

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE YABANCILARIN İSTİHDAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Mehmet BAYHAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kadir ARICI**

Ankara – 2011

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE YABANCILARIN İSTİHDAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Mehmet BAYHAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kadir ARICI**

Ankara – 2011

ONAY

Mehmet BAYHAN tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yabancıların İstihdamı” başlıklı bu çalışma, 08.04.2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof. Dr. Kadir ARICI (Başkan)

.....

Prof. Dr. Eyüp BEDİR

.....

Doç. Dr. İlkay SAVCI

ÖNSÖZ

Yabancı istihdamı binlerce yıldır değişik şekillerde süregelmiştir. Yabancı istihdamının başlangıcı ve en ilkel yöntemi olan kölelik sistemi de varlığını binlerce yıl sürdürmüş olup, 19'uncu ve 20'nci yüzyıllarda tüm dünyada yasaklanarak uygulamadan kalkmıştır. Köleliğin kalkması sonrasında ülkeler katı kurallarla da olsa yabancı istihdamını devam ettirmişlerdir. Son yıllarda ise küreselleşmenin de etkisiyle işgücünün önündeki engeller kalkmaya başlamış, batı toplumlarında nüfus artışının durması ve hatta azalmaya başlaması, özellikle geri kalmış/gelişmekte olan ülkelerde yaşanan işsizlik gibi nedenlerden dolayı yabancı istihdamı iyice yaygınlaşmaya başlamıştır.

Tezimiz kapsamında Türkiye Cumhuriyeti'nin öncesi ve sonrasında yabancı istihdamında yaşanan gelişmeler ele alınmıştır. Öncelikle Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki köle çalıştırılması ile İmparatorluğun son dönemlerindeki yabancı uzman çalıştırılması ve Cumhuriyet sonraki dönemde yaşanan gelişmeler açıklanmıştır. Sonrasında tezimizin asıl bölümüne gelinerek günümüzde yabancı istihdamı konusunda ne durumda olduğumuz mevzuat ve istatistiki veriler ışığında ayrıntılandırılmıştır.

Tez çalışması sürecinde konumuz ile ilgili kaynak ve veri yetersizliği olduğu görülmüştür. Yabancı istihdamı konusunda az sayıda akademisyen çalışma yapmış ve sadece kaçak yabancı istihdamı konusunda bazı tez çalışmaları bulunmaktadır. Çalışma izni almak suretiyle Türk işgücü piyasasında yer alan yabancılarla ilgili ise birkaç makale ve eser dışında doğrudan çalışma yapılmadığı görülmüştür. Bu kadar önemli bir konunun üzerinde ayrıntılı çalışmaların yapılmamasının nedeni tam olarak anlaşılamamış olmakla birlikte istatistiki veri bulunmaması ve konuyla ilgili bilinç eksikliği en temel sorunlar olarak görülebilecektir. Bu nedenle tez çalışmasında tez, kitap gibi yazılı eserler yanında mevzuattan da çok sık

olarak yararlanılmıştır. Bunun yanında internet üzerinden de konuyla ilgili çalışmalar taranmış ve tez içerisinde kullanılmıştır. İstatistiki veriler ise ÇSGB'den uzun uğraşlar sonucu alınan yayınlanmış/yayınlanmamış az sayıdaki verilerden ve yine tez, kitap gibi yazılı eserlerden sağlanmıştır. İçişleri Bakanlığı ve EGM ile yapılan görüşmelerde kayıtlı yabancı işgücü ile ilgili herhangi bir istatistiklerinin olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca tezimiz sınırları dışında kalmakla birlikte mülteciler, sığınmacılar ve tespit edilen yabancı kaçak işgücü gibi verilerin tutulduğunu ancak bu verilerin de yayınlanmayan veriler olduğu için paylaşamayacağı tarafımıza bildirilmiştir.

Mehmet BAYHAN

Ankara – 2011

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	viii
TABLolar DİZİNİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCI İŞÇİ KAVRAMI, DOĞUŞ NEDENLERİ VE DÜNYADA YABANCI İŞÇİLİĞİN GELİŞİMİ

I. YABANCI İŞÇİ KAVRAMI VE BENZER KAVRAMLAR	3
A. Yabancı Kavramı	3
B. Yabancı İşçi Kavramı	4
C. Benzer Kavramlar	5
1. Göçmen-Göçmen İşçi Kavramı	5
2. Sığınmacı / Mülteciler	7
3. Vatansızlar	8
II. YABANCI İŞÇİ İHTİYACININ DOĞUŞ NEDENLERİ	9
A. İşgücü İhtiyacının Karşılanması	9
1. İşsizlik / İşgücü İhtiyacı	10
2. Talebin Yurtiçinden Karşılanamaması	11
3. Dünya Nüfus Artışı / Azalışı	12
4. Ekonomik Faktörler	12
B. İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi	13
C. Nitelikli İşgücü İhtiyacının Karşılanması	14
D. Küreselleşme ve Yabancı Yatırımlar	15
1. Küreselleşme	15
2. Yabancı Yatırımlar ve Teşvikleri	16
III. DÜNYADA YABANCI İŞÇİ ÇALIŞTIRILMASININ TARİHİ GELİŞİMİ	16
A. Ortaçağ ve Öncesi Dönemde Yabancı İstihdamı	16
B. Sanayi Devrimi ve Sonraki Dönemde Yabancı İstihdamı	17

C.II. Dünya Savaşı Sonrasında Yabancı İstihdamı	19
D.Küreselleşme Döneminde Yabancı İstihdamı	21

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YABANCI İSTİHDAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE BUGÜNKÜ DURUMU

I. TÜRKİYE'DE YABANCI İSTİHDAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	24
A.Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yabancı İstihdamı.....	24
1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Köle Çalıştırılması.....	24
a. Osmanlı İmparatorluğu'nda Köle Ticaretinin Kaynakları	25
b. Köleliğin Görüldüğü Alanlar	26
c. Ekonomik Alanda Köle Çalıştırılması	27
(1) Dokumacı Köleler ve Mükâtebe Usûlü	27
(2) Göçmen Tarım Köleleri	28
(3) Ortakçı Kullar ve Ziraî Üretimde Uzmanlaşma	28
d. Kölelik Sisteminin Sona Ermesi	29
2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancı Uzman İstihdamı	30
a. Askeri Alanda Yabancı Uzman İstihdamı.....	31
b. Diğer Alanlarda Yabancı Uzman İstihdamı	32
B.Cumhuriyet Döneminde Yabancı İstihdamı.....	33
1. 1923 – 1950 Dönemi Yabancı İstihdamı	33
a. Eğitim Alanında Yabancı İstihdamı	34
b. Ulaştırma Alanında Yabancı İstihdamı.....	35
c. Sanayi Alanında Yabancı İstihdamı	38
d. Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun (2007 Sayılı Kanun)	38
2. 1950 - 1980 Dönemi Yabancı İstihdamı	40
a. Petrol Kanunu (6326 Sayılı Kanun)	40
b. Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (6224 Sayılı Kanun)	41
c. Yabancı Mühendis ve Mimar Çalıştırma Esasları	42
3. 1980 Sonrası Dönemde Yabancı İstihdamı	42
a. Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı.....	43
b. Turizmi Teşvik Kanunu (2634 Sayılı Kanun).....	46
c. Hizmet Ticareti Genel Antlaşması (GATS)	46
d. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (4817 Sayılı Kanun)	50

II. TÜRKİYE’DE YABANCI İSTİHDAMINDA MEVCUT DURUM	50
A.İzinli Yabancı İstihdamında Mevcut Durum.....	50
1. Türkiye’de Çalışan Yabancı İşçiler ve Uyrukları	50
2. Türkiye’de İzin Verilen Yabancı İşçilerin Meslekler İtibariyle Dağılımı	53
3. Türkiye’de İzin Verilen Yabancı İşçilerin Yaptığı Görevler İtibariyle Dağılımı	55
B.İzinsiz (Kaçak) Yabancı İstihdamın Türkiye’deki Durumu.....	58
1. Yabancı Kaçak İşçi Kavramı	58
2. Türkiye’de Yabancı Kaçak İstihdamı.....	59
a. Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilerin Niteliği	60
b. Çalışma İzni Olmayan Yabancı İşçilerin Türkiye’de Çalışma Alanları	61
c. Türkiye’de Yabancı Kaçak İstihdamının Oranı.....	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKLARI

I. ÇALIŞMA HAKKINA YÖNELİK ULUSLARARASI VE ULUSAL DÜZENLEMELER	67
A.Genel Olarak Çalışma Hakkı	67
B.Hakkın Kaynakları	69
1. Çalışma Hakkına İlişkin Temel Uluslararası Düzenlemeler.....	70
a. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi	70
b. Uluslararası Çalışma Örgütü ve Çalışma Hakkının Niteliğine İlişkin Katkıları: Sözleşme ve Tavsiyeler	71
c. Avrupa Birliği’nin Çalışma Hakkına İlişkin Yaklaşımı	74
(1) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.....	75
(2) Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	76
(3) İşçilerin Temel Haklarına İlişkin Topluluk Şartı (Avrupa Sosyal Şartı)	77
2. Çalışma Hakkına İlişkin Ulusal Düzenlemeler.....	78
a. Anayasa’da Çalışma Hakkı.....	78
b. İş Kanunu’nda Yabancıların Çalışma Hakkı	79
II. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKININ SINIRLARI – KAZANILMASI VE SONA ERMESİ.....	82
A.Yabancıların Çalışma Hakkının Sınırları	83

1. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Kapsamındaki Yabancılar.....	84
2. YÇİHK Kapsamı Dışındaki Yabancılar.....	85
a. Kendi İsteğiyle ve İzin Alarak Vatandaşlıktan Çıkanlar	85
b. Yabancı Muhabirler ve Basın-Yayın Organları Mensupları...	87
c. Diğer Bakanlık ve Kamu Kurum/Kuruluşlarınca Çalıştırılacak Yabancılar	88
d. Çalışma İzninden Muaf Tutulan Yabancılar	89
e. AB Vatandaşlarının Türk-AB Ortaklık Hukukundan Doğan Statüleri	92
(1) Katma Protokolün Sağladığı Koruma	92
(2) 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının Sağladığı Koruma	96

B.Çalışma Hakkının Kazanılması ve Sona Ermesi 99

1. Çalışma İzninin Türleri, Verilmesi ve Uzatılması.....	100
a. Süreli Çalışma İzni.....	101
b. Süresiz Çalışma İzni.....	102
c. Bağımsız Çalışma İzni	104
d. Çalışma İzinlerinde İstisnaî Haller.....	105
e. Çalışma İzinlerinin Geçerliliğini Kaybetmesi ve İptali.....	109
f. İzinlerin Verilmesinde ve Uzatılmasında Değerlendirme.....	110
g. Yabancı Sermaye Yatırımlarındaki Yabancı İstihdamı Kapsamında Gelecek Yabancılarla İlgili Özel Düzenlemeler	111
(1) Yabancı Sermaye Yatırımları Kapsamında Gelecek Yabancıların Çalışma İzni ve Uzatma Başvurusu	113
(2) (2) Yabancı Sermaye Yatırımları Kapsamında Gelecek Yabancıların Çalışma İzinlerinin Değerlendirilmesi ve Taleplerin Reddi	114
2. İkamet Tezkeresi.....	116
a. İkamet Tezkerelerinin Verilmesi ve Uzatılması	116
b. İkamet Tezkerelerinin Süresi ve Reddedilme Nedenleri	118
3. Çalışma Vizesi	119
a. YÇİHK'da Çalışma Vizesi	121
b. Çalışma Vizesinin İstisnaları	123
4. Vatandaş Olmanın Üstünlükleri ve Yabancılarla İlişkin Engellemeler	123
a. Yabancı İstihdamının Yasaklanması.....	125
b. Yabancı İstihdamının Kısıtlanması	127
5. Çalışma İzninin Sınırlandırılması ve Reddi	129
a. Çalışma İzninin İptali ve Geçerliliğini Kaybetmesi.....	131
b. İtiraz ve Yargı Yolu	132

6. Çalışma İzninin Bildirimi, Denetlenmesi ve Yaptırımlar	133
III. TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA İZNİ ALAN YABANCILARIN HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ	136
A. Çalışma İzni Alan Yabancıların Hakları.....	137
1. Sosyal Güvenlik Hakkı	140
2. İkamet, Seyahat ve İş Arama Hakkı	142
3. Eğitim Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı	147
4. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı	150
5. Aile Birleşimi Hakkı	152
6. Mülkiyet Hakkı.....	154
7. Sendikal Faaliyetlerle İlgili Haklar	157
8. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Hakkı.....	157
B. Çalışma İzni Alan Yabancıların Yükümlülükleri	159
1. Bilgi Verme Yükümlülüğü	159
2. Vergi Verme Yükümlülüğü	160
3. Prim Ödeme Yükümlülüğü	163
4. Çalışma İzni Alınan İşyeri ve Meslek Haricinde Çalışmama Yükümlülüğü	163

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TESPİTLER - ÖNERİLER VE SONUÇ

I. TESPİTLER.....	165
II. ÖNERİLER	176
III. SONUÇ.....	180
KAYNAKÇA.....	187
ÖZET.....	193
ABSTRACT.....	195

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
Any.	: Anayasa
A.Ş.	: Anonim Şirket
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATAUM	: Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.h.	: Adı Geçen Haber
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BAĞKUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DYYK	: Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TVK	: Türk Vatandaşlığı Kanunu

YÇİHK : Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

YÇİHKUY : Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği

YİSHK : Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

YÖK : Yüksek Öğretim Kurumu

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Çalışma İzni Verilen Yabancıların İzin Türleri Açısından Dağılımı .	51
Tablo 2: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Uyruklarına Göre Dağılımı.....	52
Tablo 3: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Mesleklerine Göre Dağılımı.....	54
Tablo 4: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Yaptıkları Göreve Göre Dağılımı.....	56

GİRİŞ

Modern anlamda olmasa da binlerce yıl öncesinden beri devam eden yabancı istihdamı olgusu, tarih boyunca değişiklikler göstererek bugünlere gelmiştir. Önceleri köle çalıştırılması ile tarım, hayvancılık, ev hizmetleri, savaşlar gibi ilkel şekillerde gerçekleşen yabancı istihdamı birçok evrimden geçmiş ve günümüze ulaşmıştır.

Günümüzde küreselleşme ile birlikte ülkelerin egemenlik alanlarını ifade eden sınırlar kalkmaya başlamış, sermaye her ülkeye girmeyi başarmıştır. Ülkelerin sermayeyi kendi ülkelerine çekebilmek adına teşvikler dahi verdiği bir ortamda işgücünün o kadar da rahat şekilde sınırları aşmadığı görülmektedir. İşsizliğin had safhada olduğu dünyada ülkeler işgücü piyasasında kendi vatandaşlarına imtiyaz oluşturabilmek adına yabancıların istihdamı ile ilgili bir takım kurallar koymuştur. Hatta Avrupa Birliği gibi kendi aralarında işgücüne sınırları kaldıran bir organizasyonda dahi mesleki yeterlilik gibi şartlarla az da olsa sınırlar bulunduğu görülmektedir.

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ülkeler arasındaki refah farklılıkları, teknolojik ilerlemeler, iç savaşlar gibi nedenlerle yabancı istihdamı çok yoğun şekilde görülmeye başlamıştır. Konunun genişliği nedeniyle tezimizde yabancı istihdamı konusu Türkiye'deki kayıtlı (izinli) yabancı istihdamı boyutuyla ele alınmış ve ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Yabancı kaçak istihdam konusuna kısaca değinilmiş ama ayrıntıya girilmemiştir.

Dört bölümden oluşan tezimizin “Yabancı İşçi Kavramı, Doğuş Nedenleri ve Dünyada Yabancı İşçiliğin Gelişimi” başlığını taşıyan birinci bölümünde konuya genel bir giriş yapılmış olup, yabancı işçi ve benzer kavramlar tanımlanmış, yabancı ihtiyacının doğuş nedenleri ve ortaçağdan

başlamak üzere günümüze kadar yabancı istihdamının geçtiği evreler incelenmiştir.

“Türkiye’de Yabancı İstihdamının Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu” başlıklı ikinci bölümde, Cumhuriyet öncesi dönem olan Osmanlı İmparatorluğu’nda köle çalıştırılmasından başlamak üzere İmparatorluğun son dönemlerindeki yabancı uzman çalıştırılması ve sonrasında da Cumhuriyetimizin ilk yıllarından günümüze kadarki gerçekleştirmeler, yapılan mevzuat düzenlemeleri ortaya konulmuştur. Bölümün sonunda ise çalışma izni alarak ülkemizde bulunan yabancı işgücünün sayısı, uyrukları, mesleki dağılımları gibi istatistiki bilgiler incelenmiştir.

“Türkiye’de Yabancıların Çalışma Hakları” başlıklı üçüncü bölümde, çalışma hakkına yönelik uluslararası ve ulusal düzenlemeler, Ülkemizde yabancıların çalışma hakkının sınırları, çalışma hakkının kazanılması ve sona ermesi, çalışma izni, ikamet tezkeresi, çalışma vizesi, yabancılara ilişkin engellemeler, denetimler ve yaptırımlar konuları mevzuat boyutuyla incelenmiştir. Bölümün sonunda ise değişik kanunlarda yer bulan Türkiye’de çalışma izni almış olan yabancıların hakları ve yükümlülükleri irdelenmiştir.

Dördüncü ve son bölümde ise tez çalışması sırasında tespit edilen hususlar ve bu konulardaki önerilerden önem arz edenler maddeler halinde sıralanmış, sonrasında genel bir sonuç yazılarak tez tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCI İŞÇİ KAVRAMI, DOĞUŞ NEDENLERİ VE DÜNYADA YABANCI İŞÇİLİĞİN GELİŞİMİ

I. YABANCI İŞÇİ KAVRAMI VE BENZER KAVRAMLAR

Yabancı istihdamı konusunun daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle yabancı işçi kavramı ve bu kavramla ilişkili diğer kavramların açıklanması gerekmektedir. Nitekim istihdam ile ilgili alanlarda çalışan pek çok kişi dahi yabancı işçi kavramı ile sığınmacı, mülteci, göçmen işçi, vatansız gibi kavramları birbirleri ile karıştırabilmektedir.

A. Yabancı Kavramı

Yabancı gerçek kişinin birçok şekilde tanımını vermek mümkündür. Ancak en çok kullanılan şekli ile “içinde bulunduğu devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kimse” olarak tanımlanabilir. Değiştirilen 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’na göre ise Türk vatandaşı sayılmayan kişiler yabancı olarak kabul edilmekteydi.

Devletler Hukuku Enstitüsü’nün 1892 tarihinde yaptığı toplantısında verdiği tarife göre, yabancı; “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimsedir.” Bu tarifte de belirtildiği gibi yabancı, hem bir başka devletin vatandaşı olabileceği gibi hem de vatansız kişiler ve mülteciler de olabilir.¹

Gerçek kişiler açısından olduğu gibi tüzel kişiler açısından da yabancılık kavramı söz konusu olabilmektedir. Tüzel kişilere yabancılar hakkında kabul edilen prensiplerin uygulanabilmesi ve diplomatik korunma

¹ Yılmaz ALTUĞ, **Yabancıların Hukuki Durumu**, İsmail Akgün Matbaası, 2.Bası, İstanbul-1966, s.8

açısından bu kişilerin vatandaşlıklarının tayini gereklidir. Ayrıca kanunlar ihtilafı bakımından yabancı tüzel kişilerle ilgili olan uyumsuzluklarda Milletlerarası Usul Hukuku'na ait bazı sorunların çözümü ve uygulanacak hukuk açısından tüzel kişinin hangi devlete bağlı olduğunun bilinmesi gerekir. Her devlet kendi toprakları üzerinde faaliyet gösteren toplulukların tüzel kişilik kazanma koşullarını kendi saptadığı gibi bunlara vatandaşlık tanıma yetkisine de sahiptir. Tüzel kişilerin hangi devlete tabi oldukları çeşitli kıstaslarla belirlenmiştir.

Bu kıstaslar;²

- Tüzel kişinin merkezinin bulunma yeri,
- Ortakların vatandaşlığı,
- Denetimi elinde tutan devletin vatandaşlığı,
- Sermayenin toplandığı ülke,
- Kuruluş yeri,

şeklindedir.

Görüldüğü üzere yapılan bütün yabancı tanımlarında vatandaşlık kavramı üzerinden gidilmiştir. Öyleyse bir insan vatandaşı olmadığı her ülkede yabancı olarak adlandırılacaktır demek de yanlış olmayacaktır.

B. Yabancı İşçi Kavramı

Yabancı işçi, vatandaşı olmadığı bir ülkede çalışan kişi şeklinde kısaca ifade edilebilecektir. Yabancı istihdamı kayıtlı ve kaçak yabancı istihdamı şeklinde iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

² Murat NOKAY, “Gerçek Kişiler Ve Tüzel Kişiler Bakımından Yabancı Kavramı” başlıklı makalenin tüm hakları yazarı Murat Nokay’a aittir ve makale, yazarı tarafından Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) kütüphanesinde yayınlanmıştır. (erişim), http://www.turkhukuksitesi.com/makale_281.htm 19.10.2010

Kayıtlı yabancı işçi, bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun ikamet, çalışma vb. izinlerini alarak çalışan kişilerdir.

Yabancı kaçak işçi, bir ülkeye resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapıp, ülkede süreli veya süresiz kalan, çalışmaları ve/veya ikametleri ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına bildirilmemiş bireylerdir.³

Ülkeler veya ülkelerin birlikte oluşturdukları topluluklar yabancıların çalıştırılmasına yönelik birtakım esaslar belirlemektedir. Ülkemizde de değişik kanun ve yönetmeliklerle yabancıların çalışma esasları belirlenmiş ve yabancı işçiliğin kazanılması birtakım kurallara bağlanmıştır. Tez içerisinde bu konulara ayrıntılı olarak değinilecektir.

C. Benzer Kavramlar

Yabancı ve yabancı işçi kavramları ile benzerlik gösteren kavramlardan önemli görülenler aşağıda açıklanmıştır.

1. Göçmen-Göçmen İşçi Kavramı

Dini, siyasi ve/veya ekonomik sebeplerle bulundukları ülkeyi terk ederek yerleşmek amacıyla başka bir ülkeye giden kişiye göçmen denir. Göç konusunda önemli olan, kişinin gideceği ülkede yerleşmek arzusunda olmasıdır.⁴ Bir başka tanıma göre göçmen; mülteci tanımında bulunan nedenlerin dışında, çoğu zaman ekonomik gerekçelerle, ülkesini gönüllü

³ Oğuz KARADENİZ, “Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik, İnsan ve İş”, **Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Haber Bülteni**, Sayı:15, 2001.

⁴ Halis KIRAL, **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, Ankara, TİSK Yayınları, Yayın No: 270, Nisan 2006, s.15

olarak terk ederek başka bir ülkeye, o ülke yetkililerinin bilgi ve izni ile yerleşen kişidir.⁵

Birleşmiş Milletlerce kabul edilen “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” ile göçmen işçi kavramı düzenlenmiştir. Sözleşme göçmen işçi kavramını; “vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan kişi” şeklinde tanımlamıştır.

Göçmenlik, Türk hukukunda 14.06.1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu, İskan Muafiyetleri Nizamnamesi ile İskanlı ve Serbest Göçmen Kabulüne Dair Esasları Muhtevi Talimatname ile düzenlenmiştir. Kimlerin göçmen olarak kabul edileceği 2510 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre⁶;

- Türkiye’ye yerleşmek amacıyla gelmek,
- Türk soyundan olmak,
- Türk kültürüne bağlı olmak,

göçmen olarak kabul edilmenin temel şartlarındandır.

Şartlardan anlaşılacağı üzere Türkiye’ye yerleşmek amacıyla geldiğini ve Türk soyundan olduğunu ispat etse dahi Türk kültürüne bağlı olmayan bir kimse göçmen olarak kabul edilmeyecektir. Türk kültürüne bağlılığın kriterleri de Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Bu şartları taşıyıp da göçmen kabul edilen Türk soylu göçmenler Türk vatandaşı sayılacaklarından dolayı yabancı olarak değerlendirilmediklerinden⁷ tezimiz kapsamında yer almayacaklardır.

⁵ Esra KOÇ, “Mülteci Sığınmacı Göçmen Nedir?”, **İstanbul - BİA Haber Merkezi**, 20 Haziran 2001, (Erişim) <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/2953-multeci-siginmaci-gocmen-nedir> 12.10.2010

⁶ KIRAL, **a.g.e.**, s.15-16

⁷ KIRAL, **a.g.e.**, s.16

2. Sığınmacı / Mülteciler

Mülteci diye tanımlanan kişi; ülkesinde ırk, din, sosyal konum, siyasi düşünce ya da ulusal kimliği nedeniyle kendisini baskı altında hissederek kendi devletine olan güvenini kaybeden, kendi devletinin ona tarafsız davranmayacağı düşüncesi ile ülkesini terkedip, başka bir ülkeye sığınma talebinde bulunan ve bu talebi o ülke tarafından “kabul” edilen kişidir⁸. Mültecilerin Statüsüne ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre mülteci “ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi” dir.⁹

2510 sayılı İskan Kanunu ise mülteciyi, Türkiye’de yerleşmek maksadı ile olmayıp, bir zaruretle muvakkat oturmak için sığınanlar olarak tarif etmiştir. Dünyadaki mültecilerin, sanıldığı gibi gelişmiş ülkelere değil tam aksine gelişmekte olan ülkelere gittiği ifade edilmektedir. Çeşitli kaynaklarda farklı rakamlar verilmekle birlikte bugün mülteci sayısının dünya genelinde 20 milyona ulaştığı söylenmektedir.¹⁰

Mültecilerin hukuki durumunu düzeltmek için 28 Temmuz 1951’de Cenevre’de “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” kabul edilmiştir. Sözleşme’ye göre, mülteciler genel olarak yabancıların hukuki durumunu taşımakta, bazı haklardan yararlanmakta ise vatandaş ile eşitlik içinde bulunmaktadır. Bazı şartlar ile kastedilen ülkede üç seneden beri ikamet etme veya ikamet ettiği ülkede bir veya birkaç çocuğu bulunma halleridir. Bu şartlara haiz mülteciler çalışma hakkı konusunda vatandaş ile eşit muamele görecektir.¹¹

⁸ KOÇ, a.g.h.

⁹ <http://www.unhcr.org.tr/MEP/FTPRoot/HTMLEditor/File/ATP%20Leaflets/1d%20tur.pdf>

¹⁰ Recep KORKUT, “Mültecilik cesaret ve özgürlük işidir,” **Taraf Gazetesi**, İstanbul, 19.06.2010, (erişim) <http://www.taraf.com.tr/haber/multecilik-cesaret-ve-ozgurluk-isidir.htm>, 10.10.2010

¹¹ NOKAY, a.g.m.

Sığınmacı ise; ülkesini terkeden ve henüz sığınma talebi, kaçtığı ülkenin yetkilileri tarafından “soruşturma” safhasında olan kişidir. İskan Kanunu madde 3/3’e göre "Türkiye’de yerleşmek maksadıyla olmayıp bir zaruret ilcasıyla muvakkat oturmak üzere sığınanlara sığınmacı denir". Sığınma talebi uygun görülenler daha sonraki süreçte mülteci olarak kabul edileceklerdir.

Türkiye’ye yasal yollardan giriş yapanlar girdikleri sınır kapısının valiliğine, yasal olmayan yollardan giriş yapanlar ise giriş yaptıkları yerin valililerine en geç onbeş gün içinde başvurmakla yükümlüdürler. Aksi takdirde kaçak göçmen olarak kabul edilirler ve yakalandıkları zaman sınır dışı edilerek ülkelerine teslim edilirler. Gerekli başvuruyu yapanlar ise Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’ne gönderilirler.

Kanada, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İsveç, Norveç ve Avustralya olmak üzere beş ülke bu statüdeki yabancıları ülkesine kabul ettiğinden dolayı¹² mülteci olduklarını kanıtlayanlar bu ülkelere birisine gönderilmektedir.

3. Vatansızlar

En kısa tanımıyla hiçbir ülkenin uyruğunda bulunmayan kişilere vatansız denir. Vatansız kişi bir devletin vatandaşlığında olmadığı için, şahsı veya mallarına girilen milletlerarası hukuka aykırı herhangi bir fiilden dolayı hiçbir devletin diplomatik korumasından yararlanamaz. Bu sebeple vatansızların hukuki durumunu düzeltmek amacı ile Birleşmiş Milletler’in teşebbüsü ile “Vatansız Kişilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” 26.04.1954’te kabul edilmiştir. Bu sözleşme ile vatansız kişi, yabancıların hukuki durumunda kabul edilmiştir. Ancak bu kurala rağmen uygulamada vatansızlar ile yabancılar hiçbir zaman aynı konumda olmamıştır. Çünkü

¹² KOÇ, a.g.h.

devletler iki veya çok taraflı sözleşmeler ile kendi vatandaşlarının karşılıklı olarak çeşitli türdeki haklardan faydalanmalarını sağlamışlardır. Vatansız kişiler ise hiçbir devletin vatandaşı olmadıkları için bu tür antlaşmalardan yararlanamamışlardır.¹³

Yine vatansızların hukuki durumunu düzeltmek için uluslararası alanda yapılan çalışmalardan biri de, Avrupa Konseyi Kişi Halleri Komisyonunca 04.12.1954'te kabul edilen "Vatansızlık Hallerinin Azaltılmasına Dair Sözleşme"'dir. Bu sözleşme vatandaşlık hukuku anlamında önem taşımaktadır. Türkiye bu sözleşmeye 1975'ten beri taraftır.¹⁴

II. YABANCI İŞÇİ İHTİYACININ DOĞUŞ NEDENLERİ

Yabancı işçi istihdamının doğuş nedenleri ülkelere ve firmalara göre farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak genel kabul görmüş olan ana faktörler işgücü ihtiyacının karşılanması, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, nitelikli işgücü ihtiyacı vs. şeklinde sayılabilecektir.

A. İşgücü İhtiyacının Karşılanması

Yabancı işçi çalıştırılmasının en temel nedeni işgücü ihtiyacıdır. Genel olan bu ifade aşağıda alt başlıklar ile açıklanmıştır.

¹³ NOKAY, a.g.m.

¹⁴ NOKAY, a.g.m.

1. İşsizlik / İşgücü İhtiyacı

Genel kabul gören tanımına göre işsiz, asgari çalışma yaşına, çalışma gücüne sahip olup çalışmak isteyen, fakat geçerli ücret ve çalışma koşullarında iş bulamayan kimselere denilmektedir.

Dünyada son zamanlarda işsizlik giderek önemini arttıran bir problem haline gelmiştir. Bu problem gelişmekte olan ülkelerde yoksullukla iç içe geçmişken, gelişmiş ülkelerde de kronik bir problem haline dönüşmüştür. Gelişmiş ülkelerde bu durumun en önemli nedeni teknolojik yeniliklerin daha az istihdam yaratmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise işsizlik; yetersiz talep, arz açıkları, istihdam olanaklarıyla kişisel yetenek ve beklentiler arasındaki uyumsuzluk, pazar açıkları gibi daha geniş boyutlu koşullar nedeniyle ortaya çıkmaktadır.¹⁵ İşsizlik oransal olarak gençlerde daha yoğun olarak görülmekte olup TÜİK verilerine göre ülkemizde genç işsizliği %20'lere ulaşmıştır.

Ülkemizde işsizlik sorunu, sanayileşmede arzu edilen düzeye gelinememesi, tarım toplumu niteliğinin belirli ölçüler içinde ağırlığının sürmesi, hızlı artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların yeterli seviyede gerçekleştirilememesi nedeniyle, yapısal özellik taşımaktadır.¹⁶

Sanayileşmiş ülkeler ile ülkemiz arasındaki önemli farklardan biri; işsizlerde eğitim düzeyi yüksek iken, eksik istihdamdakilerde eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. Üretimde ani düşüşler işsizlik oranını fazla değiştirmemekte eksik istihdamdakileri arttırmaktadır. Türkiye’de işsizlik oranı gelişmiş ülkelerin tersine, eğitilmiş kişiler arasında daha yüksektir. Türkiye’deki işsizliğin asıl nedenlerinden biri, ilk kez iş arıyor olma ve işlerin doyurucu

¹⁵ Tahir BAŞTAYMAZ, “Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Açmaz: Aşırı İşsizlik veya Kırsal Eksik İstihdam”, **Mercek Dergisi**, İstanbul, MESS, Y: 3, S: 10, Nisan 1998, s.20,21

¹⁶ (erişim), http://www.geocities.com/ceteris_paribus_tr2/gediz3.doc 19.09.2010

olmaktan uzak bulunmasıdır. İşsizlik daha çok hanehalkı reisi olmayan kişiler arasında yaygındır¹⁷.

Dünyanın her ülkesinde yaşanan işsizlik sorunu karşısında iş arayanlar kendi ülkeleri dışında çalışabilmektedir. Bu yasalara uygun şekilde gerçekleşebildiği gibi, yasadışı yollarla ülkelere giriş yapıp çalışmaları şeklinde de gerçekleşebilmektedir.

Ülkelerin yabancı işçiye yönelmesinin önemli nedenlerinden birisi de işgücü ihtiyacıdır. Bu ihtiyaçların başında ileride de değinilecek olan bazı sektörlerde ve mesleklerde yoğunlaşan nitelikli işgücü ihtiyacı ve rekabette öne geçmek için işgücü maliyetlerinin düşürülmek istenmesi gibi nedenler gösterilebilir.

2. Talebin Yurtiçinden Karşılanamaması

Özellikle gelişmiş batı toplumlarında, düşük oranlı nüfus artışı ve hatta genç nüfusun hızla azalmasıyla işgücü ihtiyacı kendi ülkelerinden karşılanamamaktadır. İşgücü ihtiyacının karşılanamaması da ekonomik ilerlemenin durmasına ve sonrasında ülkenin diğer ülkelerin gerisine düşmesine yol açacaktır. Bu durumda işgücü ihtiyacının diğer ülkelerden karşılanması en uygun ve hatta zaruri bir yol halini almaktadır. Bunun sonucunda da yabancı işçi veya yabancı kaçak işçi çalıştırılması uygulaması görülmektedir.

¹⁷ Faik AKTÜRK, “Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ankara, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Neyir Matbaası, Yıl: 2, S: 3, Nisan-Haziran 1999, s.186,187

3. Dünya Nüfus Artışı / Azalışı

Günümüzde 6,5 milyarın üzerine çıkan dünya nüfusu hızla artmaya devam etmektedir. Bu artış bölgesel olarak değişmektedir. Geri kalmış ülkelerdeki nüfus artış oranının gelişmiş ülkelere göre daha yüksek seyretmesi yabancı işçi göçünün yönü ile paralellik göstermektedir. Bilindiği üzere işçi göçleri yoğunlukla Asya ve Afrika'dan, Avrupa ve Kuzey Amerika'ya yapılmak istenmektedir. Bu durum nüfus artış hızı yüksek olandan düşük olana doğru bir akım olduğunu göstermektedir.

Dünya nüfusunu doğum oranları açısından ele alacak olursak; doğum oranının en yüksek olduğu yer, % 57 ile Asya Kıtası olarak belirlenmiştir. İkinci sırada ise, % 26'lık doğum oranıyla Afrika yer almaktadır. Doğumların % 9'unun Güney Amerika'da, % 5'inin Avrupa'da ve % 3'ünün de Kuzey Amerika'da gerçekleştiği belirlenmiştir.¹⁸

4. Ekonomik Faktörler

Geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerdeki işgücü; düşük ücretler, kötü yaşam şartları gibi nedenlerle görece gelişmiş ülkelere gidebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde refah düzeyi, ekonomik ve sosyal yapı nedeniyle görece olarak yüksek ücretler ödenmektedir. Gelişmemiş ülkelerdeki paranın değerinin düşük olması psikolojik olarak gelişmiş ülkelerin ücret düzeyini cazip kılmaktadır.

Ülkemizin aralarında olduğu bazı ülkelerin vatandaşları çalışma amaçlı gittikleri ülkelere kazandıklarıyla kendi ülkesine yatırım yaparak bir gün geri dönme amacı taşımaktadır. Ancak son yıllarda geleneksel noktada yurtdışına çalışmaya giden vatandaşlarımızın gittikleri ülke vatandaşı olmaya

¹⁸ “Yeryüzü Sıkış Tıkış Dolu”, Dw-World.de (20.12.2005), (erişim), www.gezeganimiz.com/NewsTopic.asp?KategoriAdi=K%C3%B6lelik%20/%20M%C3%BCltesi%20/%20T.Sorunlar&idKategori=35 , 14.08.2010.

başladıkları ve geri dönmeyerek oraya yerleştikleri görülmektedir. Aynı şekilde ülkemizde de çok sayıda yabancıнын gerek vatandaşlığımıza geçerek gerekse başka yollarla ülkemize yerleşerek ülkelerine dönmediği bilinmektedir.

Göçün en yoğun olduğu zamanların ise özellikle ekonomik krizlerin görüldüğü dönemler olduğu bilinmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle herhangi bir ülkede ortaya çıkan bir kriz diğer ülkeleri doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir. Ancak gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler güçleri oranında krizlerin etkilerini bertaraf edebilirken az gelişmiş ülkelere bu durum daha çok hissedilebilmekte, ekonomik yapı ve istikrarı bozucu etki yaparak geçim sıkıntısı, işsizlik ve yoksulluk gibi pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla ekonomik sıkıntılardan kaçmak ve daha iyi fırsatlar bulmak isteyen bu insanlar en yakın çevrede bulunan ve nispeten daha iyi ekonomik koşullara sahip ülkelere doğru çalışmak üzere göç etmek zorunda kalmaktadırlar. Bu ise göç üzerinde etkin bir baskı oluşturmaktadır.¹⁹

Kendi ülkelerinin kötü yaşam şartlarında yaşayan, ülkelerinde iş bulamayan pek çok insan ölümleri pahasına yasadışı yollarla gelişmiş ülkelere göç etmektedir. Bu insanların bir kısmı ülkelere gönderilirken, bir kısmı kötü çalışma koşullarında güvencesiz olarak çalıştırılabilmektedir.

B. İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi

Dünyada yaşanan rekabet ve işletmelerin pazardan daha fazla pay alabilmelerinin bir yolu işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Nitekim küreselleşme ile birlikte ucuz işgücüne doğru bir yönelme yaşanmış ve büyük şirketler üretimlerini işgücü maliyeti düşük olan ülkelere kaydırma yoluna gitmişlerdir.

¹⁹ Renan AYDINOĞLU, “1990 Sonrası Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik Olgusu Ve Çözüm Yolları”, ANKARA, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s.10-11

Türkiye işgücü maliyetinde yüzde 38,5'lik vergi oranı ile Avrupa'da en üst sıralardadır. Vergiye sigorta primi, kıdem tazminatı payları eklendiğinde bu oran, brüt asgari ücret üzerinden yüzde 45'i bulmaktadır.²⁰

OECD verilerine göre ise Türkiye, 30 OECD ülkesi içinde istihdam vergilerinin ağırlığı bakımından en üst sıradadır. Türkiye'de ortalama işçilik maliyetinin yaklaşık yarısı istihdam vergilerine (ücretten alınan vergiler ve sosyal güvenlik primleri) ayrılırken, bu oran OECD genelinde %24 dolaylarındadır.

C. Nitelikli İşgücü İhtiyacının Karşılanması

Aktif nüfusu yüksek olmasına rağmen işgücü ihtiyacı yurtdışından karşılanamayan ülkeler de bulunabilmektedir. Dünyada ve Türkiye'de işsizlik sorununun bu özelliği nitelikli işgücü ihtiyacı şeklinde adlandırılmaktadır. Ülkemizde her eğitim düzeyinde yüksek oranlı işsizlik var iken, pek çok işyeri de aradığı niteliklerde eleman bulamamaktan şikayet etmektedir.

Dünya genelinde yaşayan ve sayıları yüz milyonlarla ifade edilen işsizlerden bir kısmı, çeşitli ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de karşılanamayan nitelikli mesleklerde kayıtlı ya da kayıt dışı yollarla çalıştırılmaktadır. Hatta gelişmiş batı toplumları, geri kalmış veya gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere beyin göçü diye tabir edilen şekilde ülkelere nitelikli işgücünü çekmektedir.

²⁰ Erol TAYMAZ, "Kayıt Dışılık ve Verimlilik" Mart 2010, (erişim), <http://www.newsweekturkiye.com/haberler/detay/37654/Kayit-disi-kaynaklar> 20.08.2010

D. Küreselleşme ve Yabancı Yatırımlar

Özellikle 1980 sonrası dönemde sermaye açısından sınırlar kalkmaya başlamıştır. Ayrıca sınırların kalkması işgücünün serbest dolaşımında sınırlı da olsa kendini göstermektedir. Bunun yanı sıra uyruğu bulunduğu ülke dışında yatırım yapan firmalar “başta idareci pozisyonlarında olmak üzere” beraberinde çalışanlarını götürmeyi tercih etmektedirler.

1. Küreselleşme

Küreselleşme en yalın ifadesiyle ülkeler arasındaki sınırların kalkması olarak ifade edilmektedir. Bu sınırlar sermaye açısından büyük ölçüde kalkmışken, işgücü açısından daha sınırlı bir şekilde olsa dahi kalkma eğilimindedir. Şengen Antlaşması gibi işgücünün sınırlarının kalktığı birtakım bölgesel uygulamalar olmakla birlikte ülkelerin işgücü piyasalarına vatandaş olmayan işgücünün girebilmesi belli kurallarla gerçekleşmeye devam etmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkeler aktif nüfuslarında yaşlanma, işgücü yetersizliği ve diğer birtakım nedenlerle başka ülkelerden işgücü taleplerinin karşılanması yoluna gitmektedir. Yasal yollarla gerçekleştirilebilen bu durum aynı zamanda kaçak yollardan ülkeye giren işgücünün istihdamı ile de gerçekleştirilebilmektedir.

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği iletişim ağı da işgücünün hareketliliğinde büyük önem arz etmektedir. Birçok ülke fiber optik kablolar ile işgücü ihtiyacını kendi ülkelerine dahi getirmeden karşılayabilmektedir. Bu duruma örnek olarak Hindistan gibi Güney Asya Ülkeleri’nde kurulan tesisler ile bankaların ve diğer işletmelerin müşteri hizmetleri servislerinin sınır ötesinde faaliyet göstermesini verebiliriz.

2. Yabancı Yatırımlar ve Teşvikleri

Gerek işsizliğin önlenmesi gerekse ekonomik gelişme isteği, ülkelerin yatırımcılara bir takım teşvikler vermeye itmektedir. Son yıllarda özellikle uluslararası firmalar yatırımlarını daha cazip ülkelere kaydırmaktadır. Bu çerçevede, yatırımları çekme gayretinde olan ülkeler, bir yandan yatırım ortamlarını yabancı yatırımlar için daha cazip bir hale getirebilmek amacıyla politika değişikliklerine gitmekte, diğer yandan sigorta, vergi muafiyeti gibi teşviklerle maliyetlerini azaltacak yasal düzenlemeler yapmaktadırlar.

Yabancı ülkelere yatırım yapan firmalar, gittikleri ülkelere kendi işçilerini götürebilmektedirler. Özellikle yönetici, uzman personel ihtiyaçlarını yatırım yaptıkları ülkelere karşılayabilirken, aynı zamanda kendi ülkelerindeki personelleri ile de karşılayabilmektedirler.

III. DÜNYADA YABANCI İŞÇİ ÇALIŞTIRILMASININ TARİHİ GELİŞİMİ

Yabancı işçi çalıştırılması en ilkel yöntem olan köle çalıştırılması şeklinde doğmuş ve değişik şekillerde gelişmeler göstererek günümüze kadar süregelmiştir. Bu gelişim aşağıda dört dönem halinde açıklanmıştır.

A. Ortaçağ ve Öncesi Dönemde Yabancı İstihdamı

Bu dönemde, ilkel üretim teknikleri ve üretimin emeğe dayalı olması nedeniyle köle en önemli üretim araçlarından biri olarak kullanılmıştır. Köleler sadece kendi toplumlarından değil başka topluluklardan da temin edildikleri için modern anlamda olmasa da bir yabancı istihdamı yöntemi olarak görülebilmekte ve hatta görülen en eski yabancı istihdamı yöntemi olarak değerlendirilebilmektedir. Kaynaklarda köle çalıştırılması haricinde bu döneme ait yabancı istihdamı konusunda bilgiler bulunamadığından, döneme

ait tek yabancı istihdamı modelinin kölelik olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

Sözlük anlamı olarak köle kavramı insanın başka birinin malı ve mülkü olması demektir. İnsanlığın tarihi ile birlikte ortaya çıkan kölelik, Eskiçağ boyunca Yakın ve Ortadoğu Avrupa Ekonomisi'nin, sosyal hayatının değişmez bir unsuru olmuştur. Çok eski tarihlerden beri savaşta esir düşenler, ağır suç işleyenler, borcunu ödemeyenler, korsanlar tarafından kaçırılanlar köle kabul edilmiş, köle pazarlarında satılmıştır.²¹

Köle çalıştırılmasının 20. yüzyılda ve hatta günümüzde bile bazı geri kalmış toplumlarda devam ettiği konusunda görüşler olmakla birlikte 19. yüzyıldan itibaren kurumsal anlamda köle çalıştırılması yasaklanmıştır.

B. Sanayi Devrimi ve Sonraki Dönemde Yabancı İstihdamı

Sanayi devrimi, Avrupa'da 18. ve 19. yüzyıllarda yeni buluşların üretime olan etkisi ve buhar gücüyle çalışan makinaların; makinalaşmış endüstriyi doğurması, bu gelişmelerin de Avrupa'daki sermaye birikimini arttırmasına denir.²² Avrupa'da nüfusun hızla artması, köyden kente göç, tüketimdeki artış, Avrupa'nın zenginleşmesi, küçük burjuvazi ve orta sınıfın zenginleşmesi ile sermaye birikiminin oluşması ve yeni yatırım alanı arayışları gibi etkenler sanayi devrimini doğuran başlıca etkenler olmuşlardır.

Bu dönemde; fabrika sistemi ile üretim, talep artışı doğrultusunda bir gereksinme olarak ortaya çıkmıştır. Büyük makineler ev üretimi için elverişsizdi. Bu nedenle evler yerine işçilerin makinelerin bulunduğu büyük binalara giderek çalışma sistemi, başka deyişle fabrika sistemi süreç içinde

²¹ “Sessiz Bir Geçmişten Sesler Afrika Kökenli “Türk” Olmanın Dünü Ve Bugünü”, **Tarih Vakfı-AB Projesi**, s.44, (erişim), http://www.afroturk.org/osmanlida_kolelik.aspx 14.10.2010

²² (erişim), <http://www.ziranbula.com/bilgi/sanayi-devrimi/> 21.11.2010

meydana gelmiştir.²³ Unutmamak gerekir ki bu dönem modern anlamda işçi çalıştırılmasının temellerinin atıldığı dönem olmuştur.

Sanayi Çağında yabancı işçi istihdamı ile ilgili gelişmelere bakıldığında bir takım örnekler görülmektedir. Prusya’da Büyük Frederick (1740–1768) merkantilist politikaları benimseyerek tam anlamıyla müdahaleci bir iktisat politikası uygulamaya koydu. Çok sayıda sanayinin -özellikle tekstil, metal silah, porselen, ipek ve rafine şeker sanayilerinin- tekellilik, ticaret koruması, ihracat teşvikleri, sermaye yatırımları ve dışarıdan kalifiye işgücü getirilmesi gibi önlemlerle korunmasını sağladı. Kalifiye yabancı işçileri, onlara bedava dokuma tezgâhı vererek ülkesine çekti. Özellikle çelik ve keten sanayilerini teşvik etti.²⁴

Bu dönemde yabancı işçi çalıştırılmasıyla ilgili gelişmelerden birisi de işçi transferleri yoluyla olmuştur. 19. yüzyıl ortalarında kilit teknolojiler makinelerden oluşmaya başlayana kadar, geriden gelen ülkelerin kullandığı en önemli teknoloji aktarımı yolu; teknolojik bilginin büyük bir kısmının barındığı kalifiye işçilerin, ileri ülkeden diğer ülkelere doğru yer değiştirmesiydi. Bu sebeple, daha az gelişmiş ülkeler daha ileri ülkelerden, özellikle de İngiltere’den teknolojik bilgiye sahip işçi getirttiler ve ayrıca ileri ülkelerde çalışmakta olan vatandaşlarını geri getirmeye çalıştılar. Bu da çoğunlukla hükümetlerin çabalarıyla, hükümetlerin onayladığı ve yönettiği girişimler yoluyla mümkün oluyordu. Buna karşılık gelişmiş ülkeler bu tür göçleri engellemek için, ne gerekiyorsa yapmaktan geri durmadılar. Nitekim İngiltere; Fransa’nın ve diğer Avrupa Ülkeleri’nin geniş çaplı kalifiye işçi getirtme girişimleri karşısında hemen harekete geçti. 1719’da çıkardığı bir yasa ile, kalifiye işçi göçünü, bu tür işçilerin “kaçırılmaları”nı ve yurt dışında çalıştırılmalarını yasakladı. Yasada yün, çelik, demir, pirinç ve diğer metal

²³ “Sanayi Devrimi”, (erişim), http://tr.wikipedia.org/wiki/Sanayi_Devrimi#Sosyal-ekonomik_nedenleri 15.05.2010

²⁴ Cihan DURA, “Bugünün Sanayileşmiş Ülkeleri Serbest Rekabet Yoluyla Kalkınmadı: Almanya Örneği”, 08.10.2010, (erişim), http://www.cihandura.com/index.php?option=com_content&task=view&id=613&Itemid=60 15.11.2010

sanayileri özel olarak belirtiliyordu. Ancak yasa pratikte, bütün sanayileri kapsayacak şekilde uygulandı. Vasıflı işçilerin göçüne konan yasak 1825'e kadar devam etti. Yasa serbest ticaret yanlısı, Ticaret Kurulu Başkanı William Huskisson'un döneminde gevşetildi ve ancak 1842'de kaldırıldı. Bunun dışında kalifiye işçi transferi konusunda Hollanda da atımlar atmış, 1751'de, makina ihracatını ve kalifiye işçi göçünü yasaklayan bir yasayı yürürlüğe koymuştur.²⁵

C. II. Dünya Savaşı Sonrasında Yabancı İstihdamı

1939-1945 yılları arasında tüm dünyayı kapsayan büyük bir savaş yaşanmış, savaş sonucu yeni dengeler oluşmuş, ekonomik anlamda birçok gelişmeler olmuştur. Savaştan çıkan ülkeler "başta Almanya olmak üzere" yeniden toparlanmanın gayretleri içerisinde olmuşlardır. Savaş sonrasında, savaşa katılan ülkelerde nüfus ve işgücü azalması gerçekleşmiş ve toparlanma sürecinde işgücü ihtiyacı doğmuştur. Bu dönemde aralarında Türkiye'nin de yer aldığı birçok ülkeden işgücü talebinde bulunulmuş ve işgücü açığı kapatılmaya çalışılmıştır.

II. Dünya Savaşından sonra yıkılan Avrupa ekonomisini yeniden kurmak için 1952- 1954 yılları arasında Almanya, Fransa, Belçika, Avusturya, Hollanda gibi ülkeler kalkınma hamlesi başlatmış, bu hamle sonucu yetersiz gelen işgücünü karşılamak için dış ülkelere işçi talebinde bulunmak zorunda kalmışlardır. 1952'de Federal Almanya yabancı işçi çalıştırmaya başlamıştır. Avrupa'da yukarıda sayılan gelişme hamlesi başlatan ülkeler de Almanya'yı takip ederek yabancı işçi çalıştırmaya başlamışlardır.²⁶

²⁵ Cihan DURA, "Merkez ülkeler -merdiveni itme- stratejisini nasıl uyguluyor?" (erişim), <http://www.turksolu.org/119/dura119.htm> 15.11.2010

²⁶ Mehmet BEKİL, "Göçler Ve Göç Çeşitleri", 16/2/2008, (erişim), <http://cografiegitim.blogcu.com/goc-cesitleri/3017041> 03.12.2009

1941 yılında yani savaş yıllarında dahi Almanya, savaş sonrası dönemde dışarıdan işgücü ihtiyaçlarının doğacağını ifade etmiş ve savaş sonrası bu konuda adımlar atmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya, işgücü açığını yabancı işçi ile kapatmaya karar vererek önce İtalya (1955), sonra İspanya (1960) ve Yunanistan (1960) ile işgücü antlaşmaları yapmıştır. Buna rağmen işgücü açığı kapatılamamıştır. Arkasından Türkiye (1961), Fas (1963), Portekiz (1964), Tunus (1965) ve Yugoslavya (1968) ile antlaşmalar yapılmıştır. Almanya'nın göçmen işçi taleplerinin gerçekleşmelerine baktığımızda, 1960'lı yıllarda göçmen işçilerin genelde Almanların ancak yüksek saat ücretiyle çalışabilecekleri ve dolayısıyla reddettikleri işlerde çalışmak zorunda oldukları görülmektedir.²⁷ Bu işler genelde endüstri alanlarında vasıfsız olarak gerçekleştirilebilecek kirli, zor, akort ve vardiya sistemi ile yapılıyordu. İşverenler için bu perspektifte çalışacak ucuz işçinin nereden ve nasıl geldiği önemli değildi. Önemli olan produktif üretimin gerçekleşmesiydi ve çalışanların ucuz maliyeti finansal bir alternatif olarak yerini yıllarca korudu. Ancak 1973'teki petrol krizi göçmen işçi talebinin de sonu olmuştur.²⁸

2. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'da Yunanistan, İspanya, Portekiz, Yugoslavya, İtalya vb., Afrika'da Cezayir, Fas, Tunus, gibi sömürge devletleri de Avrupa Ülkeleri'ne işgücü vermişlerdir. Bu gün ise dünyada başta Asya, Afrika, Güney Amerika'nın gelişmekte olan ve geri kalmış ülkeleri; başta Avrupa, Kuzey Amerika, (ABD, Kanada) ve Avustralya'ya işgücü vermektedir. Özellikle bu gelişen ülkeler artık vasıfsız işçileri pek almamakta; yetişmiş, kaliteli eğitilmiş insanları almaktadır. Artık bu olay daha çok beyin göçüne doğru dönmüştür. Özellikle beyin göçü 1960'lı yıllardan itibaren

²⁷ Herbert ULRICH, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München 2001, S. 213,

²⁸ Gastarbeiter, (erişim),
http://tr.wikipedia.org/wiki/Gastarbeiter#Gastarbeiter_s.C3.B6zc.C3.BC.C4.9F.C3.BCn.C3.BCn_kavramsal_ge.C3.A7mi.C5.9Fi 11.04.2010

artmaya başlamıştır. Doktor, mühendis, ekonomist, sanatçı v.b. alanında iyi yetişmiş insanların göç etmesi, ülkemiz açısından da önemli bir sorundur.²⁹

En çok beyin göçü veren ülkeler: Hindistan, Pakistan, Çin, Filipinler, Cezayir, Fas, Tunus, İran, Nijerya ve Orta Asya Devletleri'dir. En çok beyin göçü alan ülkeler: A.B.D. Kanada, Avustralya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Almanya, Fransa, İsviçre, İsveç, Norveç vb.'dir. Bazı ülkeler ise beyin göçü alırken aynı zamanda beyin göçü verebilir (Kanada bunun en iyi örneğidir). Ülkemize de son yıllarda bazı Orta Asya Devletleri'nden az sayıda yetişmiş insan gelmektedir. Avrupa ve ABD'de çok sayıda Türk uzman başka ülkeler için çalışmaktadır.³⁰

D. Küreselleşme Döneminde Yabancı İstihdamı

II. Dünya Savaşından sonra aktif işgücü ihtiyacı Avrupa'da arttığı ve ihtiyaç duyulan işgücünün başka ülkelere getirilerek bu ihtiyacın giderilmeye çalışıldığını yukarıda açıklamıştık. Bu süreç 1973 yılına kadar devam etmiştir. 1973 yılında başlayan petrol krizi ile batılı ülkelerde başta otomotiv sektörü olmak üzere petrole bağımlı olan sektörlerde kriz yaşanmış ve bu dönemlerde yaşanan işsizlik neticesinde yabancı işçi alımları durdurulmuştur.

1973 petrol şokundan sonra gelişmiş ülkelerin istihdam ve işsizlik oranlarında ciddi değişimler olmuştur. OECD ülkelerinde işsizlik oranı 1973-75 döneminde %3,5'ten %9'lara yükselmiştir. Japonya, Norveç, İsviçre, Avusturya ve İsveç en düşük işsizlik oranına sahip olan ve işsizlik oranı en az artan ülkelerdir (%1- %4). Bunun aksine Belçika, Hollanda, İrlanda, İngiltere, İspanya ve Türkiye ise en yüksek işsizlik artış oranına sahip ülkelerdir (%13 -

²⁹ BEKİL, a.g.m.

³⁰ BEKİL, a.g.m.

%20). İşsizlik oranlarının düşme eğilimi gösterdiği diğer OECD ülkeleri ise ABD, Almanya, Fransa ve İtalya'dır.³¹

1970'lerle birlikte tüketicilerin ürün taleplerinin seri üretim ürünleri yerine, kişisel ihtiyaçlara dayalı esnek ürünleri tercih etmesi ve iç pazarın doyuma ulaşması³² durumu ortaya çıkmıştır. Kriz sonrası dönemde ise dünyada uzun yıllar yabancı işçi istihdamında yaşanan durgunluk yeniden gelişme göstermiştir. 1980'li yıllardan itibaren gerek krizden çıkışla birlikte yaşanan toparlanmanın, gerekse demir perde ülkelerinin yıkılmasının da etkisi ile iç tüketimin yanında dış tüketime yönelik de üretim artmıştır. Ülkeler arasında sınırların kalkması ve üretim artışları ile yaşanan batı toplumlarında işgücü ihtiyaçlarının yeniden artmaya başladığı bilinmektedir.

Küreselleşme ile birlikte birçok ülke işgücünü özellikle ucuz işgücü olan diğer ülkelerden karşılamaya başlamıştır. Üretim yoğunlukla başta Çin olmak üzere Uzakdoğu ülkelerine ve Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelere kaymaya başlamıştır. Küreselleşmenin en önemli unsurlarından biri olan internetin yaygınlaşmasıyla pek çok şirket işlerini sınır ötesi çalışanlarıyla da yürütmeye başlamıştır. Bunun en sık görüldüğü uygulamalar bilişim/yazılım sektörü, çağrı merkezleri gibi kendi ülkelerinde fiilen bulunmadan gerçekleştirilebilecek işlerdir. Ayrıca küresel şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde özellikle bazı kalifiye personellerini ve yöneticilerini kendileri getirme yoluna gittiği de bilinmektedir.

Avrupa'da doğum oranlarının düşüklüğü nedeniyle aktif nüfusun giderek azalmasına rağmen yabancı işçi alımları eski yoğunluğunda değildir. Ancak özellikle Kuzey ülkelerindeki yaşanan işgücü açığı yabancı işçilerle giderilmeye çalışılmakta ayrıca da vatandaşlarının doğum oranlarının arttırılması devletler tarafından teşvik edilmektedir. Dünya'nın en büyük

³¹ Fatma YAHŞİ, "Küreselleşme ve İstihdam", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı**, Yüksek Lisans Tezi, Adana 2007, s.46

³² Sara ONUR, "1990'lı Yıllarda İstihdam Sorunu ve Sabit Sermaye Yatırımları", alıntı GIDDENS Anthony, **"Elimizden Kaçıp Giden Dünya"**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s.23, (erişim)., http://paribus.tr.googlepages.com/s_onur.doc 17.09.2010

ekonomisi olan ABD'nin ise yurtdışından düzenli olarak her yıl 50.000 kişiyi yeşil kart uygulaması ile göçmen olarak aldığı bilinmektedir. Ayrıca dönemsel iş gücü açığını çeşitli kültürel değişim programları ve geçici çalışma vizeleriyle kapatan ABD, hizmet sektöründe her yıl büyüyen işgücü açığını kapatmak için tüm dünyadan yılda 60 bin kişiye geçici çalışma izni vermektedir.³³

Amerika kıtasının ve hatta dünyanın en fazla yabancı işçi alan ülkesi olan Kanada'da işverenlerin usta işçi eksikliğini gidermek için, her yıl 90.000 yabancı işçi geçici süre çalışmak üzere ülkeye kabul edilmektedir. Kanada'ya en fazla göçmen Çin'den gelmekte, bu ülkeyi, sırasıyla Hindistan, Pakistan ve Güney Amerika ülkeleri izlemektedir.³⁴

³³ “Amerika Geçici İşçi Alıyor”, “ICEP Yurtdışı Eğitim”, 25/08/2007, (erişim), <http://www.icep.com.tr/haber/detay-84-Amerika-Gecici-Isci-Aliyor.html> 27.04.2010

³⁴ “Kanada’da Geçici Süre Çalışma”, (erişim), <http://www.kanadagocmenlik.com/gecicicalisma.asp> 04.09.2010

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YABANCI İSTİHDAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE BUGÜNKÜ DURUMU

I. TÜRKİYE’DE YABANCI İSTİHDAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de yabancı istihdamının gelişim süreci Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere iki dönem halinde incelenmiştir.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yabancı İstihdamı

Cumhuriyet öncesi dönem Osmanlı İmparatorluğu ile sınırlı tutulmuştur. Bu dönemdeki gelişmeler Osmanlı’nın kuruluşundan son dönemlerine kadar süregelen köle çalıştırılması ve son dönemlerde görülen yabancı uzman istihdamı boyutuyla ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

1. Osmanlı İmparatorluğu’nda Köle Çalıştırılması

Osmanlı İmparatorluğu’nda, Osman Bey Döneminde saray hizmetinde ve orduda kölelerin kullanılması çok yaygın değildir. Osmanlı İmparatorluğu’nda kölelerin saray hizmetinde kullanılması ve özellikle cariyelerin saraya girmesi, Orhan Bey zamanında başlayarak gittikçe arttı.³⁵ 1300-1800 yılları arasında yoğun olarak üretim, askeri alan ve hizmet sektöründe köleler yer almıştır.³⁶

³⁵ “Osmanlı’da Kölelik”, 01.12.2007, (erişim), <http://www.yenidenergenekon.com/39-osmanlida-kolelik/> 09.11.2009

³⁶ (erişim), <http://www.balkanlar.net/forum/index.php?topic=7194.0;wap2> 28.10.2010

Köle emeği zaman içinde çeşitli nedenlerle azalma gösterdi. 17. yüzyıldan itibaren sultanın merkezi otoritesi zayıflarken, savaşlar da eskisi kadar başarılı geçmemeye başladı. Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa'daki gerilemesine bağlı olarak köle kaynağı kurudu. Bu yüzden orduda, donanmada, bayındırlık hizmetlerinde ve tarımda köle kullanılması uygulaması hızlı bir şekilde geriledi ve sadece ev hizmetlerinde kullanılması devri başladı. 17. yüzyıldan itibaren, Osmanlı'da köleler çok büyük bir çoğunlukla ev işlerinde, çocuk bakıcılığında kullanılır oldu. Bu yüzyılda da kölelerin büyük bir kısmı, beyazlardan oluşuyordu. Ancak, başlangıçta sayıları çok az olan siyah köleler 19. yüzyıldan itibaren daha sık görülmeye başlandı. Ancak, siyah köle ticaretinin 1857'de yasaklanmasıyla siyah köleler giderek azaldı.³⁷

a. Osmanlı İmparatorluğu'nda Köle Ticaretinin Kaynakları

Osmanlılarda köle ticaretinin kaynakları şunlardır;³⁸

- Savaşta elde edilen esirler,
- Ailelerin para ve rızası karşılığı sattığı çerkez, gürcü ve benzeri Osmanlı müslüman tebasına bağlı çocuklar,
- Batıdaki hristiyan tebanın küçük yaşta toplanarak Anadolu'da ismi ve dini değiştirilerek müslüman ailelerin yanında yetiştirilen ve daha sonra Osmanlı'nın daimi ordusu olan yeniçeri ocağında asker olarak yetiştirilenler,
- Akdeniz'de korsanlar tarafından yakalanıp kurulan köle pazarlarında satılanlar.
- Ukrayna, Lehistan, Rusya gibi ülkelerden Kırım, Nogay Hanlıkları ve bunun ticaretini yapan devletlerin Osmanlı'ya getirip sattıkları hristiyanlar şeklindedir.

³⁷ “Osmanlı'da Kölelik”, (erişim), <http://www.frmtr.com/tarih/963155-osmanlida-kolelik.html>
11.11.2010

³⁸ <http://www.balkanlar.net/forum/index.php?topic=7194.0;wap2>

Bunların yanında hukuken yasak olmasına rağmen başka ülkelerden insanların kaçırılarak köle olarak satıldığı ve ayrıca ailelerin de kendi rızalarıyla çocuklarını sattıkları da görülmüştür.

b. Köleliğin Görüldüğü Alanlar

Osmanlı'da köleler şu alanlarda çalıştırılmışlardır;

- Askeri alan- yeniçeri ocakları- içoğlan bölükleri,
- Sarayda, şahıs ve zengin evlerinde cariyeler, odalık hizmetçi ve eğretili gelin olarak,
- Çiftliklerde ve tarım arazilerinde çalıştırılanlar,
- Koyun ve sığır yetiştirilmesi ve çobanlık,

şeklinde sayılabilir.

Köle çalıştırılan alanlara bakıldığında zaman ilgili dönemde kölelerin üç alanda çalıştırıldığı görülmektedir. Bu alanlar, askeri alan, ev hizmetleri ve son olarak da tarım/hayvancılık olarak sayılabilecektir. Bu dönemde bağımlı çalışmaların da genel olarak bu üç şekilde gerçekleştiğini düşünürsek, işçi çalıştırılan her alanda köle çalıştırıldığını görmek mümkündür demek hiç de yanlış olmayacaktır. Kölelerin orduda kullanılmak üzere yetiştirilmesi Selçuklulardan (gulan sistemi) devralınmış ve Pençik Kanunu ile acemi oğlanlar olarak yetiştirilmişlerdir. Elde edilen esirlerin bir kısmı ordu için ayrılırken bir kısmı da saray hizmetleri için ayrılır ve eğitilirlerdi. Ancak ev hizmetleri ile ilgili köle çalıştırılmasının sadece sarayda değil zengin ailelerin evlerinde de gerçekleştiği bilinmektedir.

c. Ekonomik Alanda Köle Çalıştırılması

Osmanlı'nın 16. yüzyılda, üretim tarzı içinde köle çalıştırılması konusunda benimsediği tedbir ve politikalarla, 19. yüzyılda köle emeği konusundaki tavrı arasında paralellik olduğunu görmek dikkat çekici olabilir. Görülen odur ki; Osmanlı bürokratik hafızası köle emeğinin kullanımı hakkında, tavır ve çözüm yolları itibarıyla temelde hiç değişmemiştir. 19. yüzyıla kadar, Osmanlı ekonomisinde köle emeğinin bir ekonomik faktör olarak değerlendirilmesine ilişkin sadece iki örneğe rastlıyoruz. Bunlar, ortakçı kullar ve dokumacı kölelerdir.³⁹

(1) Dokumacı Köleler ve Mükâtebe Usûlü

15. yüzyılda uluslararası ticaretin kavşak noktalarından biri olan Bursa, gelişmiş ipekli dokumacılığı ve başkente olan yakınlığı nedeniyle, bir dereceye kadar İstanbul'un kaliteli ve lüks dokuma ihtiyacını karşılar, dış pazarlara açık olduğundan üretiminin bir kısmını da ihraç ederdi. Osmanlı tebasından veya henüz Osmanlı egemenliği altında olmayan yerlerden çalışmak için gönüllü gelenler eksik değillerdi. Bu göçe kendi isteği dışında katılan, esir olup köle olarak satılanları da eklemek mümkündür. Dokumacılık yapan erkeklerden başka, bedenen çalışan kadın dokumacılar da vardı. Osmanlı İmparatorluğu'nda kölelik, ev içi hizmet köleliği şeklinde yaygındı. Ekonomik bir faktör olmaktan daha çok toplumsal bir özellik taşıyordu. Ne var ki bir köle alırken, aynı zamanda bir yatırım da yapılmış oluyordu. Bu daha çok bir imalathane sahibi için böyleydi. Ticari konjonktürün uygun olduğu bir zamanda kölesi ile böyle bir anlaşma yapmak, hem yatırımını değerlendirmek, hem de devamlı teşvik edilen azatlık için iyi bir yoldu. Mükâtebeden kölenin beklediği ise, özgürlüğüne bir an önce kavuşmaktı.

³⁹ Rahmi Deniz ÖZBAY, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Köle Emeğinin İstihdamı ve Mükâtebe Yöntemi", Kocaeli, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.17, 2009/1, s.153-154

Anlaştığı işi bitirdiği takdirde ise özgürlüğüne kavuşuyordu.⁴⁰ Çalışan köle özgürlüğüne kavuşmak için daha fazla boş vakit yerine daha fazla işi tercih edecektir. İnsani bir durum olmamakla birlikte bu yolla üretimin arttığını da düşünebiliriz.

16. yüzyıldan sonra muhtemelen etkinliklerini kaybetmiş olan bu uygulamaların, yerlerini alan ya da benzeri yeni uygulamalar hakkında bir incelemeye rastlanmadığından dolayı, 19. yüzyıla kadar esir ya da kölelerin yaygın ve ekonomik faktör olarak değerlendirildikleri başka örneklerin bulunmadığı şimdilik kabul edilebilir. Köle emeğinin üretimde kullanılması konusunda 19. yüzyıldaki uygulama ise, Kafkasya'dan Osmanlı topraklarına yaşanan büyük göçle gelen "tarım köleleri" meselesidir.⁴¹

(2) Göçmen Tarım Köleleri

Osmanlı İmparatorluğu'nda 16. yüzyıldan sonra ortadan kaybolmaya yüz tutan bir olgu olan tarım köleliği, 19. yüzyılın ikinci yarısında Kafkasya'dan zorunlu Çerkes göçünün bir sonucu olarak daha büyük ölçekte yeniden ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Osmanlı kentlerinde beyaz köleler zaten çok nadirdi. Tarımda köle çalıştırılması ise Çerkes köleleri dışında muhtemelen yok derecesinde seyrekti. Toprak emekçilerini ve onların ailelerini köle olarak tutmak da, ev-içi hizmet köleliğinin aksine, Osmanlı toplumunca tercih edilmemişti.⁴²

(3) Ortakçı Kullar ve Ziraî Üretimde Uzmanlaşma

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş evresinde kölelik, Osmanlılar için henüz yabancılığı muhafaza etmekteydi. Bunun en ciddi kanıtı olarak,

⁴⁰ ÖZBAY, a.g.m., s.155

⁴¹ ÖZBAY, a.g.m., s.154

⁴² ÖZBAY, a.g.m., s.158

Osmanlıların Bizans Tekfurları'nı savaş yoluyla birer birer sınırları içerisine alırken ele geçirdikleri esirlerini köle olarak kullanmamaları gösterilebilir. Ancak zamanla fetihler ilerledikçe, haslarda ve büyük arazilere sahip vakıflarda, İstanbul ve Bursa gibi büyük şehirlerin civarında, ziraî üretimin sağlanması için harp esirleri kullanılmaya başlanmıştır.

İstanbul ve civarının iskânı söz konusu olduğunda, harp esirlerinin ve bunlardan padişahın hissesine düşenlerin aileleriyle birlikte toprağa yerleştirilerek çalıştırılmaları uygun görülmüştür. Büyük vakıfların arazileri ve hasların işletilmesi gerektiğinde de yine aynı yöntem kullanılmış, ortakçı kullar aileleriyle birlikte buralara yerleştirilerek çiftçilik yaptırılmıştır. Savaşlarda elde edilen esirlerin, aileleriyle birlikte, tarıma elverişli arazilere yerleştirilmelerinden oluşan ortakçı kullar İslam Hukukunun kabul ettiği anlamda köle idiler. Bu nedenle azat edilmedikleri müddetçe sahiplerinin kölesi kalıyorlardı.⁴³ Devlete ait hassa çiftliklerinde çalışan ortakçı kullar ilk kez Orhan Bey döneminde görülmüşlerdir.⁴⁴

d. Kölelik Sisteminin Sona Ermesi

Dünya üzerinde kölelik uygulamasının kaldırıldığı ilk devlet (1807 tarihiyle) İngiltere olarak bilinmektedir. 1833'te İngiltere, kendisine bağlı olan tüm sömürgelerinde de kölelik uygulamasının ilga edildiğini ilan etmiştir. İngiltere'yi takip eden devlet ise, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'nın açtığı yoldan Sultan Abdülmecid'in liderliğinde ilerleyen Osmanlı İmparatorluğu olmuştur. 1847'de yayımlanan bir fermanla kölelik, Osmanlı topraklarından da tamamen uzaklaştırılmış oluyordu. Siyah-beyaz çatışmasının uzun yıllar sürdüğü, 1960'lı yıllara kadar ayrı otobüsler, ayrı

⁴³ ÖZBAY, a.g.m., s.156

⁴⁴ "Osmanlı Devleti'nde Kölelik", **Vikipedi özgür ansiklopedi**, (erişim), http://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanl%C4%B1_Devleti'nde_k%C3%B6lelik 08.07.2010

okullar vs uygulamaların son derece doğal karşılandığı ABD’de ise kölelik 1863 yılında ilga edilmiştir.⁴⁵

2. Osmanlı İmparatorluğu’nda Yabancı Uzman İstihdamı

Osmanlı İmparatorluğu’nda yabancı uzman istihdamı özellikle İmparatorluğun son dönemlerinde görüşmüştür. Bu dönemde başta askeri alan olmak üzere bazı alanlarda yabancı istihdamı gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yabancı uzmanlardan yararlanma sadece rapor sunmalarını isteme şeklinde olmamış aynı zamanda fiilen onlardan yararlanma yoluna gitme şeklinde de olmuştur.⁴⁶

Osmanlı İmparatorluğu’nda 18. yüzyılın ilk yarısından sonra genelde devletin askeri ağırlıklı çağdaş bilgi boşluğunu doldurmak ve mühendislik dallarındaki zayıflığını ortadan kaldırmak amacıyla çağrılan çok sayıda uzmanı istihdam alanları açısından dört grupta toplamak mümkündür⁴⁷:

- 1) Mühendisler,
- 2) Modern savaş sanatını öğretecek subaylar,
- 3) Çeşitli iş kollarında çalışacak kalifiye işçiler,
- 4) Tabib ve cerrahlar.

Yabancı uzmanların Osmanlı İmparatorluğu’na getirilmeleri de dört gruba ayrılabilir:

- 1) İlgili devletlerin İstanbul’daki elçileri aracılığıyla getirilenler.

⁴⁵ <http://www.balkanlar.net/forum/index.php?topic=7194.0;wap2>

⁴⁶ Mustafa ŞAHİN, “Osmanlı Devleti’nde Yabancı Uzmanlar Aracılığıyla Batılılaşma Çabaları”, (erişim), <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/143/11.htm> 05.06.2010

⁴⁷ ŞAHİN, **a.g.m.**

- 2) Devlet adamlarının girişimleriyle gelenler.
- 3) Yurtdışındaki elçiler aracılığıyla çağrılanlar.
- 4) Kendiliğinden işçi olarak çalışmak üzere gelenler.

Bunlar içinde, ilgili devlet elçisinin girişimleriyle, dolayısıyla resmi yollardan ve izinli gelen askeri ve teknik gruplar ile kendiliğinden gelen işçiler birbirlerine zıt iki grup gibidirler. Bireysel olarak gelenler birazda günümüzün kaçak yabancı işçileri gibidirler. Gelen bu kişiler genelde bekar ya da eşleri yanlarında değildir. Bazılarının kendi ülkelerinde evli oldukları, bazılarının da Osmanlı İmparatorluğu'nda müslümanlığı seçerek, din ve kimlik değiştirdikleri görülmektedir. Aldıkları ücretler açısından baktığımızda yabancı mühendis, askeri eğitmen ve usta işçilerine verilen maaşların aynı işi yapan yerli elemanların çok üstünde olduğu görülmektedir.⁴⁸

a. Askeri Alanda Yabancı Uzman İstihdamı

Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı uzmanlardan yararlanma Fransız subayları ile başlamıştır. 1789'da Prusyalı subay Von Goetze'nin gelmesiyle birlikte Alman uzmanlardan da yararlanılmaya başlanılmıştır. II.Mahmut, 1836'da Alman İmparatoru III.Wilhelm'den öğretmen istemiş ve Helmuth von Moltke, Köpke, Laue, Mühlbach, Vincke ve Fischer'den oluşan grup Türkiye'ye gönderilmiştir. Bu grubun 1839'da Almanya'ya dönmesinden sonra 1868'de ikinci grup olarak Alman subaylar gelmiş ve 1875'e kadar bunların sayısı on ikiye ulaşmıştır. Ders verme uğraşının yanında, raporları ile öneriler sunan sivil yaşama ilişkin uzmanlar da getirilmiştir.⁴⁹

⁴⁸ ŞAHİN, a.g.m.

⁴⁹ ŞAHİN, a.g.m.

b. Diğer Alanlarda Yabancı Uzman İstihdamı

Donald Quataert, 1983 yılında *Social Disintegration and Popular Resistance in the Ottoman Empire* adıyla yayınlanan kitabı için yürüttüğü araştırma sırasında, İstanbul'daki Başbakanlık Arşivinde (şimdiki Başbakanlık Osmanlı Arşivi) ve Fransız maden şirketini finanse eden (merkezi Paris'te bulunan) Credit Lyonnais Bankasının arşivlerinde bütün kaynakları taradığını belirtmiştir. O araştırmada, Sırbistan, Karadağ, İngiltere, Fransa, Avusturya gibi pek çok ülkeden Osmanlı topraklarına gelen, büyük bir çoğunluğu erkeklerden oluşan işgücünün bulunduğunu, işçilerin asıl ağırlıklı kesiminin, nüfus yoğunluğu düşük olan bu bölgenin köylerinden getirildiğini belirtmiştir.⁵⁰

Osmanlı döneminde inşa edilen Eskişehir Demiryolu (1888)'nin yapımının, yabancı bir şirkete ihale edilmesinden dolayı bu hattın yapımını yabancı mühendisler ve uzmanlar gerçekleştirmiştir. 1 Eylül 1900 tarihinde fiilen başlayan Hicaz Demiryolu inşaatında, demiryolunun idaresi Alman Mühendis Meissner'e verilmiş ve bu demiryolunda Meissner ile birlikte onyedisi Türk, onikisi Alman, beşi İtalyan, beşi Fransız, ikisi Avustralyalı, biri Belçikalı ve biri de Rum olmak üzere toplam 43 mühendis çalışmıştır. İnşaatın ilerlemesiyle birlikte Avrupalı mühendislerin sayısı azalırken Osmanlı mühendislerinin sayısında artış olmuş, kutsal topraklardaki inşaatı tamamen Müslüman mühendisler gerçekleştirmiştir.⁵¹

Görüldüğü üzere Osmanlı İmparatorluğu değişik alanlarda birçok uzman getirtmiştir. Ancak hem uzman seçimi iyi yapılamadığından hem de kendilerine rahat çalışma olanağı sağlayacak bir kadro bulamadıkları için, birkaçı dışında bu uzmanlar başarısız olmuşlardır. "Bu başarısızlıkta bazı uzmanların kontratlarını uluslararası bir taahhüt biçimine sokmaları, mensubu oldukları devletin çıkarları ve siyasetleri için çalışmaları, kendi ülkelerindeki

⁵⁰ Donald QUATAERT, "Zonguldak Maden İşçilerinin Hayatı, 1870-1920: Başlangıç Niteliğinde Bazı Gözlemler", (erişim), <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/zonguldak.htm> 17.07.2010

⁵¹ Seyfi YILDIRIM, "Türkiye Demiryollarında İstihdam Edilen Yabancı Uzmanlar (1925-1950)", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı 67-68-69, Cilt: XXIII, Mart-Temmuz-Kasım 2007 s.312

bazı şirketlerin buradaki acentalığını yapmaları, komisyoncu olmaları ve yalnızca İstanbul'da yaşamaları" da etkili olmuştur.⁵²

B. Cumhuriyet Döneminde Yabancı İstihdamı

Yapılan incelemede bugüne kadar yapılan tarih araştırmalarında Türkiye'de çeşitli alanlarda istihdam edilen yabancı uzmanlarla ilgili çalışmaların çok eksik olduğu tespit edilmiştir. Yabancı uzmanlar konusunu müstakil olarak ele alan çalışmalar yok denecek kadar azdır. Yabancı uzmanlar daha çok diğer konular içerisinde kısmi bir şekilde ele alınmıştır. 1933 Üniversite Reformu'nda istihdam edilen yabancı bilim adamlarının ele alındığı ya da çeşitli alanlarda istihdam edilen yabancı uzmanları tek tek ele alan çalışmalar hariç tutulursa yabancı uzmanları toplu bir şekilde değerlendiren çalışma bulunmamaktadır.⁵³

Cumhuriyet döneminde yabancı istihdamının gelişim sürecini daha anlaşılabilir olmasından hareketle üç bölüm halinde ele alacağız. Öncelikle Cumhuriyet'in ilk zamanlarında yabancı istihdamının gelişimini ele aldığımız 1938-1950 dönemi yabancı istihdamı, sonrasında ithal ikameciliğin benimsendiği 1950-1980 yılları arasında yabancı istihdamında yaşanan gelişmeler ve son olarak da dünyaya eklemlendiğimiz dönem olan 1980 sonrası gelişmeler açıklanacaktır.

1. 1923 – 1950 Dönemi Yabancı İstihdamı

Cumhuriyet'in ilk yıllarında modernleşme çabaları, yurt dışı eğitime gönderilen öğrenciler, seyyahlar ve yabancı uzmanlar gibi aracı gruplar vasıtasıyla yürütülmekteydi. Eğitim, ulaşım ve sanayi gibi alanlarda istihdam

⁵² YILDIRIM, a.g.m., s.313

⁵³ YILDIRIM, a.g.m., s.306

edilen yabancı uzmanlar Cumhuriyet modernleşmesinin de en etkin unsurlarından birisi olmuşlardır.⁵⁴ Tez için yapılan araştırmalarda eğitim ve ulaştırma açısından çalışmalar görülmüş ancak sanayide çalışan yabancılar konusunda tezimize kaynak olabilecek düzeyde bilgi sağlanamamıştır.

a. Eğitim Alanında Yabancı İstihdamı

Yabancı istihdamı Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren gelişmeye başlamıştır. Bu açıdan bakıldığında Osmanlı'dan beri süregelen yabancı okullarında çok sayıda yabancı öğretmen görev yapmaktadır. Kurtuluş savaşı yıllarında Yunanlılar Anadolu'daki tüm rum okullarının sayısının 2.228, öğrenci sayısını 187.577, öğretmen sayısını da 4.930 olarak gösterirler. Rakamlar abartılı olmasına rağmen o yıllarda Anadolu'da çok sayıda rum okulu ve öğretmeni bulunuyordu.⁵⁵

Hali hazırda çalışan yabancılardan ayrı olarak Atatürk döneminde yaşanan büyük dönüşüm sürecinde pek çok yabancı uzmandan da yararlanma yoluna gidilmiştir. İnsan kaynakları ve eğitim konularında çalışmalar yapan John Dewey, Bay ve Bayan Ruetelet (1927, Türkiye deki mesleki eğitim), Bayan Boccard (kız sanayi okulları), Prof. Dr. Oldenburg (ziraat okulları), Albert Melch (İstanbul Üniversitesi Hakkında), Prof. Meche (1932 fakültelerin laboratuvarları ve enstitüleri), Prof. Dr. Paul Monree (Türk eğitim sisteminin yeri ve öğretim esasları), Prof. Dr. Frankline (1926 okullarda ve çevrede spora önem verilmesi), Prof. Dr. Henry Suzallaya (milliyetçi yani sömürgeci eğitim usullerini kaldırılması) gibi yabancı eğitim uzmanlarından çalışmalar yapmaları istenmiş ve raporlar alınmıştır.⁵⁶

⁵⁴ YILDIRIM, a.g.m., s.305

⁵⁵ "Atatürk Dönemi Türk Eğitim Tarihi", (erişim), <http://www.frmtr.com/tarih-ve-inkilap-tarihi/686916-ataturk-donemi-turk-egitim-tarihi.html> 29.04.2010

⁵⁶ Ülker AKKUTAY, "Milli Eğitimde Yabancı Uzman Raporları, Atatürk Dönemi", Düzce, Avni Akyol Kültür ve Eğitim Ümit Vakfı, 1996.

b. Ulaştırma Alanında Yabancı İstihdamı

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilk yıllarında ulaştırmaya ve özellikle demiryolu taşımacılığına büyük önem verilmiştir. Demiryolu yapımının daha teknik şartlar taşıması ve bu alandaki işgücü ihtiyacının yurtiçinden karşılanamaması gibi nedenlerle bu alanda yabancı mühendisler istihdam edilmiştir.

Cumhuriyet modernleşmesi askerî ve ekonomik amaçlarla hem yeni demiryollarının inşasına hız vermiş hem de mevcut demiryollarının millîleştirilmesine büyük önem vermiştir. Böylece bu alanda özellikle nitelikli personele ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç yabancı uzmanların istihdamıyla kapatılmıştır. Yabancı uzmanların en fazla mühendislik hizmetlerinde istihdam edildiği tespit edilmiştir. Demiryollarında istihdam edilen yabancı uzmanların en çok Almanya, Avusturya ve Macaristan gibi ülkelerden geldiği anlaşılmaktadır. Bu durumun Türkiye’nin o dönemdeki yurt dışı ilişkilerinin genel görüntüsünü yansıttığı görülmektedir.⁵⁷

Yerli, nitelikli personel yetiştirilene kadar gerekli boşluğu giderebilmek için demiryollarında, mühendis, işçi, gibi meslek alanlarında yabancı uzman istihdam edilmiştir. Yabancı istihdamının en önemli sebebi Türk mühendislerinin sayısının yetersizliği olarak ifade edilmiştir. Demiryollarında başlatılmış olan inşaatlarda Türk mühendislerinin azlığı dolayısıyla yabancı mühendis çalıştırmak bir zorunluluk olarak kendisini göstermiştir⁵⁸.

Burada dikkat edilmesi gereken husus Türkiye’de karşılanamayan nitelikli personel ihtiyacı nedeniyle yurtdışından mühendis getirilmiş olmasıdır. Aksi şekilde daha düşük maliyetli olmaları vs. gibi nedenlerle getirilmiş değildir.

⁵⁷ YILDIRIM, a.g.m., s. 305

⁵⁸ YILDIRIM, a.g.m., s. 320

1924 yılında duyulan ihtiyaç üzerine yabancı uzmanların devlet hizmetinde bir yıldan fazla çalışabilmeleri için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Bilhassa mühendislerin çoğunlukla ihtiyaçtan dolayı bir yıldan fazla istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Batılı uzmanların istihdamları Türkiye’de belirli şartlara da bağlanmıştır. Yabancı uzman istihdamıyla ilgili olan 2557 numaralı Kanun’da sadece Maarif Vekâleti tarafından istihdam edilen yabancılar için bir yıldan daha fazla sözleşme yapılabilmesi ve bunlarla ilgili uzun süreli bir Bakanlar Kurulu kararı alınabilmesi hükmü bulunmaktadır.⁵⁹

Demiryollarında istihdam edilen yabancılardan en yüksek oranlı istihdam %34 ile (26 kişi) inşaat işlerinde gerçekleşmiştir. Mesleği tespit edilebilen 74 uzmandan 45’i (% 62) mühendistir. Bu tabii bir sonuçtur. Çünkü 1923-1950 tarihleri arasında demiryollarında yapılan işlerin çoğunluğu demiryolu inşaat işinin daha çok mühendisliği ilgilendiren bir alan olması yanında memlekette eksikliği asıl hissedilen ise nitelikli teknik personeldir. Diğer meslekler mühendisliğin yanında oldukça az denecek miktarlardadır. Mesleği uzman olarak belirtilenlerin sayısı 21 olup oranı ise % 31’dir. Fakat bu uzmanlar içerisinde birçoğunun da yine mühendis kökenli olduğu tahmin edilmektedir.⁶⁰

TCDD’de çalışan yabancılarla ilgili yapılmış olan araştırmada TCDD’nin ilgili birimlerinden tek tek alındığı belirtilen yabancı sayıları, çalışma süreleri, uyruklarına bakıldığında gelenlerin Avrupa Ülkeleri ile ABD’den oldukları ve ayrıca gelenlerin 1 yıl ile 12 yıl arasında Türkiye’de kaldıkları görülmüştür.

Yabancı uzmanlardan 21’i 1 yıl veya daha az sürelerde görev yapmışlardır. 8’i 2 yıl, 11’i 3 yıl, 4’ü 4 yıl, 1’i 5 yıl, 1’i 8 yıl, 2’si 10 yıl, 1’i de 12 yıl görev yapmıştır. Yabancı uzmanlara zaman zaman Türk personele verilenden çok daha fazla ücret verilmiştir. Yerli bir personele verilen ücretin

⁵⁹ YILDIRIM, a.g.m., s. 320

⁶⁰ YILDIRIM, a.g.m., s. 331

ortalama olarak dört katı olan bu tutar, yerine göre yabancı bir uzman istihdamı için gerekli fedakârlığın yapılabildiğini göstermektedir.⁶¹

Yabancı uzmanların en önemli katkılarından biri de birlikte çalıştıkları Türk personele tecrübelerini aktarmalarıdır. Çünkü Batılı uzmanlar demiryolu konusunda çağın en yeni bilgilerine sahip olarak Türkiye'ye gelmişlerdir. Demiryollarında istihdam edilen toplam 74 yabancı uzmanın uyruğu tespit edilmiştir. Yabancı uzmanlar en çok Almanya (1937 yılına kadar 23 uzman), Amerika (1930-1948 yılları arasında 13 uzman), Avusturya (1928-1938 yılları arasında 12 uzman), Macaristan (1926-1938 yılları arasında 11 uzman), İsviçre (1932-1939 tarihleri arasında 5 uzman), Fransa (1934-1936 tarihleri arasında 5 kişi, Yunanistan, Polonya, İsveç ve Rusya'dan (1926-1940 yılları arasında birer kişi) gelmiştir.⁶²

Türk demiryollarında istihdam edilen Alman uzmanların son geliş tarihi 1937'dir. Bunun en önemli sebebi ise şüphesiz II. Dünya Savaşı'dır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra bariz bir şekilde Amerikalı uzmanların istihdam edilmeye başlandığı görülmektedir. Bu durum aynı zamanda yabancı uzman istihdamı ile ülkelerarası ikili ilişkilerdeki gelişmeler arasında yakın bir ilişki olduğunu göstermektedir.⁶³ Bilindiği üzere Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleri ile Türkiye Cumhuriyeti'nin II. Dünya Savaşı'na kadarki bölümünde en yakın olduğumuz ülke Almanya iken, II. Dünya Savaşı sonrasında günümüze kadar ABD ile yakın işbirliği içerisinde bulunulmuştur.

Ulaştırma alanında yabancı istihdamı 1950'li yıllara kadar devam etmiştir. 1950 yılından itibaren demiryollarında yabancı uzman istihdam edilmemiştir. Bunun sebebi ise, bu tarihten itibaren Türkiye'de daha çok karayolu ağırlıklı bir ulaşım politikası takip edilmeye başlanmış olması ve yeni demiryolu yapımının yok denecek bir seviyeye inmesidir. Bunun yanında demiryolları inşa ve işletmesinde Türk personelin yeterli bir tecrübeye

⁶¹ YILDIRIM, a.g.m., s. 332

⁶² YILDIRIM, a.g.m., s. 322

⁶³ YILDIRIM, a.g.m., s. 334

ulaşması da yabancı uzman istihdamına son verilmesinin sebepleri arasında sayılabilir.⁶⁴

c. Sanayi Alanında Yabancı İstihdamı

28 Mayıs 1927’de Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarıldı. Buna göre; Fabrika ve madenlere parasız toprak veriliyor, bunların özel denetim altına girebilmeleri için emlak, arazi ve kâr vergileri ile telefon ve telgraf ücretlerinden muaf tutulmaları öngörülüyordu. Fiyatı yabancı malından daha pahalı ve kalitesi daha düşük de olsa hükümet dairelerinin yerli malı satın almaları gerekiyordu. Hükümet her fabrikaya üretiminin % 10’u kadar yardım sağlamaya yetkiliydi. Buna karşılık bu tür yerlerde yalnız Türk işçileri istihdam edilecekti.⁶⁵

Devletçi kalkınma beşer yıllık hazırlanan kalkınma (sanayi) planlarıyla gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu amaçla Sovyet Rusya’dan getirilen ekonomi uzmanları tarafından 1934-38 yıllara arasında uygulamak üzere Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) hazırlanmıştır.⁶⁶ Hazırlanan bu ilk kalkınma planında “yeni iş olanakları yaratılarak gizli işsizlik ve istihdam sorununa çözüm bulunacağı” ifade edilmekle birlikte yabancı istihdamı konusunda karar bulunmamaktadır.

d. Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun (2007 Sayılı Kanun)

1932 yılında çıkarılan 2007 sayılı Kanun ile bazı sanat ve hizmetlerin yalnızca Türk vatandaşları tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Aynı

⁶⁴ YILDIRIM, a.g.m., s. 307

⁶⁵ CAN, a.g.m.

⁶⁶ Sadık CAN, “Atatürk Dönemi Ekonomik Gelişmeler”, 25.03.2010, (erişim), <http://www.sadikcan.com/ataturk-donemi-ekonomik-gelismeler.html> 15.07.2010

Kanun'un birinci maddesinde bu meslekler 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; alelümum amelelik; her türlü müesseselerle ticarethane, apartman; han, otel ve şirketlerde bekçilik, kapıcılık, odabaşılık; otel, han, hamam, kahvehane, gazino, dansîğ ve barlarda kadın ve erkek hizmetçilik (garson ve servant); bar oyunculuğu ve şarkıcılığı, baytarlık ve kimyagerlik şeklinde sayılmıştır. Ancak 25/9/1981 tarihli ve 2527 sayılı Kanun'un 3. maddesi gereğince yetkili makamlardan izin alınması şartıyla bu maddede belirtilen meslek ve sanatların, Türk soylu yabancılar tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un ikinci maddesinde tayyare makinistliği ve pilotluğu, Devlete veya vilayetlere merbut müessesat veya belediyeler ile bunlara merbut tesisat hizmetlerinin İcra Vekilleri Heyeti kararıyla ruhsatı mahsusa ita kılınmadıkça yabancılar tarafından yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu Kanun ile Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetleri yapmakta olan yabancıların bir sene içinde işlerini bırakmaları kuralı da getirilmiştir.

4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 35'inci maddesi ile 11.06.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye'de Türk vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırıldığından 2007 sayılı yasada yer alan mesleklerin yabancılar tarafından icra edilebilmesi mümkün hale gelmiştir.

2. 1950 - 1980 Dönemi Yabancı İstihdamı

Türkiye’de bu dönemde ithal ikameciliğe dayalı ekonomik politikalarının etkisi yabancı istihdamında da görülmektedir. Yabancı istihdamı çeşitli kanunlarla sınırlandırılmış olup Türk vatandaşları ile karşılanabilecek alanlarda yoğun olarak yabancı çalıştırılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu konudaki önemli yasal düzenlemeler aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

a. Petrol Kanunu (6326 Sayılı Kanun)

1954 yılında çıkarılan 6326 sayılı Kanun ile Türkiye’deki petrol kaynaklarının Devlet’in hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir. Kanun’un onikinci maddesine 1955 yılında yapılan düzenlemede “Yabancı devletlerin doğrudan doğruya veya dolayısıyla idaresinde müessir olabilecekleri mikyasta veya şekilde mali ilgileri veya menfaatleri bulunan hükmi şahıslarla yabancı bir devlet için veya yabancı bir devlet namına hareket eden şahıslar”ın petrol hakkına sahip olamayacağı ve petrol ameliyatı yapamayacakları, bir petrol ameliyatına müteferri veya onun bir kısmını teşkil eden tesisleri kuramayacakları veya işletemeyecekleri ifade edilmiştir. 1973 yılında yapılan yasal düzenleme ile “Bakanlar Kurulu kararıyla bu hükme istisna tanınabileceği” maddesi eklenmiştir.

2003 yılında çıkarılan 4817 sayılı Kanun ile Petrol Kanunu’nun 119’uncu maddesi yeniden düzenlenmiş ve yabancı istihdamına verilecek izin yeniden düzenlenmiş olmaktadır. Yapılan düzenleme sonucu madde “petrol hakkı sahipleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen izinle yabancı idari ve mesleki personel ile uzman personel çalıştırabilir.” şeklini almıştır.

Petrol Kanunu'nun 1973 yılında değiştirilen 120'nci maddesinde "işletmeciler ve belge sahipleri istihdam ettikleri yabancı şahıslar sayısının yüzde 25 inden aşığı sayıda olmamak üzere Türk vatandaşlarının (Devlet memurları hariç) petrol ameliyelerinin her safhasında ihtisas kazanmalarını sağlamak için yabancı memleketlerde veya Petrol işleri Genel Müdürlüğünce uygun görüldüğü oranda Türkiye'deki ilmi ve mesleki kurum ve işletmelerde eğitim ve staj görmelerini, masraflarını üzerlerine almak suretiyle, temin ederler" hükmü getirilmiş ve Türk vatandaşı işçilerin yetiştirilmeleri şart koşulmuştur.

b. Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (6224 Sayılı Kanun)

1954 yılında çıkarılan 6224 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde yabancı sermayeli kuruluşlarda çalışacak yabancıların istihdamı düzenlenmiştir. Maddenin a bendinde "bu Kanun gereğince kurulan bir teşebbüsün etüd, kurulma ve işletme devrelerinde 2007 ve 2818 sayılı Kanunların koydukları şartlar ve memnuiyeler böyle bir teşebbüse para yatıran yabancılara, para yatıranların mümessili olan yabancılara, mütehassıs, ustabaşı ve diğer yetişkin personele, Komitece teşebbüsün verimli surette kurulması, genişletilmesi, yeniden faaliyete geçirilmesi veya işletilmesi için gerekli bir devre zarfında tatbik olunmaz" denilmektedir.

İlgili maddenin "b" bendinde ise bu hükmün Komitece, bu Kanun'un 1'inci maddesinin koyduğu şartlara uygun olduğu kabul edilen yerli teşebbüslerin istihdam edecekleri yabancı mütehassıs, ustabaşı ve diğer yetişkin personel hakkında da tatbik olunacağı ifade edilmiştir. Kanun'un birinci maddesinde yatırım yapılacak teşebbüsün memleketin iktisadi inkişafına yararlı olması ile Türk hususi teşebbüslerine açık bulunan bir faaliyet sahasında çalışması şartıyla ve Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesinin kararı ve İcra Vekilleri Heyeti'nin tasvibi ile Türkiye'ye ithal

edilecek yabancı sermaye ve dışarıdan yapılacak istikrazlara tatbik olunacağı ifade edilmiştir.

Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu 2003 yılında çıkarılan 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

c. Yabancı Mühendis ve Mimar Çalıştırma Esasları

1954 tarih ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun 34'üncü ve 35'inci maddelerinde yabancı mühendis ve mimar çalıştırmasının esasları düzenlenmiştir. Kanun'un 34'üncü maddesinde yabancı müteahhit veya yabancı kuruluşlar, Türkiye'de devlet daireleri ile resmi ve özel kuruluş ve şahıslara karşı re'sen veya yerli kuruluşlarla birlikte taahhüt ettikleri mühendislik veya mimarlıkla ilgili işlerde, yalnız bu işe münhasır kalmak kaydıyla, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ve Odalar Birliği'nin görüşleri alınarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen çalışma izni ile yabancı uzman çalıştırabileceği ifade edilmiştir. Bu madde kapsamına girmeyen işlerde de yabancı mühendis ve yüksek mühendisler ile mimar ve yüksek mimarlar, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Odalar Birliği'nin görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen çalışma izni ile çalıştırılabilirdiği belirtilmiştir.

3. 1980 Sonrası Dönemde Yabancı İstihdamı

Türkiye'nin dünyaya eklemlenmesi 1980 sonrası dönemde yoğun olarak gerçekleşmiştir. Gerek sermayeye gerekse işgücüne yönelik sınırların kalktığı bu döneme ait gelişmeler aşağıda açıklanmıştır.

a. Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakkı

Yabancıların Türkiye’de çalışmasına ilişkin genel rejime zaman içinde bazı istisnalar getirilmiştir. Bunların en önemlilerinden birisi de, “Türk soylu yabancılar” için yapılan düzenlemedir. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak 1981 tarihinde çıkarılan 2527 sayılı “Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanun” ile Türk soylu yabancıların Türkiye’de çalışma esasları belirlenmiştir.

Türk soylu yabancıların; kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, 2527 sayılı Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’a göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verileceği ifade edilmiştir.

2527 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği uyarınca kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen veya Türk vatandaşı olma şartı aranan meslek, sanat ve işlerde Türk soylu yabancıların çalışma veya çalıştırılabilmelerine izin verilebilmesi için:

- 1) İçişleri Bakanlığınca kendilerine ikamet izni verilmiş olmak,
- 2) Belirli meslek ve sanatlar için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşıdığını yetkili Türk makamlarından alacağı belgelerle kanıtlamış olmak,
- 3) Eğitim durumunu gösteren yabancı okul veya fakültelerden verilmiş diplomalarının denkliğini Milli Eğitim Bakanlığınca onaylatmış bulunmak,
- 4) O mesleği yapmasında güvenlik açısından herhangi bir sakınca bulunmamak ve durumu Bakanlar Kurulunca tespit edilmiş esaslara uygun olmak,

5) Yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirdiğini belgelendirmek,

6) Mesleki kuruluşlara kayıtlı olmanın zorunlu bulunması halinde üyeliğini belgelendirmek,

7) Yabancı ülkelerden alınmış kalfalık, ustalık veya dengi belgelerin Çıraklık Kurulunun görüşü alınarak denklğine Milli Eğitim Bakanlığınca karar verilmiş olmak

şarttır.

Türk soylu yabancıların kamu ve özel kurum, kuruluş ve işyerlerinde çalışmasına veya meslek ve sanatını serbestçe yapmasına izin verilebilmesi için, yukarıda sayılan belgelerle birlikte oturulan yer mülki idare amirliğine bir dilekçe ile başvuru yapması gerekir. Emniyet Genel Müdürlüğü dosyayı inceler, varsa eksiklikleri tamamlattırır. Sonrasında Dışişleri ve ilgili Bakanlıkların da görüşü alındıktan sonra izin isteği hakkında karar verilir. İsteğin olumlu karşılanması halinde çalışma izni verilerek, ilgili yerlere bildirilir. Verilecek olan izin iki yıllık bir süreyi kapsar, uzatılması da yine iki yıllık süreler halinde yapılır. Verilen izin süresinin, uzatılması için başvurulmaması nedeniyle sona ermesi veya iznin geri alınması hallerinde, ilgili resmi veya özel kurum veya kuruluşlar, iznin bittiği veya geri alındığı tarihten itibaren ilgilinin işine son verilerek ilişkisini kesmek ve mahalli emniyet makamlarına derhal bilgi vermek zorundadırlar.

Bu Yönetmelik esaslarına göre, kendilerine çalışma veya çalıştırılabilme izni verilenler, bu izin süresince, sadece Türk vatandaşlarına hasredilen işleri de yapabilirler. Bunlar doktorluk, hemşirelik, avukatlık, mühendislik gibi meslekleri serbestçe veya kamu veya özel kurum, kuruluş veya işyerlerinde yapabilmek veya memur olabilmek için genel veya özel kanunların aradığı Türk vatandaşı olma şartından istisna edilirler. Çalışma hayatı içerisindeki her türlü haklar açısından da Türk vatandaşları ile aynı

statüde yer alırlar fakat kişinin Türk vatandaşı olduğuna karine teşkil etmez ve vatandaşlık için bir hak bahşetmez.

2527 sayılı Kanun ile Türk hukukundaki, belirli işleri yapabilmek için aranan Türk vatandaşı olma şartının, istisnalar dışında, “Türk soylu yabancılar” için aranmaması kabul edilmiştir. Böylece, çalışma özgürlüğü bakımından Türk vatandaşları ile Türk soylu yabancılar arasında büyük ölçüde eşitlik sağlanmıştır. 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. Doktrinde, Türk soylu yabancı kavramı için bazı tanımlar verilmekte; ancak, bu tanımlarda, “Türk soylu olma”nın hangi esaslara göre belirleneceği hususunda bir açıklık bulunmamaktadır.⁶⁷

2527 sayılı Kanun, sadece ekonomik açıdan değil siyasî ve sosyal açıdan da büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde yabancı bir devlet vatandaşı veya vatansız çok sayıda Türk soylu yabancı bulunmaktadır. Bunların büyük bir bölümünü Kıbrıs, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve eski Sovyetler Birliği’nden gelen Türkler oluşturmaktadır.⁶⁸

Türkiye’de ikametlerine izin verilmiş Türk soylu yabancılar, kamu veya özel kurum, kuruluş ve işyerlerinde personel ihtiyacının karşılanması amacıyla açılan yarışma ve yeterlik sınavlarına; Türk vatandaşları gibi, girme hakkına sahiptirler. Ancak bunların atanmaları çalışma izni verilmiş olmasına bağlıdır. Özel kuruluş ve işyerlerinde çalıştırılabilme şartları, çalışma mevzuatının öngördüğü usul ve esaslara tabidir. Bu Yönetmelik uyarınca serbest çalışma izni verilmiş olan Türk soylu yabancıların işyeri kurabilmeleri, muayenehane, büro ve yazıhane açabilmeleri Türk vatandaşlarına uygulanan

⁶⁷ Mustafa CİN, “Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 88, Nisan 2005, (erişim), <http://www.mevzuatdergisi.com/2005/04a/06.htm> 12.11.2010

⁶⁸ CİN, **a.g.m.**

hükümlere tabidir. Ancak bunların Türk Silahlı Kuvvetleri'nde veya güvenlik teşkilatlarında çalıştırılmaları ise yasaklanmıştır.

b. Turizmi Teşvik Kanunu (2634 Sayılı Kanun)

1982 yılında çıkarılan 2634 sayılı Kanun ile turizm sektörünün işleyişi düzenlenmiştir. 2635 sayılı Kanun'un 2003 yılındaki 4817 sayılı Kanun'un 31'inci maddesine dayalı olarak değiştirilen ve personel çalıştırılmasını düzenleyen 18'inci maddesi ile "belgeli işletmelerde, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen izinle yabancı uzman personel ve sanatkarlar çalıştırılabilir" denilmek suretiyle yabancı işçi çalıştırılabileceği ifade edilmiştir. Ancak bu şekilde çalıştırılan yabancı personel miktarının toplam personelin %10'unu geçemeyeceği ve bu oranın Kültür ve Turizm Bakanlığınca %20'ye kadar artırılabilceği ifade edilmiştir. Çalıştırılan bu personelin de işletmenin faaliyete geçişinden 3 ay öncesinden itibaren çalışmaya başlayabileceği belirtilmiştir.

c. Hizmet Ticareti Genel Antlaşması (GATS)

GATS Antlaşması, 1947 yılında imzalanan GATT-Tarifeler ve Ticaret Genel Antlaşması kapsamında; 1986-1994 yıllarında yapılan Uruguay Görüşme Turunda GATT'a dahil edilmiş ve 01.01.1995 tarihinde resmi olarak faaliyete geçirilen Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesine aktarılmış olan hizmet ticaretini düzenleyen ilk çok taraflı antlaşmadır. GATT Antlaşması çerçevesinde yürütülen Uruguay Görüşmeleri, 1986-1993 yılları arasında gerçekleştirilmiş ve bu görüşmelerde önemli aşamalar kat edilmiştir. GATS Antlaşması da bu görüşmeler turunun sonlanması öncesinde müzakere edilerek imzalanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti de 1994 GATS Antlaşmasına

DTÖ kurucu üyesi olarak imzalamış ve Antlaşma 25 Şubat 1995'te TBMM tarafından onaylanmıştır.⁶⁹

DTÖ, GATS müzakerelerini 11 ana başlık altında yürütmekte olup anlaşma sağlanan başlıklar;⁷⁰

- Telekom, posta hizmetleri, görsel ve işitsel iletişim hizmetleri de dahil olmak üzere iletişim,
 - İnşaat ve bağlantılı mühendislik hizmetleri,
 - Eğitim,
 - Su iletim sistemleri, enerji ve atık su işleme,
 - Tüm çevresel hizmetler,
 - Finansal, mali ve bankacılık hizmetleri,
 - Sosyal hizmetleri de kapsayacak şekilde sağlık ve bağlantılı hizmetler,
 - Turizm, seyahat ve bu iki sektörle bağlantılı tüm hizmet ve ürünlerin üretimi,
 - Kültürel ve sportif hizmetler,
 - Kara, hava, deniz ve tüm diğer ulaşım hizmetleri,
 - Diğer hizmet alanları
- şeklindedir.

Türkiye'nin GATS kapsamında 9 ana sektör ve bunlara ilişkin 84 alt hizmet sektöründe taahhüdü bulunmaktadır. Taahhütte bulunan ana sektörler; mesleki hizmetler, haberleşme hizmetleri, inşaat ve ilgili mühendislik hizmetleri, eğitim hizmetleri, çevre hizmetleri, mali hizmetler, sağlıkla ilgili hizmetler ve sosyal hizmetler, turizm ve seyahat ile ilgili hizmetler ve ulaştırma hizmetleri şeklindedir. Türkiye'nin GATS kapsamında sunmuş olduğu hizmetler taahhüt listesi, gelişmekte olan ülkeler tarafından sunulan tekliflerin en kapsamlısı ve en ilerilerinden biri olup, bazı gelişmiş

⁶⁹ Pınar EROL. Hizmet Ticareti Genel Antlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi, 4.07.2002, (erişim) <http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html> 25.12.2010

⁷⁰ <http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html>

ülke teklifleri ile de eşdeğer düzeydedir. Türkiye'nin taahhüt listesinde olmayan hizmetlere bakıldığı zaman; bazı hizmet dallarının Türk vatandaşlığına bırakılması nedeniyle (doktorluk, diş hekimliği, veterinerlik, hemşirelik gibi) taahhütte bulunulmadığı görülmektedir. Bazı sektörlerde ise (araştırma geliştirme hizmetleri, gayrimenkul kiralama hizmetleri, dağıtım hizmetleri gibi) genel olarak bu hizmetlere ilişkin, özel olarak da yabancıların bu pazara girişini düzenlemeye yönelik mevzuatın bulunmaması nedeniyle taahhütte bulunulmadığı, iç su taşımacılığının kabotaj nedeniyle yabancılara kapalı olması ve uzay taşımacılığı gibi sektörlerde de ülkemizde uygulama alanı bulunmadığından taahhütte bulunulmadığı görülmektedir.⁷¹

1994 GATS Antlaşmasına konulan hüküm gereğince, müzakerelere 2000 yılı Ocak ayında yeniden başlanmış olup görüşmeler halen sürdürülmektedir. Yeniden yapılandırmaya açık yapı olmasına karşın, GATS Antlaşmasının yapısında “stand still” denilen, geri dönüşün olmaması özelliği bulunmasından dolayı daha önce verilen taahhütler geri alınamamaktadır.⁷²

Temmuz 2008'de Mini Bakanlar Konferansı sonrası müzakere süreci kesintiye uğramıştır. Teknik çalışmalar, ikili ve çoklu düzeyde devam etmektedir. Küresel kriz sonucu artan korumacılık eğilimine karşı, ticaret müzakerelerinin canlandırılarak Doha Müzakere Turunun 2010 yılında sonuçlandırılması için çaba gösterilmiştir.⁷³ Ancak müzakereler halen tamamlanamamıştır. Müzakerelerin tamamlanması ve antlaşmanın yürürlüğe girmesi ile beraber Türkiye'de yabancı işçi çalıştırılması sisteminde çok büyük değişimler olacağı da aşikardır.

Türkiye'nin geliştirilmiş gözden geçirilmiş teklifine ilişkin çalışmalar, ilgili kurumlarla koordinasyon halinde devam etmektedir. Açılım yapılması

⁷¹ GATT Bilgilendirme Rehberi (01.08.09), (erişim)

http://www.alomaliye.com/gats_taah%20_listesi.htm 20.12.2010

⁷² <http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html> erişim 25.12.2010

⁷³ Hizmet Ticareti Genel Antlaşması GATS, 7 Ağustos 2009 tarihli VI. DTÖ ile Koordinasyon Kurulu toplantısında yapılan GATS'a ilişkin sunum, (erişim)

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://cf01f895a70d08b3962e3ba02ace12b0> 20.12.2011

öngörülen başlıca sektörler; telekomünikasyon ve sigortacılık başta olmak üzere mali hizmetler ve turizm hizmetleridir.⁷⁴

Hizmet Ticareti Genel Antlaşmasının son bölümünde Antlaşmanın ayrılmaz bir parçasını oluşturan Ek'ler ve Karar'lar bulunmaktadır. “Antlaşma Çerçevesinde Hizmet Üretimi Yapan Gerçek Kişilerin Hareketliliği Hakkında Ek”, üye ülkelere mensup hizmet sunucularının ve bunların istihdam edeceği kişilerin, diğer üye ülkeye giriş ve geçici ikamet suretiyle, hizmet sunmalarına ilişkin tedbirlere uygulanmaktadır. Bir üye ülkedeki işgücü piyasasına girmek isteyen gerçek kişileri etkileyen tedbirler veya vatandaşlık edinimi, ikamet ve istihdamla ilgili tedbirler ise Ek kapsamı dışında tutulmaktadır.⁷⁵

Ülkemizin taahhüt listesinde, pek çok ülkede yapıldığı gibi, hangi kategorideki personelin Türkiye'ye girebileceği ve geçici olarak kalabileceği sayılarak belirtilmiştir. Bunlar, idari ve teknik personel, yöneticiler ve uzman kişiler olarak sayılmıştır. Bunun dışındaki yabancı gerçek kişilerin ve vasıfsız işçilerin, işletmelerde çalıştırılmalarına ilişkin bir taahhüdümüz bulunmamaktadır.⁷⁶ İdari ve Teknik Personel'e; yabancı bir hizmet üreticisinin şubesinde, bağlı şirketinde veya temsilciliğinde istihdam edeceği idareci, yönetici ve uzman kişilere yabancı sermaye mevzuatı çerçevesinde 2 yıl geçerli çalışma izni verilmektedir. Bu izni müteakip İçişleri Bakanlığınca 2 yıl süreli oturma izni verilmektedir. Bu izin çalışma izninin yenilenmesine paralel olarak uzatılmaktadır.⁷⁷

⁷⁴<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://cf01f895a70d08b3962e3ba02ace12b0>

⁷⁵<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://cf01f895a70d08b3962e3ba02ace12b0>

⁷⁶<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://cf01f895a70d08b3962e3ba02ace12b0>

⁷⁷ http://www.alomaliye.com/gats_taah%20_listesi.htm

d. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (4817 Sayılı Kanun)

2003 yılında çıkarılan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile Ülkemizde yabancıların çalışma esasları yeniden düzenlenmiştir. Kanun ile ilgili düzenlemeler üçüncü bölümde ayrıntılı olarak açıklanacağından dolayı burada değinilmeyecektir.

II. TÜRKİYE'DE YABANCI İSTİHDAMINDA MEVCUT DURUM

Türkiye'de yabancı istihdamı konusundaki mevcut durum, izinli ve izinsiz (kaçak) yabancı istihdamı şeklinde ayrılarak aşağıda açıklanacaktır.

A. İzinli Yabancı İstihdamında Mevcut Durum

Türkiye'de yabancı istihdamı konusunda görev ve yetkisi olan kurum/kuruluşlar sınırlı sayıda istatistiki veri yayınlamıştır. Yabancılarla çalışma izni vermekle görevli olan ÇSGB'de çalışma izni verilen yabancıların izin türleri açısından dağılımına ilişkin veriler düzenli olarak yayınlamaktadır. Bu veriler dışında izin verilen yabancıların uyrukları, meslekleri ve Türkiye'de yaptıkları görevlere ilişkin az sayıda yayınlanmamış veri bulunmakta olup aşağıda yer almaktadır.

1. Türkiye'de Çalışan Yabancı İşçiler ve Uyrukları

2003 yılında çıkarılan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile yabancıların Türkiye'de çalışma esasları belirlenmiş ve bu konudaki izin işlemlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Türkiye'de çalışma iznini vermeye yetkili kurum olan Çalışma Genel

Müdürlüğü'nün yasanın çıktığı tarih olan 06.09.2003 tarihinden 2009 yılı sonuna kadar çalışma izni verdiği yabancı sayıları tabloda görülmektedir.

Tablo 1: Çalışma İzni Verilen Yabancıların İzin Türleri Açısından Dağılımı

İZİN TÜRLERİ BAZINDA YABANCILARA VERİLEN ÇALIŞMA İZİN SAYILARI							
YILLAR	İZİN TÜRÜ						
	SÜRELİ İZİN	UZATMA	SÜRESİZ İZİN	SÜRESİZ UZATMA	İSTİSNAİ İZİN	BAĞIMSIZ	TOPLAM
06.09.2003 31.12.2003	508	295	10	40	1	1	855
2004	4.792	2.222	46	180	51	11	7.302
2005	5.263	3.764	39	120	221	31	9.438
2006	6.407	3.774	44	76	284	18	10.603
2007	5.491	3.007	25	71	325	11	8.930
2008	6.543	3.583	32	75	456	16	10.705
2009	8.782	4.693	26	57	456	9	14.023

Kaynak : Çalışma Genel Müdürlüğü 2009 Çalışma İstatistikleri

Tablodan görüldüğü üzere izin verilen yabancı işçi sayısı 2007 yılı hariç sürekli bir artış içerisinde. Ayrıca bütün izin türlerinin toplamı bakımından da aynı durum söz konusudur. 2004 yılında bütün izin türlerinin toplamı 7.302 iken 2005 yılında 9.438, 2006 yılında 10.603, 2007 yılında azalarak 8.930, 2008 yılında ise 10.705 kişi olmuştur. Ancak 2009 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte izin işlemine konu olan toplam işçi sayısı büyük oranlı artış göstermiş ve 14.023 kişiye ulaşmıştır.

İzin türleri açısından baktığımızda en fazla başvuru bağımlı çalışmayı ifade eden süreli izin talebi şeklinde olmuştur. En az başvuru ise bağımsız çalışma amacıyla yapılan izin taleplerinden oluşmaktadır.

Bağımsız çalışma izni alınabilmesi için Ülkemizde kanuni ve kesintisiz olarak 5 yıl ikamet etmiş olma şartı aranmaktadır. Bağımsız çalışma izin talebinin düşüklüğü ve 2009 yılında sadece 9 kişinin bağımsız çalışma izni

almış olması yabancıların ülkemizi iş kurma amacıyla değil bir işyerinde çalışma amacıyla tercih ettiklerini göstermesi bakımından önemlidir.

Çalışma izni verilen yabancıların uyrukları açısından dağılımı aşağıdaki tabloda belirtildiği şekildedir.

Tablo 2: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Uyruklarına Göre Dağılımı

Uyruklarına Göre Çalışma İzni Verilen Yabancıların Dağılımı (%)			
S. No.	ÜLKE ADI	2008	2009
1	ÇİN HALK CUMHURİYETİ	5,30	18,35
2	RUSYA FEDERASYONU	10,35	11,16
3	ALMANYA	7,59	5,78
4	UKRAYNA	5,31	4,72
5	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	5,65	4,57
6	FRANSA	6,00	4,56
7	İNGİLTERE	6,08	4,17
8	İTALYA	2,80	2,62
9	AZERBAYCAN	4,10	2,62
10	BULGARİSTAN	1,52	2,54
11	YUNANISTAN	2,03	1,72
12	İRAN	2,85	1,69
13	JAPONYA	2,30	1,69
14	ENDONEZYA	---	1,63
15	ROMANYA	2,03	1,45
16	BEYAZ RUSYA	1,61	1,41
17	İRAK	2,40	1,40
18	MOLDOVA	1,38	1,31
19	FİLİPİNLER	1,05	1,30
20	KAZAKİSTAN	1,28	1,27
21	DİĞER ÜLKELER	28,37	24,04
TOPLAM		100	100

Kaynak : Çalışma Genel Müdürlüğü (yayınlanmamış veri)

Tablodan da görüldüğü üzere çalışma izni verilen kişilerin uyrukları arasındaki oran yıllar itibariyle değişmektedir. 2008 yılında %10,35 ile en fazla Rusya Federasyonu'ndan gelen yabancı işçi bulunmakta iken 2009 yılında %18,35 ile Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşlarına çalışma izni verilmiştir. Rusya'dan gelen yabancı işçi sayısı %11,16'ya çıkmış olmasına rağmen izin alan Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşlarında üç kattan fazla yaşanan artış karşısında ikinci sıraya gerilemiştir. Bu ülkeleri ise Almanya, Ukrayna, ABD, Fransa, İngiltere takip etmektedir. Burada dikkat çeken husus izin alan ülke sıralamasında gelişmiş batılı ülkelerin en yüksek payı almış olmalarıdır. Önceki bölümlerde ele aldığımız üzere yakalanan yasadışı göçmenler ve yabancı kaçak işçilerin ise daha çok gelişmekte olan ülkeler ve geri kalmış ülkelere geldiği görülmüştü.

2. Türkiye'de İzin Verilen Yabancı İşçilerin Meslekler İtibariyle Dağılımı

Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından 2006 yılında çıkarılan fakat yayınlanmamış istatistik olarak aşağıdaki tabloda izin verilen yabancıların mesleklerine göre dağılımı yer almaktadır⁷⁸. Tabloda 183 farklı meslekte yabancıya çalışma izni verildiği görülmektedir. Ancak tablonun uzunluğu açısından izin verilen yabancılara ait meslek toplamı 20'den aşağı olan 129 mesleğe tabloda yer verilmemiştir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere izin başvurularının %52'si standart başvuru olarak kayıtlara geçmiş ve herhangi bir meslek belirtilmemiştir. Belirtilen mesleklere baktığımız zaman %7 ile (643 kişi) öğretmenlik mesleği ilk sırada yer almaktadır. Farklı mühendislik dallarını topladığımız zamanda toplam izin alan yabancı sayısının %6,7'sini oluşturan 612 kişi ile mühendis sayısı ikinci sırada yer almaktadır. Daha sonrasında ise, işletme (240 kişi),

⁷⁸ Bu veri 09.10.2006 tarihi Saat 13:00 itibariyle "Çalışma İzin İşlemleri" veri tabanındaki girilmiş olan kayıtlar baz alınarak Çalışma Genel Müdürlüğü personeline bilgi amaçlı çıkarılmıştır.

ekonomist (204 kişi), teknisyen (farklı dallar toplamı 187 kişi), dansçı (167 kişi) vs. şeklinde bir sıralama söz konusu olmaktadır.

Tablo 3: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Mesleklerine Göre Dağılımı

ÇALIŞMA İZNI VERİLEN YABANCILARIN MESLEKLER BAZINDA DAĞILIMI							
S.NO	MESLEK ADI	SAYI	ORAN %	S.NO	MESLEK ADI	SAYI	ORAN %
1	STANDART BASV.	4.775	52,29	29	YÖNETİCİ	40	0,44
2	ÖĞRETMEN	643	7,04	30	MAKİNA TEKNİSYENLİĞİ	38	0,42
3	İŞLETME	240	2,63	31	KİMYAGER	35	0,38
4	EKONOMİST	204	2,23	32	TERCÜMAN	34	0,37
5	DANSÇI	167	1,83	33	ULUSLARARASI İLİŞKİLER	33	0,36
6	EDEBİYAT	137	1,5	34	ELEKTRİK TEKN.	32	0,35
7	PILOT	125	1,37	35	HEMŞİRE	30	0,33
8	MAKİNE MÜH.	117	1,28	36	FEN EDEBİYAT	29	0,32
9	MUHASEBE	116	1,27	37	ENDÜSTRİ MÜH.	28	0,31
10	TEKNİSYEN	116	1,27	38	MADEN MÜH.	28	0,31
11	İKTİSAT	114	1,25	39	MİMAR	27	0,3
12	AŞÇI	98	1,07	40	BANKACI	26	0,28
13	MÜHENDİS	95	1,04	41	FİZİKÇİ	26	0,28
14	HUKUKCU	93	1,02	42	ÖĞRETMEN (MATEMATİK)	26	0,28
15	KOREOGRAF	84	0,92	43	ZİRAAT MÜH.	26	0,28
16	FİLOLOG (İNGİLİZ DİLİ VE EDB.)	75	0,82	44	TURİZM	23	0,25
17	FEN BÖLÜMÜ	73	0,8	45	BALERİN	22	0,24
18	TİCARET	65	0,71	46	ULUSLARARASI İŞ İDARESİ	22	0,24
19	EĞİTİM FAKÜLTESİ	55	0,6	47	ECZACILIK	22	0,24
20	DOKTOR	54	0,59	48	BİLGİSAYAR MÜHENDİSİ	21	0,23
21	SOSYAL VE EKONOMİ BİLİMLERİ	52	0,57	49	OTEL YÖNETİCİLİĞİ	21	0,23
22	İNŞAAT MÜH.	52	0,57	50	ELEKTRONİK MÜH.	21	0,23
23	ELEKTRİK MÜHENDİSİ	49	0,54	51	BEDEN EĞİTİMİ VE SPOR DALI/UZM.EĞİTİCİ	20	0,22
24	BİLİNMIYOR	46	0,5	52	KAMU YÖNETİMİ	20	0,22
25	İŞ İDARESİ VE EKONOMİ	46	0,5	53	TURİZİMCİ	20	0,22
26	KİMYA MÜHENDİSİ	46	0,5	54	ELEKTRİK ELEKTRONİK MÜH.	20	0,22
27	İKTİSATCI	43	0,47	55	DİĞER	621	6,8
28	PSİKOLOJİ VE PEDAGOJİ	40	0,44	TOPLAM		9.131	100

Kaynak : Çalışma Genel Müdürlüğü (yayınlanmamış veri)

Çalışma izni alanları meslekler bazında incelediğimiz zaman büyük çoğunluğunun eğitilmiş işgücü olarak kabul edilen beyaz yakalılardan oluştuğu görülmektedir. Bu gruptaki mesleklerin ücretlerinin yüksek olduğu gerçeğini göz önüne aldığımız zaman çalışma izni alanların genel olarak yüksek ücretle çalıştığı varsayımı ortaya çıkabilecektir. İleriki bölümlerde daha ayrıntılı açıklanacağı üzere kayıtdışı çalışan yabancıların kötü koşullar altında ve daha niteliksiz işlerde çalıştıkları bilinmektedir. Burada bir karşılaştırma yaptığımızda eğitilmiş olan yabancı işgücü çalışma izni alarak yani yasal yollarla Ülkemize gelirken daha vasıfsız yabancılar ise çalışma izni almadan gelerek çalışmaktadırlar.

3. Türkiye’de İzin Verilen Yabancı İşçilerin Yaptığı Görevler İtibariyle Dağılımı

09.10.2006 tarihinde Çalışma Genel Müdürlüğü’nce çalışma izni alanların meslekler itibariyle dağılımı ayrıntılı bir şekilde çıkarılmasının ardından 10.01.2007 tarihinde de bu sefer izin alan kişilerin işyerlerinde yaptığı görevler itibariyle dağılımlarını gösteren tablolar çıkarılmıştır. Söz konusu çalışma ile 9.592 kişiye ait 2.213 farklı meslek tablodaki yer almıştır.⁷⁹

Tablonun uzunluğu dikkate alınarak 20 kişiden az olan 2155 alt mesleğe aşağıdaki tabloda yer verilmemiştir.

⁷⁹ Bu istatistik 10.01.2007 tarihi Saat 15:00 itibariyle "Çalışma İzin İşlemleri" veri tabanındaki girilmiş olan kayıtlar baz alınarak çıkarılmıştır.

Tablo 4: Çalışma İzni Verilen Yabancıların Yaptıkları Göreve Göre Dağılımı

ÇALIŞMA İZNI VERİLENLERİN YAPTIĞI GÖREVE GÖRE DAĞILIMI							
S.NO	GÖREV ADI	SAYI	ORAN %	S.NO	GÖREV ADI	SAYI	ORAN %
1	DANSÇI	973	10,14	31	SATIŞ MÜDÜRÜ	39	0,41
2	SANATÇI	499	5,2	32	ARTİST	34	0,35
3	MAKİNE MONTAJI	406	4,23	33	AKROBAT	33	0,34
4	ŞİRKET ORTAĞI	374	3,9	34	MASÖZ	32	0,33
5	GENEL MÜDÜR	238	2,48	35	VİNÇ MONTAJI TEKNİK İŞÇİSİ	32	0,33
6	ARAMA MÜDÜRÜ	224	2,34	36	MATEMATİK ÖĞRETMENİ	31	0,32
7	İNGİLİZCE ÖĞRETMENİ	193	2,01	37	KOORDİNATÖR	30	0,31
8	İNGİLİZCE USTA ÖĞRETİCİ	153	1,6	38	ALMANCA ÖĞRETMENİ	29	0,3
9	ŞİRKET ORTAĞI-ŞİRKET MÜDÜRÜ	136	1,42	39	MÜZİSYEN	29	0,3
10	SAHNE SANATÇISI	123	1,28	40	MÜDÜR YARDIMCISI	29	0,3
11	İHRACAT MÜDÜRÜ	111	1,16	41	DIŞ TİCARET MÜDÜRÜ	27	0,28
12	PILOT	106	1,11	42	MONTAJ USTASI	26	0,27
13	ŞİRKET MÜDÜRÜ	104	1,08	43	SATIŞ ELEMANI	25	0,26
14	ANİMASYON	97	1,01	44	ANİMATÖR	24	0,25
15	MÜDÜR	93	0,97	45	AĞ YÖNETİCİSİ	24	0,25
16	TERCÜMAN	90	0,94	46	GÖSTERİ	24	0,25
17	PAZARLAMA MÜDÜRÜ	84	0,88	47	PAZARLAMA	24	0,25
18	AMATÖR SPORCU	82	0,85	48	SAHNE GÖSTERİLERİ	24	0,25
19	FRANSIZCA ÖĞRETMENİ	82	0,85	49	TUR OPERATÖRÜ	24	0,25
20	GENEL MÜDÜR YARDIMCISI	82	0,85	50	KAPTAN PİLOT	23	0,24
21	ÖĞRETMEN	73	0,76	51	İRTİBAT BÜROSU MÜDÜRÜ	23	0,24
22	MÜŞTERİ HİZMETLERİ TEMSİLCİSİ	68	0,71	52	İDARİ PERSONEL	23	0,24
23	ŞİRKET ORTAĞI-MÜDÜR	64	0,67	53	BIYOLOJİ ÖĞRETMENİ	22	0,23
24	TEKNİSYEN	56	0,58	54	İNGİLİZCE UZMAN ÖĞRETİCİ	22	0,23
25	YÖNETİCİ	54	0,56	55	TEKNİK MÜDÜR	21	0,22
26	SINIF ÖĞRETMENİ	46	0,48	56	MİNİ CLUB ELEMANI	20	0,21
27	DANIŞMAN	44	0,46	57	SİRK SANATÇISI	20	0,21
28	KUYU DERİNLEŞTİRME	42	0,44	58	SATIŞ TEMSİLCİSİ	20	0,21
29	MADENCİ	41	0,43	59	DİĞER	2.155	22,47
30	İHRACAT SORUMLUSU	41	0,43	TOPLAM		9.592	100

Kaynak : Çalışma Genel Müdürlüğü (yayınlanmamış veri)

Görevlerine göre ayrıntılandırılmış istatistik tablolarına göre en fazla izin verilen meslek %10,14 oran ve 973 kişiyle dansçılık olmuş onu %5,20 oran ve 499 kişiyle sanatçı, %4,23 oran ve 406 kişi ile makine montajcısı takip etmiştir. Sonraki sıralardan gelenlere baktığımızda da en fazla yönetici pozisyonları, eğitimciler ve turizm-eğlence sektöründe çalışabilecek mesleklerin geldiğini görmekteyiz.

Yukarıdaki tabloların sektörler bazında değerlendirilmesi neticesinde izin alan yabancıların büyük çoğunluğunun hizmetler sektöründeki mesleklerde çalıştıkları görülmektedir. Sanayi sektöründe ise daha çok teknik işler ve yeni teknoloji gerektiren mesleklerde görev alabilecek yabancıların izin aldığı görülmektedir. Çalışma izni alan ülkelerin dağılımına baktığımız zaman daha çok sanayileşmiş batılı ülkeler ile Rusya, Çin, Ukrayna gibi ülkelerin başı çektiğini görmüştük. İki istatistiki veriyi karşılaştırdığımızda Türkiye’de çalışan yabancılarla ilgili bilinen durumun teyidini de almış olmaktadır. Sanayileşmiş ülkelere yönetici, eğitici ve teknik destek elemanları, eski doğu bloku ülkelere ise eğlence sektöründe çalışacak yabancıların izin aldığı sonucuna ulaşabiliriz.

Tarım sektöründe çalışmak için izin alan yabancı sayısının payı ise bu sektörlerle kıyaslanamayacak kadar düşüktür. Ancak tarım sektöründe izinsiz çalışan yabancı sayısının özellikle Doğu Karadeniz Bölgesi’nde yüksek olduğu pek çok yerde ifade edilmiş hatta bu konuda ÇSGB tarafından Rize’de proje yürütülmüş, raporlar hazırlanmıştır. Uyuşu tespit edilen kaçak işçi sayısı bakımından en önde yer alan ülkenin Gürcistan olması da tarım sektöründe çalışan yabancıların daha çok kaçak yollardan ülkemizde çalıştıklarını göstermesi açısından önemlidir.

B. İzinsiz (Kaçak) Yabancı İstihdamın Türkiye'deki Durumu

Dünyanın hemen her ülkesi yabancı kaçak işçiliğin bir tarafı olarak bu sorunla iç içedir. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere gelişmekte olan ülkeler ve göç yollarındaki ülkelerde yabancı kaçak işçi çalıştırılması, geri kalmış ülkeler ise yabancı kaçak işçilerin kaynağı olması bakımından bu konunun tarafı durumundadır. İçerisinde Türkiye'nin de yer aldığı birçok ülke hem yabancı kaçak işçi çalıştırılması hem de yabancı kaçak işçi temin edilen ülke olması bakımından iki durumu birden yaşamaktadır. Biz tezimizin bu bölümünde yabancı kaçak işçi temin edilen boyutuyla değil, yabancı kaçak işçi çalışan ülke olarak Türkiye'nin durumunu ele alacağız.

1. Yabancı Kaçak İşçi Kavramı

Yabancı kaçak işçi; bir ülkeye resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapıp, ülkede süreli veya süresiz kalan, çalışmaları ve/veya ikametleri ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına bildirilmemiş bireylerdir.⁸⁰ Bir başka tanıma göre ise; yabancı kaçak işçi, bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma veya konaklama izni bulunmayan bireydir.⁸¹

Dünyada üç milyar insan (dünya nüfusunun neredeyse yarısı) günde 2 dolardan az bir parayla hayat mücadelesi vermektedir. Bu durumun en önemli sonuçlarından biri ise ülkeler arası göçtür. Savaşlar, dinsel, kültürel ya da siyasi nedenlerle beraber insanlar daha iyi bir iş, daha iyi bir yaşam standardı için vatanlarını terk etmektedirler. Tercihlerini ise özellikle ekonomik olarak kendilerinden üstün olan ülkelere yana kullanmaktadırlar. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkeler ise bir yandan daha gelişmiş ülkelere

⁸⁰ KARADENİZ, a.g.m.

⁸¹ Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Ankara, ÇSGB Yayınları, 2004

göç verirken, diğer yandan kendinden daha az gelişmiş ülkelerden göç almaktadır.⁸²

2. Türkiye’de Yabancı Kaçak İstihdamı

Uluslararası bir sorun olan yabancı kaçak işçilik, diğer tüm ülkeleri olduğu gibi, ülkemizin istihdam yapısını da son derece olumsuz yönde etkilemektedir. Ülkemizde yaşanmakta olan yabancı kaçak işçi istihdamı sorununun temelinde çevre ülkelerde meydana gelen siyasi ve politik olaylar, savaşlar, krizler yatmaktadır. Ayrıca Ülkemiz, gelişmiş Avrupa ülkelerine açılan bir köprü konumunda olması nedeniyle gerek kara yolunu, gerekse de deniz yolunu kullanan yabancı işçilerin uğrak bir durağı haline gelmiştir.⁸³

Yabancı kaçak işçilik olgusu, Türkiye’nin karşısına bir yandan çevresindeki ülkelerde yaşanan kapsamlı ekonomik, siyasi ve toplumsal değişme süreçlerinin ve bir yandan da küreselleşme olarak algıladığımız sürecin karmaşık etkilerinin sonucu ortaya çıkmıştır. Bu süreçle birlikte Türkiye, geçmişte yaşanandan farklı, yeni bir nüfus hareketinin yöneldiği ülkelerden biri haline gelmiş ve bu göç hareketinin başlamasının ardından Türkiye’deki işsizliğin nedenleri arasında yabancı kaçak işçilik de sayılmaya başlanmıştır.⁸⁴ Ancak Türkiye’de işsizlik oranları göz önüne alındığında yabancı kaçak işçiliğin işgücü eksikliğinden kaynaklanmadığı anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, bu işgücü grubuna yönelik değerlendirmelerde; Türkiye’ye yönelen bu yeni nüfus hareketinin birçok bakımdan oldukça heterojen bir grubu içine aldığı, yabancı kaçak işçilerin Türkiye’ye yönelmesinin nedenleri arasında, benzer iş yapısına sahip toplumlarda

⁸² The Rights of Migrant Workers, Fact Sheet No.24, (erişim)

<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs24.htm>, 12.10.2010

⁸³ Mehmet CANDAN, “Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı Ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri”, Ankara, İŞKUR İstihdam ve Meslek Uzmanlığı Tezi, 2007

⁸⁴ Ömer Lütfi AYHAN, “Kayıt Dışı İstihdam Ve Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi Değerlendirme Raporu”, Ankara, ÇSGB, Mayıs-2004

olduğu gibi, enformel sektörün büyüklüğünün önemli rol oynadığı, 1980'li yıllarda Ortadoğu'da yaşanan savaş, 1991'de meydana gelen Körfez Krizi, bazı Asya ülkelerindeki iç savaş, Afrika ve Asya'da hüküm süren sıkıntılar ile Sovyetler Birliği ve Doğu Blok'unun dağılması, bu bölgelerde yaşayan insanları yasal ve yasal olmayan yollardan toplu veya münferit olarak daha güvenli bölgelere göç etmeye zorlamıştır. Bu bağlamda da Ülkemiz Ortadoğu, Doğu Avrupa ve bazı Asya ülkelerinden göç alan, barındıran veya diğer ülkelere geçişte atlama yeri haline gelen transit ülke konumuna geçmiştir.⁸⁵ Türkiye'nin 1990'lı yıllardan itibaren başlayan ve bir ölçüde halen süren çekim alanı olma niteliği, özellikle yakınında bulunan eski doğu bloku ülkeleri vatandaşları için geçerli olmaktadır.⁸⁶

Bazı resmi olmayan araştırmalara göre ise ülkemizde kaçak olarak istihdam edilen yabancı işçilerin sayısı bir milyonu bulduğu ifade edilmektedir. Bu rakam aktif işgücümüzün yaklaşık %5'ini oluşturmakta olduğundan konunun ciddiyetini göstermesi açısından önemlidir.

a. Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilerin Niteliği

Balkanlar, Doğu Avrupa ve Ortadoğu ülkelerinden ülkemize yönelik göçün yanında son yıllarda Asya kıtasında bulunan Pakistan, Bangladeş, Hindistan vb, Afrika kıtasında bulunan Fas, Cezayir, Somali, Nijerya gibi ülkelere de ülkemize yoğun göç bulunmaktadır. Meydana gelen bu tablo karşısında ülkemize yönelik göçü iki gruba ayırabiliriz. Bunlardan birincisi Türkiye'den diğer Avrupa ülkelerine öncelikli olarak Yunanistan'a geçebilmek amacı ile gelenler, ikincisini ise çalışarak yeteri kadar tasarrufta bulunduktan sonra ülkelere dönmek niyetinde olanlardır. Ancak, her iki grupta bulunanlar bazı hallerde kaçak çalışmanın haricinde sınır ihlali, kaçakçılık, uyuşturucu gibi yasa dışı eylem ve hareketler içinde bulunabilmektedirler. Bu itibarla,

⁸⁵ AYHAN, a.g.e.

⁸⁶ Kuvvet LORDOĞLU, "Türkiye'de Yabancıların Kaçak Çalışmaları Ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma"; TÜHİS Dergisi; Cilt: 17-Kasım 2002; Sayı: 6

yasa dışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının sayılarını, faaliyet alanlarını ve içinde yer aldıkları formel veya informel ekonomideki sayılarını ve özelliklerini ortaya koyabilmek de neredeyse imkansız gibidir.⁸⁷

b. Çalışma İzni Olmayan Yabancı İşçilerin Türkiye’de Çalışma Alanları

Ülkemizde çalışma izni olmaksızın çalışan yabancıların her bölge ve sektörde çalıştıkları yakalanan ve sınır dışı edilenlerden anlaşılmaktadır. Ancak bu konuda bazı iller ve sektörler diğerlerine göre daha öne çıkmaktadır. Genel olarak bakıldığında “Doğu Karadeniz’deki yabancı kaçak işçiler genelde inşaat, tarım, pazarcılık, ev işlerinde, özel çay fabrikalarında, fındık toplama ve tezgahçılık gibi işlerde çalıştırılmaktadırlar. İstanbul, Bursa, Eskişehir gibi şehirlerde çalışanlar ise inşaatlarda, duvarcılık, marangozluk, otel işleri, temizlikçi, kat işçisi, tekstil ve konfeksiyon, dericilik, bulaşıkçılık, benzin istasyonlarında pompacılık, temizlikçilik, çöpçülük, asfalt dökümcülüğü, tezgahçılık, rehberlik ve bunun gibi işlerde çalışmaktadırlar. Ege ve Akdeniz’de özellikle yaz aylarında turistik amaçlı sektörün yoğunluğundan dolayı daha çok temizlikçi, kat işçisi, garsonluk, barmenlik, animatörlük, tercümanlık, çiçekçilik, bahçıvanlık, işportacılık gibi işlerde ağırlıklı olarak çalıştıkları bilinmektedir.⁸⁸ Turizm sektöründe çalışan yabancı kaçak işçilerin çoğunluğunu da Kafkasya ve Orta Asya Cumhuriyetleri’nden gelen göçmenler oluşturmaktadır.⁸⁹

Yapılan araştırmalara göre Rusya, Ukrayna ve Gürcistan’tan gelen erkek işçilerin Karadeniz’de çay fabrikalarında ve Aksaray Laleli’de tezgahçılar, tercüman olarak veya inşaatlarda çalışmakta oldukları belirlenmiştir. Bağımsız Devletler Topluluğu’ndan gelenler ise farklı işlerde kalifiye eleman olarak çalışmakta, Azerbaycan’dan gelen hemşire ve doktorlar özel

⁸⁷ AYHAN, a.g.e.

⁸⁸ Ayhan GENÇLER, “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Şubat 2002, (erişim) www.ceterisparibus.net, 08.05.2010

⁸⁹ CANDAN, a.g.e.

kliriklerde kaçak çalışırken, bazıları müzik gibi alanlarda ders vermektedirler. Pakistanlı, Iraklı, ve Afgan işçiler Zeytinburnu, Yenidoğan ve Sümer Mahalleleri'ndeki deri atölyelerinde çalışmaktadırlar. Bangladeşliler Eminönü'ndeki endüstriyel atölyelerde çalışırken, Gana, Tanzanya, Nijerya, Etiyopya, Sudan, Sri Lanka'dan gelenler Tarlabası ve Taksim'de seyyar satıcılık, müzisyenlik, boya badana, inşaat işçiliği gibi değişik işler yapmaktadırlar. Ayrıca bunlar Türkiye'de çalışan bazı yabancılar tarafından ev işlerinde de çalıştırılmaktadırlar. Kuzey Irak'tan gelenler boya, badana, inşaat işlerinde, Tunuslular ise özellikle Antalya civarında tatil köylerinde, eğlence sektörlerinde çalışmaktadırlar. Bulgarlar tekstil ve kimyevi fabrikalarda çalışırken, Bosna'dan gelenlerin önemli bir kısmının Laleli Aksaray'da tezgahtarlık yaptıktan sonra dükkan sahibi oldukları belirlenmiştir.⁹⁰

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan kaçak işçilik ile ilgili araştırma raporuna göre;

Ülkemizdeki yabancı kaçak işçiler yoğun olarak küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalıştırılmaktadırlar. Bu tür çalışmalara genellikle inşaat, döküm, deri, tekstil, lastik-plastik, tarım, gemicilik, yükleme-boşaltma, temizlik, tezgahtarlık, otelcilik, fırın işleri gibi işkollarında rastlanmaktadır. Türkiye'de yasal yollardan veya kaçak olarak yaşayan yabancılar içinde işçilik dışı işlerle (ticaret, kaçakçılık, uyuşturucu pazarlama, vb.) uğraşanlar da vardır.⁹¹

TÜRK-İş'in ye sendikalar aracılığıyla yaptığı araştırmanın sonuçlarına göre; 1993 yılı yaz aylarında İstanbul'a çok sayıda Bulgar, Romen ve Polonyalı işçinin, turist vizesiyle gelmekte olduğu ve kaçak olarak inşaat, dokuma, dericilik ve otel işyerlerinde istihdam edildiği belirlenmiştir. İnşaatlarda ise genellikle Romen işçiler çalışmaktadır. orlu bölgesinde de, Bulgar ve Romen işçiler, özellikle dokuma ve dericilik işyerlerinde

⁹⁰ AYDINOğLU, a.g.e. s.80-81

⁹¹ AYHAN, a.g.e.

çalışmaktadır. Dokuma işkolunda yabancı işçi çalıştırma genellikle küçük işyerlerindedir. Taşeronlar da yabancı kaçak işçi çalıştırmaktadır.⁹²

1996 ve 1997 yıllarında Azerbaycan ve Nahçıvan'dan da kaçak işçi gelmeye başlamıştır. Türkiye'nin Kafkasya ve Orta Asya Cumhuriyetleri ile olan ilişkilerinin gelişmesiyle birlikte, bu ülkelerden gelen yabancı kaçak işçi sayısı da yükselmiştir.⁹³

Türkiye'deki kaçak yabancı istihdamı konusunda önemli bir yeri olan sektör de kadınların fuhuş sektöründe çalışmaları veya çalıştırılmalarıdır. Özellikle Sovyetler Birliğinin dağılması ve doğu blokunun çökmesiyle yaşanan ekonomik bunalım nedeniyle Azerbaycan, Gürcistan, Moldova, Rusya, Ukrayna ve Romanya'dan gelen kadınların fuhuş sektöründe ve barlarda dansçı olarak çalıştırıldıkları bilinmektedir. Bu sektörün en çok yoğunlaştığı il ise İstanbul'dur. Özellikle Laleli, Aksaray bölgesinde bu kadınların yoğunlaştığı bilinmektedir. Ayrıca İstanbul Türkiye'den en çok sınır dışı işlemin yapıldığı yerdir.⁹⁴

Kaçak işçilik konusunda son yıllarda özellikle üzerinde durulması gereken alanlarda ev hizmetleri, çocuk bakımı ve yaşlı bakımı hizmetlerinde yabancı istihdamıdır. Pek çok kaynakta 1990'lı yıllarda Filipinli kadınların çocuk bakıcılığı ve ev işlerinde çalıştığı ifade edilirken, 2000'li yıllarda Moldova, Ukrayna, Rus ve Azerbaycanlı kadınların bu işlerde çalıştıkları belirtilmektedir.

Yabancı kaçak işçilerin bulundukları hemen her ülkede küçük işyerlerinde ve marjinal olarak nitelenebilecek işlerde çalıştıklarını gözlemlenmektedir. Bu bağlamda Türkiye'deki araştırmalara baktığımız zaman aynı durumun Ülkemiz açısından da geçerli olduğu sonucu çıkarılabilmektedir.

⁹² AYHAN, a.g.e.

⁹³ AYHAN, a.g.e.

⁹⁴ Sema ERDER, Semlin KAŞKA, "Düzensiz Göç ve Kadın Ticareti Türkiye Örneği", İstanbul-2003

c. Türkiye’de Yabancı Kaçak İstihdamının Oranı

Türkiye’de yabancı kaçak işçilik oranları tam olarak bilinmemektedir. Bu konuda pek çok kurum ve kuruluş tarafından farklı farklı rakamlar ortaya atılmıştır. Kimi kaynaklarda 1 milyon olarak ifade edilen yabancı kaçak işçi sayısı bazı kaynaklarda daha fazla verilebildiği gibi daha düşük de verilmiştir. Bunun temel nedeni kayıt dışı istihdam oranının %40-50’ler düzeyinde seyrediyor olması olarak görülebilir. Kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı, işgücünün içerisinde ne kadarının Türk ya da yabancı olduğunun görülmesini engellemektedir.

Konu ile ilgili faaliyet gösteren-göstermesi gereken ÇSGB, İŞKUR, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu gibi hiçbir kurum bu konuda toplu ve kesin bilgilere sahip değildir. Bu kapsamda Ülkemizde geçmiş dönemlerde bazı işçi-işveren örgütlerince birtakım araştırmalar ve tahminler yapılmıştır. Bu sonuçlardan bazılarını belirtirsek;

1993 yılının başlarında İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Daire Başkanlığı’ndan elde edilen bilgilere göre, Türkiye’de çoğunluğu İranlı olmak üzere iki milyondan fazla yabancı bulunduğu ve bunların büyük kısmının yaşamlarını ücretli olarak sürdürdükleri ileri sürülmüştür.⁹⁵

Yol-İş Sendikası tarafından İstanbul’da çalışan kaçak işçilerin 40-47 bin civarında bulunduğu yaklaşık olarak yirmi bininin hizmet sektöründe, yirmi bininin inşaat sektöründe ve yaklaşık yedi bininin de tekstil, yedek parça gibi diğer sektörlerde istihdam edildikleri belirtilmiştir.⁹⁶

DİSK ise, 1995 yılında ülkemizde enformel olarak istihdam edilenlerin sayısının yaklaşık olarak 4.5 milyon olduğunu ve bunların %10’unu

⁹⁵ AYHAN, a.g.e.

⁹⁶ AYHAN, a.g.e.

yabancıların oluşturduğunu ileri sürerek, yabancı kaçak işçi sayısının 450 bin civarında olduğunu ifade etmektedir.⁹⁷

Teksif Sendikasının yapmış olduğu bir araştırmada ise, Trakya bölgesindeki tekstil fabrikalarında çalışan her 20 işçiden 3'ünün Romanyalı kaçak işçi olduğu belirtilmektedir.⁹⁸

Görüldüğü üzere araştırmalar net bir sonuç vermemekle birlikte, yabancı kaçak işçi sorunu olduğu ilgili tüm kurum ve kuruluşların ortak fikri durumundadır.

Bugün ülkemizde yasal yollardan girip yasal biçimde yaşayıp vize süresi içinde kaçak çalışanların, yasal yollardan girip vize süresini geçirmiş olup kaçak çalışanların ve yasadışı yollardan gelip yasadışı biçimde çalışanların kesin sayısı bilinmemektedir. Kaçak işçi sayısı ile ilgili olarak gözlem ve tahminlere dayalı rakamlar ifade edilmektedir.⁹⁹ Kayıtlı rakamlar olarak 1996-2002 yılları arası Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre 1996 yılında 899, 1997 yılında 1.868 1998 yılında 4.011, 1999 yılında 5.086, 2000 yılında 2.829, 2001 yılında 925, 2002 yılında 677 yabancı kaçak işçi yakalanmıştır. 2006-2010 (1. çeyrek) yılları arasında kayıtdışı çalıştıkları için 11.671 yabancı yurt dışına çıkarılmıştır. Bu kişilerin ülkelere göre dağılımına bakıldığında ilk sırada 2.964 kişiyle Gürcistan, 2.891 kişiyle Türkmenistan, 1.265 kişiyle Rusya Federasyonu, 778 kişiyle Azerbaycan ve 759 kişiyle Ukrayna şeklinde sıralandığı görülmüştür. Emniyet Genel Müdürlüğü'nce tespit edilen rakamlar bu yöndeyken Jandarma Genel Komutanlığı, jandarma bölgesi içinde 1.1.1999-31.12.2004 tarihleri arasında 363 kişiyi yakalamıştır.¹⁰⁰

Ülkemizde kolluk kuvvetlerince yakalanan yabancı kaçak işçilerin özellikle Irak, Bağımsız Devletler Topluluğu, Bulgaristan, Romanya, Ukrayna,

⁹⁷ AYHAN, a.g.e.

⁹⁸ AYHAN, a.g.e.

⁹⁹ AYHAN, a.g.e.

¹⁰⁰ AYDINOĞLU, a.g.e. s. 69,

Moldova, Pakistan, Bangladeş, İran ve Suriye'den geldiği saptanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre 1995 – 2006 yılları arasında ülkemizde toplam 632.122 yasa dışı göçmen yakalanmıştır. Bu kişilerin 583.150'si Polis Bölgesinde, 48.972 kişi ise Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bölgesinde yakalanmıştır. Bunların ülkelere göre sıralaması yapıldığında en yüksek payın Irak'a sonrasında ise Moldovya, Pakistan, Afganistan, İran, Romanya, Ukrayna ve Rusya şeklinde olduğu görülmektedir.¹⁰¹

Dikkat edilirse Türkiye'de kaçak olarak çalışanların sayısı daha az belirlenebilirken, yasadışı şekilde Ülkemizde bulunanların miktarı çok daha yüksek olarak tespit edilmiştir. Ancak bu insanların hepsi kaçak olarak çalışırken yakalanmamıştır. Başka sebeplerden dolayı da Ülkemizde bulunan kişileri de kapsamaktadır. Unutmamak gerekir ki Türkiye'ye yasadışı yollarla giren veya yasadışı şekilde bulunan bu insanların ülkede bulunmadaki en önemli amaçları çalışmaktır. Yasal olarak Türkiye'de bulunmayan, oturma izni bile olmayan bu kişilerin çalışma izinleri de olmayacaktır. Dolayısıyla ülkede bulundukları sürece hayatta kalabilmeleri için çalışmak ve para kazanmak zorunda oldukları düşünülürse zaten tespit edilen bu rakamların aynı zamanda kaçak çalışma oranını da bir miktar da olsa yansıttığı görülebilecektir. Çünkü ister politik, ister ekonomik, ister etnik ayrımcılık vb. hangi sebepten olursa olsun ülkelerini terk edip gelen bu kişiler Türkiye'de geçici de olsa bir yaşam kurmak zorunda kalmaktadırlar. Tabi ki bu yabancılar içinde ticaret, kaçakçılık, uyuşturucu gibi bağımlı istihdam dışındaki işlerle uğraşanlar da vardır. Ancak bunun dışında kalan kişiler, genelde kaçak işçi olarak çalışmaktadır.¹⁰²

¹⁰¹ Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar ve Hudut Dairesi Başkanlığı, (erişim), www.egm.gov.tr 22.07.2010

¹⁰² AYDINOĞLU, a.g.e., s. 69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKLARI

I. ÇALIŞMA HAKKINA YÖNELİK ULUSLARARASI VE ULUSAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de yabancıların çalışma hakları konusu incelenirken öncelikle çalışma hakkı kavramı ve sonrasında bu hakka ilişkin uluslararası düzenlemeler açıklanacaktır. Sonrasında ise Ülkemizde Anayasa ve İş Kanunundaki çalışma hakkına ilişkin düzenlemeler açıklanacaktır.

A. Genel Olarak Çalışma Hakkı

Küresel sosyo-ekonomik ilişki ağı içerisinde; sanayi, hizmet ve tarım faaliyetlerini gerçekleştirme düzeylerine göre konumlanan çalışma ilişkileri, haklar bağlamında 19. yüzyıldan farklı olarak 20. yüzyılda bağımlı çalışanlar lehine önemli iyileşmelere (21. yüzyılda kimi alanlarda gerilemeler yaşanmaktadır) sahne olmuştur. Çalışma süreleri aşağıya çekilmiş, ücret güvencesi sistemleri geliştirilmiş, yıllık ücretli izin hakkı benimsenmiş, sosyal güvenlik hakkı bağlamında sağlık hizmetleri, emeklilik vb. sistemler ve işsizler, özel olarak korunması gereken kadınlar, gençler ve çocuklar, özürllüler, yaşlılar gibi kimselere yönelik koruyucu tedbirler hayata geçirilmiştir. Hukuki düzlemde çalışma hakkı bakımından renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş veya sosyal köken gibi ayrımlarla mücadele edilmiş ve eşitlik ilkesi benimsenmiştir. Çalışma hakkı herkes için bir hak olarak görülmüştür. Fakat göç olgusu ve politikaları da değişime uğramış, bağımsız çalışan sermaye kesimi ve nitelikli işgücü göç politikalarından pek etkilenmezken, sınır aşan işgücü göçleri daha az nitelikli bağımlı çalışanlar aleyhine zorlaşmış, çalışma hakkı bağlamında doğumla gelen vatandaşlık ve ülke sınırları düşük nitelikli bağımlı çalışanlar için daha kesin sınırlar çizmiştir.

Böylece, hukuki düzlemde benimsenen değerlerin, uygulamada ülkelere yansımaları düşük nitelikli bağımlı çalışanlar bakımından farklılıklar arz etmeye devam etmiştir.¹⁰³

Çalışma hakkı da bu yapıdan nasibini almıştır. Bugünkü şartlarda, çalışma hakkının tüm dünya ülkelerinde ve hukuki boyutta herkese tanınmış bir hak olduğunu, uygulamada ise bu hakkın düşük nitelikli bağımlı çalışanlar bakımından küresel değil, ülkesel sınırlara tabi olduğunu, düşük nitelikli bağımlı çalışanların işgücü hareketliliğinin ülke sınırlarıyla sınırlandırılmak istendiğini, hakkın bireysel ve toplu iş hukuku ile sosyal güvenlik hukukunu ilgilendiren niteliği açısından ise, 19. yüzyıla göre iyileşmeler olmakla birlikte ülkeden ülkeye farklılıklar görüldüğünü, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişliklerine bağlı olarak mekansal hiyerarşideki konumlarına göre bağımlı çalışanlar arasında bir basamaklanmaya neden olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰⁴

Tüm dünyayı saran küreselleşme olgusunun genel kabul gören en önemli amacı dünyada sınırların kalkması, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımıdır. Ancak uygulamada sermaye dünyanın her ülkesine girebilmekte hatta ülkeler birbirleriyle yarış halinde olarak sermayeyi kendi ülkelerine çekebilmek için büyük teşvikler dahi verebilmektedir. Ancak aynı durum işgücünün serbest dolaşımında görülmemektedir. Küresel sistemde hakların kullanımını belirleyici ana öğeler hala devletlerdir. Devletlerin egemen oldukları bir alan vardır ve bu egemenliklerini çalışma hakkı gibi kimi haklar bakımından vatandaş-yabancı ayrımı yaparak kullanırlar, kendi ülkelerine girişleri sınırlandırarak izne tabi tutarlar. İşgücü yasadışı göç, kaçak çalışma vb. şekillerde uygulamanın dışına çıkmaya çalışmakta ancak tespit edilmeleri halinde ise sınır dışı edilerek gittikleri ülkeden çıkartılmaktadırlar.

¹⁰³ Tefik BAYHAN, “Çalışma Hakkı Bağlamında Avrupa Birliği’nin İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Aile Birleşimi Düzenlemeleri: Türk İşçilerin Durumu”, Ankara, ATAUM – 2010, s.4

¹⁰⁴ BAYHAN, a.g.e., s.160

Temel göç alıcısı konumundaki gelişmiş ülkelerin, sığınmacı akımlarının tersine, beyin göçüne yönelik açık kapı politikası uygulaması, hatta beyin gücünü kendine çekebilmek için rekabet haline girmesi sonucunda, söz konusu işgücünün kısa ve uzun dönem hareketliliğinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Küreselleşen uluslararası piyasalarda, rekabetin bilgiye dayalı endüstrilere kayması ile birlikte, nitelikli işgücüne, gelişmiş ülkelerde talep önemli ölçüde artmaktadır. Bunun yanı sıra, çok uluslu şirketlerin, denizaşırı yatırımlarının artmasına paralel olarak, söz konusu şirketlerin içsel işgücü piyasalarında, yönetici ve uzman nitelikli personelin akışkanlığı da artmaktadır.¹⁰⁵

Küreselleşmenin çalışma hakkına ilişkin bir diğer etkisi bu hakkın niteliğine yönelik olarak norm ve standart birliği sağlama yönündeki zayıf zorlamalarıdır. Çocuk istismarı ve çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin önlenmesi yönündeki uluslararası çalışmalar yetersiz olmakla birlikte bu yönlü etkilerdendir. Yine, küresel sermayenin biraz da imaj kaygısıyla, mal ve hizmet üretimi gerçekleştirdikleri ülkelerde, o ülkenin kuralları çerçevesinde, asgari ücret, yıllık izin, çalışma süreleri, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal güvenlik vb. alanlardaki mevzuat hükümlerine uyulmasını istemeleri küreselleşmenin çalışma hakkının niteliğine ilişkin etkilerindendir.¹⁰⁶

B. Hakkın Kaynakları

Günümüzde çalışma herkes için bir hak olarak kabul edilmektedir. Bu hak aşağıda belirtildiği üzere uluslararası ve ulusal bir takım düzenlemeler ile güvence altına alınmıştır.

¹⁰⁵ BAYHAN, a.g.e., s.42

¹⁰⁶ BAYHAN, a.g.e., s.42

1. Çalışma Hakkına İlişkin Temel Uluslararası Düzenlemeler

Çalışma hakkına ilişkin gerek evrensel nitelikli gerekse de sadece imza atan ülkeleri bağlayacak şekilde düzenlemeler bulunmaktadır. Aşağıda çalışma hakkına ilişkin önemli görülen uluslararası düzenlemeler açıklanmıştır.

a. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A (III) sayılı Kararıyla ilan edilmiş olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, insan haklarına ilişkin temel değerleri ortaya koyan bu alandaki en önemli uluslararası düzenlemedir. 30 madde halinde düzenlenen Beyanname'de herkesin herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Beyanname ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabileceği başta olmak üzere, temel insan hakları ile ilgili pek çok düzenleme yapılmıştır. Çalışma hakkı da çeşitli boyutları itibarıyla yer verilen konular arasında yer almıştır.

Beyannamenin 4'üncü maddesi ile kölelik, kulluk ve köle ticaretinin her türlü biçimi yasaklanmıştır. Çalışma hakkının en temel şartlarından biri olan ikamet ve dolaşım hakkı da 13'üncü maddede düzenlenmiş ve herkesin bir devletin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve oturma hakkının olduğu ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında ise herkesin kendi ülkesi dahil olmak üzere, herhangi bir ülkeden ayrılmak ve ülkesine yeniden dönmek hakkına sahip olduğu ifade edilmek suretiyle yabancılık ve yabancı işçiliğin temel dayanaklarından birisi oluşturulmuştur.

Beyanname'nin 15'inci maddesinde düzenlenen yurttaşlık hakkı, "çalışma hakkı" bahşeden bir hak olması nedeniyle önemlidir ve "Herkesin bir yurttaşlığa hakkı vardır. Hiç kimse keyfi olarak yurttaşlığından veya yurttaşlığını değiştirme hakkından yoksun bırakılamaz." şeklinde

Beyanname’de yer almıştır. 22’inci maddesinde ise herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı olduğu vurgulanmıştır.

Beyanname’nin 23’üncü maddesi ise çalışma hakkı konusunu düzenlemiştir. Bu madde ile çalışma hakkının bireysel ve toplu iş hukuku bakımından çeşitli yönleri de ortaya konulmuştur. Beyanname’nin 23’üncü maddesi; “Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı olduğunu, herkesin, herhangi bir ayırım gözetmeksizin, eşit iş için eşit ücrete hakkının bulunduğunu, 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 olduğunu, herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı bulunduğunu” ifade etmiştir.

b. Uluslararası Çalışma Örgütü ve Çalışma Hakkının Niteliğine İlişkin Katkıları: Sözleşme ve Tavsiyeler

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) sosyal adaletin sağlanması yoluyla dünyada kalıcı bir barışın gerçekleştirilmesi amacıyla 1919 yılında Versailles Barış Antlaşması ile kurulmuştur. Kuruluşundan itibaren Milletler Cemiyeti bünyesinde faaliyette bulunan ILO, II. Dünya Savaşı yıllarında Milletler Cemiyeti’nin ortadan kalkmış olmasına rağmen varlığını sürdürmüştür. 1944 yılında toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilen ve ILO Ana sözleşmesi’ne eklenen "Philadelphia Bildirisi" ile, ILO’nun amaçları ve çalışma konuları yeniden ve daha güçlü biçimde teyit edilerek, özellikle ücretlilerin durumunu yakından etkileyen ekonomik sorunlara eğilinmesi benimsenmiştir. ILO, 1946 yılında Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile imzaladığı bir antlaşma ile yaşam ve çalışma koşullarının

iyileştirilmesi konusunda çaba gösteren, BM'nin ilk uzmanlık kuruluşu olarak hizmet vermeye devam etmiştir.¹⁰⁷

Evrensel ve sürekli bir barışın ancak sosyal adalet temeli üzerinde oluşturulabileceği temel ilkesinden hareketle tam istihdama ulaşılması, yaşam standartlarının yükseltilmesi, işçilerin kendilerine en uygun işlerde çalıştırılmaları, mesleki eğitim imkânlarının sağlanması, kalkınmanın nimetlerinden herkesin eşit şekilde yararlanmasını sağlamaya yönelik politikaların uygulanması, çalışanların yaşam ve sağlığının korunması, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının tanınması ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması gibi amaçları bulunan ve 1969 yılında Nobel Barış Ödülü ile ödüllendirilen ILO, tüm faaliyetlerini işçi, işveren ve Hükümet temsilcilerinden oluşan "üçlü yapı" ilkesine dayalı olarak yürütmekte ve bu özelliği ile diğer uluslararası kuruluşlardan farklılık göstermektedir. Türkiye'nin ILO ile ilişkileri 1927 yılına kadar dayanmaktadır. Ülkemiz Milletler Cemiyeti'nin üyesi olmadığı için o yıllarda ILO çalışmalarına gözlemci statüsüyle katılmış, 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olduğunda ILO'nun da üyeliğini kazanmıştır. Ülkemiz, o tarihten bugüne kadar ILO çalışmalarına üye ülke sıfatıyla katılmıştır. ILO'nun kuruluşundan bugüne kadar (Mayıs 2007) 180 ülke üye olmuş, 187 Sözleşme ve 198 Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. Sözleşmeler, usulünce onaylanması halinde onaylayan ülke için bağlayıcı hale gelmektedir. Tavsiye kararları için ise onaylama söz konusu olmayıp bu metinlerde yer alan ilkeler yol gösterici veya sözleşmeyi tamamlayıcı niteliktedir.¹⁰⁸

ILO'nun kabul ettiği sözleşmeler çalışma hakkının niteliğini belirlemesi bakımından önemli uluslararası kaynaklardır. İşsizlik, çocuk işçilik, eşitlik, zorla çalıştırma yasağı, asgari ücret, sendikal örgütlenme hakkı, sosyal güvenlik, çalışma süreleri, iş sağlığı ve güvenliği önlemleri gibi pek çok konuda düzenlemeler içeren bu kaynaklar, Birleşmiş Milletler üyesi devletler

¹⁰⁷ (erişim) <http://www.erkisgdanismanlik.com/default.asp?sayfa=istekulturdetay&no=16> 11.07.2010

¹⁰⁸ (erişim) <http://www.erkisgdanismanlik.com/default.asp?sayfa=istekulturdetay&no=16> 11.07.2010

tarafından dikkate alınmakta ve politikalara yön vermektedirler. Avrupa Birliği'nin çalışma hayatını düzenleyen direktiflerinde olduğu gibi son yıllarda ILO sözleşmelerinin konularındaki eğilimin de iş sağlığı ve güvenliği alanındaki konulara kaymakta olduğu görülmektedir.¹⁰⁹

ILO tarafından kabul edilen sözleşmelerden çalışma hakkının niteliğine ilişkin önemli görülenler şu şekildedir;

- İşsizlik İle Savaşma Hakkındaki (2) Sayılı Sözleşme
- Sınai Müesseselerde Hafta Tatili Yapılması Hakkında (14) Sayılı Sözleşme
- Asgari Ücret Tespit Usulleri İhdasına İlişkin (26) Sayılı Sözleşme
- Cebri ve Mecburi Çalıştırmanın Yasaklanmasına İlişkin (29) Sayılı Sözleşme
- Çalışanlar İçin Mesleki Hastalıkların Tazminine İlişkin (34) Sayılı Sözleşme
- Sanayi İşyerlerine Alınacak Çocukların Asgari Yaş Sınırını Belirleyen (59) Sayılı Sözleşme
- Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki (81) Sayılı Sözleşme
- Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin (87) Sayılı Sözleşme
- Parasız İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında (88) Sayılı Sözleşme
- Çalışanların Ücretlerinin Korunmasına Dair (95) Sayılı Sözleşme
- Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Uygulanması Hakkında (100) Sayılı Sözleşme
- Sosyal Güvenliğin Asgari Standartlarının Belirlendiği (102) Sayılı Sözleşme
- Cebri Çalıştırmanın Yasaklanmasına Dair (105) Sayılı Sözleşme

¹⁰⁹ BAYHAN, a.g.e., s.8

- İş ve Meslek Bakımından Kişiyeye Ayrımcılık Yapılmaması (Eşitlik Uygulaması) Hakkında (111) Sayılı Sözleşme
- Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkında (118) Sayılı Sözleşme
- İstihdama Kabulde Asgari Yaşa İlişkin (138) Sayılı Sözleşme
- Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesinin Şartları (Haklı Fesih Sebepleri) Hakkında (158) Sayılı Sözleşme
- Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Gerekliğine Dair (159) Sayılı Sözleşme
- İş Sağlığı ve Uygun Çalışma Ortamının Hazırlanması Hizmetlerine İlişkin (161) Sayılı Sözleşme

c. Avrupa Birliği'nin Çalışma Hakkına İlişkin Yaklaşımı

Avrupa Birliği'nin, birlik fikrinin temelini oluşturan 18 Nisan 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Antlaşmasından bu yana "çalışma hakkı" bağlamında düzenlemeler gerçekleştirdiğini görmekteyiz. Bu düzenlemelerle Birlik, ortak bir istihdam politikası oluşturmaya çaba göstererek, çalışma hakkını Birlik üyesi devletler düzeyinde ve özellikle Birlik vatandaşları açısından standardize etmeye çalışmaktadır. Nitekim, AKÇT Antlaşmasında üye devletler arasında serbest dolaşım hakkı verilerek, mesleki niteliklerin tanınması ve vatandaşlığa dayanan her türlü engelin kaldırılması istenmiştir (md. 69). Benzer düzenlemeye, 25 Mart 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmasında da yer verilmiştir (md. 48, halen 39). Süreç içerisinde Birlik üye ülke vatandaşlarının, eşit işlem görme hakkı temelinde yerli vatandaşlarla hiçbir ayrıma tabi tutulmaması, çalışmak amacıyla bir ülkeden diğer bir ülkeye gidebilme, iş arayabilme, bulma, çalışma ve ikamet etme, ücret, sosyal güvenlik, sendikal haklar, yaşama ve

çalışma şartları, mesleki eğitim vb. alanlarda önemli mesafeler kat edilmiş ve ortak politikalar oluşturulmuştur.¹¹⁰

Öte yandan Birlik, üye devletler dışında üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma haklarına ilişkin olarak da düzenlemeler gerçekleştirmektedir. Birlik nezdinde yasal çalışma iznine sahip üçüncü ülke vatandaşlarının ücret ve çalışma koşulları bakımından, Birlik vatandaşlarına benzer haklara sahip olmaları yönünde çabalar görülebilmektedir. Ancak, AB ülkeleri vatandaşları ve politikacılarının çoğu yıllardan beri süre gelen göç olgusuna ve göçmenlerin vatandaşlık hakları üzerine yürütülen tartışmalara rağmen, ülkelerinin birer göç ülkesi halinde geldiğini kabullenmemişlerdir. AB ülkelerinde çoğunluğu oluşturan üçüncü ülke göçmenlerinin AB üyesi ülkelerden gelen göçmenlerle kıyaslandığında, maruz kaldıkları yasal eşitsizliklerin aşılması için ise beyanların ötesine geçen girişimler söz konusu değildir.¹¹¹

(1) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

20 Mart 1950'de Roma'da imzalanan Sözleşme, 3 Eylül 1952'de yürürlüğe girdi. Türkiye, Sözleşme'yi 18 Mayıs 1954'te onayladı. Sözleşme İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile paralellik arz edecek şekilde hazırlanmıştır. Sözleşmenin 4'üncü maddesinde "kölelik ve zorla çalıştırma yasağı" adı altında çalışma hakkıyla öngörülen birtakım hükümler düzenlenmiştir. Söz konusu maddede hiç kimsenin köle ve kul halinde tutulamayacağı, zorla çalıştırılmayacağı ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamayacağı ifade edilmiştir. 11'inci maddede ise sendika kurma ve sendikalara katılma haklarının varlığı ifade edilmiştir.

¹¹⁰ BAYHAN, a.g.e., s.16

¹¹¹ BAYHAN, a.g.e., s.16

(2) Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

2000 yılında Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Avrupa Birliği'nin Temel İnsan Hakları Belgesi'ni resmen ilan etmiştir. Şartta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinin büyük ölçüde tekrar edildiğini görmekteyiz. Çalışma hakkı bakımından Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda yer alan önemli gördüğümüz düzenlemeleri özetle aşağıdaki gibi sıralayabiliriz¹¹².

- Kölelik, angarya, zorunlu hizmet veya insan ticareti yasaklanan konular arasındadır (md 5).
- Barışçı bir şekilde toplanma, kendi çıkarlarını korumak için işçi sendikaları kurma ve bu sendikalara katılma hakkı tanınmıştır (md. 12).
- Herkesin bir işte çalışma ve özgürce seçtiği veya kabul ettiği işini sürdürme hakkının varlığı kabul edilmişken, üye ülkelerden herhangi birisinde iş arama, çalışma, yerleşme, hizmet verme haklarını kullanma özgürlüğü, yalnız Avrupa Birliği vatandaşlarına verilmiştir. Üye ülkelerin topraklarında, kendilerine çalışma yetkisi tanınan üçüncü ülkelerin vatandaşlarının da Birlik vatandaşlarının sahip oldukları çalışma şartlarının aynısı olan şartlardan yararlanma hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir (md. 15).
- Eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı da, yer verilen konular arasındadır. Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya toplumsal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasal veya başka konulardaki görüşler, ulusal bir azınlığın üyesi olmak, mal, doğum, engellilik/özürlülük, yaş, cinsel eğilimler gibi hususlara dayanılarak ayrımcılık yapılamaz. Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın uygulanmaları kapsamında olmak ve söz konusu bu antlaşmaların özel hükümleri saklı kalmak kaydıyla vatandaşlığa dayalı ayrımcılık da yasaktır (md. 21).

¹¹² BAYHAN, a.g.e., s.19-20

“Şartta ayrıca çalışma hakkının niteliği bakımından “Çalışanların, İşyerlerinde Bilgi Edinme ve Danışma Hakları (md. 27)”, “Toplu Pazarlık ve Eylem Hakkı (md. 28)”, “İş Bulma Hizmetlerine Erişebilme Hakkı (md. 29)”, “Haksız Yere İşten Çıkarılmaya Karşı Korunma (md. 30)”, “Adil Çalışma Şartları (md.31)”, “Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Çalışan Gençlerin Korunması (md.32)”, “Aile ve Meslek Hayatı (md. 33)” ve “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım (md. 34)” gibi başlıklar altında önemli düzenlemeler de bulunmaktadır.”

- Pozitif ayrımcılık hükümleri saklı kalmak üzere, kadınlar ve erkekler arasında istihdam, iş ve ücret konuları da dahil olmak üzere her alanda eşitlik sağlanması istenmiştir (md 23).

Serbest dolaşım hakkı kapsamında seyahat ve yerleşme özgürlükleri tanınmıştır. Avrupa Birliği'nin her vatandaşı, üye ülkelerin topraklarında özgürce dolaşma ve yerleşme haklarına sahip kılınmıştır. Oturma ve yerleşme özgürlüğünün, Avrupa Topluluğunu oluşturan Antlaşma hükümlerine göre Birlik topraklarında yasal olarak oturmakta olan üçüncü ülkelerin vatandaşlarına da tanınabileceği ifade edilmiştir (md 45).

(3) İşçilerin Temel Haklarına İlişkin Topluluk Şartı (Avrupa Sosyal Şartı)

1986 yılında Avrupa Topluluğu devlet ve hükümet başkanları Sosyal Şart olarak bilinen “İşçilerin Temel Haklarına İlişkin Topluluk Şartı” nı kabul etmiş ve Şart'ın birinci bölümünde on iki başlık halinde işçilerin temel sosyal hakları sayılmıştır. Bunlar; serbest dolaşım, istihdam ve ücret, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü, mesleki eğitim, çalışma hayatında kadın ve erkek eşitliği için eşit muamele, işçiler için bilgilendirme, danışma ve katılım, işyerinde sağlık ve güvenlik, çocukların ve gençlerin, yaşlıların ve özürliülerin korunmasıdır. Aynı zamanda Şart'a göre üye ülkeler, ülkelerinde yasal olarak bulunan üçüncü ülke işçilerinin yerli işçilerle eşit çalışma ve yaşam koşullarına sahip olmasını sağlayacak düzenlemeleri yapmakla yükümlü saymıştır.¹¹³

¹¹³ BAYHAN, a.g.e., s.20-21

2. Çalışma Hakkına İlişkin Ulusal Düzenlemeler

Ülkemizde çalışma hakkı Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Bunun yanında İş Kanunu ile de yabancıların çalışma hakkının alt detayları düzenlenmiş olup aşağıda açıklanmıştır.

a. Anayasa’da Çalışma Hakkı

Avrupa’da işçi sınıfının verdiği mücadeleler ve demokratikleşmeyle birlikte çalışma hakkı ülkelerin anayasalarında da yer almaya başlamıştır. Ülkemizde de çalışma hakkı 1982 Anayasası’nın ikinci kısmı olan Temel Haklar ve Ödevler’in üçüncü bölümünde yer alan Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler içerisinde (md. 49) düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrası “çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir” demek suretiyle çalışmanın bir hak ve ödev olduğunu vurgulamıştır. İkinci fıkrasında da “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır” denilmektedir. Bu fıkra ile görülmektedir ki çalışma hakkı kapsamında Devlet’e çok büyük görevler verilmiştir. Devlet’in müdahale alanına çalışanlar, işverenler ve işsizler girmiş olup, düzenlemesi gereken hususlar olarak da çalışma barışının sağlanması, çalışma için elverişli ortam yaratılması, çalışanların hayat seviyelerinin yükseltilmesi ve çalışanlarla işsizlerin korunması görevleri belirlenmiştir.

Anayasa’nın çalışma hayatı kapsamında yaptığı diğer düzenlemeler de bulunmaktadır. Anayasa’nın 48’inci maddesinde herkesin, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip olduğu ve özel teşebbüsler kurmanın serbest olduğu hükümleri yer almaktadır. 50’nci maddesinde kimsenin yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmayacağı, küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları

bakımından özel olarak korunacağı, dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu, ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin haklarının ve şartlarının kanunla düzenleneceği hükümleri yer almaktadır. Bunların dışında değişik maddelerde çalışma hayatını düzenlemek adına sendika hakkı, grev ve lokavt hakkı, toplu sözleşme hakkı, ücrette adalet sağlanması ve asgari ücret, işe alımlarda mesleğin gereklilikleri hariç olmak üzere hiçbir ayrımcılık yapılmaması, sosyal güvenlik hakkı, yasal olmak kaydıyla istediği meslek ve sektörde çalışabilme hakkı gibi pek çok düzenleme yer almaktadır.

Anayasa'da yer alan çalışma hakkı düzenlemelerinin hiçbirisinde sadece Türk vatandaşlarına özel olarak uygulanacağı hükmü yer almadığından dolayı bu hakların yabancı uyruklu çalışanlar için de geçerli olacağı varsayılabilir. Ancak alt düzenlemelerle yabancıların bu haklardan nasıl yararlanabileceği, hangi şartlarda çalışabilecekleri ve bu haklardan yararlanma sınırları belirlenmiştir.

b. İş Kanunu'nda Yabancıların Çalışma Hakkı

İş Kanunu'nun 1'inci maddesinde amacı ifade edilmiş ve "işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemek" şeklinde belirlenmiştir. Kapsam olarak da Kanun'un 4'üncü maddedeki istisnalar dışında kalan bütün işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanacağı ifade edilmiştir. Yine İş Kanunu'nun 1'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında "işyerleri, işverenler, işveren vekilleri ve işçiler, 3'üncü maddedeki bildirim gününe bakılmaksızın bu Kanun hükümleri ile bağlı olurlar" demek suretiyle, sadece Türk vatandaşlarının değil tüm işçi-işverenlerin İş Kanunu hükümlerine tabi oldukları ifade edilmiştir. Konumuz özelinde Kanun'un kapsamına baktığımız zaman, Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı işverenlerle birlikte çalışan yabancı işçilerin de bu Kanun hükümlerine tabi olacakları anlaşılmaktadır. Ayrıca

Kanun'da yabancıların çalışmalarına engel olacak hükümler de bulunmaktadır. Bu konudaki hükümler ve sınırlarla ilgili düzenlemeler 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da yer almaktadır.

Yukarıda, İş Kanunu'nda yer alan hükümlerin yabancı işçiler içinde geçerli olduğunu ifade etmiştik ve bunlardan önemli görülen birkaçını açıklarsak;

- Yabancıyla yapılacak iş sözleşmesine bir deneme süresi konulması mümkündür. Ancak dikkat edilmesi gereken husus, deneme süresinin yabancı uyruklunun önce denenip, memnun kalınması halinde “çalışma izni” için başvurusu yapılacağı anlamını içermemesidir. Deneme süresinden önce yabancı uyruklunun çalışma izni alması şarttır.¹¹⁴

- Yabancı işçilerin Türkiye'de kısmi süreli olarak çalışması mümkündür. Ancak yabancıların çalışma izni süreli ise ve birden fazla işverenin yanında kısmi süreli çalışmak isterse her işyeri için ayrı ayrı çalışma izni alması ve aldığı izindeki mesleği icra etmesi gerekecektir. Bu işyerlerinden birinde çalışma izin süresi dolarsa o işten ayrılması gerekirken izin süresi dolmayan işte çalışmaya devam edebilecektir.¹¹⁵

- Yabancı işçilerin iş sözleşmesinin feshedilmesi halinde ihbar süresi kullandırılması ve ihbar tazminatı ödenmesi mümkündür. Yapılacak iş sözleşmesinde ihbar süresinin artırılması da mümkündür. Sendika üyesi yabancı uyruklu için, toplu iş sözleşmesiyle belirlenen ihbar süresi geçerli olabilecektir. Ayrıca yabancı işçi kıdem tazminatı alma şartlarını taşıyorsa, kural olarak kıdem tazminatı almaları mümkündür, ancak teknik bazı engeller çıkabilmektedir. Dikkat edilmesi gereken husus çalışma izninin süreli veya süresiz olması halidir. Yargıtay çalışma izinlerinin birer yıllık olarak alınmış olması halinde iş sözleşmesinin de aynı sürelerle birer yıllık olarak yapılmasını yerinde görmüş olup, birbirini takip eden birden fazla sayıda

¹¹⁴ Tefik BAYHAN, “Yabancı Uyrukluların Çalıştırılması ve Deneme Süresi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:9, Sayı:45 Eylül-Ekim 2007, S. 97-98

¹¹⁵ Tefik BAYHAN, “Yabancı Uyrukluların Kısmi Süreli Çalıştırılması ve Çalışma İzni”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 178, Ekim 2007, s.188-189

sözleşme yapılmış olmasının, iş sözleşmesini belirsiz süreli hale dönüştürmeyeceğine hükmetmiştir.¹¹⁶

- Gerek işveren tarafından İş Kanunu'nun 25' nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerlerine ilişkin sebepler dışında derhal fesih halinde ve gerekse işçinin bu Kanun'un 24'üncü maddesi uyarınca iş sözleşmesini derhal feshi halinde yabancı uyruklu işçi kıdem tazminatına hak kazanabilecektir. Eğer, yabancı uyruklu çalışanın çalışma izni süreli ise, iş sözleşmesinin feshi halinde artık bu çalışma izniyle izin verilen işyerinde veya başka bir işyerinde de çalışamayacaktır. Ancak, yabancı uyruklu çalışanın çalışma izni süresiz ise tıpkı Türk vatandaşları gibi yabancı uyruklunun süresiz çalışma izni bulunduğu sürece iş sözleşmesinin feshedilmiş olması başka bir işyerinde çalıştırılmasına engel olmaz.¹¹⁷

- İş Kanunumuza göre çalışan kadının iş sözleşmesini; evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi halinde, iş sözleşmesini de feshetmesi mümkündür. Böyle bir durumda, kıdem tazminatı almaya da hak kazanabilecektir. Bu maddeden yararlanabilmek için, evliliğin Türkiye'de veya Türk vatandaşıyla yapılma zorunluluğu da bulunmadığından yabancı uyruklu kadın çalışanlar da bu haktan yararlanabilmektedir. Ancak, yabancı uyruklu çalışanın çalışma izni süreli ise iş sözleşmesinin feshi halinde artık bu çalışma izniyle izin verilen işyerinde ve başka bir işyerinde çalışamayacaktır.¹¹⁸

¹¹⁶ Tefik BAYHAN, “Yabancı Uyrukluların İş Sözleşmelerinin Süreli Feshi ve İhbar Tazminatı”, **Mali Pusula Dergisi**, Yıl:4 Sayı:41, Mayıs 2008, s.108-109

¹¹⁷ Tefik BAYHAN, “Yabancı Uyrukluların Kıdem Tazminatı Hakkı ve Çalışma İzni”, **Vergi Dünyası Dergisi**, İstanbul, Sayı:317, Ocak:2008, s.118

¹¹⁸ BAYHAN, **a.g.m.** s.119

II. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKININ SINIRLARI – KAZANILMASI VE SONA ERMESİ

4817 sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar yabancıların Türkiye’de çalışma izinleri işlemleri, 71 Kanun ve yine bazı kanunlara dayanılarak çıkarılan Yönetmelikler çerçevesinde yürütüle gelmiştir. Bu nedenle ortaya çıkan mevzuat dağınıklığını gidermek, etkin denetim mekanizması oluşturmak, denetimle birlikte caydırıcı cezalar tatbik etmek, bürokratik işlemlerden kaynaklanan gecikmeleri azaltmak, bu konuda bir veri bankası oluşturabilmek, yabancıların çalışma izinlerini AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmek, Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu gerçek yabancı işgücünün Türkiye’ye gelmesini sağlamak gibi amaçlarla 4817 sayılı Kanun çıkarılmıştır.¹¹⁹

2003 yılında çıkarılan 4817 sayılı Kanun ile ülkemizde yabancı işçi çalıştırılmasının esasları düzenlenmiş ve çalışma izninin düzenlenmesinde başlıca yetkili merci ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye’de çalışmak isteyen tüm yabancıların buradan izin alması ya da çalıştırılacak yabancılarla ilgili buraya bilgi verilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu Kanun ile yabancıların çalışmaları ile ilgili kapsam dahilindeki yabancılarla birlikte kapsam dışında olan ve çalışma izninden muaf tutulan yabancılarla ilgili de düzenlemeler de yapılmıştır.

YÇİHK’nın genel olarak yapısına bakıldığı zaman çalışma izninin verilmesinde tek yetki mercinin ÇSGB olmadığı görülmektedir. İlk olarak, Başbakanlık, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve YÖK, ÇSGB’ye bilgi vermek şartıyla mevcut yetkileri çerçevesinde çalışma izni vermeye devam etmektedir. Ayrıca, Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, ÇSGB’ye bilgi vermek koşuluyla kendi kurumlarının ihtiyacı olan yabancı personeli yetkilerini kullanarak istihdam etmeye devam etmektedirler. Diğer taraftan, Bakanlıklar, kamu kurum ve

¹¹⁹ “155 no’lu Yabancıların Çalışma İzinleri, Çalışma Vizeleri ve İkamet Tezkereleri Genelgesi”, EGM, 02.10.2003

kuruluşları, sözleşme ile iş yaptıkları yabancıları, ÇSGB'den alacakları çalışma izni ile çalıştırabileceklerdir. Ancak bunların izinleri istisnai olarak düzenlenecektir.¹²⁰

Yabancıların hangi mesleklerde çalışamayacaklarını yani Türk vatandaşlarına tahsis edilen mesleklerin yer aldığı ancak çağın gerisinde kalan 2007 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak yerine gelen 4817 sayılı Kanun ise yabancıların hangi koşullarda ve mesleklerde çalışabilecekleri konusunda boşluğu tam dolduramamış, yabancılara verilecek çalışma izinlerinin ne şekilde verileceği konusuna yoğunlaşmıştır.

4817 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde kapsam belirlenmiştir. Madde; "403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 29'uncu maddesinin ikinci cümlesi ile 5680 sayılı Basın Kanunu'nun 13'üncü maddesi ve 231 sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin kapsamına giren, Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarınca kanunla verilen yetkiye dayanarak çalışma izni verilen veya istihdam edilen ve karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılar dışında, Türkiye'de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancıları, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancıları ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri kapsar" şeklinde düzenlenmiş ve Kanun'un kimleri kapsayıp kimleri kapsam dışında bıraktığı belirlenmiştir.

A. Yabancıların Çalışma Hakkının Sınırları

Ülkemizde yabancıların çalışma hakkı Anayasa ve diğer alt düzenlemelerle güvence altına alınmış olmasına rağmen sonsuz bir hak

¹²⁰ Bülent ÇİÇEKLİ, Yabancıların Çalışma İzinleri, Ankara, **TİSK Yayınları**, Y. No:240, Ocak-2004, s.36

olarak da düzenlenmemiş olup bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlama 4817 sayılı YÇİHK içerisinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

1. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Kapsamındaki Yabancılar

4817 sayılı Kanun'un kapsamına bakıldığında Kanun'un,

- Türkiye'de bağımlı ve bağımsız çalışan yabancıları,
- Yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri,
- Bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancıları

kapsamına aldığı görülmektedir. Ancak Kanun kapsama girenleri genel olarak ifade etmekle birlikte, kapsama girmeyenleri ayrıntılı olarak sayma yoluna gitmiştir. Kapsam dışı olduğu ifade edilmeyen tüm yabancıların Kanun kapsamında olduğunu ifade etmek daha doğru olacaktır.

4817 sayılı Kanun bir taraftan bazı kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu çalışma izni verme ve yabancı istihdam etme yetkisini uygulama dışında tutarken, diğer taraftan bazı alanlarda çalışma izni verme yetkisini ÇSGB'ye devretmiştir. Bu bağlamda¹²¹;

- Türk Mühendis ve Mimari Odaları Birliği Kanunu'nun 34 ve 35'inci maddeleri değiştirilmek suretiyle, bu Kanun kapsamında düzenlenen çalışma izinlerini verme yetkisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığından alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (YÇİHK, m. 26-27)

- Petrol Kanunu'nun 119'uncu maddesi değiştirilmek suretiyle bu Kanun kapsamında düzenlenen çalışma izinlerini verme yetkisi Enerji ve Tâbii Kaynaklar Bakanlığından alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (YÇİHK, m. 28)

¹²¹ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.37

- Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 21'inci maddesine fıkra eklenmek suretiyle bu Kanun kapsamında çalışma izinlerini verme yetkisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiştir (YÇİHK, m. 29)
- Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun'un 3'üncü maddesi değiştirilmek suretiyle bu Kanun kapsamında çalışma izinlerini verme yetkisi, İşçileri Bakanlığından alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (YÇİHK, m. 30)
- Turizmi Teşvik Kanunu'nun 18 ve 26'ncı maddeleri değiştirilmek suretiyle bu Kanun kapsamında düzenlenen çalışma izinlerini verme yetkisi, Turizm Bakanlığından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (YÇİHK, m. 31-32).

2. YÇİHK Kapsamı Dışındaki Yabancılar

4817 sayılı Kanun ile Türkiye'de çalışabilecek yabancılarla ilgili hükümler düzenlenmiş olup bununla birlikte bazı yabancılar da Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kapsam dışında bırakılanlar ikinci maddede sayma usulü ile yer almış olup aşağıda ayrıntılandırılmıştır.

a. Kendi İsteğıyle ve İzin Alarak Vatandaşlıktan Çıkanlar

1964 yılında çıkarılan 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 29'uncu maddesinde Türk vatandaşlığını kaybeden kişilerin yabancı statüsüne tabi tutulacakları ifade edilmiştir. 2'nci cümle ise "doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da sonradan Bakanlar Kurulundan çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişiler ve bunların kanuni mirasçıları, Türkiye Cumhuriyeti'nin milli güvenliğı ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla ülkede ikamet, seyahat, çalışma,

miras, taşınır ve taşınmaz mal iktisabı ile ferağı gibi konularda Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. 33 ve 35'inci maddeler hükümleri saklıdır" şeklinde düzenlenmiştir.

TVK'nın 29'uncu maddesinin ikinci cümlesi ise Bakanlar Kurulundan izin almak suretiyle Türk vatandaşlığından kendi isteğiyle çıkanların bir takım statü ve haklarını saklı tutmaktadır. Burada önemli olan husus doğum ile Türk vatandaşlığının kazanılmış olmasıdır. Bu kişiler normal yabancı statüsüne tâbi olmayıp, maddede sayılan haklar konusunda Türk vatandaşları ile aynı haklara sahip olacağı hüküm altına almış olmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer konu ise Türk vatandaşlığından çıkan kişinin başka bir ülkenin vatandaşlığına geçmiş olmasının gerekliliğidir.

İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü eleştiriye konu olan yukarıdaki yorum ve uygulamasını yumuşatmış ve bir kişinin 29'uncu maddenin ikinci cümlesi kapsamında değerlendirebilmesi için en azından çıkma izni başvurusu yaptığı anda yabancı devlet vatandaşlığını kazanmamış olmasını yeterli görmeye başlamıştır. 29'uncu maddenin ikinci cümlesi kapsamında değerlendirilen yabancıların sayılan haklardan Türk vatandaşları gibi yararlanacaklarını ispat etmek üzere uygulamada "pembe kart" adı verilen kartlar düzenlenmektedir. Bu kartları ibraz eden yabancılar, Türkiye'de ikâmet, seyahat, çalışma, yatırım, ticari faaliyet, miras, taşınır ve taşınmaz mal satın alma, ferağı ve kiralama gibi konularda, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanmaya devam edeceklerdir (TVK Uygulama Yönetmeliği, m.42/II). Yabancıların çalışma izinleriyle ilgili olarak ÇSGB'nin yapacağı uygulamada, İçişleri Bakanlığı Vatandaşlık Genel Müdürlüğü tarafından verilen belgeleri esas alması gerekmektedir.¹²²

Dikkat edileceği üzere, TVK m. 29'un kapsamına giren yabancılar, çalışma hakkıyla ilgili olarak yabancılar açısından getirilen sınırlamalara tâbi olmaksızın, Türkiye'de çalışabileceklerdir. Bu bağlamda, bu kapsamdaki

¹²² ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.60

yabancılardan Türk vatandaşı olma koşulu aranmayacağı gibi, bunların çalışmaları da izne tâbi olmayacaktır. Bu yabancılardan, çalışma izni, çalışma vizesi veya çalışma amaçlı ikâmet izni talep edilmeyecektir.¹²³

b. Yabancı Muhabirler ve Basın-Yayın Organları Mensupları

YÇİHK'nın 2'nci maddesi, 5680 sayılı Basın Kanunu'nun 13'üncü maddesi ve 231 sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin kapsamına giren yabancıları Kanun'dan istisna tutmuştur. Bu yüzden, yabancılardan çalışma izinleriyle ilgili olarak Kanun'da tespit edilen esas ve usuller, yabancı muhabirler ile basın-yayın organları mensuplarına uygulanmayacaktır.¹²⁴

Basın Kanunu'nun 13'üncü maddesi mevkutelerde (gazete ve diğer periyodik yayın) çalıştırılacak muhabirlerin sahip olması gereken nitelik ve şartları yine aynı Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen sorumlu müdür olabilme şartlarına gönderme yaparak düzenlemektedir. Buna göre, periyodik yayınlarda sorumlu müdür olabilmek için aranan Türk vatandaşı ve lise tahsiline sahip olmak, 21 yaşını bitirmiş olmak, Türkiye'de ikametgah sahibi olmak ve devamlı oturmak şartları gazetelerde çalıştırılacak muhabirlerden aranmaz. Netice olarak, Türkiye'de ikametgah sahibi olmayan ve devamlı oturmeyen Türk ve yabancı kişiler muhabir olarak Türkiye'de çalıştırılabileceklerdir.¹²⁵ Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, Genel Müdürlüğün görevleri arasında “yerli ve yabancı basın-yayın organlarının ve mensuplarının çalışmalarını kolaylaştırmaya yönelik tedbirleri almak, bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak” hükmü yer almaktadır. Bu amaçla söz konusu Genel Müdürlük, Türk ve yabancı basın-yayın organları

¹²³ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.61

¹²⁴ KIRAL, a.g.e., s.34

¹²⁵ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.61

mensuplarına basın kartı düzenlemekte, yabancı basın organları ve mensupları için sürekli ve geçici basın merkezleri kurmaktadır.¹²⁶

Netice olarak, ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde, Türkiye’de çalışacak yabancı gazete (ve diğer periyodik yayın) muhabirleri ile yabancı basın-yayın organları mensupları çalışma izni alma yükümlülüğü altında bulunmayıp, kendilerine yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde kolaylıklar sağlanacaktır. Ancak, YÇİHK’nın 19’uncu maddesi uyarınca bu şekilde çalışmasına imkan sağlanan yabancı muhabir ve basın-yayın mensupları ile ilgili bilgilerin Çalışma ve Sosyal Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir.¹²⁷

c. Diğer Bakanlık ve Kamu Kurum/Kuruluşlarınca Çalıştırılacak Yabancılar

YÇİHK’nın 2’nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında “bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarınca kanunla verilen yetkiye dayanarak çalışma izni verilen veya istihdam edilen ve karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılar dışında, Türkiye’de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancıları, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancıları ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri kapsar” demek suretiyle ÇSGB dışında da diğer bakanlık ve Kamu kurum/kuruluşlarında çalışacak yabancıları Kanun kapsamı dışında bırakmış olup, Başbakanlık, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, YÖK ve Dış ticaret Müsteşarlığı’nın mevcut yetkileriyle çalışma izni vermeye devam edebilmelerine izin vermiştir.

YÇİHK’nın 8’inci maddesi bu duruma “kanunla yetki verilen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı, bir işin yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde

¹²⁶ KIRAL, a.g.e., s.34

¹²⁷ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.62

çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancılara, Bu Kanun'da öngörülen sürelerle tâbi olmaksızın çalışma izni verilebilir” demek suretiyle cevaz vermiş ancak YÇİHK'nın 19'uncu maddesi gereğince çalıştıracakları yabancılarla ilgili işlemlerinden dolayı 30 gün içerisinde ÇSGB'ye bilgi vermek durumunda olduklarını ifade etmiştir. Bu durumda olan yabancılar ÇSGB'den alınacak istisnai çalışma izni kapsamında ilgili kurumlarca çalıştırılabilecektir.

d. Çalışma İzninden Muaf Tutulan Yabancılar

YÇİHK'nın kapsamını düzenleyen 2'nci maddesinde “karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılar” ın kapsam dışında tutulacağı ifade edilmiştir. Bu madde Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 55'inci maddesinde ayrıntılandırılmış olup şu şekilde düzenlenmiştir;

Özel kanunlarda belirlenen hükümler saklı kalmak ve yabancı ile işverenin diğer kanunlardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeleri kaydıyla;

a) Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerle çalışma izninden muaf tutulanların,

b) Daimi ikametgahları 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,

c) 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 üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla gelenlerin,

ç) Türkiye’den ihraç edilen ya da Türkiye’ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına ilişkin eğitim amacıyla Türkiye’ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla Türkiye’de bulunanların,

d) 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,

e) 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,

f) Sosyo-kültürel ve teknolojik alanlar ile eğitim konularında altı ayı aşmayan bir sürede Türkiye’ye önemli hizmet ve katkı sağlayabilecekleri ilgili mercilerce bildirilenlerin,

g) Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı’nın (Ulusal Ajans) yürüttüğü programlar kapsamında gelecek yabancıların program süresince,

ğ) Kapsamı ve süresi konusunda ÇSGB, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı ile Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı’nın mutabakata vardığı uluslararası stajyer öğrenci programları çerçevesinde staj görececek yabancıların,

h) Görev süresi sekiz ayı geçmemek kaydıyla Türkiye’ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancıların,

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

i) Gemiadamlarının 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 Sicili'ne kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemiadamlarının,

j) Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği Programları kapsamında yürütülen projelerde görevlendirilen yabancı uzmanların, görevleri süresince,

çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır.

Ancak mesleki hizmetler kapsamında olup, muafiyet hükümlerine tabi yabancı mimar, mühendis ve şehir plancılarının, hizmet sürelerinin bir ayı aşması durumunda akademik ve mesleki yeterliliğini tamamlayarak ÇSGB'den çalışma izni alması, ilgili meslek kuruluşuna geçici üye olması ve ulusal kurum ve kuruluşların uygulamalarına uyması zorunludur.¹²⁸

Muafiyet süreleri uzatılamaz. Ayrıca birinci fıkranın (b), (c), (ç), (d), (f) ve (h) bentleri kapsamındaki yabancılar, bir takvim yılı içinde muafiyet hükümlerinden sadece bir kez yararlanır. Ancak, bu haktan yararlanabilmek için yabancının daha önce aynı amaçla almış olduğu ikamet tezkeresinin bitiş tarihinden itibaren üç ay geçmiş olması şartı aranır. Muafiyet sürelerinden daha fazla çalışılacak olunması durumunda ÇSGB'den çalışma izni alınması zorunludur.¹²⁹

Bu maddede sayılan yabancılar, ülkeye giriş yaptıkları tarihten itibaren en geç otuz gün içerisinde ve her halükarda faaliyetlerine başlamadan önce geliş amaçlarını, ne kadar süre ile ve nerede kalacaklarına ilişkin bilgileri, bulundukları yerin emniyet makamlarına bildirerek ikamet tezkeresi almak zorundadırlar. Muafiyet hükümlerinden yararlanacak yabancılara ilişkin sosyal güvenlikle ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmesi zorunludur. Bu

¹²⁸ YÇİHKUY, md.55/2

¹²⁹ YÇİHKUY, md.55/3

madde kapsamında ikamet tezkeresi düzenlenen yabancıların kimlik bilgileri ile çalışacakları işyerlerinin unvan ve Sosyal Güvenlik Kurumu işyeri sicil numaraları emniyet makamları tarafından her ay ÇSGB'ye bildirilir.¹³⁰

Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu düzenlemenin ÇSGB tarafından yönetmelikle düzenlenmiş olması yani ÇSGB tarafından yeni durumlar ortaya çıkması halinde değişiklik yapılabilmesi hakkının saklı bulunmasıdır.

Söz konusu düzenlemeler ile, Türkiye'nin ileride AB'ye üye olması ve kişilerin serbest dolaşımı hükümlerinin yürürlüğe girmesi ile birlikte, Avrupa Birliği hukuku çerçevesinde çalışma izni almaktan muaf olacak yabancılar açısından da önceden düzenleme konusu yapılmış olmaktadır.¹³¹

e. AB Vatandaşlarının Türk-AB Ortaklık Hukukundan Doğan Statüleri

Türkiye ile AET arasında 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi Kararlarından doğan ve Ortaklık Hukuku olarak nitelenebilecek belgelerin sağladığı hak ve kolaylıklar prensipte karşılıklılık esasına göre tanınmıştır. Dolayısıyla Ortaklık Hukuku belgeleri sadece AB'deki Türkler için değil Türkiye'deki AB vatandaşları için de çalışma hak ve özgürlüğü dahil bir takım hak ve kolaylıklar sağlamaktadır.¹³²

(1) Katma Protokolün Sağladığı Koruma

1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol, Topluluk ile Türkiye arasında, gümrük birliğini aşan bir ekonomik bütünleşme

¹³⁰ YÇİHKUY, md.55/4

¹³¹ KIRAL, a.g.e., s.35

¹³² ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.65

öngörmüştür. Bu nedenle, malların serbest dolaşımına ilişkin hükümlerle yetinmeyip, aynı serbestiyi sermaye, işgücü ve hizmetler açısından da öngörmüştür. Ancak, bu konulara ilişkin hükümler, çoğunlukla bağlayıcı olmamış ve geleceğe yönelik dilekler olarak ifade edilmiştir.¹³³

Katma Protokol'ün 36 ve 41'inci maddeleri, işçilerin serbest dolaşımı konusunu düzenlerken karşılıklılık esasını dikkate alarak düzenleme yapmıştır. Katma Protokol'ün 36'ncı maddesine göre;

"Türkiye ile Topluluk üyesi devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Antlaşması'nın 12'nci maddesinde yer alan prensipler gereğince, Antlaşmanın yürürlüğe girişinden sonra onikinci ila yirmiikinci yılın sonu arasında aşamalı olarak gerçekleştirilecektir. Ortaklık Konseyi bu amaca ulaşmak üzere gerekli kurallar konusunda karar verecektir". Katma Protokol'ün 41'inci maddesinin 1'inci bendinde ise, akit tarafların kendi aralarında yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest bir şekilde sağlanması konusunda yeni kısıtlamalar koymaktan kaçınacakları hüküm altına alınmaktadır. Yerleşme hakkının çalışma ve ikâmet hakkını içerdiği kabul edilebilir. Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, hem AB ülkeleri hem de Türkiye kendi aralarında gerek yerleşme hakkı gerekse de hizmetlerin serbest bir şekilde sağlanması konusunda kısıtlama koyamayacaklardır.¹³⁴

Katma Protokol'de yer alan ve serbest dolaşım konusunda sözleşme imzalanmadan önceki döneme göre daha ağır şartlar getirilemeyeceği hükmü günümüzde halen tartışılmaktadır. Bu konuda başta Almanya olmak üzere Türk vatandaşlarının serbest dolaşım konusunda ihtilafları mahkemelere yansımıştır.

¹³³ "Katma Protokol", T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinid=252&icerikid=355>

¹³⁴ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.65-66

Protokol'ün Almanya'da da yürürlüğe giriş tarihi 1 Ocak 1973 olduğu için, Almanya'nın Türk vatandaşları açısından 1 Ocak 1973'teki durumdan daha kısıtlayıcı önlemler almaması gerekmektedir. O tarihteki duruma bakıldığında, Almanya'da 2 ayı aşmayan bir süre için uluslararası karayolu taşımacılığı yapmak isteyen Türk vatandaşları Almanya'ya girerken vizeye ihtiyaç duymamaktadırlar. Vize uygulaması, Katma Protokol'den 7 yıl sonra, 1980 yılında kabul edilen bir düzenleme ile getirilmiştir. Yani, Almanya, Katma Protokol'ün ilgili maddesine rağmen, 1973 yılından sonra konu hakkında yeni sınırlamalar getirmiştir.¹³⁵

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararına göre hizmet sunmak veya iş kurmak amacıyla AB ülkelerine giden Türk vatandaşlarına, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte vize uygulamayan AB üyesi devletler, bugün de vize uygulayamazlar. O halde, her üye devlet için durum ayrı ayrı değerlendirilmeli. Bunun için öncelikle, Katma Protokol'ün yürürlüğe giriş tarihini dikkate almak gerekir. Protokol'ün yürürlüğe giriş tarihi, imzalandığında AT üyesi olan tüm ülkeler için 1 Ocak 1973, Topluluğa daha sonra katılan ülkeler için ise, üye olma tarihleridir. Diğer önemli nokta, o tarihte ilgili ülkelerde geçerli olan ulusal düzenlemelerin, Türk vatandaşları için ne öngördüğüdür. Eğer vize uygulaması öngörülmemiş ise, bugün de öngörülemez. O tarihte bir vize uygulaması var ise, bugünkü vize şartları daha ağır olamaz.¹³⁶ Yani ATAD, Katma Protokol'ün imzalandığı 1973 yılındaki uygulamalara kıyasla Türk vatandaşlarının haklarında iyileşme yapılabilecekken sınırlamalar getirilemeyeceği yönünde kararını bildirmiştir.

Avrupa Komisyonu ise Katma Protokol'den sonra getirilen vize uygulamasının Türk vatandaşlarına avantajlar sağladığını iddia etmektedir. Gerekçe olarak da, 1973'te Türk vatandaşlarının Almanya'ya giriş hakkının sadece Almanya için geçerli olduğunu, bugün verilen Schengen vizelerinin ise Schengen'e taraf tüm ülkelerde kullanılabildiğini ileri sürüyor. Kararı veren

¹³⁵ “AB’ye vizesiz giriş yolu açıldı mı?”, (erişim) <http://www.ihya.eu/node/204> 14.08.2010

¹³⁶ <http://www.ihya.eu/node/204>

ATAD, Komisyon'un bu girişimlerine rağmen, 1973'te herhangi bir kısıtlama yokken 1980'de ve sonrasında getirilen vize uygulamalarının "yeni sınırlamalar" olduğunu yineliyor ve Katma Protokol'ün bu tür uygulamaları engellemesi gerektiği yönündeki görüşünü değiştirmiyor.¹³⁷

Almanya'nın bugünkü vize uygulaması, konu hakkında 1980'de kabul edilen düzenlemenin yerini alan ve Ocak 2005'te yürürlüğe giren bir kanuna dayanıyor. Kanun Türkiye'yi, vatandaşları vize uygulamasına tabi tutulması gereken ülkeler arasında listeleyen bir AB Tüzüğü doğrultusunda kabul etmiştir. ATAD da bu gerçeği kabul ediyor. Ancak, bu durum nihai kararı değiştirmiyor. Çünkü, Topluluk ile yapılan uluslararası antlaşmalar, ikincil Topluluk mevzuatı hükümlerinden daha üstün. Mevzuat hükümlerinin, bu antlaşmalarla tutarlı şekilde yorumlanması gerekiyor. Yani, Ankara Antlaşması'nın bir parçası olan Katma Protokol'ün ilgili maddesi, Topluluk mevzuatından önce geliyor.¹³⁸ Ancak verilen kararlar uygulamaya yansıtılamamaktadır.

Konuyla ilgili olarak AB'li hukukçular, kararın tüm Türk vatandaşlarına vizesiz AB'ye seyahat yolunun açıldığı şeklinde yorumlanamayacağını vurguluyor. Hukukçuların bir kısmı, Türk hükümetinin bundan sonra Türk vatandaşlarının Schengen uygulamalarından muaf tutulması için, söz konusu karara dayanarak girişimlerde bulunabileceğini belirtiyor. Bazı hukukçular ise, AB'nin bu konuda bir karar alması gerektiğini, ancak bunun için, Türk vatandaşları tarafından üye ülkelerde çok sayıda dava açılması gerektiğini ifade ediyor. Avrupa Komisyonu yetkilileri, kararı detaylı bir şekilde inceleme aşamasında olduklarını ve şu an için bir değerlendirme yapamayacaklarını belirtiyor. Kararın şu aşamada sadece Türk iş adamlarına ya da şirket çalışanlarına, hizmet götürmek amacıyla AB'ye yapacakları seyahatlerde vizeden muafiyet getirebileceğini belirten hukukçular, AB üyesi ülkelerin vize başvurusu yerine vizeden muafiyet başvurusu uygulamasına

¹³⁷ <http://www.ihya.eu/node/204>

¹³⁸ <http://www.ihya.eu/node/204>

geçebileceklerine dikkat çekiyor. Uzmanlar, Adalet Divanı kararına itiraz edilme olasılığının ise oldukça düşük olduğu görüşündedirler.¹³⁹

Ancak yaşanan tüm bu gelişmelere rağmen halen somut bir adım atılmış değildir. Kanaatimizce Türk vatandaşlarından vize alınmamasının gerekliliği konusunda atılacak daha ciddi adımlar neticesinde bu hak kaybının giderileceği açıktır.

(2) 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının Sağladığı Koruma

Ortaklık hukuku belgelerinin hem AB'deki Türkler hem de Türkiye'deki AB vatandaşları için karşılıklı haklar doğurduğu, 19 Eylül 1980 tarihli 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 11'inci maddesi ile daha net bir şekilde ortaya konmuştur. Buna göre, "Türkiye'deki işgücü piyasasına yasal olarak dahil olmuş bulunan Topluluk üyesi ülke vatandaşları ve onlarla birlikte oturan aile fertleri de, ilgili maddelerde yazılı şartları yerine getirmek kaydıyla, bu ülkede madde 6, 7, 9 ve 10'daki hak ve avantajlardan yararlanacaklardır."¹⁴⁰ Bu konunun anlaşılabilirliği adına söz konusu madde hükümlerini belirtmekte yarar bulunmaktadır.

Ağırlıklı olarak işçilerin çalışma izinlerini ve bunların belirli şartlar altında uzatılması konusunu düzenleyen 6'ncı madde şu şekildedir¹⁴¹;

1- Aile bireylerinin serbestçe işe girişleri hakkındaki 7'nci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bir üye ülkenin düzenli işgücü piyasasına girmiş Türk işçisi bu üye ülkede,

- Yasal olarak bir yıl çalıştıktan sonra, işin devam etmesi koşuluyla, aynı işveren yanında çalışma iznini yenileme hakkına,

¹³⁹ <http://www.ihya.eu/node/204>

¹⁴⁰ "Ortaklığın Geliştirilmesine İlişkin 19 Eylül 1980 tarihli 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı", Md:6

¹⁴¹ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.67

- Yasal olarak üç yıl çalıştıktan sonra - Topluluk üyesi ülke işçilerinin öncelik hakları saklı kalmak kaydıyla- aynı meslekte kendisinin seçeceği bir işveren yanında normal şartlarda arz edilmiş ve o ülkenin iş bulma bürolarına kayıtlı başka bir işe başvurma hakkına,

- Dört yıl yasal çalışmadan sonra kendisinin seçeceği ücretli herhangi bir işe serbestçe girme hakkına,

sahip olacaktır.

2- Yıllık izinler veya analık yahut bir iş kazası veya kısa süreli hastalıklar sebebiyle işe gelinemeyen günler yasal çalışma süresine dahil edilecektir. Yetkili makamlarca usulüne uygun olarak belgelenen ve elde olmayan nedenlerle vuku bulan işsizlik süreleri ile uzun süreli hastalık sebebiyle meydana gelen devamsızlıklar yasal çalışma süresine dahil edilmemekle beraber, eski çalışma sürelerinin bir sonucu olarak kazanılmış olan hakları da etkilemeyecektir.

3- 1. ve 2. paragrafın uygulanması için gerekli kurallar ulusal mevzuat tarafından tespit olunacaktır.

1/80 Sayılı Kararın 7'nci Maddesi ise Türk işçilerinin aile fertlerinin durumuyla ilgili genel kuralları düzenleyen ve aile fertlerinin ikamet hakları ve buna bağlı olarak da çalışma hakları konusunu ele alan 7'nci madde şu şekildedir¹⁴²;

Bir üye ülkenin düzenli iş piyasasına girmiş bir Türk işçisinin onunla birlikte oturmaya hak kazanmış aile bireyleri,

- Topluluğa üye ülke işçilerinin öncelik hakları saklı kalmak kaydıyla ve o ülkede en az üç yıldan beri yasal olarak oturmakta olmaları koşuluyla her türlü işe başvurma hakkına,

¹⁴² Ortaklık Konseyi Kararı Md:7

- En az beş yıldan beri o ülkede yasal olarak oturmakta olmaları koşuluyla, kendilerinin seçeceği ücret veya maaşlı her türlü işe serbestçe girme hakkına, sahiptir.

Bulundukları ülkede bir mesleki eğitimi tamamlamış olan ve anne-babasından birisi en az üç yıldan beri o ülkede yasal olarak çalışan Türk işçi çocukları, ülkede kalış süresine bakılmaksızın her türlü işe başvurabilirler.

Ortaklık Konseyi Kararı'nın 9'uncu maddesi şu şekildedir¹⁴³;

Topluluğun bir üye devletinde yasal olarak çalışmakta bulunan ebeveyni ile birlikte o üye devlette oturan Türk çocuklarının, bu üye devletteki genel eğitim, çıraklık eğitimi ve mesleki eğitim kurslarına kabul edilmelerinde, o üye devlet vatandaşlarının çocukları için istenen giriş koşulları aranır. Türk çocukları, o üye devlette, bu alandaki ulusal mevzuat çerçevesinde sağlanan avantajlardan yararlanabilirler.

Ortaklık Konseyi Kararı'nın 10'uncu maddesi şu şekildedir¹⁴⁴;

1- Topluluk üyesi devletler, işgücü piyasalarına yasal olarak dahil bulunan Türk işçilerine, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, Topluluk işçilerine göre farklılık içermeyen bir rejim uygularlar.

2- 6'ncı ve 7'nci maddelerde yer alan hükümler çerçevesinde, 1'inci fıkrada belirtilen Türk işçileri ve aile bireyleri, iş ararken, iş bulma kurumlarının yardımından, Topluluk işçileri ile aynı şartlar altında faydalanır.

Ortaklık hukuku belgelerinin hem AB'deki Türkler hem de Türkiye'deki AB vatandaşları için karşılıklı haklar doğurduğu gerçeğinden hareketle baktığımız zaman bu madde hükümlerinde sadece AB ülkelerindeki Türk işçisi değil Türkiye'deki AB vatandaşı olan işçiler içinde geçerli olacaktır.

¹⁴³ Ortaklık Konseyi Kararı Md:9

¹⁴⁴ Ortaklık Konseyi Kararı Md:9

7'nci madde gereğince Türkiye'de kendilerine çalışma hakkı tanınan AB vatandaşı işçinin aile fertleri Türkiye'de yasal olarak çalışmakla, düzenli iş piyasasına girmiş sayılacaklarından dolayı kendileri bağımsız olarak 1/80 sayılı Kararın 6'ncı maddesinden yararlanabilecek duruma gelebileceklerdir. Netice olarak, eğer 6'ncı maddedeki çalışma sürelerine ilişkin koşulları yerine getirmiş bulunuyorlar ise artık kendileri bağılı oldukları AB vatandaşı (anne, baba veya eş) bağımsız olarak Türkiye'de çalışma ve buna bağılı ikâmet hakkına sahip olacaklardır.¹⁴⁵

Yukarıda irdelenen özel statülerinden doğan daha müsâit hükümler saklı kalmak kaydıyla, AB üyesi ülke vatandaşları ile bunların AB üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan eş ve çocuklarına, istisnâî çalışma izinleri, Çalışma Bakanlığı tarafından verilebilecektir (YÇİHK, m. 8(e)). Ayrıca, Uygulama Yönetmeliği'nin 50/2. maddesi gereğince, AB üyesi ülke vatandaşlarının iş piyasasına girmeleri ile ilgili daha lehte hükümler öngören 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın sağladığı özel statünün öncelikli olarak uygulanması gerekecektir.¹⁴⁶

B. Çalışma Hakkının Kazanılması ve Sona Ermesi

Türkiye'de bir yabancının çalışma hakkını kazanabilmesi için öncelikle çalışma izni, ikamet tezkeresi ve çalışma vizesinin tamamını alması gerekmektedir. Yurt dışından yapılan başvuruya istinaden çalışma izni verilmiş ise, bu izin ancak gerekli çalışma vizesi ile ikamet izninin alınması halinde geçerlidir. Doğrudan ÇSGB'ye başvuru yapabilmek için ise, Türkiye'de geçerli ikamet iznine sahip olmak gerekir.

Bu üç husus aşağıda ayrıntılı olarak ifade edilecektir.

¹⁴⁵ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.70

¹⁴⁶ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.70

1. Çalışma İzninin Türleri, Verilmesi ve Uzatılması

4817 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde de belirtildiği üzere Türkiye'nin taraf olduğu iki veya çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce çalışma izni almaları gerekmektedir. Ülke menfaatlerinin gerekli kıldığı hallerde veya mücbir sebebe bağlı olarak, çalışmaya başlamadan önce ilgili makama bilgi vermek koşuluyla, çalışma süresi bir ayı geçmemek ve ÇSGB'den onay alınmak suretiyle çalışma izni işe başladıktan sonra da verilebilmektedir. Buradan anlaşıldığı üzere yabancı kişi çalıştırılmak istendiği zaman izin alınması şart olmakla birlikte bazı hallerde izin sonradan da alınabilecektir.

Türkiye dışında ikamet eden yabancılar, çalışma izni başvurularını bulundukları ülkelerdeki Türkiye Cumhuriyeti temsilciliklerine yaparlar. Temsilcilikler bu başvuruları doğrudan ÇSGB'ye iletirler. ÇSGB ilgili mercilerin görüşlerini alarak YÇİHK'nın 5'inci maddesine göre başvuruları değerlendirir; durumu uygun görülen yabancılara çalışma izni verir. Bu izin ancak gerekli çalışma vizesi ile ikamet izninin alınması halinde geçerlidir. Çalışma izin belgesini alan yabancıların, bu belgeyi aldıkları tarihten itibaren en geç doksan gün içinde ülkeye giriş vizesi talebinde bulunmaları, ülkeye giriş yaptıkları tarihten itibaren en geç otuz gün içinde İçişleri Bakanlığına ikamet tezkeresi almak için başvurmaları zorunludur. Türkiye'de geçerli ikamet izni olan yabancılar veya bunların işverenleri başvurularını doğrudan ÇSGB'ye yapabilirler.¹⁴⁷

Yabancıların çalışma izinleri konusunda iyileştirme çalışmaları da yapılmaktadır. Bu kapsamda Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılında yapılan iyileştirme çalışmaları sonucunda, usulüne uygun olarak yapılmış çalışma izin başvurularının sonuçlandırma süresi 90 günden 30 gün gibi kısa bir süreye indirilmiştir. Yabancıların çalışma izinleriyle ilgili özellikle

¹⁴⁷ “YÇİHK”, md. 12

mevzuat ve uygulamalar konusundaki www.yabancicalismaizni.gov.tr web sitesi 4 yabancı dilde (İngilizce, Rusça, Çince ve Arapça) hizmet sunmaya başlamıştır. Ayrıca YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 5 ve 6'ncı maddelerinde 2010 yılı içerisinde yapılan iki düzenleme ile ÇSGB'ye yapılacak çalışma izni başvurularının elektronik ortamda yapılabilmesi sağlanmıştır.

4817 YÇİHK'da ve Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nde çalışma izinleri süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni ve istisnai çalışma izni olmak üzere 4 gruba ayrılmış ve iznin verilmesi/uzatılması şartları düzenlenmiştir.

a. Süreli Çalışma İzni

Süreli çalışma izni adından da anlaşılacağı üzere verilen iznin belirli bir süreyle sınırlı olduğunu ifade etmektedir. YÇİHK'nın 5'inci maddesinde süreli çalışma izninin esasları düzenlenmiştir. Süreli çalışma izni Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişiklikleri dikkate alınarak, yabancının ikamet izninin süresi ile hizmet akdinin veya işin süresine göre, belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilmektedir. Bir yıllık kanuni çalışma süresinden sonra, aynı işyeri veya işletme ve aynı meslekte çalışmak üzere çalışma izninin süresi iki yıl daha uzatılarak üç yıla kadar çıkarılabilir. Üç yıllık kanuni çalışma süresinin sonunda, aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere, çalışma izninin süresi altı yıla kadar uzatılabilir.

Türkiye'ye çalışmak üzere gelen bir yabancının beraberinde veya daha sonra getirmiş olduğu eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına da, yabancının kendisi ile birlikte en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş

olmaları kaydıyla süreli çalışma izni verilebilmektedir. Bu ifade ile yabancı uyruklu çalışanların eş ve çocuklarının da süreli çalışma izinlerinden yararlanabileceği ve yararlanma kriteri ifade edilmiş olmaktadır. Kanun'un 5'inci maddesi ile Yönetmeliğin 28'inci maddesinde öngörülen en az beş yıllık kanuni ve kesintisiz ikamet koşulunun yerine getirildiği emniyet makamlarından alınacak belge ile kanıtlanır. Bu belge diğer belgelerle birlikte ÇSGB'ye süreli çalışma izni başvurusu sırasında iletilir. Beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet koşulunun değerlendirilmesi, Kanun'un 9'uncu maddesinde belirtilen hususlara tabidir. Kanun'un 9'uncu maddesi ise yılda 6 aydan kısa süreli yurt dışına çıkışları, yıllık izinler, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık geçici iş göremezlik ödenekleri ile işsizlik sigortası ödeneği alınan sürelerin kanuni çalışma süresine dahil edilmeleri gerektiğini düzenlemiştir. Uygulama Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi uyarınca en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirilip getirilmediği değerlendirilirken, öğrenimde geçen süreleri ikametden sayılacaktır. Ancak, çalışabilmeleri için 2922 sayılı Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Kanun uyarınca çıkarılmış olan Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik uyarınca öğrenci olmamaları koşulu aranır.

YÇİHK'da süreli çalışma izinlerinin Ülkenin nerelerini kapsayacağı konusundaki sınırlarının belirleme yetkisi "ÇSGB, süreli çalışma izninin coğrafi geçerlilik alanını genişletebilir veya daraltabilir" demek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiştir. Bakanlık, süreli çalışma izninin coğrafi geçerlilik alanını şehir, idari sınır veya coğrafi bölge gibi girdileri baz alarak belirleyebilecektir.

b. Süresiz Çalışma İzni

YÇİHK'nın 6'ncı maddesine göre "Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe Türkiye'de en az sekiz yıl

kanuni ve kesintisiz ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancılara, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, mülki veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın süresiz çalışma izni verilebilir.” Uygulama Yönetmeliği’nin 32’nci maddesinde açıklandığı üzere yabancının en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirildiği emniyet makamlarından alınacak belge ile kanıtlanacaktır. Bu belge diğer belgelerle birlikte ÇSGB’ye süresiz çalışma izni başvurusu sırasında iletilecek olup sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet koşulunun değerlendirilmesi Kanun’un 9’uncu maddesinde belirtilen hususlara tabi olacaktır.

Uygulama Yönetmeliği’nin 33’üncü maddesine göre; yabancının en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirilip getirilmediği değerlendirilirken, öğrenimde geçen süreler dikkate alınmayacaktır. Ancak, Kanun’un 5’inci maddesinin 4’üncü fıkrası uyarınca, yani çalışma izni alan yabancının beraberinde Türkiye’ye gelerek, yabancı ile birlikte ikamet eden, aynı zamanda öğrenim gören eş ve çocuklarının öğrenim süreleri ikametden sayılır.

Uygulama Yönetmeliği’nin 34’üncü maddesine göre; yabancının toplam altı yıllık kanuni çalışmasının bulunması koşulunun yerine getirildiği hususu ilgili mercilerden alınacak belge ile kanıtlanır ve bu belge diğer belgelerle birlikte ÇSGB’ye süresiz çalışma izni başvurusu sırasında iletilir. Süresiz çalışma izni verilen yabancılardan ikamet izin süreleri, yabancılardan ikamet ve seyahatlerine ilişkin mevzuata göre İçişleri Bakanlığınca belirlenir. Süresiz çalışma izni; kapsamında bir değişiklik olmadığı sürece, ikamet izin sürelerine bağlı olarak kullanılır. Emniyet makamlarınca, süresiz çalışma iznine istinaden verilen ikamet izin sürelerinin uzatılmaması halinde, ÇSGB’ye bilgi verilmesi gerekmektedir.

c. Bağımsız Çalışma İzni

YÇİHK'nın 7'nci maddesinde düzenlendiği üzere ülkemizde bağımsız çalışacak yabancılara, Türkiye'de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları koşuluyla ÇSGB tarafından bağımsız çalışma izni verilebilecektir.

Uygulama Yönetmeliği'nin 36-38'inci maddelerine göre, ülkemizde bağımsız çalışacak yabancılara Türkiye'de en az "beş yıl" kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları, çalışmalarının, ekonomik kalkınma açısından katma değer yaratması ve istihdam üzerinde olumlu etki yapacak olması koşulu ile verilebilir. Yabancı'nın en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirildiği emniyet makamlarından alınacak belge ile kanıtlanır. Bu belge diğer belgelerle birlikte ÇSGB'ye bağımsız çalışma izni başvurusu sırasında iletilir. Beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etme koşulunun değerlendirilmesi Kanun'un 9'uncu maddesinde belirtilen hususlara tabidir. Yabancı'nın en az "beş yıl" kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirilip getirilmediği değerlendirilirken, öğrenimde geçen süreler dikkate alınmaz. Diğer taraftan, yabancı'nın beraberinde Türkiye'ye gelerek, yabancı ile birlikte ikamet eden, aynı zamanda öğrenim gören eş ve çocuklarının, öğrenim süreleri ikametden sayılır.

Uygulama Yönetmeliği'nin 39'uncu maddesinde düzenlendiği üzere ülkemizde bağımsız çalışma izni verilen yabancıların ikamet izin süreleri, yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahatlerine ilişkin mevzuata göre İçişleri Bakanlığınca belirlenir. Bağımsız çalışma izni, işin mahiyeti değişmediği sürece yabancı tarafından ikamet izin sürelerine bağlı olarak kullanılır. Emniyet makamlarınca, bağımsız çalışma iznine istinaden verilen ikamet izin sürelerinin uzatılmaması halinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bilgi verilir. Bağımsız çalışma izninin değerlendirilmesinde dikkate alınmak üzere; yabancı'nın faaliyetinin, milli ekonomiye sağlayacağı katkı ve yabancı'nın icra edeceği faaliyet için yeterli miktarda gelire sahip olduğunu

kanıtlayan belgelerin, diğer belgelerle birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına iletilmesi istenebilir.

Bağımsız çalışma izni verilmesi uygun bulunan yabancıya, bağımsız çalışabileceğine ilişkin "Bağımsız Çalışma İzni Müracaat Belgesi" verilir. Bağımsız çalışma izni belgesi, verildiği tarihten itibaren "üç ay" süreyle geçerlidir. Yabancıya, işyerini kurmasının ardından, ticaret sicil kaydını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ibraz etmesi halinde bağımsız çalışma izni verilebilir. Yabancıya bağımsız çalışma izni verilmemesi halinde, ticaret sicil kayıtlarını tutan makama ve yabancının Türkiye'deki durumunun ikamet izni açısından değerlendirilebilmesi ve gerektiğinde yabancının izinsiz ikametinin önlenmesi amacıyla ÇSGB tarafından emniyet makamlarına bilgi verilir.

d. Çalışma İzinlerinde İstisnâ Haller

4817 sayılı YÇİHK ve Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nde istisnai haller sayma usulüne göre belirlenmiştir. Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe; ulusal mevzuata aykırı davranmamak ve mesleki hizmetlere ilişkin mevzuata uymak kaydıyla, ilgili mercilerin görüşleri de dikkate alınmak suretiyle, statüleri aşağıda belirtilen yabancılara, YÇİHK'da öngörülen sürelerle tabi olmaksızın çalışma izni verilebilir. Ayrıca, istisnai çalışma izinleri, ilgili mesleki mevzuatın gereklerinin yerine getirilmediğinin tespit edilmesi halinde de iptal edilir. İstisnai çalışma izinlerinin verilmesi, iptali ve uzatılmasına ilişkin kararlar, ilgili mercilere iletilir.

Sürelere tabi olmaksızın çalışma izni verilenler;

1 - Türk vatandaşı ile evli olanlar; Bir Türk vatandaşı ile evli olan ve eşiyle Türkiye'de evlilik birliği içinde yaşayan yabancılardan; ikamete ilişkin süre koşulu aranmaksızın Türkiye'de kanuni olarak bulunanlar, doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurarak "istisnai çalışma izni"

isteyebilirler. Ancak, evli kalma süresi “üç yılı” doldurmadan evliliğin sona ermesi veya evliliğin aile birliği kurmak amacıyla yapılmadığının belirlenmesi durumunda (formalite evlilik gibi), çalışma izin belgesi geçerliliğini kaybeder ve kaçak çalışma hükümleri uygulanır, çalışma amaçlı ikamet tezkeresi iptal edilir.

2 - Yerleşmiş sayılan yabancılar; Bir Türk vatandaşı ile olan evlilik birliği en az “üç yıl” sürdükten sonra sona ermiş olmakla birlikte, Türkiye’de yerleşmiş olan yabancıların çalışma izinleri, Türkiye’de kanuni olarak bulunmaları kaydıyla istisnai olarak verilebilir. Ayrıca, yerleşmiş yabancı kavramından, İçişleri Bakanlığının ikamet izinleri açısından bu kapsamda değerlendirdiği kişiler anlaşılır.

3 - Yerleşmiş sayılan yabancıların çocukları; Bir Türk vatandaşı ile olan evlilik birliği en az “üç yıl” sürdükten sonra sona ermiş olmakla birlikte, Türkiye’de yerleşmiş olan yabancıların Türk vatandaşı eşinden olan fakat Türk vatandaşlığı olmayan çocuklarının çalışma izinleri de, Türkiye’de kanuni olarak bulunmaları kaydıyla istisnai olarak verilebilir.

4 - Türk vatandaşlığını kaybedenler; 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun 19, 27 ve 28’inci maddeleri kapsamında bulunan yabancıların çalışma izin talebinde bulunmaları halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuru sırasında durumlarını belgelemek koşuluyla çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.

TVK 19’uncu madde yabancı bir erkek ile evlenen Türk vatandaşı kadının evlendiği kişinin uyruğunda olduğu ülkenin vatandaşlığına geçmesi, 27’nci seçme hakkını kullanmak suretiyle başka bir ülkenin vatandaşlığına geçenleri, 28’inci madde de Türk vatandaşı ile evlendiği halde sonradan ayrılan kadının kendi ülkesi vatandaşlığına geçmesi halinde ortaya çıkan durumlardır. Bu durumlarda olan kişilere istisnai çalışma izni verilebilecektir.

5 - Rüşt yaşını doldurmadan Türkiye'ye gelerek eğitimini Türkiye'de tamamlayanlar; Türkiye'de doğan ve kendi ulusal kanununa göre, vatansız ise Türk mevzuatına göre rüşt yaşını doldurmadan Türkiye'ye gelen ve Türkiye'de meslek okulu, yüksek okul veya üniversitelerden mezun olan yabancıların çalışma izin talebinde bulunmaları halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuru sırasında durumlarını belgelemek koşuluyla çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.

6 - 2510 sayılı İskan Kanunu kapsamında olanlar; 2510 sayılı İskan Kanunu'na göre muhacir, mülteci veya göçebe olarak kabul edilen yabancıların çalışma izni talebinde bulunmaları halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuruları sırasında durumlarını belgelemek koşuluyla çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.

7 - Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların eş ve çocukları; Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olan eş ve çocuklarının çalışma izin talebinde bulunmaları halinde, çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.

8 - Büyükelçilik, konsolosluk ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerinde görevlendirilenler ile eş ve çocukları; Yabancı devletlerin Türkiye'deki büyükelçilikleri ile konsolosluklarında ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevli diplomat, idari ve teknik personelin hizmetinde çalışanlar ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olmak ve görev süresiyle sınırlı kalmak üzere Türkiye'de bulunan büyükelçiler, konsolosluklar ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevlendirilen diplomatların ve idari ve teknik personelin eş ve çocuklarının çalışma izinleri; Dışişleri Bakanlığı kanalı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına intikal eden başvuruları üzerine anılan Bakanlığın görüşleri doğrultusunda istisnai olarak verilebilir.

9 - Bilimsel, Kültürel ve Sportif amaçlarla kısa süreli gelenler; Bilimsel ve kültürel faaliyet amacıyla "bir ayı" aşan ve sportif faaliyetler amacıyla "dört ayı" aşan süre ile geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancıların çalışma izni

talebinde bulunmaları halinde, Türkiye’de bulunacakları süre için, çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.

10 - Kilit personel niteliğindeki yabancılar; Kanunla yetki verilen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle; mal ve hizmet alımı, bir işin yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde ayrıca, yapım ve her türlü inşaat işinde çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancıların çalışma izni talebinde bulunmaları halinde, sözleşme veya ihalede belirtilen süre için çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir. Burada kilit personelin ne anlama geldiğini ve kimlerin kilit personel sayılacağına değinmek gerekecektir.

- Şirketin üst yönetiminde ya da yürütme pozisyonunda çalışmak,
- Şirketin tamamını veya bir bölümünü yönetmek,
- Şirketin denetçilerinin, idari veya teknik personelinin işlerini denetlemek veya kontrol etmek,
- Şirkete yeni personel almak ya da mevcut personelin işine son vermek veya bu konularda teklif yapmak,

alanlarından en az birinde görev alan veya bu konularda yetki sahibi; şirket ortağı, yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyesi, genel müdür veya yardımcısı, şirket müdürü veya yardımcısı ile bu mevkilere benzer görevleri yapan kişiye kilit personel denilmektedir.¹⁴⁸

11 - Türkiye’de bulunan büyükelçilik veya konsolosluklar bünyesinde faaliyet gösteren okullardaki yabancı öğretmenler, kültür kurumlarında görevlendirilenler ile din kurumlarında görev alacak yabancıların çalışma izinleri; Türkiye’de bulunan büyükelçilik veya konsolosluklar bünyesinde faaliyet gösteren okullardaki yabancı öğretmenlere, Türkiye’de yabancı ülkelerin kültür kurumlarındaki görevlilerine, din kurumlarında görevlendirilecek din görevlilerine, çalışmak üzere ikamet izinleri İçişleri

¹⁴⁸ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.51-52

Bakanlığınca verilir. Bu konulardaki çalışma izin başvuruları Dışişleri Bakanlığı kanalı ile yapılır.

e. Çalışma İzinlerinin Geçerliliğini Kaybetmesi ve İptali

Çalışma izinlerinin geçerliliğini kaybetmesi dört şekilde gerçekleşir. Bunlar, çalışma izninin geçerlilik süresinin sona ermesi, ikamet tezkeresinin geçersiz hale gelmesi ya da geçerlilik süresinin uzatılmaması, yabancının mücbir sebepler dışında aralıksız olarak altı aydan fazla yurt dışında kalması, pasaportunun geçerlilik süresinin uzatılmaması şeklindedir.

Çalışma izninin iptal edilmesinin başlıca nedeni çalışma izni alınırken belirtilen hususlara aykırı hareket edilmesidir. Bu hususlar belirli bir süre, sektör, meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan sınırlandırmalarına uyulmamasıdır. Diğer nedenleri ise farklı kanunlarda düzenlenmiş olan yabancıların çalışamayacağı iş ve meslekler olarak belirtilen hükümlere uyulmaması, izin isteminin reddini gerektiren hallerden birinin varlığının veya yabancının ya da işverenin, çalışma izni talep dilekçesinde eksik veya yanlış bilgi verdiğinin sonradan tespit edilmesi halleridir. Bu durumlardan birinin tespiti halinde yabancının çalışma izni iptal edilmektedir.

İş sözleşmesinin feshedilmesi halinde verilmiş çalışma izninin akıbetinin ne olacağı ise çalışma izninin süreli veya süresiz olmasına göre değişmektedir. Eğer, yabancı uyruklu çalışanın çalışma izni süreli ise; yabancının ikamet izninin süresi ile iş sözleşmesinin veya işin süresine göre, belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere belirli bir süre için verileceğinden yabancı uyruklu bu kısıtlamalara bağlı olarak çalıştırılabilecektir. Çalışma izninde yer alan işyeri veya işletme dışında farklı bir işyerinde ve işletmede bu çalışma izniyle çalışması mümkün değildir. İşyerinde sözleşmesinin sona ermesi halinde artık bu çalışma izniyle başka

bir işyerinde de çalışamayacağından çalışma izni geçersiz hale gelir.¹⁴⁹ Süresiz çalışma izni almış olan bir yabancının iş sözleşmesinin feshedilmesi halinde ise yabancının çalışma hakkında herhangi bir sınır bulunmadığından çalışma izninin iptali ve/veya geçersizliği söz konusu olmamaktadır.

f. İzinlerin Verilmesinde ve Uzatılmasında Değerlendirme

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde değerlendirmenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre;

ÇSGB yapılan izin başvurularında ilgili mercilerin görüşlerini de dikkate almak suretiyle çalışma izni başvurusunu değerlendirir. Ancak mesleki hizmetler kapsamında olmak üzere, sadece yabancının alacağı görev mahiyetinin değişmemesi koşuluyla çalışma izni uzatma başvurularında ilgili mercilerin görüşü istenmez.

ÇSGB, Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, çalışma izni ve izin uzatma başvurularının değerlendirilmesinde; yabancının ikamet ve çalışma izninin süresi ile hizmet akdinin ve işin süresine göre belirli bir işyeri ya da işletmede ve belirli bir meslekte, yalnız bu işe münhasır kalmak kaydıyla iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişikliklerini dikkate alır.

Bu değerlendirme kriterleri çerçevesinde, ÇSGB'nin yapacağı değerlendirmelerde dikkate alınmak üzere; Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerin hükümleri de dikkate alınmak suretiyle; Türkiye İş Kurumu tarafından periyodik olarak dört haftalık sürelerde, il bazında "yabancıların istihdamının uygun görülmediği iş ve meslekler" ÇSGB'ye rapor

¹⁴⁹ “4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hk. Kanun Ve Uygulaması”, Ankara, ÇSGB, (erişim), <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/itkb/dosyalar/isciisveren/isci/yabancı 26.09.2010>

olarak bildirilir. Periyodik dönemler dışında olabilecek değerlendirmelerini de, dört haftalık raporları beklemeden ayrıca bildirirler.

21.01.2010 tarihinde eklenen fıkraya göre ÇSGB, ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken, işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu da dikkate alır.

g. Yabancı Sermaye Yatırımlarındaki Yabancı İstihdamı Kapsamında Gelecek Yabancılarla İlgili Özel Düzenlemeler

Türkiye’de yabancı sermaye yatırımları ile ilgili yasal düzenlemelerin başında 2003 yılında çıkarılan 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu gelmektedir. DYYK’nun 3’üncü maddesinde bu kanun kapsamında kurulan işyerlerinde istihdam edilecek yabancı uyruklu personele ÇSGB tarafından çalışma izni verileceği ifade edilmiştir. Söz konusu maddede ayrıca, yabancı sermaye yatırımlarında çalışacak yabancılara uygulanacak esas ve usullerin Hazine Müsteşarlığı ve ÇSGB tarafından müştereken hazırlanacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu amaçla hazırlanarak 29.08.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik’te özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda ve irtibat bürolarında istihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personele ilişkin düzenlemeler kapsam olarak belirlenmiştir.¹⁵⁰ Özellik arz eden yabancı yatırımlar ve kilit personelin tanımları da aynı yönetmelikte açıklanmıştır.¹⁵¹

¹⁵⁰ KIRAL, a.g.e., s.68-69

¹⁵¹ Yönetmelikteki rakamlar Türk Lirasından altı sıfır atılmadan önceki halleriyle yer almaktadır. Bu nedenle maddelerdeki rakamlar, Türk Lirasından altı sıfır çıkarılmış haliyle anlaşılmalıdır.

- Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl cirosunun en az 30 trilyon Türk Lirası olması,
- Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl ihracatının en az 1 milyon ABD Doları olması,
- Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubede son yıl içinde Sosyal Sigortalar Kurumuna (SGK) kayıtlı en az 250 personelin istihdam edilmesi,
- Şirket veya şubenin yatırımda bulunacak olması halinde, öngörülen asgari sabit yatırım tutarının en az 10 trilyon Türk Lirası olması,
- Ana şirketin merkezinin bulunduğu ülke dışında en az bir ülkede daha doğrudan yabancı yatırımı bulunması

şartlarını taşıyanlara özellik arz eden yabancı yatırım denilmektedir.

Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyraklı Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik'e göre kilit personel sayılabilmek için ise Türkiye'de kurulu bulunan ve tüzel kişiliğe sahip bir şirketin aşağıdaki koşullardan en az birinin sağlanması gerekmektedir;

- Şirketin üst yönetiminde ya da yürütme pozisyonunda çalışmak,
- Şirketin tamamını veya bir bölümünü yönetmek,
- Şirketin denetçilerinin, idarî veya teknik personelinin işlerini denetlemek veya kontrol etmek,
- Şirkete yeni personel almak ya da mevcut personelin işine son vermek veya bu konularda teklif yapmak,

alanlarından en az birinde görev alan veya bu konularda yetki sahibi; şirket ortağı, yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyesi, genel müdür, genel müdür yardımcısı, şirket müdürü, şirket müdür yardımcısı ve benzeri mevkilerde görev yapan kişi,

- Şirketin hizmetleri, araştırma cihazları, teknikleri ya da yönetimi için temel sayılan bilgiye sahip kişi,
- İrtibat bürolarında, yurt dışındaki ana şirket tarafından adına yetki belgesi düzenlenen en fazla bir kişi.

Yukarıda şartları sayılan özellik arz eden yabancı yatırımlardaki kilit personel niteliğindeki kişiler için yapılacak çalışma iznine ilişkin işlemler aşağıda açıklanmıştır.

(1) Yabancı Sermaye Yatırımları Kapsamında Gelecek Yabancıların Çalışma İzni ve Uzatma Başvurusu

Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ifade edildiği üzere özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personele ÇSGB tarafından çalışma izni verilir. Ayrıca, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu kapsamında faaliyette bulunan irtibat bürolarında yetki belgesi sahibi en fazla bir kişiye, büro faaliyetleri için son yıl içinde yurt dışından en az 200.000 ABD Doları veya karşılığı döviz getirmiş olması kaydıyla, ÇSGB tarafından çalışma izni verilir.

Çalışma izni başvurularının yurt içinden ve yurt dışından yapılması konusundaki düzenleme Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik'in 7 ve 8'inci maddelerinde yapılmıştır. Buna göre yurt dışından müracaatlarda özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personel statüsündeki yabancılar, yurt dışında çalışma izin başvurularını uyruğunda bulundukları veya daimi ikamet ettikleri ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti temsilciliklerine yapabilirler. Temsilcilikler, çalışma izin talebine ilişkin olabilecek değerlendirmeleri ile birlikte bu başvuruları doğrudan ÇSGB'ye iletirler. Türkiye Cumhuriyeti temsilcilikleri ile ÇSGB, yurt dışından yapılacak çalışma izni başvuruları ile

ilgili işlemleri, elektronik posta yolu ile yürütür. Başvuru sırasında istenilen belgeler ise, yabancının Temsilciliğe başvurduğu tarihten itibaren en geç üç iş günü içerisinde yabancının işverenince ÇSGB'ye intikal ettirilir. Çalışma İzni İçin Yurt İçinden Müracaatlarda ise özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personel statüsündeki yabancılar veya bunların işverenleri; yabancının Türkiye'de kanuni olarak bulunması halinde, çalışma izni müracaatlarını doğrudan ÇSGB'ye yapabilirler.

Çalışma izni başvurularının uzatılması Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Yönetmeliğin 10'uncu maddesinde sayılan ilk başvuruda gerekli olan belgelere önceki çalışma izin belgesinin aslının da eklenmesi suretiyle, yabancı veya işvereni tarafından doğrudan ÇSGB'ye yapılır. Süresi sona ermiş bir çalışma izninin uzatılması için, sürenin bitiminden itibaren en geç onbeş gün içinde uzatma başvurusunda bulunulması gerekir. Bu süreden sonra yapılan uzatma başvuruları, ÇSGB'ye yapılan ilk başvuru gibi değerlendirilir. Çalışma izninin bittiği tarihten geriye doğru en fazla iki aylık sürede olmak kaydıyla, izin süresi sona ermeden de uzatma başvurusunda bulunulabilir. Çalışma izninin uzatılması halinde, uzatılan çalışma izninin başlangıç tarihi, süresi biten çalışma izninin sona erdiği tarihtir.

(2) Yabancı Sermaye Yatırımları Kapsamında Gelecek Yabancıların Çalışma İzinlerinin Değerlendirilmesi ve Taleplerin Reddi

Doğrudan yabancı yatırımlarda çalıştırılacak yabancı personellerle ilgili izin taleplerinin değerlendirilmesi ile ilgili hususlar Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmeliğin 12-15'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre ÇSGB, özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlar ile yönetmelikte belirtilen kapsamda bulunan irtibat bürolarında istihdam edilecek kilit personel için yapılan çalışma izni

veya süre uzatımı müracaatlarını, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla, ÇSGB'ye müracaat tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırır. Yurt dışından yapılan müracaatlarda, onbeş günlük süre, tüm belgelerin ÇSGB'ye ulaştığı tarihten itibaren başlar. Ancak özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlarda mesleki eğitim alanındaki bir görevde istihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personel için yapılan çalışma izni müracaatlarında, onbeş günlük değerlendirme süresine ilişkin hüküm uygulanmayacaktır.

Ayrıca özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlarında istihdam edilecek kilit personel statüsündeki yabancılar için, 4817 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin (b) bendi gereğince, başvurulmuş iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunmaması koşulu aranmaz.¹⁵²

Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlarda mesleki eğitim alanı dışındaki bir görevde istihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personel için, ilgili mercilerden mesleki yeterlilik konusunda görüş alınmayacağı ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nde öngörülen mesleki yeterlilik istem ve yeterlilik prosedürleri ile lisans istem ve prosedürlerine tabi olmayacakları belirtilmiştir. 15'inci madde de 4875 sayılı Kanun kapsamında yatırım yapılması, şirket ortakları dahil yabancı uyruklu personele mutlaka çalışma izni verilmesini zorunlu kılmayacağı, ÇSGB tarafından yapılacak değerlendirmede 4817 sayılı Kanun'da yer alan sınırlayıcı hükümleri dikkate alacağını ifade etmiştir.

¹⁵² KIRAL, a.g.e., s.72

2. İkamet Tezkeresi

Türkiye’de çalışmak isteyen yabancılar öncelikle ikamet izni almak zorundadırlar. İkamet izni verme konusunda yetki İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu konu ile ilgili işlemler 1950 tarih ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Çeşitli amaçlara yönelik uzun veya kısa süreli vizelerle veya vize muafiyeti, bandrol veya kaşe vizelerle Türkiye’ye gelen yabancıların, 5683 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile bu maddenin uygulamasını gösteren 1961 tarihli Kararname çerçevesinde ikamet tezkeresi almaları gerekmektedir.¹⁵³

5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un 3’üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca; iş tutmak maksadıyla Türkiye’ye gelen yabancılar, geldikleri tarihten itibaren bir ay zarfında ve her halükârda çalışmaya başlamadan evvel ikamet tezkeresi almış bulunmalıdırlar. Bu durumda, Türkiye’ye çalışmak amacıyla yurtdışından çalışma vizesi alarak gelmiş olan yabancıların, en geç 30 gün içerisinde ve çalışmaya başlamadan evvel ikamet tezkeresi alması gerekmektedir. Ancak konferans, konser vermek gibi kültürel faaliyetlerde bulunmak üzere turneye çıkmış olup da Türkiye’ye gelen yabancılar, bu faaliyetleri bir aydan fazla sürmemek şartıyla, bu kayıttan müstesnadır.¹⁵⁴

a. İkamet Tezkerelerinin Verilmesi ve Uzatılması

İkamet izni almak veya iznini uzatmak isteyen yabancılar ildeki ilk kademe müracaat makamı olarak, İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube

¹⁵³ “Yabancıların İkamet İşlemleri”, EGM, (erişim), <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancılar.ikamet.asp> 29.05.2010

¹⁵⁴ EGM, a.g.e.

Müdürlüğü'ne başvurmak zorundadırlar. Konumuz özelinde baktığımız zaman ikamet tezkeresi alabilmek için öncelikle çalışma izninin alınmış olması ve kendi ülkesindeki Türk Temsilciliğinden çalışma vizesi alması şartı aranmaktadır. Çalışma izni alan kişinin başvuruda getirmesi gereken belgeler şu şekildedir;

- Dilekçe (Talebini belirtecek),
- Pasaport aslı ve fotokopisi (amacına uygun vize alınmış olunacak),
- Çalışma izni yazısı,
- Müracaat formu (İlk müracaatlarda daktilo ile doldurulmuş ve 4 suret olacak),
- İlk müracaatta 5 adet, uzatmalarda 2 adet yeni çekilmiş renkli fotoğraf.

Yukarıda sayılan belgelerle birlikte yabancılar şube müdürlüğüne başvuru yapılacak ve burada yapılacak inceleme ve işlemler sonucunda uygun bulunanlara ikamet tezkeresi verilecektir.

Ülkemizden ilk defa ikamet izni alacaklar vize veya vize muafiyet süresi içerisinde, daha önce ikamet tezkeresi almış olup da süresini uzatacak yabancılar ise tezkere süresinin bitiminden itibaren onbeş gün içerisinde İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğüne başvuru yapmak zorundadırlar.

Türkiye'de ikamet tezkerelerini yenilemek veya süresini uzatmak isteyen yabancılar bu tezkerelerde yazılı sürenin sona ermesinden itibaren 15 gün içinde Emniyet Müdürlüklerindeki yabancılar şubesine bizzat veya bilvasıta müracaat ederek yenisini almaya veya süresini uzattırmaya yükümlüdürler. Ancak tezkerelerde yazılı sürenin sona ermesinden önce de müracaat yapılabilecektir.¹⁵⁵

Ülkemize 3 aylık vize alarak gelen Avrupa Birliği'ne üye ülke vatandaşlarına, ABD pasaportu taşıyan vatandaşlarına, OECD (Petrol Üreten

¹⁵⁵ 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Md. 10

ve İhraç Eden Ülke) üye ülke vatandaşlarına bir kereye mahsus 3 aylık vize uzatması yapılabilmektedir. Ayrıca Ülkemize gelirken iş görüşme vizesi olan ziyaretçilere vize uzatmaları yapılabilmektedir. Turist vizesi olan pasaportlara uzatma işlemi yapılamaz.¹⁵⁶

Üç aydan az sürelerle sahip vize muafiyeti veya diğer vizelerle gelenlerin bu sürelerinin sonunda, ikamet tezkeresi bulunanların, tezkerelerinin bitim tarihinden itibaren 15 gün içinde, Türkiye’de çalışacak yabancıların ise çalışmaya başlamadan evvel, emniyet makamlarından ikamet tezkeresi almaları icap etmektedir. Dolayısıyla yabancıların ikamet tezkeresi almadan kalabilecekleri sürenin sonu, aynı zamanda tanzim edilen ikamet tezkerelerinin başlangıcı olmaktadır. Bu arada, çalışma, öğrenim, araştırma, uzun süreli kalma gibi amaçlarla dış temsilciliklerimizden vize alarak gelen yabancılara ise talepleri halinde giriş tarihi esas alınarak da ikamet tezkeresi tanzim edilebilecektir. Ancak, bandrol ve kaşe vizelerle veya vize muafiyetinden istifade ederek gelen yabancılara verilecek ikamet izinlerinde bu vizelerin bitiş tarihi ikamet tezkeresinin başlangıcı olarak kabul edilecektir.¹⁵⁷

b. İkamet Tezkerelerinin Süresi ve Reddedilme Nedenleri

İkamet tezkerelerinin süresi beş seneliktir. Karşılıklılık ilkesi uyarınca bu süre, Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından, daha uzun veya daha kısa olarak tespit edilebilir. Süresi biten ikamet tezkeresi üzerinde en fazla dört defa uzatma işlemi yapılabilir. İkamet tezkerelerinin dört defaya kadar temdit edilmesi, 5683 sayılı Kanun’un 4360 sayılı Kanun’la değişik 9’uncu maddesinin bir gereğidir. Bu sebeple, daha

¹⁵⁶ “Sıkça Sorulan Sorular”, (erişim), <http://www.maviplaka.com/tr/ssss.php> 30.10.2010

¹⁵⁷ EGM, a.g.e.

önceden hangi amaçla alınmış olursa olsun, dört defa uzatma hakkı dolmamış ise aynı tezkere üzerinden uzatma işlemi yapılır.¹⁵⁸

İkamet tezkeresinin reddolunacağı haller 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un 7’nci maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

- Sırf iş tutmak için gelecek sanat ve meslek erbabı olup da tutacağı iş, kanunlar gereğince Türk vatandaşlarına hasredilmiş bulunan;
- Türk kanun veya örf ve adetleriyle yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durumda olan veya faaliyette bulunan;
- Türkiye’de kalmak istediği müddet zarfında yaşamak için maddi imkanları meşru bir şekilde temin edemeyeceği sabit olan;
- Türkiye’ye girmesi memnu olup da her nasılsa girmiş bulunan;
- Türkiye’de oturduğu müddetçe huzur ve asayiş ihlal eden;

yabancılar ikamet tezkeresi verilmeyecektir.

Ancak ikamet tezkeresi almaktan istisnalar da bulunmaktadır. 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un 28’inci maddesinde belirtildiği üzere Türkiye’de vazifeli diplomasi ve konsolosluk memurları, aileleri ve bunların yanlarında oturmak suretiyle hizmetlerinde bulunan müstahdemleri için ikamet tezkeresi alınması zorunluluğu bulunmamaktadır.

3. Çalışma Vizesi

Vize, pasaportlara işlenen ve ülkeye girişe izin verildiğini gösteren bir kayıttır. Türkiye ile vize muafiyet antlaşması yapmamış ülke vatandaşlarının Türkiye’ye girebilmeleri için, ilke olarak, vize almaları gerekmektedir.

¹⁵⁸ EGM, a.g.e.

Türkiye'ye girmesi yasak olan yabancıların ellerinde geçerli vizesi dahi olsa ülkeye kabul edilmezler.¹⁵⁹ Ancak vize sadece ülkeye girişi düzenlemez, pasaportun düzenlendiği ülke kanunlarına uygunluğunu, pasaportun sahte olmadığını, pasaportun yetkili makam tarafından düzenlendiğini ve ülkeye giriş çıkış yetkisinin tanındığını gösteren ve harca tabi olan bir idari tasarruftur.¹⁶⁰ Ayrıca vize, yabancıların ülkeye geliş amacını da ortaya koyması bakımından da önemlidir.

Çalışma vizesi alma mecburiyetinin, vize antlaşmaları dışında, iç hukuktaki dayanağı olarak, Pasaport Kanunu'nun 4'üncü maddesinin son fıkrasına işaret edilmiştir. Bu fıkra göre, "umumiyetle mültecilerin ve iskân hakkındaki mevzuat dışında olarak yurt tutmak maksadıyla gelen yabancıların, pasaportları olsun, olmasın, Türkiye'ye kabulleri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır." Bu fıkradaki yurt tutmak deyiminin devamlı yerleşmeyi ve çalışmayı da içerdiği ifade edilebilir.¹⁶¹

Uygulamada, vize etiketlerinin "amaç" bölümünde çalışma, öğrenim, tedavi gibi ifadeler kullanılmaktadır. Bu tür vizeler özel meşruhatlı vizeler olarak kabul edilmekte olup istizana tâbidirler. Bir vizenin 'istizana tâbi' olması, yabancıların vize talebinin dış temsilcilik tarafından merkeze sorularak sonuçlandırılması anlamına gelmektedir. Vize etiketinin amaç bölümündeki şerhler, vizenin hangi amaca yönelik olarak, yani çalışma, öğrenim, araştırma, tedavi, ziyaret, spor, turistik amaçla verildiğini göstermektedir. Kural olarak, yabancıların amaçlarına uygun vizeyle ülkeye giriş yapmaları gerekir ve her türlü vize giriş vizesi fonksiyonuna sahiptir.¹⁶²

Bu bağlamda, çalışma vizesi, yurt dışındaki Türk konsoloslukları tarafından yabancıların pasaportlarına vurulan bir vize çeşidi olup, vizenin amaç hanesinde bu vizenin çalışmak üzere verildiğine dair bir şerhi ihtiva

¹⁵⁹ ÇSGB, a.g.e.

¹⁶⁰ Erdoğan GÖĞER, **Pasaport Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara-1973, No:325 s.153

¹⁶¹ ÇSGB, a.g.e.

¹⁶² ÇSGB, a.g.e.

eder. Çalışma vizesini veren makam ilgili Türk dış temsilciliği olmakla birlikte, vizenin verilmesi aşamasında başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili kurumların görüşleri alınmaktadır.¹⁶³ Yabancıya dış temsilciliğimizce çalışma vizesi verilebilmesi için çalışma vizesi ve çalışma izni taleplerinden her ikisinin de olumlu olması zorunludur. İkisinden biri olumsuz ise yabancıya çalışma vizesi verilmez.

a. YÇİHK'da Çalışma Vizesi

4817 sayılı YÇİHK'ya göre bir yabancı'nın Türkiye'de çalışabilmesi için gerekli olan şartlardan birisi de çalışma vizesidir. Çalışma vizesi vermeye kural olarak Türkiye'nin yurt dışındaki temsilcilikleri yetkilidir. YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde bu kurala bir istisna getirilmiş "Türkiye'de öğrenim amacıyla verilen ikamet izinleri hariç, herhangi bir sebebe istinaden en az altı ay süreli ikamet izni almış olup da bu izin süresi içerisinde çalışma izni verilmiş yabancılardan, Türkiye'nin dış temsilcilikleri kanalı ile çalışma vizesi alması koşulu aranmaz" demek suretiyle çalışma vizesinin yurtiçinden de alınabilmesine izin vermiştir. Ancak maddenin devamında, "insan ticaretine konu olan veya olabilecek alanlarda çalışacak yabancılar için altı ay süreyle ikamet etmiş olması konusu dikkate alınmayarak, her defasında dış temsilciliklerimizden çalışma vizesi almaları koşulu aranacaktır" denilerek art niyetli uygulamalar engellenmek istenmiştir. Ayrıca turistik vize ya da çalışma amacı dışındaki vizelerle veya iki ülke arasındaki vize muafiyeti programı ve diğer vize kolaylıklarından yararlanarak Türkiye'ye gelmiş olan ve ikamet tezkeresi olmayan yabancıların, çalışma izni için yurt içinden başvurularının alınmayacağı da ifade edilmiştir.

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'ne 21.01.2010 tarihinde iki fıkra eklenmiştir. Buna göre; "İçişleri Bakanlığınca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancılardan ikamette süre koşulu aranmaz. Bu statüde

¹⁶³ ÇSGB, a.g.e.

bulunanların çalışma izin talepleri değerlendirilirken Yönetmeliğin 13'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlar¹⁶⁴ dikkate alınmaksızın çalışma izin işlemlerinin en kısa sürede neticelendirilmesi için gerekli tedbirler alınır". Eklenen diğer fıkra da "Yurtiçinden yapılan çalışma izin başvurularında çalışma izni verilmesi halinde izin belgesinin tebliğ tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde çalışma meşruhatlı ikamet tezkeresi almak için emniyet makamlarına başvuruda bulunulması zorunludur. Aksi halde çalışma izni geçerlilik kazanmaz" şeklindedir.

Dış temsilciliklerimiz kanalı ile çalışma izni ve çalışma vizesi ile buna bağlı olarak emniyet makamlarından çalışma meşruhatlı ikamet tezkeresi alınması sırasındaki bürokratik işlemlerin ortadan kaldırılması amacıyla 29.08.2003 tarihinde ilgili Bakanlıklar ile yapılan protokol uyarınca aşağıda belirlenen esaslara göre hareket edilmesi uygun görülmüştür:¹⁶⁵

Yurt dışından yapılan çalışma izni ve vizesine ilişkin müracaatlar Dışişleri Bakanlığı kanalı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve MİT Müsteşarlığı'na eş zamanlı olarak gönderilir.

Bu talepler, Dışişleri Bakanlığının teleks mesajının tarihi esas alınarak, 30 gün içerisinde İçişleri Bakanlığından olumsuz bir cevap alınmadığı takdirde, ikamet tezkeresi verilmesine esas teşkil edecek çalışma izni ve çalışma vizesi hakkındaki İçişleri Bakanlığı görüşü olumlu kabul edilecektir. (Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri ve İçişleri Bakanlıkları)

Bunun yanında, yukarıdaki düzenlemelere paralel olarak 4817 Sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca, "Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik" kapsamındaki çalışma izni ve vizesi taleplerinde bu süre on gün olarak kabul edilecektir.

¹⁶⁴ YÇİHK'un Uygulama Yönetmeliği 13. maddesinin 4. fıkrası, **(Değişik dördüncü fıkra:R.G-21/1/2010-27469)** "Bakanlık, ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken, işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu da dikkate alır." şeklinde düzenlenmiştir.

¹⁶⁵ EGM, 155 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri, Çalışma Vizeleri ve İkamet Tezkereleri Genelgesi

b. Çalışma Vizesinin İstisnaları

Türkiye'nin dış temsilcilikleri kanalıyla çalışma vizesi almaları koşulunun aranmayacağı konusunda üç husus bulunmaktadır. Bunlar;

a - Türkiye'de öğrenim amacıyla verilen ikamet izinleri hariç, herhangi bir sebebe istinaden en az altı ay süreli ikamet izni almış olup da bu izin süresi içerisinde çalışma izni verilmiş olan yabancılar (çalışma izninin verildiği tarihte ikamet tezkeresinin süresi sona ermiş olan yabancılar ise çalışma vizesi almak zorundadırlar),

b - Süresi sona eren çalışma izninin uzatılması için, sürenin bitiminden itibaren en geç onbeş gün içinde uzatma başvurusunda bulunulması gerekmekte olup, bu süreden sonra yapılan uzatma başvuruları, ilk defa başvuru yapan yabancılar uygulanan esaslara tabi olacağından¹⁶⁶ anılan süre içerisinde çalışma izni uzatma başvurusu kabul edilerek çalışma izin süresi uzatılan yabancılar,

c - 4817 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin b fıkrası ile kapsam dışı bırakılan ve kanunlarla verilen yetkiye dayanarak Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında bizzat istihdam edilen yabancılar,

şeklindedir.

4. Vatandaş Olmanın Üstünlükleri ve Yabancılar İlişkin Engellemeler

Devletler kendi ülkelerini oluşturan topraklar üzerinde egemenlik hakları çerçevesinde iç hukuk düzenlemeleri yapmakta ve kendilerine tabiiyet bağı ile bağlı olan insanlara belirli haklar verip, insanlardan bazı

¹⁶⁶ YÇİHKUY, Md. 8

mükellefiyetlere katlanmalarını istemektedirler. Devletlerin vermekte olduğu haklar kimi durumlarda vatandaş olsun veya olmasın herkese yönelik olmakta iken, kimi durumlarda vatandaş-yabancı ayrımına gidilerek yalnız vatandaşlara yönelik olmaktadır. Mükellefiyetler bakımından da benzer bir durum söz konusudur. Devletler bazı mükellefiyetlerin ayırım yapmaksızın herkes tarafından yerine getirilmesini isterken, bazı mükellefiyetlerin yalnız vatandaşlar (askerlik gibi) veya yalnız yabancılar tarafından yerine getirilmesini istemektedirler.¹⁶⁷

Uygulamaya baktığımızda devletlerin kendisine ait topraklar üzerinde yaşayan, bu toprakla maddi, manevi ve tarihsel ilişkileri olan ulus ve bu ulusu oluşturan vatandaşlarına kimi hakların verilmesinde yabancılara göre öncelikler ve ayrıcalıklar tanıdıklarını, vatandaşlarının yabancılara göre daha fazla haklara sahip olduklarını, mükellefiyetler bakımından ise vatandaşlarını yabancılara göre daha az mükellefiyetlere sahip kıldıklarını görmekteyiz. Ancak, temel hak ve hürriyetlerin, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırıldıkları da bir gerçektir.¹⁶⁸

Temel insan haklarını; kişi hakları, sosyal ve ekonomik haklar, siyasal haklar şeklinde sınıflandıran sistemden yola çıkacak olursak, siyasal haklar bakımından vatandaşlar ile yabancılar arasında en üst düzeyde ayırım yapıldığını söylemek mümkündür. Nitekim, ulusal anayasalarda çoğunlukla seçme ve seçilme, siyasi parti kurma gibi haklar yalnız vatandaşlara tanınmaktadır. Bu hakları yabancıların kullanmaları çoğunlukla yasaklanmaktadır. Kişi hakları ve sosyo-ekonomik haklar ise, genellikle “herkes” ifadesiyle verilmekte, yine bu haklara ilişkin yasaklamalarda “hiç kimse” ifadesiyle sağlanmakla birlikte, kanun ve daha alt nitelikteki iç mevzuat düzenlemeleriyle vatandaşlar lehine üstünlükler tanınarak, yabancılar aleyhine kısıtlamalara gidilebilmektedir. Yabancılara yönelik kısıtlamalara gerekçe olarak, kamu yararı, milli güvenlik (devletin iç ve dış

¹⁶⁷ BAYHAN, a.g.e., s.37

¹⁶⁸ BAYHAN, a.g.e., s.37

güvenliği), kamu düzeni, genel sağlık ve genel ahlak, ulusal çıkarlar gibi hususlar gösterilebilmektedir.¹⁶⁹

Çalışma hakkı özelinde ise kısaca şunları ifade edebiliriz. Çalışma hakkı bir sosyo-ekonomik hak niteliğindedir. Kural olarak “herkes”in çalışma hakkına sahip olduğu uluslararası kabul gören bir gerçekliktir. Ancak, çalışma hakkı bağlamında ülkelerin kendi vatandaşlarını koruma, vatandaşlarının istihdamına öncelik verme eğiliminde oldukları yadsınamaz. Bu bağlamda, ülkeler tarafından vatandaşlar lehine ve yabancı istihdamını engellemeye yönelik yapılabilen işlemleri şu şekilde özetleyebiliriz.¹⁷⁰

a. Yabancı İstihdamının Yasaklanması

4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un 35’inci maddesi ile 11.06.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırıldığından 2007 sayılı yasada yer alan meslekler YÇİHK’da yasaklanmamışsa yabancılar tarafından icra edilebilecektir.

Ancak 2007 sayılı Kanun’un dışında da yabancıların çalışma hayatına sınırlama getiren ve halen yürürlükte olan kanunlar bulunmaktadır. Nitekim 4817 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında bu konuya açıklık getirilerek “diğer kanunlarda yer alan, yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere dair hükümler saklıdır” hükmüne yer verilmiştir.

Bu itibarla süreli, süresiz ve bağımsız çalışma izni verilenler ile muafiyet kapsamındaki yabancıların 2007 sayılı Kanun dışındaki kanunlarda yer alan ve sırf Türk vatandaşlarına hasredilmiş bulunan iş ve mesleklerde çalışmaları mümkün bulunmamaktadır. Örneğin, süresiz çalışma izni sahibi

¹⁶⁹ BAYHAN, a.g.e., s.38

¹⁷⁰ BAYHAN, a.g.e., s.37

olan bir yabancının 1219 sayılı Kanun ile yabancılara yasaklanmış olan “doktorluk” mesleğini Türkiye’de icra etmesi mümkün değildir.

Ülkeler kamu sektöründe vatandaşlarını istihdam etme eğilimindedirler. Bu amaçla, kamu görevlerinin vatandaşlara hasredildiği, yabancının kamu sektöründe istihdam edilemediği ülkeler bulunmaktadır. Ayrıca, kimi meslekleri yabancının yapmaları yasaklanabilmektedir. Yabancılara ilişkin yasaklamalar kanun veya ikincil mevzuatla sektör, alan, meslek vb. şekillerde getirilmektedir. Bu yasaklamalarla ülkeler yalnız vatandaşlara tahsis edilen işleri belirleyebilmektedir. Örneğin, ülkemizde “Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki 2007 sayılı Kanun” yürürlükten kaldırılmakla birlikte, başka kanunlarla kimi işler yabancılara yasaklanmış olup, yabancılara yasaklanmış iş ve meslekler aşağıdaki gibidir¹⁷¹;

- 815 sayılı Kabotaj Kanunu uyarınca; kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan, sedef, kum ve çakıl ihracı, denizde kazaya uğrayan deniz araçları ile terkedilmiş enkazın kaldırılması, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, deniz bakkallığı, deniz araçlarında; kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık, amelelik, iskele rıhtım hamallığı, deniz esnafılığı.
- 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanunu uyarınca; Türkiye sınırları içerisinde hava yolu ile yük ve yolcu taşıma.
- 3213 sayılı Maden Kanunu uyarınca; maden hakkı.
- 5680 sayılı Basın Kanunu uyarınca; periyodik yayınlarda mesul müdürlük.
- 2821 sayılı Sendikalar Kanunu uyarınca; sendika kuruculuğu.
- 4458 sayılı Gümrük Kanunu uyarınca; gümrük müşavirliği.
- 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu uyarınca; kooperatif yönetim kurulu üyeliği.
- 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca; doktorluk, hemşirelik, dişçilik, ebelik, hastabakıcılık.

¹⁷¹ BAYHAN, a.g.e., s.38-39

- 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca; eczacılık.
- 3958 sayılı Gözlükçülük Hakkında Kanun uyarınca; gözlükçülük.
- 6343 sayılı Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca; veterinerlik.
- 2219 sayılı Hususî Hastaneler Kanunu uyarınca; özel hastanelerde sorumlu müdürlük.
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu uyarınca; hakimlik ve savcılık.
- 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca; avukatlık.
- 1512 sayılı Noterlik Kanunu uyarınca; noterlik.
- 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca; özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevliliği.

Gerek çalışma izni almış olarak gerekse çalışma izni olmadığı halde yukarıda sayılan meslekleri icra eden yabancılar hakkındaki yasal işlemler, “4817 sayılı yasaya muhalefet” kapsamında değerlendirilecektir.

b. Yabancı İstihdamının Kısıtlanması

Kimi durumlarda yabancıların çalışmaları yasaklanmamış olmakla birlikte uygulamada sınırlamalar öngörülmekte ve izinler istenebilmektedir. Bu bağlamda yabancıların çalışmalarını engellemenin en önemli aracı olarak ülkelere girişte aranan “pasaport” ve “vize” uygulaması gösterilebilir. Bu uygulamayla ülkeler, sınırları içerisindeki topraklara giriş ve çıkışları kontrol etmeye çabalar. Vize uygulaması yabancıların gitmek istediği ülkenin yetkili makamlarından ülkeye girebilmek için aldığı izindir. Vizelerin ülkeye gelmeden önce alınması şart koşulabileceği gibi, ülkeye geldikten sonra sınırda alınması da mümkün kılınabilmektedir. Ülkeler gelişmişlik düzeyi ve ulusal çıkarlarını gözeterek “vize” uygulamalarının kapsamını genişletip,

daraltabilmektedirler. Kimi ülke vatandaşlarına vize muafiyeti veya kolaylıkları getirilirken, kimi ülke vatandaşlarına vize vermemekte veya vize verilmesini zorlaştırmaktadır.¹⁷²

Öte yandan, vizeler belli amaçlarla verilmekte ve veriliş amacına göre kullanılmaları beklenmektedir. Ülkelere giriş vizeleri çoğunlukla turistik amaçlarla verilmektedir. Yabancıların vize uygulamasında bulunan ülkeye giriş amacının “eğitim” ve “çalışma” gibi başka nedenlere dayanması mümkündür. Böyle bir durumda bu vizenin alınması gerekir. Daha açık bir ifadeyle “çalışma” amaçlı alınmış vizesi olmayan bir yabancının girdiği ülkede çalışması mümkün olmayacak, buna rağmen çalışması halinde ise bu çalışma yasal olmayacaktır. Dolayısıyla, ülkeler turist veya eğitim amaçlı vizelerin çalışma hakkı bahsetmemesine çalışırlar. Çalışma amaçlı vizeler ise, turist ve eğitim vizelerine göre daha zor verilmekte ve sıkı bir şekilde takip edilmektedir.¹⁷³

Yabancılar kısıtlama getiren bir diğer izin “oturma ve ikamet izinleri”dir. Bu izin çalışmak amacıyla başka bir ülkeye gelen yabancıların aynı zamanda o ülkede oturması ve ikamet etmesine ilişkin izinlerdir. Bireylerin çoğunlukla çalıştıkları işyerlerinin ulaşım imkanları ölçüsünde işyerine yakın mesafelerde ikamet ettikleri bilinen bir gerçektir. Böyle bir durum, çoğunlukla yabancıları çalıştıkları ülkede ikamet etmeye ve ikamet izni almaya zorlamaktadır. Bu hususta, yabancı çalışanlara engelleme getirilmek istenmesi halinde kullanılabilen, örneğin aile bireylerinin ikamet izni ve aile birleşimi gibi konularda yabancılar güçlükle çıkartılabilmektedir.¹⁷⁴

Yabancı bir ülkede çalışmak isteyen yabancılar için “çalışma izni” yükümlülüğü ayrı bir şart olarak koşulabilmektedir. Bu hususta, izin başvurusu için belli süreler getirilmesi, bildirim yükümlülükleri öngörülmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca, çalışma izinleri karşılıklılık ilkesi

¹⁷² BAYHAN, a.g.e., s.39-40

¹⁷³ BAYHAN, a.g.e., s.40

¹⁷⁴ BAYHAN, a.g.e., s.40

çerçevesinde iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Öte yandan, yabancıların resmi veya özel iş arama kurumlarına kayıt olmalarının kısıtlanması veya engellenmesi, mesleki yeterlilik ve sertifika veya diplomalarının denkliğinin tanınmaması gibi uygulamalar da yabancı istihdamının önündeki önemli engellemeler olabilmektedir.¹⁷⁵

5. Çalışma İzninin Sınırlandırılması ve Reddi

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nde sınırlama ve ret ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Çalışma izninin sınırlandırılması ilgili yönetmeliğin 20'nci maddesinde; "Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmelerle sağlanan haklar saklı kalmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde çalışma izinleri, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak Kanun'un 6'ncı maddesinde öngörülen hüküm uyarınca süresiz çalışma izninin verilmesinde bu sınırlandırma yapılmaz. ÇSGB, sınırlandırmayı gelişmelere ve taleplere bağlı olarak re'sen yapabilir." şeklinde düzenlenmiştir.

Madde metninden anlaşılabileceği üzere iş piyasası kapsamında yer alan hemen her konuda sınırlamaya gidilebilecektir. Ancak bu kısıtlama ile ilgili süreklilik arz edecek bir düzenleme yapılamayacak olup belirli bir süreyi kapsayacak şekilde olabilecektir. Ayrıca getirilecek sınırlamalar süresiz çalışma izni alanları da etkilemeyecektir.

¹⁷⁵ BAYHAN, a.g.e., s.40-41

YÇİHK'nın 14'üncü ve Uygulama Yönetmeliği'nin 21'inci maddesi çalışma izni talebinin hangi hallerde reddedileceğini düzenlemiştir. YÇİHK'nın 14'üncü maddesine göre;

a - İş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması,

b - Başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması: Bu hususun nasıl tespit edileceği Uygulama Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde düzenlenmiş olup "Türkiye İş Kurumu tarafından periyodik olarak dört haftalık sürelerde, il bazında "yabancıların istihdamının uygun görülmediği iş ve meslekler" ÇSGB'ye rapor olarak bildirilir. Periyodik dönemler dışında olabilecek değerlendirmelerini de, dört haftalık raporları beklemeden ayrıca bildirirler" denilmiştir. Türkiye İş Kurumu tarafından yurt içinden uygun birinin bulunması halinde başvuru reddedilecektir. Ancak 2010 yılında başlatılan otomasyon projesi ile artık Türkiye İş Kurumu tarafından rapor gönderme sona ermiş bunun yerine Çalışma Genel Müdürlüğü Türkiye İş Kurumu'ndan il bazında güncel işgücü taleplerini sistem üzerinden ihtiyaç duyulduğu anda alarak ihtiyaç kontrolü yapmaya başlamıştır.

c - Yabancı'nın geçerli bir ikamet tezkeresinin bulunmaması: Uygulama Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde "Turistik vize ya da çalışma amacı dışındaki vizelerle veya iki ülke arasındaki vize muafiyeti programı ve diğer vize kolaylıklarından yararlanarak Türkiye'ye gelmiş olan ve ikamet tezkeresi olmayan yabancıların, çalışma izni için yurt içinden başvuruları alınmaz." şeklinde ifade edilmiş olan bu hususun varlığı halinde başvuru reddedilecektir.

d - Bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancı'nın aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması,

e - Yabancınn çalışmasının millî güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlâk ve genel sağlık için tehdit oluşturmısı

hallerinde çalışma izni başvurusu reddedilir. Ayrıca daha önce çalışma izni almış olanların uzatma başvurusu da aynı nedenlerle reddedilebilecektir.

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde düzenlendiği üzere "mesleki hizmetler kapsamında çalışacaklar için, yabancıların ulusal ve uluslararası mesleki örgütlerden, meslekten men cezası almadıklarını, üye olduklarını, mesleklerini icra ettiklerini ve mesleki yeterliliklerini gösterir son altı ay içerisinde almış oldukları belgeleri, başvuruları sırasında, başvuru formlarına eklemeleri gerekmektedir. Meslekten men cezası almış olan ve akademik yeterliliği olmayan yabancıların başvuruda bulunmaları mümkün değildir. Ayrıca diğer kanunlarda yer alan yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere dair hükümler çerçevesinde ve ilgili ulusal ve uluslararası mevzuata aykırı davranıldığıının tespiti hali ile çalışma izninin iptalini gerektiren nedenlerin varlığı hallerinde" de başvuru reddedilecektir.

a. Çalışma İzninin İptali ve Geçerliliğini Kaybetmesi

Çalışma izninin iptali ve geçerliliğini kaybetmesi konusunda yasal düzenlemeler YÇİHK'nın 15 ve 16'ncı maddeleri ile Uygulama Yönetmeliği'nin 22-24'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan atıflarla birlikte çalışma izninin iptalini doğuracak nedenler şu şekildedir;

- YÇİHK'nın 11'inci maddesi hükümlerine göre; belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülkî ve coğrafi alan itibarıyla çalışması halinde,
- YÇİHK'nın 13'üncü maddesi hükümlerine göre; yabancılara, bu Kanun'la getirilen koşullara bağlı olarak çalışabilecekleri meslek, sanat veya

işlerle ilgili ÇSGB tarafından verilen çalışma izinlerine aykırı olarak çalışması halinde,

- YÇİHK'nın 11'inci maddesi hükümlerine göre; çalışma izin isteminin reddini gerektiren durumlardan birinin olması halinde,
- YÇİHK'nın 15'inci maddesi hükümlerine göre; yabancıya ya da işverenin, çalışma izni talep dilekçesinde eksik veya yanlış bilgi verdiğinin sonradan tespit edilmesi halinde,
- YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 22'nci maddesine göre; Türkiye'deki ulusal mevzuata, ilgili mercilerin mevzuat ve düzenlemelerine aykırı olarak çalışması,

hallerinde yabancıya çalışma izni ÇSGB tarafından iptal edilecektir.

Çalışma izninin geçerliliğini kaybetmesi YÇİHK'nın 16'ncı ve Uygulama Yönetmeliği'nin de 24'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre;

- Çalışma izni, geçerlilik süresinin sona ermesi,
- Yabancıya ikamet tezkeresinin herhangi bir nedenle geçersiz hale gelmesi ya da geçerlilik süresinin uzatılmaması,
- Yabancıya pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması (İçişleri veya Dışişleri Bakanlıklarının uygun görüşlerinin bulunması hali hariç),
- Yabancıya mücbir sebepler dışında aralıksız olarak altı aydan fazla yurt dışında kalması

hallerinde geçerliliğini kaybedecektir.

b. İtiraz ve Yargı Yolu

YÇİHK'nın 17'nci maddesine göre ÇSGB; çalışma izni verilmesi ya da uzatılması talebinin reddedilmesi, çalışma izninin iptal edilmesi ya da çalışma

izninin geçerliliğinin kaybedilmesine ilişkin kararını, yabancıya veya varsa işverenine 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ eder.

ÇSGB tarafından verilecek kararlara karşı ilgililer tarafından tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde itiraz edilebilir. İtirazın ÇSGB tarafından reddedilmesi hallerinde idari yargı yoluna başvurulabilir.

6. Çalışma İzninin Bildirimi, Denetlenmesi ve Yaptırımlar

Türkiye’de çalışan yabancılarla ilgili sağlıklı veri tutulabilmesi açısından tüm bildirimlerin tek bir mercie yapılması önem arz etmektedir. Bu nedenle 4817 sayılı Kanun ile yabancı çalıştırma izni verme yetkisi olan veya istihdam eden bakanlıklar, yabancı işçi çalıştıran işverenler ve bağımsız çalışan yabancılara bu konudaki işlemleri hakkında ÇSGB’ye bildirimde bulunmaları şartı getirilmiştir.

YÇİHK’nın 18’inci maddesine göre;

- Bağımsız çalışan yabancılar, çalışmaya başladıkları tarihten ve çalışmanın bitiminden itibaren,
- Yabancı çalıştıran işverenler yabancıнын çalışmaya başladığı tarihten veya çalışma izninin verildiği tarihten itibaren otuz gün içerisinde çalışmaya başlamaması halinde bu sürenin bitiminden itibaren ve herhangi bir nedenle hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren,

en geç onbeş gün içerisinde durumu ÇSGB’ye bildirmekle yükümlüdürler.

YÇİHK’nın 19’uncu maddesi ise “yabancılara çalışma izni verme yetkisi bulunan bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, çalışma iznini verdikleri, çalışma izin süresini uzattıkları ve çalışma iznini iptal ettikleri tarihten, yabancı istihdam eden bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları ise

çalıştırmaya başladıkları tarihten itibaren en geç otuz gün içinde yabancı ile ilgili tüm bilgileri ÇSGB'ye bildirirler” demek suretiyle resmi kurumlar da bildirim zorunluluğuna tabi tutulmuşlardır.

Bildirim konusunda YÇİHK'ya geçici maddeler de konulmuştur. Buna göre;

- YÇİHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten önce kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma izni verdiği veya istihdam ettiği yabancılara ait bilgilerin izni veren mercilerce, YÇİHK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren doksan gün içinde ÇSGB'ye bildirileceği,
- YÇİHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten önce çalışma izni başvurusu yapılan ve işlemleri devam eden yabancılara çalışma izinlerinin, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önceki yetkili kamu kurum ve kuruluşları tarafından verileceği ve çalışma izninin veriliş tarihinden itibaren otuz gün içinde gerekli bilgileri de ÇSGB'ye iletileceği,

ifade edilmiştir.

YÇİHK'nın 20'nci ve Uygulama Yönetmeliği'nin 58'inci maddelerinde yabancılara ve yabancı çalıştıran işverenlere atfedilmiş yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği ile ilgili denetimin, ÇSGB iş müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri tarafından, yürürlükteki İş Kanunu'nun, “Çalışma Hayatının Denetimi ve Teftişi” başlıklı bölümünde yer alan hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Maddede ayrıca genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanlarının, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, yabancı çalıştıran işverenlerle yabancılara YÇİHK'dan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini de denetleyeceği ve denetim sonuçlarını ÇSGB'ye bildirmeleri gerektiği de ifade edilmiştir.

Denetleme yetkisi ÇSGB, SGK başta olmak üzere tüm genel ve katma bütçeli kurumların müfettişleri ile ilişkilendirilmiştir. Konu ile ilgili ÇSGB iş

müfettişleriyle yapılan görüşmelerde, bu konudaki denetimler ve işlemlerin tamamına yakınının iş müfettişlerince yapıldığı diğer kurumların müfettişlerinden bu konuda fazlaca bilgi, rapor vs. gelmediği belirtilmiştir.

Yabancıların çalışma izinleri konusundaki yaptırımlar YÇİHK'nın 21'inci maddesinde düzenlenmiştir. Yeniden değerlemelerle birlikte 2010 yılında verilecek idari para cezalarının miktarları ve yapılacak işlemler şu şekildedir;

- 4817/ 18'inci maddede öngörülen bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için 286,00 TL,
- Çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya 572,00 TL,
- Çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren veya işveren vekillerine her bir yabancı için 5.723,00 TL, (bu durumda, işveren veya işveren vekili yabancının ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır)
- Çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya 2.289,00 TL (varsa işyeri veya işyerlerinin ÇSGB Bölge Müdürlerince kapatılması kararı alınarak, bu kararın uygulanması için durum ilgili valiliğe bildirilir. Tekrarı halinde, varsa işyeri veya işyerlerinin kapatılmasının yanı sıra idarî para cezası bir kat artırılarak uygulanır)

şeklindedir. Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarda sayılan fiillerin tekrarı halinde idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

YÇİHK'da öngörülen idari para cezaları gerekçesi belirtilmek suretiyle ÇSGB Bölge Müdürlüğünce ilgililere, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. İdarî para cezaları tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde vergi daireleri veya mal müdürlüklerine ödenir. İlgililer cezaya bu süre içinde yetkili sulh ceza mahkemesi nezdinde itiraz edebilir. Başvuru, cezanın takip ve tahsilini durdurmaz.

YÇİHK'ya göre idarî para cezası ile cezalandırılan bağımlı veya bağımsız çalışan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler İçişleri Bakanlığına bildirilir. Süresi içinde ödenmeyen idarî para cezaları ve diğer alacakların takip ve tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

İş Teftiş Kurulu Başkanlığınca yürütülen “Yabancıların İzinsiz Çalışmasının Önlenmesi Teftiş Projesi” kapsamında İstanbul Grup Başkanlığı bünyesinde 3, İzmir Grup Başkanlığı bünyesinde 4 ve Antalya Grup Başkanlığı bünyesinde 2 ayrı çalışma grubu oluşturulmuş olup, toplam 21 müfettiş görevlendirilmiştir. Proje Mayıs 2007-Ekim 2007 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş 590 işyerinin teftişi yapılmış, denetimler neticesinde 29.203 işçiye ulaşılmıştır. Denetlenen işyerlerinin 389’unda yabancıların çalıştığı görülmüş olup bu işyerlerinin 335’inde yabancı uyruklu kaçak çalışan bulunduğu anlaşılmıştır. Geçerli bir çalışma izni olmadan 641 yabancı uyrukunun çalıştırıldığı/çalıştığı veya bağımsız çalıştıkları tespit edilmiştir. Çalışma izni olmayan yabancı uyruklu çalıştırmak ve bildirimde bulunmamak suretiyle; 4817 sayılı Kanun’a muhalefet eden işverenler hakkında 2.697.552,50 TL, izinsiz çalışan yabancılar hakkında 517.977,50 TL, çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancılar (10 yabancı) hakkında 53.804,00 TL olmak üzere 4817 sayılı Kanun hükümlerine muhalefetten toplam 3.269.334,00 TL idari para cezası uygulanmıştır.¹⁷⁶

III. TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA İZNİ ALAN YABANCILARIN HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Ülkemizde çalışma izni alarak çalışan yabancıların bir takım hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu haklar ve yükümlülükler tek bir yasal düzenleme ile değil farklı düzenlemeler içerisinde dağılmış durumdadır.

¹⁷⁶ ÇSGB, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, “Yabancıların İzinsiz Çalışmasının Önlenmesi Teftiş Projesi Raporu”

Aşağıda çalışma izni alan yabancıların farklı yasal düzenlemeler içerisinde yer alan hakları ve yükümlülükleri ayrıntılandırılmıştır.

A. Çalışma İzni Alan Yabancıların Hakları

1982 Anayasamızın “Temel Haklar ve Ödevler” başlıklı ikinci kısmında öncelikle “Genel Hükümler” bölümüne yer verilmiş ve bu bölümde öncelikle uluslararası normlara uygun olarak herkesin, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu, temel hak ve hürriyetlerin, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva ettiği belirtilmiştir (Any. md. 12).

Devam eden maddede (Any. md. 13) temel hak ve hürriyetlerin ne şekilde sınırlandırılabilirliği ifade edilmiştir. Anayasamız bu sınırlamanın; temel hak ve özgürlüklerin “özüne dokunulmaması” şartıyla ve yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla yapılabileceğini öngörmüştür. Yine sınırlamaların Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyet’in gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağını ifade etmiştir.

Anayasamızın 14’üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlamamasını, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanmamasını sağlamaya yönelik düzenlemeye yer verilmiştir.

Anayasamızın 14’üncü maddesinde düzenlenen temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması ise; savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü halleriyle sınırlandırılmış ve bu durumlarda özgürlüklerin hangi şartlarla durdurulabileceği belirtilmiştir.

Araştırmamız bakımından önemli olan yabancıların durumuna ilişkin olarak ise; Anayasamızda özel bir maddeyle açıklık getirilmiştir. Anayasamızın 16'ncı maddesine göre; “temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.” Görüldüğü üzere bu düzenlemeyle yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlanabileceği kabul edilmekle birlikte, bu sınırlama iki şarta bağlanmıştır. Bu şartlardan ilki şekil şartı olup, sınırlamanın “kanunla” yapılması istenmektedir. Diğer şart ise esasa ilişkin olup, yabancılar yönelik olarak kanunla yapılan sınırlamaların “milletlerarası hukuka uygun olması” gerektiği yönündedir. Düzenleme her iki şartın aynı anda bir arada bulunmasını istemektedir.

Kanunlar hiyerarşisi içerisinde daha üst normlar içeren ve hattı zatında kendisi de bir kanun olan (2709 sayılı Kanun) 1982 Anayasamızın “Temel Hak ve Ödevleri”;

- Kişi Hak ve Ödevleri (Any. md. 17-40),
- Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler (Any. md. 41-65),
- Siyasi Haklar ve Ödevler (Any. md. 66-74),

şeklinde sınıflandırdığını görmekteyiz.

Bu sınıflandırma içerisinde “Kişi Hak ve Ödevleri” bölümünde düzenlenen haklar “herkes”e tanınan haklardır. Kişilerin Türk vatandaşı veya yabancı uyruklu olmaları kural olarak bu haklardan yararlanmalarını etkilememektedir. Bazı maddelerde; millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması gibi gerekçelerle sınırlamalar yapılabileceği ifade edilmiş olmakla birlikte bu sınırlamalar kişi haklarının “herkes”e tanınmış birer hak olmasını ortadan kaldırmamaktadır. Nitekim, 17'nci maddedeki kişi dokunulmazlığı, 18'inci maddedeki zorla çalıştırma yasağı, 19'uncu maddedeki kişi hürriyeti ve güvenliği, 20'nci maddedeki özel hayatın gizliliği, 21'inci maddedeki konut dokunulmazlığı, 22'inci maddedeki haberleşme hürriyeti, 24'üncü maddedeki din ve vicdan hürriyeti, 25'inci maddedeki

düşünce ve kanaat hürriyeti, 32'nci maddedeki düzeltme ve cevap hakkı, 36'ncı maddedeki hak arama hürriyeti, 37'nci maddedeki kanuni hakim güvencesi gibi haklar başta olmak üzere, bu bölümde yer alan hak ve ödevler bakımından uluslararası hukuka uygun ve kanunla getirilen sınırlamalar dışında bir farklılık söz konusu olmamaktadır.

41'inci maddedeki Ailenin korunması, 42'nci maddedeki eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, 48'inci maddedeki çalışma ve sözleşme hürriyeti, 49'uncu maddedeki çalışma hakkı ve ödevi, 51'inci maddedeki sendika kurma hakkı, 53'üncü maddedeki toplu iş sözleşmesi hakkı, 54'üncü maddedeki grev ve lokavt hakkı, 56'ncı maddedeki sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması, 60'ıncı maddedeki sosyal güvenlik hakkı gibi sosyal ve ekonomik haklar devletler tarafından kural olarak herkese verilen haklar olmakla birlikte yabancılar bakımından önemli sınırlamalar getirilen haklardır. Bu haklar bakımından devletlerin çoğunlukla kendi vatandaşlarına üstünlükler ve kolaylıklar sağladığı, yabancı uyruklulara ilişkin olarak ise kimi kısıtlamalar getirdiği görülmektedir. Ülkeler sınırları içerisinde faaliyette bulunan vatandaşlar ve yabancılar arasında kendi ulusal çıkarlarını düşünerek ve önceliklerini gözeterek bu hakların kullanımını genişletip daraltabilmektedirler. Nitekim Anayasamızın 65'inci maddesinde bu husus açıkça zikredilmiştir. Maddeye göre; Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun “öncelikleri gözeterek” malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Temel haklar ve ödevler başlığı altında düzenlenmiş olan “siyasi haklar ve ödevler” bölümü yabancı uyrukluların en az yararlanabildikleri ve vatandaşların en üstün tutulduğu haklardır. Nitekim 67'nci maddedeki seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakları, 68'inci maddedeki parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma, 70'inci maddedeki kamu hizmetlerine girme hakkı ve 72'nci maddedeki vatan hizmeti gibi haklar yalnız Türk vatandaşlarına tanınmış haklardır. Türk vatandaşı olmanın ilkeleri ise Vatandaşlık Kanunu'yla düzenlenmektedir. Bu Kanun'a göre yabancı

statüsünde bulunanlar siyasi haklar ve ödevlerin çoğuna katılamamaktadırlar. Siyasi haklar ve ödevler bakımından iki istisna “73’üncü maddedeki vergi ödevi ve “74’üncü maddedeki dilekçe hakkı”dır. Vergi ödevi tıpkı sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde olduğu gibi Türk vatandaşı olsun veya olmasın Türkiye sınırları içerisinde faaliyet gösteren “herkes”e düşen bir görevdir. Dilekçe hakkı bakımından ise yabancılar ile ilgili olarak “karşılıklılık esası gözetilmek” ve “Türkiye’de ikamet etmek” kaydıyla bu hakkı kullanabilecekleri ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere Anayasamızda yer alan haklar ve ödevlerden yararlanma konusunda Türk vatandaşı-Yabancılar bakımından, uluslararası kurallara uygun olması ve kanunla düzenlemesi şartlarıyla hakkın niteliğine bağlı olarak kimi farklılıklar öngörülebilecek, yabancılar yönelik sınırlama veya yasaklamalar getirilebilecektir. Nitekim mevzuatımızda siyasi haklar başta olmak üzere kimi sosyal ve ekonomik haklarda da vatandaşlarımızı korumaya, onlara yabancılar karşısında üstünlük sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığını görmekteyiz. Öte yandan, yabancıların sık sık ülke değiştirmesi gibi durumlarda ülkemiz mevzuatında herhangi bir farklılık öngörülme dahi; kanunların yerselliği ilkesi veya benzer teknik sorunlardan kaynaklanan nedenlerle hakların kullanılamaması veya haklardan eksik yararlanılması gibi durumlar da gündeme gelebilmektedir. Ancak Anayasamızın genel yaklaşımını ifade ettiğimiz bu kısa değerlendirmenin ardından araştırmamız özelinde bu bölümde tüm yasal farklılıkların sayılması yerine çalışma izni alan yabancılarla ilgili önemli görülen farklılıkları aşağıda ayrıntılandırılmışlardır.

1. Sosyal Güvenlik Hakkı

Yabancılar sosyal güvenlik hakkı Anayasa ile güvence altına alınmış bir haktır. Buna göre Anayasa’nın 60’ıncı maddesinde “Herkes, sosyal

güvenlik hakkına sahiptir” denilmek suretiyle bu haktan Türk Vatandaşlarıyla birlikte yabancı uyrukluların da yararlanabileceği ifade edilmiştir.

5510 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi sigortalı sayılanları düzenlemiş ve “mütekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar”ın da Kanun kapsamında olacağını ifade etmiştir. Ancak 6’ncı maddede “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 ile Türkiye’de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olanlar” ın bu Kanun kapsamında sigortalı sayılmayacağını belirtmiştir.

Ayrıca 5510 sayılı Kanun Türkiye’de çalışan yabancının sigortalılığının sona ermesi hali ve herhangi bir yabancı ülkede ikamet eden ve o ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olarak çalışmaya başladığı veya ikamet esasına bağlı olarak, o ülke sosyal güvenlik sistemine dahil olduğu tarihten itibaren 5510 sayılı Kanun kapsamından çıkacağını belirtmiştir. Bu durumda olan yabancılar 5510 sayılı Kanun’un verdiği sosyal yardımlar, yaşlılık aylığı gibi haklardan yararlanamayacaklardır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun’una göre Türkiye’de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olanlar sigortalı sayılmayacaktır. Ülkemizde bağımsız çalışan yabancılar açısından aşağıdaki hükümler geçerli olacaktır.¹⁷⁷

1- Türkiye de bağımsız çalışması bulunan, ancak bu çalışmasından önce vatandaşı bulunduğu ülkede sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödeyen

¹⁷⁷ Alper ÖMERDEDEOĞLU, “Yabancı Çalışanların Sosyal Güvenliği”, 26.06.2009, (erişim), <http://www.tasviye.com/makaleler/hobi/topluluk/175-yabanc-calanlarn-sosyal-guevenlii.html> 12.12.2009, ile “Yabancı Çalışanların Sosyal Güvenliği”, (erişim), http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=sosyal_guvenlik 12.12.2009

ve prim ödemeye devam eden, bu kuruluşlardan emekli olanlar, çalışma izin belgesi ile birlikte vatandaşı olduğu ülkede sosyal güvenlik kurumlarına prim ödediklerini ve ödemelerinin devam ettiğini veya emekli aylığı aldıklarını gösterir (yeminli tercüme bürolarınca veya mahalli konsolosluklar aracılığıyla tercüme edilmiş) hizmet cetvelini veya aylık aldığını gösterir belgeyi SGK İl Müdürlüklerine ibraz etmeleri halinde, 5510 sayılı Kanun'un 4/b maddesi kapsamında (Bağkur) zorunlu sigortalı olamayacaklardır.

2- Vatandaşı olduğu ülkede sosyal güvenlik kurumuna tabi bir çalışması bulunmayan, bu kuruluşlardan emekli olmayan veya ülkesinde sosyal güvenlik kuruluşu bulunmayanlardan Türkiye'de bağımsız çalışması bulunanlar 5510 sayılı Kanun'un 4/b maddesi kapsamında (Bağkur) zorunlu sigortalı olacaklardır.

3- Türkiye'de bağımsız çalışması bulunan, ancak kendi ülkesinde sigortalı olduğunu belgelemeyenler için ayrıca bir araştırma yapılmaksızın kayıt ve tescil yapılacaktır.

2. İkamet, Seyahat ve İş Arama Hakkı

Yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahatleri ile ilgili işlemler genel olarak 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun çerçevesinde yürütülmektedir. Bir yabacının Türkiye'ye giriş yapabilmesi için yerine getirmesi gereken asgari şartlar şunlardır;¹⁷⁸

- Usulüne uygun muteber pasaport veya pasaport yerine geçen bir belge taşımak,
- Yurda giriş işlemini, yolcu giriş-çıkışları için belirlenmiş hudut kapılarından yapmak,

¹⁷⁸ “Yabancıların Türkiye'de İkamet Ve Seyahatleri İle İlgili Genel Hükümler”, (erişim), http://www.bursa.pol.tr/islemleriniz_detay.asp?islemID=3&Tur=yabanci 31.10.2010

- Giriş vizesi almak,
- Türkiye'ye girmesine izin verilmeyecek yabancılardan olmamak,

Yukarıdaki maddelerden de anlaşıldığı üzere Türkiye'de ikamet ve seyahat etmek hakkını haiz olabilmek için yabancıların Türkiye'ye girmesi yasaklanmamış olup Pasaport Kanunu hükümlerine uygun şekilde girmiş olmaları zorunludur. Pasaportsuz, vesikasız veya usulüne uygun muteber olmayan pasaport veya vesikalarla Türkiye sınırlarına gelen yabancılar derhal geri çevrilerek ülkeye alınmazlar. Bu kuralı ihlal eden yabancılar haklarında yapılan adli işlem sonucunda sınır dışı edilirler¹⁷⁹.

Avrupa insan Hakları Sözleşmesi'nin 4 No.lu Protokolüne göre, ülkeye yasal olarak giriş yapmış olan yabancıların kurul olarak ülke içinde istediği yerde ikamet ve seyahat hakkı bulunmaktadır. Ancak bu özgürlüğün kullanımı, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi, sağlık ve ahlakın yahut başkalarının hak ve yükümlülüklerinin korunması amacıyla kanunda düzenlenen nedenlerle sınırlandırılabilir.¹⁸⁰ Türkiye'de bu sınırlama Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ile Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre birinci derece askeri yasak bölgelere yabancıların girebilmesi ve oturabilmesi için Genelkurmay Başkanlığı'nın izni gereklidir. İkinci derece askeri yasak bölgelere yabancıların girebilmesi, çalışması, taşınmaz kiralamaları ve ikametlerinde, sivil kişiler ise valilikler, asker kişiler ise Genelkurmay Başkanlığı izin vermeye yetkilidir. Köy Kanununun 88'inci maddesine göre Yabancı uyruklu kişilerin köylerde ikamet edebilmesi için İçişleri Bakanlığından izin almaları gerekmektedir. İkamet süresinin uzatılması için de yine İçişleri Bakanlığı'nın izni gerekmektedir.

5683 sayılı YİSHK'un 3'üncü maddesine göre Türkiye'de bir aydan fazla kalacak yabancılar bu müddet bitmeden ikamet tezkeresi almak için

¹⁷⁹ http://www.bursa.pol.tr/islemleriniz_detay.asp?islemID=3&Tur=yabanci

¹⁸⁰ Bülent ÇİÇEKLİ, **Yabancılar Hukuku**, Seçkin Yayıncılık A.Ş., Güncellenmiş 2. baskı, Ekim-2009, s.93

gerekli beyannameyi doldurmak üzere yetkili emniyet makamlarına bizzat veya bilvasıta müracaat etmekle ödevlidirler. İş tutmak maksadıyla Türkiye'ye gelen yabancılar geldikleri tarihten itibaren bir ay zarfında ve her halde çalışmaya başlamazdan evvel ikamet tezkeresi almış bulunmalıdırlar. Ancak önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere;

- Sırf iş tutmak için gelecek sanat ve meslek erbabı olup da tutacağı iş, kanunlar gereğince Türk vatandaşlarına hasredilmiş bulunan,
- Türk kanun veya örf ve adetleriyle yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durumda olan veya faaliyette bulunan,
- Türkiye'de kalmak istediği müddet zarfında yaşamak için maddi imkanları meşru bir şekilde temin edemeyeceği sabit olan,
- Türkiye'ye girmesi memnu olup da her nasılsa girmiş bulunan,
- Türkiye'de oturduğu müddetçe huzur ve asayiş ihlal eden

yabancılar ikamet tezkeresi verilmez.

Yabancılar verilecek ikamet müsaadesinin süresi YİSHK'un 8'inci maddesinde düzenlenmiş, "mevzuatın ve yabancı devletlerle akdedilmiş bulunan antlaşmaların hükümleri dairesinde ve mümkün mertebe, müracaat sahibinin talebi nazarı itibara alınmak suretiyle tespit olunur" ifadesi kullanılmış ve 9'uncu maddesi ile ikamet tezkerelerinin süresi de beş sene olarak belirlenmiştir. Süresi biten ikamet tezkeresi üzerinde ise en fazla dört defa uzatma işlemi yapılabilecektir.

YİSHK'un 14'üncü maddesinde yabancıların ikamet değişimi ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Buna göre; İkamet tezkeresi hamili yabancılar ikametgahlarını değiştirdiklerinde keyfiyeti 48 saat zarfında gerek çıktıkları, gerek gittikleri yerdeki polis veya jandarma karakoluna bizzat veya bilvasıta veya taahhütlü mektupla haber vermeğe mecburdurlar. Otel, pansiyon gibi yerlerde oturan yabancılar için bu ihbar mecburiyeti bu yerlerin sahibi, müsteciri veya idarecilerine aittir.

Anlaşılabacağı üzere Ülkemizde izin almak suretiyle çalışan/çalışacak yabancılar ve yabancı işçilerin ailelerinin ikamet, yerleşme ve seyahat etmeleri önünde bir engel bulunmamaktadır. Şart olarak ise yabancı işçi ve ailesinin gerekli yasal prosedürleri yerine getirmiş olması gerekmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 23'üncü maddesinde "yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek" amaçlarıyla ve kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir.

YİSHK'un 15'inci maddesinde "yabancıların, Türkiye'de ancak Kanun'un kendilerine menetmediği işleri tutabileceği" ifade edilmiştir. Ancak Türkiye'de serbest olarak veya memur, müstahdem ve işçi sıfatıyla çalışacak yabancılar keyfiyeti işe başladıklarından itibaren en çok 15 gün zarfında ikamet ettikleri yerin polis veya jandarma karakoluna bizzat veya bilvasıta haber vermeye ve ikamet tezkerelerine kaydettirmeye mecburdurlar.

Yabancıların ikamet tezkeresi yazılı sürenin bitiminden önce veya 15 gün sonrasına kadar uzatılmaması halinde sona erecektir. Belirli amaçlar için düzenlenmiş ikamet izinlerinin, veriliş nedenlerinin ortadan kalkmasıyla iptal edilmesi mümkündür. Örneğin, yabancıların iş akitlerinin feshedildiğinin öğrenilmesi halinde çalışma amaçlı ikamet tezkereleri iptal edilmektedir. Bu yabancıların başka bir gerekçe ile ülkeden çıkmadan ikamet izni talebinde bulunmaları mümkündür. Bunun dışında, iki farklı nedene bağlı olarak ikamet izinler iptal edilebilmektedir. İkamet izni almış yabancıların durumları sonradan Pasaport Kanunu'nun 8'inci maddesi ile YİSHK'nun 7'inci maddesi kapsamına girenlerin izinler iptal edilebilmektedir. İkinci olarak, yabancıların milli güvenlik, kamu düzeni, kamu sağlığı ve genel ahlaka aykırı faaliyetlerde bulunması halinde ikamet izinleri iptal edilebilmektedir.¹⁸¹

¹⁸¹ ÇİÇEKLİ, a.g.e., s.102-103

Türkiye’de çalışan veya çalışacak olan yabancının, sadece Türk Vatandaşlarına özgülenmiş işler dışında iş aramasına dair yasaklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak bulunacak yeni bir iş halinde ise çalışma izninin yenilenmesi gerekecektir. YÇİHK’da tanınan yurt içinde çalışma izni başvurusu yapma imkanı, YÇİHK Uygulama Yönetmeliği’nin 7’inci maddesi ile “yurt içinden, sadece en az altı ay süreli ikamet tezkeresi almış ve bu süresi sona ermemiş olan yabancılar veya bunların işverenleri, başvurularını doğrudan ÇSGB’ye yapabilirler” şeklinde düzenlenmiş ve bu nedenle büyük ölçüde sınırlandırılmış olmaktadır.

Bilindiği üzere Türkiye’de iş ve işçi bulmaya aracılık görevi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile buradan izin almış olan özel istihdam bürolarına verilmiştir. Bu nedenle Türkiye’de yasal iş arama kanalları üzerinde iş arayacak olan bir yabancının da bu kanalları kullanması gerekmektedir. Ülkemizde izin alarak çalışan 300’e yakın özel istihdam bürosu faaliyette bulunmakta ve buralara yabancıların iş aramak için başvuruda bulunmasına yönelik kısıtlama bulunmamaktadır.

Resmi olarak aracılık faaliyetinde bulunan Türkiye İş Kurumu’nun tüm hizmetlerinden yararlanmak için kuruma kayıtlı işsiz olma şartı aranmaktadır. Türkiye İş Kurumu’na iş arama başvurusu yapılırken vatandaşlarımız açısından sadece TC Kimlik numarası, yabancılar için ise yabancı kimlik numarası gerekmektedir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından verilen yabancı kimlik numarası ile Türkiye İş Kurumuna kayıt olan yabancılar iş arama başvurusu yapabilmekte ve hatta meslek edindirme kurslarından da yararlanabilmektedir. Ancak Türkiye İş Kurumu ile yapılan görüşmeler neticesinde kayıtlı yabancı sayısı ile ilgili istatistik bulunmadığından kaç kişinin kayıtlı olduğu ve bu hizmetlerden yararlandığı konusunda bilgi alınamamıştır.

3. Eğitim Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı

Anayasamızın eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevinin düzenlendiği 42'nci maddesi “kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz” demek suretiyle eğitim hakkından herkesin yararlanabileceğini ifade etmiş ve yabancıları kapsam dışında tutmamıştır. Buna göre Türkiye’de ikamet izniyle çalışan yabancılar ve aileleri de istekleri halinde eğitim hizmetlerinden yararlanabileceklerdir.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’nun 4’üncü maddesi “eğitim kurumları dil, ırk, cinsiyet ve din ayırımı gözetilmeksizin herkese açıktır. Eğitimde hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz” demek suretiyle eğitim hizmetlerinin herkese, dolayısıyla yabancılar da açık olduğunu ifade etmiştir. Ancak burada dikkat edilecek husus çalışacak yabancıların kendisine ve ailesine ait yasal prosedürlerin tamamlanmasıdır. Yasal prosedürler içerisinde Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik ile kurumlara birtakım görev ve yükümlülükler verilmiştir. Milli eğitim Bakanlığına “öğrenim yapmak için Türkiye’ye gelen yabancı uyruklu öğrencileri öğretim kurumlarına yerleştirmek üzere gerekli tedbirleri almak ve ilk ve orta öğrenim öğrencilerinin rehberlik hizmetlerini yürütmek” görevi verilmiştir. İçişleri Bakanlığına;

- Gerekçeli pasaport ve giriş vizesi alarak Türkiye’de yapılacak sınavlara katılmak üzere gelen yabancı uyruklu öğrencilerin pasaport ve giriş vizeleri ile ilgili işlemleri yürütmek,
- Yüksek öğrenimlerini yurt dışında tamamlayıp lisansüstü öğrenim görmek veya münhasıran Türkçe öğrenmek amacıyla yurdumuza gelmek isteyen yabancı uyruklu şahısların dış temsilciliklerce istizanlı bulunan vize taleplerini sonuçlandırmak,
- Yüksek öğrenimlerini Türkiye’de tamamlayıp ara vermeden lisansüstü öğrenim yapmak isteyen yabancı uyruklularla Türkiye’de bulunup uzun süreli

ikamet tezkeresi hamili olan yabancıların çocuklarından ilk ve orta öğrenim görmek isteyenlerin ikametleriyle ilgili işlemleri yürütmek,

- Yükseköğretim kurumlarına kaydı yapılan yabancı uyruklu öğrenciye “öğrenim için geçerli meşruhatlı ikamet tezkeresi” verilmesini sağlamak,
- İlk ve orta öğrenim için istizanlı vize talep edenlere “öğrenim meşruhatlı” vize ve ikamet tezkeresi verilmesi ile ilgili işlemleri yürütmek,
- Türkiye’de uzun süreli ikamet izni bulunan yabancılardan Türkçe kurslarına devam etmek isteyenlere de valiliklerce “öğrenim meşruhatlı vize” verilmesini sağlamak

görevleri verilmiştir.

Dışişleri Bakanlığına ise Türkiye dışındaki merkezlerde sınava girip kazanan yabancı uyruklu öğrencilerle öğrenim görmek amacıyla Türkiye’ye gelecek yabancı uyruklu öğrencilere istizanlı olarak “öğrenim meşruhatlı giriş vizesi” verilmesini sağlama görevi verilmiştir.

Aynı Yönetmelik ile kurumların yanında yabancı uyruklu öğrencilere de bir takım yükümlülükler verilmiştir. Buna göre yabancı uyruklu öğrenciler;

- Lisans seviyesinde öğrenim görmek üzere “Yabancı Uyruklu Öğrenci Sınavı (YÖS)”na girecek öğrenciler, kendi ülkelerinde Türk makamlarınca açılacak sınavlara katılmakla,
- Her seviyede öğrenim yapmak veya Türkçe öğrenmek maksadıyla Türkiye’ye gelen veya Türkiye’de bulunan yabancılar, Türk kanunlarına göre gerekli işlemleri yapmak ve belgeleri almakla,
- Gerek lisans gerek lisansüstü öğrenim yapacak ve Türkçe kurslarına katılacak yabancı uyruklu öğrenciler, rehberlik hizmetleri veren birimlere başvurmakla,
- Yabancı uyruklu öğrenciler, öğrenim gördükleri kurumlarda rehberlik hizmetleri veren birimlere şahsi, medeni ve öğrenim durumlarıyla ilgili değişiklikleri 15 gün içinde bildirmekle,

- Öğrenimleri süresince ikametlerini uzatmak isteyen öğrenciler, ikamet tezkerelerini yenilemek için tezkerelerde yazılı müddetin sona ermesinden itibaren 15 gün içinde, öğrenimlerine devam ettiklerini belgelemek kaydıyla, mahalli emniyet makamlarından yenisini almakla,
- İkamet tezkerelerini veya pasaportlarını kaybeden yabancı uyruklu öğrenciler, ilgili makamlara derhal müracaat ederek 15 gün içinde yenisini almakla,
- Öğrenim kurumlarını veya ikamet adreslerini değiştiren yabancı uyruklu öğrenciler, bu değişiklikleri 48 saat içinde gerek ayrıldıkları ve gerekse naklettikleri yerlerin mahalli emniyet makamlarına bildirmekle

yükümlüdürler.

Kural olarak yabancıların Türkiye'deki öğretim kurumlarından yararlanması ve eğitim alabilmesi serbest iken bazı eğitim kurumlarından yararlanmaları ise mümkün değildir. Bu okullar Lozan Antlaşmasıyla tanımlanmış olan azınlıklara ait okul öncesi eğitim veren okullar, ilköğretim ve orta öğretim kurumlarıdır. 2007 tarih ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na göre bu okullarda sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan azınlık mensupları yararlanabilecek olup, çalışma veya herhangi bir nedenle gelen yabancı uyruklular yararlanamayacaklardır.

Yabancıların öğrenim hakkı yanında YÇİHK kapsamında olmak kaydıyla öğretim hakkı da bulunmaktadır. 657 sayılı Kanun kapsamında devlet memuru olarak çalışmanın yabancılara yasak olması nedeniyle yabancı Milli Eğitim Temel Kanunu ve Yüksek Öğrenim Kanunu'nda öğretmenlerin sözleşmeli pozisyonda istihdam edilebilecekleri düzenlenmiştir. Azınlık okullarında ise Türkçe ve Kültür dersleri dışında kalan derslerde yabancı öğretmen çalıştırılması mümkün kılınmıştır.

4. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı

Türk vatandaşı olmayan yabancı uyrukluların sağlık sigortası Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan veya bulunmayan ülkelerden ülkemize gelen yabancı uyruklu çalışanlar için farklılık göstermektedir.

Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanmış Bir Ülkeden Gelenler Açısından¹⁸²;

Ülkemizin; Almanya, Arnavutluk, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Gürcistan, Fransa, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, K.K.T.C., Kanada, Kebek, Libya, Lüksemburg, Makedonya, Norveç ve Romanya arasında sosyal güvenlik sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu ülkelerden gelen yabancılarla ilgili sosyal güvenlik konularında ikili sözleşmelerimiz hükümleri yönünde işlem yapılmaktadır. Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülkelerden ülkemize gelenler sağlık yardımlarından yararlanmak için ;

- Ülkemizde bulunan akit ülke adına sağlık yardımlarından yararlanmaya hak sahibi kişilerin, öncelikle sosyal güvenlik il müdürlüğü / sosyal güvenlik merkezlerinde bulunan yurtdışı işlemleri servislerine müracaat etmeleri gerekmektedir.
- İlgililer muayene ve tedavilerini, Sosyal Güvenlik Sözleşmesine göre Sağlık Yardım Belgesinde kayıtlı yardım hakkı süresi içerisinde yaptırabileceklerdir.
- SGK'nın sözleşme yapmış olduğu sağlık kuruluşlarından sağlık yardımı alabileceklerdir.
- Sağlık yardım hakkı süresinin bitiminden sonra tedaviye devam edilmesi gerekiyorsa veya yeni bir tedavi talebi varsa, sosyal güvenlik il müdürlüğü / sosyal güvenlik merkezlerinde bulunan yurtdışı işlemleri servislerine müracaat etmeleri gerekmektedir.

¹⁸² “Yabancı Uyruklu Çalışanlar Sağlık Yardımlarından Nasıl Yararlanırlar”, 10 Haziran 2010, (erişim), http://www.calismadunyasi.com/haber_detay.asp?haberID=516 04.01.2011

Görüldüğü üzere sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış ülkelerden gelen yabancılar bir takım prosedürleri gerçekleştirmek suretiyle sağlık hizmetlerinden yararlanabilecekler ancak sosyal güvenlik konusunda ikili sözleşme hükümleri doğrultusunda bu işlemler gerçekleştirilecektir. Aşağıda açıklayacağımız üzere ikili sosyal güvenlik antlaşmamızın olmadığı ülkelerden olup Türkiye’de bulunanlar ile Türkiye’de çalışan yabancılar 5510 sayılı Kanun kapsamında ve genel sağlık sigortası hükümleriyle işlem göreceklidir.

Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanmamış Bir Ülkeden Gelenler Açısından¹⁸³;

Türkiye Cumhuriyeti ile sözleşmesi bulunan ülkeler dışında başka bir ülkeden Türkiye’ye gelen ve bir işverene bağlı olarak hizmet akdi ile çalışan yabancılar, 5510 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi gereği, aynı Kanun’un 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olmakta ve Türkiye’de sigortalı kabul edilmektedirler. Yabancı ülkedeki işyeri tarafından işyeri adına ve hesabına Türkiye’ye bir iş için gönderilenler ve geldikleri ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyenler, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmamaktadır. Ayrıca vatandaşlık numarası alınması gerekmektedir.

Yabancıların sağlık sigortası açısından ise, 5510 sayılı Kanun’un Genel Sağlık Sigortası uygulamasından kimlerin yararlanabileceğini düzenleyen 60’ıncı maddede “oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler”in, başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan kişiler ve vatansızlar ile sığınmacıların da genel sağlık sigortası hükümlerinden yararlanabileceği belirtilmiştir. Ancak yabancının kendi ülkesinde sigortalı olması hali ile Türkiye’de bir yıldan kısa süreyle yerleşik olması halinde genel sağlık sigortalısı ve genel sağlık sigortalısının bakmakla

¹⁸³ http://www.calismadunyasi.com/haber_detay.asp?haberID=516

yükümlü olduğu kişi sayılmazlar. Evli olan yabancılar için, eşlerden hangisinin genel sağlık sigortalısı, hangisinin bakmakla yükümlü olunan kişi olacağının tespiti kendi tercihlerine bırakılır. Yabancılar için genel sağlık sigortasının başlangıcı 5510 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde "Türkiye'deki yerleşim süresinin bir yılı geçtiği tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayılır ve bu tarihten itibaren bir ay içinde verecekleri genel sağlık sigortası giriş bildirgesi ile tescil edilirler" şeklinde şarta bağlanmıştır. Bağımsız çalışan yabancılar açısından baktığımızda ise Türk uyruklu bağkur sigortalıları sağlık hizmetlerinden nasıl faydalanıyorsa yabancı uyruklularda sağlık primli aidat ödemek şartı ile faydalanabilirler.

Genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı kazanan yabancı önleyici sağlık hizmetleri, doktor muayenesi, acil sağlık hizmetleri, ayakta ve yatarak tedavi, ağız ve diş sağlığı gibi Türk vatandaşlarının da yararlanabileceği tüm hizmetlerden yararlanabilecektir. Yabancıların genel sağlık sigortası kapsamından çıkması; 5510 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde "yerleşim yerinin Türkiye olmaması veya Türkiye'de bir yıldan kısa süreyle yerleşik kalması halinde olacağı ve bu andan itibaren de genel sağlık sigortasından yararlanma hakkının sona ereceği ifade edilmiştir. Ancak genel sağlık sigortalısı sayılma şartlarının yitirilmesi halinde, devam etmekte olan tedavi nedeniyle sağlanacak sağlık hizmetleri kişinin iyileşmesine kadar sürer.

5. Aile Birleşimi Hakkı

Türkiye'de çalışma izni alarak gelmiş ve İçişleri Bakanlığından ikamet tezkeresi almış olan yabancı işçi, ailesini de ülkemize getirebilmektedir. Ülkemize gelecek eşler için gerekli belgeler;¹⁸⁴

- 4 adet vesikalık fotoğraf,

¹⁸⁴ "İkamet Tezkeresi için Gerekli Belgeler", **İstanbul Yabancılar Şube Müdürlüğü**, (erişim), <http://yabancilar.iem.gov.tr/ikamet.html> 15.12.2010

- Pasaportun aslı,
- Pasaportun fotokopisi, (Resimli sayfa, son girişı gösteren sayfa, geçerlilik sürelerini gösteren sayfa)
- İkametli eşin tezkeresinin aslı ve işlem görmüş tüm sayfalarının fotokopisi,
- İlk müracaat işlemlerinde evlilik belgesinin noter tasdikli tercümesinin aslı gerekir. Uzatmalarda ise noter tasdikli tercümesinin aslının fotokopisi

şeklindedir.

Yabancınn çocuklarının Ülkemize gelebilmesi için ise;

- Ebeveynlerinin ikamet tezkeresinin aslı ve işlem görmüş tüm sayfalarının fotokopisi,
- Anne ve babanın noterden tasdikli taahhütnamesi,
- Çocuğun işlem sırasında hazır olması gerekir,
- Bunlara ek olarak ayrıca;
- Daha önceden ikamet tezkeresi alınmış ise tezkeresinin aslı ve işlem görmüş tüm sayfalarının fotokopisi,
- İlk müracaat işlemlerinde çocuğun doğum belgesinin noter tasdikli tercümesinin aslı,
- İkametli anne babaya refakat edecek şahsın 18 yaşını doldurmamış olması gereklidir.

Türk vatandaşı ile evli olan yabancı uyruklu şahıslar ise; 6 aydan fazla ara vermemek kaydıyla ikamet tezkeresi alarak Türkiye’de 3 yıl oturmak, evliliğin aile birliğine yönelik yapmak ve vatandaşlığa alınmalarına engel suç işlememek şartlarını yerine getirdikten sonra vatandaşlığımıza alınmak için başvuruda bulunabilirler. Bu şahısların durumları araştırılır ve valiliklerce

oluşturulan komisyonca durumları değerlendirildikten sonra uygun görülenler İçişleri Bakanlığınca vatandaşlığa alınabilir.¹⁸⁵

6. Mülkiyet Hakkı

Yabancıların mallar üzerindeki hakları, yabancıların taşınır ve taşınmaz mallar üzerindeki hakları olmak üzere ikiye ayrılabilir. Yabancıların taşınır mallar üzerindeki hakları konusunda herhangi bir genel kısıtlama bulunmamaktadır. Sadece 1062 sayılı Hudutları Dahilinde Teb'amızın Emlakine Vaziyet Eden Devletlerin Türkiye'deki Teb'aları Emlakine Karşı Mukabele-i Bilmisil Tedabiri İttihazı Hakkında Kanun'a göre "idari kararlarla veya istisnai kanunlarla Türklerin mülkiyet haklarını kısmen veya tamamen kısıtlayan devletlerin, Türkiye'deki vatandaşlarının mülkiyet hakları, Bakanlar Kurulu kararı ile karşı işlem tedbiri olarak kısmen veya tamamen kısıtlanabilir ve menkul ve gayri menkullerine el konabilir."

Taşınmaz mallar konusuna baktığımız zaman Türkiye'ye yasal yollardan gelen yabancıların gerekli ikamet iznini almış olması, ikameti yasaklanmış bölgeler dışında kalmak veya bu yerlerle ilgili gerekli izinlerin alınması koşuluyla bir taşınmaz kiralaması serbesttir. Fakat taşınmazı satın alması konusunda birtakım sınırlara uygun davranması gerekecektir.

Yabancı uyrukluların ve dolayısıyla da yabancı uyruklu çalışanların Türkiye'de taşınmaz edinimi ile ilgili olarak 1934 tarihinde çıkarılan 2644 sayılı Tapu Kanunu'nda açık hüküm bulunmaktadır. Tapu Kanunu'nun 35'inci maddesine göre; yabancı uyruklu gerçek kişiler, karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, Türkiye'de işyeri veya mesken olarak kullanmak üzere, uygulama imar planı veya mevzii imar planı içinde bu amaçlarla ayrılıp tescil edilen taşınmazları edinebilirler. Sınırlı aynî hak tesis edilmesinde de aynı koşullar aranır. Yabancı uyruklu bir gerçek kişinin ülke

¹⁸⁵ (erişim) <http://www.ofistercume.com/index.php/component/content/article/92> 24.11.2010

genelinde edinebileceği taşınmazlar ile bağımsız ve sürekli nitelikte sınırlı aynî hakların toplam yüzölçümü iki buçuk hektarı geçemez. Kanun maddesinden anlaşılacağı üzere Türkiye’de çalışan yabancıların işyeri veya konut olarak kullanmak üzere taşınmaz edinimi serbest olup 2,5 hektar ile sınırlandırılmıştır.

Ayrıca taşınmaz ediniminde karşılıklılık esası ve kanuni sınırlara uymak gerekmektedir. Kanuni sınırlar sulama, enerji, tarım, maden, sit, inanç ve kültürel özellikleri nedeniyle korunması gereken alanlar, özel koruma alanları ile flora ve fauna özelliği nedeniyle korunması gereken hassas alanlarda ve stratejik yerler şeklinde sayılmıştır. Başlangıçta bu bölgelerde olmadığı halde sonradan bu bölgeler içerisinde kalan taşınmazlarda ise kamulaştırılması gereken ya da tapu siciline şerh verilmesine gerek duyulan parsellere ilişkin bildirimler ilgili kamu idarelerince tapu sicil müdürlüklerine yapılır ve Maliye Bakanlığınca verilecek süre içerisinde maliki tarafından tasfiye edilmediği takdirde tasfiye edilerek bedele çevrilir ve bedeli hak sahibine ödenir.

Ancak, yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri dışındakiler Türkiye’de taşınmaz edinemez ve lehlerine sınırlı aynî hak tesis edilemez. Bu maddeden anlaşıldığı üzere yurtdışında faaliyet gösteren dernekler, vakıflar, cemaatler, kooperatifler, cemiyetler vs. Türkiye’de taşınmaz edinemeyeceklerdir.

Ayrıca taşınmaz edinen veya kiralayan yabancı uyruklu kişiler kendi ülkelerinden kullanılmış olan eşyalarını getirebilmeleri hususunda Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Genel Müdürlüğü’nün 14/5/2009 tarihli “Yabancı Ülke Vatandaşlarının Türkiye’de Satın Aldıkları Konutları İçin Getirdikleri Kullanılmış Ev Eşyaları Hakkında Genelge” yayınlanmıştır. Bu Genelge’ye göre; “Türkiye’ye geçici ve belirli bir süre çalışmak ve tetkikte bulunmak için gelen yabancıların getirdikleri kullanılmış ev eşyası için ilgilinin çalışma ve ikamet iznine ilişkin belgeler aranılmak koşuluyla ikamet ve çalışma süresine

bağlı olarak, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 129'uncu maddesinin ikinci fıkrası uyarınca gümrük vergilerinin tümünü teminata bağlamak suretiyle Geçici İthalat Rejimi kapsamında geçici ithaline izin verilmesi ve süre uzatımı taleplerinin ilgilinin oturma iznine bağlı olarak anılan Kanun'un 130'uncu maddesinin üçüncü fıkrası ve Gümrük Yönetmeliği'nin 423'üncü maddesi doğrultusunda karşılanması ile Geçici İthalat Rejiminin kullanırılmasında ve süre uzatım taleplerinin karşılanmasında Gümrük Müdürlükleri yetkili kılınmıştır". Genelgeden de anlaşılacağı üzere yabancı uyruklu çalışanlar kullanılmış ev eşyalarını geçici ithalat kapsamında teminata bağlayarak gümrük vergisinden muaf bir şekilde getirebileceklerdir.

Yabancı uyruklu kişiler Türkiye'ye yabancı plakalı bir aracını getirmek istediği takdirde Gümrük Müsteşarlığının 01.03.2007 tarihinde çıkardığı "Özel Kullanıma Mahsus Kara Taşıtlarına İlişkin Gümrük Genel Tebliği" doğrultusunda işlem görecektir. Bu Tebliğin 8'inci maddesinde "getirilen özel kullanıma mahsus kara taşıta herhangi bir 12 aylık dönem içerisinde 180 gün süre verilir" denilmektedir. Buna göre araç ister aralıklı olsun ister sürekli olsun bir yıl içerisinde en fazla 180 gün Türkiye'de kalabilecektir. Aynı maddenin devamında ise "sürelerin tamamının kullanılmasından sonra taşıtları ile birlikte yurtdışına çıkış yapan kişilerin çıkış tarihinden itibaren en az 6 ay süreyle fiilen yurtdışında bulunmaları halinde aynı kapsamda yeniden taşıt getirmelerine izin verilir" denilmek suretiyle aracın 180 günlük süre sonunda tekrar yurtdışına çıkarılarak en az altı ay kalması halinde tekrar Türkiye'ye 180 günlük süre için giriş yapabileceği ifade edilmiştir. Ancak yabancı uyruklu çalışanların Türkiye'de ilk el veya ikinci el araç almaları önünde engel bulunmamaktadır.

Mavi plaka uygulaması olarak bilinen uygulama ile yurtdışından orijinal yurtdışı plakası ile gelen yabancı araçlardan, hiçbir şekilde gümrüklerde vergi alınmaz, aracın kilo ve modeline göre teminat yatırılır. Geçici vergi muafiyeti olarak da adlandırılan bu duruma rağmen ilgili araçlar için yıllık trafik sigortası ödenmesi zorunludur. Vergisiz geçici muafiyetle (mavi plaka) satın alınmış

olan araçları vekalet verilmiş olsa dahi ikameti yurt dışında olmayan kişiler (Türk vatandaşı dahil) bu aracı kullanamaz. Bu hak sadece Türkiye de ikamet eden ve çalışan yabancılar için tanınan bir haktır. Birinci derece akrabaları, gerçek ikametleri yurt dışında bulunan yabancılar ve şoför iznine haiz olan kişiler haricinde bu araçların kullanımı yasaktır Aksi halde Gümrük Kanunu'nun 238'inci maddesi tatbik edilerek yüksek miktarda ceza uygulanır. Araç sahibi direkt olarak bu cezayı ödemekle yükümlüdür.

7. Sendikal Faaliyetlerle İlgili Haklar

Gerek Anayasamızda gerekse 4817 sayılı İş Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanun'larında yabancıların sendika üyeliği konusunda bir sınırlama bulunmamaktadır. Yani işyerinde çalışan Türk uyruklu çalışanlar ile yabancı uyruklu çalışanlar aynı haklara sahip bulunmaktadırlar. İşçi sendikaları ve konfederasyonlarına üyelik konusunda herhangi bir sınırlama da bulunmamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere yabancı uyruklu çalışanlar toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt hükümlerinden Türk vatandaşları ile aynı şekilde yararlanabileceklerdir.

Ancak, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 5'inci maddesi sendika kurucusu olabilmek için Türk vatandaşı olmayı şart koşturmuştur. Ayrıca 2821 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi, işçi sendika ve konfederasyonlarında genel kurul üyeliği dışında zorunlu organlara seçilebilmeyi de Türk vatandaşı olma şartına bağlamıştır.

8. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Hakkı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak

alışan sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun'unun geçici 20'nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsamakta ve uyruk sınırlamasında bulunmamaktadır. Burada önemli olan husus işsizlik sigortasına prim yatırılması ve diğerk hak kazanma şartlarının taşınmasıdır. Bu şartların sağlanması halinde Türk vatandaşları ile aynı statüde değerlendirilerek denek almaya başlayacaklardır.

4447 sayılı Kanun'un 52'nci maddesinde "işsizlik deneği ödenmesinde hak düşürücü nedenler" düzenlenmiştir. Buna göre;

a) Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden,

b) işsizlik deneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen,

c) işKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen,

d) Haklı bir nedene dayanmaksızın işKUR tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen

sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.

işsizlik sigortasından yararlanırken yurtdışına çıkılması halinde ise yasak bulunmamakla birlikte yukarıda sayılan kesinti nedenleriyle uygulamada işsizlik deneği kesilmektedir. Ancak (c) ve (d) bendlerinde öngörülen ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik deneği ödenmesine yeniden başlanır. Bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez.

B. Çalışma İzni Alan Yabancıların Yükümlülükleri

Çalışma izni alan yabancıların Ülkemizde bulunduğu süre içerisinde pek çok yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bölümde önemli görülen yükümlülükler açıklanmıştır.

1. Bilgi Verme Yükümlülüğü

Bilgi ve belge verme zorunluluğu açısından Türk vatandaşlarının yükümlü olduğu hususlarda, çalışma izni alarak çalışan yabancı uyruklu kişiler de yükümlü bulunmaktadır. Mahkemeler tarafından istenen bilgi ve belgeler, 4857 ve 5510 sayılı Kanun kapsamında yapılan denetimler ve soruşturmalar kapsamında istenen bilgi ve belgeler, Maliye Bakanlığının veya vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların isteyecekleri bilgi ve belgeler bunlardan bazıları olarak sayılabilir.

Yabancı adına çalışma izni düzenlenmesini müteakip yerine getirilecek bildirim yükümlülükleri 4817 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

a) Bağımsız çalışan yabancılar, çalışmaya başladıkları tarihten ve çalışmanın bitiminden itibaren,

b) Yabancı çalıştıran işverenler, yabancıнын çalışmaya başladığı tarihten,

c) Çalışma izninin verildiği tarihten itibaren otuz gün içerisinde çalışmaya başlamaması halinde, bu sürenin bitiminden,

d) Herhangi bir nedenle hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren,

en geç “onbeş gün” içerisinde durumu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirmekle yükümlüdürler.

Ayrıca yabancı çalıştıran kamu işverenlerine de 4817 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesi ile bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre; yabancılara çalışma izni verme yetkisi bulunan bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, çalışma iznini verdikleri, çalışma izin süresini uzattıkları ve çalışma iznini iptal ettikleri tarihten, yabancı istihdam eden bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları ise çalıştırmaya başladıkları tarihten itibaren en geç “otuz gün” içinde yabancı ile ilgili tüm bilgileri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirmek zorundadırlar.

YÇİHK’nın 15’inci maddesinde yabancıların çalışma izinlerinin hangi hallerde iptal edileceği ifade edilmiş ve bunun içerisinde yabancıya ya da işverenin çalışma izni talep dilekçesinde eksik veya yanlış bilgi vermenin bir iptal gerekçesi olacağı vurgulanmıştır. Bu itibarla verilecek her türlü bilgi ve belgenin gerçek durumu yansıtmasının önemi vurgulanmış olmaktadır.

2. Vergi Verme Yükümlülüğü

Gelir vergisi ödenmesi yükümlülüğü;

1961 tarih ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’na göre; Türkiye’de yerleşmiş olanlar ve bir takvim yılı içinde Türkiye’de devamlı olarak altı aydan fazla oturanlar Kanun kapsamında değerlendirilecek ve gelir vergisine tabi bulunacaklar ve Türkiye içinde ve dışında elde ettikleri kazanç ve iratların tamamı üzerinden vergilendirileceklerdir. Ancak Kanun’un 123’üncü maddesinde belirtildiği üzere “tam mükellefiyete tabi mükelleflerin yabancı memleketlerde elde ettikleri kazanç ve iratlardan mahallinde ödedikleri benzeri vergiler, Türkiye’de tarh edilen gelir vergisinin yabancı memleketlerde elde edilen kazanç ve iratlara isabet eden kısmından indirilir”.

Ancak Gelir Vergisi Kanunu'nun 5'inci maddesine göre bazı yabancılar memlekette altı aydan fazla kalsalar dahi, Türkiye'de yerleşmiş sayılmazlar. Bunlar "belli ve geçici görev veya iş için Türkiye'ye gelen iş, ilim ve fen adamları, uzmanlar, memurlar, basın ve yayın muhabirleri ve durumları bunlara benzeyen diğer kimselerle tahsil veya tedavi veya istirahat veya seyahat maksadıyla gelenler ile tutukluk, hükümlülük veya hastalık gibi elde olmayan sebeplerle Türkiye'de alıkonulmuş veya kalmış olanlar" şeklinde belirtilmişlerdir. Aynı Kanun'un 6'ncı maddesine göre ise Türkiye'de yerleşmiş olmayan gerçek kişiler dar mükellefiyet kapsamında ele alınacak ve sadece Türkiye'de elde ettikleri kazanç ve iratlar üzerinden vergilendirilirler.

Gelir Vergisi Kanunu'nun diplomat muaflığını düzenleyen 15'inci maddesi "yabancı devletlerin Türkiye'de bulunan elçi, maslahatgüzar ve konsolosları (fahri konsoloslar hariç) ile elçilik ve konsolosluklara mensup olan ve o memleketin uyrukluğunda bulunan memurları, Türkiye'de resmi bir göreve memur edilenler bu sıfatlarından dolayı ve karşılıklı olmak şartıyla" gelir vergisinden muaf tutulmuşlardır. Aynı Kanun'un 16'ncı maddesi ile de "yabancı elçilik ve konsoloslukların 15'inci Maddeye girmeyen memur ve hizmetlilerinin yalnız bu işlerinden dolayı aldıkları ücretler karşılıklı olmak şartıyla gelir vergisinden istisna" edilmiştir. Ayrıca 23'üncü ve 25'inci maddeleri ile "yabancı ülkelerde bulunan sosyal güvenlik kurumları tarafından ödenen emekli, maluliyet, dul ve yetim aylıkları" ve "yabancı ülkelerde bulunan sosyal güvenlik kurumları tarafından ödenen emekli, dul, yetim ve evlenme ikramiyeleri veya iade olunan mevduat, sürelerini doldurmamış bulunanlarla, dul ve yetimlerine toptan ödenen tazminat ve yardımlar" da gelir vergisinden istisna tutulmuşlardır.

Kurumlar vergisi ödenmesi yükümlülüğü;

2006 tarih ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre Türkiye'de faaliyet gösteren sermaye şirketleri, kooperatifler, ticarî, sınai ve ziraî işletmeler gibi yabancı menşeli tüzel kişiler kurumlar vergisine tabidirler. Kurumlar Vergisi Kanunu'nun tam ve dar mükellefiyeti düzenleyen 3'üncü

maddesine göre Türkiye’de faaliyet gösteren yabancı tüzel kişilerden “kanuni veya iş merkezi Türkiye’de bulunanlar, gerek Türkiye içinde gerekse Türkiye dışında elde ettikleri kazançların tamamı üzerinden” “kanuni ve iş merkezlerinin her ikisi de Türkiye’de bulunmayanlar, sadece Türkiye’de elde ettikleri kazançları üzerinden” vergilendirilirler. Ancak muafiyetleri düzenleyen 4’üncü maddesine göre “yabancı ülkeler veya uluslararası finans kuruluşları ile yapılan malî ve teknik işbirliği antlaşmaları çerçevesinde yalnızca küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi teminatı sağlamak üzere kurulmuş olup, bu faaliyetlerinden elde ettikleri kazançları teminat sorumluluk fonlarına ekleyen ve sahip oldukları fonları ortaklarına dağıtmaksızın küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi sağlayan banka ve kuruluşlara yatıran kurumlar” kurumlar vergisinden muaftır.

Kurumlar Vergisi Kanunu’nun 33’üncü maddesine göre “yabancı ülkelerde elde edilerek Türkiye’de genel sonuç hesaplarına intikal ettirilen kazançlardan mahallinde ödenen kurumlar vergisi ve benzeri vergiler, Türkiye’de bu kazançlar üzerinden tarh olunan kurumlar vergisinden indirilebilir.” Ancak “yabancı ülkelerde vergi ödendiği, yetkili makamlardan alınarak mahallindeki Türk elçilik veya konsoloslukları, yoksa mahallinde Türk menfaatlerini koruyan ülkenin aynı nitelikteki temsilcileri tarafından tasdik olunan belgelerle tevsik olunmadıkça, yabancı ülkede ödenen vergiler” Türkiye’de tarh olunan vergiden indirilemez.

Katma değer vergisi ödeme yükümlülüğü;

1984 tarih ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’na göre Türkiye’de çalışan yabancılara yönelik özel bir düzenleme yapılmamış olduğundan yaptıkları harcamalarda Türk vatandaşları gibi Katma Değer Vergisi ödemekle yükümlü bulunmaktadır. Ancak diplomatik istisnaların düzenlendiği 15’inci maddeye göre “karşılıklı olmak kaydıyla, yabancı devletlerin Türkiye’deki diplomatik temsilciliklerine, konsolosluklarına ve bunların diplomatik haklara sahip mensuplarına yapılan teslim ve hizmetler” ile “uluslararası antlaşmalar gereğince vergi muafiyeti tanınan uluslararası

kuruluşlara ve bunların mensuplarına yapılan teslim ve hizmetler” katma değer vergisinden istisna tutulmuştur.

3. Prim Ödeme Yükümlülüğü

5510 sayılı Kanun’un 92. maddesine göre “sigortalılar, isteğe bağlı sigortalılar ile bunların hak sahiplerinin; genel sağlık sigortalıları ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin tescil ve diğer tüm işlemlerinde sosyal güvenlik sicil numarası olarak, yabancı uyruklu kişiler için SGK tarafından verilecek sosyal güvenlik sicil numarası kullanılır” demek suretiyle yabancının SGK’dan sosyal güvenlik sicil numarası alması yükümlülüğünün olduğu da belirtilmiştir.

Türkiye’de çalışma izni alarak çalışan yabancı uyruklu çalışanlarında Türk vatandaşlarında olduğu gibi sosyal güvenlik primi ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca genel sağlık sigortası hakkından yararlanan yabancı da, her ay otuz tam gün genel sağlık sigortası primi ödemesi, genel sağlık sigortası kapsamındaki katılım payının ödenmesi yükümlülüğünden de sorumludur.

Önceki bölümlerde yabancı uyruklu çalışanın işsizlik sigortasından Türk vatandaşları gibi yararlanabileceklerini ifade etmiştik. Ancak bundan yararlanabilmek için işsizlik sigortası primi yatırımları zorunludur. Ayrıca işsizlik sigortası prim ödemeleri zorunlu olduğu için kısa süreli dahi çalışacak yabancı uyruklu çalışanlardan işsizlik sigortası primi kesilmektedir.

4. Çalışma İzni Alınan İşyeri ve Meslek Haricinde Çalışmama Yükümlülüğü

YÇİHK’nın 5’inci maddesinde yer alan süreli çalışma izninin belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere en çok bir yıl

geçerli olmak üzere verileceği hükme bağlanmıştır. Kanun metninin devamında ise; bir yıllık kanuni çalışma süresinden sonra, aynı işyeri veya işletme ve aynı meslekte çalışmak üzere çalışma izninin süresi üç yıla kadar uzatılabileceği ve üç yıllık kanuni çalışma süresinin sonunda da, aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere, çalışma izninin süresi altı yıla kadar uzatılabileceği ifade edilmiştir. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere süreli çalışma izni hallerinde izin alınan işyeri veya işletme ile meslek haricinde çalışılması yasaklanmış bulunmaktadır. Ancak süresiz çalışma izni alınması halinde belirli bir işletme, meslek, mülki veya coğrafi alanla sınırlandırılma bulunmamaktadır.

Ayrıca önceki bölümlerde de belirtildiği üzere yabancıların çalışmasına izin verilmeyen yani sadece Türk vatandaşlarına hasredilmiş bulunan iş ve mesleklerde çalışmaları mümkün bulunmamaktadır. Gerek çalışma izni almış olarak gerekse çalışma izni olmadığı halde bu meslekleri icra eden yabancılar hakkındaki yasal işlemler, “4817 sayılı yasaya muhalefet” kapsamında değerlendirilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TESPİTLER - ÖNERİLER VE SONUÇ

I. TESPİTLER

Özellikle 2000’li yıllarda tüm dünyayı saran küreselleşme olgusu ve Avrupa Birliği süreci Türkiye açısından yabancı istihdamı konusunu çok önemli bir hale getirmiştir. Türkiye’de yabancı istihdamı konusu AB sürecinde önemi artan bir durum olmakla birlikte uygulamada ve mevzuatta bu önemin yeterince kavranamadığı açıktır. Türkiye’nin AB’ye üyeliğinin gerçekleşmesi halinde işgücünün serbest dolaşımı uygulaması ile karşılaşacak olmasına rağmen bu duruma yönelik hazırlığımızın bulunmaması büyük bir eksiklik olarak gözükmektedir. Uygulamada kişisel bazlı birçok eksiklikler bulunmakla birlikte bu bölümde kurumsal ve yapısal eksikliği tespit edilen hususların belirtilmesi daha sağlıklı olacaktır.

1- Yabancı İstihdamı Yönünün Temel Şekillendiricisi “Mekansal Basamaklanma”dır

Tarih boyunca yabancı uyruklu istihdamının ağırlıklı olarak daha az gelişmiş ülkelere doğru gerçekleştiğini görmekteyiz. Ülkelerin çizdiği sınırlara bağlı olarak küresel pazardan aldıkları pay nispetinde, ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içerisinde gelir dağılımı politikaları çerçevesinde vatandaşları arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından bir mekansal hiyerarşi ve basamaklanma ortaya çıkmıştır. Bu basamaklanma iç ve dış göçün temel tetikleyicisi olarak görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin daha az gelişmiş ülkelere savaş veya satın alma yoluyla edindikleri kölelerle başlayan yabancı istihdamı, günümüzde dış göç aracılığıyla yine gelişmiş ülkelere doğru bir yabancı işgücü akışı şeklinde seyretmektedir. Ağırlıklı olarak kendi ülkelerinden daha gelişmiş ülkeleri tercih eden sığınmacılar ve mülteciler de zaman içerisinde istihdama

katılabilmektedir. Yabancı istihdamının ağırlıklı yönü az gelişmiş ülke vatandaşlarının gelişmiş ülkelerde çalışmaları şeklinde olmakla birlikte, gelişmiş ülkelere az gelişmiş ülkelere doğru zayıf da olsa bir işgücü akışı olduğu da yadsınamaz. Ancak bu iki istihdam arasındaki temel fark gelişmiş ülkelere az gelişmiş ülkelere giderek çalışanların genellikle daha kısa süreli veya daha nitelikli işlerde istihdam edilmeleridir.

2- Yabancı Uyruklu İstihdamı Tarihi ve Engellenemez Bir Gerçekliktir

İnsanlık tarihi içerisinde insanların seyahat etmeleri, ülke ve vatandaşlık kavramını oluşturmalarıyla birlikte yabancı istihdamının başladığını görmekteyiz. Tarihi süreç içerisinde önceleri köle çalıştırılması şeklinde kendini gösteren yabancı istihdamı, zamanla ağırlığın bağımsız çalışan toprak sahibi aristokratlardan sanayi üretimi gerçekleştiren işverenlere kayması neticesinde; toprak işleyen köylü çiftçiler ve köleler makine başında bağımlı ve ücret karşılığı çalışan kentli işçilere dönüşmüştür. Dönem dönem soğuk ve sıcak savaşlar nedeniyle önemli engellemelere ve kısıtlamalara maruz kalmasına rağmen yabancı uyruklu istihdamı hiçbir dönemde engellenemeyen bir gerçeklik olarak görülmektedir. Günümüzde küreselleşmenin ulaştığı boyut ve halihazırda beklenen gelişmeler dikkate alındığında sınıraşan çalışmaların süreceği açıktır.

3- Yabancı Uyruklu İstihdamı Artarak Devam Edecek Görünmektedir

Bilişim alanındaki gelişmelerle desteklenen iletişim ve ulaşımındaki gelişmeler küresel etkileşimi artırmış, sanayi devrimiyle birlikte gelişen ülke ve bunların işverenleri, dünyayı küresel bir hammadde kaynağı ve pazar olarak kullanmaya başlamışlardır. Çalışma hakkının herkes için bir hak olarak kabul edilmesi ve küresel pazar haline gelen dünyamızda ortaya çıkan uluslararası şirketler aracılığıyla gerek bağımsız ve gerekse bağımlı çalışanların vatandaşı oldukları ülke sınırları dışında kısa veya uzun süreli, geçici veya daimi olarak çalışmaları artmakta olup, sıcak veya soğuk yeni savaşlar gibi olağanüstü gelişmeler yaşanmaması halinde artmaya devam

edeceği görünmektedir. Bu tespitimize yapılabilecek eleştirilerden birisi de; bilişim ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen artışla birlikte çalışanların fiziki mekan ve ülke değiştirmeksizin çalışabilecekleri olmakla birlikte, bu tür çalışmaların eleştirileri haklı çıkaracak boyutta yaygınlaşmasını kısa ve orta vadede mümkün görmemekle birlikte, bu tür çalışmaların yaygınlaştığı durumda ise “yabancı istihdamı” tanımında önemli bir değişikliğe gidilmesi gerekeceğini ifade edebiliriz.

4- Yabancı Uyruklu İstihdamında Bağımsız Çalışanlar ve Nitelikli Çalışanlar Avantajlıdır

Yabancı uyruklu istihdamında yaşanmakta olan artış karşısında ülkelerin sermaye sahibi bağımsız çalışanlara ve nitelikli çalışanlara ayrıcalıklar ve üstünlükler tanıdıklarını, sermaye sahiplerini ülkelere çekmek amaçlı olarak kimi destek ve teşvik programları açıkladıklarını görmekteyiz. Ayrıca, gerek uluslararası sermaye çalışanı olarak yabancı bir ülkede çalışmak isteyen gerekse ulusal sermaye tarafından ihtiyaç duyulan yabancı uyruklu nitelikli çalışanlara da kolaylıklar sunulmaktadır. Bu kişiler kimi durumlarda çalışma izinlerinden muaf veya istisna tutulmakta, kimi durumlarda ise izin işlemlerinin daha kısa sürede sonuçlandırılması sağlanmaktadır. Nitelikli çalışanlar yalnız az gelişmiş ülkelerde değil, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelere ve hatta gelişmiş ülkelere dahi ayrıcalıklı izin işlemlerine tabi tutulmaktadırlar. Nitekim ülkemiz açısından “kilit personel” tanımlaması getirilerek nitelikli yabancı uyruklu çalışanların daha kısa sürede çalışma izni almaları amaçlanmıştır. Bunun gibi çalışma izninden muaf tutulanların düzenlendiği YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 55. maddesinde; bilimsel, sanatsal faaliyette bulunacak olan, makine montajı vb. işler için gelenler vb. şeklinde nitelikli çalışanlara yönelik muafiyet getirilmiştir.

5- Gelişmiş Ülkelerin Nüfusunda Meydana Gelen Azalma, Yabancı Uyruklu İstihdamında Niteliksiz Çalışanların Dezavantajlı Konumunu Hafifletebilir

Ülkelerin çizdiği sınırlara bağlı olarak küresel pazardan aldıkları pay nispetinde ülkeler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından bir mekansal hiyerarşi ve basamaklanma ortaya çıktığını ve tarih boyunca yabancı uyruklu istihdamının ağırlıklı olarak daha az gelişmiş ülkelere doğru gerçekleştiğini ifade etmiştik. Fakat, sınır aşan işgücü göçleri daha az nitelikli bağımlı çalışanlar aleyhine zorlaşmış, çalışma hakkı bağlamında doğumla gelen vatandaşlık ve ülke sınırları düşük nitelikli bağımlı çalışanlar için daha kesin sınırlar çizmiştir. Kendi ülkelerinin refahının daha az gelişmiş ülkelere gelecek niteliksiz işgücü göçüyle azalacağından korkan gelişmiş ülkeler bu istenmeyen göçü önlemek adına önemli tedbirlere başvurumaktadırlar. Bununla birlikte, Avrupa Birliği ülkeleri gibi yoğun göç talebi alan gelişmiş bazı ülkelerin nüfus artış hızının düşmesi hatta durarak gerilemeye başlaması bu ülkelerde endişelere sebep olmakta ve göç politikalarına yaklaşımı bir paradoksa dönüştürmektedir. Bu tespitimiz niteliksiz çalışanların nitelikli çalışanlara göre dezavantajlı konumunu değiştirmeyecektir. Ancak, böylesine bir sorunla baş edebilmek adına gelişmiş ülkelerin göç politikalarında radikal değişiklikler yaşanması durumunda niteliksiz çalışanların öncekine göre daha iyi bir konuma geçerek sınır aşan çalışmalarda paylarını artırmabileceklerini ifade edebiliriz. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerin böyle bir radikal karar almaları durumunda dahi bu karardan bütün niteliksiz çalışanların değil tercih edilen ülkelerin vatandaşlarının yararlanabileceği açıktır.

6- Bazı Yeni Yapılanmalar ve Düzenlemeler Yabancı Uyruklu Çalışan Kavramını Değiştirebilir

Yabancı uyruklu çalışan kavramını değişikliğe uğratabilecek en önemli adım Avrupa Birliği tarafından atılmıştır. Avrupa Birliği ülkeleri almış olduğu kararla “Avrupa Birliği vatandaşlığı” kavramını geliştirmişlerdir. Bu vatandaşlık ulus üstü haklar veren önemli bir değişimdir. Nitekim Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin vatandaşları kendiliğinden Avrupa vatandaşı sayılmışlar ve bu vatandaşlık sayesinde kimi yeni üyeler için delegasyonlar

getirilebilmekle birlikte serbest dolaşım hakkı kazanmışlardır. Serbest dolaşım hakkı ise beraberinde Birliğe üye yabancı bir devlette çalışma hakkını getirmektedir. Öte yandan, bu alandaki bir diğer önemli değişiklik “ok vatandaşlık” uygulamasıdır. Bu uygulamayla önceki uygulamalardan farklı olarak bireylerin bir tek ülke vatandaşı olabileceği yönündeki yaklaşım değişmiştir. Artık, doğumla gelen vatandaşlığın yanı sıra, bu vatandaşlık korunurken kabul eden diğer ülkelerin vatandaşlığını kazanmak da mümkün olmaktadır. Böylece çok vatandaşlığı haiz olanlar bakımından yabancı uyruklu çalışan statüsü sona erebilecek, çalışılan ülke vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olmak mümkün olabilmektedir. AB uygulamasına benzer vatandaşlık yaklaşımı ve çok vatandaşlıktan yararlanan birey sayısı arttıkça yabancı çalışan sayısının azalacağı, sınır aşan çalışmaların artacağı açıktır. Ülkemiz mevzuatında ise, çok vatandaşlık hakkının kabul edilmiş olduğunu ve lkemizin AB üyesi olması halinde serbest dolaşım hakkıyla birlikte önemli bir kazanım elde edeceğini söyleyebiliriz.

Ayrıca GATS Antlaşması yürürlüğe girdiği takdirde de ülkemizde yabancıların çalıştırılması konusunda birçok değişiklik olacaktır. Hizmetler sektörlünü kapsayan Antlaşmayla Türkiye taahhüt ettiği birçok meslekte kısıtlamaları kaldırmak durumunda kalacaktır.

7- Yabancı alıştırılmasına Yönelik İşlemler ve Mevzuatın Karışık Olması Kayıt Dışı alışmayı Teşvik Etmektedir

Tüm dünyada yabancı mevzuatının yeterince bilinmemesi, yabancı uyruklu istihdamının kısıtlanması ülkelere kaçak girişleri ve kayıtdışı istihdamı artırmaktadır. lkeler sınırlarından kaçak olarak girmeye çalışan yabancılar veya yasal olarak turist, öğrenci vb. şekillerle giriş yapmakla birlikte izinsiz çalışan yabancılarla sürekli olarak mücadele etmektedirler. Ancak bu yaklaşım katılığı ve ülkelerin gelişmişliği ölçüsünde kayıtdışı yabancı istihdamını artırmaktadır. Nitekim, Türk işgücü piyasasında işgücü maliyetlerinin yüksekliği, nitelikli personel temininde yaşanan sıkıntılar, işverenlerin iş ve sosyal güvenlik mevzuatı konusundaki bilgi eksikliği,

çalışma hayatının işverenlerce katı görülmesi gibi nedenler bulunmaktadır. Aynı nedenleri çalışma izni ile yabancı çalıştırılmasının önündeki engeller arasında da sayabiliriz. Bunlara ek olarak yapılan çalışmalarda; çalışacak yabancıların hak ve yükümlülükleri ile bürokratik yavaşlığın da işverenlerin kayıt dışı yabancı istihdamına yönelmesine yol açmakta olduğu kanaatine varılmıştır.

8- Yabancı Uyruklu İstihdamını Düzenleyen Ülkemiz Mevzuatı Bütünlük Arz Etmemekte ve İhtiyacı Karşılayamamaktadır

Türkiye’de yabancı istihdamı konusunda en büyük eksikliklerinin başında mevzuat birliğinin bulunmaması gelmektedir. Yabancı istihdamı ve yabancıların hak-yükümlülükleri konusunda farklı mevzuatlarda hükümler bulunmaktadır. Ancak bu mevzuatlara hiçbir kurum ve kuruluşun tam anlamıyla hakim olmadığı görülmüştür.

Ülkemizde çalışma izninden muaf olanlar Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 55’inci maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Ancak bu muafiyetlerin kapsamının geniş ve suistimallere açık olduğu görülmektedir. (Örneğin turizm sektöründe tur operatörlerine tanınan muafiyet suiistimale açıktır.)

Yabancıların hangi mesleklerde çalışamayacaklarını yani Türk vatandaşlarına tahsis edilen mesleklerin yer aldığı ancak çağın gerisinde kalan 2007 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 4817 sayılı Kanun yabancıların hangi koşullarda ve mesleklerde çalışabilecekleri konusundaki boşluğu tam dolduramamış, yabancılara verilecek çalışma izinlerinin ne şekilde verileceği konusuna yoğunlaşmıştır.

9- Ülkemizde Yabancı Uyruklu İstihdamı Alanında Veri Eksikliği ve Bilgi Paylaşımı Sorunu Bulunmaktadır

Yabancı istihdamı konusunda en yetkili kurum olan ve yabancıların çalışma izinlerinin verilmesinden sorumlu ÇSGB Çalışma Genel

Müdürlüğü'nde sadece izin verilen yabancı sayılarına ait resmi istatistik yayınlanmakta, çalışma izni verilen yabancılara ait yaş, eğitim, meslek, tespit edilen yabancı kaçak işçi sayıları gibi diğer konularla ilgili ise istatistikler yayınlanmamaktadır. Bunun dışında, İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı), Dışişleri Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi yabancı istihdamıyla doğrudan ya da dolaylı ilgisi olan kurum ve kuruluşlardan da istenen sağlıklı istatistikler alınamamaktadır.

Ayrıca yabancı istihdamı ile ilgili doğrudan ya da dolaylı olarak ilgisi bulunan kurum ve kuruluşlarla yapılan görüşmelerde resmi olarak yayınlanmayan birtakım veriler olduğu görülmekle birlikte bu istatistikler tüm girişimlere rağmen resmi istatistik olmadıkları için paylaşılmamıştır.

10- Ülkemizde Yabancıların Çalışamayacağı Mesleklerle İlgili İşgücü Piyasası İhtiyaçları Belirlenmemektedir

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesine göre "Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, çalışma izni ve izin uzatma başvurularının değerlendirilmesinde; yabancının ikamet ve çalışma izninin süresi ile hizmet akdinin ve işin süresine göre belirli bir işyeri ya da işletmede ve belirli bir meslekte, yalnız bu işe münhasır kalmak kaydıyla iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin" dikkate alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında "bu değerlendirme kriterleri çerçevesinde, Türkiye İş Kurumu tarafından periyodik olarak dört haftalık sürelerde, il bazında "yabancıların istihdamının uygun görülmediği iş ve meslekler" in ÇSGB'ye rapor olarak bildirileceği" ve "periyodik dönemler dışında olabilecek değerlendirmelerini de, dört haftalık raporları beklemeden ayrıca bildirmeleri gerektiği" ifade edilmiştir. 2010 yılında başlatılan otomasyon projesi ile artık Türkiye İş Kurumu tarafından rapor gönderme sona ermiş bunun yerine Çalışma Genel Müdürlüğü Türkiye İş Kurumu'ndan il bazında güncel işgücü

taleplerini sistem üzerinden ihtiyaç duyulduğu anda alarak ihtiyaç kontrolü yapmaya başlamıştır.

Ancak Türkiye’de yapılan işgücü piyasası araştırmalarında yurt içinden karşılanamayacak meslekler konusunun dikkate alınmadığı yapılan araştırmalarda görülmüştür. Ayrıca Türkiye İş Kurumu’nun işgücü piyasasına hakimiyeti konusunda yaşanan eksiklikler göz önünde bulundurulduğu zaman işgücü piyasasınca ihtiyaç duyulan yabancı istihdamı konusunda yeterli düzeyde kaynak olabileceği tartışmalıdır.

11- Ülkemizde Yabancıların Çalışması Uluslararası Normlara Uygundur

Uluslararası ve ulusal normlarda çalışma hakkı “herkes”e tanınmış bir hak olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, bu hakka yabancılar için çalışma izni, ikamet tezkeresi ve benzeri kısıtlamalar getirilmesini engellemeyecek şekilde yer verilmektedir. Uluslararası ve ulusal normlar daha çok çalışanların çalışma şartları ve ortamları, iş arama ve sosyal güvenlik hakları gibi konularda ortak hükümler içermektedir. Ülkemiz normları da bu çerçevede olup, uluslararası normlara uygundur. Ülkemiz çalışma vizesi, çalışma izni ve ikamet tezkeresi ayrımını benimseyen ve uygulayan bir sistemi benimsemiştir.

Devletler kendi ülkelerini oluşturan topraklar üzerinde egemenlik hakları çerçevesinde iç hukuk düzenlemeleri yapmakta ve kendilerine tabiiyet bağı ile bağlı olan insanlara belirli haklar verip, insanlardan bazı mükellefiyetlere katlanmasını istemektedirler. Devletlerin vermekte oldukları haklar kimi durumlarda vatandaş olsun veya olmasın herkese yönelik olmakta iken, kimi durumlarda vatandaş-yabancı ayrımına gidilerek yalnız vatandaşlara yönelik olmaktadır. Mükellefiyetler bakımından da benzer bir durum söz konusudur. Devletler bazı mükellefiyetlerin ayırım yapmaksızın herkes tarafından yerine getirilmesini isterken, bazı mükellefiyetlerin yalnız vatandaşlar (askerlik gibi) veya yalnız yabancılar tarafından yerine

getirilmesini istemektedirler.¹⁸⁶ Bu bağlamda Türkiye’de yabancıların hakları ve yükümlülükleri de uluslararası normlara aykırı olmayacak şekilde düzenlenmiştir.

12- Ülkemizde Kayıtdışı Yabancı İstihdamı Büyük Bir Sorun Olmakla Birlikte Sorunun Boyutu da Tam Olarak Bilinmemektedir

Türkiye’de yabancı kaçak işçilik oranları tam olarak bilinmemektedir. Bu konuda pek çok kurum ve kuruluş tarafından farklı farklı rakamlar ortaya atılmıştır. Kimi kaynaklarda 1 milyon olarak ifade edilen yabancı kaçak işçi sayısı bazı kaynaklarda daha fazla verilebildiği gibi daha düşük de verilmiştir. Bu bilinmezliğin temel nedeni kayıt dışı istihdam oranının %40-50’ler düzeyinde seyrediyor olması olarak görülebilir. Kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı işgücünün içerisinde ne kadarının Türk ya da yabancı olduğunun görülmesini engellenmektedir.

Ülkemizdeki yabancı kaçak işçiler yoğun olarak küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalıştırılmaktadırlar. Bu tür çalışmalara genellikle inşaat, döküm, deri, tekstil, lastik-plastik, tarım, gemicilik, yükleme-boşaltma, temizlik, tezgahçılık, otelcilik, fırın işleri gibi işkollarında rastlanmaktadır. Türkiye’de yasal yollardan veya kaçak olarak yaşayan yabancılar içinde işçilik dışı işlerle (ticaret, kaçakçılık, uyuşturucu pazarlama, vb.) uğraşanlar da vardır.¹⁸⁷

Ülkemizde kolluk kuvvetlerince yakalanan yabancı kaçak işçilerin özellikle Bağımsız Devletler Topluluğu (Eski SSCB Ülkeleri), Balkan Ülkeleri ve Ortadoğu Ülkeleri’nden geldiği saptanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre 1995 – 2006 yılları arasında ülkemizde toplam 632.122 yasa dışı göçmen yakalanmıştır. Bu kişilerin 583.150’si polis bölgesinde, 48.972 kişi ise Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bölgesinde yakalanmıştır. Bunların ülkelere göre sıralaması yapıldığında en yüksek payın Irak’a

¹⁸⁶ BAYHAN, a.g.e., s.37

¹⁸⁷ AYHAN, a.g.e.

sonrasında ise Moldova, Pakistan, Afganistan, İran, Romanya, Ukrayna ve Rusya şeklinde olduğu görülmektedir.¹⁸⁸

13- Ülkemizde İzinsiz Yabancı Uyruklu İstihdamına Yönelik Denetimler ve Uygulanan Cezai Yaptırımlar Yetersizdir

Yabancı istihdamı konusunda denetimlerde ÇSGB iş müfettişleri ile sosyal güvenlik müfettişleri birinci derecede sorumlu bulunmaktadır. Bunların yanı sıra yapılan denetimler sırasında karşılaşılan durumlar olması halinde diğer kurum ve kuruluşlarında bildirim yükümlülüğü yasal olarak bulunmaktadır. Ancak uygulamada denetimler sırasında yabancılarla ilgili gerekli dikkat ve özenin gösterilmediği, konunun daha çok kolluk kuvvetleri ve iş müfettişleri üzerinden yürütüldüğü görülmüştür. Bunun yanı sıra ÇSGB iş müfettişlerinin gerek sayıca yetersizlik gerekse bireysel şikayetler başta olmak üzere yapılan diğer denetimlerden dolayı belirli dönemlerde yürütülen projeler ve ihbarlar haricinde yabancılar konusunda gerekli denetimleri yeterli düzeyde yapamadığı da tez çalışmaları sırasında görülmüştür.

Yabancı kaçak istihdam ile ilgili yapılan denetimlerde tespit edilen ve cezai müeyyide uygulanan yabancıların sayısının düşüklüğünün yanında verilen cezaların da caydırıcı olmadığı kanaatine varılmıştır.¹⁸⁹ Türkiye’de kayıt dışı çalışan yabancıların uyruklarına bakıldığında büyük çoğunluğunun işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelerden geldiğini ve sigorta, tazminat vs. yüklerinin olmadığını düşünürsek maliyetlerinin düşüklüğü görülecektir. Bu durumda sadece birkaç aylık çalışma ile dahi ceza miktarlarının amorti edilebileceği anlaşılabacaktır. Bu durumda izin alınmak suretiyle yabancı çalıştırılmasının işverenler tarafından neden tercih edilmediği de ortaya çıkmaktadır.

¹⁸⁸ Yabancılar ve Hudut Dairesi Başkanlığı, **Emniyet Genel Müdürlüğü**, (erişim), www.egm.gov.tr 03.12.2010

¹⁸⁹ 2010 yılı idari para cezası tutarları: Çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya 572,00 TL, bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyenlere her bir yabancı için 286,00 TL, çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren veya işveren vekillerine her bir yabancı için 5.723,00 TL’dir.

14- Yabancı İstihdamı Konusunda Bilinç Eksikliği Bulunmaktadır

Yabancı istihdamı konusunda doğrudan ya da dolaylı olarak sorumluluğu olan kurum ve kuruluşlarda yabancı istihdamı konusunda bilinç eksikliği olduğu, yabancı istihdamı süreci ve öneminin ilgili kurum ve kuruluşlarca tam olarak anlaşılamamakta olduğu görülmüştür. Gerek istatistik gerekse bilgi paylaşımının yabancı istihdamı konusunun geliştirilmesi ve daha düzenli işleyişi anlamında sunacağı katkı tam olarak anlaşılamamaktadır. Tez çalışması sırasında görüşülen bazı akademisyenler de bu konudan şikayet etmişlerdir. İstihdam sorununun analizi, AB sürecinde işçilerin serbest dolaşımı ve işverenin aradığı nitelikteki elemanları yurt içinden temin edememesi nedeniyle yabancı çalıştırma isteği gibi önem arz eden hususlarda yapılacak çalışmalar için istatistiki kaynağın ilgili kurum ve kuruluşlarca yaratılamaması bunun en temel göstergesi olmuştur.

15- Meslek Standartları Oluşturulamamıştır

Mesleki yeterliliklerin tanınması ve mesleklerin icrası konuları işgücünün serbest dolaşımı konusunda AB'nin hareket noktasını oluşturmaktadır. Kendi ülkesinde mesleki yeterliliğini kazanmış olan bir AB ülkesi vatandaşı kendi ülkesi dışında başka bir AB üyesi ülkede mesleğini icra edebilecektir. Bu durumda mesleki yeterliliği taşıdığının ispat edebilmesi için “meslek standartları, ölçme-değerlendirme ve belgelendirme” konusunda uygulama birliğinin olması gerekmektedir birlikte yapılan çalışmalar tamamlanamamıştır. Ülkemizde bu standartların belirlenmesi amacıyla 2006 yılında Mesleki Yeterlilik Kurumu kurulmuş fakat bu konuda gerek kurumsal gerekse uygulama anlamında yeterli seviyeye gelememiştir.

16- Diğer İstatistiki Bilgiler ve Tespitler

Çalışma izni verilenler uyruklarına göre incelendiğinde (2009 yılı ilk 10 ülke) gelişmiş ülkeler (Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu, Almanya,

ABD, Fransa, İngiltere, İtalya) ve komşu ülkelerin (Ukrayna, Azerbaycan, Bulgaristan) vatandaşlarının ilk sıraları aldıkları görülmektedir.

Ülkemizde verilen çalışma izinlerinin (2009 yılı 14.023 kişi) çoğunluğu süreli izin (8.782) ve uzatma (4693) şeklindedir. Bağımsız çalışma izinleri (2009 yılı rakamı 9) ise yok denecek kadar azdır. Bu da sermaye sahibi olan yabancıların yatırım amacıyla ülkemizi fazla tercih etmediğinin göstergelerindendir. Bunun yerine izin alan yabancıların büyük çoğunluğunu ilk defa izin alan ve süreli çalışacak işgücünün oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca çalışma izni verilenlerin çoğunluğunu (2006 yılı %52) “standart başvuru” olarak tanımlanan mesleksiz grubu oluşturmaktadır.

Çalışma izni verilen meslekleri de oldukça çeşitlidir (2006 yılı 183 meslek). Bu durum ülkemizde yabancıların çalıştığı mesleklerin yurtiçinden karşılanması anlamında karar verilmek istendiğinde ciddi sıkıntı doğuracaktır. Bunu yanı sıra ülkemizde çeşitli kanunlarla yabancılara yasaklanmış olan meslekler de bulunmaktadır.

Çalışma izni verilenler yaptıkları işlere göre sınıflandırıldığında (2007 yılı); sanatsal faaliyetler (dansçı, sanatçı, sahne sanatçısı, animasyon vb.), üst düzey yöneticiler (şirket ortağı, genel müdür, şirket müdürü, müdür, arama müdürü, ihracat müdürü vb.) ve çeşitli branşlardan öğretmenler en geniş grubu oluşturmaktadır. Sektörler bazında değerlendirilmesi neticesinde izin alan yabancıların büyük çoğunluğunun hizmetler sektöründeki mesleklerde çalıştıkları ve ayrıca çalışma izninin alınması daha kolay olan (yöneticiler, kilit personeller ve öğretmenler) meslek grupların olduğu görülecektir.

II. ÖNERİLER

1- Ülkemizde çalışma izni alan yabancı sayısının 2009 yılı verilerine göre 14.023 kişi olduğu ve kayıtdışı çalışma rakamlarının da tahmini olarak 1

milyon dolayında olduğu göz önüne alındığında büyük bir sorun olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum yabancı istihdamında kayıt dışının ne kadar büyük bir boyutta yaşandığını da göstermektedir. Kayıtdışı yabancı istihdamı beraberinde sosyal güvenlik prim kaybı, vergi kaybı, kötü çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ve haksız rekabet gibi bir çok sorunu da getirebilecektir. Bu nedenle geniş katılımlı bir çalışma yapılarak yabancı istihdamına yönelik milli bir politika oluşturulmalı, kayıtdışı istihdamı ve beraberinde kayıtdışı yabancı istihdamını engellemek üzere istihdamın üzerindeki yükler aşağıya çekilmelidir. Ayrıca kolaylaştırıcı çalışmalar ve teşvik uygulamaları ile birlikte denetimler ve cezai yaptırımlar da artırılmalıdır. Ülkemizdeki ilgili birimlerin gerek kendi aralarında gerekse uluslararası kurumlar arasında etkin koordinasyon sağlanmalıdır.

2- Yurt içinde yabancı istihdamı konusunda denetimleri yürüten müfettişlerin sayısı ve gerçekleştirilen denetimler artırılmalıdır. Ayrıca tüm kurum ve kuruluşlarca işyerlerinde yapılan denetimlerde yabancı istihdamı konusu da dikkate alınmalıdır. İzinsiz yabancı çalıştıran işyerleri ve izinsiz çalışan yabancılara uygulanan idari para cezaları da caydırıcı olacak şekilde artırılmalıdır. Bunların yanı sıra yabancı kaçak işçilerin ülkeye girişlerine de engel olunması gerekmektedir. Bu amaçla sınırlar daha fazla kontrol altında tutulmalı ve illegal yollardan girişlere izin verilmemelidir.

3- Yabancı istihdamı gerek AB süreci, gerekse bilgi iletişim sektörlerinin gelişmesi neticesinde yapı değişimine uğrayabilecektir. Öngörülebilir olan yabancı istihdamı sürecindeki değişimlere göre yeni bir yapılanma ve mevzuat değişikliğine hazırlıklı olunmalıdır. YÇİHK ile izin işlemleri ÇSGB'ye verilmiş ancak yabancıların hak ve yükümlülükleri konusunda ise değişik kanunlarda hükümler bulunmaktadır. Yabancı istihdamı konusunda değişik kanunlarda bulunan hükümleri bir araya alacak şekilde tek bir kanun çıkarılmalı görev, yetki ve takibi de ÇSGB tarafından yürütülebilmelidir.

4- Yabancı istihdamında doğrudan ya da dolaylı yetkisi olan kurum ve kuruluşlarda konunun önemi noktasında bilinç oluşturulmalıdır. Bu amaçla ÇSGB, EGM, SGK gibi kurumların personeline yönelik eğitim seminerleri ve

vatandaşlara dağıtılmak üzere broşürler hazırladıkları bilinmektedir. Ancak sınırlı sayıda gerçekleştirilen bu faaliyetlerin artırılması gerekmektedir. Yapılan çalışmalar neticesinde oluşturulacak bilinç ile birlikte yabancı istihdamı konusunda daha sağlıklı politikalar oluşturulması ve sorun alanlarının doğru tespiti için enformasyon eksikliğinin de giderilmesi gerekmektedir. Bu amaçla yabancı istihdamı konusunda yetkili olan kurum ve kuruluşlar, yabancılara yönelik işlemleriyle ilgili bilinçli bir şekilde istatistik tutmalı ve yayınlamalıdır. Ayrıca bu alanda yapılacak çalışmalara kaynak oluşturacak şekilde bilgi taleplerini de karşılayabilmelidirler.

5- Yabancıların çalışmayacağı mesleklerle ilgili işgücü piyasası ihtiyaçlarının belirlenmesi gerekmektedir. YÇİHK'ya göre çalışma izni ve izin uzatma başvuruları değerlendirilirken "iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişiklikleri" dikkate alınmaktadır. Ayrıca yabancıların istihdamının uygun görülmediği iş ve mesleklerle ilgili de Türkiye İş Kurumu'nun verilerinden yararlanılacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda sağlıklı ve düzenli bir şekilde işleyecek işgücü piyasası araştırmaları mekanizması oluşturulmalıdır. İşgücü piyasası ihtiyaç analizlerinin yapılması görevi bulunan Türkiye İş Kurumu güçlendirilerek, söz konusu analizleri düzenli olarak yapması sağlanmalı ve elde ettiği güncel bilgileri de yayınlamalıdır.

6- Yabancı istihdamı ile yabancıların hak ve yükümlülükleri noktasında hazırlanacak yeni kanun, uygulamada boşluk bırakmayacak şekilde ve herkes tarafından kolay anlaşılabilir halde düzenlenmelidir. Gerek izin alınması süreci gerekse çalışma hayatında gereksiz bürokrasi yerini hızlı, sade ve bilgilendirici bir yapıya bırakmalıdır. Çıkarılacak kanun ile yabancılar ve yabancı çalıştıracak işverenler çalışma hakları ve yükümlülükleri bağlamında tek kaynaktan bilgi sahibi olabilmelidir. Aynı şekilde ilgili yerlerde çalışan (konsolosluklar, ÇSGB, EGM, sınırlarda görev yapanlar vs.) kamu personelleri de konu ile ilgili daha net bilgi sahibi olabilecek ve bilgi verebilecektir.

7- Etkin bir danışma mekanizması kurulmalı ve yabancı işgücünün art niyetli kişilerin eline düşmesi ve/veya eksik/yanlış bilgilendirilmesinin

önüne geçilmelidir. Bu amaçla konsoloslukların ve ÇSGB'nin daha etkin bir çalışma ortaya koyması gerekecektir. Ayrıca işgücünün ve işverenlerin konuyla ilgili bilgi taleplerini karşılamak için kurulan Alo 170 bilgi hattı aktif bir şekilde işletilmeli soru ve sorunlara birkaç dilde olmak üzere doğru ve hızlı cevaplar verebilmelidir.

8- Mesleki yeterliliklerin tanınması ve mesleklerin icrası konuları işgücünün serbest dolaşımı konusunda AB'nin hareket noktasını oluşturmaktadır. Kendi ülkesinde mesleki yeterliliğini kazanmış olan bir AB ülkesinin vatandaşı kendi ülkesi dışında başka bir AB üyesi ülkede mesleğini icra edebilecektir. Bu durumda işgücünün mesleki yeterliliği taşıdığını ispat edebilmesi için “meslek standartları, ölçme-değerlendirme ve belgelendirme” konusunda uygulama birliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu standartların belirlenmesi ile ilgili görevli kurum olan Mesleki Yeterlilik Kurumu da kurumsal kapasite olarak geliştirilmeli ve en kısa sürede meslek standartlarını belirlemelidir. İyi işleyen bir mesleki yeterlilik sistemi işgücü hareketliliğinin sağlanmasında ve Avrupa Birliği'ne üye ülkelerle uyumlu ulusal bir sistemin oluşturulmasında önemli katkılar sağlayacaktır.

9- Ülkemizdeki yabancı işgücünün daha ziyade vasıflı olması gerekmektedir. Bu amaçla ihtiyaç duyulduğu halde yabancılara yasaklanmış olan bazı mesleklerin yasak kapsamından çıkartılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Örneğin, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca; doktorluk, hemşirelik, dişçilik, ebelik, hastabakıcılık veya 3958 sayılı Gözlükçülük Hakkında Kanun uyarınca; gözlükçülük vs. gibi.

Ülkemizde çalışan yabancıların genel olarak nitelikli işgücünden oluşmadığı bilinmektedir. Yurtiçinden kolaylıkla temin edilebilecek niteliksiz işgücü yerine nitelikli işgücü ve yatırım yapacak yabancıları işgücü piyasasına çekmeyi başarmak gerekmektedir. Bu nedenle yapılacak çalışmalar ve belirlenecek politikaların da bu bakış açısıyla ele alınması gerekmektedir.

III. SONUÇ

Ülkesinde bulunduğu devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kimse olarak tanımlayabileceğimiz yabancı kavramı, “ülke” ve “vatandaşlık” kavramları kadar eskidir. Vatandaşı olmadığı bir ülkede çalışan kişi şeklinde kısaca tanımlayabileceğimiz yabancı çalışan kavramı da niteliği bakımından ilk dönemlerden bugüne önemli değişikliklere uğramakla birlikte bir o kadar eski olgudur. Nitekim yaşamını sürdürmek için çalışmak ve üretmek zorunda olan insanlık “ülke”, “vatandaşlık” ve “yabancılık” kavramları ortaya çıkmadan önce dahi zorunlu bir işbirliği içerisinde yaşamıştır.

Sanayileşme dönemine kadar genellikle bir zorla çalıştırma biçimi olan “köle çalıştırılması” şeklinde gerçekleşen yabancı istihdamı bu tarihten itibaren önemli değişikliklere uğramıştır. Sanayileşme dönemiyle birlikte köle çalıştırılması yerini işçi istihdamına bırakmaya başlamış, çalışma karşılığı ücret ve diğer haklar yönünden modern anlamda işçi işveren ilişkileri gelişmeye başlamış ve yine modern anlamda yabancı istihdamı da ortaya çıkmaya başlamıştır. Nitekim günümüzde iletişim ve ulaşım teknolojisinin gelişmesi ve küresel pazar koşullarının oluşması karşısında başta uluslararası firmalar olmak üzere küresel pazardan pay almak isteyen pek çok firma yabancı istihdamına başvurmaktadır. Ulusal düzeylerde ise; talebin yurtiçinden karşılanamaması, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi isteği, nitelikli işgücü ihtiyacı gibi pek çok neden yabancı istihdamına zemin hazırlamaktadır.

Yabancı istihdamı ülkemiz tarihi bakımından irdelendiğinde; tüm dünyada olduğu gibi Osmanlı döneminde de 1300-1800 yılları arasında yoğun olarak üretim, askeri alan ve hizmet sektöründe kölelerin yer aldığı görülmüştür. 17. yüzyıldan itibaren orduda, donanmada, bayındırlık hizmetlerinde ve tarımda köle kullanılması uygulamasının hızlı bir şekilde azaldığını ve sadece ev hizmetlerinde kullanılması devrinin başladığını görmekteyiz. Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde ise özellikle orduda ve ulaştırma alanında ücretli Avrupalı uzmanlar istihdam edilmeye

başlamış ve bu şekilde Ülkemizde modern anlamda yabancı istihdamının temelleri atılmıştır.

Yabancı uzman çalıştırılması Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde de devam etmiştir. Bu dönemde Batı tarzı modernleşme çabaları kapsamında özellikle ulaştırma ve eğitim alanında yabancı uzmanlardan yararlanılmıştır. Sonraki yıllarda ise yabancı istihdamı dönem dönem soğuk ve sıcak savaşımlardan etkilenecek duraklama gösterse de, ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmelere paralel olarak artış göstermiş, özellikle küreselleşmeyle birlikte daha ileri bir boyut kazanmıştır.

Günümüzde yabancı istihdamı uluslararası bir hak olarak görülmekte ve temel uluslararası belgelerde korunan bir hak olarak yerini almaktadır. Bu hak "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)'nın Sözleşme ve Tavsiyeleri", Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Avrupa Sosyal Şartı gibi uluslararası belgelerde düzenlenmiştir. Yabancıların çalışma hakkı ulusal düzeylerde Anayasa ve çeşitli kanunlarla düzenleme alanı bulmaktadır.

Bu düzenlemeler genel olarak değerlendirildiğinde çalışma hakkının bir sosyo-ekonomik hak niteliğinde görüldüğünü söyleyebiliriz. Çalışma hakkına "herkes"in sahip olduğu uluslararası kabul gören bir gerçeklik olmakla birlikte, ülkelerin kendi vatandaşlarını koruma, vatandaşlarının istihdamına öncelik verme eğiliminde oldukları da yadsınamaz. Nitekim uygulamaya baktığımızda devletlerin kendisine ait topraklar üzerinde yaşayan, bu toprakla maddi, manevi ve tarihsel ilişkileri olan vatandaşlarına kimi hakların verilmesinde yabancılara göre öncelikler ve ayrıcalıklar tanıdıklarını, vatandaşlarının yabancılara göre daha fazla haklara sahip olduklarını, mükellefiyetler bakımından ise vatandaşlarını yabancılara göre daha az mükellefiyetlere sahip kıldıklarını görmekteyiz.

Bu bağlamda, ülkeler tarafından vatandaşlar lehine ve yabancı istihdamını engellemeye yönelik yapılabilen işlemleri "yabancı istihdamının

yasaklanması” ve “yabancı istihdamının kısıtlanması” şeklinde sınıflandırabiliriz. Ülkemiz özelinde bakıldığında; kabul edildiği 1932 yılından 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un yürürlüğe girdiği 2003 yılına kadar uygulama sahası bulan 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun’u “yabancı istihdamının yasaklanması” uygulamasına örnek olarak verebiliriz. Bu Kanun yürürlükten kaldırılmasına rağmen çeşitli kanunlarda yabancı istihdamına yönelik yasaklamalar bulunmaktadır.

Yabancı istihdamının kısıtlanması ise uygulamada çoğunlukla izinler aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu bağlamda yabancıların çalışmalarını engellemenin en önemli aracı olarak ülkelere girişte aranan “pasaport” ve “vize” uygulaması gösterilebilir. Bu uygulamayla ülkeler sınırları içerisindeki topraklara giriş ve çıkışları kontrol etmeye çabalarlar. Ülkeler gelişmişlik düzeyi ve ulusal çıkarlarını gözeterek “vize” uygulamalarının kapsamını genişletip, daraltabilmektedirler. Kimi ülke vatandaşlarına vize muafiyeti veya kolaylıkları getirirken, kimi ülke vatandaşlarına vize vermemekte veya vize verilmesini zorlaştırmaktadır. Yabancılar kısıtlama getiren bir diğer izin çeşidi de “oturma ve ikamet izinleri”dir. Bu husus, yabancı çalışanlara engelleme getirilmek istenmesi halinde kullanılabilen, örneğin aile bireylerinin ikamet izni ve aile birleşimi gibi konularda yabancılar güçlük çıkartılabilmektedir. Yabancı bir ülkede çalışmak isteyen yabancılar için “çalışma izni” yükümlülüğü ayrı bir şart olarak koşulabilmektedir. Bu hususta, izin başvurusu için belli süreler getirilmesi, bildirim yükümlülükleri öngörülmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca, çalışma izinleri karşılıklılık ilkesi çerçevesinde iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir.

Öte yandan, yabancıların resmi veya özel iş arama kurumlarına kayıt olmalarının kısıtlanması veya engellenmesi, mesleki yeterlilik ve sertifika

veya diplomalarının denkliğinin tanınmaması gibi uygulamalarda yabancı istihdamının önündeki önemli engellemeler olabilmektedir.

Ülkemizde çeşitli istisna ve muafiyetler söz konusu olmakla birlikte “vize”, “ikamet izni” ve “çalışma izni” uygulamalarının üçü de bulunmaktadır. Çalışmamızda bu uygulamalara ilişkin temel hususlar hakkında bilgilendirmelerde bulunulmuştur. Ancak, konunun uluslararası niteliği gereği bu alanda sık sık değişiklikler yapılmaktadır. Çalışmamızın nihai aşamasında dahi yeni vize antlaşmalarının yapıldığı ve kanun veya yönetmelik değişiklikleriyle yeni düzenlemelere gidildiği de görülmüştür.

Bununla birlikte, genel olarak Türkiye’de yabancıların çalışma esasları konusunda 2003 yılına kadar farklı kanunlarda yer alan hükümlerin 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’la oldukça yeknesaklığa kavuşmuş olduğunu söyleyebiliriz. Bu Kanun’la bazı istisnalar dışında çalışma izni konusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Kanun ve bilahare yayımlanan Uygulama Yönetmeliği ile çalışma izinlerinin verilmesi, uzatılması, türleri, bildirimler, iptali, geçersiz hale gelmesi, izinsiz çalışanlara uygulanacak yaptırımlar gibi usul ve esaslar düzenlenmiştir. Çalışmamızda bu mevzuat hükümlerine de ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Öte yandan, araştırmamızda çalışma iznine sahip yabancı uyruklu çalışanların sosyal güvenlik, işsizlik sigortasından yararlanma, ikamet ve seyahat, iş arama, eğitim hizmetlerinden yararlanma, sağlık hizmetlerinden yararlanma, aile birleşimi, sendikal faaliyetler, mülkiyet gibi hakları değerlendirilmiştir. Yabancı uyruklu çalışanlar, bu hakların bazılarında doğrudan yararlanabilirlerken bazı haklardan ise belli sınırlar dahilinde yararlanabilmektedirler. Yabancı uyruklu çalışanlara tanınan haklar yanında, prim ödeme, vergi verme, bilgi verme ve çalışma izni alınan işyeri ve meslek haricinde çalışmama yükümlülükleri de tez içerisinde ayrıca değerlendirilmiştir.

Ülkemizde çalışma izinlerinin süreli, süresiz, istisnai ve bağımsız çalışma izinleri şeklinde düzenlenmektedir. Bu izinlere ilişkin istatistiki verilere ilişkin özetle şunları söyleyebiliriz; ÇSGB tarafından 2004 yılında verilen izin sayısı 7.302 iken 2005 yılında 9.438, 2006 yılında 10.603, 2007 yılında azalarak 8.930, 2008 yılında ise 10. 705 kişi olmuştur. Ancak 2009 yılında izin işlemine konu olan toplam işçi sayısı büyük oranlı artış göstermiş ve 14.023 kişiye ulaşmıştır.

Türkiye’de kaçak yabancı istihdamı konusunda da farklı tahminler olmakla birlikte 1 milyon kişi civarında olduğu görüşü baskın bulunmaktadır. Bu oran ile karşılaştırıldığı zaman izin almak suretiyle Ülkemizde çalışan yabancı sayısının hayli düşük kaldığı görünmektedir.

ÇSGB tarafından çalışma izni verilen kişilerin uyrukları arasındaki oran yıllar itibariyle değişmektedir. 2008 yılında %10,35 ile en fazla Rusya Federasyonu’ndan gelen yabancı işçi bulunmakta iken 2009 yılında %18,35 ile Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşlarına çalışma izni verilmiştir. Rusya Federasyonu’ndan gelen yabancı işçi sayısı 2009 yılında %11,16’ya çıkmış olmasına rağmen, 2009 yılında izin alan Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşlarında üç kattan fazla yaşanan artış karşısında ikinci sıraya gerilemiştir. Bu ülkeleri ise Almanya, Ukrayna, ABD, Fransa, İngiltere takip etmektedir. Burada dikkat çeken husus izin alan ülke sıralamasında gelişmiş ülkelerin en yüksek payı almış olmalarıdır.

Çalışma izni alan yabancıların meslekleri itibariyle baktığımız zaman 183 farklı meslekte çalışma izni alındığı görülmektedir. Çalışma izni alanların yarısı standart başvuru olarak adlandırılmış ve herhangi bir meslek belirtilmemişken, belirtilen mesleklerde ilk sırayı %7 ile (643 kişi) öğretmenler almaktadır. Bunu %6,7 ile (612 kişi) kişi ile mühendisler, daha sonrasında ise, işletme (240 kişi), ekonomist (204 kişi), teknisyen (farklı dallar toplamı 187 kişi), dansçı (167 kişi) vs. izlemektedir.

Çalışma izni alan yabancıların Türkiye'deki yaptıkları görevlerine baktığımızda ise en fazla izin verilen meslek %10,14 oran ve 973 kişiyle dansçılık olmuş onu %5,20 oran ve 499 kişiyle sanatçı, %4,23 oran ve 406 kişi ile makine montajcısı takip etmiştir. Bu görevlerden sonra ise yönetici pozisyonları, eğitimciler ve turizm-eğlence sektöründe çalışabilecek mesleklerin geldiğini görmekteyiz. Burada dikkat çeken husus ise çalışma izni başvurusunda belirtilen meslekler ile yapılan görev arasındaki uyumsuzluktur. Örneğin çalışma izni başvurusunda mesleğini dansçı olarak belirten yabancı sayısı 167 kişi iken, izin alındıktan sonra dansçı olarak görev yapan yabancı sayısı 973 kişiye yükselmiştir. Bu durum yabancı istihdamında profesyonelliğin de yeterli düzeyde olmadığı göstermesi bakımından önemlidir.

Çalışma izni alanların sektörler bazında değerlendirilmesi neticesinde izin alan yabancıların büyük çoğunluğunun hizmetler sektöründeki mesleklerde çalıştıkları görülmüştür. Sanayi sektöründe ise daha çok teknik işler ve yeni teknoloji gerektiren mesleklerde görev alabilecek yabancıların izin aldığı görülmektedir. GATS Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte Hizmetler sektöründe çalışan yabancı sayısında önemli oranda artış olacağı da öngörülmektedir.

Çalışma izni alan ülkelerin dağılımına baktığımız zaman yukarıda da belirtildiği üzere daha çok sanayileşmiş batılı ülkeler ile Rusya, Çin ve Ukrayna gibi ülkeler başı çekmektedir. Bu bağlamda istatistiki verileri karşılaştırdığımızda Türkiye'de çalışan yabancılarla ilgili bilinen durumun teyidini de almış olmaktadır. Sanayileşmiş ülkelere yönetici, eğitici ve teknik destek elemanları, eski doğu bloku ülkelere ise eğlence sektöründe çalışacak yabancıların izin aldığı sonucuna ulaşabiliriz. Tarım sektöründe çalışmak için izin alan yabancı sayısının payı ise bu sektörlerle kıyaslanamayacak kadar düşüktür.

Çalışma izni olmadan çalışan yabancılara baktığımız zaman ise kolluk kuvvetlerince 1995 – 2006 yılları arasında ülkemizde toplam 632.122 yasa

dışı göçmen yakalanmıştır. Bunların ülkelere göre sıralaması yapıldığında en yüksek payın Irak'a sonrasında ise Moldova, Pakistan, Afganistan, İran, Romanya, Ukrayna ve Rusya şeklinde olduğu görülmüştür. Buna göre geri kalmış veya gelişmekte olan ülkelere gelen işgücünün daha çok izinsiz çalıştığı sonucuna ulaşılabilecektir.

Araştırmamız neticesinde ulaştığımız veriler ve değerlendirdiğimiz kaynaklar dikkate alındığında özetle olağanüstü ve geçici durumlar dışında, yabancı uyruklu istihdamının tarihi ve engellenemez bir gerçeklik olup artarak devam edecek bir olgu olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Ayrıca yabancıların çalışamayacağı mesleklerle ilgili sağlıklı bir şekilde işgücü piyasası ihtiyaçlarının belirlenmesi, izinsiz yabancı uyruklu istihdamına yönelik denetimlerin ve uygulanan cezai yaptırımların artırılması gerektiğini söyleyebiliriz.

Günümüzde işgücü piyasaları açısından büyük önem arz eden yabancı istihdamı konusunda Ülkemizde birçok düzenleme yer almakla birlikte, farklı kanunlarda yer alan ve uygulama birliği bulunmayan bu konuda kat edecek önemli mesafeler ve atılması gereken büyük adımlar bulunmaktadır. Mevzuat noktasında eksikliklerin giderilmesinin de Ülkemiz çıkarına önemli kazanımlar sağlayacaktır. Ancak, yapılacak çalışmaların istenen sonuca ulaşabilmesi sağlıklı verilerle mümkün olabileceğinden, ilgili kurumlarca ve yeni araştırmacılarca yabancı istihdamı alanındaki istatistiki bilgi/belge eksikliğinin giderilmesine ve/veya bu bilgi/belgelerin kamuoyu ve diğer araştırmacılarla paylaşılmasına yönelik adım atılması öncelikle yapılması gereken olmalıdır.

KAYNAKÇA

ALTUĞ, Yılmaz, **Yabancıların Hukuki Durumu**, İsmail Akgün Matbaası, 2. Bası, İstanbul 1966

AKKUTAY, Ülker. “**Milli Eğitimde Yabancı Uzman Raporları, Atatürk Dönemi**”, Düzce, Avni Akyol Kültür ve Eğitim Ümit Vakfı, 1996.

AKTÜRK, Faik. “Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ankara, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Neyir Matbaası, Yıl: 2, S: 3, Nisan-Haziran 1999, s.185-191

Atatürk Dönemi Türk Eğitim Tarihi, (erişim), <http://www.frmtr.com/tarih-ve-inkilap-tarihi/686916-ataturk-donemi-turk-egitim-tarihi.html> 29.04.2010

AYDINOĞLU, Renan. “1990 Sonrası Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik Olgusu ve Çözüm Yolları”, ANKARA, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilgiler Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi, 2006,

AYHAN, Ömer Lütfi. “Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi Değerlendirme Raporu”, Ankara, **ÇSGB**, Mayıs-2004

BAŞTAYMAZ, Tahir. “Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Açmaz: Aşırı İşsizlik veya Kırsal Eksik İstihdam”, **Mercek Dergisi**, İstanbul, MESS, Y: 3, S: 10, Nisan 1998, s.20-24

BAYHAN, Tevfik. “Çalışma Hakkı Bağlamında Avrupa Birliği’nin İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Aile Birleşimi Düzenlemeleri: Türk İşçilerin Durumu”, Ankara, **ATAUM** - 2010

BAYHAN, Tevfik. “Yabancı Uyrukluların Çalıştırılması ve Deneme Süresi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:9, Sayı:45 Eylül-Ekim 2007, S. 95-100

BAYHAN, Tevfik. “Yabancı Uyrukluların İş Sözleşmelerinin Süreli Feshi ve İhbar Tazminatı”, **Mali Pusula Dergisi**, Yıl:4 Sayı:41, Mayıs 2008, s.107-112

BAYHAN, Tevfik. “Yabancı Uyrukluların Kıdem Tazminatı Hakkı ve Çalışma İzni”, **Vergi Dünyası Dergisi**, İstanbul, Sayı:317, Ocak: 2008, s.116-122

BAYHAN, Tevfik. “Yabancı Uyrukluların Kısmi Süreli Çalıştırılması ve Çalışma İzni”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 178, Ekim 2007, s. 186-191

BEKİL, Mehmet. "Göçler ve Göç Çeşitleri", 16/2/2008, (erişim), <http://cografiegitim.blogcu.com/goc-cesitleri/3017041> 03.12.2009

Bursa Emniyet Müdürlüğü. Yabancıların Türkiye'de İkamet Ve Seyahatleri İle İlgili Genel Hükümler, (erişim), http://www.bursa.pol.tr/islemleriniz_detay.asp?islemID=3&Tur=yabanci 31.10.2010

CAN, Sadık. "Atatürk Dönemi Ekonomik Gelişmeler", 25.03.2010, (erişim), <http://www.sadikcan.com/ataturk-donemi-ekonomik-gelismeler.html> 15.07.2010

CANDAN, Mehmet. "Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri", Ankara, **İŞKUR**, İstihdam ve Meslek Uzmanlığı Tezi, 2007

CİN, Mustafa. "Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Özgürlüğü", **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 88, Nisan 2005, (erişim), <http://www.mevzuatdergisi.com/2005/04a/06.htm> 12.11.2010

ÇELİKEL, Aysel, **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayınevi, 11. Bası, İstanbul 2004

ÇİÇEKLİ, Bülent. **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık A.Ş., Güncellenmiş 2. baskı, Ekim-2009

ÇİÇEKLİ, Bülent. **Yabancıların Çalışma İzinleri**, Ankara, TİSK Yayınları, Y. No:240, Ocak-2004

ÇSGB Yayınları. Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Ankara, 2004

ÇSGB. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve Uygulaması, Ankara, (erişim), <http://www.cs gb.gov.tr/cs gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/itkb/dosyalar/is ciis veren/is ci/yabanci> 26.09.2010

ÇSGB. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı "Yabancıların İzinsiz Çalışmasının Önlenmesi Teftiş Projesi Raporu"

ÇSGB. Çalışma Genel Müdürlüğü 2010 Çalışma İstatistikleri

DURA, Cihan. "Bugünün Sanayileşmiş Ülkeleri Serbest Rekabet Yoluyla Kalkınmadı: Almanya Örneği", 08.10.2010, (erişim), http://www.cihandura.com/index.php?option=com_content&task=view&id=613&Itemid=60 15.11.2010

DURA, Cihan. "Merkez ülkeler -merdiveni itme- stratejisini nasıl uyguluyor?" (erişim), <http://www.turksolu.org/119/dura119.htm> 15.11.2010

Dw-World.de, "Yeryüzü Tıkış Tıkış Dolu". (20.12.2005), (erişim), www.gezegemimiz.com/NewsTopic.asp?KategoriAdi=K%C3%B6lelik%20/%20M%C3%BCltesi%20/%20T.Sorunlar&idKategori=35 , 14.08.2010.

EGM. "Yabancıların İkamet İşlemleri", (erişim), <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.ikamet.asp> 29.05.2010

EGM. 155 no'lu Yabancıların Çalışma İzinleri, Çalışma Vizeleri ve İkamet Tezkereleri Genelgesi", 02.10.2003

□ EGM. Yabancılar ve Hudut Dairesi Başkanlığı. (erişim), www.egm.gov.tr 22.07.2010

ERDER, Sema, KAŞKA, Semlin. "**Düzensiz Göç ve Kadın Ticareti Türkiye Örneği**", İstanbul-2003

EROL, Pınar. Hizmet Ticareti Genel Antlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi, 4.07.2002, (erişim) <http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html> 25.12.2010

GATT Bilgilendirme Rehberi (01.08.09), (erişim) http://www.alomaliye.com/gats_taah%20_listesi.htm 20.12.2010

GENÇLER, Ayhan. "Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Şubat 2002, (erişim) www.ceterisparibus.net, 08.05.2010

GÖĞER, Erdoğan. **Pasaport Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara-1973, No:325

Hizmet Ticareti Genel Antlaşması GATS, 7 Ağustos 2009 tarihli VI. DTÖ ile Koordinasyon Kurulu toplantısında yapılan GATS'a ilişkin sunum, (erişim) <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://cf01f895a70d08b3962e3ba02ace12b0> 20.12.2011

ICEP Yurtdışı Eğitim. "Amerika Geçici İşçi Alıyor", 25/08/2007, (erişim), <http://www.icep.com.tr/haber/detay-84-Amerika-Gecici-Is-ci-Aliyor.html> 27.04.2010

İstanbul Yabancılar Şube Müdürlüğü. İkamet Tezkeresi için Gerekli Belgeler, (erişim), <http://yabancilar.iem.gov.tr/ikamet.html> 15.12.2010

KARADENİZ, Oğuz . “Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik, İnsan ve İş”, **Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Haber Bülteni**, Sayı:15, 2001.

KIRAL, Halis. **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, Ankara, TİSK Yayınları, Yayın No: 270, Nisan 2006

KOÇ, Esra. “Mülteci Sığınmacı Göçmen Nedir?”, İstanbul - BİA Haber Merkezi, 20 Haziran 2001, (Erişim) <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/2953-multeci-siginmaci-gocmen-nedir> 12.10.2010

LORDOĞLU, Kuvvet. “Türkiye’de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma”, TÜHİS Dergisi, Cilt:17, Kasım 2002, Sayı: 6, s.31-38

NOKAY, Murat. “Gerçek Kişiler ve Tüzel Kişiler Bakımından Yabancı Kavramı” (erişim), http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_281.htm 19.10.2010

ONUR, Sara. “1990’lı Yıllarda İstihdam Sorunu ve Sabit Sermaye Yatırımları”, alıntı GIDDENS Anthony, **“Elimizden Kaçıp Giden Dünya”**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s.23, (erişim)., http://paribus.tr.googlepages.com/s_onur.doc 17.09.2010

Osmanlı Devleti’nde Kölelik, Vikipedi özgür ansiklopedi, (erişim), http://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%C4%B1_Devleti'nde_k%C3%B6lelik 08.07.2010

Osmanlı’da Kölelik, 01.12.2007, (erişim), <http://www.yenidenergenekon.com/39-osmanlida-kolelik/> 09.11.2009

ÖMERDEDEOĞLU, Alper. “Yabancı Çalışanların Sosyal Güvenliği”, 26.06.2009, (erişim), <http://www.tasviye.com/makaleler/hobi/topluluk/175-yabanc-calanlarn-sosyal-guevenlii.html>

ÖZBAY, Rahmi Deniz. “Osmanlı İmparatorluğu’nda Köle Emeğinin İstihdamı ve Mükâtebe Yöntemi”, Kocaeli, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.17, 2009/1, s. 148-163

QUATAERT, Donald. “Zonguldak Maden İşçilerinin Hayatı, 1870-1920: Başlangıç Niteliğinde Bazı Gözlemler”, (erişim), <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/zonguldak.htm> 17.07.2010

Recep KORKUT, “Mültecilik Cesaret ve Özgürlük İşidir,” Taraf Gazetesi, İstanbul, 19.06.2010, (erişim) <http://www.taraf.com.tr/haber/multecilik-cesaret-ve-ozgurluk-isidir.htm>, 10.10.2010

ŞAHİN, Mustafa. "Osmanlı Devleti'nde Yabancı Uzmanlar Aracılığıyla Batılılaşma Çabaları", (erişim), <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/143/11.htm> 05.06.2010

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı. "Katma Protokol", <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinid=252&icerikid=355>

Tarih Vakfı-AB Projesi. "Sessiz Bir Geçmişten Sesler Afrika Kökenli "Türk" Olmanın Dünü ve Bugünü", s. 44-46, (erişim), http://www.afroturk.org/osmanlida_kolelik.aspx 14.10.2010

TAYMAZ, Erol. "Kayıt Dışılık ve Verimlilik" Mart 2010, (erişim), <http://www.newsweekturkiye.com/haberler/detay/37654/Kayit-disi-kaynaklar> 20.08.2010

ULRICH, Herbert. Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München 2001,

Yabancı Çalışanların Sosyal Güvenliği, (erişim), http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=sosyal_guvenlik 12.12.2009

Yabancı Uyruklu Çalışanlar Sağlık Yardımlarından Nasıl Yararlanırlar, 10 Haziran 2010, (erişim),

http://www.calismadunyasi.com/haber_detay.asp?haberID=516 04.01.2011

YAHŞİ, Fatma. "Küreselleşme ve İstihdam", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı**, Yüksek Lisans Tezi, Adana 2007

YILDIRIM, Seyfi. "Türkiye Demiryollarında İstihdam Edilen Yabancı Uzmanlar (1925-1950)", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Sayı 67-68-69, Cilt: XXIII, Mart-Temmuz-Kasım 2007, s.305-338

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.erkisgdanismanlik.com/default.asp?sayfa=istekulturdetay&no=16> 11.07.2010

http://www.geocities.com/ceteris_paribus_tr2/gediz3.doc 19.09.2010

<http://www.ihya.eu/node/204> 14.08.2010

<http://www.ofistercume.com/index.php/component/content/article/92>
24.11.2010

<http://www.frmtr.com/tarih/963155-osmanlida-kolelik.html> 11.11.2010

<http://www.ziranbula.com/bilgi/sanayi-devrimi/> 21.11.2010

<http://www.balkanlar.net/forum/index.php?topic=7194.0;wap2> 28.10.2010

http://tr.wikipedia.org/wiki/Gastarbeiter#Gastarbeiter_s.C3.B6zc.C3.BC.C

http://tr.wikipedia.org/wiki/Sanayi_Devrimi#Sosyal-ekonomik_nedenleri
15.05.2010

<http://www.maviplaka.com/tr/sss.php> 30.10.2010
4.9F.C3.BCn.C3.BCn_kavramsal_ge.C3.A7mi.C5.9Fi 11.04.2010

<http://www.kanadagocmenlik.com/gecicicalisma.asp> 04.09.2010

<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs24.htm>, 12.10.2010

<http://www.unhcr.org.tr/MEP/FTPRoot/HTMLEditor/File/ATP%20Leaflets/1d%20tur.pdf>

ÖZET

BAYHAN, Mehmet. Türkiye’de Yabancıların İstihdamı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2011

Yabancı istihdamı tüm dünyada binlerce yıldır değişik şekillerde uygulana gelmiş, küreselleşme ile birlikte de değişik bir boyut kazanarak çok önemli bir hal almıştır. Ancak Türkiye’de yabancı istihdamı konusunda sıkıntılar yaşandığı ve yasal boşluklar olduğu görülmüş ve bu konuda bir tez araştırması yapılmasının yararlı olacağına kanaat getirilmiştir.

Türkiye’de Yabancıların İstihdamı konusu incelenirken öncelikle yabancı istihdamının tarihsel gelişimi sonrasında Türkiye’deki mevcut durum açıklanmıştır. Konunun genişliği göz önünde bulundurularak izinsiz (kaçak) yabancı istihdamı konusuna ayrıntılı olarak girilmemiştir.

Türkiye’de yabancı istihdamını düzenlemek amacıyla 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Tezimiz içerisinde bu Kanun çerçevesinde çalışma izninin nasıl alınacağı, kimlerin çalışma izni başvurusunda bulunabileceği, çalışma izni alabilmek için gerekli olan şartlar, yabancıların çalışmasına izin verilmeyen meslekler ve çalışma izni verilen yabancıların sahip olacakları haklar ve yükümlülükler gibi hususlar irdelenmiştir. Ayrıca çalışma izni almış olan yabancıların sayıları, meslekleri ve yaptıkları görevlerle ilgili istatistikler açıklanmıştır.

Çalışma izni almak suretiyle ülkemize gelen yabancılar, izin aldıkları işyeri/işletme ve meslekte çalışabilmektedir. İzin alan yabancılar, çalıştıkları işyerinde Türk vatandaşı çalışanların sahip olduğu haklardan aynı şekilde yararlanabilmekte; ücret, sosyal güvenlik, fazla mesai ve servis hizmetleri gibi her türlü haktan yararlanabilmektedir. Bunların yanı sıra vergi ödeme, sosyal

güvenlik primi ödeme, izin alınan meslek ve işyeri haricinde çalışmama gibi yükümlölükleri de bulunmaktadır.

Özetle yabancı istihdamı kavramı oldukça önemli bir kavram olmakla birlikte, Ülkemizde konunun ciddiyeti tam olarak anlaşılamamaktadır. Değişik kanunlarda konuyla ilgili hükümler olmakla birlikte uygulama birliğini sağlamak ve karışıklığı önleyebilmek adına yeni bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Anahtar Sözcükler

- 1. Yabancı**
- 2. İstihdam**
- 3. Yabancıların Çalışma izinleri**
- 4. Yabancıların Hak ve Yükümlölükleri**
- 5. Yabancı İstihdamının Tarihi Gelişimi**

ABSTRACT

BAYHAN, Mehmet. Employment Of Foreigners In Turkey, Master Thesis, Ankara-2011

Foreigner employment has been implemented all over the world in different ways for thousands of years and become very important by acquiring a different dimension with globalization. However, about foreigner employment in Turkey it is clear that it is experienced difficulties and has some deficiencies. Therefore, it has been thought that making a thesis research in this subject will be beneficial.

As the subject is examined, it is explained the current situation in Turkey following historical development of foreign employment. Illegal employment is not detailed by considering the scope of the subject.

The law no. 4817, Law on Work Permits of Foreigners, is enacted in 2003 in order to regulate foreigner employment in Turkey. Within the frame of this law, in the thesis it has been evaluated some issues such as how to get work permit, who can apply for work permit, requirements to get work permit, jobs which is not allowed for foreigners and rights and obligations for foreigners who get work permit. Furthermore, it is explained statistical data about the number of foreigners who get work permit, their occupations and positions.

Foreigners who came to Turkey by getting work permit have been able to work in jobs and work place/business which they get permission. Foreigners who have work permit can benefit in the same way from the rights such as wage, social security, overtime pay, transportation services which Turkish citizens have. In addition, they have some obligations such as paying tax, social security premium, not working except for jobs and work places permitted.

In brief, foreigner employment is a highly important term, but the significance of this subject has not completely understood in Turkey. Although there are some articles in different laws about this subject, it is needed a new legal regulation on behalf of providing integrity in implementation and preventing confusion.

Key Words

- 1. Foreigners**
- 2. Employment**
- 3. Work Permit of Foreigners**
- 4. Rights and Obligations of Foreigners**
- 5. Historical Development of Foreigner Employment**

