

TÜRKİYE'DE MÜLTECİLERİN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI

Arş. Gör. Hatice Hilal TİRİTOĞLU ERSOY*

ÖZET

Mülteciler, belirli sebeplerle (ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri) zulme maruz kalacaklarından korkan ve bu korkularında haklı olan bundan dolayı da ülkelerinde bulunmaları mümkün olmayan kimselerdir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Sözleşme'ye ek 1967 New York Protokolü mültecilere ilişkin temel düzenlemelerdir.

Uluslararası sözleşmeler ve Anayasamızda koruma altına alındığı üzere, vatandaş - yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes temel insan hakları arasında yer alan çalışma ve sosyal güvenlik haklarına sahiptir. Ancak, yabancıların hak ve özgürlükleri konusunda, neredeyse her devletin kendine has kısıtlamalar yaptığı gözlemlenmektedir. Anayasamız uyarınca, temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir. Yabancıların Türkiye'de çalışabilmeleri, usulüne uygun olarak ülkeye giriş yapmaları koşuluyla, kural olarak izne bağlı tutulmaktadır.

Mültecilerin çalışma hakları esas itibarıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 17-19. maddelerinde düzenlenmektedir. Anılan Sözleşme'nin 24. maddesinde ise, mültecilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Mültecilerin çalışma ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin olarak, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Uluslararası İş Gücü Kanunu'ndaki hükümler birlikte uygulanmaktadır.

Çalışmamızda, mülteci kavramı ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Mülteciler hakkında bilgi verilirken sıklıkla karıştırılmaları dolayısıyla uluslararası koruma kapsamındaki diğer yabancılar ve geçici koruma statüsü sahiplerine değinilmektedir. Ardından başvuru sahibi kimseler ile mültecilerin çalışma ve sosyal güvenlik hakları üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yabancı, Mülteci, Uluslararası Koruma, Çalışma Hakkı, Sosyal Güvenlik Hakkı

* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, , hilaltiritoglu@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-3429-9210 (Geliş Tarihi: 02.05.2019 – Kabul Tarihi: 19.06.2019).

RIGHTS TO WORK AND SOCIAL SECURITY OF REFUGEES IN TURKEY

ABSTRACT

Refugees are those people who are afraid of being subject to oppression due to certain reasons (race, religion, nationality, belonging to a particular social group or political opinions) and are right about this fear and therefore, not able to stay in their own countries. The basic regulations about refugees are 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its appendix 1967 New York Protocol.

As protected by international conventions and Turkish Constitution; rights to work and social security are recognized as fundamental human rights exist for everyone irrespective of whether they are citizens or foreigners. However it is observed that almost each state has its own restrictions regarding the rights and freedoms of foreigners. According to the Turkish Constitution, the fundamental rights and freedoms with respect to foreigners may be restricted by law in compliance with international law. The work of foreigners in Turkey is, as a rule, subject to obtaining permit on the condition that they enter the country properly.

Rights to work of refugees are fundamentally regulated by Articles 17-19 of the Geneva Convention 1951. Article 24 of the said Convention contains provisions regarding the social security rights of refugees. In relation with the rights to work and social security of refugees, the provisions in the Law on Foreigners and International Protection and the Law on International Labor Force will be jointly implemented.

In our study, the term refugee is examined comprehensively. Also, other foreigners who are under international protection as well as those holding temporary protection are dealt with, while information is provided about refugees. Subsequently, rights to work and social security of applicants and refugees are analyzed.

Keywords: Foreigners, Refugee, International Protection, Right to Work, Right to Social Sec

GİRİŞ

Devletlerin amaçlarından birisi de esasen, vatandaşlarının refahını, huzurunu sağlayabilmek ve onlara daha iyi hayat standartları sunabilmektir. Ancak küreselleşen dünya, gelişen ve yaygınlaşan uluslararası hukuk kuralları devletlere kendi vatandaşlarını gözettikleri gibi ülkelerinde bulunan yabancıları da gözetme yükümlülüğü getirmektedir. Çünkü esas anlamda korunması gereken insan ve insan haklarıdır¹. Yabancı terimi, genel olarak bulunduğu ülkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişiyi ifade etmektedir. Yabancı terimini geniş yorumlamak yerinde olur. Böylece, yabancı devlet vatandaşı olanların yanı sıra vatansızlar, göçmenler, uluslararası koruma talep eden veya uluslararası koruma statüsü alan diğer yabancılar, NATO mensupları, uluslararası kuruluşlarda çalışanlar ve diplomatik temsilciliklerde olduğu gibi özel statüdeki yabancılar da bu kapsamda yer almaktadırlar².

Türk Hukukunda sığınma talebinde bulunan yabancılar mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma gibi farklı statüler verilmektedir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu³ (YUKK) uyarınca uluslararası koruma üç gruba sağlanmaktadır. Uluslararası koruma sağlanan yabancılar, “mülteci”, “*şartlı mülteci*” ve “*ikincil koruma*” statüsü sahipleridir. Bunlara ek olarak uluslararası koruma şemsiyesi altında yer almayan ve yalnızca kitlesel sığınma durumlarında söz konusu olan bir başka sığınma türü de “*geçici koruma*”dır.

Mülteciler, belirli sebeplerle (ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri) zulme maruz kalacaklarından korkan ve bu korkularında haklı olan bundan dolayı da ülkelerinde bulunmaları mümkün olmayan kimselerdir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi⁴ ve Sözleşme’ye ek 1967 New York Protokolü⁵ mültecilere ilişkin temel

¹ **Hathaway, James C.** (1997) ‘The Meaning of Perattrition’, International Journal of Refugee Law, C:9, s.558.

² **Ekşi, Nuray** (2018) Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, KHK-703 ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Göre Hazırlanmış, 5. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, s.38-39; **Çelikel, Aysel/Öztekin Gelgel, Günseli** (2017) Yabancılar Hukuku, Yenilenmiş 23. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, s.16.

³ 11.04.2013 t. ve 28615 S.lı RG.

⁴ 29.08.1961 t. ve 359 sayılı “*Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’nin Onaylanması Hakkında Kanun*”, 05.09.1961 t. ve 10898 S.lı RG.; <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>; <http://www.goc.gov.tr/icerik6/multecilerin-hukuki-durumuna-iliskin-sozlesme_340_341_641_icerik> s.e.t. 07.09.2018.

⁵ 6/10260 sayılı “*Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 tarihli Protokol’ün Onaylanmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı*”, 05.08.1968 t. ve 12968 S.lı RG.;

düzenlemeler niteliğini taşımaktadırlar⁶. Türkiye, belirtilen düzenlemeleri onaylarken coğrafi sınırlamayı (Avrupa'da cereyan eden hadiseler) ve 1951 Cenevre Sözleşmesi ile mültecilere tanınan hakların Türk vatandaşlarına sağlanan haklardan daha fazla olamayacağına ilişkin beyanlarını saklı tutmuştur.

Devletlerinin korumasından faydalanamamaları ve Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolüne taraf olması mültecilerin durumlarına hassasiyetle yaklaşılması lüzumunu doğurmuştur⁷.

Çalışma ve sosyal güvenlik hakları, temel insan hakkı olarak kabul edilmekte ve temel hak ve hürriyetler arasında yerini almaktadırlar. Uluslararası sözleşmeler ve Anayasamızda, çalışma hakkı vatandaş - yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes için güvence altına alınmıştır. Kişinin yaşamını layığıyla sürdürmesi ve kendi kendine yetebilmesi için çalışması muhakkak gereklidir. Çalışma hakkı olmaksızın diğer hakların kullanılması bir anlam ifade etmez. Bu bağlamda, mültecilerin çalışma ve sosyal güvenlik hakları üzerinde titizlikle durulması gerekmektedir.

Çalışmamızda uluslararası koruma kapsamında bulunan yabancılardan mülteciler ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ancak, mülteciler hakkında bilgi verilirken yakın ilişkisi ve sıklıkla karıştırılmaları dolayısıyla uluslararası koruma kapsamındaki diğer yabancılara ve geçici koruma statüsü sahiplerine de değinilmiştir. Sonrasında genel olarak çalışma ve sosyal güvenlik hakları, Türkiye'de çalışma ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin temel mevzuat ve başvuru sahibi kişiler ile mültecilerin çalışma ve sosyal güvenlik hakları üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, konuya ilişkin uluslararası ve ulusal kaynaklar irdelenmiştir.

<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>; <http://www.goc.gov.tr/icerik3/multecilerin-hukuki-statusune-iliskin-1967-protokolu_340_343_650> s.e.t. 07. 09.2018.

⁶ **Glynn, Irial** (2012) 'The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention', *Journal of Refugee Studies*, C:25, s.135; **Öztürk, Neva Övünç** (2012) 'Uluslararası Hukuktaki Mülteci Tanımının Mülteci Kavramı ve Tanımın Oluşum Süreci Açısından Değerlendirilmesi', Prof. Dr. Tuğrul Arat'a Armağan, Ankara, Yetkin Yayınları, s.920.

⁷ **Brumar, Catrinel** (2009) 'Definition of Refugee in International Law: Challenges of the Present Times', *Lex ET Scienta Juridical Series*, C:1, s.251, <www.heinonline.com>, s.e.t. 18.11.2018.

I. YABANCI KAVRAMI

A. GENEL OLARAK YABANCI

Yabancıнын sözlük anlamı, “*başka bir milletten olan, başka bir devlet uyruğunda olan kimse*” şeklinde belirtilmektedir⁸. Karşılaştırmalı hukukta, yabancı kavramının tanımında vatandaşlık unsurunun temel alındığı görülmektedir. Türk hukukunda da, Türk Vatandaşlığı Kanunu⁹ (TVK) m.3/1- d ve YUKK m.3/1- ü uyarınca yabancı, “*Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi*” olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, birden fazla devletin vatandaşı olmasına rağmen Türk vatandaşlığı bulunmayan bireyler de, yabancı kapsamındadır¹⁰.

Yabancı kavramı, yalnızca yabancı devlet vatandaşı olan kimseleri ifade eden bir kavram olarak anlaşılmalı ve geniş yorumlanmalıdır¹¹. Kavramın kapsamına, yabancı devlet vatandaşı olan kimselerin yanı sıra vatansızlar, göçmenler, uluslararası koruma talep eden ve uluslararası koruma statüsü alan diğer yabancılar, NATO mensupları, uluslararası kuruluşlarda çalışanlar ve diplomatik temsilciliklerde olduğu gibi özel statüdeki yabancılar da girmektedir.

Çalışmamızın kapsamına binaen yabancı kavramı altında yukarıda değindiğimiz uluslararası koruma ve geçici koruma kavramları hakkında bilgi vermek yerinde olur.

B. ULUSLARARASI KORUMA KAVRAMI

1. Genel Olarak

Uluslararası koruma kavramı, kişinin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devletin korumasından faydalanmasının mümkün olmadığı durumlarda gündeme gelmektedir¹². Kişinin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu ya da yaşadığı ülkede belirli gerekçelerle zulme uğrama tehlikesine karşılık kendi devletinin korumasından yararlanamaması ya da yararlanamayacağını düşünmesi, bunun neticesinde başka bir devletin koruması altına girmek istemesi durumu, genel

⁸ TDK Büyük Sözlük bkz. <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts> s.e.t. 02.09.2018.

⁹ 12.06.2009 t. ve 27256 S.İ RG.

¹⁰ Milletlerarası Özel Hukuk Kanunu (MÖHUK) m.4/1-b uyarınca, “*Birden fazla devlet vatandaşlığına sahip olanlar hakkında, bunların aynı zamanda Türk vatandaşı olmaları halinde Türk hukuku uygulanır.*”

¹¹ **Eksi**, s.38-39; **Çelikel/Öztekin Gelgel**, s.16; **Tuncay, A. Can** (2017) ‘Yeni Mevzuat Açısından Yabancıların Çalışma Hakkı’, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C:14, S:53, Legal Yayınları, s.86.

¹² **UN High Commissioner For Refugees**, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, Cenevre, 2006, s.13, <<http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>> s.e.t. 17.10.2018; **Tuncay**, s.88; **Büyükçalık, Mürvet Ece** (2014) ‘İşveç ve Türk Mülteci Hukuku Düzenlemelerinin Karşılaştırılması’, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S:9, s.54.

anlamda uluslararası koruma kavramı olarak ifade edilir¹³. Uluslararası koruma, sığınma talebinin kabulü ile beraber kişiye yoksun olduğu ulusal korumanın bir başka devlet tarafından ikame edilmesi ile sağlanmaktadır¹⁴.

Sığınma talep eden yabancıları¹⁵ belirtmek amacıyla sıklıkla “*mülteci*” kavramı kullanılmaktadır. Ancak Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde mültecinin tanımının yer alması ve tanım dışı kalarak sığınma talep eden kişilerin ifade edilebilmesi gerekliliği yeni kavramların ortaya çıkmasına sebep olmuştur¹⁶. Sığınma talebinde bulunan ve mülteci tanımına uymayan şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma statüsü sahipleri anılan yeni kavramlara örnek olarak gösterilebilir. YUKK m.3/1- r uyarınca, uluslararası koruma kavramının kapsamına “*mülteci*”, “*şartlı mülteci*”, ve “*ikincil koruma*” statüsü sahipleri girmektedir.

2. Mülteci

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Sözleşme’ye ek 1967 New York Protokolü, mültecilere ilişkin temel düzenlemeler niteliğini haizdirler.

1951 Cenevre Sözleşmesi m.1/A- 2’de, mülteci tanımı yapılmıştır. Buna göre mülteci, “*1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya*

¹³ **Doğan, Vahit** (2018) Türk Yabancılar Hukuku, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s.137; **Büyükçalık, Mürvet Ece** (2015) Mülteci Hukuku’nun Gelişimi ve Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Hakları, İstanbul, 12 Levha Yayınları, s.27.

¹⁴ **Hathaway**, s.558; **Tuncay**, s.88; **Öztürk, Neva Övünç** (2016) ‘1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:65, S:2, Ankara, s.398.

¹⁵ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) raporları uyarınca, 2019 yılında dünya çapında yaklaşık 1,4 milyon sığınmacının yerleştirilmesi ihtiyacı hasıl olacaktır. Bu miktar, 2018 yılı verilerine göre toplamda %17 oranında artmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **United Nations High Commissioner fo Refugees**, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019, s.9,<<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>>, s.e.t.30.09.2018.

¹⁶ **Eksi, Nuray** (2016) ‘Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri ile Uluslararası Koruma Statüsü Alan Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları’, Prof. Dr. M. İlhan Ulusan’a Armağan, C:III, s.210; **Tuncay**, s.86.

dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs” olarak ifade edilmektedir. Bir kişinin mülteci statüsü elde edebilmesi için ilk koşul, kişinin ülkesini terk etmesi ya da ülkesinin sınırı dışında bulunması; başka bir deyişle yabancı olmasıdır¹⁷. Bu koşulun yanı sıra kişinin haklı nedenlere dayalı baskı ve zulüm korkusu¹⁸ içerisinde bulunması da gerekmektedir. Böylece mülteciler, serbest iradeleri ile ülkelerinden ayrılmayı tercih etmeyen fakat belirli sebeplere dayanan zulüm korkusu neticesinde vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devleti terk edip başka bir ülkeye geçici olarak sığınmak mecburiyetinde kalan kimselerdir¹⁹. Bir yabancıya mülteci statüsünün tanınması için; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle kişinin zulme uğrayacağından korkması, zulüm korkusunun haklı olması ve ülkesi dışında bulunması gerekmektedir²⁰. Başka bir deyişle, bir kimseye mülteci statüsünün tanınması Sözleşme ’de belirtilen unsurların birlikte bulunması koşuluna bağlıdır²¹.

Baskı ve zulme kaynak oluşturabilecek nedenler; ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünceler şeklinde tahdidi olarak belirtilmiştir. Anılan nedenleri kişisel ve siyasal nedenler şeklinde gruplandırmak mümkündür. Irk ve milliyet doğuştan gelen bunun yanı sıra din, siyasal düşünce ve kimi durumlarda toplumsal gruba mensubiyet sonradan kazanılan ve kişinin siyasal durumu ile sıkı ilişki içerisinde bulunan temel hak ve özgürlüklere ilişkin niteliklerdir²².

¹⁷ **Odman, Tevfik** (2004) ‘Mülteci Hukukunda Uluslararası Düzenlemeler ve Uluslararası Standartlar, Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler’, İstanbul Barosu Yayınları, s.17; **Doğan**, s.141-142; **Ekşi**, s.41; **Çelikel/Öztekın Gelgel**, s.16.

¹⁸ Korku kavramının subjektif niteliğinden ötürü tanımda korkan ifadesine değil, haklı nedenle korkan ifadesine yer verilmiştir.

¹⁹ **Doğan**, s.141-142; **Konuk Sommer, Bahar/Kavlak, Bengül** (2017) ‘Mültecilerin Sağlık Hakkının Uluslararası Belgeler ve Türk Hukukundaki Düzenlemeler Işığında Değerlendirilmesi’, Legal Hukuk Dergisi, C:15, S:177, s.4289; **Brumar**, s.251; **Global Refugee Work Rights Report**, 2014, s.1 (<http://asylumaccess.org/work/reports>, e.t. 29.10.2018)

²⁰ **Doğan**, s.141-142; **Ekşi**, s.41; **Martin, Suzan F.** (2016) ‘The Global Refugee Crisis’, Georgetown Journal of International Affairs, C:XVII, s.6-7, <www.heinonline.com> s.e.t. 30.09.2018.

²¹ **Doğan**, s.10; **Das, Bharat B.** (2005) ‘A Refugee’s Problem – Humanitarian Approach’, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, s.196, <www.heinonline.com> s.e.t. 30.09.2018; **Brumar**, s.252-253; **Öztürk**, Mülteci Kavramı, s.923.

²² **Odman**, s.31; **Doğan**, s.141-142; **Ekşi, Nuray** (2012) ‘Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü’, Legal Hukuk Dergisi, C:10, S:119, s.5; Konuya ilişkin Danıştay kararı için bkz. *Dn. 10. D., 30.06.2010, 8248/Y. Durdurma*; “Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü’ne taraftır. Ancak, Türkiye anılan iki belgeyi sorumluluğu Avrupa ile sınırlama imkanı sunan coğrafi sınırlama 29.08.1961 tarih ve 359 sayılı Kanunla onaylaması uygun bulunan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü’nün 1. maddesi uyarınca bu Sözleşmenin; ırkı, dini, milliyeti,

1951 Cenevre Sözleşmesi m.1/A-2 uyarınca bir kimsenin mülteci statüsü alabilmesi, maddede belirtilen şartları taşımasının yanı sıra olayların 1 Ocak 1951'den önce meydana gelmesi koşuluna bağlı tutulmuştur. Başka bir deyişle, tanım yalnızca 1951'den önceki olaylar bakımından uygulama alanı bulacaktır. Böylece, 1967 yılına kadar süren zaman diliminde, 1951 Cenevre Sözleşmesi “*zaman sınırlaması*” ile beraber uygulanmıştır. Ancak, Türkiye tarafından da 1968 yılında onaylanan ve New York'ta imzalanan, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ek 1967 Protokolü ile “*1 Ocak 1951'de önce meydana gelen olaylar*” ve “*söz konusu olaylar sonucunda*” ifadeleri Sözleşme metninden çıkarılmıştır²³. 1967 New York Protokolü ile zaman sınırlaması olmaksızın 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hükümleri, I. maddenin 2. paragrafının kapsamına giren tüm kişilere uygulanır. Böylece Taraf Devletlerin Sözleşme hükümlerini uygularken, mülteci statüsü kazandıran olay bakımından zaman sınırlaması getirmeleri mümkün değildir²⁴. Protokol'ün bağlayıcılık kazandığı 1968 tarihinden itibaren artık zaman sınırlaması uygulanmayacaktır²⁵.

Tanımdaki “*1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar*” ifadesinin nasıl yorumlanacağı hususunda Taraf Devletlere Sözleşme m.1/B-1 hükmü (a) ve (b) fıkraları uyarınca seçim hakkı sunulmuştur²⁶. Taraf Devletler, bu olayları Avrupa'da cereyan eden olaylarla sınırlayabileceği gibi, herhangi bir coğrafi

belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen her şahsa uygulanacağı kuralı öngörülmüştür. Türkiye Cumhuriyeti Devleti Sözleşme'nin 1. maddesine çekince koyarak, yalnızca Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü tanımakta olup; Avrupa dışından gelenlere ise sığınmacı statüsü tanımaktadır.” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 22.10.2018.

²³ Protokol m.1/2; “*İşbu Protokol bakımından, bu maddenin 3. Fıkrasının uygulanması hali dışında, “mülteci” terimi, Sözleşme'nin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ...” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri metninden çıkarılmış addedilerek, Sözleşme'nin 1. maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir.*”

²⁴ **Doğan**, s.11; **Ekşi**, s.44; **Ekşi**, Suriyelilerin Hukuki Statüsü, s.6. **Öztürk**, Mülteci Kavramı, s. 934. **Das**, s.197.

²⁵ **Doğan**, s.11; **Ekşi**, s.44; **Ekşi**, Suriyelilerin Hukuki Statüsü, s.6; **Öztürk**, Mülteci Kavramı, s.934.

²⁶ Protokol m.1/3; “*İşbu Protokol, Sözleşme'ye Taraf Devletlerce, Sözleşme'nin madde 1 B (1) (a) hükmüne göre yapılanı mevcut duyuruların, madde 1 B (2) çerçevesinde genişletmedikçe, bu Protokol bakımından da geçerli olması koşuluyla, Taraf Devletler, İşbu Protokolü, hiçbir coğrafi sınırlama yapılmaksızın uygulayacaklardır.*” Böylece, Protokol, Sözleşme bakımından zaman sınırlamasını tamamen kaldırmış, coğrafi sınırlama bakımından ise, daha önce coğrafi sınırlama seçimi yapmış Taraf Devletlerin bu seçimleri ile bağlı kalmayı sürdürebileceklerini hüküm altına almıştır.

sınırlamaya yer vermeden Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar olarak da uygulayabilme hakkını haizdirler. Türkiye, anılan belgeyi sorumluluğu Avrupa ile sınırlı tutma imkânı sunan coğrafi sınırlama ile imzalamıştır²⁷. Böylece, yalnızca Avrupa’dan gelen kişiler mülteci statüsünü haiz olacaktır²⁸. Bu kapsamda mültecilere, Sırp katliamından kaçıp Türkiye’ye gelen Müslümanlar örnek olarak gösterilebilir²⁹.

YUKK m.61’de, mülteci statüsünün kime verileceği düzenlenmektedir. Buna göre, “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir”. Mülteci statüsünün tanınması bakımından, maddede belirtilen şartların birlikte gerçekleşmesi aranmaktadır.

1951 Cenevre Sözleşmesi m.1/C’de mültecilik statüsünü sona erdiren haller de belirtilmiştir. Buna göre kişi, vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar faydalanırsa, vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi isteği ile tekrar kazanırsa, yeni bir vatandaşlık edinmişse ve vatandaşlığını edindiği ülkenin korumasından yararlanıyorsa, kendi isteği ile terk ettiği yahut zu-

²⁷ Türkiye’nin Sözleşme tanımına getirdiği coğrafi kısıtlama bu imkânın Taraf Devletlere tanınmış olmasından kaynaklanmaktadır. Protokol’ün “çekinceler ve duyurular” başlıklı 7. maddesi uyarınca, Protokole taraf olurken coğrafi kısıtlama getirmiştir. Türkiye’nin Sözleşme ile ilgili getirdiği ikinci kısıtlama ise şu şekildedir; “Bu Sözleşmenin hiçbir hükmü mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz.”

²⁸ **Doğan**, s.11; **Ekşi**, s.44-45; **Ergüven, Nasih Sarp/Özturanlı, Beyza** (2013) ‘Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:62, S:4, s.1034; **Büyükcılık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.56; **Öztürk**, Mülteci Kavramı, s.937-938; Sözleşme’deki coğrafi sınırlama dolayısıyla, Avrupa dışından gelerek Türkiye’ye sığınan kişilere yalnızca (BMMYK aracılığıyla) üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici ikamet hakkı tanınmaktadır; Konuya ilişkin Danıştay kararı için bkz. Dn. 10. D., 20.01.2000, 6373/130; “Davalı idare davacının mülteci statüsünde olmayıp sığınmacı statüsünde olabileceğini, dolayısıyla Cenevre Sözleşmesi ve Protokol hükümlerinin davacı hakkında uygulanmayacağını kaldı ki davacının sığınmacı statüsü elde etmek için Yönetmeliğin 4. maddesinde öngörülen 5 günlük sürede de başvurmadığını ileri sürerek kararın bozulmasını istemektedir. Davalı idarenin dosya içinde bulunan dilekçe ve açıklamalarında da belirtildiği üzere Türkiye, sadece Avrupa’dan ülkemize sığınma amacıyla gelen yabancılara mülteci statüsü tanımaktadır. Bu itibarla Avrupa dışından ülkemize sığınmak amacıyla gelenler sığınmacı olarak kabul edilmiştir.” <https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama.s.e.t.22.10.2018>.

²⁹ **Ekşi**, s.147; **Ekşi**, Suriyelilerin Hukuki Statüsü, s.5; **Tuncay**, s.89; **Öztürk**, Mülteci Kavramı, s.931.

lüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye yerleşmek maksadı ile geri dönmüşse ya da mülteci olarak tanınmasını gerektiren koşullar son bulduğu için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan kaçınmayı sürdürmezse mültecilik statüsünü yitirecektir. Mülteci statüsünün sona ermesine yönelik kriterlerin esasa ilişkin ve olumsuz nitelik taşıdığı gözlenmektedir³⁰. YUKK. m.85’de, benzer bir düzenlemeyi barındırmaktadır. Belirtilen koşullar bir hakkın sona ermesine sebep olduklarından, sınırlı sayıda kabul edilerek dar yoruma tabi tutulmalıdırlar.

3. Şartlı Mülteci

YUKK’tan önce var olan “mülteci”, “sığınmacı” ayrımı, YUKK ile kavramsal bir değişikliğe uğramıştır³¹. Esasında YUKK’ta “şartlı mülteci” olarak adlandırılan yabancılar, YUKK’un yürürlüğe girmesinden önce “sığınmacı” olarak nitelendirilen yabancılardır³².

YUKK m.62’de şartlı mültecinin tanımına yer verilmiştir. Buna göre, “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sırasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir”.

Mülteci ile şartlı mülteci arasında üç temel fark bulunmaktadır. İlk olarak, mülteci statüsü Avrupa’da meydana gelen olaylar nedeniyle tanınırken, şartlı mülteci statüsü Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle tanınmaktadır³³. Dolayısıyla, mülteci ile şartlı mülteci arasındaki ayrım coğrafi kaynaklıdır. İkinci olarak, şartlı mülteci statüsü alanlar, güvenli üçüncü ülkeye yerleştirilirler³⁴. Üçüncü olarak da, şartlı mülteci statüsü alanlara, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilir; başka

³⁰ Doğan, s.143-144; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.167; Öztürk, Mülteci Statüsünün Sona Ermesi, s.400-401.

³¹ Türkiye’nin Sözleşme’yi ve Sözleşme’ye ek Protokol’ü coğrafi sınırlama ile imzalamış olması dolayısıyla YUKK’ta Türk hukukuna özgülenmiş çeşitli bireysel uluslararası koruma statüleri bulunmaktadır.

³² Ekşi, s.48; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.159; Tuncay, s.89; Ergüven/ Özturanlı, s.1034; Büyükçalık, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.57-58.

³³ Doğan, s.11; Tuncay, s.89; Büyükçalık, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.85-86.

³⁴ Doğan, s.145; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.211; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.207; Tuncay, s.89.

bir deyişle Türkiye'nin bu kişilere daimi ikamet sağlama yükümlüğü bulunmamaktadır³⁵. Bu kimselere Çin'den kaçarak Türkiye'ye gelen Uygurlar, Irak'tan kaçarak Türkiye'ye sığınan peşmergeler örnek olarak gösterilebilir³⁶.

4. İkincil Koruma

İkincil koruma kavramı ilk defa YUKK ile karşımıza çıkmaktadır³⁷. YUKK m.63 uyarınca, “Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.”

İkincil korumanın temelinde, insan hakları sözleşmeleri ile güvence altına alınmış olan yaşam hakkı ve işkence yasağı ihlallerinin bulunduğu gözlenmektedir³⁸. Örneğin, bazı İslam ülkelerinde uygulanan kadın sünnetinden yahut recm cezasından kaçarak Türkiye'ye sığınan yabancı kadının durumuna uygulanacak uluslararası koruma türü ikincil koruma olacaktır³⁹. Çünkü bu durumda sığınmacı ırkından, dininden, tabiiyetinden, belirli bir toplumsal gruba

³⁵ Ekşi, s.48; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.207; Tuncay, s.89-90; Büyükçalık, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.58.

³⁶ Tuncay, s.89-90.

³⁷ 2004/83/EC sayılı Avrupa Konseyi Direktifi madde 15'deki tanımın aynen aktarılması suretiyle YUKK'taki ikincil koruma statüsü düzenlenmiştir; Ayrıntılı bilgi için bkz. Council of the European Union, Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted, 30. 12. 2004, <<http://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>> s.e.t. 22.10.2018.

³⁸ Doğan, s.146; Ekşi, s.150; Tuncay, s.89-90; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.25-26; Öztürk, Neva Övünç (2015) Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi, Ankara, Seçkin Yayınları, s.403; Büyükçalık, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.59-60.

³⁹ BMMYK ise farklı görüştedir. Buna göre; UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21.11.2008, <<http://www.refworld.org/docid/48abd5660.html>> s.e.t. 22.11.2018; BMMYK'nin “Cinsel Yönelim ve Cinsiyet Kimliği'ne İlişkin Mülteci Talepleri Hakkında Yönlendirme Notu” uyarınca, cinsel yönelimleri yahut cinsiyet kimlikleri dolayısıyla maruz kalacakları zulümden korkan bireylerin “belirli bir toplumsal grup” mensubu olarak kategorize edilebilecekleri belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aydın, Oğün Erşan (2018) Mülteci Statüsünün Belirli Bir Sosyal Gruba Mensubiyet Nedeniyle Tanınması, Ankara, Yetkin Yayınları, s.92-93.

mensubiyetinden ya da siyasi düşüncesinden dolayı zulüm tehlikesi altında olmamasına rağmen insanlık dışı muameleye tabi olması kaynaklı korunmaya muhtaçtır.

C. GEÇİCİ KORUMA KAVRAMI

Geçici koruma, YUKK'un 91. maddesi ve bu maddeye istinaden hazırlanan “*Geçici Koruma Yönetmeliği*”⁴⁰ ile düzenlenmiştir⁴¹. Ayrıca, geçici koruma altındaki kişilerin çalışma hakları ile ilgili olarak “*Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik*”⁴² çıkarılmıştır.

Türk Hukukunda YUKK m.3/1-r uyarınca uluslararası korumanın bir türü sayılmayan geçici koruma, kitlesel olarak ülkesini terk etme mecburiyetinde kalan ve geri dönmesi mümkün olmayan yabancılara, acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan koruma türüdür⁴³. Geçici koruma kavramı, “*geri gönderilmeme ilkesi*”⁴⁴ ne hizmet eder⁴⁵. Dolayısıyla geçici korumanın esas hedefi sığınmacıların, zaman kaybetmeksizin güvenli bir ortama ulaşmalarını temin etmek ve temel insan haklarının muhafazasını sağlamaktır⁴⁶.

⁴⁰ 22.10.2014 t. ve 29153 S. lı RG.

⁴¹ **Ekşi**, s.53; **Elçin, Doğa** (2016) ‘Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi İle Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar’, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S:124, s.17-18; **Büyükçalık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.60-61.

⁴² 15.01.2016 t. ve 29594 S.lı RG.

⁴³ **Ekşi**, s.154-155; **Ekşi**, Suriyelilerin Hukuki Statüsü, s.11-12; **Ekşi, Nuray** (2016) Suriyeliler Örneği Işığında Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma Hakları, C:14, S:158, Legal Hukuk Dergisi, s.594; **Tuncay**, s.91; **Büyükçalık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.61; **Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu** (2012) Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu, s.11-12, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2012/raporlar/28_02_2012_1.pdf> s.e.t.22.10.2018.

⁴⁴ 1951 Cenevre Sözleşmesi m.33/1 uyarınca; “*Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir.*” Ancak yine aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca, bazı hallerde bu yasağa istisna getirilmiştir. Buna göre, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlike arz etmesi hususunda ciddi emareler olan ya da özellikle ciddi bir suçtan kaynaklı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğundan dolayı ülkenin halkı için tehlike yaratmayı sürdüren mülteciye bu hüküm uygulanmayacaktır.

⁴⁵ **Öztürk**, s.405; **Büyükçalık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s. 61.

⁴⁶ **Ergiven/ Özturanlı**, s.1038; **Ergin, Berkkiye Gizem** (2018) ‘Yabancıların Türkiye’de Çalışma İzinleri Hakkında Kanuni Düzenlemeler’, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S:135, s.124.

AB Geçici Koruma Yönergesi (20 Temmuz 2001 tarihli ve 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi)⁴⁷ m.2'de yapılan tanıma göre geçici koruma, üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkesine geri dönemeyen, yerinden edilmiş kişilerin kitlesel sığınması ya da yakın bir kitlesel sığınma tehlikesi bulunması, özellikle sığınma sisteminin bu akınlı, etkili işleyişi olumsuz yönde etkilenmesizin başa çıkamayacağına dair bir riskin varlığı halinde, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu kişilere sağlanan acil ve geçici korumadır⁴⁸.

Tanımlarda önemli yer tutan kitlesel sığınma kavramı Türk mevzuatında açıklanmamış olmasına rağmen, AB Geçici Koruma Yönergesinde açıklanmıştır. Yönerge m.2/1-d uyarınca kitlesel sığınma, belirli bir ülkeden ya da coğrafi bölgeden kendiliğinden ya da yardım sonucu çok sayıda yerinden edilmiş kişinin ülkeye ulaşmasıdır. Kitlesel gelişler, ancak geçici koruma kapsamında değerlendirilebilir. Türkiye'deki Suriyelilere sağlanan koruma türü, geçici korumadır⁴⁹.

II. ÇALIŞMA HAKKI

A. GENEL OLARAK ÇALIŞMA HAKKI

Çalışma hakkı⁵⁰, uluslararası arenada temel bir insan hakkı olarak görülmekte ve temel hak ve hürriyetler arasında yer almaktadır. Sosyal ve ekonomik

⁴⁷ "Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof" <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>>; <http://www.goc.gov.tr/icerik6/20-temmuz-2001-tarihli-200155ec-sayili-konsey-yo-nergesi_346_349_723_icerik> s.e.t.02.10.2018.

⁴⁸ **Elçin**, s.22; **Büyükçalık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.61.

⁴⁹ **Doğan**, s.148; **Eksi**, Geçici Koruma, s.594; **Çelikel/ Öztekin Gelgel**, s.180; **Tuncay**, s.91; **Uzun, Aytül** (2015) 'Günümüzün Sosyal ve Ekonomik Sorunu Olan Suriyelilerin Mülteci ve Ekonomi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi', Ankara Barosu Dergisi, S:73, 2015, s.110; **Büyükçalık**, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.60-61; **Tunç, A.Ş.** (2015) 'Mülteci Davranışları ve Toplumsal Etkileri: Türkiye'deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme', Tesam Akademi Dergisi, S:2, s.35-40.

⁵⁰ Pozitif hukukta çalışma hakkı, çalışmama özgürlüğünü zedelediği ölçüde çalışma ödevi ile eş anlamda kullanılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Demir, Fevzi** (2014) 'Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukuki Niteliği', Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI, Petrol – İş Yayınları, İstanbul, s.145.

temelli bir hak olan çalışma hakkı aynı zamanda, kişiye sıkı sıkıya bağlı bir sosyal insan hakkıdır⁵¹. Çalışma hakkı, kişinin toplum içerisindeki sosyal ve ekonomik faaliyetlerine ilişkin bir kamu hakkıdır. Böylece sosyal devlet ilkesi gereği devlete karşı ileri sürülebilen bu hak, devletten pozitif bir edimde bulunmasını talep hakkını da bünyesinde barındırır. Dinamik nitelikte olan çalışma hakkı, sürekli bir değişim ve gelişim içerisindeydir⁵². İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi'nin⁵³ (İHEB) 23. maddesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme⁵⁴ nin (ESKHS) 6. maddesi ayrımcılık yapılmaksızın herkesin çalışma hakkına ve yapacağı işi serbestçe seçme özgürlüğüne sahip olduğunu vurgulamaktadır. İHEB m.23'e göre, "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır." Türkiye'nin de taraf olduğu ESKHS m.6/1'e göre, "Bu Sözleşmeye Taraf Devletler herkesin çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için gerekli tedbirleri alır. Çalışma hakkı, herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkânına ulaşma hakkını da içerir." ESKHS'nin "adil ve uygun işte çalışma hakkı" başlıklı 7. maddesi uyarınca, anılan Sözleşme taraf devletlerin, herkese adil ve elverişli şartlarda çalışma hakkı tanıyacağını belirtilmiştir. Buna göre taraf devletler çalışanların, çalışmaları karşılığında adil ücret almalarını, sağlıklı ve güvenli çalışma koşulları içinde çalışmalarını gözeteceklerdir. Temel insan haklarından biri olan çalışma hakkı, diğer insan haklarının varlığı için vazgeçilmez olmasının yanı sıra insan onurunun mütemmim cüzü olarak da nitelendirilmektedir⁵⁵.

⁵¹ Doğan, s.195; Uşan, M. Fatih (2009) İş Hukuku, 2. Baskı, C:1, Ankara, Gazi Kitabevi, s.10; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.162 – 163; Tuncay, s.80; Demir, s.141-142; Kaya, Pir Ali/Ertuğrul Yılmaz, Işın Ulaş (2016) 'Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Çalışma Hakkı', Sosyal Siyaset Konferansları, S:70, s.61-62; Şen, Murat (2013) 'İnsan Hakları Bağlamında Çalışma Hakkı', Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:II, S:2, s.18.

⁵² Uşan, s.10-12; Demir, 152; Kaya/Ertuğrul Yılmaz, s.63-64; Şen, s.18.

⁵³ 06.04.1949 t. ve 9119 sayılı BK Kararı, 27.05.1949 t. ve 7217 S.lı RG. İngilizce ve Türkçe metinler için bkz. <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>>; <https://www.unicef.org/turkey/udhr/_gi17html> s.e.t. 10.09.2018.

⁵⁴ 04.06.2003 t. ve 4867 sayılı "Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun", 18.06.2003 t. ve 25142 S.lı RG. İngilizce ve Türkçe metinler için bkz. <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>; <<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/3507--Ekonomik,-Sosyal-ve-Kultürel-Haklara-İliskin-Uluslararası-Sözleşme.pdf>> s.e.t. 10.09.2018.

⁵⁵ Demir, 152-153; Kaya/Ertuğrul Yılmaz, s.65; Şen, s.18; Büyükkalık, s.178.

Çalışma hakkının yorumlandığı ve herkesin çalışma hakkına sahip olduğunu ve bu hak açısından ayrımcılık yapılmasının söz konusu olmayacağını belirten uluslararası antlaşmalar da mevcuttur⁵⁶. “Kadınlara Karşı Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme⁵⁷”, “Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme⁵⁸” bunlara örnek gösterilebilir. ILO Sözleşmelerinden Türkiye’nin taraf olduğu “111 Sayılı İş ve Meslek Yönünden Ayrımcılık Sözleşmesi⁵⁹” de, kişilerin iş ve meslek edinme aşamasında ve iş ve mesleklerini icra ederlerken maruz kalacakları her türlü ayrımcı muameleyi ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.

Uluslararası metinlerdeki bu kabule karşın, yabancıların hak ve özgürlükleri konusunda, neredeyse her devletin kendine has kısıtlamalar yaptığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, yabancıların çalışma hakları hususunda devletler kamu düzeni, kamu yararı, kamu sağlığı, ulusal işgücü politikası gibi gerekçelerle çeşitli sınırlamalar yapmaktadır⁶⁰.

B. TÜRK HUKUKUNDA YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKLARINA İLİŞKİN MEVZUAT HAKKINDA GENEL BİLGİ

1. Yabancıların Çalışma Hakkı ve Sınırlanması

Anayasa m.48 uyarınca, “Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir.” Burada geçen herkes kavramı, yabancı ile vatandaş arasında bir ayırım bulunmadığı, eşitlik esnasından hareket edildiğini gözler önüne

⁵⁶ **Kaya/Ertuğrul Yılmaz**, s.62; **Büyükçalık**, s.180; Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararı için bkz. AİHM, Emel Boyraz v. Türkiye, 02.12.2014, 2008/61960; “Farklı muamele, tarafsız ve makul bir gerekçesi olduğunda, diğer bir deyişle, meşru bir amaç gütmeyişinde veya izlenilen yol ile varılmaya çalışılan hedef arasında makul bir orantılılık ilişkisi kurulmadığında, ayrımcılık teşkil etmektedir. 14. maddenin anlamı çerçevesinde ayrımcılık kavramı, ayrıca, Sözleşme uyarınca daha iyi bir muamele öngörülmemesine rağmen, bir kişinin veya grubun, uygun bir gerekçe olmaksızın, diğerinden daha az iyi davranışa maruz kaldığı durumları kapsamaktadır.” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 25.10.2018.

⁵⁷ 13.05.2002 t. ve 4171 sayılı BK kararı, 16.06.2002 t. ve 24787 S.lı RG. İngilizce ve Türkçe metinler için bkz.<<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>>; <https://www.unicef.org/turkey/cedaw/_gi18.html> s.e.t. 12.09.2018.

⁵⁸ 03.04.2002 t. ve 450 sayılı kanun, 09.04.2002 t. ve 24721 S.lı RG. İngilizce ve Türkçe metinler için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunt_bmm_c086/kanuntbmmc086/ka_nuntbmmc08604750.pdf>;<<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>> s.e.t.12.09.2018.

⁵⁹ 02.09.1967 t. ve 6-8730 sayılı BK kararı, 21.09.1967 t. ve 12705 S.lı RG. Türkçe ve İngilizce metinler için bkz.<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111>; <https://www.tbmm.gov.tr/komision/kefe/belge/uluslararasi_belgeler> s.e.t. 12.09.2018.

⁶⁰ **Doğan**, s.195-196; **Uşan**, s.10; **Çelikel/Öztekin Gelgel**, s.181; **Tokcan, Işıl** (2004) ‘Mülteci Hukukunda Uluslararası Koruma’, Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler, s.60; **Şen**, s.21.

sermektedir. Anayasa m.49 uyarınca da “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.” Ancak yine Anayasa m.16 uyarınca, “Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.” Temel hak ve hürriyetler arasında yer alan çalışma hakkına getirilecek sınırlamanın, milletlerarası hukuka uygun olması gerekliliğinin yanı sıra kanunla yapılması da aranmaktadır⁶¹.

Yabancıların çalışması ile ilgili mevzuat yakın zamanda değişikliğe uğramıştır. 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK), 2016 yılında 6375 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’nun 27 (7) maddesi ile yürürlükten kaldırılmış ve “6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu⁶²” (UİK) yürürlüğe girmiştir⁶³. UİK’nın uygulanmasına ilişkin yönetmelik henüz yürürlüğe konmamıştır. Fakat UİK Geçici m.1/4 uyarınca, Kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar mevcut düzenlemelerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanmaya devam edilecektir.

2. Yabancıların Çalışma Hakkının Şartları

a. Türkiye’ye Giriş Şartlarını Taşımak

Yabancıların Türkiye’de çalışma haklarını kullanabilmeleri için öncelikle usulüne uygun şekilde ülkeye giriş yapmaları gerekmektedir. Yabancıların Türkiye’ye girişinde üç temel koşulun varlığı gözetilmektedir. Anılan koşullar; geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerin yetkili makamlara gösterilmesi, Türkiye’ye giriş yasağının bulunmaması ve Türkiye’ye giriş amacını gösteren vize sahibi olunmasıdır.

⁶¹ Doğan, s.196; Ekşi, s.217; Tuncay, s.77; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.181; Tuncay, s.80; Demir, s.141-142; Kaya/ Ertuğrul Yılmaz, s.61-62; Şen, s.21; Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, 26.12.2013, 57/162; “Çağdaş demokrasiler, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Temel hak ve özgürlükleri büyük ölçüde kısıtlayan ve kullanılamaz hâle getiren sınırlamalar hakkın özüne dokunur. Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların yalnız ölçüsü değil, koşulları, nedeni, yöntemi, kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yolları gibi güvenceler demokratik toplum düzeni kavramı içinde değerlendirilmelidir. Bu nedenle, temel hak ve özgürlükler, istisnai olarak ve özüne dokunmamak koşuluyla demokratik toplum düzeninin gerekleri için zorunlu olduğu ölçüde ve ancak kanunla sınırlandırılabilirler. Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez. Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir.” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 24.10.2018.

⁶² 13.08.2016 t. ve 29800 S.lı RG.

⁶³ UİK m.1; “Bu Kanunun amacı; uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılar verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektir.”

YUKK m.5 uyarınca, Türkiye'ye girişler sınır kapılarından, geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerle yapılır. YUKK m.7'de, pasaport süresinin talep edilen vize veya ikamet izin süresinden 60 gün fazla olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak YUKK m.8'e göre, uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar bu kuraldan istisnadırlar.

YUKK m.3/t uyarınca; “Vize: Türkiye’de en fazla doksan güne kadar kalma hakkı tanıyan ya da transit geçişi sağlayan izni” ifade eder. Vize yabancılarının vatandaşı olduğu ülkede bulunan ve gidilecek ülkenin konsoloslüğundan, istisnai durumlarda ise sınır kapılarının bağlı olduğu valiliklerden alınır. Vize-ler Türkiye’de doksan güne kadar kalacak yabancılar için geçerli olup bu süreden fazla kalacak yabancıların ikamet izni almaları zorunludur⁶⁴.

Çalışma izni alabilmek için, öncelikle çalışma amaçlı vize almak gereklidir. Ancak çalışma izninin alınması için tek yöntem, çalışma amaçlı vize almak değildir. Ülkede geçerli ikamet izni bulunan bir yabancı da çalışma izni için başvurabilir ve çalışma izni alabilir⁶⁵. YUKK m.27 uyarınca, “Geçerli çalışma izni ile 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesine istinaden verilen Çalışma İzni Muafiyet Teyit Belgesi, ikamet izni sayılır.” Bu sebeple, çalışma izni ikamet izni yerine geçtiğinden artık yurda giriş yapan yabancıların ayrıca ikamet izni almalarına lüzum bulunmamaktadır.

b. Çalışma İzni Almak

UİK m.6/2 uyarınca, yabancıların Türkiye’de çalışabilmeleri kural olarak izne bağlanmıştır⁶⁶. Böylece, Türkiye’de çalışmayı arzu eden yabancıların çalışma izni yahut çalışma izni muafiyeti alma zorunlulukları bulunmaktadır⁶⁷. UİK m.3/1-c uyarınca çalışma izni; “Bakanlıkça resmi bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye’de çalışma ve ikamet hakkı veren izin” anlamına gelmektedir. UİK m.3/1-ç uyarınca çalışma izni muafiyeti ise, “Bakanlıkça resmi bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye’de çalışma izni almaksızın çalışma ve ikamet hakkı veren belge”

⁶⁴ Doğan, s.197; Ekşi, s.76-77; Tuncay, s.98-99; Erken, Baki (2016) Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Yabancıların Çalışması, TİSK Akademi, C:11, S.22, s.385-386.

⁶⁵ Tuncay, s.98-99; Erken, s.385-386.

⁶⁶ Tuncay, s.98; Çelik, Nuri/Caniklioğlu, Nurşen/Canbolat, Talat (2018) İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 31. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, s.261; Mollamahmutoğlu, Hamdi/Astarlı, Muhittin/Baysal, Ulaş (2018), İş Hukuku Ders Kitabı, Cilt 1: Bireysel İş Hukuku, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Lykeion Yayınları, s.90-91; Şen, s.22.

⁶⁷ UİK m.6/4 uyarınca bunun tek istisnası, TVK m.28’ de düzenlenen doğumla Türk vatandaşı olup da yetkili makamlardan izin alarak Türk vatandaşlığından çıkan eski Türk vatandaşlarının başka bir deyişle mavi kartlıların durumudur.

olarak ifade edilmektedir⁶⁸. UİK m.7/1'e göre, çalışma izni başvuruları yurt içinde AÇSHB'na⁶⁹, yurt dışında ise yabancıların vatandaşı bulunduğu ya da yasal olarak bulunduğu ülkedeki TC. Büyükelçilikleri veya Başkonsolosluklarına yapılır. Çalışma izni vermeye yetkili makam AÇSHB'dır.

UİK m.7/4'e göre, izin başvurusu uluslararası işgücü politikası gözetilerek değerlendirilir⁷⁰. UİK m.4/2'de, uluslararası işgücü politikası belirlenirken göz önünde tutulacak unsurlar; uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancıların 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 olarak belirlenmiştir. Ek olarak, uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri de hesaba katılacaktır. Yabancıların çalışma izni almalarında, çalışma arzusunda buldukları meslek ya da sanat dalındaki özel şartları da taşıyıp taşımadıkları gözetilir. Başka bir deyişle, özel kanunlardaki düzenlemeler de dikkate alınır.

UİK ile yabancıların çalışması hususunda farklı kategorik bir sınıflandırma yapılmıştır. Buna göre, birtakım yabancılar Türkiye'de çalışma izni almak suretiyle çalışabilecekken bir takım yabancılar çalışma izni almaktan muaf tutulmuşlardır. Ek olarak, Turkuaz Kart⁷¹ uygulaması ile nitelikli yabancı işgücü bakımından özel düzenleme yapıldığı dikkat çekmektedir⁷².

⁶⁸ UİK m.6/3 uyarınca, "Diğer kanunlarda ya da Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancılar, bu Kanuna göre çalışma izni almadan çalışabilir ya da çalıştırılabilirler."

⁶⁹ 09.07.2018 t. ve 30473 S.lı RG.'de yayımlanan 703 sayılı "Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname" uyarınca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı" adı altında birleştirildi. Sonrasında, 10.08.2018 t. ve 30474 S.lı RG.'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, altıncı kısım ikinci bölümünün Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı olan başlığı "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olarak değiştirildi.

⁷⁰ Doğan, s.198; Süzek, Sarper (2018) İş Hukuku, Yenilenmiş 16. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, s.316-317; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s.90-91; Tuncay, s.77.

⁷¹ Turkuaz Kart, ilk defa UİK ile mevzuatımıza girmiştir. UİK m.3/1-ğ uyarınca Turkuaz Kart; "yabancıya, Türkiye'de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren" bir belgedir.

⁷² Doğan, s.199; Süzek, s.319; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.188-189; Mollamahmutoğlu/Astarlı/Baysal, s.91; Tuncay, s.78.

c. Yapılacak İşin Yabancılara Yasaklanmaması

Yabancıların Türkiye’de çalışabilmelerinin bir diğer şartı da, yapılacak işin yabancılara yasaklanmış olmamasıdır⁷³. Yabancılara yasak meslekler, ilgili kanunlarda ayrı ayrı düzenlenmektedir. Uluslararası İşgücü Müdürlüğü’nün internet sitesinde⁷⁴, kanunlarla Türk vatandaşlarına hasredilen ve yabancıların çalışmalarının yasak olduğu meslek ve görevler; dış tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık, eczacılık, veterinerlik, özel hastanelerde sorumlu müdürlük, avukatlık, noterlik, özel güvenlik görevliliği, kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb., gümrük müşavirliği, turist rehberliği olarak belirtilmiştir. Ancak, bu listede eksikler bulunmaktadır. Örneğin Devlet Memurları Kanunu (DMK) uyarınca, memurluğa alınmak için de Türk vatandaşı olma şartı aranmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de yabancılar ancak kendileri için yasaklanmamış işlerde çalışma hakkını haizdirler.

C. MÜLTECİLERİN ÇALIŞMA HAKLARI

1.Genel Olarak

Mültecilerin çalışma hakkı ile ilgili olarak hem milletlerarası sözleşmelerde hem de mevzuatımızda hükümler bulunmaktadır. Mülteciler de sığındıkları ülkede yabancısıdır⁷⁵. Çalışma hakkı, uluslararası koruma kapsamında ülkede yasal olarak ikamet eden yabancılara da (mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma sahiplerine) sağlanmalıdır⁷⁶.

⁷³ **Ekşi**, s.244-245; **Tuncay**, s.99; **Süzek**, s.317; **Erken**, s.386-387.

⁷⁴ İnternet sitesi için bkz.<<https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-%C4%B0zni/yabancilara-yasak-meslekler/>> s.e.t. 11.06.2019.

⁷⁵ **Odman**, s.17; **Ekşi**, s.41; **Çelikel/Öztekin Gelgel**, s.16; **Tuncay**, s.88; **Büyükçalık**, s.177; Konuya ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yarg. 2 HD., 08.02.2010, 19552/2037; “*Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 28.7.1951 tarihinde kabul edilen 29.8.1961 tarihli 359 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan ve Bakanlar Kurulunun 5.9.1961 tarihli kararıyla onaylanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme hükümlerine göre, mülteciler buldukları ülkede genel olarak yabancılara tanınan haklardan yararlanırlar.*” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 24.10.2018.

⁷⁶ **Global Refugee Work Rights Report**, s.11; 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin hazırlık çalışmaları esnasında ABD temsilcisi Louis Henkin çalışma hakkı olmadan diğer hakların anlamsız olduğunu belirtmiştir.

Mültecilerin çalışma hakları esas itibariyle 1951 Cenevre Sözleşmesi m.17-19'da düzenlenmiştir. Anılan Sözleşme'nin 24. maddesinde ise, mültecilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

YUKK m.89/4'de uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve bu statüyü haiz kimselerin iş piyasasına erişimi ile ilgili açık bir hükme yer verilmiştir. Bu hükmünün verdiği yetkiye dayalı olarak, uluslararası koruma başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin çalışmaları ile ilgili olarak hazırlanan “*Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik*”⁷⁷ 26.04.2016 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra da, UİK kabul edilmiştir. UİK, YUKK m.89'u yürürlükten kaldırmamıştır. Dolayısıyla, uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin Türkiye'de çalışmaları ile ilgili olarak YUKK ve UİK birlikte uygulanır⁷⁸.

Çalışma hakkına ilişkin olarak, YUKK ve UİK'daki düzenlemelerin ilgili kişileri statülerine göre tasnif etmesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin coğrafi sınırlama ile kabul edilmesinin yansıması olarak görülmelidir⁷⁹.

2. Mülteci Statüsü Almak İçin Başvuran Yabancıların (Başvuru Sahiplerinin) Çalışma Hakları

YUKK m.89, “*yardım ve hizmetlere erişim*” başlığını taşımaktadır. Anılan maddenin iş piyasasına erişimle ilgili olan 4. fıkrası uyarınca, başvuru sahibi veya şartlı mülteci, çalışma izni almak için uluslararası koruma başvurusu tarihinden itibaren altı ay sonra başvurabilir. Başka bir deyişle, mülteci statüsü alma amacıyla başvuru yapan yabancı altı ay geçmedikçe, çalışma izni almak için başvuruda bulunamaz.

UİK m.17'de, uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların Türkiye'de çalışmaları konusu düzenlenmiştir. Maddede uluslararası koruma kapsamındaki yabancılardan söz edilmekle beraber bu kapsamdaki tüm yabancı kişi grupları yer almamaktadır. UİK m.17, uluslararası koruma başvurusu sa-

⁷⁷ 26.04.2016 t. ve 29695 S.lı RG.

⁷⁸ Doğan, s.219; Ekşi, s.228-230; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.205-206; Tuncay, s.84.

⁷⁹ Doğan, s.219; Ekşi, s.191; Tuncay, s.84; Büyükcaklık, s.221.

hibi, şartlı mülteci ve geçici koruma sağlanan yabancılara çalışma izni ve çalışma muafiyeti verilmesine ilişkin hususları düzenlemektedir⁸⁰. Madde uyarınca başvuru sahipleri, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvuruda bulunabilirler⁸¹.

Böylece başvuru sahiplerinin çalışma hakları hususunda, YUKK ve ÜİK birbiriyle uyumlu düzenlemeleri barındırmaktadırlar. Başvuru sahipleri Türkiye’de yalnızca çalışma izni veya çalışma muafiyet belgesi almak suretiyle çalışabilirler⁸².

ÜİK m.17/5’e göre, YUKK m.77 uyarınca uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmesi veya geri çekilmiş sayılması, m.85 uyarınca uluslararası koruma statüsünün sona ermesi veya m.86 uyarınca uluslararası koruma statüsünün iptali halinde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine verilmiş olan çalışma izni veya çalışma izni muafiyetleri AÇSHB tarafından iptal edilir.

3. Mülteci Statüsü Alan Yabancıların Çalışma Hakları

a.1951 Cenevre Sözleşmesi

1951 Cenevre Sözleşmesi’nin kabulü mültecilerin koruması bakımından oldukça önemlidir. Belirtildiği üzere, mülteci statüsü Avrupa’dan gelen ve sığınma talep eden yabancılara verilmektedir. Böylece, Sözleşme’nin çalışma hakkına ilişkin hükümleri yalnızca “mülteci” tanımını haiz yabancılar bakımından geçerlidir⁸³.

Uygulamada, devletlerin vatandaşlarını koruma gerekçesiyle yabancıların iş piyasasına erişim haklarına çeşitli sınırlamalar getirdikleri görülmektedir. İçinde buldukları hassas durum ve kendi ülkelerinin korumasından yoksun

⁸⁰ Bu doğrultuda, başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler ile mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahipleri çalışma koşulları bakımından farklı düzenlemeye tabi tutulmuşlardır.

⁸¹ Doğan, s.220-221; Ekşi, s.191; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.213-214; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.206-207; Tuncay, s.89-90; Karaağaç, Ömür (2018) ‘Yabancıların Türkiye’de Çalışmalarına İlişkin Temel Düzenleme Olarak Uluslararası İşgücü Kanununun Genel Değerlendirilmesi’, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:3, S:1, Ankara, s.113 – 114.

⁸² Uluslararası koruma statüsü başvuru sahiplerine, ÜİK m.16/f uyarınca istisnai çalışma izni verilebilecektir. İstisna çalışma izni; Bakanlıkça belirlenen uluslararası işgücü politikası ile uyumlu olarak kanunen belirlenen, belirli nitelikleri haiz yabancılara, Kanunun çalışma izni başvuru usulüne, değerlendirme koşullarına ve sürelerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına birtakım istisnalar tanınarak çalışma izni verilmesi anlamına gelir.

⁸³ Doğan, s.11; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.214; Tuncay, s.88-89; Ergüven/ Özturanlı, s.1034; Öztürk, Mülteci Kavramı, s. 938; Büyükkalçık, Mülteci Hukuku Düzenlemeleri, s.56.

bulunmaları nedeniyle, çalışma hakkı konusunda yabancılar açısından geçerli olan sınırlamaların mültecilere uygulanmaması gerektiği savunulmaktadır⁸⁴.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin, "Gelir Getirici İşler" başlığını taşıyan 3. bölümünde çalışma hakkı kapsamına giren üç temel konu düzenlenmektedir. Sözleşmenin 17. maddesi "ücretli çalışma"⁸⁵, 18. maddesi "kendi işinde çalışma" ve 19. maddesi "serbest meslek icra etme" konularını düzenlemektedir⁸⁶.

i. Ücretli Çalışma

1951 Cenevre Sözleşmesi m.17'ye göre, "Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışma hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır.

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

a) Ülkede, üç yıl ikamet etmiş olmak;

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

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

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

⁸⁴ Ekşi, s.192-193; Öztürk, s.397; Büyükçalık, s.177.

⁸⁵ 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ücretli meslekler başlığını taşıyan 17. maddesini, bağımlı çalışan başka bir deyişle işveren yanında ücretle çalışan mülteciler olarak yorumlamak doğru olacaktır. Başka bir deyişle "ücretli çalışma" kavramını, 18. maddede düzenlenen "kendi işinde çalışma" ve 19. maddede düzenlenen "serbest meslek icra etme" kavramlarını istisna tutarak tüm yasal istihdam türlerini kapsayacak şekilde ele almak yerinde olacaktır.

⁸⁶ Ekşi, s.192-193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.214-217; Tuncay, s.88; Büyükçalık, s.183-187; Gorlic, Brian (2000) 'Human Rights and Refugees Enhancing Protection Through International Human Rights Law', Nordic Journal Of International Law, Netherlands, s.121, <www.heinonline.com> s.e.t. 20.09.2018.

Madde 17/1’de, ülkede yasal olarak ikamet eden mültecilerin gelir getirici işlerden faydalanma hakkının aynı şartlara sahip yabancılara sağlanan en müsait uygulamayla bağdaştırıldığı görülmektedir⁸⁷. Ücretli işlerde çalışma hususunda, mültecilere sağlanan en müsait muamele genel olarak yabancılara sağlanan muameleden daha iyi koşulları taşımaktadır. Mülteciler, Sözleşmeye Taraf Devletlerde bir yabancı ülke vatandaşına sözleşme ya da uygulama ile sağlanan en iyi muameleden istifade etme hakkını haiz olacaktırlar⁸⁸.

Madde 17/1’de belirtilen “*aynı koşullardaki*” kavramının ne ifade ettiği, Sözleşme’nin 6. maddesinde açıklanmaktadır⁸⁹. Buna göre “*aynı koşullarla*” kavramı, bir mültecinin mülteci olmayan bir yabancıнын belli bir haktan faydalanması için sağlaması gerekli olan tüm şartları yerine getirmesi anlamına gelmektedir. Ancak niteliği gereği bir mültecinin gerçekleştirmesi mümkün olmayan şartlar, madde kapsamından ayrı tutulmuştur.⁹⁰

Böylece, açıkça yabancılara uygulanan en müsait muameleden söz edilmesi karşısında, Türk mevzuatında yabancılara en geniş haklar tanıyan hükümler mültecilere de uygulanmalıdır. Türk Hukukunda Mavi Kart sahipleri ile Türk soylu yabancılara çalışma hakları bakımından imtiyazlı muamele tanınmıştır⁹¹. Bu doğrultuda anılan imtiyazlı muamelelere yer verilmesi ve bunların mültecilere uygulanıp uygulanamayacağı üzerinde durulması ihtiyacı doğmuştur

İlk olarak, mavi kart sahipleri ele alınmalıdır. 5901 sayılı TVK m.28 uyarınca, “*Doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler ve üçüncü dereceye kadar olan altsoyları, bu maddede belirtilen istisnalar dışında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edeceklerdir. Milli güvenliğe ve kamu düzenine ilişkin hükümler*

⁸⁷ Ekşi, s.192; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.215-217; Tuncay, s.88; Büyükçalık, s.182-183; Global Refugee Work Rights Report, s.12.

⁸⁸ Ekşi, s.192-193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.215; Tuncay, s.88; Büyükçalık, s.183; Global Refugee Work Rights Report, s.12.

⁸⁹ Sözleşme m.6; “*Bu Sözleşme bakımından “aynı şartlarla” kavramı, belli bir kimsenin söz konusu bir haktan yararlanabilmesi için, özellikleri açısından bir mültecinin yerine getiremeyecekleri dışında, mülteci olmasaydı belli bir hakkı kullanmak için yerine getirmesi gereken bütün şartları (geçici yahut daimi ikamet süresine ve şartlarına ait olanlar dahil), kendisinin yerine getirmesi anlamını ima eder.*”

⁹⁰ Ekşi, s.192-193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.220; Büyükçalık, s.183; Global Refugee Work Rights Report, s.12.

⁹¹ Ekşi, s.192-193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.220.

saklıdır.” Bu doğrultuda, Türk vatandaşı olarak doğan ancak sonrasında İçişleri Bakanlığı’ndan izin alarak Türk vatandaşlığından çıkan kimselere verilen Mavi Kart, sahiplerine neredeyse Türk vatandaşları ile eşit haklara sahip olma imkânı tanımaktadır. Mavi Kartlılar, madde hükmünde belirtilen istisnalar haricinde, Türk vatandaşlarına sağlanan haklardan aynı şekilde faydalanırlar⁹². Bu haklar, elbette ki çalışma hakkını da kapsamaktadır. Ancak, söz konusu kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklıdır⁹³. TVK m.28/3 uyarınca ise Mart Kart sahipleri, bir kadroya dayalı ve kamu hukuku rejimine tabi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde yer alamazlar. Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi, geçici veya sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilmeleri ise mümkündür.

Mavi kart sahiplerinin durumuna yer verdikten sonra, Türk soylu yabancının durumuna değinilmelidir. 2527 sayılı “*Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun*”⁹⁴ uyarınca, Türk soylular çalışma izni almak şartıyla Türkiye’de devlet memurluğu dahil her türlü meslek ve faaliyeti yerine getirebilirler. Ancak ulusal güvenlik gerekçesiyle, Türk silahlı kuvvetleri ve güvenlik teşkilatında yer alamazlar⁹⁵.

⁹² Doğan, s.16-18; Ekşi, s.193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.221-223; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.189; Tuncay, s. 94-95; Çelikel/Caniklioğlu/Canbolat, s.261.

⁹³ Konuya ilişkin Yargıtay Hukuk Genel Kurul Kararı için bkz. YHGK, 28.04.2010, 10-210/240; “Her ne kadar 3201 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 2. ve 6. maddeleri borçlanmanın kabul edilebilmesi için davalı kuruma başvuru tarihinde hak sahibinin Türk vatandaşı olma şartını aramış ise de; Anayasa, Türk Vatandaşlık Kanunu ve 3201 sayılı Kanunun amaç ve özü gözetilerek yukarıda açıklanan maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Türk vatandaşlığından izinle çıkan ve borçlanma talep tarihinde Türk vatandaşlığını haiz olmayan davacıyı, Türk Vatandaşlık Kanunu’nun sosyal haklar bakımından vatandaş gibi kabul ettiği, ayrıca Türk vatandaşlığından izinle çıkmadan önce yurtdışında gerçekleşen çalışma sürelerine ilişkin borçlanma hakkının, Türk Vatandaşlık Kanunu ile kazanılmış hak sayılarak korunması ve Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanması gerektiği belirgindir.” <<https://mevzuatvekara.net/legalbank.net/arama>> s.e.t. 26.10.2018.

⁹⁴ 29.09.1981 t. ve 17473 S.lı RG.

⁹⁵ Ekşi, s.193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.220; Tuncay, s.95; Şen, s.22-23; Konuya ilişkin Danıştay kararı için bkz. Dn. 10. D., 09.03.2016, 390/1209; “2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun’un 1. maddesinde, Kanunun amacı, Türkiye’de ikamet eden Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı hariç olmak üzere kamu, özel kuruluş veya işyerlerinde bu meslek ve sanat dallarında çalıştırılabilmelerine olanak sağlamak olarak belirlenmiş; 3. maddesinde, Türk soylu yabancıların, yasalarda Türk vatandaşlarının yapabileceği

Bu durumda, 5901 sayılı TVK'nın 28. maddesi ile 2527 sayılı Kanun, Türk yabancılar hukukunda yabancıların çalışma hakları açısından en müsait hükümler getiren düzenlemelerdir. Bir görüşe göre⁹⁶, mülteciler özellikle ülkeye girişleri ve ülkeden uzaklaştırılmaları hususunda uluslararası koruma kapsamında olmaları dolayısıyla, devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülükleri gerekçesiyle bir takım ayrıcalıklara sahiptirler. Bu doğrultuda, mültecilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi m.17/1 karşısında imtiyazlı düzenlemelerden yararlandırılması uygun olacaktır. Örnek vermek gerekirse, AB üyesi devletler ilke olarak ülkelerinde bulunan mültecilere diğer AB vatandaşlarına çalışma hususunda temin ettikleri hakları aynı şekilde sağlamalıdır. Ancak burada mülteci tanımına dikkat çekilmekte ve Avrupa dışından gelenlere mülteci muamelesi yapılamayacağı vurgulanmaktadır. Bir başka görüşe göre ise⁹⁷, Sözleşme m.17/1'in burada uygulanması söz konusu olmayacaktır. Taraf Devletlere mülteciye, ücretli bir meslekte çalışma hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir devletin vatandaşına uyguladığı en müsait muameleyi uygulama yükümlülüğü getirilmiştir. Mülteciler ile Mavi Kart sahipleri ve Türk soylu yabancılar ise aynı şartlar içerisinde bulunmamaktadırlar. Kanımızca da anılan hükümlerin mülteciler bakımından uygulanması mümkün olmayacaktır. Her ne kadar Sözleşme m.17/1'de ücretli bir meslekte çalışma hakkı bakımından, yabancı bir devlet vatandaşına uygulanan en müsait muamelenin mülteciye de uygulanması öngörülmüşse de bunun sınırı yine madde lafzında belirtilen "aynı şartlar içinde" kavramı ile çizilmiştir. Dolayısıyla, Mavi Kart sahipleri ve Türk soylu yabancılar için getirilen imtiyazlı düzenlemelerden mültecilerin yararlanması söz konusu olamayacaktır.

Madde 17/2, sığınma ülkesi ile sıkı irtibatlı olan mültecilere ayrıcalıklı muamele tanınmasını öngörmektedir. Buna göre bir mülteci, ülkede en az üç sene ikamet etmişse, ikamet ettiği ülkenin vatandaşı ile evli ise ya da ikamet ettiği ülkenin vatandaşlığını taşıyan en az bir çocuk sahibiyse ulusal işgücü piyasasını koruma amaçlı hükümlerden istisna tutulacaktır. Fıkra da anılan üç koşuldan birini sağlayan mülteci, vatandaşla eşit çalışma haklarını elde etmeyecek yalnızca işgücü piyasasını koruma amacıyla getirilen sınırlamalardan muaf

belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel yasalarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Yasa ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak izin verileceği düzenlenmiş; 7. maddesinde de, bu Yasaya göre kendilerine izin verilenlerin, izin süresince, ikamet ve çalışma ile ilgili yasalarda öngörülen Türk vatandaşı olma şartından istisna edileceği hükmüne bağlanmıştır." <<https://mevzuat-vekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 29.10.2018.

⁹⁶ Öztürk, s.397-398; Büyükkalk, s.183.

⁹⁷ Ekşi, s.192-193; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.219-222.

tutulacaktır. Ulusal işgücü piyasasını koruma amacıyla getirilen sınırlamalara örnek olarak, öncelikli olarak işi yapmak isteyen vatandaşın bulunmadığının gösterilmesi kuralı verilebilir. Ulusal güvenlik nedeniyle getirilen sınırlamalar ise fıkra kapsamında yer almamaktadır. Bu nedenle savunma alanında çalışma, kamu görevlerine girme gibi vatandaşlara hasredilen düzenlemelerden mülteciler faydalanamaz⁹⁸.

Madde 17/3, Taraf Devletlere ücretli mesleklerde çalışma açısından mültecilerle, özellikle ülkelerinde bir işçi bulma programı ya da göçmen getirme planına göre bulunan mültecilerle, vatandaşa aynı hakların tanınması hususunu salık vermektedir. Burada Taraf Devletlere bir yükümlülük getirilmesinden ziyade bir tavsiyede bulunulmuştur.

ii. Kendi İşinde Çalışma

1951 Cenevre Sözleşmesi m.18'e göre, "*Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak haklarıyla ilgili olarak, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlardaki yabancılara tanıdıklarından daha az müsait olmayan muameleyi uygulayacaklardır.*" 18. madde, kendi işinde çalışma konusunda sığınma ülkesinde yasal olarak bulunan mültecilere, diğer yabancılarla aynı hakların tanınması hususunu öngörmektedir. Burada, ücretli işlerde çalışmaya göre daha sınırlı bir koruma mevcuttur. Mültecilere kendi işlerinde çalışma hususunda mümkün olduğu kadar müsait bir uygulamanın tedarik edilmesi gerekliliğinin de altı çizilmektedir. Bu hüküm Taraf Devletler açısından, mültecilerin kendi işlerinde çalışmalarının desteklenmesi ve mevcut sınırlamaların en aza indirgenmesi hususunda bir yükümlülük doğurmaktadır⁹⁹.

iii. Serbest Meslek İcra Etme

1951 Cenevre Sözleşmesi m.19'a göre, "*Her Taraf Devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu Devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleğini icra etmek isteyen mültecilere, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır. Taraf Devletler, bu gibi mültecilerin, anavatanları dışında, uluslararası ilişkilerini yürüttükleri ülkelere yerleşmelerini temin için, kanunlarına ve anayasalarına göre ellerinden gelen çabayı göstereceklerdir.*" Mültecilerin serbest meslek icra edebilmeleri, buldukları ülkede yasal olarak ikamet etmelerine bağlıdır. Serbest meslek, "*kişisel çalışmaya, bilimsel ve mesleki bilgiye, uzmanlığa dayanan ve bir işverene*

⁹⁸ Ekşi, Uluslararası Koruma, s. 215-216; Büyükçalık, s.183-184.

⁹⁹ Ekşi, Uluslararası Koruma, s.216-217; Büyükçalık, s.184-185.

bağlı olmaksızın kendi adına kazanç sağlamak için yapılan iş” anlamına gelmektedir¹⁰⁰. Meslek terimi diploma¹⁰¹ gibi belirli mesleğin icrası hakkını tanıyan resmi bir belgenin varlığını gerektirirken, serbest terimi meslek sahibinin bir işçi ya da devlet memuru olarak değil kendi başına iş gördüğünü belirtmektedir¹⁰². Dolayısıyla serbest mesleğe örnek olarak doktorluk, avukatlık, mühendislik, eczacılık, diş hekimliği gibi meslekler verilebilir. Serbest meslek icra etme hususunda mülteciler, yabancılarla aynı koşullara sahiptirler¹⁰³. Böylece hüküm Taraf Devletlere serbest meslek icra etmeyi ve kendi işini kurmayı arzu eden mülteciler için, mevcut sınırlamaların en aza indirgenmesini bir yükümlülük olarak getirmektedir.

b. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

YUKK m.89/4-b uyarınca, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler, statü almalarından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilirler. Ancak yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Örneğin, yabancılar diş hekimi¹⁰⁴, noter¹⁰⁵, özel güvenlik görevlisi¹⁰⁶, devlet memuru¹⁰⁷ olamazlar. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır. Bu doğrultuda, mültecilerin AÇSHB’ndan çalışma izni

¹⁰⁰ TDK Büyük Sözlük bkz. <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts> s.e.t. 30.10.2018.

¹⁰¹ Mültecilerin serbest meslek icra edebilmeleri diplomalarının tanınmasına bağlıdır. Sözleşme’nin 22. maddesi buna ilişkin bir düzenleme içermektedir. Buna göre, “*Taraf Devletler, mültecilere, temel eğitimin dışındaki eğitim konusunda ve özellikle çalışmalardan yararlanma, yabancı ülke okullarından alınmış eğitim sertifikalarının, üniversite diplomalarının ve derecelerinin tanınması, harç ve resimlerden muafiyet ve eğitim bursları alanlarında mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlar içindeki yabancılarla tanınanlardan daha az müsait olmayan şekilde muamele edeceklerdir.*”

¹⁰² **Ekşi**, Uluslararası Koruma, s.217; **Büyükçalık**, s.185.

¹⁰³ **Ekşi**, Uluslararası Koruma, s.217; **Büyükçalık**, s.185.

¹⁰⁴ Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun m.30’a göre; “*Türkiye Cumhuriyeti dahilinde dişçilik sanatını icra ve diş tabibi unvanını taşıyabilmek için Türk olmak ve Türkiye Darülfünunu Dışçı Mektebinden diploma almak lazımdır.*”

¹⁰⁵ Noterlik Kanunu madde 1’de, noterliğin bir kamu hizmeti olduğu belirtilmiştir. Anılan Kanunun 7. maddesi uyarınca da noterlik stajına kabul şartlarından birisi Türk vatandaşı olmak şeklinde belirtilmiştir.

¹⁰⁶ Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun madde 10’da özel güvenlik görevlisi olabilmek için Türk vatandaşı olma şartı aranmıştır.

¹⁰⁷ DMK m.48 uyarınca, devlet memuru olabilmek için aranan şartlardan birisi Türk vatandaşı olmaktır.

almalarına lüzum bulunmamaktadır. Zira, mülteci statüsünü haiz kişilere verilen, ikamet izni yerine geçen “uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesi”, belirtildiği üzere çalışma izni yerine de geçmektedir¹⁰⁸.

YUKK m.89/4-c’de, mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin çalışma haklarının sınırlandırılabilmesi de kabul edilmiştir. Buna göre, “Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz”. Bu istisna hüküm, 1951 Cenevre Sözleşmesi m.17/2 ile uyum arz etmektedir.

“Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik” m.4 ile de yukarıda belirtilen hususlar yinelenmiştir. Buna göre, mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin statü almalarından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilmeleri mümkündür. Mülteci veya ikinci koruma statüsü sahibi kimsenin kimlik belgesi, çalışma izni yerine geçer ve bu durum kimlik belgesinde belirtilir.

c. Uluslararası İşgücü Kanunu

UİK m.12/1 uyarınca, UİK hükümleri doğrultusunda verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti YUKK m.27’ye¹⁰⁹ göre ikamet izni yerine geçer. Ancak mülteci ya da ikincil koruma statüsü dışında yabancının herhangi bir sebeple ikamet izni bulunması ona çalışma hakkı tanımaz. Başka bir deyişle, mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi dışındakiler açısından ikamet izinleri çalışma izni yerine geçmez. YUKK ve UİK konu hakkında paralel düzenlemeler içermektedir¹¹⁰.

¹⁰⁸ Doğan, s.219-220; Ekşi, s.229; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.224; Çelikel/ Öztekin Gelgel, s.206; Tuncay, s.89.

¹⁰⁹ YUKK m.27; “Geçerli çalışma izni ile 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesine istinaden verilen Çalışma İzni Muafiyet Tezisi Belgesi, ikamet izni sayılır.”

¹¹⁰ Doğan, s.219-220; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.206; Karaağaç, s.113-114.

ÜİK m.17/5-a'ya göre, mülteci ya da ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin statülerini kaybetmeleri halinde, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine çalışma izinleri ya da çalışma izni muafiyetleri de AÇSHB tarafından iptal edilecektir.

ÜİK m.17/6 uyarınca, uluslararası koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma koşulları, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvuruları il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bakımından Göç Politikaları Kurulu kararları ve AÇSHB'nin uluslararası işgücü politikası göz önünde tutularak uygulanır ve sınırlandırılabilir. Buna ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak AÇSHB tarafından belirlenir.

III. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

A. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Sosyal güvenlik hakkı, temel bir insan hakkı olarak kabul görmektedir¹¹¹. Dolayısıyla, bu hak kişinin elinden alınamaz ve bu haktan vazgeçilemez¹¹². İHEB m.22 uyarınca, “*Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için za-*

¹¹¹ **Arıcı, Kadir** (2015) Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, Gazi Kitabevi, s.84-85; **Tuncay, A. Can/ Ekmekçi, Ömer** (2017) Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 19uncu Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, s.97-100; **Uşan, M. Fatih** (2009) Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, s.37; **Atalı, Murat** (2014) ‘Hizmet Tespit Davasının Sosyal Güvenlik Kurumuna İhbarı’, Prof. Dr. Hakan PEKCANI-TEZ’e Armağan, Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi, C:16, Özel Sayı, s.637; **Korkusuz, Refik/Uğur, Suat** (2016) Sosyal Güvenlik Hukuku, Son Mevzuata Göre Geliştirilerek Güncellenmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, s.28.

¹¹² Konuya ilişkin Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı için bkz. YHGK, 15.02.2017, 1084/248; “*Sosyal güvenlik hakkı niteliği itibarıyla ekonomik ve sosyal haklar arasında yer alan bir hak olmakla birlikte, insan haklarına dair bütün milletlerarası belgelerde kabul edilen bir insan hakkıdır. Ekonomik ve sosyal bir hak olarak sosyal güvenlik hakkı devlete bu hakkı hayata geçirmek için gereken tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak gibi yükümlülük yükler. Sosyal güvenlik hakkının vazgeçilmez ve devredilmez nitelikli temel insan haklarından olduğu başta Anayasa olmak üzere mevzuat hükümlerinde yer aldığı gibi, uyumazlıkların çözümünü nedeniyle verilen yargısal kararlardaki genel bir yaklaşımı da ifade etmektedir. 1982 Anayasasının 12. maddesinde herkesin kişiliğine bağlı dokunulamaz, devredilemez, vazgeçilemez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu, 60. madde de ise herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu hükmüne yer verilmiştir. Bu iki hükmü birlikte değerlendirecek olursa sosyal güvenlik hakkının kişiye sıkı sıkıya bağlı dokunulamaz ve feragat edilmez bir hak olduğu sonucuna ulaşılır.*” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 24.10.2018.

ruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır.” Ekonomik ve sosyal haklar arasında yer verilen sosyal güvenlik hakkı, Anayasa ile de güvence altına alınmıştır. Anayasa m.60 uyarınca, “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” Buna göre Anayasal bir hak olan ve talep hakkı oluşturan sosyal güvenlik hakkı, aynı zamanda devlete de birtakım görevler yüklemektedir. Başka bir deyişle, devlete aktif davranma borcu yükleyen sosyal güvenlik hakkı, tıpkı çalışma, iş edinme, eğitim, sağlık hakkı gibi bireyin pozitif statü hakları arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik hakkına yalnızca vatandaşlara yönelik bir hak olarak yer verilmemiştir. Zaten sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak benimsenmesi, vatandaş dışındaki kimselere yani yabancılara dolayısıyla mültecilere de bu hakkın sağlanmasını gerektirmektedir¹¹³.

B. MÜLTECİLERİN SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI

1. 1951 Cenevre Sözleşmesi

1951 Cenevre Sözleşmesi m.24, “sosyal durum” başlığını taşımakta ve çalışma şartları ile mültecinin sosyal güvenlik haklarını düzenlemektedir¹¹⁴. Çalışma şartları ile ilgili meselelerde, mülteciye vatandaşla eş muamelede bulunması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Madde 24/1-a’ya göre, “...aile yardımları da dahil, işçi istihkakları, çalışma müddeti, munzam çalışma saatleri, ücretli tatil, evde çalışmaya ait tahditler, çalışmaya başlama yaşı, çıraklık ve mesleki yetiştirme, kadınların ve gençlerin çalışması, kollektif iş mukaveleleri ile bahşolunan menfaatler bakımından...” ülkede yasal olarak bulunan mültecilere, vatandaşla

¹¹³ Arıcı, s.84-85; Tuncay/Ekmekçi, s.97-100; Uşan, Sosyal Güvenlik, s.34-37; Atalı, s.637; Korkusuz/Uğur, s.44; Öztürk, s.397.

¹¹⁴ 22.09.2006 t. ve 5547 S.lı kanunla onaylanan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın (GGASŞ) Eki uyarınca; “Her Taraf, 28 Temmuz 1951’de Cenevre’de imzalanan Mültecilerin Statüsüne ilişkin Sözleşmede ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokolde tanımlanan ve ülkesinde yasal olarak bulunan mültecilere, olabildiğince lehte ve her halde Tarafın yukarıda belirtilen sözleşme ve bu mültecilere uygulanabilecek olan diğer uluslararası belgelerle üstlenmiş olduğu yükümlülüklerden daha az olmamak üzere lehte muamelede bulunacaktır.” Bu doğrultuda, çalışma hakkı hususunda GGASŞ’na Taraf Devletler, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde belirtilen hükümlerle bağlı olacak, mülteciler de kendilerine Sözleşme ile sağlanan çalışma haklarını GGASŞ’da belirtilen denetim ve şikâyet mekanizmaları vasıtasıyla arayabileceklerdir.

eşit muamele edilecektir¹¹⁵. Madde 24/2 uyarınca, mültecinin çalışması neticesinde uğradığı bir iş kazası veya meslek hastalığı sonucunda ölmesi durumunda, tazminat hakkı kişinin ülke dışında ikamet etmesi dolayısıyla sekteye uğramayacaktır. Madde 24/3 uyarınca, sosyal güvenlik açısından kazanılmış ya-hut kazanılmakta olan haklara ilişkin Taraf Devletlerin yaptıkları antlaşmalardan mülteciler de antlaşmayı imzalayan devlet vatandaşı ile aynı şartları taşımaları halinde istifade edeceklerdir. Madde 24/4 Taraf Devletlere, Sözleşmeye taraf olmayan devletlerle yaptıkları antlaşmaları da mümkün olduğunca mültecilerin istifadesine açmaları hususunu salık vermiştir. Böylece, iki veya çok taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarında tanınan haklardan mültecilerin de yararlandırılması hedeflenmiştir¹¹⁶.

2. Sosyal Sigortalar ve Sağlık Genel Sigortası Kanunu

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu¹¹⁷'nin (SSGSSK) tanımlara ilişkin 3. maddesinin 27. paragrafı YUKK m.123/8-a ile değiştirilmiştir. Buna göre, “*Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi*

¹¹⁵ **Ekşi**, Uluslararası Koruma, s.218; **Tuncay/Ekmekçi**, s.300; **Büyükçalık**, s.186; Konuya ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yarg. 10. HD., 24.04.2003, 1898/3807; “*Anayasanın 90.maddesinin son fıkrası hükmüne göre usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş olan uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir. Her ne kadar tahsis talep tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan 1479 sayılı Kanununun 24/II-b maddesi hükmüne göre Türk soylu olmayan davacının Bağ-Kur sigortalı olması mümkün değilse de, Türkiye Büyük Millet Meclisince çıkarılan kanunla onaylanarak yürürlüğe giren ve böylece iç hukuk kuralı haline gelen Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin (R.G. 5.09.1961 tarih ve 10898) 24. maddesinde mültecilere sosyal sigortaya (yaşlılık sigortası buna dahildir) ilişkin yasal hükümlerin aynen uygulanacağı, keza aynı doğrultudaki Vatandaşla, Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında 118 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin (Resmi Gazete 10.08.1971 – 13922) 3 ve 10. maddelerinde mütekabiliyet şartı aranmaksızın mültecilere sosyal güvenlik hakkı tanınacağına dair hükümler karşısında aksi yönde düzenleme içeren 1479 sayılı Kanununun 24/II-b maddesi hükmünün göz ardı edilerek uygulama önceliği bulunan uluslararası sözleşme hükümlerinin davaya uygulanarak, mülteci olan davacıya Kanununun 35. maddesi şartları oluştuğunda yaşlılık aylığı bağlanması gerekir.*” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 19.09.2018.

¹¹⁶ **Ekşi**, Uluslararası Koruma, s.219; Türkiye tarafından da 23.07.1976 t. ve 15655 S.lı RG. ile onaylanarak yürürlüğe konulan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi m.4/1 uyarınca, Taraf Devletlerden birinin ülkesinde ikamet eden mülteciler veya vatansız kişiler ile bunların aile bireyleri ve hayatta olan hak sahibi kimseler Sözleşmenin kapsamından istifade edebileceklerdir.

¹¹⁷ 16.06.2006 t. 26200 S.lı RG.

ve vatansız kişi, İçişleri Bakanlığı tarafından başvuru sahibi, mülteci, ikincil koruma veya şartlı mülteci statüsü sahibi veya vatansız olarak tanınan kişileri” ifade eder.

ÜİK m.22/2 uyarınca, “Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti alan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini kanuni süresi içinde 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre yerine getirirler.” ÜİK kapsamında Türkiye’de çalışan yabancılar ve yabancı çalıştıran işverenlerde 5510 sayılı SSGSSK’ndan doğan yükümlülükleri yerine getirmek mecburiyetindedirler¹¹⁸. Zorunlu sigorta açısından yabancılar, herhangi bir mâni oluşturmaz. Böylece, kural olarak yabancılar da Türkiye’de zorunlu sigorta kapsamındadırlar¹¹⁹.

“Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik” m.23 uyarınca da çalışma izni alan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirirler. Bu yükümlülüğü ihlal edenler hakkında 5510 sayılı SSGSSK hükümleri uyarınca idari yaptırım uygulanır.

5510 sayılı SSGSSK m.60’da genel sağlık sigortalısı sayılanlar düzenlenmektedir. Anılan maddede, ikametgâhi Türkiye’de olan uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi kişilerin genel sağlık sigortalısı sayılacağı ifade

¹¹⁸ Doğan, s.236-237; Ekşi, Uluslararası Koruma, s.234-235; Arıcı, s.225-226; Uşan, Sosyal Güvenlik, s.80-81; Tuncay/Ekmekçi, s.299-300; Çelikel/Öztekin Gelgel, s.299-302; Çelik/Caniklioğlu/Canbolat, s.261; Konuya ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yarg. 10. HD., 16.01.2014, 14038/327; “506 sayılı Yasa bakımından; 06.08.2003 tarihinden önce, yabancıların Türkiye’de herhangi bir işveren nezdinde çalışmaları durumunda, kısa vadeli sigorta kollarına tabi tutulmaları esas, uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmaları ise istisna olarak öngörülmüş olup, çalışanların kuruma başvuruları ve talepleri halinde uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmaları mümkün olabiliyor iken, 06.08.2003 tarihinden sonra 4958 sayılı Yasa değişikliği ile bu durum ortadan kaldırılmış, yabancıların istek veya başvurusu aranmaksızın tüm sigorta kollarına tabi olmaları esası getirilmiştir.” <<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 25.10.2018.

¹¹⁹ Zorunlu sigortalılığın istisnaları 5510 sayılı SSGSSK m.6’da belirtilmiştir. SSGSSK m.6/I-e uyarınca, “Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla; yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye’ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye’de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar” sigortalı sayılmayacaklardır.

edilmektedir. Başka bir deyişle, zorunlu sigorta kapsamında yer alan yabancıların genel sağlık sigortalısı olabilmeleri Türkiye’de ikamet etmeleri koşuluna bağlı kılınmıştır. SSGSSK m.61/1-b’de uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi kimselerin sigortalılığının başlangıcı özel düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu kişiler uluslararası koruma başvurusu yaptıkları veya uluslararası koruma statüsü aldıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayılır ve kapsama alındıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde Kuruma bildirilirler.

5510 sayılı SSGSSK m.50 uyarınca, yabancıların isteğe bağlı sigortalı olmaları da mümkündür. İsteğe bağlı sigorta; kişilerin isteğe bağlı olarak prim ödemek suretiyle uzun vadeli sigorta kollarına ve genel sağlık sigortasına tâbi olmalarını sağlayan sigortadır. Buna göre, yabancılar isteğe bağlı prim ödeyerek maddede gösterilen belirli şartları¹²⁰ haiz olmaları koşuluyla uzun vadeli sigorta kollarına ve genel sağlık sigortasına tabi olabilirler. SSGSSK m.52/2 uyarınca, isteğe bağlı sigortalı sayılan yabancıların, aynı zamanda genel sağlık sigortasından yararlanabilmeleri Türkiye’de en az bir yıldan beri yerleşik olmaları koşuluna bağlıdır¹²¹.

Yabancılar için geçerli olan anılan düzenlemeler, yabancı statüsünü haiz olan ve uluslararası koruma çerçevesi altında bulunan mültecileri de kapsamına almaktadır.

¹²⁰ SSGSSK m.50/2; “İsteğe bağlı sigortalı olabilmek için Türkiye’de ikamet edenler ile Türkiye’de ikamet etmekte iken sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerdeki Türk vatandaşlarından;

- a) Bu Kanuna tâbi zorunlu sigortalı olmayı gerektirecek şekilde çalışmamak veya sigortalı olarak çalışmakla birlikte ay içerisinde 30 günden az çalışmak ya da tam gün çalışmamak,
- b) Kendi sigortalılığı nedeniyle aylık bağlanmamış olmak,
- c) 18 yaşını doldurmuş bulunmak,
- d) İsteğe bağlı sigorta talep dilekçesiyle Kuruma başvuruda bulunmak, şartları aranır.”

¹²¹ Konuya ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yarg. 10. HD, 26.09.2013, 1120/17542; “İsteğe bağlı sigortalı olanlar, bakmakla yükümlü olunan kişi olsa dahi, 60. maddenin 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılır ve genel sağlık sigortası primini de ödemekle yükümlüdürler. Yabancı ülke vatandaşlarından Türkiye’de yerleşik olma hali bir yılı doldurmadıkça genel sağlık sigortası primi alınmaz ve bu kişiler genel sağlık sigortalısı sayılmaz.”

<<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>> s.e.t. 31.10.2018; 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu m.60/7’ye göre, üniversitelerde öğrenim gören yabancı uyruklu öğrencilerde öğrenimleri devam ettiği müddetçe ve isteğe bağlı sigortalılığın koşullarını sağlamaları halinde Türkiye’de en az bir yıldan beri yerleşik bulunma şartı aranmayacaktır.

SONUÇ

Uluslararası koruma kavramı, kişinin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devletin korumasından faydalanmasının mümkün olmadığı durumlarda gündeme gelmektedir. YUKK m.3/1-r uyarınca, uluslararası korumanın kapsamına “*mülteci*”, “*şartlı mülteci*”, veya “*ikincil koruma*” statüsü sahipleri girmektedir. Sığınma talep eden yabancıları belirtmek amacıyla sıklıkla “*mülteci*” kavramının kullanılması, mülteci kavramı üzerinde durulduktan sonra belirtilen diğer kavramların da açıklanmasını ve farklılıklarının ortaya koyulmasını gerektirmiştir.

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Sözleşme’ye ek 1967 New York Protokolü mültecilere ilişkin temel düzenlemeler olarak kabul görmektedirler. Mülteciler, serbest iradeleri ile ülkelerinden ayrılmayı tercih etmeyen fakat belirli sebeplere dayanan zulüm korkusu neticesinde vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devleti terk edip başka bir ülkeye geçici olarak sığınmak mecburiyetinde kalan kimselerdir. Türkiye, 1967 New York Protokolünü onaylarken coğrafi sınırlamayı kabul etmiş ve sadece Avrupa’da cereyan eden hadiseler dolayısıyla ülkemize sığınmak mecburiyetinde kalan kimseleri mülteci olarak benimsemiştir.

Bir insan hakkı olarak görülen ve temel hak ve hürriyetler arasında yer alan çalışma hakkı, uluslararası ve ulusal düzenlemelerle koruma altına alınmıştır. Bu doğrultuda, vatandaş -yabancı ayrımı gözetilmeksizin herkes çalışma hakkına sahiptir. Buna karşılık, yabancıların hak ve özgürlükleri konusunda, neredeyse her devletin kendine özgü sınırlar çizdiği gözlemlenmektedir. Böylece, kamu düzeni, kamu yararı, kamu sağlığı, ulusal işgücü politikası gibi gerekçelerle devletler, yabancıların çalışma hakları hususunda bir takım sınırlamalar yapmaktadır. Ancak, çalışma hakkının sınırlanması uluslararası hukuka uygun olmalı ve kanunla yapılmalıdır.

Yabancıların çalışması ile ilgili mevzuat yakın zamanda değişikliğe uğramıştır. 4817 sayılı YÇİHK yürürlükten kaldırılmış ve “28.07.2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Buna göre, yabancıların Türkiye’de çalışma haklarını kullanabilmeleri; Türkiye’ye giriş şartlarını taşımaları, çalışma izni almaları ve yapılacak işin yabancılar yasaklanmaması koşullarına bağlı tutulmuştur.

Belirttiğimiz üzere, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin çalışma hakkına ilişkin hükümleri yalnızca “*mülteci*” tanımını haiz yabancılar bakımından söz konusu olmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin, “*Gelir Getirici İşler*” başlığını taşıyan

3. bölümünde çalışma hakkı kapsamına giren üç temel konu düzenlenmektedir. Sözleşmenin 17. maddesi “*ücretli çalışma*”, 18. maddesi “*kendi işinde çalışma*” ve 19. maddesi “*serbest meslek icra etme*” konularını düzenlemektedir.

YUKK m.89/4 uyarınca, mülteciler statü almalarından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilirler. Ancak yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler ayrı tutulmaktadır. Mülteciye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır. UİK m.12/1 uyarınca ise, mülteci ya da ikincil koruma statüsü dışında yabancıların herhangi bir sebeple ikamet izni bulunması ona çalışma hakkı tanımaz. YUKK ve UİK, konu hakkında paralel düzenlemeleri barındırmaktadır. Böylece, mültecilerin AÇSHB’ndan çalışma izni almalarına lüzum bulunmamaktadır. Mülteci statüsüne sahip kişilere verilen, ikamet izni yerine geçen “*uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesi*”, çalışma izni yerine de geçmektedir. Ancak YUKK m.89/4, belirli durumlarda mültecilerin çalışma hakkının sınırlandırılabilirliğini de düzenlemektedir.

Mültecilerin sosyal güvenlik hakları da vatandaştan ayrı tutulmamıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi m.24, çalışma şartları ve mültecinin sosyal güvenlik hakkını düzenlemektedir. Çalışma şartlarına ilişkin meselelerde mülteci ile vatandaşın eş muamele yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Ek olarak, iki veya çok taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarında tanınan haklardan mültecilerin de yararlandırılması hedeflenmiştir. Uluslararası ve ulusal düzenlemeler uyarınca, vatandaş - yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Yabancı statüsü altında bulunan mülteciler de, temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkından yararlanırlar.

KAYNAKLAR¹²³

Arcı, Kadir (2015) Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, Gazi Kitabevi.

Asar, Aydoğın (2018) Yabancılar Hukuku, Güncellenmiş 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları.

Atalı, Murat (2014) ‘Hizmet Tespit Davasının Sosyal Güvenlik Kurumuna İhbarı’, Prof. Dr. Hakan PEKCANİTEZ’e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:16, Özel Sayı, s.631 – 652.

Aydınlı, Ogün Erşan (2018) Mülteci Statüsünün Belirli Bir Sosyal Gruba Mensubiyet Nedeniyle Tanınması, Ankara, Yetkin Yayınları.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (2013) Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı, <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?rel-doc=y&docid=55fa66404>>

Brumar, Catrinel (2009) ‘Definition of Refugee in International Law: Challenges of the Present Times’, Lex ET Scientia Juridical Series, C:1, s.250-258. <www.heinonline.com>

Büyükçalık, Mürvet Ece (2015) Mülteci Hukukunun Gelişimi ve Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Hakları, İstanbul, On İki Levha Yayınları.

Büyükçalık, Mürvet Ece (2014) ‘İsveç ve Türk Mülteci Hukuku Düzenlemelerinin Karşılaştırılması’, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S:9, s.53-90. (**Mülteci Hukuku Düzenlemeleri**)

Council of the European Union (2004) Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted, <<http://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>>

Çelik, Nuri/Canıklıoğlu, Nurşen/Canbolat, Talat (2018) İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 31. Bası, İstanbul, Beta Yayınları.

Çelikel, Aysel/Öztekin Gelgel, Günseli (2017) Yabancılar Hukuku, Yenilenmiş 23. Bası, İstanbul, Beta Yayınları.

¹²³ Yollama yapılırken kullanılan kısaltmalar parantez içerisinde gösterilmiştir.

Das, Bharat B. (2005) ‘A Refugee’s Problem – Humanitarian Approach’, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, s.193–214. <www.heinonline.com>

Demir, Fevzi (2014) ‘Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukuki Niteliği’, Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI, İstanbul, Petrol – İş Yayınları, s.131-156.

Doğan, Vahit (2018) Türk Yabancılar Hukuku, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.

Elçin, Doğa (2016) ‘Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi İle Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar’, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S:124, s.9-80.

Ekşi, Nuray (2018) Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, KHK-703 ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Göre Hazırlanmış, 5. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Ekşi, Nuray (2016) ‘Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri ile Uluslararası Koruma Statüsü Alan Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları’, Prof. Dr. M. İlhan Ulusan’a Armağan, C:III, s.209–238. (**Uluslararası Koruma**)

Ekşi, Nuray (2016) ‘Suriyeliler Örneği Işığında Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma Hakları’, Legal Hukuk Dergisi, C:14, S:158, s.591 – 604. (**Geçici Koruma**)

Ekşi, Nuray (2012) ‘Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü’, Legal Hukuk Dergisi, C:10, S:119, s.3-22. (**Suriyelilerin Hukuki Statüsü**)

Ergin, Berkiye Gizem (2018) ‘Yabancıların Türkiye’de Çalışma İzinleri Hakkında Kanuni Düzenlemeler’, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S:135, s.119-150.

Ergin, Hediye (2017) Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri, İstanbul, Beta Yayınları.

Ergüven, Nasih Sarp/Özturanlı, Beyza (2013) ‘Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:62, S:4, 2013, s.1007-1061.

Erken, Baki (2016) ‘Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Yabancıların Çalışması’, TİSK Akademi, C:11, S:22, s.380-405.

Global Refugee Work Rights Report (2014), s.1-46, <<http://asylumaccess.org/work/reports/>> s. e.t. 29.10.2018.

Glynn, Irial (2012) ‘The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention’, *Journal of Refugee Studies*, C:25, s.134-148. <www.heionline.com>

Gorlic, Brian (2000) ‘Human Rights and Refugees Enhancing Protection Through International Human Rights Law’, *Nordic Journal Of International Law*, Netherlands, s.117-177. <www.heionline.com>

Hathaway, James C. (1997) ‘The Meaning of Repatriation’, *International Journal of Refugee Law*, C:9, s.551-558.

Karaağaç, Ömür (2018) ‘Yabancıların Türkiye’de Çalışmalarına İlişkin Temel Düzenleme Olarak Uluslararası İşgücü Kanununun Genel Değerlendirilmesi’, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:3, S:1, Ankara.

Kaya, Pir Ali/Ertuğrul Yılmaz, Işın Ulaş (2016) ‘Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Çalışma Hakkı’, *Sosyal Siyaset Konferansları*, S:70, s.55-80.

Konuk Sommer, Bahar/Kavlak, Bengül (2017) ‘Mültecilerin Sağlık Hakkının Uluslararası Belgeler ve Türk Hukukundaki Düzenlemeler Işığında Değerlendirilmesi’, *Legal Hukuk Dergisi*, C:15, S:177, s.4281 – 4315.

Korkusuz, Refik/Uğur, Suat (2016) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Son Mevzuata Göre Geliştirilerek Güncellenmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları.

Odman, Tefik (2004) ‘Mülteci Hukukunda Uluslararası Düzenlemeler ve Uluslararası Standartlar’, *Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler*, İstanbul Barosu Yayınları, s. 17-56.

Martin, Suzan F. (2016) ‘The Global Refugee Crisis’, *Georgetown Journal of International Affairs*, C:XVII, s.5 -11. <www.heionline.com>

Mollamahmutoglu, Hamdi/Astarlı, Muhittin/Baysal, Ulaş (2018) *İş Hukuku Ders Kitabı*, Cilt 1: Bireysel İş Hukuku, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Lykeion Yayınları.

Öztürk, Neva Övünç (2015) *Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi*, Ankara, Seçkin Yayınları.

Öztürk, Neva Övünç (2012) ‘Uluslararası Hukuktaki Mülteci Tanımının Mülteci Kavramı ve Tanımın Oluşum Süreci Açısından Değerlendirilmesi’, Prof. Dr. Tuğrul Arat’a Armağan, Ankara, Yetkin Yayınları, s.918-950. (**Mülteci Kavramı**)

Öztürk, Neva Övünç (2016) ‘1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:65, S:2, Ankara, s.393–448. (**Mülteci Statüsünün Sona Ermesi**)

Sözer, A. Nazım (2015) İşçi, Bağımsız Çalışan ve Kamu Görevlileri Bakımından Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Süzek, Sarper (2018) İş Hukuku, Yenilenmiş 16. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Şen, Murat (2013) ‘İnsan Hakları Bağlamında Çalışma Hakkı’, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:II, S:2, s.13-37.

Tokcan, Işıl (2004) ‘Mülteci Hukukunda Uluslararası Koruma’, Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler, İstanbul Barosu Yayınları, s.57-60.

Tuncay, A. Can (2017) ‘Yeni Mevzuat Açısından Yabancıların Çalışma Hakkı’, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C:14, S:53, Legal Yayınları, s.77–124.

Tuncay, A. Can/Ekmekçi, Ömer (2017) Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 19’uncu Bası, İstanbul, Beta Yayınları.

Tunç, A. Ş. (2015) ‘Mülteci Davranışları ve Toplumsal Etkileri: Türkiye’deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme’, Tesam Akademi Dergisi, S:2, s.29-63.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (2012) Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2012/raporlar/28_02_2012_1.pf>

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHRC Projected Global Resettlement Needs 2019, <<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>>

United Nations High Commissioner For Refugees (2006) UNHCR Master Glossary of Terms, Rev.1, Cenevre, s.1-24, <<http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>>

United Nations High Commissioner For Refugees (2008) UNHRC Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, <<http://www.refworld.org/docid/48abd5660.html>>

Uşan, M. Fatih (2009) İş Hukuku, 2. Baskı, C:1, Ankara, Gazi Kitabevi.

Uşan, M. Fatih (2009) Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları. (**Sosyal Güvenlik**)

Uzun, Aytül (2015) ‘Günümüzün Sosyal ve Ekonomik Sorunu Olan Suriyelilerin Mülteci ve Ekonomi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi’, Ankara Barosu Dergisi, S:73, s.106-120.

<https://mevzuatvekararlar.legalbank.net/arama>

<https://heinonline.com>