

DURUM ANALİZİ

Türkiye'nin İşçi Göçüyle ilgili Hukuksal ve Normatif Çerçevesinin Değerlendirilmesi

Doçent Dr. Filiz Kartal

Prof. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Doktora Öğrencisi Katarína MacDonald Tömölová

İçindekiler

1. Giriş.....	Error! Bookmark not defined.
2. Kapsam ve Metodoloji.....	Error! Bookmark not defined.
3. Kurumsal ve Hukuksal Geri Plan	Error! Bookmark not defined.
3.1 Genel olarak geri plan	Error! Bookmark not defined.
3.2 Başlıca kurumsal aktörler	Error! Bookmark not defined.
3.3 ‘Yabancı’ya karşı ‘Göçmen’: Terminolojiye ilişkin bir not.....	Error! Bookmark not defined.
4. Türkiye’nin İşçi Göçüyle ilgili Uluslararası Yükümlülükleri	Error! Bookmark not defined.
4.1 Tüm Göçmen İşçilerin Hakları.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.1 Temel haklar ve özgürlükler	Error! Bookmark not defined.
4.1.2 Tutuklama, gözaltı ve sınır dışı etme	Error! Bookmark not defined.
4.1.3 Refah, eğitim ve kültür	Error! Bookmark not defined.
4.2 Normal bir Durumda Göçmen İşçilerin Hakları	Error! Bookmark not defined.
4.2.1 Temel özgürlükler	Error! Bookmark not defined.
4.2.2 Refah, eğitim ve kültür	Error! Bookmark not defined.
4.2.3 Ailelerin yeniden birleşmesi.....	Error! Bookmark not defined.
4.3 Özellikle Güç Durumdaki Göçmenler.....	Error! Bookmark not defined.
4.3.1 Kadınlar	Error! Bookmark not defined.
4.3.2 Çocuklar.....	Error! Bookmark not defined.
4.3.3 Hastalık ya da engelleri olanlar	Error! Bookmark not defined.
4.3.4 Mülteciler ve sığınmacılar	Error! Bookmark not defined.
4.3.5 İnsan ticaretine maruz kalanlar	27
5. AB ve Türkiye’de İşçi Göçü	29
5.1 AB Yurttaşları.....	Error! Bookmark not defined.
5.2 Üçüncü Ülke Yurttaşları	Error! Bookmark not defined.
5.2.1 Ailelerin yeniden birleşmesi.....	Error! Bookmark not defined.
5.2.2 Uzun süreli kalanlar.....	38
5.2.3 Yüksek vasıflı işçiler.....	43
5.2.4 Araştırmacılar.....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
5.2.5 Öğrenciler	Error! Bookmark not defined.
5.2.6 Mevsimlik işçiler	53
5.2.7 Şirket içi görevlendirmeler	
5.2.8 Mülteciler ve sığınmacılar	
5.2.9 Diğer ÜÜY	
6. Özet Sonuçlar ve Tavsiyeler	

6.1 Türkiye'nin Uluslararası Yükümlülükleri

6.2 AB Müktesebatına Uyum

6.2.1 AB yurttaşları

6.2.2 Üçüncü ülke yurttaşları

Kullanılan Kısaltmalar

AİHM:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
CAT:	İşkenceye Karşı Sözleşme
CEDAW:	Kadınlara Karşı Her Tür Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
ÇHS:	Çocuk Haklarına dair Sözleşme
CPRD:	Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi
GİGM:	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
ECLSMW:	Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi
ECPT:	Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi
ESC(r):	Avrupa Sosyal Şartı (değişik hali)
AB:	Avrupa Birliği
HDK:	Hükümet Dışı Kuruluş
ICCPR:	Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi
ICERD:	İrk Ayrımcılığının Her Biçiminin Ortadan Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi
ICESCR:	Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
ICRMW:	Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarına ilişkin Uluslararası Sözleşme
ILO:	Uluslararası Çalışma Örgütü
IOM:	Uluslararası Göç Örgütü
UDHR:	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
UNDP:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
ÜÜY:	Üçüncü Ülke Yurttaşı
WHO:	Dünya Sağlık Örgütü
YCIHK:	Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (No. 4817)
YUKK:	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (No. 6458)

1. Giriş¹

Günümüzün giderek hareketli ve daha fazla iç bağlantılı hale gelen, ekonomilerin, toplumların ve kültürlerin daha ileri düzeyde bütünleştiği dünyasında insan hareketliliğini yönetmek için gerekli kapasitenin oluşturulması hükümetler için temel önceliktir. Göçlerin ve emek hareketliliğinin iyi yönetimi ve tüm göçmenlerin temel haklarının korunması, göçün sürdürülebilir kalkınmayı gerçekten mümkün kılan bir olgu haline getirilmesi açısından kritik önem taşır. Tüm hükümetlerin, işgücü piyasasının ihtiyaçlarının karşılanması, güvenliğin sağlanması ve göçmen işçilerin haklarının korunması gibi karmaşık, zaman zaman da birbiriyle çelişebilen taleplere yanıt vermek durumundadır. Bu raporla da netlik kazanacağı gibi, bu konuları ele almaya yönelik olarak, karmaşık ve birbiriyle bağlantılı uluslararası ve bölgesel rejimler ve normlar ortaya çıkmıştır. Türkiye hükümeti de, kendi işçi göçü rejiminde, merkezini yeni çıkartılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun oluşturduğu, bir dizi mevzuat ve yeni kurumla desteklenen iddialı ve kapsamlı bir reform başlatmıştır. Elinizdeki raporun amacı, bu ulusal reform programının, Türkiye'nin ilgili uluslararası ve bölgesel normlarla uyumluluğunu sağlamadaki başarısını analiz etmektir.

Türkiye'deki durum kendi özgül görev ve güçlüklerini ortaya koymaktadır. Türkiye, tarihsel olarak, çeşitli göç hareketlerinden etkilenmiştir ve bugün de aynı anda göç veren, göçlere geçiş olan ve göçlerin yöneldiği ülke olma durumundadır. İstihdam amacına yönelik olarak ülke yurttaşlarının başka ülkelere gitmeleri de yabancıların ülkeye gelmeleri de yaygın görülen bir durum olmuştur ve bugün de böyledir. Ne var ki Türkiye açısından işçi göçü büyük ölçüde normal yasal ve düzenleyici çerçevelerin dışında, çoğu kez “düzensiz göç” biçiminde gerçekleşmektedir.² Kayıt dışı istihdam özellikle emek yoğun ve düşük ücretli sektörlerde çalışan göçmen işçileri etkilemekte, emeklerinin ve sosyal haklarının istismara uğrama riskini artırmaktadır.³ Bu konumdaki işçilerin düzensiz statüsü Türkiye devletine bu kesimin emeğinin ve sosyal haklarının korunması bağlamında bir dizi güçlük yaratmaktadır.⁴ Bu arada hiç kuşkusuz, bölgede sürüp giden istikrarsızlığın ve bunun sonucunda Türkiye'ye yönelen göçlerin ortaya çıkardığı devasa güçlükler de söz konusudur. Nitekim bu raporun hazırlanması çerçevesinde kendisiyle görüşülen ILO-Ankara ofisinden bir uzman Suriyeli göçünün (gerek düzenli gerekse düzensiz) Türkiye'deki işgücü piyasası üzerindeki etkilerini vurgulayarak daha ileri düzeyde bir iddiada bulunmuştur: Suriyeli göçmen nüfusu dikkate almayan göç yönetimi projesi Türkiye açısından gerçekçilik taşımayacaktır.

¹ Türkiye'de geçici koruma altındaki yabancıların istihdamıyla ilgili olarak, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası'nın (04.04.2013) 91. Maddesi ve Geçici Koruma Yönetmeliği (15.01.2016) doğrultusunda Ocak 2016 tarihinde yeni bir yönetmelik yürürlüğe girmiştir. “Geçici Koruma Altındaki Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik” (15. 01. 2016) uyarınca geçici koruma altındaki yabancılar geçici koruma kayıt tarihini izleyen altı ay içinde çalışma izni almak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na başvurabilirler. Ancak, elinizdeki rapor Aralık 2015 'te tamamlanıp teslim edildiğinden söz konusu yönetmelik burada değerlendirme kapsamına alınmamıştır.

² G. Toksöz, S. Erdoğan ve S. Kaşka (2013) *Irregular Labour Migration in Turkey and Situation of Migrant Workers in Labour Market*, IOM Turkey.

³ K. Lordoğlu, (2010) “Türkiye'deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar”. *Türkiye'ye Uluslararası Göç Toplumsal Koşullar Bireysel Yaşamlar* içinde. (B. Pusch ve T. Wilkoszewski der.) İstanbul: Kitap Yayınları, 89-109.

⁴ *Id.*

Dahası, yüzyılın son çeyreği malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımıyla gerçekleşen küresel bir dönüşüme tanıklık etmiştir; sosyal güvenlik dışı istihdam biçimleri yaygınlaşmıştır; işçi sınıfının yapısında değişiklikler olmuştur; milliyetçilik, etnik duyarlılıklar ya da toplumsal cinsiyet temelli sınıf içi farklılaşmalar artarken sendikalar iç ve dış etkiler sonucu zayıflamıştır.⁵ Yaşanılan bu çağdaş dönüşüm sürecine, en başta ekonomik nedenlerle insanların düzenli ya da düzensiz göç hareketleri eşlik etmiştir. Castles⁶ ve Haas'ın⁷ işaret ettiği gibi düzensiz işçi göçü yalnızca gelişmiş değil gelişmekte olan ülkelere de yönelmektedir. Günümüz dünyası, uluslararası işçi göçünü düzene bağlayacak çok taraflı bir kurumsal çerçeveden halen yoksundur. Dolayısıyla ülkeler (Türkiye dâhil) göç politikalarında eşgüdümü, giderek daha da karmaşıklaşan ikili, bölgesel ya da bölgeler arası işbirliği çerçeveleriyle sağlamaya çalışmaktadır.⁸

Küresel göç eğilimlerinde ortaya çıkan değişikliklere ve işçi göçü dâhil göç yönetimine ilişkin politikalarda değişiklik ihtiyacına yanıt olarak göç alanında kapsamlı bir reform başlatmıştır ve işçi göçü yönetimi de bunun bir parçasını oluşturmaktadır. Bu reformla amaçlanan, aynı zamanda AB uyum sürüce doğrultusunda, tutarlı, kapsamlı, etkili, güçlü ve insan hakları odaklı bir göç sisteminin oluşturulmasıdır. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanununun (YÇİHK) (No.4817) 2003 yılında çıkartılması yabancıların belirli mesleklere çalışmalarının serbestleştirilmesi in 2003 açısından önemli bir adımdır.⁹ Bunu Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) (No. 6458) 2013 yılında kabulü ve ardından İçişleri Bakanlığı bünyesinde merkezi bir göç yönetimi merciinin – Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)- oluşturulması izlemiştir. Dahası, göç yönetimiyle ilgili olup sürmekte olan kurumsallaşma çabaları ülkedeki göç reformu sürecinin ana bileşenlerini oluşturmaktadır.

Ne var ki, göç hareketlerinin çeşitlilik kazanması ve bu hareketlerin Türkiye'deki işgücü piyasası üzerindeki etkileri, ülkede yabancıların işgücü piyasasına girişleriyle ilgili politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu kapsamda ve ilgili bakanlıklarla eşgüdüm içinde Yabancıların İstihdamı ile ilgili bir yasa tasarısı hazırlamıştır –ancak yasanın ne zaman yürürlüğe gireceği belli değildir. İki ayaklı yaklaşımıyla Yabancıların İstihdamıyla ilgili Yasa, Türkiye'deki işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda bir yanda düzensiz işçi göçüne karşı mücadeleyi, diğer yanda da vasıflı yabancı işçileri ülkeye çekmeyi amaçlamaktadır. Ne var ki, işçi göçü yönetiminin belirli alanlarda güçlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, gerek ulusal gerekse uluslararası ölçekteki norm koyucu ve hukuksal çerçevenin etkili biçimde yaşama geçirilmesi

⁵ S. Erdoğan, (2006) Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık. Ankara: İmge Kitabevi

⁶ S. Castles, (2011) "Migration, Crisis, and Global Labour Market", *Globalizations*. 8(3): 311-324.

⁷ H. De Haas, (2008) *Irregular Migration from West Africa to Maghreb and European Union*, Geneva: IOM.

⁸ A. Betts (Ed.), (2011) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.

⁹ Bu meslekler, yalnızca TC Yurttaşlarının çalışabilecekleri işler ve meslekler de dahil uzun bir liste oluşturmaktadır ve hizmet sektöründeki hemen hemen tüm işler bu kapsamdadır. Fotoğrafçılık, turist rehberliği, insan taşımacılığı, aktörlük, şarkıcılık, teşrifatçılık, tercümanlık ve üretim sektöründeki diğer tüm işler bu kapsamdadır. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (No.4817) ayrıca yabancıların istihdam edilemeyecekleri meslek alanlarına ilişkin kurallar getirmekte ve yabancıların çalıştırılmalarına çeşitli yasalarla getirilen kısıtlamaları sürdürmektedir. Bunların arasında diş hekimliği, eczacılık, veterinerlik, özel hastanelerdeki yöneticilik görevleri, avukatlık, noterlik, Türk sularında balıkçılık, Türk hava sahasında yolcu ya da mal taşımacılığı, güvenlik görevleri ve gümrük danışmanlığı yer almaktadır.

sağlanmalıdır. Burada özellikle gözetilmesi gereken, kayıt dışı istihdam çerçevesinde ortaya çıkan kayıt dışı ekonomiye, olası emek sömürüsü ve ticaretine karşı mücadele genel hedefi bağlamında düzensiz göç hareketleri sorununu çözmek üzere normların ve hukuksal çerçevenin bilgi ve kanıt temelinde uygulanmasıdır.

“Türkiye’de İşçi Göçü Yönetiminin Desteklenmesi” projesi, uluslararası ve yerel uzmanlık birikimi temelinde Türkiye’nin kapsamlı ve insan haklarını temel alan bir işçi göçü yönetim sistemi kurma yolundaki çabalarına destek amacıyla hazırlanmıştır. İstenilen, düzensiz göç sorununu çözmek ve yabancıların Türkiye’de kayıtlı istihdamını sağlamak üzere kurumlar arası yasama ve idare kapasitesinin artırılmasıdır. Bu amaçla, Türkiye’nin işçi göçü alanında bugün mevcut ve halen üzerinde durulan mevzuatının belli başlı uluslararası normlara uygunluğunu değerlendirmek üzere bir durum değerlendirmesi gerçekleştirilmiş ve bu raporda sunulmuştur. Söz konusu uluslararası normlar arasında özellikle önem taşıyanları Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması Uluslararası Sözleşmesi, BM’nin insan haklarıyla ilgili diğer sözleşmeleri ve ILO Sözleşmeleri ile birlikte Avrupa Sosyal Şartı, AB Direktifleri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM) kararları gibi ilgili bölgesel belgelerdir. Amaçlanan, Türkiye’de içi göçüne ilişkin yönetimin kurumsal kapasitesine daha ileri düzeyde destek sağlanmasıdır.

2. Kapsam ve Metodoloji

İki ulusal ve bir uluslararası uzmandan oluşan araştırma ekibi, çalışmayı IOM proje yöneticisi denetiminde sürdürmek üzere oluşturulmuştur. Araştırma ekibi tarafından belirlenen metodoloji, ulusal, uluslararası ve AB mevzuatının incelenmesini; hükümet yetkilileri ve akademisyenlerle birlikte uluslararası kuruluşların temsilcileri dâhil belli başlı paydaşlarla yarı yapılandırılmış görüşmeleri öngörmektedir. Üçlü bir amaç benimsenmişti. Bunlardan birincisi, işçi göçüyle ilgili olarak uluslararası ve bölgesel düzeylerde Türkiye'nin de bağlı olduğu (ya da AB hukuku söz konusu olduğunda ileride bağlanmayı amaçladığı) karmaşık ve birbirine geçmiş norm koyucu çerçevelerin haritalanmasıydı. İkincisi, mevcut yükümlülüklerle ne ölçüde uyumlu olduğunu belirlemek üzere Türkiye'de işçi göçüyle ilgili son yasa reformlarının analizini öngörüyordu. Son olarak, halen mevcut kurumsal kapasitenin yeni yasaları pratikte etkili biçimde uygulama açısından yeterli olup olmadığı değerlendirilecekti. Böylece, bir yanda farklı uluslararası ve bölgesel yükümlülüklerle diğer yanda Türkiye'deki yasa ve uygulamalar arasında açıklar olup olmadığı belirlenecek, söz konusu açıkların kapatılmasına yönelik tavsiyeler dile getirilecekti.

Raporun geri kalan bölümleri şu sırayı izlemektedir: Bir sonraki bölüm, Türkiye'de işçi göçünün düzenlenmesine yönelik hâlihazırdaki mevzuat ve kurumsal düzenlemeler hakkında kısa bilgiler vermekte, temel anayasal ve yasal hükümleri ve araçları, uygulamadan sorumlu kurumsal aktörlerin farklı yetki alanlarını ve aralarındaki ilişkileri özetlemektedir. 4. ve 5. Bölümler asıl analiz kısmını içermektedir. 4. Bölüm ağırlıklı olarak kişisel haklara odaklanarak Türkiye'nin işçi göçü alanındaki uluslararası yükümlülüklerini ele alırken 5. Bölüm halen sürmekte olan katılım görüşmeleri bağlamında bu konuya ilişkin AB müktesebatı üzerinde durmaktadır. Yöntem, her iki bölümde de aynıdır. Önce işçi göçünün belirli bir alt başlığına ilişkin temel uluslararası ve/ya da bölgesel normlar verilmektedir. Ardından, konuya ilişkin Türk mevzuatı verilmekte, bu mevzuatın başta belirtilen yükümlülüklerle ne ölçüde uyumluluk taşıdığı analiz edilmektedir. Ayrıca gerekli olduğu ve elde veri bulunduğu durumlar için ulusal yasaların Türk yetkililerce fiilen uygulanışı konusunda bilgiler verilmektedir.

Türkiye'nin uluslararası hukuk çerçevesindeki fiili yükümlülükleriyle ilgili 4. Bölüm büyük ölçüde kişisel haklara odaklanmaktadır. Türkiye, bu alandaki temel BM insan hakları anlaşması olan Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması Uluslararası Sözleşmesi'ni (ICRMW) onaylayan görece az sayıdaki üye devlet arasında yer aldığından bu belge yapılandırıcı bir araç olarak kullanılmaktadır. Sözleşme göçmen işçilerin insan haklarıyla ilgili ayrıntılı ve kapsamlı bir tablo sunmakta, diğer bir dizi belgede (örneğin UDHR, ICCPR ve ICESCR) yer alan daha genel hükümlere açıklık getirmektedir. Referansta kolaylık açısından analiz, bu hakların sağlanması gereken kişiler açısından farklı sınıflara ayrıştırılmıştır: düzenli göçmenler; düzensiz göçmenler; kadınlar; çocuklar; engelliler; mülteciler ve tabiyetsiz kişiler ve insan ticareti mağdurları. Ayrıca, belirli mesleklerdeki göçmenlere ilişkin düzenlemeler konusundaki uluslararası normlara da dikkat çekilmiştir. Gerekli olduğu durumlarda ICRMW kapsamındaki yükümlülüklerin analizine diğer belgelerde geçen yükümlülükler de eklenmiştir (örneğin CRC, ICERD ya da CEDAW; Mülteciler Sözleşmesi ve İnsan Ticareti Protokolü; uluslararası organların ilgili çeşitli bildirge ve tavsiye kararları gibi). Bununla birlikte, genel olarak, diğer belgelere atıflar ancak

bu belgelerde yer alan işçi göçüyle ilgili yükümlülüklerin ICRMW’de yer alan yükümlülüklerin ötesine geçtiği durumlarla sınırlı tutulmuştur.

Bölüm 5 ise AB hukukuna odaklanmakta, Türkiye’de son dönemde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinin bu mevzuatı işçi göçüyle ilgili topluluk müktesebatına ne ölçüde uygun hale getirdiği belirlenmektedir. Bölüm, AB yurttaşlarına tanınması gereken kimi temel hakların analiziyle başlamaktadır (bir kez daha burada da analiz, ICRMW’de ya da Türkiye’nin de taraf olduğu diğer uluslararası anlaşmalarda öngörülenlerin ötesine geçen haklarla sınırlı tutulmuştur). Kuşkusuz, katılım sürecinin bugünkü aşamasında Türkiye’nin AB yurttaşlarına örneğin işçilerin serbest dolaşımı ya da firma kuruluş ve hizmet sunumu gibi alanlarda serbestlik tanımalarını beklemenin makul herhangi bir gerekçesi olamaz. Bunlar Türkiye’den katılım sonrasında istenecektir ve dolayısıyla bu bölüm kısa tutulmuştur. Ancak burada Türkiye’nin hemen katılımı birlikte bu kişilerin haklarını sağlayacak konumda olması gerektiği hatırlanmalıdır. Bunu dikkate alan rapor üçüncü ülke yurttaşlarının (ÜÜY) kabul ve kalıplarına ilişkin düzenlemeler getiren müktesebatın kimi ayrıntılarını incelemektedir.

3. Kurumsal ve Hukuksal Geri Plan

3.1 Genel olarak geri plan

Türkiye’de işçi göçüne ilişkin mevzuat çeşitli yasalarla belirlenmiştir. Aralarında yeni kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası (2013 tarih ve 6458 sayılı) ile birlikte şunlar da yer almaktadır: Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Yasa (2003 tarih ve 4817 sayılı), İş Yasası (2003 tarih ve 4857 sayılı), Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası (2006 tarih ve 5510 sayılı), Türk Vatandaşlığı Yasası (2009 tarih ve 5901 sayılı), Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası (2012 tarih ve 6356 sayılı) ve İş Güvenliği ve Sağlığı Yasası (2012 tarih ve 6331 sayılı). Bu yasaların kabul tarihlerinden de anlaşılacağı üzere işçi göçüyle ilgili ulusal mevzuatın büyük bölümü son yıllarda, çoğu kez de Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi’nin AB katılım görüşmeleri bağlamında yaptığı baskılar sonucunda değiştirilmiştir. Dahası, bu alandaki yasama girişimleri halen tasarı halindeki Yabancıların İstihdamı Yasasını da içermektedir (ancak bu tasarının ne zaman yasalaşacağı henüz belli değildir).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bir dizi temel hak öngörmektedir. Bununla birlikte, bu raporun amaçları açısından temel anayasal hüküm 2004 yılında değiştirilmiş haliyle 90’ıncı maddede yer almaktadır. Değiştirilen hüküm, Türkiye tarafından usulüne uygun biçimde onaylanmış tüm uluslararası anlaşmaların ülkedeki iç hukukun bir parçası olacağını, ayrıca iç hukukla temel haklara ilişkin uluslararası bir anlaşma arasında bağdaşmazlık olduğu durumlarda ikincisinin geçerli sayılacağını belirtmektedir. Başka bir deyişle – en azından teoride- genel olarak Türkiye’nin uluslararası yükümlülükleriyle bunların iç hukuka yansıtılmış halleri arasında herhangi bir açının olmaması gerekir.

3.2 Başlıca kurumsal aktörler

Türkiye’de genel olarak göç yönetiminden, özel olarak da işçi göçü yönetiminden sorumlu aktörler üç gruba ayrılabilir: devlet kurumları, sivil sektör –hükümet dışı kuruluşlar- ve IOM, ILO, UNHCR, UNDP, WHO ve AB Türkiye Delegasyonu gibi uluslararası hükümet kuruluşlarının ülke ofisleri.

Ulusal (devlet) düzeyde, farklı alanları da kesen niteliğinden dolayı göç politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması, bakanlıklardan bilimsel ve araştırma kuruluşlarına kadar geniş bir alandaki kurumların sürece dâhil olmalarını gerektirir; bunların her biri, kendi uzmanlık alanından hareketle Türkiye’deki göç politikalarını planlar, şekillendirir ve uygular.

Göç konusuna bakan ulusal kurum İçişleri Bakanlığı’dır. Bakanlığın bu alandaki sorumlulukları, işçi göçü yönetimi dâhil olmak üzere Türkiye sınırları içinde kamu düzeninin korunmasını da içerir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)¹⁰ ilgili kurum ve kuruluşların eşgüdümünü sağlayarak Türkiye’nin göç politikalarını geliştirmek ve uygulamaktan sorumlu bir şemsiye birimdir. Görevleri arasında yabancıların ülkeye giriş, kalış ve ayrılışlarıyla ilgili işlemler, ülkeden çıkarma, uluslararası ve geçici koruma sağlama, uyumla ilgili olanlar dâhil göç alanında yasamaya yönelik girişimler, insan kaçakçılığı mağdurlarının korunması ve Göç Politikaları Kurulu’na (GPK)

¹⁰ 2013 yılında 6458 sayılı YUKK ile kurulmuştur.

idari destek sağlanması yer almaktadır. YUKK tarafından oluşturulup GİGM denetiminde görev yapan diğer daimi kurul ve komisyonlar arasında Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu bulunmaktadır. GİGM'nin bileşimi, düzensiz göç sorununun çözülmesinin, uluslararası ve geçici koruma sağlanmasının önemli bir odaklanma noktası olduğunu göstermektedir. İşçi göçü açısından bakıldığında ise burada temel öneme sahip birim GİGM'nin Yabancılar Dairesi ile Göç Politika ve Projeleri Dairesi'dir.

Göç Politikaları Kurulu (GPK) da yeni oluşturulan (2013) bir birimdir. İçişleri Bakanlığı başkanlığında çalışan kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, vb. dâhil olmak üzere ilgili 10 bakanlığın müsteşarlarından oluşmaktadır. Yılda en az bir kere toplanan kurul, toplantılarına diğer ulusal ve uluslararası kuruluşların ya da hükümet dışı kuruluşların temsilcilerini davet edebilmektedir. Kurulun görevleri şunlardır: Göç politikalarının ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması; kitlesel giriş durumlarında istihdam yöntem ve önlemlerinin belirlenmesi; yabancıların insani amaçlarla ülkeye kitle halinde giriş durumlarında uygulanacak usul ve ilkelerin belirlenmesi; Türkiye'de yabancı işgücüne duyulan ihtiyaçla ilgili olarak, mevsimlik tarım işçileri söz konusu olduğunda Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın görüşlerini de alarak belirlemelerde bulunma; yabancılara uzun süreli kalış izni verilmesine ilişkin koşulları belirleme ve göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümü sağlama.¹¹ Ayrıca, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmak üzere, İller İdaresi Genel Müdürlüğü de göç ve sınır güvenliği ile ilgili konuları iller düzeyinde ele almaktan sorumludur.

Diğer bakanlıklardan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) özellikle çalışma izinleri, iş güvenliği ve sağlığı, iş teftişi, sosyal güvenlik, istihdam ve mesleki yeterlilik gibi alanlarda önde gelen bir role sahiptir. Bu konular, Bakanlık bünyesindeki çeşitli birimler tarafından ele alınmaktadır: Çalışma Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü; İşçi Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, İş Teftiş Kurulu, vb. gibi. ÇSGB temsilcileriyle yapılan görüşmelerin de açıkça ortaya koyduğu gibi duyarlılık taşınan başlıca husus kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve göçmen işçilerin haklarının korunmasıdır. Görüşmelerde vurgulanan nokta, işverenlerin göçmenleri ucuz emek kaynağı olarak sömürmelerini önlemek amacıyla göçmenlerin ve yerlilerin yaptıkları benzer işlere eşit ücret ödenmesinin sağlanmasında Bakanlığın çok titiz davrandığıdır. Görüşülenlerin işaret ettiklerine göre Bakanlığın hakları temel alan yaklaşımının bir başka göstergesi de vasıfsız işçiler için çıkarılan çalışma izinlerinin sayısının vasıflı işçiler için çıkarılanları aşmasıdır. Bakanlık, sömürüye yatkın belirli işlerde (örneğin ev işleri) kayıt dışı istihdamı azaltmak amacıyla vasıfsız işçiler için çalışma izinlerini kolaylaştırma yoluna gitmektedir. Akademisyenlerle yapılan görüşmelerde özel önem taşıyan bir alan olarak düşük vasıflı, düzensiz göçmenlerin sömürülmesine işaret edilmiştir.

Yargı sisteminden ve kurumlarından sorumlu bir merci olarak Adalet Bakanlığı bu alanda rolü olan bir başka kurumdur. Bu rol, kişilerin (göçmen işçiler dâhil) hakları gündeme geldiğinde ön plana çıkmaktadır. Türkiye'deki yargı sistemi, en başta Avrupa Birliği katılım süreci dolayısıyla önemli bir reformdan geçmiştir. Hukukun üstünlüğünün sağlanması ve olası insan hakları ihlallerinin önlenmesi için son yıllarda Anayasada ve mevzuatta kimi önemli değişiklikler yapılmış, kurumsal değişikliklere gidilmiştir. Göç İdaresi Genel

¹¹ YUKK, Madde 105.

Müdürlüğü ile Adalet Bakanlığı'nın, göçmen kaçakçılığı ve ilgili diğer organize suçlarda karar veren yargı mercileri için son dönemde birlikte geliştirdiği "Hukuk Eğitimi Müfredatı" bu olumlu gelişmelere verilebilecek örnekler arasındadır.

Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı yabancı uyruklu kişilerle ilgili işleri düzenleyen diğer iki temel kurumdur. Dışişleri Bakanlığı'nın yetki alanında tüm uluslararası anlaşmaların hazırlanması ve izlenmesi, ayrıca göç, iltica ve vize başvuruları (Türkiye'nin yurt dışındaki büyükelçilikleri dışarıdaki göçmenler için başlıca vize başvuru birimidir) ile ilgili işlemler yer alır. Avrupa Birliği Bakanlığı ise Türkiye'nin AB adaylığı, katılım sürecindeki görüşmelerin yürütülmesi ve finansal işbirliği gibi alanlardan sorumludur (kurumsallaşma yardımları ve sınır ötesi programlar vb. dâhil).

2011 yılında kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın, göçmen işçilerle ilgili kimi sorumlulukları vardır: gümrük vergilerinin toplanması, mal ve insan kaçakçılığına karşı mücadele ve ticaret alanında yeni politika, plan, program ve stratejilerin geliştirilmesi bunlar arasındadır. Ayrıca, yine 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sorumluluk alanı aile işleri, sosyal hizmetler, çocuklara yönelik hizmetler, engellilere ve yaşlılara yönelik hizmetler, kadının statüsü gibi konuları kapsamaktadır. Bunlar, göçmen işçileri ve ailelerini de eşit ölçüde etkileyen konulardır. Son olarak, Başbakanlık Afet İşleri ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın rolü de önem taşımaktadır. Başkanlık, örneğin Suriye'den gelen mülteciler dâhil olmak üzere ortaya çıkan olağanüstü durumların yönetilmesinden sorumlu kurumdur. Kalkınma Bakanlığı Türkiye'nin kalkınma sürecini makro yaklaşımla planlayan ve yönlendiren uzmanlık temelli bir kurumdur. Bakanlık, Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve kültürel göç politikaları dâhil olmak üzere politikaların eşgüdümüne ve strateji geliştirme çalışmalarına odaklanmakta, göçmen işçi ihtiyacı duyulan sektörleri ve ihtiyaç duyulan göçmen işçi sayısını belirlemektedir. Dahası, Milli Eğitim Bakanlığı ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi kurumların da göçmen işçilerle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili konularda belirli rolleri vardır. Örneğin, genel ve mesleki eğitime erişim hakkı gibi hakların güvenceye alınması ya da Türkiye'de asıl olarak göçmen işçiler tarafından mevsimlik tarım işlerine yönelik çeşitli önlemler alınması bunlar arasındadır. Diğer kimi bakanlıkların ve organların da göçmenleri ilgilendiren kimi işlevleri vardır. Bunlar, Milli Savunma Bakanlığı (ulusal sınırlardan ve güvenliğinden sorumlu), Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Başbakanlık Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı'dır (dünyanın çeşitli yerlerindeki ekonomik, sosyal, kültürel ve kalkınma projelerinden sorumlu).

Belli başlı bu devlet kurumlarının çalışmalarına gündelik olarak yardım eden sivil toplum kuruluşları arasında Türk Kızılay Derneği, İltica ve Göç Araştırma Merkezi, Mülteci Hakları Merkezi, İltica ve Göç Araştırma Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, Kadın Dayanışma Vakfı, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı ve daha pek çoğu bulunmaktadır.

Çok sayıda kurumdan, alandaki birbiriyle bağlantılı ve örtüşen yetkilerinden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de işçi göçüyle ilgili konularda düzenleme ve yönetim ileri düzeyde iletişimi, işbirliğini ve eşgüdümü gerektirmektedir.

3.3 'Yabancı'ya karşı 'Göçmen': Terminolojiye ilişkin bir not

Türk hukuk sistemi “göçmen” terimi söz konusu olduğunda, uluslararası (ve AB) hukuku kapsamındaki sistemlere göre farklı bir anlayışa sahiptir. “Göçmen” teriminin evrensel kabul gören bir tanımı olmamakla birlikte en yaygın tanım şu yöndedir: “maddi ve toplumsal koşullarını iyileştirmek, kendileri ya da aileleri için daha iyi bir gelecek beklentisiyle başka bir ülkeye ya da bölgeye giden kişiler ve aile üyeleri...”¹². Buna karşılık Türk kültüründe ve yasalarında “göçmen” “Türk soyundan ve kültüründen gelen kişi” olarak yorumlanmaktadır.” 1934 tarihli İskân Yasasından (2510 sayılı yasa)¹³ gelen bu tanım, ulus inşa etme sürecinde aynı kökene sahip olup yeni gelen göçmenlere yurttaşlık tanıma fikriyle ilgilidir. “Türk kültürü” terimi oldukça geniş olduğundan ve ulusal hukukta kesin bir tanımı bulunmadığından siyasal yetkililer ülkeye gelen hangi grupların ‘göçmen’ sayılacağına karar verme imkânı bulmuştur. Bu tanım doğrultusunda öncelik Müslüman ve Türkçe konuşan göçmenlere ya da örneğin Boşnaklar, Çerkezler, Pomaklar ve Balkanlardan gelen Tatarlar gibi Türk kimliğine kolayca asimile olacağı düşünülen kesimlere tanınmıştır.¹⁴ 1934 tarihli yasa 2006 yılında yeni İskân Yasası (5543 sayılı) ile değiştirilmiştir. Ne var ki yeni yasa da 3. Maddesinde “göçmenleri” bu kez “Türk soyundan ve kültüründen olup yerleşme amacıyla yalnız ya da toplu olarak gelenler” şeklinde yeniden tanımlanmıştır. Dolayısıyla, görüldüğü kadarıyla Türk soyundan ve kültüründen gelmeyen kişiler mevcut yasalara göre bugün de “göçmen” değil “yabancı” olarak anlaşılmaktadır.

“Göçmen” terimine ilişkin bu özel anlayışın kökleri Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunun geri planındaki resmi ideolojiye gitmektedir. Buna göre göçmenler, yalnızca, hedeflenen homojen ulusa yurttaşlık yoluyla dâhil edilecek kişilerdir. Oysa Türkiye’nin gelecekteki göçmen politikası ülkenin “kendi etnik ve kültürel çeşitliliğini, geçmiştekinden çok farklı bir göç ülkesi konumuna geldiğini tanıyıp kabul etmelidir.”¹⁵

Bugün Türkiye’nin konumu göçmen gönderen bir ülkeden bir geçmen geçiş ve göçmen alış ülkesine değişmektedir. Bu açıdan, terimin evrensel karşılığı doğrultusunda kapsamlı ve gerçekçi bir tanımın benimsenmesi büyük önem taşımaktadır. Temel terminolojide uyum sağlanması Türkiye’nin AB üyeliği için koşullardan biri olabileceğinden bu ihtiyaç Türkiye-AB ilişkileri açısından daha da önemli bir hale gelebilir.

Buna karşın, “Türkiye ile yurttaşlık bağı bulunmayan kişilerle” ilgili iş ve işlemler söz konusu olduğunda Türkiye’deki mevzuatta yaygın olarak kullanılan terim “yabancı”dır.¹⁶ Öztürk’ün sonuçta söylediği gibi, “Türkiye’deki doktrin çerçevesindeki yaygın kabule göre yabancı kavramı yabancı devletlerin yurttaşlarını, mültecileri ve tabiyetsiz kişileri, çoklu

¹² “Birleşmiş Milletler, gönüllü ya da gönülsüz olmak üzere nedenlerinden, düzenli ya da düzensiz olmak üzere başvurulmuş yollardan bağımsız olarak, yabancı bir ülkede bir yıldan daha uzun süre kalmış olan kişiyi göçmen olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre, turist olarak kısa süreler için yolculuk yapanlar ve iş gezisine çıkanlar göçmen sayılmazlar. Bununla birlikte, yaygın kullanım çerçevesinde örneğin tarım ürünlerinin ekim ve hasat işlerinde çalışmak üzere kısa sürelerle başka yerlere giden mevsimlik tarım işçileri gibi kişiler de bu tanım kapsamında değerlendirilirler. Göç Sözlüğü, IOM (2004), at <https://www.iom.int/key-migration-terms> .

¹³ EudoCitizenship’in gayri resmi tercümesine göre, 2510 sayılı yasadaki Madde 6 (b) şu kişilere atıfta bulunmaktadır: “Muhacir” olarak kabul edilen kişilere Bakanlar Kurulu tarafından TC yurttaşlığı verilmektedir. Muhacirler, Türk kökenli kişiler ya da Türkiye’de yerleşmek üzere birey olarak gelenler veya bu yönde grup olarak başvuranlardır.” Kaynak: EudoCitizenship, <http://eudo-citizenship.eu/databases/national-citizenship-laws/?search=1&name=Law+No.+2510%2F1934+Settlement+Act+&year=&country=&submit=Search>

¹⁴ K. Kirişçi (2007) “Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration” *Mediterranean Politics*. 12 (1), s. 93.

¹⁵ *Ibid.* 96

¹⁶ Türk Vatandaşlığı Kanunu Madde 3(d) (2009 tarih ve 5901 sayılı).

yurttaşlığa sahip TC yurttaşı olmayanları ve özel statüye sahip yabancı uyrukluları içermektedir.”¹⁷ Bu kavramın kapsamı daha da genişletilerek yalnızca gerçek değil tüzel kişileri de kapsamaktadır (örneğin çeşitli yabancı dernekler, ticari ortaklıklar gibi.)¹⁸

Dolayısıyla bu temel terimlere verilen anlamlar arasındaki farklılıklar konusunda duyarlı olmak, terminolojideki bu farklılığın Türkiye’nin uluslararası ve bölgesel hukuk çerçevesindeki yükümlülükleri açısından ne anlama geldiğini dikkate almak büyük önem taşımaktadır.

¹⁷ Öztürk, N., “Challenges Regarding Aliens’ Right to Work Under Turkish Law”, *Human Rights Review*, Cilt: III, Sayı: 1, Haziran 2013, s.26.

¹⁸ *Ibid.*

4. Türkiye'nin İşçi Göçüyle ilgili Uluslararası Yükümlülükleri

Bu bölüm, uluslararası hukuk çerçevesindeki yükümlülükleri açısından Türkiye'nin işçi göçüyle ilgili bugünkü hukuksal konumunu incelemektedir. Söz konusu yükümlülükler, çok sayıda konuyu ele alma açısından birbirine eşit olmak üzere hem "katı" hem de "yumuşak" çeşitli belgelerde yer almaktadır. Bu da yoğun, birbiriyle geçişen ve sıkça örtüşen, son derece karmaşık bir dizi norm koyucu standart anlamına gelmektedir. Daha sonra netleşeceği gibi, bu standartların çoğunluğu çeşitli kategorilerdeki göçmenlerin insan haklarıyla ilgilidir. Bu da beklenen bir durumdur: Uluslararası hukuk, kendi işgücü piyasalarının yönetme işini, bu yönetim göçmenlerin uluslararası insan haklarını ihlal etmediği sürece bugün de büyük ölçüde egemen devletlere bırakmaktadır.

Aşağıda, analizi odaklandırmada ve yapılandırmada başvuru olan bir dizi teknik hakkında bilgi verilmektedir. Birincisi, Türkiye'nin (AB üyesi başka herhangi bir devletten farklı olarak) ICRMW'yi hem imzaladığını hem de onayladığını gözetmek gerekir. Bu anlaşmanın temel gerekçesinin diğer temel BM anlaşmalarıyla birlikte UDHR, ICCPR ve ICESCR'de belirtilen genel insan haklarının göçmen işçilere nasıl uygulanacağına ilişkin kapsamlı bir açıklama getirmek olduğu düşünülürse, bu belge de işçi göçü alanında Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerine ilişkin normatif çerçevenin çizilmesinde temel yapılandırıcı araç olarak kullanılmaktadır. Bu söylenen, diğer belgelerin göz ardı edileceği anlamına gelmez; ancak, bu belgelere açık atıf, genellikle ancak ICRMW'de belirtilen haklara bir bakıma ekte bulunduğu ya da bunların ötesine geçtiğinde yapılacaktır. İkincisi, rapor yalnızca Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeleri ele almaktadır. Başka bir deyişle, doğrudan doğruya göçmen işçilere nasıl davranılacağıyla ilgili kimi anlaşmalar – örneğin 97 ve 143 sayılı ILO Sözleşmeleri – burada ele alınmamaktadır. Üçüncüsü, Türkiye'nin, kendi yurttaşları söz konusu olduğunda insan haklarıyla ilgili yükümlülüklerini genel olarak yerine getirdiği varsayılmaktadır: örneğin, Türkiye'deki yasaların göçmen işçilere kendi yurttaşlarıyla eşit davranma yükümlülüğünü yerine getirme açısından uygun olup olmadığı; ülke yurttaşlarına yönelik uygulamaların uluslararası standartlara uygun olup olmadığı gibi konular burada ele alınmamaktadır. Son olarak, çeşitli uluslararası organların, örnek uygulama kılavuzlarının ve benzerlerinin "yumuşak yasa" tavsiyelerine yeri geldiğinde atıfta bulunulmakla birlikte asıl odak noktasını Türkiye'nin fiili uluslararası yükümlülükleri oluşturmaktadır.

Bölüm, üç alt bölüme ayrılmıştır: tüm göçmen işçilerin (hem düzensiz hem düzenli göç kapsamında olanların) hakları; düzenli göç kapsamında olan işçilerin hakları ve özellikle güç durumdaki göçmen işçilerin hakları. Bu noktada, Türkiye Cumhuriyeti anayasasının 90. Maddesinin hatırlanması yerinde olacaktır:

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır.

2004 yılında bir değişiklik olarak konulan ikinci cümlenin getirdiği, uluslararası insan hakları hukukunun, uluslararası anlaşmanın onaylanmasından önce çıkarılmış olsa bile çelişik durumdaki herhangi bir iç hukuk hükmüne üstün sayılacağıdır. Pek çok durum açısından bu anayasa hükmü, işçi göçüyle ilgili olarak iç hukuk ile geçerli uluslararası normlar arasındaki açığı kapatmada yeterli olabilecektir. Burada vurgulanması gereken husus, bu rapor

çerçevesinde kendileriyle görüşülen paydaşların tümünün, Türkiye'nin ICRMW'yi onaylamasıyla birlikte 90. Madde sayesinde, göçmen işçilerle ilgili uluslararası insan hakları yükümlülükleri açısından Türkiye'nin iç hukukunda herhangi bir açık ya da eksik kalmadığı görüşünde olmalarıdır.

Bununla birlikte, bir noktaya işaret edilmesi yerinde olacaktır: kimi durumlarda uluslararası anlaşmaların içeriği ilgili anlaşma organlarınca açılıp detaylandırılmaktadır; ne var ki, bu durum uluslararası anlaşmanın resmi bir parçası olmadığından, böyle bir açılımın da Anayasa'nın 90. Maddesi kapsamına girip girmeyeceği konusunda bir netlik yoktur. Dolayısıyla, Türkiye'nin iç hukukunu çoğu kez uluslararası hukuksal yükümlülüklerin – en azından belirli bir yere kadar- yetkili yorumu olarak kabul edilen görüşlerle de uyumlu hale getirmek için özel yasal düzenlemeler gerekli olabilir.

4.1 Tüm Göçmen İşçilerin Hakları

Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak bulunsun bulunmasın bu hakları tüm göçmen işçiler için güvence altına almak durumundadır. Ancak, “göçmen işçiler” kategorisi, kabul edilmeleri ve hakları başka uluslararası anlaşmalarla düzene bağlananları (uluslararası kuruluşların çalışanları, başka ülkelerin resmi görevlileri, mülteciler, tabiiyetsiz kişiler), öğrenci ve kursiyerleri ve denizcileri kapsamamaktadır.¹⁹

4.1.1 Temel haklar ve özgürlükler

Tüm göçmenler haklarını kullanma ve bu hakların korunması açısından ayrımcılığa tabi tutulmamalıdır. ICRMW yasaklanan ayrımcılık biçimlerini genel olarak şöyle belirlemektedir: devletler, Sözleşmede yer alan hakları tüm göçmen işçilere sağlar ve bu haklara saygı gösterirken “cinsiyet, ırk, renk, dil, din ya da inanç, siyasi ya da başkaca bir görüş, ulusal, etnik ya da toplumsal köken, yurttaşlık, yaş, ekonomik konum, mülkiyet, evlilik durumu, doğum ya da başkaca bir durum bazında” ayrımcılık yapamaz.²⁰ (Bu, hiç kuşkusuz, tüm göçmen işçilerin aynı haklara sahip olmaları anlamına gelmez; Sözleşme, kimi hakların, yalnızca statüsü düzenli olanlara sağlanmasını öngörür). Burada dikkat edilmesi gereken nokta, bu hükmün Türkiye'nin de taraf olduğu başka bir dizi uluslararası belgeye de yansıdığıdır.²¹ Özellikle AİHM, AİHS'deki 14. Maddede geçen “başka durumların” sağlık ya da engellilik durumu, cinsel yönelim ve toplumsal cinsiyet kimliği gibi kategorileri içerdiğini belirtmektedir.²² AİHM ayrıca AİHS Madde 14'ün bir yabancı bir Devletin topraklarına kabul edilip edilmeyeceğine ilişkin kararlar için de geçerlilik taşıdığına açıklık getirmiştir: kabul edilme hakkı olmasa bile, bu tür kararlar ayrımcılık temelinde alınmaz.²³

ECLSMW taraflara ayrıca gelecekteki göçmenlere bir dizisi konuda bilgi sağlama yükümlülüğü getirir: ikamet, ailenin yeniden birleşme olanakları ve koşulları, istihdamın niteliği, ilki sona erdiğinde yeni bir sözleşme yapma imkânları, aranılan vasıflar, çalışma ve

¹⁹ ICRMW, Mad. 3.

²⁰ *Id.* Mad. 7.

²¹ Örneğin bakınız, ICCPR Maddeler 2(1) ve 26; Madde E ESC(r).

²² Örneğin bakınız, ECtHR, *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, no. 33290/96, 21 Aralık 1999, ECHR 1999-IX; *EB v France [GC]*, no. 4354602, 22 Ocak 2008. Ayrıca bakınız, Yannis Ktistakis, *Protecting Migrants under European Convention on Human Rights and European Social Charter* (Avrupa Konseyi, 2013) ss. 14-15 (http://www.coe.int/t/democracy/migration/Source/migration/ProtectingMigrantsECHR_ESCWeb.pdf).

²³ ECHR Mad. 14; *Abdulaziz, Cabales, and Balkandali v UK*, nos. 9214/80; 9473/81; 9474/81, (1985) 7 EHRR 471; Ktistakis, *op. cit.* n. 19, s. 20

yaşam koşulları (hayat pahalılığı dâhil), ücretler, sosyal güvenlik, barınma, gelinen ülkedekilere para gönderme durumu, ücretlerden alınan vergiler ve diğer kesintiler.²⁴

Göçmen işçiler, yalnızca kamu düzeni, güvenlik, sağlık ve ahlak ya da başkalarının hak ve özgürlükleri açısından gerekli kısıtlamalar dışında herhangi bir Devlettten (kendi Devletleri dâhil) ayrılmakta serbest olmalıdır.²⁵ Göçmen işçilere aynı zamanda “herhangi bir zaman” kendi menşe Devletlerine geri dönme hakkı tanınmalıdır.²⁶ Yaşam,²⁷ ayrıca işkence ya da zalimce, insanlık dışı veya aşağılayıcı davranışlara karşı korunma hakları vardır.²⁸ Göçmen işçiler aynı zamanda kölelikten ve zorla çalıştırma gibi uygulamalardan da korunmak durumundadır (bununla birlikte ‘zorla çalıştırma’ yargı kararı sonucunda uygulanan yaptırımları, “toplumun varlığını ya da iyi olma halini tehdit eden olağanüstü durumlarda” zorunlu olarak verdirilen hizmetleri veya yurttaşlardan talep edilen normal yurttaşlık yükümlülüklerinin bir parçası olan işleri kapsamaz).²⁹

Devletler, tüm göçmen işçilerin (ve aile üyelerinin) düşünce, vicdan ve din özgürlüğünü güvence altına almalı, bu alandaki haklara saygılı olmalı ve bunları korumalıdır. Bu, belirli bir dinsel inancın gereklerini, tek başına ya da başkalarıyla birlikte, kamusal ya da özel alanda yerine getirmeyi, “ibareti, dini kuralların gözetilmesini, uygulanmasını ve öğretilmesini” de kapsar.³⁰ Bu özgürlük ancak yasalarla, “kamu güvenliğinin, düzeninin, sağlık ve ahlakın ya da başkalarının temel hak ve özgürlüklerinin korunması” açısından gerekli olduğu durumlarda sınırlandırılabilir.³¹ Devletlerin aynı zamanda göçmen işçilerin kendi çocuklarını kendi inançlarına göre yetiştirme özgürlüklerine de saygı duymalıdır.³²

Benzer biçimde, Devletler, tüm göçmen işçilerin ve aile üyelerinin ifade özgürlüğü hakkını korumak durumundadır. Bu yükümlülük, “kendi tercih edecekleri herhangi bir kanaldan” bilgi alma ve edinme hakkını da kapsar.³³ Bu özgürlük ancak, dinini ifade etme özgürlüğüne benzer, ancak andan biraz daha farklı gerekçelerle ve yasalarla sınırlandırılabilir: kamu güvenliğinin, düzeninin, sağlığının ve ahlakının korunması; başkalarının haklarının ya da itibarının korunması; savaş propagandası yasağı; yalnızca şiddeti değil daha genel anlamda düşmanlık ya da ayrımcılığı da tahrik edecek şekilde ulusal, ırksal ya da dinsel temelli nefret ifadelerinin önlenmesi...³⁴

Devletler aynı zamanda sendikalara, sendikaların toplantılarına ve faaliyetlerine katılma, bu kuruluşlardan yardım alma dâhil olmak üzere göçmen işçilerin sendikalaşma özgürlüğünü de korumalıdır. Bu hakka ancak yasalarla sınırlama getirilebilir ve bu sınırlamaların da kamu güvenliğini, düzenini, başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma açısından “demokratik bir toplumda gerektiği” ölçülerde tutulması gerekir.³⁵

²⁴ ECLSMW, Mad. 6(1).

²⁵ ICRMW, Mad. 8(1). Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 4(1) ve (2).

²⁶ *Id.* Mad. 8(2)

²⁷ *Id.* Mad. 9.

²⁸ *Id.* Mad. 10.

²⁹ *Id.* Mad. 11.

³⁰ *Id.* Mad. 12(1).

³¹ *Id.* Mad. 12(3).

³² *Id.* Mad. 12(4).

³³ *Id.* Mad. 13(1) ve (2).

³⁴ *Id.* Mad. 13(3).

³⁵ *Id.* Mad. 26.

Devletin yasaları göçmenleri özel yaşamlarına, evlerine ve iletişimlerine keyfi müdahalelere karşı da korumalıdır.³⁶ Göçmenlerin mülklerine keyfi olarak el konulamaz; ev sahibi Devletin yasaları gereği uygulanacak usulüne uygun kamulaştırma işlemlerinde de kendilerine adil ve yeterli tazminat ödenmesi gerekir.³⁷

4.1.2 Tutuklama, gözaltı ve sınır dışı etme

Tüm göçmenlerin özgürlük ve kişisel güvenlik hakkı vardır. İster kamusal ister özel kişilerden gelsin “şiddete, fiziksel zarara, tehdit ve sindirmeye” karşı etkili biri koruma sağlanması Devletlerin görevidir.³⁸ Göçmenler, kişisel ya da toplu olarak, keyfi biçimde gözaltına alınamaz, tutuklanamaz; özgürlükten yoksun bırakılmaları ancak geçerli yasalar çerçevesinde olabilir.³⁹ AİHS özgürlükten yoksun bırakmanın yasal olacağı koşulları ayrıca sıralamaktadır:

- mahkemenin verdiği mahkûmiyet kararı üzerine yasalara uygun tutuklama;
- mahkeme ermine uyulmaması üzerine yasalara uygun tutuklama;
- mahkemeye getirme amaçlı ya da belirli bir suç veya duruşma öncesi kaçıışı engelleme açısından makul nedenlerin bulunduğu durumlarda yasalara uygun tutuklama;
- bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önleme; zihin sağlığı yerinde olmayan, uyuşturucu bağımlısı, alkolik ya da yeri yurdu olmayan kişilerin olası zararlarını önleme amaçlı yasalara uygun tutuklama;
- ülkeye izinsiz girişleri engelleme ya da sınır dışı etme emrini uygulamaya yönelik yasalara uygun tutuklama.⁴⁰

AİHM ayrıca, ilk bakışta (*prima facie*) uygun görülen bir gözaltına alma işleminin bile “yoğunluğuna, uzunluğuna, konulan kısıtlamaların birikmesinin ortaya çıkardığı duruma” bağlı olmak üzere 5. Maddenin ihlaline dönüşebileceğini belirtmektedir.⁴¹ Kısacası, gözaltı işleminin bu öğelerinin gerekli ve orantılı ya da “amaç açısından makul özellikte” olması gerekir”.⁴² İdari amaçlar için gözaltına alınan göçmenler “duruma uygun” tesislerde tutulmalı özellikle mahkûm nüfustan ayrı yere konulmalıdır; çünkü “önlemin geçerlilik alanı cezalı suçlar işleyenler değil, çoğu kez canlarını kurtarma kaygısıyla ülkelerinden ayrılan yabancılardır”.⁴³ Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi (ECPT) ayrıca cezaevleri gibi polis karakollarının da göçmenlerin uzun süre tutulmaları açısından uygun yerler olmadığını belirtmiştir.⁴⁴

³⁶ *Id.* Mad. 14.

³⁷ *Id.* Mad. 15.

³⁸ *Id.* Mad. 16(1) ve (2).

³⁹ *Id.* Mad. 16(4).

⁴⁰ AİHS, Mad. 5(1)(f).

⁴¹ Ktistakis, *op. cit.* n. 4, s. 23. Ayrıca bakınız, e.g. *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, Başvuru no. 30471/08, 22 Eylül 2009 ve *Amuur v. France*, Başvuru no. 19776/92, 25 Haziran 1996.

⁴² ECtHR, *Kaja v. Greece*, Başvuru no. 32927/03, 27 Temmuz 2006, paragraf 49. ECtHR, *Saadi v. United Kingdom (GC)*, Başvuru no. 13229/03, 29 Ocak 2008, paragraf 4. ECtHR, *Efremidze v. Greece*, Başvuru no. 33225/08, 21 Haziran 2011, paragraf 56. Ayrıca bakınız, Ktistakis, *op. cit.* n. 19, s. 32.

⁴³ Saadi v. United Kingdom (GC), 29 Ocak 2008, paragraf 74.

⁴⁴ Bakınız ECPT, *CPT Standards: “Substantive” Sections of CPT’s General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, pp. 65, 71. (<http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>).

ICRMW'ye göre tutuklanma durumunda göçmenler “mümkün olan en kısa süre içinde” tutuklanmalarının nedenleri ve kendilerine yönelik suçlamalar konusunda anlayabilecekleri bir dilde bilgilendirilmelidir.⁴⁵ AİHS ise bir bakıma daha da ileri gitmekte, basitçe şunu söylemektedir: “tutuklanan herkes, anlayacağı bir dilde tutuklamanın nedenleri ve ilgili suçlamalar konusunda bilgilendirilecektir”;⁴⁶ AİHM verilmesi gereken bilgilerin tutuklamanın hukuki dayanağının da ötesine geçip ilgili gerçeklerin anlatılmasını da kapsamı gerektiği görüşündedir.⁴⁷ Mahkemeye göre ayrıca bu bilgiler “kolaylıkla anlaşılabilir, basit ve teknik olmayan bir dilde” verilmelidir;⁴⁸ bu bağlamdaki “hemen” ifadesi de tutuklamayı izleyen “birkaç saat” anlamına gelmektedir.⁴⁹ Herhangi bir suç yüklenen kişi gecikmeden yargıç ya da başka bir merci önüne çıkarılmalı, bu kişiye makul bir süre içinde yargılanma ya da serbest kalma hakkı tanınmalıdır. Yargı öncesi tutukluluk genel bir kural olmamalı, serbest bırakılma da daha sondaki yargı süreçlerine katılım koşuluna bağlanmalıdır.⁵⁰

Herhangi bir nedenden dolayı tutuklanan ya da gözaltına alınan bir göçmen işçi ya da ailesinin bir üyesi kendi ülkesinin oradaki elçiliğinin ya da konsolosluğunun durumdan ve nedenlerinden haberdar edilmesini isteyebilir. Böyle bir talepte bulunulması halinde ev sahibi Devlet isteği gecikmeden yerine getirme durumundadır. Tutuklanan kişinin bu yetkililerle iletişime geçme, onlarla “gecikmeden” haberleşme hakkı da vardır ve gözetimdeki kişilere bu hakları işlemin ardından “hemen” bildirilmelidir.⁵¹ Hakkında bu tür işlem yapılan kişilerin ayrıca durumlarına yargıç önünde itiraz etme hakları da olmalıdır. Kendilerinin ev sahibi Devlette konuşulan dili anlamamaları durumunda tercümen sağlanmalıdır (“gerektiği durumlarda” ve tutuklu kişiye ek bir masraf getirilmeden).⁵² ECPT ayrıca bu temel hakların düzensiz göçmenlere de gözaltı ya da tutukluluk durumlarında tanınması gerektiği görüşündedir: bir avukat tutma hakkı, bir doktor tarafından muayene edilme hakkı ve kendi belirleyecekleri üçüncü bir tarafa durumu bildirme hakkı;⁵³ dahası, “en azından, düzensiz göçmenlerin buldukları merkezlerde bakıcılık vasıflarına sahip bir kişi gündelik olarak hazır bulunmalıdır”.⁵⁴ Başka sözleşmeler de yasa dışı herhangi bir gözaltı ya da tutulmama işleminde ilgili kişiye uygulanabilir bir hak olarak tazminat hattı tanınmasını öngörmektedir.⁵⁵

Göçmen işçilere ve aile üyelerine ev sahibi Devletin mahkemeleri ve diğer yargı organları önünde ülke yurttaşlarıyla eşit davranılması gerekir.⁵⁶ Göçmen işçiler ve aile üyeleri, cezai ya da diğer konularda haklarının ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde yetkili, bağımsız ve

⁴⁵ ICRMW Mad. 16(5).

⁴⁶ ECHR Mad. 5(2).

⁴⁷ ECtHR, *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom*, Başvuru no. 12244/86; 12245/86; 12383/86, 30 Ağustos 1990; ayrıca bakınız, Ktistakis, *os. cit.* n. 19, s.30.

⁴⁸ ECtHR, *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, Başvuru no. 30471/08, 22 Eylül 2009.

⁴⁹ ECtHR, *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, Başvuru no. 36378/02, 12 Nisan 2005; *Saadi v. United Kingdom (GC)*, Başvuru no. 13229/03, 29 Ocak 2008; Ktistakis, *os. cit.* n. 19, s. 31.

⁵⁰ ICRMW Mad. 16(6).

⁵¹ *Id.* Mad. 16(7).

⁵² ICRMW Mad. 16(8); ayrıca bakınız, ECHR, Mad. 5(4).

⁵³ ECPT, *supra* n. 41, s. 70.

⁵⁴ *Id.* s. 73.

⁵⁵ ICRMW Mad. 16(9); ayrıca bakınız, ECHR, Mad. 5(5).

⁵⁶ Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 26.

tarafsız yargı organları önünde işlem görme hakkına sahiptir.⁵⁷ Devletlerin ayrıca kişilerin aşağıdaki haklarını da güvence altına almaları gerekir:

- ceza davalarında masumiyet karinesi;
- kişilerin kendilerine yönelik suçlamaların mahiyeti ve gerekçeleri konusunda anlayabilecekleri bir dilde hemen bilgilendirilmeleri;
- savunma hazırlama, kendi tercihlerine göre belirledikleri avukatlarıyla görüşme için yeterli zaman tanınması;
- gecikmeden mahkemeye çıkarılma;
- kendilerini şahsen ya da bir hukuk temsilcisi aracılığıyla savunma;
- tanıklara soru sorma ve kendi tanıklarını çağırma;
- ödeyemeyecek durumda olanlara ücretsiz hukuk yardımı sağlanması;
- mahkemenin dilini anlamayanlar için “ücretsiz tercüman yardımı”;
- mahkûmiyet halinde bir üst mahkemeye başvurabilme;
- aynı suçtan iki kez yargılanmaya karşı korunma;
- yargılamadaki herhangi bir hata karşılığında tazminat.⁵⁸

Göçmen işçiler ve aile üyeleri gerçekleştiği zaman suç teşkil etmeyen herhangi bir fiil nedeniyle mahkumiyet almamalı, ayrıca işlendiği sırada öngörülen cezadan daha ağırına çarptırılmamalıdır. Ceza fiilden sonra getirilmişse, daha hafifi uygulanmalıdır.⁵⁹ Sözleşme gereği olan bir yükümlülüğün yerine getirilmemiş olması, kendi başına, hapis cezası için yeterli sayılmamalıdır; ayrıca, aynı fiil, söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmesi koşuluna bağlı olmadığı sürece, ikamet ya da çalışma izinlerinin iptali için de neden sayılmamalıdır.⁶⁰ Kimlik, çalışma, seyahat ya da imamet belgelerine yasal olarak el konulması durumunda da ilgili kişiye bir alındı belgesi verilmeli ve göçmen işçinin ya da ailesinin pasaportuna (ya da buna eşdeğer başka bir belgesine) hiçbir şekilde zarar verilmemelidir.⁶¹

Özgürlüklerinden yoksun bırakılmaları durumunda göçmen işçilere ve aile üyelerine insanca ve saygıyla davranılmalıdır.⁶² Suç işleme iddiasıyla gözaltına alınanlar, istisnai durumlar dışında, hükümlü olanlardan ayrı yerde tutulmalı, göç yasasını ihlal nedeniyle gözaltına alınmış olanlar da “mümkün olduğu ölçüde” hükümlülerden ve duruşma bekleyenlerden ayrı yerlere konulmalıdır. Haklarında suçlama bulunan çocuklar da yetişkinlerden ayrı yerlerde tutulmalı ve mümkün olan en kısa sürede yargı önüne çıkarılmalıdır. Cezaevine konulan göçmen işçilere yönelik muamelede “asıl amaç” “düzeltme ve sosyal rehabilitasyon” olmalıdır⁶³ ve bu kişilere aynı durumda olan ülke yurttaşlarıyla aynı haklar tanınmalıdır.⁶⁴ Bir göçmen işçinin ya da aile üyesinin göç yasasını herhangi bir yönden ihlal edip etmediklerini tespit etmek amacıyla gözaltına alındığı durumlarda ev sahibi Devlet gözaltı işleminden doğan giderleri bu kişilere yükleyemez.⁶⁵ ECPT ayrıca göçmenlerin içinde buldukları gözaltı koşullarını değerlendirmek üzere bağımsız organların kurulmasını tavsiye etmiştir. Bu

⁵⁷ ICRMW Mad. 18.

⁵⁸ *Id.* Mad. 18(2)-(7).

⁵⁹ *Id.* Mad. 19.

⁶⁰ *Id.* Mad. 20.

⁶¹ *Id.* Mad. 21.

⁶² *Id.* Mad. 17(1).

⁶³ *Id.* Mad. 19(2) to (4).

⁶⁴ *Id.* Mad. 17 (7).

⁶⁵ *Id.* Mad. 17(8).

organlar ilgili yerlere “sık ve önceden haber verilmeden” ziyaretler yapmalı ve göçmenlerle özel olarak görüşme hakkına sahip olmalıdır.⁶⁶

Sınır dışı etme kararlarında Devletlerin kişi için tehlike taşıyan yerlere geri gönderme (*refoulement*) yasağına uymaları gerekir.⁶⁷ Toplu sınır dışı etme uygulamaları yasaktır: her sınır dışı etme kararı kişi özelinde incelenmeli ve bu karar yetkili bir merci tarafından hukuka uygun biçimde alınmalıdır.⁶⁸ Gerekçeli kararlar (örneğin ülke güvenliği için tehdit oluşturma gibi) ilgili kişinin anlayabildiği bir dilde açıklanmalıdır (istek olması durumunda yazılı olarak). Sınır dışı etme işlemiyle ilgili giderler sınır dışı edilen kişi ya da kişilere yüklenemez (bununla birlikte kendilerinden yolculuk giderlerini karşılamaları istenebilir).⁶⁹ Sınır dışı etme kararının gözden geçirilmesini isteme (kararın yargı süreci sonucunda alındığı ya da ulusal güvenlik açısından tehdit oluşturma durumları dışında) ve kesin sonuç alınıncaya kadar uygulamanın bekletilmesini talep etme hakkı olmalıdır.⁷⁰ Sınır dışı etme yaptırımını uygulanan kişiye konsolosluktan yardım isteme hakkı hemen bildirilmeli ve ev sahibi Devlet bu “hakkın kullanılmasını kolaylaştırmalıdır.”⁷¹

4.1.3 Refah, eğitim ve kültür

ICRMW’ye göre ev sahibi Devlet, aşağıdakiler dâhil olmak üzere çalışma koşulları açısından kendi yurttaşlarına sağladıklarını tüm göçmen işçilere de sağlamak zorundadır:

- ücretler;
- fazla mesai, çalışma saatleri, haftalık için, ücretli tatil, iş sağlığı ve güvenliği;
- işe son verme;
- istihdama kabulde asgari yaş.

Devletlerin, salt belgeleri bulunmadığı ya da düzensiz durumda oldukları için bu haklardan yoksun bırakılmamaları için “gerekli tüm önlemleri” almaları gerekir.⁷²

Acil durum sağlık hizmetleri “özellikle yaşam kurtarılmasına ya da sağlıkta onulmaz zararlara yol açabilecek durumların önlenmesine yönelik acil tıbbi müdahaleler) tüm göçmen işçilere ve aile üyelerine ev sahibi yurttaşlarla eşitlik temelinde sağlanmalıdır. Bu tür hizmetler ve bakım, söz konusu kişilerin belgesiz ya da düzensiz durumda olmaları gibi gerekçelerle reddedilemez.⁷³

AİHM, özel yaşama ve aile yaşamına saygıyla ilgili AİHS Madde 8’in, statüsü ne olursa olsun tüm göçmenlerin barınma imkânlarıyla ilgili uzantıları olduğunu belirtmiştir. Madde konut hakkını güvenceye almamakla birlikte, zorla çıkarma ya da göçmenlerin kaldıkları yerlerin yıkılması gibi konularda devletlere belirli yükümlülükler getirmektedir. Zorla çıkarma ve yıkım gibi müdahalelere ancak yasalar çerçevesinde, meşru bir amaca yönelik

⁶⁶ ECPT, *supra* n. 41, s. 73.

⁶⁷ Örneğin bakınız, CAT, Mad. 3.

⁶⁸ ICRMW Mad. 22(1) ve (2).

⁶⁹ *Id.* Mad. 22(8).

⁷⁰ *Id.* Mad. 22(4).

⁷¹ *Id.* Mad. 23.

⁷² *Id.* Mad. 25. Ayrıca bakınız, ECLSMW Mad. 20.

⁷³ *Id.* Mad. 28.

olarak ve bu amacın gerçekleşmesi açısından gerekli ve orantılı ölçülerde başvurulabilecektir.⁷⁴

Devletlerin, göçmen işçilerin ve aile üyelerinin kültürel kimliğine saygıyı sağlamaları, “kendi menşe Devletleriyle kültürel bağlarını sürdürmekten” alıkoymamaları gerekmektedir.⁷⁵ Son olarak, ev sahibi ülkede kalışları sona erdiğinde tüm göçmenlerin kazandıklarını, tasarruflarını ve kişisel eşyalarını beraberlerinde götürme hakları vardır.⁷⁶

4.2 Normal bir Durumda Göçmen İşçilerin Hakları

ICRMW, ev sahibi Devletteki kalışı ve çalışması düzenli ve yasal olan göçmenler için yukarıda özetlenenlere ek haklar da sağlamaktadır. ESC(r)’de belirtilen haklar genel olarak ICRMW’de öngörülenlere göre daha programatik olmakla birlikte “ilgili Tarafın ülkesinde yasal olarak ikamet eden ya da çalışan diğer Tarafların yurttaşlarına” sınırlı tutulmuştur.⁷⁷

4.2.1 Temel özgürlükler

Düzenli konumdaki göçmen işçiler ve aile üyelerinin özgürlükleri, kimi açılardan, düzensiz durumda olanlara göre daha geniş bir alanı kapsar. Bu kişiler ev sahibi Devletin ülkesinde serbestçe dolaşabilirler, ikamet yerlerini kendileri seçebilirler (kamu güvenliği, kamu düzeni, sağlık ve ahlak, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması adına yasa gereği getirilen kimi sınırlamalara tabi olmak üzere).⁷⁸ Ayrıca “ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer çıkarlarını gözetmek için” dernek ve sendika kurma hakları da vardır (“demokratik bir toplumda” ulusal güvenliği, kamu düzenini ya da başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma açısından getirilmiş kimi sınırlamalara tabi olmak üzere).⁷⁹

Göçmen işçiler aynı zamanda “ücret karşılığı yapacakları işi” serbestçe seçme hakkına da sahiptir. Ancak bu hak olası bir dizi sınırlamaya tabi tutulabilir: örneğin Devletler “Devletin çıkarları açısından gerekli görüldüğü durumlarda” ya da yabancıların vasıflarının tanınmasıyla ilgili yasal düzenlemelere göre kimi faaliyetleri sınırlayabilirler.⁸⁰ Ancak her durumda, ücretli olarak yapabilecekleri işleri serbestçe seçme izni verilmediği ve ikamet izninin özel olarak ve açıkça bir göçmenin yapacağı ile sınırlı tutulduğu durumlar dışında tek başına işsiz kalma göçmen işçinin ikamet iznini yitirmesine ya da kendisinin “düzensiz” konumda sayılmasına yol açmamalıdır.^{81,82}

⁷⁴ ECtHR, *Akdivar and Others v. Turkey (GC)*, Başvuru no. 21893/93, 16 Eylül 1996 (ECHR Madde 8 kapsamında bir evin yıkılmasına karşı koruma); – ECtHR, *Menteş v. Turkey (GC)*, Başvuru no. 23186/94, 28 Kasım 1997 (ECHR Madde 8 kapsamında zorla tahliye işlemine karşı koruma); Ktistakis, *os. cit.* n. 19, s. 54.

⁷⁵ *Id.* Mad. 31.

⁷⁶ *Id.* Mad. 32.

⁷⁷ ESC(r), Ek.

⁷⁸ *Id.* Mad. 39.

⁷⁹ *Id.* Mad. 40.

⁸⁰ *Id.* Mad. 52.

⁸¹ *Id.* Maddeler 49(2) ve 51.

⁸² *Id.* Mad. 51.

Göçmen işçiler ev sahibi Devlete giriş-çıkış yaparken yanlarındakiyle ilgili gümrük işlemlerine tabi tutulmamalıdır⁸³ Devletlerin ayrıca düzenli konumdaki göçmen işçilerin evlerine para gönderme işlemlerinde kolaylaştırıcı olma gibi bir görevleri vardır. Bu işçiler “kazançlarını ve tasarruflarını, özellikle ailelerinin geçimi açısından zorunlu miktarları” ev sahibi Devletten diğerine serbestçe aktarabilmelidir.⁸⁴ Ülkenin kendi yurttaşlarına uyguladıklarından daha ağır vergi ve diğer yüklerle tabi tutulmamalı, aynı kesinti ve muafiyetler onlara da uygulanmalıdır.⁸⁵

4.2.2 Refah, eğitim ve kültür

Durumları düzenli olan göçmen işçilere, aşağıdaki hususlarda, ev sahibi Devletin kendi yurttaşlarına tanıdığı haklar tanınacaktır:

- İşten çıkarılmaya karşı koruma;
- İşsizlik yardımları;
- İşsizliğe karşı mücadele çerçevesindeki çalışma programlarına erişim;⁸⁶
- Eğitim kurumlarına erişim;
- Mesleki rehberlik ve yerleştirme hizmetlerine ve eğitim imkânlarına erişim;⁸⁷
- Sosyal konut programları dâhil olmak üzere konut erişimi ve sömürücü nitelikteki kira uygulamalarına karşı koruma;⁸⁸
- Sosyal hizmetlere ve sağlık hizmetlerine erişim (“ilgili programlara katılma koşullarının yerine getirilmiş olması durumunda”);⁸⁹
- Kültürel yaşama erişim ve katılım.⁹⁰

Bu konulara ilişkin diğer belgelerin çoğu gene aynı zemindedir; ancak zaman zaman ICRMW’de öngörülenlerin ötesine geçildiği de görülmektedir. Örneğin ECLSMW’ye göre Devletlerin, göçmen işçilerin konut koşullarının “uygun” olmasını sağlama, konut ve barınma gibi konularda “gerektiği durumlarda” ülkenin kendi yurttaşlarının yararlandıklarından ve aynı standartlardan göçmen işçilerin de yararlanmasını sağlayacak denetlemelerde bulunma yükümlülükleri de vardır.⁹¹ Aynı belgeye göre Devletler göçmen işçilerin çalışma koşullarını kendi yurttaşlarının çalışma koşullarını nasıl denetliyorlarsa “aynı şekilde denetlemeleri” gerekmektedir.⁹²

4.2.3 Ailelerin yeniden birleşmesi

⁸³ *Id.* Mad. 46.

⁸⁴ *Id.* Mad. 47. Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 17; ESC(r), Mad. 19(9).

⁸⁵ *Id.* Mad. 48. Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 23.

⁸⁶ *Id.* Mad. 56. Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 16.

⁸⁷ ICRMW, Mad. 43(1). Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 14; ESC(r), Mad. 20.

⁸⁸ ICRMW, Mad. 43(1). Ayrıca bakınız, ECLSMW, Mad. 13 (1) ve (3).

⁸⁹ ICRMW, Mad. 43(1)(e); ayrıca bakınız, ECLSMW Madde 18 ve 19.

⁹⁰ *Id.* Mad. 43(1).

⁹¹ ECLSMW Mad. 13(2) ve (4).

⁹² ECLSMW Mad. 21.

İnsan hakları alanındaki uluslararası pek çok belge aile birliğinin tanınması ve korunması konusuna ilişkin özel hükümler içerir.⁹³ ICRMW'nin en tartışmalı öğelerinden biri, düzenli konumdaki göçmen işçilere aile birleşme hakkı tanınması olmuştur. Ne var ki bu hak öylesine zayıf biçimde formüle edilmiştir ki bu konuda Devletlere gerçek bir yükümlülük getirip getirmediği bile tartışmalıdır. Devletlerden göçmen işçilerin ailelerini bir arada tutmak için ne olduğu belirtilmeyen “uygun önlemler” almaları istenirken, aslında Devletlerin yapması gereken, “göçmen işçilerin eşleriyle” ya da bağımlı çocuklarıyla “yeniden bir araya gelmelerini kolaylaştıracak uygun önlemleri” almalarından ibarettir.⁹⁴

Diğer belgelerde getirilen yükümlülükler ise en azından belirli koşullar için daha güçlü biçimde ifade edilmiştir. Örneğin ESC(r) Devletlerden, düzenli göçmen işçilerin kendi ülkelerinde aileleriyle yeniden birleşmelerini “mümkün olduğunca kolaylaştırmalarını” istemektedir.⁹⁵ Bir başka örnek: AİHM, aile yaşamına saygıyla ilgili 8. Maddenin bir Devletten, göçmen kişinin ev sahibi Devletin ülkesinde ailesiyle yeniden bir araya gelmesini kolaylaştırmasını isteyebileceği görüşündedir; ancak bu durum, yalnızca, menşe ülkede aile yaşamının sürdürülmesi ve geliştirilmesi önünde “aşılmaz güçlükler” olduğu koşullar için öngörülmektedir. Dolayısıyla, ailelerin birleşmesine getirilen sınırlamalar, makul olmadıkları sürece, AİHS Madde 8'in ihlali anlamına gelebilecektir.⁹⁶

Görüldüğü kadarıyla ECLSMW aile birleşmesi konusunda daha sıkı bir yükümlülük getirmektedir: göçmen işçinin eşi ve evlenmemiş çocukları “bu Sözleşmenin göçmen işçilere uygulanabilirlik taşıdığı koşullara benzer koşullarda” hak sahibidir. Devlet, bu hakkın fiilen kullanılmasını bir bekleme dönemi koşuluna bağlayabilir ki bu dönem “12 ayı geçmemek zorundadır.” Devlet ayrıca, ilgili göçmenin “bölgedeki diğer ülke yurttaşı işçiler için normal sayılan aile barındırma imkânlarına sahip olması” koşulunu da koyabilir.⁹⁷

4.3 Özellikle Güç Durumdaki Göçmenler

4.3.1 Kadınlar

AİHM kadınların, gözaltı koşullarında özel ihtiyaçları gözetilmesi gereken güç durumdaki bir kesim olarak tanımaktadır ve bunun karşılığının verilmemesi de “insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele” sayılabilmektedir.⁹⁸ ECPT, gözaltındaki kadınlarla ilgili olarak Devletlerin taşıdıkları yükümlülükler konusunda bir dizi açıklamada bulunmuştur. Bunların arasında, gözaltında tutulan kadınlara ayrı yer tahsis edilmesi, tesislerde kadın erkek karışık görevliler istihdam edilmesi ve etkinliklere eşit erişim sağlanması yer almaktadır. Ayrıca, doğum öncesi ve sonrası bakım bağlamında da bir dizi kural getirilmektedir: hamile kadınların beslenme ihtiyaçlarının karşılanması için “her tür çabanın” gösterilmesi, daha genel olarak doğum öncesi ve sonrası bakım standartlarının gözaltı durumu olmayan diğer kadınlarla aynı standartları taşıması gibi. ECPT bebeklerin tutukevlerinde dünyaya gelmemesini sağlamayı bir “aksiyom” saymakta, ayrıca jinekolojik muayenelerde ve doğum sırasında kadınların

⁹³ E.g. ICCPR, Mad. 23; ICESCR, Mad. 10.

⁹⁴ ICRMW, Mad. 44.

⁹⁵ ESC(r) Mad. 19(6).

⁹⁶ ECtHR, *Bajcsultanov v. Austria*, Başvuru no. 54131/10, 12 Haziran 2012; ECtHR, *Haydarie and Others v. Netherlands*, Başvuru No. 8876/04, 20 Ekim 2005. Bakınız Ktistakis, *op. cit.* n. 19, ss. 73-74.

⁹⁷ ECLSMW, Mad. 12(1).

⁹⁸ Örneğin bakınız, *Filiz Uyan v. Turkey*, Başvuru no. 7496/03, 8 Ocak 2009. Ayrıca bakınız, Ktistakis, *op. cit.* n. 19, s. 42.

oraya buraya bağlanmış tutulmalarını da “tamamen kabul edilemez”, “insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele” olarak değerlendirmektedir.⁹⁹

ESC(r) Bölüm I’de yer alan temel ilkelerden biri, “çalışan kadının, anne olma durumunda özel korunma hakkına sahip olması”dır. Şart, Devletlere aşağıdaki yükümlülükleri getirmektedir:

- Kadınlara doğumdan önce ve sonra (ücretli izin veya sosyal güvenlik yardımlarıyla) en az 14 hafta izin sağlanması;
- “İşverenin, bir kadının işverene hamile olduğunu bildirmesi ile doğum iznine ayrılması arasındaki dönem içinde veya süresi bu döneme rastlayacak şekilde işten çıkarma bildiriminde bulunmasının yasadışı sayılması;
- Emzirme döneminde annelere, bu amaçla yeterli bir süre işe ara verme hakkı sağlanması;
- Hamile ve yeni doğum yapmış kadınların “tehlikeli, sağlığa zararlı ya da ağır nitelikleri nedeniyle uygun olmayan diğer işlerde” çalıştırılmalarının yasaklanması.¹⁰⁰

(Bununla birlikte, ekte yer aldığı şekliyle, ESC(r)’nin kapsamında şahsa göre getirilen sınırlamaları da unutmamak gerekir: ESC(r) yalnızca, sözleşme taraflarının, söz konusu Devletin ülkesinde yasal olarak bulunan yurttaşları için geçerlilik taşımaktadır.)¹⁰¹

Son olarak, Göçmen İşçiler Komitesi’nin, Devletlerin ev işçilerine ilişkin yükümlülükleri ile ilgili önemli bir genel görüş açıkladığını da kaydetmek gerekir. (Görüş hiç kuşkusuz kadınlarla sınırlı kalmamakla birlikte Komite’nin kendisi de “kadınların bu işçilerin ezici bir çoğunluğunu oluşturduğunu” belirtmektedir. Komite ardından Taraf Devletlere bu işçilere ilişkin olarak ICRMW kapsamındaki yükümlülüklerini nasıl yerine getirebilecekleri konusunda bir dizi tavsiyede bulunmaktadır. Bu tavsiyeler arasında şunlar da yer almaktadır: ev işlerinde çalışma üzere başka ülkelere göç etmeyi düşünenlere haklar ve yükümlülükler, mevcut işler, göçle ilgili ödenmesi gerekenler vb. konusunda ülkeden ayrılış öncesinde gerekli bilgilerin verilmesi; “haklarını ve yükümlülüklerini bil” oturumları; çalışma koşulları hakkında farkındalık yaratılması; finansal okur-yazarlık ve yola çıkmaya karar verenler için acil durumlarda temasa geçilecek yerler.

Komite ayrıca “göçmen ev işçilerinin haklarının daha geniş bir çerçeve olarak ev işçilerine insana yakışır işler kapsamında ele alınması gerektiğini” teyit etmektedir. Bu amaçla, “ulusal yasalarda emeğin korunmasına yönelik hükümler, yasa gereği eşit koruma sağlanması amacıyla ev işçilerini de kapsayacak şekilde genişletilmeli; asgari ücret, çalışma saatleri, izin günleri, sendikalaşma özgürlüğü, sosyal güvenlik, bu kapsamda doğum, emeklilik, sağlık sigortası, ayrıca ev işlerinin kendi koşullarından kaynaklanan özel hükümler bu kapsamda değerlendirilmelidir.” Devletler, ardından, ICRMW Madde 25 kapsamındaki göçmen işçilere ülke yurttaşlarından daha az elverişli koşullar getirilmemesi yükümlülüğünü bu alanda da yerine getirmelidirler.

Devletler ayrıca ev işçilerinin sömürülmelerini önleyecek önlemler almalıdır. Bu çerçevede ev işçilerinin serbest hareketini de sağlamalı, bunun için “göçmen ev işçilerinin iş dışı zamanlarında işverenleriyle birlikte ya da işverenin yerinde kalma zorunluluğu olmamasını

⁹⁹ EPCT, *supra* n. 41, ss. 94-95.

¹⁰⁰ ESC(r) Mad. 8.

¹⁰¹ *Id.* Ek.

sağlayacak” düzenlemeler yapılmalıdır. İşverenlerin, göçmen ev işçilerinin seyahat ya da kimlik belgelerini alıp bunlara el koymaları da yasaklanmalıdır. Göçmenlerin “anlayabilecekleri bir dilde, özel görevlerini, çalışma sürelerini, ücreti, izin günlerini ve işleriyle ilgili diğer hususları belirleyen, serbestçe akdedilmiş, adil ve tam onaya dayalı sözleşmeler çerçevesinde çalışmaları” sağlanmalıdır. Komite, bu tür sözleşmeler için bir örnek hazırlanmasının yerinde olacağını belirtmektedir.

Komite son olarak şunu kaydetmektedir: “Düzensiz göçün, kaçakçılığın ve insan ticaretinin önlenmesi açısından taraf Devletler, göçmen ev işçilerinin gerçek talebe dayalı göç için düzenli kanallara sahip olmalarını sağlamalıdır.”¹⁰²

4.3.2 Çocuklar

Çocuklarla ilgili en önemli uluslararası hukuksal yükümlülüklerden biri ÇHS’nin 3. Maddesinin 1’inci paragrafında şöyle ifade edilmiştir: “Kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar veya yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde, çocuğun yararı temel düşüncedir.”¹⁰³ Aile birleşmesiyle ilgili kararlar söz konusu olduğunda Devletler, çocukların da ilgilendiren taleplerde “pozitif, insancıl ve çabuk” davranma yükümlülüğü altındadır.¹⁰⁴ Devletlerin ayrıca, yetkili merciler bu yola gidilmesinin çocuğun yararına olacağını belirledikleri durumlar dışında çocukların ebeveynlerinden ayrılmamalarını sağlama yükümlülükleri vardır.¹⁰⁵ Ayrılmanın Devletin herhangi bir tasarrufu sonucunda gerçekleştiği durumlarda ise söz konusu Devletin çocuğa aile üyelerinin nerede olduklarına dair bilgi vermesi gerekir (bir kez daha bunun çocuğun yararına aykırı olmayacağı durumlarda).¹⁰⁶

Devletlerin, göçmen işçilerin çocuklarının gözetimine alınmaları, tutuklanmaları ve yargı önüne çıkarılmaları gibi konularda başka yükümlülükleri de vardır. ICRMW’ye göre suçlanan çocuklar yetişkinlerden ayrı yerlerde tutulmalı ve “mümkün olduğu kadar kısa sürede yargı önüne çıkarılmalıdır.”¹⁰⁷ Benzer biçimde, yasaları ihlal eden çocuklar buldukları yerlerde yetişkinlerden ayrı tutulmalı, kendilerine yaşlarına ve hukuksal durumlarına uygun biçimde davranılmalıdır.¹⁰⁸ Genel olarak, “bir çocuğun gözetimine alınmasına, tutuklanmasına ya da mahkûmiyetine yalnızca en son yol olarak ve mümkün olan en kısa süre için” başvurulmalıdır.¹⁰⁹ ECPT tarafından dile getirilen tavsiyeye göre bir çocuk gözetimine alındıktan sonra mümkün olan en kısa sürede kendisiyle tam vasıflı bir profesyonel yaşına uygun bir dil kullanarak görüşmeli, çocuğun özel durumu ve güçlükleri tam olarak dikkate alınmalıdır. Yanlarında kimsesi bulunmayan çocuklara hemen bir hukuk temsilcisi sağlanmalı ve gerekiyorsa kendisine bir hukuksal vasi atanmalıdır.¹¹⁰

¹⁰² Tüm Göçmen İşçilerin Haklarının Korunması Komitesi, *Göçmen ev işçileriyle ilgili Genel Görüş No. 1*, CMW/C/GC/1, 23 Şubat 2011, paragraflar 37-41, 51.

¹⁰³ CRC Mad. 3.

¹⁰⁴ *Id.* Mad. 10.

¹⁰⁵ *Id.* Mad. 9(1).

¹⁰⁶ *Id.* Mad. 9(4).

¹⁰⁷ ICRMW Mad. 17(3).

¹⁰⁸ ICRMW, Mad. 17(4).

¹⁰⁹ CRC, Mad. 37(b). Ayrıca bakınız, Avrupa Konseyi Parlamento Asamblesi, Tavsiye Kararı 1985 (2011) *Düzensiz durumdaki belgesiz göçmen çocuklar: gerçek bir kaygı nedeni*.

¹¹⁰ ECPT, *supra* n. 41, s.

AİHM gözaltındaki ya da tutuklu çocuklar için uygun koşullar sağlanmamasını, AİHS'nin 3. Maddesinde belirtilen insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele yasağının ya da 8. Maddede belirtilen özel yaşam ve aile yaşamı hakkının ihlali anlamı taşıyabileceğine işaret etmiştir.¹¹¹ Mahkeme, belirli bir davayla ilgili olarak, tutukluluk süresi normal sayılmakla birlikte, ilgili çocuğun haklarının yine de ihlal edildiğini, çünkü tutukluluk durumunun “ilgili yasanın otomatik olarak uygulanması” sonucu ortaya çıktığını belirlemiştir. Başka bir deyişle burada tutukluluğun çocuğun yararına olup olmadığı ve en son çare olarak gerçekten gerekip gerekmediği değerlendirilmeden karar verilmiştir.¹¹² Çocuğun eğitime erişimini sağlama yükümlülüğü çocuk tutukluken de devam eder.¹¹³ Bu haklar, çocuğun ebeveynlerinin ilgili Devlette bulunup bulunmamasından bağımsız olarak geçerlidir.

Göçmen işçilerin çocuklarının, bir ada, doğum kaydına ve yurttaşlığa sahip olma hakları vardır.¹¹⁴ ÇHS ilköğretimin “tüm çocuklar için zorunlu ve ücretsiz” olmasını öngörür.¹¹⁵ ICRMW daha ileri giderek devletlerden, göçmen işçilerin çocuklarına kamu eğitim kurumlarına ev sahibi Devletin kendi yurttaşlarıyla eşit erişim hakkı sağlanmasını talep eder. Bir kez daha burada da, kamunun okul öncesi kurumlarına ya da okullarına erişim, çocuğun ev sahibi Devlette düzenli biçimde bulunup bulunmadığına ya da çocuğun ebeveynlerinin aynı ülkede bulunup bulunmadığına veya bir işte çalışıp çalışmadıklarına bakılmaksızın sağlanır.¹¹⁶

4.3.3 Hastalık ya da engelleri olanlar

Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi (CPRD) özgürlüğünden yoksun kalmış engelli herhangi bir kişiye “engellilik durumu gözetilerek gerekli kolaylıkların sağlanmasını” öngörmektedir¹¹⁷ (burada kastedilen, ilgili kişiye “orantısız ya da ek yük getirmeyecek gerekli ve uygun değişiklik ve ayarlamaların yapılmasıdır”).¹¹⁸ Avrupa Konseyi, bu ayarlamaların, engelli kişiyi mümkün olduğu ölçüde diğer genel yetişkin kişilerle birlikte kalmasını sağlayacak biçimde yapılmasını öngörmektedir (örneğin, tekerlekli sandalye kullanmak zorunda olanlar için gerekli düzenlemelerin yapılması gibi). Bu arada “ciddi derecede zihinsel sorunları olanlar” söz konusu olduğunda uluslararası yükümlülükler uyma, bu kişilerin hastaneye ya da özel koşullara yerleştirilmesi anlamına gelmektedir.¹¹⁹ AİHM ayrıca Devletlerin, cezaevlerindeki kişilerin fiziksel ve zihinsel engellerine uygun koşullar sağlanmasını öngörmüştür. Bunun yapılmaması ise AİHS Madde 3'ün ihlali anlamına gelecektir.¹²⁰ Bu hüküm ciddi hastalıkları olan kişilere gerekli tıbbi bakımın sağlanmamasını da içerecek şekilde genişletilmiştir; AİHM, Devletlerin tutuklu-hükümlü kişinin sağlığını

¹¹¹ Örneğin bakınız, ECtHR, *Kanagaratnam and Others v. Belgium*, Başvuru no. 15297/09, 3 Aralık 2011.

¹¹² ECtHR, *Rahimi v. Greece*, Başvuru no. 8687/08, 5 Nisan 2011, paragraflar 104-106. Ayrıca bakınız, Ktistakis, *op. cit.* n. 19, ss. 27-28.

¹¹³ Örneğin bakınız, ECtHR, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, Başvuru no. 13178/03, 12 Ekim 2006. Ayrıca bakınız, Ktistakis, *op. cit.* n. 19, s. 39.

¹¹⁴ ICRMW Mad. 29. Ayrıca bakınız, CRC, Mad. 7.

¹¹⁵ CRC Mad. 28(1)(a).

¹¹⁶ ICRMW Mad. 30.

¹¹⁷ CPRD Mad. 14(2).

¹¹⁸ *Id.* Mad. 2.

¹¹⁹ Avrupa Konseyi, Bakanlar Komitesi *Cezaevlerinde sağlık hizmetlerinin etik ve örgütsel yönleriyle ilgili Tavsiye Kararı No. R (1998) 7*, paragraflar 50 ve 55. Ayrıca bakınız, Ktistakis, *op. cit.* n. 19, s. 41.

¹²⁰ *Id.*

koruma ve sađlđın daha kötüye gitmesini engelleme açısından makul tüm önlemleri almamalarını 3. Maddenin ihlali olarak değerlendirmiştir (buradaki somut dava HIV taşıyan biriyle ilgilidir).¹²¹

4.3.4 Mülteciler ve sđđınmacılar

Uluslararası hukuk genel olarak iltica talebinde bulunanlar ve mülteciler için, gözaltında tutma tasarrufu açısından, idari gözetim altındaki gmenlerinkine benzer bir dizi sınırlama getirir. Ancak, iltica başvurusunda bulunan ya da bu statüyü kazananların özel durumlarının özel olarak gözetilmesi gibi bir ek de getirir.¹²² Bununla birlikte, dikkate alınması gereken bir husus vardır: Mültecilerin Statüsü Sözleşmesi (CSR) bu kişilerin işgücü piyasasına erişimiyle doğrudan ilgili kimi hükümler içerir. Devletlerin kendi ülkelerindeki mültecilere, yasal olarak, “cret karşılığı bir işte çalışma açısından yabancı bir ülkenin yurttaşlarına sağlanan en elverişli koşulları sağlama” yükümlülükleri vardır.¹²³ Genel olarak yabancılara getirilen kısıtlamalar, kalış süresi üç yılı geçen ya da eşleri veya çocukları kalınan ülkenin yurttaşları olan mültecilere uygulanmamalıdır.¹²⁴ Devletler ayrıca “tarım, sanayi el sanatları ve ticaret” gibi alanlarda kendi hesabına çalışmak, “ticari ve sınai şirket kurmak isteyen” mültecilere, “genel olarak aynı koşullarda bulunan yabancılara yönelik uygulamalar kadar elverişli, her durumda bunlardan daha elverişsiz olmayan” koşullar sağlamak durumundadırlar. Aynısı, “ilgili Devletin yetkili mercileri tarafından tanınmış diploma sahibi ve serbest meslek icra etmek isteyen” vasıflı kişiler için de geçerlidir.¹²⁵

4.3.5 İnsan ticareti mağdurları

Son olarak, İnsan Ticaretinin nlenmesi, Bastırılması ve Cezalandırılması Protokolü (“İnsan Ticareti Protokolü”) de hayli zayıf kalsa bile insan ticareti mağdurlarının işgücü piyasasına erişimiyle ilgili hüküm içermektedir. Sözleşmenin 6. Maddesi şöyle demektedir: “Her Taraf Devlet, insan ticareti mağduru kişilerin fiziksel, psikolojik ve sosyal açıdan iyileşmeleri için gerekli önlemleri alacak (...) zellikle bu kişilere “istihdam, öğrenim ve eğitim olanakları sağlayacaktır.”¹²⁶

Genel Analiz

Türkiye, işgücü piyasası konusunu içeren çok sayıda uluslararası ve bölgesel yükümlülük üstlenmiştir. Gerçekten de, ICRMW’yi onaylayarak başka herhangi bir önemli Batı ülkesinin ve AB yesinin ötesine geçmiştir. Bu yükümlülüklerden kimileri Anayasa’nın kendisinde ifadesini bulurken diğerleri sistematik olmayan biçimde var olan mevzuata dağılmış durumdadır (rneğin son dönemdeki YUKK gibi). Ne var ki Türkiye, ayrıntılı uluslararası

¹²¹ ECtHR, Yoh-Ekale Mwanje v. Belgium, 20 Aralık 2011, para. 98.

¹²² örneğin bunlar ECtHR tarafından genellikle ECHR’nin 3. Maddesine yönelik ihlaller olarak ele alınmaktadır. Örneğin bakınız, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Başvuru no. 30696/09, 21 Ocak 2011.

¹²³ CSR Mad. 17(1).

¹²⁴ *Id.* Mad. 17(2).

¹²⁵ *Id.* Mad. 17(3).

¹²⁶ Kaçakçılık Protokolü, Mad. 6(3)(d).

yükümlülüklerinin pek çoğu söz konusu olduğunda, en azından temel hakların korunmasını öngören yükümlülüklerde, Anayasa'nın 90. Maddesine büyük ölçüde bağımlı durumdadır. Bu maddede “usulünce yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmaların yasa hükmünde olduğu”, bunların iç hukukla çeliştiği durumlarda ise temel uluslararası haklarla ilgili belgelerin esas alınacağı belirtilmektedir. Teoride, bunun –en azından kâğıt üzerinde- Türkiye'nin uluslararası hukuksal yükümlülüklerini fiilen yerine getirmesinde bir boşluk kalmamasını sağlaması gerekir.

Ancak, uygulamanın tam olabilmesi için Türkiye'nin 90. Maddeyi kendi hukuk sisteminin tüm kademelerinde işlerli kılması gerekir. Başka bir deliyle, yargıçlar, avukatlar ve kişiler yalnızca Anayasa'nın içeriğini bilmelerinin ötesinde Türk hukukuna yansımaları olan ilgili insan hakları belgelerini de bilmeleri gerekir. Önemli olan bir başka husus da yargıçların normların uluslararası düzeydeki yorumlarıyla ilgili son yorumları sürekli olarak izlemeleri, böylece iç yorumların uluslararası yükümlülüklerle uyumlu olmasını sağlamalarıdır.

Tavsiyeler:

- ***Türkiye Hükümeti, kağıt üzerinde kalan boşlukların hukuk uygulamalarında giderilmesi için Anayasa'nın 90. Maddesinin her kademedeki Türk mahkemelerinde gözetilmesi ve fiilen uygulanmasına yönelik araştırmalara kaynak ayırma konusunu dikkate almalıdır;***
- ***Türkiye Hükümeti, kamuoyunu bilgilendirme kampanyaları aracılığıyla, yalnızca hukukçuların değil genel kamuoyunun da uluslararası hukuk belgeleri kapsamındaki haklarını ve bu haklardan Türk mahkemelerinde doğrudan doğruya yararlanılabileceğini bilmesini sağlamalıdır.***
- ***Türkiye Hükümeti, uluslararası belgelerin içeriğine ve yorumuna ilişkin bilgilendirme ve bu bilgilerin güncelliğini, kendi hukuk uygulamalarının da Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerine uygunluğunu sağlamaları açısından her kademedeki yargıçlara eğitim vermelidir.***

5. AB ve Türkiye’de İşçi Göçü

Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği süreci, son yıllarda, belki de en önemlisi Türkiye-AB yeniden kabul anlaşmasının onaylanmasıyla ve vize serbestisi için “yol haritasının” oluşturulmasıyla önemli bir ilerleme kaydetmiştir. Bu nedenle, Türk işçi göçü mevzuatının yalnızca uluslararası kamu hukuku açısından değil, daha önceki bölümde yapıldığı gibi aynı zamanda konuya ilişkin çok daha ayrıntılı AB mevzuatı açısından da incelenmesi gerekmektedir.

Bu bölüm iki ama kesime ayrılmaktadır: AB yurttaşları ve Üçüncü Ülke Yurttaşları. Bunlar da, her birinin içindeki özel konular ya da kişi kategorileri itibarıyla daha alt kesitlere ayrılmaktadır. Pek çok açıdan, özellikle temel haklarla bağlantılı olarak, AB müktesebatı Türkiye’nin uluslararası kamu hukuk çerçevesinde esasen üstlenmiş bulunduğu yükümlülüklerle örtüşmektedir (AİHS gibi bölgesel ya da daha genel anlamda). İlerleyen bölümlerde müktesebatın, kapsam ya da ayrıntı açısından, bir önceki bölümde ele alınan Türkiye’nin uluslararası hukuksal yükümlülüklerinden farklılaştığı noktalara odaklanılacaktır.

5.1 AB Yurttaşları

AB müktesebatı, birçoğu işçi göçü konularıyla doğrudan ilgili olmak üzere, Birlik yurttaşlarına çok geniş bir alanda son derece ileri haklar tanımaktadır. Nitekim müktesebatın iki faslının tamamı – Fasıllar 2 ve 3- AB hukukunun iki temel dayanağını ele almaktadır: işçilerin serbest dolaşımı ve işyeri kurma-hizmet sunma serbestisi. Ancak, müktesebatın bu yönlerine ilişkin ayrıntılara girmenin fazla getirisi olmayacaktır. AB’nin Türkiye’nin katılımıyla ilgili en son ilerleme raporu (2015) yukarıdaki alanların her ikisinde de uyumun henüz “ilk aşamada” olduğunu belirtmektedir.¹²⁷ Burada odaklanacağımız yer ise (farklı yollardan olsa da) önemli ilerlemelerin kaydedilmesi mümkün olan iki temel yön olacak: Birlik yurttaşlarının serbest dolaşımı (2 ve 3. Fasıllarda ilerleme sağlanmasının gerekli bir koşulu, kendi başına Birlik yurttaşlarının önemli bir hakkı olarak vizesiz seyahate odaklanarak) ve sosyal güvenlik. Bugüne dek Türkiye AB Üyesi Devletlerle iki taraflı 13 sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır.

5.1.1 Birlik Yurttaşlarının Dolaşım Özgürlüğü ve Vize Serbestliği

AB Temel Haklar Şartı Madde 45(1) şöyle demektedir:

Birliğin her yurttaşı, Üye Devletlerde serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir.¹²⁸

Vize Serbestisi Yol Haritası, Türkiye’nin kendi hukuk sistemini sonunda müktesebatın bu gerekliliği karşılar duruma getirmesi sürecinin önemli bir parçası olarak 2013 yılında başlatılmıştır. Sürecin amacı, AB’ye seyahat eden Türk yurttaşların vize zorunluluğunun kaldırılmasıdır; ancak bu aynı zamanda Türkiye’nin kendi hukukunu 2 ve 3. Fasıllar çerçevesinde AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmesinin ya da en azından böyle bir uyumun karşılıklı yararlarını elde etmesinin çok açık biçimde belirleyici önem taşıyan ilk

¹²⁷ Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, COM(2015) 611 10.11.2015 itibarıyla son hali, ss. 35.

¹²⁸ Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, OJ C 364/01, 18 Aralık 2000, Mad. 45(1).

adımıdır. Yol haritası vizesiz seyahat önünde 5 “engel” belirlemiştir: belge güvenliğinin güçlendirilmesi; göç yönetimi; sınır yönetimi; temel hakların korunması ve düzensiz göçmenlerin yeniden kabulü.¹²⁹

Bu rapor açısından en önemli “engel”, göç ve sınır yönetimiyle ilgili olandır. AB Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun çıkartılmasının, özellikle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulmasının bu yönde çok önemli adımlar olduğunu kabul etmiştir; ancak bu gelişmelerin daha da ileriye taşınması ve pratikte uygulanması için daha fazla şey yapılması gerekmektedir.¹³⁰ Yol haritası, Türkiye’nin bu “engeli” aşması ve TC yurttaşlarının AB’ye vizesiz seyahat edebilmeleri için, diğerlerinin yanı sıra şunları gerçekleştirmesini gerekli görmektedir:

- Tüm Birlik yurttaşlarına Türkiye’ye vizesiz giriş izni tanınması;
- Düzensiz göçün azaltılması için tüm sınırlarda, özellikle AB Üye Devletleriyle olan sınırlarda yeterli sınır kontrol ve denetimlerinin yapılması;
- Belirli üçüncü ülkelerin yurttaşlarının, özellikle AB’ye düzensiz göç riski yüksek olanların Türkiye’ye yasal giriş yapmalarının güçleştirilmesi;
- Sınır muhafızları, gümdük görevlileri ve sınırlarda yasaları uygulamakla görevli olanlar arasında işbirliğinin sağlanması, bu görevlilerin eğitilmeleri ve finansmanı için çeşitli önlemler alınması;
- Türkiye’deki mevzuatın iltica ve geçici koruma işlemleri açısından uluslararası ve Avrupa standartlarına uyumlu olmasının sağlanması;
- Düzensiz göç hareketleriyle mücadele açısından, göç akışlarını izleyecek ve gerekli verileri toplayacak bir birim oluşturulması dâhil olmak üzere girişimlerde bulunulması; Türkiye’ye düzensiz göçle ilgili çekim etmenlerinin ele alınması; önce Türkiye’ye, daha sonra AB’ye yönelen düzensiz göçlerin ana kaynakları durumundaki üçüncü ülkelerle yeniden kabul anlaşmaları yapılması.¹³¹

Analiz

Türkiye’nin Vize Serbestisi Yol Haritasını uygulamasıyla ilgili Komisyon ilerleme raporu bunları ve diğer konuları ayrıntılı biçimde ele almaktadır.¹³² Avrupa İstikrar Enstitüsü de Komisyon’un ilerleme raporunu temel alarak bir “Vize Serbestisi Karnesi” hazırlamıştır. Bu karne, Türkiye’nin yükümlülüklerini tamamen ya da kısmen yerine getirdiği alanlarla birlikte çok az ya da hiç ilerleme kaydedilmeyen diğerlerini çok net biçimde ortaya koymaktadır.¹³³

En çarpıcı husus, Komisyon’un, tüm AB yurttaşlarının Türkiye’ye vizesiz girebilmeleri koşulunun tam olarak yerine getirilmediğini, halen bu muafiyetin 28 Üye Devletten yalnızca 19’u için geçerli olduğunu belirtmesidir.¹³⁴ Sınır yetkilileri arasında etkili bir eşgüdüm

¹²⁹ Bakınız, vize serbestisi yol haritasının gereklerini yerine getirmede Türkiye’nin sağladığı ilerleme konusunda Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu ve Konseyine iletilen rapor, Brüksel, 20.10.2014 COM(2014) 646 final.

¹³⁰ *Id.* s. 7.

¹³¹ *Id.* ss. 7-21.

¹³² *Id.*

¹³³ Avrupa İstikrar Girişimi, “Vize Serbestisinde Puan Durumu: Türkiye’nin vize serbestisi yol haritasında sağladığı ilerleme” (Aralık 2014) (<http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20Visa%20Liberalisation%20Scorecard%20-%20Dec%202014.pdf>).

¹³⁴ *Id.* s. 15.

sağlanmasıyla ilgili yükümlülüklerin çoğu henüz yerine getirilmemiş ya da ancak kısmen getirilmiştir; bunun başlıca nedeni de ilgili yasa ve politikaların gereği gibi uygulanmasında henüz belirsizliklerin bulunmasıdır. Örneğin, Komisyon şunu belirtmektedir:

Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Uygulaması Ulusal Eylem Planı ancak sınırlı biçimde yaşama geçirilmiş, temel bileşenlerinden biri ise hiç uygulanmamıştır. Bu bileşen, tek, askeri olmayan ve uzmanlaşmış bir sınır örgütlenmesini, sınır yönetimine ilişkin tüm sorumlulukların ve kaynakların buraya devredilmesini öngörmektedir.

Komisyon, gereken bu iken söz konusu yetkilerin bir dizi kurumsal aktöre (gümrük, polis, sahil muhafaza, kara kuvvetleri) dağılmış durumda olduğunu, bunun da entegre ve eşgüdümlü bir sınır yönetimi açısından sorunlar yarattığını belirtmektedir. Komisyonun bu konudaki tavsiyesi, “Türk yetkililerin Eylem Planı'nın, özellikle de yeni sınır düzenlemesini oluşturma açısından gerekli mevzuatın uygulanmasına yönelik gerekli tüm önlemleri almaları” şeklindedir¹³⁵

Türk tarafından istenilenlerden biri de Türkiye'nin, AB'ye yönelik düzensiz göçün önemli kaynakları arasında yer alan ülkelerden ÜÜY'nin ülkeye yasal girişini güçleştirmesidir (özellikle sınırda vize verilmesi uygulamasını kaldırarak). Komisyon bu konuda “Türk yetkililerin sınırda vize verme uygulamasına son verme, vize damgalarını Schengen sistemindeki kural ve özelliklere uygun yüksek güvenli vize etiketleriyle değiştirme niyetlerini açıkladıklarını” ve bunun “uyum doğrultusunda önemli bir adım olacağını” söylemekle birlikte “Ancak” deyip “bu reformların henüz gerçekleştirilmediğini” belirterek devam etmektedir.¹³⁶

İlerlemenin pekiştirilip daha da ileri taşınması açısından gerekli etkili uygulamayla ilgili bu konu iltica talebinde olanlarla ilgili tartışmada da yinelenmiştir. Genel olarak, Komisyon Türkiye'nin Suriyeli mülteci krizine yönelik tutumu konusunda hayli övücüdür. Türkiye'nin son yıllarda Suriye'den ve diğer ülkelerden gelen 1 milyondan fazla mülteciye uluslararası koruma sağladığı, geri göndermeme ile ilgili uluslararası hukuka tam uyduğu¹³⁷ ve gelenlere en azından yüksek standartta bakım sağladığı belirtilmektedir.¹³⁸ Komisyon ayrıca YUKK'un mültecilerin “kendilerini geçindirmeleri (...) kamu hizmetlerinden ve sosyal haklardan yararlanmaları ve Türkiye ile bütünleşebilecek konuma gelmeleri” hedefi açısından “önemli bir adım” olduğunu belirtmektedir. Ancak, Komisyon devam ederek çeşitli nedenlerden dolayı “bu haklara gerçek anlamda erişimin – işgücü piyasasına erişim hakları dâhil- her yerde ve Türkiye'deki başka insanlar için olduğu ölçüde güvence altına alınamadığını” eklemektedir.¹³⁹

Son olarak Komisyon Türkiye'nin düzensiz göçle ilgili olarak dile getirilen tavsiyelerde iyi bir ilerleme sağladığını belirtmektedir: seyahat belgelerinde güvenliğin artırılması, göç yönetimi ve eğitim programlarına ödenek ve kaynak tahsisi ve ülkede yasa dışı olarak bulunan kişilerin sınır dışı edilmeleri gibi... Ancak bir kez daha henüz tam olarak yaşama geçirilemeyen girişimlere işaret edilmektedir. Böylece Komisyon, ikincil mevzuat aracılığı dâhil YUKK'un etkili bir uygulama; göç izleme ve veri toplama işlevlerini gereğince yerine getirebilmesi için GİGM'ye ödenek ayrılması ve Türkiye'nin komşularıyla yeniden kabul

¹³⁵ *Id.* s. 8.

¹³⁶ *Id.* s. 14.

¹³⁷ *Id.* s. 11.

¹³⁸ *Id.* s. 18.

¹³⁹ *Id.*

anlaşmaları müzakere etmede daha fazla şey yapması gibi gereklilikler kaydedilmektedir (sonuncusunda, esasen bağlanmış anlaşmaların onaylanması dâhil).¹⁴⁰

Bu konuda Türkiye'nin Komisyonun ilerleme raporunda yer alan ayrıntılı tavsiyeleri yerine getirmesi gerekirken aşağıdaki hususlar işçi göçü açısından özellikle önemli görünmektedir:

Tavsiyeler:

- ***Türkiye tüm Birlik yurttaşları için ülkeye girişte vizeyi kaldırmalıdır.***
- ***Türkiye, Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi Ulusal Eylem Planı'nın eksiksiz ve etkili biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.***
- ***Türkiye, Komisyonun Vize Serbestisi Yol Haritası ilerleme raporunda tavsiye edilen vize uygulamasına ilişkin reformları tam olarak gerçekleştirmeli ve Schengen vize müktesebatına uyum sağlamalıdır.***
- ***Türkiye, YUKK'nin işgücü piyasasına erişim konusunda ilgili hükümlerini kendi topraklarında etkili ve tek tip biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.***
- ***Türkiye, yeni kurulan GİGM'nin görevini tam olarak yerine getirmesi için yeterli finansman ve kaynakları sağlamalıdır.***
- ***Türkiye, ilgili üçüncü ülkelerle, özellikle AB yönünde düzensiz göçlere kaynaklık etmesi açısından önem taşıyanlarla yeniden kabul anlaşmaları yapmalı, bu anlaşmaları onaylamalı ve etkili biçimde uygulamalıdır.***
- ***Türkiye, AB-Türkiye Yeniden Kabul Anlaşması kapsamındaki yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirmeli ve buna uygun hareket etmelidir.***

5.1.2 Sosyal Güvenlik

AB müktesebatının işçi göçüyle ilişkili diğer bir önemli ögesi de serbest dolaşım hakkını kullanan Birlik yurttaşlarına sağlanması gereken sosyal güvenlik hak ve yardımlarıdır. Bu konu, sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümüyle ilgili 2004 tarihli (değişik) Tüzükte ele alınmaktadır.¹⁴¹ Genel bir özet yapılacak olursa Tüzük aşağıdaki hak ve yardımları öngörmektedir:

- Hastalık yardımları;
- Annelik ve bunlara eşdeğer babalık ikramiyeleri;
- maluliyet yardımları;
- yaşlılık yardımları;
- çalışma yaşamında meydana gelen kazalar ve meslek hastalıklarıyla ilgili yardımlar;
- yakınlarla ölüm yardımları;
- işsizlik yardımları;
- emeklilik öncesi ikramiyeler;
- aile yardımları.¹⁴²

Tüzük, genel olarak, kendi metninde ya da eklerinde aksine bir hüküm içermediği sürece “ister prime dayalı ister böyle olmasın, genel ve özel sosyal güvenlik sistemleri için geçerlilik

¹⁴⁰ *Id.* ss. 19-20.

¹⁴¹ Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümüyle ilgili Tüzüğü (EC) No 883/2004 , OJ L 166, 30 Nisan 2004.

¹⁴² *Id.* Mad. 3(1).

taşımaktadır.”¹⁴³ (ancak bununla birlikte sosyal ve tıbbi yardımları, Devletin bir başkasının fiillerinden dolayı yükümlülük üstlendiği ve örneğin ceza konusu yaralanmalarda olduğu gibi tazminat ödemediği bir dizi diğer durumu kapsamamaktadır).¹⁴⁴ Burada, yukarıda sözü edilen yardımların her birini ayrıntılı olarak düzenleyen karmaşık bir belge söz konusudur ve bu ayrıntılar elinizdeki raporun kapsamı dışında kalmaktadır. Bununla birlikte belirtmek gerekirse genel ilke şudur: Tüzükte aksi belirtilmediği sürece “bu Tüzük kapsamındaki kişiler herhangi bir Üye Devletin yurttaşları olarak oranın mevzuatında öngörülen aynı haklardan yararlanacak, aynı yükümlükleri taşıyacaktır.”

Analiz

Türkiye’nin, fiili katılım öncesinde ya da en azından bu uygulamanın başta devletlerdeki kendi yurttaşları için de geçerlilik taşıyacağına ilişkin güvenceler almadan kendi sosyal güvenlik mevzuatını AB müktesebatı ile bu yönden uyumlu hale getirmesi makul bir tutum olmayacaktır. Avrupa Komisyonu da bu nedenle Türkiye’ye bu alandaki uyumu AB Üye Devletleri ile AB müktesebatını yansıtan anlaşmalar yaparak, bu arada söz konusu Üye Devlete giden TC yurttaşları için ikili karşılıklılığı sağlayarak gerçekleştirmesini tavsiye etmiştir. Komisyon Türkiye’nin bugüne dek bu tür ikili 13 anlaşma imzalamış olduğunu kaydetmektedir.¹⁴⁵

Bununla birlikte, dikkate alınması gereken başka bir husus daha vardır: - sonraki bölümde netleşeceği gibi – AB müktesebatının ÜÜY’yle ilgili hedeflerinden biri, bir Üye devlette yasal olarak yaşayan ve çalışan herkese, Birlik yurttaşları için geçerli olan haklara ve sorumluluklara genel olarak eşit hak ve sorumluluklar getirilmesidir. Başka bir deyişle, Türkiye ÜÜY’yle ilgili kendi mevzuatını AB müktesebatı ile ne kadar uyumlu hale getirirse Birlik yurttaşları ilgili müktesebata uyumu da en azından çeşitli konularda o kadar sağlanmış olacaktır.

Tavsiyeler:

- ***Türkiye, diğer AB Üye Devletleriyle, ilgili AB müktesebatını tam olarak yansıtan ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapmalıdır;***
- ***Türkiye, onaylanmanın ardından, bu anlaşmaların Türkiye’nin tamamında eksiksiz ve etkili biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.***

5.2 Üçüncü Ülke Yurttaşları

5.2.1 Ailelerin yeniden birleşmesi

Bir Üye Devlette yasal olarak ikamet eden ÜÜY’ye tanınan ve AB mevzuatı tarafından güvence altına alınan ailelerin birleşmesi hakkı, pek çok açıdan, bu konudaki ilgili ICRMW hükümlerinin ötesine geçmektedir.¹⁴⁶

¹⁴³ *Id. Mad. 3(2).*

¹⁴⁴ *Id. Mad. 3(5).*

¹⁴⁵ Komisyon Raporu, *supra* n. 127, s. 27-28.

¹⁴⁶ ICRMW, Maddeler 44, 45. Bu konuda genel olarak bakınız Euan MacDonald ve Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers Convention in Europe* (UNESCO, 2007) ss. 72-73, adres: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152537e.pdf>.

Kapsam

Ailelerin Yeniden Birleşmesi Direktifi¹⁴⁷ bir Üye Devlet tarafından verilip en az bir yıl için geçerlilik taşıyan ikamet iznine sahip ve “daimi kalış izni hakkı kazanma ihtimalleri olan” ÜÜY’ler için geçerlidir.¹⁴⁸ Bu konumdaki kişiler, kendi aile üyelerini AB’ye getirmede “sponsor” olarak hareket edebilirler. Direktif, iltica talep edenlere, geçici ya da ikincil koruma altında olanlara¹⁴⁹ ya da Birlik yurttaşlarına uygulanmaz.¹⁵⁰

Sponsor, bir dizi koşula tabi olmak üzere, aşağıda belirtilen yakınları AB’ye getirme hakkına sahiptir:

- eş;
- sponsor ve eşinin küçük çocukları (evlatlık uygulamanın Üye Devletçe tanındığı durumlarda evlatlık alınmış çocuklar dâhil olmak üzere);
- bunların sponsora ya da eşine bağımlı oldukları ve sponsorun ya da eşinin velayet sahibi olduğu durumlarda evlatlık çocuklar dâhil sponsor ya da eşinin küçük çocukları.¹⁵¹

Dahası, zorunlu tutulmamakla birlikte Üye Devletler sponsorun aşağıda belirtilen yakınlarına giriş izne tanıyabilirler:

- Bunların bağımlı olmaları ve menşe ülkede yeterli aile desteği alamamaları durumunda sponsorun ya da eşinin birinci derecede akrabaları;
- Sağlık açısından kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek durumda olmamaları halinde sponsorun ya da eşin evlenmemiş yetişkin çocukları;¹⁵²
- Sponsorun uzun süreli ya da kayıtlı hayat arkadaşları ile bu kişilerin bağımlı ve evlenmemiş çocukları.¹⁵³

Ancak, çok eşle evlilik durumlarında, sponsor kişi eşlerinden biriyle halen AB’de yaşamakta ise, Üye Devlet diğer eşle de bir araya gelme izni veremez ve sponsorun çocuklarını ve diğer eşini içeren birleşmelere sınırlama getirebilir.¹⁵⁴ Devletler ayrıca, birleşme söz konusu olduğunda, eş için 21 olmak üzere asgari yaş sınırı da getirebilir¹⁵⁵

Analiz

¹⁴⁷ Ailenin yeniden birleşmesi hakkıyla ilgili 22 Eylül 2003 tarih ve 2003/86/EC sayılı Direktif, L 251/12, 3 Ekim 2003 (bundan böyle “Aile Yeniden Birleşmesi Direktifi” olarak geçecektir).

¹⁴⁸ *Id.* Mad. 3(1).

¹⁴⁹ *Id.* Mad. 3(2).

¹⁵⁰ *Id.* Mad. 3(3). Birlik yurttaşlarının ÜÜY aile üyeleriyle yeniden birleşme hakları sınırlı ve karmaşık nitelikte olup Birlik yurttaşının serbest dolaşım haklarını başka bir Üye Devlette “yeterince gerçek” bir ikamet sağlayacak şekilde kullanıp kullanmadığına bağlıdır. Örneğin bakınız, *O. v Minister voor Immigratie and Minister voor Immigratie v B*, C-456/12 (12 Mart 2014) ECLI:AB: C:2014:135, para. 45ff.

¹⁵¹ Aile Yeniden Birleşmesi Direktifi, Mad. 1.

¹⁵² *Id.* Mad. 2.

¹⁵³ *Id.* Mad. 3.

¹⁵⁴ *Id.* Mad. 4.

¹⁵⁵ *Id.* Mad. .4(5)

Türkiye açısından “aile ikamet izninin” kapsamını (Madde 34), koşullarını (Madde 35) , bu iznin reddini, iptalini ya da yenilenmemesini (Madde 36) düzene bağlayan YUKK’dir.

Bir seferinde azami iki yıl için geçerli olmak üzere aile ikamet izni aşağıdaki kişilere verilebilir:

- a) Yabancı eşine,
- b) Kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı çocuğuna,
- c) Kendisinin veya eşinin bağımlı yabancı çocuğuna, 5901 sayılı yasa kapsamında olanlara ya da ikamet izinlerinden birine sahip yabancılara, ayrıca mültecilere ve ikincil korumadan yararlananlara. Bununla birlikte, aile ikamet izninin süresi, hangi durum ve koşulda olursa olsun, sponsorun ikamet izninin süresini aşamaz.¹⁵⁶

Çok eşle evlilik durumlarında Türkiye’deki mevzuat AB kurallarıyla uyumludur ve eşlerden yalnızca birine aile ikamet izni verilir. Bununla birlikte, yabancı kişinin diğer eşlerinden olan çocuklarına aile ikamet izni verilebilir.

Ayrıca, çocuklar için çıkartılan aile ikamet izinleri söz konusu olduğunda, eğer varsa dışarıda yaşayan ve velayeti paylaşan annenin ya da babanın onayının alınması gerekir. Türk yasalarına göre aile ikamet iznine sahip olanlar, ayrıca öğrenci ikamet iznine gerek olmadan 18 yaşına kadar ilk ve ortaöğretime devam edebilirler.

Ayrıca, aile ikamet izniyle Türkiye’de en az üç yıl kalanların ve 18 yaşına gelenlerin ikamet izinleri, kendilerinin istemesi halinde kısa süreli ikamet iznine dönüştürülebilir.

Boşanma durumunda, ilgili kişinin en az üç yıllık aile ikamet izniyle kalmış olması koşuluyla, bir TC yurttaşının yabancı eşi için kısa süreli ikamet izni çıkartılabilir. Ancak, ilgili mahkemenin yabancı eşin aile içi şiddet mağduru olduğunu belirlemesi durumunda üç yıl kalış koşulu aranmaz.

Nihayet, sponsorun ölümü halinde, sponsorla ilişkili olarak verilen aile ikamet izni temelinde ülkede kalanlara, herhangi bir süre (asgari kalış süresi) gözetilmeksizin kısa süreli ikamet izni verilebilir.

Koşullar

Üye Devletler ailenin yeniden birleşmesi amaçlı başvurularda aşağıdaki sınırlamaları getirme hakkına sahiptir:

- Sponsor, “aynı bölgede yaşayan, benzer konumda bir aile açısından normal sayılacak bir geçimi sağlayabilecek durumda olduğunu” göstermelidir;
- Sponsorun kendisi ve aile üyeleri için sağlık sigortası olmalıdır;
- Sponsor, kendisini ve aile üyelerini geçindirecek “istikrarlı ve yeterli kaynaklara” sahip olmalıdır;¹⁵⁷
- Sponsor ve/ya da aile üyeleri entegrasyon önlemlerine (örneğin dil ya da kültürel bilgi testleri gibi) uymalıdır;
- Sponsorun, aile birleşmesine yönelik başvuruda bulunmadan önce ülkede belirli süredir ikamet ediyor oluşu (aranılan ikamet süresi 2 yıldan uzun değildir).¹⁵⁸

¹⁵⁶ YUKK, Mad. 34.1.

¹⁵⁷ *Id.* Mad. 7(1)(a), (b) ve (c).

¹⁵⁸ *Id.* Mad. 8.

Aile birleşmesi ya da aile üyelerinin ikamet izinlerinin yenilenmesi için başvurularda kamu politikası, kamu güvenliği ya da halk sağlığı gibi konular dikkate alınabilir.¹⁵⁹ Ancak, ikamet izni bir kez verildikten sonra yalnızca hastalık ya da engellilik gibi nedenlere dayanılarak yenileme talebi reddedilemez ve çıkış emri verilemez.¹⁶⁰

Türkiye açısından, YUKK Madde 35 (1)'e göre aile ikamet izinleri için gözetilen koşullar şunlardır:

Aile ikamet izni taleplerinde, destekleyicide aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Toplam geliri asgari ücretten az olmamak üzere, ailedeki fert başına asgari ücretin üçte birinden az olmayan aylık geliri bulunmak
- b) Ailenin nüfusuna göre, genel sağlık ve güvenlik standartlarına uygun barınma şartlarına sahip olmak ve tüm aile fertlerini kapsayan sağlık sigortası yaptırmış olmak
- c) Başvuru tarihi itibarıyla, beş yıl içinde aile düzenine karşı suçlardan herhangi birinden hüküm giymemiş olduğunu adli sicil kaydıyla belgelemek
- ç) Türkiye’de en az bir yıldır ikamet izniyle kalıyor olmak
- d) Adres kayıt sisteminde kaydı bulunmak

Burada da koşullar AB standartlarını izlemekte, bunlara ayrıca “ikamet izniyle Türkiye’de en az bir yıl kalmış olma” koşulu eklenmektedir (Madde 35(1)ç). Ancak, bu koşul, örneğin 5901 sayılı yasanın 28. Maddesi kapsamında bilimsel araştırmalar için ikamet ya da çalışma izni olanlarla TC yurttaşıyla evli olanlar (Madde 35(2)) gibi yabancılara uygulanmamaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye’de bir sponsor ile birlikte kalmak üzere aile ikamet izni için başvuranlarda aşağıdaki koşullar aranır (Madde 35(1)):

- a) 34 üncü maddenin birinci fıkrası kapsamında olduğunu gösteren bilgi ve belgeleri ibraz etmek
- b) 34 üncü maddenin birinci fıkrasında belirtilen kişilerle birlikte yaşadığını veya yaşama niyeti taşıdığını ortaya koymak
- c) evliliği aile ikamet izni alabilmek amacıyla yapmamış olmak
- ç) eşlerden her biri için on sekiz yaşını doldurmuş olmak
- d) 7 nci madde kapsamına girmemek

Ancak, YUKK Madde 35’in ilk paragrafında belirtilen koşullar Türkiye’de bulunan mültecilerde ve ikincil koruma yararlanıcılarında aranmayabilir,

Usuller

Başvurular, ileri sürülen aile ilişkileriyle ilgili belgesel kanıtlarla birlikte yapılmalıdır. Diğer araştırmalarla birlikte, sponsor ve aile üyeleriyle görüşmeler yapılabilir.¹⁶¹ Normal olarak, başvuruların aile üyeleri henüz Üye Devlette değilken yapılması gerekir.¹⁶² Başvuruyla ilgili karar, normal olarak, başvuru tarihini izleyen 9 ay içinde yazılı olarak bildirilir.¹⁶³ Kararı veren merciin küçük çocuklar söz konusu olduğunda çocuğun yüksek yararına “gerekli özeni” göstermesi gerekir.¹⁶⁴

¹⁵⁹ *Id. Mad. 6(1).*

¹⁶⁰ *Id. Mad. 6(3).*

¹⁶¹ *Id. Mad. 5(2).*

¹⁶² *Id. Mad. 5(3).*

¹⁶³ *Id. Mad. 5(4).*

¹⁶⁴ *Id. Mad. 5(5).*

Analiz

YUKK aile ikamet izni için başvurularda usule ilişkin bu konularda bir açıklık getirmemektedir.

İptal

Üye Devletler, belirli koşullarda aile üyelerinin ikamet izinlerini iptal edebilirler (ya da yenilemeyi reddedebilirler):

- Direktifte belirtilen koşulların artık yerine getirilememesi (örneğin sponsorun, ev sahibi ülkedeki sosyal güvenlik sistemine başvurmadan kendisini ya da ailesini geçindiremez duruma gelmesi);
- Söz konusu kişilerin artık gerçek bir evlilik ya da aile ilişkisi içinde yer almıyor oluşları;
- Ailenin birleşmesine yönelik başvuru sırasında yanlış bilgiler verilmesi ya da başka bir sahteciliğe başvurulduğunun belirlenmesi;
- Evliliğin ya da birlikteliğin salt Birliğe girişi kolaylaştıracak bir yol olarak kullanılması;
- Sponsorun ikametinin sona ermesi;¹⁶⁵

Üye Devlet, vereceği herhangi bir ret, iptal ya da sınır dışı kararında ilişkilerin mahiyetini ve gücünü, ikamet süresini ve menşe ülke ile bağların varlığını dikkate almalıdır. Sponsorlar ve aile üyeleri herhangi bir ret, iptal ya da sınır dışı etme kararına karşı hukuk yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdır.¹⁶⁶

Analiz

Türkiye'deki mevzuat YUKK Madde 36 (1)'de aile ikamet izinlerinin reddini, iptalini ya da yenilenmemesini şöyle düzenlemektedir.

Aşağıdaki hâllerde aile ikamet izni verilmez, verilmişse iptal edilir, süresi bitenler uzatılmaz:

- a) 35 inci maddenin birinci ve üçüncü fıkralarında aranan şartların karşılanmaması veya ortadan kalkması
- b) aile ikamet izni alma şartları ortadan kalktıktan sonra kısa dönem ikamet izni verilmemesi
- c) hakkında geçerli sınır dışı etme veya Türkiye'ye giriş yasağı kararı bulunması
- ç) aile ikamet izninin, veriliş amacı dışında kullanıldığının belirlenmesi
- d) [yabancı kişinin] son bir yıl içinde toplamda yüz seksen günden fazla süreyle yurt dışında kalınması

Türkiye'deki yasal düzenlemelerin anlaşmalı evliliklerle ilgili düzenlemeler de getirdiğinin bilinmesi önemlidir. YUKK Madde 37'ye göre aile ikamet izni çıkarılması ya da yenilenmesi öncesinde ortada makul şüpheler varsa valilikler evliliğin salt aile ikamet izne almak için yapılıp yapılmadığını araştıracaklardır. Ortada bir anlaşmalı evlilik olduğu sonucuna varılması halinde izin çıkartılmayacak, çıkartılmışsa da iptal edilecektir. Ayrıca, aile ikamet izninin çıkartılmasından sonra da valilikler ortada bir anlaşmalı evlilik durumu olup olmadığını belirlemeye yönelik araştırmalar yapabilir. Son olarak, sahte evlilik sonunu alınan

¹⁶⁵ *Id.* Mad. 16.

¹⁶⁶ *Id.* Mad. 18.

ve daha sonra iptal edilen aile ikamet izinleri, Türk hukukuna göre belirlenen ikamet sürelerinin hesaplanmasında dikkate alınmaz.

Aile Üyelerinin Hakları

Aile birleşmesine yönelik başarılı bir başvuru sonucunda aile üyeleri aşağıda belirtilen hakları kazanır:

- Üye Devlete giriş izni;
- Yenilenebilir olmak üzere, en az 1 yıl süreli ikamet izni alma hakkı;¹⁶⁷
- Eğitim, bir işte çalışma, kendi hesabına çalışma (kimi kısıtlamalara tabi olmak üzere), mesleki rehberlik ve eğitim hizmetlerinden yararlanma hakları. Bu haklar, sponsorun yararlandığı halklarla eşit güvence altına olmalıdır (ancak her durumda o ülkenin kendi yurttaşlarıyla değil);¹⁶⁸
- 5 yıllık kalış süresinden sonra, sponsordan bağımsız olarak ayrı ikamet izni alma hakkı.¹⁶⁹

Analiz

Aile ikamet iznine sahip olanlara, 18 yaşına kadar ilk ve ortaöğretim kurumlarında eğitim hakkı dışında başka hangi hakların sağlanacağı konusunda YUKK herhangi bir açıklık getirmemektedir;¹⁷⁰ YUKK, 18 yaşına gelip bundan hemen önce Türkiye’de aile ikamet izniyle asgari üç yıl kalmış olanların “başvuru üzerine kısa süreli ikamet iznine geçebileceklerini” belirtmektedir.¹⁷¹

Bu durumda, genel olarak, Türkiye’deki mevzuatın aile birleşmesi söz konusu olduğunda kağıt üzerinde AB müktesebatına uygun olduğu söylenebilir; ancak yine de birkaç noktada ayrıntı eksikliği bulunmaktadır.

Tavsiyeler

- ***Türkiye Hükümeti, ailenin yeniden birleşmesine ilişkin olarak Direktifte belirtilen usule ilişkin güvencelerin gözetilmesi ve Türkiye’de etkili biçimde uygulanması için ikincil mevzuat getirmelidir.***
- ***Türkiye Hükümeti, AB müktesebatında öngörülen hakların tamamının aile üyelerine de tanınmasını ve bu haklara uygulamada da gerekli özenin gösterilmesini sağlayacak yasal düzenlemeleri gerçekleştirmelidir.***

5.2.2 Uzun süredir ikamet edenler

Kapsam

¹⁶⁷ *Id.* Mad. 13.

¹⁶⁸ *Id.* Mad. 14.

¹⁶⁹ *Id.* Mad. 15(1).

¹⁷⁰ YUKK, Mad. 34(4).

¹⁷¹ *Id.* Mad. 34(5).

Uzun Süredir İkamet Edenler Direktifi¹⁷² bir Üye Devlette yasal olarak ikamet eden tüm ÜÜY'ler için geçerlilik taşır. Kimi istisnalar da getirilmiştir: özel bir rejime tabi olan öğrenciler, mevsimlik işçiler, *au pair* kapsamındaki kişiler ve diplomatik statüye sahip olanlar gibi.¹⁷³ Bunların dışında kalan, Devlette beş yıl süreyle kalmış diğer tüm göçmenler, bir dizi hakkı da beraberinde getirecek olan uzun süreli kalış statüsü için başvuruda bulunma hakkına sahiptir. Unutulmaması gereken önemli nokta, mültecilerin ve uluslararası koruma altında olanların daha önceleri Direktif kapsamı dışında tutuldukları, ancak 2011 yılında yapılan bir değişiklikle Direktif bu kesimleri de kapsadığıdır.¹⁷⁴

Analiz

Türk mevzuatında (YUKK, Madde 42) uzun süreli ikamet izni, izin belgesiyle Türkiye'de en az sekiz yıl sürekli kalmış olan yabancılara ya da Göç Politikaları Kurulu'nun belirlediği koşulları karşılayan yabancılara Bakanlığın onayıyla valilikler tarafından verilir. Yakınlarda değiştirilen AB Direktifinden farklı olarak Türkiye'de mülteciler, koşullu mülteciler ve ikincil korumadan yararlananlar ya da insani ikamet izni sahipleri bugün de uzun süreli kalış iznine geçiş yapma hakkına sahip değildir.¹⁷⁵

Koşullar

Uzun Süreli İkamet (USİ) statüsü, aşağıdakiler dâhil belirli koşulların yerine getirilmiş olması halinde tanınır:

- Başvuru sahibinin kendisini ve ailesini geçindirecek istikrarlı kaynaklara sahip olduğunun kanıtı;
- Geçerli bir sağlık sigortası kapsamında olduğunun kanıtı

Devletler, başvuranların daha ileri düzeyde entegrasyon koşullarını yerine getirmesini isteyebilirler.¹⁷⁶ Direktifin amaçlarına ters düşmeme koşuluyla bunlar örneğin dil ve kültür bilgisi testleri olabilir.¹⁷⁷ Devletler ayrıca başvuruları kamu politikası ya da güvenliğine ilişkin duyarlılıklar nedeniyle de reddedebilir; ancak burada ekonomik mülahazalara yer verilemez.¹⁷⁸ Dahası, başvuranın halk sağlığı açısından tehdit oluşturduğu durumlarda da başvuru reddedilebilir; ancak bunun gerekçesi yalnızca WHO'nun ilgili belgelerinde belirtilen hastalıklar ya da ülke yurttaşlarına ilişkin koruyucu hükümlere tabi diğer bulaşıcı hastalıklar olabilir. Üye Devletler ÜÜY için ek kısıtlamalar getiremez ve daha sonra

¹⁷² Uzun süredir ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarının statüsüyle ilgili 25 Kasım 2003 tarih ve 2003/109/EC sayılı Konsey Direktifi, OJ L 016, 23 Ocak 2004 (bundan böyle "Uzun Süredir İkamet Edenler Direktifi" olarak geçecektir)

¹⁷³ *Id.*, Mad. 3(2).

¹⁷⁴ Parlamento ve Konseyin 2003/109/EC sayılı Konsey Direktifinin kapsamında uluslararası korumadan yararlananları da içerecek şekilde değişiklik yapan 11 Mayıs 2011 tarih ve 2011/51/EU sayılı Direktifi, OJ L 132/1, 19 Mayıs 2011.

¹⁷⁵ YUKK, Mad. 42(2).

¹⁷⁶ Uzun Süredir İkamet Edenler Direktifi, Mad. 5.

¹⁷⁷ *Commission v Netherlands*, C-508/10, AB:C:2012:243, para. 65.

¹⁷⁸ Uzun Süredir İkamet Edenler Direktifi, Mad. 6.

yakalanılan bir hastalığı USİ statüsünün iptalinde ya da sınır dışı etme işleminde gerekçe olarak kullanamaz.¹⁷⁹

Analiz

Türkiye açısından, uzun süreli ikamet izne verilmesinin koşulları YUKK Madde 43'te belirtilmektedir:

- a) kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle Türkiye'de kalmış olmak
- b) son üç yıl içinde sosyal yardım almamış olmak
- c) kendisi veya varsa ailesinin geçimini sağlayacak yeterli ve düzenli gelir kaynağına sahip olmak
- ç) geçerli sağlık sigortasına sahip olmak
- d) kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehdit oluşturmamak.

YUKK, uzun süreli ikamet izni alma hakkının kapsamını, Göç Politikaları Kurulu'nun belirlediği koşulları karşıladığı için uzun süreli ikamet için uygun görülen yabancıları da içine alacak şekilde genişletmektedir. Böyle durumlarda 43. Maddenin 1. Paragrafında özetlenen koşullar ((d) hariç) aranmayacaktır.

Buradaki en açık uyuşmazlık, YUKK tarafından öngörülen sekiz yıl ile AB müktesebatının öngördüğü beş yıl arasındadır. Son üç yıl içinde sosyal yardım almamış olma koşulu tartışmalı olmakla birlikte başvuranın elindeki kaynakların "istikrarlılık" düzeyine atıf açısından makul bulunabilir; öyle ki bu kişi sosyal güvenlik sistemine başvurma ihtiyacı duymamış olsun. Bunun dışında YUKK müktesebatla uyumlu görünmektedir.

Prosedürler

Alınan kararla ilgili bilgilendirmenin normal olarak başvuru tarihini izleyen 6 ay içinde yapılması gerekir; ancak, istisnai durumlarda bu süre uzayabilir.¹⁸⁰ Uzun Süreli İkamet (USİ) statüsü için yapılan başvurunun reddine ya da geri alınmasına ilişkin karar gerekçeleriyle bildirilmelidir. Bununla birlikte ilgili kişiler itiraz için başvuru usulleri ve geçerli zaman süreleri konusunda da bilgilendirilmelidir.¹⁸¹ Üye Devletler kişilere, USİ statüsünün reddi ya da geri alınması kararları karşısında hukuk yollarına başvurma imkânları sağlamalıdır.¹⁸² Verilen izin en az beş yıl süreyle geçerli olmalı, süre bitiminde başvuru üzerine yenilenebilmelidir.¹⁸³

Analiz

YUKK uzun süreli ikamet statüsüne yönelik başvurulardaki usul konusunda sessizdir. Bununla birlikte, 25. Maddede, ikamet izne başvurularına yönelik tüm ret kararlarında

¹⁷⁹ *Id.* Mad. 18.

¹⁸⁰ *Id.* Mad. 7(2).

¹⁸¹ *Id.* Mad. 10(1).

¹⁸² *Id.* Mad. 10 (2).

¹⁸³ *Id.* Mad. 8(2).

başvuru sahibinin karara itiraz için hukuk yolları ve mercileri konusunda bilgilendirilmesi öngörülmektedir.

İptal

Uzun süreli ikamet statüsü bir kez tanındığında daimi nitelik kazanır.¹⁸⁴ Bu statü ancak kısıtlı koşullarda geri alınabilir: statünün edinilmesinde sahtecilik yapıldığının belirlenmesi; ülkeden 12 ay süreyle uzak kalmak;¹⁸⁵ “kamu politikası için tehdit oluşturma”¹⁸⁶ ve kişinin “kamu politikası ve güvenliği açısından gerçek ve yeterince ciddi bir tehdit” sayıldığı sınır dışı etme emri çıkarılması gibi.¹⁸⁷ (bir kez daha, bu işlemler ekonomik gerekçelere dayandırılmaz¹⁸⁸ ve Devletlerin kişinin yaşı, kalış süresi, kalış ve menşe ülkelerle ilişkiler ve herhangi bir sınır dışı etme işleminin aile üyeleri üzerindeki etkileri gibi faktörleri dikkate almaları gerekir).¹⁸⁹ Uzun süredir kalanların herhangi bir sınır dışı etme işlemine karşı yargıya itiraz etme hakları vardır ve bu konuda ülkenin kendi yurttaşlarına sağlanan hukuk yardımları ilgili kişilere de sağlanmalıdır.¹⁹⁰

Analiz

Türkiye’de verilen uzun dönem ikamet izni yabancı kişiyle ilgili aşağıdaki durumlarda “iptal edilir”:

- a) kamu güvenliği ya da kamu düzenine ciddi bir tehdit oluşturma;
- b) kendi ülkesinde sağlık, eğitim ve zorunlu kamu hizmeti için kalışlar dışında, Türkiye dışında sürekli olarak bir yıldan daha uzun süre kalma.

Bu iptal gerekçeleri yukarıda sözü edilen AB müktesebatı ile uyumludur. Ancak, eksik olan, bu koşulların yokluğu durumunda uzun süreli ikamet izninin daimi olduğunun teyididir: nitekim YUKK sadece iptal işleminin belirtilen koşullarda zorunlu olduğunu belirtmektedir. Bu durumda, iznin yine iptal edilebilmesine yol açacak, ancak belirtilmemiş başka koşulların da olabileceği gibi bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Bu olasılık, AB müktesebatına göre uzun süreli kalış statüsündeki kişilerin haklarıyla bağdaşmamaktadır.

Eşit Muamele

Direktif uyarınca uzun süreli ikamet edenlere (USİ) aşağıdaki konularda ülke yurttaşlarıyla eşit muamele edilmelidir:

- İstihdam, kendi hesabına çalışma genel ve mesleki eğitim imkânlarına erişim
- Mesleki vasıfların tanınması
- Sosyal güvenlik

¹⁸⁴ *Id.* Mad. 8(1).

¹⁸⁵ *Id.* Mad. 9(1).

¹⁸⁶ *Id.* Mad. 9(3).

¹⁸⁷ *Id.*, Mad. 12 (1).

¹⁸⁸ *Id.* Mad. 12 (2).

¹⁸⁹ *Id.* Mad. 12 (3).

¹⁹⁰ *Id.* Mad. 12 (4) ve (5).

- Vergi kolaylıkları
- Mal ve hizmetlere erişim
- Sendikalaşma ve işçileri temsil eden kuruluşlara üyelik serbestliği
- Üye Devletin her yerine gidebilme.¹⁹¹

Ülke iç hukuku ya da AB hukuku çerçevesinde konumlara kısıtlama getirildiği durumlarda eşit muamele konusunda belirli sınırlamalar yapılabilir. Üye Devletler, “sosyal yardımlar ve sosyal koruma söz konusu olduğunda eşit muameleyi temel yardımlarla sınırlandırabilirler.”¹⁹² Giriş bölümünde tanımlandığı haliyle bu temel yardımlar “asgari gelir desteği, hastalık ve hamilelik durumlarındaki yardımlar, ebeveyn yardımı ve uzun süreli bakım”dır.¹⁹³ Son olarak, Türkiye’nin AB’ye katılmasıyla birlikte, diğer AB Üye Devletlerindeki USİ’lere¹⁹⁴ aile üyeleriyle birlikte¹⁹⁵ ikamet izni tanınacak, bu izinler ESİ statüsü tanınırken geçerli koşullara¹⁹⁶ ve usullere¹⁹⁷ tabi olacaktır.¹⁹⁸

Geçerken belirtmek gerekirse, bu eşit muamele gereklilikleri belirli açılardan bakıldığında ICRMW’de belirtilenlerden daha gevşek görünmektedir. Birincisi, “temel” sosyal haklar listesi ICRMW’de öngörülenlerden daha sınırlıdır ve daha önemlisi ICRMW bunları *tüm* düzenli göçmenlere tanımaktadır. Buna karşılık Direktifin açık sonucu bu hakların yalnızca USİ statüsü taşıyanlara tanınabileceğidir.¹⁹⁹ Bu durumda Türkiye’nin his ICRMW kapsamındaki yükümlülüklerine yerine getirmesi, bu alanda daha ileri düzeyde koruma sağlaması anlamına gelecektir.

Analiz

YUKK Madde 44’e göre, “sosyal güvenlik alanında kazanılan haklar saklı kalmak ve haklardan yararlanabilmeye ilgili geçerli yasal düzenlemelerde öngörülen koşullara tabi olmak üzere, uzun süreli ikamet iznine sahip olanlar Türk yurttaşlarına tanınan haklarla aynı haklara sahip olacaklar” istisna tutulan alan sayısı da daha az olacaktır (zorunlu askerlik hizmeti; oy verme ve seçilme hakkı; kamu hizmetine giriş ve araç ithalinde gümrük vergisi muafiyeti gibi). Dolayısıyla bu hüküm uzun süreli kalanların haklarıyla ilgili AB müktesebatına tam uyum içindedir (aslında öngörülenin de ilerisindedir). Ancak bu hiç kuşkusuz başta değinilen “geçerli mevzuatta öngörülen koşulların” içeriğine bağlıdır.

Burada işgücü piyasasına erişim açısından potansiyel bir bağdaşmazlık durumu söz konusudur. AB müktesebatında uzun süreli kalış, o ülkenin yurttaşlarıyla eşitlik temelinde işgücü piyasasına erişimi öngören daimi bir statüdür. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki 4817 sayılı yasa (YÇİHK) ise “süresi belirsiz” çalışma izinlerinin Türkiye’de yasal olarak ve kesintisiz biçimde en az 8 yıl yaşamış ya da toplamda 8 yıl çalışmış olanlara verilebileceğini belirtmektedir.²⁰⁰ Bir kez daha, Türkiye’deki mevzuatın uzun süreli kalanlar

¹⁹¹ *Id.* Mad. 11(1).

¹⁹² *Id.* Mad. 11(3).

¹⁹³ *Id.* Giriş bölümü, açıklama 13.

¹⁹⁴ *Id.* Mad. 14.

¹⁹⁵ *Id.* Mad. 16.

¹⁹⁶ *Id.* Mad. 15.

¹⁹⁷ *Id.* Maddeler 19, 20.

¹⁹⁸ *Id.* Maddeler 17, 18.

¹⁹⁹ Bu konuda bakınız Euan MacDonald ve Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers Convention in Europe* (UNESCO, 2007) ss. 73-74, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152537e.pdf>.

²⁰⁰ LWPF, Mad. 6.

açısından AB müktesebatıyla uyumlu hale gelebilmesi için belirtilen sürenin 8 yıldan 5 yıla indirilmesi gerekebilecektir.

Tavsiyeler:

- ***YUKK 8 yıl yerine 5 yıl ikamet sonrasında uzun süreli kalış statüsüne izin verecek şekilde değiştirilmelidir.***
- ***Benzer biçimde YCİHK de “süresi belirsiz” çalışma izinlerinin 8 yıl yerine 5 yıl süreyle ikamet sonrasında verilmesini sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.***
- ***Türkiye Hükümeti, uzun süreli kalış statüsü başvurularına ilişkin olarak Direktifte belirtilen usule ilişkin güvencelerin gözetilmesi ve Türkiye’de etkili biçimde uygulanması için ikincil mevzuat getirmelidir.***
- ***Türkiye Hükümeti, uzun süreli kalış statüsünün YUKK’de belirtilen nedenler dışında yitirilmemesini ya da iptal edilmemesini sağlayacak mevzuat hazırlamalıdır.***

5.2.3 Yüksek Vasıflı İşçiler

“Mavi Kart” Direktifi 2009 yılında, 2000 yılındaki Lizbon Zirvesi’nde benimsenen hedefi gerçekleştirme çabalarının bir parçası olarak yüksek vasıflı ÜÜY’yi AB’ye “çekmek ve orada tutmak” üzere benimsenmiştir.²⁰¹ Zirve’de benimsenen hedef AB’yi “bilgi temelli bir ekonomiye dönüştürmekti”.²⁰² Hedefi tam ulaşılmasını sağlamadığına ilişkin kaygılar nedeniyle Direktifin kapsamı ve işleyişi halen yeniden değerlendirilmektedir (ilk iki yıllık uygulamada yalnızca 16.000 mavi kart verilmiştir ve bunların 13 bini tek bir Üye Devlet tarafından 8 çıkartılmıştır). Direktifin en iyi nasıl geliştirilebileceğine ilişkin istişareler Eylül 2015’te sonuçlanmıştır.²⁰³ Diğer hususların yanında değerlendirilen bir öneri, Direktifin kapsamının bir AB Üye Devletinde yatırımı düşünen girişimcileri de kapsayacak şekilde genişletilmesidir.²⁰⁴

Kapsam

Mavi Kart Direktifi, yüksek vasıflı istihdam için bir AB üyesine kabul edilen tüm ÜÜY için geçerlidir. Ancak Direktif, şu kesimler için geçerlilik taşımaz: geçici ya da uluslararası koruma için başvuranlar veya bu statüyü kazananlar; araştırmacılar; Birlik yurttaşlarının aile üyeleri; uzun süredir kalanlar; mevsimlik ya da atanmış işçiler.²⁰⁵ Direktife göre ayrıca, “Üye Devletlerin herhangi bir istihdam amacına yönelik olarak AB Mavi Kartı dışında ikamet izni

²⁰¹ Üçüncü ülke yurttaşlarının yüksek vasıflı işler için giriş ve kalış koşullarıyla ilgili 25 Mayıs 2009 tarih ve 2009/50/EC sayılı Konsey Direktifi, OJ L 155/17, 18 Haziran 2009. (Bundan böyle “Mavi Kart Direktifi”); Giriş, açıklama 4.

²⁰² Andrej Stuchlik ve Eva-Maria Poptcheva, “Third-country migration and European labour markets: Integrating foreigners”, Avrupa Parlamento Araştırma Hizmeti Brifingi (Temmuz 2015), s. 4: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-parliament_third-country-migration-and-european-labour-markets--integrating-foreigners-briefing-july-2015.pdf.

²⁰³ Örneğin bakınız, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

²⁰⁴ Komisyon İletisi, *Göçle ilgili Avrupa Gündemi* COM (2015) 240 final, 13 Mayıs 2015), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>.

²⁰⁵ Mavi Kart Direktifi, Mad. 3(2).

çıkarma hakkı saklıdır.” Diğer izinlerin çıkarıldığı durumlarda bu izinler Mavi Kart sahiplerine tanındığı gibi diğer AB Üye Devletlerinde de kalma hakkı tanımaz. Dolayısıyla, yüksek vasıflı işçilerin ülkeye çekilmelerine yönelik olarak ülkeler tarafından uygulanan rejimler Mavi Kart rejimi ile bir arada varlığını sürdürebilir. Her durumda, Mavi Kart Direktifi Üyelerin kendi ülkelerine kabul edecekleri ÜÜY’nin sayısını belirleme hakkını saklı tutar.²⁰⁶

Bir ÜÜY’nin Mavi Kart sahibi olabilmek için şunları ibraz etmesi gerekir:

- En az bir yıl süreli bir işle ilgili geçerli bir sözleşme ya da vasıflı bir istihdam için teklif;²⁰⁷ pek çok durumda, yıllık brüt maaşın “ilgili Üye Devletteki ortalama yıllık brüt maaşın 1,5 katı olması”;²⁰⁸
- Aynı iş için Birlik yurttaşlarından talep edilen vasıf düzeyine sahip olduğunu gösterir belge;
- Geçerli bir yolculuk belgesi (Devletler bu belgenin başvuru izin süresi kadar süre için geçerlilik taşımasını isteyebilir);
- Üye Devlet yurttaşları söz konusu olduğunda normal olarak kapsanan tüm riskler için sağlık sigortası belgesi;²⁰⁹

Prosedür, Ret ve Geri Alma

Üye Devletlerin her biri Mavi Kartlar için standart bir geçerlilik süresi belirlemek durumundadır ve bu süre re 1 ile 4 yıl arasındadır. İş sözleşmesinin süresi bir yıldan kısa ise Mavi Kartın süresi sözleşme süresi artı üç ay olmalıdır. Mavi kartlarda 1030/2002 sayılı EC yönetmeliğinin belirlediği tek tip format kullanılmalıdır. Burada, diğer hususların yanı sıra kart sahibinin işgücü piyasasına girişiyle ilgili koşullar belirtilir. İlgili yönetmelik, basım, sayfalar, fotoğraf ve imzalar, içerilen bilgiler, makineyle okunabilir yerler ve benzeri başlıklarda ayrıntılı teknik belirlemelerde bulunmaktadır.²¹⁰

Başvuranın yukarıda belirtilen ölçütleri karşılamadığı ya da sunulan belgelerin sahteliğinin ortaya çıktığı durumlarda başvuru reddedilir. Bunlar, Direktifin başvurunun reddini zorunlu tuttuğu tek gerekçedir; bununla birlikte başvurunun reddi başka pek çok durumda da mümkündür. Örneğin: boş işin o ülkenin ve da AB’nin bir yurttaşı tarafından doldurulabilecek olması; işverenin beyan edilmemiş işçi ya da yasa dışı istihdam gibi nedenlerden dolayı ceza almış olması; menşe ülkede vasıflı işgücü sıkıntısı çekildiği durumlarda işe alımda etik unsurların gözetilmesi ya da sadece Devletin kendi ülkesinde ÜÜY sayısını belirleme hakkı gibi.²¹¹ Benzer koşullar, Mavi Kartların iptali ya da yenilenmemesi gibi durumlar için de geçerlidir: kartın sahtecilikle alınmış olması, kartın verildiği zamanki koşulların artık karşılanmaması ya da kart sahibinin kendisine verilen izin dışında başka amaçlarla ülkede kalması.²¹² Mavi Kartlar kamu politikaları, sağlık ya da

²⁰⁶ *Id. Mad. 6.*

²⁰⁷ *Id. Mad. 5(1)(a).*

²⁰⁸ *Id. Mad. 5(3)*

²⁰⁹ *Id. Mad. 5(1) (b)-(f).*

²¹⁰ Üçüncü ülke yurttaşlarının ikamet izinleri için tek tip format getiren 13 Haziran 2002 tarih ve (EC) No 1030/2002 sayılı Konsey yönetmeliği, OJ L 157, 15 Haziran 2002.

²¹¹ Mavi Kart Direktifi, Mad. 8.

²¹² *Id. Mad. 9(1).*

güvenlik gibi nedenlerle iptal *edilebilir*; kart sahibinin sosyal yardımlara başvurmadan kendisini ve ailesini geçindirebilecek durumda olmaması da iptal nedeni olabilir; bir başta iptal gerekçesi de kart sahibinin adresini bildirmemiş olmasıdır.²¹³ Ancak, işsiz kalma süresi 3 ayı aşmadıkça geçici işsizlik durumu kartın iptali için gerekçe olamaz.²¹⁴

Usul açısından, başvurunun ÜÜY mi yoksa onu çalıştırmak isteyen işveren tarafından yapılması gerektiğine Üye Devletler kendileri karar verirler. Başvuru hakkında, başvuru sahibi ilgili ülkede değilken ya da geçerli bir ikamet izni veya uzun süreli vizeyle ülkede iken karar verilebilir (bununla birlikte Devletler ülkede yasal olarak buldukları sürece bu tür izinlere sahip olmayanlardan da başvuru kabul edebilirler).²¹⁵ Başvuru tarihinden başlayarak en geç 90 gün içinde karar yazılı olarak bildirilir (sunulan belgelerin eksik olması durumunda 90 günlük süre ertelenir ve başvuru sahibine eksik belgelerini tamamlaması için makul bir son tarih verilir).²¹⁶ Ret, iptal ya da yenilememe durumlarında gerekçe uygun zaman süresi içinde itiraz yolları da belirtilerek ilgili kişiye bildirilir. Olumsuz kararlarda itiraz için hukuksal yollar açık olmalıdır.²¹⁷

Mavi Kart Sahiplerinin Hakları

Mavi Kart Direktifi aynı zamanda Mavi Kart sahiplerine tanınması gereken bir dizi hakkı belirlemektedir. Birincisi, bu kartı taşıyanlar Kartın geçerlilik taşıdığı süre içinde Üye Devlete girebilirler, yeniden girebilirler ve orada kalabilirler.²¹⁸ Kart sahibi, Üye Devletteki yasal istihdamının ilk iki yılında ancak iznin verildiği alanlarda çalışabilirler. Bu süre tamamlandıktan sonra Devletler kart sahibine kendi yurttaşlarına eşit temelde yüksek vasıflı başka istihdam olanakları *taniyabilir*.²¹⁹ İlk iki yıl içinde herhangi bir işveren değişikliği Devletin yetkili mercilerinin iznine tabidir.²²⁰ Üye Devletler, kendi yasaları gereği kendi yurttaşlarına ya da AB/EEA yurttaşlarına sınırlı tutulan alanlar söz konusu olduğunda işgücü piyasasına erişime sınırlama getirebilir.²²¹

Mavi Kart sahiplerine bir dizi konuda Üye Devletin kendi yurttaşlarıyla eşit muamele edilmesi gerekir:

- çalışma koşulları, ücret, işten çıkarmaya karşı koruma, sağlık ve güvenlikle ilgili yerine getirilmesi gerekenler;
- sendikalaşma özgürlüğü, işçileri temsil eden kuruluşlara üyelik serbestliği;
- genel ve mesleki eğitim;
- sahip olunan vasıfların tanınması;²²²
- 1408/71 sayılı Yönetmelikle (EEC) belirtildiği gibi, bir dizi sosyal güvenlik hakkının ulusal yasalarla sağlanması: doğum ve hastalık, aile, iş kazası ve ölüm yardım ve ikramiyeleri;²²³

²¹³ *Id.* Mad. 9(2).

²¹⁴ *Id.* Mad. 13(1).

²¹⁵ *Id.* Mad. 10.

²¹⁶ *Id.* Mad. 11(1) ve (2).

²¹⁷ *Id.* Mad. 11(3).

²¹⁸ *Id.* Mad. 7(4)(a).

²¹⁹ *Id.* Mad. 12(1).

²²⁰ *Id.* Mad. 12(2).

²²¹ *Id.* Mad. 12(4).

²²² *Id.* Mad. 14(1)(a)-(d).

- gelirle ilgili yasal yaşlılık ikramiyeleri;
- konut işlemleri ve istihdam danışmanlığı dâhil olmak üzere genel olarak halka sunulan olanak ve hizmetlerden yararlanabilme;
- ülke yasalarının belirlediği sınırlar içinde Üye Devletin her yerine gidebilme.²²⁴

Yükseköğrenim ve mesleki eğitime yönelik yardımlar ve krediler söz konusu olduğunda eşit muameleye sınırlar gelebilir.²²⁵ Dahası, kant sahibi ikinci bir Üye Devlete geçerse sınırlamalar getirilebilir (sendikalaşma hakkı ve mesleki vasıfların tanınması hariç). Ancak, geçilen ikinci Devletin kart sahibine kendi ülkesinde çalışma izni tanınması durumunda yukarıda değinilen tüm alanlarda eşit muamele gerekir.²²⁶

Aile Birleşmesi Direktifi küçük birtakım değişikliklerle Mavi Kart sahiplerinin aile üyeleri için de geçerlidir.²²⁷ Birincisi, aile birleşme hakkının ortaya çıkması için Mavi Kart sahibinin daimi ikamet iznine hak kazanacağı “makul beklentilere” sahip olması ya da asgari kalış süresi koşullarını yerine getirmesi gerekir.²²⁸ Söz konusu koşullar yerine geldiğinde aile birleşme izinleri 6 ayı aşmayan bir süre içinde verilir²²⁹ ve bu izinlerin geçerlilik süresinin Mavi Kartta öngörülenin aynısı olması gerekir.²³⁰ Üye Devletler, aile üyelerinin işgücü piyasasına erişimleriyle ilgili olarak genel geçer zaman sınırlamalarına başvuramazlar.²³¹ Uzun Süreli İkamet Direktifi de benzer biçimde geçerlilik taşır.²³² Aradaki farklılıklar ise şu hususlardan kaynaklanır: beş yıllık süre, farklı Üye Devletlerde mavi kart sahibi olarak geçirilen sürelerin toplamı olarak hesaplanabilir (başvuru öncesinde, başvurunun yapıldığı Devlette iki yıl ikamet etmiş olma koşuluyla) ve Mavi Kart sahibinin 5 yıllık ikamet gerekliliğini kesintiye uğratmayacak şekilde AB dışında geçirdiği süreler.²³³ Uzun süreli kalış izni verildikten sonra eski Mavi Kart sahibi kişi bu statüsünü yitirmeden 24 aya kadar süreyle AB bölgesi dışında kalma hakkını kazanır.²³⁴

Son olarak, Direktifin 18. Maddesi, bir kişinin AB Mavi Kart sahibi olarak bir Üye Devlette 18 ay yasal olarak kaldıktan sonra yüksek vasıflı bir iş için başka bir ülkeye geçebileceğini belirtmektedir. Böyle durumlarda, Mavi Kart için yeni gelen Devlete geliştikten sonra en geç bir ay içinde yeni bir başvuru yapılması gerekir. Bu başvuru daha önce belirtilen usullerle yapılır (başvurunun reddi de aynı gerekçelere tabidir).²³⁵ Aile ilk Üye Devlette kurulmuşsa, izin üzerine, ilgili kişinin aile üyeleri de diğer ülkeye onunla birlikte geçebilir.²³⁶ Yeni gelen Üye Devlet, gelenlerden şunları talep edebilir: aile üyelerinin daha önceki Üye Devlette yasal olarak kaldıklarını gösteren belgeler, sağlık sigortası belgeleri,²³⁷ ve Kart

²²³ *Id.* Mad. 14(1)(e); ayrıca bakınız, Topluluk içinde dolaşan çalışan kişiler ve ailelerine yönelik sosyal güvenlik uygulamaları konusundaki 14 Haziran 1971 tarih ve 1408/71 sayılı Yönetmelik (EEC), OJL 149 , 5 Haziran 1971, Mad. 4(1).

²²⁴ Mavi Kart Direktifi, Mad. 14(1)(f)-(h).

²²⁵ *Id.* Mad. 14(2).

²²⁶ *Id.* Mad. 14(4).

²²⁷ *Id.* Mad. 15(1).

²²⁸ *Id.* Mad. 15(2).

²²⁹ *Id.* Mad. 15(4).

²³⁰ *Id.* Mad. 15(5).

²³¹ *Id.* Mad. 15(6).

²³² *Id.* Mad. 16(1).

²³³ *Id.* Mad. 16(2)-(3).

²³⁴ *Id.* Mad. 16(4).

²³⁵ *Id.* Mad. 18,

²³⁶ *Id.* Mad. 19(1).

²³⁷ *Id.* Mad. 19(3).

sahibinin “aynı bölgedeki muadil başka bir aile için normal sayılabilecek barınma olanaklarına sahip olduğu”; sosyal yardımlara başvurma gereği duymadan ailesini geçindirebilecek imkanların varlığı.²³⁸

Analiz

Ne YUKK ne de YCIHK yüksek vasıflı işçilerin ülkeye giriş ve işgücü piyasasına erişim izinleriyle ilgili belirli bir rejime açık göndermede bulunmaktadır. Bununla birlikte Yabancıların İstihdamı Yasa Tasarısı bu alanda kimi düzenlemeler getirmektedir. Turkuaz Kart uygulamasına geçilmesiyle birlikte²³⁹ 2016 yılı için şunlar planlanmaktadır: eğitim, deneyim, ücret, dil becerileri vb. alanlardaki özellikleri içeren bir puanlama sistemine dayalı olarak vasıflı işgücü için özel bir çalışma izini süreci tasarlanması. Belirli ölçütleri karşılayanlara, süresi belirli bir deneme süresinin ardından Turkuaz Kart verilebilecektir.

Tavsiyeler:

- ***Türkiye Hükümeti, usule ilişkin ilgili koruma ve hakların izlenmesi açısından, planlanan “Vasıflı İşgücü için Cazibe Merkezi Programı” ve Mavi Kart Sistemi tarafından öngörülen Turkuaz Kart Sistemi için benzer rejimlerde olduğu gibi bir düzenlemeye gitme konusunu dikkate almalıdır.***

5.2.4 Araştırmacılar

Araştırmacılar Direktifi²⁴⁰ eğitim durumu açısından vasıfları yüksek ÜÜY’ye uygulanabilecek usullerle ilgilidir. Direktifin ilk bölümü, Üye Devletteki araştırma kuruluşlarının, ÜÜY araştırmacıları araştırma projelerinde yer almak üzere davet amacıyla kayıt yaptıрма usullerini belirlemektedir.²⁴¹ Kaydın ardından (genellikle en az 5 yıllık bir süre için)²⁴² kuruluşlar, aşağıdaki koşullara tabi olmak üzere araştırmacılarla “konuk etme anlaşmaları” yapabilirler:

- Projenin, gerek süresi ve giderleri gerekse araştırmacının vasıfları açısından kuruluştaki yetkililer tarafından onaylanmış olması;
- Araştırmacının, konuk olduğu ülkenin sosyal güvenlik sistemine başvurma ihtiyacı duymadan kendi giderlerini karşılayabilecek imkânlarla sahip olması;
- Araştırmacının sağlık sigortasının olması;
- Anlaşmanın aradaki hukuksal ilişkiyi ve araştırmacının çalışma koşullarını tanımlaması,²⁴³

Dahası, araştırmacının geçerli bir seyahat belgesinin olması (Devletler, bu belgenin proje süresinde geçerlilik taşımasını isteyebilirler), kendisinin kamu politikası, kamu güvenliği ve

²³⁸ *Id. Mad. 19(4).*

²³⁹ 10. Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde “Vasıflı İşgücü Çekim Merkezi Programı”.

²⁴⁰ Üçüncü ülke yurttaşlarının bilimsel araştırma amacıyla kabulüne ilişkin özel prosedür üzerine 12 Ekim 2005 tarih ve 2005/71/EC sayılı Konsey Direktifi, OJ L 289/15, 3 Kasım 2005.

²⁴¹ *Id. Mad. 5.*

²⁴² *Id. Mad. 5(2).*

²⁴³ *Id. Mad. 6.*

halk sağlığı açısından bir tehdit olarak görülmemesi gerekir.²⁴⁴ Bu koşullar yerine geldiğinde en az 1 yıllık bir ikamet izni (eğer projenin süresi 1 yıldan kısa ise daha kısa süreli) verilir ve koşulları karşılama durumu devam ettiği sürece yenilenir.²⁴⁵ İkamet izni, sahtecilikle alınmışsa, verilirken öngörülen koşullar artık karşılanmıyorsa ya da kamu politikası, kamu güvenliği ve halk sağlığı gibi gerekçelerle iptal edilebilir.²⁴⁶

Başvuruyla ilgili herhangi bir karar başvuru sahibine en kısa sürede bildirilmeli ve bu bildirimde itiraz kanalları ve itiraz için süre gibi konulardaki bilgilere de yer verilmelidir. İkamet izni başvurusunun reddedildiği ya da verilmiş bir iznin iptal edildiği durumlarda araştırmacının bu tasarruflara karşı hukuk yoluna başvurma hakkı olmalıdır.²⁴⁷

Direktif kapsamında kabul edilen araştırmacılar ülkedeki yasalara uygun olarak ders verebilirler.²⁴⁸ Ayrıca kendilerine, eğitsel ve mesleki vasıfların tanınması, çalışma koşulları (cret ve işten çıkarma gibi konular dâhil), kimi sosyal güvenlik yardımları, vergi kolaylıkları ve mal ve hizmetlere erişim gibi alanlarda da buldukları ülkenin yurttaşlarıyla eşit muamele sağlanmalıdır.²⁴⁹

Analiz

Türkiye’de, YUKK Madde 31 kısa süreli kalış izninin (diğerlerinin yanı sıra) bilimsel araştırma yapmak için gelen ya da bir kamu kurumu aracılığıyla eğitim programı, araştırma, staj ya da ders gibi etkinliklere katılacak yabancılara verilebileceğini öngörür. Buna karşılık YUKK mktesebatin yukarıda özetlenen diğer öğeleri konusunda sessiz kalmaktadır (yukarıda da değinildiği gibi, Madde 25’in ret kararlarına mahkemede itiraz edilebilmesi ve bu itirazın usulleri ile ilgili genel hükümleri dışında).

Tavsiye

- ***YUKK Madde 31 kapsamında kabul edilen araştırmacıların ders verme ve mesleki vasıflar, çalışma koşulları, vergi kolaylıkları ve sosyal güvenlik sisteminin ilgili dalları açısından ülke yurttaşlarıyla aynı muameleyi görmelerini sağlayacak yasal düzenlemeleri gerçekleştirmelidir..***

5.2.5 Öğrenciler

Öğrenciler Direktifi²⁵⁰ yalnızca Y öğrencileri değil değişim öğrencilerini, ücretsiz kursiyer ve gönüllüleri de kapsar. Direktif, bu kişilerin giriş ve kalışlarına, ikamet izinlerinin verilmesine ve iptaline vb. ilişkin ayrıntılı bir dizi düzenleme getirmektedir. Ancak, genel

²⁴⁴ *Id. Mad. 7.*

²⁴⁵ *Id. Mad. 8.*

²⁴⁶ *Id. Mad. 10.*

²⁴⁷ *Id. Mad. 15.*

²⁴⁸ *Id. Mad. 11.*

²⁴⁹ *Id. Mad. 12.*

²⁵⁰ nc ülke yurttaşlarının öğrenim, ğrenci mübadelesi, ücretsiz eğitim ya da gönüllü hizmet gibi amaçlar için kabul koşullarına dair 13 Aralık 2004 tarih ve 2004/114/EC sayılı Konsey Direktifi, OJ L 375/12, 23 Aralık 2004.

olarak bu kategorilerin hiçbiri işgücü piyasasının bir parçası olarak düşünülmediğinden bu çalışmada bu kesime odaklanmaya gerek görülmemiştir.

İşçi göçü açısından Direktifte yer alan temel hüküm, öğrencilerin ekonomik etkinlikleriyle ilgili Madde 17'dir (ve sadece öğrencilerle ilgilidir; Direktif kapsamında, öğrenciler dışındaki diğer kesimlerle ilgili olarak benzer hükümler yer almamaktadır). Bu maddede öğrencilerin çalışma hakları olduğu, kendi hesaplarına çalışabilecekleri belirtilmektedir (ev sahibi ülkenin işgücü piyasasının dikkate alınması hükmüyle birlikte).²⁵¹ Her Üye Devlet öğrencilerin azami çalışma saatlerini belirler (asgarisi haftada 10 saattir).²⁵² Çalışmayla ilgili bu hakka kalışın ilk yılında sınırlama getirilebilir ve ev sahibi devletlerin öğrencilerden ya da işverenlerden istihdam durumunun mevcut olduğunu belirtmelerini isteme hakkı vardır.²⁵³

Analiz

Öğrenciler Türkiye'ye vizeyle giriş yaparlar ve öğrenciler için özel kalış izni alırlar. YUKK'nın 31 Maddesine göre "öğrenci değişim programları ya da Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu anlaşmalar çerçevesinde gelenler; Türkçe öğrenme kurslarına ve Kamu kurumları aracılığıyla Türkiye'de eğitim, araştırma, staj ve kurslara katılacaklar" kısa süreli kalış belgesi için başvuruda bulunabilirler. Kısa süreli kalış izni bir seferinde en fazla bir yıl için verilebilir ve Türkçe öğrenimi görenler için en fazla iki kere çıkartılabilir. Bununla birlikte, Türkiye'de özel bir kalış izni, öğrenci kalış izni daha vardır ve bu izin aşağıda belirtilen konumdaki yabancılara verilir:

- Türkiye'de bir yükseköğretim kurumunda ön lisans, lisans, yüksek lisans ya da doktora öğrenimi görme durumu;
- Velilerinin veya yasal temsilcilerinin onayıyla bakımı ve masrafları gerçek veya tüzel kişi tarafından üstlenilen ilk ve orta derecede öğrenim görecektir yabancılar; bu kişilere öğrenimleri süresince birer yıllık sürelerle öğrenci ikamet izni verilebilir ve uzatılabilir.²⁵⁴

Öğrenci kalış izni, kişinin ebeveynlerine ve diğer aile üyelerine ikamet izni alma hakkı getirmez. Ayrıca, öğrencilik süresinin bir yıldan kısa olduğu durumlarda kalış izninin süresi öğrencilik süresini aşamaz.

Türkiye'de ön lisans, lisans ya da lisansüstü programlara katılan yabancı öğrenciler, çalışma izni alma koşuluyla bir işte çalışabilirler. Ancak, ön lisans ya da lisans öğrencileri bu hakkı ancak bir yıllık eğitimleri sonrasında kazanabilirler ve haftalık çalışma süreleri de 24 saati aşamaz.

Bu haklar ve sınırlamalar, yukarıda özetlenen Öğrenciler Direktifinin işçi göçüyle ilgili öğeleriyle uyumludur.

²⁵¹ *Id.* Mad. 17(1).

²⁵² *Id.* Mad. 17(2).

²⁵³ *Id.* Mad. 17(4).

²⁵⁴ YUKK, Mad. 38.

5.2.6 Mevsimlik işçiler

Kapsam

Yeni benimsenen Mevsimlik İşçiler Direktifi²⁵⁵ yılın belirli bir bölümünü genellikle tarım ya da turizm alanlarında çalışmak üzere Birlikte gecikmek isteyen ÜÜY'nin giriş ve kalışları ile ilgili kapsamlı düzenlemeler getirmektedir.²⁵⁶ Direktif, bu işçilerin haklarını da belirlemektedir. “Mevsimlik işçi”, asıl ikamet yeri üçüncü bir ülke olan, ancak “belirli bir mevsimin bitimine kadar faaliyette bulunmak üzere” yasal yollardan geçici olarak AB'ye gelen kişi olarak tanımlanmaktadır.²⁵⁷

Türk mevzuatında mevsimlik işçilerle ilgili özel herhangi bir mevzuat ya da direktif bulunmamaktadır. Ancak yine de bu işçiler 4857 sayılı İş Yasasının getirdiği düzenlemelere tabidir. Bu arada 2010 yılında Başbakanlık tarafından “Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Sosyal Hayatlarının İyileştirilmesi” başlıklı bir genelge çıkarıldığını not etmek gerekir. Genelge bu işçilerin ulaşım, barınma ve çocuklarının eğitimi gibi konular üzerinde durmakta ve merkezi ve yerel yetkililere bu konularda kimi görevler vermektedir.

Koşullar

Direktif mevsimlik çalışma izninin hangi koşullarda verilebileceğini belirlemektedir (süre olarak 90 günden kısa veya uzun işler için ayrı koşullar öngörülmektedir). Her iki durumda da aşağıdakiler geçerlidir:

- İş ve çalışma koşullarını belirleyen geçerli bir sözleşme;
- Sağlık sigortası için başvuru belgeleri;
- Mevsimlik işçinin kalacak yeri olduğunu gösteren belgeler;
- Mevsimlik işçinin ev sahibi ülkenin sosyal güvenlik sistemine başvurmaması koşulu;
- Mevsimlik işçinin düzensiz göçmen konumuna gelme riskinin bulunmaması.²⁵⁸

Bunlara ek olarak, 90 günden uzun süre için izin isteyenlerin yerine getirmesi gereken koşullar şunlardır:

- Sözleşme süresinin tamamını kapsamak üzere geçerli seyahat belgesi;
- Ayrıca bu kişilerden, verilerin üzerinden 10 yıldan fazla zaman geçmemiş, sözleşme süresinin bitiminden üç ay sonrasına ve en az iki boş sayfası olan bir seyahat belgesi istenebilir.²⁵⁹

Ret ve İptal

²⁵⁵ Üçüncü ülke yurttaşlarının mevsimlik işçi olarak istihdam amacıyla giriş ve kalış koşullarına ilişkin 26 Şubat 2014 tarih ve 2014/36/EU sayılı konsey Direktifi, OJ L 94/375, 28 Mart 2014 (bundan böyle “Mevsimlik İşçiler Direktifi”).

²⁵⁶ Örneğin bakınız, Andrej Stuchlik ve Eva-Maria Poptcheva, “Third-country migration and European labour markets: Integrating foreigners”, Avrupa Parlamento Araştırma Hizmeti Brifingi (Temmuz 2015): http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-parliament_third-country-migration-and-european-labour-markets---integrating-foreigners-briefing-july-2015.pdf.

²⁵⁷ Mevsimlik İşçiler Direktifi, Mad. 3.

²⁵⁸ *Id.* Maddeler 5 ve 6.

²⁵⁹ *Id.* Mad. 6(7).

Devletler izin vermeyi bir dizi nedenle reddedebilirler. Örneğin, kamu politikaları, kamu güvenliği ya da sağlığı açısından tehdit olarak görülen ÜÜY'ye izin verilmez;²⁶⁰ işçi ülkede izin tanınan amaçlar dışında başka amaçlar için kalıyorsa²⁶¹ ya da koşulların karşılandığını kanıtlamak için sunulan belgelerde sahtecilik veya tahrifat görülmüşse de başvuru reddedilebilir ya da izin iptal edilebilir.²⁶² Ancak, ret ya da iptal gerekçeleri ağırlıklı olarak ÜÜY'ye değil olası işverene odaklanır. Örneğin işveren daha önce yasa dışı istihdam nedeniyle ceza almışsa, ödeme yapamaz durumdaysa, herhangi bir ekonomik faaliyet içinde değilse ya da Direktif kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeme nedeniyle yaptırıma maruz kalmışsa başvuru, “gerekli görülmesi halinde” reddedilir.²⁶³

Ayrıca devletler, “işverenin sosyal güvenlik, vergi, çalışma koşulları ya da istihdamla ilgili yasal hükümleri yerine getirmemesi” ya da iş sözleşmesi hükümlerine uymaması durumunda izni iptal edebilirler.^{264, 265} Bunun gibi, önceki 12 ay içinde işverenin mevsimlik açılış için tam zamanlı konuma son verdiği²⁶⁶ ya da mevsimlik işçinin iltica veya başka bir tür uluslararası koruma başvurusu yaptığı durumlarda da izin iptal edilebilir.²⁶⁷

Üye Devlet Yükümlülükleri

Üye Devletler, Direktif kapsamındaki hakları ve yükümlülükleri, varsa herhangi bir şikayet usulü dâhil olmak üzere mevsimlik işçilere ülkeye giriş ve kalışla ilgili bilgiler vermek zorundadır.²⁶⁸ Mevsimlik işçi izin başvurularının tem başvuru usulüne göre yapılması gerekir.²⁶⁹ Başvurularla ilgili kararların başvuru tarihini izleyen en geç 90 gün içinde başvurana yazılı olarak bildirilmesi gerekir.²⁷⁰ Eğer alınan karar talebin reddi ya da iznin iptali yönündeyse bunun gerekçeleri de yazılı olarak bildirilmeli,²⁷¹ ayrıca itirazın yapılabileceği ilgili hukuk mercii de belirtilmelidir. Üye Devletler, başvuru reddi ve izin iptali ile ilgili kararlara itiraz için hukuk yollarını açık tutmak zorundadır.²⁷²

Üye Devletler ayrıca mevsimlik işçilerin kalışları için azami süre belirlemek durumundadır ki bu 12 aylık süre için en az 5 en çok 9 ay olabilir. en geç bu dönemin bitiminde tüm mevsimlik işçilerin (farklı bir kalış izinleri olmadığı sürece) ülkeden ayrılmaları gerekir.²⁷³ Devletler işçilere aynı işverenle olan sözleşmelerini bir kere uzatma izni vermelidir (belirli durumlarda farklı bir işveren de olabilir); belirlenen zaman sınırı aşılmadıkça uzatma bir seferden fazla da olabilir.²⁷⁴

²⁶⁰ *Id.* Mad. 6(4).

²⁶¹ *Id.* Mad. 9(1)(b).

²⁶² *Id.* Mad. 9(1)(a).

²⁶³ *Id.* Mad. 9(2).

²⁶⁴ *Id.* Mad. 9(3)(b).

²⁶⁵ *Id.* Mad. 9(3)(c).

²⁶⁶ *Id.* Mad. 9(3)(d).

²⁶⁷ *Id.* Mad. 9(4).

²⁶⁸ *Id.* Mad. 11.

²⁶⁹ *Id.* Mad. 13(2).

²⁷⁰ *Id.* Mad. 18(1).

²⁷¹ *Id.* Mad. 18(4).

²⁷² *Id.* Mad. 18(5).

²⁷³ *Id.* Mad. 14(1).

²⁷⁴ *Id.* Mad. 15(1).

Kalışlarıyla ilgili koşullara eksiksiz uyan mevsimlik işçilerin yeniden girişleri ilgili devlet tarafından 5 yıl süreyle kolaylaştırılabilir. Örneğin başvuruyu izleyen işlemler hızlandırılabilir, kimi belgelerin ibrazına gerek görülmeyebilir ya da başvuru sürecinde bu kişilere öncelik tanınabilir.²⁷⁵

Üye Devletler, Direktif çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere “etkili, orantılı ve caydırıcı” yaptırımlar uygulamak zorundadır ve ciddi durumlarda bu yaptırımlar arasında söz konusu işverenlere ÜÜY mevsimlik işçi çalıştırma yasağı getirilmesi de yer alabilir.²⁷⁶ Üye Devlet ayrıca mevsimlik işçiye yeterli yaşam standardına uygun barınma imkânları sağlandığına ilişkin kanıtlar toplamak²⁷⁷ ve ortada bir istismar durumunun olmamasını sağlayacak önlemler (işverenlerin izlenmesi ve denetlenmesi gibi) almak zorundadır.²⁷⁸ Son olarak, işçilerin şikâyetlerini dile getirebilecekleri mekanizmaların oluşturulması, bu yola başvuran işçilerin misillemelerden korunmaları,²⁷⁹ verilen izinlerin sayısı, mümkün olduğu durumlarda bunların arasında uzatılanlara, yenilenenlere ya da iptal edilenlere ilişkin istatistiklerin tutulması gerekir.²⁸⁰

Mevsimlik İşçilerin Hakları

Mevsimlik işçiler şu haklara sahiptir:

- Üye Devletin ülkesine girme ve orada kalma (izin verilen süre için);
- Ulusal yasalara tabi olmak üzere o ülkenin tüm yörelerine serbestçe gidebilme;
- Verilen izin çerçevesinde çalışma.²⁸¹

Bu kişiler, ayrıca aşağıdaki konularda buldukları ülkenin yurttaşlarıyla eşit muamele görme hakkına sahiptir:

- İstihdam koşulları (çalışma koşulları, ücretler, işten çıkarma, çalışma saatleri, izinler, sağlık ve güvenlik);
- Grev, iş yavaşlatma, sendikalaşma; işçileri temsil eden örgütlere üyelik;
- Ödenmemiş ücretlerin işverenden tahsili;
- Sosyal güvenlik kapsamındaki kimi imkânlar;²⁸²
- Halka sunulan mal ve hizmetlere erişim (konut hariç);
- Mevsimlik çalışma, mesleki eğitim ve öğretimde danışmanlık;
- Diploma ve vasıflandırma belgelerinin tanınması;
- Vergilendirilebilir işçiler için vergi kolaylıkları.²⁸³

²⁷⁵ *Id.* Mad. 16.

²⁷⁶ *Id.* Mad. 17.

²⁷⁷ *Id.* Mad. 20.

²⁷⁸ *Id.* Mad. 24(1).

²⁷⁹ *Id.* Mad. 25.

²⁸⁰ *Id.* Mad. 26(1).

²⁸¹ *Id.* Mad. 22.

²⁸² Bunlar sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümüyle ilgili 29 Nisan 2004 tarih ve (EC) 883/2004 sayılı Parlamento ve Konsey Tüzüğü'nün 3. Maddesinde yer almaktadır, OJ L 166/1, 30 Nisan 2004. Kapsanan konular şunlardır: (a) hastalık durumlarındaki yardımlar; (b) annelik ve bunlara eşdeğer babalık ikramiyeleri; (c) sakatlık durumlarındaki yardımlar; (d) yaşlılık yardımları; (e) dul/yetim aylıkları; (f) iş kazaları ve mesleki hastalık durumlarında sağlanan yardımlar; (g) ölümlerde yapılan yardımlar; (h) işsizlik sigortası; (i) emeklilik öncesi yardımlar; (j) aile yardımları.

Analiz

Türk mevzuatında mevsimlik işçilerin gelir ve kalışlarını düzene bağlayan özel herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır. Ancak yine de bu işçiler 4857 sayılı İş Yasasının getirdiği düzenlemelere tabidir. Ne var ki bu yasa da göçmen işçilerle ilgili özel bir hüküm yer almamaktadır. Müktesebatın bu ögesi YUKK'nin yasalaşmasından sonra getirilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'yi bu alanda AB müktesebatı ile tam uyumlu hale getirmek için yeni bir yasal düzenleme gerekebilecektir.²⁸⁴

Tavsiye

- ***Türkiye Hükümeti, mevsimlik göçmen işçilerin ülkeye giriş ve kalışlarını Mevsimlik İşçiler Direktifinde öngörülen usule ilişkin korumalar ve haklar açısından yakından izlemeye olanak tanıyacak şekilde düzenleyecek mevzuat getirmelidir.***

5.2.7 Şirket içi görevlendirmeler

Kapsam

Bir başka yeni belge, Şirket İçi Görevlendirmeler Direktifi²⁸⁵ “üçüncü ülke yurttaşlarının ve aile üyelerinin şirket içi görevlendirmeler çerçevesinde Üye Devletlere giriş, 90 günden fazla kalış koşullarını ve haklarını” düzenlemektedir.²⁸⁶ Direktif ayrıca bir başka Üye Devlette şirket içi görevlendirilme izni verilen ÜÜY'nin giriş ve kalışlarına ilişkin hükümler de içermektedir. Öğrenciler, araştırmacılar, kendi hesabına çalışanlar ve tayin edilen işçiler bu kapsamın dışında kalmaktadır.²⁸⁷

Şirket içi görevlendirmeler Madde 3(b)'de tanımlanmaktadır.²⁸⁸ Burada söz konusu olan, AB dışındaki herhangi bir kuruluşun çalışanı olan ÜÜY'nin, istihdam ya da eğitim amaçlarıyla, o kuruluşun AB Üye Devlet içindeki bir işletmesine (ya da işletmelerine) transfer edilerek orada görevlendirilmesidir. Söz konusu kişinin şirket içi görevlendirme izni alabilmesi için başvuru tarihinde AB dışında olması, transfer öncesinde ve sırasında kendisini gönderen kuruluşla iş sözleşmesi bulunması ve geleceği yerde yönetici, uzman ya da kursiyer gibi sıfatlarla çalışacak olması gerekir

²⁸³ Mevsimlik İşçiler Direktifi, Mad. 23. Madde 23 (2)'de eşit muamele açısından izin verilebilir kimi sınırlamalar belirtilmektedir.

²⁸⁴ Geçici Koruma Altındaki Yabancıların Çalışma İzinleriyle ilgili son yönetmelik (15.01.2016 tarihli) geçici konuma altında olanlara çalışma izni muafiyeti getirmektedir. Yönetmelik Madde 5 (4) uyarınca: “Mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılar, çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. Çalışma izni muafiyeti başvuruları, geçici koruma sağlanan il valiliğine yapılır. Bu başvurular, ilgili valilik tarafından Bakanlığa bildirilir.”

²⁸⁶ Üçüncü ülke yurttaşlarının şirket içi görevlendirme çerçevesindeki giriş ve ikamet koşullarıyla ilgili 15 Mayıs 2014 tarih ve 2014/66/EU sayılı Parlamento ve Konsey Direktifi, OJ L 157/1, 27 Mayıs 2014.

²⁸⁷ *Id.* Mad. 2(2).

²⁸⁸ “şirket içi görevlendirme sonucu geçiş izni başvurusu sırasında aynı zamanda mesleki ya da eğitim gibi amaçlarla geçici görevlendirilme; Üye Devletlerin dışında ikamet eden, herhangi bir Üye Devletin dışında kurulu bir şirkete mensup kişi; üçüncü ülke yurttaşı kişinin transfer öncesinde ya da sırasında o Üye Devlette kurulu şirketlere iş sözleşmesi gereği bağlı bulunması ve geçerli olduğu d6urumlarda bir ya da birkaç İkinci Devlette kurulu ev sahibi şirketler arasında dolaşım.”

Kabul, ret, geri alma

Madde 5 şirket içi görevlendirme izni verilmesinde aranılan koşulları belirtmektedir. Burada ya ev sahibi kurum ya da ÜÜY diğer hususların yanı sıra şunları sağlamalıdır: birimlerin aynı işletmenin parçası olduğunun kanıtları; menşe ülkedeki işletmede en az üç ay çalışılmış olduğunun belgesi; iş sözleşmesi; ÜÜY'nin çalışma süresi sonunda geri dönebileceğinin belgesi; ÜÜY'nin vasıflarıyla ilgili belge; hastalık sigortası belgesi (menşe ülke ile olan ikili anlaşmalar çerçevesinde zorunlu tutulmadığı durumlar dışında).²⁸⁹ Devletler gerekli gördüklerinde bu belgelerin kendi resmi dillerine tercüme edilmesini isteyebilirler.²⁹⁰ Şirket içi görevlendirilene (ŞİG) ödenecek ücretin “muadil bir iş için “Üye Devlet yurttaşlarına ödenenden daha elverişsiz olmaması” sağlanacaktır.²⁹¹ Devletler ayrıca ŞİG'in ülkede sosyal yardımlara başvurmadan kendisini ve ailesini geçindirecek yeterli imkânlarla sahip olduğunu kanıtlamasını da isteyebilir.²⁹² Direktife göre “kamu politikasına, güvenliğine ve halk sağlığına tehdit oluşturabilecek” herhangi birinin bu yolla girişine izin verilmez.²⁹³

Üye Devletlerin kabul ettikleri ÜÜY'nin sayısını belirleme hakkı olduğundan herhangi bir başvuru bu nedenle reddedilebilir.²⁹⁴ Ayrıca, Devletler, Madde 5'in herhangi bir koşulu karşılanmadığında; belgelerde sahtecilik yapıldığında; ev sahibi ülkedeki birim özellikle ÜÜY'nin gelişini kolaylaştırma amacıyla kurumuş olduğunda ve azami kalış süresi dolduğunda (yöneticiler ve uzmanlar için 3, kursiyerler için 1 yıl) izinleri reddedebilirler.²⁹⁵ Reddetmenin yanı sıra, izinler aynı nedenlerle iptal de edilebilir.²⁹⁷ Usule ilişkin bir dizi hak ve yükümlülük söz konusudur: Devletlerin, ŞİG izniyle ilgili başvuru usulleri ve ŞİG hakları ile ilgili her konuda bilgiye erişim sağlamaları gerekir.²⁹⁸ Verilen kararların, eğer karar ret yönündeyse bunun gerekçeleriyle birlikte 90 gün içinde ilgili taraflara yazılı olarak bildirilmesi gerekir. Başvuru belgelerinin eksik olması durumunda Devletlerin başvuru sahiplerini bu konuda bilgilendirmeleri ve eksikliklerini tamamlamaları için makul bir süre tanımaları gerekir. Ret kararlarına mahkemelerde itiraz edilebilmelidir,²⁹⁹ ayrıca Devletler “orantısız veya aşırı olmamak” kaydıyla başvuranlardan işlem harcı alabilirler.³⁰⁰

Dikkate alınması gereken bir başka nokta da işverenle ya da ev sahibi birimle ilgili hükümlerdir. Devletler, “işverenin ya da ev sahibi birimin beyan edilmemiş iş ve/ya da yasa dışı istihdam nedeniyle ülke yasaları uyarınca yaptırıma maruz kaldığı” durumlarda başvuruları reddedebilir ya da iptal edebilir.³⁰¹ Devletler ayrıca ev sahibi birimleri kabul ve kalış koşullarına uymamaktan sorumlu tutabilir ve böyle durumlarda “etkili, orantılı ve

²⁸⁹ *Id.* Mad. 5(1).

²⁹⁰ *Id.* Mad. 5(2).

²⁹¹ *Id.* Mad. 5(4)(b).

²⁹² *Id.* Mad. 5(5).

²⁹³ *Id.* Mad. 5(8).

²⁹⁴ *Id.* Mad. 6.

²⁹⁵ *Id.* Mad. 12.

²⁹⁶ *Id.* Mad. 7(1)

²⁹⁷ *Id.* Mad. 8.

²⁹⁸ *Id.* Mad. 10.

²⁹⁹ *Id.* Mad. 15.

³⁰⁰ *Id.* Mad. 16.

³⁰¹ Örneğin bakınız, *Id.* Mad. 8(4).

çaydırıcı” yaptırımlar uygulanır. Devletlerin, uyumu sağlamak için “izleme, değerlendirme ve denetim” uygulama gibi yükümlülükleri de vardır.³⁰²

Şirket içi Görevlendirilenlerin (ŞİG) Hakları

ŞİG aşağıda belirtilen temel haklara sahiptir:

- Üye Devletin ülkesine girme ve orada kalma;
- Ulusal yasalara tabi olmak üzere o ülkenin tüm yörelerine serbestçe gidebilme;
- Verilen izin çerçevesinde çalışma³⁰³ (Devletlerin başka herhangi bir tür çalışma izne veremeyecek olmalarına rağmen).³⁰⁴

Bu kişiler, yukarıdakilere ek olarak aşağıdaki konularda buldukları ülkenin yurttaşlarıyla eşit muamele görme hakkına sahiptir:

- “Sendikalaşma, işçileri temsil eden bir kuruluşla ilişkilendirme ve üye olma”;
- Belgelenen vasıfların ve diplomaların tanınması;
- Annelik, babalık, hastalık, maluliyet, yaşlılık, işyeri kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, ölüm, emeklilik ve aile yardım ve ikramiyeleri dâhil olmak üzere sosyal güvenlik;
- “Mal ve hizmetlere erişim ve kamuya mal ve hizmet sunumu” (konut hariç).³⁰⁵

Son olarak, Direktif, şirket içi görevlendirmelerle bağlantılı Aile Birleşme Direktifinin kimi hükümlerini gevşetmektedir. Bu bağlamda en önemli husus, söz konusu ÜÜY’nin hak geçerlilik kazanmadan önce daimi kalış ya da asgari bir süre için kalış açısından “makul beklentilere” sahip olmaları ile ilgili koşulların kaldırılmasıdır. Aile izinlerinin süresi görevlendirilenin süresinden uzun olmamalı, izin sahibi ev sahibi Devlette bir işte ve kendi hesabına çalışma hakkına sahip olmalıdır.³⁰⁶

Analiz

YUKK’de şirket içi görevlendirmelerle ilgili özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu, bir bakıma şaşırtıcı sayılmamalıdır; çünkü Direktif YUKK’nin geçerlilik kazanmasından sonra çıkarılmıştır. O zaman, yukarıda olduğu gibi, Türkiye’deki mevzuatı bu konuda AB müktesebatı ile tam uyumlu hale getirmek için ayrı, özel bir yasal düzenlemeye gidilmesi gerekebilir.

Tavsiye

- ***Türkiye Hükümeti, mevsimlik göçmen işçilerin ülkeye giriş ve kalışlarını Şirket İçi Görevlendirmeler Direktifinde öngörülen usule ilişkin korumalar ve haklar***

³⁰² *Id.* Mad. 9.

³⁰³ *Id.* Mad. 17.

³⁰⁴ *Id.* Mad. 13(5).

³⁰⁵ *Id.* Mad. 18.

³⁰⁶ *Id.* Mad. 19.

açısından yakından izlemeye olanak tanıyacak şekilde düzenleyecek mevzuat getirmelidir.

5.2.8 Mülteciler ve sığınmacılar

Uluslararası kamu hukukunda olduğu gibi AB müktesebatı da iltica ve sığınma başlığında çeşitli konuları kapsamaktadır. Burada bizim odaklanacağımız nokta ise işçi göçüyle işgücü piyasalarını, bunlarla yakından ilgili konuları doğrudan etkileyecek öğelerdir.

İşgücü Piyasasına Erişim

İltica talebinde bulunanların işgücü piyasasına erişimi yeniden düzenlenmiş Kabul Koşulları Direktifinde ele alınmaktadır.³⁰⁷ Direktif, Üye Devletlerin uluslararası korumaya yönelik tüm başvuru sahiplerine, herhangi bir karar alınmaması ve gecikmenin başvurudan kaynaklanmaması halinde başvuru tarihinden başlayarak 9 ay içinde işgücü piyasasına erişim sağlamalarını öngörmektedir.³⁰⁸ Ancak Üye Devletler “etkili” olma koşuluyla bu erişimin koşulları konusunda karar alabilirler.³⁰⁹ Devletler, işgücü piyasasına erişimleri olsun olmasın başvuranların mesleki eğitime erişimine izin verebilirler; ancak buna zorunlu tutulamazlar.³¹⁰

Devletlerin başvuru sahiplerine yeterli yaşam standardı kazandıracak maddi koşulları ve sağlık hizmetlerini sağlama yükümlülükleri varken, bu yükümlülüklerini ancak başvuru sahibinin bunları sağlama imkânlarından yoksun olması durumunda yerine getirme gibi bir hakları da vardır.³¹¹ Gene Devletlerin, başvuru sahibinin elinde imkânlar olması halinde bu giderlerin karşılanmasına katılma katkıda bulunmasını isteme hakları da vardır (örneğin, başvuru sahibi makul bir süredir çalışıyor idiye).³¹²

Mülteci statüsü tanınanların durumu 2011 tarihli Kalifikasyon Direktifi ile düzenlenmektedir.³¹³ Direktif, Üye Devletlerin uluslararası koruma statüsü tanındıktan hemen sonra mültecilere bir işte ve kendi hesabına çalışma izni tanınmasını³¹⁴ ve bu kişilerin o ülkenin yurttaşlarıyla eşitlik temelinde şu imkânlara erişimlerinin sağlanmasını öngörmektedir: “yetişkinler için istihdamla ilgili eğitim fırsatları, mesleki eğitim, beceri geliştirmeye yönelik eğitim kursları, pratik işyeri deneyimi ve istihdam büroları tarafından sağlanan danışmanlık hizmetleri”.³¹⁵ (Kalifikasyon Direktifi 2011, 2004’tekinden kimi yönlerden farklılaşmaktadır; ³¹⁶ önceki Direktif, mülteci statüsünden farklı olarak, ikincil

³⁰⁷ Uluslararası koruma başvurusunda bulunanların kabulüne ilişkin standartlar getiren 26 Haziran 2013 tarih ve 2013/33/EU sayılı Parlamento ve Konsey Direktifi (yenilenmiş), OJ L 180/96, 29 Haziran 2013.

³⁰⁸ *Id.*, Mad. 15(1).

³⁰⁹ *Id.*, Mad. 15(2).

³¹⁰ *Id.*, Mad. 16.

³¹¹ *Id.*, Mad. 17(3).

³¹² *Id.*, Mad. 17(4).

³¹³ Uluslararası korumadan yararlanacak üçüncü ülke yurttaşlarının ya da tabiiyetsiz kişilerin kalifikasyonu, mülteciler ya da bağlı koruma kapsamına alınabilecek kişilere yönelik tep tip statü ve sağlanacak korumanın içeriğiyle standartlara ilişkin 31 Aralık 2011 tarih ve 2011/95/EU sayılı Konsey ve Parlamento Direktifi, OJ L 337/9, 20 Aralık 2011 (bundan böyle “Kalifikasyon Direktifi 2011”)

³¹⁴ *Id.* Mad. 26(1).

³¹⁵ *Id.* Mad. 26(2).

³¹⁶ Üçüncü ülke yurttaşlarının ya da tabiiyetsiz kişilerin mülteci olarak ya da uluslararası koruma ihtiyacındaki başka kişiler olarak kalifikasyonunun ve statüsünün belirlenmesi ve sağlanacak korumanın mahiyetinde asgari standartlarla ilgili 29 Nisan 2004 tarih ve 2004/83/EC sayılı Konsey Direktifi, OJ 304/12, 30 Eylül 2004.

koruma sağlanan kişilere görece daha zayıf haklar tanımaktaydı. 2011 Direktifi ise “uluslararası korumanın” her iki kategoriye de kapsadığına açıklık getirmekte ve çalışma yaşamıyla ilgili aynı hakları her ikisine de tanımaktadır). Ücretlere, istihdam ya da kendi hesabına çalışma bağlantılı olarak sosyal güvenlik sistemlerine erişime ve “diğer istihdam koşullarına” ilişkin ulusal mevzuat geçerliliğini korumaktadır.³¹⁷ Kendilerine uluslararası koruma statüsü tanınan çocuklara genel eğitime erişimde o ülkenin yurttaşı çocuklarla eşit imkânlar sağlanmalıdır;³¹⁸ yetişkinlere de ülkede yasal olarak kalan ÜÜY ile eşit eğitim ve öğrenim olanakları tanınmalıdır.³¹⁹ Eğitim ve mesleki vasıfların tanınması açısından da eşit muamele sağlanmalıdır.³²⁰

Daha sonraki maddeler sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleriyle ilgilidir; Üye Devletlerin, sosyal güvenlik söz konusu olduğunda erişimi kimi “temel yardımlarla” sınırlama hakları olmakla birlikte bunların da ülke yurttaşlarıyla “aynı düzeylerde ve aynı yararlandırma ölçütlerine göre” sağlanması gerekmektedir.³²¹ Uluslararası koruma altındaki kişilere sağlık hizmetleri de “ülke yurttaşlarıyla aynı yararlandırma koşullarında” sağlanacaktır. Nihayet, hamile kadınlar, engelliler, işkence ya da tecavüz veya başka sömürü biçimlerinin mağdurları gibi özel ihtiyaçları olan kişilere gerekli sağlık hizmetlerinin sağlanması da bir zorunluluktur.³²²

Analiz

Türkiye söz konusu olduğunda (başka hususların yanı sıra) uluslararası koruma işlerini düzene bağlayan mevzuat YUKK'dir. Yasanın 61. Maddesi mülteciyi şöyle tanımlamaktadır: “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.” Bununla birlikte YUKK'nin 62. Maddesinde “şartlı mülteciler” gibi bir kavram da vardır ve bu kavram Türkiye’de uluslararası koruma kapsamını Avrupa dışındaki ülkelerde meydana gelen olaylardan kaçan kişilere de açacak şekilde genişletmektedir. Dahası, Türkiye’deki mevzuat YUKK’ye göre mülteci ya da şartlı mülteci sayılması mümkün olmayan yabancılara ya da tabiiyetsiz ikincil koruma sağlamaktadır. Son olarak, UNHCR ya da Birleşmiş Milletlerin diğer kuruluş ya da organlarından koruma veya yardım alan başvuru sahipleri de YUKK kapsamındaki uluslararası koruma dışında tutulur.

YUKK'nin 89. Maddesi uluslararası korumadan yararlananların “yardım ve hizmetlere erişimi” ile ilgilidir. Madde 89(4) işgücü piyasasına erişimle ilgili hakları şöyle tanımlamaktadır:

³¹⁷ Kalifikasyon Direktifi 2011, Mad. 26(4).

³¹⁸ *Id.* Mad. 27(1).

³¹⁹ *Id.* Mad. 27(2).

³²⁰ *Id.* Mad. 28.

³²¹ *Id.* Maddeler 29 ve 30.

³²² *Id.* Mad. 30(2).

- a) Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir.
- b) Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır.
- c) Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.
- ç) Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin çalışmasına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenir.

Geçici Koruma Yönetmeliği (2014/6883) Madde 29, geçici korumadan yararlanan yabancıların işgücü piyasasına erişimleriyle ilgilidir:

- 1) Geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.³²³
- 2) Geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilirler.
- 3) Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin mevzuatta yer alan hükümler saklıdır.
- 4) Geçici korunanlara verilen çalışma izinlerinin süreleri, geçici korumanın süresinden fazla olamaz. Geçici koruma sona erdiğinde bu kapsamda verilen çalışma izni sona erer.
- 5) Geçici korunanlara verilen çalışma izni, Kanunda düzenlenen ikamet izinleri yerine geçmez.

Bu sınırlamaların konuya ilişkin olarak AB müktesebatı tarafından öngörülen ve izin verilenlerle genel hatlarıyla uyum içinde olduğu görülmektedir. Başvuranlara 6 ay sonra işgücü piyasasına erişim sağlanması Kabul Koşulları Direktifi ile açıkça uyum halindedir (bununla birlikte, “şartlı mülteci” kategorisinin de AB hukuku açısından bu şekilde ele alınıp alınmayacağı konusunda önemli bir soru işareti ortada durmaktadır. Gerçi bölgedeki istikrarsızlıktan kaçanlara kapıları açmakta Türkiye’nin öncü rolü dikkate alındığında bu hükümlerin uygulanmasında genişçe bir esneklik alanı gereklidir; ancak AB, giderek uluslararası hukuk açısından mülteci statüsünün Avrupa ülkelerinden gelenlere sınırlandırılmasının uyum taşıyıp taşımadığı tartışmalıdır).

Benzer biçimde, mültecilere ve ikincil korumadan yararlananlara tanınan erişim AB tarafından öngörülenlerle uyumlu görünmektedir ve öngörülen sınırlamalar da kabul edilir durumdadır. Burada belirtmek gerekirse, mültecilere tanınan hakları korumadan yararlanan kişilere de tanınmasıyla YUKK, 2011 tarihli Kalifikasyon Direktifi ile uyumludur.

Bununla birlikte. Madde 89’un geri kalan bölümünün AB müktesebatına tam uyumlu olup olmadığı bu kadar açık değildir. Örneğin Madde 89(1) “başvuru sahibinin ya da uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ve aile üyelerinin ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden yararlanacağını” belirtmekle birlikte, bunun ülkenin kendi yurttaşlarıyla eşit temelde olması gerektiğini öngörmemektedir. Benzer biçimde YUKK müktesebatta öngörülen diğer konularda da sessiz kalmaktadır: çalışma koşulları açısından yurttaşlara eşit muameleden söz

³²³ YUKK 91. Madde uyarınca geçici koruma altındaki yabancıların istihdamıyla ilgili bu ilkeler ve usuller yakınlarda (15.01.2016) yayınlanan Geçici Koruma Altındaki Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

edilmemektedir (az önce değinilen konu, Madde 89(4) (ç) ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kararına bırakılırken, paragraf (2) “sosyal yardım ve hizmetlere erişimin” “ihtiyaç sahibi” başvuranlara ya da koruma statüsünden yararlananlara sağlanabileceğini belirtmekle yetinmektedir). Madde 89(3)'un sağlık hizmetlerine erişimle ilgili hükümleri ise genel olarak uyumlu görünmektedir.

Ailenin Yeniden Birleşmesi

Aile Birleşmesi Direktifinin V Bölümü özel olarak mültecilere yönelik hükümler içermektedir. Devletler, bu hükümleri, söz konusu mülteci kişinin ülkeye girişinden daha önceki tarihlerde gelen aile üyeleriyle sınırlı tutma hakkına sahiptir.³²⁴ Devletler ayrıca, yalnızca Madde 4'te sıralananları değil mülteciye bağımlı herhangi bir aile üyesinin ailesiyle birleşmesine izin verme hakkına da sahiptir.³²⁵

Başvurunun mülteci statüsünün verilmesinden hemen sonraki 3 ay içinde yapılması koşuluyla mülteciler, ayrıca Madde 7'de öngörülen koşulları (yeterli barınma imkânları, sağlık sigortası ve kaynaklar) yerine getirdiklerine ilişkin kanıt sunma zorunluluğundan da muaf tutulmaktadır.³²⁶ Benzer biçimde, mülteciler söz konusu olduğunda Devlet, aile birleşmesi başvurusunda bulunabilmesi için mültecinin belirli bir zaman süresi için ülkede bulunmuş olması koşulunu koyamaz.³²⁷

2011 Kalifikasyon Direktifi ayrıca bu açıdan kimi ilgili hükümler de içermektedir: Üye Devletler “aile birliğinin korunmasını sağlayacak³²⁸ ve kendileri uluslararası koruma altındaki kişiler statüsü için uygun durumda olmasalar bile uluslararası koruma altındaki kişilere tanınan haklar “ülkedeki usuller uyarınca ve aile üyesinin kişisel hukuksal durumuna uygun olduğu sürece” aile üyelerine de tanınacaktır.³²⁹ Bu haklar, ulusal güvenlik ya da kamu düzeni gerekçeleriyle sınırlanabilir ya da geri çekilebilir.³³⁰

Analiz

YUKK Madde 34 mültecilerin ve ikincil koruma yararlanıcılarının aile ikamet izinleri için başvuruda bulunma hakkına sahip olduklarını teyit etmektedir. Madde 35(4), maddenin birinci paragrafında belirtilen koşulların – gelir, ikamet izni, sağlık sigortası ve barınma imkânları – “Türkiye’de bulunan mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahiplerinde aranmayabileceğini” söylemektedir. Dolayısıyla bu hüküm Aile Birleşme Direktifi hükümleriyle uyumlu görünmektedir (bununla birlikte, uluslararası korumadan yararlanan kişinin, bu koşulların aranmaması açısından, fiilen ilgili Devlette bulunuyor olması gerekliliğini öngörmemektedir).

Bununla birlikte YUKK, izin verilen aile üyelerinin, 2011 Kalifikasyon Direktifinde (şerhlerle birlikte) öngörülen çerçevede uluslararası korumadan yararlananlarla aynı haklara

³²⁴ Aile Yeniden Birleşme Direktifi, Mad. 9(2).

³²⁵ *Id.* Mad. 10(2).

³²⁶ *Id.* Mad. 12(1).

³²⁷ *Id.* Mad. 12(2).

³²⁸ 2011 Kalifikasyon Direktifi, Mad. 23(1).

³²⁹ *Id.* Mad. 23(2).

³³⁰ *Id.* Mad. 23(3).

sahip olup olamayacakları konusunda bir açıklık getirmemektedir. Yalnızca eğitime erişimle ilgili Madde 89(1)'de aile üyelerinin bu bağlamdaki haklarına özel atıfta bulunmaktadır.

Uzun Süreli İkamet

Yukarıda değinilen bir hususu burada yeniden hatırlamakta yarar var: başta mülteciler uzun süreli ikamet statüsü (USİ) kazanabilecek göçmenler listesinin dışında tutulmuşken, bu durum AB'nin 11 Mayıs 2011 tarih ve 2011/51/EU sayılı Direktifi ile değiştirilmiştir. Değişik Uzun Süreli İkamet Direktifi Madde 4 (b) şimdi uluslararası koruma başvurusundan mülteci statüsü kazanılmasına kadar geçen sürenin en az yarısının (18 aydan uzunsa tamamının) 5 yıllık süreye sayılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte yeni getirilen Madde 9 (3a), USİ statüsünün bu koruma temelinde edinilmiş olduğu durumlarda, uluslararası korumanın iptali, sona erdirilmesi ya da yenilenmemesiyle USİ statüsünün de geri alınabileceğini belirtmektedir.

Analiz

YUKK Madde 42(2) uluslararası korumadan yararlananların “uzun süreli kalış iznine geçiş yapma hakkına sahip olmadıklarını” açık biçimde belirtmektedir. Bu hüküm, yukarıda sözü edilen değişik Uzun Süreli İkamet Direktifine yansıdığı haliyle AB müktesebatıyla doğrudan çelişmektedir.

Tavsiyeler

- ***YUKK, uluslararası korumadan yararlananlara, ilk ve ortaöğretime buldukları ülkenin yurttaşlarıyla eşit erişim sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.***
- ***YUKK, uluslararası korumadan yararlananların, çalışma koşulları ve sosyal güvenliğin kimi dallarına erişim açısından buldukları ülkenin yurttaşlarıyla eşit muamele görme hakkına sahip olduklarını netleştirecek şekilde değiştirilmelidir.***
- ***YUKK, uluslararası korumadan yararlananların aile üyelerinin (büyük ölçüde) kendileriyle aynı haklara sahip olduklarını netleştirecek şekilde değiştirilmelidir.***
- ***YUKK, uluslararası korumadan yararlananlara, güncellenmiş AB müktesebatında öngörüldüğü gibi, belirli bir zaman süresi geçtikten sonra uzun dönemli kalış iznine geçme olanağı sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.***

5.2.9 Diğer ÜÜY

Yukarıda özetlenen özel ÜÜY gruplarına ilişkin Direktiflerden ayrı olarak işçi göçüyle ilgili AB müktesebatında genel geçerlilik taşıyan önemli bir araç daha vardır: Tek İzin Direktifi. Bu Direktifin amacı, ÜÜY için hem çalışmayı hem de ikameti kapsayan tek bir iznin (tek bir başvuru işlemiyle edinilmek üzere) yerleştirilmesidir. Bununla birlikte izin sahiplerine “AB yurttaşlarınınkiyle karşılaştırılabilir haklar ve yükümlülükler” getirilmiş olacaktır.³³¹ Önemli olan nokta, daha sonra netleşeceği gibi, Direktifte yer alan hakların çoğunluğunun Tek İzin sahipleriyle sınırlı kalmayıp yasal olarak ikamet eden ve çalışanları da genel olarak kapsamasıdır.

³³¹ Üçüncü ülke yurttaşlarının bir Üye Devlette ikamet edip çalışmalarında tek bir izin için tek başvuru prosedürü ve bir Üye devlette ikamet eden üçüncü ülkeden işçilerin ortak haklarıyla ilgili 13 Aralık 2011 tarih ve 2011/98/AB sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, OJ L 343/1, 23 Aralık 2011 (bundan böyle “Tek İzin Direktifi” olarak anılacaktır); giriş bölümü, açıklama 2.

Kapsam

Direktif, çalışma amacıyla bir Üye Devlette yasal olarak kalan ÜÜY için geçerlidir.³³² Aşağıda belirtilen kesimler Direktif kapsamı dışında kalmaktadır: Birlik yurttaşlarının aile üyeleri ya da Birlik yurttaşlarıyla eş serbest dolaşım haklarından yararlananlar; tayin edilmiş işçiler, mevsimlik işçiler ya da şirket içi görevlendirilenler; geçici ya da uluslararası koruma başvurusu yapanlar ya da bu statüleri elde edenler; uzun süredir kalanlar ya da kendi hesabına çalışanlar olarak kabul edilenler.³³³ Yukarıda özetlendiği gibi, Direktif kapsamı dışında kalan bu çalışan kategorilerinin çoğunluğu, AB müktesebatı kapsamında kendi özel düzenlemelerine tabidir. Üye Devletler ayrıca 6 ayı aşmayacak süreyle ülkelerinde çalışma izni alan ÜÜY ile eğitim-araştırma amacıyla kabul edilenleri de kapsam dışı bırakabilir.³³⁴

Tek başvuru prosedürü

Direktif Üye Devletlere tek izin için tek başvuru usulü oluşturma yükümlülüğü getirmektedir (kastedilen, çalışma ve ikamet izinlerinin bir arada oluşudur; ancak, bir Üye Devlet ilk giriş için ayrı bir vize isteyebilir).³³⁵ Yukarıda ele alınan başka pek çok rejimde olduğu gibi Üye Devletler başvuruların ÜÜY'nin kendileri tarafından mı yoksa gelecekteki işverenleri tarafından mı yapılacağına karar verebilirler (her ikisi de mümkün olabilir).³³⁶ Kararların mümkün olan en kısa sürede, ama her durumda başvuru tarihini izleyen 4 ay içinde verilmesi gerekir (istisnai durumlar dışında).³³⁷ Başvurularda eksiklik görülmesi halinde yetkili merci istenilen ek belgeleri başvuru sahibine yazılı olarak bildirmek ve bunların tamamlanması için süre vermek durumundadır (böyle durumlarda 4 aylık süre askıya alınır).³³⁸ Alınan kararlar başvuru sahibine yazılı olarak bildirilmelidir.³³⁹ Bir başvurunun reddi yönündeki karara gerekçeler de yazılı olarak eklenmelidir.³⁴⁰ Ret kararlarında itiraz için hukuk yolu açık olmalı, yazılı bildirimde başvurulabilecek hukuk yollarıyla birlikte ilgili süreler de belirtilmelidir.³⁴¹ Genel olarak Devletler, ÜÜY'ye ve olası işverenlere başarılı bir başvuru için nelerin gerektiği konusunda bilgi vermelidirler Devletler başvuruların işleme konulmasına ilişkin harç alabilirler, ancak bunların orantılı olması gerekir.³⁴²

Yukarıda değinilen Mavi Kartta olduğu gibi, Tek İzinler de 1030/2002 sayılı Yönetmeliğe (EC) ve eklerine uygun olmalıdır. Bu belge ve ekleri, basım, sayfalar, fotoğraf ve imzalar, içerilen bilgiler, makineyle okunabilir yerler ve benzeri başlıklarda ayrıntılı teknik

³³² *Id. Mad. 3(1).*

³³³ *Id. Mad. 3(2).*

³³⁴ *Id. Mad. 3(3).*

³³⁵ *Id. Mad. 4(3).*

³³⁶ *Id. Mad. 4(1).*

³³⁷ *Id. Mad. 5(2).*

³³⁸ *Id. Mad. 5(4).*

³³⁹ *Id. Mad. 5(3).*

³⁴⁰ *Id. Mad. 9(1).*

³⁴¹ *Id. Mad. 9(2).*

³⁴² *Id. Mad. 10.*

belirlemelerde bulunmaktadır.³⁴³ Devletler, tek izin sahibi kişinin işgücü piyasasına erişimiyle ilgili haklarının kanıtı olarak ek izin belgeleri çıkarmayacaklardır.³⁴⁴

Tek İzin sahiplerinin hakları

Direktif, öngördüğü tek başvuru usulüne göre çıkartılan Tek İzin sahibi ÜÜY için belirli haklar getirmektedir. Bunlar:

- Tek İzni veren Devlete giriş ve burada kalma;
- iç hukukun çizdiği sınırlar içinde kalmak üzere o Devletin her yöresine serbest erişim;
- İzin yetki tanıdığı alanda özel istihdamdan yararlanma ve
- Direktif ve/ya da iç hukukun tanıdığı haklar konusunda bilgilendirilme.³⁴⁵

Yasal olarak çalışan ve Direktif kapsamındaki tüm ÜÜY'nin hakları

Direktif, ayrıca, Direktif kapsamındaki ÜÜY'nin, söz konusu Üye Devlette yasal olarak bulunup çalışmaları durumunda, pek çok alanda o Devletin yurttaşlarıyla eşit muamele görme hakkını öngörmektedir (yukarıda özetlenen Mavi Kart Direktifi kapsamında yer alan yüksek vasıflı işçilerde olduğu gibi). Bunlar:

- çalışma koşulları, ücret, işten çıkarmaya karşı koruma, sağlık ve güvenlikle ilgili yerine getirilmesi gerekenler;
- sendikalaşma özgürlüğü, işçileri temsil eden kuruluşlara üyelik serbestliği;
- genel ve mesleki eğitim;
- sahip olunan vasıfların tanınması;³⁴⁶
- 883/2004 sayılı Yönetmelikte (EC) belirtilen sosyal güvenlik hakları; annelik ve babalık ikramiyeleri, aile ve işsizlik yardımları, iş kazası ve ölüm ikramiye ve yardımları;³⁴⁷
- konut işlemleri ve istihdam danışmanlığı dâhil halka sunulan imkân ve hizmetlerden yararlanabilme;
- vergi kolaylıkları;
- istihdam büroları tarafından sunulan hizmetlerden yararlanabilme;³⁴⁸
- ÜÜY ya da onun hayatta olan yakınları üçüncü bir ülkeye gitmiş olsa bile Üye Devlette çalışmış olmaktan kaynaklanan emeklilik hakları.³⁴⁹

³⁴³ Üçüncü ülke yurttaşlarının ikamet izinleri için tek tip format getiren 13 Haziran 2002 tarih ve (EC) No 1030/2002 sayılı Konsey Yönetmeliği, OJ L 157, 15 Haziran 2002.

³⁴⁴ *Id.* Mad. 6.

³⁴⁵ *Id.* Mad. 11.

³⁴⁶ *Id.* Mad. 12(1)(a)-(c).

³⁴⁷ *Id.* Mad. 12(1)(e). Bunlar, sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümüyle ilgili 29 Nisan 2004 tarih ve (EC) 883/2004 sayılı Parlamento ve Konsey Tüzüğü'nün 3. Maddesinde belirtilmiştir, OJ L 166/1, 30 Nisan 2004. Kapsanan konular şunlardır: (a) hastalık durumlarındaki yardımlar; (b) annelik ve bunlara eşdeğer babalık ikramiyeleri; (c) sakatlık durumlarındaki yardımlar; (d) yaşlılık yardımları; (e) dul/yetim aylıkları; (f) iş kazaları ve mesleki hastalık durumlarında sağlanan yardımlar; (g) ölümlerde yapılan yardımlar; (h) işsizlik sigortası; (i) emeklilik öncesi yardımlar; (j) aile yardımları.

³⁴⁸ *Id.* Mad. 12(1)(f)-(h).

³⁴⁹ *Id.* Mad. 12(4).

Ancak Devletler eşit muameleye bir dizi konuda sınırlama getirebilir. Örneğin genel ve mesleki eğitim halen istihdam kapsamında olanlarla ya da daha önce işi olup halen işsiz kaydı bulunanlarla veya eğitim için kabul edilenlerle sınırlanabilir; bakım için bağışlar ve krediler eşit muamele kapsamı dışında tutulabilir.³⁵⁰ “Sosyal güvenlik yardımlarına” da eşit muamele açısından sınırlama getirilebilir; ancak halen çalışanlar ya da en az 6 çalışmış olanlar dışarıda tutularak. Devletler ayrıca aile yardımlarını, 6 aydan kısa süre çalışma izni verilen, eğitim amacıyla gelen ya da çalışma izinleri vizeye bağlı olan ÜÜY için sınırlandırabilir.³⁵¹ Halka sunulan mal ve hizmetlere erişim yalnızca istihdam kapsamında yer alanlarla sınırlı tutulabilir ve konut söz konusu olduğunda genel bir sınırlama getirilebilir.³⁵²

Analiz

YUKK Madde 27'nin bir bölümü şöyledir:

Geçerli çalışma izni ile 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesine istinaden verilen Çalışma İzni Muafiyet Teyit Belgesi, ikamet izni sayılır.

Burada, Tek İzin Direktifi tarafından öngörülen Tek İznin ve tek başvuru usulünün ilkel bir biçimi görülmektedir. Ancak, burada en son olarak bir yanda YUKK ve diğer yanda YCİHK'da ifadesini bulan Türk mevzuatında önemli boşluklar olduğu açıktır. Bir kere AB müktesebatı usul açısından daha fazla koruma sağlıyor görünmektedir (örneğin, AB belgelerinin çoğunda görülen, başvuruların reddinde gerekçe belirtme zorunluluğu gibi). Ancak yine de usule ilişkin kimi korumalar Türk mevzuatında da yer almaktadır (örneğin YUKK Madde 25 ret kararının bildirilmesinde itiraz hakkıyla birlikte diğer haklar ve yükümlülükler hakkında bilgi verilmesini öngörürken, YCİHK Madde 12 usulüne göre eksiksiz teslim edilmiş bir çalışma izni başvurusuna en geç 30 gün içinde yanıt verilmesini zorunlu görmektedir). YUKK Madde 27'de sözü edilen tek çalışma/ikamet izinlerinin AB müktesebatının öngördüğü teknik gereklilikleri karşılayıp karşılamadığı ise açıklık kazanmamıştır.

İkinci olarak, bir noktanın hatırdta tutulması gerekmektedir: Tek İzin Direktifi, hükümlerinin geçerli olduğu, bir Üye Devlette yasal olarak kalan ve çalışan tüm ÜÜY'ye geniş bir alandaki çeşitli konularda o ülkenin yurttaşlarıyla eşit muamele gösterilmesini öngörmektedir. YUKK ise genel olarak ÜÜY'ye tanınacak haklar konusunda sessiz kalmaktadır (örneğin, uzun süreli kalanlar ya da uluslararası korumadan yararlananlarda olduğunun tersine).

Tavsiyeler

- ***Türkiye Hükümeti, ÜÜY'ye ilişkin Tek İzin Direktifinde öngörülen usulle ilgili korumaların tümünün Türkiye'deki ilgili usullerde de gözetilmesi için ikincil mevzuat çıkarmalıdır.***
- ***Türkiye Hükümeti, bu usulün sonucu olarak çıkartılan belgelerin Tek İzin Direktifinde belirtilen teknik standartlara uygun olmasını sağlamalıdır.***
- ***Türkiye Hükümeti, Tek İzin Direktifi kapsamındaki ÜÜY'ye ilgili konularda ve Direktifte öngörülen ölçülerde kendi yurttaşlarıyla eşit muamele edilmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gitmelidir.***

³⁵⁰ *Id. Mad. 12(2)(a).*

³⁵¹ *Id. Mad. 12(2)(b).*

³⁵² *Id. Mad. 12(2)(c).*

6. Özet Sonuçlar ve Tavsiyeler

6.1 Türkiye'nin Uluslararası Yükümlülükleri

Türkiye, işçi göçü konusunda bir dizi önemli uluslararası ve bölgesel yükümlülüğün altına girmiştir. Gerçekten de Türkiye ICRMW'yi onaylayarak bu alanda önemli başka herhangi bir batılı ve AB üyesi ülkeden daha ileri gitmiştir. Türkiye, işgücü piyasası konusunu içeren çok sayıda uluslararası ve bölgesel yükümlülük üstlenmiştir. Bu yükümlülüklerden kimileri Anayasa'nın kendisinde ifadesini bulurken diğerleri sistematik olmayan biçimde var olan mevzuata dağılmış durumdadır (örneğin son dönemdeki YUKK gibi). Ne var ki Türkiye, ayrıntılı uluslararası yükümlülüklerinin pek çoğu söz konusu olduğunda, en azından temel hakların korunmasını öngören yükümlülüklerde, Anayasa'nın 90. Maddesine büyük ölçüde bağımlı durumdadır. Bu maddede “usulünce yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmaların yasa hükmünde olduğu”, bunların iç hukukla çeliştiği durumlarda ise temel uluslararası haklarla ilgili belgelerin esas alınacağı belirtilmektedir. Teoride, bunun –en azından kağıt üzerinde– Türkiye'nin uluslararası hukuksal yükümlülüklerini fiilen yerine getirmesinde bir boşluk kalmamasını sağlaması gerekir.

Ancak, uygulamada bunu güvence altına almak için Türkiye'nin 90. Maddenin hukuk sisteminin tüm kademelerinde işlemesi gerektiği gibi işlemesini sağlaması büyük önem taşımaktadır. Başka bir deyişle yargıçlar, avukatlar ve kişiler yalnızca Anayasa'nın içeriğini bilmekle kalmamalı, aynı zamanda bu maddeyle Türk hukukuna yansıyan ilgili insan hakları belgelerinden de haberdar olmalıdır. Önemli olan bir başka husus da yargıçların hukuk normlarının uluslararası plandaki yorumlanmasıyla ilgili son gelişmeler konusunda sürekli olarak bilgilendirilmeleri, böylece iç yorumların uluslararası yükümlülüklerle uyumunun sağlanmasıdır.

Tavsiyeler

1. *Türkiye Hükümeti, kâğıt üzerinde kalan boşlukların hukuk uygulamalarında giderilmesi için Anayasa'nın 90. Maddesinin her kademedeki Türk mahkemelerinde gözetilmesi ve fiilen uygulanmasına yönelik araştırmalara kaynak ayırma konusunu dikkate almalıdır.*
2. *Türkiye Hükümeti, kamuoyunu bilgilendirme kampanyaları aracılığıyla, yalnızca hukukçuların değil genel kamuoyunun da uluslararası hukuk belgeleri kapsamındaki haklarını ve bu haklardan Türk mahkemelerinde doğrudan doğruya yararlanılabileceğini bilmesini sağlamalıdır.*
3. *Türkiye Hükümeti, uluslararası belgelerin içeriğine ve yorumuna ilişkin bilgilendirme ve bu bilgilerin güncelliğini, kendi hukuk uygulamalarının da Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerine uygunluğunu sağlamaları açısından her kademedeki yargıçlara eğitim vermelidir.*

6.2 AB Müktesebatına uyum

6.2.1 AB yurttaşları

Türkiye, AB yurttaşları söz konusu olduğunda AB müktesebatının işçi göçüyle ilgili en önemli yönlerine, özellikle çalışma, iş kurma ve hizmet sağlama serbestliği konusuna uyum sağlama açısından henüz ilk aşamalarda (sırasıyla, müktesebatın İkinci ve Üçüncü Bölümleri). Bununla birlikte, serbest dolaşım ve sosyal güvenlik alanlarında önemli adımların atılması yine de mümkündür.

Serbest dolaşım ve vize serbestisi

Tavsiyeler

4. *Türkiye tüm Birlik yurttaşları için ülkeye girişte vizeyi kaldırmalıdır.*
5. *Türkiye, Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi Ulusal Eylem Planı'nın eksiksiz ve etkili biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.*
6. *Türkiye, Komisyonun Vize Serbestisi Yol Haritası ilerleme raporunda tavsiye edilen vize uygulamasına ilişkin reformları tam olarak gerçekleştirmeli ve Schengen vize müktesebatına uyum sağlamalıdır.*
7. *Türkiye, YUKK'nin işgücü piyasasına erişim konusunda ilgili hükümlerini kendi topraklarında etkili ve tek tip biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.*
8. *Türkiye, yeni kurulan GİGM'nin görevini tam olarak yerine getirmesi için yeterli finansman ve kaynakları sağlamalıdır.*
9. *Türkiye, ilgili üçüncü ülkelerle, özellikle AB yönünde düzensiz göçlere kaynaklık etmesi açısından önem taşıyanlarla yeniden kabul anlaşmaları yapmalı, bu anlaşmaları onaylamalı ve etkili biçimde uygulamalıdır.*
10. *Türkiye, AB-Türkiye Yeniden Kabul Anlaşması kapsamındaki yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirmeli ve buna uygun hareket etmelidir.*

Sosyal Güvenlik

Tavsiyeler

11. *Türkiye diğer AB Üyesi Devletlerle, ilgili AB müktesebatını tam olarak yansıtan iki taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamalı ve bunları onaylamalıdır.*
12. *Türkiye, onaylandıktan sonra bu anlaşmaların ülkede eksiksiz ve etkili biçimde uygulanmasını sağlamalıdır.*

6.2.2 Üçüncü ülke yurttaşları

Bugün AB müktesebatı, üçüncü ülke yurttaşı işçilerin farklı kategorilerinin çalışma amacıyla göçüne ilişkin bir dizi Direktif içermektedir. Bu düzenlemelerin amaçlarından birinin de bir Üye Devlette yasal olarak yaşayan ve çalışanların Birlik yurttaşları gibi bir dizi hakka ve yükümlülüğe sahip olmalarını sağlamak olduğu düşünülürse, ÜÜY ile ilgili AB müktesebatına uyum sağlanmasında ve bu kişilerin Birlik yurttaşlarıyla benzer bir konuma gelmelerinde pek çok açıdan henüz alınacak mesafeler vardır.

Ailenin Yeniden Birleşmesi

Tavsiyeler

13. Türkiye Hükümeti, ailenin yeniden birleşmesine ilişkin olarak Direktifte belirtilen usule ilişkin güvencelerin gözetilmesi ve Türkiye’de etkili biçimde uygulanması için ikincil mevzuat getirmelidir.
14. Türkiye Hükümeti, AB müktesebatında öngörülen hakların tamamının aile üyelerine de tanınmasını ve bu haklara uygulamada da gerekli özenin gösterilmesini sağlayacak yasal düzenlemeleri gerçekleştirmelidir.

Uzun Süredir İkamet Edenler

Tavsiyeler

15. YUKK 8 yıl yerine 5 yıl ikamet sonrasında uzun süreli kalış statüsüne izin verecek şekilde değiştirilmelidir.
16. Benzer biçimde YCİHK de “süresi belirsiz” çalışma izinlerinin 8 yıl yerine 5 yıl süreyle ikamet sonrasında verilmesini sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.
17. Türkiye Hükümeti, uzun süreli kalış statüsü başvurularına ilişkin olarak Direktifte belirtilen usule ilişkin güvencelerin gözetilmesi ve Türkiye’de etkili biçimde uygulanması için ikincil mevzuat getirmelidir.
18. Türkiye Hükümeti, uzun süreli kalış statüsünün YUKK’de belirtilen nedenler dışında yitirilmemesini ya da iptal edilmemesini sağlayacak mevzuat hazırlamalıdır.

Yüksek Vasıflı İşçiler

Tavsiyeler

19. Türkiye Hükümeti, usule ilişkin ilgili koruma ve hakların izlenmesi açısından, planlanan “Vasıflı İşgücü için Cazibe Merkezi Programı” ve Mavi Kart Sistemi tarafından öngörülen Turkuaz Kart Sistemi için benzer rejimlerde olduğu gibi bir düzenlemeye gitme konusunu dikkate almalıdır.
20. Türkiye Hükümeti, yüksek vasıflı işçiler söz konusu olduğunda, uzun süreli ikamet hakkı için öngörülen sürelerde ve ailenin yeniden birleşmesi rejiminde gerekli değişiklikleri yapmalıdır.
21. Türkiye Hükümeti, Turkuaz Kart sistemi kapsamında çıkartılan belgelerin Mavi Kart Direktifinde belirtilen teknik koşullara uygun olmasını sağlamalıdır.
22. Türkiye, ÇSGB’nin görevini tam olarak yerine getirmesi için gerekli finansman ve kaynakları sağlamalıdır.

Araştırmacılar, Mevsimlik İşçiler ve Şirket içi Görevlendirmeler

Türkiye Hükümeti, YUKK Madde 31 kapsamında kabul edilen araştırmacıların ders verme; sahip olunan vasıflar, çalışma koşulları, vergi kolaylıkları ve sosyal güvenlik kapsamındaki

ilgili imkânlardan yararlanma haklarını güvence altına alacak yasal düzenlemeler getirmelidir.

Türkiye Hükümeti, mevsimlik göçmen tarım işçilerinin giriş ve kalışlarını, Mevsimlik İşçiler Direktifinde öngörülen usule ilişkin koruma ve hakların sağlanmasını yakından izlemeye olanak tanıyacak şekilde düzenleyecek bir mevzuat getirmelidir.

23. *Türkiye Hükümeti, mevsimlik göçmen tarım işçilerinin giriş ve kalışlarını, Şirket İçi Görevlendirmeler Direktifinde öngörülen usule ilişkin koruma ve hakların sağlanmasını yakından izlemeye olanak tanıyacak şekilde düzenleyecek bir mevzuat getirmelidir.*

Mülteciler ve Sığınmacılar

Tavsiyeler

24. *YUKK, uluslararası korumadan yararlananların ilk ve ortaöğretime ülkenin kendi yurttaşlarıyla eşit erişim hakkına sahip olduklarını netleştirecek şekilde değiştirilmelidir.*
25. *YUKK, uluslararası korumadan yararlananların çalışma koşulları ve sosyal güvenliğin çeşitli kolları açısından ülkenin kendi yurttaşlarıyla eşit haklara sahip olduklarını netleştirecek şekilde değiştirilmelidir.*
26. *YUKK, uluslararası korumadan yararlananların aile üyelerinin, korumadan doğrudan yararlananların kendileriyle (büyük ölçüde) eşit haklara sahip olduklarını netleştirecek şekilde değiştirilmelidir.*
27. *YUKK, uluslararası korumadan yararlananların, güncellenmiş AB müktesebatında öngörüldüğü gibi, belirtilen zaman süresi dolduktan sonra uzun süreli ikamet iznine geçebilmelerine olanak tanıyacak şekilde değiştirilmelidir.*

Diğer ÜÜY

Tavsiyeler

28. *Türkiye Hükümeti, ÜÜY'ye ilişkin Tek İzin Direktifinde öngörülen usulle ilgili korumaların tümünün Türkiye'deki ilgili usullerde de gözetilmesi için ikincil mevzuat çıkarmalıdır.*
29. *Türkiye Hükümeti, bu usulün sonucu olarak çıkartılan belgelerin Tek İzin Direktifinde belirtilen teknik standartlara uygun olmasını sağlamalıdır.*
30. *Türkiye Hükümeti, Tek İzin Direktifi kapsamındaki ÜÜY'ye ilgili konularda ve Direktifte öngörülen ölçülerde kendi yurttaşlarıyla eşit muamele edilmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gitmelidir.*