

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2014/108
Karar Sayısı : 2015/8
Karar Tarihi : 14.1.2015

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 11. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 14. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin Anayasa'nın 2., 48. ve 49. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Davacı şirket bünyesinde müdür olarak görev yapan yabancı uyruklu kişiye ait çalışma izni başvurusunun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından reddedilmesi üzerine ret işleminin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"Davacı ... vekili ... tarafından şirket bünyesinde müdür olarak görev yapan İran uyruklu ...'ya ait çalışma izin başvurusunun, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 14 üncü maddesinin (d) fıkrası uyarınca reddine ilişkin 21.01.2014 tarih ve 1752811 sayılı işlemin iptali istemiyle ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI'na açılan davada, idarenin ret gerekçesine esas aldığı "bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancıların aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması" hükmünün Anayasaya aykırı olduğu düşünüldüğünden incelemesine geçildi.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Dava konusu olan işlemin gerekçesi olan mevzuat hükmünün, aynı işyeri, işletme ve meslek için reddedilen izin talebinin tekrarlanması halinde hiç bir ayrıma, özel bir düzenlemeye ya da sınıflandırılmaya gidilmeksizin bir yıl geçmeden yapılan tüm çalışma izni taleplerinin reddedilmesinin Anayasa'nın 48 inci maddesine aykırı olarak çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip olma ve özel teşebbüsler kurma serbestisini engelleyici ve daraltıcı bir sınırlama getirdiği açıktır.

Anayasa'nın 49 uncu maddesi gereği devletin görev ve ödevi; çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri almak iken, çalışma hakkını desteklemekten uzak ülkeyi kalkındıracak ve ekonomik

seviyesini yükseltecek ve istihdam alanı sağlayacak olan yatırımları kısıtlayıcı nitelikte mevzuatla düzenlemeler getirilmesinin Anayasa'nın amacına aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kanun koyucunun; kamu menfaatini sağlama, çalışma hayatını düzenleme ve çalışma koşullarını yükseltme, bunlara ilişkin sınırlamalar getirme ve normlar koyma, yabancıların ülkemizdeki çalışmalarını izne bağlama ve yabancılara verilecek çalışma izinleriyle ilgili esasları belirlemek için yasal düzenlemeler yapacağı kuşkusuzdur. Bu çerçevede, söz konusu düzenlemenin hedeflenen amaca ulaşma bakımından elverişli olduğu söylenebilir ise de itiraz konusu kuralın, hiçbir ayrıntıya veya sayma yoluna gitmeden bir yıl geçmeden aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için ikinci kez yapılan izin başvurularını mutlak surette reddetmesinin insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu düşüncesiyle Anayasaya aykırı olduğu düşünülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, Mahkememizce bakılmakta olan davada uygulanması gereken 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 14 üncü maddesinin (d) fıkrasında yer alan "...bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancıların aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması..." ibaresinin Anayasanın 2., 48. ve 49. maddelerine aykırı olduğu kanaatine ulaşıldığından, Anayasanın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 40. maddeleri uyarınca söz konusu ibarenin iptali istemiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, 28/04/2014 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren, "İzin isteminin reddi" başlıklı 14. maddesi şöyledir:

"Madde 14- Çalışma izni veya çalışma izninin uzatılması istemi;

a) İş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması,

b) Başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması,

c) (Değişik: 4/4/2013-6458/123 md.) İçişleri Bakanlığının olumsuz görüş bildirmesi,

d) Bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancıların aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması,

e) Yabancıların çalışmasının millî güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlâk ve genel sağlık için tehdit oluşturması,

Hallerinde reddedilir."

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 48. ve 49. maddelerine dayanılmış, Anayasa'nın 13. maddesi ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 11.6.2014 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Murat ARSLAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralla, yabancıymın, aynı işyeri, işletme veya meslek için reddedilen çalışma izni talebinin bir yıl içinde tekrarlanması hâlinde hiçbir ayrıma, özel bir düzenlemeye ya da sınıflandırmaya gidilmeksizin sadece bu gerekçeyle reddedilmesinin çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile çalışma hakkını engelleyici ve daraltıcı bir sınırlama getirildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 48. ve 49. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, itiraz konusu kural ilgisini nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

İtiraz konusu kuralda, bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancıymın aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması hâlinde bu isteminin reddedileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, yabancı kişinin çalışma izni talebinin bir defa reddi durumunda, ret tarihinden itibaren bir yıl süreyle aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için yeniden çalışma izni başvurusunda bulunulamayacaktır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Anayasanın 48. maddesinin birinci fıkrasında, "*Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir...*"; 49. maddesinin birinci fıkrasında da, "*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.*" hükümleri yer almaktadır. Her iki maddede yer alan "*herkes*" ibaresi, bu haklardan yabancıların da vatandaşlar gibi yararlanabileceklerini göstermektedir.

Anayasa'nın 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin, özlere dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağılı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceğı ve bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçünlük ilkesine aykırı olmayacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 48. ve 49. maddelerinde, yabancıların çalışma hakkı ve özgürlüğü ile sözleşme özgürlüğüne yönelik herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir. Bununla birlikte, kanun koyucunun, kamu yararını gerçekleştirme, çalışma hayatını düzenleme, çalışma koşullarının standartlarını yükseltme, bunlara ilişkin sınırlamalar getirme, yabancıların ülkemizdeki çalışmalarını izne bağlama ve yabancılara verilecek çalışma izinleriyle ilgili esasları belirlemek üzere düzenlemeler yapabileceğı kuşkusuzdur. Çalışma özgürlüğü ve hakkı mutlak ve sınırsız bir hak olmayıp belli kriterlere uygun olmak kaydıyla sınırlamalara tabi olabilecek haklardandır. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın 13. maddesinin öngördüğü şekilde, hukuk devletinin gereklerini karşılayan bir kanun aracılığıyla, meşru bir amaçla, demokratik bir toplumda gerekliliğe hizmet eden ölçünlük ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmelidir.

Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçünlük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Ölçünlük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da içeren bir ilkedir.

İtiraz konusu kuralla, yabancıların, aynı işyeri, işletme veya meslek için reddedilen çalışma izni talebinin bir yıl içinde tekrarlanması hâlinde hiçbir ayrıma, özel bir düzenlemeye ya da sınıflandırmaya gidilmeksizin sadece bu gerekçeyle reddedilmesinin çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile çalışma hakkını engelleyici ya da daraltıcı bir sınırlama getirdiğı açıktır. Yabancıların çalışma izinlerinin sınırlandırılması, her devletin öncelikle kendi işsiz vatandaşlarına iş imkânı sağlama amacı içinde olması, bazı mesleklerin vatandaşlar tarafından yapılmasının birçok açıdan zorunlu olması gibi gerekçelere dayandırılabilir. Bu gerekçelerle getirilen kısıtlamalar açısından düzenlemenin meşru bir amaca hizmet ettiği söylenebilir. Ancak itiraz konusu kuralın gerekçesinde bu kurala ilişkin bir ifade yer almamakta, uygulamada, bürokrasinin gereksiz iş yükünden kurtulması amacıyla getirildiğı anlaşılmaktadır.

Kanunların izin verdiği alanlarda çalışması mümkün olan yabancı kimselerin çalışma izni başvurusu bir kez reddedildikten sonra, ret gerekçelerini karşılamış olsa bile, herhangi bir makul gerekçe ortaya konulmaksızın ve hiçbir ayrıma, özel bir düzenlemeye ya da sınıflandırmaya gidilmeksizin bir yıl içerisinde aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için ikinci kez yapılan izin başvurularının mutlak surette reddedilmesinin hakkaniyete uygun olduğu söylenemez.

Buna göre, itiraz konusu kuralla, ölçünlük ilkesinin gereğı olan amaç ile araç arasında makul ve orantılı bir ilişki bulunmadığı ve yapılan sınırlamayla sağladığı yarar arasında hakkaniyete uygun bir denge kurulmadığı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile çalışma hakkını ölçüsüzce sınırlandırdığı anlaşıldığından kural, Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 13., 48. ve 49. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- SONUÇ

27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 14. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 14.1.2015 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Haşim KILIÇ

Başkanvekili
Serruh KALELİ

Başkanvekili
Alparslan ALTAN

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Nuri NECİPOĞLU

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Erdal TERCAN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Zühtü ARSLAN

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN