



Yabancıların Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamı

Informal Employment of Foreigners in Turkey

Oğuzhan Aslantürk¹, Yusuf Erdem Tunç²

¹ Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Uluslararası İlişkiler Bölümü, oğuzhan.aslanturk@ktu.edu.tr

² Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yusuferdemtunc@ktu.edu.tr

ANAHTAR KELİMELELER

*Yabancılar,
Kayıtdışı İstihdam,
Kaçak İşçilik,
Dış Göç,*

Ö Z E T

Kayıtlı ve kayıtdışı sektör pek çok açıdan benzer özellikleri gösterir fakat kayıtdışı sektör üretim faaliyeti esnasında mevcut yasal kuralların (etraftan dolaşılmaya çalışılmasını) dışına çıkılmasıdır. Dolayısıyla işveren maliye ve sosyal güvenlik kurumlarının denetiminin dışına çıkarak vergisel ve sosyal yükümlülüklerini yerine getirmemesini ifade eder. Kayıtdışı istihdamın öznesini pek çok farklı çalışma biçimlerinden işçi(ler) oluşturmaktadır. Çocuklar, kadınlar, engelliler ve yabancılar da bu kapsam içerisinde yer almaktadır. Ancak çalışmada sadece yabancıların kayıtdışı çalışmaları ele alınacaktır. Türkiye’de göç ve iltica mevzuatının henüz tam manası ile bütünlük olmaması ve nitelikli olmayan işgücüne yönelik sınırlandırmaların varlığı kayıtdışı istihdamı etkileyen unsurların başında gelmektedir. Her ne kadar kayıtdışı önlemeye yönelik idari para cezaları gibi önlemler alınsa da başta işgücü maliyetlerinin fazla olması gibi nedenler kayıtdışılığın önlenememesine sebep olmaktadır. Çalışmanın amacı yabancıların kayıtdışı çalıştırılmasını önlemeye yönelik çeşitli uygulamaların ortaya konmasıdır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır.

KEYWORDS

*Foreigners,
Informal Employment,
Illegal Labor,
External Migration*

ABSTRACT

The informal sector, which shows similar characteristics in many ways with the formal sector, means that the legal rules are exceeded during the production activity. Therefore, the employer goes beyond the control of the finance and social security institutions and does not fulfill the institutional obligations in terms of taxation and social security. The subject of informal employment is composed of workers from many different forms of employment. Children, women, disabled and foreigners can be considered within this scope. However, informal employment of foreigners will be discussed in this study. Lack of integration between Turkish migration and asylum legislations and existence of limitations against the unqualified workforce are the primary factors affecting informal employment. Although measures are taken to prevent informality such as administrative fines, the reasons such as high labor costs are cause informality. The purpose of the study is to show the imposition of sanctions against informal employment of foreigners. Therefore, descriptive research method was used in the study.

Tarihin her döneminde toplumları etkileyen göç, günümüzde de bu etkisini hissedilir bir biçimde sürdürmektedir. Bu durumun temelinde 21. yüzyılda meydana gelen kitlesel göçlerin niteliği etkili olmuştur. Türkiye de bu göçlerden ciddi mana da etkilenmiş 1980’lere kadar kaynak ve transit ülke konumundayken zaman içerisinde hedef ülke konumuna da gelmiştir. Türkiye çeşitli nedenlerle göçe tanıklık etmektedir. Bunların başında jeo-politik konumu, komşu ülkelerde yaşanan siyasi ve ekonomik sıkıntılar ve Türkiye’nin izlediği vize ve sınır politikaları gelmektedir. Tüm bu ve daha fazla nedenlerle Türkiye’ye gelen veya gelip de ülkesine dönemediği gibi başka ülkeye de gidemeyen yabancılar beraberinde çeşitli sosyal sorumlulukları da getirmişlerdir. Bunların başında da çalışma hakkı ve dolayısıyla çalışma izni gelmektedir.

Çalışma hakkına Türk Hukuku’nda pek çok metinde yer verilmiştir. Bu metinlerin başında da 1982 Anayasası gelmektedir. 82 Anayasası (m.48-49)’na göre; herkes istediği alanda çalışabilir ve çalışmak herkesin hakkı ve ödevidir. Bu esas çerçevesinde yabancıların çalışma hakları pek çok kanun ve yönetmelikte yer almıştır. Bu metinlerin başında Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK) gelmektedir. UİK’na kadar

yabancılara çalışma izinleri pek çok kurum tarafından verilmektesyken ÜİK ile birlikte bu yetki Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB)'nda birleştirilmiştir. ÜİK ile birlikte yabancılara çalışma hakkı kavramı yerine uluslararası işgücü kavramı tercih edilmeye başlanmıştır.

Türk Yabancılar Hukuku'nda, İş Hukuku'nda ve Sosyal Güvenlik Hukuku'nda sınırları belirlenen kanuni çalışma biçimleri dışında kalan çalışmalar; izinsiz çalışma, kaçak çalışma veya kayıtdışı çalışma olarak adlandırılmaktadır. Kayıtdışılık ülkenin uyguladığı ekonomik sistemler, gelir dağılımı adaletsizliği, hukuki düzenlemeler, sosyal ve kültürel farklılıklar gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kaçak olarak istihdam edilen Türk vatandaşlarından daha ucuz işgücü konumunda olan yabancılar da kayıtdışı istihdamın en önemli aktörlerinden birisidir. Dolayısıyla kadın, çocuk ve yaşlı gibi gruplarla birlikte yabancılar kayıtdışılıktan en fazla etkilenenlerdendir. Bu doğrultuda çalışmada betimsel araştırma yöntemiyle, Türkiye'de bulunan yabancıların çalışma hakları, Türkiye'yi tercih etme nedenleri ve kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik mevcut alınan ve ayrıca alınabilecek olan önlemleri ortaya koymak hedeflenmiştir.

YABANCI, MÜLTECİ, SİĞINMACI VE GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜNDEKİ YABANCI KAVRAMLARI

Yabancı, mülteci, sığınmacı, geçici koruma altındakiler gibi kavramlar çoğunlukla birbirlerinin yerine kullanılmakta fakat bu kavramlar birbirlerinden oldukça farklı anlamları ifade etmektedirler. Çalışmanın daha iyi anlaşılabilmesi adına bu kavramların tanımlanması oldukça elzemdir. Yabancı, Devletler Hukuku Enstitüsünce 1892 tarihli Cenevre Toplantısı'nda kabul edilen ve yabancı kavramına dair en çok atıf yapılan tanıma göre; "Bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddia hakkı olmayan kimsedir" (Altuğ, Y., 1971: 9). Bir diğer tanıma göre ise ülkesinde bulunduğu devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kimselere yabancı denilmektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)'na göre ise; Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler yabancıdır (m.3/1-ü).

Mülteci, Türkiye'nin de kabul etmiş olduğu 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci statüsü; "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebepler korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmeyen istemeyen şahsa uygulanacaktır." Sözleşmenin lafzından da anlaşılacağı üzere taraf ülkeler coğrafi sınırlama koyabilmektedir. Ancak halihazırda Kongo, Madagaskar, Monako ve Türkiye dışında coğrafi kısıtlama uygulayan ülke bulunmamaktadır (Erdoğan, 2017: 17). Türkiye günümüzde 3.5 milyondan fazla Suriyeliye kapılarını açmış olmasına rağmen bu insanlara mülteci statüsü verilmemektedir. Dolayısıyla coğrafi sınırlama fiilen uygulanmıyor gibi algılanabilirse de aslında uygulanmaktadır.

Sığınmacı, mültecilik hukuki statüsünün (olumlu veya olumsuz) sonuçlanmasının beklendiği geçici bir durumu veya pozisyonu ifade etmektedir. Dolayısıyla Suriyeliler üzerinden ifade edecek olursak Suriyelileri sığınmacı olarak tanımlamak da pek mümkün gözükmemektedir. Zira Türkiye'nin coğrafi çekincesi nedeniyle mevcut hukuki düzenlemelerle mülteci olarak kabul edilmeleri mümkün değildir. Bununla birlikte Türkiye'de bulunan Suriyeliler için pek çok kişi ve kaynak tarafından mülteci, sığınmacı, göçmen, muhacir gibi kavramların hepsi birlikte kullanılmaktadır.

Geçici Koruma statüsü ise Suriyelilerin kitlesel gelişleri sebebiyle mülteci ve sığınmacı statüsünün beraberinde getirdiği sorumlulukların ve bürokratik işlemlerin yerine getirilmesinin zorlaşması sebebiyle oluşturulmuştur. 30 Mart 2012 tarihli "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyeti'nde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" ile Suriyelilere geçici koruma statüsü verilmiştir. Suriyelilere bu statünün verilmesinde göçlerinin geçicilik ihtiva ettiği görüşü etkili olmuştur. Dolayısıyla bu tanıma göre Suriyeliler mülteci olmadıkları olamayacakları gibi sığınmacı da değillerdir. Bununla birlikte geçici koruma statüsü^a YUKK ile düzenlenmiştir. Kanunda; "Ülkesi'nden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir" (m.91/1)^b ifadesi yer almaktadır.

^aGeçici koruma rejiminin en önemli örneklerini Almanya, İsveç ve Hollanda örnekleri oluşturmaktadır. Almanya örneğinde; Bosnalılara Duldung adı verilen bir geçici koruma rejimi uygulanmıştır. Söz konusu rejim Bosnalıları gerçek bir hukuki statüden mahrum bırakması ve asgari standartlara dahi erişimi kısıtlaması sebebiyle eleştirilmektedir. İsveç örneği ise; insan haklarının gözetilmesi ve temel insani hizmetlerin gözetilmesi ve uzun vadeli entegrasyon programlarının takip edilmesi gibi olumlu örnekleri barındırmaktadır. Son olarak Hollanda örneğinde ise; haklara ve hizmetlere erişimin aşamalı olarak arttığı aşamalı entegrasyon programı takip edilmiştir. Üç yıl süren aşamalı entegrasyon programı sonra kişiler kalıcı olarak ikamet izni almaya hak kazanmaktadır. (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015).

^b YUKK'a yönelik çalışmalar 2010 yılında başlamış bulunup 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilmiş, 11 Nisan 2013'te 28615 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

KAYITDIŞI ÇALIŞMA

Kayıtdışılığa ilişkin ilk çalışma Keith Hart tarafından yapılmıőtır (Hart, 1973). 1970'lerde kayıtdışı ekonomi; ekonomik kalkınmayı etkilemeyeceği dıőünölen marjinal ve küçük boyutlu bir olgu olarak görölmüőtür. 1980'lerde kayıtdıőıyla ilgili az sayıda çalışma yapılmıőtır. 1990'larda ise yoksulluk ile bađdaőtırlmıőtır (Günther ve Launov, 2012: 88). Kavramın adından da anlaşılacağı üzere, kayıt altında olunmayı yani esasen bilinmeyi ifade etmesiyle de konuyla ilgili çalıőmaların yapılmasını güçleőtirmiőtir.

Kayıtdışı istihdam; çalışan nüfusun resmi istihdam rakamlarından fazla olması durumudur. Başka bir tanıma göre; çalışanların kamu otoritesine hiç bildirmemesi veya eksik bildirilerek vergi ve sosyal güvenlik primleri gibi yasal yükümlölüklerin etrafından dolanılmasıdır. Bir başka tanıma göre ise istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmadığı vergisel ve zorunlu sosyal yükümlölükler dahil olmak üzere tüm yükümlölüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetiminin dışına çıkarılmasıdır (Altuğ, 1997: 15). Kayıtdışı istihdama ilişkin tanımları çoğaltmak mümkündür. Ancak hangi tanım seçilirse seçilsin birçok farklı iőçiyi ve çalışma Őeklini içermektedir.

Kayıtdışı çalışmaya ilişkin yabancılar özelinde literatürde çokça karőılaőan kavramlardan bir tanesi de yabancı kaçak iőçiliktir. Yabancı kaçak işçilik kayıtdışı istihdamın türlerinden bir tanesidir ve temelde kayıtdışı istihdamın en temel özelliği olan kamu otoritesinden saklanmayı bünyesinde barındırmaktadır. Ancak söz konusu kiőı yabancıdır.

Yabancı kaçak işçi; bulunduğu ölkeye vatandaşlık bağıyla bağlı olmadan çalışma izni olmaksızın çalışan kiőidir. Yabancı kaçak işçilerin ölkeye giriőleri yasal olduğu halde daha önce bahsedilen çalışma izinlerinden herhangi birine sahip olmamaları durumu kayıtdışılığı oluşturmaktadır. Ayrıca yabancıların çalıőmalarının yasak olduğu işlerde çalışmaları durumunda da çalışmaları mecburen kayıtdışı olmaktadır. Genel olarak yabancı kaçak işçi; bulunduğu ölkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, konaklama veya çalışma izni bulunmayan kiőilerdir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004). Yabancı kaçak işçiler ölkedeki diğer kayıtdışı çalışanlar gibi düşük ücretlerle çalıőtıđı gibi onlardan çok daha zorlu işlerde istihdam edilmektedirler. Yabancı kaçak iőçileri genel olarak beő grupta inceleyebiliriz (Iőıđıçok, 2005: 438);

(i). Türkiye'ye giriőleri yasal ancak çalışmaları yasal olmayanlar, (ii). Türkiye'ye tamamen yasadışı yollarla girmiő ve dolayısıyla çalışmaları da yasal olmayanlar, (iii). Türkiye'ye yasal yollardan girmiő ve Türk vatandaşlığına baővuruda bulunmuő olanlar, (iv). Türkiye'ye yasal yollardan giriş yapıp başka ölkeye sığınmak isteyenler, (v). Türkiye'de mülteci olarak bulunanlar.

Hangi türde olursa olsun yabancılar arasında kayıtdışı çalışma diğer kayıtdışı çalıőanlarda olduğu gibi daha kalıcı ve sürekli hale gelmektedir. Hatta Türkiye'de kayıtdışı çalışma esas istihdam alanı haline gelmeye baőlamıőtır (Lordoğlu, 2005a: 58). Bu durumun temelinde kayıtlı işçi çalıőtmanın görece yüksek maliyetinden kaçınmak yatmaktadır.

Küreselleőme ve neoliberal politikaların takip edilmeye baőlandıđı 1980'lerden itibaren gitgide daha fazla sayıda yabancı diğer ölkelere göç etmiş bulunmaktadır. Bir başka deyişle bu geliőmelerle birlikte işgücü hareketli hale gelmiştir. Ancak bu hareketliliğin tamamı istekli değildir. BMMYK raporuna göre; 2017 yılı itibariyle dünyada yaklaőık 20 milyon mülteci, 3 milyonu aőkın sığınmacı, 39 milyonu aőkın kendi ölkesi içinde göç etmek zorunda kalmıő kiőı ve toplamda yaklaőık 72 milyon zorla yerinden edilmiş insan bulunmaktadır.

Tablo 1. Dünya Genelinde Mülteci, Sığınmacı, Vatansızlar ve Kendi Ülkesinde Göç Etmek Zorunda Kalanlar

Yıl	Mülteciler	Sığınmacılar	Ölkesi İçinde Göç Etmek Zorunda Kalan Kişiler	Geri Dönerler	Vatansızlar	Diğerleri	Toplam
1950	2.116.011	0	0	0	0	0	2.116.011
1960	1.656.664	0	0	0	0	0	1.656.664
1970	2.464.730	0	0	13.88	0	0	2.478.610
1980	8.454.937	0	0	774.81	0	0	9.229.747
1990	17.395.979	0	0	139.122	0	0	17.535.101
2000	12.129.572	947.926	5.998.501	1.136.547	0	1.653.851	21.866.397
2010	10.549.681	837.445	14.697.804	3.120.859	3.463.070	1.255.579	33.924.438
2016	17.187.488	2.826.508	36.627.127	7.063.374	3.242.207	803.134	67.749.838
2017	19.941.347	3.090.898	39.118.516	4.896.352	2.796.204	1.596.189	71.439.506

Kaynak: (UNHCR, 2018a)

Tablo 1'de gösterildiği üzere milyonlarca insan göç etmek zorunda kalmaktadır. Söz konusu göç hareketlerinden Türkiye de yoğun olarak etkilenmektedir. Özellikle 2011 yılı itibariyle Suriye'den Türkiye'ye doğru gerçekleően kitlesel göçler Türkiye'nin transit ve aynı zamanda da hedef ölkeler olma konumunu güçlendirmiőtir. Aőađıdaki tablo 2'de dönemsel olarak Türkiye'de en fazla sığınmacı ve mülteci bulunduran ölkeler incelenebilir.

Tablo 2. Yıllara Göre Türkiye'de En Fazla Sığınmacı ve Mülteci Bulunduran 10 Ölkeler

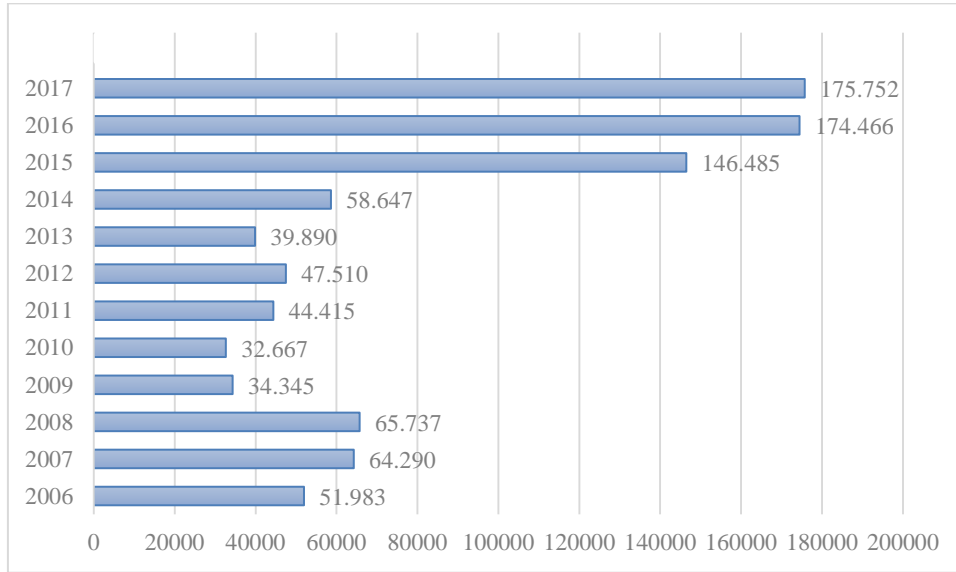
	1980	1990	2000	2010	2016	2017
Afganistan	5		96	3.447	118.116	163.413
Irak		1.4	2.586	5.877	130.076	152.976
İran		830	4.49	4.617	31.592	33.923
Arnavutluk		70				

Bosna Hersek			776			
Sırbistan ve Kosova			385			
Filistin			68	142	1.836	1.794
Çin			21			
Özbekistan			18	183	581	666
Somali			15	1.267	3.463	4.364
Kırgızistan				245		
Sudan				206		
Eritre				87		
Suriye*				74	2.824.167	3.426.786
Pakistan					830	1.690
Yemen					556	585
Türkmenistan					435	597
Diğer/Bilinmeyen	1.1	25.7	43			
Toplam	8.08	29.99	10.498	18.155	3.113.668	3.786.794

* 6 Aralık 2018 itibariyle bu sayı 3.611.894'tür.

Kaynak: (UNHCR, 2018b)

Tablodan da anlaşılacağı üzere, Türkiye'ye farklı dönemlerde farklı nüfus hareketleri gerçekleşmiştir. Örneğin; Türkiye'de 2000 ve 2010 yıllarında Türkiye'de bulunan yabancıların başında Iraklılar gelmekte iken 2011 itibariyle Suriye krizinin patlak vermesinin ardından ilk sırayı Suriyeliler almıştır. Göç hareketlerinin önemli bir bölümünü düzensiz göçmenler oluşturmaktadır. Söz konusu göçmenlerin önemli bir bölümü Türkiye'yi transit geçiş ülkesi olarak görmektedir. Bu konunun bir göstergesi de yakalanan kaçak göçmen sayısıdır. Grafik 1'de de görülebileceği gibi yakalanan kaçak göçmen sayıları ile Suriyeli sığınmacıların sayısı arasında ilişki vardır.



Grafik 1. Yıllara Göre Yakalanan Kaçak Göçmen Sayıları

Kaynak: (Kızılay, 2018)

Yabancı kaçak işçiliğe ilişkin toplu ve kesin istatistiklere ulaşmak mümkün olmamaktadır. Kayıtdışılığı ölçmek olgunun özelliği gereği gizlilik ihtiva etmesinden kaynaklı olarak zordur. Ancak kayıtdışılığı ölçmeye yönelik olarak; emek piyasası yaklaşımı, küçük firma yaklaşımı, hane halkı tüketimi yaklaşımı ve makroekonomik uyumsuzluk yaklaşımı gibi yaklaşımlar kullanılmaktadır (Portes ve Haller, 2005: 413). Türkiye'de bu konuya ilişkin istatistikler AÇSHB, Türkiye İş Kurumu, İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kurumlarca sağlanmalıdır. Ancak pek çok kurum ve kuruluşun konuya ilişkin farklı rakamlar ortaya konmaktadır. Kimi kaynaklarda 1 milyona kadar olan rakamlara yer verilmektedir (Bayhan, 2011: 64). İSMMMMO "Yabancı Kaçak İşçiler ve Türkiye'ye Göç Hareketi" adlı rapora göre Türkiye'de bir yılda kaçak olarak çalışan yabancı işçi sayısı 200 bini bulmaktadır. Söz konusu işçilerin işverene sağladığı 15 yıllık yarar ise 22 milyar lirayı geçmiştir bulunmaktadır (İSMMMMO, 2018). Kayıtdışılığa ilişkin gerçek rakamlara ulaşamamak politika araçlarının etkin kullanımını zorlaştıracaktır (Bilgili, 2002: 10).

Yabancı kaçak işçiler Türkiye'de bölgelere göre farklı işleri tercih etmektedirler. Yaz aylarında turizm bölgelerinde otel, pansiyon ve eğlence yerlerinde temizlik işlerinde ve animasyon işlerinde yani turizm sektöründe çalışmayı tercih etmektedirler. Doğu Karadeniz bölgesindeki yabancılar ise inşaat, tarım ve pazarcılık gibi işlerde çalışmaktadırlar. Büyük şehirlerde çalışanlar ise sektörel olarak daha geniş bir alana yayılmışlardır. Bunların başında tekstil, bulaşıkçılık, pompacılık, tezgahçılık, asfalt dökümcülüğü ve rehberlik gibi işler gelmektedir

(Candan, 2007: 66). Lordoğlu (2005b)'na göre kayıtdışı çalışan yabancıların vasıf seviyeleri aynı işi yapan yerli işiilere göre daha fazladır. Söz konusu kişiilerin vasıf düzeylerine uygun işlerde çalıştırılmaları katkılarını arttıracaktır.

YABANCILARIN TÜRKİYE'Yİ TERCİH ETME SEBEPLERİ

Bireylerin g etmesine sebep olan faktörler literatürde genel olarak itici ve çekici faktörler olarak iki ana başlık altında sıralanmaktadır. Yabancı kaçak işiilik sorununun temelinde de yer aldığı sylenilecek bu faktörler aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Gençler, 2002: 31):

İtici Faktörler

(i). Dünya nüfusunun hızlı artışı, (ii). İşsizliğin nc dünya ülkelerinde her zaman olması, (iii). Gidilmek istenen yere ulaşmanın kolay olması, (iv). Batı lkeleri dışındaki ülkelerin vatandaşların beklentilerindeki artış

ekici Faktörler

(i). Mültecilere yönelik cömert sığınma yardım politikaları, (ii). İşverenlerin ucuz işgücü talebi, (iii). Gevşek göçmen yasaları, (iv). Göçmen haklarına yönelik hukuki savunma şebekelerinin cesaretlendirmesi

Türkiye'ye yönelik gn en önemli nedenini coğrafı konumu oluşturmaktadır. Asya ile Avrupa arasındaki köprü konumu ve Ortadoğu ile olan uzun sınır hattı bunda etkili olmaktadır. Göçmenler tarafından ilgi çekici olarak görülen Avrupa ülkelerine ulaşmak amacıyla transit ülke görevi gören Türkiye ekonomik ve sosyal sıkıntılarının çokça yaşandığı Ortadoğu lkeleriyle komşu olduğu için hedef ülke görevi görmektedir. Ayrıca pek çok Türk devleti vatandaşı için de kültürel yakınlık sebebiyle çekici gelmektedir. Bir diğer önemli sebep ise Türkiye'nin ekonomik konumudur. Komşu lkelere göre ekonomik olarak daha gelişmiş olan Türkiye bu sebeple tercih edilmektedir.

YABANCILARIN ALIşMA HAKKI

Yabancıların alışma hakkı ve zgrlğ Türk Hukuku'nda pek çok metinde yer almıştır. Normlar hiyerarşisinin tepesindeki 1982 Anayasası'na göre "Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir" (m.48) ve "alışmak herkesin hakkı ve ödevidir" (m.49). Ayrıca Anayasaya göre yabancılar Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerdeki temel hak ve özgürlüklerle ilgili haklardan yararlanma hakkına sahiptir. Bu haklardan bir tanesi de çalışma hakkıdır. Çalışma hakkında ilişkin uluslararası sözleşmelere örnek vermek gerekirse; Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ESKHS), BM Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme (BMEHS) ve ocuk Hakları Sözleşmesi başlıcalarındandır.

Yabancıların alışma hak ve özgürlükleri pek çok Kanun ve Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bunların başında da UİK gelmektedir. UİK'in kapsamı m.2/1'de düzenlenmiştir. Buna göre; "Türkiye'de çalışmak için başvuruda bulunan veya çalışan, bir işveren yanında mesleki eğitim görmek üzere başvuruda bulunan veya görmekte olan, staj yapmak üzere başvuruda bulunan veya staj yapan yabancılar ile Türkiye'de geçici nitelikte hizmet sunmak amacıyla bulunan sınır ötesi hizmet sunucusu yabancıları ve yabancı çalıştıran veya çalıştırmak üzere başvuruda bulunan gerçek ve tüzel kişiileri kapsar".

UİK'da beş çeşit çalışma izni öngörülmüştür. Bunlar; yabancıya en çok 1 yıl geçerli çalışma izni veren "Süreli alışma İzni", uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanuni çalışma izni alan yabancıların başvurabileceği "Süresiz alışma İzni", belirli niteliklere sahip profesyonel meslek gruplarına verilen "Bağımsız alışma İzni", Bakanlıkça belirlenen uluslararası işgücü politikasına uygun olarak kanunen belirlenen, belirli nitelikteki yabancılara verilen "İstisnai alışma İzni" ve bağımsız çalışma izni benzeri bir çalışma izni olan "Turkuaz Kart"tır. Yabancıların sayılan çalışma izni türlerinden birini almamaları durumunda yaptıkları çalışmalar izinsiz çalışma, kayıtdışı çalışma veya kaçak çalışma olarak nitelendirilir. Ayrıca yabancı çalıştıran işverenler ve süresiz veya bağımsız çalışma izni ile çalışmaya başlayan veya çalışması sona eren yabancılar bu durumu 15 gün içinde Bakanlıkça bildirmekle yükümlüdür (UİK, m.22/1).

Yabancıların alışamayacakları işler ise pek çok kanunda yer almıştır. Buna göre; Avukatlık Kanunu'na göre; avukatlık mesleğine kabul edilebilmek için şartlardan bir tanesi Türk vatandaşı olmaktır (m.3). Bu kapsamda yabancılar avukat olamazlar. Yüksek ğretim Kanunu'na göre yabancıların Yükseköğretim Kurumlarında çalışabilmesi için İçişleri Bakanlıkından olumlu görüş alınması gerekmektedir. Kabotaj Kanunu'na göre yabancılar karasuları dahilinde belirli işlerde çalışamazlar. Yabancılar ikinci derece kara askeri yasak bölgelerinde çalışamazlar. arşı ve Mahalle Bekçileri Hakkında Kanun'a göre arşı ve mahalle bekçisi olarak çalışamazlar. 1219 sayılı kanun m.1'e göre; "Türkiye Cumhuriyeti dahilinde tababet icra ve her hangi surette olursa olsun hasta tedavi edebilmek için Türkiye Darlfn Tıp Fakültesinden diploma sahibi olmak ve Türk bulunmak şarttır". Bu kapsamda yabancılar Türkiye'de doktorluk yapamazlar. Ayrıca Hemşirelik Kanununa göre hemşirelik, Eczacılar ve Eczaneler Kanununa göre Eczacılık, Türk Veteriner Hekimleri Birliği İle Odalarının Teşekkül Tartzına ve Göreceği İşlere Dair Kanuna göre veteriner hekimlik de yapamazlar. Benzer şekilde diş hekimliği, ebelik ve hastabakıcılık da yapamazlar. Bunlara ek olarak gümrük müşavirliği ve gümrük müşavir yardımıcılığı ve borsa komiserliği yapamazlar.

Tüm bu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, nitelikli işgücünden yararlanmayı engelleyici bir mevzuat söz konusu olduğu söylenilebilir. Ayrıca yabancıların alışmayacakları işlerin mevzuatta dağınık bir şekilde yer bulması da bir diğer sorundur.

YABANCILARIN KAYITDIŞI ÇALIŐMASINI ÖNLEMENE YÖNELİK UYGULAMALAR

Günümüzde kayıtdışı istihdamı önlemene yönelik çok çeşitli önlemler alınmaktadır. Söz konusu önlemlerin başarılı olabilmesi için bu mücadelenin devlet politikası haline getirilmesi gerekmektedir. Ancak kayıtdıőılıőa ilişkin önlemlerin kayıtdıőılıőı artırdıőına ilişkin görüőler de bulunmaktadır. Bu noktada devletin düzenleme kapasitesi ve sosyal yapının bu düzenlemelere yaklaşımı önem arz etmektedir (Portes ve Haller, 2005: 410). Bu kapsamda Türkiye’de Orta Vadeli Planlarda ve Kalkınma Planlarında kayıtdışı istihdamı yönelik önlemlere yer verilmiştir.

Kayıtdışı istihdamla mücadelede en çok başvurulan yöntem vergi sistemine yöneliktir. Vergi reformlarıyla ücretlilerin gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi yükünü hafifletme hedeflenmektedir. Ayrıca vergi tabanını genişletici önlemlere yönelinmektedir (Algan, 2004: 4). Bunlara ek olarak vergi denetiminde etkinliőı artırıcı önlemler alınmaktadır^e.

Çalışma konusuyla ilgili olarak yabancıların kayıtdışı çalışmalarına yönelik önlemler ise daha çok işyeri denetimlerine ağırlık vermektedir. Yabancı kaçak işçilikteki artış söz konusu denetimlerin ve idari para cezalarının yetersizliőinin göstergesidir (Keser, 2003: 42). 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu m.23’e göre “Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediikleri Bakanlık İş Müfettiőleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettiőleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereőince yapılacak teftiő, denetim ve soruőtırmalar uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiő, denetim ve soruőtırma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır.”

“Kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin, kendi mevzuatları gereőince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıőtıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini tespit etmeleri hâlinde, durum Bakanlıőa bildirilir” (m.23/2). Yapılan denetimler ve yapılan bildirimler üzerine, gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre, bu Kanunda yer alan idari yaptırımlar Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüőünce uygulanır (m.23/3). Verilen idari para cezaları bir ay içinde ödenir (m.23/4). Bu Kanuna göre (m.23/5); çalışma izni olmaksızın çalışan/çalıştırılan yabancılar ile bildirim yükümlülüőünün ihlali halinde uygulanacak idari para cezaları aőađıdaki tablo 3’te incelenebilir.

Tablo 3. Çalışma İzni Olmaksızın Çalışan/Çalıştırılan Yabancılar İle Bildirim Yükümlülüőünün İhlali Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları (TL)

İdari Para Cezaları	Ceza Miktarları		
	2016	2017	2018
Çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıőtıran işverenlere her bir yabancı için	6.000	6.229	7.130
Çalışma izni olmaksızın çalışan yabancıya	2.400	2.491	2.851
Çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya	4.800	4.983	5.704
Kanunda öngörülen bildirim yükümlülüőünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız ve süresiz izinle çalışan yabancı ile yabancı çalıőtıran işveren her bir yabancı için	400	415	475

Kaynak: (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıőı, 2018).

Çalışma izni olmadan çalıőtıőı tespit edilen yabancılar sınır dışı edilmek üzere İçişleri Bakanlıőına bildirilir (m.23/8). Benzer düzenleme 6458 sayılı YUKK’unda da yer almaktadır. Buna göre; çalışma izni olmadan çalıőtıőı tespit edilenler hakkında sınır dışı kararı verilir (m.54/1-ğ). “İşveren veya işveren vekili, çalışma izni bulunmayan yabancıların ve varsa eő ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karőılamak zorundadır” (m.23/9).

Yabancıların kayıtdışı istihdamı her geçen gün daha büyük bir problem haline gelmektedir. Bu durumda denetim personelinin yetersizliőı, iş kanununun zayıflıőı, ilgili kurumların esnek tutumları ve sendikaların başarısızlıőı etkili olmaktadır (Narlı, 2003). Ayrıca yabancıların kayıtdışı istihdamına yönelik önlemlere baktığımızda önlemlerin yabancı işçilere yönelik olduğu görülmektedir. Oysaki onlar “ne pahasına olursa olsun yasaları çiğnemene değil, yasadışı kalmak pahasına yaşamlarını idame ettirmene çalıőmaktadır” (Akpınar, 2010: 17). Söz konusu düzenlemeler kayıtdışı çalışan yabancıları sessizleőtirmene hatta köleleőtirmene baőlayacaėı için eleştirilmektedir (Koç, 1999). Oysa yabancılarından öncelikle nitelikli olanların kayıtlı çalışma yollarına sevk edilmesinde yarar vardır. Ancak düşük bir işsizlik seviyesinde dahi bu kişilerin ekonomiye kazandırılmaları hoő karőılanmayabilmektedir. Bu durum örtülü bir ayrımcılık olarak karőımıza çıkabilecektir (Lordoğlu, 2002: 36).

SONUÇ

^e Vergi oranının düşürülmesinin her zaman kayıtdıőılıőı azaltmayacağını laffer eğrisi ile açıklayan çalışmalar bulunmaktadır (Bulut, 2013: 14). Ancak denetlemelerin ve ceza görme ihtimalinin artmasının mükellefleri doğru beyanda bulunma ihtimallerini artırmaktadır (Allingham ve Agnar, 1972: 324).

Yabancıların kayıtdışı çalışmaları dünyanın her yerinde, her dönem görülmekle birlikte 1980'lerden itibaren önem kazanan bir olgudur. Hem transit hem de hedef ülke olarak Türkiye bu sorunla sürekli bir şekilde karşı karşıya kalmakla birlikte Suriyelilerin zorunlu göçleriyle bu olgu daha da önem kazanmıştır. Özellikle Suriyelilerin çalışma izinleri oldukça geç bir tarihte 2016'da Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile verilmiştir. Diğer grupların ise çalışma izinleri Uluslararası İşgücü Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanuna göre yabancılar 5 farklı türde çalışma izni alabilirler. Bunlar; süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni, istisnai çalışma izni ve turkuaz karttır. Sıralanan çalışma izinlerinden herhangi birine sahip olmayan yabancılar hayatlarını idame ettirebilmek adına, kayıtdışı çalışmaya bir başka deyişle kaçak çalışmaya mecbur kalmaktadırlar.

Yabancıların transit veya hedef ülke olarak Türkiye'yi seçmelerinde ülkenin coğrafi konumu, komşu ülke olması, ekonomik gelişmişlik seviyesi ve kültürel yakınlık gibi etmenler etkili olmaktadır. Göç edenlerin kayıtdışı sektörü tercih etmelerinde ise görece nitelsiz işçilerin çalışma izni almalarındaki zorluklar, yabancıların çalışmasının yasaklandığı işlerin çokluğu, işverenlerin çok daha ucuz olması nedeniyle kayıtdışı istihdam etmeyi tercih etmesi gibi nedenler etkili olmaktadır.

Kayıtdışı istihdam beraberinde pek çok olumsuzluğu getirmekle birlikte literatürde tartışmalı olarak olumlu etkiler de yapmaktadır. Olumsuz etkilerinin bazılarını sıralamak gerekirse; vergi gelirlerini azaltır, haksız rekabete neden olur, vergi adaletine zarar verir, verimliliği azaltır, sosyal güvenlik sistemine zarar verir, kolektif hareketlere engel olur. Olumlu etkiler ise, üzerinde uzlaşma olmamakla birlikte; istihdam artar, gelir seviyesi artar ve firmaların rekabet gücü artar. Ancak literatürde sayılan bu olumlu etkilerine baktığımızda kayıtdışı çalışanların zorlu çalışma şartlarının göz önüne alınmadığı görülmektedir. Nitekim bu kişiler kayıtlı çalışanların yapmak istemediği işlerde çok daha düşük ücretlerle çalışmaktadırlar. Kendi isteğiyle kayıtdışı çalışanlar haricinde bu kişilerin aşında yasadışı kalmak isteğinde olmadıkları söylenebilir.

Yabancıların kayıtdışı çalışmalarını önleme yolunda en büyük adım devletin bunu politika haline getirmesidir. Örneğin turizmi artırma amacına yönelik esnek vize uygulamaları katılaştırılabilir. Çünkü bu kapsamda ülkeye giriş yapan yabancılar vizeleri süresince kayıtdışı çalışabildikleri gibi vizelerinin bitiminden sonra da ülkeyi terk etmeyerek bu çalışmalarına devam edebilmektedirler. Benzer şekilde uluslararası rekabette öne geçmek amacıyla kayıtdışı çalışmaya göz yummamalıdır.

Yabancıların kayıtdışı çalışmalarına ilişkin güncel ve toplu bilgi edinmek sorunun boyutlarını tahmin etmek açısından önem taşımaktadır. Bu kapsamda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kurumların istatistikî çalışmalar yapmaları gerekmektedir.

Kayıtdışılıkla mücadelede en önemli aşamalardan biri olan vergi sistemi dikkatle ele alınmalı ve vergi adaletini sağlayıcı, vergi kaçırmaya neden olmayacak, basit ve şeffaf bir sistem getirilmelidir.

Çalışma izni alma sürecinin tek bir kurum tarafından yapılması olumlu bir gelişme olmakla birlikte teşvik etmek adına bürokratik işlemler olabildiğince azaltılmalıdır. Çalışma izinlerine ilişkin denetimler yoğunlaştırılmalıdır. Bu kapsamda denetleyici kurumlar güçlendirilmeli ve denetimlerin sayısı artırılmalıdır.

Türkiye tarihin her döneminde göçe maruz kalan bir göçler ülkesidir. Ancak Türkiye'nin sabit bir göç politikasının olmadığı geçmiş göç deneyimlerinden anlaşılmaktadır. Bu kapsamda resmi bir göç politikasına ihtiyaç vardır. Ayrıca bu politikanın tam olarak uygulanması adına sıkı sınır kontrollerinin yapılması gerekmektedir.

Uluslararası İşgücü Kanunu ile birlikte uygulanan uluslararası işgücü politikasının genel yapısı değerlendirildiğinde nitelikli işçilerin istihdamını kolaylaştırıcı önlemler alındığı görülmektedir. Ancak kayıtdışı istihdam yapısı gereği daha çok daha düşük eğitim düzeyi ve niteliktekiiler arasında yaygındır. Bu kapsamda bu kişileri de çalışma izni almaya teşvik etmek gerekmektedir. Buna ek olarak yabancıların çalışamayacakları işlerin sayısının azaltılmasında ve buna ilişkin mevzuatın dağınık yapısının giderilmesinde yarar vardır.

Uluslararası İşgücü Kanunu ile birlikte kayıtdışı çalışanlara ve çalıştıranlara yönelik yüksek idari para cezaları belirlenmiştir. Bu durum kayıtdışı çalıştırarak işçi maliyetlerinden kısmaya çalışan işverenleri caydırmak açısından önemli bir gelişmedir. Ancak bu kapsamda çalışma izni olmadan çalışan yabancıların sınır dışı edilmeleri uygulaması kayıtdışı çalışmaktan başka şans bulamadığı için bu şekilde çalışan yabancıların da ağır bir şekilde cezalandırılmaları anlamına gelmektedir. Bu noktada sınır dışı etme cezası kayıtdışı çalışmanın tekrarı durumunda uygulanması daha yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

KAYNAKÇA

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2015). *Avrupada Geçici Koruma Rejimi Örnekleri*. Ankara: Matsa Basımevi.
- Akpınar, T. (2010). Türkiye'ye Yönelik Kaçak İşgücü Göçü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65, 1–22.
- Algan, N. (2004). Türkiye'de Kayıt Dışı Sektör, Boyutları, Etkileri ve Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler. *İşveren Dergisi*.
- Allingham, M. G. ve Agnar, S. (1972). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Altuğ, O. (1997). Kayıtdışı Ekonominin Boyutları. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*.
- Altuğ, Y. (1971). *Yabancıların Hukuki Durumu*. İstanbul.
- Bayhan, M. (2011). *Türkiye'de Yabancıların İstihdamı (Yüksek Lisans Tezi)*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Bilgili, Ö. (2002). Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik ve Ülkemizde Çalışan Yabancıların Sosyal Güvenliği (II). *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi*.
- Bulut, M. (2013). Vergileme ve Kayıtdışı İstihdam Üzerine Bir Analiz. *Akademik Bakış Dergisi*, 1–15.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2004). Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. Ankara: ÇSGB Yayınları.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2018). Çalışma İzni Olmaksızın Çalışan/Çalıştırılan Yabancılar İle Bildirim Yükümlülüğünün İhlali Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları. Retrieved from <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/pages/kacak-yabanc%C4%B1-isci-calistirma-cezasi/>
- Candan, M. (2007). Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri (Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Erdoğan, M. M. (2017). "Kopuş"tan "Uyum"a kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği: Gafa Medya İletişim.
- Gençler, A. (2002). Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği. *TÜHİS İş Hukuku Ve İktisat Dergisi*, 28–46.
- Günther, I. ve Launov, A. (2012). Informal Employment in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 97, 88–98. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.01.001>
- Hart, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*.
- İşığışık, Ö. (2005). Küresel Gerçeklerle Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçi Sorunu: Boyutları ve Sonuçları. *Journal of Social Policy Conferences*, 0, 435–453.
- İSMMMMO. (2018). Yabancı Kaçak İşçiler ve Türkiye'ye Göç Hareketi. Retrieved from https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Farchive.ismmmo.org.tr%2Fdocs%2Fbasin%2F2012%2Fyazilibasin%2F25062012%2Fyabanci_kacak_isciler_ve_turkiyeye_goc_hareketi_raporu.doc
- Keser, H. (2003). Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Tasarısı Işığında Türkiye'de Yabancıların Çalışma Hakkı ve Yabancı Kaçak İşçilik. *Kamu-İş*, 7, 2–48.
- Kızılay. (2018). 2017 Yılı Göç İstatistik Raporu. Retrieved from https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/38492657_2017-yili-goc-istatistik-raporu-ocak-2018.pdf
- Koç, Y. (1999). Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik (26th ed.). Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları.
- Lordoğlu, K. (2002). Türkiye'de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma. *TÜHİS İş Hukuku Ve İktisat Dergisi*, 31–37.
- Lordoğlu, K. (2005a). Enformel İstihdam ve Türkiye Kaynakları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55, 45–60.
- Lordoğlu, K. (2005b). Türkiye'de Yabancıların Kaçak Çalışma ve Bu Çalışmaya İlişkin Bir Araştırma. *Toplum Ve Bilim*, 103–127.
- Narlı, N. (2003). Illegal Migrant Labour Force in Turkey. *Turkish Review of Middle East Studies*, 27–43.
- Portes, A., & Haller, W. (2005). The Informal Economy. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (2nd ed.). Princeton N.J., New York: Princeton University Press; Russell Sage Foundation.
- UNHCR. (2018a). Population Statistics. Retrieved from <http://popstats.unhcr.org/en/overview>
- UNHCR. (2018b). Population Statistics: Person of Concern. Retrieved from http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern