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

B. Kamu Düzeni Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler

Kamu düzeni ile yakından ilgili meslek ve işler bakımından, yabancıların çalışma hakkına ilişkin olarak çeşitli kanunlarda kabul edilmiş yasaklamalar söz konusudur.

5187 sayılı Basın Kanunu'nun 5. maddesine göre, belirli aralıklarla yayımlanan gazete, dergi gibi basılmış eserler ile haber ajansları yayınları olarak tanımlanan bir süreli yayında sorumlu müdür olabilmek, Türk vatandaşı olmayanlar için karşılıklı esasına tabi kılınmıştır.

1. Devlet Memurluğu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu²⁶⁶'nin 48. maddesine göre, devlet memurluğuna kabulde Türk vatandaşı olmak şartı aranmaktadır. Kanunun 1. maddesinde,

Kanun'un 1. madde hükmünde sözleşmeli ve geçici personel hakkında Kanunda belirtilen özel hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu durumda söz konusu Kanun'un 4. maddesinin (B) bendi hükmü uyarınca, yabancı uyruklu²⁶⁷ kişilerin zorunlu hallerde sözleşme ile istihdam edilmesi mümkün olduğu belirtilmiştir.

2. Hâkimlik, Savcılık, Avukatlık ve Noterlik

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu²⁶⁸'nda, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu²⁶⁹'nda ve 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nda bu meslekleri sadece Türk vatandaşlarının yerine getirebileceği düzenlenmiştir. Avukatlık Kanunu'nun ve Noterlik

²⁶⁵ Madde 49 – Bir sivil hava aracı aşağıda belirtilen durumlarda da Türk sivil hava aracı sayılır. Türk kanunları uyarınca kurulup da; a) Kamu kurumu niteliğindeki mesleki kuruluşlar, dernekler, siyasi partiler, sendikalar veya vakıfların mülkiyetinde bulunan hava araçları, idari organını oluşturan kişilerin çoğunluğunun Türk vatandaşı olması, b) Türk Ticaret Siciline kaydedilmiş ticari şirketler, kooperatifler ve bunların birliklerinin mülkiyetinde bulunan hava araçları, şirketi idare ve temsil etmeye yetkili olanların çoğunluğunun Türk vatandaşı olması ve şirket ana sözleşmesine göre oy çoğunluğunun Türk ortaklarda bulunması

²⁶⁶ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 14.07.1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁶⁷ Madde metninde, “yabancı uyruklu” ifadesine yer verildiği için biz de aynı şekilde cümlede kullandık. Ayrıca kanunda “yabancı uyruklu” tanımı yapılmadığı için tam olarak yabancı uyruklu tanıma nelerin girdiğinin açık olmadığını belirtebiliriz.

²⁶⁸ 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 24.02.1983 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁶⁹ 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, 19.03.1969 tarihinde kabul edilmiştir.

Kanunu'nun 1. madde hükmüne göre avukatlık ve noterlik meslekleri kamu hizmeti niteliğinde olduğu belirtilmiştir.²⁷⁰

10.05.2001 tarihinde yapılan değişiklik ile²⁷¹ Türk vatandaşı olmayanların Türkiye'de avukatlık yapabilmelerine bir istisna getirildiği söylenebilir. Kanunun 44/1-B hükmüne göre, 44. maddede²⁷² belirtilen konularda yabancı avukatlık ortaklıklarının Türkiye'de çalışabileceği öngörülmüştür.

C. Kamu Sağlığı Nedeniyle Yasaklanan İş ve Meslekler

Kamu sağlığı için getirilmiş olan yasaklar kapsamına insan ve hayvan sağlığı ile ilgili hizmetler girmektedir. Doktorluk, diş hekimliği, ebelik, hasta bakıcılık, hemşirelik, eczacılık, veteriner hekimliği, optisyenlik bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ayrıca özel hastane açma hakkı da sağlık hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir.

Belirtmek gerekir ki, Cumhuriyet'ten önce bu hizmetler Türk vatandaşı olmayanlar tarafından da yapılabiliyordu. Bu hizmetleri yerine getiren yabancıların korunması amacıyla 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarz İcrasına Dair Kanun'un 77. madde hükmünde, Türkiye'de kazanılmış hakları olan yabancı doktor, diş hekimi ve ebelerin söz konusu Kanun hükümlerine uygun olarak iş ve mesleklerini icra edebilmeleri kabul edilmiştir.²⁷³

1. Diş Hekimliği

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un 30. madde hükmü gereğince, Türkiye'de diş hekimi unvanı taşıyabilmek için, Türk olmak ve

²⁷⁰ Her ne kadar 1. madde hükmünde avukatlık serbest meslek olarak tanımlanmışsa da, Kanun'un "Avukatlıkla Birleşebiline İşler" Başlıklı 12. maddesinin (c) bendi hükmünde "özel hukuk tüzel kişilerinin hukuk müşavirliği ve sürekli avukatlığı ile bir avukat yazıhanesinde ücret karşılığında avukatlık yapılması" hükmü yer aldığından, avukatın konusu avukatlık mesleği olan bir iş sözleşmesiyle çalışmasına herhangi bir engel bulunmadığı söylenebilir.

²⁷¹ 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, 44. madde 10.05.2001 tarihinde değişikliğe uğramıştır.

²⁷² Avukatlık ortaklığı, aynı baroya kayıtlı birden çok avukatın bu Kanuna göre mesleklerini yürütmek için oluşturdukları tüzel kişiliktir. Avukatlık ortaklığının çalışması meslek çalışması olup, ticari sayılmaz ve vergilendirme bakımından şahıs şirketlerine ilişkin hükümler uygulanır. Avukatlık ortaklığının adı, bir ya da birkaç ortağın ad ve/veya soyadlarına (Avukatlık Ortaklığı) ibaresi eklenerek belirlenir. Yabancı sermayeyi teşvik mevzuatı çerçevesinde Türkiye de faaliyet göstermek isteyen yabancı avukatlık ortaklıkları, bu Kanuna ve avukatlık ortaklığı düzenlemesine uygun olarak kurulmak koşuluyla, yalnızca yabancı hukuklar ve milletler arası hukuk konularında danışmanlık hizmeti verebilirler. Bu sınırlama yabancı avukatlık ortaklığında çalışan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ya da yabancı avukatları da kapsar. Bu nevi avukatlık ortaklıkları için ortakların baroya kayıtlı olması şartı aranmaz. Bu kuralın uygulanması müteakibiye esasına bağlıdır.

²⁷³ Eker, *Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yabancı Personel İstihdamı*, s. 131.

Türkiye’de eğitim veren bir Diş Hekimliği Fakültesi’nden diploma almak gerekmektedir. Yabancı ülkelerde eğitim görmüş olan Türk diş hekimlerinin tabi olduğu esaslar, söz konusu kanunun 4. madde hükmü ile düzenlenmiş olan yabancı ülkelerde eğitim gören Türk doktorlara uygulanacak esaslarla uyumlu olduğu görülmektedir. Kanun düzenlenmesinde, başka ülkede eğitim gören Türk doktorları düzenlemişken, başka ülkede eğitim gören yabancı doktorların sınava tabi olup olmadığı konusunda açıklık olmadığından dolayı doktrinde eleştirilmektedir.

2. Veteriner Hekimliği

6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun’un²⁷⁴ 2. maddesine²⁷⁵ göre; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları veteriner olabilir.

2007 sayılı Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanunda yabancıların yapamayacakları işlerin sıralandığı 1. maddede “baytarlık” da yer almaktadır. Her ne kadar 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun’un 35. madde hükmü ile 2007 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmışsa da, 6343 sayılı kanun halen yürürlükte olduğundan dolayı, yabancıların Türkiye’de veterinerlik mesleğini de yapamayacaklarını söyleyebiliriz.

²⁷⁴ 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun 09.03.1954 tarihinde kabul edilmiştir. R.G. Tarihi: 18.03.1954, R.G. NO: 8661.

²⁷⁵Yargıtay 10. Dairesi, 2013/14038, 2014/327, 16.01.2014 tarihli kararında; hizmet tespiti davasında, 506 sayılı Kanun’a göre tescil edilen davalı işyerinde 08.05.2007 tarihinde çalışmaya başladığı yönünde hakkında Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi düzenlenen Ürdün vatandaşı olan davacının 08.05.2007-31.08.2007 döneminde adına tam gün üzerinden eksiksiz bildirim ve prim ödemelerinin gerçekleştirildiği belirginken, aynı işyerinde 30.08.2005-23.01.2012 tarihleri arasında geçen ve Kuruma bildirilmeyen çalışma sürelerinin tespitine ilişkin davada mahkemece yapılan yargılamada, dava konusu dönemde hizmet akdine dayalı olarak asgari ücretle kesintisiz çalıştığı tespitine karar verilmesi için dava açılmışsa da, Mahkeme öncelikle Türk uyruklu olmayanlar, hizmet akdine dayalı olarak çalışmaları halinde, 506 sayılı Kanunun 3/II-A maddesinin yürürlükte bulunduğu 06.08.2003 tarihine kadar olan dönemde, kısa vadeli sigorta kollarına zorunlu olarak tabi olup, uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmaları isteklerine bırakılmış iken, 06.08.2003 tarihinden itibaren, yazılı istek koşulu aranmaksızın, çalışmaya başlamaları ile tüm sigorta kolları açısından sigortalı olacakları belirtilmiştir. Ayrıca yine kararda, söz konusu işin sadece Türk vatandaşlarına özgü işler arasında olup olmadığının tespiti gerektiği de vurgulanmıştır. <http://www.sinetjimevzuat.com.tr/#> , (Erişim Tarihi, 05.05.2016).

D. Kamu Yararı Nedeniyle Ekonomi Alanında Yasaklanan İş ve Meslekler

Mülga 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'un 1. madde hükmünde, sadece Türk vatandaşlarının yapabileceği iş ve meslekler liste halinde sayılmıştı.²⁷⁶

11.06.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen ve Hizmetler Hakkında Kanun, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 35. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle yukarıda değindiğimiz üzere, kendi özel kanunlarında aksine hüküm bulunmaması koşuluyla yabancıların da artık bu işleri yapabileceğini belirtmek isteriz.

1. Maden İşletmeciliği

3213 sayılı Maden Kanunu²⁷⁷, nun 4. madde hükmüne göre; madenler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Söz konusu kanunun 6. madde hükmünde ise;

“Maden hakları, medeni hakları kullanmaya ehil TC vatandaşlarınınidarelerine verilir.” Yukarıdaki maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Maden kanununda, yabancı gerçek kişiler, madencilik yapabilme imkânının açıkça tanınmadığını söyleyebiliriz. Ancak bu kişilerin Türk şirketlerine ortak olmalarında bir engel olmadığını da belirtmek isteriz.²⁷⁸

276 Madde 1 - Türkiye Cumhuriyeti dâhilinde aşağıda gösterilen sanat ve hizmetler münhasıran Türk vatandaşları tarafından yapılır. Bu sanat ve hizmetlerin Türk vatandaşı olmayanlar tarafından yapılması memnurdur.

A) Ayak satıcılığı; çalgıcılık; fotoğrafçılık; berberlik; müretteplik; simsarlık; elbise, kasket ve kundura imalciliği; borsalarda mubayaacılık; Devlet inhisarına tabi maddelerin satıcılığı; seyyahlara tercümanlık ve rehberlik; inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri, umumi nakliye vesaiti ile su ve tenvir ve teshin ve muhabere işlerinde daimi ve muvakkat işçilik; karada tahmil ve tahliye işleri; şoförlük ve muavinliği; alelümüm amelelik; her türlü müesseselerle ticarethane, apartman; han, otel ve şirketlerde bekçilik, kapıcılık, oda başılık; otel, han, hamam, kahvehane, gazino, dansîğ ve barlarda kadın ve erkek hizmetçilik (garson ve servant); bar oyunculuğu ve şarkıcılığı.

B) Baytarlık ve kimyagerlik

²⁷⁷ 3213 sayılı Maden Kanunu, 04.06.1985 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁷⁸ Bahtiyar Saygıcı, Yeni Gelişmeler Işığında Türk İş Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun, 2017, s. 147, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,

3213 sayılı Madenler Kanunu'nun 2. maddesinde²⁷⁹ hangi madenlerin kanun kapsamında olduğu ayrıntılı şekilde sayılmıştır. Petrol ve petrol ürünlerinin arama ve işletilmesi, Maden Kanunu'na değil 6326 sayılı Petrol Kanunu'na tabidir.

²⁷⁹Madde 2 – (Değişik: 26.5.2004 – 5177/1 md.) Yer kabuğunda ve su kaynaklarında tabii olarak bulunan, ekonomik ve ticarî değeri olan petrol, doğal gaz, jeotermal ve su kaynakları dışında kalan her türlü madde bu Kanuna göre madendir. Madenler aşağıda sıralanan gruplara göre ruhsatlandırılır:

I. Grup madenler

a) İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl.

b) Tuğla-kiremit kili, Çimento kili, Marn, Puzolanik kayaç (Tras) ile çimento ve seramik sanayilerinde kullanılan ve diğer gruplarda yer almayan kayaçlar.

II. (Değişik: 10.6.2010-5995/1 md.) Grup madenler

a) (Değişik: 4.2.2015-6592/1 md.) Kalsit, Dolomit, Kalker, Granit, Andezit, Bazalt gibi kayaçlardan agrega, hazır beton ve asfalt yapılarak kullanılan kayaçlar.

b) Mermer, Traverten, Granit, Andezit, Bazalt gibi blok olarak üretilen taşlar ile dekoratif amaçla kullanılan doğal taşlar.

c) (Ek: 4.2.2015-6592/1 md.) Kalsit, Dolomit, Kalker, Granit, Andezit, Bazalt gibi kayaçlardan bütünleşmiş çimento, kireç ve kalsit öğütme tesisinde kullanılan kayaçlar.

III. Grup madenler

Deniz, göl, kaynak suyundan elde edilecek eriyik halde bulunan tuzlar, karbondioksit (CO₂) gazı (jeotermal, doğal gaz ve petrollü alanlar hariç) Hidrojen Sülfür (7.3.1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümleri mahfuz kalmak kaydıyla).

IV. Grup madenler

a) Kaolen, Dikit, Nakrit, Halloisit, Endellit, Anaksit, Bentonit, Montmorillonit, Baydilit, Nontronit, Saponit, Hektorit, İllit, Vermikülit, Allofan, İmalogit, Klorit, Sepiyolit, Paligorskit (Atapuljit), Loglinit ve bunların karışımı killer, Refrakter killer, Jips, Anhidrit, Alünit (Şap), Halit, Sodyum, Potasyum, Lityum, Kalsiyum, Magnezyum, Klor, Nitrat, İyot, Flor, Brom ve diğer tuzlar, Bor tuzları (Kolemanit, Uleksit, Borasit, Tinkal, Pandemit veya bünyesinde en az %10 B₂O₃ içeren diğer Bor mineralleri), Stronsiyum tuzları (Selestin, Stronsiyanit), Barit, Vollastonit, Talk, Steattit, Pirofillit, Diatomit, Olivin, Dunit, Sillimanit, Andaluzit, Dumortiorit, Disten (Kyanit), Fosfat, Apatit, Asbest (Amyant), Manyezit, Huntit, Tabii Soda mineralleri (Trona, Nakolit, Davsonit), Zeolit, Pomza, Pekştayn, Perlit, Obsidyen, Grafit, Kükürt, Flüorit, Kriyolit, Zımpara Taşı, Korundum, Diyasporit, Kuvars, Kuvarsit ve bileşiminde en az %80 SiO₂ ihtiva eden Kuvars kumu, Feldispat (Feldispat ve Feldispatoid grubu mineraller), Mika (Biyotit, Muskovit, Serisit, Lepidolit, Flogopit), Nefelinli Siyenit, Kalsedon (Sileks, Çört).

b) Turba, Linyit, Taşkömürü, kömüre bağlı metan gazı, Antrasit, Asfaltit, Bitümlü Şist, Bitümlü Şeyl, Kokolit ve Sapropel (Petrol Kanunu hükümleri mahfuz kalmak kaydıyla).

c) Altın, Gümüş, Platin, Bakır, Kurşun, Çinko, Demir, Pirit, Manganez, Krom, Civa, Antimuan, Kalay, Vanadyum, Arsenik, Molibden, Tungsten (Volframit, Şelit), Kobalt, Nikel, Kadmiyum, Bizmut, Titan (İlmenit, Rutil), Alüminyum (Boksit, Gipsit, Böhmit), Nadir toprak elementleri (Seryum Grubu, Yitriyum Grubu) ve Nadir toprak mineralleri (Bastnazit, Monazit, Ksenotim, Serit, Oyksenit, Samarskit, Fergusonit), Sezyum, Rubidyum, Berilyum, İndiyum, Galyum, Talyum, Zirkonyum, Hafniyum, Germanyum, Niobyum, Tantalyum, Selenyum, Telluryum, Renyum.

ç) (Ek: 4.2.2015-6592/1 md.) Uranyum, Toryum, Radyum gibi elementleri içeren radyoaktif mineraller ve diğer radyoaktif maddeler. V. Grup madenler Elmas, Safir, Yakut, Beril, Zümrüt, Morganit, Akuvamarin, Heliodor, Aleksandirit, Agat, Oniks, Sardoniks, Jasp, Karnolin, Heliotrop, Kantaşı, Krizopras, Opal (İrize Opal, Kırmızı Opal, Siyah Opal, Ağaç Opal), Kuvars kristalleri (Ametist, Sitrin, Neceftaşı (Dağ kristali), Dumanlı Kuvars, Kedigözü, Avanturin, Venüstaşı, Gül Kuvars), Turmalin (Rubellit, Vardelit, İndigolit), Topaz, Aytası, Turkuaz (Firuze), Spodümen, Kehribar, Lazurit (Lapislazuli), Oltutaşı, Diopsit, Amozonit, Lületaş, Labrodorit, Epidot (Zeosit, Tanzonit), Spinel, Jadeit, Yeşim veya Jad, Rodonit, Rodokrozit, Granat Minarelleri (Spesartin, GrosüllerHessanit, Dermontoit, Uvarovit, Piroop, Almandin), Diaspor Kristalleri, Kemererit.

VI. (Ek: 10.6.2010-5995/1 md.; Mülga: 4/2/2015-6592/1 md.) Bu gruplarda yer alan madenlerin özellikleri ile bu maddede yer almayan bir madenin grubunun tespitine ait esas ve usuller Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Bu Kanuna göre verilen ruhsatlar başka amaçla kullanılmaz.

2. Gümrük Müşavir Yardımcılığı

4458 sayılı Gümrük Kanunu²⁸⁰'nun 227. madde hükmünde gümrük müşaviri yardımcısı olabilmek için, Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı olmak şartını aramaktadır.

Yine aynı maddenin (b) fıkrasına göre, gümrük idaresinde en az 15 yıl çalışıp da bunun 3 yılını muayene memuru, gümrük baş memuru ve gümrük müdür yardımcısı görevlerinde geçirenlerden, görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılan ve 1. fıkradaki koşulları taşıyanlar sınav ve staj koşulu aranmaksızın gümrük müşavir yardımcısı olabileceği hüküm altına almıştır. Burada da 1. fıkraya atıf yaparak, 15 yıl hizmet süresi olanların da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması gerektiği belirtilmiştir.

3. Kooperatif Yönetim Kurulu Üyeliği

1163 sayılı Kooperatif Kanunu²⁸¹'nin “üyelik şartları ve ücret” başlıklı 56. maddesinde, kooperatif yönetim kurulu üyesi olabilmek için Türk vatandaşı olmak gerektiği belirtilmiştir.

E. Yabancıların Çalışmasının Kısıtlandığı İş ve Meslekler

Yabancıların çalışmasının yasak olduğu bazı meslekler, zaman içerisinde artan ihtiyaçlar ve ülke koşulları göz önünde bulundurularak, yasaklar kaldırılmış yerine bazı kısıtlamalar getirilmiştir . Bu kısıtlamalar aşağıda belirtilmiştir.

1. Öğretmenlik

Öğretmenlik ve okullarda müdür ve müdür yardımcısı olabilmek için bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu²⁸²'na tabi olarak çalıştırılacak yabancı öğretmenler, Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında görevlendirilir. Kanuna uygun şekilde çalışma izni alındığı zaman, yabancıların bu alanda çalışabileceği söylenebilir.

²⁸⁰ 4458 sayılı Gümrük Kanunu, 27.10.1999 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁸¹ 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, 24.04.1969 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁸² 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu, 08.02.2007 tarihinde kabul edilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği²⁸³ 'nin 30. maddesine göre, kurumlarda müdür ve müdür yardımcısı olabilmek için, uluslararası kurumlar ile yabancı okullarda görevlendirilecekler hariç Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak koşulu aranmaktadır.

Türk vatandaşı olan, ancak Lozan Antlaşması'na göre azınlık²⁸⁴ olarak kabul edilen gayrimüslimlerin, Lozan Antlaşması'na göre sahip oldukları haklar çerçevesinde kurabilecekleri ve yönetebilecekleri azınlık okullarında öğretmenlik yapmak özel olarak düzenlenmiştir.²⁸⁵ Konuya ilişkin başka bir düzenleme de 6581 sayılı Azınlık Okulları Türkçe ve Kültür Dersleri Öğretmenleri Hakkında Kanun'un²⁸⁶ 1. madde hükmüne göre, söz konusu okullarda Türkçe ve Türk kültürü derslerinin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından belirli kadrolara ilişkin mevzuat uyarınca tayin edilen öğretmenler tarafından verileceği belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 32. maddesinin 2. fıkrasının b bendi uyarınca, azınlık okullarının bir kısmında kültür anlaşmaları gereğince veya mütakabiliyet esasına göre Bakanlıkça evrakı incelenmek ve uygun görülmek kaydıyla yabancı uyruklu öğretmenlere de görev verilebileceği vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere, yabancıların öğretmenlik mesleğini yapması ile ilgili olarak aşırı bir kısıtlama söz konusu değildir.

2. Üniversite Öğretim Elemanları

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun²⁸⁷ "Öğretim Elemanı Yetiştirme" başlıklı, 34. maddesine göre, '*Yükseköğretim kurumlarında, sözleşme ile görevlendirilecek yabancı uyruklu öğretim elemanları, ilgili fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurulunun önerisi ve üniversite yönetim kurulunun uygun görüşü üzerine rektör tarafından atanırlar. Bunlar, öğretim görevleri bakımından, bu kanunda aylıklı öğretim elemanları için konulmuş olan hükümlere tabidirler.*' Kanununun 34.

²⁸³ Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Yönetmeliği, 20.03.2012 tarihinde, 28239 sayılı RG' de kabul edilmiştir.

²⁸⁴ Azınlık kavramı hakkında detaylı bilgi için Bkz. Süleyman Dost, Uluslararası Düzenlemelere Göre Azınlık Statüsünde Olmayan Farklı Etnik Kökenli Çocukların Ana Dil Eğitimi Hakkı ve Türkiye, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 21, S. 2, 2016, s.546-544.

²⁸⁵ Cin, *Yabancıların Türkiye'de Çalışma Özgürlüğü ve Sınırı*, s. 120-121.

²⁸⁶ 6581 sayılı Azınlık Okulları Türkçe ve Kültür Dersleri Öğretmenleri Hakkındaki Kanun, 20.05.1955 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁸⁷ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 04.11.1981 tarihinde kabul edilmiştir.

maddesine, 09.07.2018 tarihinde yeni bir fıkra²⁸⁸ eklenmiştir. Bu fıkraya göre, sözleşmeli olarak görevlendirilecek yabancı uyruklu öğretim elemanı sayısı dolu öğretim elemanı kadrosu sayısının %2'sini geçemeyeceği belirtilmiştir.

1983 tarihli 7148 nolu Yükseköğretim Kurumlarında Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılmasının Esaslarına İlişkin Karar²⁸⁹'da yabancı öğretim elemanlarının çalışma esaslarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Kararın 8. maddesine göre, yabancı uyruklu öğretim elemanlarının sözleşmeli olarak çalıştırılmaları için öncelikle yükseköğretim kurulunun yabancı uyruklu öğretim elemanlarının ücreti konusunda karar alması ve bu karardan sonra İçişleri Bakanlığı'nın konuyla ilgili görüşünün istenmesi, olumlu görüş alınmasından sonra ilgili üniversite rektörlüğünce imzalanacak sözleşmenin vize için Maliye Bakanlığı'na gönderilmesi gereklidir. Sözleşmenin aynı şartlarda uzatılması, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşü üzerine ilgili üniversite Rektörlüğünce yapılır ve Maliye Bakanlığı'na bilgi verilir.

3. Doktorluk

Osmanlı İmparatorluğu döneminde Türkiye'de faaliyet gösteren ve Türk vatandaşı olmayanlar tarafından açılmış olan hastaneler hususu, yabancı eğitim kuruluşları ile birlikte, üzerinde tartışılan en önemli hususlardan biri olmuştur. Lozan Antlaşması'nda 30 Ekim 1914 tarihinden önce varlıkları onaylanmış dini, ilmi ve sağlık kurumlarının varlıklarının tanınacağı kabul edilmiş olduğundan, Türkiye'de bulunana yabancı hastanelerin faaliyetleri, kazanılmış hakların Lozan Antlaşması ile tanınması esasına dayanmaktadır.²⁹⁰

11.04.1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un²⁹¹ 1. madde hükmüne göre, doktorların Türkiye'de çalışabilmeleri Türk tıp fakültelerinden diploma almaları ve Türk vatandaşı olmaları şartına bağlanmışsa da bu hüküm 11.10.2011 tarihinde 663/58 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile değiştirilmiştir. Değişiklikten sonra "Türk vatandaşı olma" ibaresi kaldırılmış sadece tıp fakültesinden diploma sahibi olma şartı getirilmiştir.

²⁸⁸ Eklenmiş Fıkra RG: 09.07.2018-30473-3.

²⁸⁹ Yükseköğretim Kurumlarında Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması Esaslarına İlişkin Karar, Bakanlar Kurulu tarafından 14.10.1983 tarihinde kabul edilmiştir. BK No:1983/7148.

²⁹⁰ Eker, *Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yabancı Personel İstihdamı*, s. 131.

²⁹¹ 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun 11.04.1928 tarihinde kabul edilmiştir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun ile hüküm altına alınan Türk vatandaşı olmayanların doktorluk yapamayacakları kuralına bazı istisnalar getirilmiştir. Lozan mektuplarında varlıkları tanınan İngiliz ve Fransız hastanelerinde, dışarıda çalışmamak şartıyla yabancı başhekim çalıştırılmasının kabulüdür.²⁹²

Yabancı sağlık meslek mensuplarının, Türkiye’de özel sağlık kuruluşlarında çalışmalarına ilişkin esaslar, 22.02.2012 tarihinde yürürlüğe giren, Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik²⁹³ ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 2. maddesinde, bu yönetmeliğin, diş hekimi, eczacı ve hasta bakıcılar hariç sağlık kuruluşlarında çalışacak tüm yabancı sağlık mensuplarını kapsadığı belirtilmiştir.

Doktorlar hakkında bir düzenleme de, Tıpta ve Diş Hekimliği’nde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği’nin²⁹⁴ 14. maddesinde²⁹⁵ mevcuttur. Maddede, tıpta ve diş hekimliğinde uzmanlık eğitimi almak isteyen yabancıların yerine getirmesi gereken şartlar detaylıca anlatılmıştır. Madde metninde, “ yabancı uyruklu” kavramı kullanıldığını

²⁹²Ökçün, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti*, s.64; Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 136.

²⁹³ Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanmış ve 22.02.2012 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁹⁴ Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği, Sağlık Bakanlığı tarafından 26.04.2014 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁹⁵ 1- Yabancı uyruklular;

- a) Kurumlarda yabancı uyruklulara ayrılan kontenjan bulunması,
 - b) Ana dal uzmanlık eğitimi yapmak için Türkiye’deki tıp veya diş hekimliği fakültelerinin birinden mezun olunması veya yabancı ülkelerdeki bu fakültelerin birinden mezun olup YÖK’ten denklik belgesi alınmış olması; yan dal uzmanlık eğitimi yapmak için Türkiye’deki uzmanlık eğitimi veren kurumlardan uzmanlık belgesi alınmış olunması veya 23, 24 ve 25 inci maddeler çerçevesinde Bakanlıkça verilmiş bir denklik belgesine sahip olunması,
 - c) Türkiye’de uzmanlık eğitimi yapmalarına engel hallerinin bulunmaması,
 - ç) Türkiye’de ikametlerine izin verilmiş olması
 - d) Uzmanlık eğitimi süresince kendilerine burs verileceğini veya Türkiye’deki giderlerinin karşılanacağını belirten bir belgenin sunulması
 - e) Uzmanlık eğitimine giriş sınavlarında ilgili programa yerleştirilmiş olunması, kaydıyla uzmanlık eğitimine kabul edilir
- 2- Yabancı uyruklular ayrıca mesleki konuları izleyebilecek derecede Türkçe bildiklerini ölçmek amacıyla Kurulun belirleyeceği bir kuruluş tarafından yapılan Türkçe dil bilgisi sınavında başarılı olduklarına dair belgeleri, uzmanlık eğitimine başladıkları tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde sunmak zorundadır. Aksi takdirde bu kişilerin uzmanlık öğrenciliği ile ilişkileri kesilir. Türkiye’deki tıp ve diş hekimliği fakültelerinin Türkçe bölümlerinden mezun olanlarda, Türkçe dil bilgisi başarı belgesi aranmaz.
- 3- Usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmalarla yabancı ülkelere ayrılan kontenjanlar hariç olmak üzere, uzmanlık eğitimi yapmak isteyen yabancı uyruklulara, uzmanlık öğrenciliği kontenjanlarının %10’una kadar ilave kontenjan ayrılabilir.
- 4- Türkiye’de yabancı uyruklu olarak uzmanlık eğitimi görmekte iken Türk uyruğuna geçenlerin uzmanlık eğitimi, eğitime başladıkları statüde devam eder (TDHUEY m. 14) .

görmekteyiz. Ancak tanımların düzenlendiği 3. maddede, yabancı veya yabancı uyruklu tanımı yapılmadığı görülmektedir.

4. Hastabakıcılık

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatların Tarzı İcrasına Dair Kanun'un 63. madde hükmünde, Türkiye'de hastabakıcılık konusunda eğitim veren okulların birinden mezun olmayan veya resmi hastanelerden belgesi bulunmayan ve Türk olmayan kadınların hastabakıcı olamayacakları belirtilmiştir. 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun ile "yabancı" hastabakıcı yasağına istisna getirilmiş ve Türk soyluların hastabakıcı olarak çalışmasına olanak tanınmıştır.²⁹⁶ Yabancı hastabakıcılara ilişkin istisna, 22.02.2012 tarihinde kabul edilen, Yabancı Sağlık Meslek Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği'nin 2. maddesi ile Türk Soylu Yabancılar kapsam dışında tutulmuştur.

5. Eczacılık

6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun'un²⁹⁷ 2. madde hükmüne göre, Türkiye'de eczacı olabilmek için Türk vatandaşı olmak zorunludur.

6197 sayılı Kanun gereğince Türkiye hudutları içerisinde eczacılık mesleğini yapabilmek için Türk vatandaşı olmak zorunludur. Bu nedenle yabancıların ülkemizde eczacılık mesleğini yapamayacağını söyleyebiliriz. Ancak Türk Soylu Yabancılar, eczacılık mesleği yönünden de istisna getirilmiştir ve eczacılık yapabilirler (Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye'de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.2/2) .

6. Özel Hastane Açma

2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu'na²⁹⁸ göre, yabancıların özel hastane açması için hukuki bir engel bulunmamaktadır. Fakat 2219 sayılı Hususi Hastaneler

²⁹⁶ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 247.

²⁹⁷ 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun 18.12.1953 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁹⁸ 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu, 24.05.1933 tarihinde kabul edilmiştir.

Kanunu'nun 9. maddesine göre, özel hastanelerde mesul müdür bulunmak zorundadır. Madde hükmüne göre, söz konusu mesul müdürün Türk hekim olması zorunludur.

IV. YABANCILARIN ÇALIŞMA YASAKLARINA İLİŞKİN İSTİSNALAR

Türkiye'de yabancıların çalışmasına ilişkin yasakların temelinde, yabancıların çalışmasının yasak olmadığı işlerde çalışma izni almak suretiyle olduğunu belirtmek gerekir. Ancak, "Türk soylu yabancılar", "doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izin almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler" ve "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşları" için istisnai olarak, söz konusu yasaklara tabi olmadan, Türk olmayanların çalışmalarının yasaklandığı işlerde çalışabilme hakkı tanınmıştır.

A. Türk Soylu Yabancılar

Türk soylu yabancıların Türkiye'de çalışabilmelerine dair hususları düzenleyen temel kanun, 2527 sayılı "Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun"²⁹⁹dur." Mevzuatımızda, aynı konu ile ilgili olarak aynı ismi taşıyan bir de yönetmelik söz konusudur.³⁰⁰

Türk soylu yabancıların çalışma hakkını düzenleyen özel kanun ve yönetmelik olmasına rağmen, Türk soylu yabancı tanımı³⁰¹ ne kanunda ne de yönetmelikte yapılmıştır. Türk hukukunda çeşitli yasal düzenlemelerde, "Türk soyundan kişiler",

²⁹⁹ 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun 25.09.1981 tarihinde kabul edilmiştir.

³⁰⁰ Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik, 14.01.1983 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

³⁰¹ Doktrinde Türk soylu yabancıların çeşitli tanımları yapılmıştır. Bunlardan biri şu şekildedir; buna göre, "Türk soylu yabancı, Türk babadan olmakla birlikte çeşitli sebeplerle Türk vatandaşı olmayan veya Türk vatandaşlığını kazanamamış bulunanlar ile Türk soylu ana ve babadan olmakla birlikte Türk vatandaşlığına girememiş bulunanlardır. Yazar bu tanımdan hareketle, Türk soylu yabancıları iki grupta toplamıştır. Önceden Türk vatandaşı iken bir başka devletin vatandaşlığına geçenler ile Türk soylu Osmanlı devleti vatandaşı olup da, Birinci Dünya Savaşı sonunda yapılan anlaşmalarla Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunmayan eski Osmanlı-Türk topraklarında kalan soydaşlarımız. Kanaatimizce, böyle bir tanım kapsamı daraltacağı gibi idarenin takdir hakkını da sınırlandırır. Ayrıca, Türk vatandaşı iken başka bir devlet vatandaşlığına geçen Türk soylu yabancıları, bu kanun kapsamında değerlendirmek mümkün değildir. Bkz. Kadir Arcı, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı*, Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi, Ağustos 1984, s.50. , Bkz. Mustafa Cin, *"Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Özgürlüğü"*, Mevzuat Dergisi, Yıl:8, S. 88, Nisan 2005, s.11, dn. 15.<https://www.mevzuatdergisi.com/2005/04a/06.htm> (Erişim Tarihi 16.07.2019).

“Türk soyundan olanlar”, “Türk soylu yabancılar” gibi kavramlara rastlanmaktadır.³⁰² Ancak mevzuatımızda “Türk soyundan olma” veya “Türk soyluluk” tanımlanmadığı gibi “Türk soyluluğun” hangi esaslara göre tespit edileceği konusunda da bir açıklık bulunmamaktadır. Bu sebeple, kimin Türk soylu olduğuna yetkili makamlar karar verecektir.³⁰³

2527 sayılı Kanun’da “Türk soylu “ ifadesinin bilinçli bir tercih olduğu doktrinde ifade edilmektedir. Gerçekten de “Türk soylu yabancı uyruklu” ifadesi yerine bu ifade kullanılarak kapsam genişletilmiş; sadece yabancı uyruklu kişiler değil vatansızlar da mülteciler de Türk soylu kabulüne imkân tanınmıştır.³⁰⁴

2527 sayılı Kanun’un 1. madde hükmü:

“Bu Kanun’un amacı; Türkiye’de ikamet eden Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı hariç olmak üzere, kamu özel kuruluş veya işyerlerinde bu meslek ve sanat dallarında çalıştırılabilmelerine olanak sağlamaktır. “şeklindedir. Kanununun 3. madde hükmünde ise, Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için³⁰⁵, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre³⁰⁶, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na izin verileceği belirtilmiştir.³⁰⁷

³⁰² Örneğin, İskân Kanunu m.3, Türk Vatandaşlığı Kanunu Geçici Madde 1, İskân Muafiyetleri Nizamnamesi m. 3.

³⁰³ Cin, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü*, s.11.

³⁰⁴Hüseyin A. Sadrüleştari, “ *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları*”, Prof. Dr. Nihal Uluocak’a Armağan, İstanbul İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı, 1999, s.299; Cin, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü*, s.3.

³⁰⁵Danıştay’ın konu ile ilgili verdiği bir kararında özetle, Türk soylu yabancıların Türkiye’de meslek ve sanatlarını serbestçe yapabilmelerine, kamu, özel kuruluş veya işyerlerinde çalıştırılabilmelerine ilişkin kanun, Avukatlık Kanun’una göre özel yasa niteliğinde olduğundan, Türk soylu olduğu kanaatine varılan davacının Türkiye’de avukatlık mesleğini icra etmesine –vatandaşlık koşulu bakımından- yasa bir engel bulunmamaktadır. Davacının avukatlık mesleğini icra etmek için istediği ikamet izninin, Türkiye’de avukatlık yapamayacağı gerekçesiyle reddinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır (Danıştay 10. Daire, 2009/13017, Karar:2010/2113, 24.03.2010) <http://www.sinerjimevzuat.com.tr/#> (Erişim Tarihi : 01/05/2019).

³⁰⁶ YÇİHK’ye yapılan atıflar mevzuattaki değişiklik gereğince UİK’ye yapılmış sayılmaktadır.

³⁰⁷Belirtmek gerekir ki, 4817 sayılı kanununun 30. maddesi ile yapılan değişiklikten önce söz konusu madde şu şekildeydi: Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışma ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek usul ve esaslar çerçevesinde, Dışişleri ve ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak İçişleri Bakanlığınca süreli izin verilebilir. Bu izin süresi sona erdiğinde yenilenebileceği gibi, her zaman geri de alınabilir.

Türk soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalışabilmelerine Dair Kanunu’nun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik’in 1. maddesinde de amaç, kanundaki düzenlemeyle aynı doğrultudadır.

Bu durumda Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları ilgili kanunların öngördüğü Türk vatandaşı olma koşulundan istisna edilerek, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nca verilecek çalışma izniyle icra edebilecekleri ifade edilmelidir.³⁰⁸ Ayrıca madde hükmünde, Türk Soylu Yabancılar, Türk Silahlı Kuvvetleri ile Güvenlik Teşkilatında çalışma dışındaki diğer meslek ve sanatları serbestçe yapabilecekleri vurgulanmıştır.

2527 sayılı Kanun’un 5. madde hükmüne göre, Türk Soylu Yabancılar, çalıştıkları kamu, özel kuruluş ve işyerlerinde uygulanan personel, sosyal güvenlik³⁰⁹, çalışma,

³⁰⁸ Cin, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü*, s.13, dn. 42.

³⁰⁹ Söz konusu Kanun’da bir istisnaya yer verilmemesine karşın, Yönetmelik’in 10. madde hükmünde, sosyal güvenlik bakımından 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun, 3. maddesinin II inci fıkrasının A bendi hükmü saklıdır denilmektedir. Bu kuralın, kanunda yer almamasına karşılık yönetmelikte yer alması normlar hiyerarşisine aykırıdır. Ayrıca bu aykırılık Yargıtay’ın çeşitli kararlarında da vurgulanmıştır. Yargıtay’ın 2001 tarihli kararında (Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 2000/8477 E, 2001/39 K, 22.01.2001) bu hususa değinilerek, yönetmelikler kanuna aykırı hükümler içermeyeceğinden söz konusu hükmün uygulanamayacağı vurgulanmıştır. Davacının 2527 sayılı kanun kapsamında bulunmaması ya da kapsamda olmakla birlikte 29.09.1987 tarihinden önceye ilişkin tespit istemi yönünden; 506 sayılı kanunun 3/II-A maddesi hükmüne göre “Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, bir işveren emrinde çalışan ve Türk uyruklu olmayan kimselerden kurumdan yazılı istekte bulunanlar hakkında istek tarihinden sonraki aybaşından başlanarak uygulanacağından, davacı da Kıbrıs uyruklu olup, Türk vatandaşlığına geçmediği dönemlerde yazılı istek koşulunun varlığı araştırılmalıdır. Bu yönde işe giriş bildirgesinin maddede öngörülen “yazılı istek “ kapsamında olduğu olgusu göz önünde tutulmalıdır. Öte yandan, Türkiye Cumhuriyeti ile Kıbrıs Türk Cumhuriyeti arasında bağlanan ve onay belgesinin Lefkoşa’da teati edildiği tarihi takip eden aybaşından itibaren yürürlüğe giren 09.03.1987 tarihli Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde; her iki ülkeden birini vatandaşlarının diğer ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına göre o tarafın vatandaşları ile eşit işleme tabi tutulmaları prensibi esas alınarak 4. maddesindeki akit tarafların vatandaşlarının, akit taraf mevzuatına göre hak ve yükümlülükler bakımından eşit sayılacağı öngörülmüş ise de tespiti konu çalışmalar iş bu sosyal güvenlik sözleşmesinin yürürlüğe girmesinden önceki döneme ilişkin bulunduğundan; 506 sayılı kanunun 3/II-A maddesi hükmü, daha önceden yürürlükte bulunan Sosyal Güvenlik Protokolleri çerçevesinde irdelenmesi gerektiği kararda vurgulanmıştır. Yargıtay’ın başka bir kararında (Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 2001/8237 E, 2001/8424 K, 03.12.2001), Söz konusu kararda, davacı, davalılarından işveren ait işyerinde 01.01.1995-30.06.2000 tarihleri arasında çalışmalarını diğer sigortalı sürelerine eklenmesine karar verilmesini istemiştir. Yerel mahkeme, ilamında belirttiği şekilde isteğin kabulüne karar vermiştir. Hüküm davalılar vekili tarafından temyiz edilmişse de, dosyada yazılara, kararın dayandığı delillerle kanuni geciktirici sebeplere ve özellikle, Azerbaycan Devleti vatandaşı iken 01.05.2000 gün ve 2000/502 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türk vatandaşlığına kabul edilen davacı 01.01.1995-30.06.1993 gün ve 18207 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kanunu’nun 34. maddesi ve 31.10.1993 gün ve 18207 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumlarında Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması Esaslarına İlişkin 83/7148 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı çerçevesinde, “Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Öğretim Üyesi” olarak çalıştırılmış, 2527 Sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun’un 5. maddesinde “Bu Kanunun kapsamına girenler; çalıştıkları kamu, özel kuruluş veya işyerinde uygulanan personel, sosyal güvenlik, çalışma,

çalıştırma ve diğer konulara ilişkin mevzuat hükümlerine tabidir. Bu hükme göre, Türk Soylu Yabancıların çalışma koşulları açısından Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ile eşitlik ilkesinin benimsendiğini belirtebiliriz.³¹⁰

2527 sayılı Kanun'un Uygulanması Hakkında Yönetmelik'in 18. maddesi şu şekildedir:

“Çalışma veya çalıştırılabilmelerine izin verilen Türk Soylu Yabancılar mevzuatın öngördüğü çerçevesinde çalıştıkları resmi veya özel kuruluş ve işyerleriyle ilgili sendikalara üye olabilirler.”

Belirtmek gerekir ki, söz konusu hükümde yalnızca sendikalara üyelik hakkının belirtilmesine rağmen, Kanun'un tam eşitlik prensibi gereği, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 5. madde hükmünde sendika kurucularında aranan Türk vatandaşlığı koşulu Türk Soylu Yabancılar için söz konusu olmayacaktır.³¹¹

B. Doğumla Türk Vatandaşı Olup Çıkma İzni Almak Suretiyle Türk Vatandaşlığını Kaybedenler

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun (TVK)³¹² 28. madde hükmüne göre, doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler ve üçüncü dereceye kadar olan altsoyları, bu maddede belirtilen istisnalar dışında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam eder. Milli güvenliğe ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklıdır.

Belirtmek gerekir ki, bu madde kapsamında bulunan kişilerin, seçme ve seçilme, muafet araç veya ev eşyası ithal etme hakları ile askerlik hizmetini yapma yükümlülükleri yoktur. Bu kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı olup bu hakların kullanımında ilgili kanunlardaki hükümlere tabidirler (TVK m.28/2).

Maddenin 3. fıkrasında, bu madde kapsamında bulunan kişilerin, bir kadroya dayalı ve kamu hukuk rejimine tabi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde bulunamayacakları, ancak kamu kurum ve kuruluşlarında işçi, geçici veya sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilecekleri belirtilmiştir (TVK m. 28/4).

çalıştırma ve diğer konulara ilişkin mevzuat hükümlerine tabidir.” Hükümünün öngörülmüş olmasına göre; yerel mahkemenin kararı onanmıştır. <http://www.sinerjimevzuat.com.tr/#> (Erişim Tarihi: 01/05/2019)

³¹⁰Sadrüleştari, Türk Soylu Yabancıların Çalışmaları, s. 308.

³¹¹ Fevzi Şahlanan, *Sendikalar Hukuku*, Yılmaz Ajans Matbaacılık, İstanbul 1995, s. 39.

³¹² 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu 29.05.2009 tarihinde kabul edilmiştir.

Bu madde hükümlerinden yararlanacak olan altsoyun, üstsoyu ile soy bağıni belgelendirmesi şarttır (TVK m.28/5).

Bu kapsamda bulunan kişiler, talepleri halinde bu maddede belirtilen haklardan faydalanabileceklerini gösteren Mavi Kart düzenlenir. Bu kart, 21.02.1963 tarihli ve 210 Değerli Kâğıtlar Kanunu kapsamındadır (TVK m. 28/6).

Bu maddenin sağladığı hakların kullanılmasında Mavi Kartın ibrazı yeterlidir. Kamu kurum ve kuruluşları, bu madde hükümlerinin uygulanması amacıyla her türlü tedbiri alır ve gerekli düzenlemeleri yapar (TVK m.28/10).

C. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Vatandaşları

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 16. maddesi gereğince Kuzey Kıbrıs Türk Vatandaşlarına (KKTC) verilecek çalışma izni istisnai çalışma iznidir, bu izin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na verilecektir.³¹³

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşma'nın³¹⁴ 2. maddesine göre, Türkiye'de çalışan ve ikamet eden KKTC vatandaşlarının "Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine İlişkin Kanun" kapsamından çıkartılarak, özel bir statüye kavuşturulmaları için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik süreci başlatacaktır. Bu süreç tamamlanıncaya kadar izin alma prosedüründe mevcut uygulamaya devam edilecek ancak, ikamet ve çalışma izin süreleri azamî 5 yıl süreyle verilecektir. Anlaşmanın 3. maddesine göre ise, Türkiye'de ikamet eden ve çalışan KKTC vatandaşlarının ikamet ve çalışma müsaadelerinin verilmesi ve uzatılması için, Türkiye Cumhuriyeti ilgili makamlarının takdir hakkı mahfuz kalmak kaydıyla KKTC makamlarından güvenlik ve soy durumu araştırılması istenilmesi uygulamasına son verilecektir. Kamu sektöründe görev alacak olan KKTC vatandaşlarıyla ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına uygulanan kurallar esas alınacaktır.

³¹³ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, s. 264.

³¹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşma, 19 Temmuz 1999 tarihinde imzalanmıştır. Karar No:1999/13783. Anlaşma 03.11.1999 tarihinde 4465 sayılı kanun ile onaylanması uygun bulunmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Her bireyin kendisini yoksulluğa iten ve geleceğinde belirsizliğe neden olan olaylardan korunma duygusu ve çabası insanlık tarihi boyunca olmuştur. Sosyal güvenlik deyiminin “sosyal risk” olarak adlandırılan kimi olayların sonuçlarını onarma düşüncesi ile bağlantılı olduğunu görüyoruz.³¹⁵ Doktrinde sosyal güvenliğin pek çok tanımı yapıldığını görmekteyiz. Bir tanımda, sosyal güvenlik, “sosyal riskle karşılaşan bireylerin ekonomik güvencelerini sağlamaya yönelik yeniden dağıtım konusundaki organizasyonun tümünü ifade eder”³¹⁶ Başka bir tanımda, “gelirleri ne olursa olsun, ülkede yaşayan herkesin, toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan, bir insan hakkı ve esas itibarıyla bir devlet görevi olarak, primli ve/veya primsiz rejimlerin kullanılması suretiyle kurtarılmasını amaçlayan bir sistemdir”³¹⁷ şeklinde tanımlanmıştır. “Gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur”³¹⁸ şeklinde tanımlamalar da mevcuttur.

Sosyal risklerin neler olduğu, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 28 Haziran 1952 tarihli 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme³¹⁹ bir liste halinde sayılmıştır. Bu listede sosyal riskler, hastalık, analık, engellilik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, ailevi yükler, işsizlik olarak belirtilmiştir.

³¹⁵ Ali Güzel- Ali Rıza Okur- Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 2014, İstanbul s.1.

³¹⁶ Güzel-Okur- Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, s. 8.

³¹⁷ Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınevi, 2010, İstanbul s.43.

³¹⁸ Kenan Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, Beta Yayınevi, 1988, İstanbul s.34.

³¹⁹ *ILO 102 Nolu Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme 15.10.1974 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.*

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. ve 25. maddelerinde sosyal güvenlik haklarına yer verilmiştir. Beyannamenin 22. maddesinde, her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı olduğu; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı olduğu vurgulanmıştır.

Beyannamenin 25. maddesinde ise şu şekilde sosyal güvenlik hakkına yer vermiştir;

“1-Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.

2- Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görmek hakkını haizdir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı sosyal korunmadan faydalanırlar.”

Sosyal güvenlik hakları açısından vatandaş ile yabancı ayrımı yapılmaması gerektiği aşikârdır.³²⁰ 5510 sayılı kanun, her sosyal riski tek tek güvence altına almaktansa, sosyal tehlikeleri kendi içinde gruplandırarak uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kolu olmak üzere iki sigorta kolu düzenlemiştir.³²¹

A. Kısa Vadeli Sigorta Kolları

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 3. maddesinde, kısa vadeli sigorta kollarını iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası olarak üçe ayırmıştır. Ancak kanun, kısa vadeli sigorta kollarının tanımına yer vermemiş olup sadece kısa vadeli sigorta kollarının türlerini saymıştır.

İş kazası;

a) *Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada,*

³²⁰Çalışkan, *Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*, s.8.

³²¹ Nurşen Caniklioğlu, *5510 Sayılı Kanuna Göre Malullük Aylığı*, Sicil İş Hukuku Dergisi,2006, S: 3, s.145.

https://www.mess.org.tr/media/files/6345_6VMB1UCXMP3.pdf (Erişim Tarihi 15.07.2019).

- b) İşveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle,
- c) Bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda,
- d) 5510 sayılı kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki emziren kadın sigortalının, iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda,
- e) Sigortalının, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında, meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen engelli hale getiren olaylardır (SSGSSK m.13).

Meslek hastalığı ise, “sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal engellilik halleridir.” (SSGSSK m.14).

Hastalık hali, “sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş görmezliğe neden olan rahatsızlıklar hastalık halidir.” (SSGSSK m. 15).

Analık hali, “5510 sayılı kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadının ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve engellilik halleri analık hali kabul edilir.”(SSGSSK m.15/2).

B. Uzun Vadeli Sigorta Kolları

5510 sayılı Kanununda uzun vadeli sigorta hükümleri, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası olmak üzere üçe ayrılmıştır. Malullük, yaşlılık ve ölüm kalıcı ve sürekli etki yaratır.³²²Bu nedenle bu sosyal riskler uzun vadeli sigorta kolu olarak kabul edilmiştir.

³²² Güzel-Okur- Caniklioğlu, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, s. 520.

Malullük sigortasının amacı, bazı nedenlerle çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitiren, bu nedenle ekonomik durumu sarsılan sigortalıya maddi destek sağlamaktır³²³.

Yaşlılık sigortasının amacı, belli bir yaşa ulaşması nedeniyle çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatının çekilerek çalışmadan yaşamını sürdürme ve dinlendirme olanağı sağlamaktır.³²⁴

Ölüm sigortası ise sosyal güvencükte koruma birimi olarak aileyi esas almanın bir sonucudur.³²⁵ Ölüm sigorta kolundan aileye destek yapılabilmesi için ilk şart sigortalının ölmüş olması gerekmektedir. 5510 sayılı Kanunun 32. maddesi gereği ölüm sigortası kolundan sigortalının hak sahiplerine sağlanan yardımlar; ölüm aylığı bağlanması, ölüm toptan ödemesi yapılması, kız çocuğuna evlenme ödeneği verilmesi ve cenaze ödeneği ödenmesidir.

II. ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU KAPSAMINDA YABANCILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Uluslararası İşgücü Kanunu, yabancıların çalışma izinleri, çalışma güvenlikleri, yabancı istihdamın ülkeye çekilmesi, yabancı yatırımcıların yatırım yapmasını ve yabancıların çalışmalarını kolaylaştırmanın yanında yabancıların sosyal güvenlik haklarını da düzenlemiştir.³²⁶ Uluslararası İşgücü Kanunu'nun, aslında ülkenin taraf olduğumuz ikili ve çok taraflı anlaşmalar kapsamında yabancıların işgücü piyasamıza girişini kolaylaştırma düşünceleriyle düzenlendiğini görebiliyoruz.³²⁷ İkinci bölümde detaylıca açıkladığımız üzere, eski kanuna oranla çalışma izni konularında pek çok kolaylık getirdiği söylenebilir.

Süresiz çalışma izni olan yabancı, uzun dönem ikamet izninin sağladığı tüm haklardan yararlanır. Süresiz çalışma izni olan yabancı, özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların

³²³ Kenan Tunçomağ, Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunlar, Prof. Dr. Halid Kemal Elbir'e Armağan, Beta Yaynevi, İstanbul 1996, s.535.

³²⁴ Teoman Ozanoğlu, Yaşlılık Sigortası ve Uygulamasından Doğan Davalar, Çimento İşveren, 1988, C. 2, S.1, s. 4. http://www.ceis.org.tr/dergi/ocak1988/makale_1.pdf (Erişim Tarihi 15.07.2019).

³²⁵ Alper Yusuf, Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigortalar, Alfa Yayınları, İstanbul 2003, s. 2166.

³²⁶ Sibel Mehter Aykın, Necla Öztürk, *Türkiye İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı: Taahhütlerde İlerleme*, Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı: 13, Ekim 2017, s.623

³²⁷ Serçin Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*, Ankara: Seçkin, 2014 s. 23.

kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tabi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanır.

Ülkemizde çalışan yabancıların sosyal güvenlik hakları kanununun, 22. maddesinde düzenlenmiştir. Bildirim ve Sosyal Güvenlik başlıklı 22. Maddesinde hem yabancıların çalışmasının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bildirilmesini hem de sosyal güvenlik haklarını düzenlemiştir.

1-Yabancı çalıştıran işverenler ile süresiz veya bağımsız çalışma izni bulunan yabancılar, çalışma izninin veya çalışma izni muafiyeti kapsamında çalışmanın başlaması ve sona ermesi durumu ile çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin iptalini gerektirecek hâlleri on beş gün içinde Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

2- Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti alan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini kanuni süresi içinde 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre yerine getirirler.

3- Türkiye'nin taraf olduğu sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklıdır.

Bu madde ile yabancı çalıştıran işverenlerin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kapsamında, yasal süreler içerisinde bildirim yükümlülüklerine yerine getirmeleri gerektiği vurgulanmıştır.

Sosyal Güvenliğe İlişkin Denetleme yetkisi, kanunda 23. maddede düzenlenmiştir.³²⁸

³²⁸ 1- Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği Bakanlık iş müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar, uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır. 2- Kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini tespit etmeleri hâlinde, durum Bakanlığa bildirilir. 3- Birinci fıkraya göre yapılan denetimler ve ikinci fıkraya göre yapılan bildirimler üzerine, gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre, bu Kanunda yer alan idari yaptırımlar Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce uygulanır. 4- Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları, tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir. 5- Bu Kanuna göre; bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin, bağımsız veya süresiz çalışma izni ile çalışan

Kanun, genel olarak yabancıları sosyal güvenlik haklarını güvence altına almıştır. Bu güvence ile birlikte vatandaşlara tanınan haklardan yararlanacakları belirtilse de, kanunun 10. maddesinde, seçme, seçilme ve kamu görevlerine girme hakkı ile askerlik hizmeti yapma yükümlülüğü olmadığı da ayrıca vurgulanmıştır.

UİK'nin 22. maddesinde görüldüğü üzere, UİK kapsamında çalışan yabancılar, 5510 sayılı SSGSSK'nin öngördüğü sigorta yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. 5510 sayılı kanunda, kanunun kapsamına giren kişiler bakımından zorunlu sigorta ve isteğe bağlı sigorta ayrımı yapıldığını görüyoruz.

A. Zorunlu Sigortalar

5510 sayılı kanunun 4. maddesinde sigortalı sayılanlar sayılmıştır. Kanunun 1. fıkrasının a,b,c bendinde sigortalılar sayılmıştır. Uygulamada ve teoride de bu kişiler, 4a'lı, 4b'li, 4c'li şeklinde ifade edilmektedir. 4a'lılar iş sözleşmesi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan yabancılar zorunlu sigorta kapsamındadır. Ancak bu zorunlu sigorta kapsamında yer alan yabancılar, 5510 sayılı kanunun 4. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, mütekabiliyet esasına³²⁹ dayalı olarak, zorunlu sigorta kapsamında değildirler.

5510 sayılı kanunun 6. maddesinde ise sigortalı sayılmayanlar belirtilmiştir. Buna göre, “Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklı kalmak koşuluyla,

yabancıya dört yüz Türk lirası; bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için dört yüz Türk lirası, ceza verilir. Çalışma izni olmaksızın, bir işverene bağlı olarak çalışan yabancıya iki bin dört yüz Türk lirası; çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya dört bin sekiz yüz Türk lirası, para cezası verilir. Yabancı çalıştıran işverene veya işveren vekiline her bir yabancı için altı bin Türk lirası, tutarında idari para cezası verilir. 6- Beşinci fıkrada sayılan fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır. 7-Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir. 8- Çalışma izni bulunmadan çalıştığı tespit edilen yabancılar sınır dışı edilmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirilir. 9-İşveren veya işveren vekili, çalışma izni bulunmayan yabancıların ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır. Bu gider, masraf ve harcamaların Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bütçesinden karşılanması hâlinde, bu madde gereğince ödenen tutarlar, 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca işveren veya işveren vekilinden tahsil edilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ve Bakanlıkça müştereken belirlenir

³²⁹ Mütekabiliyet ilkesine dair, detaylı açıklama için Bkz.

yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar (SSGSSK m.6/1-e) sigortalı sayılmayacaktır Bu fıkra kapsamında kalan kişilerin Türk vatandaşı veya yabancı olması sigortalı sayılma bakımından fark oluşturmaz.³³⁰

Türk Sosyal Güvenlik Hukuku açısından bağımlı olarak çalışan yabancıların sigortalılık durumları 5510 sayılı Kanun'dan başka, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği (SSİY)³³¹ 'nde ve SGK tarafından çıkarılan 2013/11 sayılı Genelge³³² 'de de düzenlenmiştir.

5510 sayılı kanununun 4a bendine tabi olarak çalışan yabancılar bakımından, kısa ve uzun vadeli sigorta kolları bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak 5510 sayılı kanundan önce yürürlükte bulunan 506 sayılı kanunda 3. maddesinin 2013 yılında yapılan değişiklikten önce³³³, yabancılar sadece kısa vadeli sigorta kolları açısından sigortalı sayılmışlardır.

³³⁰ Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s.237.

³³¹ Sosyal Sigortalar İşletme Yönetmeliği, 12.05.2010 tarihinde yayınlanmıştır.

³³² 2013/11 sayılı genelge, 22.02.2013 tarihinde yayınlanmıştır.

³³³ 506 sayılı Kanun mülga 3. madde: A - (DEĞİŞİK ALT BENT RG: 26.10.1983-18203)

- a) Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle,
 - b) Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak,
 - c) Tarım sanatlarına ait işlerde,
 - d) Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde,
 - e) Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık ve benzeri işlerinde çalışanlar hariç olmak üzere tarım işlerinde çalışanlar
- „B) İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- C) Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (Üçüncü derece dahil) olan hısımlar sırasında ve aralarında dışarıdan başka kimse katılmayarak bu konut içinde yapılan işlerde çalışanlar.
- D) (DEĞİŞİK ALT BENT RG: 24.08.1977-16037)
- Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç
- E) Askerlik hizmetlerini yapmakta olan yükümlüler (27.02.1962 tarihli 33 sayılı Kanun hükümlerine göre çalışanlar hariç),
- F) Kanunla kurulu emekli sandıklarına aidat ödemekte olanlar,
- G) Yabancı bir memlekette kurulu herhangi bir müessese tarafından ve o müessese nam ve hesabına Türkiye ye bir iş için gönderilen ve yabancı memlekette sigortalı olduğunu bildiren yabancı kimseler,
- H) Resmi meslek ve sanat okullarıyla, yetkili resmi makamların müsaadesiyle kurulan meslek veya sanat okullarında tatbiki mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,
- I) (MÜLGA BENT RG: 06.08.2003-15598
- J) Sağlık müesseselerinde işe alıştırılmakta olan hasta veya maluller,
- K) Herhangi bir işverene hizmet akdiyle bağlı olmaksızın kendi nam ve hesabına çalışanlar,
- L) (MÜLGA BENT RG: 06.08.2003 - 4958/57)
- II- Aşağıda belirtilenler hakkında bazı sigorta kolları uygulanmaz:
- A) (MÜLGA BENT RG: 06.08.2003-15598- 4958/57)

5510 sayılı kanunun, 60. maddesi uyarınca, zorunlu sağlık sigortası kapsamında bulunan yabancıların genel sağlık sigortasından yararlanabilmesi için, Türkiye’de ikamet etme zorunlulukları bulunmaktadır.

Yine 5510 sayılı kanunun 60. maddesine göre, ülkemizde öğrenim gören yabancı uyruklu öğrenciler genel sağlık sigortası kapsamındadır. Bu hükme göre, ülkemizde öğrenim gören yabancı uyruklu öğrenciler müteakabiliyet esası ve Türkiye’de bir yıl yerleşik olma şartı aranmaksızın ilk kayıt tarihinden itibaren üç ay içinde talepte bulunmak şartıyla, genel sağlık sigortalısı olurlar. Bu üç aylık sürede talepte bulunmayanlar hakkında, öğrenimleri süresince genel sağlık sigortası hükümleri uygulanmaz. Bu öğrenciler, 5510 sayılı kanunda 82. maddede belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının üçte birinin 30 günlük tutarı üzerinden genel sağlık sigortası primi ödemesi gerekir (SSGSSK m. 60/7).

B. İsteğe Bağlı Sigortalar

İsteğe bağlı sigortalar, kişilerin isteğe bağlı olarak prim ödemek suretiyle uzun vadeli sigorta kollarına ve genel sağlık sigortasına tabi olmasını sağlayan sigortalardır (SSGSSK m.50).

5510 sayılı SSGSSK ‘de yabancıların isteğe bağlı olarak primlerini ödeyerek, uzun vadeli sigorta kollarına ve genel sağlık sigortasına tabi olmaları için gereken şartlar 50. maddede düzenlenmiştir. Yabancıların isteğe bağlı sigortalardan yararlanabilmesi için ilk şart Türkiye’de ikamet ediyor olmaktır. Ayrıca isteğe bağlı sigortalı olabilmek için, zorunlu sigortalı olmayı gerektirecek şekilde çalışmamak veya sigortalı olarak çalışmakla birlikte ay içerisinde 30 günden az çalışmak ya da tam gün çalışmamak, kendi sigortalılığı

B) Özel kanunda tarifi ve nitelikleri belirtilen çıraklar hakkında, çıraklık devresi sayılan süre içinde analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile bu kanunun 35 inci maddesi hükümleri uygulanmaz

.C) (DEĞİŞİK ALT BENT RG: 06.05.1986 -19099)

Kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malullük veya emekli aylığı almakta iken bu Kanuna tabi sigortalı bir işte çalışanların 78 inci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63 üncü madde hükmüne göre Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilir.

Sosyal Güvenlik Destek Primi ödenmiş süreler, bu Kanuna göre sigortalılık süresinden sayılmaz ve 24.05.1983 tarih ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına tabi olarak geçen hizmetlerin birleştirilmesi hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz, 64 üncü madde hükmüne göre toptan ödeme yapılmaz. Ancak iş kazası veya meslek hastalığı halinde 12. madde hükümleri uygulanır.

Bunlardan kendi kanunlarına göre görev malullüğü aylığı bağlanmış olanlar Kurumdan yazılı talepte bulunurlarsa, bunlar hakkında talep tarihini takip eden aybaşından itibaren, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları da uygulanır.

D) (MÜLGA BENT RG: 06.08.2003- 15598)

nedeniyle aylık bağlanmamış olmak, 18 yaşını doldurmuş bulunmak şartlarının varlığı da aranır.

İsteğe bağlı sigortalı olan kişilerin SSGSSK'nin 52/2. maddesi uyarınca, isteğe bağlı sigortalıların genel sağlık sigortasından yararlanabilmesi için Türkiye'de bir yıl süre ile ikamet etmiş olması gerekmektedir

İsteğe bağlı sigorta başvurusunda bulunmak için Sosyal Güvenlik Kurumu'na yazılı talepte bulunmak gerekmektedir (SSGSSK m. 50/1-d).



SONUÇ

Mülteciler Hukuku açısından en önemli uluslararası gelişmenin, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi olduğunu söyleyebiliriz. Bu sözleşme mültecilerin hukuki durumunu değerlendirmektedir. Ancak taraf devletler, geniş bir mülteci tanımına imza atmaktan çekinmişler ve çeşitli çekinceler koymuşlardır. Zira usulüne uygun yürürlüğe giren uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir ve sözleşmede tanınan hakların mültecilere verilmesi gerekir. Pek çok ülke gibi Türkiye de, mülteci statüsünün kabulü için hem Avrupa’da meydana gelme şartını hem de 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olay şartını getirmiştir. Türkiye, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla ve çevre ülkelerde daimi yaşanan sıkıntılardan dolayı coğrafi çekince koymuştur. Bu çekincelerden tarih kıstasını, Türkiye, 1967 tarihli Mülteci Protokolü ile kaldırsa da coğrafi çekince halen devam etmektedir. Türkiye, taraf olduğu tüm uluslararası sözleşmelerde bu çekinceyi devam ettirmektedir.

Türkiye’ye gelen yabancılara kronolojik sıra ile baktığımızda, Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu günden beri her dönem çeşitli ülkelerden ve çeşitli etnik kökenlerden başka yabancılara ev sahipliği yapmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’ne, kurulduğu ilk yıllarda, Nazi rejiminden kaçarak gelen Yahudiler sığınmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde, İran Devrimi’nden sonra ülkeye gelen İranlılar sığınma başvurusunda bulunmuştur. 1990-1991 yılında Irak savaşı esnasında yine çok sayıda Iraklı sığınma başvurusunda bulunmuştur. Aynı zamanda devam eden yıllarda, Afganistan, Sudan, Somali gibi Afrika ülkelerinden de yabancılar sığınma talebi ile gelse de, 2010 yılında başlayan Arap Baharı ve devamında 2011 yılında baş gösteren Suriye’deki iç savaş sonrasında, ülkemize sayısı, resmi rakamlara göre üç buçuk milyonu aşan milyonları aşan Suriyeli misafir gelmiştir. Türkiye, Suriye’de çatışmaların başlaması ile “açık kapı” ilkesi uygulamıştır. İlk başlarda, ülkelerinde hayat normale döndüğünde geri dönecekleri düşüncesi ve ayrıca coğrafi çekincelerden dolayı mülteci denilemediğinden dolayı, uygulamada Suriyeliler misafir olarak tanımlanmıştır. Suriyelilerin, ülkelerinde iç karışıklıkların devam etmesi, Türkiye’de yerleşik düzene geçmeleri, burada yaşamak istemeleri gibi sebeplerle geri dönüşlerin istenilen ölçüde olmadığını görüyoruz. Suriye’den gelen bu kişilerin, kendi ülkelerine yakın olan güney sınırındaki illerde yoğun bir şekilde yaşadığı gibi, Ankara, İstanbul, İzmir ve Antalya gibi büyük şehirlerde de yoğun olarak yaşadıklarını söyleyebiliriz. Ülkeye çok kısa bir

zamanda tahmin edilemez sayıda yabancıların gelişinden sonra, güncel sorunlar baş göstermiştir. Yabancılarla ilişkin hukuksal düzenlemeler, çeşitli kanunların içerisinde dağınık halde bulunan düzenlemeler yeterli gelmemeye başlamıştır. Ülkemiz, yabancıları ilgilendiren pek çok ikili ve çok taraflı sözleşmeye taraf olsa da yakın zamana kadar tek bir yabancıları ve özellikle yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakkını düzenleyen bir kanun olduğunu söylemek güçtü.

Yabancıların nüfusunda tahmin edilemez artış, ülkedeki bu konu ile ilgili mevzuat çalışmalarını hızlandırmıştır. Bu mevzuat çalışmalarının bir sonucu olarak, 2003 yılında Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, yaşanan gelişmeleri karşılayamayınca Uluslararası İş Gücü Kanunu 2016 yılında yürürlüğe girmiştir.

Yabancılarla, geri göndermeme ilkesi ile temel güvence sağlandıktan sonra, bu yabancılar mülteci statüsü kazanana kadar veya güvenli üçüncü ülkeye yerleşene kadar ülkemizde kalmaya devam etmektedir. Sığınmacılara tanınan geçici koruma statüleri bazen yıllarca sürebiliyor. Bu süreç içerisinde hayatlarını idame ettirebilmek ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek için çalışma zorunluluğu doğmaktadır. Sadece çalışma yeterli gelmemekte ayrıca güvenli çalışma yani sosyal güvenlik haklarından yararlanmaları gerekmektedir.

Bu çalışma ile yapılan değerlendirmeler neticesinde tespit edilen hususlar ve sunulabilecek öneriler aşağıda sıralanmıştır:

- 1- Son yıllarda Türkiye’de yabancıların artması sebebiyle, yabancılar hukuku ile ilgili yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda mevzuatta ve mevzuatın öngördüğü kurumsal şemada değişiklik olmuştur. 4817 sayılı 27.02.2003 tarihli YÇİHK yürürlükten kaldırılmış, yerine 28.07.2016 tarihli 6735 sayılı UİK yürürlüğe girmiştir. UİK ile pek çok yenilik düzenlenmiştir; ancak yeni düzenlenmelerin yanında, getirilen yeniliklerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Türkiye, ülkesinde bulunan tüm yabancıların çalışmasını kayıt altına almalı bu kayıtlar doğrultusunda işgücü politikası oluşturmalıdır.
- 2- UİK’nin gerekçesinde de ayrıntılı düzenlendiği üzere, bu kanunun amaçları arasında uluslararası işgücü politikasını oluşturmak da vardır. Uluslararası işgücü politikasının bu kanun yürürlüğe girdikten sonra oluşmaya başladığını söyleyebiliriz.

- 3- Yabancınn çalışma iznine başvururken doldurmak zorunda olduğu başvuru formundaki “yabancı istihdamına ilişkin gerekçe” ifadesi çok soyut olduğu söylenebilir. Bakanlıkça gerekçenin yeterli görülmemesi durumu gerek çalışma iznine başvuran yabancı gerekse çalışma izni sürecini başlatan işveren için bir belirsizlik oluşturmaktadır. Bu ve benzeri durumların yaşanmaması için daha somut düzenlemelere yer verilmelidir. Bu alanda çalışacak Türk vatandaşının bulunmaması dışında başka gerekçelerin kabul edilip edilmeyeceği açıklık getirilmelidir.
- 4- UİK'nin uygulama yönetmelikleri uygulamada çok seslilik oluşmaması için en kısa sürede çıkarılmalıdır. UİK m.25'te belirtilen ve halen çıkarılmayan yönetmelikler de çıkarılmalıdır.
- 5- Uluslararası işgücü politikası kanunda ve kanun gerekçesinde düzenlenmiş ise de bu uygulanması öngörülen politika yetirince açıklanmamıştır. Diğer düzenleyici işlemler ile bu politikaların net, açık, anlaşılır şekilde düzenlenmesi ve periyodik eylem planları ile takip edilmesi gerekmektedir.
- 6- Çalışma izni başvuruları şu an işverenin e-devlet sistemi üzerinden yapılmaktadır. Bu başvuruların, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kuracağı bir site üzerinden yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Zira mevcut hali ile vekil veya işveren vekili aracılığı ile başvurularda, işverene ait e-devlet şifresi ile başvurular yapılmaktadır, bu durum sıkıntılara sebep olabilmektedir.
- 7- Uluslararası işgücü politikalarının hayata geçirilmesi için devlet tarafından her sene çeşitli programlar yayınlanmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı her sene, Ulusal İstihdam Stratejisini, resmi web sitesinden yayınlamaktadır. Bu strateji planları arasında, yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakkına dair tedbirler de yer almaktadır. Bu tedbirlerin yerine gelmesi için gerekli takipler yapılmalıdır. Her sene bir önceki yılın strateji programı gözden geçirilmeli ve yapılması beklenen ancak hayata geçirilemeyen hedeflerin altında yatan olumsuz sebepler irdelenmelidir.
- 8- Strateji ve Bütçe Bakanlığı 10. Kalkınma Planını yayınlamıştır. Bu planda nitelikli insan gücünü çekme de yer almaktadır. Yabancıların da bu plana dahil

olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu Kalkınma Planı doğrultusunda, nitelikli yabancıların ülkeye çekilmesi için gereken çalışmalar yapılmalıdır.

- 9- Dünya genelinde nitelikli işgücüne olan talebin artması ve işgücünün daha serbest hareket edebilmesi bir fırsat olduğu, 10. Kalkınma Planında belirtilmiştir. İhtiyaç duyulan sektörlerde nitelikli insan gücü kaynağı arttırılarak, ülkenin büyüme potansiyeline artı değer katacağı belirtilmiştir. Bunun için, Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı öngörülmüş ve bu programın detayları açıklanmıştır. Bu programın bilinirliğinin arttırılması sağlanmalıdır.
- 10- Nitelikli yabancı işgücünü ülkeye çekmeyi kolaylaştırmak için, UİK'de Turkuaz Kart uygulaması, yabancılara istisnai çalışma izni verilmesi, 4817 sayılı kanunda bulunan uzun resmi işlemlerin tek bir bakanlıktan ve daha kolay yapılması düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile başvurulardaki uzun bürokrasi işlemleri azalacağından dolayı, başvuru sayılarında olumlu artış olacağı düşünülmektedir.
- 11- Yabancı kaçak işçi sayısının azaltılması ve kaçak işçiliğin önlenmesi için alınacak tedbirlerin arttırılması gerekmektedir. Bu konuda düzenlenen idari para cezaları daha caydırıcı şekilde düzenlenmelidir. Pek çok yabancı, sadece vatandaşların çalışabileceğine dair yanlış düşünceleri bulunmaktadır. Yabancıların kayıtlı çalışmalarının, mevzuatta kendilerine verilmiş bir hak olduğunun anlatılması gerekmektedir. Bu yabancılara konuyla ilgili eğitimler düzenlenerek, çalışma ile ilgili asgari konular anlatılmalıdır. Yabancı kaçak istihdamı, hem ülke ekonomisine hem de bireysel olarak yabancıya zarar vermektedir. İşverenler, yabancıların gerek bilgisizliğinden gerekse zor durumda olmalarından faydalanarak, haksız şartlarda çalıştırmaktadır. Bu işverenler yabancı kaçak işçi çalıştırarak hem vergisel hem de diğer mali yükümlülüklerden kaçmış olmaktadır. Ek olarak yabancı kaçak çalışanların yoğun görüldüğü turizm ve tarımda denetimler ayrıca arttırılmalıdır.
- 12- UİK'nin politikalarından biri olarak, uluslararası göçe uyum sağlamak vardır. Çevre ülkelerden, Uzakdoğu ülkelerinden ve Asya ülkelerinden gelen kişilerin ülkemiz vatandaşları ile kültür ve yaşantı farklılığı gösterdiği bir gerçektir. Şu an sayıları üç buçuk milyonu aşan, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin

ülkeye uyum sağlaması için programlar arttırılmalıdır. Aynı şekilde toplumda yer alan ayrımcı söylemlerin sona ermesi için, vatandaşlara ayrımcı dilde yayın yapan kitle iletişim araçları denetim altında tutulmalıdır. Her ne kadar, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere başlarda misafir denilse de artık bu kişilerin büyük bir kısmının ülkesine dönmeyeceği, burada yaşamaya devam edecekleri vatandaşlar tarafından kabul edilmelidir. Aksi takdirde, ülkeye gelen üç buçuk milyondan fazla Suriyelilerin tamamının dönmesini beklemek gerçeklikten uzaktır. Bu dönüş beklentisi de kültürler arası kaynaştırmayı zorlaştırmaktadır.

- 13- Ülkeye giriş yapan yabancıların, çalışma yönünden etkin bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir. Yabancılara da tıpkı işverenlerin bildirim yükümlülüğü gibi, çalışmaya başladıklarında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bilgi verme yükümlülüğü getirilmelidir.
- 14- Kayıt dışı yabancı çalıştıran işverenler tespit edildiğinde para cezasına ek olarak vergi ve sosyal güvenlik primleri teşvikleri kesilmeli, amme alacağı yapılandırması bulunanlar sadece ödemeyi aksattığında değil bu gibi durumlarda da yapılandırmalarının bozulacağı hüküm altına alınmalıdır.
- 15- Kayıt dışı yabancı çalıştırıldığı tespit edilmesinde, bu para cezasının geçersizlik yaptırımına ek olarak mı yoksa tek başına mı uygulama bulacağı noktasında açıklık yoktur. Bu husus açıklığa kavuşturulmalıdır.
- 16- ÜİK'de yer alan düzenlemelerin her il ve ilçede yeknesak şekilde uygulanabilmesi için bakanlıklarda ve ilgili müdürlüklerde çalışan memurlar ve diğer kamu görevlilerine kanun kapsamında meslek içi eğitimler verilmelidir.
- 17- Ülkemize yabancı işgücünü çekmeye çalışırken, bir yandan da Türk istihdamını koruyucu politikalar geliştirilmelidir. Yabancılara çalışma izni kolaylıkları, Turkuaz Kart uygulamaları, Türk istihdamına ve çalışma şartlarına zarar vermemelidir. Yabancıların yoğun çalıştığı sektörlerde Türk istihdamını da destekleyecek şekilde kolaylıklar sağlanmalıdır.
- 18- Hem yabancıları hem de vatandaşları korumak adına bütün olarak ülkedeki iş kapasitesinin arttırılmasına ilişkin olarak politikalar arttırılmalıdır.

- 19- UİK ile getirilmiş yeniliklerden biri de, turkuaz karttır. Turkuaz kart, nitelikli yabancılara verilecektir. Turkuaz Kart, Avrupa Birliği'ndeki mavi karta, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulama bulan yeşil karta benzer bir uygulama getirmiştir. Turkuaz kart verilen yabancı, kendisine süresiz çalışma hakkı, ailesine ise ikamet hakkı kazanır.
- 20- UİK yürürlüğe girmeden önce, çalışma izinleri vermeye yetkili makamlar çok fazlaydı. Sürece şartlara göre, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı görev alırken şu an tüm çalışma izinleri başvuruları ve değerlendirmeleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nca yapılmaktadır. Bu durum, kırtasiyeciliğin önüne geçmek ve ayrıca çalışma izni başvuru süresini kısaltmak için yerinde bir düzenlemedir. Ancak bazı durumlarda ilgili bakanlıkların yabancının çalışma izni konusunda olumlu görüşü aranmaya devam etmektedir. O durumda, çalışma iznini yine Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı vermektedir, sadece olumlu görüş ilgili bakanlıktan istenmektedir.
- 21-Türkiye, yabancıların sosyal güvenlik hakları konusunda gerek çok taraflı gerekse iki taraflı çok fazla sözleşme imzalamıştır. Ancak hem uluslararası sözleşmelerde hem de iç hukuktaki düzenlemelerde kısa bir şekilde bazen bir bazen sadece bir iki maddede düzenlendiğini görüyoruz. UİK de bu şekildedir. Neredeyse sosyal güvenlik hakkının düzenlendiği iki madde hariç hepsi çalışma ve işgücü ile ilgilidir. Sosyal güvenlik hakkı ile ilgili daha detaylı düzenlemeler yapılması gerektiğini düşünmekteyiz.
- 22-Sosyal güvenlik hususunda en temel düzenleme 5510 sayılı SSGSSK'dir. Bu kanundaki düzenlemeler, ülkede bulunan yabancıları da kapsayacak şekildedir. Ancak bu kanun, ülkede bulunan tüm yabancılara aynı şekilde sosyal güvenlik hakkı tanımamaktadır. Tüm yabancılara aynı şekilde sosyal güvenlik hakkı tanımamak, uluslararası hukuk ilkelerine aykırı değildir.
- 23-Türkiye'de bulunan yabancılar hangi statüde olursa olsun, çalışmada değindiğimiz hakları olmak üzere pek çok haktan bihaberdirler. Hatta bu haklardan yararlanmak için vatandaş olmak gerektiğine dair yanlış bir kanıları da mevcuttur. Bu nedenle resmi rakamlara göre her ay on binlerce yabancı, vatandaşlık başvurusu yapmaktadırlar. Vatandaşlık kazanmak için, Türk

vatandaşlarla evlenmekte, taşınmaz mal iktisabı yapmaktadırlar. Oysa çalışmada detaylıca bahsettiğimiz üzere, temel hak ve hürriyetler gerek uluslararası sözleşmelerde gerekse de Anayasa’da “herkese” tanınmıştır. Bu nedenlerle, yabancıların vatandaşlık başvuruları detaylıca irdelenmeli, yabancıların çalışma ve sosyal güvenlik hakkına dair sorunlarını çözme yolu olarak görülmemelidir.

- 24- Sosyal güvenliğin bir görünümü olan sağlık hakkı için, her yabancı için yabancı kimlik kartı başvurularında detaylı sağlık özgeçmişi sorulmalı, kayıt altına alınmalı ve bulaşıcı hastalığı olanlar tedavi edilmelidir.



KAYNAKÇA

- Acer, Yücel – Kaya, İbrahim – Gümüş, Mahir, *Türkiye'nin İltica Stratejisi*, Usak Yayınları, Ankara 2010.
- Acer, Yücel – Kaya, İbrahim – Gümüş, Mahir, *Türkiye'nin İltica Stratejisi*, Usak Yayınları, Ankara 2010.
- Ahmet İçduygu - İbrahim Sirkeci, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri, 75 Yılda Köylerden Kentlere*, Oya Baydar (Der.), İstanbul Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 1999.
- Akpolat, Davut, *Başka Bir Göç veya Türkiye'de Yabancı Olmak*, Sosyoloji Derneği, 1999, S: 5.
- Ali Güzel- Ali Rıza Okur- Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 2014.
- Alper Yusuf, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sosyal Sigortalar*, Alfa Yayınları, İstanbul 2003, s. 2166.
- Altuğ, Yılmaz, *Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınevi, İstanbul 1971.
- Altuğ, Yılmaz, *Vatansızlar Hakkında İki Birleşmiş Milletler Sözleşmesi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2011, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/96555> (Erişim 05.07.2019).
- Arcı, Kadir, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı*, Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi, 1984, s.43.
- Asar, Aydoğan, *Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları*, Turhan, Ankara 2004.
- Ayan, Hasan Alparslan, *Türk Hukukunda Turkuaz Kart Sahibi Yabancıların Çalışma Şartları*, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018, c. 1, S:1, ss. 53-81, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/542683> (Erişim Tarihi: 19.07.2019).
- Aybay, Rona, *Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/iheb.pdf> (Erişim Tarihi 09.07.2019) .
- Aybay, Rona, *Vatandaşlık Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2006.
- Aybay, Rona, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011.

- Aygün, Mesut – Kaya, Cansu, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunundaki Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2016, c. 7, S: 7, ss. 87-142.
- Aykın, Sibel Mehter - Öztürk, Necla, *Türkiye İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı: Taahhütlerde İlerleme*, Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017, S: 13, ss. 623-655.
- Barkın, Ersan, *1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi*, Ankara Barosu Dergisi, 2014, S:1, ss. 331-360.
- Berki, Osman Fazıl, *Devletler Hususi Hukuk*, Cilt I, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara 1961.
- Berki, Osman Fazıl, *Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku, Devletler Hususî Hukuku*, Cilt I, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara 1966.
- Berki, Osman Fazıl, *Türkiye’de Yabancılar Hukuku*, AHFD, 1955, c.12, ss 172-200.
- Berki, Osman Fazıl, *Vatansızlık*, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/242/2134.pdf> (Erişim 05.07.2019).
- Birsen, Kemalettin, *Devletler Hususi Hukuk*, C. I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1936.
- Büyükçalık, Mürvet Ece, *Mülteci Hukuku’nun Gelişimi ve Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Hakları*, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2015.
- Canikliolu, Nurşen, “5510 Sayılı Kanuna Göre Malullük Aylığı”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2006, S: 3, ss 145-162.
- Canyaş, Aslı, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Geri Gönderme Yasağının Uygulanma Koşullarının AİHM Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi*, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, S: 5(1), ss. 73-90.
- Carens, Joseph H., *The Ethics Of Immigration*, Oxford 2013.
- Carlier et al, Jean Yves., *Who is Refugee?*, Kluwer Law International, London 1997.
- Chimni, B.S., *International Refugee Law*, Sage Publications, London 2000.
- Cin, Mustafa, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü*, Mevzuat Dergisi, 2005, S: 88.
- Cin, Mustafa, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü ve Sınırı*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2004.

- Çakran, Şebnem – Eren, Veysel, *Mülteci Politikası ve Türkiye Karşılaştırması*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017, c. 14, S: 39, ss. 1-30.
- Çalışkan, Yusuf, *Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2009, c. 8, S: 2, ss.9-28, jurix.com.tr (Erişim Tarihi 17.06.2019).
- Çelik, Baran Neşe, *Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı, 2015, c.1, ss. 67-148 .
- Çelikel, Aysel – Gelgel, Günseli, *Yabancılar Hukuku*, Beta, İstanbul 2017.
- Çelikel, Aysel – Öztekin Gelgel, Günseli, *Yabancılar Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 2018.
- Çiçekli, Bülent, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Çil, Şahin, *Avrupa Sosyal Şartı ve Yargıtay Kararları*, Sicil Dergisi, 2010, c. 5, S. 8, ss. 56-70.
- Doğan, Vahit, *Türk Yabancılar Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara 2018.
- Dost, Süleyman, *Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014, c. 4, S: 1, ss. 27-69.
- Dost, Süleyman, *Milletlerarası Hukukta Mütakabiliyet İlkesi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, c.5, S.2 ss 1-38.
- Dost Süleyman, *Uluslararası Düzenlemelere Göre Azınlık Statüsünde Olmayan Farklı Etnik Kökenli Çocukların Ana Dil Eğitimi Hakkı ve Türkiye*, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,2016, Cilt 21,S. 2, , ss.539-556.
- Dönmez Kara, Canan Öykü, *Türkiye’de Yabancıların Çalışma Hakkı: Suriyelilerin İşgücü Piyasasındaki Durumu The Right to Work of Foreigners in Turkey: Syrians Situation in The Labor Market*, Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2016, S: 2 ss. 151-174 <https://dergipark.org.tr/download/article-file/509805> (Erişim Tarihi 04.07.2019).
- Dursun, Hasan, *Yabancıların Sosyal Güvenlik Hakkına Genel Bir Bakış*, Kamu-İş, 2009, c. 10, S: 4, ss. 205-246.
- Eker, Nilüfer, *Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yabancı Personel İstihdamı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Ana Bilim Dalı, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, İstanbul 2010.

- Ekin, Ali, *Adil ve Makul Koşullarda Çalışma Hakkı Kapsamında İşçi Onurunun Korunması*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya 2013.
- Ekşi, Nuray, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta, 4. Bası, İstanbul 2018.
- Ekşi, Nuray, *Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar*, Beta, İstanbul 2016.
- Elçin, Doğa, *Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi İle Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2016, S:124, ss. 9-80.
- Erdem, Bahadır, *Vatandaşlık Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2017.
- Ergül, Ergin, *Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri*, Türk İdare Dergisi, 2012, S:475, ss. 213-228 .
- Ergüven, Nasih Sarp – Özturanlı, Beyza, *Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye*, AÜHFD, 2013, S: 63 (4), ss. 1007- 1061.
- Erken, Baki, *Türkiye’de Yabancıların Çalışması*, Seçkin, Ankara 2018.
- Erten, Rifat, *Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, c. 19, S: 1, ss. 3-51.
- Goodwin-Gill, Guy S. - McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Incorporated, 2007.
- Göğer, Erdoğan, *Yabancılar Hukuku*, AÜHF yayını, Ankara 1974.
- Gülmez, Mesut, *Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emegın Evrimi: Ulusal ve Ulusüstü Hukuksal Boyutlar Üzerine Düşünceler*, Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI Bildirgeler, Petrol-İş Yayını:119, İstanbul 2014.
- Güngör, Gülin, *Tâbiyet Hukuku Gerçek Kişiler-Tüzel Kişiler-Şeyler*, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012.
- Gür, Ebru, *Lozan Konferansı’nın Türk Basınına Yansımaları*, Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Elazığ 2006 .
- Hafızoğulları, Zeki, *Türk Ceza Hukuku Sisteminde Zaruret Hali ve Üçüncü Kişiyi Kurtarma*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1971, c. 28, S: 1, ss. 91-132.
- <https://issuu.com/istanbulsmmmmodasi/docs/malicozum137?e=25078185/58370305> (Erişim Tarihi:19.07.2019) .

- İçduygu, Ahmet – Toktaş, Şule, *Yurtdışından Gelenlerin Nicelik Ve Niteliklerinin Tespitinde Sorunlar*, Tuba Raporları, 2005, S: 12.
- Kapani, Münci, *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*, Bilgi Yayınevi, Ankara 2011.
- Kara, Polat – Korkut, Recep, *Türkiye’de Göç ve İltica*, Türk İdare Dergisi, 2010, S: 467, ss. 153-162.
- Kaya, Cansu, *Türkiye’de Geçici Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkı*, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, c. 3, S: 5, ss. 57-77, <http://andhd.dergi.anadolu.edu.tr/yonetim/icerik/makaleler/135-published.pdf> (Erişim Tarihi: 19.07.2019).
- Kaya, Pir Ali – Ertuğrul Yılmaz, Işın Ulaş, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Çalışma Hakkı*, Sosyal Siyaset Konferansları, 2016, S:70, ss. 55-80, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/432546> (Erişim Tarihi 09.07.2019).
- Kıral, Halis, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları*, Yorum Matbaacılık, Ankara 2006.
- Klingst, Martin, *Three Models of Citizenship* Michael S.Greve - Michael Zöllner (Ed.) *Citizenship in America and Europe*, Washington American Girişim Enstitüsü Yayınları, 2009.
- Koca, Sema Çörtoğlu, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Yabancıların Türkiye’de İkameti ve Uzun Dönem İkamet İznine İlişkin Değerlendirmeler*, Ankara Barosu Dergisi, 2016, S: 2, ss. 41-88 .
- Koyuncu, Ahmet, *Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler*, Çizgi Yayınevi, Konya 2014.
- Long Katy, *When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection*, Migration Studies, Volume 1, Number 1, 2013, ss 4-26.
- McAdam, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Laws*, Oxford University Press , Oxford 2007.
- Mehter Aykın, Sibel – Öztürk, Necla, *Türk İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı: Taahhütlerde İlerleme*, Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017, S: 13, ss. 623-655.
- Odman, M. Tefik, *Mülteci Hukuku*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınevi, Ankara 1995 .
- Olgaç, Cüneyt – Bulut, Mehmet, *Türkiye’de Çalışan Yabancıların Çalışma İzinleri ve Sosyal Güvenliği*, Maliye ve Hukuk, Ankara 2011.

- Ozanoğlu, Teoman, *Yaşlılık Sigortası ve Uygulamasından Doğan Davalar*, Çimento İşveren, 1988, C. 2, S.1, ss. 1-17.
- Ökçün, Gündüz, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1962.
- Özbek, Veli Özer – Koray, Doğan, *Zorunluluk Halinin(TCK m.25/2) Hukuki Niteliği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2007, c. 9, S:2, ss. 195-222.
- Özcan, Mehmet, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara 2005.
- Özçelik, Fatmagül Kale, *Kadınlara Karşı Her Biçimiyle Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesinin Usule ve Esasa İlişkin Düzenlemeleri ve Türk Anayasa Hukukuna Yansımaları*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2017, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/271261> (Erişim Tarihi: 16.07.2019).
- Özdemir, Cumhur Sinan, *Yabancıların Çalışma İznini Düzenleyen Uluslararası İşgücü Kanunu Neler Getiriyor?*, Mali Çözüm Dergisi, 2016, c. 26, S: 137, ss. 297-303.
- Özkan, Işıl, *İltica ve Sığınma Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2013.
- Öztürk, Neva Övünç, *Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, S: 66(1), ss. 201-216.
- Öztürk Necla, *Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı*, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 2013, C.33,S.1, s.125-168.
- Pazarcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.
- Pazarcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara 2018.
- Sadrüleşrafi, Hüseyin A., *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı, İstanbul 1999.
- Saduleşrafi, Hüseyin, *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkı*, <http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/cilt1.say%C4%B11/1.1.%20sadrule%C5%9Fraf%20i.pdf> (Erişim Tarihi: 11.07.2019).
- Sariteke, İsmail – Kahraman, Ömer Fuad – Aydın, Abdullah, *Türkiye’deki Suriyeli Nüfusun Statüsü ile İlgili Bir Analiz*, Turkish Studies, 2018, S: 13/7, ss. 383-396.
- Saymen, Ferit Hakkı - Ekonomi, Münir, *Sosyal Sigortalar Tatbikatı*, İktisadi ve Ticari İlimler Yüksek Okulu Yayınları, İstanbul 1966.

- Serçin, Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*, Seçkin, Ankara 2014 .
- Seviğ, Muhammet Raşit – Seviğ, Vedat Raşit, *Devletler Hususi Hukuku, Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 1967.
- Şahlanan, Fevzi, *Sendikalar Hukuku*, Yılmaz Ajans Matbaacılık, İstanbul 1995.
- Şanlı, Cemal, *Türkiye'de Yabancıların Sosyal Güvenliği*, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 1981, c. 1, S: 2, ss. 24-28.
- Şen, Ersan, *Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü*, <https://www.hukukihaber.net/turkiyede-bulunan-suriyelilerin-hukuki-statusu-makale,6377.html> (Erişim Tarihi: 04.07.2019).
- Talas, Cahit, *Çalışma Hakları ve Türkiye'deki Durum*, AÜSBFD, 1991, c. 46, S: 1-2, ss. 407-421.
- Taneri, Gökhan, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya 2012.
- Tekelioğlu, Yavuz, *Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları*, Akdeniz İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2010, S:19, ss. 43-80.
- Tekinalp, Gülören, *Türk Yabancılar Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 2003.
- Teksoy, Barış, *Yabancıların Çalışma Hakkı ile İlgili Güncel Gelişmeler*, Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu, İstanbul 2016.
- Tezan, Durmuş – Erdem, Mustafa Ruhan – Önok Murat, *Uluslararası Ceza Hukuku*, Seçkin, İstanbul 2019.
- Tiryaki, Hamit, *Yabancıların Türkiye'de Çalışma İzinleri*, Bilge Yayınevi, İstanbul 2016.
- Türkoğlu, Oğuzhan, *Mülteciler ve Ulusal/Uluslararası Güvenlik*, Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, 2011, c. XXX, S:2, ss. 101-118.
- Uzun, Elif, *Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme*, Uluslararası Hukuk ve Politika, 2012, c. 8, S: 30, ss. 25-58.
- Üçışık, H. Fehim, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ötüken, İstanbul 2015.
- Yılmaz, Ejder, *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2006.
- Yılmaz, Ejder, *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2006.

Yılmaz, Mücahit, *Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri*, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2017.

Yorganlı, Hülya - Kılınçkaya, Şerife Merve, *Türkiye’de Çalışan Yabancı Uyrkluların Sigortalılığı*,

<http://www.mondaq.com/turkey/x/701580/Insurance/TRKYEDE+ALIAN+YABANCI+UYRUKLULARIN> (Erişim Tarihi 14.07.2019).

Yörük, Abdülhak Kemal, *Devletler Hususi Kitabı*, Kitap II Ecnebilerin Hukuki Vaziyeti, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 1937.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Ayşe Nur KARAYEL

Doğum Yeri ve Yılı : Kadirli, 1988

Medeni Hali : Evli

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi : Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2010

Yüksek Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Yabancı Dil(leri) ve Düzeyi : İngilizce (Orta)

İş Denevimi :

Adana Barosu Avukatlık Stajı : 2010-2011

Karayel Hukuk Bürosu : 2011-Halen