

Doç. Dr. Bülent ÇİÇEKLİ

Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi

## Yabancı İşçilerin Çalışmasına İlişkin Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Yabancıların Türkiye'deki çalışmalarına ilişkin yasal rejimin temelini, "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun" (YÇİHK)<sup>1</sup> ile bu Kanunun uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği" (UY)<sup>2</sup> ve "Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik" (YYY)<sup>3</sup> meydana getirmektedir<sup>4</sup>.

Daha önce çeşitli yasal düzenlemeler altında dağınık bir şekilde düzenlenmiş olan yabancıların çalışma izinleri konusu bu Kanunla tek bir yasal çerçeve altında toplanmıştır. Ayrıca, bu Kanunla yabancıların Türkiye'de çalışmalarıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesi ve bunların uygulanması konusunda başlıca yetkili kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olması hedeflenmiştir. Kanun ve buna bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamakta ve yabancıların çalışma izinleriyle ilgili esasları belirlemektedir (m. 1).

YÇİHK'nın 2003'de uygulamaya konmasıyla birlikte yabancıların çalışma izinleri konusunda Çalışma Bakanlığı bünyesinde Çalışma Genel Müdürlüğüne bağlı Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı kurulmuştur. Yeni kurulan bu Daire Başkanlığı aracılığıyla Türkiye'de yabancıların çalışma izinleriyle ilgili talepler karşılanmaya başlanmıştır.

Kanunun çıktığı tarihten bu yana yabancıların

çalışmalarının düzenlenmesi konusunda bazı problemlerin yaşandığı değişik kesimlerce (TOBB, TÜSİAD, TİSK, YASED gibi) dile getirilmiştir. Yabancıların Türkiye'de çalışmaları konusunda karşılaşılan güçlüklerin ve sıkıntıların aşılmasının yabancı yatırımların ülkeye çekilmesi açısından faydalı olduğu da vurgulanmıştır<sup>5</sup>. Kanunun uygulama sürecinde ortaya çıkan sorunlar anılan Kanunda değişiklik yapılması gereğini ortaya çıkarmış ve bu amaçla bir kanun tasarısı hazırlanmıştır<sup>6</sup>.

Yabancıların Türkiye'de çalışmasını konu ettiğimizde her şeyden önce bu konuda farklı görüşleri ve öncelikleri bulunan aktörlerin varlığının bilinmesinde fayda bulunmaktadır. Yabancı işçiler ve onları çalıştırmak isteyen işverenler ile kamusal menfaatin temsilcisi ve uygulayıcısı olan yetkili kamu makamlarının konuya ilişkin tespitleri arasında farklılık olabilecektir. Yabancı işçiler ve bunların işverenleri çalışmayla ilgili işlemlerin seri bir şekilde sonuçlandırılmasını beklerken, yetkili idari merciler de kamunun kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmek istemektedirler.

Bu farkındalıkla birlikte, Kanunun getirmiş olduğu çalışma izinleri rejiminin şu ana kadar ki uygulamasından kaynaklanan bazı sorunların olduğu bilinmektedir. Aşağıda yabancıların çalışmaları alanında karşılaşılan temel sorunlar ile bunların giderilmesine ilişkin öneriler üzerinde fikir yürütülmektedir.

## Çalışma İzin Sürecinin Uzunluğu

Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte çok az sayıda personel ile çalışma izni taleplerini karşılamak durumunda kalan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı daha sonra bu personel açığını kapamaya çalışmıştır. Yabancıların çalışma izinlerinin yeni ve sistematik bir yasal çerçeveye tek bir kurumca yürütülmeye başlamasının bizzat kendisinin gerektirdiği kalifiye personel ve teknik altyapı gibi ihtiyaçların karşılanması biraz zaman almıştır.

YÇİHK'da çalışma izni başvurularına doksan gün içerisinde cevap verilmesinin diğer yabancı ülke uygulamalarıyla mukayese edildiğinde oldukça uzun olduğu ve bunun kısaltılması gerektiği sıkça ifade edilmiştir. Çalışma izni başvurularının uzun sürdüğü eleştirisinin kısmen evrakların eksik sunulmasından, kısmen ise başlangıçtaki deneyimli personel eksikliği ile doksan günlük sürenin hangi andan itibaren işleyeceğine ilişkin belirsizlikten kaynaklandığı düşünülmektedir.

Bu eleştirilere bir cevap olarak hazırlanan yeni kanun tasarısında 4817 sayılı Kanun'un 12. maddesi değiştirilerek çalışma izinleri başvurularının evrakların tam ve eksiksiz bir şekilde teslim edildiği tarihten itibaren kırk beş gün içerisinde sonuçlandırılacağı net bir kurala bağlanmaktadır<sup>7</sup>. Getirilerek istenen bu hükümlerle birlikte şu ana kadar çalışma izinleri konusunda kazanılan deneyim, çalışma izinleri sürecinin kılacağını ve gecikmelerin önleneceğini göstermektedir.

## Çalışma İzni İşlemlerinin Merkezden Yürütülmesi

Çalışma izni işlemlerinin sadece Ankara'dan, merkezden yürütülmesinin meydana gelen gecikmelerde önemli etken olduğu görülmektedir. Ayrıca, çalışma izni başvurularının sadece Ankara'dan yürütülmesinin bu başvuruların önemli bir kısmının kaynakladığı büyük illerdeki talepler açısından, ciddi zaman ve emek kaybına neden olduğu ileri sürülmektedir.

Bu eleştirilere bir çözüm olarak çalışma izinleri verme yetkisinin Bakanlıkça bölge müdürlüklerine devredilmesi önerilmiş ve Kanunda planlanan değişikliklerle çalışma izinlerinin Bakanlıkça veya yetkili çalışma bölge müdürlükleri tarafından verilmesi öngörülmüştür (m. 4 ve 12). 4817 sayılı Kanun'un

Yabancı işçiler ve bunların işverenleri çalışmayla ilgili işlemlerin seri bir şekilde sonuçlandırılmasını beklerken, yetkili idari merciler de kamunun kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmek istemektedirler.

12. maddesi değiştirilerek Türkiye'de ikamet izni olan yabancıların veya bunların işverenlerinin başvurularını Bakanlığa veya yetkili bölge müdürlüklerine yapmalarına imkân sağlanmaktadır<sup>8</sup>.

Bu bağlamda, Tasarının Geçici 5. maddesiyle çalışma izinleri başvurularının ilk aşamada İstanbul, İzmir ve Antalya Bölge Müdürlükleri tarafından 01.01.2007 yılının başından itibaren, diğer bölge müdürlüklerinde ise gerekli alt yapı çalışmalarının Bakanlıkça tamamlanmasına bağlı olarak yürütülmesi öngörülmektedir.

## Mesleki Yeterlilik Prosedürü

Meslekî hizmetler kapsamında görev alacak yabancı uyruklulardan akademik ve meslekî yeterliliklerine ilişkin belgelerin istenmesi, diploma denklik prosedürünün gereği ve meslekî yeterlilik konusunda ilgili mercilerin görüşlerinin sorulması, çalışma izninin verilmesi süresini uzatmaktadır. 4817 sayılı Kanun'un 26 ve 27. maddesi ile 6235 sayılı Kanun'un 34 ve 35. maddeleri gereğince yabancı mühendis ve mimarlara çalışma izinleri verilmesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinden (TMMOB) mesleki yeterlilik konusunda görüş alınması gerekmektedir.

Bu kurumlardan mesleki yeterlilik konusunda görüş alınabilmesi ise yabancıların sahip oldukları diplomaların denkliğini gerektirmektedir. Yüksek Öğretim Kurumu'ndan (YÖK) diploma denklik prosedürünün tamamlanabilmesi ise bazı durumlarda 7-8 aylık bir süre alabilmektedir. Bu işlemlerin uzun sürmesi, işletmelerin işleyişlerine olumsuz etki edebilmekte ve ülke için önemli ulusal ya da uluslararası projelerin yürütülmesinde aksamalara neden olabilmektedir.



Bu soruna çözüm olmak amacıyla Kanun'un 2. maddesine yapılan eklemeye, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nca yürütülen projelerde ve Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmeler gereğince veya konsorsiyumlar tarafından yürütülecek ulusal projelerde görev alacak yabancılar ile ülkemizin de taraf olduğu uluslararası nitelikteki projelerde ve uluslararası kuruluşlarda meslekî hizmetler kapsamı dışında çalışacak yabancılar çalışma izin prosedürü dışında bırakılmaktadır<sup>9</sup>.

Yine meslekî hizmetler kapsamında görev alacak yabancılar için ön izin uygulamasına geçilmesi hedeflenmektedir. 4817 sayılı Kanun'un 12. maddesine yapılan eklemeye, meslekî hizmetler kapsamında görev yapacak yabancılara akademik ve meslekî yeterliliğe ilişkin prosedürün tamamlanması sürecinde, meslekî unvanlar kullanmaksı-

mik ve meslekî yeterlilik tespit süreci kolaylaştırılmaktadır. Bu kişilerin, çalışma izinlerinin verilmesinde uygulanan akademik ve meslekî yeterliliğe ilişkin denetimde, kendi ülkelerinden aldıkları diploma ve oda kayıt belgesine göre işlem yapılması öngörülmektedir<sup>12</sup>. Ayrıca bu şekilde çalışma izni verilen kişilerin, izin verilmesini müteakip başkaca bir belge ve bilgiye ihtiyaç olmadan ilgili odaya geçici üyelik kaydının yapılması imkânı getirilmektedir.

### Denetleme Yetkisi

4817 sayılı Kanun'un çıkarılış amaçlarından birisi de kaçak yabancı istihdamının önüne geçerek bu konudaki denetimi artırmak olmuştur. Bununla birlikte, uygulamada kaçak yabancı istihdamının denetlenmesi konusunda yaşanan sıkıntılar Kanun-

**Yeni kanun tasarısında 4817 sayılı Kanun'un 12. maddesi değiştirilerek çalışma izinleri başvurularının, evrakların tam ve eksiksiz bir şekilde teslim edildiği tarihten itibaren kırk beş gün içerisinde sonuçlandırılacağı net bir kurala bağlanmaktadır.**

zın çalışmayı sağlamak amacıyla azami bir yıl süre ile ön izin verilmesi imkânı getirilmektedir<sup>10</sup>.

Ayrıca, Kanunun 13. maddesine, meslekî eğitim alanı dışında istihdam edilecek yabancı uyruklu yönetici veya kilit personel için ilgili mercilerden meslekî yeterlilik konusunda görüş alınmayacağına ilişkin düzenleme getirilmektedir<sup>11</sup>. Böylece meslekî eğitim alanının dışında yöneticilik görevi yapacak yabancılar ve kilit personel statüsünde istihdam edilecek yabancılarla ilgili çalışma izin işlemlerinin gereksiz yere uzamastan engellenerek işlemlerin daha çabuk sonuçlanması ve uygulamada meydana gelen aksaklıkların giderilmesi amaçlanmaktadır.

Ayrıca, uygulamada yabancı teknik personelin çalışma izinlerinin verilmesinde uygulanan meslekî yeterlilik ve denklik sürecinin tespiti ile ilgili odaya kayıtlarda uygulanan süreç, izinlerin zamanında verilmesini imkânsız hale getirebilmektedir. Kanunun 23. maddesine getirilen yeni düzenlemeyle, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden veya Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek diğer ülkelerden gelecek yabancı mimar ve mühendislerin akade-

daki "denetleme yetkisinin" daha kapsamlı bir şekilde düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Bu amaçla Kanunun 20. maddesine eklenen bir hüküm ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin teftiş ve denetim elemanları ile denetleme yetkili diğer kamu görevlilerinin yapacakları her türlü denetim ve inceleme sırasında, Kanundan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edilmesi halinde, durumun Bakanlığa veya yetkili bölge müdürlüğüne bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir<sup>15</sup>. Bu sayede, kayıt dışılık ile vergi ve sigorta kayıplarının önlenmesi ve yabancı istihdamının yaygın ve etkin bir şekilde denetlenmesi hedeflenmektedir.

### Kurumsal Sorumluluk

4817 sayılı Kanun'un 22 ve 23. maddeleri çerçevesinde yabancıların çalışmalarına ilgili somut düzenlemeler içeren yönetmeliklerin pek çok bakanlık ile müştereken ve ilgili görülen tüm kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarının görüşleri alınmak suretiyle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Kanunun 23. maddesine getirilen yeni düzenlemeyle, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden veya Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek diğer ülkelerden gelecek yabancı mimar ve mühendislerin akademik ve meslekî yeterlilik tespit süreci kolaylaştırılmaktadır.

Değişen sosyal, ekonomik koşullara bağlı olarak yönetmeliklerde gerekli değişikliklerin yapılması için her defasında maddede belirtilen bakanlıklar, kurum, kuruluş ve meslek odalarının görüş ve mutabakatının alınması gecikmelere neden olmuştur. Bu açıdan, tasarıda amaçlandığı gibi konuyla ilgili yönetmeliğin çıkarılması yetkisinin doğrudan kanunun uygulayıcı birimi olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilmesi yerinde olacaktır<sup>14</sup>.

### Sonuç

Bu kısa değerlendirmede, 4817 sayılı YÇİHK'nın yürürlüğe girdiği 2003 yılından bu yana yabancıların çalışmaları konusunda uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunları çözmeye yönelik hazırlanan kanun tasarısının hükümleri üzerinde durulmuştur<sup>15</sup>. Burada incelenen sorunlar arasında en önemli konunun mesleki ve akademik yeterlilik prosedüründen kaynaklandığı görülmektedir. Tasarıda getirilen düzenlemeler geçici olarak yabancı personelin mesleki ve akademik yeterlilik sorununu çözüyor gözükse de, aslında bu konuda kalıcı çözüm getirmekten uzak kalmaktadır.

Diğer taraftan, mesleki yeterlilik konusu yeni çıkarılan "Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu"<sup>16</sup> kapsamında da yeniden düzenlenen bir konudur. Bahse konu bu kanunun yürürlüğe girmesi ve Mesleki Yeterlilik Kurumunun fonksiyonlarını yerine getirmesiyle uluslararası meslek standartlarını esas alan bir uygulamaya geçiş sağlanabilecektir. Ancak, farklı aktörlerin birbiriyle ters düşen öncelik ve yaklaşımlarını doğal olarak barındıran ya-

bancuların çalışmaları alanındaki tartışmaların devam edeceği muhakkaktır.

### DİPNOTLAR

- 1 27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı Kanun (R.G., 06.03.2003 - 25040).
- 2 Uygulama Yönetmeliği (UY) 4817 sayılı YÇİHK'nun 22. maddesine dayanılarak çıkarılmıştır (R.G., 29.08.2003).
- 3 Bu Yönetmelik (YYY), 4817 sayılı YÇİHK'nun 23. Maddesi ile 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununun 3(g) maddesi uyarınca çıkarılmıştır (R.G., 29.08.2003 - 25214).
- 4 Bu kanunla birlikte ortaya çıkan çalışma izinleri rejimini inceleyen bir çalışma için bkz. Bülent Çiçekli, 2004, Yabancıların Çalışma İzinleri, Ankara, TİSK Yayınları.
- 5 Bkz. Bülent Çiçekli, 2005, "Yabancı Yatırımların Teşviki Açısından Yabancıların Çalışma İzinleri", İşveren, Cilt. 44, Sayı. 3, ss. 56-59.
- 6 "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı" ilgili komisyonlardan geçerek Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmeyi beklemektedir; bkz. İçişleri Komisyonu Raporu, Esas No. 1/1212, Karar No. 43, 01.06.2006; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, Esas No. 1/1212, Karar No. 42, 22.06.2006.
- 7 Bkz. Tasarının 7. maddesi.
- 8 Bkz. Tasarının 7. maddesi.
- 9 Bkz. Tasarının 1. maddesi.
- 10 Bkz. Tasarının 7. maddesi.
- 11 Bkz. Tasarının 8. maddesi.
- 12 Bkz. Tasarının 14. maddesi.
- 13 Bkz. Tasarının 11. maddesi.
- 14 Bkz. Tasarının 13. maddesi.
- 15 Bu kanun tasarısının hazırlanması sürecinde Başbakanlıkta oluşturulan çeşitli çalışma gruplarında farklı toplum kesimlerince bu Kanunun uygulanmasından doğan sorunlar ve bunlara yönelik çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Buralarda ileri sürülen düşünce ve görüşler kanun tasarısının şekillenmesinde etkili olmuştur.
- 16 21.09.2006 tarih ve 5544 sayılı Kanun için bkz. R.G., 07.10.2006 - 26312.