Iğd Üniv Sos Bil Der / Igd Univ Jour Soc Sci
Sayı / No. 13, Ekim / October 2017: 623-655
Araştırma Makalesi / Research Article

Türkiye İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı: Taahhütlerde İlerleme

SİBEL MEHTER AYKIN* & NECLA ÖZTÜRK**

Öz: 2016 yılında yürürlüğe giren Uluslararası İşgücü Kanununun amacı; uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma muafiyetine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektir (UİK - RG: 13.08.2016-29800). UİK, esas itibariyle, Türkiye'nin taraf olduğu ikili ve çok taraflı anlaşmalar kapsamında yabancıların işgücü piyasasına girişini kolaylaştırma yükümlülüğünün bir sonucudur. İşgücü piyasasının serbestleştirilmesi yolunda yürütülen çalışmaları Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri çerçevesinde değerlendirmek mümkündür. Bu çalışmanın amacı, işgücü piyasalarında serbestleşme yönelimli DTÖ ile AB normlarını açıklamak ve Türkiye'nin taahhütleri çerçevesinde kat ettiği mesafeyi ortaya koymaktır. Bu amaca yönelik olarak, öncelikle, Türkiye'nin ikili ve çok taraflı anlaşmalar kapsamındaki yükümlülükleri tanımlanıp, yabancı istihdamına ilişkin yasal koşullar genel hatları ile verilmektedir. Ardından, Türkiye'de yabancı istihdamına dair artan seyir sayısal boyutuyla gözler önüne serilip, yeni UİK'nın yerinde bir düzenleme olup olmadığı değerlendirilmekte ve öneriler geliştirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşgücü Piyasası, Serbestleşme, Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği, Türkiye.

JEL Kodları: J21, J82, K31

* Doç. Dr. Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü; *sibelaykin@akdeniz.edu.tr*
** Doç. Dr. Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Özel Hukuk Bölümü; *ozturknecla@akdeniz.edu.tr*

Liberalisation of Labour Market in Turkey and Employment of Foreigners: Progress in Commitments

Abstract: Enacted in 2016, the aim of International Labour Act is to determine, apply and monitor the international labour policy, as well as to regulate the methods, principles, authority and responsibility in deeds with respect to issuing work permit or exemption for foreigners, and the rights and obligations in the field of international labour force (ILA – OJ: 13.08.2016-29800). ILA is essentially an outcome of Turkey's commitments to facilitate the entry of foreigners into the labour market in line with the bilateral and multilateral agreements that Turkey is a party to. It is possible to evaluate the studies carried out towards the liberalization of labour market in view of Turkey's relations with the World Trade Organization (WTO) and the European Union (EU). The aim of this paper to explain the WTO and the EU norms directed towards liberalization of labour markets and define the pace covered by Turkey in its commitments. To achieve this end, first of all, Turkey's commitments in view of bilateral and multilateral agreements are defined and legal terms with regard to employment of foreigners are presented in general. Then, the rising trend in employment of foreigners in Turkey is exhibited in figures and pertinence of the latest ILA is evaluated and recommendations provided.

Key Words: Labour Market, Liberalization, World Trade Organization, European Union, Turkey.

JEL Codes: J21, J82, K31

Giriş

Çalışma özgürlüğü; bir şahsın iş yapma, bir teşebbüse girişme ve seçtiği meslek ve sanatı icra etme konusundaki serbestisi şeklinde tanımlanmaktadır[1]. Bunun yanı sıra çalışma özgürlüğü bir üst kavram olarak kabul edilerek özel teşebbüs kurma serbestisi, çalışma hakkı ve ödevi ile çalışma koşullarının belirlenmesi ve sosyal güvenlik hakkını kapsamaktadır[2]. Çalışma özgürlüğü, kural olarak bir kamu hakkı olarak nitelendirilmekte, bir diğer ifadeyle, kişinin insan olmaktan doğan bir hakkı olarak kabul edilmektedir[3].

Çalışma hak ve özgürlüğü, Türkiye'nin taraf olduğu Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (m. 23) ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşmede (m. 6) tanımlanan temel haklar arasında yer almaktadır. İnsan haklarının evrenselliği prensibi, aralarında çalışma hak ve özgürlüğünün de bulunduğu bu temel hak ve özgürlüklerden, insanlar arasında herhangi bir ayrım yapılmaksızın herkesin eşit bir şekilde yararlanmasını öngörmektedir. Bununla birlikte,

---

[1] Osman Fazıl Berki, *Devletler Hususî Hukuku, Cilt I, Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku*, Ankara: Güzel Sanatlar Matbaası, 1966, s. 182; Necla Öztürk, "Yabancıların Çalışma Hakkı", *II. Disiplinlerarası Turizm Araştırmaları Kongresi*, 12-15 Nisan, 2012, Antalya, s. 236.

[2] Erdoğan Göğer, *Yabancılar Hukuku*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1976, s. 75.

[3] Berki, *Devletler Hususî Hukuku, Cilt I, Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku*, s. 182; Yılmaz Altuğ, *Yabancıların Hukukî Durumu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1983, s. 192; Muammer Raşit Seviğ, *Devletler Hususi Hukuku, Giriş, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1983, s. 285; Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, İstanbul: Beta, 2003, s. 113; Işıl Özkan, *Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı*, İstanbul: Kazancı Yayınları, 1997, s. 27; Öztürk, "Yabancıların Çalışma Hakkı", s. 236.

devletler uyrukluğunda bulunmayan yabancılara çalışma hakkı tanırken, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulları, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini, emniyet ve güvenlik kaygılarını göz önünde bulundurarak bazı kısıtlamalar getirmektedir[4]. Başka bir anlatımla, yabancıların çalışma hak ve özgürlükleri konusunda Anayasanın 16. maddesindeki düzenleme çerçevesinde, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlama getirilebilmektedir.

Türkiye'deki çalışma hayatının yabancılar nezdinde giderek cazibesinin artması yabancıların kendi hesabına ya da başkalarının emrinde çalışmaları konusunun düzenlenmesi gereğini de beraberinde getirmiştir. 27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun (YÇİHK)[5] hükümleri kapsamında ilk kez bütüncül bir anlayışla düzenlenen yabancıların işgücü piyasasına giriş koşulları, günün gerekleri doğrultusunda güncellenerek 28.07.2016 tarihli UİK[6] çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. UİK, esasen taraf olduğumuz ikili ve çok taraflı anlaşmalar kapsamında yabancıların işgücü piyasamıza girişini kolaylaştırma yükümlülüğümüzün bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin gerek Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) nezdinde verdiği taahhütler, gerekse Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri çerçevesinde yürüttüğü müktesebata uyum çalışmaları işgücü piyasalarının serbestleşti-

[4] Sibel Mehter Aykın, "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Turist Rehberliği Hizmetleri Bağlamında Değerlendirilmesi", *International Congress of Management, Economy and Policy*, 26-27 Kasım, 2016, İstanbul, s. 1587.

[5] RG: 06.03.2003-25040

[6] RG: 13.08.2016-29800.

rilmesi konusunda çıpa görevi üstlenmektedir. AB müktesebatına göre kişilerin serbest dolaşımı amaçlanmakta ve serbest dolaşımın kapsamına üye devlet vatandaşlarının diğer üye ülkelere herhangi bir sınırlama ve yasaklama ile karşılaşmaksızın serbestçe girme, dolaşma, ikamet ve inceleme konumuz olan çalışma hakkı girmektedir[7]

Bu çalışmanın ilk kısmında, Türkiye'nin işgücü piyasasının serbestleştirilmesi yolunda yürüttüğü çalışmalar, DTÖ ve AB çerçevesinde ele alınacaktır. Bu bağlamda, öncelikle işgücü piyasalarında serbestleşme yönelimli DTÖ ile AB normları açıklanacak, daha sonra Türkiye'nin taahhütleri yönünde kat ettiği mesafe ortaya konulacak ve konuya yönelik politika önerileri geliştirilecektir.

Çalışmanın ikinci kısmı ise Türkiye'de yabancı istihdamına ayrılmıştır. Bu bağlamda, ilk olarak yabancı tanımı ve yabancı kapsamına giren kişiler belirlendikten sonra, Türk hukukunda yabancıların çalışabilmesi için gerekli koşullar ana hatları ile ele alınacaktır. Bunun yanı sıra, 2016 yılında yürürlüğe giren UİK hükümleri ile Türkiye'de çalışan yabancılara ilişkin istatistiksel veriler değerlendirilecektir.

1. İşgücü Piyasalarının Serbestleşmesinde İki Referans Noktası: Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği

İşgücü piyasalarının serbestleştirilmesinde biri Dünya Ticaret Örgütü, diğeri ise Avrupa Birliği olmak üzere başlıca iki itici güç bulunmaktadır. Türkiye, bir yandan, kendisinin de onayladığı kısa adı GATS olan Hizmet Ticaretinin Serbestleşti-

[7] Serçin Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı,* Ankara: Seçkin, 2014 s. 23.

rilmesi Anlaşması[8] ile küresel ölçekte hizmet piyasalarıyla bütünleşmeye çalışırken; diğer yandan, AB ile müzakereler çerçevesinde bölgesel ölçekte malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaştığı AB iç pazarına eklemlenmeye çalışmaktadır. Türkiye'nin taahhütleri aşağıdaki gibidir:

1.1 Dünya Ticaret Örgütü'nün Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi Anlaşması Kapsamında Türkiye'nin Taahhütleri

Günlük dilde "görev" anlamına gelen "hizmet" kavramı iktisat yazınında "gereksinimleri karşılama ve üretildiği anda tüketilme özelliklerine sahip her türlü etkinlik" anlamında kullanılmaktadır[9]. Somut bir varlığa sahip malın aksine, elle tutulup, gözlü görülemeyen ve saklanması mümkün olmayan yapısı hizmet kavramının tüm unsurları ile tanımlanmasını güçleştirmektedir. Bu bağlamda, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyma amacıyla akdedilen GATS, hizmet kavramını tanımlamak yerine, hizmet sunum şekillerini açıklamak suretiyle konuya açıklık getirmeye çalışmıştır. Buna göre; sınır ötesi ticaret, yurtdışında tüketim, ticarî varlık ve gerçek kişilerin varlığı olmak üzere hizmetler dört şekilde sunulabilmektedir (GATS, m. 1)[10].

---

[8] "General Agreement on Trade in Services": http://www.ekonomi.gov.tr. Erişim Tarihi: 23.05.2017.

[9] Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2011.

[10] Guy Karsenty, "Assessing Trade in Services by Mode of Supply". Pierre Sauvé, Robert M. Stern (Eds.), GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization, Washington D.C.: Brookings, s. 35-52; Mehter Aykın, "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Turist Rehberliği Hizmetleri Bağlamında Değerlendirilmesi", s. 1590-1591.

1) "Sınır-ötesi ticaret" (*cross-border supply*), hizmetin bir üye ülkeden diğer üye ülkeye gönderilmesi suretiyle sağlanmasını kapsamaktadır. Buna göre; tedarikçi ve tüketici kendi ülkelerinden ayrılmaksızın bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla ticarî işlem gerçekleştirilmektedir.

2) "Yurtdışında tüketim" (*consumption abroad*), hizmetin bir üye ülkenin tüketicisine bir başka üye ülkede sunulmasını ifade etmektedir. Zaman zaman "tüketicilerin hareketliliği" (*movement of consumers*) şeklinde ifade edildiği de olmaktadır. Buna göre; tüketicinin tedarikçinin olduğu yere seyahati esas olup, tüketim hizmet arzının olduğu yerde gerçekleşmektedir.

3) "Ticarî varlık" (*commercial presence*), hizmetin bir üye ülkenin hizmet sunucusu tarafından herhangi başka bir üye ülkede ticarî varlık oluşturmak suretiyle sunulmasını kapsamaktadır. Buna göre; bir yabancı, özel veya tüzel kişi olarak tabiiyetinde bulunmadığı bir diğer ülkede iş kurup, hizmet sunmaktadır

4) "Gerçek kişilerin varlığı" (*presence of natural persons*), hizmetin bir üye ülkenin hizmet sunucusu tarafından diğer bir üye ülkede, ticarî varlık oluşturulmaksızın, gerçek kişi olarak faaliyet gösterilmesi suretiyle sağlanmasını ifade etmektedir. Buna göre; hizmetin daimi değil, geçici süreyle sunulması esastır.

Dünya Ticaret Örgütü'nün nihaî amacı, tüm bu yöntemlerle gerçekleştirilen uluslararası hizmet ticaretinin kademeli olarak serbestleştirilmesini sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda bir dizi ticaret antlaşması aracılığıyla temel prensipleri tanımlayarak konulan bu kuralların uygulanmasını takip etmekte

ve üye ülkelerin tek taraflı uygulamalara başvurmaksızın ticarî uyuşmazlıkların çözüldüğü bir müzakere platformu sunmaktadır. Bu bağlamda, 1995 yılında yürürlüğe giren GATS; tüm taraflarca uygulanması gereken temel kurallar, bazı hizmet sektörlerinin özel durumlarına ilişkin ekler ve kararlar, ülkelerin üstlendikleri özel yükümlülükleri gösteren taahhüt listeleri olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. GATS kapsamında 12 adet hizmet sektörü tanımlanmış olup, Türkiye 9 sektörde serbestleşmenin kapsamını belirlemek üzere taahhütlerde bulunmuştur. Bunlar sırasıyla; "Mesleki Hizmetler", "Haberleşme Hizmetleri", "Müteahhitlik ve İlgili Mühendislik – Mimarlık Hizmetleri", "Eğitim Hizmetleri", "Çevre Hizmetleri", "Malî Hizmetler", "Sağlık ile İlgili ve Sosyal Hizmetler", "Turizm ve Seyahat ile İlgili Hizmetler" ve "Ulaştırma Hizmetleri"dir[11].

1.2 Avrupa Birliği ile İlişkiler Çerçevesinde Türkiye'nin Taahhütleri

Geçmişi 1950'li yıllara kadar giden Avrupa Birliği, bütünleşme hareketinde gerek yapılan düzenlemeler, gerekse Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları ile önemli aşamalardan geçerek bugün gelinen noktada üye ülkeler arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin fizikî, teknik ya da malî herhangi bir kısıtlamayla karşılaşmaksızın serbestçe dolaştığı bir alana dönüşmüştür[12]. İç pazar şeklinde adlandırı-

[11] "MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu", http://www.antimai.org/. Erişim Tarihi: 23.05.2017.

[12] Gerçek Şahin Yücel, "Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Avrupa birliği Vatandaşlığı İle İlgili Son Yaklaşımları", *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 12, 2013, s. 37.

lan bu alanda işçilerin serbest dolaşımının teminat altına alınacağına; işe alınma, aylığa hak kazanma ve çalışma koşulları bakımından çalışanlar arasında uyrukluktan doğan her türlü ayrımcılığın yasaklanacağına dair hükümler Kurucu Antlaşmada yer almıştır. Bu bağlamda, kamu düzeni ve güvenliği ile halk sağlığı gibi haklı gerekçelere dayandırılan kısıtlamalar dışında, Avrupa vatandaşı işçiler tüm üye ülkelerde açık işlere başvurma ve o üye ülke vatandaşları ile aynı hak ve yükümlülükler çerçevesinde çalışma hakkına sahip olmaktadır (Lizbon Antlaşması, m. 45)[13].

Sınırlardan arındırılmış bu alanda yerleşik kişilere üye ülke vatandaşlığını tamamlayıcı nitelikte "Avrupa vatandaşlığı" ihdas edilmiştir. Avrupa vatandaşlarına, aralarında serbest dolaşım, yerleşme hakkı, seçme ve seçilme hakkının da bulunduğu bir dizi hak ve yükümlülük getirilmiş; vatandaşlıktan doğan ayrımcılık yasaklanmıştır (Lizbon Antlaşması, m. 18-25)[14]. Bir başka anlatımla, iç pazarda uyrukluktan doğan kısıtlamalar Kurucu Antlaşma hükümleri ile bağdaşmaz sayılmaktadır. Avrupa vatandaşlarının uyrukluğunda bulunmadıkları bir diğer üye ülkede yerleşerek iş kurmalarının önündeki engellerin kaldırılması öngörülmektedir. Buna göre, her ne şekilde olursa olsun (şahıs ya da ortaklık şirketi, kamu ya da özel hukuk kurallarına tabi, merkez veya şube) üye ülke kanunlarına

[13] Mehter Aykın, "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Turist Rehberliği Hizmetleri Bağlamında Değerlendirilmesi", s. 1592.

[14] Aslı Bilgin, "Avrupa Birliği adalet Divanı İçtihadı Işığında Serbest Dolaşım ve Birlik Yurttaşlığı", *Uluslararası Hukuk ve Politika,* C. 6, S. 23, 2010, s. 23; Selver Alyanak, "AB Vatandaşlığının AB İçerisinde Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı Yönünden Temel Statü Olması", *TAAD*, Y. 5, S. 17, 2014, s. 144- 147.

uygun olarak AB sınırları içinde kurulmuş herhangi bir firma tıpkı üye ülke vatandaşı gibi değerlendirilmekte ve ilgili mevzuat tüm Avrupa vatandaşları ile kuruluşlarına eşit uygulanmaktadır. (Lizbon Antlaşması, m. 49-55)[15]. Bu bakımdan şirketin tabiiyeti her üye devletin ulusal mevzuatına göre belirlenmektedir. Şirket çalışanlarının bir başka ülkeye geçici süre ile gönderilmesi halinde tayin edilen işçi *"posted worker"* olarak adlandırılmakta ve bu kişilerin durumları özel olarak düzenlenmektedir[16].

Kurucu Antlaşmanın 57. maddesi uyarınca; malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımı kapsamına girmeyen endüstriyel, ticarî, meslekî ve zanaatla ilgili faaliyetler hizmet sunumu kapsamında değerlendirilmektedir. Bu faaliyetlerin kapsam dâhilinde olması için sınır ötesi özelliğinin bulunması, o devletin vatandaşları ile aynı şartlarda ve aynı ücret karşılığında geçici bir süre ile yapılması gerekmektedir[17]. Kurucu Antlaşma hükümleri, hizmet sunucusu bir Avrupa vatandaşının mesleğini AB çapında icra etmesine engel teşkil eden tüm kısıtlamaların yasaklanmasını öngörmüştür. Buna göre, Avrupa vatandaşı bir hizmet sunucusu sahip olduğu mesleğini kendi ülkesinde icra edebiliyorsa, hizmet alıcısının bulunduğu ülke dışında bir başka üye ülkede yerleşik olsa dahi söz konusu

[15] Mehter Aykın, "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Turist Rehberliği Hizmetleri Bağlamında Değerlendirilmesi", s. 1592.

[16] Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*, s. 39.

[17] Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*, s. 38.

hizmeti serbestçe sunabilmelidir. Bir başka ifadeyle, iş kurma hakkı hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bir üye ülkede yerleşip iş kurmaksızın geçici süreyle hizmet gören tüm Avrupa vatandaşlarının, ilgili üye ülke vatandaşlarına uygulanan aynı koşullar altında mesleklerini icra edebilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Bu bağlamda, hizmetin ticarî varlık yanı sıra gerçek kişilerin varlığı şeklinde de sunulabileceği belirtilmiş olmaktadır (Lizbon Antlaşması, m. 56-62)[18].

Her ne kadar Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde bazı dönemlerde kırılmalar yaşansa da, bilindiği üzere, 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiş, müzakereler ise 3 Ekim 2005 tarihi itibariyle resmen başlamıştır. Türkiye'nin AB'ye yakınsamasına ilişkin çalışmalar son 15 yıllık süreçte ulusal program, mevzuat uyum programı ya da eylem planı ekseninde hayata geçirilmektedir. Uyum sürecine ilişkin eylem planında Türkiye, YÇİHK'da yapılacak değişiklikte "Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin 2004/38/AT Sayılı Direktif", "Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Bilimsel Araştırma Amacıyla Ülkeye Kabullerine İlişkin 2005/71/AT sayılı Direktif", "İç Pazarda Hizmetlere İlişkin 2006/123/AT Sayılı Direktif" ve "Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Bir Üye Ülkede İkamet ve Çalışmalarına İlişkin Birleşik İzin Talebine ve Yasal Olarak Üye Ülkelerden Birinde İkamet Eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Haklarına Dair 2011/98/AB Sayılı Direktif" düzenlemelerinin esas alınmasını öngörmekteydi. Yapılacak deği-

[18] İlke Göçmen, "Avrupa Birliği Hukukunda Serbest Dolaşım Hükümleri Yönünden "Tamamen Ülke İçi İlişki" İçinde Kalmama Hususu ve Birlik Vatandaşlığının Bu Hususa Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, 2011, s. 124-125.

şikliğin amacı, "*çalışma izin süreçlerinin düzenlenerek iş kurma ve geçici hizmet sunumu alanlarında AB müktesebatına uyum sağlanması ve hizmetlerin serbest dolaşımına katkıda bulunulması*" olarak belirtilmekteydi. Güncel Eylem Planında taahhüt edildiği üzere, 2003 tarihli YÇİHK, 2016 yılının ikinci yarısında yerini 6735 sayılı UİK'na bırakmıştır. 2017 yılı içerisinde Hizmet Sunum Serbestîsi ve Mesleki Yeterliliklerin Karşılıklı Tanınmasına Yönelik Stratejinin hazırlanması ve Mesleki Yeterliliklerin Düzenlenmesi ve Tanınması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesi, Taslak Hizmetler Çerçeve Kanunun tartışmaya açılması beklenmektedir[19].

2. Türkiye'de Yabancı İstihdamı

2.1. Türk Hukukunda Yabancı Kavramı ve Kapsamı

Yabancı tanımı konusunda Türk doktrininde "*kişinin devlet ile arasındaki hukukî ve siyasi vatandaşlık bağını*" esas alan klasik görüş[20] ve "*yabancının taşınmazının bulunduğu, sosyal ilişkilerini kurduğu ve ikametgâhının bulunduğu yer*" gibi kıstaslardan hareket eden sosyolojik görüş bulunmakla birlikte, genel kabul gören tanım, Devletler Hukuku Enstitüsü'nün 1892 yılında Cenevre'deki toplantısında yaptığı tanımdır. Buna göre, *bir devletin ülkesinde bulunup da o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kişiye yabancı* denir[21]. Doktrindeki bu tanımların yanı sıra, Türk hukukunda yabancı tanımı ilk kez 06.03.2003 tarihli 4817 sayılı YÇİHK`da yapılmıştır. Buna göre yabancı, "*… Türk*

[19] "AB Bakanlığı", 2016-2019, s. 20-24.

[20] Kemalettin Birsen, *Devletler Hususi Hukuku Cilt I, Tabiiyet- Yabancılar Hukuku*, İstanbul: 1936, s. 92.

[21] Altuğ, *Yabancıların Hukukî Durumu*, s. 8.

Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişidir". Yabancı tanımının yapıldığı bir diğer düzenleme ise 29.05.2009 tarih ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunudur (TVK)[22]. Kanunun 3 (1/d) maddesinde yabancı, "*Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi*" olarak ifade edilmiştir. TVK'daki yabancı tanımına paralel bir diğer tanım ise, 04.04.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK)[23] 3(ü) maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, yabancı "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi" şeklinde tanımlanmıştır.

Türk Yabancılar Hukuku doktrininde, yabancı kavramının kapsamına, yabancı devlet vatandaşı, mülteci, vatansız, birden çok vatandaşlığa sahip olup da bu vatandaşlıklardan hiçbiri Türk vatandaşlığı olmayanlar ile özel statülü yabancıların girdiği genel kabul görmektedir[24].

2.2. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışabilmesi İçin Gerekli Koşullar

Türkiye'de yabancıların çalışma haklarını kullanabilmeleri için öncelikle usulüne uygun olarak ülkeye giriş yapmış olmaları gerekmektedir[25]. Bunun yanı sıra, yabancının çalışma

---

[22] RG: 12.06.2009-27256.

[23] RG: 11.04.2013-28615.

[24] Vahit Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, Ankara: Savaş, 2016, s. 3 vd.; Öztürk, "Yabancıların Çalışma Hakkı", *II. Disiplinlerarası Turizm Araştırmaları Kongresi*, s. 235-236; Nuray Ekşi,. *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, İstanbul: Beta, 2014, s. 35-53; Aysel Çelikel - Günseli Öztekin-Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul: Beta, 2016, s. 17-32.

[25] Bülent Çiçekli, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, Ankara: Seçkin, 2016, s. 69-91; Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 159.

izni almış olması ya da bu izinden muaf tutulmuş olması ve yabancılara yasaklanmamış bir işte çalışmak istemesi gerekmektedir[26].

2.2.1. Ülkeye Usulüne Uygun Giriş Yapmış Olmak

Türk hukukunda ülkeye giriş, 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanununda (PK)[27] düzenlemişti. Ancak YUKK ile PK'nun bazı hükümleri yürürlükten kalkmış ve ülkeye giriş konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla yabancıların ülkeye girişi ile ilgili olarak her iki kanun hükümleri birlikte ele alınmalıdır.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, yabancının, hukuka ve usulüne uygun olarak ülkeye giriş yapabilmesi için, öncelikle sınır kapılarından giriş yapmış olması ve pasaport veya pasaport yerine geçen belge göstermesi gerekmektedir (PK. m. 1, YUKK. m. 5/1). Esasen ülkeye sınır kapılarından giriş yapma ve belge gösterme zorunluluğu bakımından yabancı ile vatandaş arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır (PK. m. 1 ve 2).

Öte yandan, yabancının ülkeye girebilmesi, prensip itibariyle vize alma koşuluna bağlıdır. Türkiye'de doksan günden fazla kalacak yabancılar, vatandaşı oldukları veya kanunî olarak bulundukları ülkedeki Türk konsolosluklarından vize almak zorundadır. Yetkili makamlardan vize alarak ülkeye gelen yabancı, kural olarak, ikamet izni almadan doksan gün süreyle

---

[26] Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 159; Hamit Tiryaki, *Yabancıların Türkiye'de Çalışma İzinleri,* Ankara: Bilge, 2015, s. 145-185; Arif Temir, *Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri*, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2015, s. 20-22.

[27] RG: 24.07.1950-7564.

Türkiye'de kalma hakkını haizdir. Bunun yanı sıra, millî hukuk düzenlemeleri (YUKK m. 12 gibi) veya milletlerarası sözleşmeler gereği bazı yabancılar vizeden muaf tutulabilmektedir.

Yabancının ülkeye usulüne uygun giriş yapabilmesi için gerekli bir diğer koşul ise, ülkeye girişine izin verilmeyen kişilerden olmamasıdır. Bu husus YUKK'un 7. ve 9. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, pasaport ya da pasaport yerine geçen belgesi ya da vize muafiyeti kapsamına girmemesine rağmen vizesiz olarak sınır kapısına gelen yabancılar ile kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı açısından ülkeye girmesinde sakınca bulunan kişiler ülkeye kabul edilmeyecektir. Ülkeye giriş yasağı ile ilgili önemli ve yeni düzenlemelerden biri de, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün (GİGM) bazı yabancıların ülkeye girişini ön izin şartına tabî tutabilmesidir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin (YUKKY)[28] 8. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen bu husus, bazı yabancıların ülkeye kabulünün, kamu düzeni veya kamu güvenliği gerekçesiyle, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi ile veya doğrudan GİGM tarafından ön izin şartına bağlanabileceğini öngörmektedir. Bu hükme göre, sistemde ön izin şartına bağlı olduğu görülen yabancıların GİGM'nin olumlu görüşü alınmadan ülkeye girişlerine izin verilmez.

2.2.2. Çalışma İzni Almış Olmak

2.2.2.1.Genel Olarak

Yabancıların Türkiye'de çalışmalarına ilişkin temel esaslar UİK'da düzenlenmiştir. Kanunun Uluslararası İşgücü Politi-

[28] RG: 17.03.2016-29656.

kasının belirlenmesi başlığını taşınan 4. maddesinin 2. fıkrasına göre, *uluslararası işgücü politikası; uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler, Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancının uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı dikkate alınarak belirlenir*. Yabancıların Türkiye'de çalışabilmesi de ancak bu ilkeler çerçevesinde mümkün olabilecektir.

Bu temel ilkelerin yanı sıra, UİK, bazı yabancıların çalışma izni alarak çalışabileceğini bazı yabancıların ise çalışma izni almaktan muaf olduğunu belirtmiş; ayrıca turkuaz kart uygulaması ile ilk kez nitelikli yabancı işgücü bakımından özel düzenleme kabul edilmiştir.

2.2.2.2. Çalışma İzni Tanımı

Çalışma izni UİK'un 3. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, Bakanlıkça resmî bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye'de çalışma ve ikamet hakkı veren izne çalışma izni denilmektedir.

2.2.2.3. Çalışma İzni Vermeye Yetkili Makam, Başvuru ve Ön İzin

UİK'ın 6. maddesinin 1. fıkrasına göre, çalışma izni vermeye yetkili makam ÇSGB'dır. Kanunun 7. maddesine göre, çalışma izni başvuruları yurt içinde doğrudan Bakanlığa, yurt dışında yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarına yapılır. Aynı maddenin 2. fıkrası ise çalışma

izni başvurularının yetkili aracı kurum tarafından da yapılabileceğini düzenlemektedir.

Yabancıların hizmet sunacakları meslekler için gerekli donanıma sahip olup olmadıklarının ilgili kamu kurumlarınca değerlendirilmesi amacı ile *ön izin* sistemi kabul edilmiş olup[29], bu husus, UİK'ın 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, sağlık ve eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ön izin alınması zorunludur. Bu izin sağlık hizmetlerinde Sağlık Bakanlığından, eğitim hizmetlerinde ise Millî Eğitim Bakanlığından alınacaktır. Bunun yanı sıra, öğretim elemanlarına çalışma izni verilmesinde ön izin için ayrık bir düzenleme kabul edilmiştir. Buna göre, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 34. maddesi uyarınca çalışacak yabancı uyruklu öğretim elemanlarına çalışma izni, Yüksek Öğretim Kurulunun ilgili mevzuata göre vereceği ön izne istinaden Bakanlıkça verilir.

2.2.2.4. Çalışma İzni Türleri

Çalışma izni türleri esas itibariyle mülga YÇİHK hükümlerine paralel şekilde UİK'ın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu Kanun hükümleri uyarınca çalışma izin türleri; süreli, süresiz ve bağımsız çalışma izni olarak ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra, bazı yabancılar çalışma izninden istisna tutulmuştur[30].

Süreli çalışma izni; yabancıya, iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek veya tüzel kişiye ya da

[29] Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, s. 163.

[30] Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 213-214; Çelikel-Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s. 171-176; Çiçekli, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, s. 114-120.

kamu kurum veya kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda verilen ve en çok bir yıl geçerli olan çalışma izni türüdür (UİK m. 10 (1)).

Süresiz çalışma izni, Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanuni çalışma izni olan yabancılara verilen çalışma izni türüdür (UİK m. 10 (3)).

Bağımsız çalışma izni ise, yabancıya Türkiye'de kendi ad ve hesabına çalışma hakkı veren çalışma iznidir (UİK m. 3 (1/a). Profesyonel meslek mensubu yabancılara, diğer kanunlarda belirtilen özel şartların sağlanması kaydıyla bağımsız çalışma izni verilebilir. Bağımsız çalışma izninin uluslararası işgücü politikası doğrultusunda değerlendirilmesinde, yabancının; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, yabancı şirket ortağı ise sermaye payı ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda Bakanlıkça belirlenecek diğer hususlar dikkate alınır (UİK m. 10 (6-7)).

Çalışma izninden istisna tutulabilecek yabancılar ise İUK'ın 16. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre,

- Eğitim düzeyi, ücreti, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli işgücü olarak değerlendirilen,
- Bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen,
- Belirli bir süre için işvereni tarafından Türkiye'de gerçekleştirilen bir projede istihdam edilen,

- İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen,
- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı,
- Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşı,
- 6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru,
- Bir Türk vatandaşı ile evli ve eşiyle Türkiye'de evlilik birliği içinde yaşayan,
- Yabancı devletlerin ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerinde diplomatik dokunulmazlığı olmadan çalışan,
- Alanındaki başarısı ile uluslararası düzeyde temayüz etmiş olarak bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif amaçla Türkiye'ye gelen,
- Sınır ötesi hizmet sunucusu yabancılara istisnalar tanınabilir. Görüldüğü üzere bu konuda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır.

2.2.2.4. Çalışma İzni Muafiyeti

Çalışma izni muafiyetinin tanımı, UİK'ın 3. maddesinin (ç) bendinde yapılmıştır. Buna göre, *ÇSGB tarafından resmî bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye'de çalışma izni almaksızın çalışma ve ikamet hakkı veren muafiyettir.*

Kanunda çalışma izni muafiyet belgesi alabilecek yabancıların kimler olduğu konusunda tam bir açıklık bulunmamaktadır. Ancak, UİK'ın 6. maddesinin 3. fıkrasına göre, *Diğer ka-*

nunlarda ya da Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancılar, bu Kanuna göre çalışma izni almadan çalışabilir veya çalıştırılabilirler. Dolayısıyla, çalışma izni muafiyeti, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmelerden kaynaklanabileceği gibi millî düzenlemelerden de kaynaklanabilir.

Milletlerarası sözleşmelerden kaynaklanan çalışma izni muafiyeti hallerine örnek olarak UİK'ın 14. maddesinde belirtilen halleri saymak mümkündür. Buna göre, yabancı ülkelerin Türkiye'deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinin bağlı birimi olarak faaliyet gösteren okullarda, kültür kurumlarında ve din kurumlarında görevli yabancılar çalışma izni muafiyetini haizdir.

Millî düzenlemelerden kaynaklanan muafiyet hallerine ise, doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da yetkili makamlardan izin almak suretiyle Türk vatandaşlığından çıkan yabancı ülke vatandaşlarını, uzun dönem ikamet izni sahibi veya turkuaz kart sahibi yabancıları örnek olarak vermek mümkündür.

2.2.2.5. Turkuaz Kart

Türk hukukunda ilk kez Uluslararası İşgücü Kanunu ile kabul edilmiş olan turkuaz kartın tanımı UİK'ın 3. maddesinin 1. fıkrasının (g) bendinde yapılmıştır. Buna göre, yabancıya Türkiye'de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren belgeye *turkuaz kart* denir. Turkuaz kart, ülkemiz ekonomisine ve istihdama olumlu etkisi olabilecek, ülkemizin kalkınmasını destekleyen yatırımları yapabilecek, bilimsel ve tek-

nolojik gelişmeye katkı sağlayacak, eğitim durumu, mesleki deneyimi ile AR-GE ve yenilikçilik alanlarında yetişmiş, stratejik önemi haiz herhangi bir alanda öne çıkmış nitelikli yabancı insan gücünün ülkeye kazandırılması amacını taşımaktadır (UİK Gerekçesi). Böylelikle, ülkeye katkı sağlayacağı düşünülen nitelikli yabancı işgücünün ülkeye girişi kolaylaştırılmak istenmiştir. Turkuaz kart uygulaması AB'nin mavi kart uygulamasına benzerlik göstermektedir. Mavi kart 25.05.2009 tarihli 2009/50 sayılı Direktif ile düzenlenmekte; kapsamına en az 5 yıllık mesleki tecrübesi olan, AB ülkelerinde çalışmak üzere en az bir yıl geçerli bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı bir iş teklifi alan AB üyesi ülke vatandaşlığı taşımayan kişiler girmektedir. Mavi kart 1 ila 4 yıl için verilebilmektedir. Sürenin belirlenmesi AB üyesi ülkenin tercihine bırakılmıştır.

Direktif Mavi kart uygulaması kapsamında olmayan kişileri şu şekilde düzenlemiştir: Geçici koruma altında olan veya başvuruda bulunan; bir üye devletin ulusal hukuku ve uluslararası yükümlülükleri uyarınca korunmasında bulunan veya başvuruda bulunan; 2005/71 sayılı Direktif[31] uyarınca araştırmacı olarak ikamet başvurusu yapan; 2004/38 sayılı Direktif[32] uyarınca ikamet izninden faydalanan aile birey(ler)i; uzun dönem ikamet izni olup, başka bir üye devlet ülkesinde ekonomik faaliyette bulunmak üzere ikamet eden; mevsimlik işçiler, sınır

[31]http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri. Erişim Tarihi: 10.06.2017.

[32] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri. Erişim Tarihi:10.06.2017.

dışı kararı ertelenenler; 96/71 sayılı Direktif[33] uyarınca başka devlete çalışmak üzere gönderilen işçiler; bir üye devletin ülkesine iş ve yatırım ile ilgili bazı gerçek kişilerin giriş ve geçici ikametinin kolaylaştırılmasına ilişkin uluslararası anlaşmalara dayanan taahhütleri uyarınca giriş yapan kişiler.

Doktrinde AB'nin mavi kart uygulamasının ABD'nin Yeşil Kart uygulamasına benzerlik gösterdiği, ancak mavi kartın geçerli bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı bir iş teklifi şartı ile verilmesinin nitelikli iş gücünün AB üyesi ülkelere çekilmesinde olumsuz etki yarattığı belirtilmektedir[34].

Turkuaz kart alabilmek için öngörülen nitelikleri taşısa bile, geçici koruma sağlanan yabancılara turkuaz kartın verilmeyeceği hususu ise UİK'ın 11. maddesinin 6. fıkrasında açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca, aynı maddenin 5. fıkrasında akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunanların; bilim, sanayi ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanların; ihracat, istihdam veya yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye önemli katkı sağlayacağı düşünülen kişilerin nitelikli yabancı sayılacağı ve turkuaz kart verilebileceği de hükme bağlanmıştır.

Turkuaz kart sahibi yabancılar; Türkiye'de süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan yararlanabilirler. Başka bir anlatımla, Kanunda sayılan haklar dışında (seçme ve seçilme, muafen araç veya ev eşyası ithal etme hakları ile askerlik hizmeti yapma yükümlülüğü) diğer haklardan Türk vatandaşı gibi

[33] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF. Erişim Tarihi: 10.06.2017.

[34] Kutucu, *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*, s. 49- 51.

yararlanırlar. Buna karşın, turkuaz kart sahibi yabancılar da, sadece Türk vatandaşlarına hasredilmiş meslek ve sanatlarda (devlet memuru, hâkim veya savcı olma gibi) çalışamazlar.

Kanun Turkuaz kart kullanımında iki aşamalı bir sistem düzenlemektedir (m. 11/II). Turkuaz kart verilmesinden itibaren üç yıllık süre geçiş süresi olarak ifade edilmekte ve bu süre boyunca işveren veya yabancıdan yürütülen faaliyete ilişkin bilgi ve belge talep edilerek inceleme yapılmakta, uygun görülenlere turkuaz kart verilmekte ve kişi süresiz turkuaz kart sahibi olmaktadır.

2.2.3. Yabancılara Yasaklı İşler

Türk hukukunda yabancılara haklar tanırken benimsenen sistem eşitlik (tebaaya temsil) sistemidir[35]. Bu sistemin gereği olarak temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlandırılması gerekmektedir. Nitekim Anayasanın 16. maddesinde *"Temel hak ve hürriyetlerin, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabileceği"* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, temel insan hakkı olan çalışma hakkının yabancılar açısından sınırlandırılabilmesi milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla yapılabilecektir. Türk pozitif hukukunda bu sınırlama pek çok kanunda yer almaktadır. Nitekim bazı kanunlarla bazı meslekler sadece Türk vatandaşlarına hasredilmiştir[36]. Bu meslek gruplarının bazıları şunlardır: Tababet ve Şuabatı Sanatları-

[35] Çelikel- Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, s. 66; Çiçekli, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, s. 38.

[36] Berki, *Devletler Hususî Hukuku, Cilt I, Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku*, s. 187; Tiryaki, *Yabancıların Türkiye'de Çalışma İzinleri*, s. 145-185; Temir, *Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri*, s. 20-22.

nın Tarzı İcrasına Dair Kanun[37] uyarınca diş hekimliği ve hastabakıcılık; Eczacılık ve Eczaneler Hakkında Kanun[38] uyarınca eczacılık; Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkür Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun[39] uyarınca veteriner hekimlik; Hususî Hastaneler Kanunu[40] uyarınca özel hastanelerde sorumlu müdürlük, Avukatlık Kanunu[41] uyarınca avukatlık; Noterlik Kanunu[42] uyarınca noterlik; Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun[43] uyarınca özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi; Kabotaj Kanunu[44] uyarınca, kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb.; Gümrük Kanunu[45] uyarınca gümrük müşavirliği. Bunların yanı sıra, 07.06.2012 tarih ve 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanununun[46] 3. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, turist rehberliği mesleği de Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına hasredilmiştir.

---

[37] RG: 15.12.1930-1673.

[38] RG: 24.12.1953-8591.

[39] RG: 18.03.1954-8661.

[40] RG: 05.06.1933 – 2419.

[41] RG: 14.07.1938-3959.

[42] RG: 05.02.1972-14090.

[43] RG: 24.07.1981-17410.

[44] RG: 29.04.1926-359.

[45] RG: 04.11.1999-23866.

[46] RG: 22.06.2012-28331.

Sadece Türk vatandaşlarına hasredilmiş meslekleri yapmak üzere çalışma izni başvurusunda bulunan yabancıların başvurularının ÇSGB tarafından reddedileceği ise UİK'ın 9. maddesinin (ç) bendinde açıkça ifade edilmiştir

2.3. Türkiye'de Çalışan Yabancılara İlişkin İstatistiksel Veriler

Tablo 1'de 2011-2015 yılları arasında yabancılara verilen Türkiye'de çalışma izni sayıları gösterilmektedir. Buna göre; 2011 yılında toplam 16.890 yabancıya çalışma izni verilirken, bu sayı hızla artarak 2015 yılında 64.547 kişiye ulaşmıştır. 2015 yılı itibariyle Türkiye'de çalışmak üzere vatandaşlarına izin verilen ilk üç ülke sırasıyla Gürcistan (8.524), Ukrayna (6.023) ve Kırgızistan'dır (4.274). Bu ülkeleri, 4.019 kişiyle Suriye Arap Cumhuriyeti ve 3.323 kişiyle Türkmenistan vatandaşları takip etmektedir. Aynı yıl itibariyle Türkiye'de çalışma izni verilen Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları toplamı 8.419 olup (Almanya 1.299, Avusturya 195, Belçika 219, Bulgaristan 839, Çek Cumhuriyeti 334, Danimarka 106, Fransa 791, Hollanda 476, İngiltere 1.227, İspanya 434, İsveç 200, İtalya 916, Macaristan 102, Polonya 264, Romanya 362, Slovakya 144, Yunanistan 511), bu rakam toplam çalışma izin sayısının % 13'üne karşılık gelmektedir.

Tablo 1: Uyruklara Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayıları (2011-2015)

Ülke	2011	2012	2013	2014	2015
A.B.D.	960	936	1.108	1.199	1.232
Afganistan	-	-	161	251	305
Almanya	683	1.126	1.242	1.442	1.299
Arnavutluk	-	75	-	109	121
Avusturalya	89	105	133	116	151
Avusturya	206	191	227	215	195
Azerbaycan	459	755	1.227	1.382	1.461
Belarus	97	228	282	331	339
Belçika	122	157	195	186	219
Brezilya	74	117	127	170	250
Bulgaristan	476	447	701	795	839
Cezayir	-	-	-	-	148
Çek Cumhuriyeti	-	71	169	328	334
Çin Halk Cumhuriyeti	1.648	2.448	3.379	2.621	2.882
Danimarka	86	72	108	101	106
Endonezya	528	794	1.224	1.578	1.904
Ermenistan	-	-	160	157	175
Etiyopya	-	115	-	172	231
Fas	-	132	190	221	324
Filipinler	210	369	568	790	1.049
Filistin	-	-	-	-	136
Fransa	646	677	746	734	791
Güney Afrika	70	-	-	-	128
Güney Kore	283	305	539	747	952
Gürcistan	402	6.434	8.437	7.680	8.524
Hindistan	295	334	309	369	806
Hollanda	243	270	405	452	476
Irak	178	209	323	484	692

İngiltere	699	830	969	1.105	1.227
İran İslam Cumhuriyeti	410	716	1.155	1.284	1.522
İrlanda	90	75	-	-	-
İspanya	243	331	540	479	434
İsveç	80	141	181	207	200
İtalya	492	498	686	768	916
Japonya	313	286	344	468	536
Kanada	208	188	225	248	236
Kazakistan	230	567	899	1.163	1.349
Kenya	-	74	139	-	-
Kırgızistan	242	610	1.160	2.283	4.274
Kolombiya	-	-	-	-	295
Küba	-	-	152	271	435
Libya	-	-	-	-	132
Macaristan	-	80	-	142	102
Makedonya	-	-	156	134	124
Mısır	-	75	139	234	287
Moğolistan	-	-	-	102	126
Moldova	496	889	1.825	1.907	1.778
Nepal	-	-	-	122	170
Özbekistan	229	829	1.708	1.993	2.319
Pakistan	-	-	-	114	247
Polonya	75	138	205	217	264
Portekiz	103	77	101	104	0
Romanya	235	302	473	442	362
Rusya Federasyonu	1.432	2.160	2.455	2.562	2.936
Sırbistan	-	-	100	-	108
Slovakya	-	-	-	133	144
Suriye Arab Cumhuriyeti	118	220	794	2.541	4.019
Tacikistan	-	-	-	-	113

Tayland	255	262	351	795	1.142
Tunus	79	184	205	307	363
Türkmenistan	143	1.422	2.714	2.635	3.323
Ukrayna	1.278	2.601	3.610	4.334	6.023
Ürdün Krallığı	-	-	-	-	125
Vietnam	-	-	-	-	487
Yunanistan	358	350	463	483	511
Diğer	1.327	2.000	2.125	2.097	1.849
Toplam	16.890	32.272	45.834	52.304	64.547

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yabancı Çalışma İzinleri İstatistikleri[47].

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'deki çalışma hayatının yabancılar nezdinde giderek cazibesinin artması yabancıların kendi hesabına ya da başkalarının emrinde çalışmaları konusunun düzenlenmesi gereğini de beraberinde getirmiştir. 2003 yılında kabul edilen YÇİHK hükümleri kapsamında ilk kez bütüncül bir anlayışla düzenlenen yabancıların işgücü piyasasına giriş koşulları, günün gerekleri doğrultusunda güncellenerek 2016 yılında UİK çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. UİK, esasen taraf olduğumuz ikili ve çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde yabancıların işgücü piyasamıza girişini kolaylaştırma yükümlülüğümüzün bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin gerek DTÖ nezdinde verdiği taahhütler, gerekse AB ile ilişkileri çerçevesinde yürüttüğü müktesebata uyum çalışmaları işgücü piyasalarının serbestleştirilmesi konusunda çıpa görevi üstlenmektedir.

[47] https://www.csgb.gov.tr. Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Türkiye'de yabancıların çalışma haklarını kullanabilmeleri üç temel şarta bağlıdır. Bunlar; ilgili kişinin Türkiye'ye giriş şartlarını taşıyor olması, çalışma izni veya muafiyeti almış olması, yapılacak işin yabancılara yasaklanmamış olmasıdır. UİK hükümleri uyarınca, yabancıların çalışma izni olmaksızın Türkiye'de çalışmaları veya çalıştırılmaları yasaktır. Yabancıların çalışma izni başvuruları; Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar, uluslararası sözleşmeler, Uluslararası İşgücü Politikası, kamu düzeni ve halk sağlığı bakımından değerlendirilerek ÇSGB tarafından karara bağlanmaktadır. Uluslararası İşgücü Politikasına uygun olmayan ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan başvurular otomatik olarak reddedilmektedir.

Son yıllarda Türkiye'de kayıtlı olarak çalışan yabancı nüfus hızlı bir artış göstermiştir. 2015 yılı verileriyle, toplam 64.547 yabancıya ülkemizde çalışma izni verilirken, bunların 6735 sayılı Kanun ile ayrıcalıklı tutulan AB vatandaşı ve Türk soylu şahıslarla sınırlı olmadığı görülmektedir. 2015 yılı itibariyle Türkiye'de çalışmak üzere vatandaşlarına izin verilen ilk üç ülke sırasıyla Gürcistan (8.524), Ukrayna (6.023) ve Kırgızistan'dır (4.274). Bunları 4.019 kişiyle Suriye Arap Cumhuriyeti ve 3.323 kişiyle Türkmenistan vatandaşları takip etmektedir. Bu rakamlar, Türkiye'deki çalışma hayatının yabancılar nezdinde giderek cazibesinin artmakta olduğu şeklinde yorumlanabilir. Dolayısıyla, yabancıların kendi hesabına ya da başkalarının emrinde çalışmaları konusunun titizlikle düzenlenmesi gereği ortadadır.

28.07.2016 tarihinde yürürlüğe giren UİK'in amacı, uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanma-

sı, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma muafiyetine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektir. Bu çerçevede Kanunda kabul edilen düzenlemelerin yerinde olduğu kanısındayız. Ancak, konuya ilişkin ikincil düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu da açıktır. Örneğin, Mesleki Yeterliliklerin Karşılıklı Tanınmasına dair düzenleme bunlardan en önemlisidir. Nitekim, ancak bu düzenlemelerin kabulü ile belirli mesleklerin edinilmesi ve icrası için sahip olunması gereken meslek standartları oluşturulabilir ve işgücü piyasasına girişte mesleki yeterliliklerin gözetilmesi için gerekli çerçeve oluşturulabilir. Ayrıca, bu tür düzenlemelerle bir yandan taraf olduğumuz ikili ve çok taraflı anlaşmalar kapsamında yabancıların işgücü piyasamıza girişini kolaylaştırma yükümlülüğümüzü yerine getirebilir, diğer yandan ülkemiz işgücü piyasasında haksız rekabet koşulları yaratmadan, mütekabiliyet esası çerçevesinde gerekli kolaylıklar sağlanabilir kanısındayız.

Kaynaklar

Altuğ, Y. (1983). *Yabancıların Hukukî Durumu*. İstanbul.

Alyanak, S. (2014). "AB Vatandaşlığının AB İçerisinde Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı Yönünden Temel Statü Olması", *TAAD*, Y. 5, S. 17, s. 141-176.

Berki, O. F. (1966). *Devletler Hususî Hukuku, Cilt I, Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku*. Ankara.

Bilgin, A. A. (2010). "Avrupa Birliği adalet Divanı İçtihadı Işığında Serbest Dolaşım ve Birlik Yurttaşlığı", *Uluslararası Hukuk ve Politika,* C. 6, S. 23, s. 15-41.

Birsen, K. (1936). *Devletler Hususi Hukuku Cilt I, Tabiiyet- Yabancılar Hukuku*. İstanbul.

Çelikel, A., Öztekin-Gelgel, G., (2016). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul.

Çiçekli, B. (2016). *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*. Ankara.

Doğan, V. (2016). *Türk Yabancılar Hukuku*. Ankara.

Ekşi, N. (2014). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku,* İstanbul.

Erken, B. (2016/II). "Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Yabancıların Çalışması", *TİSK Akademi,* 11(22), s. 381-405.

Göçmen, İ. (2011). "Avrupa Birliği Hukukunda Serbest Dolaşım Hükümleri Yönünden "Tamamen Ülke İçi İlişki" İçinde Kalmama Hususu ve Birlik Vatandaşlığının Bu Hususa Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, s. 115-137.

Göğer, E. (1976). *Yabancılar Hukuku*. Ankara.

Karsenty, G. (2000). Assessing Trade in Services by Mode of Supply. Pierre Sauvé, Robert M. Stern (Eds.), GATS 2000:

New Directions in Services Trade Liberalization (s. 33-56). Washington D.C.: Brookings.

Kutucu, S. (2014). *Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*. Ankara.

Mehter Aykın, S., "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Turist Rehberliği Hizmetleri Bağlamında Değerlendirilmesi", *International Congress of Management, Economy and Policy*, 26-27 Kasım 2016, 2, İstanbul, s. 1587-1600.

Özkan, I. (1997). *Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı*. İstanbul.

Öztürk, N. Yabancıların Çalışma Hakkı, II. Disiplinlerarası Turizm Araştırmaları Kongresi, 12-15 Nisan 2012, Antalya: Kemer, s. 235-245.

Seviğ, M. R. (1983). *Devletler Hususi Hukuku, Giriş, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku*. İstanbul.

Tekinalp, G. (2003). *Türk Yabancılar Hukuku*. İstanbul.

Temir, A. (2015). *Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri*, Yaklaşım Yayıncılık.

Tiryaki, H. (2015). *Yabancıların Türkiye'de Çalışma İzinleri*. Ankara.

Türk Dil Kurumu (2011). İktisat Terimleri Sözlüğü. Ankara.

WTO (1994), General Agreement on Trade in Services. Marakesh.

Yücel , G., Ş. (2013). "Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Avrupa birliği Vatandaşlığı İle İlgili Son Yaklaşımları", *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi,* C. 2, S. 12, s. 37-54.

İnternet Kaynakları

Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi Anlaşması (*General Agreement on Trade in Services:* http://www.ekonomi.gov.tr

Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi Anlaşması (*General Agreement on Trade in Services:* http://www.ekonomi.gov.tr

MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, http://www.antimai.org/

Turizm ve Seyahat ile İlgili Hizmetler Türkiye Taahhütü, http://www.antimai.org/gats/turizmhiz.htm

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2016-2019), Avrupa Birliği'ne Katılım için Ulusal Eylem Planı (Ocak 2016-Aralık 2019), Ankara. http://www.ab.gov.tr/files/uepii.pdf

2005/71 sayılı Direktif: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:

2004/38 sayılı Direktif: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004

96/71 sayılı Direktif: http://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/PDF.