

ULUSLARARASI KORUMA BAŞVURU SAHİPLERİ,  
ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA  
STATÜSÜ SAHİPLERİNİN İŞ PİYASASINA ERİŞİMİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ

*Mustafa ERKAN\**

**ÖZ**

*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 48. maddesi, yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerini güvence altına almıştır. Fakat Anayasanın 16. maddesinde yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerinin uluslararası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesi mümkün kılınmıştır. Bu doğrultuda, yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerine getirilen sınırlamada genel olarak kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği ve kamu yararı esas alınmıştır.*

*Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların çalışma izni almaları gerekmekte olup, bu konuda temel düzenleme Uluslararası İşgücü Kanununda yapılmıştır. Ancak, bazı yabancılar özel statüye sahip olup, bu yabancıların Türkiye’de çalışmasına ilişkin usul ve esaslar açısından özel düzenlemeler de yapılmıştır.*

*Bu çalışmada, özel statüsü olan yabancılardan uluslararası ve geçici koruma statüsü sahipleri ile kanunda ayrı olarak düzenlenen uluslararası koruma statüsü henüz kesinleşmemiş başvuru sahiplerinin iş piyasasına erişimi değerlendirilecektir. Çalışma yapılırken, Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamalar ve uluslararası sözleşmeler de yeri geldikçe dikkate alınacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Çalışma İzni, Uluslararası Koruma, Geçici Koruma, Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, İş Piyasası.

---

\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi [mustafaerkan@gmail.com]

**EVALUATION OF ACCESS TO LABOUR MARKET BY  
INTERNATIONAL PROTECTION APPLICANTS,  
INTERNATIONAL PROTECTION AND TEMPORARY  
PROTECTION STATUS HOLDERS**

**ABSTRACT**

*Article 48 of the Constitution of the Republic of Turkey guarantees the rights and freedoms of foreigners to work. However, in Article 16 of the Constitution, it was made possible to restrict the rights and freedoms of work of foreigners to law in accordance with international law. In this respect, the limitations on the rights and freedoms of foreigners to work are generally based on public order, public health, public safety and public benefit.*

222  
İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

*Foreigners wishing to work in Turkey is being required to obtain a work permit, the main regulations in this regard was made at the International Labour Act. However, some foreigners have special status. Therefore, there are also special arrangements on principles and procedures related to foreigners who have special statues working in Turkey.*

*In this paper, access to the labour market of applicants who have not yet finalised the international protection status -which is regulated separately from foreigners who have international protection statues and temporary protection status-, international protection and temporary protection statues will be evaluated. In studies, if necessary, practices in some European Union countries and international agreements on this subject will also be taken into account.*

**Key Words:** Work Permit, International Protection, Temporary Protection, International Protection Applicants, Labour Market.

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

## GİRİŞ

Çalışma konumuzu Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü sahiplerinin çalışma izni oluşturmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda (YUKK) tanımlandığı üzere, Türk Hukukunda üç tür uluslararası koruma statüsü vardır. Bunlar mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadır. Geçici koruma ise uluslararası koruma statüsü kapsamı içerisinde değildir. Geçici koruma Cumhurbaşkanlığı kararı ile verilip, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı” ifade eder. (Bkz. Geçici Koruma Yönetmeliği, m. 3/1/f.; Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü sahiplerinin çalışma izni hakkında bkz. Çelikel, Gelgel, 2017: 205-211; Doğan, 2017: s.168-169/218-225; Çiçekli, 2016: 364-366/377-378; Asar, 2017, 185-186/210; Çınar, 2018: 31-58). Öncelikle hem bahse konu kişilerin sahip oldukları özel durum hem de çalışma hakkının insan hakkı bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. İltica hareketi din, dil, ırk ve etnik köken ayrımı gözeten baskıcı rejimler, iç savaşlar, savaşlar, devrimler ya da işgaller neticesinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla her şeyden önce bu kişilerin en temel insan hakkı olan yaşam hakkı ve insanca yaşama hakkı tehlikededir. Bu sebeple bu kişilerin öncelikli olarak yaşam haklarının güvence altına alınması gerekmektedir. Bu temel husus gerçekleştiikten sonra kabul eden ülkelerde insanca yaşayabilmenin diğer önemli unsuru olan çalışma hakkının verilmesi değerlendirilmelidir.

Çalışma hakkı bir insan hakkı mıdır? İnsan hakkı olarak kabul edildiği takdirde bu hakkın sınırlandırılmasının birtakım kuralları vardır. Öncelikle çalışma hakkının ne olduğunun tanımlanması iyi olacaktır. Çalışma hakkı, kişinin iş yapma, bir teşebbüste bulunma, tercih ettiği mesleği ve sanatı icra etme özgürlüğüdür (Berki, 1966: s. 159; Çiçekli, 2016: 107; Alyaz, 2014: 5). Kişiler bu faaliyetleri gerçekleştirirken, temelde yaşamlarını idame ettirecek maddi gelire ulaşmayı hedeflerler. Bir başka devlete değişik nedenler ile sığınan kişilerin, çalışarak maddi imkânlarla sahip olmaları, kendisinin ve ailesinin geçimini temin edebilmeleri, hem kendileri hem de kabul eden devlet için tercih edilen bir durumdur (Kaya, 2017: 58-59). Tabii

burada dikkat edilmesi gereken nokta, kabul eden devlete değişik nedenlerle sığınan kişilerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için gerekli olan çalışma hakkı ile kabul eden devletin işgücü piyasasındaki gerekli dengenin kurulmasıdır. Bu durum konunun sürdürülebilirliği açısından önemlidir.

Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahipleri hukuki statüleri itibariyle yabancıdırlar. Çalışma hakları bakımından yabancı statüsünde olmaları sebebiyle yabancıları çalışma şartlarına öncelikle tabidirler. Ancak, çalışmamıza konu edilen yabancıların sahip oldukları özel durum nedeniyle hem uluslararası hukukta hem de ulusal hukukta çalışma hakkı konusunda genel olarak yabancılar özgü konulan kuralların yanında bazı özel düzenlemelere de yer verilmiştir.

224

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

## 1. KONUNUN YASAL DAYANAĞI

Uluslararası koruma başvurusu yapanlar, uluslararası koruma statüsü ve geçici koruma statüsü sahibi yabancıların Türkiye’de iş piyasalarına erişimi değerlendirilirken, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve iç hukukta yer alan düzenlemeler beraber değerlendirilmelidir. Zira YUKK m. 2/2 ve UİK m. 2/3’te ifade edildiği üzere Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşme hükümleri saklıdır.

### 1.1. Uluslararası Hukuk

Devletler kendi topraklarında çalışmak isteyen yabancılar çalışma hakkı vermek zorunda değildirler. Yabancılar çalışma hakkı vermeyi zorunlu hale getiren bir uluslararası düzenleme bulunmamaktadır (Alyaz, 2014: 5). Bu sebeple, Türkiye Cumhuriyeti çalışma hakkı bakımından kural olarak vatandaş ile yabancı eşitliği prensibi benimsemiş olmakla beraber, iç düzenlemeler yoluyla yabancıların çalışmasına ilişkin değişik kısıtlamalar getirmiştir.

Uluslararası düzeyde sözleşmeler ve bu sözleşmelere dayanarak çeşitli iç hukuk düzenlemeleri hazırlanarak iltica ve uluslararası korumaya hukuki zemin oluşturulmaya çalışılmıştır. Uluslararası koruma ile ilgili en temel sözleşme 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli protokoldür (İlgili metinlerin İngilizcelerini görmek için

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

bkz. Asylum and Migration Legislation, 2005: 64-75). Türkiye Cumhuriyeti bu sözleşme ve protokolü coğrafi kısıtlama şartıyla kabul etmiş ve yürürlüğe koymuştur.

Mültecilerin çalışma hakları, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinde gelir getirici işler başlığı altında, madde 17, 18 ve 19'da düzenlenmiştir. Gelir getirici işlerin ne olduğu tanım olarak Sözleşmede ifade edilmemiştir. Kendi işinde çalışmak ile ihtisas mesleği dışında kalan bütün hukuki istihdam türlerini içine alacak şekilde yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir (Grahl-Madsen, 1967: 70 atıfla Çiçekli, 2016: dn. 92, 365).

Sözleşmenin 17. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

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

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

*(a) Ülkede üç yıl ikamet etmiş olmak (Üç yıllık ikamet süresi bazı Akit devletler tarafından farklı şekillerde uygulanmaktadır. “Mülteciyi tedbir uygulanmaktan muaf tutacak ikamet süresi şartı, Şili tarafından on yıl; Kıbrıs Rum Kesimi, Jamaika, Surinam ve Birleşik Krallık tarafından dört yıl olarak kabul edilmiştir” bkz. Edwards, 2011: 957, atıfla Kaya, 2017: 62);*

*(b) İkamet ettiği ülkenin vatandaşı olan bir kimse ile evli bulunmak.*

*Eşini terk etmiş olan bir mülteci bu hükümden istifadeyi iddia edemeyebilir;*

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

225

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

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

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 17/1. Maddesinde yer alan “...aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları *en müsait muameleyi* uygulayacaklardır.” Bu fıkranın yorumu yapılırken iki hususun üzerinde durmak gereklidir. Öncelikli olarak “aynı şartlar içinde” ifadesi ile kastedilenin ne olduğunu anlamak gereklidir. Zira bu kavram ile ifade edilen kişilerin her birinin aynı şartlar içindeki mülteci olması beklenemez. “Aynı şartlar” kavramı Sözleşmenin 6. maddesinde ifade edilmiştir. “Bu Sözleşme bakımından "aynı şartlar" kavramı, belli bir kimsenin, söz konusu bir haktan yararlanabilmesi için, özellikleri açısından bir mültecinin yerine getiremeyecekleri dışında, mülteci olmasaydı belli bir hakkı kullanmak için yerine getirmesi gereken bütün şartları (geçici yahut daimi ikamet süresine ve şartlarına ait olanlar dâhil), kendisinin yerine getirmesi anlamını ima eder.”

Diğer husus, Türkiye’de çalışma hakları açısından “en müsait muameleye” tabi olan yabancıların kimler olduğunun tespit edilmesidir. Zira burada söz konusu olan herhangi bir yabancı değil, en müsait muamele yapılan yabancıdır. Mülteci statüsü verilen yabancılar Sözleşmenin bu hükmüne göre en müsait muameleye tabi olacaklardır. Bu noktada akla ilk gelen düzenleme, 5901 sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu (TVK) (RG. 12.06.2009-27256) m. 28’dir. Doğumla Türk vatandaşı olan ve çıkma izni ile Türk vatandaşlığından çıkan kişilere verilen mavi kart statüsünün ayrıcalıklı bir yabancı statüsü ortaya koyduğu söylenebilir. Bununla beraber akla gelen ikinci ayrıcalıklı yabancı statüsü ise Türk Soylu Yabancılarıdır. 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun (RG. 29.09.1981-17473) kapsamına giren yabancıların ayrıcalıklı yabancı statüsünde oldukları söylenebilir. Bu kanun “Türk Soylu” (“Türk Soylu” kavramından Müslüman olan ve Türk ırkından gelen kişiler anlaşılmaktadır. Konunun eleştirisel yaklaşımı için bkz. Demirkol, 2018: 469-472) yabancıları birtakım ayrıcalıklar getirmiştir. Örneğin, ilgili kanunun 3. maddesi uyarınca Türk soylu olarak kabul edilen yabancıların Türk

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi*

vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabileceklerdir. Tabii burada doğrudan Türk vatandaşı gibi çalışmaları söz konusu değildir. Özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şarttır. Kanunun 7. Maddesi, 3. maddeyi destekler niteliktedir. 7. madde Türk soylu yabancıların, kanununa göre çalışma izni alan kişiler için diğer kanunlarda öngörülen Türk vatandaşı olma şartının uygulanmayacağını, bundan istisna edileceklerini açıkça düzenlemektedir. Türk soylu yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin (RG. 14.01.1983-17928) 11. maddesi, bu kişilerin Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatları dışında Türk vatandaşlarına hasredilen işleri yapabileceklerini açıkça düzenlemiştir. Örnek olarak, doktorluk, hemşirelik, avukatlık mesleklerini icra edebilecekleri, kamu kurum ve kuruluşlarda memur olabilecekleri belirtilmiştir (Konu hakkında detaylı çalışma için bkz. MEKENGEC, 2014: 171).

İki grup yabancıdan, Mavi kartlılara mı yoksa Türk soylulara mı “en müsait muamele” yapılmaktadır? Sorunun kesin bir cevabı yoktur. Çünkü TVK m. 28 kapsamında yer alan mavi kartlıların, Türkiye’de çalışmaları için çalışma izni almalarına gerek yok iken; Türk soylu yabancıların Türkiye’de yasal olarak çalışabilmeleri için mutlaka çalışma izni almaları gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında mavi kartlılar avantajlı durumdadır. Ancak, diğer taraftan, Türk soylu yabancılar devlet memuru olabilirken mavi kartlıların devlet memuru olmaları mümkün değildir. Bu noktada da Türk soylu yabancılar daha avantajlı pozisyonda yer almaktadırlar. Tabii, iş piyasasına erişim konusunda yapılan bu iki uygulama arasındaki farklılık bir tutarsızlık (*Demirkol* eserinde “Mavi Kartlılar’ın Türkiye’de çalışmak için çalışma izni almaları gerekmiyorken, hiçbir ihtimalde devlet memuru olamaması karşısında, Türk soylu yabancıların çalışma izni alma şartıyla memur olabilmelerine hak tanınması bir tutarsızlığa işaret etmektedir.” demiştir. Detaylı bilgi için bkz. *Demirkol*, 2018: 470) olarak da görülebileceği gibi kanun koyucunun bilinçli tercihi olarak da değerlendirilebilir. Sonuç olarak, “en müsait muamele”nin kime yapıldığını tespit etmek her somut duruma göre değişebilir. Bu tartışmaya daha fazla girmeden şunu açıklıkla söyleyebiliriz ki, hem mavi kartlılar hem de Türk soylu yabancılar en müsait hükümleri içeren yasal düzenlemelere sahip olduğundan, Cenevre Sözleşmesinin

227

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

17. maddesi ışığında mültecilerin bu düzenlemelerden faydalanabileceği söylenebilir (Ekşi, 2012: 199).

Cenevre Sözleşmesinin 17. maddesinin 3. fıkrasında, ücretli mesleklerde çalışma açısından vatandaş - mülteci eşitliği konusunda akit devletlerin pozitif yaklaşımları gerektiği ortaya konulmuştur. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Sözleşmenin 17/2. maddesine göre en müsait muamele uygulandığı takdirde, zaten, mülteci statüsü kazanan kişiler vatandaş-mülteci eşitliğine yaklaşmış olmaktadır. Ancak, m. 17/2'den istifade edilmeden m. 17/3 bağlamında, aşağıda da ifade edileceği üzere, bizim Anayasal düzenlememiz açısından kural olarak vatandaş ile mülteci arasında bir ayırım yoktur. Buna karşılık, Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak, kanunla, çalışma izinleri konusunda mülteciler aleyhine bir takım kısıtlamalara gidilmiştir. Ancak bir noktayı hatırlamakta fayda vardır. YUKK m. 88/2'ye göre "Başvuru sahibine, başvurusu reddedilen veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilere sağlanan hak ve imkânlar, Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkânlardan fazla olacak şekilde yorumlanamaz".

1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi diğer önemli bir uluslararası kaynaktır. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi m.23/1, "Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli çalışma koşullarına sahip olma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır." (RG. 27.05.1949 - 721757). Burada kullanılan herkesin ifadesi ile uluslararası koruma başvurusu sahipleri, uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki kişileri de kapsamaktadır. Vatandaş-yabancı ya da herhangi bir statü ayırımı yapılmamıştır. Bu bağlamda yine 1966 tarihli Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin (ESKHS) 6. maddesinde "herkesin özgürce seçeceği ve kabul edeceği bir işle yaşamını kazanma fırsatına sahip olma hakkını içerecek şekilde çalışma hakkını tanıdığını ve bu hakkı güvence altına almak için uygun adımları atacağı..." (RG. 18.06.2003 - 25142) hüküm altına alınmıştır. Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (MSHS) (RG. 18.06.2003 - 25142) de benzer yönde düzenleme yapmıştır. Avrupa Sosyal Şartı (RG. 04.07.1989-20215) da yabancıların çalışma şartlarına ilişkin pozitif düzenlemede bulunmuştur. Özellikle Şartın 18. maddesinde, akit tarafların diğer akit tarafın vatandaşlarının ülkelerinde gelir getirici işlerde çalışmaları konusunda esneklik getirmesini hüküm altına almıştır. Avrupa Sosyal Şartın Eki mültecileri kapsamına dâhil ederek 1951 Cenevre



*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

Sözleşmesinin sağladığı hakları Sosyal Şartın da sağladığı haklar haline getirmiştir (Çiçekli, 2016: 367).

Yukarıda ifade edilen sözleşmelerde görüldüğü üzere çalışma hakkı, temel bir insan hakkı olarak kabul edilmiştir. Çalışmanın hak olmasının altında yatan temel unsur, insanın hayatını devam ettirmesi için gerekli olan imkânlarla ulaştırmasıdır. Bununla birlikte, çalışma insanı sosyal yapan, diğer insanlarla ilişkilerinin gelişmesini ve topluma hizmet etmesini sağlayan bir araçtır (Alyaz, 2014: 8-9). Bu sebeplerle, insanların bu hakka sahip olmaları gereklidir.

## 1.2. İç Hukuk

Türk hukukunda yabancılarının çalışma hakkı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası tarafından sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler arasında düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır<sup>1</sup>. Bu teminatın yanında ayrıca çalışmanın herkes için bir ödev ve hak olduğu ortaya konulmuştur<sup>2</sup>. Çalışma şartları, kişilerin fiziki ve ruhi yapılarına uygun olmak durumundadır<sup>3</sup>. Herkes için teminat altına alınan çalışma hakkı, yabancılar için Anayasa m. 16 kapsamında kısıtlanabilecektir. Yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerinin uluslararası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesi mümkün kılınmıştır. Anayasanın ilgili düzenlemelerine paralel olarak yabancıların çalışma hak ve yükümlülüklerine ilişkin bazı kanunlarda ve bu kanunlara dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerine

<sup>1</sup> Çalışma ve sözleşme hürriyeti Madde 48 - Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

<sup>2</sup> Çalışma hakkı ve ödevi Madde 49 - Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. (Değişik fıkra: 3/10/2001-4709/19 md.) Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.

<sup>3</sup> Çalışma şartları ve dinlenme hakkı Madde 50 - Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar. Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.

getirilen sınırlamada genel olarak kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği ve kamu yararı esas alınmıştır. Bu sebeple denilebilir ki, yabancı ile Türk vatandaşı çalışma hakları konusunda eşit konumda tutulmamıştır.

Yabancıların, eğer çalışma izni muafiyeti kapsamında değilse, Türkiye’de çalışabilmeleri için mutlaka çalışma izni almaları gerekmektedir. Yabancıların çalışma izinleri konusunda en temel kanun 2016 yılında yürürlüğe giren 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK)’dur (RG. 13.8.2016-29800). UİK, diğer ilgili kanunlar ve ikincil mevzuat uyarınca, yabancılar Türk vatandaşlarına özgülendirilmiş işlerden olmamak kaydıyla ve gerekli usulü işlemleri tamamlayarak Türkiye’de yasal olarak çalışabilirler. Yasal olarak çalışabilirler ifademizin temelinde Türkiye’de çalışan ama çalışma izni olmayan çok fazla sayıda yabancı olduğunu vurgusunu yapabilmektir.

Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü sahiplerinin çalışma izni UİK’in yanında, diğer birincil ve ikincil mevzuatta düzenlenmiştir. Konumuz ile doğrudan ilgili diğer mevzuat 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)’dur (RG. 11.4.2013-28615). Bu Kanunun 89/4 maddesinde uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahiplerinin çalışma izinleri düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin yanında ikincil mevzuat olarak “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik” (RG. 26.4.2016-29695) ve “Turkuaz Kart Yönetmeliği” (TKY) (RG. 14.3.2017-30007) yürürlüğe konulmuştur. Geçici koruma sahiplerinin çalışma hakları için yasal düzenleme YUKK m. 91/2’ye dayanılarak çıkarılan “Geçici Koruma Yönetmeliği” (GKY) (RG. 22.10.2014-29153) ve “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik”tir (RG. 15.1.2016-29594). Görüldüğü üzere, özel konumda bulunan bu yabancıların çalışma iznine ilişkin genel düzenlemelerin yanında özel düzenlemeler de yapılmıştır.

## 2. KONUNUN ÜÇLÜ AYRIMI VE İNCELENMESİ

Kanun Koyucu uluslararası koruma başvuru sahipleri, uluslararası koruma statüsü sahipleri ve geçici koruma statüsü sahipleri arasında çalışma hakları bakımından farklı düzenlemeler yapmıştır. Yapılan farklı düzenlemelerde farklı usul ve esaslar kabul edilmiştir. Kanun Koyucu bu düzenlemeleri yaparken uluslararası koruma başvuru sahipleri ile şartlı mülteciyi aynı gruba koymuştur. Şartlı mülteci niteliği itibariyle uluslararası koruma statüsü içerisinde olmasına rağmen, çalışma hakları itibariyle kanun koyucunun sistematüğinde koruma başvuru sahipleri ile aynı kategoridedir. Bunun nedeni şartlı mülteci statüsünün verilış amacıdır. Şartlı mültecilikte amaç, güvenli üçüncü ülkeye yerleştirmek [Güvenli üçüncü ülkeye yerleşinceye kadar ifadesi, zaman kısıtlaması yönünden ucu açık; ancak sınırlama nettir (Bkz. Asar, 2017: 191).] olduğu için kanun koyucu bu statüdeki kişileri çalışma hakları bakımından mülteci ve ikincil koruma statüsünden ayrı düzenlemiştir. Mülteci ve ikincil koruma diğer grubu oluştururken son grubu geçici koruma statüsündeki kişilerin çalışma hakları oluşturmaktadır.

### 2.1. Başvuru Sahipleri ve Şartlı Mülteci

Uluslararası koruma başvuru sahibi kişiler ile şartlı mülteci statüsü sahibi kişiler çalışmaya başlamadan önce çalışma izni almakla yükümlüdürler. YUKK m. 89/4/a uyarınca uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteci statüsü sahibi kişiler uluslararası koruma başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilirler. Burada öngörülen süre Avrupa Birliğı mevzuatı ile uyumludur<sup>4</sup>. Birçok Avrupa ülkesinde çalışma iznine başvurabilmek için birtakım süre kısıtlamaları getirilmiştir<sup>5</sup>. Bu süre kısıtlaması koruma başvurusundan itibaren en fazla dokuz ay olacak şekilde düzenlenmiştir [Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) in 15.

<sup>4</sup> “Uyumlu ifadesi” uluslararası koruma başvuruları için kullanılmıştır. Şartlı mülteci statüsü açısından değildir.

<sup>5</sup> EK- 1’de yer alan Tablo 1’e (Avrupa Birliğı İçerisinde Uluslararası Koruma Başvuru Sahiplerinin İş Piyasasına Erişimi) bakınız.

maddesi için bkz Official Journal of European Union, L 180/96, 29.06.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=en> (e.t.: 09.09.2018)]. Ancak, yine aynı düzenleme, başvuru sahiplerinin iş piyasasına erişimini ulusal hukuklara bırakmıştır. Bırakırken de etkin bir şekilde iş piyasasına erişilmesinin sağlanmasını istemiştir<sup>6</sup>.

YUKK m. 89/4/a düzenlemesinden de açıkça anlaşılacağı üzere, çalışma iznine başvurabilmek için ön şart uluslararası koruma statüsüne başvurmak ve bu başvuru tarihinden itibaren altı ay geçmesidir. Kişinin şartlı mülteci statüsü alması çalışma izni başvurusu yapmak için tek başına yeterli değildir. Mutlaka başvuru tarihinden itibaren altı aylık sürenin geçmiş olması gerekmektedir. Diğer taraftan, başvuru mülteci veya ikincil koruma için yapılmış ve statü kazanılmış ise, statünün kazanılması anından itibaren bağımlı ve bağımsız olarak çalışabilirler. Başka bir ifadeyle, ikinci durumda altı ay bekleme zorunluluğu yoktur.

YUKK m. 89/4'e benzer düzenleme UİK m. 17/1'de de yer almıştır. UİK daha yeni tarihli bir düzenlemdir. UİK m. 17/1, YUKK m. 89/4'ü yürürlükten kaldırmamış, temelde YUKK'ta yer alan düzenlemeyle uyumlu hüküm tesis etmiştir (Doğan, 2017: 219; Özkan, 2017: 450-473; Demirkol, 2018: 469). Ancak, UİK m. 17/1 okununca uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemişler veya şartlı mülteci statüsü alan yabancılar uluslararası koruma başvurusu tarihinden itibaren çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvurabilirler şeklinde bir anlam çıkarmak mümkündür. Kanaatimizce, maddenin yazımının biraz daha açık ve doğrudan bahse konu kişilerin başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine başvurulabileceğinin belirli olması gereklidir. Aksi takdirde, YUKK m. 89/4/a ile UİK m. 17/1'in çalışma iznine veya muafiyeti başvuru anı konusunda farklı düzenlemeler yaptığı algısı oluşacaktır.

Başvuru sahibi ve şartlı mültecinin çalışma iznine başvurabilmesi için süre şartının yanında bir de kimlik belgesi şartı vardır. Başvuru sahibi yetkili makamdan alacağı başvurusunu gösterir kimlik belgesini; şartlı mülteci ise statüsünü gösteren kimlik belgesini başvuru anında

<sup>6</sup> Madde 15/2 Directive 2013/33/EU.

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi*

bulundurulmalıdır. Çalışma izninde geçerli kimlik belgesi olması gereklidir. Başvuru sahibi veya şartlı mültecinin herhangi bir nedenle çalışma izni olsa bile, farklı bir işveren yanında çalışmak için yapacağı başvurularda geçerli kimlik belgesi ibraz etmek zorundadır. Aksi takdirde çalışma izni başvurusu reddedilir.

Başvuru sahibi veya şartlı mülteci için belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilmiş ise, kural olarak çalışma izni müracaatı ikamet izni verilen il için yapılmalıdır. Eğer başka bir il için başvuruda bulunuyorsa, bu durumda İçişleri Bakanlığının uygun görüşünün alınması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığının olumsuz görüş bildirmesi durumunda ilgili çalışma izni başvurusu reddedilir.

YUKK m. 89/4/ç'te ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulama Yönetmeliği (YUKKUY) (RG. 17.03.2016-29656) m. 108'de başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin iş piyasasına erişimine ilişkin müracaatlarda yapılacak değerlendirmenin İçişleri Bakanlığının görüşü doğrultusunda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 Nolu Kararname) ile oluşturulan yeni yapıdır. Bkz. RG. 10.07.2018-30474) tarafından belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda yapılacağı düzenlenmiştir<sup>7</sup>. UİK m. 17/2'de ise m. 17/1 kapsamında çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinde bulunan yabancılar için İçişleri Bakanlığının "olumlu görüşü" aranacağı düzenlemiştir (Demirkol, 2018: 468-469). Dikkat edilecek olursa YUKK m. 89/4/ç ile YUKKUY m. 108'de İçişleri Bakanlığının görüşü doğrultusunda çalışma izni verilmesindeki usul ve esasların belirleneceğini ortaya koyarken, UİK m. 17/2 ise m. 17/1 kapsamında çalışma iznine başvuran kişilerin çalışma izni veya muafiyet verilmesinde İçişleri Bakanlığının olumlu görüşünü aramıştır. YUKK'ta açıkça yer almasa da uygulamada çalışma izinleri düzenlenirken ilgili mercilerden görüş alınması esastır. Örneğin, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik m. 13/1'de, çalışma izni başvurularında ilgili mercilerden görüş alınacağı belirtilmiştir. İlgili mercilerin neresi olduğu düzenlemede ortaya konulmamıştır. İdare hangi merciden bilgiye ihtiyaç duyarsa oradan görüş talep

<sup>7</sup> Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulama Yönetmeliği (YUKKUY) m. 108/2.

edebilecektir. Ancak, uygulamada ilgili mercilerin başında İçişleri Bakanlığı ve Bakanlığa bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü gelir. İçişleri Bakanlığı olumlu görüş vermez veya görüş bildirmez ise çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesi nasıl olur? İçişleri Bakanlığının olumlu görüş vermemesi durumunda çalışma izni başvurusu kuvvetle muhtemeldir ki reddedilir. Ancak, görüş bildirmemesi durumunda sonuç ne olur? Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik m. 13/3'e göre, ilgili merciler görüşlerini 15 gün içerisinde belirtilmesi gerekir. Süre sınırlaması vardır. Bu düzenleme başvuruların kısa sürede sonuçlandırılabilmesi açısından olumludur. Yönetmelikte, ilgili fıkranın devam eden cümlesinde süresi içerisinde belirtilmeyen görüşlerin *olumlu* olarak değerlendirileceği düzenlenmiştir. Bu noktada İçişleri Bakanlığının 15 gün içinde görüş bildirmediği durumlarda, UİK m. 17/2 kapsamında yapılan uygulamalarda Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik m. 13/3'te yer alan düzenlemeye istinaden değerlendirme yapılabilecek midir? Kanaatimizce, mevcut mevzuata göre verilecek cevap hayır olacaktır. Çünkü ne YUKK'ta ne de ilgili yönetmelikte İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü aranmamıştır. UİK m. 17/2'de ise emredici bir şekilde olumlu görüş aranacağı düzenlenmiştir. Olumlu görüşün nasıl olması gerektiği konusunda açık düzenleme olmadığı takdirde, olumlu görüşün yazılı olarak bildirilmesi şeklinde anlaşılmalıdır. Yazılı olarak bildirilmediği takdirde, idare hukukundaki genel kabul gereğince süresinde cevap verilmeme zımnen ret anlamında yorumlanmalıdır. Ancak, UİK'nun uygulama yönetmeliği çıkarılır ve Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik m. 13/3'te yer alan düzenlemeye paralel bir düzenleme getirilir ise o zaman süresinde cevap vermemenin olumlu olacağı kabul edilir.

Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik m. 13/2'de, ikamet etme yükümlüğü getirilen başvuru sahibi veya şartlı mültecinin başka bir şehirde çalışmak istemesi durumunda alınacak görüşlerin elektronik ortamda olması gerektiğini ifade etmiştir. Bu gayet olumlu bir düzenlemedir. Çünkü yazışmaların süratle yapılması, hakkın insanlara verilmesini hızlandırır.

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi*

Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmeliğin 12. maddesine göre, çalışma izni başvurusunda eksik evrak olması durumunda 15 gün içerisinde tamamlanması gerekir. Bu süre içerisinde eksik evrakın otomasyon sistemine yüklenmesi veya Bakanlığa ulaştırılması durumunda değerlendirme süreci devam eder. Aksi takdirde başvuru reddedilir. Geçici koruma statüsü sahiplerinde ise durum biraz farklıdır. İlgili Yönetmeliğin 6. maddesinde değerlendirme başlığı altında konu düzenlenmiş ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğine atıfta bulunmuştur. İlgili kanun mülğadır ve yerine UİK getirilmiştir. Ancak yeni Kanunun henüz uygulama yönetmeliği yürürlüğe konulmamıştır. Konu UİK m. 7/7'de düzenlenmiştir. İlgili düzenlemede eksik evrak durumunda başvuru sahiplerine 30 güne kadar süre verilmektedir. Eğer eksik belgelerin tamamlanmasını engelleyen mücbir sebepler mevcut ise ve bunun resmi bir makamdan belgelendirilmesi durumunda 30 günden daha uzun bir süre verilebilmektedir. Çalışma izinlerinde öngörülen bu 30 güne kadar olan süre ve dolaylı olarak geçici koruma sağlanan yabancılara uygulanan aynı süre niye uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteci statüsü sahiplerinin çalışma izinleri başvurularında uygulanmamış ve daha kısa bir süre olan 15 günlük süre düzenlenmiştir? Kanaatimizce, 15 günlük süre, başvuru sahiplerinin zor koşullarını da dikkate aldığımızda kısadır. Yapılması gereken UİK m. 7/7'de ki sürenin uluslararası koruma başvuru sahiplerinde ve şartlı mülteci statüsü sahiplerinin çalışma izni başvurularında da uygulanması olacaktır.

Başvuru sahibi veya şartlı mülteci statüsü sahibi kişilere verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi ikamet izni yerine geçmez. Açık düzenleme ile UİK'te yer alan genel düzenlemeden uzaklaşmıştır.

## **2.2. Mülteci ve İkincil Koruma**

Uluslararası koruma statülerinden mülteci ve ikincil koruma sahipleri, statülerini almalarından itibaren hem bağımlı hem de bağımsız çalışabilirler<sup>8</sup>. Bu statüye sahip kişilere verilecek kimlik

---

<sup>8</sup> "AB Konseyi Vasıf Yönergesi uyarınca, üye devletler, mülteci ve ikincil koruma statüsünden yararlanan kişilere bu statüleri verildikten hemen

belgesi, çalışma izni yerine de geçecektir<sup>9</sup>. Bu durum verilecek kimlik belgesine yazılır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin çalışma hakları statülerine bağlı olduğundan statülerinin herhangi bir nedenle sona ermesi veya kimlik belgesinin iptalini gerektirecek bir durumun ortaya çıkması durumunda, dolaylı olarak bu kişilerin çalışma hakları da sona erecektir.

ÜİK m. 17'nin başlığı "*Uluslararası Koruma Kapsamında Olan Yabancılar*"dır. Başlık ve maddenin düzenlediği bölüm dikkate alınrsa, çalışma izni bakımından istisna uygulanan yabancılar içerisinde uluslararası koruma kapsamında olan yabancılar olarak algılanır. Maddenin içeriği incelendiğinde, uluslararası koruma kapsamında olan mülteci ve ikincil koruma statüsündeki kişilerin çalışma izni konusunda sadece 6. fıkrada bir hüküm içerdiği görülecektir. İlgili madde temelde uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar, şartlı mülteci statüsü sahibi kişiler ile geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma iznini düzenler. Bu sebeple, maddenin başlığı yanıltıcı olmuştur. Kanaatimizce, maddenin içeriği doğrultusunda başlığı, uluslararası koruma başvuru sahipleri, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında olan yabancılar olmalıdır.

Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiler Türk vatandaşları gibi diledikleri işte çalışamazlar. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Ayrıca, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler hakkında birtakım sınırlamalar getirilebileceği YUKK m. 89/4/c'de de düzenlenmiştir. "Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş

---

sonra mesleğe ve kamu hizmetine genel olarak uygulanan kurallara tabi olarak istihdam ya da serbest meslek faaliyetlerine girişebilmelerine izin vereceklerdir (m.26/2 ve m.3)." (Çelik, 2015: 120-121, dn. 175).

<sup>9</sup> "Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin Türkiye'de çalışabilmesi için yalnızca statülerini gösterir kimlik belgelerinin yeterli olup ayrıca çalışma izni almalarına gerek olmaması, 2011 tarihli AB Vasıf Yönergesinin 26. maddesinde yer alan düzenleme ile uyumludur." (Kaya, 2017: 67).



*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi*

kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir.” Tabii bu sınırlama bütün mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine uygulanmaz. “Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.” YUKK m. 89/4/c’nin son cümlesinde yer alan düzenleme 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 17. maddesinin 2. fıkrası ile paralellik göstermektedir. Üç istisna sayılmıştır. Birinci istisna, Türkiye’de üç yıl ikamet eden mülteci veya ikincil koruma statüsü sahipleridir. Bu üç yıllık sürenin ne zamandan itibaren başlayacağı veya bu üç yıllık ikamet süresine yasal olmayan kalışlarında dâhil edilip edilmeyeceği açık değildir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine dayanarak yapılan yorumda, bahse konu üç yıllık sürenin statünün kazanılması sonrası olmayıp, ülkede bulunduğu dönemlerin göz önüne alınması gerektiği, yasal olmayan süreleri de içine alması gerektiği söylenmiştir (Grahl-Madsen, 1963: 43, atıfla Kaya, 2017: 62). Burada yapılan yorumun mülteci lehine yapılmış bir yorum olduğunu söylemek mümkündür. İkincisi istisna ise Türk vatandaşı ile evli olan mültecilerdir. Kanaatimizce burada Türk hukukuna göre geçerli bir evliliğin bulunması gereklidir. Tabii evlilikten kasıt, aile birlikteliği içerisinde yaşanması olacaktır. Eşlerin ayrı yaşamaları veya boşanma sonrası eski eşe maddi desteğin devam ettiği durumlardaki kişilerin Cenevre Sözleşmesinin 17/2 maddesinden istifade edebilmesini ileri süren yazar(lar) vardır (Grahl-Madsen, 1963: 44, atıfla Kaya, 2017: 62). Kanaatimizce bu durum yerinde değildir. Zaruri sebepler ile eşlerin ayrı yaşamaları kabul edilebilmekle birlikte boşanma sebebiyle kişinin eski eşine her ne sebeple olursa olsun yardım etmesi, evlilik ilişkisini yeniden tesis etmez. Hem Sözleşmedeki hem de kanundaki amaç Türk vatandaşı ile evli olan mültecilerin çalışma hakkı konusunda işgücü piyasası koşulları dolayısıyla sınırlanmamasıdır. Evlilik birliği söz konusu değilse bahse konu istisnadan istifade etmek mümkün olmayacaktır. Son olarak da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi iş piyasasındaki durumlara istinaden getirilen sınırlamalara tabi olmayacaktır. Burada tartışılan nokta, çocuk veya çocukların evlilik birliği içinde mi, yoksa dışında mı dünyaya geldiğidir. Çocuğun evlilik birliği içinde mi, yoksa dışında mı dünyaya geldiğinin önemli olmadığı savunulmuştur (Grahl-Madsen, 1963: 44, atıfla Kaya, 2017: 62). Kanaatimizce, istisnadan istifade edebilmek için çocuğun mutlaka evlilik birliği içerisinde dünyaya gelmesi zorunlu değildir. Ancak, önemli olan hususun Türk vatandaşı ile soy bağının kurulmasıdır. Örneğin, evlilik birliği dışında doğan

237

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

çocuk için, anne mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi olup baba Türk vatandaşı ise, annenin kanununun (aynı zamanda Sözleşmenin) sağladığı imkândan istifade edebilmesi için çocuk ile baba arasında soy bağının kurulması gereklidir.

Yukarıda yapılan değerlendirmelere ilaveten hemen hatırlamak gerekir ki, mülteci olarak Türkiye’de bulunan kişinin Türk soylu olması durumunda, bu kişiler Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Hizmetleri dışında Türk vatandaşlarına hasredilen diğer işlerde çalışabileceklerdir. Mülteci Türk soylu olmasa bile Cenevre Sözleşmesi m. 17/1 kapsamında “en müsait muamele” kapsamında, Türk soylu yabancılara verilen haklardan istifade edebilecekleri için yine Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Hizmetleri dışında Türk vatandaşlarına hasredilen her türlü işte çalışabileceklerdir.

238

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

### 2.3. Geçici Koruma

Kanun Koyucu, yukarıda da ifade edildiği gibi, geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma haklarına ilişkin koşulları ayrıca düzenlemeyi tercih etmiştir. Bunun altında yatan neden mülteci ve ikincil koruma gibi geçici korumaya nazaran sayının sınırlı olduğu hallerde daha kolay koruma sağlanırken, kitlesel akın durumlarında çok sayıda kişinin gelmesi nedeniyle sağlanan korumanın güçleşmesi ve geçici korumanın uluslararası korumadan farklı bir kategoride düzenlenmesidir.

Geçici koruma sağlanan yabancılar ne zaman çalışma izni için başvurabilirler? UIK m. 17/1’e göre geçici koruma sağlanan yabancılar kendilerine geçici koruma kimlik belgesi düzenlendiği tarihten altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine başvurabilirler. Ancak, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliği m. 5/1’de ise “Geçici koruma sağlanan yabancılar, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için Bakanlığa başvuruda bulunabilir,” ifadesi yer alır. İki düzenlemedeki farklı ifadeler bizi aynı tarihe mi, yoksa farklı bir tarihe mi götürüyor? Geçici koruma kimlik belgesi ne zaman verilir? Eğer kimlik belgesi geçici koruma kayıt tarihinde veriliyor ise her iki düzenlemede farklı ifadeler kullanmakla beraber sonuç aynı noktaya çıkmaktadır. GKY m. 21 geçici koruma kapsamındaki kişilerin kaydını düzenlemektedir. Kayıt işlemleri Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

personeli tarafından yapılır. Kayıt altına alınan yabancıya bilgileri Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne derhal bildirilir. Geçici koruma kimlik belgesi ise GKY m. 22'de düzenlenmiştir. Kimlik belgesi kayıt işleri tamamlananlara valilikler tarafından verilir. Düzenlemelerden anladığımız şekliyle önce kayıt işleminin gerçekleşmesi, bu kayıt işlemi sonrası valilikler tarafından kimlik belgesi düzenlenmesi gerekiyor. Kanaatimizce, m. 21 ile m.22 kapsamında belirtilen işlerin aynı işgünü içerisinde tamamlanması çok mümkün görünmemektedir. Bu sebeple UİK m. 17/1'de belirtilen süre başlangıcı ile Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliği m. 5/1'de belirtilen süre başlangıcı aynı noktayı işaret etmemektedir. Bu sebeple, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliği m. 5/1'de belirtilen düzenlemenin UİK m. 17/1 ile uyumlu hale getirilmesi gereklidir.

Geçici koruma statüsü sahip kişilerin başvuruları kişiyi çalıştıracak işveren tarafından e-devlet üzerinden yapılır. Geçici koruma statüsü sahip kişiler Turkuaz kart için başvuramazlar (UİK m.11/6). Ancak diğer çalışma izinlerine başvurabilirler. Bağımsız çalışmaya hakkı olan geçici koruma sahibi kişiler ise başvurularını kendi adına yapar. Bağımsız çalışma hakkı olan geçici koruma sahibi kişiler kimlerdir? (Çelikel, Gelgel, 2017: 209) Ne GKY ne de Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelikte bir açıklama yoktur (Doğan, 2017: 168). Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğinin 13/2. maddesinde, Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğine atıfta bulunulmuştur. 4817 sayılı Kanun mülga olduğu için yerine yürürlüğe konulan UİK'nun uygulama yönetmeliği uygulanmalıdır. Ancak henüz ilgili yönetmelik yürürlüğe konulmadığı için konu şu an için UİK m. 10 kapsamında değerlendirilmelidir.

Geçici koruma statüsü sahiplerine verilen çalışma izni ikamet izni yerine geçmez (GKY m.29/5; GKY m. 25). Yabancıya verilen çalışma izinleri kural olarak ikamet izni yerine geçmesine rağmen, GKY açıkça çalışma izninin ikamet izni yerine geçmeyeceğini düzenlemiştir.

Geçici koruma statüsü sahibi kişilerin çalışma izni alırlarken uygulanan diğer önemli kural istihdam kotasıdır. Kural olarak, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğinin 8. maddesinin 3. fıkrası saklı kalmak kaydıyla, çalışma

iznine başvuru alan işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemez. Toplam çalışan sayısı ondan az olan işyerlerinde, yani yüzde on hesabı sonucu bir kişi olmayan yerlerde, en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancıya çalışmasına izin verilebilir. Söylediğimiz üzere istihdam kotası kuraldır. Kuralın istisnaları mevcuttur. Örneğin, işveren, işyerinin kayıtlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünden, çalışma izni başvurusu tarihinden önceki dört haftalık süre içerisinde yabancıya çalıştırılacağı işi yapacak aynı nitelikte Türk vatandaşı bulunmadığını belgelendirildiği takdirde istihdam kotası uygulanmayabilecektir [İstihdam kotası uygulanmayacağına yönelik olarak belge verilirken; işyerinin SGK tescil numarası, çalışma izni talep edilen işin meslek kodu ve o meslekte istihdam edilebilecek yabancı sayısı bilgileri açıkça belirtilecektir. Örneğin, il müdürlüğünce verilecek söz konusu belgede '123...' SGK tescil numaralı işyerinde 9312.02 Beden İşçisi (İnşaat) meslek kodu ile 15 işçi talebinin dört haftalık süre içerisinde karşılanmadığı hususları belirtilecektir. Detaylı bilgi için bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi, 5-6. <https://www.csgb.gov.tr/media/6248/gkkuygulamarehberi1.pdf>, (e.t.: 09.09.2018) (Uygulama Rehberi)]. Bu durum dar yorumlanmalı ve pratikte çok nadir uygulamalıdır. Zira işsizliğin yüksek olduğu ülkemizde işe alınacak geçici koruma statüsündeki kişiyi ilgili bölgede ve ilgili sürede bulmamak nadir bir durum olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısı üzerinden sektör ve illere göre açık iş ve işe yerleştirmeleri dikkate alarak geçici koruma sağlanan yabancı istihdamı kotasını değiştirebilir. Kotasının hangi oranda değiştirileceği belli değildir. Burada idareye çok geniş bir takdir yetkisi verildiği aşikârdır. Olması gereken yapılacak istihdam kotası değişiklik aralığının Yönetmeliğe açıkça yazılmasıdır. Bunların dışında, mesleki eğitim sonucu istihdam edileceklerde istihdam kotası farklı uygulanabilir (Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliği m. 12/2). Kamu yararına çalışan dernek ve vergi muafiyeti tanınan vakıflar tarafından insani yardım hizmetinde çalıştırılmak istenen geçici koruma sağlanan yabancılarla ilişkin Bakanlığa yapılan çalışma izin taleplerinin değerlendirilmesinde istihdam kotası uygulanmayacaktır (Uygulama Rehberi, 5). Diğer taraftan, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

Yönetmelikte de istihdam kotası düzenlenmiştir. Ancak, oranları verilmemiştir. (bkz. Yön. M. 22/2).

Geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma izni almak zorundadır. Ancak, uygulamada görüyoruz ki pek çok geçici koruma statüsündeki kişi, Türkiye’de çalışma izni almaksızın kayıt dışı şekilde çalışmaktadır. Bu durum bir gerçektir ve bu gerçeği herkes görmektedir. Görülen bu gerçeği düzeltmek adına geçici koruma statüsü altındaki kişilere vatandaşlık vererek çözüm üretilmek istenildiği söylenmektedir. Kanaatimizce, bu yaklaşım doğru olmayacaktır. Zor durumda olan bu kişiler için çözüm üretilmesi gereklidir. Gönüllü dönüş, yeniden yerleştirme durumu yoksa bu kişilerin yerel entegrasyonu gereklidir. Yerel entegrasyon için doğrudan vatandaşlık vermek biraz aceleci bir çözüm olacağı kanaatine sahibiz. Vatandaşlık verildikten sonra çalışma hakkı konusunda sınırlamalara maruz kalmazlar ve bu noktada sorun çözülür. Ancak başka sosyokültürel, ekonomik ve hukuksal sorunlar yaşayabiliriz. Yerel entegrasyonu sağlanabilmiş ve Türkiye Cumhuriyeti’ne katkı sağlayacak kişilere vatandaşlık verilmesi doğru bir yaklaşımdır. Ancak, çalışma iznindeki problemleri vatandaşlık vererek çözmek yerinde olmayacaktır. Geçici koruma altındaki kişilerin çalışma haklarını düzenleyen mevzuatlarımız çok yeni tarihli ve günün ihtiyaçlarını büyük ölçüde karşılamaktadır. Sorun bu mevzuatların uygulanmaması sorunudur. Çalışma izni almadan çalışan geçici koruma statüsü sahibi kişilerin çalışması ve çalıştırılması durumunda UİK m. 23’te yer alan yaptırımlar uygulanmalıdır.

## SONUÇ

Çalışma izninin insanca yaşamanın bir unsuru olarak Anayasa’da öngörüldüğü şekilde herkese verilmesi gereklidir. Tabii yine Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak uluslararası hukuka uygun olarak kanunla sınırlamak mümkündür. Bu doğrultuda Kanun Koyucu bazı kısıtlamalara gitmiştir.

Uluslararası koruma başvuru sahipleri, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsü sahiplerine kalıcı çözüm bulunana kadar en iyi ikinci çözüm onların insan olmalarından kaynaklanan haklarına saygı göstermektir. Bu da kişilerin insanca yaşayabilmelerinin temelini oluşturan maddi gelir elde etme imkânı verilmesi ile olacaktır. Burada

*Mustafa ERKAN*

devletin görevi uluslararası yükümlülüklerini ihlal etmeden, sürdürülebilir bir şekilde hem özel durumdaki bu yabancıların çalışma haklarını korumak hem de işgücü piyasasındaki dengeyi sağlamak olacaktır.

Geçici koruma statüsü sahiplerine ilişkin mevzuat uygulanmalı ve iş piyasasına erişim kayıt altına alınmalıdır. Kayıt dışılığı vatandaşlık vererek çözmeye çalışmak doğru bir yaklaşım değildir.

242

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi*

EK -1

**Tablo 1:** Avrupa Birliği İçerisinde Uluslararası Koruma Başvuru Sahiplerinin İş Piyasasına Erişimi

Access to the labour market for asylum seekers					
	Right to access		Labour market test	Sector limitation	
		Max. time limit (months)			Permitted sectors
AT	✓	3	✓	✓	Tourism, agriculture, forestry
BE	✓	4	✗	✗	
BG	✓	3	✗	✗	
CY	✓	9	✓	✓	Agriculture, fishery, manufacture et al.
DE	✓	3	✗	✓	No self-employment
ES	✓	6	✗	✗	
FR	✓	9	✗	✗	
GR	✓	0	✗	✗	
HR	✓	9	✗	✗	
HU	✓	9	✓	✗	
IE	✗	-	✗	✗	
IT	✓	2	✗	✗	
MT	✓	9	✗	✗	
NL	✓	6	✗	✗	
PL	✓	6	✗	✗	
SE	✓	0	✗	✓	Unskilled
UK	✓	12	✓	✓	Listed shortage occupations
CH	✓	3-6	✓	✓	Building, housing, food
SR	✓	9	✗	✗	

Kaynak: <http://www.asylumineurope.org/comparator/reception>, (e.t.: 09.09.2018)

243

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

## KAYNAKÇA

Alyaz İreö Birol (2014). "Yabancıların Çalışma İzni Alma Şartları ve Usulü", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Asar, Aydoğan (2017). *Yabancılar Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

*Asylum and Migration Legislation*, Ankara 2005.

244

Berki, Osman Fazıl (1966). *Devletler Hususi Hukuku*, Ankara: Güzel Sanatlar Matbaası.

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

Çelik, Neşe Baran (2015). "Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı*, 1, 67-148.

Çelikel, Aysel; Gelgel, Günseli (2017). *Yabancılar Hukuku*, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Çınar, Kazım (2018). "The Right to Work of Aliens under International Protection in Turkey", *Medeniyet Law Review*, 3 (4), 31-58.

Çiçekli, Bülent (2016), *6458 Sayılı Yasaya Göre Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Demirkol, Berk (2018). "Yabancıların Türkiye'de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 421-482.

Doğan, Vahit (2017). *Türk Yabancılar Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Edwards A. (2011), "Article 17-Wage-Earning Employment/Professions Saliariss", *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol- A Commentary in Zimmerman, Andreas ( der.)*. London: Oxford Üniversitesi Yayınları, .

Ekşi, Nuray (2012). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)*, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Grahl-Madsen, Atle (1963), *Commentary on the Refugee Convention 1951, Division of International Protection*, Geneva, UNHCR.



*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

Grahl-Madsen, Atle (1967). *The Status of Refugees in International Law*. Leiden: A.W. Sijthoff.

Kaya, Cansu (2017). "Türkiye'de Geçici Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakları", *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, I (5), 57-77.

Mekengeç, Merve Acun (2014). "Ahuska Türklerinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve Türkiye'deki Çalışma Hakları", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 20 (2), 159-180.

Özkan, Işıl (2017). *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

245

İİBF Dergi  
37/2  
Aralık  
December  
2018

## **SUMMARY**

The subject matter of our paper is the work permit of the International Protection Applicants, International Protection and Temporary Protection Status holders. These people must first be guaranteed their right to life. Once this fundamental issue has been realized, the granting of the right to work, which is another important element of living, should be considered.

International Protection Applicants, International Protection and Temporary Protection Status owners are foreigners. For this reason, foreigners are primarily subject to some limitations due to their foreign status with respect to their work rights. However, due to the special situation of the foreigners who are subject to our study, some special arrangements are given in the right to work in addition to the rules that are specific to the foreigners in general, both in the international law and in national law.

The most important convention for international protection is the 1951 Geneva Convention and the 1967 Protocol. The Republic of Turkey has enacted the Convention and Protocol with geographic constraints.

The work permit should be given to everyone as envisaged in the Constitution as an element of human life. Of course, it is possible to limit it by law in accordance with the international law based on the authority granted by the Constitution of the Republic of Turkey. In this respect, the legislator has made some restrictions.

As defined in the Law on Foreigners and International Protection, there are three types of international protection status in Turkish Law. These are refugee, conditional refugee and secondary protection. Temporary protection is not within the scope of international protection status.

A number of domestic legal arrangements have been prepared on the basis of international conventions and the Constitution. The work permit of International Protection Applicants, International Protection and Temporary Protection Status holders is regulated by the International Labour Law (UIK) as well as other primary and secondary legislation. Other regulations directly related to our subject are the Law No. 6458 on Foreigners and International Protection. In Article 89/4 of this Law, work permits of international protection applicants and international protection status holders were issued. Special arrangements were made in addition to the general regulations regarding the work permit of these foreigners who were in a special position.

The solution is to respect the right to work as their human rights until the international protection and temporary protected status are found permanent.

*Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve  
Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına  
Erişiminin Değerlendirilmesi*

This will be by giving the opportunity to obtain financial income which forms the basis of the human lives. Here, the duty of the state will be to protect the rights of foreigners working in a special situation and to maintain a balance in the labour market without violating their international obligations.

Legislation on temporary protection status holders should be implemented and access to the labour market should be recorded. It is not the right approach to try to solve the unregistered work of persons under temporary protection by giving citizenship.

