

TÜRK SOYLU YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKLARINA İLİŞKİN AYRICALIKLI SİSTEME YENİDEN BAKIŞ: AMAÇ VE KONU YÖNÜNDEN DEĞİŞİM SORUNU

*A Second Look Into The Privileged System on Working Rights of Turkic
Foreigners: The Problem of Change in Aim and Subject Matter*

Onur Can SAATCIOĞLU**

Öz

1940-1981 yılları arasında çeşitli gerekçelerle Batı Trakya ve Kıbrıs'tan Türkiye'ye gelen göçmenler, terk ettikleri ülkelerde eğitimini aldıkları çoğu meslek ve sanatın yalnızca Türk vatandaşlarına hasredildiğini görmüşler ve ekonomik sıkıntı içine düşmüşlerdir. Bu olumsuz durumun ortadan kaldırılması amacıyla, 1981 yılında 2527 sayılı Kanun çıkartılmış ve Türk soylu yabancılara çalışma izni almak kaydıyla Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve meslekleri de icra edebilme imkânı sağlanmıştır. Bu çalışmada, Kanun ile kurulan sistemin zaman içerisinde amaç ve konu yönlerinden önemli bir değişim geçirdiği ve bu değişim neticesinde kanun koyucunun iradesi ile uyumlu olmayan yeni bir kapsamın ortaya çıktığı tezi işlenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde, sistem ana hatları ile tanıtılacaktır. Bu kapsamda, Türk soylu yabancı kavramı üzerinde durulacak, Türk soylu yabancılara tanınan temel ayrıcalıklar, onlardan beklenen temel yükümlülükler ve söz konusu sistemin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yaşanan olaylar bağlamında üstlendiği rol ve öneme temas edilecektir. İkinci bölümde ise, sisteme yeniden bakılacak, kanun koyucunun güttüğü amaç üzerinde durulacak ve gerek sistematik gerek yerindelik yönlerinden eleştiri konusu yapılmaya müsait hususlar ele alınacaktır. Bu kapsamda sistemin amacı, konusu ve Türk yabancılar hukukundaki yeri hakkında çeşitli değerlendirmeler yapılacaktır.

Makalenin Geliş Tarihi: 22.07.2021, **Makalenin Kabul Tarihi:** 20.10.2021.

* Dr. Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, e-posta: ocstr@hotmail.com ORCID: 0000-0003-4894-3422.

** Değerli zamanlarından fedakârlık göstererek bu çalışmayı büyük bir titizlikle değerlendiren sayın hakemlere ve yayına hazırlık sürecinde göstermiş oldukları özen için Dergi editörlüğünün saygıdeğer üyelerine çok teşekkür ediyorum.

Abstract

Between the years of 1940 and 1981, Turkic foreigners who were coming to Turkey as immigrants/refugees primarily from Western Thrace and Cyprus have soon realized the fact that their previous occupations were exclusively confined to Turkish citizens in their new country. This obstacle, which led so many of them into financial troubles was removed by the enactment of Act no: 2527 in 1981. This legislation allowed Turkic foreigners to practice their previous occupations as long as they can provide a valid working permit. In this paper, it will be argued that the system established by the Act has gone through a change over the years, both in terms of its purpose and subject matter, thereby resulting in a new scope of application which is non-compliant with the original intent of its drafters. In the first part, the concept of Turkic foreigner, alongside with the main privileges and duties being entrusted will be examined. Then, the historical role of the entire system will be remembered. In the second part, an emphasis will be given on the original intent of the drafters and some problematic aspects will be introduced, only to be followed by our own conclusions about how to understand the purpose and the subject matter of the Act and its categorical position within the general framework of Turkish Law of Foreigners.

Anahtar Kelimeler: Türk soylu yabancı, 2527 sayılı Kanun, göç, yabancıların çalışma hakları, yabancılar hukuku

Keywords: Turkic foreigner, Act no: 2527, immigration, working rights of foreigners, law of foreigners

I. GİRİŞ

Türkiye coğrafyası, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ağırlık kazanmış şekilde ve günümüze kadar gelen süreçte, başta Balkanlar olmak üzere Kafkasya ve Orta Doğu'dan kaynaklanan çok sayıda göç dalgasına maruz kalmıştır. Cumhuriyet döneminde, sadece 1940-1980 arası dönemde bile büyük bir bölümü Batı Trakya'dan kaynaklanan ve Türkiye'nin demografik yapısı üzerinde ciddi etki doğuran göçlerin yaşandığı bilinmektedir.¹

¹ Karaman ve diğerleri, 2014: 29. *Geray*, 1923-1960 döneminde Balkanlardan Türkiye'ye 1.204.205 kişinin göç ettiğini, bunların bir kısmının göçmen, bir kısmının sığınmacı ve bir kısmının da mübadil olduğunu ifade ettikten sonra, Yunanistan'dan gelenlerin sayısını

Bu göç hareketleri, önem dereceleri zamanın koşullarına göre değişkenlik göstermekle birlikte farklı ekonomik, siyasî, sosyal ve kültürel faktörlerden ileri gelmiş, kimi hâllerde bireysel, kimi hâllerde ise toplu şekilde cereyan etmiştir.² 1981 yılına gelindiğinde, buldukları ülke rejiminden kaçan, ülke rejimi tarafından göçe zorlanan ve/veya vatandaşı oldukları devlet yönetimince vatandaşlıktan çıkarıldığı için vatansız konumda bulunan çok sayıda yabancı Türkiye’de yaşadığı görülmektedir.³

Çoğu hâlde göçmenler, yalnızca terk ettikleri topraklarda değil, Türkiye’de yerleştirildikleri yerlerde de kendilerini sosyal, kültürel ve ekonomik birtakım baskılar altında hissetmişler ve bu durumun doğal bir sonucu olarak göçmen nüfus arasında yoksulluk, işsizlik ve sosyal dışlanma benzeri olgular gözlenmiştir.⁴ Bu baskıların ve neticede ortaya çıkan sonuçların büyük bir kısmının göç olgusunun kendi doğasından kaynaklandığı ve göç edilen ülke neresi olursa olsun yine de yaşanacağı düşünülebilir.

Buna karşılık, 1940-1981 yılları arası dönemde Türkiye’ye gelen göçmenlerin çalışma haklarını kullanmaları ve toplum hayatına entegre olmaları bakımından bizzat o dönem yürürlükte olan mevzuattan kaynaklı bir engel ortaya çıkmıştır. Terk ettikleri ülkelerde bazı meslek ve sanatların eğitimini görmüş, hatta bu meslek ve sanatları icra ederek tecrübe kazanmış fakat henüz Türk vatandaşlığına sahip olmayan göçmenler, Türkiye’de kendi meslek ve sanatlarının yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiş olması sebebiyle en iyi bildikleri işi yapamaz hâle gelmişler ve ekonomik sıkıntı içine düşmüşlerdir.

Söz konusu engel, öncelikle 1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun⁵ bakımından gündeme gelmiştir. Bu kanun, çok sayıda el sanatı ve hizmetin icrasını yabancılara yasaklamıştır. Öte yandan, aynı dönemde bu Kanun

(384.000’i mübadil olmak üzere) 407.788, Bulgaristan’dan gelenlerin sayısını 374.478, Yugoslavya-Makedonya’dan gelenlerin sayısını 269.101, Romanya’dan gelenlerin sayısını da 121.351 kişi olarak vermektedir. Bkz. Geray, 1962: 7-13 (Hatıpler, 2018: 427’den affen). Detaylı sayısal veriler için ayrıca bkz. Doğanay, 1996: 6-8.

² Cin, 2005: 3.

³ Özden, 1991: 16.

⁴ Hatıpler, 2018: 441.

⁵ RG, 16.06.1932, S. 2126. Bu kanun, 2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesi ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

kapsamında yer almayan diğer bazı mesleklerin de kendi özel kanunları ile yabancılara yasaklanmış olduğu görülmektedir.⁶ 1932 tarihli Kanun'da sayılan ve toplum hayatının neredeyse her yönüne şamil olan meslek ve sanatların listesine göz atıldığında göçmenlerin ne boyutta bir sorun ile karşılaştıkları daha iyi anlaşılmaktadır.⁷

Batı Trakya ve Kıbrıs'tan gelen, Türkçe konuşan ve büyük çoğunluğu İslâm dinini benimseyen göçmenler, tarihsel gerekçelere istinaden "Türk soylu" olarak görülmüşlerdir. Bu kimselerin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmamaları (veya olamamaları) itibariyle birer "yabancı" sıfatıyla yukarıda bahsedilen çalışma engeline takılmaları -aşağıda detaylı olarak irdeleyeceğimiz gerekçelerden ötürü- arzu edilmemiştir. Neticede, bu olumsuz durumun ortadan kaldırılması amacıyla, 1980 Askerî Darbesi'nden hemen sonrasına denk gelen dönemde, Milli Güvenlik Konseyi yönetiminde 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanun⁸ (1981) ve bu Kanun'a ilişkin bir Yönetmelik⁹ (1983) çıkartılarak, Türk soylu yabancıların çalışma hakları bakımından ayrıcalıklı bir sistem kurulmuştur. Sistemin en belirgin özelliği, Türk soylu yabancılara çalışma izni almak kaydıyla Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve meslekleri de icra edebilme imkânı sağlamış olmasıdır.

Erken dönemde yazılmış eserlerin genellikle bu sistemden övgüyle bahsettikleri ve sistemi eleştirmekten uzak durdukları görülmektedir.¹⁰ Sisteme eleştirel bir bakış açısı ile yaklaşan eserler ise daha ziyade yakın tarihlerde kaleme alınmışlardır. Doktrinde özellikle üzerinde durulmuş bir

⁶ Kanun'un yürürlüğe girdiği dönemde özel kanunlar aracılığıyla yabancılara yasaklanmış olan meslekler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tekinalp, 2003: 129-146. Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2020: 210-225; Doğan, 2020: 229-236.

⁷ 2007 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi, münhasıran Türk vatandaşları tarafından yapılacak olup yabancılara yasaklanmış sanat ve hizmetleri şu şekilde saymaktadır: Baytarlık ve kimyagerlik; ayak satıcılığı; çalgıcılık; fotoğrafçılık; berberlik; müretteplik; simsarlık; elbise, kasket ve kundura imalciliği; borsalarda mubayaacılık; Devlet inhisarına tabi maddelerin satıcılığı; seyyahlara tercümanlık ve rehberlik; inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri, umumi nakliye vesaiti ile su ve tenvir ve teshin ve muhabere işlerinde daimi ve muvakkat işçilik; karada tahmil ve tahliye işleri; şoförlük ve muavinliği; alelümum amelelik; her türlü müesseselerle ticarethane, apartman; han, otel ve şirketlerde bekçilik, kapıcılık, odabaşılık; otel, han, hamam, kahvehane, gazino, dansîğ ve barlarda kadın ve erkek hizmetçilik (garson ve servan); bar oyunculuğu ve şarkıcılığı.

⁸ RG, 29.09.1981, S. 17473.

⁹ RG, 14.01.1983, S. 17928.

¹⁰ Arıcı, 1984: 52,53; Özden, 1991: 18; Sadruleşrafi, 1999: 310; Cin, 2005: 4.

eleştiri, "Türk soyluluk" kavramının ırk ve soy esasından ayrımcılık neticesine vücut veriyor olmasıdır.¹¹ Benzer şekilde, sistemin Türk vatandaşı ile yabancı arasında bir ara kategoriye yol açtığı eleştirisi de dile getirilmiştir.¹²

Bu çalışmada ise, Kanun ve Yönetmelik ile kurulan sistemin zaman içerisinde amaç ve konu yönlerinden önemli bir değişim geçirdiği ve bu değişim neticesinde kanun koyucunun iradesi ile uyumlu olmayan yeni bir kapsamın ortaya çıktığı tezi işlenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde, Kanun ve Yönetmelik ile kurulan sistem ana hatları ile tanıtılacaktır. Bu kapsamda, Türk soylu yabancı kavramı üzerinde durulacak, Türk soylu yabancılara tanınan temel ayrıcalıklar, onlardan beklenen temel yükümlülükler ve söz konusu sistemin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yaşanan olaylar bağlamında üstlendiği rol ve öneme temas edilecektir. İkinci bölümde ise, sisteme bir bütün halinde yeniden bakılacak, kanun koyucunun güttüğü amaç üzerinde durulacak ve gerek sistematik gerek yerindelik yönlerinden eleştiri konusu yapılmaya müsait hususlar ele alınacaktır. Bu kapsamda sistemin amacı, konusu ve Türk yabancılar hukukundaki yeri hakkında çeşitli değerlendirmeler yapılacaktır.

Bu noktada önemle vurgulamak gerekir ki, "Türk kimdir" yahut "Türklük nasıl tanımlanır" soruları bilinçli olarak çalışma kapsamı dışında bırakılmışlardır. Bu sorular ve akabinde gündeme gelebilecek "ayrımcılık" tartışmaları, temelde kimlik kavramına ilişkin olup meseleyi hukuk disiplininin dışına çıkaran bir özellik de göstermektedirler. Bu çalışmada ise, kırk yıllık bir süredir zaten uygulanan sistemin zaman içerisinde kanun koyucunun asıl iradesinden uzaklaştığı ve aradaki farklılığın yerinde olmayan sonuçlara yol açacak cinsten olduğu tezi ele alınacağından, çalışmanın hâlihazırda geniş olan kapsamını daha da artırmamak adına "ayrımcılık" tartışmasına girilmeyecektir.¹³

¹¹ Demirkol, 2018: 470-472; Sağdıç, 2020: 87.

¹² Sağdıç, 2020: 95.

¹³ 2527 sayılı Kanun tarafından kurulmuş ve Türk soylu yabancılar bakımından getirilmiş ayrıcalıklı sistem, doktrinde "Türk soyluluk" üzerinden bir ayrımcılık neticesi doğurup doğurmaması noktasında ele alınmıştır. Sistemin, Türk soyluluk üzerinden bir ayırım yaptığı açıktır. Fakat bu ayırımın "ayrımcılık" neticesi doğurup doğurmadığı hususu tartışmalıdır. Erken dönemde yazılmış çoğu eserde, bu konuya ya hiç temas edilmediği ya da Türk soyluların çalışma haklarının diğer yabancılardan farklı şekilde düzenlenmiş olmasının ayrımcılık teşkil etmediği sonucuna varıldığı görülmektedir. Arıcı, 2527 sayılı Kanun'u, çalışma ehliyeti bakımından soy esas alınmak üzere yapılan bir ayırım örneği

Göçmen sözcüğü, Türk yabancılar hukukunda dar ve teknik anlamı bir kavrama karşılık gelmektedir. Göçmen denildiğinde “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu hâlde Türkiye’ye gelip bu kanun gereğince kabul olunan” kimseler

olarak kabul etmekle birlikte, özellikle bir millete dayanan milli devletler bakımından milliyet veya soy kıstasının esas olduğunu belirtmekte, devleti kuran veya devlete hakim soya mensup olma bakımından yabancılar arasında ayırım yapıldığını ve bunun da genellikle normal karşılandığını ifade etmektedir. Bkz. Arıcı, 1984: 48,50. *Sadroleşrafi*, uluslararası hukukun nihai amacının temel insan hak ve özgürlükleri sahasında genel bir eşitliğe ulaşmak olduğunu ve çalışma hakkının da böyle bir hak olduğunu ileri sürmektedir. Buradan hareketle yazar, yabancılar hukukunun öngördüğü yasaklama ve sınırlamaları bir kısım yabancı uyruklu olan Türk soylu yabancılar bakımından kaldırması itibarıyla, 2527 sayılı Kanun’un da eşitlik sağlama doğrultusunda atılmış bir adım teşkil ettiğini savunmaktadır. Bkz. Sadruleşrafi, 1999: 304. *Cin*, devletlerin ikili veya çok taraflı anlaşmalar aracılığıyla olduğu gibi, tek taraflı olarak da bazı yabancılara imtiyaz tanıyabileceğini belirtmekte, milletlerarası hukukta bunu engelleyen bir kural bulunmadığına dikkat çekmektedir. Yazar, milletlerarası alanda kabul edilmeyen ayrımcılık türü olarak, çalışanlar arasında ırkları veya soyları sebebiyle ayırım yapılmasını göstermekte, fakat Türk soylu yabancılara tanınan ayrıcalıkların bu kapsamda görülebileceğine dair herhangi bir beyanda bulunmamaktadır. Bkz. *Cin*, 2005: 4,5. Erken dönem eserlerinde görülene benzer bir yaklaşımın *Ganiyeva* tarafından da benimsendiği anlaşılmaktadır. Yazar, bir kişinin dini, rengi veya cinsiyetinden dolayı işe alınmamasının, milletlerarası hukukun temel prensiplerine ve Anayasa’ya aykırı olduğunu belirtmekte (*Ganiyeva*, 2018: 262), fakat hemen her devletin, ülkesinin ekonomik durumunu, kamu düzeni, kamu yararı, kamu sağlığı, çalışma hayatının korunması gibi gerekçelerle yabancıların çalışmasına bir kısım sınırlamalar yapılabileceği hususunda pozitif düzenlemelere hükümler koyduklarına da dikkat çekmektedir. Bkz. *Ganiyeva*, 2018: 259. Kanun sisteminin ayrımcılık neticesi doğurmadığı görüşüne karşılık bazı yazarlar, Türk soyluluk özelinde bir ayırım kriteri getirilmiş olmasını ciddi şekilde eleştirmişlerdir. *Demirkol*, “Türk soylu” kavramının, vatandaşlık gibi hukukî bir bağa işaret etmediği gibi, kültürel ya da tarihsel bir bağa da referans yapmadığını belirtmekte, aksine “Türk soylu” ifadesinin, tamamen ırka dayanan bir ifade olduğunun altını çizmektedir. Bkz. *Demirkol*, 2018: 470. Yazar, Türk soylu statüsünün Türkiye Cumhuriyeti kanunlarında yer almasının, kanun koyucunun ırk ve/veya din temelli bir yaklaşım sergilediğini gösterdiği kanaatinde olup ve böyle bir statünün tanınması ve bu statüye haklar verilmesinin, günümüz hukuk anlayışı ile bağdaşmadığını ileri sürmektedir. Bkz. *Demirkol*, 2018: 472. *Sağdıç*’a göre, Türk soylu kavramına dair herhangi bir tanımlama yapılmamış olması, bu belirlemenin hukukî alanda ne ifade ettiğinin tam olarak anlaşılabilmesi sonucunu doğurduğu için, hem uygulamada belirsizlik yaratır hem de Anayasa’da yurttaşlık ilişkisi olarak görülen Türklüğü etnik bir zemine kaydıran tartışmalara yol açar. Yazara göre, kimliklere referansta bulunan bir kavram üzerinden hukukî sonuçların doğması bu anlamda hukukî belirsizliğe kapı aralamaktadır. Bkz. *Sağdıç*, 2020: 87.

anlaşılacaktır.¹⁴ Bu çalışmada ise, takip kolaylığı sağlamak adına göçmen sözcüğü aksi belirtilmediği sürece geniş anlamı ile yani bir ülkeden başka bir ülkeye göç eden kimseleri ifade etmek üzere kullanılacaktır. Benzer şekilde, çalışma boyunca aksi belirtilmediği sürece 2527 sayılı Kanun'u karşılamak üzere "Kanun" sözcüğü tercih edilecek, 1983 tarihli Yönetmeliği karşılamak üzere ise "Yönetmelik" sözcüğü kullanılacaktır. Kanun ile kurulmuş ve Yönetmelik ile detaylandırılmış yapıdan ise, bir bütün olarak "sistem" şeklinde söz edilecektir.

II. TÜRK SOYLU YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKLARINA İLİŞKİN AYRICALIKLI SİSTEM

A. Kanun ve Yönetmelik Sistemi

1. Türk Soylu Yabancı

Türk hukukunda "yabancı" kavramı, "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi" şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁵ Dolayısıyla, bu kavramın "vatandaşlık" unsuru çerçevesinde dikkate alındığını¹⁶, bir başka deyişle "hukukî ve siyasi bir bağ"¹⁷ üzerinden tanımlandığını söylemek mümkündür. Hâlbuki, milliyet ve soy kavramları ırk, dil, din ve kültür gibi öğeleri kapsayan, teknik anlamda hukukî olmayan; sosyolojik kavramlar olduğundan, bu kavramların içeriğini tayinde kullanılabilecek kesin bir ölçüt bulunmamaktadır.¹⁸ "Türk soylu" olmak da sosyolojik bir olguya işaret ettiğinden¹⁹, "Türk soylu yabancı" kavramının tanımlanması bir sorun teşkil etmektedir.

¹⁴ 5543 sayılı İskân Kanunu m. 3/1-d hükmünde göçmen kavramı, "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu hâlde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır" şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁵ 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu m.3/1-ü hükmünde ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu m.3/1-d hükmünde bu tanım benimsenmiştir.

¹⁶ Doğan, 2020: 7.

¹⁷ Güngör, 2018: 2.

¹⁸ Cin, 2005: 2.

¹⁹ Cin, 2005: 2; Gürkan, 2014: 137. Öte yandan, Türk hukukunun 1981 yılında dahi "Türk soylu" kavramına yabancı olmadığını hatırlatmakta fayda vardır. *Aybay'a* göre, daha önce 2510 sayılı İskân Kanunu ile 1934 yılında Türk vatandaşlık hukukuna girmiş ve 1964 yılında 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu ile yinelenmiş olan Türk soylu kavramı, 2527 sayılı Kanun ile yabancılar hukukuna da girmiştir. Bkz. *Aybay*, 2007: 96.

Bu sorunu teyit eder şekilde, sistem içerisinde “Türk soylu yabancı” tanımı yapılmadığı görülmektedir.²⁰ Doktrinde, Türk soyluluk hususundaki kararın yetkili makam tarafından verilmesi gerektiği yönünde bir kanaat egemen olup, ağırlıklı görüş, kişinin Türk soylu olup olmadığının tespitinde 5543 sayılı ve 2006 tarihli İskân Kanunu²¹ m.7 hükmünden hareket edilmesi gerektiği şeklindedir.²² Ancak, ilgili hükmün 2018 yılında bir değişiklik geçirdiğini belirtmekte fayda vardır.²³ Hükmün ilk hâli, göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespitinin, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yapılacağını düzenlemekte idi. Hükmün güncel hâlinde ise "ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu" ibaresi, "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir. Uygulamada, çalışma izni başvurusu yapan kişinin Türk soylu olup olmadığına dair belirlemenin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı'nın görüşleri esas alınarak yapıldığı ifade edilmektedir.²⁴ Bu noktada idarenin, uluslararası ilişkileri de kapsayacak şekilde, çeşitli faktörleri dikkate alan bir yaklaşımla konu ile ilgili geniş takdir yetkisini kullanacağından söz edilmektedir.²⁵

²⁰ Arıcı, Kanun'da yer almayan bir "Türk soylu yabancı" tanımı vermektedir. Yazara göre, Türk soylu yabancı, "Türk babadan olmakla birlikte çeşitli sebeplerle Türk vatandaşı olmayan veya Türk vatandaşlığını kazanamamış bulunanlar ile Türk soylu ana ve babadan olmakla birlikte Türk vatandaşlığına girmemiş bulunanlardır. İki grupta toplamak gerekirse; birinci grupta önceden Türk soylu Türk vatandaşı iken bir başka devletin vatandaşlığına geçenler, ikinci grupta ise Türk soylu Osmanlı devleti vatandaşı olup da Birinci Dünya Savaşı sonunda yapılan anlaşmalarla Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde bulunmayan eski Osmanlı-Türk topraklarında kalan soydaşlarımız yer alır." Bkz. Arıcı, 1984: 50. Öte yandan, bu tanım doktrinde eleştirilmektedir. Bkz. Karayel, 2019: 96.

²¹ RG, 19.09.2006, S. 26301.

²² Doğan, 2020: 234; Ganiyeva, 2018: 266; Gürkan, 2014: 137; Karayel, 2019: 97; Yıldız, 2010: 133; Tuncay, 2017: 97; Sağdıç, 2020: 87; Erken, 2013: 386; Balcı, 2019: 87. Benzer yönde, önceki İskân Kanunu bakımından bkz. Sadruleşrafı, 1999: 298; Cin, 2005: 2. Buna karşılık Çelikel ve Öztekin Gelgel'e göre, "2527 sayılı Kanun uyarınca kimin "Türk soylu" olduğuna, "yabancılara mahsus kimlik belgesi" düzenlenirken İçişleri Bakanlığı karar verecektir." Bkz. Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2020: 205.

²³ Söz konusu değişiklik, 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname m.174 hükmü ile gerçekleştirilmiştir.

²⁴ Balcı, 2019: 87.

²⁵ Ganiyeva, 2018: 266.

Kanun ve Yönetmeliğin lafzından anlaşıldığı kadarıyla Türk soyluluğun ispatı herhangi bir şekil şartına tâbi değildir. Bir başka deyişle, Türk soyluluk iddiasında bulunan kişinin her türlü delilden yararlanması mümkün gözükmemektedir.²⁶ Benzer şekilde, Kanun metninde “Türk soylu yabancı uyruğu” ifadesinden bilinçli olarak kaçınıldığından bahsedilmekte, böylelikle Türkiye’de bulunan vatansızları ve sığınmacıları de içine alan geniş bir kapsamın benimsendiğine dikkat çekilmektedir.²⁷

2. Türk Soylu Yabancıların Ayrıcalıkları

Sistem, Türk soylu yabancıları yalnızca çalışma hakkı bakımından ayrıcalıklı bir statü getirmektedir.²⁸ Söz konusu ayrıcalıklı statünün esasen birbirine bağlı iki temel noktada önem arz ettiği kanısındayız. Bunlardan ilki, Türk soylu yabancıların yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiş olan meslek, sanat ve işleri de icra edebileceklerine ilişkin temel kuraldır. Bir başka deyişle, Türk vatandaşlığına sahip olma şartı bakımından Türk soylu yabancıları bir muafiyet getirilmiştir. Bu temel kural, bir anlamda bütün sistemin de varoluş gerekçesini teşkil etmekte olup Kanun’un 3’üncü ve 7’nci maddelerinde açıkça hükme bağlanmıştır.²⁹

Özel önem arz ettiğini düşündüğümüz ikinci husus ise, Türk soylu yabancıların söz konusu muafiyetten istifade ederek, geniş anlamda kamu görevlisi olabilme ve dar anlamda memuriyete girme imkânına da sahip hâle getirilmiş olmalarıdır. Böylelikle Türk soylu yabancılar ile Türk vatandaşları arasında çalışma özgürlüğü bakımından büyük ölçüde eşitlik sağlanmış,³⁰

²⁶ *Sadrüleşrafi*’ye göre, tanık dinleme ve yemin dahi mümkündür. Bkz. *Sadrüleşrafi*, 1999: 299. Öte yandan, bu delillerin yeterli olup olmadığına hiç şüphesiz yetkili makam karar verecektir. Zira, Türk soylu olmak, başvuru sahibine bu Kanun’dan yararlanmak hususunda bir “hak” vermemektedir. Bkz. *Cin*, 2005: 3.

²⁷ *Sadrüleşrafi*, 1999: 305; *Cin*, 2005: 3. Yerleşmek niyetine sahip olmaksızın Türkiye’de bulunan Türk soylu yabancılar ise Kanun kapsamında değillerdir. Bkz. *Arıcı*, 1984: 51.

²⁸ *Sadrüleşrafi*, 1999: 302.

²⁹ Madde 3 (Değişik: 27/2/2003-4817/30 md.): Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilir.

Madde 7: Bu Kanuna göre kendilerine izin verilenler, izin süresince, ikamet ve çalışma ile ilgili kanunların öngördüğü Türk vatandaşı olma şartından istisna edilirler. ...

³⁰ *Cin*, 2005: 2.

Türk soylu yabancılar statü olarak Türk vatandaşlarına yaklaştırılmıştır.³¹ Bu durumu en iyi şekilde özetleyen hüküm, Yönetmelik m.11 içerisinde yer almaktadır;

"Madde 11 - Bu Yönetmelik esaslarına göre, kendilerine çalışma veya çalıştırılabilme izni verilenler, bu izin süresince, sadece Türk vatandaşlarına hasredilen işleri de yapabilirler. Bunlar Doktorluk, Hemşirelik, Avukatlık, Mühendislik gibi meslekleri serbestçe veya kamu veya özel kurum, kuruluş veya işyerlerinde yapabilmek veya memur olabilmek için genel veya özel kanunların aradığı Türk vatandaşı olma şartından istisna edilirler."

Çalışma hakkının kullanım imkânı, Kanun'un "amaç" başlıklı 1'inci maddesinde "kamu, özel kuruluş veya işyerlerinde" demek suretiyle iş kolu bakımından zaten çok geniş tutulmuş iken³²; Yönetmelik, yukarıda verilen 11'inci maddesinde bu belirlemeyi daha da netleştirmiş, muhtemel kafa karışıklıklarını³³ gidermiş ve görüldüğü gibi adeta sistemin temel yapısını özetlemiştir.

Sistem, Türk soylu yabancıların çalışma haklarını kullanmaları bakımından Türk vatandaşlığı şartını kaldırıyor olmakla birlikte, işkolu bakımından iki önemli istisna getirmektedir. Türk soylu yabancıların "Türk

³¹ Arıcı, 1984: 50. *Sadrüleşrafi*'ye göre, Kanun metninde Türk soylu yabancıların siyasi hakları kullanamayacakları açıkça belirtilmiş olmakla birlikte, Kanun koyucu burada "siyasi haklar" deyimini geniş anlamda kamu hizmetine girme hakkını da kapsayacak şekilde değil, teknik (dar) anlamda alışıla gelmiş siyasi haklar bağlamında dar bir çerçeve ve kapsamda kullanmıştır. Bir başka deyişle yazara göre kanun koyucu aslında zaten malum olanı yani yabancıların siyasi hakları yoktur kuralını tekrar etmiştir. Bkz. Sadrüleşrafi, 1999: 310. Dolayısıyla, bu kimselerin herhangi bir siyasi partiye üye olmaları, siyasi partiler lehine veya aleyhine propaganda yapmaları, parti çalışmalarında görev almaları ve seçimlerde oy kullanmaları mümkün değildir. Bkz. Özden, 1991: 18. Buna karşılık, *Sağdıç*'a göre, "gerek uygulama yönetmeliği gerekse de kanun metninde Türk soylu yabancıların siyasi haklarının olamayacağı vurgulanmış, buna rağmen memur olma hakkı söz konusu edilmiştir. Kimi yazarlarca bu açık çelişkinin, kanun koyu- cunun siyasi haklardan kastının "dar anlamda" olduğu ve bu nedenle kamu hizmetine girme hakkının siyasi haklara dahil edilemeyeceğinden bahisle mevcut olmadığı ileri sürülmüştür. Ancak bu görüşe katılmaya olanak yoktur; zira kamu hizmetine girme hakkının düzenlendiği Anayasa'nın 70. maddesi "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlığı altında yer almaktadır". Bkz. Sağdıç, 2020: 93.

³² Sadrüleşrafi, 1999: 302.

³³ Sağdıç, 1982 Anayasası'nın memur, kamu görevlisi ve kamu hizmeti gören kimseler arasında ne tür bir ayırım yaptığı hususunda bir "terminoloji sorunu" yaşandığından bahsetmekte, bu hususun 2527 sayılı Kanun'un lafzı ile birlikte düşünüldüğünde daha da karmaşık bir hâl aldığına değinmektedir. Bununla birlikte yazar, Kanun uyarınca hazırlanan uygulama Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile birlikte bu belirsizliğin hiçbir şüpheye yer bırakmayacak şekilde sona erdiğini de belirtmektedir. Bkz. Sağdıç, 2020: 92.

Silahlı Kuvvetleri” ve “Güvenlik Teşkilatı’nda çalışamayacakları 1’inci madde hükmünde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Buradan hareketle, Türk soylu yabancıların subay, astsubay, polis ve istihbarat görevlisi olamayacakları anlaşılmaktadır.³⁴ Öte yandan, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı’nda sözleşmeli olarak veya sivil memur olarak çalışma imkânı bulunup bulunmadığı hususu doktrinde tartışmalıdır.

Bu hususta bir görüş, söz konusu sınırlamanın konuluş amacının kamu güvenliği olduğunu, kamu güvenliğinin bu kurumlarda memur veya işçi olarak çalışan kişilerce de ihlâl edilebileceğini belirtmekte, Kanun’da bu yönde açık herhangi bir ayrıma gidilmemiş olduğunu da hatırlatarak, Türk soylu yabancıların Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı bünyesinde hiçbir surette çalışamayacaklarını savunmaktadır.³⁵ Karşıt görüş ise, güvenlik açısından bir sakınca olmadığı sürece, Türk soylu yabancıların Türk Silahlı Kuvvetleri’ne bağlı kuruluşlarda ve diğer güvenlik birimlerinde sivil memur veya işçi olarak çalışmalarına yasal bir engel bulunmadığı yönündedir.³⁶ Kanımızca, Türk soylu yabancıların Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı’nda hiçbir surette çalışamayacaklarını savunan görüş hem Kanun’un lafzı ile daha uyumludur, hem de yerindelik yönünden daha isabetlidir.

Doktrinde tartışılmış bir diğer husus, Türk soylu yabancıların “özel güvenlik görevlisi” olarak (örneğin, bir bankada) çalışıp çalışamayacaklarıdır. 2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’un³⁷ 10’uncu maddesi, özel güvenlik görevlileri bakımından Türk vatandaşı olma şartını aramaktadır. Bu şartın 2527 sayılı Kanun sistemi ile Türk soylu yabancılar bakımından bertaraf edilmesi kural olarak mümkün olmakla birlikte, 2527 sayılı Kanun m.1 hükmünde açıkça “Güvenlik Teşkilatı” ibaresine yer verilmiş ve burada çalışma yasağı getirilmiş olması meseleyi tartışmalı hâle getirmiştir.

³⁴ Ganiyeva, 2018: 273,274. *Ganiyeva*’ya göre, 2527 sayılı Kanun gereğince, silahlı kuvvetler ve güvenlik teşkilâtı dışındaki bazı önemli görevlerde Türk soylu yabancıların çalışması mümkündür. Yazar, Türk soylu yabancıların, özel kanunlarda aranan diğer şartları taşımaları kaydıyla hâkim, savcı, dışişleri meslek memuru olabilmelerine yasal bir engel bulunmadığını belirtmektedir. Bkz. Ganiyeva, 2018: 273,274. *Tuncay*, Türk soylu yabancıların devlet memuru olabileceklerini fakat 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu m.8/a uyarınca hakim ve savcı olamayacaklarını ileri sürmekle beraber bu görüşüne dair herhangi bir gerekçe sunmamaktadır. Bkz. *Tuncay*, 2017: 97.

³⁵ Yıldız, 2010: 139 dipnot 91. Benzer yönde bkz. Savur, 2016: 189 dipnot 138.

³⁶ Ganiyeva, 2018: 273,274.

³⁷ RG, 26.06.2004, S. 25504.

Bu hususta ağırlıklı şekilde savunulan görüş, özel kanun niteliğinde olan 2527 sayılı Kanun ile Türk soylu yabancıların bir bütün olarak güvenlik alanında değil, silahlı kuvvetler ve emniyet teşkilâtında çalışmalarının yasaklanmış olduğu yönündedir. Özel güvenlik görevlilerinin icra edeceği işler bakımından, Türkiye'nin iç ve dış güvenliğine değil, yalnızca bağlı bulunulan kurumun güvenliğine ilişkin bir sorumluluk söz konusu olduğundan, Türk soylu yabancıların özel güvenlik görevlisi olarak çalışmalarına yasal bir engelin olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.³⁸ Biz de bu görüşe katılıyoruz.

Sistemin Türk soylu yabancılar açısından getirdiği bir diğer önemli ayrıcalık, bu kimselerin çalışma hayatı ve sonrasındaki sosyal güvenlik hakları bakımından görülmektedir. Kanun, 5'inci maddesinde bu Kanun kapsamına girenlerin çalıştıkları kamu, özel kuruluş veya işyerinde uygulanan personel, sosyal güvenlik, çalışma, çalıştırma ve diğer konulara ilişkin mevzuat hükümlerine tâbi olduklarını açıkça hükme bağlamıştır. Yönetmelik m.10 hükmü ise, Türk soylu yabancıların, personel, sosyal güvenlik, çalışma, çalıştırma, ücret, vergi, izin, sosyal haklar, sağlık kuruluşlarında tedavi ve işyeri statülerine ilişkin diğer konularda, Türk vatandaşı olmamaları nedeniyle farklı bir işleme tâbi tutulamayacaklarını belirtmiştir. Buradan hareketle, Kanun'un çalışma koşulları bakımından "Türk vatandaşları ile eşitlik" ilkesini benimsediği yorumu yapılmaktadır.³⁹

3. Türk Soylu Yabancıların Yükümlülükleri

Türk soylu yabancıların çalışma hakları bakımından getirilmiş ayrıcalıklı sistem, Türk soylu yabancılar üzerinde iki ana yükümlülük öngörmektedir. Bunlardan ilki, usulüne uygun şekilde yetkili makamdan çalışma izni almak, diğeri ise meslekî kuruluşlara üyelik gerektiren mesleklerin icrası bakımından söz konusu kuruluşlara üye olmaktır.

Kanun, 7'nci maddesinde, çalışma izni verilenlerin sadece bu izin süresince ikamet ve çalışma ile ilgili olarak kanunların öngördüğü Türk

³⁸ Cin, 2005: 5; Özden, 1991: 17; Ganiyeva, 2018: 274; Tuncay, 2017: 96,97; Savur, 2016: 188. Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2020: 208 dipnot 237. Buna karşılık, *Balcı*'ya göre, her ne kadar Türk soylu yabancılar, çalışma izni almak koşuluyla Türkiye'de Türk vatandaşlarına hasredilen işleri yapabiliyor olsalar da 5188 sayılı Kanun'un açık hükmü ve 2527 sayılı Kanun m.1 hükmünde kullanılan lafız dikkate alındığında Türk soylu yabancıların, özel güvenlik görevlisi olarak Türkiye'de çalışamayacakları anlaşılmaktadır. Bkz. Balcı, 2019: 55.

³⁹ Sadruleşrafi, 1999: 308.

vatandaşı olma şartından istisna edileceklerini düzenlemiştir. Bu açıdan, Türk soylu yabancılar da Türkiye’de çalışabilmek için, diğer yabancılar gibi çalışma izni almak zorundadırlar.⁴⁰ Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte, çalışma izni verme yetkisi İçişleri Bakanlığı’na özgülenmiş iken, 2003 yılında yapılan bir değişiklik ile bu yetki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na devredilmiştir.⁴¹

Kanun’un “çalışma izni verilmesi” başlıklı üçüncü maddesi şu şekildedir:

"Madde 3 (Değişik: 27/2/2003-4817/30 md.) - Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilir."

Hükme bakıldığında, iki mesele öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, hükmün sonunda yer alan “izin verilir” ifadesi ile idarenin takdir yetkisinin ortadan kaldırmış olup olmadığıdır. Hükmün lafzından hareket edildiğinde “verilir” ifadesinin bilinçli bir tercihi yansıttığı ve idarenin bu husustaki takdirini sınırladığı sonucuna ulaşılabilir. Bununla birlikte, aynı Kanun maddesine ilişkin Yönetmelik m.3 hükmünde “verilir” yerine “verilebilir” şeklinde bir ifadenin tercih edilmiş olduğunu vurgulamak gerekir. Doktrinde Savur, Kanun ve Yönetmelik’teki bu ifade farklılığına rağmen benimsenen amacın "Türk soylu yabancıların Türkiye’deki çalışma hayatlarını kolaylaştırmak" olduğunu hatırlatmaktadır. Buradan hareketle yazar, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK) (şimdiki Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK)) ile 2527 sayılı Kanun’un birlikte değerlendirilmesi ve uygun düştüğü ölçüde çalışma izni verilmesi gerektiği yönünde görüş bildirmektedir.⁴²

Öne çıkan ikinci mesele, hükmün lafzının çalışma izni alma mecburiyetini sadece “kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilmek” ile sınırlı olarak

⁴⁰ Cin, 2005: 6.

⁴¹ Söz konusu değişiklik, çalışma izinlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na verilmesini öngören 07.02.2003 tarih ve 4817 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilmiştir.

⁴² Savur, 2016: 192 dipnot 144. Benzer yönde bkz. Cin, 2005: 6.

düzenlenmiş gibi görünüyor olmasıdır.⁴³ Böyle bir hâlde ise, kanunlarla Türk vatandaşlarına hasredilmemiş işlerde çalışacak Türk soylu yabancıların da çalışma izni alma yükümlülüğü bulunup bulunmadığı ve eğer bulunuyorsa da bu yükümlülüğün yerine getirilmesinde 2527 sayılı Kanun sisteminin dikkate alınıp alınmayacağı soruları gündeme gelmektedir. Bu hususta *Cin*, şu görüşü dile getirmektedir:

“2527 sayılı Kanunun amacı, “Türkiye’de ikamet eden Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, kamu veya özel işyerlerinde çalışmalarına imkân tanımak” olduğuna göre, herhangi bir ayırım yapmaksızın, Türk soylu yabancılara verilecek tüm çalışma izinlerinin, her iki Kanun⁴⁴ birlikte uygulanarak verilmesi gerekir. Bir başka ifadeyle, Türk vatandaşlarına saklı tutulmamış bir işte çalışmak isteyen Türk soylu diğer yabancılara çalışma izni verilirken, diğer yabancılara çalışma izni verilebilmesi için gerekli olan şartlar bu kişiler için geçerli olmayacaktır.”⁴⁵

Buna karşılık *Yıldız*’a göre, kanun koyucunun amacının, Türk vatandaşlarına hasredilmiş işler dışında kalan işlerde -Türk soylu yabancılar için dahi olsa- bu konuda kabul edilen temel hukuk düzenine aykırı şekilde çalışma izni alma yükümlülüğünü kaldırmak olduğu düşünülemez.⁴⁶ Bu yönde açık bir muafiyet hükmünün söz konusu olmadığını da belirten yazar, 2527 sayılı Kanun’un amacının gerçekten de Türk soylu yabancılara çalışma hakkı bakımından âdeta vatandaşla eşit bir muamele yaparak kolaylık tanımak olduğunu kabul etmektedir. Fakat, bu konuda yabancıların çalışma izinlerine ilişkin sınırlayıcı hükümlerin uygulanmayacağına ilişkin açık bir hükme yer verilmediğinden, bu sınırlamaların tümünden uygulanmayacağını ileri sürmeyi isabetli bulmamaktadır.⁴⁷

Her iki yazar da, görüşlerini 2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK)⁴⁸ bakımından ileri sürmüşlerdir. Hâlbuki günümüzde, 2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK)⁴⁹,

⁴³ Yıldız, 2010: 135,136.

⁴⁴ Yazar 2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’u kastetmektedir.

⁴⁵ *Cin*, 2005: 6.

⁴⁶ Yıldız, 2010: 135,136.

⁴⁷ Yıldız, 2010: 137.

⁴⁸ RG, 06.03.2003, S. 25040.

⁴⁹ RG, 13.08.2016, S. 29800.

2003 tarihli YÇİHK'yı yürürlükten kaldırmış durumdadır.⁵⁰ UİK m.16/1 hükmüne bakıldığında söz konusu tartışmanın önemini kaybettiği kolaylıkla anlaşılabilir. Zira söz konusu hüküm, Türk soylu yabancıların işin niteliğinden bağımsız olarak çeşitli değerlendirme kriterlerinden muaf tutulabileceklerini zaten açıkça düzenlemiştir. Çalışmanın devamında bu hüküm üzerinde ayrıca durulacaktır.

Türk soylu bir yabancıların Türk vatandaşı olma şartı aranan meslek, sanat ve işlerde çalışmak amacıyla izin başvurusunda bulunabilmesi, Yönetmelik m.3'de yer alan şartları sağlaması ile mümkündür.⁵¹ Bu kapsamda, Yönetmelik m.14 hükmünün de teyit ettiği üzere,⁵² bağımsız (serbest) çalışma izni alınabilmesi dahi mümkündür.⁵³ Yönetmelik m.7 hükmü ise ilgiliye, Türkiye'deki ikamet durumuna göre, belirli bir iş için iki

⁵⁰ Öte yandan, YÇİHK ve ona ilişkin uygulama yönetmeliği konumuz açısından önemini hâlen korumaktadır: UİK, m.26/1 hükmünde, diğer mevzuatta YÇİHK'ya yapılmış olan atıfların UİK'ya yapılmış sayılacağını belirtmekle kalmamış; geçici m.1/4 hükmünde, kendisinin uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar mevcut düzenlemelerin kendisine aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla şu an itibarıyla henüz UİK'ya ilişkin bir uygulama yönetmeliği çıkartılmadığından, YÇİHK'nın uygulama Yönetmeliğinde yer alan ve UİK'ya aykırı olmayan düzenlemeler uygulama alanı bulmaya devam etmektedir.

⁵¹ Uygulama Yönetmeliği uyarınca aranan şartlar şu şekildedir;1) İçişleri Bakanlığınca kendilerine ikamet izni verilmiş olmak, 2) Belirli meslek ve sanatlar için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşıdığı yetkili Türk makamlarından alacağı belgelerle kanıtlamış olmak, 3) Eğitim durumunu gösteren yabancı okul veya fakültelerden verilmiş diplomalarının denkliğini Milli Eğitim Bakanlığınca onaylatmış bulunmak, 4) O mesleği yapmasında güvenlik açısından herhangi bir sakınca bulunmamak ve durumu Bakanlar Kurulunca tesbit edilmiş esaslara uygun olmak, 5) Yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirdiğini belgelendirmek, 6) Mesleki kuruluşlara kayıtlı olmanın zorunlu bulunması hâlinde üyeliğini belgelendirmek, 7) Yabancı ülkelerden alınmış kalfalık, ustalık veya dengi belgelerin Çıraklık Kurulunun görüşü alınarak denkliğine Milli Eğitim Bakanlığınca karar verilmiş olmak.

⁵² Madde 14: Bu yönetmelik uyarınca serbest çalışma izni verilmiş olan Türk soylu yabancıların işyeri kurabilmeleri, muayenehane, büro ve yazıhane açabilmeleri Türk vatandaşlarına uygulanan hükümlere tabidir. ...

⁵³ “Çalışma izni genelde bir işyerine bağlı olarak verildiğinden bağımsız çalışma izni çok istisnai bir durumdur. Bu izin serbest meslek yapacaklar için geçerlidir. 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinde bağımsız çalışan; “başka şahısları istihdam etsin veya etmesin kendi ad ve hesabına çalışan yabancı” olarak tanımlanmıştır. Fakat kendi ad ve hesabına çalışsa da şirket ortakları ve işletme açacaklara izinler bağımsız olarak değil süreli çalışma izni olarak verilir. Bağımsız çalışma iznini istisnai yapan durumlardan biri bu tür mesleklerin genelde yabancılara yasaklanmış olduğudur. İşte, bu nedenle bağımsız çalışma iznini genelde Türk soylu yabancılar almaktadır. Bunların çoğu da Türkiye'de üniversite okuduklarından 5 yıllık ikamet şartını da karşılamaktadırlar.” Bkz. Erken, 2013: 405.

yıla kadar çalışma izni verilebileceğini ve bu iznin aynı sürelerle uzatılabileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla, Türk soylu yabancının, alacağı çalışma izninin süresine de riayet etmesi gerekecektir.⁵⁴

Sistemin Türk soylu yabancılar bakımından getirmiş olduğu ikinci temel yükümlülük, meslekî kuruluşlara üyelik gerektiren mesleklerin icrası bakımından, aynen Türk vatandaşları gibi söz konusu kuruluşlara üye olmaktır. İlgili kuruluşta üye olduğunun belgelendirilmiş olması, Yönetmelik m.3'de sayılan çalışma iznine başvuru şartları arasında da sayılmış olmakla, izin başvurusu için öncelikli koşullardandır.⁵⁵ İlgili kuruluşta üye olan Türk soylu yabancıların, üyelere sağlanan bütün haklardan Türk vatandaşları gibi yararlanacakları ve diğer üyelerin tâbi olduğu bütün yükümlülüklerle ve şartlara aynen uymak mecburiyetinde oldukları Yönetmelik m.9 hükmünde açıkça belirtilmiştir. Öte yandan, aynı madde içerisinde bu kimselerin o meslek kuruluşunun genel kurullarına katılamayacakları, yönetim ve denetim kurulları gibi organlar bakımından seçme ve seçilme hakkına sahip bulunmadıkları da özel olarak vurgulanmıştır.

B. Sistemin Kuruluşu Sonrasındaki Gelişmeler

Kanun'un yürürlüğe girdiği 1981 yılından 1995 yılına kadar geçen sürede, Türkiye'ye yapılan göç hareketlerinin son bulmadığı, tam tersine oldukça ciddiye kazandığı görülmektedir.⁵⁶ Önemli bir kısmı Bulgaristan'dan kaynaklanan ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da görülen en yoğun ve zorunlu göç akını olduğu da belirtilen bu hareketler kapsamında, sadece 1989 ve 1990 yılları içerisinde bile 226.863 Türk soylu Bulgar vatandaşının serbest göçmen olarak geldiği belirtilmektedir. 1990 - 1995 yılları arasında ise, aralıklı olarak 73.957 Türk soylu Bulgar vatandaşının Türkiye'ye serbest göçmen olarak geldiğinden bahsedilmektedir.⁵⁷

⁵⁴ Sadrüleşrafi, 1999: 306.

⁵⁵ Ganiyeva, 2018: 275.

⁵⁶ Küçükçavuş, 2009: 46. Bulgaristan'dan ülkemize yönelik son göç hareketi 1989 yılında Türk kökenli Bulgar vatandaşlarının, Bulgar hükümeti tarafından Türkiye'ye göçe zorlanmaları ile başlatılmış olup, aynı yıl 160.000 civarında göçmenin Türkiye'ye geldiği düşünülmektedir. Bkz. Karaman ve diğerleri, 2014: 29.

⁵⁷ Doğanay, 1996: 7.

Öte yandan, yine 1990 - 1995 yılları arasında, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasını takiben⁵⁸ Türkî cumhuriyetlerden, Birinci Körfez Savaşı'nı takiben Irak'tan⁵⁹ ve Yugoslavya iç savaşını takiben bu bölgeden⁶⁰ kaynaklanan yoğun göç dalgaları yaşandığı bilinmektedir. Özetle, 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde, Türkiye'de yabancı bir devlet vatandaşı veya vatansız konumda çok sayıda Türk soylu yabancı bulunduğunu söylemek mümkündür. Bunların büyük bir bölümünü Kıbrıs, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve eskiden Sovyetler Birliği'ne dahil ülkelerden gelen kimseler oluşturmakla birlikte, Sırbistan, İran, Azerbaycan ve çeşitli Orta Asya ülkelerinden gelenlere de rastlanmaktadır.⁶¹

2000 – 2008 yılları arası dönemde, Türkiye'ye yönelik kitlesel bir göç veya sığınma hareketinin vuku bulmadığı ifade edilmektedir.⁶² Buna karşılık, 2011 yılından başlamak üzere, Suriye'den ülkemize milyonlarca insan gelmiştir. Bu kimselerin neredeyse tamamı geçici koruma statüsünde olmakla birlikte ülkelere dönme durumları hâlen belirsizliğini korumaktadır.

Bu bilgiler ışığında, Kanun'un, yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen 40 yıllık sürenin ilk yarısı bakımından oldukça önemli bir fonksiyon üstlendiği anlaşılmaktadır.⁶³ Öte yandan, bu sürenin ikinci yarısı bakımından önemle vurgulanması gereken bir husus vardır: Daha önce yabancılara yasaklanmış olan pek çok meslek, el sanatı ve hizmet, bu dönemde çeşitli yasal düzenlemeler aracılığıyla yabancıların erişimine açık hâle getirilmiştir. Bu noktada bahsedilmesi gereken ilk önemli değişiklik, 2003 tarihli YÇİHK'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, 1932 tarihli Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında

⁵⁸ Dağdelen, 2015: 176.

⁵⁹ 1991 yılı Nisan ayı başlarından itibaren, Irak'tan Türkiye'ye yönelik kitlesel göç hareketleri kapsamında, yaklaşık 500.000 Irak vatandaşının geldiğinden bahsedilmektedir. Bkz. Küçükçavuş, 2009: 47.

⁶⁰ Küçükçavuş, 2009: 48.

⁶¹ Tuncay, 2017: 97.

⁶² Bununla birlikte, bu dönemde, Türkiye'den sığınma talebinde bulunan yabancıların ve yasadışı göçmenlerin menşei ülkelerini özellikle Afganistan olmak üzere Asya ülkeleri ile bazı Afrika ülkelerinin teşkil etmeye başladığından bahsedilmektedir. Bkz. Küçükçavuş, 2009: 49.

⁶³ Özden, 1991: 18. Öyle ki, *Sadroleşrafi*'ye göre, 1990'lı yıllarda başta doğu blokunu oluşturan sosyalist devletlerin birbiri ardına yıkılışı sonucu ortaya çıkan bağımsız yeni Türk cumhuriyetleri olmak üzere Türk topluluklarının Türkiye'ye yönelişlerinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin onlara açılımında 2527 sayılı Kanun fevkalade önemli rol oynamıştır. Bkz. Sadroleşrafi, 1999: 310.

Kanun'un yürürlükten kaldırılmış olmasıdır. Böylelikle, 1932 tarihli Kanun ile otuzun üzerinde el sanatı ve hizmet bakımından benimsenmiş ve hatta 2527 sayılı Kanun'un da hazırlanmasına vesile olmuş Türk vatandaşlığı şartından vazgeçilmiştir.

Sadece bu yenilik dahi Türk soylu yabancıların çalışma haklarının icrası bakımından çok önemliken, takip eden yıllar içerisinde optisyenlik, hekimlik, hemşirelik, ebelik, mühendislik gibi meslekler bakımından da Türk vatandaşlığı şartının kaldırıldığı görülmektedir.⁶⁴ Bu açıdan, yabancılara yasaklı mesleklerin 2016 yılından bugüne eskisine kıyasla daha az sayıda olduğunu söylemek mümkündür. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın internet sitesinde bulunan güncel liste, söz konusu yasağın mevcut olduğu meslekleri sıralamaktadır.⁶⁵ Dolayısıyla, Türk soylu yabancılara 2527 sayılı Kanun kapsamında tanınan ayrıcalıklı statü günümüzde esasen bu meslekler bakımından önem arz etmektedir.

III. SİSTEME YENİDEN BAKIŞ

A. Sistemin Amacına Yeniden Bakış

2527 sayılı Kanun'un gerekçesinde iki temel amaca yer verildiği görülmektedir.⁶⁶

⁶⁴ Optisyenlik yasağı 2004 yılında 5193 sayılı Kanun ile; hekimlik yasağı 2011 yılında 663 sayılı KHK ile; hemşirelik yasağı 2011 yılında 663 sayılı KHK ile, ebelik yasağı 2014 yılında 6514 sayılı Kanun ile, mühendislik yasağı (geçici süreli olmak kaydıyla) 2016 yılında 6735 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.

⁶⁵ Buna göre an itibarıyla, dış tabipliği, 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. Kabotaj Kanunu uyarınca yabancılara yasaklı olan meslekler, gümrük müşavirliği ve turist rehberliği meslekleri yabancıların icrasına yasaklanmıştır.. Bkz. http://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni-hakkinda/turk_vatandaslarina_hasredilen_meslekler (Erişim Tarihi: 20.07.2021)

⁶⁶ Gerekçe için bkz. T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı'nın 24.08.1981 tarih ve 101-924/05267 sayılı yazısı. Kanun Gerekçesi'nin tam metni şu şekildedir: "*Yabancıların Türk vatandaşlığına alınmalarında aranılan nitelikler 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 6 nci ve 7 nci maddelerinde gösterilmiştir. Bu nitelikleri taşıyanları Bakanlar Kurulu vatandaşlığımıza alıp almamada serbesttir. Başka bir ifade ile Kanunda yazılı şartları taşımış olmak yabancıların Türk vatandaşlığına geçmeleri konusunda onlar için bir hak teşkil etmez. Bir hükümet tasarrufu olarak vatandaşlığa kabul, bir çok hususların gözönünde bulundurulmasını gerektirir. Ancak türlü nedenlerle hem Türkiye'de yerleşen, hayatını devam ettirmek zorunda bulunan ve vatandaşlığımıza alınmadığı için de çok müşkül duruma düşmekte olan soydaşlarımızı korumak ve hem de*

Bu amaçlardan ilki, “türlü nedenlerle Türkiye’de yerleşen, hayatını devam ettirmek zorunda bulunan ve vatandaşlığımıza alınmadığı için de çok müşkül duruma düşmekte olan soydaşlarımızı korumak” şeklinde ifade edilmiştir. Bu amaç bünyesinde, her ne kadar açıkça belirtilmese dahi, tarihsel nedenlerden kaynaklanan bir sorumluluk duygusunun varlığı göze çarpmaktadır. “Soydaş” olarak düşünülen kimselerin hangi bölgelerden geldiklerine bakıldığında, daha ziyade Osmanlı Devleti döneminde devlet toprağı olarak görülen yerler ön plana çıkmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, söz konusu birinci amaç, bu kimselerin zorda kalmalarını engellemek biçiminde manevi bir mükellefiyet meydana getirmiş gözükmektedir.

Gerekçe’de yer alan ikinci amaç ise, “memleket yararına bu soydaşlarımızın meslek ve sanatlarından faydalanmak amacıyla vatandaşlığımıza alınmasalar bile kendilerine, Türk vatandaşları gibi meslek ve sanatlarını serbestçe yapma olanağını tanımak” şeklinde ifade edilmiştir. İkinci amacın, birincisine kıyasla çok daha pragmatik ve objektif anlamda devlet menfaatini korumaya yönelik bir bakış açısını ortaya koyduğu söylenebilir. O dönem itibarıyla henüz serbest piyasa ekonomisine tam anlamıyla geçmemiş olan Türkiye’de kalifiye meslekler bakımından mevcut bulunan işgücü eksikliğinin, örneğin Bulgaristan’dan gelen eğitimli Türk soylu yabancılar tarafından doldurulması ve böylelikle ülke ekonomisinin güçlendirilmesinin arzu edildiği anlaşılmaktadır.

Bu noktada, Gerekçe’de yer alan bu iki amaç arasında, kanun koyucunun verdiği önem yönünden bir farklılık bulunup bulunmadığı hususu merak edilebilir. Acaba kanun koyucunun öncelikli olarak gözetmek istediğı bir amacın varlığı saptanabilir mi? Doktrine bakıldığında, özellikle de erken dönemde yazılmış eserlerde, birinci amacın ağırlıklı olarak öne çıkartıldığı görülmektedir. Pek çok yazar, tarihten gelen sorumluluk duygusunun varlığına bir şekilde atıf yaparak, Türk soylu yabancıların mağdur edilmemeleri gerektiğini özel olarak vurgulamıştır.⁶⁷ Öte yandan,

memleket yararına bu soydaşlarımızın meslek ve sanatlarından faydalanmak amacıyla vatandaşlığımıza alınmasalar bile kendilerine, Türk vatandaşları gibi meslek ve sanatlarını serbestçe yapma olanaklarının tanınmasının bir çok faydalar sağlayacağı ve keza Türkiye’de milyonlarca lira sarfedilerek yetiştirilen soydaşlarımızın yabancı ülkelere göçünü de önleyeceği kuşkusuzdur. Kanun tasarısı bu amaçla hazırlanmıştır.”

⁶⁷ “Tarihten gelen köklü bir miras, soydaşlık bağının yüklediğı sorumluluk duygusu ...”. Bkz. Sadroleşrafi, 1999: 302. “Türk soyluların Türkiye’de herhangi bir yabancı muamelesine tabi tutulmaları milli devlet olma ile bağdaşmamaktadır”. Bkz. Arıcı, 1984:

doktrindeki bu bakış açısının kanun koyucunun gerçek iradesini yansıtır yansıtmadığını ortaya çıkarabilmek için, Milli Güvenlik Konseyi döneminde Kanun tasarısına ilişkin olarak yapılmış görüşmelerin de incelenmesi gereklidir.⁶⁸

Görüşmelere göz atıldığında, böyle bir kanuna niye ihtiyaç duyulduğunun son derece açık bir şekilde izah edildiği görülmektedir;

*Erol Tezcan (İçişleri Komisyonu Üyesi - İçişleri Bakanlığı Temsilcisi) - "Sayın Başkanım, Esas bunu isteyen Sağlık Bakanlığıdır. Doktorlarla ilgili olarak böyle bir zaruret hissediyor. Tabii Sağlık Bakanlığı bünyesinde çalıştırılmasına olanak var; şu anda sözleşmeli personel olarak çalışabiliyor, fakat emsali arkadaşları gibi özlük haklarını alamadığı için bir ikilik yaratılıyor, o ikiliğin kaldırılması arzu ediliyor. Bunlar sözleşmeli, kendi emsali Türk vatandaşlarının aldığı özlük haklarını alamadıkları için, çok düşük ücret aldıkları için çalışmayı istemiyorlar."*⁶⁹

50. "Bu düzenlemeyle, millî ve manevî bir görev yerine getirilmiş olmakla ...". Bkz. Cin, 2005: 4. "Çok geniş bir coğrafyaya yayılmış olan Osmanlı İmparatorluğunun kaybetmiş olduğu topraklarda yaşayan Türklerle ilgilenmek tarihi bir sorumluluk gereğidir". Bkz. Ganiyeva, 2018: 269. "..... uğradıkları baskı karşısında malını mülkünü tüm haklarını arkada bırakarak ana vatan olarak gördükleri Türkiye'ye sığınmak zorunda kalmalarının yarattığı çaresizliğe merhem olmak". Bkz. Tuncay, 2017: 97.

⁶⁸ 2527 sayılı Kanun, 12 Eylül 1980 askerî darbesinin hemen akabinde yönetimi devralan Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılmıştır. Kanun tasarısına ilişkin görüşmeler, Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi'nin 72'nci ve 73'üncü birleşimlerinde yapılmıştır. 72. Birleşimin tutanağı için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c004/mgk_01004072.pdf. 73. Birleşimin tutanağı için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c004/mgk_01004073.pdf. (Erişim Tarihi: 20.07.2021)

⁶⁹ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.367. "Hava Hakim Albay Zeki Güngör (İçişleri Komisyonu Başkanı) - Sayın Başkanım müsaade ederseniz arz edeyim. Sağlık Bakanlığı Temsilcisi ile yaptığımız görüşmede, şu anda Sağlık Bakanlığının emrinde 200 doktorun sözleşmeli olarak çalıştığını ifade ettiler. Daha müracaat eden ve görev almak isteyen çok kişi bulunduğunu da bildirdiler. Ancak bunları sözleşmeli olarak çalıştırabildiklerini, emsali arkadaşlara nazaran çok düşük ücret aldıklarını, bu itibarla bunların da ayrılmak zorunda kaldıklarını, bu nedenle onların da diğer Türk vatandaşı doktorlara verilen ücret seviyesine getirilmesinin zaruri olduğunu ifade ettiler." 72.Birleşim 369. Erol Tezcan (İçişleri Komisyonu Üyesi - İçişleri Bakanlığı Temsilcisi) - Özel kuruluşlarda daha fazla maaş aldıkları için, oralara gitmeleri önlensin diyoruz. Sağlık Bakanlığı diyor ki, mademki bu kadar imkân tanıyorum, ben onu Doğu'da da çalıştırabilirim ve doktorlar için de bir Doğu'da hizmet yasası var, onu uygulayayım." Bkz. Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.368.

*Erol Tezcan (İçişleri Komisyonu Üyesi - İçişleri Bakanlığı Temsilcisi) - "Efendim, özellikle Kıbrıs Devleti tarafından ve Koordinasyon Kurulunca da bu konuda bir tasarı çıkartılması ve bunun üzerinde çalışılması önerilmiştir Bakanlığımıza. Şu anda her bin kişiye bir doktor düşmektedir Kıbrıs'ta Artık mevcut Kıbrıs'lı doktorlara iş bulunamamaktadır; hâliyle Türkiye'de mesleğini sürdürmektedir. Oysa Türkiye'de doktor olarak çalışabilmesi için Türk vatandaşı olması lazımdır."*⁷⁰

Yukarıdaki ifadelerden, Kanun'un çıkarıldığı dönemde Sağlık Bakanlığı'nda ciddi bir hekim açığı bulunduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu bu açığın Kıbrıs'lı hekimler başta olmak üzere Türk soylu yabancılar aracılığıyla giderilmesinin arzu edildiği, nitekim Kanun'un da esasen bu ihtiyaç doğrultusunda Sağlık Bakanlığı ve Kıbrıs Türk Federe Devleti (daha sonra KKTC) tarafından yapılan talepler üzerine hazırlandığı sonucuna varılmaktadır.

Görüşmelerden ortaya çıkan bir diğer önemli sonuç daha vardır. Konsey Başkanı, kanunla getirilecek imkânı sadece o esnada ülke ekonomisi açısından eksiklik çekilen meslekler ile sınırlamak istemektedir. Dahası, bu ayrıcalıklı imkânın Türk soylu yabancıların yaşadığı her yere teşmil edilmemesi gerektiği görüşündedir. Zira, aksi hâlde bu imkânın cazibesine kapılan Türk soylu yabancıların hâlihazırda yaşadıkları ülkeleri terk ederek Türkiye'ye gelebilecekleri endişesini haizdir;

Başkan - "Hayır, Kıbrıs soylu demem. Hangisinden sıkıntım var ise; doktorlar için var dediniz, sanatkarlar için olabilir, müzisyenler için olur, artistler için olur, ressamlar için olur, bunlar olur. Sonra bunu çıkardık mı dışarıdan gelme talepleri çoğalır. Hâlbuki biz de o gibi yerlerdeki Türk vatandaşlarının,⁷¹ oradan ayrılıp Türkiye'ye gelmesini arzu etmiyoruz."

Hava Hakim Albay Zeki Güngör (İçişleri Komisyonu Başkanı) - "Gayet tabii, oradan ilişkisini kessin istemiyoruz."

Başkan - "Kesmesin istiyoruz ama, böyle bir imkânı biz bunlar için sağlarsak, herkes buraya gelmeye çalışır".⁷²

⁷⁰ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.367.

⁷¹ Başkan'ın, buradaki ifadesi ile Türk soylu yabancıları kast etmek istediğini düşünüyoruz.

⁷² Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369. Doktrinde Cin, görüşme tutanaklarına atıf yapmadan şu değerlendirmede bulunmaktadır: "Bu kişilerin diğer yabancılara göre daha kolay bir şekilde, TVK m. 7/c uyarınca istisnai yolla Türk vatandaşlığına alınmaları mümkündür. Ancak böyle bir uygulama, bazen ülkemizin

*Başkan - "Bir Kıbrıs için falan olabilir, her tarafa niye teşmil edeyim? Bundan gaye, bizim Batı Trakya Türkleri var, gelmişler Türkiye'ye iş edinmiyorlar, açamıyorlar. Kıbrıs'tan var."*⁷³

Konsey Başkanı'nın bir diğer önemli itirazı da, Türk soylu yabancıların bu sistem çerçevesinde devlet memuru olabilmeleri hakkındadır.

*Başkan - "... Bunlar bana da geldiler, sanatlarını icra edemiyorlar ama; demiyorlar ki bizi devlet memuriyetine alın; bizim serbestçe sanat yapmamıza müsaade edin diyorlar. O maksatla çıkarılmalı bu. "Kamu kuruluşlarına" ibaresi girince iş değişiyor. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması mecburiyeti vardır. Kamu kuruluşlarında çalışabilmek için. Burada ise "aranmaz" demişsiniz. Bütün onların hepsini bu kaldırıyor."*⁷⁴

*Başkan - "Onlar için ayrı maddeler koymak lazım. Yani tahdit etmeli. Bu öyle değil, "kamu" deyince çok genel manada oluyor. İçişleri Bakanlığında, Dışişleri Bakanlığında, Milli Savunmada falan her yere girer bu. Bu yönden bunun yeniden tetkikinde yarar var."*⁷⁵

Görüldüğü üzere, Konsey Başkanı, ihtiyaç duyulan mesleklere göre bir sınırlama yapılması ve kamu görevlisi olma imkânının hariç tutulması önerilerini getirmiştir. Fakat, madde metninden "kamu" ifadesinin çıkarılması yönündeki bu talep, Kanun'un çıkarılmasındaki özel motivasyona aykırı olduğundan yerine getirilmemiştir.⁷⁶ İçişleri Komisyonu Başkanı, Kanun'un yürürlüğünü takiben Bakanlar Kurulu'nca "gizli bir çerçeve kararname" çıkarılmasını öngördüklerini belirtmiş ve Konsey Başkanı'nın kaygılarının bu kararname ile giderileceğini vurgulamıştır.⁷⁷

bazen de bu kişilerin yararına aykırı olabilir. Çünkü, yaşadıkları ülkelerde baskıya uğradıkları için Türkiye'ye göç eden bu kişiler, genellikle tüm mal varlıklarını ve akrabalarını arkalarında bırakmaktadır. Bu sebeple, bir taraftan, bu kişilerin göç etmek zorunda kaldıkları ülkelerdeki hukukî varlıklarını sürdürmek, diğer taraftan da Türkiye'de yaşamalarına imkân tanımak gerekir. Bu kişiler, Türk vatandaşlığına alındığı takdirde aslı vatandaşlıklarını kaybetmek ve dolayısıyla tüm haklarından yoksun kalmak tehlikesiyle karşı karşıya kalabilmektedirler. Durum böyle olunca, Türkiye'de bulunan Türk soylu yabancıların yaşamlarını devam ettirebilmeleri için çalışma şartlarını özel olarak düzenlemek bir zorunluluk hâline gelmiştir". Bkz. Cin, 2005: 4. Benzer yönde, bkz. Sadruleşrafi, 1999: 305.

⁷³ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369.

⁷⁴ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369.

⁷⁵ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369.

⁷⁶ Sağdıç, 2020: 83.

⁷⁷ "Hava Hakim Albay Zeki Güngör (İçişleri Komisyonu Başkanı) - Sayın Başkanım, biz bu konuyu aynı endişelerle Komisyonunda da dile getirdik. Ancak biraz önce Emekli Sandığı Temsilcisi arkadaşımın da değindiği gibi, bu sakıncaların tamamen gizli çerçeve

Neticede, kamu görevlisi olabilme imkânı metinde aynen muhafaza edilmiştir.

Son olarak, görüşmeler esnasında Türk soylu yabancılara tanınacak bu ayrıcalığın kullanımı amacıyla verilecek çalışma izninin mutlaka süre ile sınırlanması fikri üzerinde açıkça mutabık kalınmış olduğunu da vurgulamak gerekir. İçişleri Komisyonu'na gelen tasarı metninde (Hükümet metni) bu izin süresiz olarak düzenlenmiş iken, Komisyon ve daha sonrasında Konsey, bu iznin süreli olması ve ilgili kişilerin bu süre zarfında devamlı kontrol altına alınması, süre bitiminde de eğer sakıncası yoksa sürenin tekrar uzatılması hususunda mutabık kalmışlardır.⁷⁸

Milli Güvenlik Konseyi'nin 72. Birleşim'i sonucunda Tasarı İçişleri Komisyonu'na iade edilmiştir. 73. Birleşim'e gelindiğinde ise, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı bakımından söz konusu ayrıcalıklı sistemin uygulanmayacağına dair bir istisnanın getirilmiş olduğu, fakat yukarıda bir kısmına temas ettiğimiz ve Konsey Başkanı tarafından dillendirilmiş diğer itirazların dikkate alınmadıkları göze çarpmaktadır. Neticede, Tasarı, sistemden faydalanacak Türk soylu yabancılara ilişkin bölgesel veya meslekî herhangi bir sınırlama öngörülmezsizin mevcut hâliyle kabul edilmiştir.

Görüşmeler esnasında İçişleri Komisyonu Başkanı tarafından ileride çıkarılacağı belirtilen gizli çerçeve kararname, bu çalışmanın yapıldığı an itibariyle tespit edilememiştir. Öte yandan, Vatandaşlıkla İlgili Kanunların Uygulanmasına İlişkin 83/7229 sayılı ve "çok gizli" ibareli bir yönerge mevcuttur. Bu yönerge, KKTC ve Batı Trakya Türklerinin Türk

kararnamesi ile giderileceğini, kanun metnine bunun intikalinin sakıncalı olduğunu ifade ettiler. Bizde de sakıncalı. Çünkü, Türk soylu Kıbrıs vatandaşı Türk soylu Yunan vatandaşı diye kanuna yazılmasının sakıncalı olduğunu ..." Bkz. Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369. Sağdıç'a göre, "gizli çerçeve kararnamesi" ile bu kişilere sağlanacak hakların Cumhurbaşkanı tarafından özel sınırlamalara tabi tutulabilecek olması özellikle hukukî belirlilik ilkesi yönünden tartışmaya açıktır. Bkz. Sağdıç, 2020: 83.

⁷⁸ "Hava hakim Albay Zeki Güngör (İçişleri Komisyonu Başkanı) - Sayın Başkanım, burada getirdiğimiz değişiklikle, İçişleri Bakanlığınca verilecek olan çalışma izninin süreli olmasını benimsedik. Çünkü, böylece, bu kişilerin o süre zarfında devamlı kontrol altına alınmasını ve süre sonunda, eğer sakıncası yoksa, iznin yenilenmesini ve bu iznin her zaman geri alınabilmesini vurguladık. Daha önceki tasarıda (Hükümet metninde) süresizdi; ancak, "her zaman geri alınabilir" hükmü vardı. Biz bunun Süreli olmasının daha yararlı olduğu kanısına vardık. Bu sürenin ne kadar olacağını Bakanlar Kurulu tespit edecek; bu husus, Bakanlar kurulunun çerçeve kararnamesinde belirtilecektir". Bkz. Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 73. Birleşim, 25 Eylül 1981, s. 377.

vatandaşlarına hasredilen meslekleri -çalışma izni kuralları geçerli olmak şartıyla- serbestçe icra edebileceklerini hükme bağlamaktadır. Bununla birlikte, Yönerge'nin sadece KKTC ve Batı Trakya Türklerini kapsadığını belirtmekte fayda vardır.⁷⁹

Buraya kadar yapılan açıklamalar bir bütün olarak dikkate alındığında, görüşmelerde gözlemlenen amacın, tarihten gelen bir milli sorumluluk duygusundan ziyade “ülke ekonomisine katkı” bakış açısını yansıttığını söylemek daha doğrudur. Görüşmelerde, işgücü eksikliğinin nasıl kapatılacağı, devlet memuriyetine kabul imkânının yerinde olup olmadığı, çalışma iznine süre sınırı getirilmesi gerekliliği, bölgesel ve hatta meslekî sınırlamaların yapılması gerektiği vb. yönde yapılmış değerlendirmeler birlikte ele alındığında, Gerekçe’de yer verilen ikinci amacın birincisine kıyasla çok daha belirgin olduğu, hatta adeta tek başına Kanun'a hakim olduğu açıktır.⁸⁰ Bir başka deyişle, Kanun’un daha ziyade ekonomik kaygılarla ve nitelikli işgücü ihtiyacının giderilmesi amacıyla çıkartıldığı⁸¹ sonucuna varmak mümkündür kanısındayız.

Esas amacın -yaygın kanının aksine- işgücü piyasasındaki açığı kapatarak ülke ekonomisine katkı sağlamak olduğu bir kere kabul edildiğinde, bu amacın günümüzde hâlen gözetilip gözetilmediği merak edilecektir. Fakat bu soruya yanıt bulabilmek için, öncelikle kanun koyucunun zihnindeki Türk soylu yabancı kavramı ile günümüzde anlaşılan Türk soylu yabancı kavramının aynı içeriğe sahip olup olmadığı araştırılmalıdır. Devamında ise, Kanun’un yürürlüğe girdiği dönemde mevcut olan işgücü eksikliğinin gerek ihtiyaç duyulan meslek grupları yönünden gerek ihtiyacın boyutu yönünden hâlen varlığını koruyup korumadığı sorusu üzerinde durulmalıdır.

B. Sistemin Konusuna Yeniden Bakış

1. “Türk Soylu Yabancı” Kavramının Kapsamı

Hatırlanacağı gibi, sistem içerisinde “Türk soylu yabancı” kavramının içeriğine ışık tutacak herhangi bir tanım yahut ifadeye yer verilmemiştir. Tasarı'ya ilişkin Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde, Kanun içerisinde

⁷⁹ Erken, 2013: 395.

⁸⁰ Öte yandan, *Cin* karşı görüştedir. Yazara göre, Kanun'un iki amacı içerisinde Türkiye’de bulunan Türk soylu yabancılara çalışarak geçimlerini sağlama imkânı vermek amacı daha etkili olmuştur. Bkz. *Cin*, 2005: 3.

⁸¹ Sağdıç, 2020: 84.

açık bir tanım yapılmasının sakıncalı olacağından bahisle bu hususun daha sonra Bakanlar Kurulu'nca çıkartılacak gizli bir çerçeve kararname ile düzenlenmesi şeklinde bir yol benimsenmiştir.⁸² Yine, doktrinde Türk soyluluk hususundaki kararın yetkili makam tarafından verilmesi gerektiği görüşünün hakim olduğuna ve kişinin Türk soylu olup olmadığının tespitinde 5543 sayılı ve 2006 tarihli İskân Kanunu m.7 hükmünden hareket edilmesi gerektiği görüşünün savunulduğuna da yukarıda değinilmiş idi.

Türk soyluluğa ilişkin kararın her hâlükârda yetkili makam takdirinde görülmesinden ötürü, "Türk soylu yabancı" kavramının Kanun uygulamasında nasıl bir kapsamda anlaşıldığı ve bu anlayışın yerindeligi hususlarını tartışmaya açmakta fayda görüyoruz.

Türk soylu yabancıların başka ülkelerden geldikleri ve Türkiye'ye yerleştikleri dikkate alındığında, öncelikle "bölgesel" bir kapsam belirlemesi üzerinde durulmalıdır. Her ne kadar nihaî metinde herhangi bir bölgesel sınırlama getirilmemiş olsa da, Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinden hareketle Kanun'un daha ziyade Kıbrıs ve Batı Trakya'dan gelecekler bakımından bir fonksiyon üstlenmesinin arzu edildiği anlaşılmaktadır. Hatta, kanun koyucunun bu iradesinin, 83/7229 sayılı Vatandaşlıkla İlgili Kanunların Uygulanmasına İlişkin Yönerge (Çok Gizli) ile somutlaştığı kanaatindeyiz. Zira, söz konusu Yönerge'de, Kıbrıs ve Batı Trakya Türkleri'nin Türk vatandaşlarına hasredilen meslekleri (çalışma izni kuralları geçerli olmak şartıyla) serbestçe icra edebilecekleri düzenlenmiştir. Yönerge'nin sadece Kıbrıs ve Batı Trakya Türklerini kapsadığı unutulmamalıdır.⁸³

Öte yandan, İskânlı ve Serbest Göçmen Kabulüne Dair Esasları Muhtevi Talimatname m.1/a hükmü, "Pomaklar ile Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrılan memleketler ahâlisinden olup kendi milliyetine ait müstakil devletler teşkil etmemiş olan, Türkçe konuşan ve göçebe olmayan Müslümanlar'ın da Türk soylu gibi muamele göreceklarini" belirtmiştir.⁸⁴ Bu hüküm 2527 sayılı Kanun bakımından da esas alınacak olursa, kaynak ülke neresi olursa olsun Pomak'ların ve daha önce Osmanlı Devleti tarafından idare edilmiş bölgelerden gelecek Türkçe konuşan, İslam dinini benimsemiş ve göçebe olmayan kimselerin Türk soylu yabancı

⁸² Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981, s.369.

⁸³ Erken, 2013: 395.

⁸⁴ Sadruleşrafi, 1999: 299.

kavramı kapsamında görülmeleri mümkün olabilecektir. Dolayısıyla, bu hükmün 83/7229 sayılı çok gizli Yönerge'yi genişletici bir etkisi olduğu söylenebilir.

Bu çalışmanın yapıldığı an itibariyle, Türkiye'de özel olarak ayrıcalıklı sistem kapsamında çalışma izni alan Türk soylu yabancılara ilişkin sayısal verilere ulaşılamamıştır. Dolayısıyla hangi bölgelerden gelen taleplerin kabul edildiğini kesin olarak ortaya koyabilmek şu an için mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, 2009 yılında yürürlüğe sokulmuş ve her ne kadar ilgili maddesi 2014 yılında Danıştay tarafından iptal edilmiş ise de, uygulamadaki güncel bölgesel tercihlere ışık tutabileceğini düşündüğümüz önemli bir metne değinmekte fayda vardır.

Bakanlar Kurulu, 2009 yılında, o tarihte henüz yürürlükte bulunan YÇİHK m.30 uyarınca bazı Türk soylu yabancılara çalışma izninden muaf tutulabilmelerine ilişkin olarak "gizli" ibareli⁸⁵ bir yönetmelik çıkartmıştır.⁸⁶ Yönetmelik, 3'üncü maddesinde, 7 Mart 2009 tarihinden önce ikamet tezkeresi almak suretiyle Türkiye'de ikamet etmekte olup da; kamu düzeni, milli güvenlik ve devletin dış politikası bakımından sakıncası bulunmayan Batı Trakya Türkleri ile Irak, Çin (Doğu Türkistan), Afganistan, Bulgaristan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti uyruklu Türk soylu yabancılardan 7 Ekim 2009 tarihine kadar talepte bulunanların, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na çalışma izninden muaf tutulabileceğini hükme bağlamıştır.⁸⁷

2009 tarihli Yönetmelik m.3 hükmünde sayılan bölgelere bakıldığında, Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde de ağırlıklı önem verilen Kıbrıs ve

⁸⁵ Resmi Gazetede Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında 3011 sayılı Kanun'un (Resmi Gazete: 01.06.1984, 18418) m.1 hükmü; "(...)Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır. Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz" şeklinde bir düzenleme içermektedir. Öte yandan, doktrinde bu gizli yönetmeliğin pek çok ilgiliye duyurulduğundan bahsedilmektedir. "Yönetmelik ilgili olanlara; Irak Türkleri, Batı Trakya Türkleri, Bulgaristan Türkleri, Afganistan Türkmenleri, Doğu Türkistan kültür ve yardımlaşma dernekleri temsilcilerine duyurulmuştur. Bk. www.irakturkleri.org/faaliyet.php?faaliyet=62 (erişim tarihi:14.03.2011). Bu web sayfasında yayımlanan haberde, (eski) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in Türk Soylu Derneklerin temsilcileriyle 14.04.2009 tarihinde yaptığı toplantıda Yönetmelik hakkında bilgi verdiği belirtilmiştir". Bkz. Çavuşoğlu, 2012: 412 dipnot 24.

⁸⁶ 23.02.2009 tarih ve 2009/14699 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe giren "Çalışma İzninden Muaf Tutulacak Türk Soylu Yabancılara Dair Yönetmelik.

⁸⁷ Erken, 2013: 391.

Batı Trakya'ya ek olarak, Irak, Çin (Doğu Türkistan) ve Afganistan'ın da sayılmış olduğu görülmektedir. Fakat hükmün önemi, yalnızca bu genişletici etkinin varlığı yahut Irak, Doğu Türkistan ve Afganistan bölgelerinin Türk soylu yabancıların çalışma haklarına ilişkin bir düzenlemede "ilk defa" açıkça sayılmış olmalarından ibaret değildir. Görüldüğü üzere, 2527 sayılı Kanun sisteminde yasal bir zorunluluk olan çalışma izni alma mecburiyeti, sayılan bu geniş coğrafi bölgelerden gelen Türk soylu yabancılar bakımından kaldırılabilir hale getirilmiştir.

Nitekim, 2009 tarihli Yönetmelik ile getirilen çalışma izni muafiyetini 2527 sayılı Kanun'a aykırı bulan Danıştay, 2014 yılında bu maddeyi iptal etmiştir.⁸⁸ Doktrinde, iptal edilen m.3 hükmünde yer verilen bölge listesinin Türk soyluların kimler olabileceğine dair kısmi bilgi sağlayabileceği görüşü ileri sürülmüştür.⁸⁹ Biz de bu listenin güncel anlayış hakkında bir fikir verebileceği kanaatindeyiz.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, Batı Trakya, Kıbrıs, Afganistan, Irak ve Doğu Türkistan'dan gelen Türk soylu yabancıların, ayrıcalıklı sistem kapsamında çalışma izni alabildikleri sonucuna varmak mümkündür. Fakat bu liste sınırlı sayıda değildir. Kosova, Ahıska, Kırım, Suriye gibi çok daha geniş coğrafya ve toplumların da uygulamada Türk soylu yabancılar açısından "kaynak ülke" konumunda görüldükleri anlaşılmaktadır.⁹⁰ Benzer şekilde, Afganistan'dan gelen göçmenler arasında, Türk kökenli Kırgız, Kazak, Türkmen ve Özbek grupların da yer aldığı belirtilmektedir.⁹¹ Dolayısıyla, Kırgızistan, Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan'dan gelecek Türk soylu yabancılar açısından da herhangi bir bölgesel sınırlamanın gündeme gelmeyeceği yorumunu yapmak mümkün olmalıdır.⁹² Dolayısıyla, Kanun'un, günümüzde 1981 yılında ilk defa yürürlüğe girdiği döneme kıyasla çok daha geniş bir bölgesel kapsamda uygulanmakta olduğu rahatlıkla söylenebilir.

⁸⁸ Danıştay 10. D., E. 2009/9270 K. 2014/1039 T. 21.2.2014 .

⁸⁹ Çavuşoğlu, 2012: 412.

⁹⁰ Yıldız, 2010: 9. 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun Ahıska Türklerinden "soydaşlarımız" olarak bahsetmektedir. Bkz. Demirkol, 2018: 470,471.

⁹¹ Öztürk, 2014: 51 (Demirkol, 2018: 470'den atfen).

⁹² Bu noktada, Türkiye'deki pek çok hukuk fakültesinde, Orta Asya devletlerinden gelen öğrencilerin eğitim gördükleri hatırlanabilir. Bu öğrencilerin az sayıda olmayan bir kısmı, mezuniyet sonrasında mesleklerini Türkiye'de icra etmektedirler ki, hukuk alanındaki temel meslekler kural olarak yabancılar yasaktır.

Sistemde herhangi bir bölgesel sınırlamanın bulunmadığı sonucuna varıldığında, Türk soylu yabancı kavramının kapsamı açısından önem arz eden ikinci konu, çalışma iznine başvuran kişinin Türk soylu olup olmadığına karar verecek yetkili makamın takdir yetkisi bakımından herhangi bir sınır olup olmadığıdır. Hiç şüphesiz, ilgilinin çalışma izni alabilmesi için milli güvenlik ve kamu düzeni açısından herhangi bir sakınca teşkil edip etmediğine ve daha pek çok hususa dikkat edilecektir.⁹³ Burada esas merak ettiğimiz nokta, çalışma izni verilmesi için ön koşul olan “Türk soyluluk” değerlendirmesi bakımından da yetkili makamın takdirini sınırlayan herhangi bir dış etmenin mevcut olup olmadığıdır.

Kanımızca, bu soruya olumlu yanıt verilmesi gerekmektedir. Zira, mevcut sistem yabancı devletlere Türk soyluluk kavramının tespiti hususunda başat bir rol yüklemektedir. Bu rol esasen, iki yasal düzenleme arasındaki ilişkiden kaynaklanmaktadır.

Yönetmelik m.3 hükmünde, çalışma izninin verilebilmesi için aranan şartlar arasında, ilgilinin "yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirdiğini belgelendirmiş olması" aranmaktadır. Söz konusu tesis işleminin yapılabilmesi için ilgiliden istenecek belgeler ise, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün 2006/19 nolu Genelge'sinde sıralanmış olup burada ilk sırada yer verilen belge, "ilgilinin vatandaşı olduğu devletin konsolosluğundan alacağı ve Türk soylu olduğunu belirtir" belgenin aslı veya noterden tasdikli örneğidir.⁹⁴

⁹³ Yönetmelik m.3 hükmü çalışma izninin verilmesi şartları arasında ilgilinin o mesleği yapmasında güvenlik açısından herhangi bir sakınca bulunmamak şeklinde bir şarta da yer vermektedir.

⁹⁴ 2006/19 No'lu Genelge'de ilgiliden çeşitli belgeler istenmektedir; 1-Vatandaşı olduğu Devletin Konsolosluğundan, Türk soylu olduğuna dair aldığı belgenin aslı veya noterden tasdikli olması, 2-Türk soylu yabancılar için doldurulan “Yabancıların Nüfus Kayıtlarının Tesisine İlişkin Bildirim” formundaki bilgilerin kontrolünden sonra fotoğrafın mühürlenmesi ve ilgili bölümün de idarece tasdik edilmesi, 3-Diplomanın noterden veya fakülteden tasdik edilmiş olması, 4- Pasaportun tercüme edilmiş ve noterden tasdikli olması, 5- Forma yapıştırılacak olan fotoğrafın son altı ay içerisinde çekilmiş olması ve eklice gönderilecek olan iki adet fotoğrafın da aynı olması, 6- Evli olan Türk soylu yabancıların evliliğine ilişkin belgenin noterden tasdikli olması, 7-İkamet tezkeresi fotokopisinin okunaklı ve noterden tasdikli olması. Genelge'nin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü internet sitesindeki metni için bkz. https://www.nvi.gov.tr/kurumlar/nvi.gov.tr/mevzuat/nufusmevzuat/genelge/Turk_Soylu_Yabancilara_Kimlik_Verilmesi200619.pdf. (Erişim Tarihi: 20.07.2021)

Özetle, ilgilinin çalışma izni alabilmesi için yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirmesi gerekmekte; fakat bu tesisin yapılabilmesi için kendisinden vatandaşı olduğu devletin konsolosluktan temin edeceği ve Türk soylu olduğunu gösteren bir belgeyi nüfus müdürlüğüne sunması beklenmektedir. Bir başka deyişle, aslında Türk soyluluk tanımı yabancı devlete bırakılmış olmaktadır. Bu sorunlu duruma doktrinde dikkat çeken *Ganiyeva* şu değerlendirmeleri yapmaktadır:⁹⁵

“Bu belgeyi garipsememizin nedenini şu şekilde açıklayabiliriz: her devletin “Türk soyluluk” ile ilgili farklı yaklaşımı söz konusu olabilir ve belki de bu yaklaşım, Türkiye’deki yaklaşımla örtüşmeyecektir? Ya da gerçekten Türk soyundan olan bir yabancıya, vatandaşı olduğu devletin konsoloslukta böyle bir belgeyi vermeye yanaşmayacaktır?”⁹⁶ Kısacası, kişinin Türk soylu olduğuna dair belgenin yabancı devlet konsolosluklarından temin edilmesi, kanaatimizce, karışıklığa ve belki de adil olmayan bir sonuca yol açacaktır. Zira Türk soyluluğunun tespitine yönelik farklı devletlerin farklı yaklaşımları göz önünde bulundurulacak olursa, konu ile ilgili yeknesaklığın sağlanamayacağı söz konusu olabilecektir.”⁹⁷

Yazarın da haklı olarak belirttiği gibi, mevcut uygulama, karışıklığa ve adil olmayan sonuçlara yol açabilecek bir yapı tesis etmektedir. Genelge’de geçen “vatandaşı olduğu devletin konsolosluktan” ifadesi, lafız itibarıyla son derece net olup, ilgilinin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devletin konsoloslukunu karşılamaktadır. Devletlerin kendi ülkelerinde konsolosluk açmadığı düşünülecek olursa, söz konusu konsoloslukların Türkiye’de bulunması gerektiği sonucuna varılacaktır. Bu yorum, Türkiye’de yaşayan

⁹⁵ Yazar, açıklamalarının devamında Türk soylulukla ilgili meselenin çözüme kavuşması için, göçmen statüsünde olduğu gibi, 5543 sayılı İskân Kanunu hükümlerine tabi olunması önerisinde bulunmaktadır. Bkz. *Ganiyeva*, 2018: 270,271.

⁹⁶ Yazarın haklı endişelerini bir adım öteye götürmek de mümkündür. Örneğin, ilgili yabancı devletin aslında Türk soylu olmayan bir vatandaşını çeşitli gerekçelere istinaden Türk soylu belgesi vermek suretiyle Türkiye’ye göndermesi de mevcut sistem altında pekâla yaşanabilecek bir ihtimale karşılık gelir.

⁹⁷ Yazar, konu ile ilgili olarak “bilgi edinme” kapsamında İçişleri Bakanlığı’na yaptığı başvuru neticesinde 16 Ekim 2018 tarihinde kendisine verilen cevap içerisinde de, “vatandaşı olduğu devletin konsolosluktan aldığı Türk soylu olduğuna dair belgenin aslı veya noterden tasdik edilmiş olması” şartının yer aldığını belirtmektedir. Dolayısıyla 2006 tarihli Genelge’de sıralanan belgelerin hâlen arandığı sonucuna varmak mümkündür. Bkz. *Ganiyeva*, 2018: 271 dipnot 59.

bir kimsenin salt bu belgeyi temin amacıyla kendi ülkesine dönmek zorunda bırakılmaması bakımından da mantıklıdır.

Buna karşılık, söz konusu ifadenin "yabancı bir ülkedeki Türk konsoloslukları" nı karşılar şekilde yorumlanması, kanımızca ifadenin açık lafzı ışığında mümkün olamamalıdır. Üstelik, böyle bir yorum benimsendiğinde, Türkiye'de yaşayan kişiye sırf bu belgeyi temin etmek adına kendi ülkesine dönme mecburiyeti yüklenmiş olacaktır. Bir an için, kişinin zaten kendi ülkesinde yaşadığı ve Türkiye'ye gelme planları yaptığı varsayılabilir. Ancak böyle bir hâlde, henüz Türkiye'de mukim dahi olmayan bir Türk soylu yabancı, ayrıcalıklı sistemden faydalandırılmasının ne kadar yerinde olduğu sorusu gündeme gelecektir ki, 2527 sayılı Kanun m.1 hükmünde "Türkiye'de ikamet eden"lerden bahsedildiği bilgisi ışığında Kanun sistemine bir aykırılıktan da bahsedilebilecektir.⁹⁸

Son olarak, mevcut sistemde Türk soylu yabancı kavramı açısından İskân Kanunu'ndaki yapıya benzer şekilde "Türk kültürüne bağlı olmak" şartının aranmasını gerektiren herhangi bir yasal düzenleme olmadığını hatırlamakta fayda vardır. Bir başka deyişle, istisnai yoldan Türk vatandaşlığına alınmak isteyen göçmenlerin göçmen statüsünün tespitinde önemli rol oynayan bu şartın⁹⁹, Türk soylu yabancıların Türkiye'de çalışmaları bakımından da uygulanması şeklinde yasal bir zorunluluktan bahsetmek mümkün değildir.

2. İşgücü Piyasasında İhtiyaç Tartışması

2527 sayılı Kanun m.1 hükmü, şu şekildedir:

Madde 1 – Bu 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 sağlamaktır.

Hükmün lafzından, Türk soylu yabancıların yalnızca ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilecekleri anlaşılmaktadır. Kanun'un

⁹⁸ Bununla birlikte *Ekşi*'ye göre, YUKK m.27 uyarınca çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi ikamet izni sayıldığı için, bulunduğu ülkedeki Türk Konsolosluğu üzerinden çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti olarak Türkiye'ye gelen Türk soylu yabancıların ikamet izni almasına gerek yoktur. Bkz. *Ekşi*, 2018: 256.

⁹⁹ *Ganiyeva*, 2018: 267.

zaten Türk soylu yabancılar için ayrıcalıklı bir sistem getirdiği düşünülürken, burada bahsedilen ihtiyacın, ilgili kimsenin bireysel ihtiyacı şeklinde değil de, çalışma izni başvurusu esnasında ülkedeki işgücü piyasasında bulunan ihtiyaç şeklinde anlaşılması gerektiği açıktır. Nitekim, bu hususun Yönetmelik ile daha da netleştirildiği¹⁰⁰ ve “yurt içinde ihtiyaç duyulan meslek ve sanatlar” şeklinde bir ifadenin benimsendiği görülmektedir. Buradan hareketle, işgücü piyasasında ihtiyaç duyulmayan bir meslek veya sanat bakımından Türk soylu yabancılar için getirilen ayrıcalıklı sistemin işlemeyeceği sonucuna varmak gerekmektedir. Buna karşılık, doktrinde, Türk soylu yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde “ihtiyaç” kriterinin dikkate alınıp alınmayacağı hususunda farklı görüşler ileri sürülmüştür.

Bazı yazarlar, söz konusu ifadenin Türk soylu yabancılar için verilecek çalışma izni konusunda idarenin takdir hakkını daraltmamak adına, kanun koyucu tarafından bilinçli bir şekilde tercih edildiğinden bahisle, Kanun ve Yönetmelik'te yer alan açık hükümler gereğince, çalışılmak istenen alanda bir ihtiyacın bulunmaması durumunda çalışma izninin verilemeyeceğini savunmaktadırlar.¹⁰¹ Öte yandan diğer bazı yazarlar, Kanun'un kabul edilme amacını öne çıkararak, söz konusu ifadenin ilgili işkolunda mutlaka bir ihtiyaç bulunması şeklinde yorumlanamayacağını öne sürmektedirler.¹⁰² İkinci görüşü benimseyen *Savur*, Yönetmelik m.3 hükmünde çalışma iznine ilişkin şartlar düzenlenirken, çalışılmak istenen alanda ihtiyaç bulunması gibi bir koşula yer verilmemiş olduğuna ayrıca dikkat çekmektedir.¹⁰³

Bu tartışma esasen, yabancıların çalışma izni başvuruları değerlendirilirken dikkate alınması yasal bir zorunluluk olan bazı kriterlerin Türk soylu yabancılar bakımından da dikkate alınıp alınmayacağı noktasındadır. Dolayısıyla, bu konuda sağlıklı bir kanaate ulaşabilmek için, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin mevcut düzenlemelere bakılması zarurîdir. Bir başka deyişle, YÇİHK'yı yürürlükten kaldıran ve onun yerine geçen 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK) ile, bu Kanun'a ilişkin uygulama yönetmeliğinin henüz yürürlüğe girmemiş olması sebebiyle -UİK'e aykırı olmayan hükümleri bakımından- hâlen yürürlüğü devam eden YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'ne göz atılması gereklidir.

¹⁰⁰ Sadruleşrafi, 2018: 307.

¹⁰¹ Sadruleşrafi, 2018: 307,308; Cengiz (Urhanoglu), 2008: 204; Yıldız, 2010: 138.

¹⁰² Cin, 2005: 11 dipnot 42; Savur, 2016: 193.

¹⁰³ Savur, 2016: 193,194.

UİK m.16/1 hükmü, birtakım yabancı grupları açısından Bakanlık'ça belirlenen uluslararası işgücü politikasına uygun olarak Kanun'un 7'nci, 9'uncu ve 10'uncu maddelerinin uygulanmasına ilişkin istisnalar tanınabileceğinden bahsetmektedir. Hükmün lafzından hareket edildiğinde, "Bakanlık'ça belirlenen uluslararası işgücü politikasına uygun olarak" ifadesinin, gündeme gelebilecek istisnalar bakımından bir alt sınır teşkil ettiği yorumunu yapmak mümkündür. Hatta, bu alt sınır oldukça önemli bir fonksiyon üstlenmiş görünmektedir; zira hükümde sayılmış ve istisna edilmesi mümkün bu üç maddenin tek ortak yönü uluslararası işgücü piyasasına ilişkin zarurî bir değerlendirmeye atıf yapıyor olmalarıdır.¹⁰⁴ Dolayısıyla, eğer UİK m.16/1 içeriğinde böyle bir alt sınır benimsenmemiş olsa idi, Türk soylu yabancılar bakımından uluslararası işgücü politikalarına ilişkin değerlendirmelerin dikkate alınmaması yolu açılmış olacaktı. Mevcut durumda, benimsenmiş bu alt sınır sebebiyle maddelerde yer alan diğer tüm düzenlemeler bakımından Türk soylu yabancıların çalışma izinlerine ilişkin çeşitli değerlendirmelere istisna getirilebilirken, "uluslararası işgücü politikası" bakımından herhangi bir istisna getirilmesi olanaksız gözükmektedir.

Diğer taraftan, YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nde daha farklı bir yaklaşımın benimsendiği göze çarpmaktadır. 2012 yılında bu Yönetmelik'te yapılan bir değişiklik¹⁰⁵ ile, bazı grup yabancılar için yapılacak çalışma izni başvuruları bakımından "işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancıların eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunun dikkate alınmayacağı" hükmü getirilmiştir.¹⁰⁶ Söz konusu yabancılar arasında, "Türk

¹⁰⁴ Örneğin, sayılan maddeler arasında, "çalışma izni başvurusu ve değerlendirilmesi" başlıklı 7'nci maddenin dördüncü fıkrasında "çalışma izni başvurusu uluslararası işgücü politikasına göre değerlendirilir" hükmü mevcuttur. Benzer şekilde, "çalışma izni başvurusunun reddi" başlıklı 9'uncu maddede, üstelik ilk sırada "uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan başvuruların reddedileceğine" ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Son olarak, "çalışma izin türleri" başlıklı 10'uncu maddenin yedinci fıkrası da uluslararası işgücü politikası doğrultusunda yapılacak bir değerlendirmeye atıf yapmaktadır.

¹⁰⁵ 2804 sayılı ve 14.02.2012 RG tarihli Yönetmelik değişikliği.

¹⁰⁶ YÇİHK Uygulama Yönetmeliği m.13/4 hükmü, çalışma izin başvuruları dördüncü fıkrada belirlenen değerlendirme kriterlerine tabi tutulmaksızın sonuçlandırılacak yabancıları şu şekilde saymaktadır; 1-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı yabancılar, 2-Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş yabancılar, 3-Mülteci ve sığınmacı statüsü verilmiş yabancılar, 4-İnsani mülhazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar, 5-İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan

ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar” şeklinde bir grup sayıldığından, bu hükmün Türk soylu yabancıları da kapsadığı düşünülmektedir.¹⁰⁷ Hükümde dikkate alınmayacağı belirtilen "ulusal ekonomiye katkı" ve "istihdam durumu" gibi hususların geniş anlamda "uluslararası işgücü politikası"na dahil oldukları varsayılacak olursa, bu düzenleme ile UİK m.16/1 hükmünde getirilen düzenleme arasında bir çelişki ortaya çıkmaktadır.

Aslında, bu çelişkinin gerçek olmadığı da öne sürülebilir. Zira, UİK Geçici Madde 1/4 hükmü uyarınca, YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin yalnızca UİK'ya aykırı olmayan hükümleri yürürlükte olduğundan¹⁰⁸, yukarıda değinilen uygulama yönetmeliği hükmünün UİK'ya aykırılığı pekâla iddia edilebilir. Bu durumda, Türk soylu yabancılar bakımından Uygulama Kanunu'ndaki hüküm dikkate alınmayacak ve yalnızca UİK m.16/1 hükmü doğrultusunda değerlendirme yapılacaktır. Ancak böyle bir yorumun benimsenmesi için, Uygulama Yönetmeliği'ndeki hükmün gerçekten de uluslararası işgücü politikasına dair olduğunun tereddüte yer vermeyecek bir netlikte tespit edilmesi zorunludur.

Hiç şüphesiz, buraya kadar yaptığımız açıklamalar işgücü piyasasında bir ihtiyaç bulunup bulunmadığı hususunun da uluslararası işgücü politikasına ilişkin değerlendirme kapsamına dahil görülmesi hâlinde bir anlam ifade edecektir. Kanaatimizce, yabancıların işgücü piyasasına erişimi ile ilgili bulunan herhangi bir konudaki değerlendirmeyi, Bakanlıkça belirleneceği belirtilen uluslararası işgücü politikasından ayrı tutmak mümkün olamamalıdır. Dolayısıyla, Türk soylu yabancıların işgücü piyasasında ihtiyaç değerlendirmesinden muaf tutulduklarını ileri sürmek de olanaksızdır.

Şu halde, işgücü piyasasına ilişkin değerlendirme neticesinde, Türk soylu yabancıların icra etmek istediği iş bakımından bir ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varılacak olursa, başvuru reddedilmeli ve çalışma izni verilmemelidir. Bu yorumun, 2527 sayılı Kanun'un sadece lafzı ile değil, amacıyla da daha uyumlu olduğu kanaatindeyiz. Daha önce değinildiği

yabancılar, 6-Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar, 7-Vatansız statüsünde ikamet izni verilmiş olan yabancılar.

¹⁰⁷ Erken, 2013: 402.

¹⁰⁸ 6735 sayılı Kanun Geçici Madde 1: Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar mevcut düzenlemelerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.

üzere, kanun koyucunun birincil amacı işgücü piyasası üzerinden ülke ekonomisine katkıdır. Bu kabulün doğal bir sonucu, meslek icrası bakımından Türk vatandaşlarıyla neredeyse eşit hâle getirilen Türk soylu yabancıların istihdam edilmeleri hâlinde Türk vatandaşları aleyhine doğacak zararlı etkilerin önlenmesi olmalıdır. Nitekim, doktrinde bazı yazarlar, Kanun'un lafzına vurgu yapmışlar ve "ihtiyaç" unsuru sebebiyle bu sistemin vatandaşlar üzerinde olumsuz bir etkiye zaten yol açmayacağını ifade etmişlerdir.¹⁰⁹

C. Sistemin Yerine Yeniden Bakış

1. Özel Statülü Yabancılar Bakımından

Türk soylu yabancıların yabancılar hukuku sistemimiz içerisindeki yerini, diğer bazı özel statülü yabancılar ile karşılıklı olarak ele almakta da fayda vardır. Bu başlık altında, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) vatandaşları ve mavi kartlı yabancılar bakımından değerlendirmeler yapılacaktır.

Daha önce değinildiği üzere, 2527 sayılı Kanun'a ilişkin Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde Kıbrıs'tan gelenlere oldukça önemli bir yer ayrılmıştır. Kıbrıs Federe Türk Devleti'nde (daha sonra KKTC) hekim fazlası olduğundan bahisle, bu kimselerin mesleklerini Türkiye'de icra etmek istediklerine ve hatta bu sorunun çözümü amacıyla Kıbrıs Devleti'nin Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nden bu konuda bir Kanun çıkartılması için talepte bulunulduğuna temas edilmişti.

Görüşmelerden anlaşıldığı üzere, Kıbrıs'tan gelecek Türk soylu yabancılar, kanun koyucunun gözünde oldukça özel bir yere sahiptirler. Kanun'un çıkarıldığı dönemde, Kıbrıs Barış Harekatı'nın üzerinden henüz birkaç yıl geçmiş idi. Türkiye ve Kıbrıs Devleti arasında kendi vatandaşlarının diğerlerinin ülkelerindeki çalışma haklarına ilişkin özel bir anlaşma mevcut değil idi. Dolayısıyla, Kanun tarafından kurulan sistem gerçekten de Kıbrıs'tan gelen kimseler açısından önemli bir ihtiyacı karşılamış gözükmektedir.

Bununla birlikte, 2000 yılında KKTC ve Türkiye Cumhuriyeti arasında bir anlaşma imzalanmıştır.¹¹⁰ KKTC vatandaşlarının Türk vatandaşlarına

¹⁰⁹ Ganiyeva, 2018: 269; Arıcı, 1984: 50.

¹¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşmanın

tanınan tüm ekonomik ve sosyal haklardan yararlanmasını sağlamak amacıyla olan bu Anlaşmanın 2'nci maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti, "Türkiye'de çalışan ve ikamet eden KKTC vatandaşlarının 2527 sayılı Kanun kapsamından çıkartılarak, özel bir statüye kavuşturulmaları için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik süreci başlatmayı" taahhüt etmiştir.

Nitekim, 05.02.2001 tarih ve 2007/7 sayılı Başbakanlık genelgesiyle yayınlanan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Güçlendirilmesi Eylem Planı ile KKTC vatandaşları "Türk soylu yabancı"lık kapsamından çıkarılmışlardır. Öyle ki, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'na gönderdiği 27.06.2008 tarihli Genelge, KKTC vatandaşlarının "2527 ve 4817 Sayılı Kanuna göre çalışma izni almalarına gerek bulunmadığından, Türk vatandaşlarına tanınan ikamet, çalışma, mülk edinme gibi haklardan aynen yararlanma imkanına sahip oldukları"ndan bahsetmektedir.¹¹¹

Öte yandan, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin temel kuralları içeren UİK ve YÇİHK Uygulama Yönetmeliği içerisinde, KKTC vatandaşlarının çalışma izni başvuruları bakımından çalışma izni başvurusunun alınacağı fakat bu iznin verilmesinde sadece bazı değerlendirme kriterlerinin dikkate alınmamasının mümkün olduğu bir yapı kurulmuştur. Yine de, hem UİK'nın hem de YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin, Türk soylu yabancıları ve KKTC vatandaşı olan yabancıları aynı istisna hükmü içerisinde fakat bağımsız şekilde sıraladıkları görülmektedir. Dolayısıyla, KKTC vatandaşlarının -çalışma izni almak zorunda olsun veya olmasın- 2527 sayılı

Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. (Kanun No. 4465, Kabul Tarihi: 3.11.1999, RG. 06.01.2000, S. 23928). bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4465.html>. (Erişim Tarihi: 20.07.2021)

¹¹¹ Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'na gönderdiği 27.06.2008 tarihli Genelge'de yer alan ilgili ifadeler şu şekildedir: "*KKTC vatandaşlarının, 06.01.2000 tarihli ve 23928 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti arasında KKTC Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşma ve Başbakanlığın 05.02.2001 tarih ve 2007/7 sayılı genelgeleriyle yayınlanan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Güçlendirilmesi için Eylem Planıyla, 'Türk Soylu Yabancılar' kapsamından çıkarıldıklarından 2527 ve 4817 Sayılı Kanuna göre çalışma izni almalarına gerek bulunmayıp, Türk vatandaşlarına tanınan ikamet, çalışma, mülk edinme gibi haklardan aynen yararlanma imkanına sahip oldukları....*". Bkz. Aygül, 2010: 33 dipnot 6.

Kanun sisteminden çıkarıldıkları yorumunu yapmak mümkündür kanısında¹¹².

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği m.13'de 2012 yılında yapılan bir değişiklik ile KKTC vatandaşı yabancılar tarafından yapılacak çalışma izni başvurularının aynı madde dördüncü fıkrada belirlenen değerlendirme kriterlerine tabi tutulmaksızın sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Hatırlanacağı üzere, aynı fıkra hükmünde Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar bakımından da aynı istisna benimsenmiş idi. Buradan hareketle, hükümde ayrıca -ve hatta ilk sırada sayılmış olmasına binaen KKTC vatandaşı olan Türk soylu yabancıların, devamında sayılan "Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar" kategorisinden çıkartıldıkları yorumu yapılabilir.

Benzer bir yaklaşım UİK m.16/1 hükmünde de görülmektedir. Anılan fıkranın (ç) bendi, "İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen" yabancılardan; hemen devamında gelen (d) bendi ise, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı" yabancılardan bahsederek, bunlar hakkında UİK m.7, m.9 ve m.10 hükümlerinin uygulanmasına ilişkin istisnalar tanınabileceğini belirtmektedir.

2527 sayılı Kanun'u hazırlayanların iradesinde ağırlıklı şekilde varlığını bulan "Batı Trakya ve Kıbrıs" şeklindeki bölgesel algının yukarıda bahsedilen düzenlemeler ışığında sadece Batı Trakya'ya indirgenebilir bir hâl aldığı açıktır.¹¹³ Zira, KKTC vatandaşları Türk soylu oldukları için değil, KKTC vatandaşı olmalarından ötürü birtakım ayrıcalıklara sahip hale gelmiş, bir başka deyişle 2527 sayılı Kanun bakımından önemlerini yitirmişlerdir. Hatırlanacağı üzere, özellikle Kıbrıs'tan gelecek kimselere meslekî bir serbesti tanımak fikri, Kanun'un hazırlanmasına yol açan en

¹¹² Buna karşılık, Çelikel ve Öztekin Gelgel, KKTC vatandaşı olan Türklerin de günümüzde Türk hukukunda Türk soylu gibi muamele gördüklerini belirtmektedirler. Bkz. Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2020: 206.

¹¹³ Anlaşıldığı kadarıyla Adalet Bakanlığı da bu görüştedir: "*Vatandaşlıkla ilgili Kanunların Uygulanmasına İlişkin 83/7229 Sayılı Yönerge uyarınca bu güne kadar sadece Yunan (Batı Trakya) vatandaşlarının ve KKTC vatandaşlarının yararlandığı, Bununla birlikte, KKTC vatandaşlarının... Türk Soylu Yabancılar' kapsamında çıkarıldıklarından... Sonuç olarak, halihazırda anılan Kanun (2527 sayılı Kanun) kapsamında sadece Batı Trakyalı soydaşlarımızın faydalanabilecekleri...*". Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'na gönderdiği 27.06.2008 tarihli Genelge için bkz. Aygül, 2010: 33 dipnot 6.

önemli gerekçelerden birini teşkil etmektedir. Meseleye bu yönüyle yaklaşıldığında, Kanun sadece konu yönünden değil, amaç yönünden de önemli bir kayıp yaşamış gibi durmaktadır.

Bu başlık altında temas edilebilecek ikinci bir husus, Türk soylu yabancılara tanınan ayrıcalıklı statünün doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış ancak daha sonra çıkma izni ile ayrılmış olan yabancılara tanınan statü ile de tutarsız bir görünüm arz ediyor olmasıdır.

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK)¹¹⁴ m.28/1 hükmü, doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler ve üçüncü dereceye kadar olan altsoylarının, maddede belirtilen istisnalar dışında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edeceklerini düzenlemektedir. Bu gruba dahil olan yabancılar, uygulamada "mavi kartlı yabancılar" olarak bilinmektedirler.

Aynı maddenin ikinci fıkrası, madde kapsamında bulunan kişilerin, seçme ve seçilme, muafin araç veya ev eşyası ithal etme hakları ile askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü bulunmadığından bahsetmekte; bu kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış haklarını saklı tutmaktadır. Tartışmamız açısından esas önemi haiz olan üçüncü fıkra ise, madde kapsamında bulunan kişilerin, bir kadroya dayalı ve kamu hukuku rejimine tâbi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde bulunamayacaklarını, ancak kamu kurum ve kuruluşlarında işçi, geçici veya sözleşmeli personel olarak çalıştırılabileceklerini hükme bağlamaktadır.

Maddenin bütününden açıkça anlaşılacağı üzere, yabancılar hukuku sistemimizde mavi kartlı yabancılar açısından benimsenmiş olan statü, Türk vatandaşlığına oldukça yakındır. Sadece, bu kimselerin askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü ile seçme ve seçilme, kamu görevlerine girme ve muafin araç veya ev eşyası ithâl etme haklarının bulunmadığı kabul edilmiştir.

İşte bu noktada, 2527 sayılı Kanun uyarınca Türk soylu yabancıların sahip olduğu ayrıcalıklı statü ile 5901 sayılı Kanun uyarınca mavi kartlı yabancıların sahip oldukları statü arasında ciddi bir tutarsızlık¹¹⁵ ortaya çıkmaktadır. Mavi kartlı yabancıların Türkiye’de bir mesleği icra

¹¹⁴ RG, 12.06.2009, S. 27256.

¹¹⁵ Demirkol'a göre, Türk soylu yabancıların çalışma izni alma şartıyla memur olabilmelerine hak tanınması bir tutarsızlığa işaret etmektedir. Bkz. Demirkol, 2018: 469,470.

edebilmeleri için Türk soylu yabancılar gibi çalışma izni almaları mecburiyeti yoktur. Buna karşılık çalışma izni alma mecburiyeti bulunan Türk soylu yabancılar devlet memuru olabilirken, mavi kartlı yabancılar açısından bu yol tamamen kapatılmıştır.¹¹⁶

Ülke güvenliğine ilişkin hükümlerin her iki grup yabancı açısından saklı tutulmuş olduğu¹¹⁷ düşünüldüğünde dahi, Türk soylu yabancıların mavi kartlı yabancılardan daha ayrıcalıklı bir hâle getirildiği açıktır. Mevcut sistemde esasen Türkiye ile vatandaşlık bağına hiçbir zaman sahip olmamış ve belki de birkaç ay önce hayatında ilk defa Türkiye'ye gelmiş Türk soylu bir yabancının memur olabilmesi mümkün iken; hayatının neredeyse tamamında Türk vatandaşı iken belki birkaç ay önce vatandaşlıktan çıkmış bir kimsenin memur olabilmesi mümkün değildir. Kanımızca, bu durum yalnızca sistemsal bir tutarsızlığa işaret etmekle kalmayıp, yerindelik yönünden de isabetsiz bir yapıya vücut vermektedir.

2. Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statülü Yabancılar Bakımından

2527 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik, "Türk soylu yabancı uyruğu" ifadesinden bilinçli olarak kaçınmıştır¹¹⁸; onun yerine "Türk soylu yabancı" ifadesi kullanılmıştır. Bu tercihin doğal bir sonucu olarak, sistem kapsamının yalnızca yabancı bir devletin uyruğunda olanlar ile sınırlı tutulmadığı; vatansızlar, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsü altında olanların da kapsam dahilinde görüldüğü sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla, kitlesel hâlde ülkemize gelmiş geçici koruma statüsüne sahip yabancılar ile bireysel olarak gelmiş mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma statüsüne sahip olanlar arasında bulunup da Türk soylu olduğunu iddia edenlerin ayrıcalıklı sistem vasıtasıyla Türk vatandaşlarına hasredilmiş işleri yapıp yapamayacakları hususunu ele almakta fayda vardır.

Anılan yabancı gruplarının Türkiye'deki çalışma hakları bakımından uygulanacak mevzuata bakıldığında, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)¹¹⁹ ile Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların

¹¹⁶ "Devlet Memurları Kanununda (m.4/B) ve gerek diğer özel kanun hükümlerinde, yabancıların sözleşmeli personel olarak istihdam edilebilmelerine de olanak tanınmıştır. Dolayısı ile mavi kart hamilleri de, sözleşmeli personel dışında kamu görevlisi olamayacaklardır." Bkz. Aygül, 2010: 58.

¹¹⁷ 2527 sayılı Kanun Uygulama Yönetmeliği m.3/1; 5901 sayılı Kanun m.28.

¹¹⁸ Sadruleşafi, 1999: 305.

¹¹⁹ RG, 11.04.2013, S. 28615.

Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik¹²⁰ içerisinde yabancılara yasaklı mesleklerin icra edilemeyeceğine dair özel hükümler bulunduğu görülmektedir.

YUKK m.89/4 hükmü aslen dört bent hâlinde olup, mevcut tartışmayla ilgili ilk iki bendi şu şekildedir;

“(4) İş piyasasına erişimle ilgili olarak;

a) Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir.

b) Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır.”

Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi olanların Türkiye'deki çalışma usulünün, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerden daha farklı şekilde düzenlendiği görülmektedir. Mülteciler ve ikincil koruma statüsü bulunanların kendilerine bu statünün verilmesinden itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilecekleri belirtilmektedir.¹²¹

Fıkranın (b) bendinde yer verilen “yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır” ifadesinden hareketle, Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve mesleklerin Türk soylu dahi olsa mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi yabancılar tarafından icra edilemeyeceği sonucuna varılması mümkündür. Nitekim, doktrinde de bu yönde bir görüş ileri sürülmüştür.¹²² Fakat bu noktada kanun koyucunun bu hususta farklı uluslararası koruma türleri bakımından farklı yaklaşımlar benimseyip benimsemediği sorusuna yanıt aranmalıdır. Yukarıda (a) bendinde “şartlı mülteci”den bahsedilmiş iken, söz konusu yasağın getirildiği (b) bendinde şartlı mülteciye değinilmemiş olması, iki grup yabancı arasında bu noktada bir farkın gözetildiği şeklinde anlaşılmaya müsaittir. Söz konusu yasağa bağımsız bir fıkra hâlinde değil de ikinci bendin içerisinde bir cümle şeklinde yer verilmiş olması da bu yorumu destekler niteliktedir. Mevcut durumda, madde hükmünün yazım tekniği ve lafzından hareketle, şartlı mülteci statüsüne sahip bir Türk soylu yabancı

¹²⁰ RG, 15.01.2016, S. 29594.

¹²¹ Asar, 2020: 286.

¹²² Asar, 2020: 286.

Türk vatandaşlarına hasredilmiş bir işi yapıp yapamayacağı noktasında tereddüt yaşanmasının mümkün olduğunu düşünüyoruz.

Öte yandan, kanımızca burada esas sorulması gereken soru, "yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümlerin saklı tutulduğu" hâllerde, 2527 sayılı Kanun sisteminin bundan niçin etkilenmesi gerektiğidir. Hiç şüphesiz, söz konusu ifade, Türk soylu olmayan mülteciler ve ikincil koruma sahipleri açısından bazı mesleklerin icrasında mutlak bir engel getirecektir. Buna karşılık, hükmün mevcut lafzı karşısında Türk soylu olanlar bakımından yapılacak değerlendirmenin farklılaşması ihtimâli olduğu kanaatindeyiz. Hatırlanacağı üzere, 2527 sayılı Kanun sistemi, yabancılara yasaklanmış tüm iş ve meslekler bakımından bir istisna getirmektedir. Bu noktadan hareket edildiğinde, salt "yasak getiren mevzuat hükümlerinin saklı tutulması" olgusunun 2527 sayılı Kanun ile getirilmiş sistemi ortadan kaldıran bir etkisi olduğunu iddia etmek oldukça güçtür. Zira 2527 sayılı Kanun, zaten bu tarz mevzuat hükümlerinde yer alan yasakları etkisiz hâle getirmek üzere çıkarılmış özel nitelikte bir kanundur.

2527 sayılı Kanun sisteminin bu şekilde devam ettiği varsayıldığında ise, uluslararası koruma statülü yabancılar arasında salt soydaşlık esaslı bir fark gözetme durumu gündeme gelmektedir. Hiç şüphesiz, milletlerarası antlaşmalarda ve milletlerarası teamül kurallarında, çalışma özgürlüğü yönünden devletleri tüm yabancılara eşit davranmak yükümlülüğü altında bırakan bir kural bulunmadığından, devletlerin çalışma özgürlüğü bakımından bazı yabancılara farklı bir statü tanınması pekâla mümkündür. Bununla birlikte, her ikisi de aynı koruma statüsüne sahip bulunan iki yabancı arasında salt soydaşlık yönünden bir ayırım yapılmasının ve neticede her ikisi de çalışma izni almak durumunda olan bu kişilerden birinin mesleğini yapmasına izin vermeyip diğerine bu imkânı tanımanın ne kadar yerinde olduğu hususu tartışmaya açıktır.

Öte yandan, uluslararası koruma statüsü altındaki yabancılardan farklı olarak "geçici koruma" sağlanan yabancılar bakımından çok daha açık bir düzenleme getirildiği vurgulanmalıdır. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik m.6/2, "kanunlarda yalnızca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler için yapılan başvurular değerlendirme yapılmaksızın işlemde kaldırılır" hükmünü haizdir. Hükmün lafzı, kişinin Türk soylu olup olmadığı hususuna bakılmaksızın salt meslek yönünden bir değerlendirme ile başvurunun

işlemden kaldırılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla, ilgilinin Türk soylu olup olmadığına dair bir inceleme zaten gerçekleştirilmeyeceğinden, Türk soyluluğun herhangi bir ayrıcalık doğurması da gündeme gelmeyecektir. Kanımızca, salt hükmün lafzı aracılığıyla bu yorumu yapmak mümkün olduğu için, geçici koruma sağlanan yabancıların Türkiye’de Türk vatandaşlarına hasredilen bir mesleği icra etmelerinin mümkün olmadığı sonucuna varmakta herhangi bir tereddüt doğmamalıdır. 2527 sayılı Kanun’un özel kanun olmaktan ileri gelen etkisi, hükmün lafzı ile bertaraf edilmiş gözükmektedir.

Son olarak, Türk soylu olduğunu iddia eden bir uluslararası koruma statülü yahut geçici koruma statülü yabancıнын, Türk soylu olmaktan dolayı çalışma izni elde etmek bakımından bazı değerlendirme kriterlerinden muaf tutulması mümkün olabilir mi sorusu üzerinde durulabilir. Hatırlanacağı üzere, UİK m.16/1-c bendinde İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen yabancılar; m.16/1-d bendinde ise Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı olan yabancılar bakımından UİK m.7, m.9 ve m.10 hükümlerinin uygulanmasına ilişkin istisnalar tanınabileceği belirtilmiş idi. Aynı fıkranın (f) bendine bakıldığında, YUKK uyarınca "uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru olan yabancılar" açısından da aynı istisna imkânının kabul edildiği görülmektedir. Dolayısıyla, söz konusu yabancı gruplarına dahil olan bir Türk soylu yabancıнын salt Türk soylu olması sebebiyle daha fazla istisna elde edebileceği bir yapının mevcut olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Zira, bu kimsenin dahil olduğu yabancı grubu açısından söz konusu istisna imkânı özel olarak zaten benimsenmiştir.

IV. SONUÇ

Türkiye coğrafyası, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ağırlık kazanmış şekilde ve günümüze kadar gelen süreçte başta Balkanlar olmak üzere Kafkasya ve Orta Doğu'dan kaynaklanan çok sayıda göç dalgasına maruz kalmıştır. Cumhuriyet döneminde, 1940-1981 yılları arasında Türkiye'ye gelen göçmenler, terk ettikleri ülkelerde eğitimini aldıkları çoğu meslek ve sanatın yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiş olması sebebiyle en iyi bildikleri işi yapamaz hâle gelmişler ve ekonomik sıkıntı içine düşmüşlerdir.

Batı Trakya ve Kıbrıs'tan gelen, Türkçe konuşan ve büyük çoğunluğu İslâm dinini benimseyen göçmenler, tarihsel gerekçelere istinaden "Türk soylu" olarak görülmüşler ve neticede, bu olumsuz durumun ortadan kaldırılması amacıyla, 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanun (1981) ve bu Kanun'a ilişkin bir Yönetmelik (1983) çıkartılmıştır. Kanun ve Yönetmelik ile kurulan sistemin en belirgin özelliği, Türk soylu yabancılara çalışma izni almak kaydıyla Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve meslekleri de icra edebilme imkânı sağlamış olmasıdır.

"Türk soylu" olmak hukukî değil sosyolojik bir olguya işaret ettiğinden, "Türk soylu yabancı" kavramının tanımlanması da bir sorun teşkil etmektedir. Nitekim, 2527 sayılı Kanun sisteminde "Türk soylu yabancı" tanımı yapılmadığı görülmektedir. Doktrinde, Türk soyluluk hususundaki kararın yetkili makam tarafından verilmesi gerektiği yönünde bir kanaat egemen olup, ağırlıklı görüş, kişinin Türk soylu olup olmadığının tespitinde 5543 sayılı ve 2006 tarihli İskân Kanunu m.7 hükmünden hareket edilmesi gerektiği şeklindedir.

Sistemin, Türk soylu yabancıların çalışma hakları bakımından getirdiği ayrıcalıklı statü esasen birbirine bağlı iki temel noktada önem arz etmektedir. Bunlardan ilki, Türk soylu yabancıların sadece Türk vatandaşlarına hasredilmiş meslek, sanat ve işleri de icra edebileceklerine dair temel kuraldır. İkincisi ise Türk soylu yabancıların söz konusu temel kuraldan istifade ederek, geniş anlamda kamu görevlisi olabilme ve dar anlamda memuriyete girme imkânı elde etmiş olmalarıdır. Diğer taraftan, sistem, Türk soylu yabancılar üzerinde iki ana yükümlülük de öngörmektedir. Bunlardan ilki, usulüne uygun şekilde yetkili makamdaki çalışma izni almak, diğeri ise meslekî kuruluşlara üyelik gerektiren mesleklerin icrası bakımından söz konusu kuruluşlara üye olmaktır.

Kanun, yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen 40 yıllık sürenin ilk yarısında, ülkemize gelen ve fakat henüz vatandaşlığımıza alınmamış Türk soylu yabancılar bakımından önemini korumuştur. Zira bu dönemde, Türkiye'ye yapılan göç hareketleri son bulmak bir yana, ciddiyet kazanmıştır. Bu sürenin ikinci yarısı bakımından önemle vurgulanması gereken husus ise, daha önce yabancılara yasaklanmış olan pek çok meslek, el sanatı ve hizmetin, bu dönemde çeşitli yasal düzenlemeler aracılığıyla yabancıların erişimine açık hâle getirilmiş olmasıdır.

Doktrinde ağırlıklı olarak ifadesini bulan görüş, Kanun ile getirilen sistemin tarihten gelen sorumluluk duygusunu ön planda tuttuğudur. Buna karşılık, Kanun tasarısına ilişkin Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde gözlemlenen amaç, böyle bir milli sorumluluk duygusundan ziyade “ülke ekonomisine katkı” şeklinde bir bakış açısını yansıtmaktadır. Görüşmelerde, işgücü eksikliğinin nasıl kapatılacağı, devlet memuriyetine kabul imkânının yerinde olup olmadığı, çalışma iznine süre sınırı getirilmesi gerekliliği, bölgesel ve hatta meslekî sınırlamaların yapılması gerektiği vb. yönde yapılmış tartışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde sistemin esas amacının, yaygın kanının aksine işgücü piyasasındaki açığı kapatarak ülke ekonomisine katkı sağlamak olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kanun, günümüzde, 1981 yılında ilk defa yürürlüğe girdiği döneme kıyasla çok daha geniş bir bölgesel kapsamda uygulanmaktadır. Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde temelde Kıbrıs ve Batı Trakya ile sınırlı bir bölgesel algı söz konusu iken, günümüzde bunlara ek olarak Afganistan, Irak, Doğu Türkistan, Ahıska, Kırım, Suriye gibi çok daha geniş bir coğrafya Türk soylu yabancılar açısından kaynak konumunda görülmektedir. Yine Afganistan’dan gelen göçmenler arasında, Türk kökenli Kırgız, Kazak, Türkmen ve Özbek grupların da yer aldığı bilgisinden hareketle Kırgızistan, Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan’dan gelecek Türk soylu yabancılar açısından da herhangi bir bölgesel sınırlamanın gündeme gelmediği yorumunu yapmak mümkündür.

Mevcut sistemde, yabancı devletlere Türk soyluluk kavramının tespiti hususunda başat bir rol yüklenmektedir. Türk soylu yabancıların çalışma izni alabilmesi için yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirmesi gerekmekte; fakat bu tesisin yapılabilmesi için vatandaşı olduğu devletin konsoloslüğundan temin edeceği ve kendisinin Türk soylu olduğunu gösteren bir belgeyi nüfus müdürlüğüne sunması beklenmektedir. Bu durumun “Türk soyluluk” değerlendirmesi bakımından yetkili makamın takdirini sınırlayan bir etkisi olduğu açıktır.

Yabancıların işgücü piyasasına erişimi ile ilgili bulunan herhangi bir değerlendirmenin uluslararası işgücü politikasından ayrı tutulması oldukça güçtür. Dolayısıyla, Türk soylu yabancıların icra etmek istediği iş bakımından bir ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varılacak olursa, çalışma izni başvurusu reddedilmelidir. Bu yorum, 2527 sayılı Kanun’un sadece lafzı ile değil, amacıyla da daha uyumludur.

2527 sayılı Kanun ile, Türk soylu yabancılar mavi kartlı yabancılardan daha ayrıcalıklı bir hâle getirilmişlerdir. Mevcut sistemde esasen Türkiye ile vatandaşlık bağına hiçbir zaman sahip olmamış ve belki de birkaç ay önce hayatında ilk defa Türkiye'ye gelmiş Türk soylu bir yabancının memur olabilmesi mümkün iken; hayatının neredeyse tamamında Türk vatandaşı iken belki birkaç ay önce vatandaşlıktan çıkmış bir kimsenin memur olabilmesi mümkün değildir. Bu durum yalnızca sistemsal bir tutarsızlığa işaret etmekle kalmayıp, yerindelik yönünden de isabetsiz bir yapıya vücut vermektedir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hükümlerine bakıldığında, uluslararası koruma statülü yabancılar arasında salt soydaşlık esaslı bir fark gözetme ihtimali gündeme gelmektedir. Her ikisi de aynı koruma statüsüne sahip bulunan iki yabancı arasında salt soydaşlık yönünden bir ayırım yapılmasının ve neticede her ikisi de çalışma izni almak durumunda olan bu kişilerden birinin mesleğini yapmasına izin vermeyip diğerine bu imkânı tanımanın ne kadar yerinde olduğu hususu tartışmaya açıktır. Öte yandan, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin ilgili hükmü son derece açık olduğundan geçici koruma altındaki yabancıların Türk vatandaşlarına hasredilen meslekleri icra edemeyecekleri noktasında herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

Bu çalışmada temas edilen tüm hususlar birlikte değerlendirildiğinde, 2527 sayılı Kanun'un, zaman içerisinde amaç ve konu yönlerinden bir değişim geçirmiş olduğu sonucuna varılabilir. Kanun koyucunun amacı o dönemin koşulları ışığında başta hekimlik olmak üzere Türkiye'de işgücü açığı bulunan iş, sanat ve mesleklerin icra edilebilmesini sağlamaktır. Bu amacın, yine o dönem itibarıyla hâlihazırda zaten Türkiye'de ikamet eden fakat henüz vatandaşlığa alınmamış Kıbrıs ve Batı Trakya'lı kimselerce yerine getirilmesi arzu edilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilmesi ile aynı zamanda bu kimselerin içine düştükleri sıkıntılı durumlar bakımından bir çözümün de sağlanmış olacağı elbette ileri sürülebilir. Ancak temel önceliğin ülke ekonomisine katkı olduğu, tasarı görüşmelerinden kolaylıkla anlaşılabilir.

Günümüzde konu bakımından görülen geniş uygulama sahası, kanun koyucunun asıl iradesine aykırılık taşıdığı gibi, doktrinde sıkça ifade bulan milli sorumluluk duygusuyla dahi izâh edilemeyecek bir boyuttadır. Zira, Batı Trakya ve Kıbrıs gibi çok da uzak olmayan bir geçmişte Osmanlı Devleti'nin bir parçası olmuş ve Türkçe dilinin konuşulduğu bölgeler

bakımından varlığı bir an için öne sürülebilecek bir "tarihsel" sorumluluğun, Afganistan, Özbekistan, Kazakistan gibi ülkeler bakımından benzer şekilde ileri sürülmesi gerçekçi olmaktan uzaktır. Tasarı görüşmelerinde Dünya üzerindeki tüm Türk topluluklarına kucak açmak şeklinde bir amaçtan bahsedilmediği gibi, tam tersine, bu Kanun ile getirilecek sistem sebebiyle Türkiye'nin bu topluluklar bakımından bir cazibe merkezi olarak görülmesinden açıkça endişe edilmiştir.

1932 tarihli Kanun tarafından yabancılara yasaklanmış sanat ve meslekler, toplumun her kesimini kapsayan ve büyük bir çoğunluğu yüksek tahsil gerektirmeyen meslekler idi. Hâlbuki günümüzde avukatlık, dış hekimliği, veterinerlik gibi meslekler bakımından Türk soylu yabancıların Türk vatandaşları aleyhine bir rekabet avantajı kazanıp kazanmayacakları hususu, özellikle de işgücü piyasasında bir ihtiyaç bulunmadığı anlaşılan hâller bakımından tartışmaya açıktır. Bu konuda en belirgin örnek avukatlık mesleği bakımından verilebilir. Pek çok gelişmiş devlette yalnızca o devlet vatandaşları tarafından icra edilebilen avukatlık mesleği, Türkiye'de Türk soylu yabancıların rağbet gösterdiği meslekler arasında yer almaktadır. An itibariyle işgücü piyasasında bir avukat açığı bulunduğunu söylemenin güçlüğü karşısında, tasarı görüşmelerinde hiçbir şekilde bahsi geçmemiş bu meslek bakımından ayrıcalıklı sistemin işletilmesi, Kanun'un lafzına bütünüyle uygun olsa dahi Türk vatandaşlarının menfaatlerini koruma noktasında yerindelik yönünden eleştiriye açıktır.

Gelinen noktada, Türk soylu yabancıların çalışma haklarına ilişkin ayrıcalıklı sistemin yeniden ele alınması bir zorunluluktur. Sistem, kanun koyucunun güttüğü temel amaçtan uzaklaşmış hatta bu amacın gözardı edilebilmesine zemin yaratan bir uygulama pratiğine doğru evrilmiştir. An itibariyle Balkan coğrafyasından Türkiye'ye bir göç dalgası söz konusu değildir. Benzer şekilde KKTC vatandaşları da an itibariyle 2527 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmış durumdadırlar. Çeşitli gerekçelerden ötürü Kanun ve Yönetmelik içerisinde konu yönünden herhangi bir sınırlama getirilmemiş olması neticesinde, değişen zaman ve koşullara bağlı olarak, sisteme dair uygulama da amaç hilâfına olacak şekilde değişmiş gözükmektedir. Böyle bir durumda ise, Kanun'un günümüzdeki varlık sebebi sorgulanabilir hale gelmektedir.

Bu çalışmanın yapıldığı an itibariyle, Türkiye'de ayrıcalıklı sistem kapsamında meslek icra eden kaç Türk soylu yabancıların bulunduğu; bu kimselerin çalışma izni başvurusu tarihinde ne kadar zamandır Türkiye'de ikamet ediyor oldukları; kendi ülkelerinden göç etmelerini gerektiren herhangi bir hayat geçmişi sahip olup olmadıkları; Türk vatandaşları

tarafından doldurulması zor olan hangi eksiklik ve ihtiyaçlar bakımından ülke ekonomisine fayda sağladıkları; hangi meslekler bakımından işgücü piyasasında Türk soylu yabancılar ile doldurulabilecek bir işgücü eksikliği yahut özellik arz eden bir başka ihtiyaç bulunduğu; kaç Türk soylu yabancıların vatansız olduğu vb. sorulara ilişkin sayısal verilere yahut istatistiklere ulaşılammıştır. Dolayısıyla bu çalışmada dikkat çekilen bazı hususların uygulamada gerçekten de Türk soylu yabancılar lehine bir rekabet avantajı doğurup doğurmadığını kesin olarak söyleyebilmek şu an için mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte, sistemin pek çok noktada tutarsızlıklar içerdiği hatta yerindelik yönünden dahi eleştiriye açık olduğu hatırlandığında, Türk soylu yabancılar sağlanan ayrıcalığın sınırları ve yetkili makamların kontrolü oldukça belirsiz bir görünüm arz etmektedir. Çalışma izninin süreli olması bile, neticede bu izin ikişer yıllık dönemler halinde uzatılabildiği gerçeği ışığında ve özellikle bu konuda bir politika eksikliğinin mevcudiyeti hatırlandığında, gerçek anlamda bir sınırlama teşkil etmekten uzaktır.

2527 sayılı Kanun sisteminin yeniden ele alınması sürecinde, öncelikle mevcut durumun en sağlıklı şekilde tahlil edilmesine imkân verecek sayısal verilerin ve istatistiklerin hazırlanmasında fayda vardır. Ardından bu veriler ışığında, sistemin Türk vatandaşları ve işgücü piyasası açısından tam olarak nerede konumlandığı sorusuna yanıt aranmalıdır. Multidisipliner şekilde yapılacak kapsamlı değerlendirmelerin neticesinde, sistemin Türk vatandaşlarının ve diğer yabancıların menfaatlerini koruyacak gerekli değişiklikler yapılarak sürdürülmesi yahut bir bütün olarak sona erdirilmesinde fayda bulunduğu kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

- Arıcı, K. (1984). Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakkı. Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi, 43, 47-53.
- Asar, A. (2020). Yabancılar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aybay, R. (2007). Yabancılar Hukuku (2. Baskı). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aygül, M. (2010). Türk Vatandaşlığını Çıkma İzni Alarak Kaybeden Kişilerin Kamu Görevine Girme Yasağı. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(1), 31-60.
- Balcı, E. (2019). 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’na Göre Yabancıların Türkiye’deki Çalışma Hakları. Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

- Cengiz (Urhanoglu), İ. (2008). Türk Hukukunda Yabancıların İş Sözleşmesi Ehliyeti. *Çalışma ve Toplum*, 2008/4, 187-211.
- Cin, M. (2005). Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü. *Mevzuat Dergisi*, 8(88).
- Çavuşoğlu, N. (2012). Yeni Bir Anayasa için Somut Öneriler: ‘Yurttaşlık’/‘Vatandaşlık’. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 1(1), 405-429.
- Çelikel, A. ve Öztekin Gelgel, G. (2020). *Yabancılar Hukuku* (25. Baskı). İstanbul: Beta Yayın.
- Dağdelen, G. (2015). Türkiye’nin Değişen Vatandaşlık Rejimi ve Emek Göçü. *İdealkent*, 6(15), 172-197.
- Demirkol, B. (2018). Yabancıların Türkiye’de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, 421-482.
- Doğan, V. (2020). *Türk Yabancılar Hukuku* (5. Baskı). Ankara: Savaş.
- Doğanay, F. (1996). *Türkiye’ye Göçmen Olarak Gelenlerin Yerleşimi*, Ankara: DPT.
- Ekşi, N. (2018). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (5. Baskı). İstanbul: Beta.
- Erken, B. (2013). Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Kurallar ve Uygulaması. *Türk İdare Dergisi*, 476, 383-414.
- Ganiyeva, S. (2018). Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakkı ve Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 139, 257-285.
- Geray, C. (1962). *Türkiye’den ve Türkiye’ye Göçler (1923-1961)*, Türk İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi, Ankara: SBF Maliye Enst.
- Güngör, G. (2018). *Tâbiyet Hukuku* (6. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gürkan, E. S. (2014). *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı Devletler Özel Hukuku Bilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Hatipler, M (2018). Cumhuriyet Dönemi Balkan Göçlerinin Sosyal Politikalar İle İlişkileri. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 423-445.
- Karaman, Z. T. ve Çakır, Ö. ve Özer, Y. E. ve Yontar, İ. G. (2014). *Dış Göçler: Bulgaristan’dan İzmir’e Gelen Türk Soylu Göçmenler ve Kamusal Hayatta Görünürlükleri*. Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları (İşçioğlu, D. (Ed), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Karayel, A. N. (2019). *Uluslararası İşgücü Kanunu Kapsamında Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Ana Bilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek

Lisans Tezi), Isparta.

- Küçükçavuş, M. A. (2009). Ülkemiz Vatandaşı Olmayanlara Yapılan Sosyal Yardımlar: Bir Politika Önerisi Denemesi. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi), Ankara.
- Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 72. Birleşim, 18 Eylül 1981 (https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c004/mgk_01004072.pdf) (Erişim Tarihi: 20.07.2021).
- Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 73. Birleşim, 25 Eylül 1981 (https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c004/mgk_01004073.pdf) (Erişim Tarihi: 20.07.2021).
- Özden, B. (1991). Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışması veya Çalıştırılabilmesi. Çimento İşveren Dergisi, 5(3), 16-18.
- Özel, S. (2020). Türkiye’deki Suriyelilerin Hukukî Statüsü. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17(2), 709-734.
- Öztürk, E. (2014). Türk Asıllı Afgan Mültecilerin 12 Eylül Dönemi’nde İskân ve İstihdamı. Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara
- Sadrüleştari, H. A. (1999). Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları. Prof. Dr. Nihâl Uluocak’a Armağan, İstanbul: Beta Yayınları, 295-310.
- Sağdıç, Ş. (2020). Türk Soylu Yabancıların Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun’un Eleştirisi: Yabancı Mı Yurttaş Mı? Ankara Barosu Dergisi, 78(2), 77-99.
- Savur, E. (2016). Türk Yabancılar Hukuku Çerçevesinde Yabancıların Çalışma Hakkı ve Buna İlişkin Sınırlamalar. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- Tekinalp, G. (2003). Türk Yabancılar Hukuku (8. Baskı). İstanbul: Beta Yayın.
- Tuncay, A. C. (2017). Yeni Mevzuat Açısından Yabancıların Çalışma Hakkı. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 14(53), 77-124.
- Yaldız, F. (2018). Türk Kamu Yönetiminde ‘Soydaş’ Sorunsalı: İç Politikadan Dış Politikaya. Amme İdaresi Dergisi, 51(4), 1-20.
- Yıldız, Ö. (2010). Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kapsamında Yabancı İşçi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- http://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni-hakkinda/turk_vatandaslarina_hasredilen_meslekler (Erişim Tarihi: 20.07.2021)
- https://www.nvi.gov.tr/kurumlar/nvi.gov.tr/mevzuat/nufusmevzuat/genelge/Turk_Soylu_Yabancilara_Kimlik_Verilmesi200619.pdf