TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

TÜRK YABANCILAR HUKUKU BAKIMINDAN TURKUAZ KART UYGULAMASININ YERİ VE ROLÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Alihan ÇELİK

Ankara, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

TÜRK YABANCILAR HUKUKU BAKIMINDAN TURKUAZ KART UYGULAMASININ YERİ VE ROLÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Alihan ÇELİK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Rifat ERTEN

Ankara, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

TÜRK YABANCILAR HUKUKU BAKIMINDAN TURKUAZ KART UYGULAMASININ YERİ VE ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Rifat ERTEN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1- Prof. Dr. Rifat ERTEN	
2- Dr. Öğr. Üyesi Barış TEKSOY	
3- Dr. Öğr. Üyesi Çiçek ÖZGÜR	

Tez Savunması Tarihi

03.01.2023

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Rifat ERTEN danışmanlığında hazırladığım "Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Turkuaz Kart Uygulamasının Yeri ve Rolü (Ankara, 2023)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim. 04.01.2023

Alihan ÇELİK

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **III**
KISALTMALAR ..... **VII**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
YABANCILAR HUKUKU VE YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMASI

I. YABANCILAR HUKUKUNA GENEL BAKIŞ 5
A. Vatandaş ve Yabancı Ayrımı 5
B. Hukukî Statülerine Göre Yabancılar Arasındaki Ayrımlar 8
1. Vatansızlar ve Göçmenler 9
2. Uluslararası Koruma Statüsü ve Diğer Koruma Statülerinden Faydalananlar 10
a) Mültecîler, Şartlı Mültecîler ve İkincil Koruma Statüsü Sahipleri 11
b) Geçici Koruma Statüsü Sahipleri 13
C. Yabancılar Hukuku 14
D. Türk Hukukunda Yabancıların Hak ve Özgürlüklerinin Sınıflandırılması 16
1. Siyasî Haklar ve Yükümlülükler 16
2. Kamu Hakları 18
3. Özel Haklar 19

II. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI VE ÖZGÜRLÜĞÜ 20
A. Yabancıların Çalışma Hakkı ve Özgürlüğüne Genel Bakış 20
1. Çalışma Hakkı ve Özgürlüğü 21
2. Çalışma Hakkının Hukukî Niteliği 23
B. Yabancıların Çalışma Özgürlüğü 24
1. Genel Olarak 24
2. Yabancıların Çalışma Hakkına İlişkin Bazı Milletlerarası Belgelerde Yer Alan Hükümler 26
3. Türk Hukukunda Yabancılara Çalışma Hakkı Tanınmasında Kabul Edilen Ölçütler 30

III. YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMASI İLE İLGİLİ HÜKÜMLER 35
A. Genel Olarak 35
B. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışması 37
1. Genel Olarak 37
2. Çalışma İzni veya Çalışma İzni Muafiyeti 38
3. Ön İzin 39
4. Çalışma İzni Türleri 42
a) Süreli Çalışma İzni 43
b) Süresiz Çalışma İzni 44
c) Bağımsız Çalışma İzni 45
5. Çalışma İzninin İstisnaî Olarak Verilebileceği Yabancılar 46

6. Çalışma İzni Başvurusu ve Başvurunun Değerlendirilmesi 48
7. Çalışma İzni Başvurusunun Reddi Sebepleri 51
8. Çalışma İzni veya Çalışma İzni Muafiyetinin İkamet İzni ve Vize ile İlişkisi 51
9. Çalışma İzni Sahibi Yabancının İşveren Değişikliği 52
10. Çalışma İzninin Askıya Alınması ve İptali 53
C. Türkiye'de Çalışma İzni ile Bulunan Yabancıların Aile Birleşimi 54

IV. YABANCILARIN TÜRKİYE'DE MESLEKÎ FAALİYETLERİNE GETİRİLMİŞ SINIRLAMALAR 55
A. Genel Olarak 55
B. UİK Kapsamında Sınırlamaya İlişkin Hükümler 57
C. Diğer Kanunlarla Getirilen Sınırlamalar 59
1. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Bakımından 59
2. Sağlık Hizmetleri Bakımından 65
3. Avukatlık, Noterlik ve Bazı Vekillik Hizmetleri Bakımından 67
4. Denizcilik ve Havayolu Hizmetleri Bakımından 69
5. Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Bakımından 72
6. Ekonomik ve Finansal Hizmetler Bakımından 74
7. Turistik Hizmetler Bakımından 81
8. Basın Yayın Hizmetleri Bakımından 82
9. Madencilik ve Enerji Piyasası Hizmetleri 83
D. Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Personel Çalıştırma 86
E. Serbest Bölgelerin Durumu 89
1. Serbest Bölgeler Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerde Yer Alan Hükümler 90
2. UİK'de Yer Alan Hükümler 92

İKİNCİ BÖLÜM
NİTELİKLİ YABANCILARIN SINIRAŞIRI ÇALIŞMASI VE TURKUAZ KART UYGULAMASININ DOĞUŞU

I. NİTELİKLİ YABANCILARIN SINIRAŞIRI ÇALIŞMASI 94
A. İşgücünün Niteliğine Göre Tasnifi 94
B. Nitelikli İşgücünün Artan Önemi 95
C. Nitelikli Yabancıları Çekmeye Yönelik Düzenleme Yapma İhtiyacı 96
D. Nitelikli Yabancıların Göçmenler Arasındaki İstisnaî Konumu 98
E. Nitelikli Yabancıların Hareketliliğine İki Farklı Yaklaşım: Beyin Göçü ve Beyin Kazanımı 100

II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA NİTELİKLİ YABANCILARA ÖZGÜLENMİŞ UYGULAMALAR 102
A. Avrupa Birliği 103
1. Genel Olarak Mavi Kart Uygulaması 106
a) Uygulamanın Temelinde Yatan İhtiyaç 106
b) Türkiye Bakımından Mavi Kart Direktifinin Önemi 109
2. 2009/50 sayılı Direktife Göre Mavi Kart Uygulaması 110
a) Direktifin Temel Unsurları 111
(1) Kapsam 111
(2) Yüksek Nitelikli İstihdam 112
b) Mavi Kart Kabul Kriterleri ve Başvuru Usûlü 113
(1) Kabul Kriterleri 113
(2) Eğitim Düzeyi 116
(3) Asgarî Ücret Eşiği 120
3. 2021/1883 sayılı Direktife Göre Mavi Kart Uygulaması 122
a) Direktifin Yenilenme Gerekçesi 122
b) Yeni Direktifle Öngörülen Hedefler 123
c) 2021/1883 sayılı Direktifle Getirilen Önemli Yenilikler 124
(1) Uygulanacak Kişiler Bakımından 125
(2) Kabul Kriterleri Bakımından 128
(3) Asgarî Ücret Eşiği 130
B. Amerika Birleşik Devletleri 131
1. Genel Olarak 131
2. H-1B Çalışma Vizesi 134
a) Kriterler 134
b) Elektronik Kayıt Sistemi 136
c) Çalışma Koşulları Tatbik Sertifikası 138
d) Uygulamada Yaşanan Problemler 139
3. İstihdam Temelli Yeşil Kart (EB) 140
a) Genel Olarak 140
b) Başvurabilecek Kişiler 140
c) EB-1 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler 142
(1) Olağanüstü Yeteneklere Sahip Kimseler 142
(2) Seçkin Profesörler ve Araştırmacılar 143
(3) Çok Uluslu Bir ABD Şirketinde Yönetici ve İdareciler 144
d) EB-2 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler 145
(1) İleri Düzeyde Eğitim Gerektiren Bir Mesleğin Mensubu Olmak 145
(2) Bilim, Sanat veya Ticarette Olağanüstü Yeteneklere Sahip Olmak 146

e) EB-3 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler 147
(1) Nitelikli İşçiler 147
(2) Profesyoneller 148

III. TURKUAZ KART UYGULAMASININ DOĞUŞU 148
A. Genel Olarak 148
B. Uygulamanın Temelinde Yatan Gereksinimler 150
C. Uygulamanın Oluşum Süreci 151
D. Uygulamanın Amacı 152
E. Uygulamanın Temelinde Yatan Esas: Uluslararası İşgücü Politikası 156
1. Genel Olarak 156
2. Politikanın Belirlenmesinde Yetkili Makamlar 159
3. Politikanın Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler 163
a) Genel Olarak 163
b) Uluslararası İşgücü Hareketliliği ve Bölgesel Gelişmeler 165
c) Göç Kurulu Kararları 168
d) İstihdam ve Çalışma Hayatına İlişkin Gelişmeler, Sektörel ve Ekonomik Dönemsel Değişiklikler 170
e) Kalkınma Plan ve Programları 173
f) Yabancının Uyruğunda Bulunduğu Ülkeyle İkili Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İlişkiler 176
g) Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili veya Çok Taraflı Anlaşmalar ve Uluslararası Sözleşmeler 178
h) Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği ve Kamu Sağlığı 181
i) Türkiye'ye Nitelikli İşgücü ve Yatırımcının Çekilmesine Yönelik Eylem, Tedbir, Proje, Plan, Program ile Diğer Ülke Uygulamalarına İlişkin Bilgiler 183
j) Yurt Dışından Türkiye'ye Gelen ve Türkiye'den Yurt Dışına Giden İşgücüne İlişkin Politika Oluşturulmasına Katkı Sağlayacak Veri ve Analizler 184
k) Türkiye ile Kaynak Ülkeler Arasında Mevcut veya Muhtemel Siyasi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İlişkiler 186
l) Uluslararası İşgücü Politikasının Uygulanmasında Ortaya Çıkan Hususlar 187
4. Uluslararası İşgücü Politikasının Uygulanması 189

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TURKUAZ KART UYGULAMASI

I. TURKUAZ KART VERİLEBİLECEK YABANCILAR 192
A. Genel Olarak 192
B. Yüksek Nitelikli İşgücü Olarak Değerlendirilen Yabancılar 194
1. Eğitim Düzeyi 195
2. Ücret 198
3. Meslekî Bilgi ve Deneyim 200

4. Bilim ve Teknolojiye Katkı 205
C. Yüksek Nitelikli Yatırımcı Olarak Değerlendirilen Yabancılar 206
1. Yüksek Nitelikli Yatırımcı 209
2. Yatırımın Bilimsel ve Teknolojik Gelişmeye Katkısı 211
3. Yatırım ve İhracat Düzeyi ile İstihdam Büyüklüğü 212
D. Bilim İnsanı veya Araştırmacı Yabancılar 214
1. Bilimsel, Sınaî ve Teknolojik Gelişmeye Katkı 215
2. Ülke Menfaatleri Açısından Stratejik Kabul Edilen Çalışmalar ve Araştırmalar 217
E. Kültürel, Sanatsal ve Sportif Faaliyetler Açısından Uluslararası Düzeyde Başarılı Olan Yabancılar 218
1. Kültürel ve Sanatsal Faaliyetler 220
2. Sportif Faaliyetler 222
F. Türkiye'nin Lehinde Uluslararası Düzeyde Faaliyet Gösteren Yabancılar 223
1. Türkiye'nin ve Türk Kültürünün Uluslararası Tanınırlığına ve Tanıtımına Katkı Sayılabilecek Eylemler 225
2. Türkiye'nin Millî Menfaatlerine İlişkin Hususlarda Uluslararası Düzeyde Sayılabilecek Faaliyetler 226

II. TURKUAZ KART BAŞVURUSU VE DEĞERLENDİRİLMESİ 228
A. Başvuru Usûlü 228
B. Başvurunun Değerlendirilmesiyle İlgili Hususlar 231
1. Puanlama Sistemi 231
2. Uygunluk Belgesi 232
3. İlgili Mercilerden Görüş Alınması 233
C. Başvurunun Reddi Sebepleri 234
1. Değerlendirme Kriterlerini Sağlamama 234
2. Uluslararası İşgücü Politikasına Uygun Olmama 234
3. Başvuru Sahte ve Yanıltıcı Belgelerle Yapmış Olma 235
4. Yabancı İstihdam Etme Gerekçesi Yeterli Görülmeme 236
5. Türk Vatandaşlarına Hasredilen İş ve Meslekler İçin Başvuru Yapmış Olma 239
6. Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği veya Kamu Sağlığı Bakımından Sakıncalı Görülen Yabancılara İlişkin Başvurular 239
7. Diğer Sebepler 242

III. TURKUAZ KART UYGULAMASININ İŞLEYİŞİYLE İLGİLİ HUSUSLAR 244
A. Geçiş Süresi Kaydı 244
B. Yetkili Aracı Kurum 245
C. Geçiş Süresi Kaydının Kaldırılması 248
D. Turkuaz Kart'ın Sınırlandırılması 249
E. Turkuaz Kart'ın İptali 250
F. Turkuaz Kart Uygulamasına İlişkin Kararlara Karşı İtiraz Usûlü ve Yargı Yolu 254

IV. TURKUAZ KART SAHİBİ YABANCILARIN TÜRK YABANCILAR HUKUKUNDA İSTİSNAÎ DURUMLARI.....258
A. Türkiye'de Çalışma Hakkı ve Tâbi Oldukları Usûller Bakımından 258
B. Yabancıların Çalışma Özgürlüğünün Sınırlandığı Meslekler Bakımından.....260
C. İkamet Hakkı Bakımından.....261
D. Aile Birleşimi Bakımından: Turkuaz Kart Sahibi Yakını Kartı.....266
E. Diğer Kamu Hakları ile İlgili Hükümler Bakımından 270
F. Özel Haklar ile İlgili Hükümler Bakımından 270
G. Siyasî Haklar ve Ödevler ile İlgili Hükümler Bakımından 271
H. Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Hükümler Bakımından 271

SONUÇ.....276
KAYNAKÇA 285
ÖZET.....303
ABSTRACT.....305

KISALTMALAR

AY	: Anayasa
AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACTFL	: Yabancı Dil Öğretme Üzerine Amerikan Konseyi
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİS	: Avrupa İkamet Sözleşmesi
AK	: Avukatlık Kanunu
ASŞ	: Avrupa Sosyal Şartı
aşa.	: Aşağıda
Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BK	: Bankacılık Kanunu
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BPİY	: Borsalar ve Piyasa İşleticilerinin Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik (Borsa ve Piyasa İşleticileri Yönetmeliği)
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanı Kararnamesi
CEDEFOP	: Avrupa Meslekî Eğitimi Geliştirme Merkezi
CEFR	: Avrupa Dilleri Ortak Çerçeve Programı

ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

ÇÜHFD : Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

DMK : Devlet Memurları Kanunu

dn. : Dipnot

DPK : Doğal Gaz Piyasası Kanunu

DYYK : Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu

EB : Employment Based

EPK : Elektrik Piyasası Kanunu

ESKHUS : Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

EuroStat : Avrupa İstatistik Ofisi

GİS : BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi (Göçmen İşçi Sözleşmesi)

GSÜHFD : Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

HUAK : Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu

İHEB : İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İYUK : İdari Yargılama Usulü Kanunu

ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü

ILR : Kuruluşlararası Dil Tartışma Masası

IOM : Uluslararası Göç Örgütü

ISCED : Uluslararası Eğitim Sınıflandırması Standardı

ISCO : Uluslararası Meslek Sınıflandırması Standardı

İSGHD : İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi

m. : Madde

MEB : Millî Eğitim Bakanlığı

MK : Maden Kanunu

MÜHFD : Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

NEÜHFD : Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

NK : Noterlik Kanunu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KK : Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun (Kabotaj Kanunu)

KKTC : Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

KPY : Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik (Kilit Personel Yönetmeliği)

para. : Paragraf

PMVK : Patent ve Marka Vekilliği ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun

PPIL : Public and Private Intenational Law Bulletin (Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni)

PPK : Petrol Piyasası Kanunu

RG. : Resmî Gazete

S. : Sayı

s. : Sayfa

SBK : Serbest Bölgeler Kanunu

SB Yön : Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği

SBÇYÇ Yön : Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

SK : Sigortacılık Kanunu

SMK : Sınaî Mülkiyet Kanunu

SPK : Sermaye Piyasası Kanunu

SRBY : Sigorta ve Reasürans Brokerliği Yönetmeliği

STEM : Bilim Teknoloji Mühendislik ve Matematik

TAAD : Türkiye Adalet Akademisi Dergisi

TDK : Türk Dil Kurumu

THTİY : Ticarî Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği

TK Yön. : Turkuaz Kart Yönetmeliği

TMK : Türk Medenî Kanunu

TMMOBK : Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu

TPK : Türk Petrol Kanunu

TUGSK : Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu

TUGSK Yön. : Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu Uygulama Yönetmeliği

TÜBA : Türkiye Bilimler Akademisi

TÜBİTAK : Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TTK : Türk Ticaret Kanunu

TVK : Türk Vatandaşlığı Kanunu

TVK Yön. :Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik

ÖÖKK : Özel Öğretim Kurumları Kanunu

ÖÖKK Yön. : Özel Öğretim Kurumları Kanunu Uygulama Yönetmeliği

UAD : Uluslararası Adalet Divanı

UİGM : Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

UİK : Uluslararası İşgücü Kanunu

UİK Yön. : Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği

UMD : Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi

UMHD : Uluslararası Mülteci Hakları Derneği

vb. : Ve benzeri

YBHD : Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi

YÇİHK : Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

YÇİHK Yön : Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliği

YÖK : Yükseköğretim Kurulu

Yön. : Yönetmelik

yuk. : Yukarıda

YUKK : Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

YPK : Yükseköğretim Personel Kanunu

GİRİŞ

Çalışma ekonomisinde beşerî sermaye olarak değerlendirilen insan unsuru, işgücü bakımından yarattığı veya yaratabileceği katma değeri göz önünde bulundurularak niteliğine göre bazı ayrımlara tâbi tutulmaktadır. Bu ayrımlar doğrultusunda, nitelikli işgücü teşkil eden kişiler, devletler bakımından klasik yabancı tanımı içerisinde değerlendirilemeyecek düzeyde önemli bir yere sahiptirler.

Uluslararası yayınlarda "*qualify*" ve "*skill*" kavramları ile ifade edilen nitelik veya vasıf düzeyi, "*highly qualified/skilled*", "*semi qualified/skilled*" ve "*low qualifed/skilled ya da less qualified/skilled*" olmak üzere üç ayrı düzeyde tasnif edilmiştir[1]. Yüksek nitelikte işgücü teşkil eden kimseler genellikle vasıflı ya da nitelikli kişiler olarak değerlendirilirken, düşük düzeyde niteliğe sahip kimseler vasıfsız, niteliksiz ya da düşük nitelikli kişiler olarak değerlendirilmiştir. Orta nitelikte işgücü teşkil eden kimseler ise yüksek nitelikli işgücüne sahip kimseleri de kapsayan nitelikli kişilerin içerisinde konumlandırılmış ya da münhasıran yarı vasıflı kişiler olarak farklı bir sınıf içerisinde kategorize edilmiştir. Bu kapsamda uluslararası yayınlarda işgücünün nitelik düzeyi bakımından, "*skilled-less skilled*" ya da "*qualified-non qualified*" şeklinde ikili tasnife gidildiği de görülmektedir[2].

Yabancıların nitelik düzeylerini dikkate alarak farklı hukukî kurallara tâbi tutma hususu yenilikçi gelişmiş ekonomilerde ve geleneksel göç ülkelerinde uzun zamandır benimsenen bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de ise göç ve ekonomiyi bir

[1] Bu sınıflandırmalar, temelinde kişilerin ekonomik dünyada yarattıkları katma değerlere dayanmaktadır. Aksi bir düşünce ile insanoğluna nitelikli-niteliksiz şeklinde bir değer biçme yönünde yapılan sınıflandırmaların etik boyutu tartışmalı olabilecektir.

[2] Türk hukukunda, Turkuaz Kart kapsamında değerlendirilecek kişiler için vasıf ifadesinden ziyade nitelik ifadesi kullanılmıştır. Bundan dolayı çalışmamızda eş anlamlı olarak gördüğümüz nitelik ya da vasıf düzeyi ifade edilirken "*nitelik*" kavramı tercih edilecektir.

arada ilgilendiren politikalar geleneksel eğilimlerin etkisinden ancak çıkabilmiş, 2020'li yılların başlangıcı ile yenilikçi ve rekabetçi eğilimlere uyum sağlar hâle gelmiştir[3].

Türk hukukunda sektör ya da faaliyet alanı belirtmeksizin nitelikli yabancılara yönelik ilk istisnaî düzenlemeye 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nda[4] (DYYK) yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, "*kilit personel*" ifadesiyle yabancı yatırımlar bakımından kritik görevlerde yer alacak yabancıların istisnaî olarak çalışabilecekleri düzenlenmiştir. Ancak yalnızca yabancı yatırımlarda çalışmak üzere nitelikli yabancı istihdamına izin verilmesi, gelişmiş bir ülke ekonomisi bakımından ciddî bir etki yaratmayacak olup, yalnızca yabancı yatırımcıyı ülke ekonomisine dâhil etmeye yönelik "yatırımını idare etmek üzere kendi yabancı yönetici ve personelini de getirebilme icazeti" düzeyinde kalan bir jest niteliğindedir. Bunun yanında bazı özel kanunlarda da, kültürel kalkınmayı sağlamak adına nitelikli sanatçılara yönelik istisnalar tanınabileceği düzenlenmiştir. Ancak kanımızca, nitelikli yabancıların ekonomik kalkınma içerisindeki payı, kapsamı bu denli sınırlı olan uygulamalarla sağlanamayacaktır. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla hukukumuza dahil edilen Turkuaz Kart uygulaması, uluslararası işgücü piyasasında Türkiye'ye aktif bir şekilde rekabet imkânı sağlayarak ekonomik kalkınmayı sağlamada önemli bir yer tutacak olup, araçsal olarak önemli bir rol oynayacaktır. Uygulamanın Türk hukuk sistemi içerisinde yabancıların durumlarına ilişkin yaratacağı istisnalar, çalışmamızın esas konusunu teşkil etmektedir. Ancak bu istisnaların tespiti için uygulamanın kapsamı ve işleyişine ilişkin sürecin ortaya konulması gerekmektedir.

---

[3] Her ne kadar 2016 yılı itibariyle yürürlüğe giren Uluslararası İşgücü Kanunu ve 2017 yılında yürürlüğe giren Turkuaz Kart Yönetmeliği ile yabancıların nitelik düzeyini esas alarak sahibine imtiyazlı bir statü sağlayan Turkuaz Kart uygulaması yaratılmış olsa da; ilk Turkuaz Kart'ın Eylül 2021'de verildiği Bakanlığın *web* sayfasında duyurulmuştur. Bkz. <https://www.csgb.gov.tr/haberler/turkiye-de-yabanci-girisimciye-turkuaz-kart-uygulamasi-basladi/>, (17.10.2022).

[4] RG 17.06.2003-25141.

Çalışmamızın ilk bölümünde, Turkuaz Kart uygulamasının incelenme bağlamını teşkil eden yabancılar hukukuna ilişkin genel bilgiler verilecektir. Bu kapsamda, yabancıların kim olduğu, yabancılara tanınacak hakların niteliklerine göre sınıflandırılması ve yabancılara çalışma hakkının tanınmasına ilişkin genel esaslar incelenecektir. Devamında, yabancıların 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu[5] (UİK) kapsamında genel usûllere tâbi çalışma izinleri incelenecek olup; Turkuaz Kart sahibi nitelikli yabancıların da klasik yabancılar gibi istihdam edilebilecekleri ya da yatırım yapabilecekleri meslekî faaliyetlerde, yabancılara yönelik getirilmiş bazı sınırlamalara değinilecektir. Bu kapsamda, yabancının çalışacağı iş yerinin ve iş yerinin bulunduğu bölgenin hukukî niteliği doğrultusunda tâbi olacağı istisnaî düzenlemeler de incelenecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, Turkuaz Kart uygulamasının esasını teşkil eden nitelikli yabancıların uluslararası hareketliliği ele alınacak olup; devletlerin, bu hareketliliğin varış yönünü kendi ülkelerine çevirmek üzere bu denli istekli oluşlarının temelinde yatan sebeplere değinilecektir. Ayrıca nitelikli yabancıların göç faaliyetlerinin, klasik göç faaliyetleri içindeki ayrıksı konumu ve ev sahibi ülkelerin diğer göçmenlere nazaran nitelikli göçmenlere yönelik farklı tutumları, sebepleriyle birlikte ortaya konulacaktır. Bu doğrultuda karşılaştırmalı hukukta nitelikli yabancıların meslekî faaliyetlerini gerçekleştirebilmelerine yönelik bazı uygulamalar ve bu uygulamalar kapsamında nitelik düzeyinin belirlenmesinde esas alınan kriterler, Turkuaz Kart uygulamasına örnek olması amacıyla detaylı bir şekilde incelenecektir. Bu hususları takiben Turkuaz Kart uygulamasının ortaya çıkışı genel olarak ele alınacak; bu kapsamda kanunlaştırma süreci, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda öne sürülen eleştiriler ve uygulamanın yürütülmesinde yetkili olan makamların konumları irdelenecektik. İkinci bölümün sonunda ise, Turkuaz Kart uygulamasının şekillenmesinde

[5] RG 13.08.2016-29800.

dikkate alınacak ve Turkuaz Kart'ın bir araç olarak hizmet edeceği uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde esas alınacak her bir kriter, Turkuaz Kart uygulaması bakımından ciddî önem arz ettiği için UİK, Turkuaz Kart Yönetmeliği[6] (TK Yön.) ve Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde[7] (UİK Yön.) benimsenen sistem doğrultusunda detaylı bir şekilde incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise çalışmamızın esas konusu olan Turkuaz Kart uygulamasının işleyişi ele alınacaktır. Turkuaz Kart uygulaması, Türk hukuku bakımından nitelikli yabancılara ayrıcalıklı bazı haklar tanıyan bir "*imtiyazlı statü*" yaratmaktadır. Bu statü kapsamında değerlendirilebilecek kişiler, başvuruları hâlinde, ayrıcalıklı olarak çalışma ve ikamet hakkı veren Turkuaz Kart'a sahip olacaklardır. Dolayısıyla uygulamada esas alınacak değerlendirme kriterleri doğrultusunda nitelikli yabancıların kimler olduğunun tespiti çalışmamızın en kritik aşamasını oluşturmaktadır. Bu kişilerin tespitini takiben uygulamanın prosedürel boyutu ele alınacak olup; UİK, TK Yön., UİK Yön. ve ilgili diğer yönetmelikler doğrultusunda işleyişin nasıl sağlanacağına ilişkin bir inceleme yapılacaktır. En son aşamada, genel usûle tâbi olarak çalışma izni almış yabancılar karşısında Turkuaz Kart sahibinin durumu ve istisnaî olarak faydalanabileceği hakları incelenecek ve akabinde çalışmamız sonuçlandırılacaktır.

6 RG 14.03.2017-30007.

7 RG 02.02.2022-31738.

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCILAR HUKUKU VE YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMASI

I. YABANCILAR HUKUKUNA GENEL BAKIŞ

Yabancılar hukuku, yabancıların hak ve özgürlüklerden faydalanmalarını inceleyen hukuk dalıdır. Bu hukuk dalını inceleyebilmek için aşağıda öncelikle yabancılar hukukunun süjesi olan yabancı kavramı, karşıtı olan vatandaşlık kavramı bağlamında tanımlanacak, daha sonrasında ise yabancıların hukukî durumlarına göre statülerine değinilecektir. Bununla birlikte yabancıların hak ve özgürlüklerinin sınıflandırılması, yabancılara tanınan hakların incelenmesini kolaylaştırıcı bir çerçeve sunması bakımından genel olarak ele alınacaktır.

A. Vatandaş ve Yabancı Ayrımı

Modern devletin "*vazgeçilmez kurucu unsuru*[8]", kendisini oluşturan ve kendisine belirli haklarını devreden insan topluluğudur. İnsan topluluğu olmadan devletin varlığından söz etmek anlamsız bir uğraş olacaktır[9]. Bu topluluk belirli haklarını devretmesi ve bazı yükümlülükleri üstlenmesi karşılığında[10], devletten kendilerine bazı ekonomik, politik ve sosyal haklar tanımasını ve bu hakların kullanımını güvence altına almasını talep etmektedir. Kimlerin bu taleplerde bulunabileceğini belirleyebilmek adına bazı ayrımların yapılması zorunludur.

Vatandaş ve yabancı kavramları, devlet ile birey arasındaki hukukî ve siyasî hakları ve yükümlülükleri belirleme konusunda en temel ayrım olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde çağdaş bir hukuk sistemine sahip devletlerin neredeyse hepsinin, vatandaş-

8 **AYBAY**, Rona/**ÖZBEK**, Nimet/**ERSEN PERÇİN,** Gizem: Vatandaşlık Hukuku, Ankara 2019, s. 3.

9 **GÖĞER**, Erdoğan: Türk Tâbiiyet Hukuku, 3. Baskı, Ankara 1975, s. 1.

10 **ERDEM**, B. Bahadır: Türk Vatandaşlık Hukuku, 8. Baskı, İstanbul 2020, s. 4.

yabancı ayrımı yapılmaksızın herkese, insan olması dolayısıyla sahip olduğu kabul edilen temel hak ve özgürlükler konusunda asgarî standardı sağlamayı taahhüt ettikleri görülmektedir[11]. Ancak modern devletin varoluş amacının, aslî unsuru olan insan topluluğunun refahını sağlamak ve bu refahı sürdürmek olduğu göz önünde bulundurulduğunda, diğer birtakım haklar konusunda bu ayrımın yapılması zorunlu görünmektedir.

Anglo-Amerikan kaynaklı *Britannica*'da, vatandaş (*citizen*) kavramı, "*hukukî anlamda bir ülkeye ait olan ve ülkenin koruması altında bulunan haklara sahip kimse*" şeklinde tanımlanmıştır[12]. Aidiyet *(belonging)* ve koruma *(protection)* kavramının öne çıktığı bu tanıma karşın, Fransız kaynaklı *Larousse*'da, vatandaş (*citoyen*), "*ait olduğu ülkenin medenî ve siyasi haklarından faydalanan kimse, yabancının karşıtı-zıttı (par opposition aux étrangers*)" şeklinde bir anlam bulmuş; aidiyet (*reléve*)[13] kavramının yanında faydalanma (*jouir*) kavramı da kullanılmıştır[14]. Bu tanımlardan yola çıkarak, birey ile devlet arasındaki vatandaşlık bağının tek taraflı yükümlülük doğuran bir bağ olmadığı açık bir şekilde görülmektedir.

Yukarıda bahsi geçen tanımlardan da anlaşılacağı üzere, vatandaşlık kavramı, genellikle, bir devlete ait olmakla[15] ilgili hak ve yükümlülükler bütünü olarak dar anlamıyla[16] ele alınmaktadır. Bu kavramın hukukî ve siyasî boyutunun yanında tarihsel, sosyolojik, dinî ve kültürel boyutu olduğu da açıktır. Özellikle ulus-devletlerin

---

11 **DOĞAN**, Vahit: Türk Vatandaşlık Hukuku, (*Vatandaşlık*), 17. Baskı, Ankara 2021, s. 1.

12 Bkz. <https://www.britannica.com/dictionary/citizen>, (22.09.2021).

13 Burada "*reléver*" fiili her ne kadar direkt aidiyet anlamına gelmese de cümlenin genel anlamı bakımından aidiyet bildirecek şekilde cümle anlamına uygun olarak çevrilmiştir.

14 Bkz. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/citoyen>, (22.09.2021).

15 Doktrinde, NOMER, ERDEM ve BATIR vatandaşlığı aidiyet unsurunu ön plana çıkartarak tanımlamaktadır. Bkz. **NOMER**, Ergin: Türk Vatandaşlık Hukuku, [*Vatandaşlık*], 28. Baskı, İstanbul 2021, s. 3; **ERDEM**, s. 3; **BATIR**, Kerem: Uluslararası Hukukta Vatandaşlık, 2. Baskı, Ankara 2018, s. 5.

16 **GÜLLÜPINAR**, Fuat: "*Eşitsizlik ve Toplumsal Tabakalaşma Açısından Vatandaşlık Üzerine Sosyolojik Bir Analiz*", AÜSBFD, 2012, C. 67, S:1, s. 81-109, s. 82.

yaygınlaşmadığı dönemlerde tebaa, halk, ahâli ve ümmet gibi kavramların, insan topluluklarının egemen organizmalarla olan ilişkisini ifade etmek için yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmektedir[17].

Hukukî açıdan bakıldığında ise vatandaşlık, yukarıda yer alan tanımlara benzer bir şekilde, "*gerçek kişi ile devlet arasındaki hukukî ve siyasî bağ"* olarak tanımlanmıştır[18]. Vatandaşlık ilişkisi, muhtevasında ekonomik ve duygusal bağlar gibi sübjektif unsurları barındırıyor olsa da; bu unsurlar kural olarak hukukî bağı etkilemeyecektir[19]. Ancak Uluslararası Adalet Divanı'nın (UAD) *Nottebohm Kararı*'nda[20] yaptığı tanımlama dikkate alındığında, olası bir vatandaşlık ihtilafı durumunda, *"toplumsal bağlılık, menfaat ve duygu*

---

17 GÜNGÖR, tâbiiyet ve vatandaşlığın gerçek kişiler bakımından aynı hukukî durumu ifade etmekle birlikte, günümüzde gerçek kişiler için sıklıkla vatandaşlık ifadesinin kullanıldığını ifade etmiştir. Bkz. **GÜNGÖR,** Gülin: Tâbiiyet Hukuku, [*Tâbiiyet*] 9. Baskı, Ankara 2021, s. 1 ve dn. 2. Türk vatandaşlık hukuku ve Türk yabancılar hukuku doktrininde eski tarihli eserlerde tâbiiyet kavramı vatandaşlık kavramına nazaran daha sık kullanılmıştır. 1960-1980 tarihleri arasında yayınlanan eserlerde vatandaşlık kavramı ile daha geniş bir anlama sahip olan tâbiiyet kavramının -farklı kavramlar olduğu belirtilse de- birbirleri yerine kullanıldığı görülmektedir. İlgili eserler için bkz. **SEVİĞ**, Muammer Raşit/**SEVİĞ**, Vedat Raşit: Devletler Hususi Hukuku, 3. Baskı, İstanbul 1962; **BERKİ**, Osman Fazıl: Devletler Hususi Hukuku C: I Tâbiiyet ve Yabancılar Hukuku, 6. Baskı, Ankara 1966. GÖĞER bu ayrıma değinmekle birlikte, doktrinde ve içtihatlarda yer alan bu terminolojik tartışmayı uzatmaya gerek olmadığından ve uygulamada bu kavramların eş anlamlı olarak kullanıldıklarından bahisle, aksine bir açıklık bulunmadıkça ilgili eserinde kavramları eş anlamda kullandığını ifade etmiştir: **GÖĞER**, s. 5. Daha eski tarihli bir eserinde FİŞEK de benzer yönde bir açıklamayla, eserinde bu kavramları aynı anlama gelirmişçesine kullanmakta bir mahzur görmemiştir: **FİŞEK**, Hicri: Anayasa ve Vatandaşlık, Ankara 1961, dn. 1. Güncel eserlerde, DOĞAN da, farklı kapsamları olduğunu belirterek, vatandaşlığı ifade etmek üzere tâbiiyet kavramını kullanmaktadır. Bkz. **DOĞAN**, *Vatandaşlık*, s. 1. Doktrinde bazı eserlerde ise tâbiiyet ifadesi yerine uyrukluk ifadesinin tercih edildiği görülmektedir. Bkz. **AYBAY/ÖZBEK/ERSEN PERÇİN**, s. 1 vd. Bunun yanında yurttaşlık kavramının da vatandaşlık kurumunu ifade etmek üzere kullanıldığına rastlanmaktadır. Bu yönde bir kullanımla vatandaşlığın kapsamı ve tarihsel kökenine ilişkin bkz. **GÖZTEPE**, Ece: "*Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve Göçmen Forumu Örnekleri*, AÜHFD, 2003, C. 52, S. 4, s. 231-236. Vatandaşlık kavramının etimolojik kökenine ve tarihsel sürecine ilişkin ayrıca bkz. **ÖZTÜRK**, Necla: Yatırım Yoluyla İkamet Etme ve Vatandaşlık Kazanma, İstanbul 2022, s. 5-13.

18 **TURHAN**, Turgut/**TANRIBİLİR**, Feriha Bilge: Vatandaşlık Hukuku, 4. Baskı, Ankara 2017, s. 25. Vatandaşlık kavramının niteliğine, içeriğine ve tarihsel sürecine ilişkin ayrıca bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 1-13; **NOMER**, *Vatandaşlık*, s .19 vd. Modern anlamda vatandaşlığa ilişkin temel bir metin olarak görülebilecek olan Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesinde, metnin uluslararası hukuk bağlamında vatandaşlığı ele almış olması dolayısıyla vatandaşlığın siyasî yönü dikkate alınmamış, hukukî yönünü ön plana çıkaran bir tanımlama yapılmıştır. İlgili tespit için bkz. **DOĞAN**, *Vatandaşlık*, s. 6. Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi m. 2'de yapılan, genel kabul gören tanıma göre vatandaşlık, "*birey ile devlet arasında kurulan, etnik köken ifade etmeyen hukukî bir bağdır*": **BATIR**, s. 5.

19 Bkz. **AYBAY/ÖZBEK/PERÇİN**, s. 4, dn. 3.

20 Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) (1955), <https://www.icj-cij.org/en/case/18>, (06.01.2022).

dayanışması" gibi soyut ve subjektif unsurlar, gerçek ya da etkili vatandaşlığın belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır[21].

Yabancı (*foreigner, étranger*) kavramı ise Larousse'da, genel anlamıyla "*belirli bir grubun, ortamın ya da organizmanın parçası olmayan ya da parçası olarak nitelendirilemeyen kimse*" şeklinde tanımlanmıştır[22]. Hukukî anlamıyla bakıldığında ise yabancı kavramının başka bir ülkeden olan, başka bir veya birkaç devletin vatandaşlığında bulunan ya da hiçbir devlet ile vatandaşlık bağı bulunmayan vatansız kişileri ya da genel olarak, bulunduğu ülkenin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan[23] kişileri ifade etmek için kullanıldığı görülmektedir[24].

B. Hukukî Statülerine Göre Yabancılar Arasındaki Ayrımlar

Devletlerin hak tanıma konusunda yapmış olduğu bir diğer ayrım da yabancıların kendi içerisinde farklı statülerle tasnif edilmesiyle ortaya çıkmıştır. Özellikle 20. yüzyılda insan hakları hareketleri ve uluslararası toplumun temel hak ve özgürlükler üzerine yoğunlaşması, devletleri, salt yabancı olduğu gerekçesiyle bazı toplulukları dışlayıcı bir

---

21 Nottebohm kararıyla ilgili detaylı bilgi için bkz. **UNAT**, İlhan: Nottebohm Kararı ve Tâbiiyetin Gerçekliği İlkesi, Ankara 1966.

22 Bkz. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%c3%a9tranger/31536>, (23.09.2021).

23 Tanımda yer alan "*iddia*" ve "*bulunma*" ifadesine yönelik doktrinde getirilen eleştiriler için bkz. **ÇİÇEKLİ**, Bülent: Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6. Baskı, Ankara 2016, s. 24.

24 Bkz. **BERKİ**, s. 148; **ÇELİKEL/GELGEL**: Yabancılar Hukuku, 26. Baskı, İstanbul 2021, s. 16; **DOĞAN**, Vahit: Yabancılar Hukuku, 6. Baskı, Ankara 2021, [*Yabancılar*], s. 4-5; **ÇİÇEKLİ**, s. 24; **ERDEM**, s. 17; **EKŞİ**, Nuray: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 5. Baskı, İstanbul 2018, [Yabancılar], s. 38-39; **ASAR**, Aydoğan: Yabancılar Hukuku (Temel Konular), 7. Baskı, Ankara 2021, s. 23; **ÖKÇÜN**, A. Gündüz: Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti, Ankara 1962, s. 3. Kişinin yabancı statüsüne tâbi olup olmadığının saptamada klasik ve sosyolojik nazariye olmak üzere iki ayrı görüş vardır. Klasik nazariye yabancı statüsünün belirlenmesi hususunda vatandaşlık bağını esas alırken, sosyolojik nazariye yabancılığın tespiti hususunda vatandaşlık bağının dikkate alınmayıp sosyal gerçeklere önem verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. **GÖĞER**, s. 3-6. Eski tarihli eserlerde yabancı kavramı tanımlanırken üçlü tasnife gidilmiş, başka devlet vatandaşları ve vatansızların yanında mültecîler de bir alt tür olarak incelenmiştir. Bkz. **ALTUĞ**, Yılmaz: Yabancıların Hukukî Durumu, 3. Baskı, İstanbul 1968, s. 8. Ancak mültecîler, bu iki tanımın da altında melez bir yapıda olduğu için ayrı bir yabancı türü olarak değil de fiilî vatansız yabancı devlet vatandaşları veya vatansızlar olarak uluslararası koruma statüsü sahibi olarak diğer koruma statüsü altındaki yabancılarla birlikte farklı bir ayrımda incelenecektir.

tavır almasına engel olmaya yönelik bazı uygulamaları gerçekleştirmeye zorlamıştır. Bu yöndeki uygulamaların temel gayesi bireylerin temel hak ve özgürlüklerden faydalanması bakımından bir mağduriyet yaşamasının önüne geçmektir.

Tarihsel sürece bakıldığında, yabancı kavramı, başka bir ya da birkaç devletin vatandaşlığına sahip olan kişiyi ya da herhangi bir devletin vatandaşı olmayan vatansız kişiyi ifade ederken; 20. yüzyılın ortalarında, fiilî vatansız olarak da nitelendirilebilen sığınmacıları farklı statülerle tasnif eden uluslararası koruma statüleri ve bunların ulusal uygulamaları ortaya çıkmıştır.

1. Vatansızlar ve Göçmenler

Uluslararası Göç Örgütüne göre, "*herhangi bir devletin hukukî işleyişi içerisinde vatandaş olarak nitelendirilememe durumu*" olarak tanımlanan[25] vatansızlık durumu, bir şahsın, "*herhangi bir devletin vatandaşlığını kazanma şartlarından hiçbirine uymadığı olaylarda"* ortaya çıkmaktadır[26]. Vatansız kişi ise "*hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan ve herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan kişiyi*" ifade etmektedir[27]. Vatansız kişiler, ülkesinde bulundukları devlet bakımından yabancıların hukukî durumunu taşımaktadır. Ancak yabancılığın aksine vatansızlık, uluslararası toplumun ortadan kaldırmaya çalıştığı istisnaî bir hâldir[28].

---

[25] International Migration Law: Glossary on Migration (Glossary on Migration), IOM, Geneve, 2019, s. 208.

[26] **NOMER**, *Vatandaşlık*, s. 42. Vatansız kişi, baştan itibaren bu statüde olabileceği gibi mevcut vatandaşlığını da vatandaşıktan çıkarılma başta olmak üzere hukukî veya fiilî nedenlerden dolayı da kaybetmiş olabilir: **TOPAL**, Ahmet Hamdi: Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar, İstanbul 2019, s. 109-110. Vatansızlık hâllerine ilişkin ayrıca bkz. **BATIR**, s. 224-226.

[27] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 17.

[28] Uluslararası toplumun vatansızlığın azaltılmasına yönelik çalışmalarıyla ilgili ayrıca bkz. **BATIR**, s. 227-244; **ASAR**, s. 167-193; **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 22-27; **NOMER**, *Vatandaşlık*, dn. 9 ve s. 42 vd; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 39-40. Ayrıca bkz. **ERTEN**, Rifat: "*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme",* [*Yabancılar*] Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, C. 19, S.1, s. 26-27 ve dn. 66.

Göçmen kavramı ise genel anlayışa göre, "*gönüllü veya gönülsüz olmasından, kalış süresinden ya da hukukî statüsünden bağımsız olarak bir devletin içinde ya da uluslararası sınırlar üzerinde, mutat meskeninden ayrılan ya da ayrılmış olan kişi*"yi ifade etmek için kullanılan çatı kavramdır[29]. Yabancılar hukuku açısından ise, "*çeşitli nedenlerle, bağlı bulunduğu ülkeyi başka bir ülkeye yerleşmek amacıyla terk eden kişiye*" göçmen denmektedir[30]. Göçmenlerin kabulü her ülkenin kendi siyasî ve sosyal politikaları ile iç düzenlemelerine tâbidir[31]. Ancak her ne kadar genel anlamıyla göçmen kavramı ülkede bulunan bütün yabancıları kapsıyor olsa da, Türk hukukunda farklı bir anlam taşımaktadır[32]. İskân Kanunu[33] m. 3/1-d hükmü uyarınca, Türk hukukunda yabancının göçmen olarak nitelendirilebilmesi için, Türk soyundan olması, Türk kültürüne bağlı olması ve yerleşmek amacıyla Türkiye'ye gelmesi gerekli görülmüştür.

2. Uluslararası Koruma Statüsü ve Diğer Koruma Statülerinden Faydalananlar

Uluslararası çok yönlü ilişkilerle ilgili olma durumunu ifade eden "*international*" kavramı ile koruma, himaye anlamına gelen "*protection*" kavramının birleştirilmesiyle elde edilen[34] uluslararası koruma kavramıyla "*bireyin yoksun kaldığı ulusal korumanın uluslararası hukuk ekseninde yabancı bir devlet tarafından sağlanması*[35]" ifade edilir. Uluslararası koruma kavramı her ne kadar herhangi bir sözleşmede tanımlanmamış da olsa, çağdaş hukuk terminolojisinde; "*uluslararası toplumun, menşe ülkeleri dışında bulunan ve*

---

29 Glossary on Migration, s. 132. Doktrinde son yıllarda göçmen kavramının yabancı kavramına oranla daha çok kullanıldığı, uluslararası antlaşmalarda yabancıyı ifade etmek için göçmen kavramının kullanılmasının yerleşik bir uygulamaya dönüştüğüne yönelik görüşler ileri sürülmektedir. Bkz. **ASAR**, s. 23.

30 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 27.

31 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 27.

32 Türk hukukunda göçmenlere ilişkin ayrıca bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar,* s. 58; **DOĞAN**, s. 12-16; **ÇİÇEKLİ**, s. 202-209.

33 RG 26.09.2006-26301.

34 **ASAR**, s. 251.

35 **ÖZTÜRK**, Neva Övünç: Mültecinin Hukukî Statüsünün Belirlenmesi, [*Mülteci*], Ankara 2015, s. 27.

ulusal korumadan yoksun olan belirli kategori içerisindeki kişilerin temel haklarının, uluslararası hukuk esas alınarak korunması amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetler" şeklinde tanım bulmuştur[36]. Kısaca, vatandaşı olduğu ülkenin korumasına ulaşamayan ya da korumasını istemeyen kimselerin korunma ihtiyacının uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla sağlandığı durumlar, uluslararası korumanın kapsamında değerlendirilebilir. Koruma statüsü, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde, devletlerin iç hukuklarındaki insancıl hukuk düzenlemeleriyle de sağlanabilmektedir. Bu hususta ilk akla gelen kurum geçici koruma statüsüdür[37].

Koruma statülerinin esas varlık sebebi menşe ülkenin korumasından faydalanamama ve buna ihtiyaç duyma durumunun varlığıdır. Bu durum birey açısından sona erdiğinde koruma ihtiyacı da ortadan kalkacaktır.

a) Mültecîler, Şartlı Mültecîler ve İkincil Koruma Statüsü Sahipleri

Mültecî kavramı, Arapça kökenli "*iltica"* kelimesinden türetilmiş olup, güvenilir bir yere sığınma fiilini gerçekleştiren kişi anlamına gelmektedir[38]. Birleşmiş Milletler (BM) bünyesinde, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanıp 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe giren Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'ne[39] (Cenevre Sözleşmesi) göre mültecî, "*ırkı, dini, tâbiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplere dayanarak korku duyan, bu sebeple de vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak*

---

36 **ÖZTÜRK**, *Mülteci*, s. 27.

37 Geçici koruma statüsünün, uluslararası niteliği bulunmasına rağmen bu statü YUKK'ta ulusal koruma başlığı altında düzenlenmiştir. Geçici koruma müessesesinin global ve bölgesel düzlemde incelemesi için bkz. **TURAN**, Ali Yuşa: Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı, İstanbul 2020, s. 37-43.

38 **ASAR**, s. 279.

39 RG 29.08.1961-10898.

istemeyen, yaşadıkları ülkeyi terk eden veya terke zorlanan yabancıları" ifade etmektedir[40]. Sözleşmeye göre mültecîler, genel olarak, yabancıların hukukî durumunu taşımaktayken bazı haklardan yararlanma bakımından vatandaş ile eşit muamele göreceklerdir[41]. Türkiye Cumhuriyeti, Cenevre Sözleşmesi'ni 1961 yılında onaylamıştır[42].

Birçok hukuk düzeninde olduğu gibi[43] Türk hukukunda da uluslararası korumaya ilişkin hükümler Cenevre Sözleşmesi'ne uygun bir şekilde kaleme alınmıştır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu[44] (YUKK) m. 61/1 uyarınca, "*Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye"* mültecî statüsü verilecektir. Cenevre Sözleşmesi'nin ilk hâlinde, söz konusu mültecî tanımı, coğrafî sınırlama ile yalnızca Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle ülkeye gelen kişileri kapsarken, Sözleşme'ye taraf birçok devlet, 1967 yılında yapılan Ek Protokol[45] ile coğrafi sınırlamayı kendi devletleri açısından kaldırmıştır. Türkiye, 1968 yılında ilgili Protokol'e taraf olmakla birlikte bu coğrafî sınırlamayı kaldırmamış[46]; bunun yerine

---

40 Mültecî statüsüne ilişkin ayrıca bkz. **ÖZTÜRK**, *Mülteci*, s. 47 vd. ; **TOPAL**, s. 68-113; **ÇİÇEKLİ**, s. 215-270; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 19-23; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 10-11 ve 141- 145; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 41-48 ve 147-148; **ASAR**, s. 279 vd.

41 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 20.

42 Sözleşmeye ilişkin detaylı bilgi için bkz. **TOPAL**, s. 35-41.

43 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf devletler için bkz. <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf >, (23.10.2022).

44 RG 11.04.2013-28615.

45 Protokol için bkz. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees>, (23.10.2022).

46 Bu durum hâlen bazı eleştirilere tâbi tutulmaktadır. bkz. <https://www.stgm.org.tr/turkiye-cografi-cekinceyi-bu-yil-kaldirmali>, (13.10.2022); <https://www.amnesty.org.tr/icerik/turkiye-65-yil-once-imzalanan-cenevre-multeci-sozlesmesine-koydugu-sinirlamayi-kaldirmalidir>, (13.10.2022); Bu eleştirilere karşı

YUKK m. 62/1 ile Avrupa dışından gelen yabancılara yönelik olarak şartlı mültecî statüsünü aynı şartlarla, geçici ve şarta bağlı olarak[47] tanımıştır[48]. Şartlı mültecîliğin şartlarını sağlayamayan yabancılara ise ikincil koruma statüsünden yararlanabilme hakkı öngörülmüştür[49]. İkincil koruma statüsü, YUKK m. 63 uyarınca, "*menşe ülkesine ya da ikamet ülkesine gönderildiği takdirde ölüm cezasına mahkûm olacak ya da ölüm cezası infaz edilecek; işkenceye, insanlık dışı veya onur kırıcı muameleye maruz kalacak; uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayrım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkenin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye*" yönelik bir nevi artçı güvence olarak[50] tanınmıştır.

b) Geçici Koruma Statüsü Sahipleri

Devletler, bir kitlesel akın durumunun varlığı hâlinde sınırlarına gelen yabancılara yönelik olarak, uluslararası koruma statülerinden farklı olarak geçici ve tedbir niteliğinde bir koruma öngörebilmektedir[51]. Bu kapsamda kural olarak, ülke sınırlarına kitlesel bir şekilde gelen, ülkesinden zorla ayrılan ve geri dönemeyen, acil olarak korumaya ihtiyaç

"coğrafi sınırlama" müessesesine ilişkin AİHM kararlarını da içeren hukukî tartışma için bkz. **EKŞİ**, Nuray: 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndan Günümüze Mülteci Tanımı, [*Mülteci*] içinde: İnsan Hakları Perspektifinden Mültecilik, UMHD, Ankara 2017, s. 39-60, s. 58-60. Ayrıca AB'nin bu yönde taleplerine karşı Türkiye'nin coğrafi konumu nedeniyle henüz hazır olmadığı dile getirilmektedir: **ERTEN**, *Yabancılar*, s. 44.

47 **ASAR**, s. 281.

48 Şartlı mültecîlere ilişkin ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 23-24; **DOĞAN**, *Yabancılar,* s. 146-147; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 48-51 ve 148-150; **ASAR**, s. 280 vd.

49 İkincil koruma statüsüne ilişkin ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 24-25; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 148; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 51-53 ve 150; **ASAR**, s. 284 vd.

50 **ASAR**, s. 284.

51 Avrupa Konseyi geçici koruma rejimi hususunda belirli standartlar sağlamak adına 2001/55 sayılı Geçici Koruma Direktifini çıkarmıştır. Direktif için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri= CELEX:32001L0055&from=EN>, (17.08.2022).

duyan kişilere geçici koruma statüsü tanınır[52]. Geçici koruma kurumunda esas olan bir kitlesel akının varlığı ve varış ülkesinin sığınma taleplerini bireysel olarak değerlendirip sonuca bağlama kapasitesine sahip olmamasıdır[53].

Türk hukukunda geçici koruma statüsü, YUKK m. 91'de düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, "*ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak"* ülke sınırlarına gelen veya ülke sınırlarını geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilecektir. Geçici koruma kapsamına alınacak yabancıların ülkeye kabulü, ülkede kalışı, hak ve yükümlülükleri ve ülkeden çıkışlarında yapılacak işlemler ise 2014 yılında yayımlanan Geçici Koruma Yönetmeliği[54] çerçevesinde düzenlenecektir (YUKK m. 91/2).

C. Yabancılar Hukuku

Vatandaş ve yabancı ayrımında değindiğimiz üzere, herhangi bir ülkede yabancılar, vatandaşların haiz oldukları bütün haklara malik değildir[55]. Yabancılar hukuku ya da daha doğru olduğu ileri sürülen kullanımıyla yabancıların hukukî durumu[56], düzenli veya düzensiz göç sonucu ülkeye gelen[57] yabancıların haiz olduğu hakların tespiti[58] ya da başka bir deyimle yabancıların tasarruf edebilecekleri ve edemeyecekleri hakları tayin ve tespit eden[59] veya bildiren konu[60] olarak tanımlanmaktadır. Yani genel olarak yabancılar

---

52 Geçici koruma statüsüne ilişkin ayrıca bkz. **ÖZTÜRK**, *Mülteci*, s. 423-428; **TURAN**, s. 38-83; **ASAR**, s. 291-315; **ÇİÇEKLİ**, 303-318; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 25-26; **EKŞİ**, *Yabancılar*, *s.* 53-54 ve 151-164; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 148-150; **ÖÇAL**, Büşra: Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları, Ankara 2021, s. 23-60.

53 **ASAR**, s. 292.

54 RG 22.10.2014-29153.

55 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 195; **BERKİ**, s. 2.

56 Bkz. **GÖĞER**, s. 7; **ALTUĞ**, s. 5-6, dn. 1. Bu hususta tartışmanın, yürürlükteki hukukun içeriğinin tayini bakımından önem arz etmediğine ilişkin görüş için bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 7.

57 **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 4.

58 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 197.

59 **BERKİ**, s. 148.

60 **ALTUĞ**, s. 5; **ÖKÇÜN**, s. 3.

hukuku, yabancıları vatandaşlara nazaran farklı muameleye tâbi kılan hukuk kurallarını ihtiva eder[61]. Bu hususta yabancılar hukukunun düzenleme alanı yabancı kavramının tanımıyla somutlaştırılmalıdır[62]. Yabancılar hukukunun süjesi olan yabancı kavramı tanımlanırken kişi kavramına değinilmesi gerekmektedir. Medenî hukuka göre kişi kavramı, gerçek kişi ve tüzel kişi olmak üzere iki farklı kavramı karşılar. Yabancılar hukuku da yabancı gerçek ve tüzel kişileri kapsamaktadır[63].

19. yüzyıldan sonra milletlerarası hukuka paralel olarak gelişen yabancılar hukuku, egemen ve eşit devletlerin, kendi vatandaşlarının diğer devletlerin ülkelerinde iyi muamele görmelerini sağlamak amacıyla topraklarında bulunan diğer devletlerin vatandaşlarına iyi muamele etmeleri gerektiğini hissetmelerine bağlı olarak ilerlemiştir[64]. 20. yüzyılda, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) gibi milletlerarası nitelikte belgelerin kabulüyle temel hak ve özgürlükler alanında kaydedilen ilerlemeler yabancılar hukukuna da yansımıştır[65]. İnsanın insan olduğu için temel hak ve özgürlüklerden yararlanması gerektiği düşüncesinin yansıması olarak yabancılar hukukunda, kural olarak vatandaş ve yabancının eşit olduğu ancak devletin kendi varlığını ilgilendiren istisnaî hâllerde yabancılara yönelik sınırlamalar getirebileceği kabul edilmiştir.

Yabancıların haklardan yararlanmasını düzenleyen kanunlar konusunda iki ayrı yöntem söz konusudur. Birinci yöntemde yabancıların haklardan yararlanması tek kanun içerisinde düzenlenirken, ikincisinde ilgili konudaki münferit kanunlarda yabancıların

---

61 **BERKİ**, s. 2.

62 Yukarıda vatandaş yabancı ayrımı başlığında yabancı kavramının tanımına yer verilmiştir.

63 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 16. Çalışma konumuz yabancı gerçek kişileri konu aldığı için yabancı tüzel kişilerin durumuna yönelik inceleme yapılmayacaktır.

64 **ÖKÇÜN**, s. 4-5.

65 **ÖKÇÜN**, s. 5.

haklardan yararlanmasına ilişkin hükümlere yer verilmesi söz konusudur[66]. Türk hukukunda her iki yöntem de benimsenmiştir[67].

D. Türk Hukukunda Yabancıların Hak ve Özgürlüklerinin Sınıflandırılması

1982 Anayasası hak, hürriyet ve ödevleri; kişisel haklar ve ödevler, sosyal ve malî haklar ve ödevler, siyasî haklar ve ödevler şeklinde, üçlü sınıflandırmaya tâbi tutmaktadır. Ancak yabancıların haklarının sınırlandırılmasında atıfta bulunulan milletlerarası hukukta, yabancıların haklarının tasnifi hususunda, siyasî haklar, kamu (amme) hakları ve özel (hususî) haklar şeklinde bir ayrım tarzı genel kabul görmektedir. Türk yabancılar hukuku doktrininde de yabancıların hak ve özgürlüklerinin tasnifinde genel olarak bu ayrım tarzı benimsenmiştir[68].

1. Siyasî Haklar ve Yükümlülükler

Siyasî hakların başında ülkenin idaresinde rol alma[69] ve bu hususta yetkilendirme faaliyetlerini kapsayan devletin varlığı ile yakından ilgili olan[70] seçme ve seçilme hakkı

---

66 **GÖĞER**, s. 36; **ÇİÇEKLİ**, s. 40. 6458 sayılı YUKK'un Genel Gerekçesinde belirtildiği üzere, kanunun hazırlanış amaçlarından birisinin de yabancıların hukukî durumuna ilişkin mevzuat dağınıklığının giderilmesidir. Ancak yabancıların hukukî durumuna ilişkin düzenlemelerin tek bir kanunda toplanması idarî ve teknik gereklilikler nedeniyle olanaklı değildir: **ASAR**, s. 28.

67 Birinci sisteme örnek olarak yabancıların hukukî durumunu genel olarak düzenleyen 6458 sayılı YUKK ve 4817 sayılı mülga YÇİHK, 6735 sayılı UİK; ikinci sisteme örnek olarak, 442 sayılı Köy Kanunu, 815 Sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyat ve Limanlarla Karasuları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun, 2007 sayılı Türk Vatandaşlarına Hasredilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun, 2510 sayılı İskân Kanunu, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun vs. gösterilebilir. Ayrıca Bkz. **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 28. Yabancıların meslekî faaliyetlerini icra etmelerine ilişkin özel kurallar bulunduran muhtelif kanunlar için bkz. **BİROL ALYAZ**, İrem: Yabancıların Çalışma İzni Alma Şartları ve Usulü, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2014, s. 13-14.

68 Bkz. **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 248-301. ALTUĞ bu sınıflandırmayı amme hukuku bakımından ve hususi hukuk bakımından yabancılar şeklinde ikili tasnif altında incelemekle birlikte; amme hukukunu yabancı ve siyasal haklar, yabancıların amme hakları ve hürriyetleri ile yabancının ödevlerinden ibaret olmak üzere kendi içinde üç farklı şekilde sınıflandırmıştır. Bkz. **ALTUĞ**, s. 93 vd., 107 vd. ve 243 vd..

69 **ÖZKAN**, Işıl: Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı [*Çalışma Hürriyeti*] , İstanbul 1997, s. 25. BERKİ siyasî hakları, *"bir şahsın devlet idaresine iştirakını tazammun eden haklar"* olarak tanımlamaktadır. Bkz. **BERKİ**, s. 19.

70 **GÖĞER**, s. 47.

gelmektedir[71]. Devlet memuriyetine girme hakkı ve askerlik hizmeti[72] de siyasî hak ve ödevlerin kapsamına girmektedir. Bu haklar, devletin güvenliği ile yakından ilgili olduğu için, kural olarak yabancılara tanınmamaktadır[73]. Bunların dışındaki hususların siyasî mahiyeti haiz olup olmadıkları ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilecektir[74].

Vatandaşlık bağının, siyasî hak ve ödevler bakımından özel bir konumu vardır[75]. Zira Türk hukukunda, Anayasa'nın ikinci kısmının dördüncü bölümünde düzenlenen siyasî haklar ve ödevler başlığı altındaki ilk düzenleme olan m. 66'da, Türk vatandaşlığının tanımına ve şartlarına yer verilmiştir. Devamında, Türkiye'de seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkı (m. 67/1), kamu hizmetlerine girme hakkı (m. 70/1) ve vatan hizmeti (m. 72) Türk vatandaşlarına hasredilmiştir. Vergi ödevi[76] ile dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine

---

71 Seçme ve seçilme hakkı geniş anlamıyla tüzel kişilerin yani herhangi bir meslek kuruluşunun, vakfın ve derneğin idaresine katılma ve oy verme faaliyetini de kapsamaktadır. Bu hususta kimlerin seçme ve seçilme hakkını haiz olduğuna ilişkin özel kanunlarda hükümler bulunmaktadır. Seçme ve seçilme hakkı çalışmamızda ülkenin idaresine katılma anlamında dar anlamıyla kullanılmıştır. Bu hususta bkz. **ÖZTÜRK**, Necla: "*Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı*", [*Yabancıların Oy Kullanma Hakkı*], PPIL, 2013 C. 33 S. 1, s. 129.

72 Askerlik hizmeti hususunda zorunlu ve gönüllü askerlik arasında ayrım yapılması gerektiğine yönelik görüş ve bu yönde ulusal uygulamalar için bkz. **ALTUĞ**, s. 101- 107.

73 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 248; **GÖĞER**, s. 47; **ALTUĞ**, s. 93-101; **BERKİ**, s. 155; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti* s. 10 ve 23.

74 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 249. Siyasî hak kavramına ilişkin tartışmalar özellikle fikir, düşünce ve basın özgürlüklerinin bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususundadır. Özellikle siyasî propagandanın fikir ve düşünce özgürlüğü kapsamında mı, yoksa siyasî hak kapsamında mı kabul edileceği tartışmalı konulardan birisidir. Bir diğer tartışmalı konu ise siyasî hak kavramının sınırına ilişkindir. Geleneksel anlamıyla seçme ve seçilme hakkını kapsayan siyasî hakların topyekûn yabancılara tanınmadığı takdirde, yabancıların her türlü seçme ve seçilme faaliyetinden faydalanamayacağı sonucu çıkarılabilecektir. Ancak çağdaş demokrasilerde devletin aslî organlarının belirlenişi dışında kalan bütün seçme ve seçilme faaliyetlerinden yabancılar da yararlanmalıdır. Bazı batılı ülkelerde yabancılar belirli koşulları sağladığı takdirde devletin aslî organlarından sayılmayan yerel yönetimlere ilişkin seçimlere katılma ve oy verme gibi siyasî hak ve yükümlülükleri haiz olabilmektedir: **GÖĞER**, 47-48; aynı yönde **ALTUĞ**, s. 95; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 28. Yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını Avrupa perspektifiyle ve ulusal uygulamalara yer vererek inceleyen detaylı bir çalışma için bkz. **YONTAR**, Güray: Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Seçme ve Seçilme Hakları, Ankara 2011; ayrıca bkz. **ÖZTÜRK**, *Yabancıların Oy Kullanma Hakkı*, s. 135 vd.

75 Doktrinde siyasî haklar ile ilgili tanım yapılırken, genellikle vatandaş kavramının belirleyici olduğuna dikkat çeken görüş için bkz. **ÖZTÜRK**, *Yabancıların Oy Kullanma Hakkı* s. 128.

76 Vergi ödevi hususunda yabancıların durumuna ilişkin ayrıca bkz. **GÖĞER**, s. 122-124; **ALTUĞ**, s. 236-239; **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 277-279. BERKİ diğer yazarlardan farklı olarak vergi ödevini kamu hakları başlığı

başvurma hakkı (karşılıklılık şartı[77] sağlandığı takdirde), Anayasa'da siyasî haklar ve ödevler başlığında yer almalarına rağmen, vatandaş yabancı ayrımı yapılmaksızın herkesin hak ve yükümlülüğü olarak düzenlenmiştir.

2. Kamu Hakları

Bir bütün olarak toplumdan ziyade kişinin istifade ettiği ve kamu hukukunun doğrudan doğruya korumasında bulunan haklar ve imtiyazlar olarak[78] da tanımlanabilen kamu hakları ifadesinden kastedilen şey, başlıca insan olmak haysiyeti ile haiz olunan hak ve özgürlüklerdir[79]. Bu hak ve özgürlükler, prensip olarak, vatandaşlara tanındığı gibi yabancılara da tanınmalıdır[80]. Ancak yabancıların kamu haklarından faydalanmasına izin verilmesi, kamu düzenini korumak amacıyla getirilen kanunî sınırlamalara uygun olması kaydıyla, yabancıların da vatandaşlar gibi doğal kuvvetlerini kullanabilmesinden ibaret olmalıdır[81].

Devletler, yabancılara kamu hakları ve özgürlüklerinden faydalanma hakkı tanıma konusunda münhasır yetkiye sahiptir. Bu husus milletlerarası hukukun temel ilkelerine dayanmaktadır[82]. Başlıca kamu hakları ikamet ve seyahat hakkı, şahsî özgürlük ve masuniyet, konut dokunulmazlığı, vicdan ve ayin özgürlüğü, basın özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, eğitim ve öğretim hakkı, çalışma özgürlüğü, mahkemelere müracaat hakkıdır[83].

---

altında incelemiş, Anayasa'da vergi ödevinin siyasî hak ve ödevler bölümünde yer almasının, yabancılara vergi ödevi yüklenmesini imkânsız hâle getireceği gerekçesiyle isabetsiz olduğu yönünde değerlendirmiştir: **BERKİ**, s. 161-162 ve 168.

77 Detaylı bilgi için bkz. aşa. Birinci Bölüm/II.B.3.

78 **ALTUĞ**, s. 107.

79 **BERKİ**, s. 19 ve 157; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 28.

80 **BERKİ**, s. 19; **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 249.

81 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 249.

82 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 250.

83 Yabancıların kamu haklarından faydalanmaları ve buna yönelik sınırlamalara ilişkin detaylı bilgi için bkz. **ALTUĞ**, s. 107-233; **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 249-279; **GÖĞER**, s. 55-121; **BERKİ**, s. 157-161 ve 169-190.

Yabancılar hukukunda, siyasî haklar dışında kalan kamu hak ve özgürlüklerinin çoğundan yabancılar bazı sınırlamalara tâbi tutulmak kaydıyla faydalanmaktadır[84].

3. Özel Haklar

Kişilerin kendi aralarındaki ilişkilerinde faydalandıkları[85] özel hukuka tâbi[86] haklarına özel haklar denilmektedir. Bu tanım doğrultusunda özel haklar aile ve şahsın hukukuna ilişkin hususları ve malî hakları kapsamaktadır[87]. Aile hukukuna ilişkin hususlar (evlenme, ayrılma, boşanma ve bunlara ilişkin ehliyet şartları, karı-koca arası münasebetler, velayet ve nesebe ilişkin hususlar) özel hakların temelinde yer alır. Zira aile oluşumu toplumsal bir zorunluluk olarak görülmektedir[88]. Bu niteliği dolayısıyla aile hukukuna ilişkin haklar, vatandaş-yabancı ayrımı yapılmaksızın herkesin sahip olduğu özel haklardandır[89]. Özel haklar hususunda, açıkça bu hakların sınırlanmasına yönelik bir hüküm bulunmadıkça; yabancılar, bu hakların hepsinden yararlanacaktır[90].

Doktrinde insan hakları ve medenî haklar arasında ayrım yapılmaktadır. İnsan hakları, varoluşsal bir faaliyetin gerçekleştirilmesine ilişkin olduğu için (aile hukukuna ilişkin hususlar ve sözleşme yapma gibi) çağdaş hukuk sistemlerinde vatandaş yabancı ayrımı gözetmeksizin bütün insanlara tanınan haklardır[91]. Medenî haklar ise, eski tarihlerde

---

84 **ALTUĞ**, s. 7; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti,* s. 28. ÖZKAN ayrıca, özel haklar-kamu hakları şeklinde ikili tasnifin kabul eden yazarlara göre kamu haklarının, pratikte kişinin ülkeye giriş ve ikametindeki polis kontrolüne ilişkin haklar olduğunu ve kamu hakları alanında bazı istisnalar dışında yabancıların vatandaşlara tanınan haklardan hiçbirine sahip olmadığını ifade etmiştir. Bkz. **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti,* s. 25.

85 **BERKİ**, s. 20 ve 163.

86 **ALTUĞ**, s. 240.

87 **BERKİ**, s. 191-193; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 23.

88 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 283.

89 **BERKİ**, s 163 ve 191. Ancak Sovyet Rusya'da 1947 ile 1953 yılları arasında, yabancıların vatandaşlarla evlenmelerini kısıtlayan bazı düzenlemeler bulunmaktaydı. Sovyet Rusya örneğini izleyen Çekoslovakya'da da 1952 tarihli bir kanunda, vatandaşların yabancılarla evlenmelerini İçişleri Bakanlığının iznine tâbi tutan bir düzenleme yer almaktaydı. Benzer yönde örnekler için bkz. **ALTUĞ** s, 246-247.

90 **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 23.

91 **ALTUĞ**, s. 241; ayrıca bkz. **ÖKÇÜN**, s. 4; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti,* s. 25.

bir devletin kanunlarıyla sadece kendi vatandaşlarına hasredilen hakları olarak kabul edilirken; günümüzde kanunlarla sınırlanmamış özel haklardan yabancıların da faydalanacağı kabul edilmiştir[92].

Malî haklar ise kişilerin eşya ile olan ilişkilerini kapsamaktadır. Bu ilişki doğrudan malın aynına ilişkin (mülkiyet, irtifak hakkı, intifa hakkı, ipotek vs.) olabileceği gibi, bir başka şahıs vasıtasıyla da kurulabilir. Bunun için şahıs vasıtasıyla kurulan bu kısma şahsî haklar ya da borçlar denilir[93]. Sözleşmeden doğan borçlar bir aynî hakkın iktisabını kapsıyorsa bu husus şahsî haklar veya borçlar kapsamında değil, aynî haklara ilişkindir. Aynî haklara ilişkin olmayan sözleşmesel borçlardan faydalanma hususunda yabancılar vatandaşlarla eşit muamele görmeli, haksız fiilden doğan borçlar ile sebepsiz zenginleşmeden doğan borçlarda ise kamu düzeni söz konusu olduğu için yabancılar bu hususstaki haklardan doğal olarak faydalanabilmelidir[94]. Bir üçüncü malî hak türü ise fikrî haklardır. Yabancıların fikir ürünleri üzerindeki hakları, aynî haklar ya da şahsî haklar kapsamında değerlendirilmeyecektir[95].

II. YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI VE ÖZGÜRLÜĞÜ

A. Yabancıların Çalışma Hakkı ve Özgürlüğüne Genel Bakış

Yabancıların çalışma hakkı ve özgürlüğü milletlerarası kamu hukukunda, anayasa hukukunda, idare hukukunda ve milletlerarası özel hukukta çeşitli yönleriyle ele alınmaktadır. Milletlerarası hukuk, devletlerin yabancılara çalışma hakkını tanıyıp tanımaması hususunda, milletlerarası bir yükümlülüğü olup olmadığını inceler[96]. Anayasa

92 **ALTUĞ**, s. 241-242.

93 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 283.

94 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 287.

95 Buna rağmen fikrî haklar, sahiplerinin malları arasında mühim bir yer tutması ve sahibinin ölümünden sonra mirasçılarına intikal etmesi ya da bir bedel karşılığında satılabilmesi dolayısıyla malî haklar kapsamındadır. Detaylı bilgi için bkz. **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 287-301.

96 **ÖKÇÜN**, s. 10.

hukuku ise temel hak ve özgürlükler içerisinde yer alan çalışma hakkına ilişkin genel hatlarıyla düzenlemelere yer verir.

İdare hukuku bakımından yabancıların çalışma özgürlüğü, ülkede çalışmak isteyen yabancılara karşı idarenin görev ve yetkilerini belirlemek ve bu hususta yabancıların etkili bir şekilde kontrolünü sağlamak amacıyla incelenir[97]. Nitekim, Türk hukukunda yabancılar çalışmak amacıyla ülkeye girdikleri andan itibaren İçişleri Bakanlığı tarafından devamlı olarak takip edilmekte; yabancıların birçok faaliyeti, izne ve bildirim yükümlülüğüne tâbi tutulmaktadır. Milletlerarası özel hukukta ise yabancıların çalışma özgürlüğü, çalışma ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklara uygulanacak hukukun tayininde, yabancıların bulundukları ülkede gerçekleştirecekleri meslekî faaliyetlerle ilişkili haklara ve borçlara ehil olup olmadıklarının tespiti amacıyla ön sorun olarak incelenmektedir[98].

1. Çalışma Hakkı ve Özgürlüğü

Merriam-Webster'daki tanımına göre çalışma (*work*) kavramı, "*bir amacı gerçekleştirme uğruna ya da zorunluluk veya baskı altında gösterilen, fiziksel ya da mental olarak gerçekleştirilen sürekli bir uğraşı*" ifade eder[99]. Günümüzde ise çalışma kavramı, ücret ya da maaş karşılığında düzenli olarak iş yapmak ya da bir yükümlülüğü yerine getirmek şeklinde anlaşılmaktadır. *Larousse*'da benzer fakat daha basit bir ifadeyle çalışma fiili (*travailler*), "*bir sonuç elde etmek uğruna gösterilen gayret/emek*" olarak tanımlanmıştır[100]. Çalışma hakkı ise doktrinde sade bir tanımla, "*çalışma gücünde ve isteğinde bulunan herkesin çalışarak kendisine, insanlık onuruna yaraşır bir gelir*

97 **ÖKÇÜN**, s. 12.

98 **ÖKÇÜN**, s. 13.

99 Bkz. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/work>, (09.02.2022).

100 <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/travailler/79287>, (22.08.2022).

sağlayabilme hakkı" [101] ya da "*kişiye bağlı olarak herkese tanınan ve asgari koşulları devletçe belirlenen bir işi yapma hakkı*"[102] şeklinde tanımlarla ifade edilmiştir.

Çalışma özgürlüğü kavramı ise en genel tanımıyla, kazanç sağlamak amacıyla bir faaliyeti gerçekleştirmek hususundaki özgürlüğü ifade eder[103]. Bu faaliyet, bir teşebbüs kurulması ve/veya bir mesleğin ya da sanatın icrası şeklinde ortaya çıkabilir. Bunun yanında çalışma koşulları ve sosyal güvenlik hakları da çalışma özgürlüğünün kapsamında değerlendirilebilir[104].

Çalışma özgürlüğünün esası olan çalışma hakkı, insan haklarını konu alan uluslararası metinlerde, bireyin temel hak ve özgürlüklerinden biri olarak kabul edilmiştir[105]. Bunun yanında çalışma özgürlüğü, devletin ekonomik ve siyasî yapısı ile de yakından ilgilidir[106]. Bu sebeple devletler, sınırlı olan kaynaklarını kime kullandıracağını seçme konusunda münhasır yetkiye sahiptir. Dolayısıyla ülke sınırları içerisinde kimin çalışıp çalışamayacağını belirleme konusunda uluslararası toplum değil, devletlerin yetkili makamları karar vermektedir[107].

---

[101] **TALAS**, Cahit: "*Çalışma Hakkı ve Türkiye'deki Durum*", 1991, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.46, S. 1, s. 407-421, s. 409.

[102] **DEMİR**, Fevzi: "*Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukukî Niteliği*", 2014, Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI Bildiriler, Petrol-İş: İstanbul, s. 131-156, s. 147-148, <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/tum-dokuman-baski.pdf>, (22.08.2022).

[103] **ÖKÇÜN**, s. 10; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti,* s. 14. Çalışma hakkı ve çalışma özgürlüğü kavramları birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Tarihi gelişim süreci içerisinde çalışma hakkı, çalışma özgürlüğüne uygulamada değer kazandıran, onu tamamlayan ve onun uzantısı olarak değerlendirilen bir haktır: **DEMİR**, s. 145.

[104] **GÖĞER**, s. 75.

[105] AİHM kararlarında çalışma hakkı ve çalışma hakkının unsurlarına ilişkin Avrupa Sosyal Şartı m. 1'deki tanım dikkate alınmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. **KILIÇKAYA**, Zeynep: "*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru İncelemelerinde Çalışma Hakkı*", 2016, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 2, ss. 127-165, s. 130-133.

[106] **GÖĞER**, s. 75.

[107] Devletlerin yabancıların bazı mesleklere girmesine engel olmaya yetkisi olsa da bütün meslekleri yasaklamaya yetkisi olmadığına yönelik görüş için bkz. **ALTUĞ**, s.192.

2. Çalışma Hakkının Hukukî Niteliği

Çalışma hakkı, kişinin hayatını sürdürmesinin olmazsa olmaz koşulu olarak insan olma haysiyetine bağlı temel bir hak olması dolayısıyla doktrinde ağırlıklı olarak kamu hakkı olarak nitelendirilmektedir[108]. Ancak bunun yanında sosyal niteliği dolayısıyla çalışma faaliyeti, kişiyi başka kimselerle özel hukuk ilişkileri kurmaya zorlamaktadır. Çünkü çalışma faaliyeti, doğası gereği, karşılıklı olarak hak ve yükümlülük doğurmaktadır[109]. Bu sebeple çalışma hakkı, kamu hukuku yanı ağır basan, özel hakların da kapsamına kısmen giren karma bir hak olarak nitelendirebilir. Birçok kamu hak ve özgürlüklerinde olduğu gibi yabancıların çalışma hakkından faydalanmaları da yetkili makamların iznine tâbi tutulmuştur.

Türk hukuku açısından bakıldığında, 1961 Anayasası gibi (m. 42) 1982 Anayasası da (m. 49), "*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*" başlığı altında çalışma hakkını, herkesin hakkı ve ödevi olarak düzenlenmiştir. Anayasa m. 48'de ise "*herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahip olduğu"* düzenlenmiş, özel teşebbüsler kurmak da bu doğrultuda serbest kılınmıştır. Doktrinde çalışma ödevi ifadesi, ahlakî bir yükümlülük olarak görülmekte olup, emredici bir kural olarak değerlendirilmemektedir[110]. Buradan yola çıkarak çalışma özgürlüğü ifadesinin aynı zamanda çalışmama özgürlüğünü, yani, zorla çalıştırma yasağını da kapsadığını söyleyebiliriz[111].

---

[108] Bkz. **ALTUĞ**, s.192; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 27; **ÇELİKEL/ÖZTEKİN-GELGEL**, s, 178 ve dn. 209. ÖKÇÜN de çalışma hakkını kamu hakları içerisinde incelemekle birlikte, eserinde aktardığı üzere ikili ayrımı benimseyen yazarlardan çalışma hakkını siyasî haklar içerisinde değerlendiren yazarlar bulunmaktadır Bu hususta bkz. **ÖKÇÜN**, s. 10 ve 14-17. AYGÜL, özellikle kamu hakkı ve özel hak arasındaki ayrımın belirsiz olduğu için siyasî haklar, kamu hakları ve özel haklar şeklinde üçlü tasnifin, günümüzde önemini yitirdiğini ileri sürmektedir. Bkz. **AYGÜL**, Musa: Yabancıların Çalışma Hakkı (Hürriyeti) ve Yabancılara Çalışma İzni Verilmesinde İdarenin Takdir Yetkisi, Ankara 2019, s. 27-28.

[109] **ÇELİKEL/ÖZTEKİN-GELGEL,** s. 179; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 14.

[110] Bkz. **DEMİR**, s. 145.

[111] **AYGÜL**, s. 29; **KILIÇKAYA**, s. 132-133.

Çalışma hakkının özel haklar kapsamında değerlendirilen yönü olan sözleşmesel yanı, devletin yükümlülüklerinin dışında kalabilmektedir. Her ne kadar devletin, ülkesinde tam istihdamı sağlamak amacıyla gerekli önlemleri alma ve aktif istihdam politikaları izleme yükümlülüğü (*pozitif yükümlülük*) gibi sosyal devlet ilkesinden kaynaklanan yükümlülükleri bulunsa da esasen çalışma özgürlüğü, irade serbestisini esas alarak bireyin serbest hareket alanını düzenlemekte ve devlete bu konuda müdahil olmama yükümlülüğü (*negatif yükümlülük*) getirmektedir[112]. Bu yönüyle çalışma hakkı hem negatif hem de pozitif boyutları olan bir haktır.

Türk hukukunda genellikle devletin destek olma yükümlülüğü esas alındığı için çalışma hakkı, pozitif statü boyutuyla değerlendirilmekte; bunun sonucu olarak da devletin çalışma hakkına ilişkin istediği gibi düzenleme yapabileceği şeklinde bir anlayış ortaya çıkmaktadır[113]. Doktrinde, bu şekilde bir anlayışla çalışma hakkının negatif statü boyutunun ihmal edilmesinin, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalara aykırı olarak yabancılarla vatandaş arasında ayrım yapılmasına ve bu kapsamda yabancıların çalışma özgürlüğüne müdahale edilmesine sebep olduğu ifade edilmiştir[114].

B. Yabancıların Çalışma Özgürlüğü

1. Genel Olarak

Kural olarak, vatandaşlar, vatandaşı oldukları devletlerin ülkelerinde çalışma özgürlüğüne herhangi bir sınırlama olmaksızın sahiptirler. Ancak yabancılar söz konusu ise çalışma hakkı istisnaî olup, bu hakkın kullanımı kural olarak izne tâbidir[115]. Neredeyse bütün devletler kamu düzeni, kamu yararı, kamu sağlığı, ülkenin ekonomik durumu ya da çalışma hayatının korunması gibi gerekçelerle yabancıların çalışma özgürlüğüne bir kısım

[112] **KILIÇKAYA**, s. 133.

[113] **AYGÜL**, s. 35.

[114] **AYGÜL**, s. 35.

[115] **GÖĞER**, s. 85.

sınırlamalar getirebilme hakkını kanunî düzenlemelerle saklı tutmuştur[116]. Başka bir ifadeyle eşitlik sistemi, yabancıların ülkede çalışması hususunda ilkesel bir temelden öteye geçememiş, neredeyse bütün devletler çeşitli gerekçelerle yabancıların ülkelerinde çalışmalarına yönelik sınırlamalar getirmiştir[117]. Bu sınırlamaların başlıca gerekçesi vatandaşların çıkarlarının korunması[118] ve refahıdır[119].

Çalışma hakkının temel bir hak olmasından dolayı, devletlerin, yabancıların çalışma özgürlüğünü topyekûn kısıtlaması, doktrinde eleştirilen bir husustur[120]. Ülke sınırlarına giren ve burada hayatının bir kısmını dahi sürdürecek olan yabancıların temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için çalışmaları gerekmektedir[121]. Zira doktrinde, çalışma hakkının genel olarak kişiye tanınmaması; insanların büyük çoğunluğu için yaşama, mevcut olma hakkının inkârı olarak değerlendirilmektedir[122]. Çalışma hakkının kullanılmasına getirilen mutlak yasaklar hukuk uyumunu düşürmekte ve kaçak işçiliğe yönelimi artırmaktadır. Bu doğrultuda, geçmişte doktrinde ileri sürülen ve bugün Türk hukukunda benimsenen, kısıtlayıcı mevzuat bulunmayan alanlarda yabancıların çalışma özgürlüğünün esas olduğu yönündeki görüş[123], en liberal ve etkili usûl olarak görünmektedir.

---

116 **ÇELİKEL/ÖZTEKİN-GELGEL**, s. 179; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 195.

117 **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 195-196.

118 **SEVİĞ**, s. 95.

119 Devletlerin, beşerî unsuru olan vatandaşların ekonomik varlığını korumak için yabancıların haklarını sınırlamaları mümkündür ve bu nedenle yabancıların çalışma özgürlüğü ülke gerçeklerine göre sınırlandırılmalıdır: **GÖĞER**, s. 75.

120 Bkz. **ALTUĞ**, s. 192.

121 **YILDIZ**, Ayselin/ **İZMİRLİOĞLU**, Ayça: "*Türkiye'de Yaşayan Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsündeki Yabancıların Çalışma İzni, İş Sözleşmeleri, Diploma Denklik ve Meslek İcrasına İlişkin Durumların Hukukî Açıdan Değerlendirilmesi*", AÜHFD, 2022, C. 71, S. 1, s. 48.

122 **ALTUĞ**, s. 192.

123 **ALTUĞ**, s. 192.

2. Yabancıların Çalışma Hakkına İlişkin Bazı Milletlerarası Belgelerde Yer Alan Hükümler

Çalışma hakkı, çalışma faaliyetinin insan hayatının sürdürülebilmesinin temel gerekliliklerinden olduğu ve bu hususta hukukî korumaya ihtiyaç olmadığı düşüncesiyle temel hak ve özgürlüklere ilişkin belgelere görece geç dâhil olmuştur[124]. Milletlerarası belgelerdeki mevcudiyeti, iş, emek ve çalışma ilişkilerinin modernizasyona uğradığı Sanayi Devrimiyle birlikte ortaya çıkan çalışma hakkı kavramı, ilk kez 1944 yılında, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Anayasası'nda[125] bir hak olarak yer almıştır. 20. yüzyılda temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası girişimlerin yaygınlaşmasıyla çalışma hakkı, birçok milletlerarası belgede insan olmaya bağlı temel haklardan biri olarak değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda, devletlerin ülkelerinde bulunan yabancılara da tanıması gerektiği öngörülen çalışma hakkıyla bağlantılı hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası belgeler ortaya çıkmıştır[126].

1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde[127] (İHEB) çalışma hakkı, herkesin faydalanabilme olanağına sahip olması gereken olan temel hak ve özgürlüklerden kabul edilmiştir. İHEB m. 23/1'e göre, "*herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır*." Hükmün devamında, herkesin, "*hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete*" (İHEB m. 23/2); "*kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma*

[124] **AYGÜL**, s. 36.

[125] ILO Anayasasının Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412382/lang--tr/index.htm>, (24.10.2022).

[126] Bu hususta çalışma konumuz gereğince yalnızca klasik göçmen tanımına girecek yabancıların çalışmalarına yönelik milletlerararası belgeler incelenecek olup, özel statüye tâbi yabancıların çalışmalarını inceleyen milletlerararası belgelere değinilmeyecektir.

[127] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/trk.pdf>, (24.10.2022). Onay Kanunu: RG 27.05.1949-16199.

vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete" (İHEB m. 23/3) ve çalışma hakkıyla bağlantılı olarak, "*menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya*" (İHEB m. 23/4) hakkı olduğu kabul edilmiştir.

BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi[128] (ESKHUS) de İHEB'deki anlayışı sürdürerek, Sözleşme'ye taraf devletlerin, herkese serbestçe seçtiği ya da kabul ettiği bir işte çalışma hakkını tanıyacağını ve çalışma hakkının korunması için gerekli tedbirleri alacağını düzenlemiştir (ESKHUS m. 6/1). Bununla birlikte, taraf devletler açısından bağlayıcı nitelikte olan bu Sözleşmede geçen hak ve özgürlüklerin tanınmasında bazı sınırlamalar getirilebilecektir. Taraf devletler bu hakları ancak, bu hakların niteliği ile bağdaştığı ölçüde ve yalnızca genel refahın artırılması amacıyla, kanunun belirlediği ölçüde sınırlayabilecektir (ESKHUS m. 4). Ancak kendi ülkeleri dışında "yabancı" statüsünde çalışan kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin belirli standartlar bulunmaktadır. Bu standartlar BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi'nde[129] düzenlenmektedir. Sözleşmede göçmen işçiler ve aile fertleri bakımından angarya yasağı kabul edilmiştir (GİS m. 11/1-2)

Avrupa Konseyi belgeleri, temel hak ve özgürlükleri konu almakla birlikte, imzacı devletleri bazı taahhütleri gerçekleştirmekle yükümlü kılmaktadır. Bu yükümlülükler genellikle imzacı tarafların birbirlerinin vatandaşlarına ayrıcalıklar tanıyan karşılıklı sağlanması gereken şartlar olarak görülse de, Konsey belgeleri yabancılara hak tanınması bakımından önemli esasları barındırmaktadır.

[128] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c016/tbmm22016089ss0148.pdf>, (24.10.2022). Onay Kanunu: RG 11.08.2003-25196.

[129] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4662.html>, (24.10.2022). Onay Kanunu: RG 26.04.2001-4662.

Göçmen İşçilerin Hukukî Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nde[130] (GİHSAS) yabancı işçilerin ve aile bireylerinin sosyal ilerlemesini kolaylaştırmayı çözümlemek üzere bazı kurallar getirilmiştir. Bunlardan önemli gördüğümüz birkaç hususa değinmekte fayda görmekteyiz. Sözleşme'ye göre her imzacı devlet çalışmasına izin verildikten ve gerekli belgelerini aldıktan sonra ilgili yabancıya giriş hakkı tanıyacaktır (GİHSAS m. 4/1-b). Ayrıca Sözleşme m. 16/1 uyarınca, çalışma izni verilen göçmenler, yerel işçilere uygulanan kanun ve idari kurallar, toplu iş sözleşmeleri ve teamüller bakımından vatandaşla eşitlik esasına tâbi olacaktır.

Çalışma hakkını temel hak olarak düzenleyen ve bu hakkın etkin bir şekilde kullanımını sağlamak amacıyla benimsenmesi gereken bazı esasları içeren Avrupa Sosyal Şartı[131] (ASŞ), m. 18'de ve m. 19'da, münhasıran, yabancıların çalışma hakkına ilişkin devletlerin benimsemesi gereken esaslar düzenlenmiştir. ASŞ m. 18'e göre, *"imzacı taraflar, imzacı taraflardan herhangi birinin ülkesinde çalışma hakkının etkili kullanımını sağlamak amacıyla yürürlükte olan mevzuatı demokratik bir anlayışla uygulamayı, bunların uygulanmasına ilişkin formaliteleri basitleştirmeyi ve yabancıların çalışmasına ilişkin mevzuata esneklik getirmeyi taahhüt edecek; bu hususta alınan harçları azaltacak ya da kaldıracak ve kendi vatandaşlarına imzacı devletlerin ülkelerinde çalışmak üzere çıkışlarına imkân tanıyacaktır."* ASŞ m. 19'da ise göçmen işçi olarak ifade edilen yabancıların imzacı devletlerde korunma ve yardım hakkının korunmasına ilişkin esaslar benimsenmiştir.

[130] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM__/d05/c012/mm__05012082ss0279.pdf>, (24.10.2022). Onay Kanunu: RG 06.01.1980-16861

[131] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/media/3680/avrupasosyalsarti.pdf> (24.10.2022). Onay Kanunu: RG 04.07.1989-20215.

Avrupa İkamet Sözleşmesi (AİS)[132] m. 10-17 hükümleri arasında yabancıların çalışma hakkına ilişkin yabancılar hukukunda benimsenen genel esaslara yer verilmiştir. AİS m. 10'a göre, *"ekonomik ve sosyal koşullar elverdiği ölçüde imzacı tarafların her biri, diğer taraf devletlerin vatandaşlarını kendi vatandaşlarıyla eşit olarak ülkelerinde, sınaî, ticarî, malî, ziraî faaliyetler ile küçük sanatlar ve serbest mesleklerin gerçekleştirilmesini de kapsamak üzere çalışmalarına izin verecektir."* AİS m. 17/1'de ise *"imzacı devletlerin diğer imzacı devletlerin vatandaşlarını, genel olarak ücret ve çalışma şartları ile ilgili olarak kamu otoritelerinin koyduğu kurallar bakımından kendi vatandaşlarından daha az elverişli olmayan bir muameleye tâbi tutamayacağı düzenlenmiştir."*

Yabancıların çalışma hakkına ilişkin son olarak değineceğimiz milletlerarası belgeler, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1949 tarihli İstihdam Amacıyla Göç Konvansiyonu[133] (no. 97) ile 1975 tarihli Göçmen İşçiler Konvansiyonudur[134] (no. 143)[135]. 97 nolu Konvansiyon m.6'ya göre; "*Konvansiyon yürürlükte olduğu ülkeler bakımından bu hükümler milliyet, ırk, din ya da cinsiyet ayırımı gözetilmeksizin, kendi vatandaşlarına uyguladıklarından daha aşağı olmayan bir muamelede bulunma yükümlülüğü getirmektedir.*" 143 nolu Konvansiyon m. 12/g'ye göre; *"Konvansiyona taraf ülkeler, ulusal koşullar ve uygulamalarına uygun yöntemlerle, istihdamlarının özel koşulları ne olursa olsun, aynı meslekî faaliyeti gerçekleştiren tüm göçmen işçiler için eşit muamele sağlamayı taahhüt eder."* Göçmen işçilerin çalışma hakkı ve koşulları için detaylı

---

[132] Sözleşmenin Türkçe çevirisi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c025/tbmm18025076ss0126.pdf>, (24.10.2022). Onay Kanunu RG 17.09.1989-20285.

[133] <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312242> , (21.10.2022).

[134]<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LAN_CODE:312288,en:NO>, (21.10.2022).

[135] Türkiye ilgili Konvansiyonlara taraf olmamıştır. Türkiyenin tarafı olduğu Konvansiyonlar için bkz. Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri, Fazıl Aydın(Ed.), ÇSGB, Ankara 2014, < https://www.csgb.gov.tr/media/1332/tuerkiye-taraf%C4%B1ndan-onaylanan-ilo-soezle%C5%9Fmeleri.pdf >, (21.10.2022). Konvansiyonlara ilişkin detaylı bilgi için genel olarak bkz. **ALPAR**, M. Bülent: "*Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri ile ilgili Çalışma Mevzuatı*", Kamu-İş, 2000, C. 6, S. 1, (sayfa numaraları belirsizdir) <https://www.tuhis.org.tr/pdf/617.pdf>, (21.10.2022).

düzenlemeler getiren bu konvansiyonlar, doktrinde bir görüşe göre, göçmen işçiler için uluslararası standardın kaynakları olarak görülmektedir[136].

3. Türk Hukukunda Yabancılara Çalışma Hakkı Tanınmasında Kabul Edilen Ölçütler

1982 Anayasası'nda, çalışma hakkını (AY m. 49) ve çalışma özgürlüğünü (AY m. 48) düzenleyen temel hükümlerde, "*herkes*" ifadesi kullanılmaktadır. Haklardan ve özgürlüklerden faydalanma hususunda "*herkes*" ifadesinin tercihinden, vatandaş-yabancı ayrımı yapılmaksızın bütün insanların kastedildiği anlaşılmaktadır[137]. Bu doğrultuda Anayasa m. 48 ve m. 49'un lafzından, çalışma hakkı hususunda eşitlik sisteminin benimsendiği anlaşılmaktadır[138]. Tebaaya temsil esası olarak da anılan, temelde vatandaş ile yabancının eşit olduğu; bu sebeple yabancıya vatandaşın tâbi olduğu rejimin aynının uygulanması gerektiği fikrine dayanan[139] ve yabancılar hukukunda en liberal usûl olarak görülen[140] bu sistemde, yabancıların özel haklardan faydalanması hususunda karşılıklılık aranmaksızın, doğrudan doğruya vatandaşla eşit muamele gösterilir[141]. Kanunla veya antlaşma[142] yoluyla tanınabilecek bu sistem bir diğer yönüyle yabancılar bakımından vatandaşla eş haklardan faydalanma, fazlasını talep edememe sonucunu doğurur[143]. 19.

---

136 **HORUZTEPE**, Gül Setenay: Türkiye'de Çalışan Yabancıların İş Kanunundan Kaynaklanan Hak ve Yükümlülükleri, AÇSHB UİGM, Uzmanlık Tezi, Ankara 2021.

137 **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 13; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 217.

138 Anayasa'da bazı hak ve özgürlükler düzenlenirken "*herkes*" ifadesi kullanılarak, yabancıların vatandaşlar ile eşit olarak bu haklardan faydalanabilmeleri anayasal düzeyde koruma altına alınmıştır. Yabancıların faydalanamayacağı ya da sınırlı olarak faydalanabileceği haklar düzenlenirken ise "*Türk*", "*Türk vatandaşı*" veya "*vatandaşlar*" ifadesi kullanılarak, yalnızca Türkiye Cumhuriyeti'ne vatandaşlık bağıyla bağlı kişilerin ilgili haklardan faydalanmalarına yönelik anayasal güvence getirilmiştir. Bu şekilde düzenlenen hükümlerin mefhûm-ı muhâlifinden yabancıların bu haklardan faydalanma hususunda anayasal korumanın kapsamına girmediklerine; dolayısıyla ilgili haklardan faydalanmalarına sınırlamalar getirilebileceğine ulaşılabilecektir.

139 **ÖZKAN**, s. 12; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 36.

140 **ALTUĞ**, s. 12; Benzer yönde **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 13.

141 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 281; **BERKİ**, s. 165; **ÇİÇEKLİ**, s. 43.

142 Antlaşmayla tebaaya temsil sisteminin kabulü ile, akit taraflar, ülkelerinde birbirlerinin vatandaşlarına kendi vatandaşları gibi muamele etmeyi taahhüt ederler: **ÖKÇÜN**, s. 8.

143 **ALTUĞ**, s. 12.

yüzyıldan itibaren gelişmemiş ülkelerde yaşayan ve ticaret yapan gelişmiş ülke vatandaşları, bulundukları ülkelerin vatandaşlarına sağlanan -dolayısıyla bu sistem doğrultusunda kendilerine de tanınan- hakları yetersiz bulmuş ve yeni doktrinler aranmaya başlanmış; bu arayışlar sonucunda, adaletin milletlerarası standardı olarak da anılan asgarî standartlar esası[144] ortaya çıkmıştır[145]. Ancak günümüzde, insan hakları hukukundaki gelişmeler doğrultusunda, yabancılar hukukunda asgarî standartlar esası reddedilmiş olup, vatandaşlar ve yabancılar arasında eşitliğe yönelinmiştir[146].

Türk hukukunda yabancıların çalışma özgürlüğünden faydalanması hususunda eşitlik sisteminin uygulanmasına kanunlarla bazı istisnalar getirilmiştir. UİK m. 6/2 uyarınca, yabancıların çalışma izni olmaksızın Türkiye'de çalışmaları ve çalıştırılmaları yasaktır[147]. Bu hüküm bakımından değerlendirme yapıldığında Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkı hususunda izin esasının[148] benimsendiği görülmektedir. Buna göre, çalışma izni sahibi ya da çalışma izni muafiyetine sahip kişiler Türkiye'de çalışma

[144] Eşit muamele yabancılar için bazen yararlı, bazen de kendilerine özel imtiyazlar tanınmasının önüne geçtiği için yararsızdır. Eşitlik prensibine karşı doğan asgarî standartlar esası insan olma onuruna kaçınılmaz düzeyde bağlı olan ve asgarî standartlar içerisinde kalan temel hakların yabancılara tanınması esasına dayanmakta olup, asgarî standartlar dışında kalan hak ve özgürlükleri devletlerin takdir yetkisine bırakmaktadır. Bu esasa göre devlet, insan haklarını vatandaşlarına tanıyıp tanımama hususunda serbest olup, yabancılara tanımak zorundadır. Asgarî standartlar içerisinde kalan hakların tanınmaması durumunda ilgili devletin milletlerarası sorumluluğu söz konusu olacaktır. Devletler yabancılara haklar tanıma hususunda asgarî standartların üstünde iç hukuk düzenlemeleri yapmakta özgürdür. Devletlerin milletlerarası hukukun belirlediği asgarî standartlar içerisinde kalan hakları yabancılara tanıması gerektiği ilkesi modern hukuk sistemlerinde geride bırakılmıştır. Eşitlik sistemine ilişkin ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 37; **ALTUĞ**, s. 12; **GÖĞER**, s. 18; **ÖKÇÜN**, s. 7; **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 10-11; **ÇİÇEKLİ**, s. 48.

[145] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 36-37.

[146] GÖĞER'e göre, yabancılar hukuku bakımından asgarî standartlardan bahsedilecekse bu standart, yabancıların temel haklardan yararlandırılmasına ilişkin sınırlamaların en düşük düzeyde tutulması açısından olmalıdır. Bkz. **GÖĞER,** s. 18. Eşitlik esası asgarî standart esasının karşısında bulunmaktadır: **ALTUĞ**, s. 12.

[147] Ancak diğer kanunlarda ya da Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı antlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancılar UİK kapsamında çalışma izni almadan çalışabilir ve çalıştırılabilirler (UİK m. 6/3).

[148] Yabancılar hukukunda, yabancıların bazı hak ve özgürlüklerden faydalanmalarının sınırlanmadığı ancak yetkili makamların iznine tâbi tutulduğu durumlar karşımıza çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda yabancının ilgili hak ve özgürlüklerden faydalanması izne tâbi tutularak kontrol edilmektedir. Özellikle kamu haklarından faydalanma hususunda genellikte izin esasının kabul edildiği görülmektedir.

özgürlüğüne sahiptir. Ancak çalışma iznine ya da çalışma izni muafiyetine sahip yabancılar da Türkiye'de her meslekî faaliyeti gerçekleştiremezler.

Türk hukukunda bazı meslekî faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hususunda yabancılara yönelik sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Bu sınırlamalar, devletlerin, yabancıların bir kısım haklardan faydalanmalarını arzu etmediği durumlarda gündeme gelmektedir[149]. Örneğin; avukatlık, diş hekimliği, veterinerlik, eczacılık gibi meslekler yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiştir[150]. Bu sınırlamaların temelinde kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı gibi hususlar yatmaktadır. Bununla birlikte yabancıların hak ve özgürlüklerinin tamamen sınırlanması istisnaî bir uygulama olmakla birlikte bazı alanlarda sıkça görülmektedir[151]. Yabancıların haklardan faydalanmasının sınırlandığı hususların başında devletin idaresiyle yakından ilgili olan siyasî haklardan yararlanma ve kamu görevine girebilme gelmektedir. Her ne kadar Türk yabancılar hukukunda eşitlik sistemi esas olarak benimsense de siyasî haklardan faydalanma bakımından sınırlama siteminin benimsendiğini söyleyebiliriz. Sınırlama sisteminin benimsendiği durumlarda yabancıların bu haklardan faydalanamaması esas olup, faydalanabilmeleri istisna teşkil edecektir.

Yasaklı olmayan meslekler bakımından ise işverenler bakımından bazı sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin iş yerinde çalışan yabancı işçilerin sayısı Türk işçilerin belirli bir

[149] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 40.

[150] Yabancıların çalışmalarına getirilmiş sınırlamalar özellikle nitelikli olarak değerlendirilebilecek meslekler bakımından Turkuaz Kart uygulaması için de önem arz ettiği için çalışmamızda detaylı bir şekilde incelenecektir. Bu hususta detaylı bilgi için aşağıda bkz. Birinci Bölüm/IV.

[151] **ÇİÇEKLİ**, s. 49.

oranını aşamayacaktır[152]. Bu husus Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkı hususunda kontenjan esasının[153] da benimsendiğini göstermektedir.

Son olarak Türk yabancılar hukukunda yabancıların çalışma hakkı ve düzenlenirken muhtelif maddelerde karşılıklılık şartına yer verildiği görülmektedir. Örneğin UİK m. 12/3'te, yabancıların çalışma izinlerinin bazı koşullarda karşılıklılık ilkesi çerçevesinde sınırlandırılabileceği düzenlenmiştir. Bunun yanında UİK m. 14/2-a'da, Türkiye'de yabancı ülkelerin diplomatik ve konsüler temsilciliklerinde diplomatik kadro üyesi, konsolosluk memuru, idarî ve teknik kadro üyesi ve konsolosluk hizmetlisi, Türkiye'deki uluslararası kuruluşlarda uluslararası memur ve idarî ve teknik personel olarak görev yapan kişilerin eş ve çocukları ile karşılıklılık esasına göre belirlenmiş yakınlarının, UİK'de, ikili anlaşmada ve mevzuatta çalışma izni muafiyeti hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türkiye'de çalışma izni alarak çalışabilecekleri düzenlenmiştir. Bahsi geçen hükümler Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkı bakımından karşılıklılık esasının da benimsendiğini göstermektedir.

Karşılıklılık, yabancıların bir ülkede, kendi devletlerinin yabancılara tanıdığından fazla haklara sahip olmaması esasına dayanmaktadır[154]. Siyasî veya ahdî mütekabiliyet olarak da anılan karşılıklılık esasına[155] göre devletler birbirleriyle yapacakları antlaşmaya

---

[152] Çeşitli örnekler için bkz. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izni-degerlendirme-kriterleri/>, (22.08.2022).

[153] Kontenjan esası da esas olarak kamu haklarından faydalanma hususunda karşımıza çıkmaktadır. Bu esasa göre kamu düzeninin korunması amacıyla yabancıların belli haklardan yararlanması kontenjana tâbi tutulmaktadır.

[154] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 36; **ÇİÇEKLİ**, s. 44. "*Savigny'den beri korunan çatışmacı metoda göre, yabancılarla yerliler arasında eşitlik sağlamak, milletlerin ve kişilerin ortak çıkarına olduğundan karşılıklılık prensibi uygulanır*": **ÖZKAN**, Işıl: Hukukun Küreselleşmesi ve Ulusötesi Hukuk [*Küreselleşme*], 2. Baskı, İstanbul 2021, s. 107-108.

[155] GÖĞER ve DOĞAN bu esası karşılıklı işlem başlığı altında incelemiştir. Bkz. **GÖĞER**, s. 25-28; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 36-38 Karşılıklı işlem kavramı karşılıklılıktan farklı bir devletler hukuku kavramı olan karşı işlem (mukabele bilmisil, dengiyle karşılama) müessesesi ile karıştırılabilmektedir. Karşı işlem, bir devletin, meşru ve haklı fakat diğer bir devletin menfaatlerini ihlal edici hareketlerine karşı, menfaatleri ihlal edilen diğer devletin aynı surette karşılık vermesidir. Bu hususta yabancıların davranışları dikkate alınmayıp devletler arası siyasî ve ekonomik ilişkiler yabancıların hukukî durumunu belirleyecektir. Bu suretle

dayanarak karşılıklı olarak birbirlerinin vatandaşlarına haklar tanıyabilirler[156]. Bu hususta yabancıların hukukî durumu tespit edilirken yabancının uyruğu altında olduğu devletle, ülkesinde bulunduğu devlet arasında bu yönde bir antlaşma bulunup bulunmadığına ve antlaşmada tanınan hakların fiilen tanınıp tanınmadığına bakmak gerekecektir[157]. Bu sistemi benimseyen devletler antlaşmayla hem kendi vatandaşlarının taraf devlet ülkesindeki haklarını koruma altına alacak hem de taraf devletin vatandaşlarına ülkesinde ayrıcalıklı haklar sunacaktır[158].

Kanunî veya fiilî karşılıklılık esası ise bir devletin başka bir devletin vatandaşlarına tanıyacağı haklarda kanunen veya fiilen karşılıklılık bulunmasını aramasıdır. Herhangi bir devlet kanunlarında yabancılara herhangi bir hakkı tanımışsa, o devletin vatandaşlarına da aynı haklar, herhangi bir antlaşma aranmaksızın, karşılıklılık esasına dayanılarak tanınacaktır[159]. Bu sistemi benimseyen devletler vatandaşlarına başka ülkelerde tanınacak hakların, kendi ülkelerinde ilgili devletlerin vatandaşlarına tanınacağını vaat etmektedir[160]. Son olarak şunu belirtmemiz gerekir ki, karşılıklılık ilkesi yabancılara hak tanınmasında dikkate alınacak bir esas olup; yabancıların haklarının sınırlandırılması söz konusu olduğunda farklı bir müessese olan karşı işlem söz konusu olacaktır[161].

---

yabancıların haklardan faydalanması bakımından eşitlik bozulacaktır: **GÖĞER**, s. 28-29; Ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 68.

156 **ALTUĞ**, s. 13; **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 280-281; **GÖĞER**, s. 25; **BERKİ**, s. 165; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 64; **ÖKÇÜN**, s. 8; **ÇİÇEKLİ**, s. 45.

157 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 65; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 36-37; **ÇİÇEKLİ**, s. 45.

158 Bu hususta devletler arasındaki antlaşmalar devletler arasındaki dostluğa bağlı olacağından dolayı yabancıların faydalanabilecekleri haklar da buna bağlı olarak değişiklik gösterebilecektir. Oysaki yabancıların hukukî durumu sabit adalet ilkeleriyle tespit edilmelidir: **ALTUĞ**, s. 13.

159 **ALTUĞ**, s. 13; **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 281; **GÖĞER**, s. 26; **BERKİ**, s. 165; **ÖKÇÜN**, s. 7-8.

160 **SEVİĞ/SEVİĞ**, s. 281. Kanunî veya fiilî karşılıklılık esası yabancının ülkesinde bulunduğu devlete bir sorumluluk konusu olduğu düşüncesine dayanır ve karşı işleme yol açar. Her ne kadar bu esas isabetsiz görünse de siyasî ve ahdî karşılıklılık esasına oranla adalet ilkesini daha iyi sağlayıp haksızlığı azaltacaktır: **ALTUĞ**, s. 13.

161 Bu hususta bkz. **AYGÜL**, s. 134.

III. YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMASI İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

A. Genel Olarak

Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkına ilişkin hükümler, dağınık bir şekilde, birden çok mevzuatta yer almaktadır. Yabancıların Türkiye'de çalışma hakkını haiz olduklarına ilişkin en temel metin Anayasa'dır. Daha önce de belirttiğimiz üzere, AY m. 49'da çalışma hakkının, "*herkesin hakkı ve ödevi*" olduğu öngörülmüştür. AY m. 48'de ise, AY m. 49'daki düzenlemeye paralel olarak, "*herkesin çalışma özgürlüğüne sahip olduğu*" düzenlenmiştir. AY m. 48 ve m. 49'daki hükümler, milletlerarası belgelerde yer alan çalışma hakkının bir temel hak olması dolayısıyla herkese tanınması gerektiği anlayışının bir yansıması olarak düzenlenmiş olsalar da, çalışma hakkı Türk yabancılar hukukunda eşitlik sisteminin değil, genel olarak izin, belirlenen hâllerde kontenjan ve karşılıklılık esaslarının benimsendiği bir hak olarak kabul edilmiştir[162]. AY m. 16'nın verdiği sınırlama yetkisine dayanılarak çıkartılan birçok genel ve özel kanunda, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız olarak çalışmaları vatandaşlardan farklı düzenlemelere tâbi tutulmuştur[163].

---

[162] Bkz. yuk. Birinci Bölüm/II. B.3.

[163] Yabancıların hak ve özgürlüklerine ilişkin hükümler içeren iç kanunlar arasında normlar hiyerarşisi bakımından en üst konumda Anayasa yer almaktadır. Türk hukuk sisteminde, 1961 Anayasası'ndan bu yana Anayasal hükümlerde yer alan kurallar doğrultusunda, yabancıların temel hak ve özgürlüklerine ilişkin sınırlamaların milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla yapılması gerekmektedir: **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 54. Burada "*kanun*" ifadesinden kasıt, teknik anlamda, yani TBMM tarafından kanun adı altında kabul edilen genel, soyut ve objektif düzenlemelerdir: **ERTEN**, *Yabancılar*, s. 6. Dolayısıyla yabancıların çalışma özgürlüğünü sınırlayıcı yönde herhangi bir düzenlemenin, TBMM'nin çıkaracağı kanunla yapılması gerekmektedir. Bu hususta Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile de herhangi bir kısıtlayıcı düzenleme yapılamayacaktır: **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 217. Kanunla sınırlama hususundaki anayasal hüküm iki farklı şekilde yorumlanmaktadır. Birinci ve bizim de katıldığımız görüşe göre kanunla sınırlama öngörülürken Anayasa temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak istemiştir. Bu nedenle yabancıların hak ve özgürlüklerine ilişkin sınırlamalar yasama organınca çıkarılacak kanuna dayanmalıdır. İkinci görüşe göre ise Anayasa'daki "*kanun*" kavramı yasama organının çıkardığı metinleri aşar niteliktedir. Burada kanun kavramı ile kastedilen hukuktur. Bu nedenle yürütmenin düzenleyici işlemlerle getirdiği sınırlamaların da Anayasa hükmüne uygun olacağı, zira sınırlayıcı işlemlerin her hâlde bir kanun hükmüne dayanmasını aramanın yersiz olduğu ileri sürülmüştür. Her ne kadar uygulamada bu görüşü destekler nitelikte örnekler bulunsa da hakların sınırlandırılmasına ilişkin hükümlerde dar yorum ilkesi esas olduğu için bu yönde bir düşüncenin anayasanın

Yabancıların Türkiye'de çalışmalarını sistematik bir kurallar bütünü şeklinde düzenleyen ilk mevzuat 2003 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun[164] (YÇİHK) ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği[165] (YÇİHK Yön.) olmuştur.

4817 sayılı YÇİHK'den önce yabancıların Türkiye'de çalışmalarına ilişkin hükümler çeşitli kanunlarda yer almaktaydı[166]. Uzun bir süre boyunca yabancı personel çalışma izinleri 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu[167] ile 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu[168] kapsamında verilirken[169], YÇİHK, Türk hukukunda yabancıların çalışma izinlerini düzenleyen ilk genel kanun olmuştur. Ancak küresel ve bölgesel gelişmelerin de etkisiyle Türkiye'nin maruz kaldığı göçün artması ve YÇİHK'nin yabancı kayıt dışı istihdamla mücadelede ve ülkenin diğer ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalması yeni bir kanun ihtiyacını ortaya çıkarmış, bu ihtiyaç doğrultusunda 2016 yılında, Türk yabancılar hukuku bakımından birçok yeni uygulamayı da beraberinde getiren ve getirdiği kurallar YUKK ile daha uyumlu olan UİK yürürlüğe girmiştir.

güvence altına aldığı değerleri korunaksız bırakacağı düşüncesindeyiz. Kanunîlik ilkesine yönelik tartışmalar için ayrıca bkz. **ÖKÇÜN**, s. 80 vd.; **GÖĞER**, s. 36-37; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 27-28. Ayrıca bkz. **DEMİRKOL**, Berk: "*Yabancıların Türkiye'de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu*", GSÜHFD, 2018, S. 1, s. 432. Kanunîlik ilkesinin vatandaşlığın kazanılması ve kaybedilmesinde esas alınan AY m. 66 kapsamında incelemesi için bkz. **ÖZTÜRK**, *Yatırım*, s. 175-178. Kanunîlik ilkesiyle ilgili genel ve detaylı bilgi için bkz. **ULUSOY**, Ali D.: Yeni Türk İdare Hukuku, [*İdare*] 4. Baskı, Ankara 2021, s. 122-125; AYM'nin kanunîlik ilkesine yaklaşımı için ayrıca bkz. AYM, 18.06.1985, E. 1985/3 K. 1985/8, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (13.10.2022); Ayrıca bkz. AYM, 24.09.2008 E.2006/142, K. 2008/148, RG 25.12.2008-27901.

164 RG 06.03.2003-25040.

165 RG 29.08.2003-25214.

166 Bazı yazarlarca, YÇİHK'nin kabulüne kadar yabancıların Türkiye'de çalışmasını düzenleyen yetmişten fazla kanun bulunduğu ifade edilmektedir. Bkz. **KUTLU**, Melis: Türk İş Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinlerinin İş Sözleşmelerine Etkileri, İstanbul, 2019, s. 37.

167 RG 16.03.1982-17635.

168 RG 23.01.1954-8615.

169 **ASAR**, s. 323.

UİK'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte YÇİHK ilga edilmiş, ancak 02.02.2022 tarihine kadar UİK Yön. çıkarılmadığı için, YÇİHK Yön. uygulanmaya devam edilmiştir[170]. Mülga YÇİHK ve halefi UİK ile birlikte yabancıların Türkiye'de çalışmalarına ilişkin kurallar, görece daha düzenli ve sistemli bir hâle getirilmiş olsa da; günümüzde dahi birçok özel kanunda yabancıların çalışmalarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

B. Türk Hukuku'nda Yabancıların Çalışması

Türk yabancılar hukukunda yabancıların çalışmasına ilişkin birçok genel ve özel kural bulunmaktadır. İncelememizde tarihsel süreç ve istisnaî durumlar irdelenmeyecek, ihtiyaç duyulduğu takdirde genel olarak bunlara değinilecektir. Dolayısıyla çalışmamızda yabancıların UİK kapsamında genel usûllere tâbi olarak çalışmaları ele alınacak olup, milletlerarası antlaşmalar ile ikili sözleşmeler veya özel kanunlarda çalışma şartları istisna teşkil eden kişilerin durumlarına değinilmeyecektir.

1. Genel Olarak

Yabancıların Türkiye'de çalışmaları için öncelikle usûlüne uygun bir şekilde ülkeye giriş yapmış olmaları gerekmektedir[171]. Yabancılar, ön şart olarak kabul edilebilecek ülkeye usûlüne uygun olarak giriş şartını sağladıktan sonra, Türkiye'de çalışabilmek için Kanunda belirlenen bazı şartları sağlamak zorundadır. Bu şartların başında, yabancının çalışma iznine sahip olması gelmektedir. Çalışma izinleri rejimi, "*yabancıların çalışma hak ve özgürlüklerinin nasıl ve hangi usuller çerçevesinde*

[170] Çalışmamızın oluşturulduğu tarih itibariyle yabancıların çalışma izinlerine ilişkin doktrinde 2022 yılında yürürlüğe giren UİK Yön.'e uygun olarak yayımlanmış tek eser için bkz. **TEMİR**, Arif: Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri, 2. Baskı, Ankara 2022.

[171] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 197.

kullanılabileceğini gösteren ve bu yönüyle, çalışma hak ve özgürlüğünün yaşama geçirilmesini sağlayan önemli bir araç" olarak hizmet etmektedir[172].

Mülga YÇİHK m. 4'teki düzenlemeyle paralel bir şekilde, UİK m. 6/2 uyarınca kural olarak, yabancıların çalışma izni olmaksızın Türkiye'de çalışmaları ve çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Çalışma izni almak için ise, yabancının çalışmak istediği meslek ya da sanat dalında ilgili özel kanunlarda aranan özel şartları sağlaması gereklidir[173]. Bu hususta yabancılara çalışma izni verilirken, ilgili meslekî faaliyete ilişkin özel kanunlarda aranan şartların sağlanıp sağlanmadığı dikkate alınacaktır[174].

2. Çalışma İzni veya Çalışma İzni Muafiyeti

Geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye'de çalışma ve ikamet izni veren, resmî bir belge şeklinde düzenlenen izni ifade eden çalışma izni (UİK m. 3/1-c), UİK m. 4'te belirlenen kriterler esas alınarak belirlenen uluslararası işgücü politikası[175] doğrultusunda ÇSGB tarafından verilir (UİK m. 6/1). Çalışma izni muafiyeti ise, "*ÇSGB tarafından resmî bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içerisinde yabancıya Türkiye'de çalışma izni almaksızın çalışma ve ikamet hakkı veren belgeyi*" ifade eder[176] (UİK m. 3/1-ç).

UİK m. 6/2 uyarınca, kural olarak, yabancıların Türkiye'de çalışmak için çalışma izni almaları gerekmektedir. Bu kuralın istisnası ise ilgili maddenin bir sonraki fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; "*diğer kanunlarda ya da Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya*

---

[172] **ER**, Selami: "*Yabancıların Çalışma İzinleri ve Ön İzin Müessesesi*", UMD, 2014 S. 4, s. 182-183.

[173] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 197.

[174] Diploma denklik süreçleri ve buna bağlı olarak mesleğe ilişkin niteliklerin tanınması, ilgili meslekî faaliyetin gerçekleştirilmesi ve yabancıların nitelik düzeyleriyle uyumlu bir şekilde işgücü piyasasına katılabilmeleri bakımından önemli bir unsurdur: **YILDIZ/İZMİRLİOĞLU**, s. 53.

[175] Uluslararası işgücü politikasına ilişkin detaylı bilgi için bkz. aşa. İkinci Bölüm/III.E.

[176] Çalışma izni muafiyeti başvuru usûlü, başvuruların değerlendirilmesi ve reddi sebepleri, çalışma iznine ilişkin hükümlere tâbi kılındığı için bu hususta daha ileri bir değerlendirme yapılmayacaktır. Çalışma izni muafiyetiyle ilgili ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 196-198; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 214-218; **ASAR**, s. 328-329.

çok taraflı anlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancılar" genel kurala tâbi olmayacak, çalışma izinleri olmaksızın çalışabilecek ve çalıştırılabilecektir[177]. Bu kapsamda değerlendirilecek yabancılar, UİK m. 13'te düzenlenen çalışma izni muafiyetine başvurarak, çalışma izni almaksızın Türkiye'de çalışabileceklerdir[178].

UİK m. 6/2'de düzenlenen genel kuralın ve bunun istisnası olan UİK m. 6/3'ün istisnası ise yine ilgili maddenin bir diğer fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; *"5901 sayılı TVK m. 28 kapsamında olan",* yani çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybeden Mavi Kart sahiplerinin çalışma hakkı saklı tutulacaktır (UİK m. 6/4). Türk Vatandaşlığı Kanunu[179] (TVK) m. 28 kapsamında olan bu kişiler, yine TVK'nin ilgili maddesinde belirtilen istisnalar dışında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edecekleri için (TVK m. 28/1), çalışma izni almaksızın ya da çalışma izni muafiyet belgesine sahip olmaksızın Türkiye'de çalışabileceklerdir.

3. Ön İzin

Ön izin, "*yabancının mesleki yeterliliğine ilişkin ilgili kurum veya kuruluşun uygunluk görüşünü*" ifade eder (UİK Yön. m. 4/1-i). Yabancıların Türkiye'de gerçekleştirmek üzere çalışma iznine başvurdukları meslekî faaliyetleri

[177] Doktrinde, UİK'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce de YÇİHK'de yer alan çalışma izni muafiyeti müessesesine ilişkin 2014 tarihli bir çalışmaya atfen, çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirilecek kişiler belirlenirken karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve AB hukukunun esas alındığına dikkat çeken görüş için bkz. **ÖÇAL**, s. 89.

[178] Çalışma izni muafiyeti alabilecek yabancılara yönelik 6735 sayılı UİK'de m. 13/7 hükmü dışında herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Çalışma izninden muaf tutulacak yabancıların belirlenmesi UİK m. 25/1-b uyarınca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmıştır: **EKŞİ**, *Yabancılar,* s. 234. İlgili yönetmelik 2022 yılında çıkarılmış olup, beşinci bölümünde münhasıran çalışma izni muafiyeti yer almaktadır. Beşinci bölümün ilk maddesi olan UİK Yön. m. 48'de, çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirilecek kişiler ve muafiyet süreleri detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

[179] RG 12.06.2009-27256.

gerçekleştirebilmeleri için gerekli olan yeterliliğe sahip olup olmadıklarının yetkili makamlarca tespiti amacıyla ön izin müessesesi kabul edilmiştir.

Ön izin müessesesini düzenleyen UİK m. 8'de, "*meslekî yeterlilik gerektiren sağlık ve eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancılar*" (m. 8/1) ile "*2457 sayılı Yükseköğretim Kanunu m. 34 uyarınca çalışacak öğretim üyelerinin*" (m. 8/4) çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ön izin alınması zorunlu tutulmuştur[180]. İlgili meslekî faaliyetler açısından meslekî yeterliliğin tespitinde ÇSGB'nin UİK m. 9/1-d kapsamında yapacağı incelemenin yeterli olmayacağı, bu mesleklerle ilgili kamu otoritelerinin daha sağlıklı ve etkin bir inceleme yapacağı öngörülmüştür[181]. Bu sebeple sağlık hizmetlerinde çalışacak yabancılara ön izin verilmesinde Sağlık Bakanlığı, eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancılara ön izin verilmesinde ise Millî Eğitim Bakanlığı yetkili olup, ön izin alınması gereken mesleklerin belirlenmesinde bu bakanlıkların görüşüne başvurulacaktır (m. 8/2). Yukarıda sayılan meslekler dışında Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü (UİGM) tarafından ön izin müessesesinin kapsamına dahil edilecek meslekler resmî internet sayfasında duyurulacaktır (UİK Yön. 20/5).

Yabancı öğretim elemanlarının ön izinleri Yükseköğretim Kurulu tarafından verilecektir[182]. Ön izin verilen öğretim elemanlarının çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde UİK m. 7'nin 4. 5. ve 6. bendinde aranan "*uluslararası işgücü politikasına uygunluk*" şartı, "*kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşleri*" ve "*çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ve*

[180] Ön izin prosedürüne ilişkin ayrıca bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 188-189; **DOĞAN**, *Yabancılar Hukuku*, 202-203; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 223-224; **TURAN**, s. 122-124 ve dn. 174.

[181] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 188.

[182] Yabancı öğretim elemanlarının çalıştırılmasına ilişkin Harp Okulları Kanunu m. 28'de, yabancı uyruklu öğretim elemanlarının Harp okullarında dekanlığın talebi ve rektörlüğün ihtiyaç göstermesi üzerine Millî Savunma Bakanlığı'nın onayıyla sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Harp okullarında çalıştırılacak öğretim elemanları bakımından Millî Savunma Bakanlığından ön izin alınması gerekmektedir. Bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 224.

çalışma izni puanlama sisteminin oluşturulmasında kullanılacak kriterler" dikkate alınmayacak olup; bu başvurular UİK m. 9'da öngörülen çalışma izni başvurusunun reddi sebeplerinden "*kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına tehdit teşkil etmeme*", "*ülkeye girişi yasaklı kişilerden olmama*", "*hakkında sınır dışı edilme kararı alınmamış olma"* ve "*Dışişleri Bakanlığının olumlu görüşü olması hariç olmak üzere diplomatik ilişki bulunmayan veya tanınmayan ülke vatandaşı olma*" şartları dışında reddedilemeyecektir (UİK m. 8/4).

Ön izin sahibi yabancılar, ön izinleriyle çalışma iznine başvurarak çalışma izni alabileceklerdir[183]. Bu kişiler bakımından ön izne sahip olunması, gerekli meslekî yeterliliğe sahip olduğunun kanıtı hükmünde olacağından, çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, UİK m. 9/1-d'de yer alan, yabancının "*gerekli nitelik ve uzmanlığı taşıması*" şartı için ek bir değerlendirme yapılmayacaktır (UİK m. 8/3).

Ön izin müessesesini düzenleyen UİK m. 8'de, ayrıksı bir konuma sahip olan Ar-Ge personeli olarak çalışacak kişilerin çalışma izni almasında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının olumlu görüşünün aranacağı, olumlu görüşün olması hâlinde ÇSGB tarafından başvurunun değerlendirmeye alınacağı düzenlenmiştir (UİK m. 8/6). Madde gerekçesinde de bu kişiler bakımından aranan olumlu görüşün, ön izinle karşılaştırılabilir

[183] Mülga YÇİHK m. 12'de ön izin müessesesine, UİK'de mevcut olan ön izin şartından farklı bir şekilde yer verilmişti. İlgili maddede; "*meslekî hizmetler kapsamında çalışacak yabancılara akademik ve meslekî yeterlilik ile ilgili işlemleri tamamlanıncaya kadar, ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla bir yılı geçmemek üzere ön izin verilebileceği"* düzenlenmiş olup, ön izin müessesesi çalışma izni alınmadan önce meslekî yeterliliğin tanınmasına ilişkin bir prosedür olarak değil, meslekî yeterliliğin tanınması sürecinde geçen zamanda yabancıya verilebilecek alternatif bir izin olarak düzenlenmişti. Benzer yönde bkz. **AYGÜL**, dn. 360. UİK'deki ön izin uygulamasını YÇİHK'deki ön iznin devamı niteliğinde değerlendiren görüş için bkz. **ERKEN**, Baki: "*Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Yabancıların Çalışması"*, TİSK Akademi, 2016, C. 11 S. 22, s. 389. Belirtilen hususların yanında meslekî hizmetler ifadesi UİK'dekinin aksine kanun hükmünde açıkça sınırlandırılmamıştı. UİK ön izin hususunda daha farklı bir uygulama benimsemiş, meslekî hizmetlerin kapsamına ilişkin daha detaylı bir düzenlemeye yer vermiştir. Mülga YÇİHK'ye göre ön izin müessesesine ilişkin ayrıca bkz. **ER**, s. 201 vd.

nitelikte olsa da muhtevalarının farklı olduğu[184]; dolayısıyla ön izin niteliğinde olmayıp, yalnızca ilgili çalışma izni başvurusunun, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının politikalarıyla uyumunun denetimine ilişkin olduğu ifade edilmiştir[185]. Bu hüküm kapsamında "*ön izin*" ifadesi yerine "*olumlu görüş*" ifadesi kullanıldığı için bu kişilerin çalışma izinlerinin değerlendirilmesinde UİK m. 9/1-d'de yer alan "*gerekli nitelik ve uzmanlığı taşıması*" şartına ilişkin değerlendirme yapılması gerekmektedir.

4. Çalışma İzni Türleri

Çalışma izni türleri UİK m. 10'da düzenlenmiştir. Bu maddedeki düzenlemelere göre, çalışma izinlerinin, süreli (10/1), süresiz (10/3) ve bağımsız (10/6) çalışma izni olmak üzere verilebileceği görülmektedir. Bu çalışma izni türlerinden süresiz ve bağımsız çalışma izni lafzen UİK m. 10'da geçse de; süreli çalışma izni şeklinde bir ifadeye lafzen yer verilmemiş olup[186], ilk çalışma izni ve uzatmaları belirli süreyle verileceği için doktrinde, bu şekilde bir adlandırma yapıldığı kanaatindeyiz. Bunların yanında, ÇSGB'nin *web* sayfasında ve doktrinde Turkuaz Kart sahiplerinin çalışma izinleri ile istisnaî olarak çalışma izni alabilecek yabancıların çalışma izinlerinin de bir çalışma izni türü olarak incelendiğine rastlanılmaktadır[187]. Kanımızca istisnaî çalışma izni, çalışma izninin istisnaî

---

[184] **DEMİRKOL**, s. 439; açık olmamakla birlikte benzer yönde bkz. **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 390; **KARAAĞAÇ**, Ömür: "*Yabancıların Türkiye'de Çalışmalarına ilişkin Temel Düzenleme Olarak Uluslararası İşgücü Kanununun Genel Değerlendirmesi*", ÇÜHFD, 2018, C.3, S.1, s. 103; açık olmamakla birlikte ön izin ve olumlu görüş arasında ayrım yapılmayan bir görüşler için bkz. **TUNCAY**, A. Can: "*Yeni Mevzuat Açısından Yabancıların Çalışma Hakkı*", İSGHD, 2017, C. 14, S. 53, s. 109; **SAYGICI**, Bahtiyar: Yeni Gelişmeler Işığında Türk İş Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı, Ondokuz Mayız Üniversitesi (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Samsun 2017, s.62.

[185] Madde gerekçesinde de bu ayrım dolaylı yoldan yapılmış, yalnızca eğitim ve sağlık alanında ön izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Bkz. Tasarı, s. 25.

[186] Aynı yönde tespit için bkz. **ASAR**, s. 326.

[187] ÇSGB'nin *web* sayfasında da Turkuaz Kart çalışma izni türleri arasında incelenmiştir. Bkz. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/izin-turleri/>, (26.08.2022). Doktrinde Turkuaz Kart'ı çalışma izni türü olarak inceleyen çalışma için bkz. **ASAR**, s. 326-328. Doktrinde hem istisnaî çalışma izni hem de Turkuaz Kart'ı çalışma izni türü olarak ele alan çalışmalar için bkz. **EKŞİ,** *Yabancılar*, s. 232; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 191-196; Ayrıca bkz. **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 208 vd. DOĞAN, Turkuaz Kart'ı bir çalışma izni türü olarak incelememiş ancak Turkuaz Kart sahibi yabancıların çalışması şeklinde çalışma

olarak verileceği durumlarda verilecek izni ifade eden bir adlandırma olarak çalışma izni türleri içerisinde incelenebilecek olsa da[188]; Turkuaz Kart'ın müstakil bir çalışma izni türü olarak incelenmesini, uygulamanın kapsamı bakımından sorunlu görmekteyiz. Zira Turkuaz Kart, yabancıya; "*imtiyazlı bir statü*" sağlamakta olup[189], UİK'de öngörülen süre şartlarından muaf olarak süresiz çalışma izni ve uzun dönem ikamet izninden faydalanma hakkı veren, başvurabilecek kişilerin kapsamı oldukça sınırlı tutulan bir "*çalışma izni sistemini*" ifade etmektedir. Bu sebeple Türk yabancılar hukuku bakımından ayrıksı bir konuma sahip olan ve sahibine oldukça ayrıcalıklı haklar sağlayan Turkuaz Kart uygulamasının, çalışma izinleri başlığı altında bir çalışma izni türü gibi incelenmesini yerinde bir tercih olarak görmemekteyiz.

a) Süreli Çalışma İzni

Bütün yabancılar için öngörülmüş genel çalışma izni olarak vasıflandırılabilecek[190] süreli çalışma izni, UİK'de, yabancıların genel usûle tâbi olarak alabilecekleri ilk çalışma izni olarak öngörülmüştür. UİK m. 10/1 uyarınca, çalışma izni almak üzere yaptığı ilk başvurusunun olumlu değerlendirilmesi durumunda, yabancıya çalışmak üzere başvurduğu "*iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek veya tüzel kişiye ya da kamu kurum veya kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla en çok bir yıl geçerli olmak üzere*" çalışma izni verilebileceği düzenlenmiştir[191]. Bu kişilerin Türkiye'de

izni türleri altında incelemiştir. Kanımızca Turkuaz Kart bakımından en doğru inceleme bu şekildedir. Benzer bir şekilde Turkuaz Kart sahiplerinin çalışması şeklinde inceleme için bkz. **TURAN**, s. 125-128.

188 Benzer yönde bir tespit için bkz. **AYGÜL**, s. 144.

189 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 194; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 18; **KAVLAK**, Bengül: "*Uluslararası İşgücü Kanunu ile Getirilen Bir Yenilik: Turkuaz Kart*", YBHD, 2019/2, s. 350. Benzer yönde, ancak yalnızca çalışma hakkından faydalanma bakımından "*özel statü*" tanıdığı yönünde görüş için bkz. **AYAN**, Hasan Alparslan: "*Türk Hukukunda Turkuaz Kart Sahibi Yabancıların Çalışma Şartları*", [*Turkuaz Kart]*, NEÜHFD, 2018, C. 1, S. 1, s. 65-66.

190 **AYGÜL**, s. 137.

191 İş kolu ve iş yeri kavramlarının muhtevalarına ilişkin bkz. **HORUZTEPE**, s. 47-48.

çalışmaya devam edebilmesi için izinlerinde öngörülen sürenin dolmasına altmış gün kala ve her hâlükârda altmış gün içerisinde uzatma başvurusu yapmaları gerekli görülmüştür (UİK m. 7/3). UİK m. 10/2 hükmü uyarınca ilk uzatma başvurusunun olumlu değerlendirilmesi hâlinde yabancıya, süresi önceki çalışma izni süresinin bitimini takip eden günden itibaren başlamak üzere (UİK m. 27/7), aynı işverene bağlı olarak çalışması koşuluyla iki yılı aşmamak kaydıyla çalışma izni verilecektir. Daha sonraki uzatma başvurularında ise azami süre üç yıl olarak öngörülmüştür. Ancak yabancının işveren değişikliği hâlinde bu uzatma süreleri öngörülmeyecek olup, çalışma iznine ilk kez başvuruda tâbi olunan usûl baştan başlatılacaktır.

b) Süresiz Çalışma İzni

Süresiz çalışma izni, yabancıya Türkiye'de herhangi bir süre sınırına tâbi olmaksızın çalışma hakkı veren izindir (UİK m. 3/1-g). UİK m. 10/3'te süresiz çalışma izni verilebilecek kişiler sayma yöntemi ile sınırlanmıştır. Buna göre, Türkiye'de uzun dönem ikamet izniyle veya işveren değişikliği dikkate alınmaksızın[192] en az sekiz yıl çalışma izni bulunan yabancılar süresiz çalışma iznine başvurabilecektir. İdareye bu kişilere süresiz çalışma izninin verilip verilmeyeceği hususunda takdir yetkisi tanınmıştır. Zira UİK'de bu kişilerin başvuru şartlarını taşımasının mutlak bir hak sağlamayacağı hususunda düzenlemeye yer verilmiştir (UİK m. 10/3). Süresiz çalışma izni başvurusu olumlu değerlendirilen yabancı, ilgili mevzuat hükümlerinde öngörülen şartları ve bildirim yükümlülüğünü sağlaması kaydıyla bağımsız veya birden fazla işverene bağlı olarak çalışabilecektir (UİK Yön. m. 28/2).

Süresiz çalışma iznine sahip yabancılar, UİK ile özel statülü yabancılar kapsamına alınmıştır[193]. Zira UİK m. 10/4'te, süresiz çalışma iznine sahip kişilerin, uzun dönem

[192] İlgili tespit için **DEMİRKOL**, s. 445.

[193] Bu hususta ayrıca bkz. **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 206-207.

ikamet iznine sahip yabancılara tanınan haklara sahip olacakları; dolayısıyla uzun dönem ikamet izni sahibi yabancılar gibi Türk vatandaşlarına hasredilen ve yabancıların faydalanamayacakları haklar[194] hariç olmak üzere Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanacakları düzenlenmiştir[195].

c) Bağımsız Çalışma İzni

Bağımsız çalışma izni, yabancıya UİK'deki süre sınırlamalarına tâbi olmaksızın ÇSGB'nin takdirine bağlı olarak süresi belirlenen[196], Türkiye'de "*kendi ad ve hesabına çalışma hakkı veren*" çalışma iznidir (UİK m. 3/1-a, UİK m. 10/8). UİK m. 10/6'da, "*profesyonel meslek mensubu yabancılara, diğer kanunlarda belirtilen özel şartların sağlanması kaydıyla*" bağımsız çalışma izni verilebileceği düzenlenmiştir. İlgili profesyonel meslekler, ÇSGB tarafından belirlenmesi öngörülen, belirli bir uzmanlık ve meslekî yeterliliğe sahip kişilerin gerçekleştirebileceği faaliyetlerdir[197]. Bunun yanında 6102 sayılı TTK'ye göre kurulmuş olan; *"limited şirketlerin şirket ortağı olan müdürü, anonim şirketlerin şirket ortağı olan yönetim kurulu üyesi, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin yönetici olan komandite ortağı olan yabancıların*" çalışma izni alarak Türkiye'de çalışabilecekleri düzenlenmiştir (UİK m. 10/5). Kanundaki ifadeden doğrudan anlaşılmasa da doktrinde bu kişilerin de bağımsız çalışma izni alarak çalışabilecekleri, hatta

---

[194] Süresiz çalışma izni olan yabancının seçme, seçilme ve kamu görevlerine girme hakkı ile askerlik hizmeti yapma yükümlülüğü yoktur.

[195] Doktrinde, UİK 10/4'te YUKK 44'e yapılan atıf bulunurken ayrıca süresiz çalışma iznine sahip kişilerin faydalanabileceği ve faydalanamayacağı hakların belirtilmesine gerek bulunmadığı yönünde bizim de katıldığımız görüş için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar,* s. 230-231; **DEMİRKOL**, s.443.

[196] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 208. Bu bakımdan bağımsız çalışma izninin, esasında süreli çalışma izni niteliğinde olduğu yönünde görüş için bkz. **AYAN**, [*Çalıştırılma*], s. 121

[197] Benzer yönde tanımlar için bkz. **DEMİRKOL**, s. 450; **ÖÇAL**, s. 81.

bağımsız çalışma izni alabilecek aslî grup olarak düzenlendiği ileri sürülmüştür[198]. UİK'de, bu kişiler bakımından herhangi bir süreyle ikamet etmiş olma şartı aranmamıştır[199].

Bağımsız çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, Kanunda öngörülen genel kriterlerin (UİK m. 9'da sayılan ret nedenlerinin aksi durumların aranması) yanında; yabancının "*eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi*" dikkate alınacaktır. Başvuru sahibi yabancının şirket ortağı olması durumunda sermaye payı ve Cumhurbaşkanınca belirlenecek kurulun[200] önerileri doğrultusunda ÇSGB tarafından belirlenecek diğer kriterler dikkate alınacaktır (UİK m. 10/7).

5. Çalışma İzninin İstisnaî Olarak Verilebileceği Yabancılar

UİK'de, bazı yabancı gruplarına yönelik olarak çalışma izninin verilmesinde uluslararası işgücü politikasına uygun olarak birtakım istisnalar tanınabileceği düzenlenmektedir. Dolayısıyla bu grupların çalışma izninden istisna tutulmaları söz konusu olmayıp, yalnızca çalışma izni değerlendirmesine ilişkin genel kriterlerin bazılarından istisna tutuldukları görülmektedir[201]. UİK m. 16'da bu gruplar; "*eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı vb. özellikleri itibarıyla nitelikli işgücü olarak değerlendirilen*"; "*bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü vb. özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olarak*

---

198 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 193; Benzer yönde görüşler için bkz. **DEMİRKOL**, s. 452; **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 207-208; **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 231; **AYGÜL**, s. 140.

199 Mülga YÇİHK'de bağımsız çalışma izni alınabilmesi için yabancının Türkiye'de yasal olarak beş yıl ikamet etmiş olması şartı aranmaktaydı. İlgili tespit için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 231; **DEMİRKOL**, s. 451; **KARAAĞAÇ**, s. 105; **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 400. Ayrıca mülga YÇİHK'da ikamet şartının yanı sıra yabancının çalışmasının ekonomik kalkınma açısından katma değer yaratması ve istihdam üzerinde olumlu etki yaratması aranmaktaydı. Mülga YÇİHK'ya göre bağımsız çalışma iznine ilişkin ayrıca bkz. **BİROL ALYAZ**, s. 42-44.

200 Mevcut düzenlemede atıf Danışma Kuruluna yapılmıştır. Ancak Danışma Kuruluyla ilgili atıflar Danışma Kurulu kaldırıldığı için Cumhurbaşkanınca Danışma Kurulunun görevlerini üstlenmek üzere belirlenecek kurula yapılmış sayılacaktır. Bu hususta tartışmalar için aşağıda bkz. İkinci Bölüm/III.E.2.

201 Benzer yönde bkz. **AYGÜL**, s. 144; **DEMİRKOL**, s. 463.

değerlendirilen"; "*belirli bir süre için işvereni tarafından Türkiye'de gerçekleştirilen bir projede istihdam edilen*"; "*İçişleri veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk Soylu olduğu bildirilen*"; "*KKTC vatandaşı*"; "*AB üyesi ülke vatandaşı*"; "*YUKK uyarınca uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru*"; "*bir Türk vatandaşı ile evli ve eşiyle Türkiye'de evlilik birliği içinde yaşayan; yabancı devletlerin ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerinde diplomatik dokunulmazlığı olmadan çalışan*"; "*alanındaki başarısı ile uluslararası düzeyde temayüz etmiş olarak bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif amaçla Türkiye'ye gelen*"; "*sınırötesi hizmet sunucusu yabancılar*" şeklinde sayma yoluyla sınırlandırılmıştır.

Kanunda düzenlenen bu gruplara dahil olan yabancıların Türkiye'de çalışmak için yapacakları çalışma izni başvurularının değerlendirilmesi hususunda idareye geniş bir takdir yetkisi verilmiştir. UİK m. 16/1'e göre bu kişilere UİK m. 7'de düzenlenen çalışma izinlerinin değerlendirilmesine ilişkin şartlar, UİK m. 9'da düzenlenen başvurunun reddi sebepleri ve UİK m. 10'da düzenlenen çalışma izni türlerine ilişkin şartlar aranmaksızın çalışma izni verilebilecektir. Bu madde kapsamında verilecek çalışma izinleri doktrinde "*istisnaî çalışma izni"* adı altında müstakil bir çalışma izni türü olarak incelenmektedir[202]. UİK Yön. m. 32/6'da, UİK m. 16 kapsamında nitelikli işgücü ve nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilecek kişilere yönelik özel bir hüküm getirilmiş olup; bu kişilere verilecek çalışma izinlerinin beş yıla kadar düzenlenebileceği ifade edilmiştir.

[202] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 211-213; **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 195-196; **ERGİN**, Hediye: Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri, İstanbul 2017, s. 46-52.

6. Çalışma İzni Başvurusu ve Başvurunun Değerlendirilmesi

Çalışma izni başvurusu kural olarak, Türkiye içerisinde ÇSGB'ye[203], yurt dışında ise ÇSGB'ye iletilmek üzere[204] Türkiye'nin diplomatik temsilciliklerine yapılacaktır[205]. (UİK m. 7/1). UİK m. 7/2'de, önceki düzenlemelerden farklı olarak, başvurunun münhasıran yabancı tarafından yapılmasına gerek olmayıp, yetkili aracı kurum tarafından da yapılabileceği düzenlenmiştir[206].

Başvuruda eksik bilgi ve belgelerin olması hâlinde, ilgili eksiklikler tamamlanana kadar başvurunun değerlendirilmesi ertelenecek olup, bilgi ve belgelerin tamamlanmasını geciktiren mücbir bir sebep olmadığı takdirde erteleme süresi, eksik bilgi ve belgelerin

---

[203] Yurt içinden yapılacak başvurular ÇSGB'ye sistem üzerinden yapılır. Çalışma izni bir işverene bağlı olarak çalışmak üzere yapılıyorsa, başvuruya ilişkin bilgi ve belgelerin sisteme yüklenmesi ve işveren tarafından başvurunun onaylanması gerekmektedir (UİK Yön. m. 17/3-a ve b).

[204] Yurt dışından yapılacak çalışma izni başvurularında bir işverene bağlı olarak çalışılacaksa işverenin e-tebligat adresine sahip olması; bağımsız ya da süresiz çalışma izni başvurlarında ise yabancının e- tebligat adresinin çalışmanın başladığı tarihten itibaren otuz gün içinde Bakanlığa bildirilmesi zorunludur. Ayrıca yurt dışından bir işveren yanında çalışmak üzere yapılacak başvurularda yabancının ilk olarak Türk dış temsilciliğine çalışma vizesi başvurusu yapması zorunlu tutulmuştur. Çalışma vizesi başvurusunun ardından işverenin dış temsilcilik tarafından yabancıya verilen referans numarası ve istenen bilgi ve belgeleri sisteme yükleyerek vize başvurusundan itibaren otuz gün içinde çalışma izni başvurusunu onaylaması gerekmektedir (UİK Yön. m. 17/1-a ve b ile m. 17/2).

[205] UİK m. 14/1'de düzenlenen yabancıların Türkiye'de çalışması için yapılacak başvurular bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Buna göre; yabancı ülkelerin Türkiye'deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinin bağlı birimi olarak faaliyet gösteren okullarda, kültür kurumlarında ve din kurumlarında görevli yabancılar çalışma izni muafiyeti; 1961 tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi ve 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi kapsamında bağlı birimi sayılmayan okul, kültür veya din kurumlarında görevli yabancılar çalışma izni almak için (UİK m. 14/1-a-b); yabancı ülkelerin Türkiye'deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinde diplomatik kadro üyesi, konsolosluk memuru, idarî ve teknik kadro üyesi ve konsolosluk hizmetlisi, Türkiye'deki uluslararası kuruluşlarda uluslararası memur ve idarî ve teknik personel olarak görev yapan kişilerin; eş ve çocukları ile karşılıklılık esasına ve ilgili ülkeyle yapılmış bulunan ikili antlaşmaya göre belirlenmiş yakınları (UİK m. 14/2-a); UİK'de, ilgili ikili antlaşmada ve mevzuatta zikredilen çalışma izni muafiyeti hükümleri saklı kalmak kaydıyla çalışma izni almak; özel hizmetinde çalışan yabancılar (UİK m. 14/2-b), çalışma izni muafiyeti almak için Dışişleri Bakanlığına başvurabilecektir. Dışişleri Bakanlığına yapılan başvuruların olumlu yönde değerlendirilebilmesi için İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü aranmaktadır (UİK m. 14/4) Serbest Bölgeler Kanunu kapsamında çalışacak yabancıların çalışma izni başvuruları ise Ticaret Bakanlığına yapılacaktır. Ticaret Bakanlığı kendisine yapılan başvuruları olumlu ya da olumsuz görüş bildirerek ÇSGB'ye iletecek; hakkında olumlu görüş verilen yabancılara UİK m. 9/1-f-g-ğ bentleri hükümleri saklı kalmak üzere hakkında ÇSGB tarafından çalışma izni düzenlenecektir (UİK m. 18/1).

[206] Yetkili aracı kurum ileride detaylı olarak inceleneceği için burada detaylı bir inceleme yapılmayacaktır. Detaylı bilgi için bkz. aşa. Üçüncü Bölüm/III.B.

talebinden itibaren otuz günü aşamayacaktır (UİK m. 7/7, UİK Yön. m. 19/2). Bu hususta mücbir sebebin resmî bir makamdan belgelendirilmesi şartı aranmıştır. Mücbir sebebe ilişkin belge sunulamadığı ya da otuz gün içerisinde eksik bilgi ve belgelerin tamamlanamadığı hâllerde başvurunun reddedileceği düzenlenmiştir.

Kanunda, çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, uluslararası işgücü politikasının esas alınacağı öngörülmüştür (UİK m. 7/4). Ancak politikanın çalışma izinlerinin değerlendirilmesinde etkisi, kriter olarak aranmasının dışında, doğrudan olmayıp dolaylı yoldan olacaktır[207]. Zira UİK m. 7/6'da ÇSGB'nin, "*Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararları doğrultusunda çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesinde ve puanlama sisteminin oluşturulmasında kullanılacak kriterleri belirleyeceği*" ifade edilmiştir[208]. Kanımızca, uluslararası işgücü politikası, bu kriterlerin belirlenmesinde esaslı rol oynayacağı için, çalışma izinlerinin değerlendirilmesinde dolaylı olarak etkili olacaktır[209]. Bu doğrultuda UİK Yön. m. 22/1'de UİGM'nin, çalışma izini başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alacağı kriterler[210] belirlenmiştir.

---

[207] Uluslararası işgücü politikasının idareye Anayasa m. 16'yla benimsenen kanunîlik ilkesini dolanmak üzere tanınmış bir yol olarak düşünmenin doğru olmayacağı kanaatindeyiz. Politikanın değerlendirme ve dolayısıyla ret kararlarında doğrudan etkisi olacağını düşünmek şeffaflık ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacaktır. Benzer yönde olmakla birlikte, aksi durumu da değerlendiren görüş için bkz. **DEMİRKOL**, s. 430-433. Dolayısıyla politikaya dayanan ret sebeplerinde ret gerekçesi, politikanın ilgili belirlenme kriterlerine dayanılarak açıkça belirtilmelidir.

[208] Doktrinde bizim de katıldığımız bir görüşe göre, değerlendirmede dikkate alınacak unsurların birbirileriyle olan bağlantıları doğrultusunda bir bütün olarak düşünülebileceği ifade edilmiştir. İlgili görüş için bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 63.

[209] Doktrinde benzer bir şekilde uluslararası işgücü politikasının çeşitli kriterler öngörülerek somutlaştırılacağı yönünde görüş için bkz. **DEMİRKOL**, s. 430.

[210] *"a) Yabancının eğitimi, iş yerinde alacağı görev, mesleki bilgi ve tecrübesi, işyerinde alacağı görev ile mesleki bilgisi ve tecrübesi arasındaki uyum, ücreti, bildiği diller ve benzeri, b) Yabancının ortağı olduğu veya istihdam edileceği tüzel kişiliğin ödenmiş sermayesi, öz kaynağı, brüt satışı, ihracat ile yatırım miktarları, faaliyet alanı, faaliyet gösterdiği sektör veya coğrafi alan, toplam istihdam düzeyi, toplam istihdamı içerisindeki Türk ve yabancı çalışanların oranı, yatırım ve istihdam düzeyine ilişkin kısa ve orta vadeli taahhütleri ve benzeri, c) Uluslararası işgücü politikasına uygunluk bakımından işgücü piyasası araştırmaları ve analizleri ve bu kapsamda hazırlanacak pozitif ve negatif işgücü değerlendirme listeleri, milli güvenlik ve kamu düzeni, karşılıklılık ilkesi doğrultusunda yabancının vatandaşı olduğu ülke ile ikili ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler ve benzeri, ç) Çalışma izni talep edilen iş ve meslek için ülke içinde aynı işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığına ilişkin Türkiye İş Kurumu kayıtları ve benzeri."*

Yönetmelikte belirlenen bazı istisnaî hâllerde[211] UİGM'nin, bu istisnaî hâller temelinde değerlendirme kriterlerini farklı olarak belirleyebileceği öngörülmüştür (UİK Yön m. 22/2).

UİGM, belirlediği değerlendirme kriterleri doğrultusunda, puanlama sistemleri hazırlamayla yetkili kılınmış; bu kapsamda yapılan düzenlemeleri altı aylık dönemler hâlinde güncelleyerek *web* sayfasında yayımlamakla yükümlü tutulmuştur (UİK Yön. m. 22/3). Hükmün düzenleniş şeklinden UİGM'nin güncellemeleri *web* sayfasında yayımlama hususunda takdir yetkisine sahip olduğu şeklinde bir sonuca ulaşılabilecek olsa da; kanımızca, takdir yetkisi kriterlerin güncellenmesi hususunda tanınmış olup, kriterlerde herhangi bir güncelleme yapılması durumunda güncel düzenlemelerin yayımlanması zorunlu tutulmuştur. Son olarak UİK Yön m. 22/4'te değerlendirme kriterlerinden muafiyet düzenlenmiştir. Buna göre, Yönetmelikte belirlenen bazı yabancılar[212], çalışma izni başvurularının değerlendirme kriterlerinden muaf tutulabilecektir.

Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde idare, gerek gördüğü takdirde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşlerine başvurabilecektir (UİK m. 7/5). Eksik bir belge olmaksızın, usûlüne uygun olarak yapılan başvuruların değerlendirilmesi otuz gün içerisinde tamamlanacaktır (UİK m. 7/8). Çalışma izni başvurusu, yurt dışından yapıldığı takdirde başvuruları olumlu yönde

---

211 *"a) İleri teknoloji gerektiren işler, ülke ekonomisine yüksek katkı yapacağı veya yüksek sayıda istihdam yaratacağı taahhüt edilen yatırımlar, uluslararası sözleşmelere dayalı veya kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen ve kamu yararı gözetilen projeler, b) Değerlendirme kriterlerinden muaf tutulanlar hariç olmak üzere bu Yönetmeliğin dördüncü bölümü kapsamında sayılan yabancılar, c) Çalışma izni türleri, il, bölge, faaliyet alanı, meslek ve benzeri sınıflandırmalar."*

212 *"a) Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar, b) İnsani ikamet izni verilmiş olan yabancılar, c) İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan veya 17/3/2016 tarihli ve 29656 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmelik uyarınca mağdur destek programından yararlanan yabancılar, ç) Vatansız Kişi Kimlik Belgesi sahibi yabancılar, d) Bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olduğu ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilen yabancılar, e) Genel Müdürlükçe uygun bulunacak diğer yabancılar."*

sonuçlanan kişilerin, iznin geçerliliğinin başladığı tarihten itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmemeleri durumunda çalışma izinleri iptal edilecektir (UİK m. 12/2).

7. Çalışma İzni Başvurusunun Reddi Sebepleri

Çalışma izni başvurularının UİK m. 7'de düzenlenen esaslar çerçevesinde değerlendirilmesi neticesinde; "*uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan*"; "*sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapılan*"; "*yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmeyen; diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan*"; "*gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan; bakanlıkça belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamayan*"; "*6458 sayılı Kanunun 7 nci, 15 inci ve 54 üncü maddeleri kapsamında olduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancılara ilişkin olan*"; "*kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye'de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olan*"; "*Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması durumu hariç, Türkiye Cumhuriyetinin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapılan*" ve "*kanuni süresi içinde yapılmayan veya eksiklikleri tamamlanmayan*" başvurular reddedilecektir[213] (UİK m. 9/1).

8. Çalışma İzni veya Çalışma İzni Muafiyetinin İkamet İzni ve Vize ile İlişkisi

Çalışma izni sahibi yabancıların Türkiye'de çalışabilmeleri için hukuka uygun olarak ülkeye giriş yapmaları ve doğal olarak çalışacakları süre boyunca Türkiye'de bulunmaları gerekmektedir. Zira daha önce de belirttiğimiz üzere YUKK, yabancıların Türkiye'ye girişlerinde vize alma ya da vize muafiyetine tâbi olma şartını da aramaktadır (YUKK m. 11/1). Vize ve vize muafiyeti yabancıya her yüz seksen gün içinde doksan günü

[213] Genel usûlde yer verilen ret sebepleri benzer şekilde Turkuaz Kart için de öngörüldüğü için burada ayrıntılı bir açıklamaya yer verilmeyecektir. Detaylı bilgi için aşağıda bkz. Üçüncü Bölüm/II.C.

geçmemek koşuluyla, Türkiye'de kalma hakkı verecektir. Ancak Türkiye'de doksan günü aşacak şekilde kalmak isteyen yabancıların kural olarak ikamet izni almaları gerekmektedir (YUKK m. 19/1). Çalışma iznine ya da çalışma izni muafiyetine sahip yabancıların ise ikamet izni almalarına gerek bulunmamaktadır[214]. Zira UİK m. 12'ye göre, UİK kapsamında verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti, ikamet izni harcı talep edilmeksizin[215] YUKK m. 27 uyarınca ikamet izni yerine geçecektir[216]. Bunun yanında YUKK m. 27/2'de, çalışma izninin verilmesinde veya uzatılmasında YUKK m. 7 kapsamında Türkiye'ye girişi yasaklı yabancılardan olmama şartı aranmış; bu şart, o tarihte yürürlükte olan mülga YÇİHK m. 14'ün (c) bendine "*İçişleri Bakanlığının olumsuz görüş bildirmesi*" şeklinde eklenmiştir[217]. UİK'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte bu şart, çalışma izni başvurusunun reddi sebeplerinde, "*6458 sayılı Kanunun 7 nci, 15 inci ve 54 üncü maddeleri kapsamında olduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen"* ifadesiyle daha kapsamlı bir şekilde düzenlenmiş; YUKK m. 27/2 yer alan hüküm, aynı kriterin dar kapsamlı bir tekrarı şeklinde kalmıştır.

9. Çalışma İzni Sahibi Yabancının İşveren Değişikliği

Yabancı, çalışma izni başvurusunu bir işverene bağlı olarak çalışmak üzere yapmış ve bu şekilde çalışma izni elde etmişse, aynı işverene ait bir iş yerinde farklı bir görevde veya işverene ait aynı işkolundaki diğer bir şubede çalışabilmesi için işveren tarafından ÇSGB'ye değişiklik talebinde bulunulması gerekmektedir (UİK Yön. m. 26).

---

[214] Çalışma izninin ikamet izniyle ilişkisiyle ilgili detaylı bilgi için bkz. **ERGİN**, s. 99-101.

[215] İlgili tespit için bkz. **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 401; ayrıca bkz. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izin-harclari-ve-degerli-k%C3%A2git-bedeli/>, (22.10.2022).

[216] Bu hususta YUKK m. 27'de mülga YÇİHK'ye atıf yapılmaktadır. UİK m. 26'da 4817 sayılı Kanuna yapılan atıfların bu kanuna yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Ancak YÇİHK'ye atıf yapılan YUKK m. 27 hükmünde, yalnızca çalışma izni muafiyet belgesinin ikamet izni yerine geçeceği düzenlenmiştir. Bu hükme, UİK m. 12'deki düzenlemeden bağımsız olarak bakıldığında, çalışma izni sahibi yabancıların ikamet izni alması gerektiği sonucuna ulaşılabilecektir. Bu açıdan ilgili YUKK m. 27'nin UİK'nin getirdiği yeniliklere uygun olarak değiştirilmesinin mevzuatta birliğin sağlanması açısından gerekli olduğu kanaatindeyiz.

[217] Önceki düzenlemeye ilişkin bkz. **ERTEN**, *Yabancılar,* s. 24.

Değişiklik talebinin ÇSGB tarafından olumlu yönde değerlendirilebilmesi için çalışılacak yeni iş yerinin işverenin ticaret siciline kayıtlı olması, değişiklik talebine konu işin meslekî yeterlilik veya ön izin gerektirmemesi ve yabancının mevcut işiyle uyumlu olması ve başvurunun UİGM tarafından uygun bulunması gerekmektedir (UİK Yön. m. 26/1). Başvuru olumlu olarak değerlendirildiği takdirde yabancının çalışma izni yenilenecektir (UİK Yön. m. 26/2). UİK Yön. m. 26/4 uyarınca, başvuruda yer alması gereken hususlar ve uygulama esasları UİGM tarafından belirlenecektir.

Yabancının başka bir işte başka bir işveren yanında istihdam edilmek üzere çalışma izni talebinde bulunması durumunda ise, UİK m. 10/2 uyarınca çalışma izni prosedürü baştan işletilecektir.

Bağımsız çalışma izni, süresiz çalışma izni ve Turkuaz Kart sahibi yabancıların iş yeri veya görev değişikliğinin, yeni iş yerinde çalışmaya başlamadan en geç on gün önce, ilgili yabancı tarafından ÇSGB'ye bildirilmesi gerekmektedir (UİK Yön. m. 26/3). Hükmün lafzından süreli çalışma izni sahibi yabancılar için görev veya şube değişikliğinin izne tâbi tutulduğu anlaşılırken; Turkuaz Kart, bağımsız çalışma izni ve süresiz çalışma izni sahipleri bakımından yalnızca bildirim şartı arandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

10. Çalışma İzninin Askıya Alınması ve İptali

UİGM tarafından belirlenen bazı meslek ve sektörlerde çalışma izninin askıya alınabileceği düzenlenmiştir (UİK Yön. m. 30/5). Buna göre, bir işverene bağlı olarak verilen çalışma izinlerinde "*iş kazası, hastalık, analık, zorunlu kamu hizmeti gibi ücretsiz izni zorunlu kılan haller hariç olmak üzere*" yabancı ile işverenin karşılıklı iradesiyle en fazla doksan gün süreyle iş veya hizmet sözleşmesinin ücretsiz izin yoluyla askıya alınması durumunda çalışma izni askıya alınabilecektir (UİK Yön. m. 30/2). Hizmet sözleşmesinin ücretsiz izin yoluyla askıya alınması ve ücretsiz iznin sona ermesi durumlarının en az bir

gün önceden işveren tarafından ÇSGB'ye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur (UİK Yön. m. 30/1).

Süresiz çalışma izni sahibi yabancılar, çalışma izninin başlangıç tarihinden itibaren beş yıllık sürenin sonunda çalışma iznini yenilememişse çalışma izinleri askıya alınacak; çalışma izni belgesi yenileninceye kadar çalışma izinleri askıda kalacaktır (UİK Yön. m. 30/3). İlgili yabancı çalışma izninin askıya alındığı günden itibaren çalışma hakkından, iznin askıya alınmasını takip eden on günlük sürenin tamamlanmasından itibaren ise ikamet hakkından faydalanamayacaktır (UİK Yön. m. 4-a ve b).

Çalışma izni ve çalışma izni muafiyetinin iptali hâlleri ise UİK m. 15/2'de düzenlenmiştir. Bu hâllerden birinin veya birden fazlasının varlığı durumunda çalışma izni iptal edilecek olup, geçerliliğini yitirecektir[218].

C. Türkiye'de Çalışma İzni ile Bulunan Yabancıların Aile Birleşimi

Çalışma izniyle Türkiye'de bulunan yabancıların ikamet iznine ihtiyaç duymayacaklarını, zira çalışma izninin ikamet iznini de içinde barındırdığını daha önce belirtmiştik. Ancak çalışma izni, sahibi bakımından bireysel sonuçlar doğuran bir belgedir. Dolayısıyla yabancıya verilen çalışma izni, yabancının aile üyelerine, Türkiye'de çalışma ve ikamet hakkı tanımayacaktır. Ancak çalışma izni sahibi yabancıların aile üyeleri, YUKK m. 34'te düzenlenen aile ikamet izninden faydalanabileceklerdir. Buna göre, Türkiye'de çalışma izniyle bulunan yabancının; yabancı eşine, kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı çocuğuna ve kendisinin veya eşinin bağımlı yabancı çocuğuna, yabancının izin süresini aşmaması koşuluyla ve her defasında üç yılı aşmamak üzere aile ikamet izni verilebilecektir (YUKK m. 34/1).

[218] Benzer kriterler, Turkuaz Kart'ın iptali için de öngörüldüğü için tekrara düşmemek adına, kriterlere ilişkin ek bir inceleme yapılmamıştır. Detaylı bilgi için bkz. aşa. Üçüncü Bölüm/III.E.

Aile ikamet izni kapsamında aile birleşiminin sağlanabilmesi için destekleyici çalışma izni sahibi yabancı ile aile ikamet izninden faydalanmayı talep eden aile üyelerinin bazı şartlara sahip olması gerekmektedir. YUKK m. 35/1 ve 35/2'de düzenlenen bu şartlara göre destekleyicinin; "*belirli bir düzeyde gelire sahip olması*", "*ailenin nüfusuna uygun barınma şartlarını sağlaması*", "*ailenin bütün fertlerini kapsayan sağlık sigortasına sahip olması*", "*başvuru tarihi itibariyle beş yıl içinde aile düzenine karşı suçlardan herhangi birinden hüküm giymemiş olduğunu belgelemesi*" ve "*adres kayıt sisteminde kaydı bulunması*" şartları aranmaktadır. Bunun yanında aile üyelerinin taşıması gereken şartlar, YUKK m. 35/3'te düzenlenmiştir. Buna göre, aile ikamet iznine başvuracak yabancıların; "*aile ikamet izni alabilecek kişilerden olduğunu belgelemesi*", "*aile ikamet izni talebinde belirtilen destekleyici kişilerle birlikte yaşadığını ve yaşama niyeti taşıdığını ortaya koyması*", "*evliliği ikamet izni amaçlı yapmamış olması*", "*on sekiz yaşını doldurmuş olması"* ve *"YUKK m. 7 kapsamında Türkiye'ye girişi yasaklı yabancılardan olmaması*[219]" gerekmektedir.

IV. YABANCILARIN TÜRKİYE'DEKİ MESLEKÎ FAALİYETLERİNE GETİRİLMİŞ SINIRLAMALAR

A. Genel Olarak

Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana, hem genel[220] hem de özel kanunlarda yabancıların, Türkiye'de stratejik önemi haiz veya kamu yararı gereği yabancı çalıştırılmaması gerektiği düşünülen[221] bazı meslekî faaliyetleri gerçekleştirmelerine bazı

[219] Türkiye'ye girişi yasaklı yabancılar için bkz. aşa. dn. 726.

[220] Bu hususta mülga 1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun, farklı sektörler ve farklı mesleklere yönelik sınırlamaları kapsayacak şekilde düzenlenmişti (RG 16.06.1932-2126). Günümüz itibariyle birbirinden farklı sektörlerde ve hizmetlerde yabancıların çalışmasını sınırlayan herhangi bir genel kanuna rastlanmamaktadır. 2007 sayılı Kanun, mülga YÇİHK m. 35 hükmü doğrultusunda 06.09.2003 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (RG 29.08.2003-25214).

[221] **ER**, s. 183.

sınırlamalar getirilmiştir[222]. Bu sınırlamalar kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçeleriyle bazı meslekî faaliyetler bakımından yasaklama niteliğinde olup, bazıları bakımından ise ilgili meslekî faaliyetlere yönelik bazı özel şartların aranması şeklinde ortaya çıkmıştır[223]. Yasaklamalar, genellikle meslekî faaliyetin ya da ilgili olduğu sektörün genelini kapsayacak şekilde yalnızca vatandaşların bu işlerde çalışacağına yönelik hükümlerle sağlanmaktadır[224].

TK Yön. m. 12/1-d'de, "*diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan*" Turkuaz Kart başvurularının reddedileceği düzenlenmiştir. Bu hükme istinaden, Turkuaz Kart sahibi yabancılar, kural olarak Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve mesleklerde çalışamayacaklardır. Bu sebeple yabancıların çalışabileceği veya çalışamayacağı meslekler ile ilgili sektörün durumuna ilişkin hükümlerin incelenmesi çalışmamız bakımından önem arz etmektedir. Bunun yanında, Türk hukuku bakımından bazı istisnalar teşkil eden serbest bölgelerde faaliyet gösteren şirketler ile doğrudan yabancı yatırımların durumlarını incelemek gerekmektedir. Çalışmamızda, yalnızca nitelikli olarak değerlendirilebilecek kişilerin gerçekleştirebilecekleri meslekî faaliyetler ve ilgili sektörler

---

[222] Yabancıların meslekî faaliyetlerinin sınırlandırılması hususunda tarihsel sürece ilişkin detaylı bilgi için bkz. **ÖKÇÜN**, s. 47-89.

[223] Yargıtay 1958 tarihli bir kararında, kamu yararı sebebiyle getirilmiş bu sınırlamalara aykırı olarak yapılan iş sözleşmelerini, tarafların yasaklamadan haberi olup olmadığına bakılmaksızın baştan itibaren geçersiz olarak görmüştür (Yargıtay 4. HD, 11.09.1958, E.7336/5560). Bu hususta ayrıca bkz. **ERGİN**, dn. 31. AYM, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin bir kanun hükmünün iptali talebiyle önüne gelen bir davada kamu yararı kavramını biraz daha somutlaştırmıştır. Buna göre; *"kamu yararı kavramı, genel bir ifadeyle özel veya bireysel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Bütün kamusal işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirmek hedefine yönelmek durumundadır. Kanunun amaç öğesi bakımından anayasaya aykırı sayılabilmesi için, kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetildiğinin saptanması gerekir."* AYM, 19.01.2012, E. 2010/30 K. 2012/7, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (21.10.2022). Kararla ilgili detaylı bir inceleme için bkz. **ER**, s. 209-216.

[224] Yabancılara yönelik yasaklamalar getirilirken Anayasa'da da benzer bir sistemin benimsendiğini belirtmiştik. UİGM'nin *web* sayfasında da yabancıların çalışmalarının yasak olduğu meslek ve görevler "Türk vatandaşlarına hasredilen meslekler" başlığı altında listelenmektedir. Doktrinde bu listenin eksik olduğu ifade edilmektedir. Bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 245. İlgili liste için bkz. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/turk-vatandaslarina-hasredilen-meslekler/>, (03.09.2022).

bakımından klasik yabancıların durumu incelenecek[225], bunun yanında serbest bölge ve yabancı yatırımların istisna teşkil eden bazı durumlarına değinilecektir.

B. UİK Kapsamında Sınırlamaya İlişkin Hükümler

UİK'de yabancıların çalışma özgürlüğüne getirilmiş en önemli sınırlama, özel kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen ve bu sebeple yabancıların çalışmasının yasaklandığı mesleklere ilişkindir. UİK m. 9/1-ç'de, kanunlarla Türk vatandaşlarına hasredilen meslekler için yapıldığı anlaşılan çalışma izni başvurularının reddedileceği düzenlenmiştir.

Yabancıların çalışma özgürlüğüne ilişkin bir diğer sınırlama ise çalışma izni başvurusuna konu olan meslekî faaliyete ilişkin özel şartların sağlanması bakımından getirilmiştir. Yabancıların çalışma izni veya çalışma izni muafiyet belgesi başvuruları incelenirken, özel kanunlarda aranan şartların ilgili yabancı tarafından sağlanıp sağlanmadığının da incelenmesi gerekmektedir[226]. UİK'de lafzen bu yönde bir genel kurala yer verilmese de bir meslekî faaliyeti gerçekleştirmeye yönelik gerekli nitelik ve uzmanlığa sahip olmadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan çalışma izni başvurularının reddedileceği düzenlenmiştir (UİK m. 9/1-d). Bu hususta gerekli görülen nitelik ve uzmanlık ilgili özel kanunlarda bulunabilecektir. Bu ifadeye doğrudan, UİK m. 10/6'da, profesyonel meslek mensubu yabancıların ancak diğer kanunlarda belirtilen özel şartları sağladıkları takdirde bağımsız çalışma izni alabilecekleri düzenlenirken yer verilmiştir. Hükümde bu yönde bir ifadenin bulunması, bağımsız çalışma izninin, çalışma izinleri içerisinde bir istisna teşkil ettiği şeklinde anlaşılmasına sebep olmaktadır. Buna karşın diğer kanunlardaki özel

[225] Çalışma sınırlamalarına ilişkin KKTC vatandaşları, Türk soylu yabancılar ile özel statüye tâbi mavi kartlı yabancıların durumuna ilişkin istisnalara yer verilmeyecek olup herhangi bir özel statü altında düzenlenmeyen klasik yabancılar bakımından incelenecektir. Bu kişilerin istisnaî durumlarına ilişkin bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 256-264; **KUTLU**, s.191-198. Bu hususta ayrıca bkz. **AYGÜL**, s. 129 ve dn. 349.

[226] **DOĞAN**, *Yabancılar*, s. 227..

şartların sağlanması yalnızca bağımsız çalışma izni verilmesi için değil, bütün çalışma izinlerinin verilmesinin ön koşuludur.

UİK kapsamında değineceğimiz son sınırlama ise diğerlerinden farklı bir müessese olarak idareye, yabancıların çalışma özgürlüğünü sınırlama yetkisi verilmesi hususundadır. UİK m. 12/3 uyarınca, uluslararası antlaşmalarla sağlanan haklar saklı kalmak kaydıyla, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde; iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hâllerde, yabancıların tarım, sanayi veya hizmet sektörlerinde, belirli bir meslek, işkolu veya mülkî ve coğrafî alanda çalışmalarına yönelik belirli süreli sınırlamalar getirilebilecektir.

Hükmün lafzından, UİK kapsamında sınırlamanın uluslararası antlaşmalarla sağlanan haklara halel getirmeyeceği ve ancak karşılıklılık ilkesi çerçevesinde yapılabileceği anlaşılmaktadır. Ancak doktrinde bizim de katıldığımız görüşe göre, karşılıklılık yabancıların haklarının sınırlandırılmasında esas alınacak bir prensip olmayıp, ancak yabancılara hak tanınmasında söz konusu olabilir. Dolayısıyla burada karşılıklılık söz konusu olmayıp, karşı işlem söz konusu olacaktır[227].

İlgili hükümde sınırlama kararının hangi makam ya da kurum tarafından yapılacağına ilişkin bir belirleme yapılmamış olması, doktrinde fikir ayrılıklarına sebep olmuştur. Bir görüşe göre, UİK tasarısının ilk hâlinde madde gerekçesinde, sınırlamaya ilişkin kararın Bakanlar Kurulu tarafından alınacağı belirtildiği için, sınırlama kararının mevcut sistemde Cumhurbaşkanı tarafından alınabileceği ileri sürülmüştür[228]. Diğer bir görüşe göre, sınırlama kararının madde gerekçesinden hareketle Cumhurbaşkanınca

[227] Bkz. **AYGÜL**, s. 134. Aksi yönde görüş için bkz. **DOĞAN**, s. 200; **YILDIZ/İZMİRLİOĞLU**, s. 49-50. Bu hususta kavramsal karışıklık için ayrıca bkz. yuk. dn. 155.

[228] İlgili tespit için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar,* s. 235.

alınacağı yönünde görüş ileri sürülebilecek olsa da Kanunun uygulanmasında birinci derecede yetkili ve sorumlu makam ÇSGB olduğu için sınırlama yetkisinin Bakanlıkta olduğu ifade edilmiştir[229]. 2022 yılında yürürlüğe giren UİK Yön. m. 31 ile bu hususta Bakanlığın yetkili olduğu kesinliğe kavuşmuştur.

C. Diğer Kanunlarla Getirilen Sınırlamalar

UİK'de yabancıların çalışma özgürlüklerine ilişkin usûl ve esaslar düzenlenirken, mühendis ve mimarlara ilişkin birkaç özel düzenleme dışında meslekî veya sektörel bir ayrım öngörülmemiştir[230]. Türk hukukunda yabancıların çalışma özgürlüklerine ilişkin sınırlamalar, genellikle özel kanunlarla getirilmiştir. Bu sınırlamaların başında yabancıların devlet memuru olarak istihdam edilememesi gelmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)[231] m. 48'de, devlet memurluğuna alınacakların sağlaması gereken genel şartlar arasında Türk vatandaşı olmak şartı yer almaktadır. Ancak DMK m. 4/B-III'te, yabancıların zorunlu hâllerde bazı kamu hizmetlerinde sözleşme ile istihdam edilebilmelerine izin verilmiştir.

1. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Bakımından

Eğitim ve öğretim hizmetlerinin kapsamına, yükseköğretim kurumlarında öğretim elemanlığı ile ilk ve ortaöğretim kurumlarında öğretmenlik faaliyetleri girmektedir. Ayrıca eğitim ve öğretim faaliyeti gösterecek kurum ve kuruluşları açma ya da mevcut olanlara ortak olma da bu kapsamda değerlendirilecektir. Bahsi geçen bu faaliyetler "*ülkenin millî değerlerine ve kültürüne bağlı olarak gençlerini hazırlamak amacıyla bir sistem*

[229] Bkz. **AYGÜL**, s. 133-134.

[230] İlgili tespit için bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 211.

[231] RG 23.07.1965-12056.

doğrultusunda yürütüldüğü için"[232] yabancıların bu hususstaki faaliyetlerine bazı sınırlamalar getirilmiştir

Türk hukukunda, devlet dışında gerçek ve tüzel kişilerin eğitim ve öğretim kurumu açmasına ve ilgili faaliyetlerine ilişkin usûl ve esaslar, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na (ÖÖKK)[233] tâbi tutulmuştur. ÖÖKK m. 1/II'de, "*Kanunun T.C. uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişilerce açılan özel öğretim kurumları ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarını kapsayacağı*" ifade edilmiştir.

Türkiye'de bir kurumda öğretime başlanılabilmesi için kurum açma izni alınması zorunludur (ÖÖKK m. 3/I). Her ne ad altında olursa olsun eğitim ve öğretim sunmak amacıyla faaliyet yürüten kurumlar Millî Eğitim Bakanlığı'nın (MEB) izin ve denetimine tâbidir. Bu faaliyetleri yürütenlerin, özel öğretim kurumları için ÖÖKK'de öngörülen kurallara uyması gerekmektedir (ÖÖKK m. 3/IX).

Milletlerarası özel öğretim kurumları ve yabancı okullara ilişkin esaslar ÖÖKK m. 5'te belirlenmiştir[234]. Buna göre, yalnız yabancı uyruklu öğrencilerin devam edebilecekleri yüksek öğretim dışındaki milletlerarası özel öğretim kurumları; yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişiler tarafından Türk vatandaşlarıyla ortaklık yolu ile 4875 sayılı

---

[232] **SAVUR**, Elçin: "*Türk-Yabancılar Hukuku Çerçevesinde Yabancıların Çalışma Hakkı ve Buna İlişkin Sınırlamalar*", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2016, s. 164.

[233] RG 14.02.2007-26434.

[234] ÖÖKK m. 5/I-a (2)'de "*bu öğretim kurumlarında, Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, güvenliğine ve menfaatlerine aykırı, Türk Milletinin millî, ahlâkî, insanî, manevî ve kültürel değerleri aleyhinde eğitim-öğretim yapılamayacağı*" düzenlenmiştir. Bunun yanında ÖÖKK m. 5/I-a (3)'e göre "*bu kurumlarda öğretim programları, eğitim-öğretim faaliyetleri ve diğer hususlarla ilgili işlemler, kurum yönetimince hazırlanan ve Bakanlıkça onaylanan esaslara göre yürütülecek*" olup, bu konularda Bakanlığın denetim hakkı saklıdır tutulmuştur (ÖÖKK m. 5/I-a (4)). Hükmün düzenlenişinden bu hususların yalnızca milletlerarası özel eğitim kurumlarına yönelik olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ancak, kanımızca bu hususlar milletlerarası özel eğitim kurumlarının yanında yabancı okullar ve azınlık okulları için de geçerli olmalıdır.

DYYK çerçevesinde alınacak Cumhurbaşkanı izniyle açılabilecektir[235] (ÖÖKK m. 5/I-a (1)). Türkiye'de açılacak milletlerarası özel eğitim kurumlarında görevlendirilecek müdür ve müdür yardımcıları için yabancı okullarda ve azınlık okullar için öngörülen Türk vatandaşlığı şartı aranmayacaktır.

Yabancılar, milletlerarası özel öğretim kurumları dışında, Türkiye'de, yeni öğretim kurumu açamayacaklardır. Türkiye'de kazanılmış haklarına dayanarak[236] eğitim ve öğretim faaliyeti yürüten yabancı okullara da şube açma hakkı tanınmamıştır (ÖÖKK m. 5/I-b (4)).

Yabancıların devlet memuru olarak istihdam edilmeleri, Kanunda aranan Türk vatandaşlığı şartı ile yasaklandığı için, yabancı öğretmenler ve öğretim üyeleri Türkiye'de devlet kurum ve kuruluşlarında kadrolu öğretmen ya da öğretim elemanı olarak çalışamayacaklardır. Ancak kanun koyucu, istisnaî olarak, bu kişiler için devlet kurumlarında sözleşmeli personel[237] olarak çalışma imkânı tanımıştır. Buna karşın

---

[235] Milletlerarası özel öğretim kurumları ve açılmış bulunan yabancı okullar dışında, denetim sonucunda kurumun ortakları arasında yabancı uyruklu ortakların ve ortaklar arasında tüzel kişiler varsa o tüzel kişilerin de ortakları arasında yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişi/kişiler bulunduğunun tespiti hâlinde kurum açma iznini vermeye yetkili makam tarafından kuruma idarî para cezası verilecektir. Verilen idarî para cezası ile yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişi ortaklığın 30 işgünü içerisinde sonlandırılması gerektiği hususu, gerçek kişi ise kurucuya; tüzel kişilik ise kurucu temsilcisine Tebligat Kanunu'nda göre valilikçe tebliğ edilecektir (ÖÖKK Yön. m. 9/A/1 ve 3). Kurucunun, verilen süre içinde yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişi ortaklığı sonlandırmadığının veyahut kurumda ikinci kez yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişiliğin bulunduğunun inceleme, soruşturma veya denetleme sonucu tespit edilmesi hâlinde, kurucunun kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı, vermeye yetkili makam tarafından iptal edilecektir (ÖÖKK Yön. m. 9/A/2).

[236] İç hukukta olduğu kadar milletlerarası hukukta da kabul gören kazanılmış haklara saygı esası, yürürlükte olan hukuk düzenine uygun olarak elde edilen bir hakkın, hukuk kurallarının zaman içinde değişmesi hâlinde korunması anlayışına dayanmaktadır. Bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 100; **GÖĞER**, s. 32.

[237] DMK m. 4/B-I: Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnaî hâllere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usûller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, malî yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

yabancıların özel öğretim kurumlarında istihdam edilebilmelerini engelleyen herhangi bir genel kurala rastlanmamaktadır.

ÖÖKK m. 8/IX uyarınca, özel öğretim kurumlarında (yükseköğretim kurumları hariç) çalışacak yabancılar hakkında UİK[238] hükümleri uygulanacaktır. Milletlerarası özel eğitim kurumları ile yabancı ve azınlık okullarında yönetici ve öğretmen görevlendirilmesine ilişkin bazı esaslara ÖÖKK m. 8'de yer verilmiş olup, yabancı ve azınlık okullarına ilişkin esaslar, münhasıran ÖÖKK Yön. m. 28'de düzenlenmiştir. ÖÖKK m. 8/X ve ÖÖKK Yön. m. 28/1-a uyarınca, yabancı okullarda, "*Türkçe'den başka dille öğretim yapan ve yabancılar tarafından açılmış bulunan okulların kurucuları ile müdürleri, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu, Türkçe veya Türkçe kültür dersleri öğretmenliği yapma niteliğini taşıyan ve öğretim dilini bilenlerden birini, Türk müdür başyardımcısı olarak çalışma izni düzenlenmek üzere*" valiliğe önermek zorundadır. Azınlık okullarında ise, ÖÖKK Yön. m. 28/2-a uyarınca, Türkçe ve Türkçe kültür dersi öğretmenleri, 6581 sayılı Azınlık Okulları Türkçe ve Türkçe Kültür Dersleri Öğretmenleri Hakkında Kanun[239] hükümlerine göre okul müdürlüğünün teklifi, valiliğin onayı ile en fazla beş yıl süre ile görevlendirilecektir. Ancak bu öğretmenlerin görev süreleri, okul müdürlüğünün teklifiyle uzatılabilecek olup, bunlardan biri, okul müdürlüğünün görüşü alınarak valilikçe müdür başyardımcısı olarak görevlendirilecektir. Ayrıca azınlık okullarının bir kısmında kültür anlaşmaları gereğince veya karşılıklılık esasına göre, Bakanlıkça evrakı incelenmek ve uygun görülmek kaydıyla yabancı uyruklu öğretmenlere de görev verilebilecektir (ÖÖKK Yön. m. 28/2-b). Bunlara ek olarak yabancı okullar ve milletlerarası özel eğitim kurumları dışında birden fazla kurumu bulunan gerçek veya tüzel kişilerin, kurumlarının yönetimini sağlamak üzere genel müdür ve genel müdür yardımcısı atamak istemesi hâlinde, seçeceği kişilerin Türk vatandaşı olması gerekmektedir (ÖÖKK Yön. m. 24/4). Benzer bir şekilde

238 Maddenin orijinalinde YÇİHK.

239 RG 27.05.1955-9013.

milletlerarası özel eğitim kurumları ve yabancı okullar dışındaki kurumlarda görevlendirilecek müdür ve müdür yardımcılarının da Türk vatandaşı olması şartı aranmıştır (ÖÖKK Yön. m. 30/1-a).

Bütün bu özel şartların yanında yabancıların Türkiye'de eğitim öğretim faaliyetlerinde öğretmen, uzman öğretici ve diğer personel olarak çalışabilmeleri için çalışma izni almaları gerekmektedir. Türkiye'de özel öğretim kurumlarında çalışacak yabancılar için UİK kapsamında ön izin alma yükümlülüğü getirilmiştir. MEB tarafından ön izin belgesi verilen yabancı uyrukluların çalışma izinleriyle ilgili işlemler, UİK ve UİK Yön. hükümlerine göre yürütülecektir (ÖÖKK Yön. m. 26/2). Yabancı uyruklu öğretmenlerin ön izin taleplerinde bulunması gereken belgeler ÖÖKK Yön. m. 29/1'de düzenlenmiştir. Yabancı okullarda görevlendirilecek personel dışındaki yabancı eğitim personeline sadece şartlarını taşıdığı bir alanda ve bir kurumda görev verilmek üzere ön izin verilecektir (ÖÖKK Yön. m. 29/6).

Yabancıların öğretim elemanı olarak Türkiye'de istihdamları için de bazı özel hükümler bulunmaktadır. Yükseköğretim Kanunu[240] m. 34/te yabancı uyruklu öğretim elemanlarının sözleşmeli olarak, istihdam edilecekleri "*fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurulunun önerisi ve üniversite yönetim kurulunun uygun görüşü üzerine rektör tarafından atanabilecekleri*" düzenlenmiştir. Bu atamalarda, 657 sayılı DMK'nin Cumhurbaşkanı kararını gerektiren hükümlerine tâbi olmaksızın, Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından verilecek ön izne dayanarak[241] ÇSGB'nin vereceği çalışma izni doğrultusunda, yabancı öğretim elemanıyla iş sözleşmesi yapılacaktır (Yükseköğretim

[240] RG 06.11.1981-17506.

[241] Önceden yabancı uyruklu öğretim elemanlarının atanmalarına ilişkin YÖK'ün İçişleri Bakanlığına bildirimde bulunması ve iki ay içerisinde olumlu görüş verilmesi şartı aranmaktayken, günümüzde bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. UİK m. 27'yle, hükmün önceki halinde yer alan "*Yükseköğretim Kurulunca İçişleri Bakanlığına bildirilir ve iki ay içinde alınacak olumlu görüş neticesinde*" ifadesi, "*Yükseköğretim Kurulunca verilecek ön izni müteakip Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından alınacak çalışma izni neticesinde*" şeklinde değiştirilmiştir.

Kanunu m. 34/II). Ancak yükseköğretim kurumlarında sözleşme ile görevlendirilecek yabancı öğretim elemanlarının sayısı, mevcut öğretim elemanı kadrosu sayısının %2'sini geçemeyecektir.

Sözleşme ile görevlendirilecek yabancı öğretim elemanının yükseköğretim kurumlarında istihdamıyla ilgili işlemler[242] YÖK tarafından yapılacaktır. Bu kişilere ödenecek ücretler, Yükseköğretim Personel Kanunu (YPK)[243] m. 16 uyarınca, Cumhurbaşkanınca belirlenecek esaslar dahilinde YÖK tarafından tespit edilecektir[244]. Bu hüküm uyarınca çıkarılan 1983 tarihli Yükseköğretim Kurumlarında Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararında[245] yabancı öğretim elemanlarının sözleşmeli çalışma esasları ve ilgili diğer hususlar düzenlenmiştir. Ancak Bakanlar Kurulu Kararında yer alan hükümlerin birçoğu, kanunî düzenlemeler ve YÖK Başkanlığınca alınan kararlar sonrasında, uygulamada geçersiz bir hâle gelmiştir[246]. Yabancı öğretim elemanlarıyla yapılacak sözleşmelerin ve bu sözleşmelerin uzatılma sürelerine ilişkin güncel herhangi bir genelge bulunmadığı için, hâlen yürürlükte olan Bakanlar Kurulu Kararının dikkate alınacağı kanaatindeyiz. Buna göre m. 10 uyarınca,

---

[242] Yabancı öğretim elemanlarının yükseköğretim kurumları itibariyle dağılımı, isim ücret ve sözleşme örneğinin vizesi, sözleşme süresinin uzatılması ve sona erdirilmesi işlemleri.

[243] RG 13.10.1983-18190.

[244] Her ne kadar bu hususta Bakanlar Kurulu Kararına atıf yapılıyor olsa da YÖK'ün 19.09.2019 tarihli, 82444403-210.04-E.68104 sayılı "Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması" konulu kararında "*Devlet yükseköğretim kurumlarında yabancı uyruklu öğretim elemanlarının ilk defa çalıştırılması taleplerinde, aylık brüt sözleşme ücretinin, profesör, doçentler ile doktoralı öğretim elemanları için aynı kurumlarda görevli emsali Türk vatandaşı kadrolu öğretim elemanlarına ödenen aylık ve diğer her türlü ödemeler toplamının brüt tutarının 1,5 katını, doktorası olmayan öğretim elemanları için ise muadillerini geçmeyecek şekilde teklif edilmesi 11.09.2019 tarihli Yürütme Kurulu toplantısında uygun bulunmuştur.*" <https://hacettepe.edu.tr/fs/atama/YABANCIUYRUKLU/3_yabanci-uyruklu-ogretim-elemani-calistirilmasi.pdf>, (08.09.2022).

[245] RG 31.10.1983-18207.

[246] Yabancı öğretim elemanı istihdamına ilişkin mevzuat, Bakanlar Kurulu Kararları ve Genelgelerde yer alan şartlar toplu hâlde Hacettepe Üniversitesinin *web* sayfasında incelenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararında yer alan birçok hükmün yasal düzenlemeler ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca alınan kararlar sonrası uygulamada geçersiz kaldığına ilişkin görüş ilgili *web* sayfasında ileri sürülmüştür. Bu hususta bkz. <https://hacettepe.edu.tr/duyurular/atama-kriterleri-yabanciuyrukluakademisyenistihdam>, (08.09.2022).

yabancı öğretim elemanlarıyla yapılacak sözleşme süreleri iki yıl ile sınırlı olup, her defasında iki yıl uzatılabilecektir[247].

Yabancı öğretim elemanlarının istihdamına ilişkin esaslar günümüzde genellikle YÖK'ün genelgeleriyle düzenlenmektedir. Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 15.01.2020 tarihinde yayımladığı "*Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı İstihdamıyla İlgili Usul ve Esaslar*" ile yabancı öğretim elemanlarının Türkiye'de istihdamı için sağlaması gereken akademik şartlar zorlaştırılmıştır[248]. Ancak 2020 tarihinde yürürlüğe giren Usul ve Esaslara göre, 20.01.2020 tarihinden önce istihdam edilmeye başlanmış ve hâlen yükseköğretim kurumlarında çalışmakta olan yabancı öğretim elemanlarından göreve devamında fayda görülenlere, Usul ve Esaslarda belirlenen yeni kriterleri sağlamaları için sözleşmelerinin sona erme tarihinden itibaren en fazla iki defa olmak üzere altışar ay ek süre verilebilecek olup, verilen bu ek süreler sonunda şartları sağlayamadıkları takdirde, bu kişilerin sözleşmeleri uzatılmayacaktır.

2. Sağlık Hizmetleri Bakımından

Sağlık hizmetlerini ifadesinin kapsamına insan ve hayvan sağlığıyla ilgili meslekî faaliyetler girmektedir. Doktorluk, veterinerlik, diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik, ebelik, optisyenlik ve hastabakıcılık gibi meslekler bu kapsamda kanunlarda düzenlenmiştir. Yabancıların bu meslekî faaliyetleri gerçekleştirmesine ilişkin sınırlamalar başta, günümüzde de yürürlükte olan 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunda[249] olmak üzere çeşitli kanunlarda düzenlenmiştir. Türkiye'de ekonomik ve

[247] Maddenin orijinalinde, Maliye Bakanlığını olumlu görüşü alınarak bu sürelerin uzatılabileceği yazmaktaydı. Günümüzde de bu hususta Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkili görülebilecek olsa da, mevcut düzenlemelerde yabancı uyruklu öğretim elemanı çalıştırma hususunda Hazine ve Maliye Bakanlığından görüş isteneceğine ilişkin hüküm bulunmamaktadır.

[248] Bkz. <https://www.aa.com.tr/tr/egitim/yabanci-ogretim-elemani-istihdaminda-kalite-citasi-yukseldi-/1706407>, (08.09.2022).

[249] RG 14.04.1928-863.

ticarî hayatta Türk vatandaşlarının geri kalmışlığının giderilmesine yönelik adımların yoğun olduğu bir dönemde ortaya çıkan Kanun, dönemin trendlerine uygun olarak yabancıların Türkiye'de sağlık hizmetlerini icrasını, kazanılmış hakları saklı kalmak kaydıyla yasaklamıştı.

Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana 1219 sayılı Kanun ve diğer özel kanunlar kapsamında yabancılara yasaklanmış sağlık hizmetlerinin kapsamı çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklerle epeyce daraltılmıştır[250]. Günümüzde, sağlık sektöründe yalnızca, veteriner hekimlik[251], diş hekimliği[252], eczacılık[253], hastabakıcılık[254] ve özel hastanelerde mesul müdürlük[255] hizmetlerini gerçekleştirebilme hakkı Türk vatandaşlarına hasredilmiştir.

---

[250] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 212.

[251] 6343 Sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun (RG 18.03.1954-8661) m. 2: "***Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan*** *ve sahip oldukları diplomalarını Ziraat Vekaletine tescil ettirilmiş bulunan her (Veteriner hekim) meslekîni bu kanun hükümleri dahilinde serbestçe icra edebilir.*" (Vurgu eklenmiştir)

[252] 1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun (RG14.04.1928-863) m. 30: "*Türkiye Cumhuriyeti dahilinde dişçilik sanatını icra ve diş tabibi unvanını taşıyabilmek için* ***Türk olmak*** *ve Türkiye Darülfünunu Dişçi Mektebinden diploma almak lazımdır.*" (Vurgu eklenmiştir)

[253] 1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun (RG 24.12.953-8591) m. 2: "*Türkiye Cumhuriyeti hudutları içinde eczacılık yapabilmek için aşağıdaki vasıfları haiz olmak şarttır: A****) Türk vatandaşı olmak****; B) Türkiye Eczacı Mektep veya fakültelerinden diplomalı olmak veya yabancı memleketlerdeki eczacı mektep veya fakültelerinden diplomalı olup da 3 üncü madde gereğince ilmi hüviyetini ispat etmiş veya imtihanı kazanmış olmak; C) Diplomaları Sağlık ve Sosyal Yardım Vekaletince tescil edilmiş olmak; D) Bu kanunun 4 üncü maddesinde yazılı hallerden biri bulunmamak.*" (Vurgu eklenmiştir)

[254] 1219 sayılı Kanun m. 63: "*Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekaletince musaddak hastabakıcı mekteplerinden mezun veya resmi hastanelerden verilmiş vesikaları haiz bulunmıyan ve* ***Türk olmıyan*** *kadınlar hastabakıcılık sanatını ifa edemezler. Bu vesikalar muteber olmak için Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekaletince tasdik ve tescil edilmiş olmak lazımdır.*" (Vurgu eklenmiştir)

[255] 1933 tarihli ve 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu (RG 05.06.1933-2419) m. 9: "*Hususi hastanenin mes'ul bir müdürü bulunur. Bu müdürün Türkiye'de sanatını yapmağa izinli* ***Türk hekim olması*** *ve ikisi hastanelerde olmak üzere en aşağı beş yıl Türkiye'de hekimlik etmiş veyahut Devlet meslek memurluklarında çalışmış bulunması, herhangi bir suçtan dolayı ağır hapse veya şeref ve haysiyeti bozan suçlar yüzünden hapse mahküm olmaması lazımdır.*" (Vurgu eklenmiştir)

2011 tarihli ve 663 sayılı KHK[256] ile 1219 sayılı Kanunun doktorluk hizmetini düzenleyen birinci maddesinde yapılan değişiklikle yabancıların Türkiye'de doktorluk yapabilmesinin önünde herhangi bir kanunî engel kalmamıştır[257].

3. Avukatlık, Arabuluculuk, Noterlik ve Bazı Vekillik Hizmetleri Bakımından

Yabancıların Türkiye'de avukatlık yapmaları, kamu düzeni sebebiyle yasaklanmıştır[258]. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu[259] m. 3'te avukatlık mesleğine kabul edilebilmek için Türk vatandaşı olma şartı aranmıştır. Ancak 2001 yılında Avukatlık Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle yabancı avukatlık ortaklıklarının faaliyetleri bakımından birtakım yenilikler yapılmıştır. Buna göre, karşılıklılık esasına dayalı olarak, yabancı sermayeyi teşvik mevzuatı çerçevesinde Türkiye'de faaliyet göstermek isteyen yabancı avukatlık ortaklıkları, bu Kanuna ve avukatlık ortaklığı düzenlemesine uygun olarak kurulmak koşuluyla, yalnızca yabancı hukuklar ve milletlerarası hukuk konularında danışmanlık hizmeti verebileceklerdir (AK m. 44/B dördüncü cümle). Bu düzenlemeden yola çıkarak yabancı avukatlık ortaklıkların Türkiye'de gerçekleştirmelerine izin verilen faaliyetlerinin avukatlık faaliyeti olmayıp; hukukî danışmanlıkla sınırlı tutulduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca bu düzenleme sadece faaliyete ilişkin olmayıp konu bakımından da

---

256 2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG 02.11.2011-28103 Mükerrer) m. 58/8: "*11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun; a) 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. "Madde 1- Türkiye Cumhuriyeti dâhilinde tababet icra ve herhangi surette olursa olsun hasta tedavi edebilmek için tıp fakültesinden diploma sahibi olmak* ~~***ve Türk bulunmak***~~ *şarttır." b) 4 üncü maddesinin birinci cümlesindeki* ***"Türk hekimlerinin" ibaresi "hekimlerin" şeklinde değiştirilmiş*** *ve aynı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir."* (Çıkarılan ifade üstü çizili olarak vurgulanmış ve vurgular eklenmiştir)

257 1987 tarihli 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu (RG 15.05.1987-19461) mülga m. 7'de, yabancı doktorların Türkiye'de sadece bazı koşullar dahilinde sözleşmeli olarak istihdam edilebileceği düzenlenmekteydi. İlgili maddedeki düzenleme şu şekildeydi: *"Ayrıca, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren veya ülke düzeyinde meslekî gelişmeyi sağlayacak Türk uyruklu ve yabancı uyruklu elemanlar da kadro karşılığı aranmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabilirler."*

258 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 218.

259 RG 07.04.1969-13168.

verilecek hizmetlerin kapsamını sınırlamıştır. Bu sınırlama vatandaş-yabancı ayrımı yapılmaksızın yabancı avukatlık ortaklıklarında çalışacak kişileri de kapsayacaktır. Bu sebeple yabancı avukatlık ortaklıkları çalışanları Avukatlık Kanunu bakımından Türk vatandaşı olma koşulunu sağlasalar dahi Türk mahkemelerinde başkaları adına herhangi bir yargısal işlem yapamazlar. Bu sebeple yabancı avukatlık ortaklıklarının için ortakların baroya kayıtlı olması şartı aranmaz (AK m. 44/B son cümle).

Türkiye'de görece yeni bir müessese olan arabuluculuk faaliyetine ilişkin usûl ve esaslar 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nda[260] (HUAK) düzenlenmiştir. Arabuluculuk faaliyetini gerçekleştirmek için doğrudan Türk vatandaşlığı şartı aranmamış olsa da; kişinin arabulucu olarak nitelendirilmesi (HUAK m. 2/1-a) ve arabuluculuk faaliyetine başlanabilmesi (HUAK m. 20/3) için Arabulucular Siciline kayıt olma şartı aranmıştır. Arabuluculuk siciline kayıt şartları arasında ise Türk vatandaşı olma şartı bulunmaktadır (HUAK m. 20/2-a). Dolayısıyla, arabuluculuk mesleği de adalet alanındaki diğer meslekler gibi Türk vatandaşlarına hasredilmiştir.

1512 sayılı Noterlik Kanunu'nda[261] (NK) yabancıların noter olamayacakları doğrudan düzenlenmemiş olsa da noterlik mesleğine kabul şartı olarak öngörülen stajyerliğin şartları arasında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı aranmaktadır (NK m. 7/1). Dolayısıyla yabancılar, Kanunda belirtilen diğer özel şartları sağlıyor dahi olsa noter olamayacaklardır.

Marka ve patent vekilliğine ilişkin düzenlemeler 6769 sayılı Sınaî Mülkiyet Kanunu (SMK)[262] ile 5000 sayılı Patent ve Marka Vekilliği ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda (PMVK)[263] bulunmaktadır. SMK m. 160/1'de Türk Patent ve Marka

[260] RG 22.06.2012-28331.

[261] RG 05.02.1972-14090.

[262] RG 10.01.2017-29944.

[263] RG 19.11.2003-25294.

Kurumu nezdinde işlem yapacak kişiler, "*gerçek ve tüzel kişiler ile bu kişiler tarafından yetkilendirilmiş vekil siciline kayıtlı marka ve patent vekilleri*" olarak belirlenmiştir. Gerçek kişiler kendi işlemlerini bizzat yapabilecekken; tüzel kişiler ancak yetkili organları tarafından tayin edilen gerçek kişi veya kişilerce temsil edilebilecektir (SMK m. 160/2).

Türk Patent ve Marka Kurumu[264] nezdinde vekillik yapacak gerçek ve tüzel kişilerin taşıması gereken şartlara PMVK m. 30/II'de yer verilmiştir. Buna göre gerçek kişilerin patent vekili veya marka vekili olabilmesi için "*Türk vatandaşı olmaları*" (30/II-a) ve "*Türkiye'de yerleşim yeri sahibi olmaları*" (30/II-e) gerekmektedir. Tüzel kişi patent veya marka vekilinin ise, "*T.C. kanunlarına göre limited veya anonim şirket şeklinde kurulması, işletme konusunun patent vekilliği veya marka vekilliği faaliyetini kapsaması ve patent vekili veya marka vekili gerçek kişiler tarafından temsil edilmesi*" zorunlu tutulmuştur(30/III). Bu hususta tüzel kişilere ilişkin vatandaş-yabancı ayrımının gözetildiği herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla yabancılar Türkiye'de doğrudan marka ve patent vekili olamasalar da, Türkiye'de kuracakları veya ortak olacakları, marka ve patent vekili gerçek kişiler tarafından temsil edilen şirketler aracılığıyla marka ve patent vekilliği faaliyetlerini gerçekleştirebileceklerdir.

4. Denizcilik ve Havayolu Hizmetleri Bakımından

Cumhuriyetin ilk kanunlarından olan ve yürürlüğe girdiği tarih Kabotaj Bayramı olarak kutlanan Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun[265] (KK) m. 2'ye göre, Türk karasularında, gemi ve deniz araçları bulundurmak, bunlarla seyrüsefer ve taşımacılık yapmak suretiyle ticaret hakkı Türk vatandaşlarına hasredilmiştir. Bunun yanında Türk karasularında faaliyet gösteren gemi ve deniz araçlarında kaptanlık, çarkçılık, katiplik,

[264] Hükmün orijinalinde enstitü.

[265] RG 29.04.1926-359.

tayfalık, amelelik vb. işlerin icrası ile rıhtım hamallığı ve bütün deniz esnaflığı faaliyetlerinin icrasını da yalnızca Türk vatandaşları gerçekleştirebilecektir[266] (KK m. 3).

Türk uluslararası gemi siciline kaydedilmiş gemilerde ve Türk bayrağı çekmiş yabancı gemilerde ve Türk karasuları haricinde faaliyet gerçekleştiren Türk gemilerinde çalıştırılacak yabancılara ilişkin hükümlere ise Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu'nda[267] (TUGSK) ve Türk Uluslararası Gemi Sicili Yönetmeliğinde[268] (TUGSK Yön.) yer verilmiştir. TUGSK m. 9 ile TUGSK Yön. m. 21'de yer alan düzenlemelere göre, bahsi geçen bu deniz araçlarında, kaptanların Türk vatandaşı olması esastır. Ayrıca kabotaj hattı dışında faaliyet gösteren bir aracın, donatanın T.C. vatandaşı olması veya Türk Ticaret Kanunu m. 823'ün kapsamına giren bir şirket olması hâlinde, personelin en az %51'inin Türk vatandaşı olması zorunludur.

Ticarî hava taşımacılığı şirketlerinin sahiplerinin ve personelinin taşıması gereken nitelikleri, görevleri ve sorumlulukları Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliğinde[269] belirlenmiştir[270] (THTİY m. 1). Buna göre; *"koltuk kapasitesi yirmiden az hava araçları ile ticari hava taşımacılığı faaliyetinde bulunacak işletmeler anonim veya limited şirket; sadece yük taşımacılığı faaliyeti veya koltuk kapasitesi yirmi ve daha fazla olan hava araçları ile faaliyette bulunacak işletmeler anonim şirket olarak kurulur ve işletme süresince bu hukukî yapılarını korurlar"* (THTİY m. 6). Bu şirketlerin paylarının "*en az*

[266] Yabancıların Türk karasularındaki faaliyetlerinde çalışma yasaklarının istisnası, petrol hakkı sahibi yabancıların petrol arama ve üretim faaliyetlerine ilişkindir (KK m. 3 ve m. 4).

[267] RG 21.12.2019-23913.

[268] RG 23.06.2000- 24088.

[269] RG 16.11.2013-28823.

[270] 24.04.2020 tarihli ve 31108 sayılı Resmî Gazete'de, ticarî hava taşımacılığı dışında kalan havacılık faaliyetlerini düzenleyen Genel Havacılık Yönetmeliği yayımlanmıştır. Yönetmelik m. 13/3 uyarınca, "*genel havacılık faaliyeti gerçekleştirecek gerçek kişilerin Türk vatandaşı olması ve tüzel kişilerin hisselerinin en az %51'inin nama yazılı olması, tüzel kişiliği idare ve temsil etmeye yetkili olanların çoğunluğunun Türk vatandaşı olması ve şirket ana sözleşmesine göre çoğunluk hissesinin Türk ortaklarda bulunması zorunludur*."

%51'inin nama yazılı olması ve çoğunluk paylarının ve yönetim kurulu üyeleri ile oy hakkı çoğunluğunun ve kontrolünün Türk vatandaşı olan paydaşlarda bulunması" gerekmektedir (THTİY m. 9/1-a ve b). Bunun yanında BİST'te ve uluslararası borsalarda işlem gören halka açık ticarî hava taşımacılığı yapacak işletmeler için "*şirket paylarının en az %51'inin nama yazılı olması şartı*" aranmayacaktır. Ancak borsalarda işlem gören hisselerin dışında kalan nama yazılı payların çoğunluğunun, Türk vatandaşı olan paydaşlarda olması ve işletmeyi temsil ve idare etmeye yetkili şahısların çoğunluğunun Türk vatandaşı olması zorunludur (THTİY m. 9/2). KKTC Devleti ve vatandaşlarının ortak oldukları şirketlerde bu paydaşlar Türk olarak kabul edilecektir (THTİY m. 9/3).

Yabancıların Türkiye'de hava araçlarında pilot ya da kabin elemanı olarak çalışmalarına, birtakım sınırlara tâbi tutulmaları kaydıyla izin verilmiştir. THTİY m. 22/2'de işletmecinin UİK[271] ve bu kanun kapsamında yayımlanan yönetmeliklere uygun olarak, ÇSGB'den izin almak koşulu ile geçici olarak yabancı uçuş ekibi ve teknik personel çalıştırabileceği düzenlenmiştir. Ancak ilgili hükmün devamında; "*yirmi ve daha fazla koltuklu hava araçlarıyla ticari hava taşımacılığı yapacak işletmelerde, işletme ruhsatı tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde işletmede görev yapan pilotların, teknisyenlerin, uçuş harekât uzmanlarının ve kabin memurlarının çoğunluğunun Türk vatandaşı olması ve işletmecinin faaliyetlerinin devamı süresince bu koşulu muhafaza etmesi gerektiği*" düzenlenmiştir. Ancak, THTİY m. 22'de düzenlenen geçici olarak çalışma izni dışında çalışacak yabancıların Yönetmelikte belirlenen bazı şartları sağlaması aranmaktadır[272]. UİK kapsamına girmeyen durumlarda, sadece yurt dışındaki operasyonları sırasında T.C.

[271] Orijinalde YÇİHK.

[272] THİY m. 22/4: "(…) *Yabancı uçuş ekibi ve teknik personel, Genel Müdürlük veya Genel Müdürlükçe yetkilendirilmiş bir kuruluş tarafından Sivil Havacılık Mevzuatı konusunda yapılacak Türkçe ve/veya İngilizce teorik ve/veya pratik sınavların her birinden 100 üzerinden en az 75 puan almak zorundadır. Bu sınavlar, EASA'ya tam üye olan ve JAR-FCL veya PART 66 lisansı düzenlemeye yetkili kılınmış ülkeler tarafından tanzim edilmiş olan lisanslı personele uygulanmayabilir. Bu personelin lisansları karşılıklılık esaslarına göre Genel Müdürlük tarafından ayrıca düzenlenir.*"

tescilli uçaklarda çalışacak yabancı personel ile ilgili izinler Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından ayrıca değerlendirilecektir (THTİY m. 22/4). Kabin ekibinin ise tamamının Türk vatandaşı olması esas olmak üzere, dış hat seferlerde istihdam edilecek yabancı kabin ekibine ilişkin gereklilikler Genel Müdürlükçe ayrıca düzenlenecektir (THTİY m. 22/5).

Yabancılar, Türkiye'de havacılık sektöründe bilgi yönetimi personeli (AIM Personeli) olarak çalışamayacaklardır. AIM uzmanları; "*ulusal ve uluslararası uçuş emniyetini, verimliliğini, etkinliğini, düzenini, havacılık bilgi ve verilerini belirlenen standartlar çerçevesinde, uygulayan ve hizmet veren meslek grubudur*[273]." Havacılık Bilgi Yönetimi Personeli Lisans ve Değerlendirme Yönetmeliği[274] m. 16'da stajyerlerin, Türk vatandaşı olması şartı aranmıştır.

5. Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Bakımından

Yabancı mühendis ve mimarların Türkiye'de çalışmaları, Türk hukuku bakımından özel bir önem arz etmektedir. Zira UİK'de hiçbir meslekî faaliyete ilişkin özel düzenleme bulunmazken yabancı mühendis ve mimarların çalışmalarına ilişkin özel hükümlere yer verilmiştir. UİK m. 20 uyarınca, Türkiye'de ya da yurt dışında tanınmış bir yükseköğretim kurumundan gerekli eğitimi alarak mühendis veya mimar unvanını almış yabancıların proje bazlı ve geçici süreli olmak kaydıyla Türkiye'de çalışabilecekleri düzenlenmiştir. Ayrıca UİK m. 27'yle TMMOB Kanunu'nda[275] bazı değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle TMMOB Kanunu m. 34'te değişikliğe gidilmiş; yabancı müteahhit veya yabancı kuruluşların Türkiye'de devlet daireleri ile resmî ve özel kuruluş ve şahıslara karşı re'sen veya yerli kuruluşlarla birlikte taahhüt ettikleri mühendislik veya mimarlıkla

[273] <https://web.shgm.gov.tr/tr/havacilik-personeli/4143-aim-memuru>, (02.11.2022).

[274] RG 14.06.2017-30096.

[275] RG 04.02.1954-8625.

ilgili işlerde, yalnızca bu işe münhasır olmak kaydıyla çalışma izniyle yabancı mühendis ve mimar çalıştırabilecekleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda verilecek çalışma izinlerinde TMMOB'nin görüşüne başvurulacak olup; yabancının 2547 sayılı Kanun uyarınca "*diploma denkliğinin tespitinin yapılması*" şartı aranmayacaktır. TMMOB Kanunu m. 35 hükmü de bu değişiklikle birlikte *"34 üncü madde kapsamına girmeyen işlerde yabancı mühendisler ve yabancı mimarlar, Odalar Birliğinin görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen çalışma izni ile çalıştırılabilir"* şeklinde değiştirilmiştir.

TMMOB Kanunu m. 36 uyarınca, m. 34 ve m. 35 kapsamında Türkiye'ye gelen yabancı mühendis ve mimarların, Türkiye'de bir aydan fazla kaldıkları takdirde ihtisaslarına en yakın odaya başvurarak geçici aza (üye) olarak kaydolmaları zorunlu tutulmuştur. Bu hususta gerekli görülen şartları yerine getirmeyen kişilerin, Türkiye'de meslekten menedileceği düzenlenmiştir (TMMOBK m. 37).

UİK m. 20'de yer alan düzenleme, UİK tasarısına ilişkin karşı oyda fazlasıyla eleştirilmiştir. Öncelikle tanınmış üniversite ifadesiyle yabancı mühendis ve mimarların diplomalarının denkliği sisteminden vazgeçilmektedir. Yurt dışında eğitim görmüş Türk mühendis ve mimarlar bakımından denklik şartı aranırken; yabancılardan, sadece tanınmış üniversite mezunu olma şartı aranmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğu ve vatandaş aleyhine bir durum yarattığı ileri sürülmüştür[276]. Ayrıca bu düzenleme yabancı mühendis

[276] Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı (1/727) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, [*UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*], s. 24, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf>, (19.11.2022). Kanımızca eleştiride ileri sürülen bu husus, eşitlik ilkesi bakımından herhangi aykırılık teşkil etmemektedir. Zira AYM, yabancıların çalışma izinleri hususunda farklı kurallara tâbi tutulmasının eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edeceğinin ileri sürüldüğü benzer bir iptal davasında, eşitlik ilkesinin ihlalinin söz konusu olmadığı yönünde bir tutum benimsemiştir. Bu karara göre; *"Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesinin amacı, hukuksal durumları aynı olanların kanunlarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere kanun karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz. Türk vatandaşları ile yabancılar farklı hukuksal konumdadırlar. Zira vatandaşlık ayrı bir hukuki statü kazandırmaktadır.*

ve mimarlara düzenlenecek çalışma izinlerinde TMMOB'yi işlevsiz hâle getirdiği[277] ve UİK'nin hazırlık aşamasında TMMOB'nin görüşlerinin dikkate alınmadığı[278] gerekçesiyle fazlasıyla eleştirilmiştir. Bu eleştirilere rağmen, UİK m. 20'deki düzenleme ile TMMOBK m. 34 ve m. 35'te yer alan düzenlemelere, ilgili değişikliklerden altı yıl sonra yürürlüğe giren UİK Yön. m. 42'de neredeyse aynı şekilde yer verilmiştir. Doktrinde, isabetli olup olmadığından bağımsız olarak, özellikle yatırım projelerinde geçici işlerde çalışacak yabancı mühendis ve mimarlar açısından denkliğin aranması ve denklik verilmesinin zaman alması sebebiyle yaşanılan sıkıntıları bertaraf etmek amacıyla bu yönde bir düzenlemeye gidildiği ifade edilmiştir[279].

6. Ekonomik ve Finansal Hizmetler Bakımından

Ekonomik ve finansal hizmetlerin başında muhasebecilik, malî müşavirlik, brokerlik, sigortacılık ve bankacılık hizmetleri gelmektedir. Bu mesleklerden bazıları kamu düzeniyle yakından ilişkili oldukları için, yabancıların bu hizmetlerde çalıştırılması özel kanunlardaki düzenlemelerle sınırlandırılmıştır.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ile Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda[280], meslek mensubu olunmasına ilişkin genel şartların belirlendiği m. 4/a'da, yabancı serbest muhasebeci ve malî müşavirler hakkındaki hüküm saklı olmak kaydıyla, Türk vatandaşı olma şartı yer almaktadır. İstisnaî olarak ilgili Kanun m. 8'de, serbest

---

Vatandaşlık statüsü gereği çalışma izni konusunda Türk vatandaşlarından genel hükümler dışında yabancılardan istendiği gibi ek belgeler getirmeleri, belli işlemleri ve prosedürleri tamamlamaları istenmemektedir. Çalıştıkları işlerin mahiyeti bakımından da yabancılar ile Türk vatandaşları aynı konumda değildirler. Yabancı olup Türkiye'de çalışmak isteyenler genellikle doğrudan yabancı yatırımı tamamlamak veya uluslar arası bir projede çalışmak ya da nitelik itibarıyla sağlanmasında güçlük bulunan alanlarda istihdam edilmek gibi durumlarda geçici süreyle ülkemize gelmektedirler. Bu yönüyle yabancılar, Türk vatandaşları ile aynı hukuksal konumda olmadıklarından bunlar arasında eşitlik karşılaştırılması yapılamaz." Bkz. AYM, 19.01.2012 E. 2010/30, K. 2012/7, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (21.10.2022).

[277] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 28.

[278] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 22.

[279] **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 227-228; **TUNCAY**, s. 115.

[280] RG 13.06.1989-20194.

muhasebeci malî müşavirlik mesleğini resmen düzenlemiş olan yabancı devlet vatandaşlarının, T.C. vatandaşı serbest muhasebeci malî müşavirliklerde aranan nitelikleri taşımaları şartıyla, kendi memleketlerinde elde etmiş oldukları haklardan m. 2'de düzenlenen muhasebecilik ve malî müşavirlik mesleğinin kapsamına giren hizmetleri, karşılıklılık şartı ile serbest muhasebeci malî müşavir unvanı altında Türkiye'de de yapmalarına Cumhurbaşkanının onayı ile izin verilebileceği düzenlenmiştir.

Borsa üyeleri, borsada işlem yapmak üzere Borsa Yönetim Kurulunca yetkilendirilen tüzel kişileri ifade etmektedir. Borsalar ve Piyasa İşleticilerinin Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmeliği[281] (Borsa ve Piyasa İşleticileri Yönetmeliği) m. 24/1'e göre, borsalarda işlem yapmak üzere, sermaye piyasası araçlarıyla ilgili; emirlerin alınması ve iletilmesi, emirlerin müşteri adına ve hesabına veya kendi adına ve müşteri hesabına gerçekleştirilmesi, sermaye piyasası araçlarının kendi hesabından alım ve satımı kapsamında yatırım hizmetleri ve faaliyetlerinde bulunmak üzere faaliyet izni verilmiş olan yatırım kuruluşları ile diğer yetkili kurum ve otoriteler tarafından kuruluşuna veya faaliyetine izin verilenlerden Sermaye Piyasası Kurulunca uygun görülenler, borsalara üye olabilecektir. Üye temsilcisi ise, "*işlem yapma yetkisi verilenleri Borsa veya takas ve saklama işlemlerinde temsil edebilen ve temsil ettiği kişi veya kuruluş adına kendisine elden tebligat yapılabilen kişiyi*" ifade etmektedir (BPİY m. 4/1-ü).

2012 tarihli İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Üyeliğine ve Üyelik Esaslarına ilişkin Yönetmelikte[282], borsa üyesi olabilmek için yabancı tüzel kişilere yönelik bir kısıtlama bulunmamaktaydı. Ancak aynı Yönetmelikte üye temsilcisi ve üye temsilci yardımcısı olabilmek için Türk vatandaşı olma şartı aranmaktaydı[283] (m. 12/3-a). Bu

[281] RG 19.07.2013-28712.

[282] RG 08.12.2012-28941.

[283] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 222.

düzenlemeye göre yabancı tüzel kişiler borsa üyesi olabilirken, yabancılar üye temsilcisi olamayacaklardı. Ancak Yönetmeliğin 4 Kasım 2021'de yürürlükten kaldırılmasıyla[284] bu hususta bir boşluk oluşmuştur. Üyeliğe başvuru ve kabul şartları ile üyelerin temsili ve üye temsilcilerinde aranacak şart ve niteliklere ilişkin usûl ve esasların Borsa ve Piyasa İşleticileri Yönetmeliği m. 24/2'de, borsaların yönetim kurulunca hazırlanarak Sermaye Piyasası Kurulunun onayı ile çıkarılacak Borsa Yönetmeliğinde gösterileceği öngörülse de, henüz böyle bir Yönetmelik çıkarılmadığı ve hâlihazırda Borsa İstanbul'un sayfasında yer alan temsilci başvuru formlarında başvurucunun T.C. kimlik numarasına ilişkin alana yer verildiği için mülga Yönetmelikteki uygulamanın devam ettiği görüşündeyiz[285].

Sigorta eksperi, "*sigorta konusu risklerin gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkan kayıp ve hasarların miktarını, nedenlerini ve niteliklerini belirleyen ve mutabakatlı kıymet tespiti, ön ekspertiz ve hasar gözetimi gibi işleri mutat meslek olarak yapan tarafsız ve bağımsız kişiyi*" ifade eder (SK m. 2/1-m). Gerçek ve tüzel kişilerin yapabileceği sigorta eksperliği faaliyeti için Sigorta Eksperliği Yönetmeliği[286] m. 5'te, Türkiye'de yerleşik olma şartı bulunup vatandaş-yabancı ayrımına yer verilmemektedir. 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu[287] m. 22'de sigorta eksperliği düzenlenmiş, m. 22/3'te yabancı sigorta eksperlerinin faaliyetlerine ilişkin usûl ve esasları belirleme hususunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 2007 tarihinde Bakanlar Kurulunun "*Sigortacılık Sektöründeki Uluslararası Faaliyetlere İlişkin Kararı*" yürürlüğe girmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı m. 2/1'e göre, "*yabancı reasürans şirketlerinin reasürans sözleşmelerine ilişkin olarak görevlendireceği kişiler hariç olmak üzere, yabancı sigorta eksperlerinin Türkiye'de faaliyet gösterebilmesi karşılıklılık esasına dayanacaktır*." Bu şart dışında, Türkiye'de

[284] İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Üyeliğine ve Üyelik Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik (RG 04.11.2021-31649)

[285] İlgili başvuru formları için bkz. <https://borsaistanbul.com/tr/sayfa/196/borsada-temsil>, (29.08.2022).

[286] RG 22.06.2022-26914.

[287] RG 14.06.2022-26552.

sigorta eksperliği yapacak yabancılar hakkında Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta eksperlerinin tâbi olduğu hükümlerin geçerli olduğu düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı m. 1/1 uyarınca, yabancı sigorta şirketleri ile yabancı reasürans şirketleri de Türkiye'de ancak şube açmak suretiyle faaliyet gösterebilir. Şube açacak şirketlerin Türkiye'ye ayrılan ödenmiş sermayelerinin Türkiye'de kurulu sigorta şirketleri ve reasürans şirketleri için belirlenen tutardan az olmaması ve faaliyette bulundukları ülkede sigortacılık yapmaktan yasaklanmamış olmaları aranır.

Aynı Bakanlar Kurulu Kararı'nda sigorta acenteliği yapacak yabancıların durumu da düzenlenmiştir. Sigorta acentesi, *"ticarî mümessil, ticarî vekil, satış memuru veya müstahdem gibi tâbi bir sıfatı olmaksızın bir sözleşmeye dayanarak muayyen bir yer veya bölge içinde daimî bir surette sigorta şirketlerinin nam ve hesabına sigorta sözleşmelerine aracılık etmeyi veya bunları sigorta şirketleri adına yapmayı meslek edinen, sözleşmenin akdinden önce hazırlık çalışmalarını yürüten ve sözleşmenin uygulanması ile tazminatın ödenmesinde yardımcı olan kişiyi"* ifade eder (SK m. 2/1-l). Bakanlar Kurulu Kararı m. 3/1 uyarınca, Türkiye'de sigorta acenteliği yapacak gerçek kişi yabancılar hakkında, Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta acentelerinin tâbi olduğu hükümler geçerli olmakla birlikte, gerçek kişi yabancı sigorta acentesinin Türkiye'de acentelik yapabilmesi için Türkiye'de yerleşik olması; yabancı tüzel kişi sigorta acentesinin Türkiye'de faaliyette bulunabilmesi için ise Türkiye'de şube açmış olması gerekir. Bu sigorta acenteleri yalnızca Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta şirketleri nam ve hesabına hareket edebilecek olup, yurt dışında kurulu sigorta şirketine aracılık edemez. Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı sigorta acenteleri, bu hükümler dışında Türkiye'de kurulu sigorta acenteleri ile aynı düzenleme hükümlerine tâbidir.

Sigorta brokeri, "*sigorta veya reasürans sözleşmesi yaptırmak isteyenleri temsil ederek, bu sözleşmelerin yaptırılacağı şirketlerin seçiminde tamamen tarafsız ve bağımsız*

davranarak ve teminat almak isteyen kişilerin hak ve menfaatlerini gözeterek sözleşmelerin akdinden önceki hazırlık çalışmalarını yürütmeyi ve gerektiğinde sözleşmelerin uygulanmasında veya tazminatın tahsilinde yardımcı olmayı meslek edinen kişiyi", ifade eder. Sigortacılık Kanunu m. 21/2'ye göre brokerlerin görev ve yetkilerine ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenecektir.

2015 yılında yürürlüğe giren Sigorta ve Reasürans Brokerliği Yönetmeliği (SRBY)[288] m. 4 ve m. 5'te, gerçek ve tüzel kişi brokerlerin Türkiye'de faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için gerekli görülen şartlara yer verilmiştir. Gerçek kişi brokerler bakımından Türkiye'de yerleşik olma şartı aranırken, tüzel kişi brokerler için merkezlerinin Türkiye'de bulunması şartı aranmıştır. Bunun yanında SRBY m. 7'de yurt dışında kurulu brokerlerin Türkiye'de faaliyet gösterebilmeleri için yurt içinde kurulmuş brokerlerden farklı olarak sağlaması gereken şartlara yer verilmiştir. Buna göre, yurt dışında kurulu brokerler, Türkiye'de ancak şube açmak ve brokerliğe ilişkin genel şartları sağlaması şartıyla faaliyette bulunabilecektir (SRBY m. 7/1-2). Bu kapsamda Türkiye'de şube açmak suretiyle faaliyet gösterecek brokerler için, m. 12'de düzenlenen ruhsata ilişkin hükümler kıyasen uygulanacaktır[289] (SRBY m. 7/2).

Ekonomik ve finansal hizmetlerde çalışmak üzere Türkiye'ye gelen yabancıların çalışabileceği bir diğer sektör ise finans kuruluşları hizmetleridir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda (SPK)[290] ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda (BK)[291] Türkiye'de faaliyet gösteren bankalarda yabancı personel çalıştırılmasına ilişkin herhangi bir kısıtlama

[288] RG 27.05.2015-29368.

[289] Bu Yönetmelikte yer alan başvurularla ilgili olarak yurt dışından temin edilecek belgelerin ilgili ülkenin yetkili makamlarınca ve Türkiye'nin ilgili ülkedeki büyükelçilik ve konsolosluğunca veya Lahey Devletler Özel Hukuku Konferansı çerçevesinde hazırlanan Yabancı Resmî Belgelerin Tasdiki Mecburiyetinin Kaldırılması Sözleşmesi hükümlerine göre onaylanmış olması ve başvuruya belgelerin noter onaylı tercümelerinin de eklenmesi şarttır (SRBY m.7/3).

[290] RG 30.12.2012-28513.

[291] RG 01.11.2005-25983.

bulunmamaktadır. Ancak yabancı bankaların Türkiye'de faaliyet göstermesine ilişkin bazı şartların sağlanması aranacaktır. İlk şart olarak BK m. 6 uyarınca, Türkiye'de bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye'deki ilk şubesinin açılmasına, Bankacılık Kanunu'nda öngörülen şartların yerine getirilmesi kaydıyla BDDK'nin en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınacak kararla izin verilmesi gereklidir. SPK m. 43/1'de yatırım kuruluşlarının kuruluşuna ilişkin şartların arasında anonim şirket olarak kurulma ve paylarının nama yazılı olması şartı bulunmakta, ancak ilgili şirketin tâbiiyetine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bankaların kuruluş şartlarını düzenleyen BK m. 7'de de SPK'dekilere benzer şartlar aranmış olup; yabancılara ilişkin herhangi bir istisnaî hükme yer verilmemiştir. Benzer bir şekilde SPK m. 44'te, yatırım kuruluşlarının ve bankaların kuruluşuna ilişkin; BK m. 8'de ise bankaların kurucularına ilişkin hükümlerde vatandaş-yabancı ayrımı yapılmamıştır. Ancak merkezi yurt dışında bulunan bankaların Türkiye'de şube açmak suretiyle faaliyet gösterebilmesi için bazı şartları sağlaması gerekmektedir[292].

6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring, Finansman ve Tasarruf Finansman Şirketleri Kanunu'na[293] göre Türkiye'de bu işlerde faaliyet gösterecek şirketler Bankalarla benzer şekilde BDDK'nin iznine tâbi tutulmuş, anonim şirket şeklinde kurulması ve paylarının tamamının nama yazılı olması şartı aranmıştır (m. 5/1). Bu şirketlerin kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin usûl ve esaslar 2013 tarihli Finansal Kiralama, Faktoring ve

[292] BK m. 9: "*Kurulca belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde gerekli izni alarak Türkiye'de şube açmak suretiyle faaliyet gösterecek yurt dışında kurulu bir bankanın; a) Merkezinin bulunduğu ülkede esas faaliyetlerinde yasaklamanın bulunmamış olması, b) Merkezinin bulunduğu ülkenin yetkili denetim merciinin Türkiye'de faaliyet göstermesine ilişkin olumsuz görüşünün bulunmaması, c) Ödenmiş sermayesinin Türkiye'ye tahsis edilen kısmının 7 nci maddede belirtilen miktardan az olmaması, d) Müdürler kurulu üyelerinin, kurumsal yönetim hükümlerinde belirtilen şartları ve plânlanan faaliyetleri gerçekleştirebilecek meslekî tecrübeyi haiz olmaları, e) İzin kapsamındaki faaliyet konularına ait iş plânlarını, ilk üç yıl için bütçe plânını ve yapısal örgütlenmesini gösteren bir faaliyet programını ibraz etmesi, f) Dahil olduğu grubun ortaklık yapısının şeffaf ve açık olması, şarttır. Merkezinin bulunduğu ülkedeki yerel düzenlemelere aykırılıkları nedeniyle faaliyeti yasaklanan konularda faaliyet izni verilmez.*"

[293] RG 13.12.2012-28496.

Finansman Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelikte[294] düzenlenmektedir. Yönetmeliğin isminde bulunmadığı gibi kapsamında da tasarruf finansmanı şirketlerine yer verilmemektedir. Zira Kanunun ismine ve içeriğine tasarruf finansmanı şirketleri ifadesi 2021 tarihinde 7292 sayılı Kanunla eklenmiştir[295]. Bu sebeple 2013 tarihli Yönetmelikte, tasarruf finansmanı şirketlerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Tasarruf finansman şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin usûl ve esaslar 2021 tarihinde çıkarılan Tasarruf Finansman Şirketlerinin Kuruluş Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelikte[296] düzenlenmiştir. Her ne kadar düzenlendikleri yönetmelikler farklı da olsa, bahsi geçen bu kuruluşlar için her iki yönetmelikte de yabancılara ilişkin birebir aynı hükümlere yer verilmiştir.

Yabancıların finansal kiralama, faktöring, finansman şirketleri ve tasarruf finansmanı şirketleri kurmalarına ya da hâlihazırda faaliyet gösteren bir şirkete ortak olmalarına ilişkin kanunda ve ilgili mevzuatta herhangi bir sınırlamaya gidilmemiştir. Ancak her iki yönetmelikte de yabancı gerçek kişilerden gerekli görülen belgelerin, bazılarının noter onaylı olması şartı da aranarak sunmaları istenmiştir (2013 tarihli Yön. m. 4/1-o, m.11/1-a, m. 31), (2021 tarihli Yön. m. 4/1-o, m. 10/1-a, m. 17). Bu şartları sağladıkları takdirde yabancıların ilgili şirketleri kurmalarına ya da ortak olmalarına izin verilecektir. Bunun yanında yabancıların bu şirketlerin faaliyetlerinde çalışmalarına yönelik herhangi bir sınırlama öngörülmediği için gerçekleştireceği meslekî faaliyete ilişkin özel şartları sağlayan ve çalışma izni sahibi olan yabancılar ilgili finansal hizmetlerde çalışabilecektir.

294 RG 24.04.2013-28627.

295 RG 07.03.2021-31416.

296 RG 07.04.2021-31447.

7. Turistik Hizmetler Bakımından

Yabancıların Türkiye'de turistik hizmetlerde bazı meslekî faaliyetleri gerçekleştirmelerine izin verilirken bazıları yasaklanmıştır. Yabancılara yasaklı olan turizm mesleklerinin başında turist rehberliği gelmektedir. Turist Rehberliği Meslek Kanunu[297] m. 3'te, turist rehberliği mesleğine kabul için Türk vatandaşı olma şartı aranmıştır. Buna karşın nitelikli yabancı personelin turistik tesislerde bazı sınırlamalara tâbi olarak çalışabileceği düzenlenmiştir. Turizmi Teşvik Kanunu m. 18/a uyarınca, belgeli turizm ve yatırım işletmelerinde, sayıları toplam personelin %10'unu geçmemek üzere çalışma izni sahibi yabancı uzman personel ve sanatkâr çalıştırılabilecektir[298]. Bu kapsamda Türkiye'de çalışmasına izin verilecek yabancılara çalışma izni verilmesindeki usûl ve esaslar 1983 tarihli Belgeli Turizm İşletmelerinde Yabancı Personel ve Sanatkârların Çalıştırılması Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir[299].

Turistik hizmetler kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer meslekî faaliyet ise seyahat acenteliğidir. Seyahat acentesi, "*kâr amacı ile turistlere turizm ile ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence hizmetlerini görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acenteleri vasıtası ile pazarlayabilen ticarî kuruluşu*" ifade eder. Seyahat acentelerinin kuruluş ve işleyişi 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nda[300] düzenlenmiştir. İlgili Kanunun, yabancıların acentelik faaliyetlerini düzenleyen m. 3/IV hükmünde; yabancıların, Türkiye'den yurt dışına tur düzenleyemeyecekleri hususu dışında herhangi bir sınırlamaya yer verilmemiştir.

---

297 RG 22.06.2012-28331.

298 Bu oran bakanlıkça %20'yi aşmayacak şekilde artırılabilecek ve bu personel işletmenin faaliyete geçişinden 3 ay öncesinden itibaren çalışmaya başlayabilecektir (Turizmi Teşvik Kanunu m. 18/a-II).

299 RG 01.03.1983-17974.

300 RG 14.09.1972-14320.

8. Basın Yayın Hizmetleri Bakımından

Türk hukukunda yabancıların basın ve yayın hizmetlerinde çalışmalarına ilişkin kısıtlamalar istisnaî nitelikte olup, Basın Kanunu'nda[301] ve Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunda (Radyo ve Televizyon Kanunu)[302] yer almaktadır. Basın Kanunu m. 3'te, basın özgürlüğünün kullanılmasının ancak *"demokratik bir toplumun gereklerine uygun olarak; başkalarının şöhret ve haklarının, toplum sağlığının ve ahlâkının, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği ve toprak bütünlüğünün korunması, Devlet sırlarının açıklanmasının veya suç işlenmesinin önlenmesi, yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması*" amacıyla sınırlanabileceği düzenlenmektedir.

Basın yayın alanında faaliyet gösteren yabancılar, meslekî faaliyetin icrasına ilişkin özel kanunlarda belirlenen yeterliliklere sahip olmak koşuluyla, bağımsız bir şekilde ya da yazılı veya dijital basın ve yayın kuruluşlarında gazetecilik, muhabirlik, spikerlik, yönetmenlik, tasarımcılık, program yapımcılığı vb. meslekleri icra edebileceklerdir[303]. Ancak Basın Kanunu m. 5/I-f uyarınca süreli yayınlarda[304] yabancıların mesul müdür olabilmesi karşılıklılık esasına tâbi tutulmuştur. Dijital medya bakımından ise, Radyo ve Televizyon Kanunu m.19/1-f uyarınca, bir medya hizmet sağlayıcı kuruluşta doğrudan toplam sermaye payı ödenmiş sermayenin yüzde ellisini geçemeyecektir. Bunun yanında yabancı gerçek veya tüzel kişi en fazla iki medya sağlayıcı kuruluşa doğrudan ortak olabilecektir. Bu kuruluşların ortağı olan şirketlere yabancı gerçek ve tüzel kişilerin

---

301 RG 26.06.2004-25504.

302 RG 03.03.2011-27863.

303 Ancak Basın Kartı Yönetmeliği (RG 14.12.2018-30625) m. 33/1 ve 2 hükümleri uyarınca Türkiye'de yerleşik olarak faaliyet gösteren her bir yabancı haber ve fotoğraf ajansı ile televizyon kuruluşunun yabancı uyruklu çalışanlarından en çok yedi kişiye, bunların dışında kalan yabancı basın-yayın kuruluşu çalışanlarından en çok üç kişiye basın kartı verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak RTÜK ve Anadolu Ajansının yabancı uyruklu çalışanları kurallardan istisna tutulmuştur.

304 Fransızca "*périodique*" kavramına karşılık gelen süreli yayın, düzenli aralıklarla çıkan neşriyatın bütününü ifade eder. Bkz. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/périodique/59581>, (02.09.2022).

katılarak yayın kuruluşlarına dolaylı ortak olmaları hâlinde, bu kuruluşların yönetim kurulu başkanı, başkan vekili ile yönetim kurulunun çoğunluğunun ve genel müdürünün Türk vatandaşı olması ve oy çoğunluğunun Türk tâbiiyetini haiz tüzel ve gerçek kişilerde bulunması zorunlu tutulmuştur (19/1-f son cümle).

9. Madencilik ve Enerji Piyasası Hizmetleri Bakımından

Madenler ülkenin millî serveti olarak görüldüğü için, Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana özel kanunlarla bazı özel düzenlemelere tâbi tutulmuştur[305]. 3213 sayılı Maden Kanunu'na[306] (MK) göre, Türkiye'de bulunan madenlerin hüküm ve tasarrufu devlete aittir (MK m. 4). Bunların çıkartılması ve işletilmesi faaliyetlerinin kimlerin gerçekleştirebileceği hususunda MK m. 6'da, "*Türk vatandaşlarına ve Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişilere (...)*" maden hakkı verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak, maden hakkı verilecek tüzel kişilerin pay sahipleri ve yönetim organlarında yer alacak kişiler bakımından yabancılara yönelik herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Dolayısıyla, MK m. 6'da yer alan düzenlemeden, yabancılara doğrudan maden hakkı tanınamayacağına, ancak kuracakları veya ortak olacakları Türk tâbiiyetini haiz tüzel kişiler aracılığıyla dolaylı olarak maden çıkartma ve işletme faaliyetlerini gerçekleştirebilecekleri anlaşılmaktadır[307]. Ayrıca madenlerde çalışacak yabancılar bakımından MK'de herhangi bir sınırlama getirilmediğinden, gerçekleştirilecek meslekî faaliyete ilişkin özel kanunlarda kısıtlayıcı herhangi bir hüküm bulunmadığı takdirde yabancılar çalışma izni alarak maden işletmelerinde çalışabileceklerdir[308].

Petrol hem çıkartılması hem de işletilmesi bakımından madencilik faaliyetleri ve enerji piyasası ile doğrudan ilgilidir. Petrol çıkartma ve işletme faaliyetlerine ilişkin

---

[305] Tarihsel sürece ve bu hususta çıkarılan kanunlara ilişkin detaylı bilgi için bkz. **SAVUR**, s. 140-144.

[306] RG 15.06.1985-18785.

[307] Benzer yönde görüşler için bkz. **SAVUR**, s.143; **KUTLU**, s. 160.

[308] Benzer yönde **SAVUR**, s. 144; **KUTLU**, s. 160.

hükümler, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu'nda (TPK)[309] ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda (PPK)[310] düzenlenmektedir. TPK m. 22/5'e göre, TPK'de belirtilen esaslara uygun olması şartıyla, sermaye şirketlerine veya yabancı devletlerin mevzuatına göre sermaye şirketi niteliğinde bulunan özel hukuk tüzel kişilerine petrol araştırma izni, arama ruhsatı ve işletme ruhsatı verilebilecektir. 5015 sayılı PPK m. 3/6'da ise lisans[311] kapsamında; "*Türkiye'de piyasa faaliyetlerinde bulunan ve yabancı devletler mevzuatına göre sermaye şirketi niteliğinde bulunan özel hukuk tüzel kişilerinin, Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki mevzuata göre Türkiye'deki faaliyetleri bakımından Türkiye'de yerleşik sayılacağı*" düzenlenmiştir.

Petrol işletmelerinde yabancı personel çalıştırılması hususu ise, TPK m. 15/1'de münhasıran düzenlenmiştir. Buna göre, petrol hakkı sahibi, petrol işlemi için gereken yabancı personeli, Enerji ve Tabî Kaynaklar Bakanlığı'nın uygun görüşüne istinaden İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek çalışma amaçlı ikamet izni ile özel kanunlarda belirlenen hükümler saklı kalmak ve yabancı ile işverenin diğer kanunlardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeleri kaydıyla, UİK[312] hükümlerine bağlı olmaksızın en fazla altı ay süre ile çalıştırabilecektir. Altı aydan fazla süreli çalışmalar için yabancıların çalışma izni alması zorunlu tutulmuştur.

Elektrik ve doğalgaz piyasası da devletlerin yüksek menfaatleriyle ilişkili olduğundan, bu hususta özel kanunlarla düzenlemeler getirilmiştir. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK)[313], "*elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan veya perakende satışı, ithalat ve ihracatı, piyasa işletimi ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin*

[309] RG 11.06.2013-28674.

[310] RG 20.12.2003-25322.

[311] PPK kapsamında düzenlenen lisans, gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için EPDK tarafından izin verildiğini gösterir belgeyi ifade eder (PPK m.2/27).

[312] Hükmün orijinalinde, kanunun çıkarıldığı tarih itibarıyla yürürlükte olan YÇİHK'ye atıf yapılmıştır.

[313] RG 30.03.2013-28603.

hak ve yükümlülüklerini" düzenlemektedir (EPK m. 2/1). Kanuna göre, elektrik piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişiler bakımından anonim veya limited şekilde kurulma şartı ve anonim şirketlerin borsada işlem görenler dışındaki paylarının nama yazılı olması şartı aranmıştır (EPK m. 4/3). Mevcut düzenlemelere göre elektrik piyasasında faaliyet gösterecek, tüzel kişilere yönelik düzenlemelerde yabancılara ilişkin Türk vatandaşlarının tâbi olduklarından farklı olarak herhangi bir şart öngörülmemiştir. Buradan yola çıkarak yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Türkiye'de ilgili şartları sağlamaları koşuluyla doğrudan yatırım yoluyla şirket kurarak, hâlihazırda kurulmuş bir şirkete ortak olarak faaliyet göstermesinin önünde kanunî herhangi bir engel bulunmamaktadır[314].

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (DPK)[315] m. 2'de, "*kanunun doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini kapsadığı*" ifade edilmiştir. DPK m. 4/1 de ise tüzel kişilerin doğal gaz piyasa faaliyetlerinde bulunabilmesi için lisans almaları zorunlu tutulmuştur (DPK m. 4/1). Bunun yanında piyasada faaliyet gösterecek özel hukuk tüzel kişilerinin Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim veya limited şirket olarak kurulmaları hâlinde, hisselerin tamamının nama yazılı olması gerektiği düzenlenmektedir (DPK m. 4/3). Doktrinde DPK m.4'ten yola çıkarak, doğalgaz piyasasında yalnızca anonim veya limited şirketlerin faaliyet gösterebileceği ileri sürülmüştür[316]. Kanımızca bu tespit yerinde değildir. Zira DPK m. 4/3'te yer alan düzenlemenin lafzından, EPK m. 4/3'teki koşuldan farklı olarak, doğal gaz piyasa faaliyetlerinde bulunacak şirketlerin anonim veya limited şirket olarak kurulmaları hâlinde paylarının tamamının nama yazılı olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu hükümden yalnızca

[314] **ÇİÇEKLİ**, s. 133; **SAVUR**, s. 150.

[315] RG 02.05.2001-24390.

[316] Bkz. **ÇİÇEKLİ**, s. 133; **SAVUR**, s. 150.

anonim ve limited şirketlerin doğal gaz piyasa faaliyetlerinde bulunabileceği anlamının çıkarılamayacağı kanaatindeyiz.

Mevcut düzenlemelere göre doğal gaz piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişilere yönelik düzenlemelerde, yabancılara ilişkin, Türk vatandaşlarının tâbi olduklarından farklı olarak herhangi bir şart öngörülmemiştir. Bu sebeple elektrik piyasasında olduğu gibi, doğal gaz piyasasında da yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Türkiye'de ilgili şartları sağlamaları koşuluyla, doğrudan yatırım yoluyla şirket kurarak ya da hâlihazırda kurulmuş bir şirkete ortak olarak faaliyet göstermesinin önünde kanunî bir engel bulunmamaktadır.

D. Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Personel Çalıştırma

Doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin esaslar, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nda belirlenmiştir. DYYK m. 3(g)'de, DYYK kapsamında kurulan şirket, şube ve kuruluşlarda yabancı uyruklu personele, ÇSGB tarafından çalışma izni verileceği düzenlenmiştir[317]. Bu kişilere verilecek çalışma izinlerine ilişkin Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik[318] (Kilit Personel Yönetmeliği/KPY) çıkarılmıştır[319].

UİK, doğrudan yabancı yatırımlarda yabancı personel istihdamını da doğrudan ilgilendirmektedir. Zira UİK m. 25/2-b'de, DYYK kapsamındaki yabancı sermayeli şirket ve kuruluşlarda çalışma izni verilecek personelin tanımı ile çalışma izinlerine ilişkin özel

[317] Doğrudan yabancı yatırımlarda yabancı personel istihdamına ilişkin UİK öncesi döneme ilişkin detaylı bilgi için bkz. **ERTEN**, *Yabancı Yatırım*, s. 111-124.

[318] Bkz. RG 29.08.2003-25214.

[319] Doktrinde, Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik yalnızca özellik arz eden yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personeli kapsadığı için kapsamına uygun bir şekilde "*özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personele ilişkin yönetmelik*" olarak adlandırılması gerektiğini ileri süren görüş için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 255.

nitelikteki diğer usûl ve esasların Ticaret Bakanlığı[320] ve ÇSGB tarafından çıkarılan müşterek yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu hükümle DYYK'nin ilgili hükümleri çelişeceğinden ilgili hükümlerin yürürlükten kaldırılması zorunlu hâle gelmiş ve UİK m. 27/8 ile DYYK'nin ilgili hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Doktrinde, UİK'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte KPY'nin dayanağı olan DYYK m. 3(g)'nin ikinci ve üçüncü fıkralarının[321] yürürlükten kaldırılmasının, KPY'yi kanunî dayanaktan yoksun bıraktığı ileri sürülmüştür[322]. Ancak UİK geçici madde 1/4'te, Kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar mevcut düzenlemelerin Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı hükmolunmuştur. Aralık 2022 itibariyle bu hususta herhangi bir yönetmelik çıkarılmadığı için doğrudan yabancı yatırımlarda çalışacak yabancıların çalışma izinlerinin yeni yönetmelik çıkarılıncaya kadar KPY'ye göre düzenleneceği kanısındayız[323]. 2021 yılı itibariyle KPY'de değişiklik yapılmış olmasının da[324], Yönetmeliğin fiilen uygulandığına işaret ettiği düşüncesindeyiz.

---

320 Hükmün orijinalinde atıf Ekonomi Bakanlığına yapılmıştır.

321 DYYK m. 3 (g) (2): "*27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun 23 üncü maddesi uyarınca Hazine Müsteşarlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca müştereken hazırlanacak yönetmelikte; yabancı sermayeli şirket ve kuruluşlardan hangilerinin bu kapsama gireceği ile söz konusu yönetmelik kapsamında izin verilecek kilit personelin tanımı ve çalışma izinlerine ilişkin özel nitelikteki diğer esas ve usuller belirlenir*."

DYYK m. 3 (g) (3): *"Bu kapsamda istihdam edilecek personele, 4817 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uygulanmaz. İstihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personele, 4817 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrasının hangi durumlarda uygulanacağı hazırlanacak yönetmelikte belirlenir."*

322 **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 238; **ÇALIŞKAN**, Zeynep: "*Yabancı Yatırımların Teşviki: Turkuaz Kart Uygulaması ve Bazı Ülkelerdeki Benzer Düzenlemeler*", MÜHFD, 2016, C. 15, S. 2, s. 4-5 (*Jurix*); **KARAAĞAÇ**, s. 117-118; **KARAGÜL**, Dilara: "*Turkuaz Kart Uygulaması*", PPIL 2019, C. 39, S. 2, s. 403.

323 Benzer yönde bkz. **ERKEN**, Baki: Türkiye'de Yabancıların Çalışması, Ankara 2018, s. 167. [*Yabancıların Çalışması*] Ancak yazar, 2016 tarihli bir çalışmasında, UİK'nin KPY'yi hükümsüz hâle getirdiğini ifade etmiştir. Bkz. **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 392. Ayrıca doktrinde, KPY'nin hâlen yürürlükte olduğunu savunmanın "temel hukuk bilgisi çerçevesinde" isabetli bir yorum olmayacağı yönünde bir görüşe rastlanmaktadır. İlgili görüş için bkz. **KARAGÜL**, s. 403-404.

324 Bkz. RG 06.07.2021-31533.

KPY m. 2/I'e göre, özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda ve irtibat bürolarında istihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personelin[325] çalışma izinlerine ilişkin usûl ve esaslar KPY'de düzenlenmektedir. Bunlar dışında, yani özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda[326] istihdam edilecek kilit personel dışında kalan yabancılar ile özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlar dışında kalan doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek her türlü yabancı personelin çalışma izinleri; KPY kapsamında değil, UİK'ye tâbi olarak düzenlenecektir (KPY m. 2/II).

KPY m. 5'te, "*özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda istihdam edilecek kilit personele Bakanlıkça çalışma izni verilir*" hükmü bulunmaktadır. Bu hususta "*verilir*" ifadesi ile idarenin takdir yetkisi sınırlanmış olup, ilgili şartları sağlayan kişiye çalışma izni verileceği anlaşılmaktadır. Ancak KPY m. 15/II uyarınca, 4875 DYYK kapsamında yatırım yapılması, şirket ortakları dahil yabancı uyruklu personele çalışma izni verilmesini

---

[325] KPY m. 4/II'de kilit personel tanımlanmıştır. Buna göre, "*Türkiye'de kurulu bulunan ve tüzel kişiliğe sahip bir şirketin, aşağıdaki şartlardan en az birini sağlayan personeli "Kilit Personel" sayılır:*

a) 1) Şirketin üst yönetiminde ya da yürütme pozisyonunda çalışmak,

2) Şirketin tamamını veya bir bölümünü yönetmek,

3) Şirketin denetçilerinin, idari veya teknik personelinin işlerini denetlemek veya kontrol etmek,

4) Şirkete yeni personel almak ya da mevcut personelin işine son vermek veya bu konularda teklif yapmak, alanlarından en az bir tanesinde görev alan veya bu konularda yetki sahibi; şirket ortağı, yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyesi, genel müdür, genel müdür yardımcısı, şirket müdürü, şirket müdür yardımcısı ve benzeri mevkilerde görev yapan kişi,

b) Şirketin hizmetleri, araştırma cihazları, teknikleri ya da yönetimi için temel sayılan bilgiye sahip kişi,

c) İrtibat bürolarında, yurt dışındaki ana şirket tarafından adına yetki belgesi düzenlenen en fazla bir kişi."

[326] KPY m. 4/I'e göre, özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlar, 4875 sayılı DYYK kapsamına giren ve aşağıdaki şartların en az birini sağlayan şirket veya şubeyi ifade eder:

"*a) Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl cirosunun en az 30 trilyon Türk Lirası olması,*

b) Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl ihracatının en az 1 milyon ABD Doları olması,

c) Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 400 milyar Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubede son yıl içinde Sosyal Sigortalar Kurumu'na kayıtlı en az 250 personelin istihdam edilmesi,

d) Şirket veya şubenin yatırımda bulunacak olması halinde, öngörülen asgari sabit yatırım tutarının en az 10 trilyon Türk Lirası olması,

e) Ana şirketin merkezinin bulunduğu ülke dışında en az bir ülkede daha doğrudan yabancı yatırımı bulunması."

zorunlu kılmayacaktır. Dolayısıyla takdir yetkisi, kilit personelin belirlenmesi hususunda tanınmıştır.

Kanımızca özellik arz eden doğrudan yabancı yatırımlarda kilit personel olarak çalışmanın avantajları, yabancılara yönelik sınırlamalara tâbi olmaksızın ve meslekî eğitim alanı dışında istihdam edilecek kişiler bakımından, meslekî yeterliliğe ilişkin ön izin şartı aranmaksızın ilgili meslekî faaliyeti gerçekleştirebilmektir. Zira sınırlamalar bakımından KPY m. 15/I'de, KPY kapsamında değerlendirilemeyecek kişilerin çalışma izni ve süre uzatımı taleplerinde UİK'de[327] yer alan sınırlayıcı hükümlerin dikkate alınacağı ifadesi yer almaktadır. Kanımızca bu hükmün mefhûm-ı muhâlifinden, KPY kapsamında yer alan kişiler bakımından UİK'de yer alan sınırlayıcı hükümlerin uygulanamayacağı anlaşılmaktadır. Ön izin prosedürü bakımından ise KPY m. 14/II'de, bu kişilerin UİK Yön.'de[328] öngörülen meslekî yeterlilik istem ve yeterlilik prosedürleri ile lisans istem ve prosedürlerine tâbi olmadıkları düzenlenmiştir.

E. Serbest Bölgelerin Durumu

Serbest bölgeler, "*Türkiye Gümrük Bölgesinin parçaları olmakla beraber; yer ve sınırları Cumhurbaşkanınca belirlenmiş, serbest dolaşımda olmayan eşyanın herhangi bir gümrük rejimine tâbi tutulmaksızın ve serbest dolaşıma sokulmaksızın, gümrük mevzuatında öngörülen haller dışında kullanılmamak ya da tüketilmemek kaydıyla konulduğu, ithalat vergileri ile ticaret politikası önlemlerinin ve kambiyo mevzuatının uygulanması bakımından Türkiye Gümrük Bölgesi dışında olduğu kabul edilen ve serbest dolaşımdaki eşyanın bir serbest bölgeye konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklardan yararlandığı yerlerdir*" (SBK m. 6/I). Türkiye'de bulunan on

[327] Hükmün orijinalinde YÇİHK.

[328] Hükmün orijinalinde YÇİHK Yönetmeliği. UİK Yön. m. 68/2 uyarınca, YÇİHK Yönetmeliğine yapılan atıflar UİK Yönetmeliğine yapılmış sayılacaktır.

dokuz ayrı serbest bölgede faaliyet gösteren işyerleri, üretim ve yatırım teşviklerinden yararlandıkları gibi bazı hukukî ve idarî düzenlemelerden de muaf tutulmuşlardır. Bu sebeple serbest bölgelerin durumu ayrıca incelemeye tâbi tutulmalıdır.

1. Serbest Bölgeler Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerde Yer Alan Hükümler

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu[329] m. 5/II uyarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişiler Ticaret Bakanlığından ruhsat almak kaydıyla serbest bölgelerde faaliyette bulunabileceklerdir. Ayrıca vatandaş yabancı ayrımı yapılmaksızın bu kişilere, Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabilecek veya bunlar üzerinde kırk dokuz yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebilecektir.

Bunun yanında, serbest bölgelerde faaliyet gösterecek işyerlerinde SBK m. 10/I uyarınca, yabancı uyruklu yönetici ve nitelikli personel çalıştırılabilecektir. Bu hususta usûl ve esaslar Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği (SB Yön)[330] ile Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelikte (SBÇYÇ Yön.)[331] düzenlenmiştir[332]. Bunun yanında Genel Müdürlüğün 23 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe giren "*Serbest Bölgelerde Yabancı Uyruklu Personele Verilecek Çalışma İzinlerine İlişkin Usul ve Esaslar*" genelgesi de ilgili mevzuatın uygulanması bakımından yol gösterici olacaktır[333].

---

329 RG 05.06.1985-1875.

330 RG 10.03.1993-21520.

331 RG 27.05.2017-30078. İlgili Yönetmelik UİK m. 25/2-a hükmüne dayanarak, Ticaret (Ekonomi) Bakanlığı ve ÇSGB tarafından müştereken çıkarılmıştır.

332 Yönetmelik "Serbest Bölgelerde Yabancıların Çalışmasına ilişkin Yönetmelik" olarak anılacaktır.

333 Bakanlık Genelgesi m. 1: "*3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 10 uncu ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 18 inci maddeleri ile 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 18 inci maddesi ve Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik hükümlerine dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile müştereken hazırlanan bu Usul ve Esasların amacı, serbest bölgelerde istihdam edilecek yabancı uyruklu kişilere verilen "Çalışma İzin Belgesi"nin başvuru, değerlendirme, süre uzatımı ve iptaline ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.*" Bkz. <https://ticaret.gov.tr/data/5b9b964513b8761cc09f9c21/Yabanci_Personel_Calisma_izinleri_Usul_ve_Esaslari.pdf>, (30.08.2022).

Ticaret Bakanlığının, çalışma izinlerinin ön değerlendirilmesinde dikkate alacağı kriterler, SBÇYÇ Yön. m. 9'da düzenlenmiştir. Buna göre, serbest bölgelerde istihdam edilecek yabancının yönetici olarak görev yapacak olması veya nitelikli personel olması zorunludur (SBÇYÇ m. 9/2). Bakanlık Genelgesi m. 3/2'de de bu kurala uygun bir şekilde, serbest bölgede çalışacak yabancı personelin ilgili firmanın sahibi veya ortağı olması hâlleri dışında, yurt içinden temininde güçlük çekilen yönetici veya vasıflı personel olması gerektiği düzenlenmiştir. Yine aynı maddenin devamında, ilgili yabancının uzmanlığının diploma ile belgelendirilmesi esas kabul edilmiş, aksi durumlarda kişinin sahip olduğu sertifikalarını veya önceden çalıştığı firmalardan alınan referanslarını ibrazı zorunlu tutulmuştur. Ayrıca serbest bölgelerde çalışacak yabancılar için düzenlenecek çalışma izinleri, SBÇYÇ Yön. m. 10/1 ve m. 10/3 uyarınca, en çok bir yıllığına düzenlenecek olup, ilk uzatma talebinde en çok iki yıl, sonraki taleplerde en çok üç yıl süreyle düzenlenecektir.

Serbest Bölgelerde faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler, çalıştırma ihtiyacı duydukları yabancı yönetici ve nitelikli personel için, usûl ve esasları Genel Müdürlükçe çıkarılan genelgelerle düzenlenecek[334] "*Yabancı Personel Çalışma Belgesi*"ni[335] almak zorundadır (SB Yön. m. 18/I ve IV). Bu hususta ilgili başvuru, matbu form ve eklerinin doldurulup imzalanması suretiyle Bölge Müdürlüğüne yapılacak; başvurusu olumlu değerlendirilen yabancılara Genel Müdürlükçe yabancı personel çalışma belgesi verilecektir (SB Yön. m. 18/I ve II). Genel müdürlük tarafından, çalışma belgesi düzenlenen kişi hakkında ilgili mercilere bilgilendirme yapılacaktır (SB Yön. m. 18/III).

[334] Her ne kadar SBK Yön. m. 18/IV'te yabancıların çalışma izinlerine ilişkin usûl ve esasların tebliğ ya da genelgeyle düzenleneceği belirtilse de, 2017 yılında Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelikte bu esaslar düzenlenmiştir. Normlar hiyerarşisi bakımından Yönetmelikler, genelgelerin üzerinde olduğu için temel olarak yönetmelik hükümleri esas alınacaktır.

[335] Yabancı personel çalışma belgesine ilişkin ilgili kanun ve yönetmelikte herhangi bir tanım bulunmasa da SB Yön.'den yirmi dört yıl sonra yürürlüğe giren Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelikteki düzenlemelerden yola çıkarak ifadeden anlaşılması gerekenin çalışma izni olduğu kanaatindeyiz.

2. UİK'de Yer Alan Hükümler

Serbest bölgelerde çalışacak yabancıların çalışma izni başvurularına ilişkin hükümlere, UİK'de, çalışma izinleri arasında bir istisna teşkil edecek şekilde yer verilmiştir. UİK m. 18/1'e göre 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu kapsamında Türkiye'de çalışacak yabancıların çalışma izinleri Ticaret Bakanlığına yapılacaktır. Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan değerlendirme sonucunda olumlu değerlendirilen başvurular ÇSGB'ye bildirilecektir. Bu düzenlemeden, Ticaret Bakanlığının serbest bölgelerde çalışacak yabancıların çalışma izni başvuruları bakımından, nihaî olarak ret yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ticaret Bakanlığının olumlu görüşü, yabancıya çalışma izni verilmesi için nihaî değerlendirme olmayıp, kapsamlı bir ön değerlendirme[336] niteliğinde olacaktır[337]. Ancak çalışma izni alması uygun görülen kişilerin başvuruları Ticaret Bakanlığı tarafından ÇSGB'ye gönderilecek; ÇSGB yalnızca UİK m. 9/1 (f), (g), (ğ) bentlerinde yer alan düzenlemeler bakımından ÇSGB başvurunun uygunluğunu inceleyecektir (UİK m. 18/2). Bu düzenlemenin mefhûm-ı muhâlifinden, serbest bölgelerde çalışmak üzere çalışma iznine başvuran yabancıların başvurularının, UİK m. 9/1'de yer alan f, g, ğ bentleri dışındaki bentlerde yer alan sebeplere dayanarak reddedilemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu husus kanımızca tartışmalı da görünse, mevcut düzenlemelerden, serbest bölgelerde çalışacak kişilerin başvurularında, UİK m. 9/1-ç uyarınca çalışma izni verilmesinde genel şart olarak düzenlenen "*başvurunun diğer*

[336] Bu hususta ön değerlendirme ifadesiyle ön izin prosedürü kastedilmemektedir. Zira Ticaret Bakanlığının yapacağı değerlendirme, ön izin prosedüründen daha kapsamlı olacaktır.

[337] Ticaret Bakanlığının yapacağı bildirim üzerine değerlendirme yapılmaksızın doğrudan çalışma izni düzenleneceği yönünde görüş için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar,* s. 225; Açık olmamakla birlikte benzer yönde bkz. **DEMİRKOL**, s. 465.

kanunlarda Türk Vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılmış olmaması" şartının aranmayacağı anlaşılmaktadır[338].

[338] UİK öncesinde yapılan benzer yönde bir değerlendirme için bkz. **SAVUR**, s. 178. Ticaret Bakanlığının yapacağı değerlendirmenin olumlu olması hâlinde bu sonuca ulaşılacaktır. Ticaret Bakanlığının çalışma izni verilmesine ilişkin esaslarında bu yönde bir şart bulunmamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

NİTELİKLİ YABANCILARIN SINIRAŞIRI ÇALIŞMASI VE TURKUAZ KART UYGULAMASININ DOĞUŞU

I. NİTELİKLİ YABANCILARIN SINIRAŞIRI ÇALIŞMASI

Nitelikli işgücü olarak değerlendirebilecek kişilerin, menşe ülkeleri dışında çalışmalarını ifade etmek için doktrinde uygun bir ifade bulunmamaktadır. Nitelikli yabancıların çalışması ifadesi ise çalışılan yer bakımından herhangi bir belirliliğe işaret etmemektedir. Uluslararası yayınlarda benzer bir hususu ifade etmek için uluslararası mobilite ya da hareketlilik ifadesi kullanılırken, bu kavramın çalışma hususuna özgü olmayışı sebebiyle çalışmamızda "*nitelikli yabancıların sınıraşırı çalışması*" başlığını tercih etmekteyiz.

A. İşgücünün Niteliğine Göre Tasnifi

Günümüzde beşerî sermaye yatırımına ihtiyaç duymayan çok az iş bulunmakta olup, vasıfsız olarak sınıflandırılan çöp toplayıcılığı gibi işler bile bazı nitelikler gerektirmektedir[339]. İşgücünün iş tecrübesi, eğitimi ve vasıf durumu işgücü piyasalarında belirleyici bir unsur olarak önemli rol oynamaktadır. Bu faktörler başka bir adlandırmayla işgücünün kalitesini[340] belirlemektedir.

İşçilerin vasıfları itibariyle nitelikli (vasıflı), yarı-nitelikli (yarı-vasıflı) ve düşük nitelikli (vasıfsız) olmak üzere üç gruba ayrıldığı görülmektedir Düşük nitelikli işçiden beklenenler, iş yerinin genel atmosferine uyum sağlama, işine zamanında başlama ve devam etme, malzeme ve makinelerin bakımına ve ortaya çıkarılacak ürünün kalitesine önem verme, amirinin uyarılarına riayet etme ve diğer işçilerle iş birliği yapma gibi basit

[339] **ELLIOT**, Robert F.: Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi (Çev. Mehmet Beşeli, Seyhan Erdoğdu, Arif Geniş, Fatih Güngör, Gülay Toksöz), Ankara, 1997, s. 163.

[340] **ZAİM**, Sabahaddin: Çalışma Ekonomisi, 5. Baskı, İstanbul, 1983, s. 125.

vasıflara sahip olmasıdır[341]. Yarı-nitelikli bir işçiden (örneğin ustabaşı) beklenen ise bunlara ek olarak üretim faaliyetinde denetim ve gözleme dayanan kontrol şeklinin bilinmesidir. Bu faaliyetlere ek olarak özel bir bilgi ve ihtisasa sahip olması gereken işçilerse yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirilmektedir[342].

Niteliği oluşturan eğitim düzeyinin oluşumunda, sadece formel eğitim değil, ayrıca meslek içi eğitimler ve tecrübe de önemli bir unsurdur. Zira niteliği belirleyen beşerî sermaye, kişinin sahip olduğu gelir sağlayıcı bilgi, beceri ve tecrübelerden oluşmaktadır[343]. Bu bilgi ve tecrübenin birçoğunun gayriresmî (enformel) nitelikte olan "*işbaşında eğitim*" ile elde edildiği de değinilmesi gereken bir gerçektir[344].

B. Nitelikli İşgücünün Artan Önemi

20. yüzyıl, insanlık tarihinde hızlı ve radikal dönüşümlerin böylesine yaşandığı başka bir yüzyıl olmaması bakımından, "*sosyal dönüşümler yüzyılı*" olarak adlandırılmaktadır[345]. Bu yüzyılda siyasî, sosyal, ekonomik, kültürel yapı ve kurumlarda önemli değişimler yaşanmış ve bu değişimler hâlen hızla devam etmektedir[346]. Bu değişimle birlikte iletişim ve ulaşım yolları da gelişmiş, ticaret ve sermaye hareketleri gibi işgücü hareketleri de ulusal sınırları zorlamaya başlamıştır[347]. Başlangıçta büyük sanayi şirketlerinde ve tarım sektöründe ortaya çıkan beden gücü ihtiyacı gelişen dünya ve üretim

---

341 **ZAİM**, s. 125-126.

342 **ZAİM**, s. 126.

343 **BİÇERLİ**, s. 285.

344 **BİÇERLİ**, s. 266.

345 Bkz. **DRUCKER**, Peter F.: "*The Age of Social Transformation*", The Atlantic Monthly, November 1994, <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/ecbig/soctrans.htm>, (18.06.2022); ayrıca bkz. **BEDİR**, Eyüp: "*Yirmibirinci Yüzyılda İstihdamın Artan Önemi ve Eğitim-İstihdam İlişkisi*", içinde: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri-Seçme Yazılar (Eds. Emine Tuncay-Bülent Bayat), Ankara, 2003, s. 53-70, s. 54.

346 **BEDİR**, s. 54.

347 Bkz. **TUNCAY**, s. 79. Bununla birlikte hukuk kurallarının sınıraşırı uygulamaları da; daha önce mevcut olan millî devletler arası ilişkilerin normlar sistemi dışında sistemi yeni bir hukuk sistemi yaratmıştır: **ÖZKAN**, *Küreselleşme*, s. 205.

teknikleri ile birlikte beyin gücü ihtiyacına evrilmiştir[348]. Beden gücünden, beyin gücüne evrilen bu ihtiyaç zamanla işgücünün vasıf ve donanım gibi niteliklerini ön plana çıkarmış, nitelik ve beceri düzeyi yüksek işgücünün, işgücü piyasasının ana unsuru hâline gelmesine, düşük nitelikli işgücünün ise işgücü piyasasının dışına itilmesine sebep olmuştur[349].

Bilgi çağının temel belirleyicileri olan üretim teknolojisi ve yönetim anlayışındaki değişmeler de genel anlamda işleri basitleştirmiş ve parçalamış, nitelikli işgücüne olan ihtiyacı artırmıştır[350]. Bu doğrultuda devletler, işgücünü nitelikli hâle getirmeye yönelik politikalar belirlemiş ve nitelikli işgücünü yetiştirme hususunda temel faktör olan eğitim-öğretim faaliyetlerini artırma yoluna gitmiştir[351]. Hızlı sanayileşen, nüfus artış hızının düşük hatta negatif yönlü olduğu ülkelerde ise bu ihtiyaç işgücü ithalatını ortaya çıkarmıştır. Talebi olan her üründe olduğu gibi nitelikli işgücüne artan talep dünya çapında bir nitelikli işgücü piyasası oluşmasına sebep olmuştur.

D. Nitelikli Yabancılara Yönelik Düzenleme Yapma İhtiyacı

Yüksek nitelikli göçmenler odak noktası olmak üzere, ekonomik göçmenlerin arz ve talebi üzerinde duran göç yönetimi, 21. yüzyılın başından bu yana, küresel boyutta siyasî

---

348 Yirminci yüzyılda endüstrileşmiş ülkelerdeki işgücü piyasalarının bir özelliği olarak, vasıfsız işçilerin istihdamdaki payı azalırken, giderek artan bir bölümü kendi hesabına çalışanlardan oluşan vasıflı ve profesyonel işçilerin payı artmıştır: **ELLIOT**, s. 163.

349 Benzer yönde bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 59. Aynı konu üzerinde esas olarak durulan on birinci kalkınma planında işgücü piyasasının bu değişimiyle ilgili şu ifadelere yer verilmektedir: "*Küresel işgücü piyasalarında bugün, bir tarafta sürekli ve yüksek işsizlik, istikrarsız ve güvencesiz işler, nitelik ve beceri uyumsuzluğu ile mevcut niteliklerin aşınması/eskimesi problemleri yaşanmakta; diğer tarafta, dijitalleşmeye bağlı olarak talep kesiminin yükselen nitelik ve beceri ihtiyaçları sonucunda ekonomik gelişme ve rekabet gücünün belirleyici faktörü olan beşeri sermayenin önemi gittikçe artmaktadır. Söz konusu paradoksal yapı, aynı zamanda işin geleceğine ilişkin tahminlerde ve geleceğin nitelik- beceri seti beklentilerinde radikal bir değişiklik olacağına da işaret etmektedir. Dolayısıyla, geleceğin işgücü piyasasında düzgün ve kaliteli işlere ancak "daha yüksek" ve "daha nitelikli" işgücü sahip olabilecektir.*" İlgili bölüm için bkz. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı-Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2018, s. 1, ve 7-9.

350 **BEDİR**, s. 63.

351 **BEDİR**, s. 63-64.

ve akademik tartışmaların odak noktası olmuştur[352]. Yüksek nitelikli işgücü göçünün artan önemi öncelikle Batı Avrupa ve ABD'de fark edilmiş; özellikle bilgisayar programcıları, mühendisler, sağlık çalışanları başta olmak üzere nitelikli işgücüne sahip kimseler daha iyi koşullarda çalışmak için, gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerden, diğer gelişmekte olan veya gelişmiş ülkelere göç etmeye başlamıştır. Bunun yanında enformasyon teknolojileri (IT) sektörü başta olmak üzere birçok gelişmiş ülkede artan küreselleşme eğilimi ve bilgi ekonomisine geçiş yüksek nitelikli işgücüne olan talebi artırmıştır. Gelişmiş ülkelerde nitelikli işgücüne sahip nüfusun yaşlanması da nitelikli yabancı işgücüne olan ihtiyacın artmasında önemli bir etken olmuş[353], bu kişilere yönelik özel hukukî düzenlemeler yapılmasını zarurî hâle getirmiştir. Devletler bu zaruriyet karşısında, nitelikli işgücüne sahip kimseleri ülkelerine çekmek amacıyla göç politikalarında nitelikli işgücüne sahip yabancıların işe alınmalarını kolaylaştıracak yönde düzenlemeler yapmışlardır.

Gelişmiş ekonomiler, nitelikli göçmenleri ülkelerine çekmek için rekabet etmekte; bu doğrultuda bu kişilerin ülkelerine geçici olarak girişlerini kolaylaştırmak üzere vize prosedürlerini modernleştirmekte ve basitleştirmektedir. Örneğin ABD, Kanada ve Avustralya gibi geleneksel göç ülkelerinin yüksek nitelikli işgücünün ülkelerine girişini kolaylaştırmak için özel vize programları bulunmaktadır. Bunlarla birlikte Fransa Almanya, İrlanda, İsveç, Birleşik Krallık ve diğer Avrupa Birliği ülkeleri de tarihsel olarak göçü zorlaştıran politikalarıyla bilinseler de[354], yüksek nitelikli göçmenlere yönelik vize politikalarını kolaylaştırma hususunda bu ülkeleri takip etmişlerdir[355].

---

352 **European Migration Network**, Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly Skilled Workers in the EU, 2007, Luxembourg, s. 7.

353 **SAMUK**, Şahizer: "*European Union Migration Policies for the Highly Skilled: A Critical Appraisal*", Aydın Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, 2019, C. 4, S. 1, s. 3.

354 **SAMUK**, s. 4.

355 **MEYER**, Nicole Y.: The European Union Blue Card Directive- What were the Main Reasons to Introduce the EU Blue Card Directive And What was the Final Result After Two Years of Political Debate, University of Twente School of Management and Governance Bachelor Thesis, 2010, s. 13, <https://essay.utwente.nl/60307/>, (22.03.2022).

E. Nitelikli Kişilerin Göçmenler Arasındaki İstisnaî Konumu

21. yüzyılda, devletler bakımından küresel güç olabilmenin yolu, askerî güce sahip olmaktan ziyade beyin gücüne sahip olmaktan geçmektedir[356]. Doktrinde, ABD'de 1901 ile 1991 yılları arasında Nobel ödülü alan 100 araştırmacının neredeyse yarısının yabancı ülkelerde doğan ya da birinci nesil göçmenlerden oluştuğuna dikkat çekilmiş; Nobel ödülü sahibi göçmenlerin, diğer yüksek nitelikli göçmenlerle birlikte, ABD'ye, bilgi temelli küresel ekonomide rekabet avantajını sürdürmek için olmazsa olmaz koşul olan istisnaî yetenek, heves ve uzmanlık havuzunu sağladığı ifade edilmiştir[357].

Nitelikli işgücü göçünün önemli bir kısmı doğası gereği geçici[358] olmakta; nitelikli göçmenler, gittikleri ülkelerde becerilerini ve tecrübelerini geliştirme ya da yeni beceriler edinme şansını elde etmektedir[359]. Bu kişiler, menşe ülkelerine geri dönüş yapmasalar dahi yatırımcı, bilgi taşıyıcıları ya da kültürel ve ticarî alışveriş destekçileri olarak menşe ülkeleri için değerli bir kaynak olarak hizmet edebilmektedir[360].

---

356 **SAMUK**, s. 5.

357 Bkz. **SHACHAR**, Ayalet: "*The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes*", New York University Law Review, 2006, 81(1), s. 149-150.

358 **AKTAŞ**, Munise Tuba: *"Ücret Odaklı Uluslararası İşgücü Hareketliliğinin İşgücü Piyasalarına Etkileri"*, TESAM Akademi Dergisi, 2015, C. 2, S. 2, s. 204-205. Geçici göçmenlik ve kalıcı göçmenlik kavramları uluslararası göç terimleri arasında sıklıkla kullanılmaktadır. Geçici göçmenler ailelerinin büyük bir kısmını geride bırakıp başka ülkelerin işgücüne katılmak üzere göç eden ve tipik olarak orta yaş diliminde yer alan işçilerdir. Bu kişiler gittikleri ülkelerin işgücüne çok yüksek oranda katılırlar. Bkz. **ELLIOT**, s. 128-129. Geçici göçmenler, göç ettikleri ülkeden belli bir zaman içerisinde menşe ülkelerine geri dönmektedir. Geri dönüşün temelinde, kişinin göç etmeye zorlayan temel hedefine ulaşmış olması ya da göç etmenin götürülerinin, getirilerinin yanında ağır basması gibi sebepler örnek gösterilebilir. Ülkesine dönen bu kişilerden kimisi tecrübe ve birikimleriyle ülkelerinde istihdam yaratacak yeni girişimler kurabilmekteyken kimisi bu tecrübelerini eğitmen olarak başkalarına aktarabilmektedir. Geriye göç eden bazı nitelikli kimseler kurdukları yeni girişimlerle ülkelerinde ekonomik kalkınmayı desteklemektedir: International Migration and Development, para. 61.

359 International Migration and Development, para. 64.

360 International Migration and Development, para. 64. Zira özellikle bir diasporaya üye göçmenlerin, farklı ülkelerde yaşıyor olsalar dahi, menşe ülkelerine kültürel ve politik sadakatleri devam etmektedir: ÖZKAN, *Küreselleşme*, s. 108.

Göçmenlerin davranış biçimleri de niteliklerine bağlı olarak farklılık göstermekte olup; düşük nitelikli işgücüne dâhil (vasıfsız) göçmenler, göç ettikleri yerlerde belirli mahallelerde toplanarak, özel zevklerini ve yaşam biçimlerini yansıtan kahvehaneler, dükkânlar ve ibadet yerleri oluşturmaktadır[361]. Bu durumun temelinde göç edilen ülkedeki ayrımcılığın ya da göçmen kesimin yoksulluğunun yattığı fikrinin haklılık payı olsa da eğitim düzeyi yüksek nitelikli göçmenlerin, bu tarz bir yaşam biçiminden ve davranışlardan uzak oldukları görülmektedir. Bu farklılığın temelinde düşük nitelikli göçmenlerin, nitelikli göçmenlere oranla çevreye daha zor uyum sağlayabilmelerinin yattığı söylenmektedir[362].

Nitelikli göçmenlerin, göç ettikleri ülkelerde topluma entegre olma kapasitelerinin yüksek olmasının yanında, nitelikli olmaları dolayısıyla toplumun elit kesimini oluşturdukları da bir gerçektir. Topluma sundukları ekonomik, kültürel ve sosyal katkı dolayısıyla göç ettikleri ülkedeki vatandaşların, göçmenlere yönelik bakışlarını olumlu yönde değiştirmeleri de nitelikli yabancıların uluslararası hareketliliğinin olumlu talî etkileri olarak görülmektedir. Amerika'da (%78), İsveç'te (%88), Birleşik Krallık'ta (%85), Kanada'da (%84), Almanya'da (%81) ve Avustralya'da (%79) halkın büyük çoğunluğu yüksek nitelikli işgücünün ülkelerine gelmelerini desteklemektedir[363]. Bunun yanında bu ülkelerde yaşayan göç karşıtı bireylerin de yüksek nitelikli işgücü göçü söz

361 **BİÇERLİ**, s. 290.

362 **BİÇERLİ**, s. 290.

363 **CONNOR**, Phillip/ **RUIZ**, Neil G. (PEW Research Center): "Majority of U.S. Public Supports High-Skilled Immigration", Jan 22, 2019, s. 3'te bkz. Global Attitudes Survey, Spring 2018, Q53c <https://www.pewresearch.org/global/2019/01/22/survey-methodology-high-skilled-immigration/>, (12.09.2022). İlgili istatistiğe doğrudan erişmek için bkz. <https://www.pewresearch.org/global/2019/01/22/majority-of-u-s-public-supports-high-skilled-immigration/pgmd_high-skilled-immigrants_2019-01-22_0-01/>, (12.09.2022).

konusu olduğunda büyük çoğunlukla fikirlerini olumlu yönde değiştirdikleri görülmektedir[364].

F. Nitelikli Yabancıların Hareketliliğine İki Farklı Yaklaşım: Beyin Göçü ve Beyin Kazanımı

Beyin göçü kavramı, 21. yüzyılın başında uluslararası örgütlerin ve sosyal bilimler alanında faaliyet gösteren araştırmacıların ilgisini çeken önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır[365]. *Shimon PERES*, tarihsel olarak ülkeler arasındaki savaşların amacının toprak ve doğal kaynakların ele geçirilmesi olduğunu, günümüzde ise bunların yerini teknoloji ve teknolojinin kontrolünün aldığını belirtmiş; gelecek nesil için ise yeni tehlikenin beyin göçü olduğuna dikkat çekmiştir[366].

Beyin göçü, belirli bir meslekî veya ekonomik sektörde çalışan nitelikli işçilerin başka ülkelere göç etmelerinden dolayı menşe ülkelerinde, sektörlerindeki beşerî sermayenin tükenmesi anlamına gelmekte olup[367]; göç veren ülke bakımından, genellikle olumsuz bir nitelik taşımaktadır. Ülkeler arasındaki gelişmişlik uçurumunun artmasına bağlı olarak beyin göçü daha da artış göstermekte olup, meslekî zenginlik ve çalışma koşulları gelişmiş ülkeleri daima çekici hâle getirmektedir[368].

Beyin göçünü ortaya çıkaran sebepler, göç faaliyetindeki çekici ve itici faktörler ile açıklanmaktadır. Göç veren ülkelerin itici güçleri, siyasî faktörlere, çalışma ortamı ile

---

364 Bkz. <https://www.pewresearch.org/global/2019/01/22/majority-of-u-s-public-supports-high-skilled-immigration/pgmd_high-skilled-immigrants_2019-01-22_0-02/>, (12.09.2022).

365 Türkiye'de beyin göçü ve beyin göçü olgularının değerlendirilmesiyle ilgili detaylı bilgi için bkz. **KAÇAR**, Gülden: Türkiye'de Beyin Göçü ve Tersine Beyin Göçü Olgularının Değerlendirilmesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir 2016, s. 72 vd.

366 **KAYA**, Muammer: "Beyin Göçü/Erozyonu", [*Beyin Göçü*] İŞGÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 2003, C:5, S:2, Sıra:13, N. 152'den naklen. <http://www.isguc.org/?p=article&id=152&cilt=5&sayi=2&yil=2003>, (27.04.2022).

367 Glossary on Migration, s. 22.

368 Bkz. **KAYA**, *Beyin Göçü*.

meslekî olanaklara ve eğitim sistemi ile ekonomik gelişme ile ilgili teknoloji politikalarına bağlıdır[369]. Özellikle baskıcı siyasî otoriteler, insan hakları ihlâlleri ve hukukî güvenliğin zayıflığı gibi faktörler, beyin göçüne sebebiyet vermektedir. Bunların yanında meslekî atamaların ve ilerlemelerin güvenlik soruşturmalarına bağlı tutulması ya da bilim ve teknolojiyle ilgili kurumların verdikleri burs ve hibelerde objektif kriterlerinin olmaması, beyin göçünü artıran faktörlerin başında gelmektedir.

Küçük ulusal ekonomiler, özellikle sağlık ve eğitim sektörü gibi hayatî öneme sahip sektörlerde beyin göçü verme bakımından en savunmasız durumdadırlar. 2006 tarihli bir BM raporunda buna örnek olarak, Afrika ve Karayipler gibi küçük birçok devletlerin iyi eğitim görmüş vatandaşlarının %50 ve %80 oranları arasında yurt dışında yaşadığı ifade edilmiştir[370]. Gelişmiş ülkelerde daha iyi kariyer şansı elde edebilmek için, geri dönüşü düşünmeksizin yoğun bir göçün, göç veren ülkeler açısından hem ciddî hem de uzun vadeli sorunlara yol açabileceği düşünülmektedir[371].

Beyin kazanımı kavramı ise beyin göçünün varış ülkesi açısından durumunu ifade etmektedir. Beyin kazanımında, beyin göçündeki itici faktörlerin zıttı olan çekici faktörler rol oynamakta; beyin göçüne sebep olan olumsuz faktörlerin karşıtı olan durumlar, beyin kazanımına sebep olmaktadır. Bu faktörler dolayısıyla nitelikli işçilerin ülkeye göçü, beşerî sermayenin kazanılmasıyla sonuçlanmaktadır[372]. Bu kazanımı elde eden ülkelerin refah düzeyi, bilim ve teknoloji üretimiyle birlikte artış göstermektedir. Bu durumun göç veren ülke açısından tek pozitif dışsal etkisi, beyin dolaşımının öznesi olan yüksek nitelikli

---

369 Bkz. **KAYA**, *Beyin Göçü*.

370 **UN REPORTS**: Globalization and Interdependence: International Migration and Development, 18 May 2006, para. 63, <https://www.unhcr.org/protection/basic/44d711a82/international-migration-development-report-secretary-general.html>, (27.04.2022); Ayrıca bkz. **TANNER**, Arno: "Brain Drain and Beyond: returns and remittances of highly skilled migrants" Global Commission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives No. 24, 2005, s. 3, <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/gmp24.pdf> , (27.04.2022).

371 **TANNER**, s. 2.

372 Glossary on Migration, s. 23.

göçmen hareketliliğinin ya da göçün motive edici etkilerinin, göçmen olma niyetinde olan kişileri daha ileri beceriler kazanmaya teşvik etmesidir[373]. Ancak bu durum da nihayetinde daha fazla beyin göçüne yol açmaktadır.

Yüksek nitelikli işgücü hareketliliğinin gelişmiş ülkelere doğru artmakta olması, hem bireyler hem de beyin göçü alan ve beyin göçü veren ülkeler bakımından, iyi ve sağlıklı bir çift taraflı kazanç (*win-win*) olgusuna dayandığı gerekçesiyle temelde olumlu bir durum olarak lanse edilmektedir[374]. Ancak gelişmemiş bir ülkenin kritik sektörlerinde, yüksek nitelikli kimselerin yoğun bir şekilde başka ülkelere göçü; bu kişilerin göç veren ülkeye geri dönme olasılıkları, göç faaliyetinin oluş sıklığı ile devamlılığı ve göç veren ülkedeki makroekonomik etkileri gibi hususlar dikkate alınmaksızın, göç veren ülke bakımından bir *win-win* senaryosu olarak değerlendirilmemelidir[375].

II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA NİTELİKLİ YABANCILARA ÖZGÜLENMİŞ UYGULAMALAR

Nitelikli yabancıların göç ettikleri ülkelere olan katkılarının farkına varılması, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, nitelikli göçün yönünü kendi ülkelerine çevirecek yönde özel düzenlemeler benimsemesine yol açmıştır. 2022 yılı itibariyle geleneksel göç ülkeleri başta olmak üzere, katı göç politikalarıyla bilinen birçok Avrupa ülkesinin, nitelikli yabancıların ülkelerinde kolayca meslekî faaliyetlerini gerçekleştirebilmelerine yönelik

---

373 Glossary on Migration, s. 23; Ayrıca bkz. **TANNER**; s. 10.

374 **TANNER**, s. 2.

375 "*Beyin göçü ile göç veren ülkeler elitlerinin büyük bir kısmını kaybetmektedirler. Özellikle elit sayısında belirgin bir fazlalık bulunmadığı sürece, göç veren ülkenin kalkınması ve refahı için itici güç olan bu kişilerin göçleri muazzam bir boşluk yaratacağı söylenmektedir. Ortaya çıkacak bu boşluğun Çin ve Hindistan gibi büyük ülkeler için daha sınırlı ve geçici etkileri olacağı tahmin edilse de, Sahra altı Afrika ülkeleri ile gelişmiş ülkelere oranla siyasî ve demografik olarak görece savunmasız olan Pakistan ve Türkiye gibi ülkeler için daha kalıcı ve bazen tehlikeli boyutta etkileri olacağı tahmin edilmektedir. Özellikle Sahra altı Afrika ülkeleri ve bazı Orta Doğu ülkelerinden başlayan beyin göçünün bu bölgelerde neden olduğu siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar uzun vadede bu bölgeden sığınma gibi çok da istenmeyen göç akınlarının gelmesine sebep olabilir.*" İlgili tespitler için bkz. **TANNER**, s. 3-11.

özel programları bulunmaktadır. Bunların başında, nitelikli yabancıların çalışmasına özgülenmiş bazı kart uygulamaları gelmektedir. Kanımızca karşılaştırmalı hukukta nitelikli yabancılara özgülenmiş programların en detaylı ve geniş uygulama alanı bulanları ABD'nin Yeşil Kart EB-1 ve EB-2 opsiyonları ile AB Mavi Kartı'dır. Çalışma konumuz bakımından yalnızca karşılaştırmalı hukukta nitelikli yabancılara özgülenmiş kart uygulamaları incelenecek olup, istisna olarak yalnızca ABD'nin H-1B vizesi incelenecektir[376]. Bunun dışında çalışmamızda, AB ülkelerinin Mavi Kart'ın yanında benimsedikleri ulusal vize programları ve diğer geleneksel göç ülkelerinin benimsedikleri özel vize programları ele alınmayacaktır.

A. Avrupa Birliği

1999 yılında Tampere'de toplanan Avrupa Konseyi, AB'yi ortak göç politikaları oluşturmak üzere hukukî düzenlemeler geliştirmeye çağırmıştır. Bu amaç Tampere Programının dönüm noktası hâline gelmiş ve bu amaç doğrultusunda, Komisyonda ekonomik göçü temel alan stratejik bir proje yapılması hususunda bir tartışma ortamı oluşturulması çabaları hız kazanmıştır. Bu çabaların sonucunda 2000 yılında, Komisyona, üçüncü ülke vatandaşlarının ücretli istihdamı ve serbest meslek faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere AB'ye kabulüne ilişkin karşılaştırmalı bir çalışma sunulmuştur[377]. AB ülkelerinde istihdam edilmek niyetinde olan üçüncü ülke vatandaşlarının ve bu kişileri istihdam etmek isteyen işverenlerin karşılaştığı ulusal bürokratik kurallar ve prosedürlerin karmaşıklığına dikkat çeken bu çalışma, Komisyonun, bu hususlarda bazı uyumlaştırma çalışmalarına ihtiyaç duyulduğu fikrine varmasına sebep olmuştur[378].

---

[376] Bu yönde bir istisnaya gitmemizin sebebi, nitelikli istihdama konu yabancıların Yeşil Kart başvurusundan önce genellikle, prosedürel süreçleri daha basit ve hızlı olan H1B vizesiyle ABD'de çalışmayı tercih ediyor olmalarıdır.

[377] Bu çalışma sonucunda, yukarıda bahsi geçen Mavi Kart'ın öncüsü olarak nitelendirilen 2001 tarihli Direktif önerisi ortaya çıkmıştır.

[378] İlgili tespit için bkz. **MEYER**, s. 8.

2000 yılının Mart ayında Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi'nde, AB için öngörülen bazı hedefler doğrultusunda, AB'nin, 2010 yılına kadar daha sürdürülebilir ekonomik büyümeyle birlikte daha iyi iş olanakları ve sosyal kaynaşma yeteneğine sahip, dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgi temelli ekonomisi hâline getirilmesine yönelik Lizbon Stratejisi[379] belirlenmiştir.

Komisyon, 2001 yılında, üçüncü ülke vatandaşlarının ücretli istihdam ve serbest meslek faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere giriş ve kabul koşullarını düzenleyen, 2009/50 sayılı Direktife[380] göre daha geniş kapsamlı, fakat aynı amaca hizmet eden, bu sebeple Mavi Kart'ın öncüsü olarak nitelendirilebilecek olan[381] bir Direktif yayımlamak için ilk girişimde bulunmuş[382]; ancak bu girişim, üye devletlerden gelen farklı görüşler nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır[383]. Yine de Komisyon, 2003 yılında Selanik'te toplanan Avrupa Konseyi'nde üçüncü ülkeden gelen göçmenler için yasal yolların araştırılmasının önemini vurgulamayı sürdürmüştür[384].

Avrupa Konseyi tarafından Kasım 2004'te kabul edilen Lahey Programında, düzenli göçün, Avrupa'da bilgiye dayalı ekonomiyi geliştirmede ve ekonomik kalkınmayı ilerletmede önemli bir rol oynayacağı; böylece Lizbon Stratejisinin uygulanmasına katkıda bulunacağı kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi, Komisyonu, işgücü piyasasındaki göçmen

---

379 Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions, <https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#:~:text=PRESIDENCY%20CONCLUSIONS&text=The%20European%20Council%20held%20a,of%20a%20knowledge-based%20economy.>, (01.08.2022).

380 2009/50 sayılı Avrupa Direktifi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>, (21.03.2022).

381 **MEYER**, s. 8.

382 2001/C 332 E/08 sayılı Direktif Önerisi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0386&from=EN>, (01.08.2022).

383 Bu girişim benzer amaçları olması, başvuru prosedürünü tek tipleştirmesi, ortak kabul kriterleri öngörmesi ve üçüncü ülke vatandaşlarına daha fazla haklar tanıması dolayısıyla Mavi Kart Direktifinin öncüsü olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bkz. **BAYRAKTAROĞLU-ÖZÇELİK**, Gülüm: "Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu" içerisinde: Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği (eds. Belgin Akçay/Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik), Ankara 2010, s. 445.

384 **MEYER**, s. 8.

işgücüne yönelik dalgalı taleplere acilen cevap verebilen kabul prosedürlerini içeren bir düzenli göç politikası sunmaya davet etmiştir[385]. Bu süreçte, 2005 yılının Ocak ayında, AB'nin yüksek nitelikli işçiler gibi bazı grupların kabul prosedürlerine ilişkin özel bir program oluşturması gerektiğine dikkat çekilen "*Ekonomik Göçü Yönetmeye Yönelik AB Yaklaşımı Üzerine Yeşil Sayfa*"[386] raporundan kısa bir süre sonra Komisyonda, "*Düzenli Göç Politika Planı*"[387] kabul edilmiştir. Lahey Programıyla öngörülen amaçlara ulaşmak için yapılacak düzenlemelerin listesini içeren bir yol haritası niteliğinde olan plan doğrultusunda, 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde, Avrupa Konseyi, üye devletlerin mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmak amacıyla 2007 yılı için, ulusal yetkilerine tamamıyla saygı gösteren, iyi yönetilen düzenli göç politikalarının geliştirilmesini içeren bir dizi adımlar atılması üzerinde karar kılmıştır. Bu doğrultuda 2009'un ilk yarısında göç ve sığınma üzerine Avrupa müktesebatında birçok önemli gelişme kaydedilmiş[388]; Konsey tarafından biyometrik vizeler ve pasaportları düzenleyen Vize Tüzüğü[389], Düzensiz Göçmen Çalıştıran İşverenlere Yönelik Asgarî Yaptırımlar Direktifi[390] ve yüksek nitelikli istihdamı konu alan Mavi Kart Direktifi çıkarılmıştır.

---

385 2009/50 sayılı Direktif, para. 4.

386 İlgili rapor için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11331&from=ES>, (25.09.2022).

387 Bu plan yüksek nitelikli işçiler, mevsimlik işçiler, meslekî eğitim görenler ve şirket içi transferler şeklinde dört spesifik kategoride üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve kabul koşullarını düzenleyen Direktifler düzenlenmesini önermektedir. Her kategori için ayrı düzenlemenin öngörülmesi, 2001 yılındaki önerinin reddedilmiş olmasından kaynaklanmaktadır: **MEYER**, s. 9.

388 İlgili tespit için bkz. **PEERS**, Steve: "*Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*", European Journal of Migration and Law, 2009, vol, 11, no. 4, 2009, s. 387.

389 810/2009 sayılı Konsey Tüzüğü, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=EN>, (19.09.2022).

390 2009/52 sayılı Avrupa Direktifi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>, (21.03.2022).

1. Genel Olarak Mavi Kart Uygulaması

Mavi Kart, AB üyesi devletler tarafından verilen, sahibine AB topraklarında ikamet ve çalışma izni sağlayan belgeyi ifade etmektedir (Direktif, m. 2/c). İrlanda ve Danimarka haricinde[391] herhangi bir AB üyesi ülkede meslekî faaliyetlerini gerçekleştirmek isteyen üçüncü ülke vatandaşları[392], Mavi Kart'a başvurarak bu amaçlarını gerçekleştirebilecektir. ABD'nin Yeşil Kart (*Green Card*) uygulamasından esinlenilerek ortaya çıkan bu kart uygulaması, "*Mavi*" ismini AB bayrağının renginden almaktadır[393].

a) Uygulamanın Temelinde Yatan İhtiyaç

Küreselleşme ve teknolojik gelişmeye olan ihtiyaç, AB üyesi devletlerde sınaî ekonomiden, bilgi temelli ekonomiye geçişe sebep olmuştur[394]. Bu geçişle birlikte beşerî sermaye olarak nitelendirilen insan kaynağı, ekonomik büyümeyi sağlamada kritik bir faktör hâline gelmiştir. Bu doğrultuda AB üyesi ülkeler, yüksek nitelikli kişilerin uluslararası hareketliliğinin insan kaynağı birikimine katkı sağlayacağının ve bu hareketliliğin dolaylı olarak teknoloji ve beceri transferiyle ekonomi üzerinde ek olumlu etkileri olacağının farkına varmışlardır[395].

Bilgi temelli ekonomi, akıllı, sürdürülebilir ve kapsamlı bir büyüme, inovasyon, istihdam ve yükseköğrenim ile bağlantılı konuları ele alan Lizbon (2000) ve Avrupa 2020

---

391 Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya ek olarak Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Pozisyonuna ilişkin Protokolün 1. ve 2. maddeleri uyarınca ve söz konusu Protokolün 4. maddesine halel getirmeksizin, BK ile İrlanda bu Direktifin kararlaştırılmasında yer almamaktadır ve Direktifin uygulanmasıyla bağlı değildir (Direktif, para. 28). Danimarka da aynı şekilde Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya ek olarak Danimarka'nın Pozisyonuna ilişkin Protokolün 1 ve 2. maddeleri uyarınca Direktifin kararlaştırılmasında yer almamaktadır ve Direktifin uygulanmasıyla bağlı değildir (Direktif, para. 29). Birleşik Krallık, Brexit 2020 sonrasında Avrupa Birliği'nin bir parçası olmadığı için metin kapsamında sadece İrlanda ve Danimarka'ya yer verilmiştir.

392 Üçüncü ülke vatandaşı, AB üyesi olmayan bir ülkenin vatandaşını ifade etmektedir.

393 **WISSKIRCHEN**, Gerlind: *"The EU Blue Card"*, Defense Counsel Journal, vol. 83, no. 4, October 2016, s. 499.

394 **MEYER**, s. 10-11.

395 **MEYER**, s. 11.

(2010) stratejilerinden bu yana, üye devletlerdeki demografik değişiklikler ve yerel işgücü kısıtlılığının doğurduğu zorluklara karşı AB, yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarının uluslararası hareketliliğini desteklemektedir[396]. Avrupa Meslekî Eğitimi Geliştirme Merkezinin (CEDEFOP) 2018 raporuna[397] göre, mesleklerin öngörülen yeniden şekillenmelerine bağlı olarak nitelik talebine yönelik değişimler dikkate alındığında, istihdam eğilimlerinde herhangi bir değişiklik olmadığı sürece 2015-2025 yılları için, AB'de üst düzey becerilere ve yükseköğrenim niteliklerine olan talebin artması öngörülmektedir. Buna karşın üye ülkeler sadece AB vatandaşlarını işe alarak hâlihazırda da mevcut olan işgücü kısıtlılığını önleyemeyecektir[398]. Zira güncel EuroStat verilerine bakıldığında AB nüfusunun yaşlandığı görülmekte olup[399]; bundan dolayı, Avrupa Komisyonunun da 2019 raporunda dikkat çektiği üzere, AB ülkelerinin işgücü piyasası açısından çeşitli problemlerle karşı karşıya kalacağı tahmin edilmektedir[400]. 2020 tarihli Demografik Değişimin Etkileri üzerine AB Raporunda da bu duruma dikkat çekilmiş; Avrupa'nın yüksek nitelikli, iyi yetişmiş ve farklı koşullara uyum sağlayabilen bir işgücüne

---

396 **MEYER**, s. 12; **URHAN**, Nesli: *"Demand for Skilled Labour of Third Country Nationals: The EU and Germany",* Çalışma İlişkileri Dergisi, 2020, C. 11 S. 2, s. 105-124, s. 106.

397 **CEDEFOP (2018)**: Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and jobs survey, Luxembourg: np. 106. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/645011>, (25.10.2022).

398 İlgili tespit için bkz. **MEYER**, s. 12; **URHAN**, s. 107.

399 2050 yılında Avrupa'da nüfusun ortalama yaşının 2019 yılı verilerine göre 4.5 yaş ilerleyerek 48.2'ye ulaşacağı ve Avrupa'da çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranında %10 civarlarında bir düşüş yaşanacağı öngörülmektedir. Bağımlı yaşlı nüfus oranının 2001'de % 25.9 iken 2019 yılında %34.1'e yükseldiği, 2050 yılında ise bu oranın %56.7'ye ulaşacağı öngörülmektedir. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse çalışmayan her bir kimse için 2001 yılında dörtten az kişi, 2019 yılında üçten az kişi çalışma çağındayken, 2050 yılında ise ikiden az kişinin çalışma çağında olacağı öngörülmektedir. Genel olarak bkz. Ageing Europe – statistics on population developments, <https://ec.europa.eu/eurostat/ statistics-explained/index.php?title=Ageing_Europe_-_statistics_on_population_developments#Older_people _.E2.80.94_population_overview>, (14.03.2022).

400 URHAN'ın çalışmasında dikkat çektiği üzere, Avrupa nüfusunun büyük bir kısmı okuma yazma gibi temel niteliklerde bile zorluk çeken, sayısal ve dijital becerileri sınırlı insanlardan oluşmaktadır. Göçmenler ve sığınma arayan insanlar da temel yeteneklerden yoksun ve bulundukları ülkenin dilini yeterli düzeyde bilmemektedir. Hatta birçok Avrupalı işgücü piyasasının ihtiyaçları ile kendi becerileri uyuşmadığı için işsizlerdir. Bu durum AB'yi işsizlik yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele etmek için daha yüksek nitelikli göçmenleri istihdam etmeye yönelik seçici göç politikaları izlemeye yöneltmiştir. İlgili tespitler için bkz. **URHAN**, s. 107-108.

ihtiyaç duyduğu ifade edilmiştir[401]. Bu doğrultuda Raporda, önümüzdeki yıllarda, milyonlarca Avrupalının niteliklerini geliştirmek ve yenilemek zorunda olduğu; buna ek olarak yurt dışındaki yetenekli ve beceri sahibi kişilerin istihdamıyla da işgücü piyasasının ihtiyaçlarının karşılanabileceği belirtilmiştir[402]. Nitelikli işgücü yetiştirmek, ithal etmekten çok daha zahmetli ve pahalı bir yol olacağı için, gelişmiş ülkelerde mevcut olan ve gelecekte ortaya çıkacak işgücü açığının nitelikli yabancıların istihdamı yoluyla kapatılması düşüncesi günden güne güçlenmektedir.

İşgücü piyasalarının ihtiyaçları doğrultusunda, nitelikli, donanımlı göçmenler, diğer göçmenlerin aksine, ev sahibi ülkelerce memnuniyetle karşılanmaktadır[403]. Bu düşünce doğrultusunda AB, üye devletlerin yüksek nitelikli göçmenler üzerine uluslararası rekabetin yarattığı zorluklarının üstesinden tek başlarına gelemeyeceği düşüncesine dayanarak[404], AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerin nitelikli işgücü olarak değerlendirilecek vatandaşlarını, üye devletlerin işgücü piyasalarına dâhil etmek amacıyla düzenlenen 2009/50 sayılı Yüksek Nitelikli İşlerde İstihdam Edilmeleri Amacıyla Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Kabul ve İkamet Koşulları üzerine Avrupa Direktifini yayımlamıştır. AB Mavi Kart Direktifi olarak da adlandırılan 2009/50 sayılı Direktifle yaratılan Mavi Kart uygulamasının temel amacı, AB üyesi ülkelerdeki nitelikli işgücü açığını kapatmak ve nitelikli işgücüne ihtiyaç duyan sektörlerde üye devletleri, uluslararası nitelikli işgücü piyasasından faydalanmak isteyen diğer devletlerle etkin bir şekilde rekabet edebilir hâle getirmektir.

---

401 **EC REPORTS**: European Commission Report on The Impact of Demographic Change, [*Demography Report*] 17 Haziran 2020, s. 16, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography/publications/ demography-report>, (25.10.2022).

402 *Demography Report*, s. 16.

403 **URHAN**, s. 108-109.

404 **MEYER**, s. 15.

b) Türkiye Bakımından Mavi Kart Direktifinin Önemi

Türkiye, mevzuatını, AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirmek üzere 2001 yılında bir Ulusal Program[405] oluşturmuştur. 2003 ve 2008 yıllarında güncellenen Ulusal Program'ın[406] Adalet, Özgürlük ve Güvenlik üzerine 24. Fasılının 2. Önceliği; "*Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planının*" uygulanması konusunda bir yol haritasının kabul edilmesini de içeren çabaların devam ettirilmesi, AB müktesebatı ile uyumlu[407] bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması ve yasadışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması hususundadır[408]. Bu doğrultuda Türkiye, İçişleri Bakanlığına bağlı yeni bir göç ve iltica biriminin tesis edilmesi; iltica, göç ve yabancılar hususundaki mevzuatının coğrafi kısıtlamanın korunması suretiyle yürürlükteki AB mevzuatına uygun hâle getirilmesi; vizelerin tanımı ve türlerinin AB vize türleriyle uyumlu hâle getirilmesi ve yasadışı göç ve istihdamla mücadelenin usûl ve mevzuat çerçevesinin belirlenmesi taahhütlerinde bulunmuştur[409]. Kanımızca UİK ile hukukumuza dahil edilen Turkuaz Kart uygulaması da, 2009/50 sayılı AB Mavi Kart Direktifiyle yaratılan AB Mavi Kartı uygulamasının bir yansıması şeklinde görülmelidir. "*Vizelerin tanımı ve türlerinin AB vize türleriyle uyumlu hale getirilmesi*" taahhüdüne uygun olarak yaratıldığını düşündüğümüz Turkuaz Kart uygulamasının etkinliğinin sağlanabilmesi için Mavi Kart uygulaması incelenmelidir.

---

405 RG 24.03.2001-24352 (Mükerrer).

406 RG 24.07.2003-25178 (Mükerrer); RG 31.12.2008-27907 (5. Mükerrer). 2008 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı için bkz. <https://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/AB/up2008_tr.pdf>, (25.10.2022).

407 Yabancılar hukukunda esas alınan AB müktesebatına ilişkin bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 17-36.

408 2008 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı, s. 259 vd.

409 2008 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı, Tablo 24.2.1.

2. 2009/50 sayılı Direktife Göre Mavi Kart Uygulaması

2009/50 sayılı Direktifin dibacesinde, Direktifin temel dayanağının Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma'nın (2002/C 325/01) [410] 63/3-a ve 63/4 maddeleri olduğuna vurgu yapılmıştır. Bu Antlaşma ile, özgürlük, güvenlik ve adaletin aşamalı olarak kurulması için sığınma, göç ve üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının korunması alanlarında benimsenecek hukukî düzenlemelerin öngörüldüğü belirtilmektedir[411]. Direktifte vurgulanan bu hükümler, Avrupa Konseyi'nin, hâlihazırda üye ülkelerde hukukî olarak ikamet eden, üçüncü ülke vatandaşlarının başka bir üye ülkede ikamet edebilmesine yönelik hak ve koşulları belirleyecek hukukî düzenlemeler (AT Kurucu Antlaşma m. 63/3-a) ile üye devletlerin uzun dönem vize ve ikamet izni prosedürlerine ilişkin standartlar ile giriş ve ikamet koşullarına ilişkin göç politikaları üzerine hukukî düzenlemeler yapabileceğini (AT Kurucu Antlaşma m. 63/4) öngörmektedir[412].

Direktifin dibacesinde de belirtildiği üzere, Mavi Kart uygulamasıyla uluslararası nitelikli işgücü piyasası için AB'nin daha çekici bir varış rotası hâline getirilmesi; ekonomik büyümeyi ve rekabeti sürdürmesi amacıyla üç aydan daha fazla süreyle kalacak nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarının üye ülkelere kabul şartlarını ve AB içi hareketliliğini teşvik ederek mevcut ve gelecekte ortaya çıkacak işgücü açığının karşılanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda nitelikli yabancılara ve ailelerine yönelik hızlı bir kabul prosedürü oluşturulması; çalışmak üzere bulundukları üye devletin vatandaşları ile eşit sosyal ve ekonomik haklar tanımak amacıyla bu kişilerin tek tip prosedüre tâbi tutulması ve bu kişilere tek tip ikamet ve çalışma izni verilmesi öngörülmüştür. Ancak uygulamanın temel amacının AB ülkelerindeki işgücü kısıtlılığına çözüm sunmak olduğu

[410] Metin içinde atıf Kurucu anlaşmanın o dönem itibariyle konsolide versiyonuna verilmiştir. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla birlikte AB Kurucu Antlaşması yerini AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmaya bırakmıştır.

[411] 2009/50 sayılı Direktif, para. 1.

[412] Bu hükümler metnin konsolide versiyonunda 79. maddede düzenlenmiştir. Direktifin oluşum tarihi itibariyle Kurucu antlaşmaya atıf yapıldığı için metin içinde eski tarihli antlaşma maddelerine yer verilmiştir.

göz önünde bulundurulduğunda, evleviyetle üye devletlerin önceliklerini, işgücü piyasalarının ihtiyaçlarını ve istihdam kapasitelerini hesaba katmak gerekmektedir[413].

Uygulamanın Direktifle düzenlenmiş olması, sonuca ulaşma hususunda üye devletlere takdir hakkı tanımaktadır. Direktif, üye devletlere Direktifin uygulanması hususunda ölçülülük ilkesine uygun bir esneklik sağlamaktadır. Dolayısıyla Direktif, üye devletlerin hukuk düzenleri bakımından ikincil bir nitelik göstermektedir[414]. Ayrıca Direktif, nitelikli istihdama yönelik ulusal uygulamaları kısıtlayıcı nitelikte olmayıp; üye devletlerin herhangi bir istihdam amacıyla yeni bir ulusal ikamet izni oluşturması ya da hâlihazırda mevcut bulunan izin prosedürlerini sürdürmesi hususundaki münhasır yetkisine halel getirmemektedir. Dolayısıyla AB ülkelerinde çalışmak isteyen üçüncü ülke vatandaşları Mavi Kart'a başvurabileceği gibi diğer ulusal izinlere de başvurabilecektir. Direktif, düzenlediği alanlarda üye devletlerin münhasır yetkisine saygı göstererek, uygulamanın çerçevesini belirlemektedir ve Mavi Kart sahibinin AB ülkelerinin ulusal hukuklarınca tanınan, Direktifle bağdaşan ek hak ve avantajlardan yararlanma imkânını etkilemeyecektir.

a) Direktifin Temel Unsurları

(1) Kapsam

Mavi Kart'ın düzenleniş amacı doğrultusunda, başvurma hakkına sahip olan grup yüksek nitelikli işçilerdir. Direktifin temelinde, yüksek nitelikli istihdam amacıyla AB ülkelerine göçmen olarak kabul edilecek bu kişilerin tespiti yer almaktadır[415]. Bu doğrultuda Direktif m. 2'de, uygulamanın temel unsurlarının tanımlarına yer verilmektedir. Öncelikle Direktif m. 2(a)'da, Mavi Kart uygulaması kapsamında AB ülkelerinde

413 2009/50 sayılı Direktif, para. 7.

414 **MEYER**, s. 15.

415 **MEYER**, s. 15.

çalışabilecek olan "*üçüncü ülke vatandaşı*" ifadesi tanımlanmıştır. Buna göre üçüncü ülke vatandaşı, Kurucu Antlaşma m. 17/1 uyarınca, AB vatandaşı olmayan kişiyi ifade etmektedir.

Direktif m. 3/1'de ise, Direktifin kapsamı belirlenmiş olup, Direktifin, Direktifte öngörülen şartlara uygun olarak yüksek nitelikli istihdam amacıyla üye devletlerin topraklarına kabul edilmek için başvuran üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacağı ifade edilmiştir. Buna karşın Direktif m. 3/2'de, Direktifin uygulanmasında istisna teşkil eden üçüncü ülke vatandaşları belirlenmiştir. Hükümde sayma yöntemiyle belirlenen gruplara dahil kimseler[416], 2009/50 sayılı Direktif kapsamında sağlanan haklardan yararlanamayacaklardır[417]. Ayrıca Komisyon, yüksek nitelikli işçilere yönelik kapsamlı bir tanım yapmaktansa, üye devletlerin çekincelerini de en aza indirmek gayesiyle, bölünmüş bir tanımı tercih etmiştir[418].

(2) Yüksek Nitelikli İstihdam

Direktif m. 2(b) uyarınca yüksek nitelikli istihdam; "*bulunduğu üye devlette, hukukî ilişkilerinden bağımsız olarak ulusal hukuk kapsamında ya da ulusal uygulamaya*

---

[416] Geçici koruma statüsü kapsamında üye ülkede ikamet eden ya da geçici koruma başvurusunun karara bağlanmasını bekleyen kişiler; 2004/83 sayılı Direktif kapsamında uluslararası korumadan faydalanan ya da uluslararası koruma başvurusunun karara bağlanmasını bekleyen kişiler; ulusal hukuk tarafından sağlanan korumadan faydalanan ya da ulusal koruma başvurusunun karara bağlanmasını bekleyen kişiler; 2005/71 sayılı Direktif kapsamında araştırma projesi yapmak üzere üye ülkede ikamet eden araştırmacılar; 2004/38 sayılı Direktif kapsamında AB içerisinde serbest dolaşım hakkına sahip olan AB vatandaşlarının aile üyeleri; 2003/109 sayılı Direktif kapsamında üye ülkelerde uzun dönem ikamet izni ile ikamet eden ve bireysel ya da bağımlı olarak çalışma hakkına sahip olan kişiler; üye ülkelere ticaret ve yatırımla ilgili geçici olarak kalmak üzere uluslararası antlaşmalar kapsamındaki kişiler; AB'ye mevsimlik işçi olarak kabul edilmiş kişiler; hakkında verilmiş sınır dışı edilme kararı askıya alınmış olan kişiler ve 1996/71 sayılı Direktif kapsamında gönderildikleri üye ülkede bulunan geçici işçiler 2009/50 sayılı Direktifin sağladığı haklardan faydalanamazlar. Bunların yanında AB ve üye ülkelerle üçüncü ülke arasında yapılan antlaşmalar kapsamında, nerenin vatandaşı olursa olsun, AB vatandaşlarına denk bir şekilde serbest dolaşım hakkına sahip olan kişiler de bu Direktiften faydalanamayacaktır.

[417] 2021/1883 sayılı Direktifte, Mavi Kart uygulamasından faydalanabilecek kişiler hususunda önemli değişiklikler yapılmıştır. İleride detaylı olarak inceleneceği için Direktifin getirdiği yeniliklere burada yer verilmeyecektir. Bkz. İkinci Bölüm/II.A.3.c.

[418] **MEYER**, s. 15.

göre işçi olarak korunan, bir başkasının emri altında ya da bir başkası adına, etkili/faydalı ve orijinal bir işi gerçekleştirmek amacıyla, üstün/daha yüksek meslekî nitelikleri dolayısıyla uygun ve spesifik yeterliliklere sahip kişinin ücretli bir şekilde istihdamını" ifade etmektedir.

Yüksek nitelikli istihdamın tanımında önemli bir yer tutan üstün meslekî niteliklerin nasıl belirleneceğine ise Direktif m. 2(g)'de açıklık getirilmiştir. Buna göre üstün meslekî nitelikler, "*yükseköğretim niteliklerinin kanıtıyla veya ulusal hukuk tarafından öngörüldüyse, istisnaî olarak yükseköğretim nitelikleriyle karşılaştırılabilir düzeyde ve iş sözleşmesinde ya da iş teklifinde belirtilen iş ile benzer bir işte ya da sektörde en az beş yıllık meslekî deneyim ile tasdik edilen nitelikler*" demektir[419]. Bahsi geçen yükseköğrenim nitelikleri ise, "*bulunduğu ülkedeki yükseköğretim kurumu tarafından tanınan bir eğitim kuruluşunun sağladığı yükseköğrenim programı adı altında verilen bir grup kursu başarıyla tamamlandığını tasdik eder nitelikte herhangi bir diploma, sertifika ya da yetkili kurumlarca verilen resmi niteliklerin diğer kanıtlar*"ını ifade etmektedir (Direktif m. 2(h)).

b) Mavi Kart Kabul Kriterleri ve Başvuru Usûlü

(1) Kabul Kriterleri

Üçüncü ülke vatandaşlarının AB ülkelerinde çalışmak üzere Mavi Kart alabilmesi için Direktif m. 5'te öngörülen şartları sağlaması ve m. 10'da öngörülen koşullara uygun

[419] Her ne kadar Direktif önerisinde meslekî deneyim için üç yıllık süre yeterli görülse de çıkarılan Direktifte bu sürenin beş yıl olarak belirlenmesinde karar kılınmıştır.

şekilde başvuru yapması gerekmektedir[420]. Buna göre Mavi Kart'a başvuracak kişiler kabul için şu şartları sağlamalıdır[421]:

- Ev sahibi ülkede en azından bir yıl süreyle yapılmış geçerli bir iş sözleşmesinin sunulması[422] (m. 5/1(a)).
- Belirli kural ve yasalara göre düzenlenen işkollarında[423] çalışabilmek için AB vatandaşlarının sağladıkları ulusal hukuk tarafından belirlenen hukukî gerekliliklerin sağlandığını tasdik eder nitelikte belge (m. 5/1(b)).
- Belirli kural ve yasalara göre bağlı olmayan işkollarında sektörel ya da meslekî yüksek nitelikleri tasdik eder nitelikte belge (m. 5/1(c)).
- Ulusal hukuk tarafından sağlanan geçerli bir seyahat dokümanı (pasaport vb.); gerekli ise vize ya da vize başvurusu ve uygun görüldüğü takdirde geçerli ikamet izni ya da ulusal uzun dönem vize sunulması[424] (m. 5/1(d)).
- Sağlık sigortası olduğuna ilişkin kanıt[425] (5/1(e)).

---

[420] Bkz. <https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/essential-information_en>, (17.03.2022); Ayrıca bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14573&from=EN>, (17.03.2022).

[421] Bu şartlar Turkuaz Kart'la ilgili mevzuatın hazırlandığı tarih itibariyle yürürlükte olan ve günümüzde hâlen mevzuatını yenilememiş AB ülkeleri bakımından geçerli olan 2009/50 sayılı Direktif esas alınarak düzenlenmiştir. Ancak 18 Kasım 2023 yılına kadar AB ülkeleri Mavi Kart'a ilişkin mevzuatlarını 2021/1883 sayılı Direktifle uyumlu hâle getireceklerdir. 2021/1883 sayılı Direktifin getirdiği yeniliklere detaylı olarak aşağıda değinilecektir.

[422] Girişimcilik ve bağımsız meslekî faaliyetler, 2009/50 sayılı Direktife göre Mavi Kart kapsamına girmemektedir. İşçinin AB üyesi bir ülkede hâlihazırda geçerli bir iş sözleşmesi bulunmuyorsa, iş arayan/istihdam vizesine başvurması ve kendisini işe alacak yabancı işgücüne ihtiyaç duyan ve yeteneklerinden fayda sağlayacak bir şirket bulması gerekmektedir AB ülkelerinde istihdam için açık pozisyonlara, iş başvurusu, yaşam ve çalışma koşullarına ilişkin genel bilgiler için Avrupa İş Hareketliliği EURES portalından faydalanılabilir. Bkz. <https://ec.europa.eu/eures/public/index_en>, (17.03.2022)

[423] Bazı meslekleri kimlerin yapabileceği yasal zeminde düzenlenmişken, bazıları herhangi bir düzenlemeye tâbi değildir. Düzenlenmiş mesleklere tıp hekimliği, avukatlık ve öğretmenlik örnek gösterilebilir. Mesleklerin düzenlemelere tâbi tutmada iki önemli yol vardır. Birincisi unvan kullanımına ilişkin olan, ancak o alanda çalışmayı engellemeyen yöntem; ikincisi ise çalışma eyleminin kısıtlanmasına yönelik olan, belirli şartları sağlamadığı takdirde mesleğin icrasını yasaklayan yöntemdir. Genel olarak bkz. <https://www.enic-naric.net/regulated-professions.aspx>, (17.03.2022).

[424] Üye ülkeler ikamet izninin başlangıç periyodunu da kapsayan geçerli bir seyahat dokümanı bulunmasını gerekli görebilir.

[425] Bu koşul iş sözleşmesi kapsamında sağlık sigortası sağlanmadığı takdirde aranmaktadır.

- Başvurucunun ev sahibi ülkenin kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliğine tehdit oluşturmadığına ilişkin kanıt (m. 5(f)).
- Üye ülke gerekli gördüğü takdirde başvurucunun ilgili üye ülke topraklarındaki adresi (m. 5/2).
- İş sözleşmesi ya da bağlayıcı iş teklifinde belirlenen yıllık ya da aylık brüt ücretin ilgili üye ülke tarafından belirlenen ve yayınlanan kişi başına düşen gayri safi yıllık hasılanın en az 1,5 katı olması (m. 5/3) (işgücü yoksunluğu olan Uluslararası Meslek Sınıflandırması Standardının[426] (ISCO) majör grup 1 ve 2 kapsamında olan işkollarında 1,2 katı yeterli görülmektedir. (m. 5/5)).

Direktif m. 10/1 uyarınca, kriterleri sağlayan kişiler için Mavi Kart başvurusunun işçinin kendisi ve/veya işveren tarafından yapılması hususunda AB ülkeleri kendi prosedürlerini belirleyebilecektir. Başvurucunun, istihdam edilmek üzere Mavi Kart'a başvurduğu üye ülkede geçerli bir ikamet iznine ya da uzun dönem vizeye dayanarak ikamet ettiği sırada ya da ilgili üye ülkenin dışında bir ülkede ikamet ettiği sırada başvurusu alınabilecek ve incelemeye konu edilebilecektir (Direktif m. 10/2). İstisnaî olarak AB ülkeleri, kendi ulusal hukukuna dayanarak geçerli bir ikamet izni olmayan ancak ülkesinde hukuka uygun olarak bulunan kişilerin başvurularını kabul edebilecek (Direktif m. 10/3); bunun yanında, Direktifin kabulünden önce var olan ulusal hukuku doğrultusunda Mavi Kart başvurusunun sadece yurt dışından yapılmasını öngörebilecektir (Direktif m. 10/4). Ayrıca Direktif m. 6'ya göre, üye devletlerin yüksek nitelikli istihdama yönelik ülkelerine

[426] ISCO, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) sorumluluğu altında, işleri, işte üstlenilen görev ve vazifelere göre açık bir şekilde tanımlanmış gruplar hâlinde organize eden uluslararası bir sınıflandırmadır. ISCO, hem istatistiklerin derlenmesi hem de istihdam büroları aracılığıyla işçilerin işe alınması, ülkeler arasında işçi göçünün yönetimi ve meslekî eğitim programlarının ve rehberliğin geliştirilmesi gibi müşteri odaklı kullanımlar için tasarlanmıştır. 0 ile 9 rakamları arasında tasnif edilen on majör grup altında işler sınıflandırılmıştır. 1 yöneticileri, 2 meslek uzmanlarını, 3 teknisyenler ve benzer çalışanları, 4 sekreterlik destek hizmetlerini, 5 servis ve satış elemanlarını, 6 nitelikli tarım, orman ve balıkçılık çalışanlarını, 7 esnaf ve zanaatkarları, 8 tesis ve makine operatörlüğü ve montaj çalışanlarını, 9 temel işleri, 0 ise silahlı kuvvetler işlerini kapsamaktadır.

giren üçüncü ülke vatandaşlarının kabul hacimlerini belirleme konusunda münhasır yetkisi olup[427], genel olarak veya belirli meslekler, ekonomik sektörler veya bölgelerde istihdamı engellemek amacıyla ikamet izni vermeme hakkı saklıdır[428].

(2) Eğitim Düzeyi

Nitelik kavramı objektif kriterlere bağlı olarak belirlenebilecek olsa da hangi niteliklerin yüksek, orta ya da düşük düzeyde görüleceği hususunda ortak bir tanımdan söz etmek mümkün değildir[429]. Direktifte başvurucunun yükseköğrenim niteliklerinin değerlendirilmesi hususunda bazı referans kaynaklardan bahsedilmiştir. Direktife göre yükseköğrenim niteliklerinin belirlenmesinde, UNESCO tarafından tasarlanan Uluslararası Eğitim Sınıflandırması Standardının[430] (ISCED 1997) 5A ve 6 seviyelerine başvurulabilecektir[431].

---

427 Bu husus, hâlihazırda hukukî olarak üye ülkelerde ikamet eden ve üye ülkelerdeki ikametlerini ücretli bir işte çalışarak sürdürmek niyetinde olan; Öğrenim, Öğrenci Değişikliği, Gönüllülük Hizmetleri ve Meslekî Eğitim Amacıyla Gelen Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Kabul Koşulları üzerine 2004/114/EC sayılı Direktif ve Bilimsel Araştırma Amacıyla Gelen Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Özel Kabul Prosedürleri üzerine 2005/71/EC sayılı Direktif uyarınca kabul edilen öğrenim süreçlerini yeni tamamlamış öğrenciler veya araştırmacılar gibi ulusal hukuk ya da AB hukuku kapsamında üye devletin işgücü piyasasına doğrudan ulaşma hakkına sahip olmayan kişiler için de geçerlidir. Bahsi geçen Direktifler ile öngörülen programlar kapsamında AB üyesi ülkelerde bulunan araştırmacılar, meslekî eğitim gören kimseler, uluslararası öğrenciler ve gönüllülük esaslı çalışmalarda bulunan kişiler, ilgili vize programları kapsamında ikametleri sona erdiği tarihten itibaren Mavi Kart'a başvurabilirler. Ancak 2021/1883 sayılı Direktifle bu hususta bazı yenilikler getirilmiş olup, ilgili bölümde detaylı incelenecektir.

428 2009/50 sayılı Direktif, para 8.

429 **MEYER**, s. 13.

430 ISCED 1997, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-1997-en_0.pdf>,(14.03.2022).

431 2021/1883 sayılı Direktif, para. 9. ISCED, UNESCO tarafından 1970'lerin başlarında hem ülkesel hem de uluslararası düzeyde eğitim istatistiklerini bir araya getirmek, derlemek ve sunmak için uygun bir araç olarak kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Zamanla güncellenen ve revize edilen bu çalışma, 1997 yılında mevcut hâline getirilmiş ve UNESCO Genel Konferansı tarafından onaylanmıştır. ISCED 1997, öncelikli olarak eğitim seviyeleri ve eğitim alanlarını temel alarak 0-6 numaraları altında yedi farklı sınıf oluşturmuştur. ISCED 0 anasınıfı eğitimi olarak nitelendirilebilecek eğitimi kapsamaktadır. Bu seviye, öğrenciyi okul tipi bir ortamla tanıştırmak üzere tasarlanmış, organize eğitimin ilk aşamasıdır. ISCED 1 ise öğrenciye okuma, yazma, hesaplama gibi temel becerileri kazandırmak amacıyla verilen ilköğretim programlarıdır. ISCED 2 alt düzeyde ikincil eğitimi (orta öğretim), yani spesifik konularda uzmanlaşmış hocalar tarafından spesifik konuları, konu odaklı olarak temel düzeyde alan, genellikle ilköğretim düzeyinin devamı niteliğinde olan temel eğitimi ifade etmektedir. Bu sınıflandırma kendi içerisinde 2A 2B ve 2C olmak üzere üç sınıfa

ISCED 5A ve 6 seviyeleri yükseköğrenim ve üzeri eğitim düzeyine sahip kişileri kapsamaktadır. 5. seviyenin B kısmı teorik boyutu daha kısıtlı olan pratik/teknik işlere yönelikken; A kısmı teorik temele dayanan/araştırma yaptıran (tarih, felsefe, matematik vb.) şeklinde ya da yüksek nitelik gerektiren bir mesleği (tıp ve diş hekimliği, mimarlık vb.) gerçekleştirmeyi sağlayan eğitimi kapsamına alır[432]. 5A kategorisindeki eğitimler çoğunlukla uzun bir öğrenim sürecinin tamamlanmasını gerektirirken, 5B kategorisindeki eğitimler çoğunlukla daha kısa bir öğrenim sürecinin tamamlanmasını gerektirmektedir. Dünya genelinde yükseköğrenime yönelik talep artışı, bu şekilde bir ayrıma gidilmesi gereğini doğurmuştur.

Mavi Kart ile AB ülkelerinde çalışmak isteyen başvuruculların eğitim düzeyi, 5A kategorisinde yer alan "*yüksek nitelik isteyen ileri düzey araştırma programları ve*

ayrılmaktadır. 2A programları, öğrencileri yükseköğretime hazırlamak üzere ISCED 3A ve 3B seviyesine doğrudan ulaşmasını sağlamak için tasarlanmıştır. 2B programları öğrenciyi 3C seviyesine ulaştırmak için tasarlanmıştır. 2C programları ise öncelikli olarak öğrenciyi doğrudan işgücü piyasasına hazırlamaktadır. ISCED 3 programları ikincil orta öğretimi yani lise eğitimini kapsamaktadır. Bu seviye birçok ülkede ikincil eğitimin son aşamasını teşkil etmektedir. Bu eğitim genellikle 2. Seviye programlarına göre daha organize ve konu odaklı olup, eğitmenler de 2. seviyedekilere göre daha üst seviyede ve uzmanlaşmış niteliklere sahiptir. Genellikle 2 ile 5 yıl arasında bir eğitim süresinin öngörüldüğü bu seviyede ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. 3. seviye programlar da 3A, 3B ve 3C olmak üzere kendi içerisinde üç sınıfa ayrılmıştır. 3A programları, 5A programlarına doğrudan geçiş için; 3B programları, 5B programlarına doğrudan geçiş için; 3C programları ise doğrudan işgücü piyasasına ya da ISCED 4 veya diğer 3. seviyede programlara geçiş için tasarlanmıştır. ISCED 4 programları, ikincil eğitim sonrası, yükseköğrenim olarak nitelendirilemeyen programları kapsamaktadır. Bu programlar, ulusal bağlamda açık bir şekilde lise ya da lise sonrası programlar olarak kabul edilse dahi, lise ve lise sonrası eğitim arasındaki sınırı aşmaktadır. Bu programlar, 3. seviye programlardan ciddî ölçüde gelişmiş değildir. 3. seviyede bir programı tamamlamış olan kişilerin bilgilerini genişletmeye yönelik 6 ay ile 2 yıl arasında bir eğitimin öngörüldüğü programlardır. Bu programlar da 4A 4B ve 4C olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır. 4A programları, 5A programlarına; 4B programları, 5B programlarına doğrudan geçişi sağlamak üzere tasarlanmışken; 4C programları, 4A ve 4C programlarına ya da işgücü piyasasına doğrudan geçişi sağlamaktadır. ISCED 5 seviyesi yükseköğretim programlarının ilk aşamasını ifade etmektedir. Bu seviyedeki programlar 3. ve 4. seviyedeki programlara göre üst düzey bir içeriğe sahip eğitim sağlamaktadır. Bu seviye de kendi içerisinde 5A ve 5B olmak üzere iki ayrı sınıfa ayrılmıştır. 5A programları, büyük ölçüde teorik temelli olan ve ileri araştırma programlarına ve yüksek beceri gerektiren mesleklere giriş için yeterli nitelikleri sağlamayı amaçlayan genellikle üç ile altı yıl civarında olması öngörülen, bazen altı yılı da aşan programlardır. 5B programları ise genellikle daha pratik, teknik ya da mesleğe yönelik programlarlardır. Bu programların da öngörülen süresi kısa, orta ve uzun süreli olmak üzere iki ile altı yıl arasında değişmektedir. ISCED 6 seviyesi, ileri düzey araştırma becerisi kazandıran ikincil düzeyde yükseköğrenim programlarını kapsamaktadır. Bu seviye üst düzey bir araştırma yeterliliği kazandıran ileri düzeyde çalışma ve özgün araştırmalara yöneliktir. Genel olarak bkz. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/ Annexes/educ_uoe_h_esms_an2.htm>, (15.03.2022).

[432] ISCED, para. 84.

mesleklere kabule yönelik" uzun bir öğretim sürecini gerektiren eğitim programlarından biri kapsamında olmalıdır. Bir programın 5A kapsamında değerlendirilebilmesi için aşağıda yer alan kriterlerden bazılarını sağlaması gerekmektedir[433]:

- Programın asgarî üç yıl, ancak genellikle dört yıl veya daha fazla süreyle tam zamanlı kümülatif teorik eğitim sürecine sahip olması gerekmektedir. Eğer bu eğitim programı üç yıllık tam zamanlı eşdeğer süreye sahipse, genellikle, en azından on üç yıllık bir önceki eğitimin ardından devam edilmelidir. Eğitim programlarının kredi birikimleriyle tamamlandığı sistemler için de kıyaslanabilir bir öğrenim süreci ve içerik yoğunluğu aranacaktır.
- Programın genellikle lisansüstü araştırma yeterliliğine sahip, akredite fakülteler tarafından sağlanması gerekmektedir.
- Programın bitirme tezi ya da bitirme projesi içermesi gerekmektedir.
- Programın yüksek nitelik gerektiren bir mesleğe ya da lisansüstü araştırma programlarına kabulü sağlayacak eğitim seviyesi öngörmesi gerekmektedir.

Bu kriterlerden herhangi birini sağlamayan programlar otomatik olarak dışlanmamalı, eğer kriterleri sağlayan başka bir programla benzer içeriğe sahipse 5A kapsamında değerlendirilmelidir. Anglofon (*Anglophone*) ülkelerdeki "*bachelor's degree*", Cermenofon (*Germanophone* ya da *Teutophone*) ülkelerdeki "*diplom*" ve Frankofon (*Francophone*) ülkelerdeki "*licence*" yani Türkiye'deki kullanımıyla lisans düzeyindeki programlar teorik temelli ilk düzey programlarının içeriğini karşılamaktadır. İkincil ve daha üst düzeyde teorik temelli programlar (İngilizce konuşan ülkelerde *master's degree*, Fransızca konuşan ülkelerde *maîtrise*) ISCED 6'da ayrı bir konumda sınıflanan ileri düzey araştırma becerilerinden farklı bir konumda sınıflandırılmalıdır[434].

[433] ISCED, para. 87.

[434] ISCED, para. 98.

Eğitim aşamaları ve beceriler iki farklı ülkede farklı rakamsal düzeylerde olsalar da eğitsel içerik açısından eşdeğer olabilmektedir. Mesela Anglofon ülkelerde lisansüstü ya da ikincil düzeydeki programlar, Cermenofon ülkelerdeki uzun eğitim sürecine sahip birincil düzeyde programlarla aynı düzeyde, 5. seviyede sınıflandırılmak zorundadır[435].

Yüksek lisans derecesinin herhangi bir tipi olan ve doktora eğitiminin parçası olmayan bütün araştırma programları ISCED 5 kapsamına girmektedir[436]. Bazı ülkelerde doğrudan ileri düzeyde araştırma yeterliliklerini sağlamaya yönelik kayıt alan lisansüstü programlar bulunmaktadır. Bu tarz programlar değerlendirilirken ilk yıllardaki kısım 5. seviye kapsamında, araştırmaya odaklanan kısım ise 6. seviye kapsamında yer alacak şekilde sınıflandırılmalıdır[437].

ISCED 6 ise sonucunda ileri düzey araştırma becerileri kazandırmaya yönelik programları kapsamaktadır. Ayrıca bu programlar, sadece eğitim görmeye dayanmayan ileri düzey çalışmalar ve özgün araştırmalar yaptırmaya yöneliktir[438]. Bu sınıflandırmanın temel kriteri programların, özgün bir araştırma ürünü olan ve bilimsel dünyaya önemli bir katkı sağlayan yayımlanabilir kalitede bir tez ya da bilimsel inceleme sunulmasını gerektirmesidir. Yardımcı kriter ise programların mezunlarını ISCED 5A programları sunan kurumlardaki akademik görevlere ve hükümet, sanayi vb. kuruluşlardaki araştırma pozisyonlarına hazırlamasıdır[439].

435 ISCED, para. 99.

436 ISCED, para. 100.

437 ISCED, para. 101.

438 ISCED, para. 103.

439 ISCED, para. 104.

(3) Asgarî Ücret Eşiği

Mavi Kart uygulamasında kabul kriteri olarak, başvurucunun sunacağı iş sözleşmesi veya iş teklifinde belirlenen ücretin, üye devletlerdeki ücret seviyeleri ile kıyaslanabilecek düzeyde bir asgarî ücret eşiğini sağlanması şartı aranmıştır. Ücret eşiği için müşterek bir asgarî payda tanımı, AB genelinde asgarî düzeyde bir uyum sağlanması için gereklidir. Daha önce de belirttiğimiz üzere, üçüncü ülke vatandaşlarının Mavi Kart sahibi olabilmesi için iş sözleşmesinde ya da bağlayıcı iş teklifinde belirlenen aylık ya da yıllık ücretin ilgili AB ülkesinde kişi başına düşen gayri safi hasılanın en az 1,5 kat fazlası olarak belirlenmesi gerekmektedir[440]. Bu şart doğası gereği nitelikli yabancı istihdamını zorlaştırarak Mavi Kart uygulamasına başvuruyu azaltmaktadır. Ancak AB'nin ve AB üyesi ülkelerin yerel işgücü piyasasını korumak için öngörülen bu şart, yalnızca gerçekten işgücü kısıtlılığı olan pozisyonlar için üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam edilmesini sağlamaktadır. Direktifte genel bir asgarî ücret eşiği sınırının öngörülmesi, üye devletleri, yüksek nitelikli AB vatandaşlarının ve ilgili ülkenin yüksek nitelikli vatandaşlarının kabul edemeyeceği düzeyde düşük bir ücret belirlemesinin önüne geçilmesi bakımından önem arz etmektedir [441].

Ücret eşiği, AB ülkeleri için bir asgarî sınır niteliğindedir. Direktif, AB ülkelerine ilgili alanlardaki işgücü piyasalarının durumuna ve organizasyonuna ve genel göç politikalarına uygun olarak kendi ücret eşiklerini belirlemelerine izin vermektedir[442]. Özellikle (ISCO) 1. ve 2. majör gruplarına dahil olan meslekler açısından üye ülkede işgücü kısıtlılığı söz konusu olduğunda asgarî ücret eşiği uygulamasından sapılması

[440] Asgarî ücret eşiği, 2009/50 sayılı Direktifin önerisinde, ilgili üye ülkedeki asgarî ücretin en az üç katı; asgarî ücret uygulaması bulunmuyorsa asgarî gelirin en az üç katı olması şeklinde sunulmuştur.

[441] **MEYER**, s. 16.

[442] **URHAN**, s. 109.

mümkün kılınmıştır[443]. Bu majör gruplar yönetici pozisyonundaki kişiler ve genellikle yükseköğrenim gerektiren belirli bir uzmanlığa sahip profesyonelleri kapsamaktadır[444]. Bu gruplar özellikle kilit personel olarak değerlendirilebilecek kişilerden oluştuğu için, AB ülkelerinin ekonomik kalkınmasının sağlanması amacıyla, bu gruplara istisna tanındığı söylenebilir. Özellikle nitelikli yabancıların istihdamı konusunda bu meslek gruplarına spesifik bir şekilde olumlu yönde istisna tanınması, bu grubun nitelikli yabancıların üst kesimini oluşturduğunun tespiti için yeterli bir sebeptir.

Yönetici kadrosunu ifade eden majör grup 1, kendi içerisinde 4 farklı sub-majör, yani daha spesifik fakat yine de belirli bir meslekten ziyade sektörü kapsayan geniş bir alt sınıflandırmaya tâbi tutulmuştur. Majör grup 11 olarak ifade edilen ilk alt grup, kanunî düzenlemeleri yapan yasa koyucular, üst düzey devlet yetkilileri (yürütme organında yer alan yöneticiler) ve c-level olarak ifade edilen, şirketlerin yönetim kurullarında üst düzey pozisyonlarda istihdam edilen yöneticilerden; majör grup 12 ise idarî ve ticarî yöneticilerden[445]; majör grup 13 üretim ve imalat hizmetleri ve ihtisaslaşmış hizmetlerdeki yöneticilerden[446] ve son olarak majör grup 14 konaklama, satış ve diğer hizmetlerdeki yöneticilerden[447] oluşmaktadır.

Majör grup 2 ise kendi içerisinde altı farklı alt gruba ayrılmıştır. Majör grup 21 temel bilim ve mühendislik profesyonellerinden[448]; majör grup 22 sağlık sektöründe

---

443 2021/1883 sayılı Direktif, para. 10.

444 Genel olarak bkz. Major, Sub-Major, Minor And Unit Group Tıtles, <https://www.ilo.org/public/english/bureau /stat/isco/isco88/major.htm>, (25.10.2022).

445 Finans, insan kaynakları, politika ve planlama, satış pazarlama ve araştırma geliştirme bölümlerinin ve herhangi bir yerde sınıflandırılmayan ticarî ve idarî servis yönetici kadrosu.

446 Tarım, ormancılık, hayvancılık, madencilik, inşaat, dağıtım, bilgi ve iletişim teknolojileri, çocuk bakım, sağlık, yaşlı bakım, eğitim, sigortacılık ve herhangi bir yerde sınıflandırılmayan profesyonel hizmetlerde yöneticiler.

447 Konaklama, toptan ve perakende satış, spor, rekreasyon ve kültür merkezleri yöneticileri.

448 Fizik, astronomi, meteoroloji, jeoloji ve jeofizik, matematik, aktüerya, istatistik, biyoloji, botanik, zooloji, ziraat; endüstri, inşaat, çevre, makine, kimya, maden, elektrik, elektronik, telekomünikasyon mühendislikleri ve mimarî, şehir ve bölge planlama, harita, ürün ve grafik tasarımı.

çalışan kişilerden[449]; majör grup 23 eğitim sektöründe çalışan kişilerden[450]; majör grup 24, işletme ve yönetim uzmanları[451]; majör grup 25 bilgi ve iletişim teknolojisi uzmanlarından[452]; majör grup 26 ise hukuk alanında ve sosyal ve kültürel alanlarda çalışan uzmanlardan[453] oluşmaktadır.

3. 2021/1883 Sayılı Direktife Göre Mavi Kart Uygulaması

a) Direktifin Yenilenme Gerekçesi

2009/50 sayılı Direktifin uygulanmasına ilişkin istatistikler dikkate alındığında; Mavi Kart uygulaması istenilen sonuca ulaşmamış; özellikle, Direktifin AB ülkelerine tanıdığı geniş takdir yetkisi ile yerel işgücü piyasasını korumaya yönelik zorlaştırıcı hükümlerin varlığı, uygulamanın etkisinin beklenilenin çok altında kalmasına sebep olmuştur[454]. Zira Direktifin yayınlanmasından kısa bir süre sonra yayımlanan incelemelerde, 2009/50 sayılı Direktifin Konseyden oybirliği ile geçmesini sağlayan "*asgarî ortak paydalarda uzlaşıya varma amacı*" uygulamanın potansiyelini zayıflattığı

[449] Pratisyen ve uzman hekimler, hemşireler, ebeler, geleneksel ve tamamlayıcı tıp uzmanları, acil servis pratisyenleri, veterinerler, diş hekimleri, eczacılar, çevresel ve meslekî hijyen ve sağlık profesyonelleri, fizyoterapistler, diyetisyenler, terapistler ve optisyenler.

[450] Üniversite ve yükseköğretim, meslekî eğitim, ortaöğretim, ilköğretim, okulöncesi eğitim ve diğer öğretim faaliyetlerinde çalışan eğitmenler.

[451] Muhasebeciler, finansal danışmanlar, yatırım danışmanları, finansal analistler, yönetim ve organizasyon analistleri, politika uygulama uzmanları, insan kaynakları uzmanları, eğitim ve personel geliştirme uzmanları, satış, pazarlama ve halkla ilişkiler uzmanları, reklam uzmanları, teknik ve medikal satış uzmanları, bilgi ve iletişim teknolojisi satış uzmanları.

[452] Yazılım ve uygulama geliştiricileri ve analistleri, sistem analistleri, yazılım geliştiricileri, internet ve multimedya geliştiricileri, uygulama programcıları, veri tabanı tasarımcıları ve yöneticileri, sistem yöneticileri, bilgisayar ağı uzmanları.

[453] Avukatlar, hakimler, kütüphaneciler, arşivciler ve müzeciler, ekonomistler, sosyologlar, antropologlar vb., felsefecileri tarihçiler ve siyaset bilimciler, psikologlar, sosyal hizmetler ve danışmanlık uzmanları, din görevlileri, yazarlar, gazeteciler, çevirmenler, tercümanlar ve diğer dilbilimciler, görsel sanatçılar, müzisyenler, şarkıcılar ve besteciler, dansçılar ve koreograflar, film, sahne vb. yönetmenleri ve yapımcıları, aktörler, radyo, televizyon ve diğer medya sunucuları.

[454] Bkz. Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly skilled employment, 2016/0176 Strasbourg Bkz. <https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0378/COM_COM(2016)0378_EN.pdf>, (25.10.2022).

düşüncesiyle eleştirilmiş; bu hususun Direktifi etkili bir çözümden ziyade bir sembol hâline getirdiği ileri sürülmüştür[455].

26-27 Haziran 2014 tarihli Avrupa Konseyi sonucunda varılan kararlarda; yetenekler ve beceriler için çekici bir destinasyon olarak kalabilmek için Avrupa'nın küresel yetenek yarışında rekabet etmesi gerektiğine ve bu nedenle, mevcut hukuk kurallarının da modernize edilmesi de dahil olmak üzere düzenli göçün getirilerini maksimize edecek stratejiler geliştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir[456]. Bunun üzerine 13 Mayıs 2015 tarihli "*Avrupa Göç Ajandası*"[457] tebliğinde, yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşları için AB düzeyinde çekici bir tasarı oluşturulması çağrısında bulunmuş; AB'nin yetenekleri daha etkin bir şekilde çekmesini sağlamak ve böylece hem AB'nin karşılaştığı demografik zorlukları hem de AB ekonomisinin kilit sektörlerindeki işgücü ve nitelik kısıtlılığından doğan ihtiyacı karşılamak amacıyla 2009/50 sayılı Direktifin yeniden ele alınması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Mavi Kart reformunun, "*etkili ve esnek Avrupa çapında bir enstrüman ile becerileri çekmede gerçek bir AB katma değeri*" getirmesi gerektiğini ifade eden, Eylül 2020 tarihli "*Göç ve Sığınma Üzerine Yeni bir Anlaşma*" başlıklı tebliğde Komisyon Direktifin yeniden ele alınması çağrısını yinelemiştir[458].

b) Yeni Direktifle Öngörülen Hedefler

Avrupa Parlamentosu, Direktifin yenilenmesi üzerine 12 Nisan 2016 tarihli Önergesinde, Avrupa Göç Ajandasında yer alan, 2009/50 sayılı AB Mavi Kart Direktifinin özellikle kapsamına ilişkin kurallar ile AB içi hareketliliğe ilişkin kurallarının geliştirilmesi

---

[455] **MEYER**, s. 35.

[456] Bkz. Council of The European Union-Draft Conclusion(26-27 June 2014), Brussels, 25 June 2014, 8288/14, para. 6, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8288-2014-INIT/en/pdf>, (25.10.2022).

[457] European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015, <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf>, (25.10.2022).

[458] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 3. Ayrıca bkz. Communication on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 23.9.2020, s. 24-26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609% 3AFIN>, (25.10.2022).

hususunda iddialı ve hedef odaklı bir şekilde gözden geçirilmesi çağrısına değinmektedir[459]. Önergede, Mavi Kart Uygulama Raporunda dikkat çekilen başta uygulamayla paralel ulusal uygulamaları da sürdürme hakkı olmak üzere, üye devletlere tanınan geniş takdir yetkisi dolayısıyla uyumlaştırmanın sınırlı düzeyde kalmasını da içeren noksanlıkları vurgulanarak; Komisyondan, Mavi Kart revizyonunun hem iddialı hem de hedefe yönelik olması ve özellikle benzer yönde ulusal uygulamalar hususunda 2009/50 sayılı Direktifin yarattığı tutarsızlıkları gidermeyi amaçlaması beklenmektedir[460]. Bu çağrı karşılığında Komisyonun, 2009/50 sayılı Direktifin uygulanmasına ilişkin zorluklara karşılık vermesi gerekliliği doğmuştur.

AB'nin üçüncü ülkelerden gelen yüksek nitelikli işçiler için AB çapında daha çekici ve etkili bir plan oluşturmayı hedeflemesi, bu tür yüksek nitelikli çalışanları çekmeye yönelik AB'nin yaklaşımının daha uyumlu hâle getirilmesi ve nihaî olarak AB Mavi Kartı'nın, daha hızlı prosedürler, daha esnek ve kapsayıcı kabul kriterleri ve kolaylaştırılmış AB içi hareketliliği de içeren daha kapsamlı haklar ile yüksek nitelikli işçileri çekmek hususunda birincil araç hâline getirilmesi gerekmektedir[461]. Bahsi geçen bu durum 2009/50 sayılı Direktifte önemli değişiklikler gerektireceğinden, eski Direktif ilga edilmiş ve yerine yeni bir Direktif hazırlanmıştır[462].

c) 2021/1883 sayılı Direktifle Getirilen Önemli Yenilikler

2009/50 sayılı Direktifte yeniliğe gidilmesinin temelinde Mavi Kart uygulamasına başvurulmasını azaltan faktörlerin giderilmesi amacı yatmaktadır. Bu faktörlerin giderilmesi hususunda uygulamanın kapsamını daraltan hükümlerde değişik yapılmış,

[459] Bkz. European Resolution, 12.04.2022, para. 131, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0102&rid=1 >, (25.10.2022).

[460] European Resolution, para. 132-133.

[461] Communication on a New Pact on Migration and Asylum, s. 25.

[462] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 5.

sağladığı haklar bakımından Mavi Kart daha cazip hâle getirilmiştir. Bu yeniliklerin daha sistematik bir hâlde incelenebilmesi amacıyla, yapılan değişiklikler uygulanacak kişiler, kabul kriterleri, ilgili süreler ve 2009/50 sayılı Direktifte yer almayan konular bakımından müstakil başlıklar altında ele alınacaktır.

(1) Uygulanacak Kişiler Bakımından

Uygulanacağı kişiler bakımından 2021/1883 sayılı Direktif, 2009/50 sayılı Direktiften daha geniş bir kapsama sahiptir. Özellikle farklı statülere sahip olarak hâlihazırda AB topraklarında bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının da Mavi Kart'a başvurabileceğine ve Direktifte öngörülen bazı haklardan yararlanabileceğine ilişkin birtakım yenilikler bulunmaktadır.

Direktifin temel amacı yüksek nitelikli istihdamın teşvik edilmesi olduğundan, üçüncü ülke vatandaşının AB topraklarında ilk ikamet amacının yüksek nitelikli istihdam olup olmadığına bakılmaksızın, bu kişilerin yüksek nitelikli istihdama konu olacağı durumlarda 2009/50 sayılı Direktifteki dışlayıcı uygulamanın aksine, 2021/1883 sayılı Direktif, uygulama alanı bulacaktır. Ancak 2021/1883 sayılı yeni Direktifte de, 2009/50 sayılı Direktifte olduğu gibi, üye devletlerin öncelikleri, işgücü piyasalarının ihtiyaçları ve kabul kapasiteleri dikkate alınarak Mavi Kart uygulamasının talep odaklı ve esnek bir sistem olmaktan uzaklaştırmamak gerektiğine dikkat çekilmiştir[463]. Bu doğrultuda, üye devletler, yüksek nitelikli istihdam ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, üçüncü ülke vatandaşlarına AB Mavi Kartı dışında ulusal ikamet izinleri de verebileceklerdir[464]. Bu

[463] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 6.

[464] Mavi Kart uygulamasının yanında üye devletlerin yüksek nitelikli istihdam amacıyla paralel ulusal uygulamalara sahip olması Mavi Kart uygulamasını ikincil hâle getirdiği ve bu nedenle birlik düzeyinde yüksek nitelikli istihdam konusunda birlik çapında bir uyum sağlanmasının önüne geçtiği düşüncesiyle eleştirilmektedir. Ancak eleştirilere rağmen, 2021/1883 sayılı yeni Direktifte paralel ulusal uygulamaları engelleyici bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu şekilde bir düzenlemeye yer verilmemesinin nedeninin 2009/50 sayılı Direktifte de olduğu gibi üye devletlerin Direktife karşı çekincelerini önlemek olduğu kanaatindeyiz.

konuda 2021/1883 sayılı Direktifte dikkat çekilen önemli bir husus, üye devletlerin düzenleyecekleri ulusal ikamet izinleriyle Mavi Kart'ı dezavantajlı bir konuma getirmemeleri gerekliliğidir[465].

Direktifin uygulanmasında "*cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, herhangi bir ulusal azınlığa mensubiyet, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelim temelinde ayrımcılık yapılmaması gerektiği*" 2021/1883 sayılı Direktifin dibacesinde dikkat çekilen bir diğer hususdur[466]. Asıl olarak bu husus 2000/43/EC sayılı Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele İlkesinin Uygulanması hakkında Direktifin[467] ve 2000/78/EC sayılı İş ve Meslekî Alanda Eşit Muamelenin Gerçekleştirilmesine Yönelik Genel bir Çerçeve sağlayan Direktifin[468] doğrudan gereğidir.

Kanımızca 2021/1883 sayılı Direktifle getirilen en önemli yenilik, uluslararası korumadan faydalanan kişilerin Mavi Kart uygulamasının kapsamına alınması bakımındandır. Uluslararası korumadan faydalanan kişiler, 2011/95/EU sayılı AB Vasıf Direktifi[469] m. 2(a) uyarınca, kendilerine bu statüyü sağlayan devletin işgücü piyasasına erişimi de dahil olmak üzere birtakım haklara sahiptirler. Uluslararası korumadan faydalanan yüksek nitelikli kişiler de AB genelinde işgücü piyasası fırsatlarının artırılmasını sağlamak amacıyla kendilerine koruma statüsü sağlayan devletler dışında

---

465 2021/1883 sayılı Direktif, para. 7.

466 2021/1883 sayılı Direktif, para 9.

467 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=EN>, (19.07.2022).

468 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=EN>, (19.07.2022).

469 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>, (20.07.2022).

diğer AB üyesi devletlerde[470] ve farklı bazı koşullara tâbi olmak üzere koruma statüsü veren devletin ülkesinde[471] çalışmak üzere Mavi Kart başvurusunda bulunma hakkına sahip olacak ve dolayısıyla Mavi Kart ile AB üyesi ülkelerde istihdam edilebilecektir[472].

2021/1883 sayılı Direktifle getirilen yeniliklerden bir diğeri ise serbest dolaşım hakkından faydalanan yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarına yöneliktir. Dibacede bu kişilere AB içindeki serbest hareketliliğini ve ticarî faaliyetlerini kolaylaştırmak için Direktif kapsamındaki diğer üçüncü ülke vatandaşlarıyla aynı kurallara tâbi olarak AB Mavi Kartı'na erişim hakkı verilmesi gerektiği belirtilmiştir[473].

[470] Bu kişiler diğer üye devletlerde çalışmak üzere yapacakları Mavi Kart başvurusu hususunda diğer üçüncü ülke vatandaşlarıyla aynı kurallara tâbi olmalı ve 2021/1883 sayılı Direktifin kendilerine koruma statüsü veren üye devletteki statüleri üzerinde hiçbir etkisi olmamalıdır (2021/1883 sayılı Direktif, para. 16).

[471] Uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler kendilerine koruma statüsü veren ülkede Mavi Kart'a başvurduklarında hukukî belirlilik ve tutarlılık ilkeleri nedeniyle, Direktifteki eşit muamele ve aile birleşimi bu kişilere uygulanmamalı, bu kişilerin ilgili hakları sığınma müktesebatı kapsamında ve uygun düştüğü ölçüde 2003/86/EC sayılı Direktif altında düzenlenmelidir (2021/1883 sayılı Direktif, para. 16).

[472] Uluslararası korumadan faydalananlara ilişkin sorumlulukların devri Direktifin kapsamı dışında tutulmuştur. Uluslararası korumaya bağlı haklar ve koruma statüsü, koruma statüsü sahibinin Mavi Kart'a konu olması sebebiyle başka bir üye devlete devredilmemelidir (2021/1883 sayılı Direktif, para. 17.). Uluslararası korumadan faydalanan kişilerin Mavi Kart sahibi olarak edindiği haklar bu kişinin 2011/95/EU sayılı Direktif ve 1951 sözleşmesi kapsamında uluslararası koruma sağlayan devlette faydalandığı haklarına halel getirmemelidir. Bu üye devlette birbirleriyle çelişen kurallardan sakınmak için Direktifin eşit muamele ve aile birleşimi hakkı uygulanmamalıdır. Bir üye devlette uluslararası korumadan yararlanan ve diğerinde Mavi Kart sahibi olan kişiler aile birleşimi ve eşit muamele hakkı da dahil olmak üzere Mavi Kart sahibi oldukları ülkede diğer herhangi bir Mavi Kart sahibiyle aynı haklardan yararlanmalıdır. Uluslararası korumadan yararlanan kişinin statüsü, yararlanıcının aynı zamanda bir AB Mavi Kart sahibi olup olmamasından ve Mavi Kartı'nın geçerliliğinden bağımsızdır (2021/1883 sayılı Direktif, para. 49).

[473] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 18. Bu hak, ilgili üçüncü ülke vatandaşının önceden Mavi Kart sahibi olduğuna ya da serbest dolaşım hakkından faydalandığına bakılmaksızın ve TFEU'nun 21. maddesi uyarınca serbest dolaşım hakkına sahip AB vatandaşıyla aile bağlarına bağlı olarak, destekleyici vatandaşın serbest dolaşım hakkını kullanmasından bağımsız olarak, serbest dolaşım hakkına sahip olan kişiyle ilgilidir. Dolayısıyla bu tür AB Mavi Kart sahipleri, destekleyici AB vatandaşlarının eşlik edip etmediğine bakılmaksızın yüksek nitelikli istihdama konu olabilme ve farklı üye devletlerde ikamet etme hakkına sahip olmalıdır. Bu kişilerin AB Mavi Kart sahibi olarak elde ettiği haklar, 2004/38/EC sayılı Direktifi uyarınca yararlanabilecekleri haklara halel getirmeyecektir. Aile birleşimi ve eşit muamele hakkı hususunda, bu kişiler hakkında, hukukî belirlilik ve tutarlılık ilkeleri gereğince 2004/38/EC sayılı Direktif uygulanmaya devam edilmelidir. Bu Direktifte serbest dolaşım hakkından faydalananlara ilişkin tüm hükümler, AB, üye ülke ve üçüncü ülke arasındaki ya da AB ile üçüncü ülke arasındaki anlaşmalar doğrultusunda serbest dolaşım hakkına sahip olan kişiye de eşit bir şekilde uygulanacaktır.

2021/1883 sayılı Direktif, 2016/801 sayılı Direktif[474] kapsamında araştırma projeleri yürütmek amacıyla üye devletlerde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmayacaktır. Buna rağmen dibacede, 2016/801 kapsamında hukukî olarak üye ülkelere kabul edilmiş üçüncü ülke vatandaşlarına da Mavi Kart'a başvurabilme hakkı tanınması gerektiği ifade edilmiştir[475]. Bunun tam tersi şekilde üye ülkelerde hukuka uygun olarak ikamet eden Mavi Kart sahipleri de ayrıca araştırmacı olarak ikamet etmek için 2016/801 sayılı Direktif kapsamında başvuru yapabilmelidir[476]. 2014/66/EU sayılı Şirketiçi Transferlerin Kabul ve İkametleri hakkında Direktif [477] kapsamındaki şirket içi transferlere de 2021/1883 sayılı Direktif uygulanmayacak olsa da; bu kişiler de serbest dolaşım hakkından faydalanan kişiler gibi, 2014/66/EU sayılı Direktif kapsamındakilerden farklı amaçlarla Mavi Kart'a başvurabilecektir[478].

(2) Kabul Kriterleri Bakımından

2021/1883 sayılı Direktif kabul kriterleri bakımından yeni düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemeler Mavi Kart uygulamasının kullanımını zorlaştıran birtakım kriterlerin kolaylaştırılması şeklinde ortaya çıkmıştır.

Kanımızca 2021/1883 sayılı Direktifle getirilen en önemli yeniliklerden birisi Mavi Kart'a başvurmak için sahip olunması gereken iş sözleşmesinin ya da bağlayıcı iş teklifinin süresi bakımındandır. 2009/50 sayılı Direktifte Mavi Kart başvurusu yapabilmek için ilgili üçüncü ülke vatandaşının sahip olduğu bağlayıcı iş teklifi ya da iş sözleşmesinin

474 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0801&from=FR>, (30.07.2022).

475 2021/1883 sayılı Direktif, para. 19.

476 Dibacede bu olanağı sağlamak için 2016/801'de değişiklikler yapılması gerektiği belirtilmiştir.

477 Bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>, (20.07.2022).

478 2021/1883 sayılı Direktif, para. 20.

en az 1 yıl süreli olması şartı aranmaktadır. 2021/1883 sayılı yeni Direktifte bu süre 6 ay olarak düzenlenmiştir.

2009/50 sayılı Direktifte Mavi Kart başvurusuna konu olan üçüncü ülke vatandaşının yükseköğrenim ve dengi niteliklere sahip olup olmadığını değerlendirmek için ISCED 5A ve 6 seviyelerine başvurulacağına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Eğitimin dinamik yapısı sebebiyle eğitim programları ve bu programların süreleriyle eğitim standartlarının belirlenmesi hususunda iki Direktifin arasında geçen 12 yıllık süreçte 2009/50 sayılı Direktifte referans olarak gösterilen bu sistemde birtakım değişiklikler olmuş ve eğitim standardının belirlenmesi hususunda başvurulacak başka referans sistemler eklenmiştir. 2021/1883 sayılı yeni Direktife göre yükseköğrenim ve eşdeğer yeterliliklerin değerlendirilmesi için ilgili üye devletin hukukuna uygun olarak ISCED 2011'in 6 7 ve 8 seviyelerine ya da uygun olduğu takdirde geniş ölçüde eşdeğer olan EQF 6 7 ve 8 seviyelerine başvurulabileceği düzenlenmiştir[479]. Üye devletler bahsi geçen bu seviyedeki eğitim düzeylerinde diplomalarını yeni elde eden üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik istisnaî olarak diğer Mavi Kart başvurularında uygulayacakları asgarî ücret eşiklerinden daha düşük bir ücret eşiği öngörebileceklerdir[480]. Ancak bu istisna ilgili diplomanın elde edilmesinden itibaren 3 yıl içinde Mavi Kart'ın yenilenmesine ya da ilk kez düzenlenmesine ilişkin başvuruda ve bunun yanında Mavi Kart'ın ilk düzenleniş tarihinden itibaren 24 ay içerisinde yapılan yenileme taleplerinde uygulanacaktır[481].

2021/1883 sayılı Direktifle birlikte bazı meslekî faaliyetler ve sektörler bakımından başvuru kriterlerinde önemli bir yere sahip olan yeterli meslekî deneyimin

[479] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 22. ICSED 2011 için bkz. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>, (25.10.2022).

[480] Bu hususta da öngörülecek istisnaî ücret eşiğinin en az kişi başına düşen yıllık gayri safi millî hasılaya eşit olması gerekmektedir.

[481] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 27.

belirlenmesi hususunda özel bir istisna sağlanması yoluna gidilmiştir. Dibacede, 21 Şubat 2021 tarihli, "*Doldurulması Zor ICT (Bilgi ve İletişim Teknolojileri) Boşlukları: Artan Bir Zorluk*" başlıklı *EuroStat* raporu ile raporun AB işgücü piyasalarında bilgi ve iletişim teknolojileri sektöründeki yüksek nitelikli işçi kısıtlılığı üzerine önerileri dikkate alınarak, üye devletler bilgi ve iletişim teknolojisi hizmetleri yöneticileri (ISCO-08-class133) ve bilgi ve iletişim teknolojisi uzmanlarının (ISC0-08-class25) Mavi Kart başvurularında, yüksek meslekî beceriler ile yükseköğrenim niteliklerinin eşdeğer kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu hususta, lisans düzeyinde eğitimin tamamlanması için en az üç yıllık süre gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, gerekli meslekî deneyimin de en az üç yıl olması gerekmektedir. Öngörülen bu süre, bilgi ve iletişim teknolojileri sektöründeki teknolojik ilerlemenin hızlı temposu ve işverenlerin değişen ihtiyaçları dikkate alındığında makul görünmektedir[482].

Direktifin ekinde yer alan istisnaî düzenlemelere tâbi tutulan meslek ve sektörlere ilişkin belirlemenin yapılabilmesi adına, işgücü kıtlığı bulunan sektör ve mesleklere dair bir liste yer almaktadır. Listede belirtilen meslekler konusunda, üye devletlerin işgücü piyasalarının ihtiyaçlarıyla ilgili olarak sunduğu bilgiler ile diğer kaynaklar doğrultusunda, değişiklik yapılmasına gerek olup olmadığı hususu, Komisyon tarafından iki yılda bir değerlendirilecektir[483].

(3) Asgarî Ücret Eşiği

2021/1883 sayılı Direktifle getirilen bir diğer yenilik de asgarî ücret eşiği bakımındandır. 2009/50 sayılı Direktifte kabul kriterlerinde düzenlenen asgarî ücret eşiğinin kişi başına düşen gayri safi yıllık hasılanın en az 1,5 katı olması gerektiği, ancak istisnaî olarak ISCO 1. ve 2. Majör Grup mesleklerde çalışan kişiler bakımından asgarî 1,2

[482] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 10.

[483] 2021/1883 sayılı Direktif, para. 12.

kat ücret eşiğinin sağlanması şartının yeterli olduğu düzenlenmiştir. 2021/1883 sayılı Yeni Direktifte ISCO 1. ve 2. Majör Grup meslekleri de dahil olmak üzere kabul kriteri olarak aranacak asgarî ücret eşiğinin, en az ilgili üye devletteki kişi başına düşen gayri safi yıllık hasılaya eşit olması gerektiği düzenlenmiştir[484]. Bu hususta üye devletlerde ISCO 1. ve 2. Majör Gruba dahil mesleklere yönelik dikkate değer bir işgücü kıtlığı bulunduğu durumlarda, normal şartlarda aranan asgarî ücret eşiğinden farklı bir eşik belirlenebileceği ancak bu eşiğin her hâlükârda kişi başına düşen gayri safi yıllık hasılanın altına düşmemesi gerektiği düzenlenmiştir[485].

B. Amerika Birleşik Devletleri

1. Genel Olarak

Yüksek nitelikli işgücü, özellikle bilim, teknoloji, mühendislik ve matematik (*STEM* alanları) gibi donanımlı işçiye ihtiyacın yoğun olduğu alanlarda kritik işgücü boşluklarını doldurarak Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) işgücü piyasasının önemli bir parçasını oluşturmaktadır[486].

2018 yılındaki verilere göre, ABD'de göçmenler, ABD doğumlu kişilerin neredeyse iki katı kadar fazla iş kurarak[487], yaklaşık 9 milyon Amerikalıyı istihdam etmektedir. Bu husus özellikle STEM alanlarındaki göçmenler için geçerli olup, piyasa değeri 1 milyar ABD Doları'nın üzerinde olan ve her biri ortalama 760 iş pozisyonu yaratan *Google, Uber, Zoom* ve *Tesla*'nın da dahil olduğu "*start-up*"ların %50'sinden fazlasının

484 2021/1883 sayılı Direktif, para. 24.

485 2021/1883 sayılı Direktif, para. 25.

486 Bu hususta istatistikler ve tablolarla göçmenlerin işgücü piyasasındaki konumlarını inceleyen detaylı bir araştırma için genel olarak bkz. **ANDERSON,** Stuart: "Immigrants and Billion-Dollar Companies", NFEAP Policy Brief, October 2018, s. 1-3, <https://www.immigrationresearch.org/system/files/2018-BILLION-DOLLAR-STARTUPS.NFAP-Policy-Brief.2018.pdf>,(24.10.2022).

487 Bkz. Why America Needs High-Skilled Immigrants, 22.07.2020, <https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/why-america-needs-high-skilled-immigrants/>, (25.10.2022).

kurucularından en az birinin göçmen olduğu bilinmektedir[488]. Bunun yanında bir araştırmada incelenen 91 şirketten 75'inde (%82) en az bir göçmenin, kilit yönetimde veya ürün geliştirme pozisyonunda bulunarak şirketin büyümesinde ve gelişmesinde payının olduğu sonucuna ulaşılmıştır[489].

21. yüzyılda, teknolojik inovasyon, ekonomik büyümenin anahtarı olmuştur. Yüksek nitelikli göçmenler, ABD'nin küresel rekabet gücünü ve ulusal güvenliğini korumak için kritik olan yapay zekâ gibi alanlarda bilimsel ve teknolojik Ar-Ge'nin büyük bir bölümünü yönetmektedir[490].

ABD, yüksek nitelikli işgücü ihtiyacının büyük bir çoğunluğunu Amerikan üniversitelerinin uluslararası öğrencilerinden sağlamaktadır. Birçok uluslararası öğrenci mezun olduğunda opsiyonel uygulamalı eğitim (*optional practical training*)[491] sayesinde iş deneyimi elde edebilmektedir[492]. Bu mezunların çoğu, ABD'de ikametlerini sürdürebilmek için mezuniyetlerini takiben çalışma iznine başvurmaktadır. 2019 yılında yapılan H-1B başvurularının yarısından fazlası, ABD'de lisansüstü eğitim görmüş kişilerden oluşmaktadır[493].

Yüksek nitelikli göçmenlerin ABD'de çalışmak için iki seçeneği bulunmaktadır[494]. Bunların birincisi özel uzmanlığa sahip ve lisansüstü öğrenim görmüş

---

488 **MORIARTY**, Andrew: Highy Skilled Migration 5 Things to Know, 8 Eylül 2020, başlık 1, para 4. https://www.fwd.us/news/high-skilled-immigration-5-things-to-know/, (12.09.2022).

489 **ANDERSON**, s. 7.

490 **MORIARTY**, başlık 2, para. 2.

491 Opsiyonel uygulamalı eğitim, F1 uluslararası öğrenci vizesiyle ABD'de bulunan öğrencilerin, ilgili oldukları alanlarda meslekî deneyim elde etmelerini sağlayan çalışma izni türüdür. Bkz. <https://studyinthestates.dhs.gov/sevis-help-hub/student-records/fm-student-employment/f-1-optional-practical-training-opt>, (12.09.2022).

492 **MORIARTY**, başlık 3, para. 2.

493 **MORIARTY**, başlık 3, para.3.

494 Şirket içi yüksek nitelikli işgücü transferleri için ayrıca L-1B vizesi öngörülmüş olup, bu vize çalışmamızda ayrıca incelenmeyecektir. L-1B vizesi hakkında detaylı bilgi için bkz. <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/l-1b-intracompany-transferee-specialized-knowledge>, (14.09.2022).

nitelikli yabancıları istihdam etmek isteyen işveren ya da temsilcisinin başvurabileceği, 1990 tarihli Göç Yasası[495] ile yaratılan H-1B vizesidir[496]. Diğeriyse eğitim geçmişini dikkate almaksızın şartları sağlayan herkesin bireysel olarak doğrudan başvurabileceği Yeşil Kart'tır[497].

H-1B, yüksek düzeyde eğitim veya teknik bilgi gerektiren uzmanlık mesleklerinde ABD'li işverenler tarafından belirli bir süreyle, göçmen statüsünde olmaksızın çalıştırılmasına olanak tanımaktadır[498]. H-1B vizeleri bireylere değil, doğrudan şirketlere verilmektedir[499]. 2005'ten bu yana yıllık 65.000 H-1B kontenjanının yanında, ABD'deki yükseköğretim kurumlarında lisansüstü eğitim görmüş uluslararası öğrencilerin başvurabileceği 20.000 H-1B kontenjanı[500] tanınmaktadır. H-1B vizesi toplamda uzatmalarla altı yılı aşamayacak şekilde, bir seferde en fazla üç yıllığına düzenlenebilecek olup[501], ancak vize sahibinin onaylı bir İstihdam Temelli Yeşil Kart başvurusu varsa 6 yıllık süre aşılabilecektir.[502].

---

[495] The Immigration Act of 1990, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1374/pdf/COMPS-1374.pdf>, (25.09.2022).

[496] **RUIZ**, Neil G./**GRAMLICH**, John: "*4 Paths Highly Educated Immıgrants Take to Study and Work in the USA*", February 1, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/01/4-paths-highly-educated-immigrants-take-to-study-and-work-in-the-u-s/>, (12.09.2022).

[497] "*It's important to note that green cards are not specific to college-educated foreigners: They are available to immigrants regardless of their educational background*": **RUIZ/GRAMLICH**, başlık 4, para. 1.

[498] H-1B vizesi ile ilgili ayrıca bkz. **BAYKAL**, Mehmet: Hukuksal ve Kurumsal Bağlamda Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırımlar, İstanbul 2014, s. 93.

[499] **RUIZ/GRAMLICH**, başlık 1, para. 2.

[500] İleri düzeyde eğitim istisnası (*advanced degree exempt*) olarak da tanımlanan bu kontenjan kapsamında başvuran bu kişilerin seçilme şansı oransal olarak daha yüksektir.

[501] Bkz. The H-1B Visa and the Employment Based Green Card: Explaining th Difference, 21.12.2021, <https://www.offitkurman.com/blog/2021/12/21/the-h-1b-visa-and-the-employment-based-green-card-explaining-the-difference/#:~:text=While%20an%20H-1B%20visa,obtaining%20an%20H-1B%20visa>, (25.10.2022).

[502] **RUIZ/GRAMLICH**, başlık 1, para. 2.

2. H-1B Çalışma Vizesi

H-1B vizesi kendi içerisinde üç sınıfa ayrılmıştır. H-1B uzmanlık meslekleri için, H-1B2 DoD (*Department of Defense/Savunma Bakanlığı*) Ar-Ge Projeleri Çalışanları için ve H-1B3 ise mankenler için öngörülmüştür. H-1B başvuruları için, meslekî faaliyetin yüksek düzeyde uzmanlaşılmış bilgi birikiminin teorik ve pratik olarak uygulayabilmeyi gerektirmesi ve ABD'de ilgili mesleğe kabul şartı olarak belirli uzmanlık alanında lisans veya lisansüstü eğitime ya da eşdeğerine sahip olunması gerekmektedir. H-1B vizesiyle ABD'de bulunan yabancıların H-4 statüsü kapsamında bağımlı eşleri ve 21 yaşından küçük çocukları da çalışma izni başvurusu yapabilecektir[503].

a) Kriterler

H-1B, H-1B2 (DoD) ve H1-B3 vizesi için yabancının istihdam edileceği pozisyonun ve yabancının kendisinin bazı kriterleri sağlaması gerekmektedir[504]. Buna göre, H-1B kapsamında yabancı işçi çalıştırılacak pozisyonun aşağıdaki kriterlerden en az birini sağlaması gerekmektedir:

- İlgili pozisyon için genellikle asgarî kabul şartı olarak lisans ve lisansüstü veya eşdeğeri eğitime gerek duyulması.
- Eğitim düzeyi gerekliliğinin endüstrideki tüm benzer kuruluşlardaki paralel pozisyonlar için ortak olması ya da alternatif olarak işin karmaşıklığı ya da benzersizliği dolayısıyla yalnızca bir eğitim düzeyine sahip kişiler tarafından gerçekleştirilebilmesi.

[503] Detaylı bilgi için bkz. Employment Authorization for Certain H-4 Dependent Spouses, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/h-1b-specialty-occupations-and-fashion-models/employment-authorization-for-certain-h-4-dependent-spouses>, (25.10.2022).

[504] Bkz. Eligibility Criteria, H-1B Specialty Occupations, DOD Cooperative Research a,nd Development Project Workers, and Fashion Models, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/h-1b-specialty-occupations>, (25.10.2022)

- İşverenin ilgili pozisyon için genel olarak belirli bir düzeyde eğitim veya eşdeğerini araması.
- İlgili işin doğası gereği çok ihtisaslaşmış ve karmaşık bir yapıda olduğu için ilgili meslekî faaliyeti gerçekleştirebilmek için gerekli bilginin genellikle lisans ya da lisansüstü düzeyde eğitim düzeyiyle elde edilmesi.

H-1B vizesini alabilecek kişilerin istihdam edilecekleri meslekî faaliyeti gerçekleştirmek üzere başvurdukları alanda lisans ya da lisansüstü eğitim düzeyine veya eşdeğerine sahip olması gerekmektedir. Bu hususta aşağıdaki kriterlerden en az birini sağlaması gerekmektedir:

- ABD'de akredite eğitim veren bir yükseköğrenim kuruluşunda ilgili olduğu uzmanlık mesleğinin gerektirdiği alanda lisans ya da lisansüstü eğitim görmüş olmak;
- ABD dışındaki bir ülkede akredite eğitim veren bir yükseköğrenim kuruluşunda ilgili olduğu uzmanlık mesleğinin gerektirdiği alanda ABD'deki lisans ya da lisansüstü eğitime eşdeğer eğitim görmüş olmak;
- İstihdam edilmek niyetinde olunan devlette, uzmanlık mesleğini bütünüyle gerçekleştirmeye yönelik yetki veren ve istihdam hâlinde ilgili uzmanlıkla derhal meşgul olabilmeyi sağlayan sınırsız devlet lisansına, kaydına ya da sertifikasına sahip olmak;
- ABD lisans ve lisansüstü eğitim düzeyine eşdeğer düzeyde eğitime, özel talime ya da ilgili meslekte gittikçe artan bir sorumluluk deneyimine sahip olmak ve doğrudan uzmanlığıyla bağlantılı olarak sürekli yükselen sorumluluklarda yer alması dolayısıyla ilgili alanda uzmanlığın tanınması.

H-1B2 (DoD) Ar-Ge Projesi Çalışanları Vizesi için de benzer şekilde bazı kriterlerin sağlanması şartı aranmıştır. Buna göre, çalışmak üzere başvurulan işin, işle ilgili

gerekli görevlerin yerine getirilebilmesi için lisans veya lisansüstü eğitim düzeyini ya da eşdeğerini gerektirmelidir. Ayrıca ilgili çalışma izni başvurusunda aşağıdakiler bulunmalıdır:

- DoD proje yöneticisinden, vizeden faydalanacak yabancının, belirli bir proje için ortak araştırma ve geliştirme programında ya da DoD tarafından yönetilen çift taraflı hükümetler arası ortak üretim projesinde çalışacağını belirten doğrulama mektubu;
- Vizeden faydalanacak yabancının belirli olan projedeki görevlerinin genel bir açıklaması ve ilgili yabancının projede istihdamına ilişkin güncel tarihler;
- Projede hâlihazırda yer alan ABD vatandaşı olmayan kişilerin isimleri ve istihdam tarihleri ile projede istihdamları geçen yılda sona ermiş kişilerin isimleri.

DoD projelerinde istihdam edilmek üzere H-1B2 vizesine başvuran kişilerin istihdam edilecekleri meslekî faaliyeti gerçekleştirmek üzere başvurdukları alanda lisans ya da lisansüstü eğitim düzeyine veya eşdeğerine sahip olması gerekmektedir. Bu gerekliliğin sağlanması için yukarıda yer alan H1B vizesini genel olarak alabilecek kişilerin sahip olması gereken eğitim kriterlerinin aynıları öngörülmüştür.

Son olarak H-1B3 çalışma vizesi ise mankenlik yapan kişileri kapsamaktadır. Bu vizeyi almak isteyen yabancıların belirli bir şöhrete sahip olmalarının yanında istisnaî beceri ve yeteneklere sahip olması gerekmektedir.

b) Elektronik Kayıt Sistemi

H-1B vizelerine başvuru sayısı kotanın çok üzerinde olduğu için başvuru tarihlerinde izdiham oluşmaktaydı. Bu sebeple 2020 yılında evrak işlerini ve veri alışveriş

sürecini azaltan ve dolayısıyla başvuru sahibi işverenlerin genel masraflardan tasarruf etmesini sağlayan elektronik kayıt sistemine geçilmiştir[505].

H-1B başvurusu yapmak isteyen işverenlerin, öncelikle USCIS'in *web* sayfasına kaydolmaları[506] ve $10'lık kayıt ücretini ödemeleri gerekmektedir[507]. Bu süreç kapsamında, başvurucu işverenler ve yetkili temsilcileri, işverenin kendisi ve izin talep edilen her bir işçi hakkında temel bilgileri sisteme girerek kayıt sürecini tamamlar. Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri Bürosu her malî yılda en az 14 günlüğüne kayıtları almakta olup, kayıt için öngörülen 14 günlük sürenin bitiminden itibaren usûlüne uygun şekilde yapılan başvuruların içinden seçerek değerlendirmeyi yapmaktadır. 2023 yılı başvuruları için 1-18 Mart arası öngörülmüştür.

Seçimin yapılmasında başvurunun önce yapılmış olması hususu dikkate alınmayacağı için, kayıt dönemi içinde herhangi bir zamanda başvurunun yapılmış olması, başvurunun incelemeye alınma durumunu etkilemeyecektir. Zira incelemeye alınacak dosyalar, sistemin yaptığı rastgele çekilişle belirlenmektedir[508]. Ayrıca her bir yabancı için başvurucunun birden fazla başvuru yapmamış olması gerekmektedir. Sistemde birden fazla başvuru bulunması durumunda, ilgili başvuruların hiçbiri dikkate alınmayacaktır.

Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri Bürosu olumlu değerlendirilecek başvurularının H-1B kotasını karşılayacak sayıya ulaşabilmesi için retler, iptaller vb. faktörler ile ilgili önceki yılların verilerini de dikkate alarak başvurular içerisinden seçim yapacaktır. 2022 malî yılı için 308.613 başvuru yapılmış olup, bunların içerisinden seçilen 87.500 başvuru

---

505 H-1B Electronic Registration Process, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/h-1b-specialty-occupations-and-fashion-models/h-1b-electronic-registration-process>, (25.10.2022 (13.09.2022).

506 <https://myaccount.uscis.gov/users/sign_up>, (25.10.2022).

507 Bkz. "Requiried Fees", <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/h-1b-specialty-occupations-and-fashion-models/h-1b-electronic-registration-process>, (25.10.2022).

508 Detaylı bilgi için bkz. H1B Lottery Results: The Definitive Guide on 2022-23 Lottery Chances <https://www.immi-usa.com/h1b-lottery-2016-results-chances-process/>, (25.10.2022).

incelenmiş, ancak düşük oranda olumlu değerlendirmeden dolayı buna ek olarak Temmuz 2021'de 27.717 başvuru daha incelenmiştir. Bunu takiben Kasım 2021'de 16.753 başvuru daha incelemeye alınmış totalde 2022 yılı için 131.970 başvuru incelenmiştir. 2023 yılı için yapılan toplam başvuru sayısı bir hayli artarak 483.927'ye ulaşmış ve bunların içinden 127.600 dosya incelemeye alınmıştır.

c) Çalışma Koşulları Tatbik Sertifikası

H-1B ile H-1B3 çalışma vizesiyle belirli süreyle yabancı istihdam etmek isteyen işveren ABD Çalışma Bakanlığından "*Çalışma Koşulları Tatbik Sertifikası*" (Labor Condition Application Certificate) almalıdır[509]. Tasdikname niteliğindeki bu belge, ihlali hâlinde para cezalarına, göçmen ya da göçmen olmayan yabancıların başvurularına destekleyici olamama yasağına ve işverenlere ve temsilcilerine yönelik diğer yaptırımlara tâbi tutulmaya yol açacak bazı tasdikleri içermektedir. Bu tasdikler, işverenler ya da temsilcilerin çalışma koşulları ile ilgili bazı zorunluluklara uygun davranacağına ilişkin beyanlarından ibarettir. Buna göre işveren ya da temsilcisi aşağıda yer alan koşullara uygun davranmalıdır:

- İşveren ya da temsilci, H-1B ile H-1B3 vizesi ile çalışacak yabancıya, benzer nitelikte çalışanlarına ödenen ücretten ya da çalışılacak coğrafi bölgede ilgili pozisyon için yaygın olarak ödenen ücretten daha az olmayacak düzeyde ücret ödemelidir.
- İşveren ya da temsilcini, H-1B ile H-1B3 vizesi ile çalışacak yabancıya sağlayacakları çalışma koşulları, benzer şekilde istihdam edilen işçileri olumsuz yönde etkilememelidir.

[509] İlgili sertifika için bkz. <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ETA/oflc/pdfs/eta_form_9035.pdf>, (25.09.2022).

- Belge için yapılan başvuru esnasında istihdam sağlanacak iş yerinde grev ya da lokavt olmamalıdır.
- Belge için Çalışma Bakanlığına yapılan başvuru sendika temsilcisine bildirilmeli ya da iş yerinde ilan edilmelidir.

d) Uygulamada Yaşanan Problemler

2020 yılı itibariyle ABD'de H-1B ile çalışan 600.000 kişi bulunmaktadır. Zamanla H-1B programı, ABD'de çalışmak isteyen girişimciler[510] ve araştırmacılar da dahil olmak üzere bütün yüksek nitelikli işçilerin başvurduğu birincil seçenek hâline gelmiştir. Ancak kota sistemi dolayısıyla ABD'nin nitelikli işgücüne olan tüm ihtiyacının H-1B ile karşılanabilmesi mümkün değildir. 2015-2020 arasında yapılan H-1B vizesi başvurularında öngörülen kontenjan sınırına başvuruların açılmasından itibaren bir hafta içinde ulaşılmaktadır[511].

İstihdam Temelli Yeşil Kart (Green Card EB) için öngörülen uzun bekleme süreleri, H-1B vizesi sahibi nitelikli yabancı kişilerin iş kurmalarına imkân sağlayacak istihdam statüsüne sahip olmasını engellemektedir. Ayrıca H-1B vizesinde öngörülen sınırlı kontenjan, *start-up*'ların hızla büyüyen işletmelerinde çalıştıracak personel bulmakta güçlük çekmesine sebep olmakta ve hâlihazırda ABD'de eğitim gören uluslararası öğrencilerin mezun olduklarında ülkede kalmalarını zorlaştırmaktadır.

[510] Girişimciler için ABD'de yeni bir alternatif daha ortaya çıkartılmıştır. Girişimciler için görece yeni bir program olan "*International Entrepreneur Parole*", 2017 yılında çıkarılmış ancak 2018 yılında *TRUMP* yönetimi tarafından iptal ettirilmeye çalışılmıştır. *BİDEN* yönetimi, 2021 yılında iptal girişimini geri alarak programı etkili bir hâle getirmiştir. Bkz. International Entrepreneur Rule: A Modern Immigration Solution For Tech Startup Founders, 07.06.2022, <https://www.forbes.com/sites/theyec/2021/06/07/international-entrepreneur-rule-a-modern-immigration-solution-for-tech-startup-founders/?sh=6e87c954527b>, (25.10.2022). Bu hususta ayrıca bkz. <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/international-entrepreneur-parole>, (14.09.2022).

[511] **RUIZ/GRAMLICH**, başlık 1, para. 3.

3. İstihdam Temelli Yeşil Kart (EB)

a) Genel Olarak

Yeşil Kart, sahibinin ABD'de kalıcı olarak ikamet ve çalışma hakkını tasdik etmek üzere Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri tarafından verilen belgedir[512]. Yeşil Kart ile ABD'de beş yıl ikamet eden yabancılar ve aile üyeleri, ABD vatandaşlığını kazanabileceklerdir.

H-1B vizelerinin, ABD'de belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışmak üzere, geçici nitelikte bir çalışma izni sağladığına önceki başlıkta değinmiştik. ABD'de daimî ikamet izniyle bulunarak çalışmak isteyen nitelikli yabancılar, daha uzun ve sıkı bir başvuru süreci olan İstihdam Temelli Yeşil Kart'a başvurabileceklerdir. İstihdam Temelli Yeşil Kart'ın, EB-1, EB-2 ve EB-3 seçenekleri bulunmaktadır. Bu seçeneklerle istihdam edilecek kişilere ilişkin esaslar CFR[513] §204.5'te "*Petitions for employment-based immigrants*" başlığı altında detaylı bir şekilde incelenmiştir.

b) Başvurabilecek Kişiler

İstihdam Temelli Yeşil Kart'a başvurabilmek için bazı kriterlerin sağlanması gerekmektedir. Bu kriterler Vatandaşlık ve Göç Hizmetlerinin *web* sayfasında genel olarak düzenlenmiştir[514]. Buna göre yabancılar, Yeşil Kart'a göçmen işçi ve göçmen yatırımcı olarak başvurulabilecektir. Yeşil Kart alabilecek göçmen işçilerden biri olarak değerlendirilebilmek için gerekli şartlar aşağıdaki gibidir:

---

[512] <https://www.dhs.gov/get-green-card#:~:text=A%20Green%20Card%20holder%20is,called%20a%20"Green %20Card.">, (14.09.2022).

[513] Code of Federal Regulations. İlgili maddeye online erişim için bkz. eCFR <https://www.ecfr.gov/current/title-8/chapter-I/subchapter-B/part-204/subpart-A/section-204.5>, (14.09.2022).

[514] Bu başlıkta değinilecek kriterler için bkz. "Eligibility Criteria" <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>, (14.09.2022).

İlk tip göçmen işçiler (EB-1) için aranan şartlar:

- Bilim, sanat, eğitim, işletme veya atletizm alanlarında olağanüstü yeteneklere sahip olmak;
- Seçkin bir profesör ya da araştırmacı olmak ya da;
- Belirli kriterleri sağlayan çokuluslu bir yönetici ya da idareci olmak.

İkinci tip göçmen işçiler (EB-2) için aranan şartlar:

- İleri düzeyde eğitim gerektiren bir meslek sahibi olmak;
- Bilim, sanat ve ticarette istisnaî bir yeteneğe sahip olmak ya da;
- Ulusal menfaat istisnası kapsamında kabul edilmek[515] (Belirli bir süre için belirlenmiş, hizmet düzeyinin yetersiz olduğu bir alanda tam zamanlı klinik pratisyen hekim olmak ve diğer uygunluk şartlarını karşılamak).

Üçüncü tip göçmen işçiler (EB-3) için aranan şartlar:

- Nitelikli çalışanlar için meslekî faaliyetinin iki yıldan fazla pratik çalışma ve meslekî deneyimi gerektirmesi;
- Profesyoneller için meslekî faaliyetin, ABD'de en az lisans ya da eşdeğeri düzeyde eğitimi gerektirmesi ve bu mesleğin üyesi olması;
- Niteliksiz çalışanlar için iki yıldan fazla süreyle nitelik gerektirmeyen bir iş deneyimi olması.

[515] Orijinalinde "*national interest waiver*" olarak düzenlenen bu ifadenin Türk hukukunda "*ulusal yatırımdan feragat edenler*" şeklinde kullanıldığına rastlanılmaktadır. Bkz. **KARAGÜL**, s. 411. Ancak bu kullanımın ilgili göçmen tipinin kapsamını ifade etmediği düşüncesindeyiz. İlgili kullanımın atıf verilen *web* sayfasında yanlış çevirildiğini düşünmekteyiz. İlgili *web* sayfası için bkz. <https://www.vizemerkezi.com/amerika/green-card/calisma-yoluyla-green-card>, (19.10.2022). Ulusal menfaat istinasına ilişkin detaylı bilgi için bkz. <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-through-a-physician-national-interest-waiver-niw>, (17.10.2022).

Beşinci tip göçmen yatırımcı (EB-5) olarak değerlendirilebilmek için aranacak şartlar:

- ABD'de en az 10 nitelikli işçiye tam zamanlı istihdam sağlayacak yeni bir ticarî girişime $1,050,000 yatırım yapmış olmak ya da hâlihazırda bu sürecin devam ediyor olması (Hedeflenmiş bir istihdam alanına ya da altyapı projesine yatırım yapılması durumunda $800,000)[516].

c) EB-1 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler

Yukarıda da belirttiğimiz üzere EB-1 Yeşil Kart olağanüstü yeteneklere sahip kimselere, seçkin profesörler ve araştırmacılara ve uluslar üstü yönetici ve idarecilere verilecektir. Bu kişilerde aranması gereken şartların nasıl değerlendirileceğine ilişkin Vatandaşlık ve Göç Hizmetlerinin *web* sayfasında bazı kriterlere ve bu doğrultuda sunulması gereken kanıtlara yer verilmiştir[517]. Yukarıda değindiğimiz şartlara ilişkin kriterler ilgili başlıklar altında detaylı olarak incelenecektir.

(1) Olağanüstü Yeteneklere Sahip Kimseler

Başvuru sahibinin, ulusal veya uluslararası düzeyde beğeni topladığını ve başarılarının ilgili olduğu uzmanlık alanında tanındığını gösterebilmek için Vatandaşlık ve Göç Hizmetlerinin *web* sayfasında yer alan şartları sağlamayı ve uzmanlık alanında çalışmayı sürdürmesi gerekmektedir. Buna göre yabancının olağanüstü yeteneklere sahip olarak değerlendirilebilmesi için aşağıda yer alan on kriterden en az üçünü sağlaması gerekmektedir:

---

[516] Bkz. Green Card for Immigrant Investors, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-immigrant-investors>, (25.10.2022).

[517] Bkz. Employment-Based Immigration: First Preference EB-1, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-first-preference-eb-1>, (25.10.2022).

- Olağanüstü olarak değerlendirilebilecek istisnaî nitelikleri için uluslararası düzeyde tanınan ya da ulusal niteliği ağır basmayan ödüllere ya da ödüller alındığına ilişkin kanıt (Oscar, Olimpiyat madalyası, Pulitzer vb.);
- Üyelerinden üstün başarı sağlamaları koşulunu bekleyen ilgili alandaki kuruluşlara üyeliğin kanıtı;
- Profesyonel ya da başlıca ticarî yayınlarda veya diğer medyada başvurucu hakkında yayınlanmış materyallere ilişkin kanıt;
- Başkalarının çalışmalarını değerlendirmek üzere bireysel olarak veya panelist olarak davet edinildiğine ilişkin kanıt;
- Alanında başlıca önem taşıyan özgün bilimsel, sanatsal, akademik, atletik veya işle ilgili katkılarına ilişkin kanıt;
- Profesyonel veya başlıca ticarî yayınlarda ya da diğer medyada akademik makale yazarlığına ilişkin kanıt;
- Çalışmaların sanatsal sergilerde ve vitrinlerde gösteriminin yapıldığına ilişkin kanıt;
- Seçkin kuruluşlarda kilit personel ya da yönetici olarak yer alındığına ilişkin kanıt.
- Alanında çalışan diğer kişilere nazaran daha yüksek maaş ve ücretlendirilmenin hak edildiğine ilişkin kanıt;
- İcraî sanatlarda gösterilen ticarî başarıların kanıtı.

(2) Seçkin Profesörler ve Araştırmacılar

EB-1 kapsamında değerlendirilecek profesörler ve araştırmacıların belirli bir akademik alanda öne çıkan başarılarının uluslararası tanınırlığını göstermesi ve ilgili alanda öğretici ya da araştırmacı olarak en az üç yıllık meslekî deneyimin bulunması gerekmektedir. Ayrıca bu kişiler özel bir işverenin yanında ya da yükseköğretim

kurumunda kadrolu ya da kadrosuz olması önem arz etmeksizin öğretici ya da araştırmacı pozisyonunda yer almak üzere ABD'ye gelmelidir.

EB-1 kapsamında Yeşil Kart'a başvuracak profesörler ve araştırmacıların her hâlükârda ABD'li bir işverenden gelen bir iş teklifini sunmaları gerekmektedir. İşverenin özel işveren olması durumunda, ilgili işveren en az üç tam zamanlı araştırmacı istihdam etmeli ve belgelenmiş başarılarını göstermelidir. Bu şartlara sahip başvuruculların aşağıda yer alan altı kriterden en az ikisini karşılaması gerekmektedir:

- Olağanüstü başarılar için alınan başlıca ödüller ve ödüllerin alındığına ilişkin kanıt.
- Üyelerinden üstün başarı sağlamaları koşulunu bekleyen ilgili alandaki kuruluşlara üyeliğin kanıtı.
- İlgili kişinin akademik alanındaki çalışmaları hakkında başkaları tarafından yazılmış profesyonel yayınlarda yayınlanmış materyale ilişkin kanıt.
- İlgili olduğu ya da benzer akademik alanda bir panelist ya da bireysel olarak başkalarının çalışmalarını değerlendirmek üzere katıldığının kanıtı.
- İlgili olduğu alana özgün bilimsel ve akademik araştırmalarla sunulan katkılara ilişkin kanıt.
- İlgili olduğu alanda uluslararası dergilerde yayınlanan makaleler ve akademik kitaplar yazdığının kanıtı.

(3) Çok Uluslu Bir ABD Şirketinde Yönetici ve İdareciler

EB-1 kapsamında Yeşil Kart alabilecek yönetici ve idarecilerin, hâlihazırda ABD'de bir işverenin yanında çalışıyorlar ise, Yeşil Kart başvurusundan veya ABD'ye kabulünden önceki üç yılda, en az bir yıl süreyle ABD dışında çalışmış olmaları gerekmektedir. ABD'li işveren ise en az bir yıldır ABD'de ticarî faaliyet gerçekleştiriyor

olmalı ve yönetici ya da idareci olarak işe almak niyetinde olduğu kişinin çalıştığı ABD dışındaki firma ile belirleyici bir bağı bulunmalıdır[518].

d) EB-2 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler

EB-2 kapsamında Yeşil Kart alabilecek yabancıların ileri düzeyde veya eşdeğeri eğitim ya da olağanüstü yetenekler gerektiren bir mesleğe mensup olmaları gerekmektedir[519]. Bu kişiler aşağıda ayrı ayrı incelenecektir[520].

(1) İleri Düzeyde Eğitim Gerektiren Bir Mesleğin Mensubu Olmak

Başvurulan işin lisansüstü düzeyde eğitim gerektiren bir meslek kapsamında değerlendirilebilmesi için, başvurucunun lisansüstü eğitim ya da eşdeğerine (lisans veya eşdeğeri eğitimle birlikte bu eğitimi takiben ilgili alanda 5 yıllık devam eden iş deneyimi) sahip olması aranmaktadır. Ayrıca ilgili alanda işçilik sertifikasında yer alan koşulların da çalışmaya başlanmadan önce sağlanması gerekmektedir. Bu hususta başvurucunun aşağıda yer alan belgeleri sunması gerekmektedir:

- ABD'de elde edilen lisansüstü düzeyde bir eğitime ya da yurt dışındaki eşdeğerine sahip olunduğunu gösteren resmi akademik kayıt ya da; ABD'de lisans düzeyinde eğitime ya da yurt dışındaki eşdeğerine sahip olunduğunu gösteren resmi

[518] Bu kapsamda belirlenen kriterler kişinin niteliğinden çok bağlı olarak çalışacağı kuruluşa ilişkindir. Çalışma konumuz dolayısıyla nitelik değerlendirilmesi kapsamında olmayan hususlar konu dışı kaldığı için çok uluslu yönetici ve idarecilere ilişkin ileri bir açıklamaya yer verilmeyecektir. Bu hususta detaylı bilgi için bkz. <https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-4>, (25.10.2022).

[519] Bkz. Employment-Based Immigration: Second Preference EB-2, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-second-preference-eb-2>, (25.10.2022).

[520] Ulusal çıkarlar istisnası kapsamında Green Card EB-2 alabilecek kişilerin durumu, kişilerden ziyade ülke menfaatlerine ilişkin koşullar sunduğu için çalışmamızın konusuyla doğrudan ilgili değildir. Bu bölümde yapılan detaylı incelemenin konusu yalnızca nitelik değerlendirmesi olduğu için ulusal çıkarlar istisnasına değinilmeyecektir.

akademik kayıt ve ilgili uzmanlık alanında en az 5 yıldır devam eden iş deneyimine sahip olunduğunu gösteren önceki işveren referansları;

- İlgili meslekî faaliyet yerleşik olarak doktora düzeyinde eğitimi gerektiriyorsa, ABD'de elde edilmiş doktora veya yurt dışındaki eşdeğerlerine sahip olunması.

(2) Bilim, Sanat veya Ticarette Olağanüstü Yeteneklere Sahip Olmak

EB-2 kapsamında Yeşil Kart alabilecek kişilerin sahip olması gereken olağanüstü yetenekler, ilgili olunan bilim sanat ya da ticarî faaliyette olağan olarak rastlanandan önemli bir ölçüde daha yüksek uzmanlığı gerektirmektedir. Bu kişilerin uygun düştüğü ölçüde işçilik sertifikasında yer alan bütün gereklilikleri sağlaması gerekmekte olup ayrıca olağanüstü yeteneklere sahip olunduğunu kanıtlaması için bazı kriterleri sağlaması gerekmektedir. Buna göre bu kişilerin aşağıda yer alan yedi kriterden en az üçünü sağlaması gerekmektedir:

- Olağanüstü yetenek sahibi olunan alana ilişkin yükseköğretim kurumlarından alınan derece, diploma, sertifika ya da benzer mükafatlara sahip olunduğunu gösteren resmi akademik kayıt;
- İlgili olunan alanda en az 10 yıl tam zamanlı meslekî deneyimi belgeleyen önceki ya da şimdiki işverenin mektubu;
- İştigal edilen alanda ya da uzmanlık alanında faaliyet göstermek için lisans ya da sertifikaya sahip olunması;
- Olağanüstü yeteneklere sahip olunduğunu gösterecek hizmetler için alınan maaş ve diğer ücretlendirmelerin hak edildiğine ilişkin kanıt;
- Meslekî kuruluşlara üyelik;
- İlgili olunan alanda sunulan önemli katkıların ve başarıların meslektaşlar, devlet kurumları ile meslekî ve ticarî kuruluşlarca tanınması;
- Karşılaştırılabilir düzeyde diğer uygunluk kanıtları.

e) EB-3 Kapsamında Yeşil Kart Alabilecek Kişilerin Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler

EB-3 kapsamında Yeşil Kart alabilecek yabancılar nitelikli işçiler, profesyoneller ve niteliksiz kişiler olarak belirlenmiştir. Genel şart olarak EB-3 kapsamında Yeşil Kart alabilecek kişilerin işçilik sertifikasına ve tam zamanlı daimî iş teklifine sahip olması gerekmektedir[521]. Bu kişilerin sahip olmaları gereken kriterler aşağıda ilgili başlıklar altında incelenecektir.

(1) Nitelikli İşçiler

Nitelikli işçiler, meslekleri geçici ve sezonluk nitelikte olmayan ve ilgili meslekî faaliyetin gerçekleştirilmesi iki yıldan fazla pratik çalışma ve meslekî deneyimi gerektiren kişilerdir. Bu kişiler ilgili iş fırsatının gerektirdiği eğitim, pratik çalışma ve deneyim şartını sağlamalıdır. Lise sonrası eğitim pratik çalışma olarak kabul edilebilecektir. Ayrıca bu kişilerin aşağıda belirtilen şartları sağlaması gerekmektedir:

- Kişinin ilgili işçilik sertifikasında yer alan gerekliliklere sağlayacak şekilde iki yıllık meslekî deneyim, eğitim ya da pratik çalışma geçmişine sahip olduğunu göstermesi;
- İlgili meslekî faaliyeti gerçekleştirmeye uygun nitelikli bir işçinin ABD'de bulunmaması.

[521] Bkz. Employment-Based Immigration: Third Preference EB-3, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-third-preference-eb-3>, (25.10.2022).

(2) Profesyoneller

Profesyoneller, meslekî faaliyetleri ABD'de en az lisans düzeyinde ya da eşdeğeri eğitim gerektiren kişilerdir. Bu hususta benzer eğitim ve deneyim lisans düzeyinde eğitimin yerine geçmeyecektir.

EB-3 kapsamında değerlendirilebilmek için bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Profesyonellerin EB-3 kapsamında Yeşil Kart alabilmesi için;

- ABD lisans diploması ya da eşdeğerine sahip olunması ve lisans diplomasının ilgili mesleği gerçekleştirmenin normal gerekliliği olması;
- İlgili meslekî faaliyeti gerçekleştirmeye uygun nitelikli bir işçinin ABD'de bulunmaması;
- İşçilik sertifikasında belirtilen diğer gereksinimlerin karşılanması gerekmektedir.

III. TURKUAZ KART UYGULAMASININ DOĞUŞU

A. Genel Olarak

Turkuaz Kart uygulaması, 2016 yılında yürürlüğe giren UİK ile Türk hukukuna dâhil edilmiştir. AB Mavi Kartı ve ABD Yeşil Kartı gibi, yabancının, vatandaş olmaksızın ülkede yaşamasını kolaylaştıran "*kart sistemi*" uygulamalarına benzeyen, ekonomik ve kültürel gelişmeyi hedefleyen[522] Turkuaz Kart uygulaması, doktrinde, UİK'nin yabancıların çalışma hakkına getirdiği en önemli[523] ve dikkat çekici[524] yeniliklerden biri olarak görülmektedir.

---

[522] **TEMİR**, s. 79.

[523] **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 232; **ÇELİKEL/ÖZTEKİN-GELGEL**, s.193; **DEMİRKOL**, s. 424; **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma, s.388;* **KAVLAK**, s. 342; **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 60; **ÇALIŞKAN**, s. 10 (*Jurix*); **KARAAĞAÇ**, s. 108; **KARAGÜL**, s. 398; **ERGİN**, s. 39-40; **ÖÇAL**, s. 69; **YILMAZ**, Mücahit: Türk Yabancılar Hukukunda Yabancıların Çalışma İzni, İstanbul, 2017, s. 107.

[524] **ASAR**, s. 327.

Turkuaz Kart uygulamasını yabancılar hukuku bakımından özel kılan en önemli yönü, yalnızca nitelikli olarak değerlendirilecek yabancıların uygulamadan faydalanabilmesidir[525]. Turkuaz Kart uygulaması, nitelikli yabancılara özgülenmesi yönüyle ABD Yeşil Kart uygulamasıyla farklılaşırken, AB Mavi Kart uygulamasıyla benzeşmektedir[526]. Zira AB Mavi Kart uygulaması doğrudan nitelikli yabancılara yönelik bir uygulamayken, ABD Yeşil Kart uygulamasının kapsamı daha geniş olup, yalnızca İstihdam Temelli Yeşil Kart'ın (*Green Card-Employment Based*) belirli birkaç türü nitelikli yabancılara yönelik bir seçenek olarak sunulmaktadır.

Genel olarak bakıldığında Turkuaz Kart, uluslararası işgücü politikasına uygun olarak ülke ekonomisine ve istihdama olumlu etkisi olabilecek, ülkenin kalkınmasını destekleyen yatırımları yapacak, bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayacak, eğitim durumu, meslekî deneyimi ile Ar-Ge ve yenilikçilik alanlarında yetişmiş, stratejik öneme sahip olan herhangi bir alanda öne çıkmış nitelikli yabancı insan gücünün ülkemize kazandırılmasına[527] yönelik olarak düzenlenmiş yeni bir çalışma izni sistemidir. Bu yeni sistem ile uluslararası işgücünün Türkiye'nin ekonomisine ve kalkınmasına olumlu etkisinin en üst düzeye çıkarılması hedeflenmektedir[528].

Nitelikli olarak değerlendirilecek yabancıların, özel ve basitleştirilmiş bir usûlle süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan faydalanmasını öngören Turkuaz Kart uygulamasının, çift taraflı kazanç (*win-win*) ilişkisine dayanan bir uygulama olduğunu söylemek mümkündür. Zira uygulama ile nitelikli olarak değerlendirilen yabancı, hem

---

525 Benzer yönde bir değerlendirme için bkz. **TEMİR**, s. 79.

526 Turkuaz Kart uygulamasını AB Mavi Kart uygulamasına benzeten bir görüş için bkz. **AYGÜL**, s. 141-142. Doktrinde Turkuaz Kart'ın, AB Mavi Kart uygulamasının yanında ABD Yeşil Kart uygulamasıyla da benzeştiğine dikkat çekilmiştir: **KAVLAK**, s. 343. Özel olarak bir sistemi belirtmeksizin kart sistemi uygulamalarına benzeten görüş için bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 60.

527 **TUNCAY**, s. 106.

528 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 5.

niteliğine uygun bir pozisyonda istihdam edilerek hayatını sürdürebilecek hem de nitelikli işgücü kısıtlılığı bulunan sektörlerde, işverenler aradıkları işgücüne ulaşabileceklerdir.

B. Uygulamanın Temelinde Yatan Gereksinimler

UİK'nin Genel Gerekçesinde, Türkiye'nin 1960'lı yıllarda göç veren kaynak ülke konumundayken, 1980'li yıllar itibariyle, coğrafî konumu sebebiyle transit ülke olduğu; son yıllarda ise transit ülke konumunu korumakla beraber, kendisine yakın ya da komşu ülkelerden gelenler için cazibe merkezi hâline geldiği ifade edilmiştir[529]. Bu değişimle birlikte, son yıllarda Türkiye'ye istihdam edilmek üzere gelen yabancıların sayısında ciddî şekilde artış yaşandığı; dolayısıyla Türkiye'nin kaynak ülke konumundan, hedef ülke konumuna evirildiği belirtilmiştir. Genel Gerekçe'de de belirtildiği üzere, Türkiye'nin göç hareketlerinin hemen her biçiminden etkilenen bir coğrafyada bulunması, sınırları içerisinde kayıt dışı çalışan kaçak göçmen sayısının bir hayli artmasına sebep olmuş; bu sorun karşısında hükümetler, yabancı çalışanların durumu üzerine fazlasıyla eğilmek zorunda kalmışlardır[530].

Gerekçede yer alan bir diğer önemli husus ise, 2000'li yılların başlarındaki göç istatistikleri dikkate alındığında ülkemize yasal usûllere uygun şekilde giren yabancıların önemli bir kısmının ikincil işgücü piyasalarında düşük vasıflı işlerde istihdam edilirlerken; son dönemlerde ülkemize yapılan göçün, klasik göç kuramlarının dışında bir görünüş arz ettiği olgusudur[531]. Bunun yanında gerekçede Türkiye'nin de -gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ülkeler gibi- küresel yüksek nitelikli işgücü piyasasından faydalanır hâle gelmiş olduğu ileri sürülmüş, bu doğrultuda özellikle yabancı yatırımların teşvik edilmesine yönelik düzenlemelerle birlikte ülkemizde yabancı yönetici ve vasıflı teknik eleman

[529] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 3,

[530] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 3.

[531] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 4.

sayısında ciddî oranda artış olduğu ve bu durumun nitelikli yabancıların çalışma izinlerine yönelik özel düzenlemeler yapılmasını zorunlu kıldığı ifade edilmiştir[532].

Bahsi geçen bu gelişmeler karşısında yetersiz kalmaya başlayan ve YUKK ile uyum sağlamayan hükümleri olan[533] 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve ilgili yönetmeliklerin gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Göç yönetiminin dinamik ve sürekli değişen bir olgu olması ve mevcut düzenlemelerle ülke ihtiyaçlarının karşılanamaması, yabancıların Türkiye'de çalışmalarına özgülenmiş yeni bir düzenleme yapılmasını gerekli kılmıştır[534]. Bu gereklilik doğrultusunda ortaya çıkan UİK, Turkuaz Kart uygulamasını Türk hukukuna dahil etmiştir.

C. Uygulamanın Oluşum Süreci

Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunun UİK Tasarısına ilişkin TBBM'ye sunduğu raporda, Komisyonda temsil edilen kurum ve kuruluşların isimlerine yer verilmektedir[535]. Tasarının oluşumunda ilgili olabilecek bütün bakanlıkların, işveren ve işçi sendikalarının ve meslekî birliklerin temsilcilerinin yer alması ile kanunun oluşumunda geniş bir temsilin sağlandığı fikrine varılacak olsa da; karşı oylarda, sendikalar, meslek

---

[532] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 4.

[533] Tasarıda, 4817 sayılı YÇİHK kapsamında verilen iznin Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarınca yapılacak üç işlem neticesinde tamamlandığını; 6458 sayılı YUKK'ta ise çalışma izinleri ve muafiyetlerin aynı zamanda ikamet izni yerine geçeceği, böylece geçerli çalışma izni olan yabancılar için ayrıca vize ve ikamet izni alma ihtiyacı bulunmadığı bu duruma örnek olarak verilmiştir.

[534] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 4.

[535] "*Komisyon toplantısına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Yükseköğretim Kurumu, Ekonomi Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türk Tâbipleri Birliği, Türk Dişhekimleri Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Mimarlar Odası, Elektrik Mühendisleri Odası, Makine Mühendisleri Odası, İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İş Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Uluslararası Göç Örgütü, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği ile Yabancı Sermaye Derneği temsilcileri katılmıştır*." Bkz. *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 17.

örgütleri ve işveren temsilcilerinin yasa tasarısının görüşülmesinden bir gün önce çağrıldıkları, yasa tasarısının içeriği ve düzenlemelerine ilişkin daha önce görüşlerinin alınmadığı ve bu temsilcilerin görüşmeler esnasında tasarıya yönelik eleştiri ve önerilerinin yalnızca şeklen dinlendiği ve neredeyse hiç dikkate alınmadığı belirtilmiştir[536]. Ayrıca Tasarıya yönelik iki karşı oyda da Turkuaz Kart'ın düzenlendiği 11. maddenin tasarıdan çıkartılması gerektiği ifade edilmiştir. Gerekçe olarak karşı oylardan birinde Turkuaz Kart'ın nitelik ve avantajlarının tasarıda açık bir şekilde belirtilmediği ve *"Green Card"* özentisiyle verilecek olduğu iddia edilirken[537]; diğer karşı oyda, bizim de ileride daha detaylı değineceğimiz üzere, niteliği ve kapsamının belirsizliğinin yanında, subjektif kriterlere dayanarak yabancılara çalışma izni verilmesinin ülkedeki işsizliği artıracağı düşüncesi ileri sürülmüştür[538].

D. Uygulamanın Amacı

Gelişmiş ülkeler nitelikli yabancı işgücünü ülkelerine çekmek gayesiyle, nitelikli yabancıların ülkelerine kabulünü ve ülkelerindeki istihdamını kolaylaştırmak adına hızlandırılmış ve basitleştirilmiş prosedürler uygulamaktadır[539]. UİK tasarısı da hazırlanırken özellikle son zamanlarda önemli ölçüde dikkat çeken uluslararası işgücü hareketliliği ve nitelikli işgücü piyasasından faydalanmaya yönelik uluslararası rekabet ortamına dikkat çekilmiştir[540].

---

536 Bu hususta özellikle TMMOB ve TTB'nin görüşlerinin hiç dikkate alınmadığı belirtilmiştir. Tasarıda Türk vatandaşlarına hasredilmiş olan bazı meslekler ile ilgili meslek örgütleri ve bakanlıklara yönelik ön izin ve görüş sistemlerini kaldıran TMMOB Kanunu'nda yapılması öngörülen değişiklikle TMMOB'nin önemli yetkilerini kaldıran düzenlemeler bulunması eleştirilmektedir: *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 24 ve 37-38.

537 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 35.

538 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 27.

539 Bkz. **DOĞAN**, s. 208; **YILMAZ**, s. 108; **SAYGICI**, s. 28-29.

540 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 5.

Bölgesel farklılıkların günden güne artması doğrultusunda, ekonomik ve siyasî alanda Türkiye'nin rekabet edebilirliğini sağlamak üzere uluslararası işgücü piyasasındaki hareketliliğin takip edilmesi ve değerlendirilmesi, ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi adına ciddî önem arz etmektedir[541]. Turkuaz Kart uygulamasıyla nitelikli yabancıların Türk işgücü piyasalarında yer alan istihdama açık pozisyonlara erişiminin önündeki engellerin kaldırılması ve işgücü göçü konusunda oluşturulan politikaların uluslararası göç politikalarıyla uyumlu hâle getirilmesi hedeflenerek Türkiye'nin de uluslararası rekabet piyasasında etkin bir aktör olarak rol oynaması amaçlanmaktadır[542]. Bu şekilde Türkiye'nin ihtiyaç duyacağı yeni iş alanları ve sektörlerde mevcut olan ya da ortaya çıkabilecek işgücü açığının yerel işgücü piyasası tarafından karşılanamadığı durumlarda, ulusal istihdam politikalarının sürdürülebilirliğine zarar verilmemesi koşuluyla uluslararası işgücü piyasasından faydalanılabilecektir.

Komisyon Raporunda, tasarıda yer alan konulara madde madde değinilmiş, uygulamanın temelinde yatan gereksinimler ile Komisyonda öne sürülen farklı görüşlere yer verilmiştir. Turkuaz Kart uygulamasıyla ilgili olarak tasarıda *"nitelikli yabancı çalışanların işgücü piyasasına girişinin önündeki engellerin kaldırılması"* ile *"yüksek nitelikli insan gücüne yönelik olarak kolaylaştırılmış bir çalışma sistemi olan Turkuaz Kart sisteminin oluşturulması"* hususlarının yer aldığı; buna yönelik gerekçe niteliğindeki açıklamalarda, *"rekabette üstünlük sağlamak isteyen ekonomiler için yüksek nitelikli işgücü ihtiyacının ve talebinin her geçen gün arttığı", "rekabetçi ülkelerin yüksek nitelikli işgücünü çekme yarışına girdikleri ve çeşitli düzenlemeler ile bu işgücünün istihdam edilmesini kolaylaştırıcı uygulamalar başlattıkları", "ülkemizin nitelikli insan gücünü değerlendirebilmek ve uluslararası alanda nitelikli insan gücünden en yüksek düzeyde yararlanabilmek için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu";* ve bu doğrultuda *"(...),*

[541] *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 5.

[542] Benzer yönde bkz. **DEMİRKOL**, s. 424; **KAVLAK**, s. 344.

nitelikli yabancı yatırımcılar ve nitelikli işgücü açısından ülkemizin çekim merkezi olmasına katkı sunan, ülkemizde istihdam edilen ve ticari faaliyette bulunan tüm yabancılar için uygulama birliği sağlayan yeni bir tasarının hazırlandığı" ve *"tasarıyla, (...), nitelikli yabancı yatırımcılar, nitelikli çalışanlar ve ailelerine önemli haklar sağlayan Turkuaz Kart sisteminin oluşturulmasının öngörüldüğü"* ifade edilmiştir[543]. Ancak Komisyondaki bazı üyeler, tasarının amaç ve hedeflerinin[544], bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere önerilen kurumsal düzenlemelerle gerçekleştirilemeyeceğini; ilgili düzenlemelerin nitelikli istihdam artışını sağlayamayacağı gibi kayıt dışılığı da azaltamayacağı, aksine ülkeyi kontrolsüz sermaye akışına maruz bırakacağını ileri sürmüşlerdir[545]. Buna karşın doktrinde, Turkuaz Kart uygulamasıyla ülkemizdeki nitelikli işgücü kaybının önüne geçilmesinin olanaklı hâle geleceğine ve Kanunun Genel Gerekçesi olan kaçak işçiliğin veya daha üst bir kavram olan kayıt dışılığın önlenmesi amacının sağlanacağına dikkat çeken görüşler bulunmaktadır[546].

Kanımızca, doktrinde ileri sürülen bu iki husus, Turkuaz Kart uygulamasının pratik sonuçlarıyla her ne kadar korelasyon gösterse de; uygulamanın temel amacıyla bağdaşmamaktadır. Öncelikle ilk dikkat çekilen hususa değinmek gerekirse, Turkuaz Kart uygulamasının doğrudan ülkemizdeki nitelikli işgücü kaybının önüne geçeceği görüşüne katılmamaktayız. Zira Turkuaz Kart uygulamasıyla ülkemizin nitelikli işgücü kaybının doğrudan sebebi olan, nitelikli vatandaşlarımızın yurt dışına gitmesini önlemeye yönelik herhangi bir düzenleme getirilmemektedir. Ancak ileri sürülen görüşün temelinde yatan düşünce yurt dışına göç eden vatandaşlarımızdan dolayı sektörlerinde oluşan işgücü

543 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 17-18.

544 Amaç ve hedef ifadeleri tasarıda bir arada kullanıldığı için çalışmamızda doğrudan bu şekilde yer almaktadır. Kanımızca amaç ve hedef ifadelerinin anlamları aynı olup bir arada kullanılması kelime tekrarı teşkil edecektir.

545 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 21.

546 Bkz. **KUTLU**, s. 72. Yalnızca kayıt dışılığın önleneceğini ileri süren görüş için bkz. **AYAN**, Hasan Alparslan: İş Hukukunda Yabancıların Çalıştırılması, [*Çalıştırılma*], Ankara 2019, s. 160.

açığının nitelikli yabancılar ile ikame edilmesiyse, bu görüşe katılmak mümkün olmaktadır. Zira vatandaş yerine yabancı istihdam edilerek dolaylı da olsa nitelikli işgücü kaybı önlenmiş olacaktır.

İkinci dikkat çekilen husus ise yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi bakımındandır. Ancak Türkiye'de kayıt dışı istihdamı[547] konu alan bir çalışmada, ülkemizde kayıt dışı istihdama konu olan işgücünün nitelik ve eğitim düzeyinin düşük olduğuna ve kayıt dışı çalışan yabancı işçilerin birçoğunun nitelik gerektirmeyen işlerde istihdam edildiklerine dikkat çekilmektedir[548]. Başka bir çalışmada ise Türkiye'de kayıt dışı istihdamın tarım ve inşaat sektörleri ile küçük çaplı işletmeler ve geçici mevsimlik işlerde; yabancı kaçak istihdamın ise ev hizmetleri, turizm ve inşaat sektöründe yoğun olarak görüldüğü ifade edilmiştir[549]. Her ne kadar yabancı şirketlerin yatırımlarına paralel olarak yabancı yöneticilerin de çalışmak üzere Türkiye'ye geldikleri bilinen bir durum olsa da[550]; bu kapsamda gelen nitelikli yabancıların mevcut durumda kayıt dışı istihdama konu olmadıkları düşüncesindeyiz[551]. Turkuaz Kart uygulaması ise daha önce de belirttiğimiz üzere nitelikli yabancıların istihdamını amaçlamaktadır. Kanımızca, UİK'nin Genel Gerekçesinde belirtilen kaçak işçiliğin önlenmesi amacı, diğer çalışma izinlerinin ve ilgili prosedürlerin daha etkili ve ulaşılabilir hâle getirilmesiyle mümkün olacaktır. Nitelikli

---

[547] Kayıt dışı istihdam, yabancı kaçak işçiliği de kapsayan üst bir kavramdır. "*Bulunduğu ülkenin vatandaşlığı olmadan mevcut kanunlara uygun oturma, konaklama ve çalışma izni olmaksızın çalışanlara*" yabancı kaçak işçi denir. Bu kişiler Türkiye'de kayıt dışı istihdamın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Yabancı kaçak işçiliğinin tercih edilmesinin en önemli sebebi maliyetinin düşük olmasıdır. Yabancı kaçak işçilik ve kayıt dışı istihdama ilişkin detaylı bilgi için bkz. **KAYA**, Mert: Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye'de Yarattığı Sorunlar, Antalya Bilim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Antalya 2021, s. 2-7.

[548] Genel olarak bkz. **CANDAN**, Mehmet: Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-ekonomik Etkileri, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 57-66.

[549] **ERKEN,** *Yabancıların Çalışması*, s. 100-101.

[550] Tasarıda belirtilen bu hususa doktrinde de dikkat çekilmiştir. Bkz. **DEMİRKOL**, s. 423-424; **HORUZTEPE**, s. 41.

[551] Benzer yönde bkz. **ER**, s .185.

yabancıların hâlihazırda ülkemizdeki kaçak işçiliğin öznesi olmaması dolayısıyla, Turkuaz Kart uygulamasıyla kaçak işçiliğin önüne geçilmesi amacının ilgisiz olduğu düşüncesindeyiz.

E. Uygulamanın Temelinde Yatan Esas: Uluslararası İşgücü Politikası

1. Genel Olarak

UİK'den ve ilgili yönetmeliklerden net bir tanımına ulaşılamasa da, Kanunun temel hareket noktası[552] "*uluslararası işgücü politikasının*" belirlenmesi ve izlenmesidir. Zira UİK kapsamında çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti başvurularının değerlendirilmesinde, uluslararası işgücü politikasının dikkate alınması gerekmektedir[553]. Kanımızca bu kavramın tanımının yapılabilmesi için öncelikle "*uluslararası işgücü*" kavramından ne anlaşılması gerektiğinin açıklanması elzemdir.

Uluslararası işgücü kavramı ile uluslararası piyasada bağımlı veya bağımsız olarak, meslekî faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere çalışma çağındaki mevcut insan popülasyonu ifade edilmektedir. Doktrinde Kanunun adlandırılmasında "*uluslararası işgücü*" ifadesinin kullanımına yönelik bazı eleştiriler bulunmaktadır.

Doktrinde bazı yazarlar, uluslararası işgücü kavramı ile sanki birden çok devletin bir araya getirdiği bir işgücü varmış izlenimi yaratıldığını, bu sebeple "*uluslararası*" kavramının "*yabancı*" olarak algılanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir[554]. Kanımızca bu

---

[552] Benzer bir şekilde doktrinde, uluslararası işgücü politikasının, işgücü göçü yönetiminin çerçevesini oluşturduğu ifade edilmiştir. Bkz. **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 184; **KARAGÜL**, s. 398. Benzer bir şekilde politikanın, Kanunun temel taşı olarak özüne ve sözüne sirayet ettiği yönünde görüş için bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 96. UİK'den önce TBMM başkanlığına sunulan 09.02.2015 tarihli Yabancı İstihdamı Kanunu Tasarısında uluslararası işgücü politikası yerine "*yabancı istihdam politikası*" ifadesi tercih edilmekteydi. Yabancı istihdam politikası kavramı doktrinde, Tasarının merkez kavramı olarak değerlendirilmekteydi. Bkz **TEKSOY**, Barış: "*Yabancıların Çalışma Hakkı ile İlgili Güncel* Gelişmeler" içinde: Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu, Eskişehir, 21-22 Nisan 2016, (**TİRYAKİOĞLU**, Bilgin/**AYGÜN**, Mesut/ **ÖNAL**, Ali/**ALTIPARMAK**, A. Kübra/ **KAYA**, Cansu(eds.)), 2016, s. 255-258.

[553] **ÇELİKEL/GELGEL**, s. 184; **AYGÜL**, s. 107.

[554] Bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 218; **TUNCAY**, s. 85; **KAVLAK**, s. 340.

görüş doğrultusunda, UİK, "*Yabancı İşgücü Kanunu*" olarak adlandırılmış olsaydı da kapsamı bakımından herhangi bir farklılık göstermeyecekti[555]. Zira bazı yabancı ülkelerin de benzer amaç ve kapsama sahip yasalarında "*uluslararası işgücü*" ifadesi yerine "*yabancı işgücü*" (*foreign manpower*) ifadesini tercih ettiklerine rastlanmaktadır[556]. Ancak eleştiride ileri sürülen düşünce, UİK'nin kapsamı doğrultusunda doğru görünse de; "*yabancı*" ile "*uluslararası*" kavramlarının uluslararası işgücü politikası bağlamında farklı kapsamları olduğu düşüncesindeyiz. Öncelikle "*ulusal işgücü*" ile kastedilenin, herhangi bir ek prosedüre gerek olmaksızın birincil olarak ulaşılabilen yerel işgücü piyasasının unsurları olduğu kanısındayız. Bu kapsama ülkede bulunan özel statülü bazı yabancılar (Türk vatandaşlığını çıkma yoluyla kaybeden Mavi Kartlılar gibi) ya da vatandaş olmasalar dahi ek bir prosedüre tâbi olmaksızın işgücü piyasasında yer alan yabancılar da dahil olmaktadır. "*Uluslararası işgücü*" kavramıyla ise ülke topraklarında bulunmayan, yerel işgücü piyasasında birincil olarak ulaşılamayan Türk vatandaşları ve yabancıların birlikte ifade edildiği kanısındayız[557]. Bu sebeple uluslararası işgücü politikası bağlamında

---

[555] Doktrinde, UİK'nin Genel Gerekçesinin 2014 yılında TBMM'ye sevk edilen "*Yabancı İstihdamı Kanunu Tasarısı*"yla büyük oranda benzer olduğu ve her iki metnin temelde aynı düşüncelere dayandığı ifade edilmiştir: **KARAAĞAÇ**, s. 92. Kanımızca "*Yabancı İstihdamı Kanunu*" ifadesinin, Kanunun isimlendirilmesinde tercih edilmemesi yerinde bir tercih olmuştur. Zira "*istihdam*" kavramı yalnızca bağlı çalışmaları ifade etmektedir. Oysa yabancıların Türkiye'de bağımsız çalışabilmesi de mümkündür. Bu bakımdan "*istihdam*" kavramı, Kanunun kapsamının yalnızca bir kısmını ifade etmektedir. İstihdam kavramına ilişkin bkz. <https://www.luggat.com/index.php#ceviri>, (23.10.2022); <https://www.nisanyansozluk.com/kelime/ istihdam>, (23.10.2022).

[556] Bkz. Singapur Yabancı İşgücünün İstihdamı Yasası <https://sso.agc.gov.sg/Act/EFMA1990>, (03.10.2022).

[557] Bu düşünceye dayanak olarak, 1 sayılı CBK m. 77/1-i hükmünde UİGM'nin görevleri düzenlenirken; "*eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ile stratejik önemi haiz herhangi bir alanda öne çıkmış yurt dışında yaşayan nitelikli insan gücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik faaliyetlerde bulunmak*" ifadesinin kullanılması gösterilebilir. İlgili hüküm ile sadece yabancıların değil, yurt dışında yaşayan bütün insanların uluslararası işgücünün kapsamına girdiği anlaşılabilecektir. Ayrıca On Birinci Kalkınma Planı m. 575'in alt amaçlarından ikincisinde; "*yurt dışında yaşayan ve potansiyel olarak ülkemizde çalışma ihtimali bulunan vatandaşlarımıza ilişkin uluslararası nitelikli işgücü ağı oluşturulması*" planı yer almaktadır. Bu husus uluslararası işgücü politikasının sadece yabancıları değil, yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızı da ilgilendiren politikalar olduğunu göstermektedir. AÇSHB'nin Uluslararası işgücünün kapsamına yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarını da dahil eden 2023 stratejisi için bkz. Ayrıca bkz. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023), Hedef Kartı 4.6, s. 133 <https://www.aile.gov.tr/media/33674/acshb_2019-2023-stratejik-plan.pdf>, (19.10.2022). Çalışmamızda yabancılar hukuku perspektifiyle uluslararası işgücü politikası ele alındığı için bu hususta yurt dışındaki Türk vatandaşlarına yönelik politikalara ilişkin ek bir açıklamaya yer verilmeyecektir.

"*uluslararası işgücü*" ile "*yabancı işgücü*" kavramlarının kapsamlarının farklı olduğu görüşündeyiz. Bu düşünce doğrultusunda uluslararası işgücü politikasının, yalnızca yabancıları kapsamına alan bir kanunda düzenlenmesi de isabetsiz görülebilecektir. Ancak kanımızca bu husus meselenin esası bakımından herhangi bir değişiklik yaratmayacaktır[558].

Doktrinde UİK'nin adlandırılmasına ilişkin bir diğer eleştiri ise "*işgücü*" ifadesinin kullanılması hususundadır. Bazı yazarlarca "*işgücü*" ifadesinin, hukuk biliminden çok işletme ve iktisat bilimi içerisinde değerlendirilen bir kavram olduğuna dikkat çekilmiştir[559]. Bunun yanında "*uluslararası*" ifadesine yönelik birden fazla devletin bir araya gelerek bir işgücü piyasası oluşturduğu yönünde bir algı oluşturduğu görüşüne de atıf yapılarak, kanun koyucunun "*uluslararası işgücü*" ifadesi yerine, Türk hukuk literatüründe yerleşmiş kavram olan "*yabancıların çalışması*" ifadesini tercih etmesi gerektiği; dolayısıyla, UİK'nin adlandırılması bakımından doğru bir tercih yapılmadığı ifade edilmiştir[560]. Gerçekten de işgücü ifadesi daha çok iktisat bilimi kapsamında değerlendirilen bir ifadedir. Ancak UİK'nin en dikkat çekici özelliği, halefi olduğu kanunlara nazaran ülkenin ekonomik menfaatlerini dikkate alarak iktisadî niteliği öne çıkan bir yabancı istihdamı politikası benimsemesidir. Dolayısıyla Türk hukuk literatüründe benimsenen bir kullanım yerine, iktisat biliminde benimsenen bir kullanımın tercih edilmesi, eleştirilebilecek bir husus olsa da UİK'nin temelindeki iktisadî yaklaşımın bir ürünü olarak görülmelidir.

---

[558] Türk hukukunda, yabancılara yönelik bazı hukukî düzenlemelerin kapsamına yurt dışındaki Türk vatandaşlarının da dahil edildiği örneklere rastlanılmaktadır. 4875 sayılı DYYK m. 2'de yabancı yatırımcının kapsamında "*yurt dışında ikamet eden Türk vatandaşları*" da sayılmaktadır. Bu hususta ayrıca bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 325.

[559] **AYGÜL**, s. 97; Benzer yönde bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, 58.

[560] **AYGÜL**, s. 99.

Her ne kadar tam ve net bir tanım yapılması zor görünse de[561], kanımızca uluslararası işgücü politikası kavramından, yabancılar hukuku bakımından, ülkenin uluslararası işgücü piyasasında etkin bir aktör olarak rol alabilmesini sağlayarak menfaatlerini gözetmek üzere Kanunun çizdiği çerçeve içerisinde, yabancı işçilerin kabul, istihdam ve çalışma koşullarını ilgilendiren politikalar anlaşılmalıdır.

2. Politikanın Belirlenmesinde Yetkili Makamlar

Uluslararası işgücü politikasını oluşturma yetkisi ÇSGB'ye verilmiştir. Bu yetki, UİK m. 4/1 uyarınca, uluslararası işgücü politikasını oluşturmanın yanında belirlenen politikayı uygulamaya yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyetlerde bulunmayı ve bu faaliyetlerin denetimini de içermektedir. UİK Tasarısında, politikanın etkin bir şekilde belirlenebilmesi amacıyla, ilgili kurumların katılımıyla bir Danışma Kurulu oluşturulması ve uluslararası işgücü de dahil olmak üzere yabancılar konusunda yeterli verinin elde edilmesini sağlayacak yabancı başvuru, değerlendirme ve izleme sisteminin kurulması öngörülmüştür.

UİK m. 4 ve m. 5'te yer alan işgücü politikasına ilişkin düzenlemeyle işgücü göçü yönetiminde esas alınacak temel politikanın çerçevesi belirlenmiştir[562]. UİK m. 4'ün gerekçesinde bu politikanın belirlenmesi ve uygulanması sürecinde nihaî amacın ülkenin menfaatlerinin ve çıkarlarının gözetilmesi olacağına dikkat çekilmiştir. Bu amaç doğrultusunda Danışma Kurulu, UİK'nin mülga m. 4/6 hükmü uyarınca uluslararası işgücüne ilişkin mevzuatı geliştirme çalışmalarını, ulusal ve uluslararası gelişmeleri ve uygulamaları izlemek, ülkenin ekonomik, sektörel ve bölgesel önceliklerine uygun

[561] **KARAAĞAÇ**, s. 97.

[562] **KAVLAK**, s. 340-341.

politikaların oluşturulmasında ÇSGB'yi bilgilendirmekle görevli kılınmıştır[563]. Yine UİK m. 4'ün gerekçesinde kararların üst düzeyde alınması amacıyla Danışma Kurulunun ÇSGB Bakanı başkanlığında, Dışişleri, Avrupa Birliği, Ekonomi, İçişleri, Kalkınma ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın müsteşar düzeyinde temsilcileri ile ÇSGB Müsteşarı ve Uluslararası İşgücü Genel Müdüründen oluşması öngörülmüştür[564]. Ancak 16 Nisan 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonrasında Anayasa değişikliği ile getirilen yeniliklerle uyum sağlanması amacıyla yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bazı bakanlıkların yapısında değişiklik yapılması, bazı bakanlıkların ise kaldırılması gereği duyulmuştur[565].

703 sayılı KHK ile UİK'nin bazı hükümlerinde de değişikliklere gidilmiştir. Yapılan bu değişiklikler ile Uluslararası İşgücü Danışma Kurulunun kimlerden oluştuğunu düzenleyen UİK m. 4/4 hükmü de ilga edilmiş, bu Kurulun mevcut sistemde kimler tarafından oluşacağına ilişkin herhangi bir ek düzenleme yapılmamıştır. Bunun yerine 703 sayılı KHK ile UİK'ye eklenen ek madde 1 ile mevzuatta Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kuruluna yapılmış olan atıfların Cumhurbaşkanınca belirlenen kurul ve mercilere

---

563 İlgili hüküm 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilga edilmiştir.

564 Tasarıya yönelik karşı oy yazısında bazı Komisyon üyeleri Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulunun görev ve yetkilerini daraltacak şekilde düzenlemeler yapılmakta olduğunu ve yabancıların çalışma izinleri hususunda temel yetkili makam olarak Danışma Kurulunun kurulduğunu ifade etmektedir. Bkz. *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 21. Tasarıya yönelik diğer bir karşı oyda ise Danışma Kurulunun bileşenleri eleştirilmiş, meslek örgütlerinin, hak temelli sivil toplum örgütlerinin, demokratik kitle örgütlerinin ve sendikaların da Danışma Kurulunda bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Bkz. *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 34., UİK'de öngörülen yapısıyla Kurulun, bürokratik, hantal ve tek tip bir anlayışı yansıtır hâlde olduğu yönünde doktrinde ileri sürülen bir eleştiri için bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 98.

565 Bu doğrultuda 703 sayılı KHK ile ilgili bakanlıklardan Avrupa Birliği Bakanlığı kaldırılarak Dışişleri Bakanlığı çatısı altında Avrupa Birliği Başkanlığı kurularak; Kalkınma Bakanlığı da Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile birleştirilerek kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı adıyla Cumhurbaşkanlığı çatısı altında, Kalkınma Bakanlığına bağlı Kalkınma Ajansları ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı çatısı altında yeniden düzenlenmişlerdir. 703 sayılı KHK ile ÇSGB'nin de yapısı değişmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birleşip, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturulmuştur. Ancak 21 Nisan 2021 tarihli 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile tekrardan bu bakanlıklar ayrılmış; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ismiyle; Ekonomi Bakanlığı ise 10 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı CBK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile birleştirilerek Ticaret Bakanlığı ismiyle yeniden yapılandırılmıştır.

yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. 2018 tarihli 1 sayılı CBK ile bakanlıkların düzenlenmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlı bazı kurullar da oluşturulmuştur. Ancak bu düzenlemelerde Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulunun görevini üstlenecek makamın yapısıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, uluslararası işgücü politikasının da hangi kurulun yetki sahasına girdiği açıkça belirtilmemiştir[566].

Doktrinde bazı yazarlarca, 1 sayılı CBK m. 30'da düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Sosyal Politikalar Kurulunun görevleri arasında sayılan çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik ve göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek gibi, yabancıların Türkiye'de istihdamını da içeren konuların yer alması ve 1 sayılı CBK m. 65'te düzenlenen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının (AÇSHB) görevleri arasında "*uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve belirlenen politikanın uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunma"*nın sayılması karşısında, uluslararası işgücü politikasının oluşturulmasında görüşü alınacak kurulun, Cumhurbaşkanlığı Sosyal Politikalar Kurulu olduğu sonucuna varılabileceği; ancak Kurulun görev alanının kapsamının genişliği dolayısıyla, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulundan beklenen görevi yapamayacağı ifade edilmektedir[567].

Doktrinde, yeni sistemle birlikte Kurulun yeniden yapılandırılacağı yönünde öngörüler bulunmaktadır[568]. Danışma Kurulunun yerini alacak kurulun yapısının nasıl olacağı konusunda sorunlu gördüğümüz husus Bakanlık statüsünü yitiren kurumların temsilinin sağlanıp sağlanmayacağı; sağlanacak ise kim tarafından sağlanacağıdır. Örneğin mülga madde hükmüne göre Danışma Kurulunda AB Bakanlığını temsilen AB Bakanlığı

[566] İlgili tespit için bkz. **AYGÜL**, s. 108.

[567] Bkz. **AYGÜL**, s. 108.

[568] **KARAGÜL**, s. 397.

Müsteşarının bulunması öngörülürken, ilgili Bakanlığın kaldırılarak Başkanlık statüsünde Dışişleri Bakanlığı altında yeniden düzenlenmesiyle, Kurumun hâlihazırda zaten Danışma Kurulunda yer alması öngörülen Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı ile mi, yoksa kurumun bünyesindeki AB Başkanı ile mi temsil edileceği tartışmalı bir hususdur. Bir başka tartışmalı husus da kaldırılan bakanlıklardan Ekonomi Bakanlığını ya da Kalkınma Bakanlığını temsilen kimin katılacağı konusundadır. Kanımızca bu hususların ilgili maddelerin ilgasıyla birlikte yeniden düzenlenmesi gereği doğmuştur ve bu husus kanunî altyapının sağlanması adına ciddî önem taşımaktadır.

Uluslararası İşgücü Politikasının belirlenmesinde kilit rol oynayacağını düşündüğümüz UİGM ise ÇSGB'nin göç politikalarının oluşturulması sürecinde etkin bir rol oynayabilmesi için görevleri, sorumlulukları ve temsil görevlerini sağlayabilmek adına Bakanlık ana hizmet birimlerinden biri olarak kurulmuştur. UİK'nin uygulamasında esas makam olarak hizmet edecek UİGM'nin görev ve yetkileri ise 1 Sayılı CBK m. 77'de düzenlenmiştir[569].

[569] Bu maddeye göre UİGM'nin görevleri, *"yabancı istihdamı ve işgücü göçü ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak, çalışma izni ve çalışma izni muafiyetine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; uluslararası işgücü göçüne ilişkin politika belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve belirlenen politikaların uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak; yabancı ülkelerde imzalanacak işgücü anlaşmaları ve sosyal güvenlik sözleşmelerinin müzakerelerine, hazırlanmasına ve tadiline katkı sağlamak; uluslararası işgücü göçüne ilişkin iş ve işlemleri yapmak; uluslararası işgücüne ilişkin konularda ulusal ve uluslararası projeler hazırlamak ve uygulamak; yabancı başvuru, değerlendirme ve izleme sistemini kullanarak yabancı çalışanlara ve yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının niteliklerine ilişkin veri toplamak, bunları analiz etmek ve raporlamak; ulusal göç politikasının oluşturulmasında görev alanıyla ilgili konularda çalışmalar yapmak; görev alanıyla ilgili faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarla yazışmalar yapmak ve bu kuruluşlarla çalışmalar yürütmek; ülkemize rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla uluslararası eğilimleri işgücü potansiyelini ve hareketliliğini izlemek ve politikalar geliştirmesi için gerekli çalışmaları yapmak, yüksek nitelikli işgücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik yurt dışında tanıtım faaliyetleri yapmak, ulusal ve uluslararası fuar ve organizasyonlara katılmak, gerektiğinde tanıtım ofisleri açmak; kültürel sanatsal, ekonomik ve sportif alanlarda uluslararası gelişmeleri izleyerek ilgili kurum, kuruluş ve ülkelerde işbirliğini geliştirmek, gerektiğinde ortak projeler yürütmek; eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ile stratejik önemi haiz herhangi bir alanda öne çıkmış yurt dışında yaşayan nitelikli insan gücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik faaliyetlerde bulunmak; bilim, teknoloji, Ar-Ge ve yenilikçilik alanlarında yetişmiş yabancı beyin göçünü ülkemize kazandırmak amacıyla faaliyetlerde bulunmak ve bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak*" olarak belirlenmiştir.

3. Politikanın Belirlenmesinde Dikkate Alınacak Kriterler

a) Genel Olarak

Çalışma izinlerinin verilmesinde kilit rol oynayacak[570] uluslararası işgücü politikasının belirlenmesi hususunda, UİK m. 4/2 hükmü uyarınca, uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Kurulu (Eski Göç Politikaları Kurulu) kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancının uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı hususları dikkate alınacaktır.

UİK m. 4'ün gerekçesinin ilk paragrafında kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına ve uluslararası anlaşmalara ilişkin standart düzenlemeler dışında dikkate alınacak diğer hususların Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden olduğuna dikkat çekilmiştir[571]. Her ne kadar şartların birçoğu yenilik olarak görülebilecek olsa da "*ekonomik ve sektörel dönemsel değişikliklerin dikkate alınması*", Türk hukuku bakımından yenilik olarak değerlendirilmemelidir. Zira bu şart, mülga YÇİHK m. 5/1 ve m. 14/1'de, lafzen farklı bir şekilde de olsa yer almaktadır[572]. YİÇHK m. 5/1'de çalışma izni verilirken dikkate alınacak kıstaslar arasında "*iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerin dikkate alınacağına*" yer verilmiş; YÇİHK m. 14/1'de ise "*iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması*" hususu, çalışma izni talebinin reddi sebebi olarak kabul edilmiştir.

---

570 **DEMİRKOL**, s. 429; **AYGÜL**, s. 107.

571 Bkz. *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 7.

572 İlgili tespit için bkz. **AYGÜL**, s. 110.

2022 yılının Şubat ayında yürürlüğe giren UİK Yön. ile uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde dikkate alınacak kriterlere yenileri eklenmiştir[573]. UİK Yön. m. 5/1 hükmü uyarınca UİGM, *"kurul kararlarını; Türkiye'ye nitelikli işgücü ve yatırımcının çekilmesine yönelik eylem, tedbir, proje, plan, program ile diğer ülke uygulamalarına ilişkin bilgileri; yurtdışından Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den yurtdışına giden işgücüne ilişkin politika oluşturulmasına katkı sağlayacak veri ve analizleri; ulusal, bölgesel ya da uluslararası nüfus ve işgücü hareketliliği verilerini; Türkiye ile kaynak ülkeler arasında mevcut veya muhtemel siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri; ekonomi ve işgücü piyasasına ilişkin meslekî, sektörel, bölgesel ve ulusal gelişmeleri ve ihtiyaçları; kamu kurum ve kuruluşlarınca oluşturulan politika belgesi, karar, eylem ve tedbirleri; yabancı devletlerle yürütülen ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri; millî güvenlik, kamu düzeni ve kamu sağlığına ilişkin hususları; uluslararası işgücü politikasının uygulanmasında ortaya çıkan hususları; Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ile ikili veya çok taraflı anlaşmalarda yer alan hak ve yükümlülükleri"* ve benzeri hususları dikkate alarak politika belgesini hazırlamak ve değiştirmekle yetkili kılınmıştır[574]. Bu yetki doğrultusunda UİGM, millî güvenliğe ilişkin hususlar saklı kalmak kaydıyla politikanın belirlenmesinde kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden görüş, bilgi ve belge talep edebilecektir[575] (UİK Yön. m. 5/2).

---

[573] 2016 yılında yürürlüğe giren UİK'nin, uygulama yönetmeliğinin neredeyse altı yıl sonra yürürlüğe girmesi eleştirilebilecek bir husustur. Her ne kadar UİK Yön. yürürlüğe girene kadar YÇİHK Yön. uygulanma kabiliyetini koruyor olsa da Uluslararası İşgücü Politikası gibi uygulamalar yeni uygulamalar olduğu için YÇİHK Yönetmeliğinde bu hususlarda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Zira Aralık 2022 itibariyle yayımlanmış bir Politika Belgesine ulaşılamamaktadır.

[574] UİGM bu hususları UİK Yön. m. 11/6 uyarınca sistemden elde edilen mikro veya makro kapsamlı ve etkileşimli çıktılardan elde edebilecektir.

[575] UİK Yön. m. 10/1'e göre; "*Genel Müdürlük, kanunlarda düzenlenen hususlar ile milli güvenlik ve kamu düzeninin korunmasına ilişkin hususlar saklı kalmak üzere; kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verilebilir, temel hak ve özgürlüklere dayalı ve gizlilik ilkesine bağlı kalacak şekilde yürütülmek üzere yabancı istihdamı ihtiyacına ve Kanun ve bu Yönetmelik kapsamındaki diğer hususlara ilişkin olarak, yabancılara ve işverenlerine ilişkin bilgi ve belgeleri, elektronik ortama aktarılmış olarak kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden paylaşmasını talep edebilir.*"

Bu yetkinin kullanılması kapsamında, uluslararası işgücü politikası belirlenirken dikkate alınacak her bir kriter aşağıda detaylı bir şekilde incelenecektir.

b) Uluslararası İşgücü Hareketliliği ve Bölgesel Gelişmeler

Kanun koyucu uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde dikkate alınacak ilk unsuru uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler olarak düzenlemiştir. Uluslararası işgücü hareketliliği kavramı esasında uluslararası işgücü göçünü ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Uluslararası işgücü hareketliliğin öznesini ise, menşe ülkelerinin sınırlarını aşarak başka ülkelerin işgücü piyasalarında meslekî faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere bulunan göçmenler oluşturmaktadır. Ülkesini ekonomik nedenlerle terk eden kişiler doktrinde "*ekonomik göçmen*" ya da "*çalışma (iş) göçmeni*" olarak adlandırılabilmektedir[576]. 21. yüzyılda yoğun olarak yaşanan uluslararası işgücü hareketliliği olgusu kişilerin devamlı veya geçici süre çalışmak amacıyla başka ülkelere gitmeleri dolayısıyla önem kazanmış, bu doğrultuda "*göçmen işçi*" şeklinde yeni bir kavram ortaya çıkmıştır[577].

Göç faaliyeti, tarih boyunca insanların zorlukların üstesinden gelme ve daha iyi bir yaşam sürme ideallerinin cesurca bir dışavurumu olarak ortaya çıkmış olup[578]; günümüzde genel geçerliliğe sahip bir göç teorisi bulunmamaktadır[579]. Bunun sebebi, göç faaliyetinin temelinde; ekonomik, sosyal, kültürel, ailevî, siyasî ya da dinî birçok farklı etmenin bulunmasıdır[580].

---

576 **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 15.

577 **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 15.

578 UN Reports on Globalization and Interdependence: International Migration and Development (International Migration and Development), 18.05.2006, para 1.

579 **GEZGİN**, Mehmet Fikret: "*İşgücü Göçü Teorileri*", Istanbul Journal of Sociological Studies, 2011, S. 23, s. 31-50, s. 32.

580 **GEZGİN**, s. 32; Benzer yönde bir tanım için ayrıca bkz. **DEVELİ**, Erdem Selman: "*21. Yüzyılda Göç Olgusu: Uluslararası Göç Teorilerinin Ekonomi Politiği*", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 2017, C. 22, Göç Özel Sayısı, s. 1344. ELLIOT, göç etme motivasyonlarını parasal ve sosyal hususlar olmak

Göç faaliyetinin esas gayesi, yaşam boyu elde edilen faydalarda bir artış ümididir[581]. Bu yönüyle yatırım kararına benzetilen göç faaliyetinin, kazançlarını ve maliyetlerini hesaplamak gerektiği gibi, göç edecek kişilerin, gelecekte temin edilecek menfaatler uğruna bazı masrafları göze alması gerekmektedir[582].

Göçten beklenen menfaatler ile göç sebebiyle katlanılacak maliyetlerin tümü parasal nitelikte değildir. Bu hususlar işgücü göçü için de geçerli olup, uluslararası işgücü göçünün, yani uluslararası işgücü hareketliliğinin de bütün belirleyicileri ekonomik faktörlerden oluşmamaktadır[583]. Göç edilen ülkenin siyasî ortamı, sosyal koşulları ya da kişinin meslekî tatmini gibi unsurlar bazen ekonomik faktörlerin önüne geçebilmektedir.

Küreselleşme hareketinin, 20. ve 21. yüzyılda iletişim ve ulaşımdaki gelişmelerle beraber olağanüstü derecede hız kazanmasıyla birlikte, yaşadığı yerden başka bir yerde hayatını sürdürmeyi arzu eden insanların sayısında da ciddî ölçüde artış yaşanmıştır[584]. Bu artış işgücü piyasalarını ve toplumu küresel bir yapı hâline getirmiştir. Ancak göçün önünde ciddî engeller bulunabilmekte ve bu durum, bireylerin iradesinden bağımsız bir şekilde göç faaliyetini engelleyebilmektedir[585]. Zira uluslararası göç, işgücü piyasasının dinamiklerinden ziyade devletlerin yerel düzenlemelerine göre şekillenmektedir[586]. Bu düzenlemelerde ise göç alma ve göç verme hususlarında farklı bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

üzere iki başlık altında incelemiştir. Parasal hususlar göç veren ve göç alan ülkeler arasındaki ücret farklılıkları, istihdam olasılıkları, meslekî terfi ve ilerleme ümidi ve bunların yanında taşınma maliyetlerinden oluşmaktadır. Sosyal hususları ise sosyal ve kültürel çevre farklılıkları, fiziksel çevredeki farklılıklar ve siyasî ortam oluşturmaktadır. Bkz. **ELLIOT**, s. 131-132.

581 **BİÇERLİ**, M. Kemal: Çalışma Ekonomisi, 6. Baskı, İstanbul, 2011, s. 294; ayrıca bkz. **AKTAŞ**, s. 202.

582 **ELLIOT**, s. 130; Benzer yönde **BİÇERLİ**, s. 295.

583 **BİÇERLİ**, s. 293.

584 International Migration and Development, para. 1.

585 **ELLIOT**, s. 131.

586 Devletlerin yabancı işgücü göçüne izin verme konusunda kuralları olup olmadığı doktrinde uzun yıllar tartışılmıştır. Bu hususta tarihsel sürece ilişkin bkz. **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti*, s. 15-22.

Totaliter devletler dışında çok az devlet vatandaşlarının başka ülkelere göç etmesini sınırlayan düzenlemelere sahipken, neredeyse bütün dünya devletleri maruz kalacağı göçe yönelik bazı sınırlamalar getirmişlerdir[587]. Bu sınırlamaların niteliği 20. yüzyılın sonlarına doğru değişmiş, devletler niteliksiz göçmenlerin ülkelerine girişleri hususunda sınırlamaları artırırken, nitelikli göçmenleri ülkelerine çekebilmek için rekabet etmeye başlamışlardır. UİK'deki düzenleme ile Türkiye'nin de bu eğilimin gerisinde kalmayıp, göç politikalarını düzenlerken uluslararası işgücü hareketliliğini takip edeceğine ve buna göre politika oluşturacağına dikkat çekilmiştir.

Uluslararası işgücü politikasını düzenlerken dikkate alınması gereken bir diğer husus da bölgesel gelişmelerdir. UİK'nin Genel Gerekçesinde de dikkat çekildiği üzere, coğrafî konumu itibariyle Türkiye, göç faaliyetinin aktif olduğu bir bölgede bulunmaktadır[588]. Türkiye bakımından, son dönemde en çok önem arz eden bölgesel gelişme Arap Baharı olmuştur. 2010 yılı sonlarında Tunus'ta başlayıp, Mısır, Yemen, Cezayir ve Ürdün'e sıçrayan, sonrasında neredeyse bütün Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerine yayılan protestolara bağlı olarak, bu ülkelerdeki merkezî yönetimler zayıflamış, bu zayıflamayla birlikte otorite boşluğundan faydalanan radikal grupların etkinlik sahaları birçok ülkede genişlemiş ve birçok insan yerinden edilmiştir. Bu olayların etkilerinin en uzun sürdüğü ülkeler Türkiye'nin sınır komşusu olan Suriye ve Irak olmuştur. Bu durum Türkiye'nin bölgesel gelişmeleri yakından izlemesini kaçınılmaz hâle getirmiştir. Zira bu

[587] Kalite ve kota sınırlaması ya da kabul edilecek göçmenlerin belli kriterlere uygun olması gibi şartlar bu sınırlamalara örnek olarak verilmektedir. Bkz. **ELLIOT**, s. 131.

[588] Doktrinde, yabancıların çalışmasına ilişkin yeni bir kanun ihtiyacı doğmasının en önemli sebebinin Türkiye'yle ilgili göç eğilimlerinin zaman içerisinde değişmesi olduğu ifade edilmekte; küresel ısınmanın da etkileriyle Türkiye'nin giderek daha fazla göçe maruz kalacağı ileri sürülmektedir. Bkz. **DEMİRKOL**, s. 422. Türkiye'nin aldığı göçün yapısına ilişkin bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 5-6.

olaylar sebebiyle milyonlarca insan Türkiye'ye sığınmış ve ülkenin işgücü piyasasına düzensiz bir şekilde katılmıştır[589].

Her ne kadar işgücü göçü, göç alan ülkenin üretim düzeyini yükseltse de; ortaya çıkan kazanımların toplumda adil bir şekilde paylaştırılmadığı ve yabancı işçi ile yerli işçi arasında tamamlayıcılık ilkesinin gözetilmediği durumlarda, özellikle niteliksiz işlerde, yabancıların yerli işçilere nazaran düşük ücretlerle çalışmayı kabul etmesi, yerel işgücü piyasasında işgücü için ödenen ücretleri aşağı çekerek toplumda eşitsizliğin ve yerli işçilerin kazançlarının azalmasına sebep olmaktadır[590]. Kanımızca bu durum, yerli işçilerin, kazanç kayıplarının temel sebebi olduğunu düşündükleri yabancılara yönelik düşmanlığını da tetiklemektedir.

c) Göç Kurulu Kararları

Göç Politikaları Kurulu, YUKK m. 105 ile ihdas edilmiş olup 2018 yılına kadar İçişleri Bakanı başkanlığında beş toplantı gerçekleştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, 703 sayılı KHK ile kaldırılan Kurul, 13 Eylül 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 17 sayılı CBK[591] ile "*Göç Kurulu*" ismiyle yeniden yapılandırılmıştır[592]. Bu düzenlemeyle birlikte, Göç Kurulu 1 sayılı CBK m. 522/1-h bendine eklenmiş; eklenen hüküm uyarınca Göç Kurulunun, "*Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık*

[589] Göç idaresinin verilerine göre, 16 Eylül 2020 tarihi itibariyle Türkiye'de, 3.559.041 geçici koruma sahibi Suriyeli yaşamaktadır. <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>, (03.01.2023). Buna karşın, Türkiye'de çalışma izni bulunan yabancı sayısı, 2020 yılında 123.574, 2021 yılı ise 168.103 kişi ile sınırlı kalmıştır. Bkz. <https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/>, (03.01.2023).

[590] **AKTAŞ**, s. 215; **DEMİRKOL**, s. 423.

[591] RG 13.09.2018-30534.

[592] Bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, dn. 346; ayrıca bkz. <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>, (29.04.2022)

ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşacağı" ve "*İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanacağı*" düzenlenmiştir.

Göç Kurulu günümüze kadar, kendisine verilen görev doğrultusunda başlıca "*göç strateji belgesi oluşturulması amacıyla hazırlıklara başlanması*", "*Türkiye'nin Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planının*[593]*(2018-2023) kabul edilmesi*", "*muhtelif kurullarda ikamet izinlerine ilişkin görevi kapsamındaki konularda düzenleme yapılması*" kararlarını almış ve son olarak göç alanında mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyan Göç Eylem Planı[594], Kurul üyelerine sunulmuştur.

Göç Kurulunun hazırladığı "*Uyum ve Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Plan"*ında beşinci stratejik öncelik olarak "*iş gücü piyasası ve uyum*" öngörülmüş ve bu öncelik doğrultusunda "*göçmenlerin istihdamına yönelik analiz ve planlamanın yapılması"*, "*göçmenlerin önceki öğrenmelerinin tespiti, sertifikasyonu ve işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması*" ile "*göçmenlerin çalışma haklarının korunması ve geliştirilmesi*" şeklinde uluslararası işgücü politikası ile doğrudan bağlantılı üç stratejik amaç ve bu amaçlara ulaşmak için bazı hedefler belirlenmiştir[595]. İstihdama yönelik analiz ve planlama hususunda "*ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından, göçmenlerin işgücü piyasasına erişimi, işgücü piyasasındaki hak ve yükümlülükleri ile çalışma hayatına uyumlarına ilişkin standart, güvenilir ve güncel bilgi sağlanması*" ile "*göçmenlerin işgücü piyasasına hızlı ve etkili erişimlerinin sağlanması*"; önceki eğitsel faaliyetlerin tespiti, belgelendirilmesi ve işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması hususunda ise "*göçmenlerin işgücüne katılımlarına yönelik meslekî niteliklerinin tespit edilmesi*" ile "*göçmenlerin işgücü*

[593] Bkz. Uyum ve Strateji Belgesi, <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>, (09.05.2022).

[594] Her ne kadar göç idaresinin *web* sayfasında Göç Kurulunun faaliyetleri arasında Göç Eylem Planı'nın Kurul üyelerine sunulduğuna ilişkin bilgi yer alsa da, güncel bir Göç Eylem Planına ulaşılamamaktadır. Göç ve İltica üzerine 2005 tarihli Türkiye Eylem Planı için bkz. <https://www.goc.gov.tr/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-plani>, (09.05.2022).

[595] Uyum ve Strateji Belgesi, s. 26.

piyasasına katılımlarına ve işgücü piyasasındaki durumlarına ilişkin verilerin toplanması ve analiz edilmesi" hedeflenmiştir.

Uluslararası işgücü politikası belirlenirken Göç Kurulunun verdiği kararlar ve kabul ettiği belgelerin rolü özel bir önem arz etmektedir. İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, Kurulun yaptığı inceleme ve analizler ile Kurul kararlarının esas olarak dikkate alınmasının, dinamik bir işgücü politikasının oluşturulmasında olmazsa olmaz nitelik taşıdığı kanaatindeyiz.

d) İstihdam ve Çalışma Hayatına İlişkin Gelişmeler, Sektörel ve Ekonomik Dönemsel Değişiklikler

Çalışma hayatını ilgilendiren düzenlemelerin günümüze kadar olan gelişimi hep işçinin daha fazla korunması yönünde olmuş, 21. yüzyıla doğru çalışma hayatı ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak farklı bir görünüm arz etmeye başlamıştır[596]. Türkiye de 1980'den itibaren yaşadığı yapısal dönüşümlerle siyasî ve finansal liberalizasyon sürecinden geçerek, uluslararası ekonomiyle daha kapsamlı bir bütünleşme sürecine girmiştir[597]. Bu bütünleşme süreci Türkiye'deki çalışma hayatının gelişmiş ülkelerdeki değişikliklere dinamik bir şekilde entegrasyonunu sağlamıştır.

Türkiye'de son yirmi yılda, gelişmiş ülkelerde ise son otuz yılda, endüstri ilişkilerinde en çok kullanılan kavramlar "*küreselleşme*" ve "*esnekleşme*"dir[598]. Küreselleşme, kimi çevrelerce teknolojik gelişmenin zorunlu, karşı konulamaz, direnilemez ve kaçınılmaz sonucu olarak görülürken; kimi çevrelerce, tüm toplumsal

[596] **EYRENCİ**, Öner: "*Çalışma Hayatındaki Güncel Gelişmeler ve Çağdaş Bir İş Yasası*", Journal of Social Policy Conferences, 2011, S. 46, s. 157.

[597] **GÖZTEPE**, Özay: "*Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası*", Çalışma ve Toplum, 2007, S. 3, s. 81.

[598] **EYRENCİ**, s. 1.

yaşam alanlarını sermaye birikim sürecine endeksleyen bir değişim olarak görülmüştür[599]. Küreselleşme ile birlikte çalışma hayatında esnekleşme ihtiyacı artmış, uluslararası piyasalarda yaşanan şok değişikliklere karşı işletmelerin rekabet gücünü korumak ve artırmak gayesiyle üretimde esnekliğe geçilmesi gerekli olmuştur. Bunların yanında teknolojik gelişmelere bağlı olarak birçok sektörde makineleşmenin artması işgücüne duyulan ihtiyacı azaltmıştır. Özellikle bilgisayar teknolojisinin gelişmesiyle birlikte hizmetlerin bölünmesi ve uzaktan çalışabilme imkânının artması, insan gücüne ihtiyacı azaltmış, çalışma sürelerinin yeniden düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur[600]. Bu durum, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesini ve çalışma türlerinin farklılaştırılmasını gerekli kılmıştır.

Günümüzde, özellikle post-endüstriyel toplumlarda, kanunlar ile şekillenen standart iş ilişkisi giderek daha az başvurulan bir çalışma tipi olmaya başlamış, insanlar daha çok "*esnek iş ilişkileri*" olarak adlandırılan yeni çalışma türleriyle hayatlarını sürdürür hâle gelmişlerdir. Bu yönüyle esnekleşme, istihdamın teşvik edilmesi ve işsizliğin azaltılmasında da etkin bir rol oynamaya başlamıştır[601].

2022 yılı itibariyle güncel *EuroStat* verilerine bakıldığında, işgücüne katılma oranı AB ülkelerinde ortalama %70 civarlarında seyrederken, Türkiye'de bu oranın %50

---

599 **GÖZTEPE**, s. 81.

600 **EYRENCİ**, s. 2. Bu husus yabancıların çalışma hakkını kullanabilmeleri bakımından büyük bir değişiklik yaratmaktadır. Zira doktrinde çalışma hakkının kullanılabilmesi için yabancının ilgili ülkede bulunması tabiî ve mantıkî bir zorunluluk olarak görülmüştür. Bkz. **AYGÜL**, s. 22. Günümüzde ise bu zorunluluk bilgi ve iletişim sektöründeki birçok meslek bakımından ortadan kalkmış, ofisten çalışma istisnaî bir hâl almıştır.

601 Esnekleşmenin göze çarptığı bir diğer yer de uluslararası belgelerdir. ILO, 1929 Krizini takip eden yıllarda kabul ettiği 34 numaralı Sözleşmeyle özel istihdam bürolarının kapatılmasını ve yeniden açılmamasını, 1948 tarihli 88 sayılı Sözleşmeyle ise iş bulma faaliyetinin sadece devletin resmî makamları tarafından gerçekleştirilmesini öngörürken; 1949 tarihli 96 sayılı Sözleşmeyle özel istihdam bürolarının da devlet makamlarının izni ve denetimi altında faaliyet göstermelerine izin vermiştir. 1997 yılında kabul edilen 181 sayılı Sözleşmede ise iş piyasasının işleyişinde esnekliğin önemini anlamış bulunarak özel istihdam bürolarının faaliyetlerini yeniden düzenlemiştir. Bkz. **EYRENCİ**, s. 4.

civarlarında seyrettiği görülmektedir[602]. Ancak işsizlik oranları işgücü piyasasının durumunu daha net ortaya koymaktadır. 2010 ile 2015 yılları arasında Türkiye'deki işsizlik oranları, AB ortalamasının altındayken; 2016 yılına doğru Türkiye'de, işsizlik oranları hızla yükselmeye başlamış; 2019 yılına gelindiğinde bu oran, AB ortalamasının neredeyse iki katına ulaşmıştır[603]. 2021 yılı verilerine bakıldığında da yükseliş eğiliminin devam etmekte olduğu, istihdam oranlarında ise herhangi bir iyileşmenin olmadığı görülmektedir[604].

2013 yılında dönemin İşgücü Piyasası ve İstatistik Daire Başkanı Abdullatif GÖKDERE'nin kaleme aldığı "*İşgücü Piyasasına Genel Bakış*" başlıklı yazıda, dünyada işgücü piyasasının derin krizlerinden birini yaşadığı ifade edilmiş, ILO tarafından 2013 yılında hazırlanan rapora[605] atıf yapılarak işgücü piyasasında kalmanın zorluklarına özellikle gençler için beceri zorlukları ve kaliteli istihdam yaratmanın güçlüklerine dikkat çekilmiştir[606]. Genç işsizliğe dikkat çekilen bu yazıda, 2013 yılının ilk çeyreğinde küresel genç işsizlik oranı %12,8'yken, AB içerisinde bu oranın %23,2 seviyesinde, Türkiye'deyse %16,6 seviyesinde olduğu belirtilirken; genç işsizlik oranının yüksek olduğu bu ülkelerde, nitelikli gençlerin dahi iş bulmakta zorlandığına dikkat çeken GÖKDERE, Türkiye'nin işgücü piyasası eğilimlerinin olumlu bir seyir izlediğini ifade etmiştir[607]. Ancak günümüze

---

602 Bkz. EuroStat, Employment and activity by sex and age-annual data, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/ nui/show.do ?dataset=lfsi_emp_a&lang=en>, (16.05.2022). Türkiye'nin durumuna ilişkin ayrıca bkz. "*İşgücü Piyasasındaki Gelişmelerin Makro Analizi*", Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Dairesi, 2022-1 <https://www.sbb.gov.tr/isgucu-piyasasindaki-gelismelerin-makro-analizi/>, (16.10.2022).

603 Bkz. EuroStat, Unemployment Statistics and Beyond, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index. php?title=Unemployment_statistics_and_beyond>, (16.05.2022).

604 "*İşgücü Piyasasındaki Gelişmelerin Makro Analizi*" incelendiğinde, Türkiye'de 2022 yılının birinci çeyreğinde, işgücüne katılım oranlarında bir önceki çeyreğe göre 0,2'lik puanlık bir iyileşme (%52,6) görülmektedir. İşsizlik oranlarında ise 1,9 puanlık bir düşüş (%11,6) olmuştur.

605 Bkz. World of Work Report, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/ publication/wcms_214476.pdf>, (16.05.2022).

606 Bkz. **GÖKDERE**, Abdüllatif: "*İşgücü Piyasasına Bakış*", İstihdamda 3İ Dergisi, İşkur, S.10, 2013, s. 26.

607 Bkz. **GÖKDERE**, s. 29.

gelindiğinde, genç işsizlik oranı 2021'in ilk çeyreği itibariyle AB ülkelerinde ortalama %15 civarında seyrederken, Türkiye'de %20 civarında görünmektedir[608].

Uluslararası işgücü politikasının temel amacı, ülke menfaatlerinin gözetilerek işgücü açığının yerel işgücü piyasası tarafından karşılanamadığı hâllerde çözüm niteliğinde politikalar oluşturmaktır. Çalışma hayatının dinamikleri ile ekonomik ve sektörel dönemsel değişikliklerin göz önünde bulundurulması bu esasın temel dayanağını oluşturmaktadır. Zira işsizlik oranlarının yüksek olması ve yabancı istihdamının ülke ekonomisi üzerinde yük oluşturması durumunda benimsenecek uluslararası işgücü politikasının yabancı istihdamını zorlaştırıcı yönde olması gerekmektedir. İşgücü açığının ulusal işgücü piyasası tarafından karşılanamadığı durumlarda ise yabancı istihdamını teşvik edici ve kolaylaştırıcı politikalar gündeme gelmelidir[609].

e) Kalkınma Plan ve Programları

Türkiye ekonomisinin 1960-1980 yılları arasındaki gelişimini kalkınma planları çerçevesinde incelemek mümkündür. 1950'li yılların sonunda ekonominin giderek bunalıma sürüklenmesi, ekonominin istikrarlı bir çizgiye oturtulması gerekliliğini doğurmuş, bu doğrultuda devlet, ekonominin gidişatını serbest piyasanın eline bırakmak yerine planlı ve programlı sermaye kullanımına yönelmiştir. Bu yöntemle giderek zayıflayan bürokrasinin hem ekonomik hem siyasal konumunun güçlendirilmesi hem de etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır[610].

[608] Bkz. EuroStat, Youth Unemployment Rate, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M__custom_2729949/default/table?lang=en>, (16.05.2022).

[609] Mesela, Covid-19 pandemisinde sağlık sisteminin üzerindeki yükü hafifletmek adına yabancı sağlık personellerinin istihdamının ya da tarım sektöründe ekim ve hasat mevsimlerinde yabancı mevsimlik işçilerin istihdamının kolaylaştırılması söz konusu dönemsel değişikliklere örnek gösterilebilir.

[610] **KEPENEK**, Yakup: Türkiye Ekonomisi, 28. Baskı, İstanbul, 2014, s. 138.

Planlama daha genel ve egemen bir görüşün alt ögesidir. Planlamaya ihtiyaç duyulan yıllarda "*ekonomik ve toplumsal yapının yeni yasal düzenlemelerle daha ileri bir aşamaya geleceği, sorunlara çözüm bulunacağı kanısı*" yaygındır[611]. Ekonomik bunalım yıllarında artan siyasî baskıdan kurtulmanın, hak ve özgürlükleri genişletmenin yolu demokratik bir anayasadan ve yasal düzenlemelerden geçerken bunun ekonomideki karşılığının planlama olduğu ileri sürülmektedir[612]. 1963 yılında ilk kez planlı kalkınma politikasını oluşturan Türkiye ekonomisi, günümüzde nitel ve nicel yönleriyle dönüşüm yaşamış planlı kalkınma politikasını sürdürmektedir[613].

Kalkınma, her ülkenin yerli ve/veya yabancı kaynaklar ile ulaşmayı istediği hedeflerin başında gelmektedir. Birçok iktisadi olgu ile doğrudan ve yakın bir ilişki içerisinde bulunan bu hedef, tarihsel süreçte birçok değişime uğramıştır[614].

Kavramsal olarak bakıldığında, kalkınma, büyüme veya gelişme kavramlarından farklı olarak, üretimin ve fert başına düşen gelirin artırılmasından ibaret olmayıp; ekonomik ve sosyokültürel yapının da değiştirilmesi ve yenileştirilmesi anlamına gelmektedir[615]. Bu sebeple kalkınma planları sadece ekonomik etkenleri değil, sosyal, kültürel, siyasî ve psikolojik etkenleri de içerisinde barındırmaktadır. Türkiye ekonomisinin benzer deneyimleri olan sanayi planları ve ölü doğan "*Vaner Planı*"'ndan[616]

---

611 **KEPENEK**, s. 138.

612 **KEPENEK**, s. 138.

613 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında oluşturulan devletçi politikalardan dolayı sektörel bazda kalkınma planı sürecini yaşamıştır. Türkiye ekonomisi İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada yaşanan değişim rüzgarına uyum sağlamaya çalışmış ve gerekli iktisadi hamleleri yapmaya çalışmıştır: **ÇELİK**, Onur/**ÇETİNER**, Sibel: "*Türkiye Ekonomisinde Kalkınma Planları ve Kalkınma Planlarındaki Söylem Değişiklikleri*", International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences, 2019, Vol. 2 I: 3, s. 122.

614 **ÇELİK/ÇETİNER**, s. 122.

615 İlgili terimler üzerine detaylı bilgi için bkz. **SAVAŞ**, F. Vural: Kalkınma Ekonomisi, 2. Baskı, İstanbul, 1979, s. 5-7; Ayrıca Bkz. **ÇELİK/ÇETİNER**, s. 123.

616 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, komisyona başkanlık eden İktisat Vekaleti Başmüşaviri Kemal Süleyman Vaner'in ismiyle anılmaktadır. Dış kaynaklara dayandırılması düşünülen bu plan ilgili dış kaynakların temin edilememesi sebebiyle uygulanamamıştır. Sanayi planlarından iktisadi kalkınma planlarına geçişle ilgili detaylı bilgi için bkz. **EŞİYOK**, B. Ali: "*Sanayi Planlarından 1947 Türkiye İktisadi*

farklı olarak, 1963 sonrasında hazırlanan bütün kalkınma planları ekonomik ve toplumsal gelişmenin tüm yönlerini içeren bütüncül bir nitelikte olmuştur[617].

Günümüze gelindiğinde, On Birinci Kalkınma Planında (2019-2023)[618] istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aktif işgücü programlarının yaygınlaştırılması ve bu programların etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir[619]. Bu doğrultuda yine aynı bölümde uluslararası işgücü politikasını ilgilendiren bazı politikalar ve tedbirler bulunmaktadır.

On Birinci Kalkınma Planı m. 574'te, "*ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlanması açısından küresel, bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, uluslararası işgücü politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacağına*" yer verilmiş, bu doğrultunda iki politika belirlenmiştir. Bu politikalardan birincisi, "*işgücü piyasasında nitelikli yabancıların çalışacağı sektörlerin belirlenmesine yönelik sektör çalışmalarının ve saha ziyaretlerinin yapılması*" (m. 574.1); ikincisi ise **"***nitelikli işgücünün ülkemize kazandırılması ve ilgili ülkelerdeki işgücü imkânlarının araştırılması amacıyla yurt dışı tanıtım faaliyetleri yürütülmesidir*" (m. 574.2).

On Birinci Kalkınma Planı m. 575'te ise ülkenin nitelikli işgücü kaybı ele alınmıştır. Bu doğrultuda, "*ülkemizden yurt dışına doğru yaşanan beyin göçünün nedenleri analiz edilmesine*" ve bu analizler çerçevesinde "*nitelikli işgücünün ülkemizde kalmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmasına*" karar verilmiştir. Bu kapsamda belirlenen politikaların birincisinde, "*beyin göçünün engellenmesi ve geri dönüşlerin artırılmasına yönelik araştırmalar yapılması*" (m. 575.1), ikincisinde ise **"***yurt dışında yaşayan ve*

Kalkınma Planı'na: Bir Dönüşümün Kısa Bir Öyküsü", Memleket Siyaset Yönetim (MSY Dergi), 2009, C:4 S. 11, ss. 86-131.

617 **KEPENEK**, s. 140.

618 On Birinci Kalkınma Planı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf>, (18.05.2022).

619 Bkz. On Birinci Kalkınma Planı, Bölüm 2.3.2.

potansiyel olarak ülkemizde çalışma ihtimali bulunan vatandaşlarımıza ilişkin uluslararası nitelikli işgücü ağı oluşturulması" (m. 575.2) yer almaktadır. Bu husus, daha önce de belirttiğimiz üzere, uluslararası işgücü politikasının, yalnızca yabancıları değil, yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarını da kapsadığını göstermektedir.

On Birinci Kalkınma Planının "*Türkiye'nin Küresel Kalkınma Gündemine Katkısının ve Görünürlüğünün Artırılması*" başlığı altında, 838. kalkınma maddesinde; **"***Türk yükseköğretiminin, uluslararası kalkınma iş birliğinin güçlü olduğu ülkeler açısından çekim merkezi haline getirilmesi için orta ve uzun vadeli stratejiler oluşturulacağına*" yer verilmiştir. Bu doğrultuda belirlenen politikaların birincisinde, "*Türkiye'de lisans ve lisansüstü programlara yerleştirmeler kalkınma iş birliği alanındaki öncelikli ülkelere yönelik ihtiyaç tespit edilerek gerçekleştirilmesi*"; ikincisinde ise**,** "*Türkiye Bursları kapsamında özel bir program oluşturulması, nitelikli işgücünün tespiti yapılacak ve seçilen öğrencilerin Türkiye'de çalışma izni alması kolaylaştırılması*" hedeflenmiştir (m. 838.2).

Uluslararası İşgücü Politikasının belirlenmesi bakımından Kalkınma Programları bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Zira kamu maliyesi ve kamuya ait ekonomik kuruluşlar ile Devlet planlarının uygulanması arasında, kanunen öngörülen doğrudan bir bağımlılık ilişkisi vardır. Bu ilişki özel sektör bakımından ise yol gösterici nitelikte olup ancak özendirme ve destekleme gibi uygulamalarla dolaylı etkilere sahip olacaktır[620].

f) Yabancının Uyruğunda Bulunduğu Ülkeyle İlgili İkili Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İlişkiler

Uluslararası işgücü politikasının oluşturulurken dikkate alınması gereken yabancının uyruğunda bulunduğu devlet ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti arasındaki ikili

[620] **KEPENEK**, s. 140.

ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler kriteri, ülkenin doğrudan ekonomik düzenine ilişkin değildir. Kanımızca bu kriter, Türkiye ile belirli bir yakınlığı olan ülkelerin vatandaşlarına ayrıcalık sağlamak üzere düzenlenmiştir.

Devletler, izleyecekleri uluslararası politikaları belirlemede münhasır yetkiye sahip oldukları için, istedikleri devletlerin vatandaşlarına ayrıcalık tanıma hususunda özgür bir şekilde hareket edebileceklerdir. Bu durumun yabancılar hukukundaki yansıması olarak, UİK m. 16/1-ç, m. 16/1-d ve m. 16/1-e'de Türk soylu yabancılara, Avrupa Birliği vatandaşlarına ve KKTC vatandaşlarına istisnaî çalışma izni verilebileceğine ilişkin hükümler yer almaktadır[621]. Kanun yoluyla ayrıcalık tanınan bu gruplara, kıyasen Türkiye ile ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri dolayısıyla uluslararası işgücü politikasını oluştururken ayrıcalık tanınabileceğini düşünmek mümkündür. Burada dikkate alınması gereken diğer bir husus ilgili ülkelerde Türk vatandaşlarına benzer bir ayrıcalığın tanınıp tanınmadığı noktasındadır. Dolayısıyla bu husus karşılıklılık esasını akla getirmektedir.

Karşılıklılık ilkesi, yabancılar hukuku bakımından, yabancıya uyruğunda bulunduğu ülkenin, kendi vatandaşlarına tanıdığı kadar hak tanıma esasına dayanır[622]. Uluslararası işgücü politikası bakımından salt uyruğunda bulunduğu ülkeyle olan ikili ilişkiler nedeniyle bir yabancıya işgücü piyasasına katılımı bakımından ayrıcalık tanınacaksa, yabancının uyruğunda bulunduğu ülkenin de benzer şekilde Türk vatandaşlarına ayrıcalık tanıması karşılıklılık ilkesinin temel bir gereğidir. Doktrinde bir görüşe göre burada karşılıklılık ilkesinden ziyade salt iki devlet arasındaki ikili ilişkiler esas alınmaktadır[623].

621 İlgili tespit için bkz. **AYGÜL**, s. 112.

622 Detaylı bilgi için bkz. yuk. Birinci Bölüm/II.B.3.

623 Bkz. **AYGÜL**, s. 112.

Kanımızca bu hususta Kanun hükmünde lafzen karşılıklılık aranmamış olsa dahi, ikili ilişkiler bakımından karşılıklılık şartı aranmaksızın tek taraflı bir ayrıcalık tanınması; bu hususta çalışma iznine konu olacak kişinin özelliklerinden bağımsız olarak düşünüldüğü için Türkiye'nin menfaatlerine uygun düşmeyecektir. Bu sebeple karşılıklılık ilkesi gözetilmeksizin bir ülkenin vatandaşına salt uyruğunda bulunduğu ülke ile olan ikili ilişkiler dolayısıyla ayrıcalık tanınması uluslararası işgücü politikasının özünü oluşturan ülke menfaatleri ile bağdaşmayacaktır. Ayrıca UİK Yön. m. 22/1-c'de çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde esas alınacak kriterlerin belirlenmesinde benzer bir şekilde, "*karşılıklılık ilkesi doğrultusunda yabancının vatandaşı olduğu ülke ile ikili ilişkiler*"in dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde de karşılıklılık esasının aranması gerektiği kanaatindeyiz. Ancak bu kriter, hâlihazırda Türkiye'de ikamet eden bir yabancıya, salt uyruğunda bulunduğu ülkenin Türk vatandaşlarına benzer yönde bir ayrıcalık tanımadığı için çalışma izni vermemek şeklinde bir politika belirlenmesi şeklinde yorumlanmamalıdır. Bu durumda karşılıklılık esası değil, karşı işlem söz konusu olacaktır[624].

g) Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili veya Çok Taraflı Anlaşmalar ve Uluslararası Sözleşmeler

Uluslararası işgücü politikası özü itibariyle yabancıların çalışma hakkıyla doğrudan ilişkilidir. Çalışma hakkı, bir temel hak olmasından dolayı birçok uluslararası sözleşmede düzenlenmektedir. Bu sebeple Türkiye'nin tarafı olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde dikkate alınacak bir diğer kriter olarak öngörülmüştür. Bu kriter, her ne kadar işgücü politikasının belirlenmesine ilişkin olsa da dikkate alınacak uluslararası belgeler münhasıran çalışma hayatını ilgilendiren belgelerle sınırlı olmamalıdır. Uluslararası işgücü

[624] Kıyasen bkz. **AYGÜL**, s. 134

politikası belirlenirken Türkiye'nin tarafı olduğu çalışma hakkını düzenleyen milletlerarası sözleşmeler, yapmış olduğu ikili anlaşmalar ve kabul ettiği belgelerin[625] yanında, temel hak ve özgürlüklere ilişkin metinler ve sosyal haklara ilişkin metinler de dikkate alınmalı, bunlara aykırı bir politika oluşturulmamalıdır. Zira UİK tasarısında, "*Kanunun hazırlık aşamasında AB'ye üyelik sürecinde, iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisine ilişkin üçüncü fasıl başta olmak üzere ilgili fasıllar gereğince uygulamakla yükümlü olunan müktesebata uyum kapsamında alınması gereken önlemlerin göz önünde bulundurulduğu*" ifade edilmiştir[626]. Bunun yanında tasarıda, "*BMGİS ve GATS kapsamında mal ve hizmet sektörlerine yönelik uyumlu düzenlemelere*" yer verildiği; özellikle işgücü göçü yönetimi alanında, "*ulusal mevzuat ve uluslararası sözleşmeler kapsamında ülkemizin yükümlülüklerini yerine getirmesinin amaçlandığı*" belirtilmiştir[627].

Uluslararası işgücü politikasının belirlenmesi bakımından bu kriterin dikkate alınması iki farklı şekilde yorumlanabilecektir. Zira dikkate alma ifadesinden negatif bir yaklaşım ile ilgili uluslararası sözleşmelere aykırı bir politika oluşturulmaması da; pozitif bir yaklaşım ile ilgili sözleşmelerin politikanın oluşturulmasında etkin bir şekilde değerlendirilmesi de anlaşılabilecektir. Politikanın belirlenmesi bakımından her iki yaklaşımı ayrı ayrı irdelemekte fayda görmekteyiz.

Negatif yaklaşım bakımından bu kriterin varlığının etkili olup olmadığı hususu, kanımızca tartışmalıdır. Zira Kanunun kapsamını belirleyen UİK m. 2'de, Türkiye'nin taraf

---

625 Bunlara örnek olarak Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Ortaklık Konseyi Kararları ile bazı devletlerle yapılan Uluslararası İşgücü Antlaşmaları verilebilir. Türkiye ile Avrupa Birliği (eski ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu) arasında ortaklık kuran Ankara Antlaşması için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf>, (18.05.2022). Katma Protokol için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf>, (18.05.2022). Ortaklık Konseyi Kararları için bkz. <https://www.ab.gov.tr/ortaklik-konseyi-kararlari_116.html>, (18.05.2022). Türkiye Cumhuriyeti'nin şu zamana dek yapmış olduğu uluslararası işgücü anlaşmaları için bkz. <https://www.csgb.gov.tr/media/1341/isgucuanlasmalari.pdf>, (18.05.2022).

626 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 6.

627 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 6.

olduğu ikili ve çok taraflı antlaşma hükümlerinin saklı olduğu zaten ifade edilmiştir. Dolayısıyla negatif yaklaşım doğrultusunda, bu kriterin uluslararası işgücü politikası bakımından dikkate alınacağının ayrıca belirtilmesinin, hukuk düzenimiz açısından malumun ilamı niteliğinde olduğu kanaatindeyiz. Bu kriterin yanında, UİK m. 2'de yer alan düzenlemenin yokluğu durumunda dahi bu görüşümüz geçerliliğini sürdürecektir. Nitekim AY m. 90/5'e göre usûlüne uygun olarak iç hukukumuza dahil edilen uluslararası anlaşmalar kanun hükmünde olup; kamu politikalarının hukuka uygun olması bir hukuk devleti için olmazsa olmaz *(sine qua non)* koşuldur. Uluslararası işgücü politikasının da bir kamu politikası olması, oluşturulacak politikanın kanunlara ve dolayısıyla Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmelere uygun olmasını gerektirmektedir. Kanımızca, bu şekilde bir kritere yer verilmese de milletlerarası sözleşmeler, ilgili oldukları konuda kural olarak öncelikli olarak uygulanacağı için dolaylı da olsa uluslararası işgücü politikasını şekillendirecektir[628].

Pozitif yaklaşım bakımından ise bu kriterin varlığı, uluslararası işgücü politikası belirlenirken etkili sonuçlar doğurabilecektir. İki yaklaşım farkını somutlaştırabilmek adına örnek vermek gerekirse; bu kriter olmasa dahi Türkiye'nin tarafı olduğu AİHS ya da GİS dikkate alınmaksızın, bu sözleşmelere aykırı bir politika belirlenemeyecekken; bu kriter ile Türkiye'nin tarafı olduğu bir işgücü anlaşması dikkate alınarak, uluslararası işgücü politikası ilgili anlaşma hükümlerine ağırlık verilecek şekilde belirlenebilecektir. Bunlara ek olarak, kriterin etkili olmadığına ilişkin görüşümüz, sözleşmenin, niteliği bakımından bir hakkın tanınması veya bir hakkın kullanımını güvence altına almak amacıyla sözleşen devletleri yükümlü kılması durumlarında da geçerli olacaktır. Buna karşın dikkate alınacak sözleşme, doğrudan bir hakkın tanınmasına ya da kullanımının güvence altına alınmasına ilişkin değilse, bu kriterin dikkate alınması pozitif yaklaşımda

[628] İstisnaî olarak özellikle eski tarihli milletlerarası antlaşmalardan daha lehe hükümler içeren kanun hükümleri olduğu takdirde milletlerarası antlaşmaların öncelikli olarak uygulanmasından sapılabilir: **AYGÜL**, dn. 315.

da kabul ettiğimiz üzere, uluslararası işgücü politikası bakımından ek sonuçlar doğuracaktır.

h) Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği ve Kamu Sağlığı

Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı kavramları yabancılara yönelik hukukî düzenlemelerde sınırlama sebeplerinden biri olarak genellikle olumsuz nitelikte kullanılmaktadır. İçeriklerinin net bir sınırı olmadığı için idarenin takdir yetkisini ön plana çıkartan bu kavramlar yabancılar hukuku bakımından kilit bir kriter olarak rol oynamaktadır. Bu kilit kriterin, UİK'de uluslararası işgücü politikası belirlenirken dikkate alınacak son kriter olarak düzenlenmiş olsa da esasen ilk olarak dikkate alınması gerektiği düşüncesindeyiz[629].

Kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığına yönelik düzenlemeler YUKK'ta, bunlara yönelik bir "*tehdit teşkil etme*" ifadesiyle, bireysel açıdan negatif bir değerlendirme kriteri olarak öngörülmüşken, uluslararası işgücü politikası bakımından bu kavramlar bireysel konulardan kaynaklı ve bunlara özgü değil; genel nitelikte, hem olumlu hem de olumsuz bir kriter olarak dikkate alınabilecektir. Örneğin bu kriter doğrultusunda, belirli dönemlerde kamu sağlığını korumak saikiyle yabancı sağlık personeli istihdamını kolaylaştıracak politikalar belirlenebilecektir.

[629] UİK Yön. m. 5/1-ğ'de bu husus farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanunda uluslararası işgücü politikası belirlenirken dikkate alınacak kriterlerde kamu güvenliği ifadesine yer verilirken Yönetmelikte kamu güvenliği yerine millî güvenlik ifadesi kullanılmıştır. Kanımızca millî güvenlik ifadesinin kapsamı kamu güvenliği ifadesine nazaran daha sınırlıdır. Yönetmelik, Kanunun uygulanmasındaki usûl ve esasları belirlediğinden uygulamada kamu güvenliğinin kapsamını millî güvenlikle ilgili hususlarla sınırlaması mümkündür. Zira kamu güvenliği ifadesi kapsamında millî güvenliği de barındırmaktadır. Ancak bunun aksi, yani millî güvenlik ifadesi yerine kamu güvenliği ifadesinin kullanılması sınırlamanın kapsamını genişleteceği için kanunîlik ilkesine aykırılık oluştururdu. Millî güvenlik ifadesinin kapsamına ilişkin detaylı bilgi için bkz. **ERTEN**, Rifat: "*Türk Vatandaşlığının Yeniden Kazanılması Yollarında Aranan Ortak Şart: "Millî Güvenlik Bakımından Engel Teşkil Edecek Bir Hâli Bulunmamak"*", 2020, PPIL Prof. Dr. Cemal Şanlı'ya Armağan, C.40, S.2, s. 1357-1360.

Bu kavramların olumsuz yönüyle kullanılmasına örnek olarak, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı sebebiyle Türk vatandaşlarına hasredilmiş bazı meslekler örnek verilebilir[630]. Uluslararası işgücü politikası doğrultusunda ülkenin menfaatleri açısından önem arz eden bazı sektörlerde yabancılara kontenjan uygulamasının getirilmesi ya da yabancıların ilgili sektördeki faaliyetlerinin topyekûn kısıtlanması bu kriter doğrultusunda sağlanabilir[631].

Kamu düzenine, kamu güvenliğine ve kamu sağlığına yönelik standartların nasıl belirleneceğine yönelik mevzuatta net bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak idarenin kamu güvenliğine ve kamu düzenine tehdit oluşturan olayların öngörülmesi ve önlenmesi hususunda projeleri bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığının 2019-2023 tarihleri için öngördüğü Stratejik Planındaki[632] üst politika belgeleri analizinde (kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli malî plan ve yıllık program ile ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgeleri) İçişleri Bakanlığının sorumluluğundaki eylem başlıkları ile 2019-2023 tarihleri için öngörülen Stratejik Planda yer alan amaç ve hedefler ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuştur. Bu amaç ve hedefler doğrultusunda Orta Vadeli Programda (2019-2021) İçişleri Bakanlığına yüklenen *"kamu düzenini ve güvenliğini tehdit eden olayların öngörülmesi ve önlenmesi için bilişim teknolojilerinin etkin şekilde kullanılacağı projelerin hayata geçirilmesi"* ve 2019 programında yer alan *"etkin bir göç yönetimi oluşturulması amacına yönelik olarak ülkemizde yasal olarak ikamet eden ve uluslararası koruma*

630 **AYGÜL**, s. 115.

631 Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı kavramı esasında Avrupa tüzüklerinde ve direktiflerinde de üçüncü ülke vatandaşlarının haklarını sınırlamayı haklı kılan sebepler olarak öngörülmüştür. Bu hususta bkz. **ÖZKAN**, *Çalışma Hürriyeti,* s. 85. Doktrinde, kamu düzeni ve kamu sağlığı bakımından yabancının sakıncalı olup olmadının belirlenmesinde insan haysiyetine ve insan haklarına uygun bir değerlendirme yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bkz. **DEMİRKOL**, s. 436.

632 Bkz. <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/ŞEREF/ICISLERI-BAKANLIGI-2019_ 2023-STRATEJIK-PLANI.pdf>, (09.05.2022).

kapsamında olan yabancılara dair gerekli görülen alanlarda politikaları belirleyen Milli Göç Politika Belgesi hazırlanması" ödevleri doğrultusunda, stratejik planda *"kamu düzenini ve güvenliğini tehdit eden acil durumlarda güvenlikten sorumlu birimler arasında etkin koordinasyonu sağlayacak yazılımın tamamlanması"* hususu yer almaktadır.

Bahsi geçen bu projelerin de uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde kamu düzeni ve kamu güvenliğine ilişkin kriterler için gerekli verileri sağlayacağı, kamu sağlığı bakımından ise bu hususun Sağlık Bakanlığının öngörülerine dayanması gerektiği kanaatindeyiz[633].

i) Türkiye'ye Nitelikli İşgücü ve Yatırımcının Çekilmesine Yönelik Eylem, Tedbir, Proje, Plan, Program ile Diğer Ülke Uygulamalarına ilişkin Bilgiler

Türkiye'ye nitelikli işgücü ve yatırımcıların çekilmesine yönelik eylem, tedbir proje plan, program ile diğer ülke uygulamalarına ilişkin bilgiler, UİK Yön. m. 5/1-b ile uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde ve değiştirilmesinde dikkate alınacak hususlara eklenmiştir. Uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde, bu hususun doğrudan dikkate alınacağına ilişkin UİK'de herhangi bir düzenleme bulunmasa da; ÇSGB, uluslararası işgücüne ilişkin politika belirleme yetkisi kapsamında politikanın belirlenmesinde dikkate alınacak ek kriterler getirilebilecektir.

UİK ile kanun koyucu, nitelikli işgücü ve nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilecek kişilerin Türkiye'deki meslekî faaliyetlerini gerçekleştirebilmelerini kolaylaştırabilmek adına, bu kişilere Turkuaz Kart sahibi olabilmenin yanında belirli

[633] İçişleri Bakanlığının stratejik planında kamu güvenliği ve kamu düzeni kavramına özel önem atfedilirken, Sağlık Bakanlığı Stratejik Planında (2019-2022) kamu sağlığına yönelik herhangi bir hedef bulunmamaktadır. 2020 yılında başlayan Covid-19 pandemisinde kamu sağlığı bakımından esas rolü üstlenen Sağlık Bakanlığının bir sonraki dönem strateji planında kamu sağlığına ilişkin hedeflerin fazlasıyla yer alacağı kanaatindeyiz.

koşullar altında bağımsız çalışma izni ve çalışma iznini istisnaî olarak alabilme hakkı tanımıştır. Bunun yanında kalkınma plan ve programlarında ve bakanlıkların stratejik planlarında nitelikli yabancıları ülkeye çekmeye yönelik uygulamalara önem verilmiştir.

Gelişmiş ülkelerin ve bölgesel birliklerin nitelikli yabancıları işgücü piyasalarına çekmeye yönelik uygulamalarının takip edilmesi de hem örnek teşkil etmesi hem de uluslararası işgücü piyasasında ülkenin rekabet gücünün artırılmasına katkı sağlaması açısından önem arz etmektedir. Bu sebeplerle bahsi geçen bu hususların uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde ve değiştirilmesinde UİGM tarafından dikkate alınacak kriterler arasında düzenlendiği kanaatindeyiz.

j) Yurt Dışından Türkiye'ye Gelen ve Türkiye'den Yurt Dışına Giden İşgücüne İlişkin Politika Oluşturulmasına Katkı Sağlayacak Veri ve Analizler

UİK Yön. m. 5/1-ç'de, yurt dışından Türkiye'ye gelen işgücünün yanında, Türkiye'den yurt dışına giden işgücüne ilişkin politikaların da uluslararası işgücü politikası kapsamında olduğu dolaylı olarak ifade edilmiştir. Ayrıca bunlara yönelik politikaların oluşturulmasına katkı sağlayacak veri ve analizlerin uluslararası işgücü politikasının oluşturulmasında dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Kanımızca bu veri ve analizlerin başında uluslararası işgücü politikasını yakından ilgilendireceğini düşündüğümüz göç istatistikleri ile ekonomik ve siyasî analizler yer alacaktır.

Uluslararası işgücü politikasının temelinde işgücü yönetiminde ülkenin millî menfaatlerine uygun adımların atılması yatmaktadır. Bu doğrultuda politika, ülkenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte hazırlanmalıdır. Dolayısıyla uluslararası işgücü piyasasından yararlanmada öncelikli olarak işverenlerin işgücüne ihtiyaç duyduğu pozisyonlarda yer alan açığın kapatılması gayesi güdülmelidir.

İşgücü açığı, ülkenin ulusal işgücü piyasasının, ülkedeki işverenlerin ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu durum nüfus artış hızının düşük olması ya da aşırı göç vermeden kaynaklı olarak doğabilecektir. Nüfus artış hızının düşüklüğüne bağlı olarak işgücü açığı, göç verme ile oluşacak açığa nazaran daha uzun vadede oluşacağı için devletlere önlem alma hususunda görece daha geniş bir zaman tanımaktadır. Ancak göç verme ile oluşan işgücü açığının sonuçları göçün boyutuna bağlı olarak kısa vadede ortaya çıkabilecektir. Göç ile oluşan işgücü açığı daha çok nitelikli pozisyonlarda oluşacağı ve bu pozisyonlarda istihdam edilecek kişilerin sayısı diğer niteliksiz işlerde çalışacak kişilere nazaran sınırlı olduğundan sektörel ve meslekî işgücü açıkları doğabilecektir.

Sektörel ve meslekî açıdan doğacak açıkların tespitinde ilgili alanda çalışan kişilerin uluslararası hareketliliğinin ne boyutta olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Göç istatistikleri bu hususun tespiti bakımından özel önem taşımaktadır. Ancak sadece istatistikler dikkate alınarak politikalar şekillendirilmemeli; bu istatistiklerin analizleri de dikkate alınmalıdır. Zira yalnızca rakamsal olarak yapılan hesaplamalar her zaman istenilen sonuca ulaştırmayacaktır. Mesela, göç kaynaklı olarak bir sektörde işgücü açığının bulunması durumunda bu açığın tamamen yabancı işgücü ile ikamesi rakamsal olarak mümkündür. Ancak bir sektörde her ne kadar işgücü açığı bulunsa da bu açığın tamamını yabancı istihdam ederek kapatma yoluna gidilmesi ülkenin millî menfaatleriyle bağdaşmayacaktır. Analizlerde genellikle rakamsal hesaplamalara dayalı politikaların siyasî ve sosyal sonuçlarına da yer verileceği için, işgücü göçü hususunda belirlenecek politikalarda istatistiklerin analizlerle birlikte dikkate alınması özel bir önem arz etmektedir.

k) Türkiye ile Kaynak Ülkeler Arasında Mevcut veya Muhtemel Siyasî, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İlişkiler

Uluslararası işgücü politikası hazırlanırken UİK Yön. m. 5/1-d'de "*Türkiye ile kaynak ülkeler arasında mevcut veya muhtemel siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler*" hususunun dikkate alınması gerektiği düzenlenmiştir. Bu hususta öncelikle kaynak ülke ifadesine değinmekte yarar vardır. Kaynak ülke ifadesinden genel olarak dış göç vererek işgücü ihraç eden ülkeler anlaşılmalıdır. Bu husus Yönetmelikte bireysel olarak yabancının uyruğunda bulunduğu ülkeden ziyade genel olarak göç veren ülkeleri ifade edecek şekilde düzenlenmiştir. Zira yabancının uyruğunda bulunduğu ülke ifadesi sadece ilgili ülkeyi kapsarken, kaynak ülkeler ifadesinin daha geniş anlamda sosyolojik bir tespite dayandığı kanaatindeyiz.

Literatürde, göç alma yoğunluklarına dayanarak "*geleneksel göç ülkeleri*" olarak tanımlanan ülkeler bulunduğu bilinmektedir. Buna karşın, göç verme yoğunluklarına istinaden geleneksel olarak göç veren ülkelerin de bulunduğu; ancak bunları kapsayan herhangi bir genel tanımın bulunmadığı görülmektedir. Özellikle siyasî karışıklıkların ve ekonomik istikrarsızlıkların yaşandığı gelişmemiş ülkeler, geleneksel olarak göç verme eğilimindedirler. Benzer bir düşünceyle AB Mavi Kart Direktifinde, kaynak ülkenin durumu da göç politikalarını belirlerken dikkate alınması gereken bir husus olarak düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeye göre, AB üyesi devletler, kaynak ülkelerde işgücü kıtlığına yol açacak şekilde bir aktif işgücü politikası izlemeyeceklerdir[634].

Göç politikaları uluslararası ilişkilerde, bir ülkeye yönelik izlenen politikaların sonucunda ortaya çıkabilmektedir. Devletler ilişkilerinin iyi ya da kötü olduğu devletlerin

[634] Bkz. 2009/50 sayılı Direktif para. 22; 2021/1883 sayılı Direktif, para. 41.

vatandaşlarına yönelik göç politikalarını özel olarak şekillendirmekte, bunlara yönelik bazı istisnalar tanımaktadır[635].

Türkiye'nin kaynak ülkelerle olan ilişkisinin de bu hususta önem arz ettiği düşüncesindeyiz. Türkiye'nin menfaatine olsa da uluslararası ilişkilerinin iyi olduğu bir devletin işgücü piyasasında işgücü kıtlığına yol açacak şekilde aktif istihdam politikalarının izlenmesi, devletlerarası ilişkilere zarar verebilecektir. Ya da ilişkilerin iyi olduğu bir ülkede işgücü fazlası olduğu takdirde bu ülkelerin vatandaşlarına yönelik aktif işgücü politikalarının izlenmesi ilişkileri daha da iyiye götürebilecektir. Bahsi geçen bu sebeplerle kaynak ülkelerle mevcut ya da muhtemel olan ilişkilerin dikkate alınması uluslararası işgücü politikasının şekillendirilmesinde Türkiye bakımından önem arz edecektir.

l) Uluslararası İşgücü Politikasının Uygulanmasında Ortaya Çıkan Hususlar

Uluslararası işgücü politikasının uygulanmasında esnasında ortaya çıkabilecek hususlar politika belgesinde yapılacak değişikliklere kaynak oluşturabilecektir. Her ne kadar bu husus, UİK m. 4/2'de yer alan unsurlar arasında yer almasa da; Yönetmelikte, politikanın belirlenmesinde ve değiştirilmesinde dikkate alınacak hususlar arasında düzenlenmiştir. Bu düzenleme uluslararası işgücü politikası uygulanırken ortaya çıkacak durumlar karşısında ÇSGB'ye esneklik sağlamaktadır. Zira teoride düzenlenen politikalar, uygulamada bazı sorunlara çözüm sunamayabilecektir. Hâlihazırda Bakanlık tarafından yayımlanmış bir politika belgesi bulunmadığı için, uygulamada ne gibi hususlarla karşılaşıldığı konusunda doğrudan bir çıkarım yapılamamaktadır.

[635] Bu hususa örnek olarak bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51340064>, (17.10.2022).

ÇSGB'nin 2022-2023 Stratejisinde tespitler ve ihtiyaçlar üst başlığında yer alan durum analizi çıktıları sonucunda bazı tespitler ve buna bağlı ihtiyaçlar, amaç ve hedefler gerekçeleriyle birlikte düzenlenmiştir. Bu hususta Tablo 15'te uluslararası işgücü politikasına ve tanıtım ofisine yönelik tespitler yer almaktadır. *"6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu m. 4 uyarınca Bakanlığın uluslararası işgücüne ilişkin politika belirlemeye ve belirlenen politikayı uygulamaya yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmaya yetkili kılındığı"* ve *"Genel Müdürlüğün kuruluş amaçlarının başında nitelikli yabancının ülkemize çekilmesini teşvik edici politikaların belirlenmesinin yer aldığı"* hususları tespit edilmiştir. Bu tespitlere yönelik olarak *"nitelikli yabancıların istihdamına yönelik mevzuat çalışmalarının tamamlanması gerektiği"* ve *"nitelikli yabancıların istihdamına yönelik teşvik edici politikalar geliştirilmesi"* ihtiyaçlarının ortaya çıktığı ve bu doğrultuda, *"nitelikli yabancı işgücünün ülkemiz ekonomisine kazandırılmasına yönelik çalışmalar yapmak"* hedefi belirlenmiştir[636]. Doktrinde, tanıtım ofisinin çalışmaları neticesinde ve uluslararası işgücü politikası ile Türkiye'de nitelikli işgücü piyasasının önünün açılmış olacağı ifade edilmiştir[637].

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Stratejisi'nde tespit edilen bir diğer sorunlu husus ise tanıtım ofisi, salgın ve tasarruf tedbirleri konusundadır. Yine Tablo 15'te, "*tanıtım ofisi için mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunduğu ve bu hususta Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığından görüş alınması gerektiği"* tespit edilmiştir. Bunun yanında *"salgının ve tasarruf tedbirlerinin devam etmesi halinde alternatif politikaların belirlenmesi gerektiği*" tespiti yer almaktadır. Tespit edilen bu iki husus karşısında *"uluslararası işgücü ağına yönelik olarak; Türkiye'deki mevcut veriler üzerinden nitelik*

[636] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2022-2023 Stratejisi, Hedef 1.4, s. 44, <https://www.csgb.gov.tr/media/ 88124/csgb-stratejik-plani-2022-2023.pdf>, (22.06.2022). Benzer yönde tespitler için ayrıca bkz. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023), s. 41 ve Hedef Kartı 4.5, s. 132.

[637] **SAYGICI**, s. 36.

havuzu ve ülke havuzlarının oluşturulması, tanıtım ofislerinden veri akışının sağlanması, göçmenlerin yoğun olduğu başka ülkelerde araştırma ve projeler yaparak bilgi toplanması, uluslararası işgücü ağı için web sitesi ve mobil uygulama tasarlanması" ihtiyaçları öngörülmüş olup, bu ihtiyacın giderilmesi gayesiyle *"uluslararası işgücü ağını oluşturma"* hedefi belirlenmiştir[638].

Strateji Belgesinde değindiğimiz bu hususlar kanaatimizce, uluslararası işgücü politikalarıyla ilgili olarak ortaya çıkan sorunlar olarak değerlendirilebilecektir. Bu gibi hususlar karşısında ÇSGB, politikanın hazırlanmasında ve değiştirilmesinde gerekli düzenlemeleri yapabilecektir.

4. Uluslararası İşgücü Politikasının Uygulanması

Uluslararası işgücü politikasının uygulanmasında temel alınacak esaslar, UİK Yön. m. 6/1'de düzenlenmiştir. Buna göre uluslararası işgücü politikası, *"Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu işgücünün öncelikle yerli işgücünden karşılanmasına yönelik geliştirilecek politikaların yanı sıra ulusal istihdam politikalarının sürdürülebilirliğini bozmadan, yerli ve yabancı işgücü dengesinin kurularak nitelikli yabancı işgücünden de yararlanılması"*, *"eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ile stratejik öneme haiz herhangi bir alanda öne çıkmış yüksek nitelikli yabancı işgücünün ülkemize kazandırılması" ve "yatırımın büyüklüğü, istihdama ve ekonomiye katkısı, istihdam düzeyi, ihracat tutarı, faaliyet gösterilen bölge, il veya sektöre katkısı ve benzeri hususlar gözetilerek yüksek nitelikli yabancı yatırımcının ülkemize kazandırılması"* esaslarına dayanmaktadır.

Düzenlemede bahsi geçen ilk esas, uluslararası işgücü politikasının temel çıkış noktasını ele almakta ve uluslararası işgücü piyasasından yararlanma politikasının ikincil

[638] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2022-2023 Stratejisi, Hedef 1.5, s. 44

niteliğini ortaya koymaktadır. Buna göre, ülke ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan işgücü açığı birincil olarak ulusal işgücü piyasasının unsurlarının istihdamıyla kapatılmalı, ulusal işgücü piyasasının yetersiz kaldığı durumlarda uluslararası işgücünden faydalanılmalıdır. Bu doğrultuda, ulusal istihdam politikalarının sürdürülebilirliğini bozmadan ve yerli-yabancı işgücü dengesi kurularak nitelikli yabancı istihdamına gidilmelidir. Bu hususta göze çarpan en önemli husus uluslararası işgücü politikasının öznesi olarak doğrudan yabancı işgücünün değil, daha dar bir kesimi ifade eden "*nitelikli*" yabancı işgücünün ifade edilmesidir. Bu ifade uluslararası işgücü politikasının uygulama alanını daraltıcı bir nitelik taşımaktadır. Zira işgücü ihtiyacının nitelik gerektirmeyen işlerde ortaya çıktığı ve bu ihtiyacın ulusal işgücü piyasasından karşılanamadığı durumlarda bu ifadeden yola çıkarak, uluslararası işgücü politikası kapsamında niteliksiz yabancılara yönelik politikalar belirlenemeyecektir. Ancak uluslararası işgücü politikasının belirlenmesine ilişkin olan UİK m. 4'te bu şekilde bir kısıtlama getirilmediği ve yönetmelik hükümleriyle kanunla idareye tanınan yetkinin daraltılamayacağı için, UİGM'nin uluslararası işgücü politikası kapsamında nitelikli-niteliksiz ayrımı olmaksızın yabancı işgücünün istihdamına yönelik politikalar belirleyebileceği ve bunları uygulayabileceği kanaatindeyiz.

Uluslararası işgücü politikasının uygulanmasında dayanılan diğer iki esas ise, nitelikli işgücü ve nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilebilecek yabancıların Türkiye'ye kazandırılması hususundadır. Her üç esasta da uluslararası işgücü politikasının temel amacının Türkiye'nin nitelikli yabancılardan faydalanmasına yönelik olduğu görülmektedir. Bahsi geçen ikinci ve üçüncü esaslar, Turkuaz Kart verilebilecek yabancıları kapsamına almaktadır. Bu doğrultuda Turkuaz Kart uygulaması uluslararası işgücü politikasının uygulanması açısından araçsal bir özellik arz etmektedir. Zira nitelikli işgücü ve nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilecek yabancıların Türkiye'ye kazandırılması amacıyla kanunen öngörülmüş en kolay yol, Turkuaz Kart sahibi

olmalarından geçmektedir. Bu sebeple, bu esaslar Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar başlığı altında detaylı bir şekilde incelenecektir.

Son olarak, UİK Yön. m. 6/2'de, uluslararası işgücü politikasının yurt dışında ve yurt içinde etkin ve eşgüdümlü olarak uygulanması için UİGM tarafından proje, plan, program vb. faaliyetler gerçekleştirilebileceği ve gerekli görüldüğü hâllerde ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlanacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda uygulanan politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla UİGM tarafından yıllık değerlendirme raporları hazırlanacaktır (UİK Yön. m. 6/3).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TURKUAZ KART UYGULAMASI

I. TURKUAZ KART VERİLEBİLECEK YABANCILAR

A. Genel Olarak

Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar esas olarak UİK m. 11/1'de düzenlenmiştir. Buna göre Turkuaz Kart'ın, uluslararası işgücü politikası doğrultusunda, eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile yetkili makamlarca belirlenen usûl ve esaslara göre başvurusu uygun görülecek yabancılara verileceği öngörülmüştür. Kimlerin nitelikli olarak değerlendirileceği hususunda ise UİK m. 11/5'teki düzenlemeye göre, akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunanlar ile bilim, sanayi ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanlar ya da ihracat, istihdam veya yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye katkı sağlayan ya da sağlaması öngörülen kişilerin bu kapsamda değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Kanun koyucu, Turkuaz Kart verilebilecek kişileri düzenlerken "*verilir*" ve "*değerlendirilir*" ifadesi ile m. 11'deki koşulları sağlayan kişilerin nitelikli yabancı olarak değerlendirileceğini belirtmiş; dolayısıyla nitelikli yabancı olarak değerlendirilen kişilere Turkuaz Kart verilmesi hususunda idarenin takdir yetkisini kısıtlamıştır. Ancak kişinin niteliğini belirleyen "*eğitim düzeyi, meslekî deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı*" gibi hususlar ve kişinin "*faaliyet ya da yatırımının istihdama ve ülke ekonomisine etkisi*", "*akademik alanda uluslararası kabul görmüş ya da bilim ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen çalışmalar*" gibi kriterlerin subjektif niteliğinden dolayı takdir yetkisinin bu kapsamda niteliğin belirlenmesinde görüşüne başvurulacak makamlara tanındığı düşüncesindeyiz.

UİK Tasarısı'nın hazırlık aşamasında, Turkuaz Kart'a yönelik olarak, "*vatandaşlık yolunu açan bir uygulamada verilen geniş takdir yetkisi*" ile "*kabul kriterlerinin muğlak ve ucu açık olması*" eleştirileri ileri sürülmüştür[639]. Eleştirilerin devamında, Turkuaz Kart uygulamasıyla, "*nitelikli ya da niteliksiz herhangi bir yabancıya ÇSGB'nin izni doğrultusunda, herhangi bir zaman şartı olmadığı gibi Türkiye'deki işsizlik ve işkollarının ve sektörlerin durumuna ilişkin kısıtlayıcı önlemler de içermeyen bir çalışma izni*" verilebileceği ifade edilmiştir[640]. Bu doğrultuda Turkuaz Kart'ın, "*kanuni bekleme ve çalışma sürelerini ortadan kaldırmakta olduğu, niteliği, kapsamı belirsiz, bulanık ve oldukça sübjektif değerlendirilebilecek kıstaslar çerçevesinde tanımlanmış olan kriterlerle verilecek olmasının uygulamada ciddi sorunlar yaratabileceği*" ifade edilmiştir[641]. Benzer düşüncelere yer veren diğer karşı oyda da "*nitelikli işgücünün değerlendirilmesinde ve seçilmesinde getirilmesi planlanan puanlama kriterlerinin uygunluğunun garanti altına alınması ve bu kriterlerin şeffaf ve katılımcı bir biçimde belirlenmesi gerektiği*" belirtilmiştir[642].

TK Yön., Turkuaz Kart alabilecek kişilerin kapsamını Kanuna göre daha geniş ve detaylı bir şekilde düzenlemektedir[643]. TK Yön. m. 5'te benimsenen kriterler doğrultusunda Turkuaz Kart verilebilecek yabancıları beş farklı ana başlıkta incelemekte fayda görmekteyiz[644]. Zira Yönetmelik beş farklı kriterle; m. 5/1-a'da nitelikleri dolayısıyla "*yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirilen kimseleri*"; m. 5/1-b'de yatırım ve ilgili faaliyetleri dolayısıyla "*yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen kimseleri*"; m. 5/1-c'de ülke açısından stratejik kabul edilen çalışmalar ve araştırmalar yapan "*bilim insanları*

639 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 19.

640 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 23.

641 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 27

642 *UİK Tasarısı ve Komisyon Raporu*, s. 34.

643 Doktrinde, Yönetmelikle uygulamanın kapsamına dahil edilen bu kişilerin, Turkuaz Kart uygulamasıyla elde edilmek istenen menfaatlere uygun kişiler olduğu ifade edilmiştir. Bkz. **KARAGÜL**, s. 400.

644 Başlıklandırma hususunda benzer bir sınıflandırma için bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 105-106.

ve araştırmacıları"; m. 5/1-ç'de "*kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetleri dolayısıyla uluslararası düzeyde başarılı kimseleri*" ve son olarak m. 5/1-d'de "*Türkiye lehinde uluslararası düzeyde faaliyet gösteren yabancıları*" farklı kategoriler altında düzenlemiştir.

B. Yüksek Nitelikli İşgücü Olarak Değerlendirilen Yabancılar

TK Yön. m. 5/1-a uyarınca Turkuaz Kart verilebilecek ilk grup yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirilen yabancılardır. Hükümde yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirme hususunda "*eğitim düzeyinin, ücretin, meslekî bilgi ve deneyimin, bilim ve teknolojiye katkı ve benzeri niteliklerin*" dikkate alınacağı belirtilmiştir. Ancak bu hususların hangi düzeyde arandığı TK Yön.'de somut kriterlere bağlanmamıştır. TK Yön. m. 24'te ise "*Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Kanun ve ilgili diğer mevzuatta bulunan hükümlerin uygulanacağı*" düzenlenmiştir. Bu doğrultuda çalışma izninde istisnaları düzenleyen UİK Yön. m. 32'de, nitelikli işgücünün tespitinde aranacak bazı şartlar dikkate alınabilecektir[645]. Buna göre bir yabancının nitelikli işgücü olarak tespiti için aşağıda yer alan şartlardan en az üçünü karşılaması aranmıştır:

- *"Saygın bir yükseköğretim kurumunda öğrenim görmüş olma";*
- *"Yıllık toplam ücretinin, SGK tarafından belirlenen prime esas kazanç üst sınırının en az on iki katı olması"*;
- *"Ar-Ge veya tasarım alanında meslekî tecrübeye sahip olma"*;
- *"Ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda meslekî tecrübe sahibi olma"*;

[645] Esasında Turkuaz Kart kapsamında değerlendirilecek yabancılara yönelik olarak birden fazla yolun öngörülmesi uygulamada karışıklığa yol açabilecektir. Bunun yanında Turkuaz Kart uygulamasının daha etkin bir hâle gelmesi için bu ikiliğin ortadan kaldırılması daha da yerinde olacaktır. Benzer yönde bkz. **DEMİRKOL**, s. 464. İstisnaî çalışma izni yanında Turkuaz Kart uygulamasının da bulunmasının nitelikli yabancı istihdamı politikası bakımından isabetli bir düzenleme olduğu yönünde bkz. **KARAGÜL**, s. 402.

- *"Anadil dışında Genel Müdürlükçe belirlenecek yabancı dilleri ileri düzeyde bilme*";
- *"Genel Müdürlük tarafından ülke kalkınması için stratejik olduğu değerlendirilen sektörlerde çalışacak olma";*
- *"Genel Müdürlükçe uluslararası işgücü politikasına göre belirlenecek diğer koşullara sahip olma".*

Hükümde en son sırada yer alan "*Genel Müdürlükçe uluslararası işgücü politikasına göre belirlenecek diğer koşullara sahip olma"* şartı, alternatif olarak düzenlenmiş bir kriterdir. Bu hükümle UİGM'ye, Yönetmelikte belirlenen kriterler dışında ek kriterler yaratabilmesi hususunda dolaylı bir yetki tanındığı kanısındayız. Burada dikkat edilmesi gereken husus, UİGM tarafından belirlenebilecek yeni kriterlerden kaç tanesi sağlanırsa sağlansın bu hüküm kapsamında değerlendirileceği için, sağlanması gereken üç şartın yalnızca birinin sağlanmış olacağıdır. Dolayısıyla, yabancının nitelikli işgücü kapsamında değerlendirilip Turkuaz Kart alabilmesi için her hâlükârda, son şart dışındaki şartlardan en az ikisini sağlaması gerekecektir. Dolayısıyla bu şartlar niteliğin belirlenmesinde dikkate alınacak genel şartlar olup; çalışmamızda ilgili olduğu düşünülen başlıklar altında detaylı olarak incelenecektir.

1. Eğitim Düzeyi

UİK ve TK Yön.'de hangi eğitim düzeyinin nitelikli olarak değerlendirileceğine ilişkin net bir tanım ya da kriter getirilmemiştir. Ancak TK Yön. m. 8/1-ç (1)'de, nitelikli işgücü olarak değerlendirilecek yabancının, eğitim düzeyini kanıtlayıcı olması açısından "*diploma ve yabancı dil seviyesini gösteren uluslararası düzeyde kabul gören belgeleri*" sisteme yüklemesi gerektiği düzenlenmektedir. Bu diplomanın asgarî olarak hangi düzeyde olması gerektiği, TK Yön. m. 11/2-a'da yer alan *"öğrenim görülen yükseköğretim kurumunun saygınlığı"* ifadesinden anlaşılmaktadır. Benzer bir şekilde UİK Yön. m. 32/1-

a'da, nitelikli işgücü olarak değerlendirilme kriteri olarak *"saygın bir yükseköğretim kurumunda öğrenim görmüş olma"* şartı yer almaktadır. Yazım şekli açısından farklı olsalar da anlamları bakımından aynı olan bu iki düzenlemede yer alan ifadeler sübjektif olarak değerlendirilebilecektir. Zira hangi düzeyde yükseköğrenim görmüş olma ve hangi yükseköğretim kurumunun saygın olarak değerlendirileceği hususu, objektif kriterlere bağlanmadıkça uygulamada keyfiliğe yol açabilecektir. Her ne kadar hükümlerin düzenlenişinden asgarî olarak yükseköğrenim düzeyinde eğitimin arandığı anlaşılsa da; eğitim programlarının içeriklerinin ülkeden ülkeye farklılık göstermesi hususu, eğitim düzeyi konusunda özel bir incelemeyi gerekli kılmaktadır[646]. Ayrıca yükseköğrenim ifadesinden lise sonrası yükseköğretim kurumlarından alınan eğitimler anlaşılmaktadır. Yani ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimlerinin bütünü yükseköğrenimin kapsamına girmektedir. Bu doğrultuda puanlama sisteminin, eğitimlerin içerikleri de dikkate alınarak oluşturulması gerektiği ve eğitim düzeyleri arasında elde edilecek puan bakımından farklılıklara yer verilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

"Saygın bir yükseköğretim kurumu" ifadesiyle ise yetkili makama takdir yetkisi tanındığı düşüncesindeyiz. Zira *"saygın"* ifadesi, somut kriterlere bağlanmadığı takdirde kişisel değerlendirmelere göre farklı olarak değerlendirilebilecek, soyut nitelikte bir kavramdır. Kanımızca yükseköğretim kurumlarının saygınlığının değerlendirilmesinde, küresel düzeyde üniversitelerin başarılarının derecelendirildiği endeksler dikkate alınmalıdır[647]. Bu hususta puanlama sisteminde, uluslararası düzeyde tanınırlığı olan

---

[646] Mavi Kart uygulaması için, AB Mavi Kart Direktifinin (2009) dibacesinde eğitim düzeyinin belirlenmesine ilişkin Uluslararası Eğitim Sınıflandırması Standardının 5A ve 6 seviyelerine başvurulabileceğine dikkat çekildiğini daha önce belirtmiştik. Direktifin bu konuda öngördüğü usûlün Turkuaz Kart için de yol gösterici olacağı düşüncesindeyiz. Yani UİK Yön.'de yer alan şarta uygun olarak, Turkuaz Kart için gerekli olan eğitim düzeyinin de ICSED 5A ve üzeri yani lisans ve lisansüstü düzeylerdeki eğitim içeriklerine sahip olması gerekmektedir. Genel olarak bkz. EURYDICE <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/turkey_tr>, (25.10.2022). Bu hususta detaylı bilgi için bkz. yuk. İkinci Bölüm/II-A.2.b (2); ayrıca bkz. yuk. İkinci Bölüm/II. B.2.a ve İkinci Bölüm/II.B.3.d (1).

[647] Bu hususta *Times Higher Education*, *Shangai Ranking* ve *Center for World University Rankings* gibi kuruluşların yayımladığı listeler objektiflikleriyle dünya çapında saygı gören listelerdir. İlgili kuruluşların

güvenilir endekslere göre alanında en başarılı (500-1000 vs. gibi) yükseköğretim kurumları arasında yer almak ya da ilgili alanda eğitim kurumlarına verilen başlıca ödüllere sahip olmak vs. somut kriterlerin aranması, belirliliğin sağlanması açısından yerinde olacaktır.

Her ne kadar UİK'nin mülga m. 4/4 hükmünde yer alan ve hâlihazırda bulunmayan Danışma Kurulunda, Yükseköğretim Kurumundan herhangi bir temsilci aranmamış olsa da; Turkuaz Kart uygulamasında YÖK'ün önemli bir rolü olacağı düşüncesindeyiz. Zira UİK'de ve TK Yön.'de eğitim düzeyinin belirlenmesi hususunda hangi makamın görüşü alınacağı belirlenmemiş de olsa; hangi yükseköğretim kurumlarının saygın olarak değerlendirilmesinde, YÖK'e bağlı uzmanların ya da ilgili alanda çalışan öğretim elemanlarının görüşlerine başvurulması makul görünmektedir[648]. Ayrıca eğitim düzeyinin belirlenmesi hususunda, ülkeden ülkeye değişen eğitim sistemleri dolayısıyla Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi ve UNESCO'nun ortak girişimi olan ENIC-NARIC[649] sistemine başvurulabilinecek olup; bu hususta faydalanılabilecek en önemli yerel kaynağın ise YÖK'ün yurt-dışı eğitimin denkliği için öngördüğü el kitabı[650] olduğu kanaatindeyiz.

Bütün bu şartların yanında, TK Yön. m. 11/2-a'da, kişinin görmüş olduğu *"öğrenim ile iş ya da mesleğin uyumu"* şartı aranmaktadır. Bu şart doğrultusunda, Turkuaz Kart bakımından eğitim düzeyinin dikkate alınabilmesi için yabancının öğrenim gördüğü

yayımladığı güncel üniversite sıralamaları için bkz. <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>, (20.06.2022); <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2022>, (20.06.2022); <https://cwur.org/2021-22.php>, (20.06.2022).

[648] Bu düşünceye dayanak olarak, TK Yön. m. 9/4'te düzenlenen, "*lisans öğreniminin son yılında veya lisansüstü öğrenim gören öğrencilerden alanlarındaki yüksek becerileri, potansiyelleri ya da akademik çalışmaları ve araştırmaları ile üstün başarılı olanlar için yapılan başvurular değerlendirilirken, öğrenim gördüğü kurum ile kurumda çalışan öğretim üyelerinin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerine başvurulabileceği*" ifadesi örnek gösterilebilir.

[649] Bkz. ENIC-NARIC Networks, <https://www.enic-naric.net>, (20.05.2022).

[650] <https://www.yok.gov.tr/Documents/Yayinlar/Yayinlarimiz/Yuksekogretim_tanima_ve_denklik_el_kitabi.pdf>, (20.05.2022).

alan ile gerçekleştirilen meslekî faaliyetin ya da çalışılan işin uyumlu olması gerekmektedir. "*Öğrenim ile iş ya da mesleğin uyumu*" ifadesinin lafzından tam olarak anlaşılmasa da kanımızca bu şart, yabancının Türkiye'de gerçekleştireceği meslekî faaliyeti bakımından aranmaktadır.

2. Ücret

Ücret hususu, kanımızca, Turkuaz Kart uygulamasında nitelik belirleme hususunda en tartışmalı unsurdur. Ücret unsuru, UİK'de, Turkuaz Kartı düzenleyen m. 11'de bulunmasa da; çalışma izninin istisnaî olarak verilebileceği kişileri düzenleyen m. 16'da yer almaktadır. TK Yön. m. 5/1-a'da ise UİK m. 16 ile benzer bir şekilde ücret, Turkuaz Kart uygulaması kapsamında nitelikli işgücünün belirleyici unsurlarından biri olarak belirlenmiştir.

Nitelik değerlendirilmesinde dikkate alıncak bir unsur olarak öngörüldüğü için ücretin, kişinin niteliği dolayısıyla geçmişte elde ettiği ücret mi, yoksa Türkiye'de gerçekleştireceği meslekî faaliyet dolayısıyla gelecekte elde edeceği ücret mi olduğu hususunda UİK, TK Yön. ve UİK Yön.'de açık bir hüküm bulunmamaktadır. Kanımızca AB Mavi Kart uygulamasında yer alan asgarî ücret eşiğinin bir yansıması olarak Turkuaz Kart uygulamasında yer alan ücret unsuru, kişinin Türkiye'de çalışacağı iş bakımından dikkate alınmalıdır. Aksi durumun kabulü, özellikle, devletlerin ekonomik gelişmişlik düzeylerinin farklılığı dolayısıyla ekonomik açıdan gelişmemiş, kişi başına düşen ortalama gelirin düşük olduğu ülkelerden gelen kişiler bakımından ciddî ölçüde dezavantaj yaratacaktır. Buna karşın, nitelikli yabancıları çekmeye yönelik uygulamaların temel hedef alanı bahsi geçen bu gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerdir[651].

[651] Dünya Bankasının yayınladığı kişi başına düşen gayri safi yurt içi hasıla (GDP per capita) istatistiklerine bakıldığında, ülkeler arasında ekonomik gelişmişlik düzeylerinde ciddî ölçüde farklılıklar olduğu görülmektedir. 2020 yılı itibariyle Lihtenştayn ve Lüksemburg'un kişi başına düşen yurt içi hasılası dolar bazında 170 binli rakamların üzerindeyken, bu rakamlar Türkiye'de 8536.43, Burundi'de 238.99

Ücret unsuru, UİK Yön. m. 32/1-b'de, yabancının *"yıllık toplam ücretinin, SGK tarafından belirlenen prime esas kazanç üst sınırının on iki katına eşit veya üzerinde olması"* şeklinde nitelikli işgücü olarak değerlendirilmesinde aranacak seçimlik bir kriter olarak öngörülmüştür. 2022 yılı için SGK tarafından belirlenen prime esas kazanç üst sınırı 37.530 TL'dir. Buna göre kişinin nitelikli işgücü olarak değerlendirilmesi için prime esas yıllık ücretinin 37.530x12'ye eşit veya daha fazla, yani prime esas ücretinin en az yıllık 450.360 TL olması gerekmektedir[652]. Bu hususta sunulması gereken belge dolaylı olarak da olsa TK Yön. m. 8/1-ç (1)'de belirlenmiştir. Buna göre "*iş sözleşmesi, atama veya görevlendirme yazısı*"nın başvuru esnasında sisteme yüklenmesi gerekmektedir[653]. Kanımızca, hükümde geçen belgeler ücret hususunu da içereceği için ücrete ilişkin ek bir belgenin sunulması şartı aranmamıştır.

Ücret konusu bakımından tartışmalı gördüğümüz bir diğer husus ise düzenleniş yeri açısından ücrete, kişinin niteliğini belirleyen unsurlar arasında yer verilmesidir. Nitelikli yabancıları ülkeye çekmeye yönelik uygulamalarda ücret eşiği genellikle, kişinin bireysel özelliklerinden ziyade ilgili ülkenin yerel işgücü piyasasını ilgilendirecek şekilde düzenlenmektedir. AB Mavi Kartı'nda asgarî bir eşik olarak öngörülen ücret kriteri, salt ucuz işgücü sağlamak adına yabancıların istismar edilmesinin önlenmesinin yanında, esas olarak üye ülkelerin vatandaşlarını da korumak üzere öngörülmüştür. Zira yabancıları

---

seviyesindedir. Her ne kadar kişi başına düşen GSYİH, ekonomik gelişmişliği gösteren tek gösterge olmasa dahi refah seviyesinin tespiti bakımından önem arz etmektedir. Zira bir ülkeye ekonomik amaçlı göç etmek niyetinde olan kişiler göç ettikleri ülkede refah içinde yaşamayı amaçladıkları ve genellikle kazançlarıyla birlikte menşe ülkelerine geri dönmek niyetinde oldukları için, varış ülkesinin ülkenin ekonomik durumu ve gelir dağılımı gibi konular göç etme niyetinde olanlar için önem arz etmektedir. İlgili istatistikler için bkz. GDP per capita, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2020&most_recent_value_desc=true&start= 2020&view=map>, (25.10.2022).

652 07.01.2022 tarihli 2022/1 sayılı SGK Genelgesi için bkz. <https://www.turmob.org.tr/mevzuat/Detay/19758/-sgk-genelge-2022-1-pdf?utm_source=Share&utm_medium=RSS&utm_campaign=-sgk-genelge-2022-1-pdf>, (25.10.2022).

653 Bu doğrultuda bahsi geçen bu iş sözleşmesi, atama veya görevlendirme yazısı yabancının geçmişteki işi bakımından değil, Türkiye'de çalışacağı iş bakımından dikkate alınmalıdır. ABD Yeşil Kart (EB) uygulamasında niteliklerin kanıtlanmasında önceki işe ilişkin belgeler ya da önceki işveren tarafından referans mektubu talep edilebilmektedir.

çalıştırmada asgarî bir ücret eşiği öngörülmez ise birçok işveren, ülkelerinin yerel işgücü piyasalarındaki kişilerin istihdamı yerine, daha ucuz işgücü olarak görülen yabancıları çalıştırmayı tercih edecek; bu durum, ilgili ülkenin vatandaşları için de dezavantaj oluşturacak ve ilgili meslekî faaliyet için piyasada ödenen ortalama ücreti aşağı çekecektir. Nitelikli işgücünü çekmeye yönelik uygulamaların amacı işverenlere ucuz işgücü sağlamak değil, işgücü yoksunluğu bulunan sektörlerdeki açığı kapatmaktır. Bu sebeple ücret hususunun Turkuaz Kart için de kişinin niteliğiyle ilgili değil, yerel işgücü piyasasını korumaya yönelik asgarî bir kriter olarak düzenlendiği, ancak bu hususun Yönetmelikte açık bir şekilde ifade edilemediği kanaatindeyiz. Ayrıca UİK Yön. m. 32/1-b düzenlemesi doğrultusunda, ücretin seçimlik bir kriter olarak aranması, ücret eşiği uygulamasının temel amacı olması gereken yerel işgücü piyasasını koruma amacını etkisiz kılacaktır. Kanımızca ücret unsuru, AB Mavi Kart uygulamasında olduğu gibi bütün kriterlerden ayrı bir şekilde, sağlanması zorunlu tutulan bir şart olarak öngörülmelidir.

3. Meslekî Bilgi ve Deneyim

Turkuaz Kart kapsamında değerlendirilecek kişilerin niteliklerini belirleyen unsurlardan bir diğeri meslekî bilgi ve deneyimdir. Her ne kadar meslekî bilgi ve deneyim kişinin niteliğini belirlemede önemli bir unsur olsa da AB Mavi Kart Direktifinde ve ABD Yeşil Kartı'nda (EB-2) eğitim düzeyinin alternatifi olarak sunulmuştur[654].

Meslekî bilgi, her meslekî faaliyet için birbirinden farklı olacaktır. Bu sebeple meslekî bilginin ne düzeyde aranması gerektiğinin net bir sınırını çizmek mümkün değildir. Ancak aynı amaç doğrultusunda verilen AB Mavi Kartı'nda ve ABD İstihdam Temelli Yeşil Kartı (EB) ya da H-1B vizesi kapsamında yüksek meslekî nitelikler için öngörülen kriterlerin, Turkuaz Kart kapsamında da aranabileceği kanaatindeyiz. Bu doğrultuda

[654] Detaylı bilgi için bkz. yuk. İkinci Bölüm/II/A.2.a (2). H-1B vizesi ve Yeşil Kart (EB) kapsamında mesleki bilgi ve deneyime ilişkin kriterler için bkz. yuk. İkinci Bölüm/II.B.2.a ve İkinci Bölüm/II.B.3.b ve d.

meslekî bilginin tespitinde, alınan kurslar, sahip olunan sertifikalar, ilgili meslekî faaliyetin gerçekleştirilmesini sağlayan makinelere ya da programlara hakimiyet vb. gibi hususlar dikkate alınabilecektir. Meslekî bilgiyi oluşturan meslekî niteliklerin tanınması hususunda ise AB Mavi Kart uygulaması örnek alınabilir. Bu hususta üye devletlerin iç hukukunda düzenlenmiş bir mesleğin icrasına ilişkin koşullara halel getirilmeksizin, üçüncü ülke vatandaşlarının başka bir üye ülkede elde ettiği meslekî niteliklerin, AB vatandaşlarının edindikleri meslekî niteliklerle aynı usûle tâbi olarak tanınması gerektiği düzenlenmiştir[655].

Turkuaz Kart başvurusunun değerlendirilmesinde esas alınacak puanlama sisteminin belirlenmesinde, başvurucu kişilerin *"üst düzey yönetici olarak, uzmanlık gerektiren yüksek nitelikli işlerde veya Ar-Ge alanında çalışma veya meslekî deneyimi"* ile "*anadili dışında bildiği yabancı dilleri"* dikkate alınacaktır (TK Yön. m. 11/2-a). Kanımızca bu hususlar nitelikli işgücünün belirlenmesinde, meslekî bilgi ve deneyim unsuruna ilişkin olarak düzenlenmiştir. Hükmün lafzından, meslekî deneyimin doğrudan "*uzmanlık gerektiren yüksek nitelikli işlerde veya Ar-Ge alanında*" üst düzey yönetici olarak sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır. Anadil dışında bilinen yabancı diller ise hem eğitim düzeyi hem de meslekî bilgi kapsamında değerlendirilebilecektir. Kanımızca, meslekî faaliyetin gerçekleştirilmesiyle doğrudan bağlantılı olan yabancı dillerin bilinmesi meslekî bilgi kapsamında değerlendirilmelidir.

Yabancı dile ilişkin UİK Yön. m. 32/1-d'de, *"anadil dışında Genel Müdürlükçe belirlenecek yabancı dilleri ileri düzeyde bilme"* şeklinde, daha spesifik bir kriter düzenlenmiştir. UİGM'nin yapacağı bu belirlemenin ya doğrudan meslekî faaliyetin gerçekleştirilmesine ilişkin ya da sektörün tümünü kapsayacak şekilde olması gerekmektedir. Zira UİGM tarafından bütün meslekî faaliyetler için genel olarak aranacak

[655] Bu hususta 2005/36/EC sayılı Mesleki Niteliklerin Tanınması üzerine Direktife başvurulabilecektir. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0036&from=EN>, (29.07.2022).

bir dil şartı, başvurucunun gerçekleştireceği meslekî faaliyetle ilgisiz olabilecektir. Bunun yanında her ne kadar hükümde, *"anadil dışında Genel Müdürlükçe belirlenecek yabancı diller"* şeklinde düzenleme bulunsa da; kişinin anadilinin, ilgili olduğu meslekî faaliyeti gerçekleştirmesi için gerekli ve yeterli bir dil olduğu takdirde, "*anadil dışında bilinen yabancı dil*" şartı anlamsız olacaktır.

Yabancı dil bilme hususunda dikkate alınması gereken bir diğer husus ise *"ileri düzeyde bilme"* şartıdır. Burada ileri düzeyle kastedilen seviyenin belirlenmesi için bazı kriterlerin aranması gerekmektedir. Uluslararası alanda dil yeterliliğini belirlemek üzere "*Avrupa Dilleri Ortak Çerçeve Programı (CEFR)*[656]*", "Yabancı Dil Öğretme Üzerine Amerikan Konseyi (ACTFL) Yeterlilik İlkeleri*[657]*" ve "Kuruluşlararası Dil Tartışma Masası (ILR)*[658]*"* gibi genel kabul gören uygulamalar bulunmaktadır. Her ne kadar bu uygulamalar bölgesel nitelikte olsa da; genel olarak en çok kabul gören ve Avrupa dillerinin öğretiminde en çok dikkate alınan CEFR'ye göre, dil seviyeleri *"A1, A2, B1, B2, C1, C2"* olmak üzere sırasıyla başlangıç düzeyi, temel yeterlilik, orta düzey, orta-üst düzey, ileri düzey ve ana dil yetkinliği olmak üzere belirlenmiştir[659]. Buna göre, ileri düzeyde dil bilmek için en az C seviyesinde bir yeterliliğe sahip olunması gerekmektedir. Dolayısıyla, yabancı dil bilindiğinin ya da ilgili yabancı dile hangi düzeyde hâkim olunduğunun tespiti için de, Türkiye'de yetkili makamların düzenlediği sınavlardan ya da Türkiye Cumhuriyeti tarafından denklik verilen sınavlardan C seviyesinde, yani ileri düzeyde dile hakimiyeti gösteren bir seviyede puan alma şartı aranmalıdır[660].

---

656 Bkz. <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages>, (08.06.2022).

657 Bkz. <https://www.actfl.org/sites/default/files/guidelines/ACTFLProficiencyGuidelines2012_Turkish.pdf>, (08.06.2022).

658 Bkz. <https://en.wikipedia.org/wiki/ILR_scale>, (08.06.2022).

659 Bu seviyelerin içerikleriyle ilgili detaylı bilgi için bkz. <https://www.avrasyatomer.com/dil-seviyeleri/>, (08.06.2022).

660 TK Yön. m. 8/1-ç'de başvuru sırasında sisteme yüklenmesi gereken belgeler arasında *"anadil dışında bilinen yabancı dilleri gösteren uluslararası düzeyde kabul edilen belgeler ile benzeri"* şeklinde bir ifadeye yer verilmektedir. Kanaatimizce *"uluslararası düzeyde kabul edilen belgeler ile benzeri"* ifadesiyle uluslararası

UİK Yön. m. 32/1-c'de *"Ar-Ge veya tasarım alanında meslekî tecrübeye sahip olma"* veya *"ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda meslekî tecrübe sahibi olma"* şartları, kişinin niteliğinin belirlenmesinde dikkate alınması gerek bir unsur olarak öngörülmüştür. Bu şartlar hem kişinin meslekî deneyiminin belirlenmesinde dikkate alınacak hem de bilim ve teknolojiye katkısı kapsamında değerlendirilecek bir unsur şeklinde düzenlenmiştir. Zira meslekî deneyimin özel olarak *"Ar-Ge veya tasarım alanında"* ya da *"ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda"* olma şartına bağlanması, herhangi bir alanda çalışmanın bu hususta yeterli olmayacağını göstermektedir. Ancak *"ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya (...)"* şartının kapsamında bilimsel ve teknolojik alanda olmayan meslekî deneyimin dikkate alınabilmesi mümkün olabilecektir.

Meslekî deneyim ise diğer kriterlerin yanında süre ile ölçülebilirliği bakımından daha somut bir niteliğe sahiptir. Kişinin gerçekleştirdiği meslekî faaliyetle ne kadar zamandır ilgili olduğu, meslekî faaliyetini ilgilendiren bir işte ne kadar süredir çalıştığı gibi hususlar, kişinin meslekî deneyimine ışık tutmaktadır. TK Yön. ve UİK Yön.'de, meslekî

düzeyde kabul edilen belgeler dışında yabancı dili bildiğini kanıtlayacak diğer belgeler de yeterli görülecektir. Örneğin kişinin ilgili yabancı dili anadili olarak konuşan bir ülkede ilgili meslekî faaliyeti belirli bir süre gerçekleştirmiş olması kişinin ilgili yabancı dili bildiğine karine teşkil edebilir. Bu gibi hususlar "benzeri" kavramının kapsamında değerlendirilebilecektir. Ancak Yönetmelikte açık bir şekilde ileri düzeyde bilme şartı arandığından, bu tarz bir kabulün kriterleri muğlak bir hâle getireceği düşüncesindeyiz. Bu sebeple yabancı dil hususunda "*uluslararası düzeyde kabul edilen belgeler ile benzeri"* ifadesini sorunlu görmekteyiz. Sorunlu gördüğümüz bir diğer husus ise uluslararası düzeyde kabul gören ancak YÖK tarafından denklik verilmeyen yabancı dil sınavlarından alınan, yabancının yabancı dili ileri düzeyde bildiğine ilişkin belgenin geçerli görülüp görülmeyeceğidir. Örneğin İngilizce konuşan ülkeler için IELTS sınavı uluslararası düzeyde kabul gören bir sınav olmasına rağmen, YÖK tarafından denklik verilmemiştir. Bu hususta uluslararası düzeyde kabul gören ancak Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin denklik vermediği bir sınavdan, yabancı tarafından alınan ileri düzeyde yabancı dil bildiğine ilişkin skorun nasıl değerlendirileceği hususu tartışmalıdır. Kanaatimizce devletin yetkili makamlarının denklik vermediği bir sınavda, denkliği vermeme gerekçesi yabancılar için de geçerli olmalıdır. Ancak denklik verilmemesinin sebebi özellikle Türkiye'de bu sınavın yapılış usûlüyle ilgili ise (soru sızdırma vb. usûlsüzlükler dolayısıyla denkliği kaldırılan IELTS gibi), başka bir ülkede bu sınavlardan elde edilmiş bir skor geçerli belge olarak kabul edilmelidir.

deneyimin süresine ilişkin herhangi bir sınır öngörülmemiştir. Ancak deneyimden söz edilebilmesi için belirli bir süre ilgili meslekî faaliyetin gerçekleştirilmiş olması gerektiği kanaatindeyiz.

AB Mavi Kart uygulamasına bakıldığında 2009/50 sayılı Direktifte meslekî deneyime işaret eden yüksek meslekî niteliklerin, yükseköğretim niteliklerinin kanıtıyla veya ulusal hukuk tarafından öngörüldüyse istisnaî olarak yükseköğretim nitelikleriyle karşılaştırılabilir düzeyde ve iş sözleşmesinde ya da iş teklifinde belirtilen iş ile benzer bir işte ya da sektörde en az beş yıllık meslekî deneyim ile tasdik edilen nitelikler olduğu belirtilmektedir. Bu sürenin 2021/1883 sayılı Direktifte de bazı istisnalar hariç olmak üzere beş yıl olarak belirlendiği görülmektedir. Bu istisnalar işgücü kıtlığının yaşandığı bilgi ve iletişim teknolojileri sektörlerine yönelik olarak tanınmış, bu sektörlerde çalışmak üzere Mavi Kart'a başvuran yabancının üç yıllık meslekî deneyiminin yeterli görülebileceği Direktifin dibacesinde belirtilmiştir. Bu sürenin kısaltılmasındaki gerekçenin bilgi ve iletişim sektöründeki teknolojik ilerlemenin temposu ve işverenlerin değişen ihtiyaçları olduğu da açıkça ifade edilmiştir.

ABD'de EB-2 kapsamında Yeşil Kart alabilecek kişilerin belirlenmesinde, bilim sanat ve ticarette olağanüstü yeteneklere sahip olunduğuna ilişkin ilgili olunan alanda en az on yıl tam zamanlı meslekî deneyimi belgeleyen önceki ya da şimdiki işverenin referansı gerekmektedir. İleri düzeyde eğitim gerektiren bir mesleğin mensubu olarak değerlendirilebilmek için ise ABD'de elde edilen lisansüstü düzeyde bir eğitime ya da yurt dışındaki eşdeğerine sahip olunduğunu gösteren resmî akademik kayıt ya da; ABD'de lisans düzeyinde eğitime ya da yurt dışındaki eşdeğerine sahip olunduğunu gösteren resmî akademik kayıt ve ilgili uzmanlık alanında en az beş yıllık süreyle devam eden iş deneyimine sahip olunduğunu gösteren önceki işveren referansları aranmaktadır.

Bu hususta Turkuaz Kart için de AB Mavi Kartı'nda ve ABD Yeşil Kartı'nda öngörülen meslekî deneyimin yükseköğrenim nitelikleriyle eşdeğer görülebilmesi için en az ilgili meslekî faaliyete hazırlayan yükseköğrenim süresi kadar olması şartının aranması gerektiği kanaatindeyiz.

4. Bilim ve Teknolojiye Katkı

Turkuaz Kart kapsamında işgücünün niteliğinin değerlendirilmesinde dikkate alınacak son unsur, bilim ve teknolojiye katkıdır. Esasında bilim ve teknolojiye katkı, Turkuaz Kart kapsamında niteliğin belirlenmesinde en çok yer verilen unsur olup; yatırımcılar ile bilim insanı veya araştırmacılar için de kabul kriteri olarak düzenlenmiştir.

Bilim ve teknolojiye katkının belirlenmesi hususunda bazı kriterler getirilmesi etkili bir incelemenin yapılabilmesi açısından önemli olacaktır. Bu hususta ilgili konularda uluslararası kriterleri sağlayan mecralarda yapılan bilimsel yayın sayısı ya da sahip olunan patent, endüstriyel tasarım, faydalı model sayısı gibi niceliksel kriterler sağlandığı takdirde ek bir incelemeye gerek olmaksızın etkili bir sonuca ulaşılabileceği kanaatindeyiz. Bunun yanında kişinin bilimsel ve teknolojik faaliyetlerdeki başarısının tanınmış kurumlar tarafından verilen bilim ödülleri, teşvikler vb. ile somutlaştırılmış olduğu durumlar için de ek bir inceleme olmaksızın Turkuaz Kart elde edilebilmelidir. Örneğin Nobel Ödülü sahibi bir fizikçinin Turkuaz Kart'a başvurması hâlinde ek olarak bilimsel ve teknolojik faaliyetlerinin incelenmesi makul olmayacaktır.

Bilim ve teknolojiye sağlanan katkı herhangi bir şekilde somutlaştırılmamışsa, bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkıyı ispat etmek üzere sunulan belgelerin incelenmesinde, münhasıran bilim ve teknoloji üzerine faaliyet gösteren TÜBİTAK ve TÜBA gibi kurumlar ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı uzmanlarından faydalanılabileceği kanaatindeyiz. Özellikle bilim ve teknolojiye katkısı hâlihazırda herhangi bir kurumsal

yapı tarafından tanınmamış nitelikli gençlerin ülkeye kazandırılması bakımından bu tarz bir inceleme usûlünün öngörülmesi önem arz etmektedir.

C. Yüksek Nitelikli Yatırımcı Olarak Değerlendirilen Yabancılar

Yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen kişiler, Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar arasında istisnaî bir konuma sahiptir. UİK m. 11/5'te Turkuaz Kart uygulamasında gerekli kriterleri sağlayan kişilerin "*nitelikli yabancılar*" olarak değerlendirileceği düzenlenmiştir. Diğer kriterlere bakıldığında, nitelikli işgücü olarak değerlendirilecek kişiler ile bilim insanı veya yabancılar için öngörülen kriterler doğrultusunda kişi, bireysel özelliklerine ve becerilerine bağlı olarak nitelikli olarak addedilirken, yatırımcılar bireysel özelliklerinden bağımsız olarak maddî serveti ve bu serveti Türkiye'ye getirmesi dolayısıyla nitelikli olarak değerlendirilmektedir. Özellikle UİK m. 11/5'in lafzından, "*bilim, sanayi ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanlar ve akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunan*" bilim insanı veya araştırmacıların geçmişteki çalışmalarına istinaden nitelikli olarak değerlendirileceği öngörülürken; yatırımcıların "*ihracat, istihdam ve yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye önemli katkı sağlaması ya da sağlayacağı öngörüsünün bulunmasına*" istinaden nitelikli olarak değerlendirileceği öngörülmüştür. Yatırımcılara bu şekilde bir istisna tanınması, kanımızca eleştiriye açık bir husustur. Türkiye'nin ekonomik menfaatlerine yönelik bir uygulamada yatırımı ile ülkeye faydalı olacağı düşünülen kişilere de ayrıcalık tanınması şaşırtıcı değildir. Ancak öngörüye dayanan sermaye temelindeki niteliklerin, bireysel niteliklere üstün tutulması hususu tartışmalı görünmektedir. Zira bu yönde bir istisnanın sadece yatırımcılara tanınmış olması, nitelikli yabancılara yönelik olduğu öne sürülen bir uygulamanın, "kendisi niteliksiz, banka hesabı nitelikli yabancılara" özel ehemmiyet göstermiş olması gerekçesiyle eleştirilebilecektir.

TK Yön. m. 11/2-b'de nitelikli yatırımcılar için puanlama sistemi hazırlanırken *"belgelendirilen ya da taahhüt edilen yatırım, ihracat veya istihdam düzeyi, yatırım yapılacak sektörün, bölgenin ve işin niteliği, Türkiye'de sahip olunan taşınır veya taşınmazlar ile fikri ve sınai mülkiyet hakları"* gibi hususların dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Buna karşın UİK Yön. m. 32/2'de nitelikli yatırımcı sayılabilecek kişilerin sağlaması gereken somut kriterlere yer verilmiştir. Buna göre aşağıda yer alan şartlardan en az üçünün karşılanması ya da karşılanacağının taahhüt edilmesi hâlinde kişi nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilecektir:

- *"Yatırım sermaye tutarının bir milyon Türk Lirası veya üzerinde olması";*
- *"İhracat tutarının yıllık bir milyon beş yüz bin Türk Lirası veya üzerinde olması";*
- *"En az on Türk vatandaşının doğrudan ve sürekli istihdam edilmesi";*
- *"Genel Müdürlük tarafından ülke kalkınması için stratejik olduğu değerlendirilen sektörlerde yatırım yapılması";*
- *"Yatırım bünyesinde ilgili mevzuata uygun Ar-Ge veya tasarım merkezi kurulması";*
- *"Yatırımın Genel Müdürlük tarafından kalkınmada öncelikli olarak değerlendirilen bölgelere yapılması";*
- *"Türkiye'de yatırım dışında maddi değeri iki milyon Türk Lirası veya üzerinde taşınır veya taşınmaza sahip olunması";*
- *"Genel Müdürlükçe uluslararası işgücü politikasına göre belirlenecek diğer koşullara sahip olunması".*

Yatırımın çok ortaklı olması durumunda, UİK Yön. m. 32/3 uyarınca, yatırımlara ilişkin maddî sınırların öngörüldüğü kriterler açısından adına başvuru yapılan yabancının ortaklık payı esas alınacaktır. Bütün bu hususlarda UİGM tarafından bilgi ve belge talep edildiği takdirde iki ay içerisinde bilgi ve belgelerin sunulması gerekmektedir. UİK Yön.

m. 32/5 hükmünde, yatırımcıların niteliğinin tespitinde kullanılan ve TL olarak belirtilen değerlerin, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu[661] (VUK) m. 298 hükmü uyarınca tespit edilen ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılarak uygulanacağı düzenlenmiştir[662].

"Genel Müdürlük tarafından ülke kalkınması için stratejik olduğu değerlendirilen sektörlerde yatırım yapılması" ile "*yatırımın Genel Müdürlük tarafından kalkınmada öncelikli olarak değerlendirilen bölgelere yapılması"* şartlarının diğer kriterlerden ayrı bir şekilde incelenmesi gerektiği düşüncesindeyiz. Zira Turkuaz Kart verilebilecek yabancıları incelerken takip ettiğimiz sistem TK Yön. m. 5/1 hükmünün lafzında yer alan şartların alt başlıklar altında incelenmesi şeklindedir. TK Yön. m. 5/1'de nitelikli yatırımcının belirlenmesinde dikkate alınacak unsurlar arasında yatırımın ilgili olduğu sektör ya da yapıldığı bölgeye yer verilmemiştir. Ancak TK Yön. m. 8/1-ç'de sayılan başvuru sırasında sisteme yüklenmesi gereken belgeler arasında *"faaliyet gösterilen bölge, sektör ve işi gösterir belgeler ile benzeri"* ifadesi yer almaktadır. Faaliyet gösterilen sektör ve iş, yatırımın niteliğini ilgilendirirken; faaliyet gösterilen bölge, yatırımın niteliğinden bağımsızdır. Bu husus daha çok ülkenin yatırım politikalarıyla ilgilidir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, gelişmemiş bölgelerde yatırım yapılmasını teşvik etmek üzere dönemsel olarak belirli sektörlerde ve bölgelerde yapılacak yatırımları teşvik etmektedir. Bu teşvikler genellikle toprak tahsisi, vergi indirimi ve sigorta primi desteği şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yatırım Teşvik Sistemine göre teşvik uygulamaları, "*bölgesel teşvik uygulamaları, öncelikli yatırımlar, stratejik yatırımlar ve genel teşvik uygulamaları"* olarak dörde ayrılmıştır. Bölgesel teşvik uygulamaları doğrultusunda SEGE-2017[663] esas

[661] RG 10.01.1961-10703/11.01.1961-10704/12.01.1961-10705.

[662] Yönetmelik 2022 yılında yayımlandığı için, günümüz itibariyle UİK Yön. m 32/2'de düzenlenen mevcut değerler dikkate alınmalıdır.

[663] Bkz. **ACAR**, Salih/**BİLEN-KAZANCIK**, Leyla/**MEYDAN**, Mustafa Caner/**IŞIK**, Mustafa: İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017, Kakınma Ajansları Genel

alınarak Türkiye altı ana bölgeye ayrılmıştır. Birinci bölge en gelişmiş illeri, altıncı bölge ise en az gelişmiş illeri kapsamaktadır[664]. UİGM tarafından ülke kalkınması için stratejik görülecek yatırımlar ile kalkınmada öncelikli görülen bölgelerin belirlenmesinde teşvik uygulamalarıyla benzer bir yol izleneceği kanaatindeyiz.

Nitelikli işgücünün belirlenmesinde öngörülen "*Genel Müdürlükçe uluslararası işgücü politikasına göre belirlenecek diğer koşullara sahip olunması*" kriterinin aynısı, UİK Yön. m. 32/2-g'de nitelikli yatırımcının değerlendirilmesinde de alternatif kriter olarak düzenlenmiştir. Bu hüküm doğrultusunda, UİK Yön. m. 32/2'de düzenlenen şartlara ek olarak, UİGM yeni kriterler belirleyebilecektir. Nitelikli işgücünün değerlendirilmesinde dikkat çektiğimiz gibi burada dikkat edilmesi gereken husus, UİGM tarafından belirlenebilecek yeni kriterlerden kaç tanesi sağlanırsa sağlansın, bu hüküm kapsamında değerlendirileceği için, sağlanması gereken üç şartın sadece birini sağlamış olacağıdır. UİK Yön. m. 32/1'de düzenlenen diğer şartlar ise niteliğin belirlenmesinde dikkate alınacak genel şartlar olup ilgili olduğu düşünülen başlıklar altında detaylı olarak incelenecektir.

1. Yüksek Nitelikli Yatırımcı

Yabancı sermayeyi ülkeye çekmek üzere yatırımcılara kolaylık sağlayan uygulamalar 20. yüzyılın sonları itibariyle yaygınlaşmış ve geliştirilmiştir[665]. Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu (DYYK) ile modern eğilimlere uyum sağlayan bu süreç, yatırım yoluyla vatandaşlık verilmesi gibi yabancı yatırımcıya daha çok ayrıcalık tanıyan uygulamalarla günümüze ulaşmıştır. Turkuaz Kart da yabancı yatırımcıları ülkeye

Müdürlüğü Yayını, S:3, Ankara, Aralık 2019, <https://www.bebka.org.tr/admin/datas/sayfas/89 /sege-2017_1581687211.pdf>, (25.10.2022).

664 Detaylı bilgi için bkz. <https://www.sanayi.gov.tr/destek-ve-tesvikler/yatirim-tesvik-sistemleri/md0103011615>, (13.06.2022); Ayrıca bkz. <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/SAVGMBolgeselYatirimTesvikleri2. pdf>, (13.06.2022).

665 **BAYKAL**, s. 7.

çekmek gayesiyle bu kişilere yönelik bazı önemli ayrıcalıklar tanımaktadır. Bu husus Turkuaz Kart'ı, AB Mavi Kartı'ndan farklılaştırırken, ABD Yeşil Kartı'yla (EB-5) benzeştirmektedir[666].

Yüksek nitelikli yatırımcının tanımını yapabilmek için öncelikle yabancı yatırımların; dolayısıyla, bir ülke bakımından yabancı sermaye ve yatırım kavramlarının tanımlanması gerekmektedir. Yabancı sermaye, kesin sınırlara sahip olmayan dinamik bir kavramdır. İçeriğinin zamanla genişlemesi ve yeni unsurların muhtevasına dahil olması sebebiyle hukukî metinlerde net bir tanımı bulunmayan yabancı sermaye kavramı doktrinde sıkça tartışılmıştır[667].

En geniş anlamıyla yabancı sermaye, "*dış ülkelerde yabancılar elinde oluşan ve ekonomik değer ifade eden birikimler*" şeklinde tanımlanabilir[668]. Bu tanımdan sadece ekonomik değer ifade eden maddî birikimler anlaşılmamalı, beşerî sermaye gibi yabancıların niteliğine bağlı gayrimaddî birikimler de anlaşılmalıdır. Ayrıca bu birikimlerin yabancı sermaye olarak pratikte önem taşıması için bulundukları ülkeden başka ülkelere geçmesi gerekmektedir. Bu hususları da içinde barındırması açısından yabancı sermayeyi "*bir ülkeden diğer ülkeye giden, ekonomik değer ifade eden maddî ve gayri maddî değerlerin tümü*"[669] şeklinde daha kapsayıcı bir tanımla açıklamak daha yerinde olacaktır.

Yatırım kavramı ise en genel anlamıyla "*ekonomik parametrelerin kâr amacı doğrultusunda herhangi bir yöne yönlendirilmesi ve bu amaç doğrultusunda kullanılmak*

---

666 ABD Yeşil Kartı (EB-5) kapsamında nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilme şartları için bkz. yuk. İkinci Bölüm/II.B.3.b.

667 **ERTEN**, Rifat: Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununun Türk Yabancılar Hukuku Sistemi İçindeki Yeri ve Rolü, [*Yabancı Yatırım*], Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2005, s. 21.

668 **ERTEN**, *Yabancı Yatırım*, s. 21.

669 **ERTEN**, *Yabancı Yatırım*, s. 21.

suretiyle değerlendirilmesi" [670] ya da "*kısa ya da uzun vadede gelir elde etmek amacıyla aynî ve nakdî unsurları sermaye olarak kullanmak*"[671] olarak tanımlanabilir. Yatırım suretiyle elde edilecek kârın mutlaka maddî olması gerekmez. Mevkî ya da rütbe elde edilmesi gibi yatırım yapan kişiye avantaj sağlayacak herhangi bir kazanç genel anlamda kârın konusunu oluşturur[672].

Yabancı yatırım kavramına, yabancı sermaye ve yatırım kavramlarının birleşiminden ulaşılabilir. Buna göre, yabancı yatırım *"yabancı sermayenin bir ülkenin sermaye piyasalarında kâr amacı doğrultusunda kullanılmak üzere değerlendirilmesi*" olarak tanımlanabilir. Yabancı yatırımcı ise Türk hukukuna göre "*Türkiye'de doğrudan yabancı yatırım yapan yabancı ülkelerin vatandaşlığına sahip olan gerçek kişiler ile yurt dışında ikamet eden Türk vatandaşlarını ve yabancı ülkelerin kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişileri ve uluslararası kuruluşları*" ifade eder. (DYYK m. 2/a-1 ve 2).

Turkuaz Kart bakımından yabancı yatırımcının yüksek nitelikli olarak değerlendirilebilmesini sağlayan unsurlar, Türkiye'ye yapacağı yatırımın bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkısı ile niceliksel olarak yatırımın miktarı, ihracat düzeyi ve işgücü piyasası bakımından yaratacağı istihdamın büyüklüğüdür. Bu hususlarda yatırımları yeterli görülen kişiler yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilecektir.

2. Yatırımın Bilimsel ve Teknolojik Gelişmeye Katkısı

Yatırımın bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkısını belirleyebilmek için somut bir kriterin varlığından söz edemeyiz. Ancak doğası gereği Ar-Ge yatırımlarının bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağladığını söyleyebiliriz. Zira UİK Yön. m. 32/2-d'de *"yatırım*

---

[670] **DAĞ**, Mehmet/**ÇELİK**, Muhammet: "*Yatırım Teşvikleri Nedir? Kavram ve Kapsamı Üzerine Bir Değerlendirme*", Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2018, C. 7, S. 2, s. 865.

[671] **BAYKAL**, s. 12.

[672] **DAĞ/ÇELİK**, s. 865.

bünyesinde ilgili mevzuata uygun Ar-Ge veya tasarım merkezinin kurulması" nitelikli yatırımcının tespitinde dikkate alınacak kriterlerden biri olarak düzenlenmiştir.

TÜBİTAK'ın Stratejik Planında (2019-2023) yer alan, "*ülkemizin belirli bilim ve teknoloji alanlarında küresel çekim merkezi olmasını sağlamak amacıyla alanında öncül bilimsel ve teknolojik bilgi üreten ulusal/uluslararası kuruluşların Türkiye'de kuracağı öncül Ar-Ge laboratuvarlarını desteklemek*" hedefi doğrultusunda bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayacak yatırımların kurum tarafından desteklenmesi hedefi, Türkiye'deki bilimsel ve teknolojik faaliyetlere verilen önemi göstermektedir[673]. Ancak bu hedefe ilişkin tespitlerde uluslararası firmalar için özellikle Türkiye'de yetişmiş uzmanların bulunamaması sebebiyle Ar-Ge araştırmalarına girmediklerine dikkat çekilmiş; Türkiye'de, "*akademi dışında doktoralı personelin istihdam edileceği araştırma çalışmalarının yürütüldüğü özel sektör laboratuvarları mevcut olmadığı için yurtiçinde ve yurtdışında doktora eğitimi almış araştırmacıların ya çalışmalarına yurtdışında devam ettikleri ya da bu niteliklerini kaybettikleri*" ifade edilmiştir.[674]. Turkuaz Kart uygulaması ile Türkiye'de Ar-Ge yatırımı yapacak yabancıların ülkedeki ikamet ve seyahatlerinin kolaylaştırılması suretiyle, nitelikli yabancı yatırımcılar teşvik edilmektedir.

3. Yatırım ve İhracat Düzeyi ile İstihdam Büyüklüğü

Yatırım ve ihracat düzeyi ile sağlanacak istihdamın büyüklüğü TK Yön. m. 5/1-b'de yatırımcının niteliğinin değerlendirilmesinde dikkate alınacak unsurlar arasında düzenlenmiştir. Düzey ve büyüklük kavramları nicel kavramlardır. Bu sebeple hükümde geçen düzey ve büyüklüğün sınırlarının çizilmesi uygulamada belirliliği sağlayacaktır. Zira Türk hukukunda yatırımcıyı çekmeye yönelik benzer yönde uygulamalarda belirli bir

673 TÜBİTAK Stratejik Planı (2019-2023), s. 76, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/bm7Ky+tubitak_2019-2023_stratejik_plani.pdf>, (25.10.2022).

674 TÜBİTAK Stratejik Planı, s. 77.

maddî alt sınır öngörülmektedir[675]. Burada tespit edilmesi gereken bir diğer husus da yatırım ile ulusal ekonomiye sağlanacak önemli katkının nasıl öngörüleceğidir. Bu katkının belirlenmesi hususunda yetkili makama takdir yetkisi tanındığı, bu makamın da Hazine ve Maliye Bakanlığı olduğu kanaatindeyiz.

Yatırım yoluyla vatandaşlık hususundaki maddî şartları sağlayan kişilere Türk vatandaşlığının kazanılması yolu açıldığı için kıyasen, vatandaşlıktan daha sınırlı haklar tanıyan Turkuaz Kart uygulaması için de bu şartların yeterli olacağı kanaatindeyiz. Ancak 2022 yılına kadar Turkuaz Kart uygulaması kapsamında yatırımlara ilişkin herhangi bir alt sınır öngörülmediği için bu maddî sınırların altındaki yatırımların idarenin takdir yetkisi kapsamında Turkuaz Kart için yeterli olarak değerlendirilmesi mümkündü. Ancak 2022

675 Bkz. Türk Vatandaşlığı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik m. 20/2. Bu maddeye göre;

"(2) (Ek: 12/12/2016-2016/9601 K.) Aşağıdaki şartlardan herhangi birini sağlayan yabancı, Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında Cumhurbaşkanı kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilir:

a) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarında sabit sermaye yatırımı gerçekleştirdiği Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca tespit edilen.

b) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 400.000 (e. 250.000) Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarındaki taşınmazı tapu kayıtlarına üç yıl satılmaması şerhi koyulmak şartıyla satın aldığı veya kat mülkiyeti ya da kat irtifakı kurulmuş, en az 400.000 (e. 250.000) Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarı peşin olarak yatırılan ve tapu siciline üç yıl süreyle devir ve terkini yapılmayacağı taahhüdü şerh edilmek şartıyla noterde düzenlenmiş sözleşme ile taşınmazın satışının vaat edildiği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca tespit edilen.

c) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 50 kişilik istihdam oluşturduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespit edilen.

ç) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarında mevduatı üç yıl tutma şartıyla Türkiye'de faaliyet gösteren bankalara yatırdığı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca tespit edilen.

d) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarında Devlet borçlanma araçlarını üç yıl tutmak şartıyla satın aldığı Hazine ve Maliye Bakanlığınca tespit edilen.

e) (Ek: 13/3/2017-2017/10008 K.) (Değişik:RG-6/1/2022-31711-C.K-5072/1 md.) En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarında gayrimenkul yatırım fonu katılma payı veya girişim sermayesi yatırım fonu katılma payını en az üç yıl elinde tutma şartıyla satın aldığı Sermaye Piyasası Kurulunca tespit edilen.

f) (Ek:RG-13/5/2022-31834-C.K-5554/2 md.) En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz tutarında katkı payını, kapsamı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından belirlenen fonlarda tutma ve üç yıl sistemde kalma şartıyla bireysel emeklilik sistemine yatırdığı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunca tespit edilen."

13.05.2022 tarihli 31834 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişikliklerden dolayı değişen ekonomik değerlerin yanına eski değerler (e. (…)) şeklinde eklenmiştir.

yılında yürürlüğe giren UİK Yön. m. 32/2'de nitelikli yatırımcının belirlenmesinde dikkate alınacak unsurlar arasında maddî sınırları belirleyen hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, yabancının yaptığı ya da yapacağı yatırıma ilişkin olarak; *"yatırım sermaye tutarının bir milyon Türk Lirası veya üzerinde olması"* ve *"ihracat tutarının yıllık bir milyon beş yüz bin Türk Lirası veya üzerinde olması"* nitelikli olarak değerlendirilebilmesini sağlayacak kriter olarak düzenlenmiştir. Her sene yeniden değerleme oranında artırılarak uygulanacak bu maddî sınırların, yatırım yoluyla vatandaşlık uygulamasında aranan şartlara nazaran bir hayli düşük kaldığı kanaatindeyiz.

Sorunlu gördüğümüz bir diğer husus ise UİK Yön.'de belirlenen maddî değerlerin TL cinsinden belirlenmiş olmasıdır. Özellikle, yabancıları ülkeye çekmeye yönelik bir uygulamada her sene yeniden değerleme yapılması yerine, yatırım yoluyla vatandaşlık uygulamasında olduğu gibi küresel düzeyde belirleyiciliği olan ABD Doları cinsinden maddî sınırların belirtilmesinin daha işlevsel olacağı kanaatindeyiz.

C. Bilim İnsanı veya Araştırmacı Yabancılar

TK Yön. m. 5/1-c'de "*bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayan veya bilim, sanayi ve teknoloji alanlarında uluslararası düzeyde ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen çalışmalar ve araştırmalar yapan*" bilim insanı ve araştırmacılara Turkuaz Kart verilebileceği düzenlenmiştir. Hükmün lafzından, bilim insanı ve araştırmacıların Turkuaz Kart kapsamında değerlendirilebilmesi için "*bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlaması*" ya da "*bilim sanayi ve teknoloji alanlarında uluslararası düzeyde ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen çalışmalar ve araştırmalar yapması*" şartlarının arandığı anlaşılmaktadır. Bahsi geçen iki şartın da somut kriterlere bağlanması bir hayli zor görünmektedir.

TK Yön. m. 8/1-ç'de bilim insanı ve araştırmacıların sunması gereken belgeler *"diploma, akademik kariyer ve unvanı gösterir belge, sahip olunan akademik çalışmalar veya lisans, ticari marka veya patent belgeleri ile benzeri"* şeklinde düzenlenmiştir. *"Diploma, akademik kariyer ve unvanı gösterir belge"* ifadesiyle kişinin bilim insanı ya da araştırmacı sıfatının kanıtlanması aranmaktadır. Hükümde yer alan *"sahip olunan akademik çalışmalar veya lisans, ticari marka veya patent belgeleri ile benzeri"* ifadesi, TK Yön. m. 5'teki şartlarla birlikte incelendiğinde "*bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı*" hususunda bir öngörülebilirlik sağlanıyor olsa da; "*ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen çalışmalar*" hususunda herhangi bir belirlilik bulunmamaktadır. Gerekli görülen başvuru belgeleri ile benzer şekilde, TK Yön. m. 11/2-c'de puanlama sistemi hazırlanırken bilim insanı ve araştırmacı için, *"akademik unvan, ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda çalışma veya meslekî deneyim, ulusal veya uluslararası kurumlar tarafından tescillenmiş patent, ticari marka veya lisans, inovasyon faaliyetleri"* ve *"Ar-Ge alanında ya da bilişim, savunma, maden, enerji gibi ülke ekonomisi açısından stratejik sektörlerde önemli görevlerde çalışma ya da meslekî deneyim"* gibi hususların dikkate alınacağı düzenlenmiştir. *"Ar-Ge alanında ya da bilişim, savunma, maden enerji gibi ülke açısından stratejik sektörlerde önemli görevlerde çalışma ya da meslekî deneyim"* hususu bilimsel, sınaî ve teknolojik gelişmeye katkının yanında ülke menfaatleri açısından stratejik görülen alanlarda çalışma şartı kapsamında da değerlendirilebilecektir. Bu hususlara detaylı olarak ilgili başlıklar altında değinilecektir.

1. Bilimsel, Sınaî ve Teknolojik Gelişmeye Katkı

Bilimsel, sınaî ve teknolojik gelişmeye katkı, bilim insanı ve araştırmacılar açısından niteliğin belirlenmesinde başvurulması gereken bir kriter olarak belirlenmiştir. Esasen bu husus 2016 yılında mülga 4817 sayılı YÇİHK'ye eklenmiş ve *"ülkemizin bilim,*

teknoloji, Ar-Ge, yenilik ve tasarım alanındaki gelişimine katkı sağlayacak nitelikli yabancılar" çalışma izninin istisnaî olarak verilebileceği kişiler kapsamında değerlendirilmiştir.

Turkuaz Kart bakımından bilimsel, teknolojik ve sınaî gelişmeye katkının somutlaşmış olması gerekmektedir. Zira başvuru sırasında sisteme yüklenilmesi gereken belgeler arasında *"sahip olunan akademik çalışmalar veya lisans, ticari marka veya patent belgeleri ile benzeri"* ifadesi yer almaktadır. Aynı şekilde puanlama sistemi hazırlanırken bilim insanı ve araştırmacılar için *"akademik unvan, ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda çalışma veya meslekî deneyim, ulusal veya uluslararası kurumlar tarafından tescillenmiş patent, ticari marka veya lisans, inovasyon faaliyetlerinin"* dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Kanımızca bilimsel, sınaî ve teknolojik gelişmeye katkının somutlaşması ifadesi araştırma ya da çalışma sonucunda doğrudan bir ürünün ortaya konması kadar katı bir şart olarak değil, akademik dünya dışında, dış dünyaya etki eden çalışmaların bulunması olarak anlaşılmalıdır. Örneğin bilimsel çalışmalar ya da araştırmaların teknolojik bir ürünün üretiminde herhangi bir aşamada etkisinin olması, yöntem açısından var olan bir sistemin daha etkili kullanılması ya da sosyal bilimler açısından bakıldığında toplumsal ya da ekonomik bir soruna etkili çözümler sunması gibi şartlar bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Ancak hem gerekli görülen başvuru belgeleri hem de puanlama sisteminin belirlemesinde dikkate alınacak kriterlere[676] bakıldığında, bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı ifadesiyle sosyal bilimler alanında çalışan kişilerin büyük oranda dışlandığı kanaatine varmaktayız. Zira sosyal bilimlerde bilimsel, sınaî ve teknolojik gelişmeye katkı anlamında somut bir sonuca ulaşmak neredeyse imkânsızdır. Her ne kadar

[676] Kriterler için bkz. aşa. dn. 701.

bilim kavramı geniş yorumlandığında sosyal bilimler alanında çalışan bilim insanı ve araştırmacılar bu kapsamda değerlendirilebilecek olsalar da sosyal bilimlerde araştırma çıktısı olarak somut ürünler elde edilmesi neredeyse imkânsız olduğundan, sosyal bilimcilerin bu hükmün kapsamı içerisinde değerlendirilebilmeleri mümkün olmayacaktır.

Öte yandan mühendislik ile doğa bilimleri ve sağlık bilimleri alanlarında çalışan bilim insanı veya araştırmacıların gerçekleştirdikleri akademik ve meslekî faaliyetlerinin neredeyse birçoğu bilimsel, sınaî ve teknolojik gelişmeye katkı anlamında değerlendirilebilmeye açıktır. Zira sınaî ve teknolojik gelişme sosyal bilimlerin aksine genellikle bu alanlardaki çalışmalar ile sağlanmaktadır.

2. Ülke Menfaatleri Açısından Stratejik Kabul Edilen Çalışmalar ve Araştırmalar

UİK Yön. m. 32/1-ç'de kişinin nitelikli olarak değerlendirilmesi hususunda "*Genel Müdürlük tarafından ülke kalkınması için stratejik olduğu değerlendirilen sektörlerde çalışacak olma*" şartı aranmıştır. Hâlihazırda UİGM tarafından ülke kalkınması için stratejik olduğu değerlendirilen sektörlerin neler olduğuna ya da hangi kriterler kapsamında bir sektörün ülke kalkınması için stratejik olarak değerlendirileceğine ilişkin yayımlanmış bir liste bulunmamaktadır. Dolayısıyla ülke kalkınması bakımından hangi sektörlerin bu kapsamda değerlendirileceğine yönelik kıyasen bir inceleme yapılması gerekmektedir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı dönemsel olarak ülke ekonomisi için önemli olan sektörleri ve Ar-Ge faaliyetlerini teşvikler sağlayarak belirlemektedir[677]. 2023 Sanayi ve

[677] Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı kapsamında desteklenecek teknoloji odaklı ürünlerin kapsamı içerisinde yer aldığı ana sektörler için bkz. <https://hamle.gov.tr/Home/Sektorler>, (25.10.2022).

Teknoloji Stratejisinde[678] "*ürün odaklı hedeflerin kimya ilaç ve tıbbi cihaz, motorlu kara taşıtları, deniz taşıtları, raylı sistemler, makine, yarı iletkenler, elektrik-elektronik, yazılım, savunma, havacılık ve uzay sektörlerini kapsayacak şekilde tanımlanacağı*" belirtilmiştir[679]. Bu doğrultuda 2021 yılında, öncelikli sektörler için stratejik malzemeleri sağlamak üzere bazı ürün odaklı hedefler belirlenmiştir[680].

Ayrıca Stratejide belirli sektörlerde teknoloji yol haritaları oluşturulması öngörülmüştür. 2020 yılı itibariyle hazırlanmış olması öngörülen bu konular; "*5G ve ötesi bağlantı teknolojileri, yapay zekâ ve makine öğrenmesi, robotik ve otonomi, nesnelerin interneti, büyük veri ve veri analitiği, siber güvenlik, blok zincir, dağıtık defter, eklemeli üretim, süper performanslı hesaplama, insansız hava araçları, uzay teknolojileri, nanoteknoloji, biyoteknoloji, tarım teknolojileri ve enerji teknolojileridir*."[681]

Ülke ihtiyaçları doğrultusunda belirlenen bu sektörlerin ülkenin menfaatleri bakımından stratejik önemi haiz sektörler olduğundan, bu konularda yapılacak çalışmalar ve araştırmaların, Turkuaz Kart kapsamında ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen çalışmalar ve araştırmalardan sayılacağı kanaatindeyiz.

D. Kültürel, Sanatsal ve Sportif Faaliyetler Açısından Uluslararası Düzeyde Başarılı Olan Yabancılar

Kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetler açısından uluslararası üne sahip yabancıların Türkiye'deki faaliyetlerini teşvik etmek ve bu kişileri ülkeye çekmek amacıyla TK Yön. m. 5/1-ç'de, bu gruplara dahil yabancılara da Turkuaz Kart

[678] 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, <https://www.hamle.gov.tr/Files/dokumanlar/sts2023-web.pdf>, (25.10.2022).

[679] 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, s. 34.

[680] 2021 yılında üretimleri ve üretimlerine yönelik Ar-Ge faaliyetlerinin teşvik edildiği ürünlerin listesi için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/02/20210227-2-1.pdf>, (23.05.2022).

[681] 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, s. 35.

verilebileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar adı geçen bu grup Turkuaz Kart uygulamasını esas olarak düzenleyen UİK m. 11'de yer almasa da TK Yön.'de bu kişilerin de Turkuaz Kart uygulamasının kapsamında oldukları belirlenmiştir.

TK Yön. m. 8/1-ç uyarınca kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetler kapsamında Turkuaz Kart'a başvuracak kişilerin, başvuru esnasında ilgili oldukları faaliyetler açısından "*ulusal veya uluslararası düzeyde başarılı olduğunu gösterir belgeler ile benzerlerini*" sisteme yüklemesi gerekmektedir. Her ne kadar TK Yön. m. 5/1-ç'de "*uluslararası düzeyde başarılı yabancılara*" Turkuaz Kart verilebileceği düzenlense de başvuru belgelerini düzenleyen bu hüküm ulusal düzeyde başarılı olmuş kişileri de kapsamaktadır. Esas olarak bu grup, UİK m. 16/1-h'de "*alanındaki başarısı ile uluslararası düzeyde temayüz etmiş olarak bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif amaçla Türkiye'ye gelen yabancılar"* şeklinde çalışma izninin istisnaî olarak verilebileceği yabancılar kapsamında düzenlenmiştir. UİK Yön. m. 38'de bu kişilerin çalışma izni başvurularında, UİK Yön. m. 22 kapsamında oluşturulan değerlendirme kriterlerinin uygulanmayacağı; bu kişilere verilecek çalışma izinlerinin, iş veya hizmet süresini aşmamak kaydıyla üç yıla kadar düzenlenebileceği ve bu kişilerin başvurularının değerlendirilmesinde ilgili mercilerin görüşlerinin alınacağı yer almıştır.

Ek olarak, çalışma izninden muaf tutulacak yabancıları düzenleyen UİK Yön. m. 48'de yer verilen bu gruba, özel kanunlarda yer alan hükümler ile yabancı ile işverenin diğer kanunlardan doğan yükümlülüklerinin saklı kalması kaydıyla bir aya kadar çalışma izni muafiyeti verilebileceği düzenlenmiştir.

UİK'de, Turkuaz Kart'ı düzenleyen m. 11'de yer almasa da TK Yön.'de, bu gruplara Turkuaz Kart verilebileceği düzenlendiği için; bu grubun hangi faaliyetlerinin, Turkuaz Kart kapsamında değerlendirme kriterlerini sağlayacağının tespit edilmesi gerekmektedir.

2. Kültürel ve Sanatsal Faaliyetler

Kültürel ve sanatsal faaliyetlerle uğraşan kişilerin uluslararası hareketliliği yaygın olarak görülmektedir[682]. Özellikle menşe ülkelerinden gelişmiş ülkelere doğru olan bu hareketlilik, kültürel ve sanatsal faaliyetlere verilen önem dolayısıyla devletler tarafından teşvik edilmektedir. Kültürel faaliyetlerle uğraşan kişiler mülga YÇİHK'de çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirilmekteyken, UİK ile birlikte bu kişilere tanınan istisnalar genişletilmiştir. Turkuaz Kart uygulamasında kültürel ve sanatsal faaliyetleriyle uluslararası arenada tanınan kişilere yer verilmesinin de kültürel ve sanatsal faaliyetlere verilen önem doğrultusunda olduğu kanaatindeyiz.

Kültürel ve sanatsal faaliyetlerin neler olduğuna değinmeden kültür ve sanat kavramlarının nasıl ele alınacağına değinmek gerekmektedir. TDK'de kültür "*tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü*" olarak tanımlanmıştır[683]. *Larousse*'ta ise kültür (*la culture*) ilk anlamlarıyla *"entelektüel faaliyetler aracılığıyla zihnin zenginleşmesi"* ya da *"belirli bir alanda sahip olunan bilgi birikimi*" olarak tanımlanmıştır[684]. *Merriam-Webster*'da daha çok belirli bir sosyal grup tarafından benimsenen inanç ve değerler yönüne dikkat çekilen kültür kavramı, ikincil anlamıyla "*entelektüel ve estetik tahsille kazanılan zevk duyusunun aydınlanması ve nefaseti"* olarak tanımlanmıştır[685]. Bu temel tanımlardan yola çıkarak kültürel faaliyetleri; kültüre dair olan,

---

682 Günümüze kadar birçok ünlü sanatçı farklı saiklerle vatandaşlık değiştirmiştir. Örnek haberler için bkz. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/depardieu-vatandaslik-degistiren-ilk-unlu-degil-395322>, (03.06.2022); <https://www.ntv.com.tr/galeri/yasam/vatandasliktan-cikan-unluler,hDbQs1inrEavBYBpf2JpWg/_EYWV_ BzTkeSQrJB0Twjdw>, (03.06.2022).

683 <https://sozluk.gov.tr>, (03.06.2022).

684 <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/culture/21072>, (03.06.2022).

685 <https://www.merriam-webster.com/dictionary/culture>, (03.06.2022).

yani entelektüel ve estetik zevke ilişkin ve bunlar yoluyla zihnin zenginleşmesine yönelik faaliyetler şeklinde tanımlayabiliriz.

Sanat ise TDK'ye göre, "*bir duygu, tasarı, güzellik vb.nin anlatımında kullanılan yöntemlerin tamamı veya bu anlatım sonucunda ortaya çıkan üstün yaratıcılığı*" ifade etmek üzere kullanılan kavramdır[686]. *Merriam-Webster*'da sanat (*art*), *"estetik nesnelerin üretiminde beceri ve hayal gücünün bilinçli bir şekilde kullanımı"*[687] şeklinde, Larousse'da (*l'art*) ise, *"insanlarda az ya da çok estetik zevkle bağlantılı belirli bir duyarlılık uyandırmayı amaçlayan spesifik nesnelerin ya da sahne ürünlerinin yaratımı"*[688] olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlardan yola çıkarak sanatsal faaliyetler, estetik zevkle bağlantılı ürünlerin yaratımına ilişkin faaliyetler olarak tanımlanabilir.

Bu tanımları birleştirmek gerekirse, insanların estetik ve entelektüel duygularının tatminine yönelik ortaya konulan ürünleri oluşturma ve sergileme faaliyetleri kültürel ve sanatsal faaliyetler olarak değerlendirilmelidir. Örnek vermek gerekirse dans, opera, sinema, tiyatro, heykel, müzik, resim ve edebiyat eserleri ile ilgili faaliyetler kültürel ve sanatsal faaliyetler olarak değerlendirilebilir. Estetik ve entelektüel zevkler bireysel kavramlar oldukları için nelerin kültür ve sanat eseri olduğu hususunda sınırlayıcı bir yorum yapmak doğru olmayacaktır. Bu sebeple Turkuaz Kart kapsamında uluslararası düzeyde başarılı olmanın ölçüsünün kültürel ve sanatsal faaliyetlerin neler olduğunun da önüne geçtiği kanaatindeyiz.

TK Yön. m. 11/2-d'de, puanlama sistemi oluşturulurken *"fikir ve sanat eseri sahibi yabancılar için eserlerinin bilinirliği, ulusal veya uluslararası ödüllerinin"* dikkate alınacağı düzenlenmektedir. Kültürel ve sanatsal faaliyetler açısından uluslararası düzeyde

686 <https://sozluk.gov.tr>, (03.06.2022).

687 <https://www.merriam-webster.com/dictionary/art>, (03.06.2022).

688 <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/art/5509>, (03.06.2022).

başarıyı gösterir belgelere ise ilgili alanda yarışmalarda elde edilmiş dereceler, sahip olunan ödüller ve bunların yanında eserlerin sergilenme, okunma, izlenme rakamları gibi uluslararası düzeyde başarılı olarak değerlendirilmeye karine teşkil edecek belgeler örnek gösterilebilir. Bunun yanında kültürel ve sanatsal faaliyetlere ilişkin bir başarı kriterinin belirlenmesi hususunda hangi makamın görüşlerine başvurulacağının belirlenmesi gerekmektedir. Kanımızca, bu hususta, Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşüne başvurulması makul görünmektedir. Bunun yanında, başvurucunun faaliyetiyle ilgili kuruluşların da görüşlerine başvurulabilir[689].

3. Sportif Faaliyetler

Sportif faaliyetlerle uğraşan kişiler, sporun uluslararası mahiyeti dolayısıyla meslekî hayatlarının büyük bir kısmını menşe ülkelerinin dışında geçirmektedir. Özellikle sportif faaliyetlerde uluslararası düzeyde başarı gösteren kişilerin hayatlarını sürdürmek üzere uzun süre bulundukları ülkelerin vatandaşlığına geçmesi yaygın olarak görülmektedir[690].

Türk hukukunda, yabancı sporcular, mülga 4817 sayılı YÇİHK kapsamında çalışma izni muafiyeti kapsamında oldukları için çalışma izni almaksızın Türkiye'de çalışabilmekteydiler. UİK ile birlikte bu muafiyet kaldırılmış, yabancı sporcular da çalışma izni almakla yükümlü kılınmıştır. Ancak, UİK'de de sporculara yönelik bazı istisnalar tanınmış, UİK m. 16/1-h'de sportif amaçlarla Türkiye'ye gelen yabancıların çalışma izinlerinde istisnalar tanınabileceği düzenlenmiştir. Bunun yanında Turkuaz Kart uygulaması da hem ilerleyen dönemde vatandaşlık yolunu açması hem de Türkiye'de

689 Örneğin müzisyenler açısından TSMB'ye başvurulabilir. Bkz. <https://www.tsmb.org.tr>, (03.06.2022).

690 Örnekler için bkz. <https://tr.wikipedia.org/wiki/Türk_sporunda_ülke_değişiklikleri_listesi>, (03.06.2022).

bulundukları süre boyunca sportif faaliyetlerini gerçekleştirmesi açısından sporculara önemli bir imkân tanıyacaktır.

Sportif faaliyetler bakımından yabancının uluslararası düzeyde başarılı olduğunu gösterir belgelere, alanındaki sportif başarıları belgeleyen dereceler, olimpiyatlarda elde edilmiş madalyalar ya da tanınmış kulüplerde sportif faaliyetleri gerçekleştirdiğine ilişkin lisanslar örnek gösterilebilecektir. Zira TK Yön. m. 11/2-ç'de puanlama sistemi hazırlanırken yabancı sporcular için "*faaliyette bulunduğu spor dalında ferdi ya da kulüp lisansı ile ulusal ya da uluslararası ferdi ya da takım müsabakalarında aldığı dereceleri ya da ödüllerinin"* ve "*mensubu olduğu spor kulübünün hukukî statüsü ile ilgili kulübün ulusal veya uluslararası başarıları, uyruğunda bulunduğu ülkede millî sporcu statüsünde olması"* gibi hususlarının dikkate alınacağı düzenlenmektedir.

TK Yön. m. 11/2-ç'de yer alan düzenlemeden anlaşıldığı üzere, takım sporlarında, sporcunun mensubu olduğu spor kulübünün başarıları da sporcunun bireysel başarısına karine teşkil edecektir. Bunun yanında spor kulübünün hukukî statüsüne de ilgili düzenlemede bir değer atfedilmiştir.

Türk hukukunda profesyonel spor kulüpleri dernek veya şirket olarak kurulabilmektedir. İki kuruluş biçiminde de özellikle ekonomik kazanç paylaşımı açısından bazı hukukî farklılıklar bulunsa da nihaî amaç, spor kulübünün tüzel kişiliğe sahip olmasıdır. Ancak yabancının mensubu olduğu spor kulübünün hukukî statüsünün neye göre değerlendirileceği hususunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Kanımızca, bu hususta dikkat edilecek unsur, spor kulübünün menşe ülkesinde hukukî statüsünün bulunmasıdır. Son olarak, *"yabancının uyruğunda bulunduğu ülkede millî sporcu statüsünde olması"* da sportif başarısına karine teşkil edecek şekilde düzenlenmiştir.

Kanımızca, özellikle Türkiye'deki spor kulüplerinde faaliyet gösteren yabancılara bir alternatif izin sistemi olarak görülebilecek Turkuaz Kart uygulaması kapsamında yabancının uluslararası başarısının takdiri hususunda görüş bildirecek makam, öncelikli olarak Gençlik ve Spor Bakanlığı olmalıdır. Bunların yanında başvuru yapılan sportif faaliyetle ilgili spor federasyonlarının[691] görüşlerine de başvurulabilmelidir.

E. Türkiye'nin Lehinde Uluslararası Düzeyde Faaliyet Gösteren Yabancılar

Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar için öngörülen son grup, Türkiye lehinde uluslararası düzeyde faaliyet gösteren yabancılardır. Bu grup da kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetleri bakımından uluslararası düzeyde başarılı olan yabancılar gibi UİK m. 11'de bulunmazken, TK Yön. m. 5/1-d bendinde yer almaktadır. Her ne kadar hükümde "*Türkiye'nin veya Türk kültürünün uluslararası tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan, Türkiye'nin millî menfaatlerine ilişkin hususlarda faaliyette bulunan*" şeklinde olumlu ya da olumsuz bir ifade içermeyen bir düzenleme bulunsa da uygulamanın genel mantığından yola çıkılarak, Türkiye'nin veya Türk kültürünün tanıtımına veya Türkiye'nin millî menfaatlerine ilişkin hususlarda Türkiye lehine bulunulan faaliyetler anlaşılmalıdır. Bu hususta Kanunda ve Yönetmelikte kıyasen uygulanacak bir hüküm bulunmadığı ve bu denli sübjektif bir konuda objektif kriterlerin sağlanması mümkün olmayacağı için idareye geniş bir takdir yetkisi tanındığı düşüncesindeyiz.

[691] Türkiye'deki Spor Federasyonları için bkz. <https://shgm.gsb.gov.tr/Federasyonlar>, (03.06.2022).

1. Türkiye'nin ve Türk Kültürünün Uluslararası Tanınırlığına ve Tanıtımına Katkı Sayılabilecek Eylemler

Türk kültürünün uluslararası tanınırlığına ve tanıtımına katkı sayılabilecek eylemleri somutlaştırabilmek adına bir önceki başlıkta ele aldığımız kültürel faaliyetlerin ulusal boyutta tekrar ele alınması gerekmektedir.

Ulusal kültür bir toplumu oluşturan ögelerin, geleneksel inanışların ve davranış biçimlerinin bütününü ifade etmektedir. Türk kültürü denildiğinde, Türk toplumuna özgü ulusal edebiyat eserleri, müzikler, danslar, el sanatları, yemek çeşitleri gibi birçok kültürel unsur akla gelmektedir. Bu kültürel unsurların tanıtımına ve tanınırlığına katkı sayılabilecek eylemler doğal olarak bu eylemlerle bağlantılı faaliyetler olacaktır. Kanımızca bir yabancı tarafından Türk tarihini, Türk mutfağını, Türk müziklerini, Türk danslarını veya Türk edebiyatını konu alan görsel, işitsel ya da yazılı faaliyetlerin tümü Türk kültürünün tanıtımına katkı sağlayabilecek eylemler olarak değerlendirilebilecektir.

Bu hususta TK Yön. m. 8/1-ç'deki düzenlemeye bakıldığında, Türkiye'nin ve Türk kültürünün uluslararası tanıtımına katkı sağlayan kişilerin başvurusu sırasında, *"Turkuaz Kart Gönüllüsü olarak uluslararası düzeyde yürütülen faaliyetlere ilişkin belgeleri, fikir ve sanat eserlerini, bunların süresi, sürdürülebilirliği, devamlılığı ve etki alanı gibi bilgileri içeren tanıtım faaliyetlerine ilişkin belgeler ile benzerini"* sisteme yüklemesi gerektiği görülmektedir.

Bu hususta ayrıca Turkuaz Kart Gönüllüsü kavramına da değinmek gerekmektedir. Turkuaz Kart Gönüllüsü, *"bulunduğu ülkede Turkuaz Kart'ın tanıtımına yönelik gönüllü olarak faaliyette bulunması Genel Müdürlükçe uygun görülen yabancıyı*" ifade etmektedir. Hükmün düzenleniş şeklinden, Türkiye'nin ve Türk kültürünün uluslararası tanınırlığına ve tanıtımına katkı sağlayan kişilere, Turkuaz Kart Gönüllüsü adı

altında Turkuaz Kart verilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak TK Yön. m. 11'de, puanlama sisteminin hazırlanmasında dikkate alınacak kriterler arasında, *"Türkiye'nin veya Türk kültürünün tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan yabancılar için; süresi sürdürülebilirliği, devamlılığı ve etki alanı gibi bilgileri içeren tanıtım faaliyetleri, fikir ve sanat eserleri, Turkuaz Kart gönüllüsü olarak uluslararası düzeyde yürütülen faaliyetleri ve benzeri kıstaslar"* şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeden Turkuaz Kart Gönüllüsü'nün faaliyetlerinin "*Türkiye'nin veya Türk kültürünün tanınırlığına veya tanıtımına katkı*" kapsamında değerlendirileceği anlaşılmaktadır.

Türk kültürünün tanınırlığına ve tanıtımına katkı sağlayabilecek eylemleri belirleyebilmek adına kesin çerçeveleri olan kriterlerin sağlanması mümkün değildir. Bu sebeple bu hususun belirlenmesinde ilgili makamların görüşünün alınması zarurîdir. Bu hususta görüşüne başvurulması gereken makamın ise Kültür ve Turizm Bakanlığı olduğu kanaatindeyiz.

2. Türkiye'nin Milli Menfaatlerine İlişkin Hususlarda Uluslararası Düzeyde Sayılabilecek Faaliyetler

Türkiye'nin millî menfaatlerine ilişkin hususlarda uluslararası düzeyde sayılabilecek faaliyetlerin somut kriterlerle ölçülebilmesi mümkün görünmemektedir. Zira millî menfaat kavramı soyut bir nitelikte olup, ancak millî hedefler şeklinde somutlaştırıldığında bazı kriterlere bağlı kılınabilecektir. Doktrinde bu kapsamda değerlendirilebilecek faaliyetlerin kapsamının genişliğine dikkat çekilerek; siyasî, askerî ve istihbarî faaliyetlerin bu kapsamda değerlendirilebileceği ifade edilmiştir[692].

Bir ülkenin menfaatlerine ilişkin uluslararası düzeyde yapılan faaliyetlerin başında lobicilik gelmektedir. Genel anlamıyla lobicilik, siyasal karar alma

[692] **KARAAĞAÇ**, s. 109.

mekanizmalarını etkilemek demektir. ABD ya da İngiliz menşeli olduğu ileri sürülen bu kavram, genellikle iç siyasette, belirli grupların istekleri yönünde kongre ve hükümeti etkileme ve ikna etme çalışması şeklinde ortaya çıkmaktadır[693]. Daha sonraları uluslararası bir boyut alan lobicilik faaliyeti, bir ülke, bir kurum, bir ürün vb. ile hedef kitlesinde ve kamuoyu nezdinde "*olumlu imaj meydana getirme ve var olan olumlu yönde imajı sürdürme amaçları doğrultusunda yasama ve yürütme organlarına yönelik olarak değişik yöntemlerle yürütülen çalışmaları*" kapsar hâle gelmiştir[694]. Sivil toplum kuruluşları, eski siyasetçiler, bürokratlar ve bunların yanında kurumsal lobicilik firmaları, lobicilik faaliyetlerini gerçekleştirebilmektedir.

Turkuaz Kart bakımından, Türkiye lehine yapılan lobicilik faaliyetlerinin, Türkiye'nin millî menfaatlerine ilişkin hususlarda gerçekleştirilen uluslararası düzeyde sayılabilecek faaliyetler kapsamında değerlendirilebileceği kanaatindeyiz. Ancak idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilebilecek bu faaliyetin, yabancı tarafından herhangi bir maddî menfaat karşılığında yapılıp yapılmadığının dikkate alınması gerektiği düşüncesindeyiz. Yabancının faaliyetlerinin bu grup kapsamında değerlendirilip, değerlendirilemeyeceği hususunda görüşlerine başvurulması gereken makamın ise Dışişleri Bakanlığı olduğu kanaatindeyiz.

---

693 *"Lobi dendiğinde akla otel lobisi gelmesi, bu sözcüğün siyasal anlamından tamamen kopuk bir refleks değil. Rivayet şöyle: 1870'lerin ABD Başkanı Ulysses S. Grant Beyaz Saray'da geçirdiği işgününün stresinden, hemen yakındaki Willard otelinin şık lobisinde puro ve konyak ile uzaklaşmaya çalışırmış. Bu arada kendisine dertlerini anlatmak için etrafında dönenlere 'lobiciler' adını takmış. Tarih kayıtlarına göre ise, Amerikan İngilizcesinde 'lobi yapmak' fiili çok daha önce, 1850'de beliriyor. Kongre'nin geniş koridorlarında bazı yurttaşların milletvekili ve senatörlere 'bir istirhamda' bulunma çabalarını tanımlıyor.":* **KALEAĞASI**, Bahadır: "*Lobicilik nedir, ne değildir?*", Radikal, 2006. Farklı yönde bir görüşe göre, "*İngiliz Parlamentosu toplantı salonu girişinde lobi olarak adlandırılan bekleme alanında kendi problem ve taleplerini iletme ve benimsetme çabaları gösteren kişi ya da grup temsilcilerinin parlamento mensuplarına yönelik sürdürdüğü bu faaliyetlere lobicilik denilmiştir.":* **KHALİLOV**, Firdovsi: Amerika Birleşik Devletleri'nde Türk Lobi Çalışmaları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2008, s. 3.

694 Genel olarak bkz. **KHALİLOV**, s. 3-8.

II. TURKUAZ KART BAŞVURUSU VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Turkuaz Kart'ın başvuru, değerlendirme ve düzenleme işlemlerine ilişkin TK Yön.'de istisnaî bazı usûller benimsenmiştir. Her ne kadar UİK Yön.'de çalışma izni başvurularına ilişkin usûller öngörülmüş olsa da özel hüküm niteliğinde olduğundan ve UİK Yön. m. 47/1'de *"Turkuaz Kart başvuru, değerlendirme ve düzenleme işlemlerine 14/3/2017 tarihli ve 30007 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Turkuaz Kart Yönetmeliğinde belirlenen usul ve esaslara göre yürütülür"* şeklinde doğrudan bir atıf bulunduğundan Turkuaz Kart'a ilişkin işlemler TK Yön'de düzenlenen hükümlere tâbidir.

A. Başvuru Usûlü

Turkuaz Kart başvuru usûlü, diğer çalışma izni başvurularına ilişkin genel başvuru usûlü ile benzerlik göstermektedir. Zira hem TK Yön.'de hem de UİK Yön.'de çalışma izinlerine başvuru usûlü olarak yurt içinde bulunan ve yurt dışında bulunan yabancılar için iki ayrı yol öngörülmüştür.

TK Yön. m. 6/1'de, Turkuaz Kart başvurusunun, yurt içinde doğrudan sistem üzerinden, yurt dışında ise yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk dış temsilciliği aracılığıyla yapılacağı düzenlenmiştir. Hükümde geçen yabancının "*yasal olarak bulunduğu ülke*" şartıyla yalnızca, yabancının ilgili ülkeye kaçak olarak girmemiş olması ifade edilmemektedir. Zira, yabancının turistik amaçlarla yasal olarak bulunduğu ülkeden çalışma izni başvurusu yapması mümkün olmamalıdır. Dolayısıyla "*yasal olarak bulunulan ülke*" ifadesiyle yabancının, ilgili ülkede oturma, çalışma ya da öğrenim izniyle bulunması kastedilmektedir[695].

[695] Buna istinaden DEMİRKOL, UİK m. 7(1)'deki "*yasal olarak bulunduğu ülke*" ifadesinin kısa süreli kalış vizelerini de kapsayacak şekilde anlaşılmayacak üzere yeniden formüle edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bkz. **DEMİRKOL**, s. 428.

UİK Yön. yayımlanmadan önce, yabancıların çalışma izinlerinde uygulanacak usûl ve esaslar YİÇHK Yön.'e tâbiydi. Ancak 2022 yılının Şubat ayında yayımlanan UİK Yön. ile birlikte YİÇHK Yön., esas kanunu olan 4817 sayılı YÇİHK gibi uygulanma kabiliyetini yitirmiştir.

YÇİHK Yön. uyarınca, Türkiye'de çalışmak isteyen bir yabancının kural olarak yurt dışından başvuru yapması esastı. Yönetmelik hükmüne göre yabancının çalışma iznine yurt içinden başvuru yapabilmesi için en az altı ay süreli geçerli ikamet izni bulunması gerekmekteydi[696]. Bunun yanında YÇİHK Yön.'de yabancının sadece vatandaşı olduğu ya da daimî olarak ikamet ettikleri ülkedeki Türk dış temsilciliklerine başvuru yapabilecekleri düzenlenmekteydi. UİK Yön. yayımlanana kadar Turkuaz Kart başvurusu bu başvuru usûlüne istisna teşkil etmekteyken; Yönetmeliğin yayımlanmasıyla birlikte bu durum genel kural hâline gelip, istisnaî niteliğini yitirmiştir.

TK Yön. m. 8/3 uyarınca, Türkiye'de yasal olarak bulunan yabancıların yurt içinden yapacağı Turkuaz Kart başvurularında, Türkiye'de geçerli ikamet iznine sahip olma şartı aranmayacaktır. Bunun yanında, TK Yön. m. 6/1 uyarınca yurt dışından yapılacak başvurularda da yabancıların yasal olarak bulundukları ilgili ülkede daimî ikameti aranmaksızın Türk dış temsilciliklerinden başvuruyu gerçekleştirebilecekleri düzenlenmiştir. UİK Yön.'ün yürürlüğe girmesiyle birlikte yurt dışından yapılacak genel çalışma izni başvuru usûlü bakımından, Turkuaz Kart başvuru usûlüyle birlik sağlansa da UİK Yön m. 15/4'te düzenlenen "*üçüncü fıkra kapsamında Genel Müdürlükçe belirlenen yabancıların çalışma izni başvuruları hariç olmak üzere yurtiçinden yapılacak çalışma izni başvurularında yabancıya ait en az altı ay süreli geçerli bir ikamet izninin bulunması gerekir*" hükmüyle yurt içinden yapılan başvurular açısından Turkuaz Kart başvurusu çalışma izinleri arasındaki istisnaî yerini korumaktadır. UİK m. 15/3 uyarınca, UİGM

696 **AYGÜL**, s. 150.

tarafından belirlenecek yabancılardan Türkiye'de yasal olarak bulunanlar, geçerli bir ikamet izni olmaksızın sistem üzerinden başvuru yapabilecektir. Kanımızca Turkuaz Kart'a başvuru yapacak nitelikli kişiler de UİGM'nin belirleyeceği bu yabancılar kapsamında değerlendirilmiştir.

TK Yön. m. 6/2'de, yurt dışından yapılan başvuruya ilişkin bilgi ve belgelerin Türk dış temsilciliği tarafından elektronik ortamda ÇSGB'ye iletileceği düzenlenmiştir. Türkiye'de yasal olarak bulunun yabancı, yurt içinden yapacağı başvuruyu, "*99..*" ile başlayan yabancı kimlik numarasıyla sistem üzerinden doğrudan gerçekleştirebilecektir. Yurt içinde yapılan başvurular doğrudan ÇSGB'ye yapılan başvurular olduğu için ayrıca bilgi ve belgelerin iletilmesine gerek duyulmamıştır. Zira Turkuaz Kart başvurusunun tamamlanabilmesi için, TK Yön. m. 6/5 hükmü uyarınca yabancı ve varsa yakınına ilişkin UİGM tarafından belirlenen bilgi ve belgelerin sisteme girilmesi gerekmektedir. Bu bilgi ve belgeler TK Yön. m. 8'de hususi olarak düzenlenmiştir. Buna göre başvuru esnasında "*başvuru dilekçesi, pasaport veya pasaport yerine geçen belgenin sureti, varsa uygunluk belgesi ve yabancının sahip olduğunu iddia ettiği niteliklerine ilişkin bazı kanıtların*"[697] sisteme yüklenmesi gerekmektedir. Ayrıca UİGM, "*Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar*

[697] TK Yön m. 8/1-ç'ye göre, sahip olunduğu iddia edilen niteliklere ilişkin kanıt niteliğindeki belgeler şu şekildedir:

"Nitelikli işgücü olarak değerlendirilen yabancı için diploma, iş sözleşmesi, özgeçmiş, atama veya görevlendirme yazısı, meslekî tecrübe, anadil dışında bilinen yabancı dilleri gösteren uluslararası düzeyde kabul edilen belgeler ile benzeri;

Nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen yabancı için yatırım büyüklüğü, istihdam düzeyi, ihracat tutarı, mali yeterlilik, faaliyet gösterilen bölge, sektör ve işi gösterir belgeler ile benzeri;

Bilim insanı veya araştırmacı için, diploma, akademik kariyer ve unvanı gösterir belge, sahip olunan akademik çalışmalar veya lisans, ticari marka veya patent belgeleri ile benzeri,

Kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetler açısından ulusal veya uluslararası düzeyde başarılı olmuş yabancı için başarılı olduğunu gösterir belgeler ile benzeri,

Türkiye'nin veya Türk kültürünün tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan yabancılar için: Turkuaz gönüllüsü olarak uluslararası düzeyde yürütülen faaliyetlere ilişkin belgeler, fikir ve sanat eserleri, süresi, sürdürülebilirliği, devamlılığı ve etki alanı gibi bilgileri içeren tanıtım faaliyetlerine ilişkin belgeler ile benzeri, belgeler içerisinden Genel Müdürlükçe belirlenerek Genel Müdürlük resmi internet sayfasında yayımlanan belgeler."

bakımından her bir yabancı grubu için ayrı ayrı gerekli belgeleri belirlemeye, yeni belgeler eklemeye veya bu belgeleri değiştirmeye" yetkili kılınmıştır[698] (TK Yön. m. 8/2).

Son olarak Turkuaz Kart uygulamasını cazip kılmak üzere TK Yön. m. 14/1'de, 492 sayılı Harçlar Kanunu uyarınca Turkuaz Kart sahibi yabancıdan çalışma izni ve ikamet izni harcı ve Turkuaz Kart sahibi yakınından ikamet izni harcı alınmayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla Turkuaz Kart başvurusunun tamamlanması için yabancının herhangi bir harç ödemesine gerek bulunmamaktadır[699]. Bunun yanında TK Yön. m. 6/4 uyarınca, Turkuaz Kart başvurusunun Türk hukuku bakımından yeni bir müessese olan yetkili aracı kurumlar aracılığıyla yurt içinden veya yurt dışından yapabilecekleri düzenlenmiştir[700].

B. Başvurunun Değerlendirilmesiyle İlgili Hususlar

1. Puanlama Sistemi

TK Yön. m. 9/1 uyarınca, Turkuaz Kart başvurusunun değerlendirilmesinde Uluslararası İşgücü Politikası doğrultusunda, UİGM tarafından belirlenen kıstaslar kapsamında oluşturulan puanlama sisteminin kullanılması öngörülmüştür. Bu doğrultuda puanlama sistemi kapsamında yeterli puanı sağlayan başvurular olumlu değerlendirilecektir.

---

[698] İlgili maddenin devamında bu kapsamda yapılan düzenlemelerin UİGM'nin resmî internet sayfasından yayımlanacağı düzenlenmiştir. Ancak Aralık 2022 itibariyle UİGM'nin *web* sayfasında yayımlanmış herhangi bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır.

[699] Ancak Turkuaz Kart başvurusu olumlu sonuçlandığı takdirde, yabancıya verilecek Turkuaz Kart ve varsa yakınlarına verilecek Turkuaz Kart sahibi yakını kartı için 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu uyarınca değerli kağıt bedeli talep edilebilecektir. Zira başvuru harcından muafiyet değerli kağıt bedelini kapsamamaktadır. Ayrıca bkz. UİK Yön m. 58/2: "*21/2/1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanunu uyarınca yabancılara düzenlenen çalışma izni belgesi ve çalışma izni muafiyeti belgesinden değerli kâğıt bedeli alınır.*"

[700] Yetkili aracı kurumlar için bkz. aşa. Üçüncü Bölüm/III.B.

Puanlama sistemi münhasıran TK Yön. m. 11'de düzenlenmiştir. Buna göre Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar bakımından belirlenen nitelikleri baz alınarak TK Yön. m. 11/2 de belirlenen kıstaslar[701] doğrultusunda puanlama sistemi hazırlanacaktır. Ayrıca UİGM puanlama sisteminde değişiklik yapabilecek olup; bölge, il, sektör, işkolu veya meslek bazında farklılaştırılmış puanlama sistemleri belirleyebilecektir (TK Yön. m. 11/3). UİGM bu yetkilendirmenin yanında, altı aylık dönemlerle, varsa yaptığı değişiklikleri yayımlamakla yükümlü kılınmıştır.

2. Uygunluk Belgesi

TK Yön. m. 9/2 hükmü uyarınca Turkuaz Kart verilecek yabancılardan, nitelikli yabancı olarak değerlendirilenler, bilim insanı ve araştırmacılar ile kültürel ve sanatsal faaliyetler bakımından uluslararası düzeyde başarılı olan yabancılar için yapılan başvuruların değerlendirilmesinde, Yönetmelik m. 10'da tanımına yer verilen ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından alınmış uygunluk belgesinin bulunması hâlinde bu belgenin de puanlamaya dahil edileceği düzenlenmiştir. Uygunluk belgesi, "*yabancının nitelikleri*

[701] TK Yön. m. 11/2: *"a) Nitelikli işgücü olarak değerlendirilen yabancı için; öğrenim durumu, öğrenim görülen yükseköğretim kurumunun saygınlığı, ücret düzeyi, üst düzey yönetici olarak, uzmanlık gerektiren yüksek nitelikli işlerde veya Ar-Ge alanında çalışma veya meslekî deneyim, öğrenim ile iş ya da mesleğin uyumu, anadili dışında bildiği yabancı diller ve niteliklerini gösterir benzeri kıstaslar, b) Nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen yabancı için; belgelendirilen ya da taahhüt edilen yatırım, ihracat veya istihdam düzeyi, yatırım yapılacak sektörün, bölgenin ve işin niteliği, Türkiye'de sahip olunan taşınır veya taşınmazlar ile fikri veya sınaî mülkiyet hakları ve niteliklerini gösterir benzeri kıstaslar, c) Bilim insanı veya araştırmacı için; akademik unvan, ulusal ya da uluslararası alanda bilinen yükseköğretim kurumlarında veya bilim ve teknoloji alanında öne çıkmış kuruluşlarda çalışma veya meslekî deneyim, ulusal veya uluslararası kurumlar tarafından tescillenmiş patent, ticari marka veya lisans, inovasyon faaliyetleri, Ar-Ge alanında ya da bilişim, savunma, maden, enerji gibi ülke ekonomisi açısından stratejik sektörlerde önemli görevlerde çalışma ya da meslekî deneyim ve niteliklerini gösterir benzeri kıstaslar, ç) Yabancı sporcular için faaliyette bulunduğu spor dalında ferdi ya da kulüp lisansı ile ulusal ya da uluslararası ferdi ya da takım müsabakalarında aldığı dereceleri ya da ödülleri, mensubu olduğu spor kulübünün hukukî statüsü ile ilgili kulübün ulusal veya uluslararası başarıları, uyruğunda bulunduğu ülkede millî sporcu statüsünde olması ve niteliklerini gösterir benzeri kıstaslar, d) Fikir ve sanat eseri sahibi yabancılar için eserlerinin bilinirliği, ulusal veya uluslararası ödülleri ve niteliklerini gösterir benzeri kıstaslar, e) Türkiye'nin veya Türk kültürünün tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan yabancılar için; süresi, sürdürülebilirliği, devamlılığı ve etki alanı gibi bilgileri içeren tanıtım faaliyetleri, fikir ve sanat eserleri, Turkuaz gönüllüsü olarak uluslararası düzeyde yürütülen faaliyetleri ve benzeri kıstaslar".*

Bu kıstaslara "*Turkuaz Kart Verilebilecek Yabancılar*" başlığında detaylı olarak değindiğimiz için bu başlıkta yeniden inceleme yapılmayacaktır. Bkz. yuk. Üçüncü Bölüm/I.

bakımından Turkuaz Kart verilmeye uygun olduğuna ilişkin bu Yönetmelikte belirtilen ve Genel Müdürlükçe belirlenen ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenebilecek belge" olarak tanımlanmaktadır (TK Yön. m. 4/1-ğ). TK Yön. m. 10/2 uyarınca, "*uygunluk belgesinin şekli ve içeriği her bir yabancı grubu için ayrı ayrı olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşleri alınarak*" UİGM tarafından hazırlanacaktır. Ayrıca UİGM, uygunluk belgesi verilmesinde ilgili "*kamu kurum ve kuruluşlarının belirlenmesi, değiştirilmesi ya da ilgili kurum ve kuruluşlara yenilerinin eklenmesi*" hususunda yetkili kılınmıştır (TK Yön. m. 10/3).

Uygunluk belgesi için yapılan değerlendirme yalnızca yabancının niteliğinin tasdikiyle sınırlı olup, yabancı tarafından Kanunda aranan diğer koşulların sağlanıp sağlanmadığı hususunda herhangi bir değerlendirme yapılmayacaktır. Kanunda aranan diğer koşulların sağlanıp sağlanmadığı belirlenemeyeceği için uygunluk belgesi, yabancı bakımından Turkuaz Kart başvurusunun olumlu değerlendirilmesine yönelik herhangi bir kazanılmış hak sağlamayacaktır (TK Yön. 10/4).

3. İlgili Mercilerden Görüş Alınması

Turkuaz Kart başvurularının değerlendirilmesinde ÇSGB, ilgili mercilerin görüşlerine başvurabilecektir. İlgili merciin görüş oluşturmasına esas teşkil edecek bilgi ve belgeler, UİGM tarafından temel hak ve özgürlüklere dayalı olarak gizlilik gözetilerek belirlenecektir (UİK Yön. m. 18/2). TK Yön. m. 13/2 uyarınca, görüşüne başvurulacak merciler en geç on beş gün içerisinde görüşlerini ÇSGB'ye bildirmekle yükümlü olup; ancak zorunluluk hâlinde, on beş günü geçmemek kaydıyla, ek süre alabileceklerdir. Süresi içinde görüş bildirmeme hususunda, idarî yargıdaki genel yaptırım usûlü zımni ret şeklindeyken, TK Yön. m. 13/3 uyarınca, görüşüne başvurulan makamın süresi içinde görüş bildirmediği takdirde, kural olarak olumlu görüş bildirdiği varsayılacaktır. Bu

kuralın istisnası olarak, millî güvenlik ve kamu düzenine ilişkin hususlarda bu kuralın uygulanmayacağı maddenin devamında açık bir şekilde belirtilmiştir.

C. Başvurunun Reddi Sebepleri

Turkuaz Kart başvurusunun reddedilmesi hususu münhasıran TK Yön. m. 12'de düzenlenmiştir. Hükümde başvurunun reddedilmesinde dikkate alınmak üzere düzenlenen hususlar, UİK m. 9'da düzenlenen genel ret sebepleriyle benzer şekildedir. Kanun koyucu ret sebeplerini düzenlerken idarenin takdir yetkisini kısıtlamış, maddede sayılan hükümlerin varlığı hâlinde başvurunun reddini zorunlu bir müessese olmaktan çıkarmıştır. Ancak ret sebeplerinin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti hususunda bazı kıstaslar bakımından idareye geniş bir takdir yetkisi verilmiştir[702]. Açıklayıcı olması bakımından TK Yön. m. 12'de belirlenen her bir ret sebebi aşağıda müstakil başlıklar altında detaylı bir şekilde incelenecektir.

1. Değerlendirme Kriterlerini Sağlamama

Turkuaz Kart başvurusunun reddi hususunda TK Yön. m. 12/1'de belirlenen ilk ret sebebi, "*Bakanlıkça belirlenen değerlendirme kıstaslarını karşılamayan*" başvurulara ilişkindir. Bu hususta, ÇSGB tarafından belirlenen kriterler doğrudan etkili olacaktır. Bu kriterler, TK Yön.'de ve UİK Yön.'de belirtilen niteliğe ilişkin unsurlarla sınırlıdır. İlgili kriterler doğrultusunda yetkili makamlarca uygunluk görüşü verilmeyen ya da niteliği hakkında olumsuz kanaat bildirilen yabancıların başvuruları reddedilecektir.

2. Uluslararası İşgücü Politikasına Uygun Olmama

Turkuaz Kart uygulamasının yabancılardan faydalanarak ülke menfaatlerini gözetme gayesi yabancıya istihdam sağlama amacından ağır basmaktadır. Zira Turkuaz

[702] **AYGÜL**, s. 126.

Kart uygulaması ulusal ya da uluslararası bir yükümlülüğün giderilmesi doğrultusunda getirilmiş bir uygulama olmayıp, ülkenin ekonomik kalkınmasına katkı sağlamak amacıyla uygulanan bir politikanın ürünüdür. Bu doğrultuda, TK Yön. m. 12/1-b'de, çalışma izni puanlama sistemi ve değerlendirme kriterlerinin de üzerinde yer alan, daha genel ve soyut bir düzenleme olan[703] "*uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan*" Turkuaz Kart başvurularının reddedileceği öngörülmüştür[704]. Dolayısıyla uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan bir yabancının nitelikli olarak değerlendirilmesi, Turkuaz Kart alabilmesi için yeterli değildir. Zira Turkuaz Kart uygulamasının esas amacı, nitelikli işgücü açığı bulunan sektörlerde, bu boşluğun yabancı istihdamıyla ikâmesini sağlamaktır. Hâlihazırda işgücü ihtiyacı olmayan ve yerel işgücü piyasasında nitelikli işsizlerin fazlaca bulunduğu sektörlerde istihdam edilecek bir yabancıya ihtiyaç duyulmayacağı için; bu kişilerin Turkuaz Kart başvurularının reddedilmesi makul olacaktır. Ancak politikaya dayalı ret durumlarında, politikaya uygun olmayan hususların neler olduğunun açıkça ortaya konulması gerektiği kanaatindeyiz[705].

3. Başvuruyu Sahte veya Yanıltıcı Belgelerle Yapmış Olma

TK Yön. m. 12/1-c'de "*sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapılan*" başvuruların reddedileceği düzenlenmiştir[706]. Ayrıca bu husus başvuru aşamasında fark

---

703 Kıyasen bkz. **AYGÜL**, s. 126.

704 Uluslararası işgücü politikasının çalışma izni başvurularının değerlendirilmesi aşamasındaki yeri ve rolüne ilişkin detaylı bilgi için yukarıda bkz. Birinci Bölüm/III.B.6.

705 Danıştay çalışma izninin uzatma başvurusunun reddine ilişkin önüne gelen bir davada davalı idarece, 4817 sayılı YÇİHK m. 14/a gerekçe gösterilerek işlem tesis edilmiş ise de; "*işgücü piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin*" neler olduğunun ortaya konulmamasını bozma sebebi olarak görmüştür. Bahsi geçen içtihadında Danıştay, anılan madde kapsamında çalışma izni uzatma başvurusunun reddedilebilmesi için, "*davacıya ilk kez çalışma izni verildiğinde var olan sektörel ve ekonomik yapı ile dava konusu işlemin tesis edildiği tarihteki mevcut durum arasındaki değişikliğin somut olarak ortaya konulması*" gerektiğine hükmetmiştir. İlgili karar için bkz. Danıştay 10. D., 04.10.2010, E. 2007/5540, K. 2010/7244 içinde: **EKŞİ**, Nuray/**ÇİÇEKLİ**, Bülent: Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları, İstanbul 2012, s. 89-93. Ayrıca bkz. yuk. dn. 207.

706 Bu hususta Kanunda ve Yönetmelikte çalışma izni ya da uzatma başvusunun reddinde kişinin kastıyla bilinçsizliği arasında herhangi bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla ilgililerin, belgenin sahih olduğunu

edilmeyip sonradan fark edildiği takdirde Turkuaz Kart iptal edilecektir (TK Yön. m. 22/1-d). Bizim de katıldığımız görüşe göre, sahte ve yanıltıcı belgelerle yapılmış olan başvurunun bu kapsamda reddedilebilmesi için, ilgili belgelerin Turkuaz Kart verilmesine esas teşkil eden bir konuda olması gerekmektedir[707].

Kişinin sahte ve yanıltıcı belgeler aracılığıyla bir hakkı elde edebilmesi hukuken mümkün değildir. Bu sebeple bu hükme yer verilmeseydi de sahte ve yanıltıcı belgelerle yapıldığı tespit edilen başvuruların, değerlendirme kıstaslarını sağlamadığı gerekçesiyle TK Yön. m. 12/1-a kapsamında reddedilmesinin de mümkün olabileceği kanaatindeyiz.

4. Yabancı İstihdam Edilmesine İlişkin Gerekçenin Yeterli Görülmemesi

TK Yön. m. 12/1-ç uyarınca, yabancı istihdam edilmesine ilişkin yeterli olarak değerlendirilemeyecek bir gerekçe sunan başvuruların reddedileceği düzenlenmiştir. Esas olarak UİK m. 9/1-c'de düzenlenen bu ret sebebi, kanımızca, doğrudan yabancıya yönelik olmayıp, yabancıyı istihdam edecek işverenler için düzenlenmiştir. Zira çalışma izni başvurusu yapan yabancılardan, ilgili olduğu sektörde Türkiye'deki mevcut işgücü piyasasının durumunu bilmesi beklenemeyecektir. Bu şart bakımından doktrinde, "*çok spesifik bilgi ve tecrübe gerektiren bir iş için yabancı bir kişinin istihdam edilmesinde, bu kişinin söz konusu bilgi ve tecrübeye sahip olduğunun*" gerekçe olarak gösterilmesinin yeterli sayılabileceği ifade edilmiştir[708]. Dolayısıyla, mülga YÇİHK'de yer alan "*başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe*

zannetmesi ya da idareyi yanıltma kastının bulunmaması, hüküm bakımından herhangi bir önem arz etmemektedir. Detaylı bilgi için bkz. **DEMİRKOL**, s. 434-435.

[707] **AYGÜL**, s. 128.

[708] **DEMİRKOL**, s. 437.

sahip kişinin bulunmaması" şartı yerine öngörülen bu şart ile yabancılara daha esnek[709] ve hızlandırılmış bir usûlle çalışma izni verilebilecektir[710].

Kanımızca, bu ret sebebinin Turkuaz Kart başvurularında değerlendirme kriteri olarak uygulanması bazı sorunlara yol açabilecektir. Esasında Turkuaz Kart'ın, yabancıya bir işverene bağlı olmaksızın verilebileceği öngörülmektedir. Zira UİK Yön. m. 24/2'de Turkuaz Kart'ın, bir işverene bağlı olmaksızın yabancı adına düzenleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, yabancının belirli bir işverene bağlı olarak Turkuaz Kart başvurusu yapabileceği gibi, bağımsız çalışma izninde olduğu gibi bağımsız bir şekilde Turkuaz Kart başvurusu yapabilmesi de mümkün görünmektedir. Doktrindeki genel kabule göre de, bir işveren olsun ya da olmasın, Turkuaz Kart sahibi yabancının en baştan çalışma hakkını elde ettiği ve Türkiye'de bağımsız çalışabileceği kabul edilmektedir[711]. Ancak başvuru usûlü bakımından nitelikli işgücü olarak değerlendirilmek üzere Turkuaz Kart'a başvuran yabancının başvuru esnasında sunması gereken belgeler arasında "*iş sözleşmesi, atama veya görevlendirme yazısı*" yer almaktadır. Buradan yola çıkarak nitelikli işgücü olarak değerlendirilebilecek yabancıların Turkuaz Kart başvurusu esnasında yabancının mevcut bir iş sözleşmesine ya da görevlendirmeye bağlı olarak Turkuaz Kart başvurusu yapabileceği söylenebilecektir. Kanunda ve Yönetmelikte bu yönde açık bir düzenleme bulunmasa da Turkuaz Kart'ın, AB Mavi Kart uygulamasında da olduğu gibi doğrudan

[709] **DEMİRKOL**, s. 437.

[710] Bizim de katıldığımız bir görüşe göre, bu şartın UİK Yön. yürürlüğe girinceye dek ilgili maddeye ilişkin usûl ve esası belirleyen YÇİHK Yön. uyarınca yine benzer şekilde arandığı düşünülmektedir. Bkz. **TURAN**, s. 129-130. Ancak UİK Yön.'de bu şekilde bir uygulamaya yer verilmediği için yürürlüğe girmesinden itibaren bu yönde bir şartın aranmaması gerektiği kanaatindeyiz. UİK'de de aynı şekilde yer alan bu şartın mülga YÇİHK ile karşılaştırmalı incelemesi için bkz. **AYGÜL**, s. 127; **DEMİRKOL**, s. 437

[711] **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 389; **TUNCAY**, s. 108; **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 68; **KAVLAK**, s. 348.

belirli bir iş sözleşmesine ya da iş teklifine bağlı olarak yapılabileceğine kanaat getirilirse, bu ret sebebinin değerlendirme kriteri olarak uygulanması makul görülebilecektir[712].

Bu ret sebebi bakımından sorunlu gördüğümüz bir diğer husus ise Turkuaz Kart'a başvuracak yatırımcılar bakımındandır. Zira nitelikli yatırımcılar dışındaki Turkuaz Kart sahipleri Türkiye'de bir işverenin yanında istihdam edilebilecek olsalar da[713], nitelikli yatırımcıların yatırım faaliyetlerinin yanında, bir işverene bağlı olarak istihdam edilmeleri beklenemeyecektir[714]. Dolayısıyla bu ret sebebi Turkuaz Kart uygulaması bakımından birçok belirsizliği açığa çıkarmaktadır. Mevcut düzenlemelerle devam edilecekse bu belirsizliğin giderilmesinin tek yolu, Turkuaz Kart uygulamasının işlerlik kazanmasıyla birlikte idarenin bu yöndeki takdîrini dikkate almak olacaktır[715].

[712] 2021/1883 sayılı Direktifle AB Mavi Kart uygulamasına bağımsız meslekî faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hususunda önemli bir yenilik getirilmiştir. Yenilikçi girişimciliği teşvik etmek adına üye devletler, kabul edilen üçüncü ülke vatandaşlarına Mavi Kart sahibi olarak ikamet haklarını zedelemeksizin Direktif kapsamındaki faaliyetlerine paralel olarak bağımsız meslekî faaliyetlerini gerçekleştirebilme imkânı verebileceklerdir. Üye devletlerin kendi ulusal hukuklarında bağımsız meslekî faaliyetleri gerçekleştirme koşullarını belirleme ve izin verilen bağımsız meslekî faaliyetinin kapsamını sınırlama haklarına halel getirilmeksizin, Mavi Kart sahiplerine mevcut ulusal programlar kapsamında sağlananlardan daha az elverişli olmayan koşullar altında bağımsız meslekî faaliyetlere erişim hakkı tanıması gerektiği ifade edilmiştir. Bkz. 2021/1883 sayılı Direktif, para. 44. Bunun yanında üye devletlerin, Mavi kart sahiplerinin yüksek meslekî nitelikleri aracılığıyla ülkelerine olan katkılarını artırmak amacıyla, ulusal hukuklarında Mavi Kart sahibinin temel meslekî faaliyetini tamamlayan yan meslekî faaliyetlerde bulunmalarına izin veren düzenlemeler yapabilme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Bkz. 2021/1883 sayılı Direktif, para. 45. 2009/50 sayılı Direktifte yer almayan bu husus, uygulamanın kullanımını artırmaktan ziyade, üye devletlerin uygulama dolayısıyla faydalandığı işgücünden elde edeceği kazancı maksimize etmek amacına dayanmaktadır. Bu özelliği dolayısıyla 2021/1883 sayılı Direktifle getirilen yenilikler arasında farklı bir konuma sahiptir.

[713] TK Yön.'de, başvuru belgeleri arasında yalnızca nitelikli işgücü olarak değerlendirilecek kişiler bakımından iş sözleşmesi, görevlendirme veya atama yazısı aranmış olsa da, -zorlama bir görüşle olsa dahi- bilim insanı ve araştırmacılar, kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetlerle uğraşanlar ve Türkiye lehinde faaliyet gösteren yabancıların bağlı çalışmaları mümkünken nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen yabancılardan bağlı çalışmalarının beklenmesi makul olmayacaktır.

[714] Kendi yatırımında yönetim kurulu üyesi, yönetici vb. pozisyonları dışında. Zira bu pozisyonlar bakımından iş ilişkisinin istihdam olarak değerlendirilebileceği tartışmalıdır.

[715] Kıyasen benzer yönde bkz. **TEKSOY**, s. 260.

5. Türk Vatandaşlarına Hasredilen İş ve Meslekler İçin Başvuru Yapmış Olma

Türk yabancılar hukukunda, bazı meslekî faaliyetlerin yabancılar tarafından gerçekleştirilmesine yönelik sınırlamalar bulunmaktadır[716]. Bu meslekî faaliyetlerin bir kısmı yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiştir. Yabancıların Türkiye'de çalışabilmeleri için aranan temel şartlardan birisi[717] doğal olarak başvuruya konu mesleğin yabancılara yasaklanmamış olmasıdır. Turkuaz Kart, sahibinin yabancı statüsünü değiştirmemekte ve yabancılara Türk vatandaşlarına hasredilmiş meslekî faaliyetleri gerçekleştirme hususunda herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Dolayısıyla Turkuaz Kart sahibi Türk vatandaşlarına hasredilmiş işlerde istihdam edilemeyecektir. Türkiye'de gerçekleştiremeyeceği bir meslekî faaliyet bakımından yabancıya çalışma izni verilmesi makul olmayacağı için, TK Yön. m. 12/1-d'de, diğer kanunlarla Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılmış başvurunun reddedileceği öngörülmüştür.

6. Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği veya Kamu Sağlığı Bakımından Sakıncalı Görülen Yabancılara İlişkin Başvurular

Kamu hayatının genel düzeni, güvenliği ve sağlığı bakımından, Turkuaz Kart ile ülkede istihdam edilecek yabancılarda bu hususlar bakımından herhangi bir sakınca görülmemelidir. Ülkenin genel menfaatleri için kamuya yönelik herhangi bir risk, önleyici nitelikte olan bu hüküm doğrultusunda reddedilebilecektir.

Daha önce de belirttiğimiz üzere, uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde dikkate alınacak kriterler arasında; *"kamu düzeni*", "*kamu güvenliği*" ve "*kamu sağlığı"* ifadelerine yer verilmiştir. Ancak çalışma izninin reddi sebebi olarak öngörülen bu kriterle,

[716] İlgili meslekî faaliyetler için yukarıda bkz. Birinci Bölüm/IV.

[717] **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 386.

politika oluşturulmasında dikkate alınacağı düzenlenen kriter lafzen aynı olmasına karşın farklı nitelikler taşımaktadır[718]. Politika oluşturulmasında esas alınan kriter, olumlu ya da olumsuz bir nitelik taşımaksızın genel nitelikte, yani ülkenin bütününü ilgilendiren bir husus olarak öngörülmüşken; Turkuaz Kart başvurusunun reddi sebebi olarak düzenlenen kriter, olumsuz bir nitelikte, bireysel açıdan dikkate alınacak şekilde düzenlenmiştir[719]. Bunun yanında politikanın oluşturulmasında bu kriterler bakımından idarenin daha geniş bir takdir yetkisi bulunmakta olup, çalışma izninin reddi sebebinde bu yetki daha sınırlıdır[720].

Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı şartları, Türk hukukunda genellikle mahkeme kararlarında somut olayın özelliklerine bağlı olarak sınırları çizilen subjektif nitelikte kavramlardır[721]. Dolayısıyla gerçekleştirilen zaman ve mekan ile

[718] Benzer yönde bkz. **AYGÜL**, s. 131.

[719] Uluslararası işgücü politikası bakımından kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına ilişkin şartlara yukarıda değindiğimiz için burada tekrardan inceleme yapılmayacaktır. Bu hususta bkz. yuk. İkinci Bölüm/III.E.3.h.

[720] Zira doktrinde politikanın hazırlanmasında mahkemelerin esasa ilişkin bir denetiminin söz konusu olamayacağı, aksi yönde bir görüşün mahkemenin yerindelik denetimi yapması anlamına geleceği; ancak çalışma izninin reddi sebebi olarak bu hususlar bakımından sakınca teşkil eden durumun somutlaştırılması gerektiği, bu hâlde mahkemenin ret gerekçesinin doğruluğunu denetleyebileceği ifade edilmiştir. Bkz. **AYGÜL**, s. 131-132.

[721] AB Mavi Kart uygulamasını düzenleyen 2009/50 sayılı Direktif ve 2021/1883 sayılı Direktife göre, üye devletler Mavi Kart başvurularını, kamu düzeni kamu güvenliği ve kamu sağlığına tehdit gibi gerekçelerle reddetmeye ya da mevcut Mavi Kartları yenilememeye ve geri almaya karar verebilecektir. Bu kavramların soyut ve subjektif niteliklerinden dolayı kapsamları farklı olarak yorumlanabilmektedir. 2021/1883 sayılı Direktifte bu kavramların nasıl uygulanması ve anlaşılması gerektiğine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre kamu sağlığına yönelik tehdit kavramı 2016/399 sayılı AB Tüzüğü m. 2/21 hükmünde tanımlandığı şekilde anlaşılmalıdır. Tüzüğe göre kamu sağlığına yönelik tehdit kavramı, Dünya Sağlık Örgütü'nün Uluslararası Sağlık Tüzüğü'nde tanımlanan salgın potansiyeli taşıyan herhangi bir hastalık ve üye devletlerin vatandaşlarına uygulanan koruma hükümlerine tâbi olan bulaşıcı paraziter hastalıklar ile diğer bulaşıcı hastalıklar anlamına gelir. Bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>, (27.07.2022). Ayrıca Kamu düzeni veya kamu güvenliği gerekçesine dayanılarak Mavi Kart başvurusunun reddedilmesi ise orantılılık ilkesine uygun olmalı ve ret sebebi olarak kişinin bireysel davranışına dayanılmalıdır. Üçüncü ülke vatandaşının üye devletin topraklarına kabul edildikten sonra maruz kaldığı hastalık ya da engelli olma durumu Mavi Kartı geri alma, yenileme talebini reddetme veya ikinci bir üye devlet tarafından Mavi Kart düzenlenmemesi için tek başına gerekçe oluşturmamalıdır.

gerçekleştiren kişiden bağımsız şekilde, bir faaliyeti doğrudan kamu düzenine, kamu güvenliğine ya da kamu sağlığına aykırı addetmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Danıştay 10. Dairesinin, muhtelif kararlarında kullandığı ifadelerden, yabancıların Hristiyanlık propagandası yapmaya yönelik faaliyetlerini kamu düzenini bozucu nitelikte değerlendirdiği görülmektedir[722]. Ancak misyonerlik faaliyetleri din ve vicdan özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi gereken bir fiildir[723]. İlgili kriterlerin insan hakları ihlâl edilmeksizin kullanılması bakımından, faaliyetin hangi yönüyle kamu

[722] "*Avustralya uyruklu davacının, yanında bulunan İsviçre uyruklu bir başka şahısla birlikte bir Türk vatandaşına hıristiyanlık propagandası yapmaya yönelik kitap ve broşür götürürken yakalandığı, aynı dönemde yurt içinde birden çok bölgede aynı nitelikte eylemler de bulunulduğu ve davacıyla birlikte oniki yabancı uyruklu şahıs hakkında sınırdışı etme kararının alındığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar, davacının eylemiyle ilgili olarak cumhuriyet savcılığınca takipsizlik kararı verilmişse de yukarıda açıklandığı üzere, ilgilinin fiilinin suç niteliği taşıması ya da bu eylemin yargı kararıyla belirlenmiş olması zorunlu bulunmadığından, davacının ikamet tezkeresinin iptal edilip sınırdışı edilmesinde ve Türkiye'ye girmesi yasak kişiler kapsamına alınmasında, kamu düzeninin korunması amacına ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır."* Bkz. Danıştay 10. D., 19.10.1995, E. 1993/3535, K. 1995/4616, <www.lexpera.com.tr./ictihat>, (26.11.2022). Bu karara dayanarak verilen benzer yönde bir karar için ayrıca bkz. Danıştay 10. D., 27.01.2000, E. 1998/4546, K. 2000/251 içinde: **EKŞİ/ÇİÇEKLİ**, s. 16-18. Ancak Danıştayın bu kararına ilişkin karşı oyda, davaya konu yabancının, eylemi nedeniyle yapılan ceza yargılaması sonucunda ceza almaması dolayısıyla 5682 ve 5683 sayılı Kanunlara aykırı davranışı olduğu kabul edilemeyeceğinden, eyleminin kamu düzenine aykırı olarak addedilemeyeceği ileri sürülmüştür. Danıştayın benzer yönde başka bir kararında ise eylemin kamu düzenini bozucu nitelikte olduğundan söz edebilmek için suç teşkil etmesine gerek bulunmadığı açıkça belirtilmiştir. Buna göre; "*yasa hükümlerinde yer alan, siyasi ve idari icaplara aykırı hareket, örf ve adetle yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durum, kamu düzenini bozmak niyeti, kamu düzenini bozanlara katılmak ya da yardım etmek amacıyla geldiğinin sezilmesi gibi tanımlamalarla idareye yurda girişine izin verilecek veya yurtta kalmasına izin verilecek yabancılarla ilgili olarak karar almak konusunda geniş takdir yetkisi tanındığı açıktır. Kaldı ki temyize konu mahkeme kararında belirtilenin aksine, yabancı uyruklu şahsın ikamet tezkeresinin iptalini, sınırdışı edilmesini ve yurda girişinin yasaklanmasını gerektiren durumların mutlaka suç niteliği taşıması ve bunun yargı kararıyla belirlenmiş olması zorunluğu bulunmamaktadır. Bu haliyle, idareye tanınan takdir yetkisi, yabancılar hukuku açısından dikkate alındığında, devletin hükümranlık haklarının doğal sonucu olup; kamu düzeninin korunması amaçlanmaktadır. Dava dosyasının incelenmesinden; A.B.D. uyruklu davacının. ... ilinde Türk vatandaşlarına yönelik olarak Hıristiyanlık propagandası yaptığı, bu amaçla evinde toplantılar düzenlendiği, aynı dönemde yurt içinde birden çok bölgede aynı nitelikte eylemlerin de bulunduğu, davacının ise bu eylemleri sebebiyle yukarıda anılan yasal düzenleme uyarınca 1986 yılında sınırdışı edildiği ve Türkiye'ye girmesi yasaklanan kişiler kapsamına alındığı, 16.6.1996 tarihinde de Türkiye'ye giriş yapmakta iken girişinin engellendiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar, davacının eylemiyle ilgili olarak açılan dava sonucunda beraat kararı verilmişse de yukarıda açıklandığı üzere, ilgilinin fiilinin suç niteliği taşıması ya da bu eylemin yargı kararıyla belirlenmiş olması zorunlu bulunmadığından, davacının ikamet tezkeresinin iptal edilip sınır dışı edilmesinde ve Türkiye'ye yasak kişiler kapsamına alınmasında, kamu düzeninin korunması amacına ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır."* Bkz. Danıştay 10. D., 20.01.2000, E. 1997/6513, K. 2000/128, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (26.11.2022).

[723] **OKAY TEKİNSOY**, Özge: İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011. s. 189.

düzeni için bir tehlike oluşturduğunun ya da kamu düzeninin bozulmasına yol açtığının[724] belirtilmesinin daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Nitekim Danıştay ilgili kararlara nazaran daha yakın tarihli bir kararında, yabancının kamu güvenliği bakımından sakınca bulunan hâlinin, davalı idarece açıkça ortaya konulamadığı hallerde, İçişleri Bakanlığı tarafından ilgili yabancının vatandaşlık başvurusunun Bakanlar Kuruluna iletilmeksizin doğrudan reddini bozma sebebi olarak görmüştür[725]. Dolayısıyla kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı kriterleri, açıkça ortaya konulmadığı hâllerde, ilgili konuda Kanunun yetkili kıldığı makamın takdiri dışında, başvurunun reddi sebebi olarak görülemeyecektir.

7. Diğer Sebepler

Turkuaz Kart, yabancıya Türkiye'de ikamet ve çalışma hakkı vermekte olup; bu hakları kullanabilmek için yabancının, Türkiye Cumhuriyeti ülkesinde hukuka uygun olarak bulunması gerekmektedir. YUKK'ta, genel nitelikli bazı düzenlemelerle, bazı yabancıların ülkeye girişleri ve ülkede bulunmaları yasaklanmıştır. Buna uygun olarak TK Yön. m. 12/1-e uyarınca, YUKK'un ilgili maddeleri kapsamında "*Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek*"[726], "*vize verilmeyecek*"[727] veya "*hakkında sınır dışı etme kararı*

[724] Detaylı bilgi için bkz. **OKAY TEKİNSOY**, s. 189-191.

[725] Danıştay 10. D. 25.03.2009, E. 2006/2839, K. 2009/2240, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (26.11.2022).

[726] Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar YUKK m. 7/1'de düzenlenmiştir. Buna göre; *"pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi, vizesi veya ikamet ya da çalışma izni olmayanlar ile bu belgeleri veya izinleri hileli yollarla edindiği veya sahte olduğu anlaşılanlar*"; "*vize, vize muafiyeti veya ikamet izin süresinin bitiminden itibaren en az altmış gün süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar*" ile istisnalar saklı kalmak kaydıyla, "*vize muafiyeti kapsamında olsalar dahi vize verilmeyecek yabancılar"* kapsamında YUKK m. 15/1'de sayılan kişilerin Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecektir.

[727] Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar kapsamında değerlendirilen vize verilmeyecek yabancılar YUKK m. 15'te düzenlenmiştir. Bu madde hükmünde sayılanlardan olmasına rağmen bakanın onayı doğrultusunda vize verilmesinde yarar görülenler istisnaî olmak kaydıyla; "*talep ettikleri vize süresinden en az altmış gün daha uzun süreli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar*"; "*Türkiye'ye girişi yasaklı olanlar, kamu düzeni veya güvenliği açısından sakıncalı görülenler"; "kamu sağlığına tehdit olarak nitelendirilen hastalıklardan birini taşıyanlar*"; "*Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu anlaşmalar uyarınca, suçluların geri verilmesine esas olan suç veya suçlardan sanık olanlar ya da hükümlü bulunanlar"*; "*kalacağı süreyi kapsayan geçerli sağlık sigortası bulunmayanlar"*; "*Türkiye'ye giriş, Türkiye'den geçiş veya Türkiye'de kalış amacını haklı nedenlere dayandıramayanlar";* ile "*kalacağı sürede*

alınacak"[728] yabancılardan olduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancıları konu eden başvurular reddedilecektir.

Son olarak Turkuaz Kart başvurusuna konu yabancının, Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması hariç, "*Türkiye Cumhuriyeti'nin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşı olması*" (TK Yön. m. 12/1-g) ve başvurunun "*kanunî süresi içinde yapılmaması veya eksikliklerinin tamamlanmaması*" hâllerinde (TK Yön. m. 12/1-ğ), ilgili başvuruların reddedileceği düzenlenmiştir. Doktrinde, esasen siyasî bir uluslararası politika tercihine dayanan ve zamana göre değişebilecek bir tutuma bağlı olarak uygulanacak bu şart ile idarenin bağlanması; çalışma hayatı üzerinde anî ve engellenemez zorlukların ortaya çıkması etkisini yaratma potansiyeline sahip olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir[729].

---

yeterli ve düzenli maddi imkana sahip olmayanlar, vize ihlalinden veya önceki ikamet izninden doğan ya da 6183 tarihli Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre takip ve tahsil edilmesi gereken alacakları ödemeyi kabul etmeyenler veya 5237 sayılı TCK'ye göre takip edilen borç cezalarını ödemeyi kabul etmeyen yabancılara" vize verilmeyecektir.

[728] Hakkında sınır dışı etme kararı alınacaklar YUKK m. 54'te düzenlenmiştir. Buna göre; *"5237 sayılı Kanun m. 59 kapsamında sınır dışı edilmesi gerektiği değerlendirilenler*"; *"terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi, veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar"*; *"Türkiye'ye giriş, vize ve ikamet izinleri için yapılan işlemlerde gerçek dışı bilgi ve sahte belge kullananlar"*; *"Türkiye'de bulunduğu süre zarfında geçimini meşru olmayan yollardan sağlayanlar"; "kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar";* "*vize veya vize muafiyeti süresini on günden fazla aşanlar veya vizesi iptal edilenler*"; "*ikamet izinleri iptal edilenler*"; *"ikamet izni bulunup da süresinin sona ermesinden itibaren kabul edilebilir gerekçesi olmadan ikamet izni süresini on günden fazla ihlal edenler"; "çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilenler"*; *"Türkiye'ye yasal giriş veya Türkiye'den yasal çıkış hükümlerini ihlal edenler ya da bu hükümleri ihlale teşebbüs edenler"*; *"hakkında Türkiye'ye giriş yasağı bulunmasına rağmen Türkiye'ye geldiği tespit edilenler"*; *"uluslararası koruma başvurusu reddedilen, uluslararası korumadan hariçte tutulan başvurusu kabul edilemez olarak değerlendirilen"*; *"başvurusunu geri çeken, başvurusu geri çekilmiş sayılan, uluslararası koruma statüleri sona eren veya iptal edilenlerden haklarında verilen son karardan sonra bu Kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakkı bulunmayanlar"*; *"ikamet izni uzatma başvuruları reddedilenlerden, on gün içinde Türkiye'den çıkış yapmayanlar"; "uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilenler"* hakkında sınır dışı kararı alınacaktır.

[729] **TEKSOY**, s. 261.

III. TURKUAZ KART UYGULAMASININ İŞLEYİŞİYLE İLGİLİ HUSUSLAR

A. Geçiş Süresi Kaydı

Geçiş süresi kavramı, Türk yabancılar hukukuna Turkuaz Kart uygulamasıyla dahil edilmiş olup, Turkuaz Kart'ın süresiz olarak verilmesi hususunda ön şart olarak UİK'de ve TK Yön.'de öngörülmüştür. UİK m. 11/2 ve TK Yön. m. 15/1 hükümleri uyarınca, Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar, gerekli kriterleri sağladığı ve başvuruları olumlu görüldüğü takdirde, kendilerine "*ilk üç yılı geçiş süresi olmak kaydıyla*" Turkuaz Kart verilecektir.

Geçiş süresi, süresiz Turkuaz Kart verilmeden önce tüketilmesi gereken, bir çeşit deneme süresi niteliğindedir[730]. Bu süre içerisinde ÇSGB tarafından[731] Turkuaz Kart sahibi yabancıdan ve istihdam sağlayan işverenden, yabancının Turkuaz Kart kapsamında yürüttüğü faaliyetlere ilişkin bilgi ve belge talep edilebilecektir (UİK m. 11/2). Bu hususta, UİGM tarafından Turkuaz Kart sahibi yabancının faaliyetlerini ve taahhütlerini izlemek üzere bir uzman görevlendirmektedir (TK Yön. m. 15/2). Bu husus Turkuaz Kart'a ilişkin değerlendirmenin, sadece başvuru sürecinde değil; Turkuaz Kart verildikten sonraki ilk üç yıl içinde de devam ettiğini göstermektedir[732].

Bilgi ve belge talebi hususunda herhangi bir zorunluluk bulunmamakta olup, UİK m. 11/2'de yer alan "*edebilir*" ifadesiyle bu hususun yabancının faaliyetlerini takip eden uzmanın takdir yetkisine bırakıldığı görülmektedir. Bunun yanında TK Yön. m. 15/6 uyarınca, UİGM tarafından yabancının yurt içi veya yurt dışı faaliyetlerinin incelemesi

730 Benzer yönde **KARAGÜL**, s. 408.

731 Hükümde geçen Bakanlık (ÇSGB) ifadesinden UİGM tarafından belirlenen uzmanın kastedildiği anlaşılmaktadır.

732 Doktrinde, geçiş süresinin "*yabancının üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirip getirmediğinin tespiti açısından"* önem arz ettiğini ifade eden görüşler için bkz. **SAYGICI**, s. 83; **ÖÇAL**, s. 84.

yapılabilecek veya yaptırılabilecektir. Kanımızca bu husus yine, yabancıyı izlemeyle görevli kılınan uzmanın takdirine bırakılmıştır.

İzlemeyle görevli uzman tarafından, yabancının geçiş süresi içerisinde gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında, on iki aylık dönemler hâlinde şekil ve içeriği ÇSGB tarafından belirlenecek, izleme raporu hazırlanması gerekmektedir (TK Yön. m. 15/3). Raporunun hazırlanması aşamasında gerek duyulan her türlü bilgi ve belgenin yabancı tarafından ÇSGB'ye sunulması için on beş günlük süre sınırı öngörülmüş olup, ilgili bilgi ve belgelerin teslimi hususunda usûlen sistem üzerinden aktarma esas olarak öngörülse de UİGM tarafından, kayıtlı e-posta yolu da dahil olmak üzere her türlü iletişim aracının kullanılması imkânı sağlanabilecektir (TK Yön m. 15/4).

B. Yetkili Aracı Kurum

UİGM tarafından talep edilebilecek bilgi ve belgelerin bizzat yabancı tarafından hazırlanması ya da sunulması yönünde bir zorunluluk bulunmamaktadır. Özellikle Turkuaz Kart başvuru kriterleri içerisinde temel düzeyde dahi Türkçe bilme şartı aranmadığı için yabancının tek başına gerekli bilgi ve belgeleri sahih bir şekilde sunması imkânı sınırlı görünmektedir[733]. Bu sebeple bu işlemleri yabancı adına gerçekleştirecek bir kurumun yetkili kılınması gerekliliği doğmuştur. Bu gereklilik doğrultusunda oluşturulan yetkili aracı kurumlar[734], geçiş süresi içerisinde izleme ve değerlendirme için UİGM tarafından

[733] UİK Yön. m. 11'de başvuru sistemini düzenleyen hükümlerde, sistemin Türkçe olarak hizmet verdiği; ancak UİGM tarafından uygun görülecek diğer yabancı dillerin de sisteme eklenebileceği ifade edilmiştir. Ancak UİGM'nin uygun göreceği diller eklense dahi, talep edilecek bilgi ve belgelerin sağlanması hususunda belirli bir düzeyde Türkçe bilmeksizin başvurunun sahih bir şekilde tamamlanabileceğini düşünmemekteyiz.

[734] İkamet izni işlemlerini yürütecek yetkili aracı kurumların faaliyetlerine ilişkin usûl ve esasları belirlemek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından Şubat 2021'de İkamet İzni İşlemlerinin Yürütülmesine Dair Yetkili Aracı Kurumlar Yönetmeliği çıkarılmıştır (RG 06.02.2022-31387). Ancak kanımızca yetkili aracı kurumlara ilişkin göç hizmetlerinin bütününü tek bir çatı altında toplayacak bir yetkili aracı kurumlar yönetmeliğinin çıkarılması daha yerinde olacaktır. Zira ikamet izni işlemleri için ayrı bir yetkili aracı kurumun, çalışma izinleri için ayrı bir yetkili aracı kurumun öngörülmesindense bu prosedürleri tek bir çatı altında toplayan, göç hizmetlerinin bütününe yönelik tek bir yetkili aracı kurumun öngörülmesinin daha etkin bir yöntem olacağı görüşündeyiz.

talep edilen her türlü bilgi, belge ve veriyi içeren raporları hazırlamayla yetkili kılınmıştır (TK Yön. m. 16/1). UİK Yön. m. 11/5 uyarınca, yetki sınırları UİGM tarafından belirlenmek üzere yetkili aracı kurumlara sisteme erişim imkânı tanınabilecektir. Doktrinde, bu doğrultuda yetki verilecek kuruluşların "*yabancı istihdam büroları*" şeklinde ortaya çıkacağı ifade edilmiştir[735].

Yetkili aracı kurum kavramı, UİK ile Türk hukukuna dahil edilmiş bir kavram olup UİK m. 3/1-i'de ve TK Yön. m. 4/1-j'de tanımlanmıştır. Bu maddelerdeki tanımlara göre yetkili aracı kurum, *"nitelikleri ve görev çerçevesi yönetmelikle belirlenen ve Bakanlık tarafından yetkilendirilen kurum veya kuruluşu"* ifade etmektedir. Yabancılara ilişkin işlemler bakımından birçok devlet tarafından diplomatik temsilciliklerinin vize, ikamet ve çalışma izni vermek vb. hizmetlerini kolaylaştırmak amacıyla ve yabancı adına başvuruyu usûlüne uygun bir şekilde gerçekleştirmek üzere bazı özel kurum ve kuruluşları yetkilendirdiği bilinmektedir[736]. Bu kurum ve kuruluşlar prosedürel işlemlerin doğru bir şekilde gerçekleşmesini sağlamakla görevli olup, diplomatik ve konsüler temsilciliklerin iş yükünü hafifletmektedir[737]. Ayrıca, UİK m. 27/10 ile getirilen değişikliklerle, yetkili aracı kurumlar 6458 sayılı YUKK'a da dahil edilmiş olup, ikamet izni başvurularının yapılmasında da yetkili kılınmıştır.

Yabancının ya da yetkili aracı kurumların hazırlayacağı raporların, ÇSGB'nin belirlediği uzman tarafından değerlendirmesi için, on iki aylık sürenin tamamlanmasını takip eden on beş gün içerisinde UİGM'ye sunulması gerekmektedir (TK Yön. m. 16/2). Sunulan raporun şekli ve içeriğine ilişkin düzeltme talepleri, UİGM tarafından yetkili aracı

---

735 **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 389; benzer yönde bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 100.

736 ÇSGB tarafından henüz bu yönde bir yönetmelik çıkarılmadığı için, çalışma izinleri bakımından bu yetkilendirmenin, İkamet İzni İşlemlerinin Yürütülmesine Dair Yetkili Aracı Kurumlar Yönetmeliği m. 5 ve m. 9 arasında düzenlenen şartlar ve kurallar doğrultusunda benzer bir şekilde düzenleneceği kanaatindeyiz.

737 Yetkili aracı kurumların görevleri ve yükümlülükleri için bkz. İkamet İzni İşlemlerinin Yürütülmesine Dair Yetkili Aracı Kurumlar Yönetmeliği m. 13 ve 14.

kurumlara ve ilgili yabancıya elektronik ortamdan bildirilecek olup, gerekli düzeltmelerin otuz gün içinde yapılmaması hâlinde raporlar geçersiz sayılacaktır (TK Yön. m. 16/3).

Raporların geçersiz sayılması durumunda ne olacağına ilişkin UİK'de ya da TK Yön.'de herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanımızca bu raporların geçersizliği, izleme raporundaki eksikliklerin giderilmemesi durumunda olacağı gibi doğrudan geçiş süresinin sonlandırılmasına sebep olmamalıdır. Zira bu rapor, izleme raporu niteliğinde olmayıp, izleme raporunu oluşturmak üzere ÇSGB tarafından talep edilen bilgi ve belgelere ilişkindir. Dolayısıyla, raporların geçersiz sayılmasının, doğrudan geçiş süresinin sonlandırılmasına sebep olmaması gerektiği; yabancının faaliyetlerini ve taahhütlerini izlemekle görevli kılınmış uzmanın ulaşabildiği mevcut verilere dayanarak izleme raporunu hazırlaması gerektiği düşüncesindeyiz.

İzleme raporu doğrultusunda tespit edilen eksikliklerin üç ay içerisinde giderilmesi için ilgili yabancıya bildirilmesi gerekmektedir. Bu sürenin sonunda eksikliklerin giderilmemesi durumunda üç yıl olması öngörülen geçiş süresi kaydı TK Yön. m. 15/5 hükmü uyarınca sonlandırılarak Turkuaz Kart'ın iptaline karar verilebilir. Hükümde yer alan "*geçiş süresi sonlandırılarak Turkuaz Kartın iptaline karar verilebilir*" ifadesi kanaatimizce tereddüde yol açabilecek niteliktedir. Zira yabancının üç ay içerisinde eksiklikleri gidermediği takdirde geçiş süresinin sonlandırılması bir zorunluluk ise, geçiş süresinin son bulmasıyla ya "*Turkuaz Kartın iptali*" ya da "*Turkuaz Kartın süresiz hale gelmesi*" durumları ortaya çıkacaktır. Olumsuz bir durum sebebiyle geçiş süresi sonlandırıldığı için de Turkuaz Kart'ın iptali, takdirî bir durum olmaktan çıkacaktır. Ancak hükmün lafzından anlaşılması gereken; "*geçiş süresinin sonlandırılmasına ve Turkuaz Kart'ın iptaline karar verilebilir*" ise eksiklik giderilmediği hâlde geçiş süresinin sonlandırılması hususunun takdirî nitelikte olduğu ve bu takdirî durum doğrultusunda Turkuaz Kart'ın iptaline karar verileceği anlaşılacaktır.

C. Geçiş Süresi Kaydının Kaldırılması

UİK m. 11/2'de, Turkuaz Kart'ın verilmesinden itibaren ilk üç yıl içerisinde UİK m. 15'te yer alan çalışma izinlerinin ve muafiyetlerinin iptaline ilişkin öngörülen sebeplerden[738] herhangi biri uyarınca iptal edilmediği sürece, geçiş süresinin dolmasına yüz seksen gün kalmasından itibaren yabancının talebi doğrultusunda geçiş süresi kaydının kaldırılacağı ve yabancıya süresiz Turkuaz Kart verileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar hükmün lafzından ilgili şartlar sağlandığı takdirde ek bir inceleme olmaksızın süresiz Turkuaz Kart'ın verileceği anlaşılsa da, geçiş süresi kaydının kaldırılması talebi UİGM tarafından değerlendirmeye tâbi tutulacaktır.

Geçiş süresi kaydının kaldırılması talebi, UİK m. 11/2 ve TK Yön. m. 17/1 hükümleri uyarınca, geçiş süresinin dolmasına yüz seksen gün kalmasından itibaren, her hâlükârda geçiş süresi dolmadan yapılmalıdır. İlgili hükümlerde öngörülen bu süre hak düşürücü nitelikte olup, bu süre dolduktan sonra yapılan başvuruların reddedileceği ve Turkuaz Kart'ın geçersiz hâle geleceği öngörülmüştür (UİK m. 11/2 ve TK Yön. m. 17/1'in son cümleleri).

Geçiş süresi kaydı, yabancının talep tarihinden itibaren otuz gün içerisinde, yabancının faaliyetlerini izlemeyle görevli uzmanın hazırlayacağı nihaî raporun olumlu olması hâlinde, UİGM tarafından ek bir inceleme yapılmaksızın kaldırılacaktır (TK Yön. m. 17/2). Ancak raporun olumsuz yönde olması hâlinde, UİK m 17/3 uyarınca, UİGM'nin yapacağı değerlendirme sonucunda "*geçiş süresinin uzatılmasına ya da sonlandırılarak Turkuaz Kart'ın iptaline*" karar verilebilecektir[739].

[738] Bu sebepler Turkuaz Kart'ın İptali Başlığında detaylı şekilde inceleneceği için burada ayrıca bir inceleme yapılmamıştır. Bkz. Üçüncü Bölüm/III.E.

[739] Benzer yönde bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 65.

D. Turkuaz Kart'ın Sınırlandırılması

Turkuaz Kart uygulaması, "*istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler ile sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler*" dikkate alınarak hazırlanan uluslararası işgücü politikasının uygulanmasını sağlayan bir araç niteliğindedir. Dolayısıyla uygulamada işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda bazı değişiklikler yapılabilmelidir. Bu doğrultuda, "*Turkuaz Kart başvurularının ve değerlendirilmesinin uluslararası işgücü politikası doğrultusunda belirli bir süre için tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla ÇSGB tarafından sınırlandırılması veya durdurulması*" mümkün kılınmıştır (TK Yön. m. 21/1). Ancak kanımızca, bu sınırlandırma veya durdurma işlemi mevcut Turkuaz Kart sahipleri bakımından sonuç doğurmayıp yalnızca yeni başvurulara yönelik olarak öngörülebilmeli, somut gerekçeleri açıkça ortaya konulmalı ve belirli bir süre sınırına tâbi tutulmalıdır. Aksi yönde bir kabul, yabancılara kanunla tanınan hakların, idarenin takdirine bağlı olarak sınırlanmasına imkân vermek şeklinde yorumlanabilecektir.

Sınırlandırma sebeplerine bakıldığında bunların sektörel ve bölgesel değişikliklere karşı önlem niteliğinde olduğunu görmekteyiz. Bu önlem ile yerel işgücü piyasasının korunmasının amaçlandığı da düşünülebilir. Özellikle ülkede işsizlik oranlarının yüksek olduğu ve ülke ekonomisinin durgun olduğu dönemlerde yabancı istihdamına gidilmesi, uluslararası işgücü politikasıyla bağdaşmayacağı için başvuruların sınırlandırılmasına veya durdurulmasına gidilmesi makul görünmektedir. Ancak doktrinde, sınırlama hususunda idareye bu denli geniş bir yetkinin verilmesi, bazı eleştirilere tâbi tutulmuştur. Zira verilen bu yetki, kullanım şekline bağlı olarak, yabancıların Türkiye'de çalışmalarının olanaksız hâle getirilmesine imkân tanıyacak biçimde düzenlenmiştir[740].

[740] **TEKSOY**, s. 272.

Kanımızca, ülkenin ekonomik refahını amaçlayan politikalar doğrultusunda oluşturulan bir uygulamanın, yine ülkenin menfaatleri doğrultusunda sınırlandırılması ya da durdurulmasında hukuken sakınca bulunmamaktadır. Ancak sınırlandırma ve özellikle kanundaki düzenleniş şekli bakımından farklı bir müessese gibi öngörülen durdurma yöntemi bakımından sorunlu gördüğümüz husus, sınırlandırmaya veya durdurmaya ilişkin hükmün kanunla değil, yönetmelikle düzenlenmiş olması bakımındandır[741]. Yönetmelikte düzenlenen hüküm UİK m. 12/3'ün uygulanmasına ilişkin usûl ve esas olarak değerlendirildiği takdirde kanunîlik ilkesi bakımından sorun bir nebze giderilebilecektir. Ancak bu yönde bir kabul dahi, durdurma yönteminin sınırlandırmadan ayrı bir müessese olarak görüldüğü hâllerde, kanunîlik sorununu ortadan kaldırmayacaktır.

Kanımızca, durdurma müessesesi, bir çeşit sınırlama yöntemi olması bakımından çalışma izninin sınırlandırılmasının kapsamında değerlendirilmelidir[742]. Dolayısıyla yine UİK'de yer alan dayanak hükümde yer alan şartlardan farklı bir sebebe dayanılarak Turkuaz Kart başvurularının durdurulması hukuken mümkün olmayacaktır[743]. Bu hususta sınırlamaya ilişkin UİK'de yer alan sebeplerin hangi düzeyde varlığında, sınırlamaya ihtiyaç duyulacağı ise idarenin takdirine bırakılmıştır. Dolayısıyla bu hususta yargı yoluna gidilmesi hâlinde, yargı makamı yerindelik denetimi yapamayacak olup yalnızca hukukîlik denetimi yapabilecektir[744].

E. Turkuaz Kart'ın İptali

Turkuaz Kart'ın iptali için iki yol bulunmaktadır. Birincisi UİK'de ve TK Yön.'de iptal hâlleri düzenlenirken sebepler arasında düzenlenmeyen ancak ilgili hükümlerin ilk

741 Benzer yönde bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 112.

742 Açık olmamakla birlikte aksi yönde bir değerlendirme için bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 112.

743 Bu hususta bkz. yuk. Birinci Bölüm/IV.B.

744 Benzer yönde bkz. **AYGÜL**, s. 135

cümlesinde başlıca yer verilen talep hâlidir[745]. Zira UİK m. 15/2'de ve TK Yön. m. 22/1'de iptal sebeplerini düzenleyen hükmün başında "*yabancının talebi dışında*" şeklinde bir ibare bulunmaktadır. Diğer iptal hâli ise belirli bazı sebeplere dayanarak idare tarafından Turkuaz Kart'ın re'sen iptal edilmesidir. Bunun yanında Turkuaz Kart'ın iptali sebebi olarak UİK m. 15/2-h'de, yabancının veya işverenin talebi dışında, yabancının "*yurt dışında kalış süresinin Bakanlıkça belirlenen süreyi aşması*" durumunda çalışma izninin iptal edileceği düzenlenmiştir. Bu hükümle, süreler bakımından Turkuaz Kart sahibine, diğer çalışma izinlerinden farklı bir kalış süresi öngörüleceği kanunî yoldan ifade edilmektedir. Ancak Turkuaz Kart'ın idare tarafından re'sen iptal hâlleri esasen TK Yön.'de düzenlenmiştir.

Turkuaz Kart'ın iptal sebeplerinden ilki, TK Yön. m. 22/1-a'da yer almaktadır. Buna göre, "*Turkuaz Kart'ın düzenlendiği tarihten itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmeme*", dolayısıyla çalışmaya başlayamama ya da "*herhangi bir mücbir sebebe ilişkin kanıt sunulmaksızın aralıksız iki yıldan fazla Türkiye dışında bulunma*" durumunda, Turkuaz Kart iptal edilecektir. Bunun yanında, "*İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünün bulunması"* haricinde, yabancının "*pasaportu veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması*" da Turkuaz Kart'ın iptaline yol açacaktır (TK Yön. m. 22/1-b). Düzenlemenin lafzından anlaşıldığı üzere, "*pasaport veya pasaport yerine geçen belgenin geçerliliğini yitirmesi*", kural olarak iptal sebebiyken, "*İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünün bulunması*" hâli, bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Bu husus, UİK m. 15'te düzenlenen çalışma izni ve çalışma izni muafiyetinin iptali sebeplerine uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Zira, UİK m. 15/2-b'de de aynı düzenlemeye yer verilerek, aynı istisna tanınmıştır.

[745] Bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 67; **KARAGÜL**, s. 409.

Turkuaz Kart sahibi yabancının; "*kanunda belirtilen hükümlere aykırı olarak ya da kayıt dışı çalıştığının*" (m. 22/1-c), "*kesintisiz olarak bir yıl çalışmadığının*" (22/1-ç) tespiti ya da "*Turkuaz Kart başvurusunun sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapıldığının*" sonradan tespit edilmesi (22/1-d) hâlinde de yabancının Turkuaz Kart'ı iptal edilecektir.

Bir diğer iptal sebebi olarak ise "*geçiş süresi içinde talep edilen bilgi ve belgelerin süresi içinde sunulmaması ya da izleme raporuna göre yabancının Turkuaz Kart sahibi niteliğini kaybettiğinin anlaşılması*" hâli öngörülmüştür (22/1-e). Bunun yanında UİK'de de genel ret sebebi olarak öngörülen; YUKK'a göre, "*Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek veya hakkında sınır dışı kararı alınacak yabancılardan olduğunun"* İçişleri Bakanlığınca bildirilmesi (22/1-f) ve Turkuaz Kart sahibinin "*kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye'de çalışmasında sakınca olduğunun*" ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilmesi (22/1-g) hâllerinde de ilgili yabancının Turkuaz Kart'ı iptal edilecektir.

TK Yön. m. 22/2 uyarınca, Turkuaz Kart'ın iptali işlemine bağlanan hukukî yaptırım yabancının Turkuaz Kartı'nın geçersiz hâle gelmesidir. Kanımızca Turkuaz Kart özelinde çalışma izninin iptali işleminin, idare hukuku bakımından irdelenmesi gerekmektedir. Zira iptal işlemi, teknik anlamda yargısal bir yaptırımdır. İdarenin çalışma izinleri bakımından yargısal yaptırımlarda bulunma yetkisi bulunmayıp, yetkide paralellik ilkesi[746] doğrultusunda kaldırma ya da geri alma kararı vermesi mümkün olabilecektir.

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, hukuka aykırı olduğu düşünülen bir idarî işlem, "*işlemi yapan idarî makam ya da üst makam tarafından*" geri alınabilir ya da kaldırılabilir.

[746] Yetki paralelliği ilkesi, idarî işlemin yapılmasındaki yetki kurallarının işlemin ortadan kaldırılmasında veya değiştirilmesinde de uygulanmak zorunda olmasını ifade eder. Bu ilke gereği, bir işlemi yapmaya yetkili kılınmış makam, aksine veya farklı özel yasal düzenleme yoksa, o işlemi geçersiz kılmaya (geri alma veya kaldırma) yetkilidir: **ULUSOY**, *İdare*, s. 391.

Hukuka aykırı bir idarî işlem yetkili bir makam tarafından geri alındığı ya da yargı mercii tarafından iptal edildiği takdirde, söz konusu geçersiz kılma geçmişe de etki doğuracak olup, işlemin yapıldığı ana kadar geriye gidilerek bu işlemin doğurduğu hukukî etki ve sonuçların da kural olarak bertaraf edilmesi gerekecektir[747]. Kaldırma kararı ise geçmişe yönelik etki doğurmayıp, işlemin geçerliliğine sadece geleceğe yönelik olarak son verilmesini ifade eder[748]. Ancak uygulamada her zaman idare tarafından işlemin sona erdirilmesinde "*geri alma*" ve "*kaldırma*" şeklinde teknik ifadelerin kullanılmadığına; çoğu kez geri alma ve kaldırma işlemleri için, işlemin "*iptal*" edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verildiğine rastlanılmaktadır[749]. Bu durumda işlemin teknik olarak geri alma mı yoksa kaldırma mı olduğuna, işlemin yapılış gerekçesine ve bazen de sonuçlarına bakılarak karar verilmelidir[750]

Kanımızca Turkuaz Kart'ın iptali hâlleri için de bu yönde bir incelemenin yapılması gerekmektedir. Zira iptal sebeplerinin bazıları hukuka aykırılık sebebiyle öngörülmüşken, bazılarında hukuka aykırılık söz konusu olmayıp sonradan ortaya çıkan bazı hâllere dayanmaktadır. Bu yönde bir incelemenin yapılmasının esas amacı "*iptal*" ifadesinin geri alma mı, yoksa kaldırma niteliğinde mi olacağının tespitidir. Zira geri alma müessesesi için hukuka aykırılık şartı aranmaktayken kaldırma müessesesi hukuka uygun işlemler için de öngörülebilecektir.

Sebepler bakımından değerlendirme esas alındığında hukuka aykırılığa dayanılarak öngörülen tek iptal hâlinin "*sahte bilgi ve belgeye dayanılarak başvuru yapıldığının tespiti*" olduğu görülmektedir. Dolayısıyla ilgili hâlin tespiti hâlinde uygulanması gereken yaptırım, teknik anlamda geri almadır. Buna bağlı olarak Turkuaz

747 **ULUSOY**, *İdare*, s. 431-432.

748 **ULUSOY**, *İdare*, s. 433.

749 İlgili tespit için bkz. **ULUSOY**, *İdare*, s. 434.

750 **ULUSOY**, *İdare*, s. 434.

Kart baştan itibaren geçersiz sayılacak, Turkuaz Kart'a bağlı olarak ortaya çıkan bütün hukukî sonuçların bertaraf edilmesi gerekecektir. TK Yön. 22/1-f ve g bentlerinde düzenlenen hâller ise Turkuaz Kart'ın kazanılması anında bulunup bulunulmadığına göre değerlendirilmelidir. İlgili hâller Turkuaz Kart başvurusunun reddi sebebi olarak başvurunun değerlendirilmesi aşamasında da varolmasına rağmen gözden kaçtıysa, uygulanacak idarî yaptırım yine geri almadır. Zira ilgili yabancı baştan itibaren statüyü elde edecek nitelikleri taşımamakta olup hukuka aykırı bir şekilde Turkuaz Kart sahibi statüsünü elde etmektedir. Ancak ilgili haller başta olmayıp sonradan ortaya çıktıysa, uygulanacak idarî yaptırım kaldırma olacaktır. Dolayısıyla Turkuaz Kart'a bağlı olarak ortaya çıkan hukukî sonuçlar geçerliliğini korumakla birlikte, geleceğe yönelik olarak Turkuaz Kart'ın geçersizliği söz konusu olacaktır. Bu tespitimiz, Turkuaz Kart'ın, sonradan ortaya çıkacağını değerlendirdiğimiz diğer iptal hâllerinde de geçerli olacaktır.

F. Turkuaz Kart Uygulamasına İlişkin Kararlara Karşı İtiraz Usûlü ve Yargı Yolu

TK Yön.'de ret ve iptal kararları başta olmak üzere, idarenin vermiş olduğu kararlara ilişkin herhangi bir itiraz usûlü ya da yargı yolu öngörülmemiştir. Bu durumda, TK Yön. m. 24 gereği, UİK ve ilgili diğer mevzuatta yer alan hükümlere başvurulacaktır. UİK m. 21'de, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun reddi ve düzenlenen belgelerin iptali kararlarının, Turkuaz Kart sahibi yabancıya, 7201 sayılı Tebligat Kanunu[751] hükümlerine göre tebliğ edileceği düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise, Bakanlığın bu Kanun kapsamında verdiği kararlara karşı ilgililer tarafından tebliğ

[751] RG 19.02.1959-10139.

tarihinden itibaren otuz gün içinde Bakanlığa itiraz edilebileceği; itirazın reddedilmesi hâlinde idarî yargı yoluna başvurulabileceği belirtilmiştir[752].

İtirazın usûlüne ilişkin UİK Yön. m. 66/3'te, itirazın sistem üzerinden yapılacağı ve itiraza ilişkin bilgi ve belgelerin başvuruya ekleneceği düzenlenmiştir. İtirazın reddi hâlinde UİK m. 21'de belirtildiği üzere idarî yargıda genel usûle tâbi olarak dava açılabilecektir. Dolayısıyla ÇSGB'nin yabancıların çalışma izinlerine ilişkin kararlarına karşı dava açılabilecek yetkili mahkeme 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu[753] (İYUK) m. 32, yargı yoluna başvurma süresi ise İYUK m. 7 uyarınca belirlenecektir. İYUK m. 32'ye göre yetkili mahkeme, dava konusu işlemi yapan idarî makamın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi[754] olup, dava açma süresi ise İYUK m. 7 uyarınca, özel kanunlarda ayrı bir süre öngörülmediği için altmış gündür. Sürenin başlangıç tarihleriyle ilgili olarak İYUK m. 8/1'de, sürelerin "*tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı*" düzenlenmiştir. Doktrinde sürenin başlayacağı tarihle ilgili olarak dava konusu işleme ilişkin kararın tebliğ tarihinin mi, yoksa itiraz sonucu verilen kararın tebliğ tarihinin mi esas alınacağına ilişkin tartışma bulunmaktadır.

Doktrinde bizim de katıldığımız görüşe göre, UİK m. 21/2 ile öngörülen itiraz usûlü ihtiyarî nitelikte olup, ilgililer itiraz yoluna başvurmaksızın idarî yargı yoluna başvurulabileceği gibi, itiraz yoluna başvurup daha sonrasında itirazın sonucuna göre yargı yoluna başvurabilecektir[755]. UİK m. 21/2'de yer alan "*itirazın reddedilmesi hâlinde idari*

---

[752] İdarî yargıda idareye karşı ilk derecede iptal veya tam yargı davası açılabilecektir. İptal davasının konusu hukuka aykırı olduğu ileri sürülen bir idarî işlemin hukuken geçersiz kılınmasıdır. Davaya bakan mahkeme bu hususta verebileceği kararlar idarî işlemin iptali ya da iptal isteminin reddi ile sınırlıdır. Yargı makamının işlemi değiştirme, başka bir işlem yapması yönünde idareye talimat verme ya da zarar tazmini şeklinde bir karar verme yetkisi yoktur. Tam yargı davası ise idarenin bir eylem ve işlemine karşı bunlardan doğan maddî ve manevî zararların tazminini konu alır. Bu hususta detaylı bilgi için bkz. **ULUSOY**, Ali D.: İdari Yargılama Hukuku, [*İdari Yargılama*] 2. Baskı, Ankara 2020, s. 81-91.

[753] RG 20.01.1982-17580.

[754] İYUK m. 32/2 uyarınca yetki kamu düzeninden olup re'sen dikkate alınacaktır.

[755] **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 240; **DEMİRKOL**, s. 473; **KUTLU**, s. 94.

yargı yoluna başvurulabilir" ifadesinden itirazın yargı yoluna başvuru hususunda tüketilmesi gereken zorunlu bir yol olarak öngörüldüğü, bu sebeple yargı yoluna başvuru hususunda ihtiyarî bir nitelik taşımadığı pek tabiî düşünülebilecektir[756]. Ancak Türk pozitif hukukunda genel kural idarî işleme karşı doğrudan dava açılabilmesi olup, dava açmadan önce idarî işlemi yapmış makama ya da üst veya başka bir idarî makama itiraz başvurusu yapılması kural olarak zorunlu olmayıp seçimlik bir imkân olarak sunulmuştur[757]. Yalnızca açık bir kanun hükmüyle, dava açılmadan önce bir idarî makama başvurulması zorunlu tutulduğu takdirde, itiraz usûlü zorunlu bir hâle gelecek; bu hâlde ilgili makama başvurmaksızın doğrudan dava açılması durumunda idarî merci tecavüzü[758] söz konusu olacaktır[759]. Kanımızca, UİK m. 21/2'de yer alan ifadeden, itirazın zorunlu başvuru yolu olarak öngörüldüğü açıkça anlaşılamamaktadır. Zira Türk hukukunda itiraz usûlünün zorunlu olarak öngörüldüğü hâllerde, ilgili kanunlarda aksi anlaşılamayacak yönde açık bir hükme yer verilmesi gerekmektedir[760].

Yine bizim de katıldığımız aynı görüşe göre, çalışma izinlerine ilişkin işlemlere itiraz ne kadar ihtiyarî bir usûl olarak öngörülse de; itiraz müessesesine başvurulduktan sonra itiraz sonuçlandırılmadan yargı yoluna başvurulduğu takdirde mahkeme merci tecavüzü kararı verecektir[761]. Ancak İYUK m. 10/2 uyarınca itiraz yoluna başvuru hâlinde idarî makamlar otuz gün içinde bir cevap vermez ya da verdiği cevap kesin olmazsa,

---

[756] Doktrinde bu yönde görüşler için bkz. **SAYGICI**, s. 115; **ÖÇAL**, s. 93.

[757] **ULUSOY**, *İdare*, s. 723; **ULUSOY**, *İdari Yargılama*, s. 111; Detaylı bilgi için bkz. **ÖZTÜRK**, K. Burak: Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, [*İtiraz*], Ankara 2015, s. 15-43.

[758] İdarî merci tecavüzü bulunması hâlinde mahkeme davayı reddetmeyecek olup merciine tevdi kararıyla dosyayı ilgili makama gönderecektir: **ULUSOY**, *İdare*, s. 723. Detaylı bilgi için bkz. **ÖZTÜRK**, *İtiraz, s. 61-65.*

[759] **ULUSOY**, *İdare*, s. 723, *İdari Yargılama*, s. 111.

[760] **ÖZTÜRK**, *İtiraz, s. 23-24.* Zorunlu idarî itiraza ilişkin örnek hüküm için bkz. Kamu İhale Kanunu (22.01.2002-24648) m. 54/II: "*Şikayet ve itirazen şikayet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır.*"

[761] **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 240. Buradan yola çıkarak, ihtiyarî bir yol olarak öngörülmüş olsa dahi idarî itirazın, başvurulması halinde fiilen zorunlu hâle geldiği söylenebilecektir.

ilgililer tarafından yargı yoluna başvurulabilecektir. Hükmün devamında idarî makam tarafından cevap verilip de cevabın kesin olmadığı hâllerde ilgililerin kesin cevabı bekleme yoluna gidebileceği belirtilmiş; bu durumda dava açma süresinin işlemeyeceği, bekleme süresinin ise başvuru tarihinden itibaren dört ayı geçemeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca hükmün son cümlesinde, dava açılmaması veya davanın süreden reddi hâllerinde otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idarî makamlarca cevap verildiği takdirde cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde ilgililer tarafından yargı yoluna gidilebileceği belirtilmiştir. İYUK m. 11 uyarınca üst makamlara başvurunun işlemeye başlamış dava açma süresini durduracağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla çalışma izinleri bakımından idarî itiraz yoluna başvurulduğunda dava açma süresi duracak, itirazın sonuçlanmasıyla süre işlemeye devam edecektir[762].

İdare mahkemesinin verdiği kararlara karşı, kural olarak istinaf ve temyiz yolu açıktır. İYUK m. 45/1 uyarınca, "*idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde*" istinaf yoluna başvurulabilecektir[763]. Ancak temyiz müessesesini düzenleyen İYUK m. 46'da hangi idarî kararlara karşı Danıştayda temyiz yoluna başvurulabileceği tahdîdi olarak sayılmış, sayılan bu hâller arasında yabancıların çalışma izinlerine ilişkin idarenin vermiş olduğu kararlara yer verilmemiştir. Bu sebeple Turkuaz Kart uygulamasına ilişkin bölge idare mahkemelerinin kararları kesin olup, temyize götürülemeyecektir[764].

---

[762] **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 240; Sürelere ilişkin detaylı bilgi için bkz. **ULUSOY**, *İdare*, s.739-740. Çalışma izinleri bakımından zorunlu idarî itiraz usûlü öngörülmüş olsaydı sürelerin nasıl işleyeceğiyle ilgili bkz. **ÖZTÜRK**, *İtiraz*, s. 65-72.

[763] Hükmün devamında bu kuralın istisnası olarak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu, ve bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir.

[764] Çalışma izinlerine ilişkin hususların temyiz konusu yapılıp yapılamayacağına ilişkin tartışma için bkz. **EKŞİ**, *Yabancılar*, s. 238-239; **TUNCAY**, s. 113; **DEMİRKOL**, s. 475; **ÖÇAL**, s. 94-95; **KUTLU**, s. 95-96.

IV. TURKUAZ KART SAHİBİ YABANCILARIN TÜRK YABANCILAR HUKUKUNDA İSTİSNAÎ DURUMLARI

Turkuaz Kart uygulaması ve uygulamayı düzenleyen mevzuat ile Türk yabancılar hukukunda yabancıların çalışma, ikamet ve aile birleşimi hakkını düzenleyen genel hükümlere bazı istisnalar getirilmektedir. Bu hükümlerin istisnaî niteliği Turkuaz Kart uygulamasının nitelikli işgücü göçü açısından Türkiye'yi çekici bir merkez hâline getirme amacından ileri gelmektedir[765]. Bu başlık altında, Turkuaz Kart sahibi yabancıların, diğer çalışma izni sahibi yabancılardan farklı olarak tâbi oldukları usûller ve faydalanacakları hakları tespit edilmeye çalışılacak; Turkuaz Kart sahibi yabancıların istisna teşkil eden durumları belirlenecektir.

A. Türkiye'de Çalışma Hakkı ve Tâbi Oldukları Usûller Bakımından

Turkuaz Kart, doktrinde sahibine belirli bir işverene bağımlı olmaksızın süresiz çalışma izni sağlayan bağımsız çalışma izni benzeri bir uygulama olarak değerlendirilmektedir[766]. TK Yön. m. 19/1'de, Turkuaz Kart sahibinin süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan faydalanabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Turkuaz Kart sahibinin istisnaî durumlarının temeli, süresiz çalışma izni için aranan şartları sağlamaksızın tanıdığı haklardan faydalanmasına dayanmaktadır.

Süresiz çalışma izninin şartlarına bakıldığında, Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanunî çalışma izni olan yabancılar süresiz çalışma iznine başvurabilecektir. Ancak bu hususta ÇSGB takdir yetkisini haiz olup; ilgili şartları sağlaması, yabancıya mutlak hak sağlamayacaktır (UİK m. 10/3). Süresiz çalışma izni

---

765 Doktrinde Turkuaz Kart uygulamasının, "*nitelikli yabancı işgücünün ülkeye kazandırılmasına yönelik bir yol olarak karşımıza çıkmakta olup yabancılara sağladığı haklar ile de özellik arz eden bir durum olduğu"* ifade eden görüş için bkz. **ÖÇAL**, s. 84.

766 **ERKEN**, *UİK Çerçevesinde Çalışma*, s. 388*;* **TUNCAY**, s. 108*;* **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 68 *;* **KAVLAK**, s. 348. Bu hususta daha önceki bölümlerde tespit ettiğimiz sorunlara ilişkin bkz. yuk. Üçüncü Bölüm/II.C.4.

sahibi yabancı, "*özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tâbi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanacaktır*" (UİK m. 10/4).

Süresiz çalışma izni sahipleri, çalışma izninin başlaması ve sona ermesi ile çalışma izninin iptalini gerektirecek hâlleri on beş gün içerisinde ÇSGB'ye bildirmekle yükümlüdür (UİK m. 22/1). Bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin süresiz çalışma izniyle çalışan yabancıya dört yüz TL tutarında idarî para cezası verilecektir (UİK m. 23/5-a (2)). Ancak Kanunun ilgili hükümlerinde, süresiz çalışma izni sahibi yabancılardan farklı olarak, bir işverene bağlı olarak çalışacak Turkuaz Kart sahibi yabancılara, işe giriş ve çıkışlarını bildirim yükümlülüğü getirilmemiş; ancak bağlı çalışmaları hâlinde bu yükümlülük onları çalıştıran işverenlere yüklenmiştir. Ayrıca hükmün lafzından Turkuaz Kart sahiplerinin, Turkuaz Kart'ın iptalini gerektirecek hâlleri ÇSGB'ye bildirim yükümlülüğü de bulunmadığı anlaşılmakta olup; yalnızca başka bir hükümden, Turkuaz Kart sahibi yabancının, Kanunda belirtilen hükümlere aykırı olarak ya da kayıt dışı çalıştığının tespiti durumunda Turkuaz Kart'ının iptal edileceği anlaşılmaktadır (TK Yön. m. 22/1-c). Ancak bildirim yükümlülüğüne ilişkin kuralların bu yönde anlaşılmaması gerektiği UİK Yön. ile açıklığa kavuşturulmuştur. Zira, UİK Yön. m. 61/1'de açık bir şekilde, "*işverenler ile bir <u>işverene bağlı olmaksızın düzenlenen çalışma izinlerinde adına çalışma izni düzenlenen yabancılar</u>, çalışma izninin veya çalışma izni muafiyeti kapsamında çalışmanın başlamasını ve sona ermesini, çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin iptalini gerektirecek hâlleri on beş gün içinde ve bu Yönetmelikte bildirim yükümlüğü düzenlenen diğer hususları süresi içerisinde Bakanlığa bildirmekle*[767]*"* yükümlü kılınmıştır. Kanundaki düzenlemeden aksi anlaşılabilecek de olsa bildirim yükümlülüğü ve yükümlülüğün yerine getirilmediği durumlarda uygulanacak yaptırımlar

[767] Vurgu eklenmiştir.

bakımından Kanun hükmünün usûl ve esası olması bakımından Yönetmelikte belirtilen kuralın dikkate alınması gerektiği kanaatindeyiz.

Turkuaz Kart sahibine yurt dışında bulunma süreleri bakımından da diğer çalışma izinlerine nazaran ayrıcalık tanımaktadır. Süresiz çalışma izninde, "*yabancının çalışma izninin geçerlilik tarihinden itibaren altı ay içerisinde Türkiye'ye gelmemesi*" ile "*mücbir sebepler dışında süreli çalışma izinlerinde aralıksız olarak altı aydan, bağımsız ve süresiz çalışma izinlerinde ise aralıksız olarak bir yıldan uzun süre Türkiye dışında kalması kesintisiz olarak bir yıldan uzun süre Türkiye dışında kalınması*" iptal sebebi olarak düzenlenmiştir (UİK m. 15/2-ğ). Turkuaz Kart sahibi yabancıya ise; Turkuaz Kart'ın geçerlilik tarihinden itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmemesi bakımından bir ayrıcalık tanınmazken, yurt dışında bulunma süresi bakımından, mücbir sebep olmaksızın daha geniş bir süre tanınmış; "*iki yıl kesintisiz Türkiye dışında kalınması*", Turkuaz Kart'ın iptal sebebi olarak öngörülmüştür (TK Yön. m. 22/1-a)

Turkuaz Kart, çalışma izni harcı talep edilmemesi bakımından da sahibine ek bir avantaj sağlamaktadır. Zira UİK Yön. m. 58/1 uyarınca, genel usûllere tâbi olarak çalışma izni başvurusu yapan yabancıların çalışma izni başvuruları harca tâbi tutulmuştur.

B. Yabancıların Çalışma Özgürlüğünün Sınırlandığı Meslekler Bakımından

Turkuaz Kart sahiplerinin, Türk vatandaşlarına hasredilmiş meslekî faaliyetleri gerçekleştirmelerine yönelik, mevzuatta herhangi bir istisnaî hüküm bulunmamaktadır. Bunun yanında Turkuaz Kart, sahibinin yabancı sıfatı bakımından da herhangi bir değişiklik yaratmamaktadır.

TK Yön. m. 19/1-ç'de, Turkuaz Kart sahiplerinin, Türkiye'deki ikamet, çalışma, yatırım ve ticarî faaliyetlerinin ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Türk vatandaşlarına uygulanmakta olan mevzuata göre yürütüleceği düzenlenmiştir. Ancak maddenin

devamında, "*bu hak ve yükümlülüklerin kullanılmasında özel kanunlarda Türk vatandaşı olma koşulu aranmışsa, Turkuaz Karta sahip olan kişiler bu haklardan yararlanmayı talep edemezler*" şeklinde bir düzenlemeyle Turkuaz Kart sahiplerinin bu haklardan faydalanmaları sınırlanmıştır. Ayrıca TK Yön. m. 12/1-d'de Turkuaz Kart almak üzere "*diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan başvuruların*" doğrudan reddedileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Turkuaz Kart sahibi yabancılar kural olarak Türklere hasredilen mesleklerde çalışmayı talep edemeyecek ve yabancıların çalışmalarına yönelik getirilen sınırlamalarla bağlı olacaklardır.

C. İkamet Hakkı Bakımından

Yabancıların Türkiye'de ikameti bakımından Turkuaz Kart'ın avantajı, sahibine süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan, dolayısıyla da uzun dönem ikamet izninin sağladığı haklardan faydalanma hakkını sağlamasıdır. Süresiz çalışma izni, yabancıya Türkiye'de süresiz çalışma hakkı veren çalışma iznini ifade eder (UİK m. 3/1-g). Süresiz çalışma izni, yabancıya uzun dönem ikamet izninin sağladığı tüm haklardan yararlanma ayrıcalığını tanıyacaktır.

Uzun dönem ikamet izni, Türkiye'de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle kalmış ya da İçişleri Bakanlığınca belirlenen yabancılara, İçişleri Bakanlığının onayıyla valiliklerce verilen süresiz olarak verilecek ikamet iznini ifade eder (YUKK m. 42/1). YUKK m. 43/1-a'ya göre, uzun dönem ikamet iznine geçiş için, kesintisiz olarak en az sekiz yıl Türkiye'de kalmış olma şartı aranır. Dolayısıyla uzun dönem ikamet izni, yabancıların ilk ikametlerinde doğrudan verilemeyeceği için ancak geçerli başka bir ikamet izninden geçiş başvurusuyla düzenlenebilecektir. Bunun yanında uzun dönem ikamet iznine geçiş için ilgili yabancının; son üç yıl içinde sosyal yardım almamış olması (43/1-b), kendisi veya varsa ailesinin geçimini sağlayacak yeterli ve düzenli bir gelir kaynağına (43/1-c) ve geçerli sağlık sigortasına (43/1-ç) sahip olması ve kamu düzeni veya kamu

güvenliği bakımından tehdit oluşturmaması (43/1-d) şartı aranmıştır[768]. Turkuaz Kart uygulaması, doğası gereği nitelikli yabancıları konu aldığı için bu kişiler, genel usûle tâbi olarak, YUKK m. 43/1-b, c ve ç bendinde yer alan maddî şartları sağlama açısından sorun yaşamayacaklardır. YUKK m. 43/1-d'yer alan kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehdit oluşturmama hususu, Turkuaz Kart alınması bakımından da aranan bir şart olduğu için istisnaî herhangi bir durum oluşturmamaktadır. Ancak YUKK m. 43/1-a'da yer alan Türkiye'de sekiz yıl ikamet etmiş bulunma hususu, Turkuaz Kart'ı, genel usûle tâbi olarak uzun dönem ikamet izni alacak kişilere nazaran ayrıcalıklı kılmaktadır.

Uzun dönem ikamet izni sahibi yabancılar, YUKK m. 44/1 uyarınca, askerlik yapma yükümlülüğü, seçme ve seçilme hakkından faydalanma, kamu görevlerine girme, muafen araç ithal etme ve özel kanunlardaki düzenlemeler hariç olmak üzere sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında mevzuat hükümlerine tâbi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanacaklardır. Turkuaz Kart sahipleri de TK Yön. m. 19/1 uyarınca uzun dönem ikamet izni sahipleriyle aynı haklara sahiptir. Ancak YUKK m. 44/2'de uzun dönem ikamet izni sahibi yabancıların haklarına Cumhurbaşkanınca kısmen veya tamamen kısıtlamalar getirilebileceği öngörülmüşken, Turkuaz Kart sahibinin hakları bakımından UİK ile TK Yön.'de bu yönde bir hükme yer verilmemiştir.

Turkuaz Kart, uzun dönem ikamet izni alamayacak kişiler bakımından da istisnaî durumlar oluşturmaktadır. YUKK m. 42/2'de, "*mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile insani ikamet izni sahiplerine ve geçici koruma sağlananlara uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanınmayacağı*" düzenlenmiştir. Ancak mültecî, şartlı mültecî ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile insani ikamet izni sahipleri Turkuaz Kart ile,

[768] Bu kurala istisna olarak, İçişleri Bakanlığınca uzun dönem ikamet izni verilmesi uygun görülen yabancılar için kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit oluşturmama şartı aranmayacaktır (YUKK m. 43/2).

erişim haklarının kanunen engellendiği uzun dönem ikamet izninin sağladığı haklardan faydalanabilecektir. UİK m. 11/6 uyarınca, Turkuaz Kart uygulamasının kapsamı dışında bırakılan tek yabancı türü, geçici koruma statüsü sahipleridir. Bu düzenlemenin temelinde yatan düşüncenin ne olduğuna ilişkin madde gerekçesinde herhangi bir sebep ileri sürülmemiştir. Geçici koruma statüsü sahiplerinin Turkuaz Kart uygulamasının dışında tutulmasının, kanımızca iki gerekçesi olabilir. Bunlardan birisi geçici koruma rejiminin tedbir niteliğinde olması ve geçici olacağı yönündeki inanç, ikincisi ise zaten hâlihazırda ülke gündeminde fazlasıyla tartışılan demografik değişimi önleme düşüncesidir.

Birinci durumu değerlendirmek gerekirse, Türkiye'nin aşağı yukarı on yıllık tecrübesi dikkate alındığında, geçici koruma rejiminin, pratikte kalıcı bir rejim hâline geldiği görülmektedir. Kanımızca, ülkenin işgücü piyasasına çoğunlukla kayıt dışı olarak dahil olan geçici koruma statüsü sahiplerinin arasından nitelikli kişileri, ülke ekonomisine yasal olarak kazandırmak; mevcut durumdan daha kötü bir hâle sebep olmayacaktır. Herhangi bir sektörde bulunan nitelikli işgücü açığının kapatılması için yabancı istihdamı zorunluysa, bu açığın hâlihazırda ülke topraklarında bulunan yabancıların istihdamıyla kapatılması ülke menfaatleri bakımından daha etkin bir çözüm olacaktır.

Demografik değişimi önleme düşüncesine dayanan ikinci durumu değerlendirmek gerekirse; geçici koruma statüsü sahiplerinin ülke içerisinde zaten fiilî olarak kalıcı nitelik arz ettikleri görülmektedir. Bu kişilere Turkuaz Kart verilmesinin geçici koruma statülerinin fiilî durumu bakımından önemli bir değişiklik yaratmayacağı; aksine, sosyal devlet sistemi üzerindeki yükü hafifleteceği kanısındayız. Ayrıca birinci durumu değerlendirirken belirttiğimiz gibi, hâlihazırda ülkenin işgücü piyasasına kayıt dışı bir şekilde dahil olan kişilerin istihdamlarının yasal hâle gelmesi, bu kişilerin ülkeye olan sosyal bağlarını ve entegre olma kapasitelerini güçlendirecektir. Uygulamada, idarenin geçici koruma statüsü sahibi kişiler arasından şartları sağlayacağı düşünülenleri, Türk

vatandaşlığını kazanmaya yönlendirdiği bilinirken; Turkuaz Kart gibi ülke idaresine katılma hakkı tanımayan ve vatandaşlığa nazaran çok daha kısıtlı haklar tanıyan bir uygulamada geçici koruma statüsü sahiplerinin kapsam dışı bırakılması, bu düşüncenin mantığıyla bağdaşmayacaktır.

Doktrinde, geçici koruma statüsü sahiplerinin uygulamanın kapsamı dışında bırakılmasını isabetli olarak değerlendiren bir görüşte, bu durum, geçici koruma statüsünün "*geçici*" niteliğiyle bağdaştırılmıştır[769]. Benzer yönde bir diğer görüşe göre ise geçici koruma statüsü sahiplerinin yanında, Türkiye'de geçici olarak bulunduklarına atıf yapılarak, şartlı mültecîlerin de Turkuaz Kart uygulamasının kapsamı dışında bırakılması gerektiği ileri sürülmektedir[770]. Bu düşünceye gerekçe olarak ise Turkuaz Kart'ın, Türkiye'de kalıcı olarak faaliyet gösterecek kişilere verilebileceği; ülkede geçici olarak bulunan kişilerin ise ülke kalkınması adına verimli çalışmalar gösterebileceğinin şüpheli olduğu ileri sürülmüştür. Bu hususta her iki görüşün de aksi yönünde düşündüğümüzü belirtmekte fayda görmekteyiz. Zira daha önce de belirtmiş olduğumuz üzere, işgücü göçü, genellikle geçici nitelikte olup; göç alan ülkeler bakımından kalıcı bir nitelik taşımamaktadır. Nitelikli yabancı işçilerin istihdam amacıyla sık sık ülke değiştirmeleri, birçok ülke bakımından geçerli bir olgu olarak kabul görmektedir[771]. Bu sebeple

---

769 Yazar, Turkuaz Kart'ı ele alan bir eserinde, görüşüne ilişkin herhangi bir gerekçe sunmamış da olsa; başka bir eserinde bu durumu açık olmamakla birlikte DOĞAN'a atıf yaparak, geçici koruma statüsünün "*geçici*" niteliğiyle bağdaştırmıştır. Sırasıyla bkz. **AYAN**, *Çalıştırılma*, s. 162; *Turkuaz Kart*, s. 62. Ancak DOĞAN, ilgili eserinde yalnızca, geçici koruma statüsü sahiplerinin gerekli nitelikleri taşısa dahi Turkuaz Kart sahibi olamayacaklarını ifade etmiş, Kanunun tutumunu isabetli olup olmadığı yönüyle değerlendirmemiş ya da bu tutuma ilişkin bir gerekçe sunmamıştır. Bkz. **DOĞAN**, *Yabancılar*, 210.

770 Bkz. **KARAGÜL**, s. 399.

771 Bu hususta Kanada'nın resmî web sayfasında yayımlanan bir analizde şu şekilde bir tespit bulunmaktadır: "*International flows of highly skilled labour have increased; and highly skilled workers already move fairly freely between many countries (…)These flows tend more and more to be temporary movements, rather than one-time permanent migration*." International Mobility of Highly Skilled Workers: A Synthesis of Key Findings and Policy Implications, <https://ised-isde.canada.ca/site/economic-analysis-statistics/en/economic-research/hrsdc-ic-sshrc-skills-research-initiative/synthesis-key-findings-and-policy-implications/international-mobility-highly-skilled-workers-synthesis-key-findings-and-policy-implications>, (25.10.2022). Ayrıca bkz. yuk. dn. 358.

günümüzde, işgücü göçü ifadesinden ziyade, bu faaliyetin geçici niteliğini ön plana çıkartan "*işgücü hareketliliği*" ifadesinin kullanımı yaygın görünmektedir. Bunun yanında, Turkuaz Kart, her ne kadar sahibine Türkiye'de uzun dönem ikamet izniyle ikamet etme hakkı tanıyor ise de; Turkuaz Kart sahipleri, ülkede asgarî bir süreyle çalışma şartına tâbi tutulmamış ya da bu yönde bir taahhüt altına girmemişlerdir. Dolayısıyla şartlı mültecîler gibi, Turkuaz Kart sahibi herhangi bir yabancı da kısa süreli olarak Türkiye'de bulunup başka bir ülkeye geçebilecektir. Ayrıca şartlı mültecî olarak ya da geçici koruma statüsüyle Türkiye'de geçici süreyle bulunması öngörülen kişilerin, gerekli şartları sağladıkları takdirde, ülke menfaatlerine hizmet edecek bir uygulama kapsamında Türkiye'de kalıcı olarak bulunmaları, kanımızca, sakıncalı görünmemektedir.

Bütün bunlara ek olarak, 2009/50 sayılı Direktifte uluslararası koruma ve geçici koruma statüsü sahiplerini AB Mavi Kartı kapsamı dışında tutan kuralların 2021/1883 sayılı Direktifte değiştirilmiş olması da Turkuaz Kart uygulaması bakımından ayrıca önem arz etmektedir. 2021/1883 sayılı Direktif, bu tarz dışlayıcı kuralların uygulamanın etkinliğini zayıflattığı gerekçesiyle, hukukî statülerine göre bazı özel kurallar getirerek koruma statüsü sahibi üçüncü ülke vatandaşlarını da AB Mavi Kartı'ndan faydalanabilecek kişiler kapsamına almıştır. Yukarıda bahsettiğimiz sebepler de dikkate alındığında, kanun koyucunun 2021/1883 sayılı AB Mavi Kartı'nda yapılan bu değişimi takip ederek, geçici koruma statüsü sahiplerini uygulamanın kapsamı dışında bırakan kanun hükmünü değiştirmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira 2021/1883 sayılı Direktifte benimsendiği gibi, Türk hukukunda da geçici koruma statüsü sahibi kişilerin, mevcut statülerine halel getirilmeksizin ve aile birleşimi gibi bazı haklardan faydalanırken mevcut statülerine tâbi olmaları koşuluyla nitelikli istihdama konu olabilmeleri, gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla sorunsuz şekilde sağlanabilecektir.

D. Aile Birleşimi Bakımından: Turkuaz Kart Sahibi Yakını Kartı

Turkuaz Kart sahibinin, aile birleşimi bakımından birtakım ayrıcalıklı hakları bulunmaktadır. Turkuaz Kart'ın tanıdığı bu ayrıcalıklı haklara tanımından dahi ulaşılabilecektir. Zira diğer çalışma izinlerinden farklı olarak Turkuaz Kart; "*yabancıya, Türkiye'de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren belge*" olarak tanımlanmıştır (UİK m. 3/1-ğ). UİK m. 11/3 uyarınca, "*Turkuaz Kart sahibi yabancının, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına Turkuaz Kart sahibi yakını olduğunu gösteren ve ikamet izni yerine geçen belge*" verilecektir[772]. Her ne kadar Turkuaz Kart sahibi yakını kartı uygulaması, doktrinde, sahibine tanıdığı hakların düzenlenmesi açısından açıklık bulunmaması nedeniyle eleştirilse de[773]; diğer çalışma izinlerinin hiçbirinde yabancıların yakınlarına, doğrudan Türkiye'de ikamet hakkı veren bir belge verilmezken[774], Turkuaz Kart'ın tanımında dahi bu ayrıcalık vurgulanmıştır.

Turkuaz Kart'ın, sahibi dışındaki kişilere sağlayacağı ek haklardan kimlerin faydalanabileceğine ilişkin TK Yön. m. 4/1-f'de, Turkuaz Kart sahibi yakını kavramı tanımlanmıştır. Buna göre Turkuaz Kart sahibi yakını ifadesi, "*Turkuaz Kart sahibinin yabancı eşi*[775] *ile kendisinin veya eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuklarını*"

---

772 AB Mavi Kartını düzenleyen 2009/50 sayılı Direktifte olduğu gibi, 2021/1883 sayılı Direktifte de aile birleşimi hususunda, yüksek nitelikli işçiler ve ailelerinin, ev sahibi topluluğa entegrasyonu konusunda olumlu bir başlangıç yapabilmeleri için, entegrasyon ve bekleme dönemiyle alakalı koşulların aile birleşimi sağlanmadan uygulanmaması gerektiği düzenlenmiştir. Benzer bir yönde düzenlemeyle bu kişilerin ülkeye girişlerinin kolaylaştırılması amacıyla, aile üyelerinin ikamet izinleri, ilgili koşulların sağlandığı ve başvuruların eş zamanlı yapıldığı Mavi Kartla aynı zamanda düzenlenmesi gerekmektedir. Turkuaz Kart Sahibi Yakını Kartının da bu düzenlemelere uygun bir şekilde düzenlendiği düşüncesindeyiz.

773 **DEMİRKOL**, s. 455.

774 Turkuaz Kart'ın sağladığı bu ayrıcalık doktrinde de vurgulanmıştır. Bkz. **AYAN**, *Turkuaz Kart*, s. 66.

775 Türk hukukunda eşcinsel evlilikler ile aynı cinsiyetten kişilerin kayıtlı hayat birliktelikleri aile birleşimi kapsamında kabul görmemektedir. Dolayısıyla Turkuaz Kart sahibi yabancıların kendileriyle aynı cinsiyetten olan kişilerle olan evlilik vb. birliktelikleri Turkuaz Kart sahibi yakını kapsamı kartı kapsamında değerlendirilenmeyecektir. Bkz. **DEMİRKOL**, s. 456; benzer bir durum yatırım yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması bakımından da geçerlidir. Bkz. **YÜKSEK**, Elif: Türk Vatandaşlığının Yatırım Yoluyla Kazanılması, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi),

kapsamaktadır[776]. Hükümde kullanılan bağımlı çocuklar ifadesinin ergin olmayan çocuklardan ayrı olarak yer alması, çocuk kavramının teknik anlamda küçük ya da ergin olmayan kişi karşılığı değil soy bağı ile ilgili ebeveyne bağlı kişiler anlamında kullanıldığını göstermektedir[777]. Bu sebeple hükümde yer alan Turkuaz Kart sahibi kişinin veya eşinin bağımlı çocukları ifadesi, ergin bağımlı evlatları kapsamına almaktadır. Bu hususta yaşından bağımsız olarak bağımlılık ifadesi, bedensel veya zihinsel engeli bulunan ve hayatını tek başına idame edemeyecek kişilerin ya da genel olarak maddî veya manevî olarak[778] Turkuaz Kart sahibine ve/veya eşine bağımlı olan kişilerin durumunu ifade etmek üzere kullanılabilecektir. Zira Türk hukukunda henüz çalışma hayatına atılmamış, eğitim süreci devam eden 25 yaşın altındaki bireyler de ebeveynlerine bağlı olarak sosyal güvencelerinden faydalanabilmektedir[779]. Turkuaz Kart sahibi yakını kartının temelinde yatan hukuk politikası ülke menfaatlerine katkı sağlayacak kişileri, aile birleşimlerini

---

Kayseri 2022, s. 146. Zira Türk hukukunda evlenmenin farklı cinsiyetten iki kişi arasında akdedilmesi kurucu unsur olarak görülmektedir. Türk vatandaşlarının aynı cinsiyetten kişilerin evliliğine izin veren bir ülkede böyle bir evlenme akdetmesi durumunda, bu evliliğin Türk hukukuna göre evlilik olarak kabul edilmesi mümkün olmayıp; bu tarz evlilikler Türk hukukunun kabul ettiği anlamda bir evlilik olmadığı için yok hükmündedir. Bkz. **NOMER**, Ergin: Devletler Hususî Hukuku, [*Devletler Hususi*] 22. Baskı, İstanbul 2017, s. 237-238; ayrıca bkz. **ÖZGÜR**, Çiçek: Milletlerarası Özel Hukukta Evlilik Birliğinin Kurulması ve Sona Ermesi, Ankara 2020, s. 179. Bunun yanında Türk hukukunda çok eşli evlilikler ile taraflarından birinin Türk vatandaşı olduğu eşcinsel evlilikler bakımından kamu düzeni müdahalesi gündeme gelebilecekken, salt Türk hukukunda düzenlenmediği için kayıtlı hayat birlikteliklerinin geçerliliği bakımından kamu düzeni müdahalesi söz konusu edilmemelidir. Bkz. **GÜNGÖR**, Türk Milletlerarası Özel Hukuku, [*Milletlerarası Özel*] 2. Baskı, Ankara 2021, s. 143. Kamu düzeni müdahalesine ilişkin ayrıca bkz. **GÜNGÖR**, *Milletlerarası Özel*, s. 108-109; **NOMER**, *Devletler Hususî*, s. 161-188. Türk hukukundaki duruma karşın, günümüzde eşcinsel birlikteliklerin birçok ülkede aile birleşiminin kapsamına alındığı görülmektedir. Bu hususta detaylı bilgi için bkz. **ELÇİN**, Doğa: *"Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Aile İkamet İzni: Aile Hayatı Hakkı Mı? Aile Birleşimi Hakkı Mı?"*, TAAD, 2017, Y. 7, S. 30, s. 123 ve 134.

[776] Bu kişiler YUKK m. 34'te belirtilen aile ikamet izniyle Türkiye'de ikamet talep edebilecek kişilerle aynı kişilerdir. Ancak Turkuaz Kart sahibi yakını kartı belgesi ile aile ikamet izni belgesi aynı nitelikte değildir. Zira aile ikamet izni için aranan şartlar Turkuaz Kart sahibi yakını kartı için aranmamıştır. Bkz. **ELÇİN**, s. 155. Dolayısıyla Turkuaz Kart sahibi yakını kartı sahibine aile ikamet iznine ilişkin kuralların doğrudan uygulanması yerinde olmayacaktır. Ancak Turkuaz Kart sahibi yakını kartına ilişkin mevzuatta yeterli düzenleme bulunmadığından aile ikamet iznine ilişkin hükümler kıyasen uygulanabilecektir. Detaylı bilgi için bkz. **DEMİRKOL**, s. 455-456. YUKK'a göre aile ikamet izninin kapsamı ve uygulanmasına ilişkin detaylı bilgi için bkz. **USLU**, Mustafa Semih: Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Aile İkamet İzni, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2022.

[777] Kıyasen benzer yönde bkz. **ELÇİN**, s. 168; **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 107.

[778] **ELÇİN**, s. 168.

[779] Bkz. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu m. 3/10-b. (RG-16.06.2006- 26200).

kolaylaştırarak[780] Türkiye'ye çekmek olduğundan, ebeveynlerine ekonomik olarak bağlı 25 yaşını doldurmamış ergin kişiler de bağımlı çocuk kapsamında değerlendirilebilmelidir. 25 yaşını doldurmuş ancak ekonomik olarak aileye bağımlı kişilerin ise Turkuaz Kart sahibi yakını kartı alabilmesi yalnızca Turkuaz Kart sahibi veya yabancı eşiyle birlikte hayatını sürdürdüğü ve aileye bağımlı ve muhtaç olduklarının ispat edildiği takdirde mümkün olmalıdır[781].

Doktrinde Turkuaz Kart sahibinin yalnızca kendi çocuklarının Turkuaz Kart sahibi yakını kartı alabileceği yönünde bir görüş bulunmaktadır[782]. Bu görüşe haklı olarak, UİK m. 11/3 ve TK Yön. m. 7/2 hükümlerinden ulaşılabilecektir. Zira ilgili hükümlerin lafzından yola çıkıldığında, yalnızca Turkuaz Kart sahibinin kendisinin ergin olmayan ve bağımlı çocuklarının bu kapsamda değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak hükmün düzenleniş şeklinden bu yönde bir anlam çıkarılabilecek olsa da, TK Yön.'de, Turkuaz Kart sahibi yakını "*Turkuaz Kart sahibinin yabancı eşi ile kendisinin veya eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocukları*" şeklinde tanımlanmıştır. Bunun yanında TVK m. 12/1-b kapsamında, "*yabancı eşin ergin olmayan veya bağımlı çocuğu*" Türk vatandaşlığını istisnaî olarak kazanabilecek kişiler arasında zikredilmiştir. Kanun koyucunun, bu kişileri istisnaî olarak Türk vatandaşlığına alınabilecek kişiler arasında değerlendirirken, çok daha sınırlı haklar tanıyan Turkuaz Kart sahibi yakını kartının kapsamı dışında bırakmasının makul olmayacağı kanaatindeyiz[783].

---

780 **AYAN**, *Çalıştırılma*, s. 161.

781 Kıyasen bkz. **AYGÜL**, Musa/**CAMIZ**, Ranegül: "*Türk Vatandaşı Çocukların Yabancı Ebeveynlerinin Aile Hayatına Saygı Hakkı Kapsamında Türkiye'de İkameti*", YBHD, 2021, C. 6, S. 2, s. 380-381 ve dn 13.

782 Bkz. **DEMİRKOL**, s. 461.

783 Yönetmelikteki Turkuaz Kart sahibi yakını tanımını esas alarak bakmakla yükümlü olunan çocuğun kapsamına yabancı eşin ergin olmayan ve bağımlı çocuğunu dahil eden benzer yönde bir görüşler için bkz. **KARAAĞAÇ**, s. 110; **ÇALIŞKAN**, s. 11 (*Jurix*).

Turkuaz Kart sahibi yakını kartı başvurusunun, Turkuaz Kart başvuru usûlüne göre ve bu başvuru ile aynı anda ÇSGB'ye yapılması esastır[784]. Ancak, yurt dışından yapılan Turkuaz Kart başvurusu; "*Turkuaz Kart sahibi yakınının ikamet izni başvurusu için gerekli bilgilerinin bulunmaması halinde bu yabancıların başvuruları Türkiye'ye giriş tarihlerinden itibaren vize veya vize muafiyeti sürelerini aşmamak koşuluyla en geç doksan gün içinde"* ÇSGB'ye yapılabilecektir (TK Yön. m. 7/1). Başvuru olumlu yönde değerlendirildiği takdirde düzenlenecek Turkuaz Kart sahibi yakını kartı, Turkuaz Kartın geçerlilik süresi boyunca ikamet izni yerine geçecek olup; yabancının ayrıca aile ikamet izni bulunmaksızın ve Türkiye'de çalışma hakkı olmaksızın[785] ikametini sağlayacaktır. Bunun yanında Turkuaz Kart sahibi yakınlarının ayrıca ikamet izni harcı ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır (TK Yön. m. 14/1).

Turkuaz Kart sahibi yakını kartı sahibi yabancıların, Turkuaz Kart sahibi yabancılar için öngörülen diğer haklardan yararlanıp yararlanamayacağı; yararlanacak ise ne ölçüde yararlanacağı hususunda mevzuatta belirlilik bulunmamaktadır[786]. Amaçsal bir yorumla, aile üyelerinin Türkiye'de haklardan faydalanma hususunda birbirilerinden ayrı muamelelere tâbi tutulmaları makul olmayacağı ileri sürülebilecek olsa dahi; Turkuaz Kart

---

[784] Esasında TK Yön. m. 7/1'de, Turkuaz Kart sahibi yakını kartı başvurusu değil, Turkuaz Kart sahibi yakınları için ikamet izni başvurusu düzenlenmiştir. Ancak kanımızca ÇSGB'nin doğrudan ikamet izni verme hakkı bulunmadığı için, Turkuaz Kart sahibi yakını kartına ilişkin değerlendirmenin ÇSGB tarafından yapılması gerekmektedir. Bu hususta dolaylı olarak ÇSGB ikamet izni veren bir belgeyi düzenlemekle yetkili kılınmıştır. Ancak gerekli teknik altyapı sağlanıncaya kadar bu belgeye bağlı olarak verilecek ikamet izni işlemleri il göç idaresi müdürlükleri tarafından gerçekleştirilir. (TK Yön. geçici m. 1/2).

[785] 2021/1883 sayılı Direktifte Mavi Kart uygulamasını daha cazip kılmak üzere, Mavi Kart'ın sağladığı aile birleşimi ve eşlerin çalışma haklarının genişletilmesi ve kolaylaştırılması yönünde birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. Bu husus dibacede *"aile birleşimi ve eşlerin işgücü piyasasına erişimine ilişkin daha elverişli koşulların sağlanmasının, üçüncü ülke vatandaşı yüksek nitelikli işçileri cezbetmek için Direktifin temel bir unsuru olması gerektiği"* şeklinde ifade edilmektedir. Bu amaca ulaşmak için birinci veya ikinci ikamet ülkesi üye devlette 2003/86/EC sayılı Aile Birleşimi Direktifinden bazı spesifik istisnalar sağlanması gerektiği de ayrıca belirtilmiştir. Kanımızca Turkuaz Kart sahibinin eşine de benzer yönde bir istisna tanınmalıdır. Nitekim bu yönde bir istisnanın Turkuaz Kart sahibinin eşi ve çocuklarına tanınması gerektiği, doktrinde daha önce de ileri sürülmüştür. İlgili görüş için bkz. **DEMİRKOL**, s. 462; Benzer yönde bkz. **KAVLAK**, s. 359-360.

[786] **KARAAĞAÇ**, s. 111.

sahibi yakınlarına çalışma hakkından faydalanma imkânının tanınmamış olması, doğrudan bu yönde bir kabule gidilemeyeceğini göstermektedir.

Aile ikamet izninde de olduğu gibi Turkuaz Kart sahibinin yakınının Türkiye'de ikameti, destekleyici olarak değerlendirilebilecek Turkuaz Kart sahibine bağlı olduğu için, Turkuaz Kart'ın geçersiz hâle gelmesi durumunda, yakını için düzenlenen bu kart da iptal edilecektir. Turkuaz Kart sahibi yakını kartının; Turkuaz Kart sahibinin ölümü, Turkuaz Kart sahibinden boşanma ya da Turkuaz Kart'ın herhangi bir sebeple iptal edilmesine bağlı olarak iptal edilmesi hâlinde, ilgili yabancı, Türkiye'de hukuka uygun bir şekilde bulunduğu süreye bağlı olarak diğer ikamet izinlerine başvurabilecektir[787].

E. Diğer Kamu Hakları ile İlgili Hükümler Bakımından

Eğitim ve öğretim hakkı, dava hakkı, örgütlenme özgürlüğü bakımından Turkuaz Kart sahiplerine herhangi bir ayrıcalık tanınmamaktadır. Dolayısıyla bu hak ve özgürlükler bakımından, Turkuaz Kart sahipleri de Türkiye'de çalışma veya ikamet izni ile bulunan diğer yabancılarla aynı hükümlere tâbi olacaktır.

F. Özel Haklar ile İlgili Hükümler Bakımından

Turkuaz Kart sahibine özel haklardan faydalanma bakımından diğer çalışma izni sahibi yabancılardan farklı olarak herhangi bir ayrıcalık tanınmamıştır. Nitekim TK Yön. m 19/1-ç'de, Turkuaz Kart sahibi yabancıların "*yatırım, ticarî faaliyet, miras, taşınır ve taşınmaz iktisabı ile ferağı ile ilgili işlemlerinin ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Türk vatandaşlarına uygulanmakta olan mevzuata göre yürütüleceği*" düzenlenmiştir. Ancak daha önce de belirttiğimiz üzere Turkuaz Kart sahibi yabancılar, ilgili hak ve

[787] Detaylı bilgi için bkz. **DEMİRKOL**, s. 458-459.

yükümlülüklerin kullanılmasında özel kanunlarda Türk vatandaşı olma koşulu aranmışsa, bu haklardan faydalanmayı talep edemeyecektir (TK Yön m. 19/2).

G. Siyasî Haklar ve Ödevler ile İlgili Hükümler Bakımından

Turkuaz Kart sahibi yabancılar, vergi yükümlülüğü dışında Türkiye'de siyasî hak ve ödevlere konu olamayacaktır. Anayasa'da siyasî hak ve ödevler kapsamında düzenlenen vergi ödevi herkesin hak ve yükümlülüğü olarak düzenlenmiştir. Zira bu hususta yabancılara yönelik istisnaî bir tutumda bulunulması yabancıya vergi yükümlülüğü bulunmaksızın Türkiye'de yaşama imkânı tanıyacağı için vatandaşlar aleyhinde negatif bir durumun oluşmasına sebebiyet verecektir. Bunun aksine, yabancıların vatandaşlardan farklı olarak ek bir vergiye tâbi tutulması hâlinde de eşitlik ilkesinin uygulamadaki yansıması olan ayrımcılık yasağı ihlal edilmiş olacaktır.

TK Yön. m. 19/1'de Turkuaz Kart sahibi yabancıların Türkiye'de zorunlu askerlik hizmetinde bulunma yükümlülüğü bulunmadığı (19/1-a) ve bu kişilerin seçme ve seçilme, kamu görevine girme haklarından yararlanamayacakları (19/1-b) düzenlenmiştir.

H. Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Hükümler Bakımından

TVK m. 5/1'e göre Türk vatandaşlığı doğumla veya sonradan kazanılabilecektir. Doğumla Türk vatandaşlığı doğum yeri veya soy bağı esasına göre kendiliğinden kazanılacak olup (TVK m. 6/1), sonradan kazanılan vatandaşlık yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılmasıyla gerçekleşecektir (TVK m. 9/1). TVK m. 12'de Türk devletiyle ya da toplumuyla herhangi bir sıkı ilişkiye sahip olmaksızın, salt bazı özel vasıflara ya da yeteri kadar niteliğe sahip olan kişilere[788] Türk vatandaşlığının istisnaî olarak verilebileceği düzenlenmiştir. Bu doğrultuda TVK m. 12/1-b'de, "*Turkuaz*

[788] **ERDEM**, s. 138.

Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocukları", Türk vatandaşlığını istisnaî olarak kazanabilecek kişiler arasında düzenlenmiştir[789]. TVK'ye sonradan eklenen bu düzenlemenin arkasında, 5901 sayılı TVK'nin Genel Gerekçesinde yer alan "*ekonomik ve sosyal hayata katkıda bulunabilecek yabancılara kolaylaştırılmış yoldan vatandaşlık verilmesi suretiyle bu kişilerin ülkeye kazandırılmaları*" düşüncesinin yattığı düşünülmektedir[790].

Doktrinde Turkuaz Kart sahibi yakınlarının Turkuaz Kart sahibinden bağımsız olarak Türk vatandaşlığını istisnaî yoldan kazanabilip kazanamayacakları hususunda bir tartışma bulunmaktadır. Bizim de genel olarak katıldığımız görüşe göre, TVK m 12/1-b'de Turkuaz Kart sahipleri ile bunların ergin olmayan bağımlı çocuklarının her birinin münhasıran sayılmalarının, bu kişilerin her birinin ayrı ayrı istisnaî olarak Türk vatandaşlığına başvurma hakkı bulunan kişi hâline getiriyor gibi görünse de, hayatın olağan akışı içerisinde özellikle ergin olmayan çocuklar ile bağımlı çocukların aileden ayrı olarak Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvurmaları düşünülemeyecektir[791]. Aynı görüşe göre, Türk Vatandaşlığı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik[792] (TVK Yön.) m. 20/2'de belirtilen şartların ailenin her ferdi bakımından ayrı ayrı sağlanması güç olacağı için[793] ve bu şartların, her bir aile üyesi bakımından ayrı ayrı aranmasının makul

[789] İstisnaî yoldan Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin detaylı bilgi için bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 99-124; **NOMER**, *Vatandaşlık*, s. 88- 94; **ERDEM**, s. 138-148; **AYBAY/ÖZBEK/ERSEN PERÇİN**, s. 123-126; **TURHAN/TANRIBİLİR**, s. 84-93.

[790] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 103; benzer yönde görüşler için bkz. **ERDEM**, s. 140; **KARAGÜL**, s. 407.

[791] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 106.

[792] RG 06.04.2010-27544.

[793] Yazar aynı eserinde, TVK Yön. m. 20/2'de yer alan şartların TVK m. 12/1-b'yle doğrudan ilişkilendirilmesinin yerinde olmadığını ifade etmektedir. Ayrıca yazar bu şartların, TVK m. 12/1-b'ye getirilen ek şartlar olarak görülmesinin kanunîlik ilkesine aykırı olacağını belirtmektedir. Bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 111; benzer yönde bir diğer görüş için bkz. **ÇALIŞKAN**, s. 13 (*Jurix*); Kanunîlik ilkesine ilişkin ayrıca bkz. yuk. dn. 163.

olmayacağından, Turkuaz Kart sahibi ve yakınları, bir grup hâlinde "*bir çeşit münferit göç ve münferit göçmen*" yaklaşımı kapsamında görülmüştür[794].

TVK m. 12/1-b'de yer alan "*Turkuaz Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu*" ifadesinin kapsamına ilişkin *"Turkuaz Kart sahibi yakını kartı"* alabilecek kişilere ilişkin değerlendirmelerimizin burada da geçerli olacağı kanısındayız. Dolayısıyla bağımlı ifadesinin kapsamına, kişiyle aynı çatı altında yaşayan kişinin eşi veya kendisinin bedensel ve/veya zihinsel engelli evlatlarına ek olarak, ergin ancak çalışma hayatına atılmamış ve eğitimine devam eden 25 yaşından küçük kişiler ile aileye bağımlı ve aileyle birlikte hayatını sürdüren 25 yaşından büyük kişiler ile girdiği kanaatindeyiz. Ancak bu kişilerin başvurularında esas olan Turkuaz Kart sahibinin de Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuru yapmış olmasıdır. TVK 12/1-b hükmünün düzenleniş biçiminden her ne kadar bu yönde bir kısıtlamaya yer verilmediği anlaşılıyor olsa da; kanımızca, Turkuaz Kart sahiplerinin, vatandaşlık kazanmak üzere yakınlarından bağımsız olarak yapacağı başvurular olumlu değerlendirilebilecekken; Turkuaz Kart sahibi yakınlarının, Turkuaz Kart sahibi kişiden bağımsız olarak başvuru yapma hakkı bulunmamaktadır[795].

Doktrindeki bir diğer tartışmalı husus ise TVK Yön. m. 20'de yer alan, esasında yatırımlara ilişkin getirildiği anlaşılan şartların, Turkuaz Kart sahipleri bakımından uygulanabilirliği bakımdandır. İlgili Yönetmelik hükmünde Turkuaz Kart sahiplerinin bu şartlara tâbi olmadığı yönünde bir ayrıma gidilmemiştir. Ancak, bizim de katıldığımız görüşe göre Kanun, Turkuaz Kart sahiplerinin istisnaî yoldan Türk vatandaşlığını kazanmalarına izin verirken, Yönetmeliğin yalnızca yatırım yapan kişilerin bu yoldan

[794] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 106-107.

[795] Yazar, TVK 12/1-b kapsamındaki münferit göç yaklaşımının, soy ve kültür unsurlarından arındırılmış olduğu yönündeki görüşü doğrultusunda bu kanıya varmaktadır: **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 108. Başvurunun Kanunda belirtilen kişilerin her biri tarafından bireysel bir şekilde yapılabileceği şeklinde aksi yönde bir değerlendirme için bkz. **ÇALIŞKAN**, s. 14 (*Jurix*).

yararlanabileceğini öngörmesi, Turkuaz Kart sahipleri arasında herhangi bir ayrım yapmayan TVK m. 12/1-b hükmüne aykırılık teşkil edecektir[796]. Kanımızca TVK Yön. m. 20'de düzenlenen yatırımlara yönelik şartların Turkuaz Kart sahiplerine de uygulanacağı yönünde bir kabul TVK'nin Turkuaz Kart sahipleri lehine tanıdığı ayrıcalığı büyük oranda ortadan kaldıracağı gibi; Türk vatandaşlığının kazanılmasına ve kaybedilmesine ilişkin AY m. 66/III'te benimsenen kanunîlik ilkesi bakımından da sorunlu görünmektedir. Zira Yönetmeliğin, Kanun kapsamında tanınmış bir hakkın kullanımını ek şartlara tâbi tutması kanunîlik ilkesine aykırılık teşkil edecektir[797].

TVK'de, istisnaî yoldan Türk vatandaşlığına alınabilecek özel nitelikte kabul edilen kişilerin Türk vatandaşlığını kazanabilmeleri için sahip olmaları gereken tek şart, bu kişilerin, "*millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek*" bir hâlinin bulunmamasıdır"[798]. TK Yön. m. 19/3'te ise bu kişilerin, "*millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmaması*" ve "*geçiş süresi kaydının kaldırılması şartıyla ÇSGB tarafından teklif edilmesi*" hâlinde Türk vatandaşlığını kazanabileceği düzenlenmiştir. Doktrinde bizim de katıldığımız görüşe göre, Yönetmelikte yer alan bu düzenleme Anayasa ve TVK'ye aykırı ve yetkisiz bir şekilde düzenlenmektedir[799]. Zira Turkuaz Kart sahibi ve yakınlarının Türk vatandaşlığını kazanmaları bakımından TVK'nin aradığı şartlar arasında "*geçiş süresinin kaldırılması*" ve "*ÇSGB'nin teklifi*" yer almamaktadır. Bu şartların aranması gerekli görülüyorsa, bu hususun, Anayasa 66/III'te yer alan kanunîlik ilkesine uygun bir şekilde, yönetmelik ile değil kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir[800]. Kanımızca "*millî güvenlik ve kamu düzeni*

[796] **TURHAN/TANRIBİLİR**, s. 91-92; Açık olmamakla birlikte aksi yönde bkz. **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 106 ve 111.

[797] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 111.

[798] **ERDEM**, s. 139; **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 100-101.

[799] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 111-112.

[800] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet,* s. 112.

bakımından engel teşkil edecek" hâli bulunanların taleplerinin Bakanlıkça reddedileceğine ilişkin şart için de TK Yön.'ün yürürlüğe girdiği tarih itibariyle aynı sorun bulunmaktaydı. Ancak 2017 yılında 7039 sayılı Kanun[801] ile bu şart TVK m. 12'ye eklenen ikinci fıkra ile düzenlenmiş olup ilgili tarih itibariyle bu husus bakımından yer alan sorun ortadan kalkmıştır. Bu görüşün devamında ise, TK Yön.'de Turkuaz Kart sahiplerinin Türk vatandaşlığını kazanmalarına ilişkin öngörülen şartların TVK m. 12/1-b hükmünün uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar olarak dikkate alınmasının da yetkisizliği ortadan kaldırmadığına dikkat çekilmiştir. Zira Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin usûl ve esaslar TK Yön.'ün çıkarıldığı tarih itibariyle Bakanlar Kurulunun, dolayısıyla yeni yönetim sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanının çıkaracağı yönetmelikle belirlenmelidir[802].

[801] RG 03.11.2017-30229.

[802] **GÜNGÖR**, *Tâbiiyet*, s. 112.

SONUÇ

21. yüzyıl itibariyle nitelikli yabancıların istihdamını özel olarak ele alan hukukî düzenlemeler, gelişmiş ülkelerin göç mevzuatlarında yaygın bir şekilde yer almaktadır. Nitelikli kişiler, tâbiiyetlerinden bağımsız olarak ekonomik ve kültürel kalkınmanın sağlanmasında kilit rol üstlendikleri için, nitelikli göç faaliyeti, göç karşıtlığının ve yabancı düşmanlığının *(xenophobia)* yaygın görüldüğü ülkelerde dahi olumlu karşılanmaktadır. Nitelikli yabancılar, göç ettikleri ülkelere ekonomik bakımdan dinamizm katmakta; özellikle gelişmiş ülkelerin işgücü piyasalarında yaşlanmaya bağlı olarak oluşan hantallaşmayı önlemektedirler. Bu dinamizm yalnızca göç ettikleri ülkelerde değil, menşe ülkelerinin işgücü piyasalarında da etkili olmaktadır. Zira nitelikli kişiler, menşe ülkelerinden, genellikle niteliklerine uygun bir iş bulamadıkları ve daha iyi yaşam standartlarına ulaşmak için göç ettiklerinden; menşe ülkelerinde bulunan, benzer saiklere ve benzer problemlere sahip olan kişiler bakımından olumlu bir örnek teşkil etmektedirler. Nitelikli göçmenliğin kavramsal olarak varlığı dahi nitelik uyumsuzluğu yaşayan ve menşe ülkelerinde hayatını sürdürmek istemeyen kişilerin, kendilerini kabul edilebilir kılmak için meslekî yönden geliştirmelerini sağlamaktadır. Nihaî olarak bu kişilerin yalnızca düşük bir oranı göç edebildikleri ve göç eden kişilerin de genellikle menşe ülkelerine geri dönüş yaptıkları için, nitelikli göç faaliyeti, göç veren ülkeler bakımından da birtakım olumlu etkilere sahiptir.

Nitelikli dışa göçün temelinde yatan bazı itici faktörler bulunmaktadır. Özellikle siyasî karışıklıklar, ekonomik düzensizlikler, bürokratik düzendeki bozulmalar ve nihayetinde kamu ihaleleri ile devlet memurluğuna girişlerde liyakatsizliğin halkta genel kabul olarak benimsendiği durumlarda genç ve orta yaşlardaki nitelikli kişiler hayatlarını gelişmekte olan ya da gelişmiş ülkelerde sürdürmek üzere ülkelerinden göç etmektedir. Türkiye de geleneksel olarak niteliksiz göç alma ve nitelikli göç verme eğilimine yatkın

bir ülkedir. Türkiye'den giden nitelikli kişilerin, göç ettikleri ülkelerde Türkiye'deki meslekî statülerinin altında istihdam edildikleri; buna rağmen yine de göç etmekten vazgeçmedikleri görülmektedir. Buna rağmen Türkiye'nin yaşadığı nitelikli göç verme olgusu bazı kamu görevlilerince beyin ihracı şeklinde olumlu bir faaliyet olarak lanse edilse de; kanımızca, bu durum Türkiye'de bazı sektörlerde kısa vadede, bazılarında ise uzun vadede ekonomik olmanın da ötesinde problemlere yol açacaktır. Nitelikli vatandaşların göçünden dolayı sektörlerinde oluşacak nitelikli işgücü açığının, nitelikli yabancı istihdamıyla kapatılması durumunda, uzun vadede, ülkenin takdirinde olan yabancı istihdam politikası, muhtaçlık boyutunda zorunlu hâle gelebilecektir.

Turkuaz Kart uygulaması ile Türkiye, uluslararası nitelikli işgücü piyasasından faydalanmaya talip olduğunu, uluslararası piyasada rekabete katılacağını deklare etmiştir. Ancak UİK'nin hazırlık sürecinde, karşı oylarda da ileri sürüldüğü gibi kabul kriterlerinin ve sürecin muğlaklığı dolayısıyla uygulamanın etkinliği sınırlı kalmıştır.

Turkuaz Kart uygulaması, kendisiyle aynı zamanda hukukumuza dahil edilen uluslararası işgücü politikasının aracı olarak hizmet edecektir. Bu hususta tezimizde, uluslararası işgücü politikasına ilişkin detaylı bir inceleme yapılmaya çalışılmış olup, politikanın oluşumunda dikkate alınacağı öngörülen bütün kriterler incelenmiştir. İnceleme yapılırken kalkınma planları, bakanlık stratejileri ve diğer kurum ve kuruluşların raporlarından faydalanılmıştır. Kanımızca, etkili bir uluslararası işgücü politikasının hazırlanması ve takip edilmesi bakımından, günümüz itibariyle görevini üstlenecek kuruma ilişkin hâlen net bir bilgi bulunmayan Danışma Kurulunun, yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Turkuaz Kart uygulaması, AB Mavi Kartı gibi talep odaklı ve esnek bir izin sistemi olarak ülkeye hizmet etmelidir. Bunun yanında başvuruya ilişkin prosedürel işlemlerin genel usûle tâbi çalışma izinlerine göre daha sınırlı olacağı ve aktif bir biçimde

işleyeceğinin öne çıkarılması uygulamanın etkinliğini artıracaktır. Bu düşünce doğrultusunda tezimizde, Turkuaz Kart uygulamasının Türk yabancılar hukuku bakımından istisna teşkil eden yönleri ele alınmıştır. Turkuaz Kart uygulamasının etkinliğini artıracak bir diğer husus ise; yatırım yoluyla vatandaşlık uygulamasında olduğu gibi gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde tanıtım yapılması, bu kapsamda yatırım yapması beklenen kişilere vatandaşlık gibi daha derin bağlara sahip olunmasını gerektiren bir kurum yerine, ülkenin idaresine katılma hakkı vermeyen Turkuaz Kart verilmesidir. Ayrıca çalışma iznine başvuran nitelikli yabancıların Turkuaz Kart'a yönlendirilmesi, uygulamanın işlerliğini sağlayarak kapsamının belirlenmesine katkı sağlayacaktır. Yeni bir uygulama olması dolayısıyla 2022 yılı itibariyle Turkuaz Kart'a ilişkin detaylı doktriner tartışmalara ya da ihtilâflı görüşlere rastlanılamamaktadır. Bunun yanında Turkuaz Kart'ın henüz bir yabancı yatırımcıya verilmiş olduğunun bilinmesinden dolayı, doğal olarak, yargı kararlarına yansımış herhangi bir problemli husus da bulunmamaktadır. Kurumsal şirketlerin dahi -uygulamanın Türk hukukuna dahil edilmesinin üzerinden altı yıl geçmesine rağmen- Turkuaz Kart uygulamasına ilişkin sınırlı düzeyde bilgiye sahip oldukları görülmektedir.

Aralık 2022 itibariyle, medyaya yansıdığı kadarıyla, yalnızca iki yabancıya Turkuaz Kart verildiği bilinmektedir. Kanımızca uygulamanın etkinliğinin sınırlı kalmasındaki temel etken, uygulamanın kapsamına ve nitelik unsurunun tespitine ilişkin kriterlerin belirsizliği ve muğlaklığı olmuştur. Hatta TK Yön.'de, niteliğin tespitinde dikkate alınacak kriterlere yer verilmemiş, yalnızca niteliğe ilişkin bazı unsurlar belirlenmiştir. Doktrinde Turkuaz Kart'ı ele alan eserlerde ise TK Yön. genel olarak ele alınmış, niteliğin belirlenmesine ve niteliğin unsurlarına yönelik herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Nihayet Şubat 2022 itibariyle yürürlüğe giren UİK Yön. ile çalışma izninin istisnaî olarak verileceği durumlar kapsamında, niteliğin belirlenmesine ilişkin biraz daha somut kriterlere yer verilmiş; Turkuaz Kart bakımından da benzer yönde nitelikler

bakımından belirsizliğin bir nebze giderilmesine imkân tanınmıştır. Bu doğrultuda tezimizde, niteliğin belirlenmesinde esas alınan kavramlar detaylı bir biçimde incelenmeye çalışılmış ve benzer uygulamalar kapsamında dikkate alınan kriterler doğrultusunda önerilere yer verilmiştir. Kriterlerin düzenleniş şekli bakımından sorunlu gördüğümüz önemli bir husus, ücret unsuruna, kişinin niteliğini belirleyen unsurlar arasında yer verilmiş olmasıdır. Her ne kadar ücret, kişinin niteliğine karine teşkil edebilecek olsa da; Türkiye gibi kırılgan işgücü piyasasına sahip ülkelerde yerel işgücü piyasasının korunması amacıyla asgarî bir eşik olarak öngörülmelidir.

Tarihsel bakımdan nitelikli göçü en iyi şekilde idare eden ülkenin ABD olduğu kanaatinde olduğumuz için, ABD'nin İstihdam Temelli Yeşil Kart (EB-1 ve EB-2) programı ile H1B vizesinin niteliğe ilişkin unsurları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Özellikle nitelikli yatırımcıların AB Mavi Kartı kapsamında olmayıp, Yeşil Kart'ın kapsamına girmesi Yeşil Kart'ı, Turkuaz Kart uygulamasıyla benzeştirmektedir. Bunun yanında Angloamerikan hukuk sisteminin teoriden ziyade pratiğe önem veren yapısı, Yeşil Kart uygulamasında da hissedilmekte olup; Yeşil Kart sisteminin, yıllardır işleyen ve bilinen bir süreç olarak günümüze gelmesinde etkili olmuştur. AB Mavi Kart uygulamasının ise bölgesel niteliği ön plana çıkan, uzlaşmaya dayalı bir uygulama olması bakımından pratik yönü ve işlevselliği Yeşil Kart'a nazaran sınırlı bir düzeyde kalmıştır. Her ne kadar pratikliği dolayısıyla Turkuaz Kart bakımından Yeşil Kart uygulamasının AB Mavi Kart uygulamasına nazaran daha çok dikkate alınması gerektiği görüşünde olsak da; Türkiye'nin, AB'ye katılım şartı olarak, AB müktesebatına uyum sağlaması gerekliliği dolayısıyla, esasen AB Mavi Kart uygulamasına ilişkin hususlar ve 2021/1883 sayılı Direktif, Turkuaz Kart uygulamasına yön vermelidir.

2021 yılında çıkarılan ve en geç 18 Kasım 2023 yılına kadar AB Mavi Kart uygulamasını tamamen düzenleyecek olan 2021/1883 sayılı Direktif, Turkuaz Kart

bakımından özel bir öneme sahiptir. Zira Turkuaz Kart uygulamasını düzenleyen TK Yön., çıkarıldığı tarih itibariyle 2009/50 sayılı Direktiften esinlenerek hazırlanmıştır. 2009/50 sayılı Direktife göre, hâlihazırda AB topraklarında uluslararası koruma ve geçici koruma statüsündeki üçüncü ülke vatandaşlarının, 2009/50 sayılı Direktif kapsamında Mavi Kart uygulamasından faydalanamayacakları düzenlenmiştir. Esasında koruma statüsünden faydalanan kişilerden ziyade, hukukî durumlarının arz ettiği özelliklerden dolayı başka bir AB düzenlemesinin kapsamında hakları düzenlenen bütün üçüncü ülke vatandaşları, tâbi oldukları mevzuatla 2009/50 sayılı Direktifin çelişen hükümleri olabileceğinden ve bu durumun hukukî belirlilik açısından problem yaratacağı düşüncesinden dolayı Mavi Kart uygulamasının kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak 2009/50 sayılı Direktifin çıkarıldığı tarihten bu yana uluslararası göçün boyutunda ciddî ölçüde değişimler olmuştur. Arap Baharı ile Avrupa'ya ve özellikle Türkiye'ye kitlesel akınlar başlamış; ismi ve niteliği gereği geçici olması öngörülen geçici koruma rejimi, ülkesine dönemeyen ya da dönmek istemeyen birçok sığınmacı için kalıcı bir statüye evrilmiştir.

Kanun koyucu, Turkuaz Kart uygulamasına ilişkin, yalnızca geçici koruma statüsü sahibi kişilerin uygulamadan faydalanamayacaklarını öngörmüş; diğer koruma statüsü (mültecî, şartlı mültecî ve ikincil koruma statüsü) sahiplerine yönelik herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Geçici koruma statüsündeki kişilerin uygulamanın kapsamı dışında bırakılmasının temelinde yatan düşüncenin ne olduğuna ilişkin madde gerekçesinde herhangi bir sebep ileri sürülmemiştir. Geçici koruma statüsü sahiplerinin Turkuaz Kart uygulamasının dışında tutulmasının, kanımızca iki gerekçesi olabilir. Bunlardan birincisi geçici koruma rejiminin tedbir niteliğinde olması ve geçici olacağı yönündeki inanç; ikincisi ise zaten hâlihazırda ülke gündeminde fazlasıyla tartışılan demografik değişimi önleme düşüncesidir.

Birinci durumu değerlendirmek gerekirse; Türkiye'nin aşağı yukarı on yıllık tecrübesi dikkate alındığında, geçici koruma rejiminin, pratikte kalıcı bir rejim hâline geldiği görülmektedir. Kanımızca, ülkenin işgücü piyasasına çoğunlukla kayıt dışı olarak dahil olan geçici koruma statüsü sahiplerinin arasından nitelikli kişileri ülke ekonomisine yasal olarak kazandırmak, mevcut durumdan daha kötü bir hâle sebep olmayacaktır. Herhangi bir sektörde bulunan nitelikli işgücü açığının kapatılması için yabancı istihdamı zorunluysa; bu açığın hâlihazırda ülke topraklarında bulunan yabancıların istihdamıyla kapatılması, ülke menfaatleri bakımından daha etkin bir çözüm olacaktır.

Demografik değişimi önleme düşüncesine dayanan ikinci durumu değerlendirmek gerekirse; geçici koruma statüsü sahiplerinin ülke içerisinde zaten fiilî olarak kalıcı nitelik arz ettikleri görülmektedir. Bu kişilere Turkuaz Kart verilmesinin, geçici koruma statülerinin fiilî durumu bakımından önemli bir değişiklik yaratmayacağı, aksine sosyal devlet sisteminin üzerindeki yükü hafifleteceği kanısındayız. Ayrıca birinci durumu değerlendirirken belirttiğimiz gibi, halihazırda işgücü piyasasına kayıt dışı bir şekilde dahil olan kişilerin istihdamlarının yasal hâle gelmesi, bu kişilerin ülkeye olan sosyal bağlarını ve entegre olma kapasitelerini güçlendirecektir. Ayrıca uygulamada idarenin geçici koruma statüsü sahibi kişiler arasından şartları sağlayacağı düşünülen kişileri Türk vatandaşlığını kazanmaya yönlendirdiği bilinirken, Turkuaz Kart gibi ülke idaresine katılma hakkı tanımayan ve vatandaşlığa nazaran çok daha kısıtlı haklar tanıyan bir uygulamada geçici koruma statüsü sahiplerinin kapsam dışında bırakılması, bu düşüncenin mantığıyla bağdaşmayacaktır.

Geçici koruma statüsü sahiplerinin uygulamanın kapsamı dışında tutulmasına ilişkin değinmemiz gereken bir diğer husus ise 2009/50 sayılı Direktifte uluslararası koruma statüsü sahiplerini AB Mavi Kartı kapsamı dışında tutan kuralların, 2021/1883 sayılı Direktifle değiştirilmiş olmasıdır. 2021/1883 sayılı Direktif, bu tarz dışlayıcı

kuralların uygulamanın etkinliğini zayıflattığı gerekçesiyle hukukî statülerine göre bazı özel kurallar getirerek, koruma statüsü sahibi üçüncü ülke vatandaşlarını da AB Mavi Kartı'ndan faydalanabilecek kişiler kapsamına almıştır. Yukarıda bahsettiğimiz sebepler de dikkate alındığında Turkuaz Kart uygulaması bakımından yapılabilecek en önemli yeniliğin, kanun koyucunun 2021/1883 sayılı AB Mavi Kartı'nda yapılan bu değişimi takip ederek geçici koruma statüsü sahiplerini uygulamanın kapsamı dışında bırakan kanun hükmünü değiştirmesi olduğu kanaatindeyiz. Zira 2021/1883 sayılı Direktifte benimsendiği gibi, Türk hukukunda da geçici koruma statüsü sahibi kişilerin mevcut statülerine halel getirmeksizin ve aile birleşimi gibi bazı haklardan faydalanırken mevcut statülerine tâbi olmaları koşuluyla nitelikli istihdama konu olabilmeleri gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla sorunsuz şekilde sağlanabilecektir.

Turkuaz Kart, diğer çalışma izinlerinden farklı olarak yabancının aile üyelerine, aile ikamet izninin şartlarını sağlamaksızın ikamet hakkı veren Turkuaz Kart sahibi yakını kartı vermektedir. Doktrinde, Turkuaz Kart sahibinin yalnızca kendi çocuklarının Turkuaz Kart sahibi yakını kartı alabileceği yönünde bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşe haklı olarak, UİK m. 11/3 ve TK Yön. m. 7/2 hükümlerinden ulaşılabilecektir. Zira ilgili hükümlerin lafzından yola çıkıldığında, yalnızca Turkuaz Kart sahibinin kendisinin ergin olmayan ve bağımlı çocuklarının bu kapsamda değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak hükmün düzenleniş şeklinden bu yönde bir anlam çıkarılabilecek olsa da, TK Yön.'de, Turkuaz Kart sahibi yakını "*Turkuaz Kart sahibinin yabancı eşi ile kendisinin veya eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocukları*" şeklinde tanımlanmıştır. Bunun yanında TVK m. 12/1-b kapsamında, "*yabancı eşin ergin olmayan veya bağımlı çocuğu*" Türk vatandaşlığını istisnaî olarak kazanabilecek kişiler arasında zikredilmiştir. Kanunun, bu kişileri istisnaî olarak Türk vatandaşlığına alınabilecek kişiler arasında değerlendirirken, çok daha sınırlı haklar tanıyan Turkuaz Kart sahibi yakını kartı kapsamının dışında bırakmasının makul olmayacağı kanaatindeyiz.

Turkuaz Kart sahibi yakını kartı sahibi yabancıların, Turkuaz Kart sahibi yabancılar için öngörülen diğer haklardan yararlanıp yararlanamayacağı, yararlanacak ise ne ölçüde yararlanacağı hususunda, mevzuatta belirlilik bulunmamaktadır. Amaçsal bir yorumla, aile üyelerinin Türkiye'de haklardan faydalanma hususunda birbirilerinden ayrı muamelelere tâbi tutulmaları makul olmayacağı ileri sürülebilecek olsa dahi; Turkuaz Kart sahibi yakınlarına çalışma hakkından faydalanma hakkının tanınmamış olması, doğrudan bu yönde bir kabule gidilemeyeceğini göstermektedir.

Turkuaz Kart uygulaması bakımından tartışmalı gördüğümüz bir diğer husus ise Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin hükümler bakımındandır. Türk vatandaşlığının istisnaî olarak kazanılmasına ilişkin TVK Yön. m. 20/2'de aranan şartların, Turkuaz Kart sahipleri bakımından da dikkate alınıp alınmayacağı hususunda herhangi bir ayrıma yer verilmediği için, bu şartların, Turkuaz Kart sahipleri bakımından da aranması gerektiği ileri sürülebilmektedir. Ancak Turkuaz Kart sahiplerinin Türk vatandaşlığını istisnaî olarak Türk vatandaşlığını kazanma başvurularında bu şartların aranması, kanun koyucunun Turkuaz Kart sahiplerine tanıdığı bu ayrıcalıktan yalnızca Turkuaz Kart sahibi yatırımcıların faydalanabileceğinin kabulü anlamına gelecektir. Bunun yanında yatırımcılar için TVK Yön. m. 20/2'de aranan yatırım miktarı, Turkuaz Kart için aranan yatırım miktarına nazaran bir hayli yüksek kaldığı için, Turkuaz Kart sahibi yatırımcılar bakımından da bu hakkın kullanımını ciddî ölçüde kısıtlayacaktır. Bu sebeplerle Turkuaz Kart sahiplerinin istisnaî yoldan vatandaşlığı kazanma başvurularında TVK Yön. m. 20/2'de yer alan şartların aranmaması gerektiği kanaatindeyiz.

Hiçbir işverenden ya da istihdam edilmek niyetinde olan yabancıdan çalışma iznine ilişkin belirli ve bilinen bir usûlden sapıp, henüz bilinmeyen ve işleyişine ilişkin veriler bulunmayan bir uygulamaya başvurması beklenemez. Yabancı istihdam etmek isteyen işverenler ve istihdam edilmek niyetinde olan yabancılar genellikle, prosedürel

süreçleri daha ağır ve imkânları daha kısıtlı olan ancak garanti olacağını düşündüğü öngörülebilir ve yerleşik uygulamaları tercih edecektir. Kanımızca Turkuaz Kart uygulamasının etkinliğinin artırılabilmesi için hâlihazırda diğer çalışma izinleriyle Türkiye'de bulunan nitelikli yabancıların ve yatırım yoluyla vatandaşlık almak isteyen kişilerin Turkuaz Kart'a yönlendirilmesi ve mevcut diğer uygulamalara nazaran Turkuaz Kart'ın sağladığı ek imkân ve avantajların ön plana çıkartılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

GENEL ESERLER

ACAR, Salih/**BİLEN-KAZANCIK**, Leyla/**MEYDAN**, Mustafa Caner/**IŞIK**, Mustafa: İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017, Kakınma Ajansları Genel Müdürlüğü Yayını, S:3, Ankara, Aralık 2019, <https://www.bebka.org.tr/admin/datas/sayfas/89/sege-2017_1581687211.pdf>, (25.10.2022).

AYAN, Hasan Alparslan: İş Hukukunda Yabancıların Çalıştırılması, [*Çalıştırılma*], Ankara 2019.

ALTUĞ, Yılmaz: Yabancıların Hukukî Durumu, 3. Baskı, İstanbul 1968.

ASAR, Aydoğan: Yabancılar Hukuku (Temel Konular), 7. Baskı, Ankara 2021.

AYDIN, Fazıl (ed.): Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri, ÇSGB, Ankara 2014, <https://www.csgb.gov.tr/media/1332/tuerkiye-taraf%C4%B1ndan-onaylanan-ilo-soezle%C5%9Fmeleri.pdf >, (21.10.2022).

AYGÜL, Musa: Yabancıların Çalışma Hakkı (Hürriyeti) ve Yabancılara Çalışma İzni Verilmesinde İdarenin Takdir Yetkisi, Ankara 2019.

AYBAY, Rona/**ÖZBEK**, Nimet/**ERSEN PERÇİN,** Gizem: Vatandaşlık Hukuku, Ankara 2019.

BATIR, Kerem: Uluslararası Hukukta Vatandaşlık, 2. Baskı, Ankara 2018

BAYKAL, Mehmet: Hukuksal ve Kurumsal Bağlamda Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırımlar, İstanbul 2014.

BERKİ, Osman Fazıl: Devletler Hususi Hukuku C: I (Tâbiiyet ve Yabancılar Hukuku), 6. Baskı, Ankara 1966.

BİÇERLİ, M. Kemal: Çalışma Ekonomisi, 6. Baskı, İstanbul 2011.

BİROL ALYAZ, İrem: Yabancıların Çalışma İzni Alma Şartları ve Usulü, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2014.

CANDAN, Mehmet: Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-ekonomik Etkileri, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.

ÇELİKEL, Aysel/**GELGEL**, Günseli: Yabancılar Hukuku, 26. Baskı, İstanbul 2021.

ÇİÇEKLİ, Bülent: Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6. Baskı, Ankara 2016.

DOĞAN, Vahit: Türk Vatandaşlık Hukuku, [*Vatandaşlık*] 17. Baskı, Ankara 2021.

DOĞAN, Vahit: Türk Yabancılar Hukuku, [Yabancılar] 6. Baskı, Ankara 2021.

EKŞİ, Nuray: 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndan Günümüze Mülteci Tanımı, içinde: İnsan Hakları Perspektifinden Mültecilik, UMHD, Ankara 2017, s. 39-60.

EKŞİ, Nuray: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, [*Yabancılar*] 5. Baskı, İstanbul 2018.

EKŞİ, Nuray/**ÇİÇEKLİ**, Bülent: Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları, İstanbul 2012

ELLIOT, Robert F.: Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi (Çev. Mehmet Beşeli, Seyhan Erdoğdu, Arif Geniş, Fatih Güngör, Gülay Toksöz), Ankara 1997.

ERDEM, B. Bahadır: Türk Vatandaşlık Hukuku, 8. Baskı, İstanbul 2020.

ERGİN, Hediye: Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri, İstanbul 2017.

ERKEN, Baki: Türkiye'de Yabancıların Çalışması, Ankara 2018.

ERTEN, Rifat: Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununun Türk Yabancılar Hukuku Sistemi İçindeki Yeri ve Rolü, [*Yabancı Yatırım*], Ankara 2005.

FİŞEK, Hicri: Anayasa ve Vatandaşlık, Ankara 1961.

GÖĞER, Erdoğan: Türk Tâbiiyet Hukuku, 3. Baskı, Ankara 1975.

GÜNGÖR, Türk Milletlerarası Özel Hukuku, [*Milletlerarası Özel*], 2. Baskı, Ankara 2021.

GÜNGÖR, Gülin: Tâbiiyet Hukuku, [*Tâbiiyet*], 9. Baskı, Ankara 2021.

HORUZTEPE, Gül Setenay: Türkiye'de Çalışan Yabancıların İş Kanunundan Kaynaklanan Hak ve Yükümlülükleri, AÇSHB Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara 2021.

KAÇAR, Gülden: Türkiye'de Beyin Göçü ve Tersine Beyin Göçü Olgularının Değerlendirilmesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir 2016.

KAYA, Mert: Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye'de Yarattığı Sorunlar, Antalya Bilim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Antalya 2021.

KEPENEK, Yakup: Türkiye Ekonomisi, 28. Baskı, İstanbul 2014.

KHALİLOV, Firdovsi: Amerika Birleşik Devletleri'nde Türk Lobi Çalışmaları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2008.

KUTLU, Melis: Türk İş Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinlerinin İş Sözleşmelerine Etkileri, İstanbul 2019.

MEYER, Nicole Y.: The European Union Blue Card Directive- What were the main reasons to introduce the EU Blue Card directive and what was the final result after two years of political debate, University of Twente School of Management and Governance Bachelor Thesis, 2010, <https://essay.utwente.nl/60307/>, (20.11.2022).

NOMER, Ergin: Devletler Hususi Hukuku, [*Devletler Hususi*], 22. Baskı, İstanbul 2017.

NOMER, Ergin: Türk Vatandaşlık Hukuku, [*Vatandaşlık*], 28. Baskı, İstanbul 2021.

OKAY TEKİNSOY, Özge: İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011.

ÖÇAL, Büşra: Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları, Ankara 2021.

ÖKÇÜN, A. Gündüz: Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti, Ankara 1962.

ÖZGÜR, Çiçek: Milletlerarası Özel Hukukta Evlilik Birliğinin Kurulması ve Sona Ermesi, Ankara 2020.

ÖZKAN, Işıl: Hukukun Küreselleşmesi ve Ulusötesi Hukuk [*Küreselleşme*], 2. Baskı, İstanbul 2021.

ÖZKAN, Işıl: Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı [*Çalışma Hürriyeti*], İstanbul 1997.

ÖZTÜRK, K. Burak: Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, [*İtiraz*], Ankara 2015.

ÖZTÜRK, Neva Övünç: Mültecinin Hukukî Statüsünün Belirlenmesi, [*Mülteci*], Ankara 2015.

ÖZTÜRK, Necla: Yatırım Yoluyla İkamet Etme ve Vatandaşlık Kazanma, [*Yatırım*], İstanbul 2022.

SAVAŞ, F. Vural: Kalkınma Ekonomisi, 2. Baskı, İstanbul, 1979.

SAVUR, Elçin: "*Türk-Yabancılar Hukuku Çerçevesinde Yabancıların Çalışma Hakkı ve Buna İlişkin Sınırlamalar*", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2016.

SAYGICI, Bahtiyar: Yeni Gelişmeler Işığında Türk İş Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı, Ondokuz Mayız Üniversitesi (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Samsun 2017.

SEVİĞ, Muammer Raşit/**SEVİĞ**, Vedat Raşit: Devletler Hususi Hukuku, 3. Baskı, İstanbul 1962.

TEMİR, Arif: Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri, 2. Baskı, Ankara 2022.

TOPAL, Ahmet Hamdi: Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar, İstanbul 2019.

TURAN, Ali Yuşa: Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı, İstanbul 2020.

TURHAN, Turgut/**TANRIBİLİR**, Feriha Bilge: Vatandaşlık Hukuku, 4. Baskı, Ankara 2017.

ULUSOY, Ali D.: İdari Yargılama Hukuku, [*İdari Yargılama*] 2. Baskı, Ankara 2020.

ULUSOY, Ali D.: Yeni Türk İdare Hukuku, [*İdare*] 4. Baskı, Ankara 2021.

UNAT, İlhan: Nottebohm Kararı ve Tâbiiyetin Gerçekliği İlkesi, Ankara 1966.

USLU, Mustafa Semih: Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Aile İkamet İzni, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2022.

YILMAZ, Mücahit: Türk Yabancılar Hukukunda Yabancıların Çalışma İzni, İstanbul, 2017.

YONTAR, Güray: Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Seçme ve Seçilme Hakları, 1.Baskı, Ankara 2011.

YÜKSEK, Elif: Türk Vatandaşlığının Yatırım Yoluyla Kazanılması, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kayseri 2022.

ZAİM, Sabahaddin: Çalışma Ekonomisi, 5. Baskı, İstanbul 1983.

MAKALELER ve KİTAP BÖLÜMLERİ

ALPAR, M. Bülent: "*Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri ile ilgili Çalışma Mevzuatı*", Kamu-İş, 2000, C. 6, S. 1, (sayfa numaraları belirsizdir) <https://www.tuhis.org.tr/pdf/617.pdf>, (21.10.2022).

AKTAŞ, Munise Tuba: *"Ücret Odaklı Uluslararası İşgücü Hareketliliğinin İşgücü Piyasalarına Etkileri"*, TESAM Akademi Dergisi, 2015, C. 2, S. 2, s. 197-219.

ANDERSON, Stuart: "*Immigrants and Billion-Dollar Companies*", NFEAP Policy Brief, October 2018, <https://nfap.com/research/new-nfap-policy-brief-immigrants-and-billion-dollar-companies/>, (25.10.2022).

AYAN, Hasan Alparslan: "*Türk Hukukunda Turkuaz Kart Sahibi Yabancıların Çalışma Şartları*", [*Turkuaz Kart],* NEÜHFD, 2018, C. 1, S. 1, s. 53-81.

AYGÜL, Musa/**CAMIZ**, Ranegül: "*Türk Vatandaşı Çocukların Yabancı Ebeveynlerinin Aile Hayatına Saygı Hakkı Kapsamında Türkiye'de İkameti*", YBHD, 2021, C. 6, S. 2, s. 373-426.

BAYRAKTAROĞLU-ÖZÇELİK, Gülüm: "Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu" içinde: Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği (eds. Belgin Akçay/Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik), Ankara, 2010.

BEDİR, Eyüp: "*Yirmi birinci Yüzyılda İstihdamın Artan Önemi ve Eğitim-İstihdam İlişkisi*", içinde: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri-Seçme Yazılar (Eds. Emine Tuncay-Bülent Bayat), Ankara, 2003, s. 53-70.

CONNOR, Phillip/ **RUIZ**, Neil G. (PEW Research Center): "*Majority of U.S. Public Supports High-Skilled Immigration*", 22.01.2019, s. 3'te bkz. Global Attitudes Survey, Spring 2018, Q53c, <https://www.pewresearch.org/global/2019/01/22/survey-methodology-high-skilled-immigration/>, (25.10.2022).

ÇALIŞKAN, Zeynep: "*Yabancı Yatırımların Teşviki: Turkuaz Kart Uygulaması ve Bazı Ülkelerdeki Benzer Düzenlemeler*", MÜHFD, 2016, C. 15, S. 2, s. 55-88.

ÇELİK, Onur/**ÇETİNER**, Sibel: "*Türkiye Ekonomisinde Kalkınma Planları ve Kalkınma Planlarındaki Söylem Değişiklikleri*", International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences, 2019, Vol. 2 I: 3, s. 121-131.

DAĞ, Mehmet/**ÇELİK**, Muhammet: "*Yatırım Teşvikleri Nedir? Kavram ve Kapsamı Üzerine Bir Değerlendirme*", Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2018, C. 7, S. 2, s. 863-875.

DEMİR, Fevzi: "*Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukukî Niteliği*", Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI Bildiriler, 2014, Petrol-İş: İstanbul, s. 131-156.

DEMİRKOL, Berk: "*Yabancıların Türkiye'de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu*", GSÜHFD, 2018, S. 1, s. 421- 482.

DEVELİ, Erdem Selman: "*21. Yüzyılda Göç Olgusu: Uluslararası Göç Teorilerinin Ekonomi Politiği*", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 2017, C. 22, Göç Özel Sayısı, s. 1343-1353.

DRUCKER, Peter F.: "*The Age of Social Transformation*", The Atlantic Monthly, November 1994, <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/ecbig/soctrans.htm>, (18.06.2022).

ELÇİN, Doğa: *"Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Aile İkamet İzni: Aile Hayatı Hakkı Mı? Aile Birleşimi Hakkı Mı?",* TAAD, 2017, Y. 7 S. 30,

ER, Selami: "*Yabancıların Çalışma İzinleri ve Ön İzin Müessesesi*", UMD, 2014 S. 4, s. 176-221.

ERKEN, Baki: "*Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Yabancıların Çalışması"*, TİSK Akademi, 2016, C. 11 S. 22, s. 380-407. [*UİK Çerçevesinde Çalışma*]

ERTEN, Rifat: *"Türk Vatandaşlığının Yeniden Kazanılması Yollarında Aranan Ortak Şart: "Millî Güvenlik Bakımından Engel Teşkil Edecek Bir Halî Bulunmamak""*, PPIL-Prof. Dr. Cemal Şanlı'ya Armağan, 2020, C. 40, S. 2, s. 1351-1371.

ERTEN, Rifat: "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme", [*Yabancılar*] Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, C. 19, S.1, s. 3-52.

EŞİYOK, B. Ali: "*Sanayi Planlarından 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'na: Bir Dönüşümün Kısa Bir Öyküsü"*, Memleket Siyaset Yönetim (MSY Dergi), 2009, C. 4, S. 11, s. 86-131.

EYRENCİ, Öner: "*Çalışma Hayatındaki Güncel Gelişmeler ve Çağdaş Bir İş Yasası*" Journal of Social Policy Conferences, 2011, S. 46, s. 157-164.

GEZGİN, Mehmet Fikret: "*İşgücü Göçü Teorileri*", Istanbul Journal of Sociological Studies, 2011, S. 23, s. 31-50.

GÖKDERE, Abdüllatif: "*İşgücü Piyasasına Bakış*", İstihdamda 3İ Dergisi, İşkur, S. 10, 2013, s. 26-29.

GÖZTEPE, Ece: "*Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve Göçmen Forumu Örnekleri*, AÜHFD, 2003, C. 52, S. 4, s. 229-248.

GÖZTEPE, Özay: "*Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası*", Çalışma ve Toplum, 2007, S. 3, 81-118.

GÜLLÜPINAR, Fuat: "*Eşitsizlik ve Toplumsal Tabakalaşma Açısından Vatandaşlık Üzerine Sosyolojik Bir Analiz*", SBF Dergisi, 2012, C. 67, S.1, s. 81-109.

KARAGÜL, Dilara: "*Turkuaz Kart Uygulaması*", PPIL 2019, C. 39, S. 2, s. 393-414.

KARAAĞAÇ, Ömür: "*Yabancıların Türkiye'de Çalışmalarına ilişkin Temel Düzenleme Olarak Uluslararası İşgücü Kanununun Genel Değerlendirmesi*", ÇÜHFD, 2018, C.3, S.1, s. 89-121.

KAVLAK, Bengül: "*Uluslararası İşgücü Kanunu ile Getirilen Bir Yenilik: Turkuaz Kart*", YBHD, 2019, S.2, s. 337-362.

KAYA, Muammer: "*Beyin Göçü/Erozyonu*", İŞGÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 2003, C. 5, S. 2, sıra:13, n: 152, <http://www.isguc.org/?p=article&id=152&cilt=5&sayi=2&yil=2003>, (25.10.2022).

KILIÇKAYA, Zeynep: "*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru İncelemelerinde Çalışma Hakkı*", 2016, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 2, s. 127-165.

ÖZTÜRK, Necla: "Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı", [*Yabancıların Oy Kullanma Hakkı*], PPIL, 2013 C. 33, S. 1, s. 125-168.

PEERS, Steve: "*Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*", European Journal of Migration and Law, 2009, C. 11, S. 4, s. 387-426.

SAMUK, Şahizer: "*European Union Migration Policies For The Highly Skilled: A Critical Appraisal*", Aydın Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, 2019, C. 4, S. 1, s. 1-20.

SHACHAR, Ayalet: "*The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes*", New York University Law Review, 2006, C. 81, S.1, s. 148-206.

TALAS, Cahit: *"Çalışma Hakkı ve Türkiye'deki Durum"*, 1991, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 46, S. 1, s. 407-421.

TANNER, Arno: "*Brain Drain and Beyond: returns and remittances of highly skilled migrants*" Global Commission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives No. 24, 2005, <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/gmp24.pdf>, (25.10.2022).

TEKSOY, Barış: "*Yabancıların Çalışma Hakkı ile İlgili Güncel* Gelişmeler" içinde: Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu, Eskişehir, 21-22 Nisan 2016, (**TİRYAKİOĞLU**, Bilgin/**AYGÜN**, Mesut/ **ÖNAL**, Ali/**ALTIPARMAK**, A. Kübra/ **KAYA**, Cansu(eds.)), 2016, s. 245-272.

TUNCAY, A. Can: "*Yeni Mevzuat Açısından Yabancıların Çalışma Hakkı*", İSGHD, 2017, C. 14, S. 53, s. 77-124.

URHAN, Nesli: *"Demand for Skilled Labour of Third Country Nationals: The EU and Germany",* Çalışma İlişkileri Dergisi, 2020, C. 11, S. 2, s. 105-124.

WISSKIRCHEN, Gerlind: *"The EU Blue Card"*, Defense Counsel Journal, C. 83, S. 4, Ekim 2016, s. 499-509.

YILDIZ, Ayselin/**İZMİRLİOĞLU**, Ayça: "*Türkiye'de Yaşayan Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsündeki Yabancıların Çalışma İzni, İş Sözleşmeleri, Diploma Denklik ve Meslek İcrasına İlişkin Durumların Hukukî Açıdan Değerlendirilmesi*", AÜHFD, 2022, C. 71, S. 1, s. 25-63.

TASARI, İSTATİSTİK, PLAN, PROGRAM VE RAPORLAR

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023), <https://www.aile.gov.tr/media/33674/acshb_2019-2023-stratejik-plan.pdf>, (25.10.2022).

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı (2008), <https://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/AB/up2008_tr.pdf>, (25.10.2022).

Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and jobs survey, Luxembourg: np. 106, <http://data.europa.eu/doi/10.2801/645011>, (21.03.2022).

Communication on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 23.9.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>, (25.10.2022).

Council of The European Union-Draft Conclusion(26-27 June 2014), Brussels, 25.06.2014, 8288/14, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8288-2014-INIT/en/pdf>, (25.10.2022).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2022-2023 Stratejisi, <https://www.csgb.gov.tr/media/88124/csgb-stratejik-plani-2022-2023.pdf>, (25.10.2022).

European Commission Report on The Impact of Demographic Change, [*Demography Report*] 17.06.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography/publications/ demography-report>, (25.10.2022).

European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015, <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf>, (25.10.2022).

European Migration Network Report: Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly Skilled Workers in the EU, Luxembourg 2007, <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/TCN_SR.pdf>, (25.10.2022).

European Resolution, 12.04.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0102&rid=1 >, (25.10.2022).

EuroStat, Employment and activity by sex and age-annual data, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en>, (20.11.2022).

EuroStat, Unemployment Statistics and Beyond, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics_and_beyond>, (20.11.2022).

EuroStat, Youth Unemployment Rate, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M__custom_2729949/default/table?lang=en>, (20.11.2022).

GDP per capita, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2020&most_recent_value_desc=true&start=2020&view=map>, (25.10.2022).

Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı (2005), <https://www.goc.gov.tr/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-plani>, (25.10.2022).

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı, <https://www.icisleri.gov.tr/strateji/2019-2023-stratejik-plani>, (25.10.2022).

ICSED 2011, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>, (25.10.2022).

On Birinci Kalkınma Planı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf>, (25.10.2022).

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı-Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2018, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/IsgucuPiyasasi_ve_GencIstihdamiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf>, (25.10.2022).

Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly skilled employment, 2016/0176 Strasbourg Bkz.

<https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0378/COM_COM(2016)0378_EN.pdf>, (25.10.2022).

Sanayi ve Teknoloji Stratejisi 2023, <https://www.hamle.gov.tr/Files/dokumanlar/sts2023-web.pdf>, (25.10.2022).

SGK Genelgesi (2022/1) 07.01.2022, <https://www.turmob.org.tr/mevzuat/Detay/19758/-sgk-genelge-2022-1-pdf?utm_source=Share&utm_medium=RSS&utm_campaign=-sgk-genelge-2022-1-pdf>, (25.10.2022).

TÜBİTAK Stratejik Planı (2019-2023), <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/bm7Ky+tubitak_2019-2023_stratejik_plani.pdf>, (25.10.2022).

Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf>, (25.10.2022).

Un Reports: Globalization and Interdependence: International Migration and Development, 18 May 2006, <https://www.unhcr.org/protection/basic/44d711a82/international-migration-development-report-secretary-general.html>, (25.10.2022).

Uyum ve Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, <https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-plani>, (25.10.2022).

World of Work Report, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/ publication/wcms_214476.pdf>, (25.10.2022).

WEB KAYNAKLARI

Borsa İstanbul Web Sayfası, <https://borsaistanbul.com/tr/sayfa/196/borsada-temsil>, (25.10.2022).

Britannica Dictionary, <https://www.britannica.com/dictionary/citizen>, (22.09.2021).

Employment-Based Immigration: First Preference EB-1, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-first-preference-eb-1>, (25.10.2022).

Employment-Based Immigration: Second Preference EB-2, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-second-preference-eb-2>, (25.10.2022).

Employment-Based Immigration: Third Preference EB-3, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/employment-based-immigration-third-preference-eb-3>, (25.10.2022).

Employment Authorization for Certain H-4 Dependent Spouses, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/h-1b-specialty-occupations-and-fashion-models/employment-authorization-for-certain-h-4-dependent-spouses>, (25.10.2022).

ENIC-NARIC Networks, <https://www.enic-naric.net>, (25.10.2022).

EURYDICE, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/turkey_tr>, (15.10.2022).

Green Card Eligibility Categories, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>, (25.10.2022).

Green Card for Immigrant Investors, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-immigrant-investors>, (25.10.2022).

H-1B Specialty Occupations, DOD Cooperative Research and Development Project Workers and Fashion Models, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/h-1b-specialty-occupations>, (25.10.2022).

H-1B Electronic Registration Process, <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/temporary-workers/h-1b-specialty-occupations-and-fashion-models/h-1b-electronic-registration-process>, (25.10.2022).

H1B Lottery Results: The Definitive Guide on 2022-23 Lottery Chances <https://www.immi-usa.com/h1b-lottery-2016-results-chances-process/>, (25.10.2022).

International Entrepreneur Rule: A Modern Immigration Solution For Tech Startup Founders, 07.06.2022, <https://www.forbes.com/sites/theyec/2021/06/07/international-entrepreneur-rule-a-modern-immigration-solution-for-tech-startup-founders/?sh=6e87c954527b>, (25.10.2022).

International Migration Law: Glossary on Migration (Glossary on Migration), IOM, Geneve, 2019, < https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>, (25.10.2022).

International Mobility of Highly Skilled Workers: A Synthesis of Key Findings and Policy Implications, <https://ised-isde.canada.ca/site/economic-analysis-statistics/en/economic-research/hrsdc-ic-sshrc-skills-research-initiative/synthesis-key-findings-and-policy-implications/international-mobility-highly-skilled-workers-synthesis-key-findings-and-policy-implications>, (25.10.2022).

KALEAĞASI, Bahadır: "*Lobicilik nedir, ne değildir?*", Radikal, 2006. <https://www.turkishnews.com/en/content/wp-content/uploads/2012/08/Yorum_ Lobicilik_nedir_ne_degildir.pdf>, (25.10.2022).

Major, Sub-Major, Mınor And Unıt Group Tıtles, <https://www.ilo.org/public/english/bureau /stat/isco/isco88/major.htm>, (25.10.2022).

Merriam Webster Dictionary, <https://www.merriam-webster.com/>, (25.10.2022).

MORIARTY, Andrew: "*Highy Skilled Migration 5 Things to Know*", 08.09.2020, <https://www.fwd.us/news/high-skilled-immigration-5-things-to-know/>, (25.10.2022).

Larousse Dictionnaires Français, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, (25.10.2022).

Lexpera İçtihat, <www.lexpera.com.tr/ictihat>, (25.10.2022).

RUIZ, Neil G./**GRAMLICH**, John: "*4 Paths Highly Educated Immıgrants Take to Study and Work in the USA*", 01.02.2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/01/4-paths-highly-educated-immigrants-take-to-study-and-work-in-the-u-s/>, (25.10.2022).

TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (25.10.2022).

The H-1B Visa and the Employment Based Green Card: Explaining th Difference, 21.12.2021, <https://www.offitkurman.com/blog/2021/12/21/the-h-1b-visa-and-the-employment-based-green-card-explaining-the-difference/#:~:text=While%20an%20H-1B%20visa,obtaining%20an%20H-1B%20visa.>, (25.10.2022).

Wikipedi, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Anasayfa>, (25.10.2022).

Why America Needs High-Skilled Immigrants, 22.07.2020, <https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/why-america-needs-high-skilled-immigrants/>, (25.10.2022).

MAHKEME KARARLARI

AYM, 18.06.1985, E. 1985/3 K. 1985/8.

AYM, 24.09.2008 E.2006/142, K. 2008/148.

AYM, 19.01.2012, E. 2010/30 K. 2012/7.

Danıştay 10. D., 19.10.1995, E. 1993/3535, K. 1995/4616.

Danıştay 10. D., 20.01.2000, E. 1997/6513 K. 2000/128.

Danıştay 10. D., 27.01.2000, E. 1998/4546, K. 2000/251.

Danıştay 10. D. 25.03.2009, E. 2006/2839, K. 2009/2240.

Danıştay 10. D., 04.10.2010, E. 2007/5540, K. 2010/7244.

Yargıtay 4. HD., 11.09.1958, E.7336/5560.

UAD, Nottebohm Kararı (Liechtenstein v. Guatemala) (1955), <https://www.icj-cij.org/en/case/18>, (25.10.2022).

ÖZET

Birçok devlet, yüksek nitelikli kişilerin ekonomide yarattıkları üstün katma değerleri göz önünde bulundurarak, yüksek nitelikli yabancıların istihdamını kolaylaştırıcı yönde düzenlemeler benimsemiş; nitelikli işgücü hareketliliğinin varış yönünü ülkelerine çevirmeyi amaçlamışlardır. Bu amaç doğrultusunda, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, nitelikli yabancıların istihdamını klasik yabancılara nazaran daha basit ve hızlı işleyen prosedürlere tâbi tutma yoluna gitmişlerdir.

Günümüzde, geleneksel göç ülkelerinin yanında, katı göç politikalarıyla bilinen bazı Avrupa ülkelerinin dahi nitelikli göçmenleri ülkelerine çekmek üzere bazı özel programlar benimsedikleri görülmektedir. Bu hususta en göze çarpan uygulamalar, ABD Yeşil Kartı (EB-1 ve EB-2) ve AB Mavi Kartı'dır. Kart uygulamalarının yanı sıra birçok ülkenin nitelikli yabancı istihdamını kolaylaştırıcı yönde ulusal programları bulunmaktadır. Türkiye de bu eğilimlerin etkisinde, ABD Yeşil Kartı ve AB Mavi Kartı'na ilişkin birçok hususta esinlenerek "*Turkuaz Kart*" adı altında kendi ulusal uygulamasını oluşturmuştur.

Tezimizin ilk bölümünde Türk hukukunda yabancıların çalışmalarına ilişkin genel hükümler incelenecektir. Bu kapsamda, Turkuaz Kart'ın istisna teşkil eden durumlarını belirtebilmek adına diğer çalışma izinlerine genel hatlarıyla değinilecek olup, sonrasında, Türkiye'de yabancıların meslekî faaliyetlerine getirilmiş sınırlamalar ele alınacaktır.

Tezimizin ikinci bölümünde nitelikli göç faaliyetinin ortaya çıkışı ve temel unsurları kısaca ele alınacak olup; karşılaştırmalı hukukta en geniş uygulama alanı bulan ABD Yeşil Kartı ve AB Mavi Kartı'nda yabancıların üstün niteliklerinin tespitinde dikkate alınacak kriterler, Turkuaz Kart uygulamasına kıyas imkânı yaratması bakımından detaylı bir şekilde incelenecektir. Bunları takiben Turkuaz Kart uygulamasının oluşum süreci ile, Turkuaz Kart'ın bir araç olarak hizmet edeceği

uluslararası işgücü politikası, politikanın belirlenmesinde dikkate alınacak kriterler doğrultusunda irdelenecektir.

Tezimizin üçüncü ve son bölümünde ise Turkuaz Kart uygulaması kapsamında değerlendirilebilecek yabancılar, Kanun ve Yönetmelikte niteliğin belirlenmesinde esas alınacak kriterler doğrultusunda incelemeye tâbi tutulacak; Turkuaz Kart uygulamasının işleyişine ilişkin hükümler irdelenerek, başvuru, değerlendirme ve iptal süreçleri aydınlatılmaya çalışılacak; son olarak ise Turkuaz Kart'ın istisna teşkil eden yönleri ortaya konulacaktır.

ABSTRACT

Many states have adopted some regulations to facilitate the employment of highly skilled foreigners and aimed to turn the destination of skilled labor mobility to their country, by taking into account the superior added value created by highly skilled people. In line with this purpose, many developed and developing countries have chosen to subject the employment of skilled foreigners to simpler and faster procedures as compared with the typical foreigners.

Nowadays, besides traditional immigration countries, it is seen that even some European countries known for their strict immigration policies have adopted some special programs to attract highly skilled migrants to their countries. The most outstanding programs in this regard are the US Green Card (EB-1 or EB-2) and the EU Blue Card. Besides the card programs, many countries have their own national programs to facilitate highly skilled foreign employment. Under the influence of these trends, Turkiye has created its own national program under the name of "*Turquoise Card*", inspired by many issues related to the US Green Card and the EU Blue Card.

In the first part of our thesis, general provisions of the Turkish law regarding the employment of foreigners will be examined. In this context, in order to indicate the exceptions of Turquoise Card, other work permits will be discussed in general terms, and after that, the limitations on the professional activities of foreigners in Turkey will be analyzed.

In the second part of our thesis, the emergence of skilled migration and its basic elements will be briefly discussed; the criteria to be taken into account in assessment of superior qualifications of foreigners in the US Green Card and the EU Blue Card, which have the widest area in comparative law, will be examined in detail, in order to create a

possibility for comparison with the Turquoise Card. Following these, the formation process of Turquoise Card and the international labor policy of Turkiye, that Turquoise Card will serve as a tool of it, will be examined in the line with criteria to be taken into account in the determination of this policy.

In the third and the last part of our thesis, foreigners who may be evaluated within the scope of Turquoise Card program, will be examined toward the criteria to be taken as basis in determining the qualification in the Code no. 6735 and the Turquoise Card Regulation of the Ministry of Labour and Social Security (Turkey); and the provions regarding the process of the Turquoise Card program will be examined and the application, evaluation and cancellation processes will be tried to be clarified. Finally, the exceptional aspects of Turquoise Card program will be presented.