

YABANCILARIN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKLARININ SERBEST BÖLGELER YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. F. Elif ÇELİK*

Özet

Serbest bölgeler, bir ülkenin siyasi sınırları içinde olmakla birlikte gümrük sınırlarının dışında tutulan bölgeler olarak tanımlanmaktadır. Serbest bölgelerin ülkelere sağlayacağı faydalardan birisi de ülke ekonomisini ferahlatacak ölçüde istihdam etkisi yaratmaktır. Serbest bölgelerde çalışma ve sosyal-güvenlik hakkının yabancılara hangi ölçülerde tanınacağı hususunda ülkemizin diğer bölgelerine kıyasla farklılık arz eden bir durum mevcut değildir. Çünkü serbest bölgelerde konuya dair esaslar, Türkiye Cumhuriyeti Çalışma Mevzuatına tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda yabancı gerçek kişiler yönünden vasıflı uzman personel olma koşulunun aranarak daha ziyade serbest bölgelerde yerli işgücünden istifade edilmeye çalışıldığı; yabancı tüzel kişiler yönünden ise kendi ülkelerinde kuruluş işlemlerini tamamlayarak faaliyetlerini hâlen yurt dışında sürdürmekte olan şirketlerin, faaliyet ruhsatı almak kaydı ile serbest bölgelerde çalışma hakkı elde ettiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Serbest bölge, İstihdam etkisi, Çalışma ve sosyal güvenlik hakkı, Yabancı gerçek kişi, Yabancı tüzel kişi.

EVALUATION OF LABOR AND SOCIAL SECURITY RIGHTS OF THE FOREIGNERS IN TERMS OF THE FREE ZONES

Abstract

Free zones are defined as zones held outside the customs borders as well as being inside a country's political borders. One of the benefits that the free zones will provide is the creation of employment at a measure that will relieve the country economy. There is no difference concerning the degree of labor and social security rights entitled to the foreigners at the free zones in comparison with the other regions of our country since the

* Ufuk Üniversitesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye,
felifcelik@gmail.com

principals of this issue at the free zones are subject to the Labor Regulations of the Republic of Turkey. For these reasons, it is observed that local labor power is trying to be used preferably by looking for the requirement of the personnel being skilled specialists among the real foreign persons. From the point of the foreign legal persons, it is seen that the companies which have completed their foundation procedures and are continuing their own activities in their home countries do also obtain the right of working at the free zones with the condition of obtaining an activity license.

Key Words: *Free zones, Employment effect, Labor and social security rights, Real foreign person, Legal foreign person*

Giriş

İkinci Dünya Savaşının ardından ülkeler, iç piyasalarında başlayan taleplere yetişebilmek ve değişen ekonomik şartlara uyum gösterebilmek amacıyla kendi kendine yetme politikası izlemekten vazgeçmiş ve yerli sanayiye korumaya yönelik devlete gelir sağlaması için gümrük kısıtlamalarını terk etmiştir. Bu doğrultuda ortaya çıkan ikâme eğilim liberal ekonomi politikalarının hayata geçirilmesi olmuştur. Serbest bölgelerin kurulması bu eğilimin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Serbest bölgelerin ülke ekonomisine sayısız katkıları bulunmaktadır. Bu katkıların başında ihracatı geliştirme, ithalatı kolaylaştırma, yabancı sermaye yatırımlarını artırma, teknoloji girdisi sağlama, doğrudan döviz kazançları, transit ticaretin ve liman faaliyetlerinin gelişmesi ve elbette istihdam etkisi sayılabilir.

Çalışmamızda serbest bölgelerin ülke ekonomisi üzerindeki pozitif istihdam etkisinden yola çıkılarak yabancıların serbest bölgelerde hangi usul ve esaslar dahilinde çalışma ve sosyal-güvenlik hakkına sahip olacağı meselesi incelenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda başta Serbest Bölgeler Kanunu, Uygulama Yönetmeliği, ilgili genelgeler ve Türk Yabancılar Hukukuna ilişkin mevzuat taranarak konu bütünlüğünün sağlanmasına gayret edilmiştir.

Makalemizin planı çerçevesinde ilk olarak okuyucuya genel bir görüş vermesi bakımından “serbest bölge” olgusuna kısaca değinilmiş; bu kapsamda serbest bölgelerin dünyadaki tarihçe üzerinden ortaya çıkış nedenleri, serbest bölgelerin Türk hukukundaki yeri anlatılmaya çalışılmıştır. Ardından makalemizin esasını oluşturması sebebiyle yabancıların çalışma hakkına serbest bölgeler yönünden bakılmış, gerçek ve tüzel kişilere ilişkin hükümler ayrı

ayrı değerlendirilmiştir. Son bölümde ise yabancıların serbest bölgelerde sosyal-güvenlik hakları ele alınmış ve çalışmamız, sonuç değerlendirmesi ile tamamlanmıştır.

I. “Serbest Bölge” Olgusuna Kısa Bakış

A. Kavram

Gelişmekte olan ülkeler yönünden ekonomide dışa açılma sebebi; gelişmiş ülkeler yönünden küreselleşme sürecinin tamamlayıcı bir ögesi olarak kabul edilen serbest bölgeler, değişik bakış açılarına göre farklı şekillerde ancak genellikle kavramın ekonomik boyutları dikkate alınarak tanımlanmaktadır¹. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun (SBK)² 6. maddesinde 2008 yılında yapılan değişiklikle birlikte serbest bölgeler, “*Türkiye Gümrük Bölgesinin parçaları olmakla beraber; serbest dolaşımda olmayan eşyanın herhangi bir gümrük rejimine tabi tutulmaksızın ve serbest dolaşıma sokulmaksızın, gümrük mevzuatında öngörülen hâller dışında kullanılmamak ya da tüketilmemek kaydıyla konulduğu, ithalat vergileri ile ticaret politikası önlemlerinin ve kambiyo mevzuatının uygulanması bakımından Türkiye Gümrük Bölgesi dışında olduğu kabul edilen ve serbest dolaşımdaki eşyanın bir serbest bölgeye konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklardan yararlandığı yerlerdir*” biçiminde tanımlanmıştır. Bu çerçevede en yalın şekli ile serbest bölgeler, bir ülkenin siyasi sınırları içinde yer almakla birlikte gümrük sınırları içinde yer almayan bölgeler olarak ifade edilebilir. Daha geniş şekli ile ise serbest bölgeler, ülkelerin toprakları üzerinde kendi

¹ UNIDO (United Nations International Development Organization/Birleşmiş Milletler Uluslararası Kalkınma Örgütü) tarafından yapılan tanıma göre serbest bölgeler, bir ülkenin toprakları üzerinde uluslararası bir deniz ya da havalimanı yakınında, yabancı nakdi sermaye, makine, teçhizat, aksam ve parçalar, hammadde vs.nin gümrük ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine tabi tutulmadan girebildiği alanlardır. (Nusret GÖKSU, Mesut BİLGİNER, *Dış Ticaret ve Uygulamalar*, Konya, 2003, s.304.) Benzer şekilde UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development/Birleşmiş Milletler Sanayi ve Kalkınma Konferansı) tarafından yapılan tanıma göre serbest bölgeler, ithal edilen malların gümrük işlemleri olmaksızın getirilebildiği, depolanabildiği, üretim amacı ile kullanılabildiği ulusal gümrük alanından özel amaçlarla ayrılmış bölgelerdir. (Engin ERDOĞAN, *Serbest Bölgeler ve Türkiye*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi İİBFD, C. III, Sayı 2, Kasım 1985, s. 6.)

² RG. 15.06.1985(T), 18785(S.)

arzu ve iradeleri ile tespit edecekleri yüksek kolaylık imtiyazına dayalı kurallar dahilinde üretim, montaj, işleme, depolama, ambalajlama, sergileme ve taşımacılık gibi ekonomik faaliyetlerin yürütüldüğü, dış ticaretle ilgili yürürlükteki mevzuatın kısmen ya da tamamen uygulanmadığı, çoğunlukla işlek limanlar çevresinde veya altyapı yatırımları uygun olan bölgelerde kurulmuş, sınırları önceden kararlaştırılmış alanlar olarak belirtilebilir³.

Serbest bölge kavramı ülkeler nezdinde bazen gümrük bazen de dış ticaret rejiminin bir parçası olarak ele alınmaktadır. Bu farklılığın sebebi hiç şüphesiz ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin birbiriyle aynı olmamasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde serbest bölgeler daha ziyade üretim amaçlı faaliyet gösterirken gelişmiş ülkelerdeki serbest bölgeler ise ticaret ağırlıklı faaliyet göstermektedirler. Ancak ne şekilde konumlandırılırlarsa konumlandırılınsınlar tüm serbest bölgeleri kapsayıcı ortak özellikleri şu dört noktada toplamak mümkündür:

1) Serbest bölgeler, özellikle kaçakçılığı önlemek amacıyla geniş hinterlandı olan, uluslararası ticaret yolları üzerinde bulunan gelişmiş kara, demir, hava ve deniz ulaşım imkanlarına sahip fiziki olarak tecrit edilmiş alanlarda kurulurlar⁴.

2) Serbest bölgelerde yabancı sermayenin arz ettiği önem sebebiyle alt yapı imkanlarının sorunsuz işler ve tüm ihtiyaçlara cevap verir nitelikte olmasına dikkat edilir⁵.

3) Serbest bölgelerde yatırım malları ve diğer girdiler gümrük vergisinin dışında tutulduğu, parafiskal yükümlülükler hafifletildiği, yatırımlar sübvansede edildiği ve kâr transferleri koşula bağlanmadığı için serbest bölgeler ayrıcalıklı statü taşırlar⁶.

4) Serbest bölgelerde yürütülen faaliyetlerin kapsamı, faaliyet yürütecek

³ Keramet YILDIZ, *Serbest Bölgeler ve Türkiye*, DTM Basılmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1993, s. 4.

⁴ Engin AKYÜREK, *Serbest Bölge Tanımı-Dünyada-Türkiye’de*, İstanbul, 1983, s.11; ERDOĞAN, s. 181.

⁵ Cafer UNAY, *Türkiye’de Serbest Bölgeler*, Uludağ Üniversitesi İİBFD, C. V, Sayı 1, Mart 1984, s. 32.

⁶ Ömer KÖROĞLU, *Serbest Bölge Türleri ve Ortak Özellikleri*, Yaklaşım, Sayı 74, Şubat 1999, s. 44; UNAY, s. 33-34.

kişi ve kuruluşlar ve bunların özellikleri, yapılan her türlü ödemeler ve yerleşme yasağı gibi çalışma koşulları bakımından standart uygulamalar söz konusudur⁷.

B. Dünyadaki Tarihçesi Üzerinden Ortaya Çıkış Nedenleri

Serbest bölgelerin ortaya çıkış nedenleri, toplumsal ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesi ile birlikte uluslararası kalkınma hedeflerinin de gelişmesi ve önem kazanması ile ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmaktadır. Özellikle ticaret ülke sınırlarını aştığında bu durum, teknolojinin sürekli değişimine, teknolojiye bağlı olarak ortaya çıkarılan buluşların gelir ve talep artışına yol açmasına, tüketici tercihlerinin değişmesine sebep olmaktadır. Dolayısıyla ülkeler, ekonomik kalkınma hedeflerini sürdürmek, dış rekabete uyum sağlamak ve refah düzeylerini artırmak amacıyla diğer ülkeler ile işbirliği yürütmektedir. Serbest bölge uygulamalarını bu işbirliğinin bir parçası olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır⁸.

İlk serbest şehirlerden⁹ günümüz serbest bölgelerine kadar uzanan aşamalar, tarihi bir sıra ile incelenecek olursa malların mallarla takas edildiği yerel pazarların oluşumu, ülke sınırlarında yürütülen sınır ticareti faaliyetlerinin varlığı, medeniyetin başladığı çağlara kadar inmektedir¹⁰. Ancak gerçek anlamı ile serbest bölgelerin dünyada uygulanmaya başlaması Yakın Çağ'da ve özellikle 1950'li yılların ardından başlamıştır¹¹. Bu tarihten evvel yani

⁷ İsmail IŞIK, Mehmet ÇABUK, *Vergi Muhasebe ve Dış Ticaret Uygulamaları Açısından Serbest Bölgeler*, Ankara, 2007, s. 7; AKYÜREK, s. 10.

⁸ Vural SAVAŞ, *Kalkınma Ekonomisi*, İstanbul, 1986, s.183; Rasih DEMİRCİ, *Dış Ticarette Gelişme Eğilimleri ve Serbest Bölgeler*, Karınca, C. 49, Sayı 556, 1983, s. 12; Sema KALAYCIOĞLU, *Dış Ticarette Korumacılık ve Liberasyon*, İstanbul, 1991, s. 12.

⁹ Serbest şehir: Siyasal açıdan tam veya yarı bağımsız bir şehrin tümünde temel faaliyet olarak transit ticaretin yürütüldüğü ve ikametinin serbest olduğu alanlardır. Engin ERDOĞAN, *Serbest Bölgeler ve Türkiye'de Bir Model Denemesi*, Eskişehir, 1985, s. 9.

¹⁰ Bilal YEŞİLTAŞ, *Serbest Bölgelerin Türkiye Ekonomisine Etkinliği ve Bu Etkinliğin Artırılmasında Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonunun Rolü*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1994, s.13.

¹¹ Serbest bölge uygulaması gelişmekte olan ülkelerde de gelişmiş ülkelerde de karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 1950'li ve 60'lı yıllarda Batılı sermayedar şirketlerin toprak ve işgücü maliyetleri, vergiler, gümrükler hususundaki yükleri artarken gelişmekte olan ülkelerde ise sermayedar şirketlerin bu yüklerini hafifletecek ölçüde ucuz toprak ve işgücü

1929 dünya ekonomik krizini takip eden süreçte ülkeler, ekonomik çöküşün yarattığı izleri azaltmaya yönelik çözüm yollarından biri olarak serbest bölgelerden yararlanmaya başlamışlardır. Bir diğer ifade ile bu dönemde serbest şehir uygulaması terk edilerek hızla serbest bölge uygulamasına geçilmiştir¹².

Dünyadaki serbest bölge uygulamalarının hız kazanması, devletlerin ekonomiye müdahalelerinin asgariye indiği dönemlerde kalkınma hedefine daha çabuk erişileceği ve uluslararası pazarda da iç pazarda olduğu gibi etkin biçimde rol üstlenilebileceği fikrine dayanmaktadır¹³. Bir diğer sebep de Orta-doğu ülkelerine yönelik olarak başlatılan transit ticaret faaliyetleridir. Çünkü serbest bölgeler özellikle reexport ve transit ticari faaliyetlerin yürütülmesinde önem arz etmektedir. Ayrıca, gerçekçi kur uygulamasına dönülmesi ile birlikte ithal malların fiyat etkisi de hissedilir biçimde artmıştır. Dolayısıyla daralan iç talebin, dış rekabet gücüne baskı yapması ve dış pazarlarda rekabet gücünün artırılması ihtiyacı, mâliyetlerin düşürülmesi arayışlarını başlatmış bu sebeple de serbest bölge kurma düşüncesi yaygınlaşmıştır¹⁴. Özellikle yabancı sermayeyi çekebilmek, yabancı sermayenin bilgi ve örgütlenme sistemlerinden faydalanabilmek ve istihdam olanakları yaratabilmek için ülke sınırları içinde fakat ülkenin tamamında uygulanması her zaman mümkün olmayacak özel koşul ve ayrıcalıklarla donatılmış serbest üretim bölgeleri kurulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede ilk serbest üretim bölgesi 1958 yılında İrlanda'da Shannon serbest limanı adıyla kurulmuştur. Buranın özelliği tamamen ihracata yönelik faaliyet amaçlı kurulmuş olmasıdır¹⁵.

bulunmaktaydı. Dolayısıyla dönem şartları itibariyle serbest bölge uygulaması tarafların karşılıklı menfaatlerini bağdaştıran bir çözüm tarzı olarak görülmüştür. Bir başka ifade ile uluslararası ticaretin akışını hızlandırmada ve kolaylaştırmada serbest bölgeler, zengin ülkelerden gelen sermaye ile gelişmekte olan ülkelere sahip bulunduğu toprak ve işgücünün birleşmesine imkan sağlamıştır. Semih GÜVERCİNCİ, *Serbest Bölge ve Türkiye'de Serbest Bölgeler*, Gazi Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997, s.11.

¹² ERDOĞAN, *Türkiye'de Bir Model Denemesi*, s.14.

¹³ Aynur GÜLDAMLA, *Serbest Bölgelerin Kurulması ve Ekonomik Değerlendirme*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1994, s. 4.

¹⁴ İsmail ÖZASLAN, *Serbest Bölgeler Önemli İthal Kolaylıkları Sağlar*, İktisat Dergisi, Sayı 220-221, Mart-Nisan 1983, s. 48.

¹⁵ ERDOĞAN, *Türkiye'de Bir Model Denemesi*, s. 19. 1958 yılı itibariyle her ne kadar Batılı bir ülke olsa da İrlanda, gelişmiş ülke ekonomilerinin taşıdığı pek çok özelliği taşımamaktaydı. Küçük ölçekli bir sanayisi ve İngiltere ve Kıta Avrupası'nın diğer ülkeleri

Shannon serbest üretim bölgesi, kuruluşunun ardından uluslararası yatırımcıları bölgeye çekmiş olması sebebiyle başarılı bir kalkınma hamlesi olarak tarihteki yerini almıştır. Bu tecrübeden sonra 1960 ve 1967 yılında Birleşmiş Milletlerin gelişmekte olan ülkelerin sanayilerinin desteklenmesinde ve ihracatlarının artırılmasında serbest bölge uygulamalarının önemli katkılarının olduğu fikrini benimsemesi ile birlikte dünyada serbest bölge kuruluş hızı artmıştır¹⁶.

Doğu Asya coğrafyasındaki ilk örnek, Tayvan'da kurulan Kaohsiung serbest üretim bölgesidir. Kaohsiung serbest üretim bölgesinin de başarılı sonuç elde etmesinin ardından Tayvan'da Nantz ve Toichung serbest üretim bölgeleri faaliyete geçmiştir. Güney Kore'de Masan, Filipinler'de Bataan, Malezya'da Bayon Lepas serbest üretim bölgeleri 70'li yıllarda dünyadaki önemli serbest üretim bölgelerinin örnekleri olmuşlardır.¹⁷

80'li yıllara gelindiğinde Asya coğrafyası, yabancı yatırımcıların gözündeki cazibesini kaybetmeye başlayınca serbest bölgelerin ihtiyacı olan ileri teknoloji transferlerini gerçekleştirmek amacıyla tekno-parkların kurulması düşüncesi ortaya çıkmış ve bu düşünce fiilen ilk olarak Tayvan Hükümeti tarafından uygulamaya geçirilmiştir.¹⁸

Avrupa'da ise etkin bir birleşik pazarın varlığı ve ekonomik entegrasyon hedefi dolayısıyla serbest üretim bölgelerinin tesisi çokça tercih edilmemiştir. Buna karşılık Avrupa'da gelişmiş birçok serbest ticaret bölgesi ve liman mevcudiyetini sürdürmektedir.¹⁹

Sonuç olarak bugün dünyada ABD, Almanya, Brezilya, Arjantin, Bulgaristan, İngiltere, İspanya, Çin, Güney Kore, Endonezya, Macaristan, Romanya, Hindistan, Mısır, Ürdün, İran, Türkiye gibi ülkelerin de aralarında bulunduğu toplam 120 ülkede 1000'nin üzerinde serbest bölge faaliyetlerini

ile kıyaslandığında oldukça düşük düzeyde seyreden bir hayat standardı vardı. Shannon serbest üretim bölgesi (limanı), İrlanda Hükümeti tarafından finansal kayıplar göze alınarak yatırımları artırmak ve istihdam olanaklarını genişletmek amacıyla kurulmuştur. GÜVERCİNCİ, s. 12.

¹⁶ Ayhan AYBAR, *Açıklamalı Serbest Bölgeler Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Ankara, 1991, s. 5.

¹⁷ ERDOĞAN, *Türkiye'de Bir Model Denemesi*, s. 20.

¹⁸ GÜVERCİNCİ, s.14; GÜLDAMLA, s. 12.

¹⁹ GÜVERCİNCİ, s. 15.

sürdürmektedir. Bu bölgeler Türkiye'nin de dahil olduğu WEPZA²⁰ çatısı altında işbirliği yapmaya devam etmekte ve Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Birliği, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi örgütlenmeler vasıtası ile de desteklenmektedir.²¹

C. Türk Hukuk Düzenindeki Yeri

1. Mevzuat

Türkiye'de serbest bölge uygulamasının başlatılması ile ilgili düşünce ve girişimlerin tarihi Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar gitmektedir²². Ancak gerçek anlamı ile ilk serbest bölge uygulamasına 24 Ocak 1980 ekonomik kararları sonucu dışa açık ekonomik politikaların takibi ile birlikte geçilmiştir²³. Bakanlar Kurulu'nun 22.09.1983 tarih ve 83/7077 sayılı

²⁰ WEPZA: World Export Processing Zones Association (Dünya İhrac İşleme Bölgeleri Birliği), 1978 yılında UNIDO bünyesinde oluşturulmuştur. Birliğin merkezi ABD'nin Arizona Eyalet'inin Flastaff şehridir. WEPZA'nın kuruluş tüzüğünde amaçları "*EPZ'lerde ihracat amacı ile üretim yaparak ülkelerin ekonomik kalkınmalarında EPZ'lerin ömürlerini artırmak ve uluslararası düzeyde birlikte çalışarak yöneticilerin eğitimi ve bilgi alışverişini sağlamak*" şeklinde belirtilmiştir. (Erişim: 10.09.2013) <http://www.wepza.org>.

²¹ Robert C. HAYWOOD, *Free Zones in Modern World*, Economic Processing Zones Association, Evergreen, Colorado, USA, Craft Meeting, Aruba, October 18, 2000. (Erişim: 10.09.2013) <http://www.wepza.org>.

²² Vefa TOROSLU, Cem Niyazi DURMUŞ, *Serbest Bölgeler*, İstanbul 2010, s. 63. Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde İstanbul'un ticari alandaki üstünlüğünü kaybetmesi tehlikesinin belirmesi ile Tuna Nehri'nin Karadeniz'e döküldüğü yerde bulunan Sulina şehrinin serbest bölge olarak faaliyete geçmesi için girişimde bulunulmuş, Sulina Limanı'na giren eşyanın ihrac edilmesi durumunda vergiden muaf tutulacağı kararı alınmıştır. Ancak bu karar uygulamaya geçememiştir. DPT, *Serbest Bölge Çalışmaları Hakkında Rapor*, No.1, Ekim, 1985, s.14.

²³ Cumhuriyetin ilk yıllarında amaç, hızlı bir kalkınma süreci başlatmak olduğundan ihracata dayalı üretim politikaları yerine ithâl ikâmesi politikasına ağırlık verilmiş bu doğrultuda Ticaret ve Sanayi Odasınca oluşturulacak bir komisyona serbest bölge uygulaması hakkında rapor hazırlaması için yetki verilmiştir. Söz konusu komisyon tarafından hazırlanan iki olumlu rapor ışığında TBMM, 1927 yılında 1132 sayılı Serbest Mıntıka Hakkında Kanunu onaylamıştır. Bu kanun kapsamındaki tek uygulama, 1929 yılında Ford Motor Şirketi'ne otomobil, kamyon ve traktör montajı yapmak üzere İstanbul Tophane'de yer tesis edilmesi olmuştur. ERDOĞAN, *Bir Model Denemesi*, s. 92. 1946 yılında Denizcilik Bankası ülkeden transit olarak geçecek şark halı, kilim vb. eşya ile kürk eşyasının depolanması için İstanbul Eminönü'nde bir antrepo açmış ancak bir süre sonra arzu edilen fayda elde edilemediği

kararında 1984 yılı geçiş programının uygulanmasına dair onay kararı ile aynı yıl icra plânında “...serbest bölgeler kurulacaktır” şeklindeki tedbir maddesi de yer almıştır. 14.10.1983 tarihinde Serbest Bölgeler Teşkilatı Hakkında 151 sayılı KHK kabul edilmiş ve bu kararname ile Serbest Bölgeler Teşkilatı, Başbakanlığa bağlı bir genel müdürlük olarak kurulmuştur²⁴. Takiben Bakanlar Kurulu’nun 03.11.1983 tarih ve 83/7285 sayılı kararı ile Mersin ve Antalya Limanlarının serbest bölge olarak kurulması hususu ilân edilmiştir. Bu durum 29.05.1984 tarihinde söz konusu bölgelerin sınırlarının Bakanlar Kurulu Kararı ile ilân edilmesiyle sonuçlandırılmıştır. Daha sonra serbest bölgelerin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesi ile ilgili temel prensipleri belirlemek, plânlama ve koordinasyon çalışmalarını organize etmek, uygulamaları değerlendirmek, ruhsat vermek, gerekli denetim ve takipleri yapmak görevlerini yürütmesi için Serbest Bölgeler Başkanlığı kurulmuş ve Serbest Bölgeler Başkanlığını aynı teşkilata dahil eden 18.06.1984 tarih ve 223 sayılı Devlet Plânlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK çıkarılmıştır. Bu kararnamede ayrıca serbest bölgelerin valilere bağlı serbest bölge müdürlükleri ile işletilmesi ve müdürlüklerin görev ve yetki alanları ile çalışma esaslarının Bakanlar Kurulu’na tespit edilmesi hükmü yer almıştır²⁵. Kasım 1984’te serbest bölgelere ilişkin yürütülen yoğun çalışmaların yeni bir kanunla düzenlenmesi amacıyla Serbest Bölgeler Başkanlığı Serbest Bölgeler Özel İhtisas Komisyonunu göreve çağırmış ve Komisyon, kanun tasarisına yönelik yaptığı çalışmalarını Ocak 1985’te tamamlayarak Başbakanlığa sunmuştur. Tasarının Başbakanlığa sunumunun ardından gerekli incelemeler ve düzeltmeler yapılarak 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu²⁶, 15.06.1985 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir²⁷.

için burası kapatılmıştır. (DPT, No.1, s. 14.) 1956 yılında İskenderun’da, 1958 yılında ise Tuzla’da serbest bölge kurulmasına karşın uygulamalar başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1970’li yılların sonuna gelindiğinde ithâl ikâmecî sanayi politikası tıkanmaya başlamış, enflasyon oranların hızla artışı karaborsayı cazip kılmış, ekonomideki tasarruf-yatırım dengesi bozulunca ihracata yönelik sanayi modeli benimsenmeye başlanmıştır. Mine TURHAN KARA, *1980 Sonrası Türkiye’de Serbest Bölge Uygulaması*, Dış Ticarete Durum, Kasım-Aralık 1989, s. 16.

²⁴ Faysal ÖZCAN, *Dünya’da ve Türkiye’de Serbest Bölge Uygulaması*, Ankara, 1986, s. 58.

²⁵ DPT, Serbest Bölge Çalışmaları Hakkında Rapor, No. 2, Ekim 1985, s. 8.

²⁶ RG. 15.06.1985(T), 18785(S.)

²⁷ ÖZCAN, s. 59-60.

Bugün itibariye Türkiye’de faaliyet gösteren 21 adet serbest bölge bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu kararı ile yer ve sınırları tespit edilen İstanbul Kıyı Bankacılığı, Zonguldak-Filyos, İpek Yolu Vadisi serbest bölgelerinin kuruluş ve faaliyete başlama çalışmaları ise devam etmektedir²⁸.

Serbest bölgelerin hukuki rejimine ilişkin düzenlemelerin başında Anayasa’nın “*Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi*” başlıklı 167. maddesi gelmektedir. Buna göre “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisine yararı olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mâli yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla, Bakanlar Kurulu’na yetki verebilir*”.

Anayasa’nın bu hükmü ile Serbest Bölgeler Kanununun “*Amaç ve Kapsam*” başlıklı birinci maddesinde yer alan “*Bu kanun, ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek amacıyla serbest bölgelerin kurulması...*” hükmü birbirlerini tamamlamaktadırlar. Gerçekten de SBK’nın birinci maddesinde ifade edilen amaçlara erişmek için alınacak önlemler ya da bu hususta yapılacak düzenlemeler, Anayasa’nın devlete yüklediği görevlerin uzantısı olacaktır²⁹.

Anayasa’nın dışında Türkiye’de kurulacak serbest bölgelerin tabi olacağı hukuki rejimi düzenleyen temel metin, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunudur. Ancak bunun yanında 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Serbest Bölgeler Kanununun 7 ve 13. maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 10.03.1993 tarih ve 21520 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği (Uyg.Yönet.) de dikkate alınmaktadır³⁰.

²⁸ (Erişim: 01.09.2013)http://www.ekonomi.gov.tr.

²⁹ AYBAR, s. 19.

³⁰ RG.10.03.1993(T), 21520(S.) Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği, serbest bölgelerin yönetilmesine ve işletilmesine dair hususları, serbest bölgeler ile ilgili faaliyetlerin tabi olacağı esasları, faaliyet ruhsatı verilmesi ya da ruhsatın iptali ile kullanıcıların sınai ve ticari kayıtlarının tutulması konuları ile serbest bölgelere giriş-çıkış, serbest bölgelerde ikamet esasları, çalışma koşulları, özel hesaba yapılacak ödemeler ve gelirlerin tahsilatına ilişkin esasları düzenlemektedir (m.2).

Serbest Bölgeleri düzenleyen bir diğer hukuki metin 4458 sayılı Gümrük Kanunudur³¹. Ancak, Gümrük Kanununun serbest bölgeleri düzenlemek konusundaki ilgisi sınırlıdır. Zira serbest bölgeler, gümrük hattı dışındaki bölgelerdir (SBK m.6).

Serbest bölgelerde çalışacak kişilere uygulanacak hükümler Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Mevzuatı hükümleri olduğundan (SBK m. 10 ve Uyg. Yönet. m. 21) ilgili kanunlar, 22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu³², 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK)³³, 20.04.1967 tarih ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu³⁴ ve 13.06.1952 tarih ve 5953 sayılı Basın İş Kanunudur³⁵. Ayrıca Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesi uyarınca Türkiye’den serbest bölgeye sevk edilen mallar dış ticaret rejimine tabi olduğundan 31.12.1995 tarih ve 7606 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 22510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşlenmiş İthalat Rejimi kararı, 22.12.1995 tarih ve 7623 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 22515 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İhracat Rejimi kararı, 20.12.2006 tarih ve 26382 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Dahilde İşleme Rejimi Tebliği (İhracat: 2006/12) ile 11.05.2007 tarih ve 26519 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Hariçte İşleme Rejimi Tebliği (İhracat: 2007/5) serbest bölgelerin düzenlenmesi hususunda hükümler içeren diğer hukuki metinlerdir.

2. Kamu Yararı-Kamu Hizmeti Vasfı

Geniş çerçevede ele alındığında kamusal işlem ve eylemlerin yönelmesi gereken amacı belirleyen tüm siyasal ve düşünsel değerlerin³⁶ kamu yararı kavramını inşa ettiği düşünüldüğünde SBK’nın birinci maddesi kapsamında Türkiye’de serbest bölgelerin kurulması ile kalkınma hedefinin ivme kazanaacağı; bununla bağlantılı olarak da kamu yararının tesis edilmiş olacağını

³¹ RG.04.11.1999(T), 23866(S.)

³² RG.10.06.2003(T), 25135(S.)

³³ RG.16.06.2006(T), 26200(S.)

³⁴ RG.29.04.1967(T), 12586(S.)

³⁵ RG.20.06.1952(T), 8140(S.)

³⁶ Ayhan Melih TEZCAN, Ufuk POYRAZ, *Kamu Yararı Kavramının Yasal Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından Değerlendirilmesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 22 (1), Ocak 2013, s. 4. (Erişim: 23.09.2013) <http://www.yayin.todaie.gov.tr>

söylemek yanlış olmayacaktır³⁷.

Serbest bölgeler yönünden kamu yararı vasfının göstergelerinden biri kamulaştırma işleminin varlığıdır. Türkiye’de serbest bölge kurmak yetkisi, Bakanlar Kurulu’nda olduğuna göre (SBK m.2) ihtiyaç duyulan arazinin temininde kamulaştırma kararı almak da Bakanlar Kurulu’na ait olacaktır. Zira SBK’nın beşinci maddesinde “*Serbest bölge ilân edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesisler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre sağlanabilir*” hükmü yer almaktadır. O hâlde kamu yararı kavramı, kamulaştırma esnasında yapılacak tüm işlemlerin esasını oluşturmaktadır.

Serbest bölge faaliyetinin kamu yararını ilgilendiren bir faaliyet olmasına yönelik bir diğer durum da Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin kamu yararı söz konusu olduğunda Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin hükmünün serbest bölgeleri ilgilendiren bir tarafının bulunmasıdır. Şöyle ki serbest bölgelerde ikamet hakkının mevcut olmayışı (Uyg.Yönet. m. 19), giriş ve çıkışların kontrole tabi tutulması (Uyg.Yönet. m. 20) anayasal hakların ihlaline yol açıyor gözükse de kamu yararının gerektirmesi dolayısıyla Anayasa’nın tanıdığı yetkiye dayanılarak Serbest Bölgeler Kanunu ile sınırlandırılmıştır³⁸.

Kamu yararı vasfı yanında serbest bölgelerde yürütülen faaliyetlerin kamu hizmeti vasfını taşıyıp taşımadığı meselesinde kanun koyucunun iradesine bakmak gerekmektedir. Çünkü kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi ya da onun gözetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kolektif ihtiyaçları karşılama ve kamu yararını sağlamaya yönelik faaliyetler biçiminde tanımlanmaktadır³⁹. Serbest bölgeler açısından kamu hizmetinin konusunu iktisadi hizmetler oluşturmaktadır. İktisadi kamu hizmetleri, kanunla veya kanunun tanıdığı açık yetkiye dayanılarak bir idari işlemle kurulurlar. Bu hizmetler, kârlılık ve verimlilik esaslarına dayanılarak yürütülüyor olsa bile asıl amaç, toplumsal gereksinimleri karşılama yani kamu yararını sağlamaktır⁴⁰. Serbest

³⁷ DPT, *Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No. DPT-2514-ÖİK532, Ankara, 2000, s. 1-2.

³⁸ Ziya AKINCI, *Türk Hukukunda Serbest Bölgeler*, İzmir Barosu Dergisi, Sayı 2, 1990, s.103.

³⁹ Kemal GÖZLER, *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa, 2002, s. 201; Mümtaz SOYSAL, İlter ERTUĞRUL, *Kamu Hizmeti ve Tahkim*, Ankara, 1999, s. 7.

⁴⁰ Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, Ankara, 2003, s. 285.

bölge kurulması ve işletilmesinin bir kamu hizmeti olarak kabul edilmesinin önemi, serbest bölgenin kuruluşu ve işletilmesi için akdedilecek sözleşmenin hukuki niteliğinin tespit edilmesi ve buna bağlı olarak hüküm ve sonuçların değerlendirilmesi hususlarında belirginleşmektedir⁴¹.

II. Yabancıların Çalışma ve Sosyal-Güvenlik Haklarının Serbest Bölgeler Yönünden Değerlendirilmesi

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarından birisi olarak kabul edilen işsizliğe karşı etkili bir çözüm yolu olarak başvuru serbest bölgeler, bu bölgelere yapılacak yatırımlar vasıtasıyla işgücü talebini artırmakta dolayısıyla işsizliği azaltarak işgücü piyasasında doğrudan bir istihdam etkisi yaratmaktadır. Bunun yanı sıra serbest bölgelerin bulunduğu çevrede ticari faaliyetler daha fazla yoğunlaşacağı için serbest bölgelerin ülke üzerinde yarattıkları dolaylı bir istidam etkisinden de bahsedilmektedir⁴².

A. Yabancıların Serbest Bölgelerde Çalışma Hakkı

1. Çalışma Hakkı

Çalışma hakkı kişilere, kendilerini ifade edebilmeleri; toplum hayatı içindeki sosyal ve ekonomik menfaatlerine dayalı faaliyetlerini sürdürebilmeleri için tanınmış bir pozitif statü hakkıdır⁴³.

Çalışma hakkının elde edilmesi karşılığında kişiler, emeklerini belirli bir kazançla teminat altına almayı arzu ederler. Bu bakımdan devletler, bu hakkın getirisi olan ekonomik faydayı öncelikle kendi vatandaşlarına sağlamayı tercih etmektedirler. Bir diğer ifade ile yabancıların, buldukları ülkede kazanç sağlamak amacıyla faaliyet göstermeleri konusunda ne ölçüde serbest oldukları, devletlerin kendi anlayış ve uygulamalarına bağlı olarak değişmektedir. Bugün için devletleri, ülkelerinde bulunan yabancılara çalışma

⁴¹ AKINCI, s. 105.

⁴² Selahattin TUNCER, *Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları ve Avrupa Serbest Bölgeleri*, İktisadi Araştırmalar Vakfı Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri, İstanbul, 2001, s. 41.

⁴³ Kemal GÖZLER, *Hukuka Giriş*, Bursa, 2012, s. 404.

hakkı tanımaya zorlayan ya da yabancılara vatandaşları ile eşit imkanlarla çalışma hakkı tanımaya zorlayan herhangi bir uluslararası hukuk kuralı bulunmamaktadır. Mevcut durum, Türkiye’de yabancılara genel bir çalışma hakkına sahip olmasının da dayanağını oluşturmaktadır⁴⁴.

Türk hukukunda bir temel hak olarak kabul edilmesi sebebiyle çalışma hakkı eşitlik ilkesi dairesinde evvela Anayasa ile teminat altına alınarak “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre Anayasa’nın 48.maddesi uyarınca “*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir*”. Anayasa’nın 49. maddesi uyarınca “*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir*”. Buna karşılık yine Anayasa’nın 16.maddesi uyarınca “*Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir*”.

Türk yabancılar hukukunda kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu düzeni gibi sebeplerle yabancıların çalışma hakkına getirilebilecek kısıtlamalar, ülkemizde serbest bölge olarak ilân edilen yerlerde geçerli değildir. Diğer bir ifade ile yabancıların serbest bölgelerde çalışma hakkı, yabancılar hukuku sistemimizin genel olarak öngördüğü kısıtlama düzeninin⁴⁵ dışında ele alınmaktadır. Bu bakımdan yabancıların ülkeye giriş, ülkede bulunma ve çalışma haklarını düzenleyen kimi kanunların serbest bölgelerde uygulanmayacağı ifade edilmiştir (SBK m.12)⁴⁶. Bu esasın amacı, Serbest Bölgeler Kanunu’nun gerekçesinde serbest bölgelerin ihtiva ettikleri özellikli durum dolayısıyla ilgili işlemlerin olabildiğince hızlı yürütülmesi, tek bir

⁴⁴ Vedat Raşit SEVİĞ, *Türkiye’nin Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 1981, s. 96; Gündüz ÖKÇÜN, *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti*, Ankara, 1998, s. 9; Gülören TEKİNALP, *Türk Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 2003, s. 119.

⁴⁵ Bülent ÇİÇEKLİ, *Yabancılar Hukuku*, Ankara, 2013, s. 120; Aysel ÇELİKEL, Günseli GELGEL, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 2014, s. 146.

⁴⁶ “*Serbest bölgelerde 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ölüm ve yangın hâlleri, kanalizasyonların inşaa ve tamiri ile içme, kullanma, endüstri suyunu sağlama ve gaz, su, elektrik sarfiyatını denetlemeye yönelik maddeleri dışında kalan hükümleri, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkâmet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz*” (SBK m. 12). SBK m. 12’de ifade edilen 5682 sayılı Pasaport Kanununun bazı maddeleri ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkâmet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte anılan değişiklik henüz SBK’ya yansıtılmamıştır.

merkezden koordine edilmesi ve başvuru mercilerinin sayısının azaltılması biçiminde belirtilmiştir.

2. Gerçek Kişiler Bakımından Çalışma Esasları

SBK'nın 10. maddesine göre serbest bölgelerde faaliyet gösterecek işyerlerinde yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personel çalıştırılması mümkündür. Yabancıların, serbest bölgelerde çalışma esasları, yönetmelikle belirlenmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Mevzuatı hükümlerine tabi tutulmuştur.

Bu çerçevede Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hazırlanmış olup 16-22. maddeleri arasında çalışma esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Uygulama Yönetmeliği'nin "*Yabancıların Bölgede Çalışması*" başlığını taşıyan 18.maddesinin dördüncü fıkrasına dayanılarak 1998/3 sayılı "*Yabancı Uyruklu Personel Çalışma Esasları*" başlıklı Genelge yayımlanmıştır. Bu Genelge'ye ek Yabancı Personel Başvuru Formu bulunmaktadır.

a. Çalışma Belgesi

Serbest bölgelerde çalıştırılma ihtiyacı duyulan yabancılar için serbest bölgeleri düzenleyen mevzuat hükümlerinde çalışma belgesinden bahsedilmektedir. Buna göre "*Kullanıcılar, bölgede çalıştırma ihtiyacı duydukları yabancı yönetici ve nitelikli personel için Yabancı Personel Çalışma Belgesi almak zorundadır*" (Uyg.Yönet. m. 18/1).

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 18. maddesinde geçen "*Çalışma Belgesinin*", Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun⁴⁷ çerçevesinde çalışma izninin yerine ikame edilip edilmeyeceği hususu tereddüde şayanıdır. Bir açıdan, Çalışma Belgesi alma zorunluluğunun, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 18. maddesinde "*Kullanıcıya*" yükletilmiş bir ödev olarak düzenlendiğini görülmektedir. Anılan maddede serbest bölgede çalışacak yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personelin kendisinden bahsedilmemektedir. Buna karşılık Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

⁴⁷ RG.06.03.2003(T), 25040(S.)

madde 12 ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliği⁴⁸ madde 7’de “*yabancılar veya bunların işverenleri*” ifadesi kullanılmak suretiyle çalışma izninin her iki tarafça temin edilebilmesine imkan sağlanmıştır. Diğer açıdan ise Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği madde 18/3 son cümlede “*söz konusu Belge, Türkiye’de ikamete ilişkin izin ile birlikte geçerlidir*” ifadesi kullanılmak suretiyle yabancıların çalışma hakkının düzenlenmesinde YÇİHK’nin birlikte benimsediği üç usul işleminin (çalışma izni-çalışma vizesi- ikamet izni) aşamalarından birine yollama yaparak Çalışma Belgesini, çalışma izni gibi değerlendirebilmesinin önü açılmaktadır. Kanaatimizce Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği madde 18’de ifade olunan Çalışma Belgesi, bir çeşit çalışma izni değildir. Çünkü bu belgeyi temin etmek konusunda sadece Kullanıcıya yükletilmiş bir ödev söz konusudur. O hâlde Serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personelin, çalışma hakkına ilişkin esasların, öncelik-sonralık zaman ilişkisi içinde değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. SBK m. 10 ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği m. 18 uyarınca serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personele ilişkin olarak, Kullanıcıların bir Çalışma Belgesi temin etmelerinden önce söz konusu yabancıların YÇİHK hükümleri uyarınca çalışma izni elde etmiş olması gerekmektedir. Bu iznin ardından Çalışma Belgesi için gerekli olan işlemler Kullanıcılar tarafından yürütülecektir.

Türk hukukunda Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların yerine getirmesi gereken usul işlemleri 4817 sayılı YÇİHK ve bu Kanunun uygulamasını gösteren Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların evvela çalışma izni almaları gerekmektedir. YÇİHK Uygulama Yönetmeliği m. 4’de yabancıların çalışma izni için başvurularını, yurt dışında Türkiye Cumhuriyeti temsilciliklerine, yurt içinde doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na yapabilecekleri belirtilmiştir. Yönetmelikte ayrıca elektronik ortamda yapılacak başvuruların da geçerli olacağına ilişkin bir düzenleme mevcuttur(m.5).

4817 sayılı Kanun, Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıları, izin koşuluna tabi tutmuştur. Aynı Kanun, izin koşulunun yanında Türkiye’ye çalışmak için gelen yabancıların bir çalışma vizesi⁴⁹ ile ülkeye giriş yapmaları ve

⁴⁸ RG.29.08.2003(T), 25214(S.)

⁴⁹ Çalışma vizesi, yurt dışındaki Türk Konsoloslukları tarafından yabancıların pasaportlarına

çalışma amaçlı ikamet izni⁵⁰ almış olmaları koşulundan da bahsetmektedir. O hâlde bir yabancınn Türkiye’de çalışabilmesi için ilke olarak öncelikle çalışma izni alınmalıdır; çünkü çalışma izni ancak gerekli çalışma vizesi ve ikamet izninin alınması hâlinde geçerli olmaktadır⁵¹.

Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü’nün serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancılara verilen çalışma belgesi, başvuru değerlendirme, süre uzatımı ve iptaline ilişkin esasları tespit ettiği 98/3 sayılı genelgesinde serbest bölgede çalışacak yabancı personelin kullanıcı firmanın sahibi veya ortağı olması hâlleri dışında yurt içinden temininde güçlük çekilen yönetici veya⁵² vasıflı

vrulan bir vize çeşidi olup; vizenin amaç kısmına bu vizenin çalışma amaçlı verildiğini gösterir bir şerh düşülmektedir. Çalışma vizesini veren makam, ilgili Türk dış temsilciliği olmakla birlikte vizenin verilmesi aşamasında başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili diğer kurumların da görüşü alınmaktadır. ÇİÇEKLİ, s. 122. *“Türkiye’de öğrenim amacıyla verilen ikamet izinleri hariç herhangi bir sebebe istinaden en az 6 ay süreli ikamet izni almış olup bu izin süresi içinde çalışma izni verilmemiş yabancılardan, Türkiye’nin dış temsilcilikleri kanalı ile çalışma vizesi alması koşulu aranmaz. Ancak, insan ticaretine konu olan veya olabilecek alanlarda çalışacak yabancılar için altı ay süreyle ikamet etmiş olması konusu dikkate alınmayarak her defasında dış temsilciliklerimizden çalışma vizesi almaları koşulu aranır”* (YÇİHK Uyg.Yönet. m. 7/2).

⁵⁰ Türkiye’de çalışmak isteyen ve çalışma izni başvurusunu yurtiçinden yapan yabancı, en az altı ay süreli ve öğrenim amacı dışında bir sebeple Türkiye’de bulunuyorsa ikamet izni almak zorundadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu m. 19, YÇİHK Uyg.Yönet. m. 7). Bu şekilde yurt içinden ve doğrudan Bakanlığa yapacağı başvuru ile çalışma izni alan yabancınn sahip olduğu ikamet izni, yabancınn ikamet ettiği yerin polis veya jandarma karakoluna çalışmaya başladığını ihbar etmesi üzerine ikamet izin belgesinin amaç kısmına düşülecek bir şerh ile *“çalışma amaçlı ikamet iznine”*(YÇİHK Uyg.Yönet. m. 7/5) dönüştürülecektir. (ÇELİKEL, GELGEL, s.150). Aksi takdirde çalışma izni geçerlilik kazanmayacaktır(YÇİHK Uyg.Yönet. m. 7/5).

Yabancı çalışma izin başvurusunu yurt dışından yapıyorsa çalışma iznini ve çalışma iznini aldıktan sonra 90 gün içinde çalışma vizesini aldıktan sonra Türkiye’ye giriş yapmasından itibaren 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı’na çalışma amaçlı ikamet izni başvurusunda bulunmak zorundadır (YUKK m. 19, YÇİHK m. 12). ÇELİKEL, GELGEL, s. 150.

⁵¹ ÇİÇEKLİ, s. 122.

⁵² SBK ve SBK Uygulama Yönetmeliği’nin aksine 98/3 sayılı genelgede serbest bölgede çalışacak yabancı personelde yönetici olma ve vasıflı olma koşulları birlikte aranmamıştır. Genelge’nin ilgili maddesinde *“veya”* bağlacı kullanıldığı için ilgili yabancı yönünden bu niteliklerden birini taşıyor olmanın yeterli görüldüğü anlaşılmaktadır. Ancak uygulamada SBK ve SBK Uygulama Yönetmeliği’nde ifade edildiği şekli ile mi yoksa genelgede ifade edildiği şekli ile mi bir tercih yapıldığı meselesi önemlidir. Kanaatimizce zamana, konjonktüre ve ihtiyaca göre değerlendirme ve seçim yapılması isabetli olacaktır.

personel olması gerekmektedir (Değerlendirme-m.1)⁵³. Ancak özellikle “vasıflı” personel olma kriterinden ne anlaşılması gerektiği hususu SBK’da ve ona dayanılarak çıkartılan Uygulama Yönetmeliği ve ilgili genelgede açıklığa kavuşturulmamıştır. Yabancı personelin uzmanlığının diploma ile belgelenmesi esas alınmakla birlikte diplomanın bulunmadığı hallerde sertifika ya da daha önce çalışılan kurumlardan alınan referans belgelerinin ibrazının yeterli görülmesi, yönetici ve vasıflı personel için uzmanlık aranması ile çelişmektedir⁵⁴. Serbest bölgelerde çalışacak yönetici ve/veya vasıflı personelin Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nda⁵⁵ bahsi geçen “kilit personel”(m. 3/g) kavramında olduğu gibi tanımlanarak, serbest bölgelerde çalışacak yabancılarda aranılacak niteliklerin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir⁵⁶.

Yabancı personel çalıştırma taleplerinde kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formu’nda belirtilen sayıda Türk işçisini çalıştırıp çalıştırmadığı hususu dikkate alınmaktadır. Kullanıcıların daha fazla sayıda yabancı personel çalıştırmak istemeleri durumunda bunu gerekçeli olarak açıklama zorunlulukları bulunmaktadır (Değerlendirme-m. 2-3). O hâlde yönetici ve/veya vasıflı personel haricinde işe yatkınlığı yeterli derecede bulunan ve ihtiyaç duyulan işçilerin serbest bölge mahallinden temin edilmesi dolayısıyla işgücü talebi artacak ve doğrudan istidam etkisi yaratılmış olacaktır. Ayrıca vasıflı olmayan işgücünün kullanılması işçi ücretlerinin de düşük ödenmesine yol açacağından bu durum yabancı sermayedarların ilgisini bu bölgelere daha çok çekecektir⁵⁷.

b. Hizmet Sözleşmesi

Serbest bölgelerde 1 aydan fazla çalışacak olanlar ile üç nüsha şeklin-

⁵³ İlgilinin uzmanlığının diploma ile belgelenmesi esas olup aksi durumlarda ise sertifika veya ilgilinin daha önce çalıştığı firmalardan alınan referansların ibrazı zorunludur (98/3 sayılı Genelge-Değerlendirme-m. 1).

⁵⁴ Hüseyin Akif KARACA, *Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Serbest Bölgelerin Hukuki Rejimi*, İstanbul, 2008, s. 83.

⁵⁵ RG. 17.06.2003(T), 25141(S.)

⁵⁶ KARACA, s.83.

⁵⁷ Ayhan AYBAR, *Serbest Bölgeler Mevzuatının Hukuki Yönden Değerlendirilmesi*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1992, s. 115.

de düzenlenecek bir hizmet sözleşmesi yapılmakta ve bir nüsha Bölge Müdürlüğü'ne verilmektedir (Uyg.Yönet. m. 17/3, 93/13 sayılı Genelge m. 1).

Serbest bölgeleri düzenleyen mevzuatta hizmet sözleşmesinin yapılış esaslarına ilişkin başkaca bir hüküm yer almadığından 4857 sayılı İş Kanunu'nun hizmet sözleşmesine ilişkin hükümleri, Serbest Bölgeler Kanunu'na aykırılık teşkil etmeyecek biçimde serbest bölgelerde çalışan yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel içinde geçerli olacaktır.

Hizmet sözleşmesinin Kanunda aksi belirtilmedikçe özel bir şekle tabi tutulmaması esas olmakla birlikte 1 yıl ve daha uzun süreli hizmet sözleşmelerinin yazılı şekilde akdedileceği bir zorunluluk olarak öngörülmüştür (İş Kanunu m.8). Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün 93/13 sayılı Genelgesi'nin birinci maddesinde geçen "nüsha" ifadesi sebebiyle yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel ile akdedilecek hizmet sözleşmelerinin yazılı olması gerektiği sonucuna varılabilir.

Yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel ile akdedilecek hizmet sözleşmelerinin belirli süreli hizmet sözleşmelerinden oldukları söylenebilir. Çünkü bu sözleşmelerde işçi ve işverenin kimlik bilgileri, adresleri, yapılacak işin tanımı, ücreti, sözleşme tarihi gibi hususların yanında süre hususu da yer almaktadır⁵⁸. Yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel ile serbest bölge kullanıcıları arasındaki hizmet sözleşmelerinin belirli süreli olarak nitelendirilmesinin önemi İş Kanununda fesih hakkına bağlanan sonuçlar ve tazminata ilişkin haklar bakımından kendini göstermektedir.

Hizmet sözleşmesinin işçi bakımından doğurduğu en önemli yükümlülüğün işi "bizzat görmek" olduğu ifade edilebilir⁵⁹. Bu yükümlülük, serbest bölgelerde yürütülecek faaliyetler bakımından ele alındığında çalıştırılacak yabancıların yurtiçinden temininde güçlük çekilecek nitelikte uzman olmasının aranmasının, işin bizzat ilgili kimse tarafından yapılmasını önemli kıldığı görülecektir.

Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün 93/13 sayılı Genelgesi'nde İş Kanunu gereğince yapılan hizmet sözleşmelerinin yalnızca o işyeri için

⁵⁸ Vefa TOROSLU, *Serbest Bölgeler*, İstanbul, 2009, s. 116.

⁵⁹ Ercan AKYİĞİT, *İş Hukuku*, Ankara, 2002, s. 133.

geçerli olduğu biçiminde bir hükme yer verilmiştir (m. 4). O hâlde serbest bölgelerde çalışan yabancılar bakımından da işin, işyerinde yapılması kuralı geçerli olacaktır.

Yine aynı Genelge ile hizmet sözleşmelerinde asgari ücretin altında sözleşme yapılmasına izin verilmeyeceği ifade edilmiştir (m. 8). Bu kural serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancılar için de aynen geçerlidir. Ancak Yargıtay'ın nitelikli işçinin ücretinin tespitine ilişkin verdiği 09.10.2000 tarih ve 8818/13295 sayılı kararında uzman vasfını kazanmış işçilerin asgari ücret karşılığı çalıştırılmalarının yaşamın olağan akışına ters düştüğü vurgulanmıştır⁶⁰. O hâlde serbest bölgelerde çalıştırılabilmeleri için ülkeden temininde güçlük çekilen ve uzmanlık bilgisinin yüksek olması gereken yabancı personele ödenecek ücret, asgari ücret miktarı da olamayacaktır.

c. Hafta Tatili, Senelik İzin ve Sağlık İzinleri

Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün 93/13 sayılı Genelgesi'nde serbest bölgelerde çalıştırılacak işçilerin hafta tatili, senelik izin ve sağlık izinlerinde herhangi bir kısıtlama yapılamayacağı ifade edilmiştir (m. 3). Bu hakkın kullanılması bakımından serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancı ile vatandaş arasında bir ayırım gözetilemez.

d. İkamet ve Gece Çalışma İzni

Kural olarak serbest bölgelerde ikamet yasaktır. Ancak güvenlik, gümrük muhafaza ve koruma görevlileri, yaptıkları işin mahiyeti gereği bölgede ikameti zorunlu olanlar ile gece de çalışmak zorunda bulunanlara Bölge Müdürlüğü'nce ikamet izni verilebilmektedir (Uyg.Yönet. m. 19). Bu hüküm, yapılan işin mahiyeti gereği serbest bölgede ikamet etmesi gereken yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel için de geçerlidir.

Yabancı yönetici ve/veya vasıflı personel ile akdedilecek hizmet sözleşmesi çerçevesinde öngörülen işin mahiyeti gereği gece çalışması yapılması ge-

⁶⁰ İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, *Yargıtay'ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi*, Ankara, 2002, s. 14.

rekmekte ise veya bu hususta taraflar arasında uzlaşa sağlanmışsa yabancı uyruklu personelin, İş Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydı ile, serbest bölgede gece çalıştırılmasının önünde bir engel mevcut değildir. Bu takdirde ilgili yabancı personele verilecek olan çalışma izni, ikamet izninde olduğu gibi şahıs ile sınırlı kalacak, ailesi ve yakınlarını kapsamayacaktır (Uyg.Yönet. m. 19).

e. Fazla Çalışma

Serbest bölgelerde haftanın 7 günü 24 saat çalışma yapılabilmesi mümkündür (Uyg.Yönet. m. 20). Bu durumda işyerlerinde yürütülen faaliyetler gündüz süresini aşarak gece dönemine de sarkacağından gece çalışması gündeme gelmektedir. Dolayısıyla günlük çalışmanın vardiyalar biçiminde (93/13 sayılı Genelge m. 3) ayrı işçi grupları oluşturulmak suretiyle ve bunların bir kısmı gündüz bir kısmı gece döneminde bulundurularak ard arda çalıştırılmaları söz konusu olmaktadır. Ancak serbest bölgelerde yürütülen faaliyetlerin niteliği icabı, çalıştırılacak işçilerin fazla çalışma yapmaları da mümkündür. 93/13 sayılı Genelgede fazla çalışma esasları bakımından da Türk Çalışma Mevzuatı hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir (m. 2).

İş Kanunu, fazla çalışma kavramını ülkenin genel menfaatlerine hasretmiştir (m. 41). Serbest bölgelerde yürütülen faaliyetlerin ülkenin genel menfaatlerine yönelik olduğu hususunda bir tereddüt yoktur. Dolayısıyla serbest bölge kullanıcılarının fazla çalıştırma yaptırma konusunda haklı sebepleri mevcuttur. İş Kanunu'nun aradığı şartlarla yapılan fazla çalışma süresi, 1 yılda 270 saati aşamayacaktır(m. 41/8). Ancak bu sürenin serbest bölgelerde çalışan yabancılar bakımından ne şekilde uygulanacağı hususunda diğer çalışma sürelerinin düzenlenmesinde olduğu gibi Bölge Müdürlükleri yetkili olacaktır (Uyg.Yönet. m. 20).

3. Tüzel Kişiler Bakımından Çalışma Esasları

SBK'nın 2. maddesinden hareketle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu⁶¹ çerçevesinde işletmelerini ticaret siciline kaydettirmiş ve durumu Türkiye

⁶¹ RG.14.02.2011(T), 27846(S.)

Ticaret Sicili Gazetesi'nde ilân ettirmiş olan yerli gerçek veya tüzel kişiler ile kendi ülkelerindeki kanunlara uygun biçimde kuruluş işlemlerini tamamlamış olan yabancı gerçek veya tüzel kişiler, Bakanlar Kurulu'nun izni ile serbest bölge kurabilir ya da kurup işletebilirler.

a. Faaliyet Ruhsatı İçin Başvuru

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 11. maddesi uyarınca yabancı tüzel kişilerin, serbest bölgelerde faaliyette bulunabilmeleri için öncelikle Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nden faaliyet ruhsatı almaları şarttır. Bunun için Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nden temin edecekleri Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formu'nu aranılan şartlarda doldurmaları ve Bölge Müdürlüğü'ne doğrudan ya da taahhütlü olarak posta yolu ile ulaştırmaları gerekmektedir.

Faaliyet ruhsatı başvuru ücreti, 5000 ABD Doları olup bu ücret Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ankara şubesi nezdindeki serbest bölgeler özel hesabına yatırılır (2009/3 sayılı Genelge m. 5). Faaliyet ruhsatı başvuru ücretinin Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ankara şubesi nezdindeki serbest bölgeler özel hesabına yatırılması ile başvuru yapılmış olur (Uyg.Yönet. m. 11).

Serbest bölgelerde faaliyette bulunacak yabancı tüzel kişilerin faaliyetlerini hâlen sürdürüyor olmaları (98/4 sayılı Genelge m. 2), başvuru konusu faaliyetin belirli kapasitede istihdam yaratacak nitelikte olması, doğrudan yabancı yatırım niteliğinde olması⁶², yeni ve/veya ileri teknoloji içermesi, uluslararası ticareti destekleyecek nitelikte olması, serbest bölgedeki sektörel uzmanlaşma ve kümelenmeye uyumlu olması, insan sağlığı ve çevre açısından zarar verici mahiyette olmaması, Genel Müdürlükçe belirlenen

⁶² Kanun koyucu 2009/1 sayılı genelge m. 3-4'te serbest bölgelerde faaliyette bulunacak yabancı tüzel kişilerin faaliyetlerinin doğrudan yabancı yatırım niteliğinde olması şartını arasa da SBK'nın 12. maddesinde 2008 yılında yapılan değişiklikle 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nun serbest bölgeler bakımından uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla 2009/1 sayılı genelge çerçevesinde serbest bölgelerde yürütülecek faaliyetin doğrudan yabancı yatırım niteliğinde olmasına ilişkin kriterin dayanağını/temelini oluşturacak hukuki metnin ne olacağı, bir diğer ifade ile bu vasfın hangi hukuk kaynağına göre araştırılacağı belirsizdir.

hassas ürünleri kapsamaması, yurtiçi piyasada yıkıcı ve haksız rekabete ortam sağlayıcı vasıfta olmaması başvuru şartı olarak aranmaktadır (2009/1 sayılı Genelge m. 3-4).

b. İstenilen Belgeler

Yurtdışında yerleşik yabancı şirketler, kendi ülkelerinde ticaret sicillerinin bulunması durumunda ayrıca Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden izin almaksızın Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne bu kayıtları ibraz etmek suretiyle başvuruda bulunabilirler⁶³.

Başvuru dosyasında eksiksiz doldurulmuş olan müracaat formunun yanı sıra firmayı ve yapacağı faaliyeti tanıtıcı bilgilerin yer alması ve ayrıca Türk Konsolosluklarınca onaylanmış bulunan yabancı ülkedeki ticaret sicilini gösterir belgenin de eklenmesi gerekmektedir⁶⁴.

Serbest bölgede faaliyette bulunmak isteyen ve kendi ülkesinde ticaret sicili bulunmayan yurtdışında yerleşik şirketlerin Türkiye'de faaliyet gösteren bir şirkete ortak olarak ya da Türk girişimcilerle yeni bir şirket kurarak serbest bölgede iş yürütmeleri mümkündür. Ancak bunun için önce Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden izin almaları, Türkiye'de bir şirket kurduktan sonra serbest bölgede faaliyette bulunma taleplerini Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne başvurarak bildirmeleri gerekmektedir⁶⁵.

c. Faaliyet Ruhsatı

Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne başvuru dosyasının ulaştırılmasından sonra Bölge Müdürlüğü, İşletici veya Bölge Kurucu ve İşleticisi (B.K.İ)'nin görüşü alınarak Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun görülenlere bu durum yazılı olarak bildirilir ve faaliyetini sürdüreceği işyerinin teminine yönelik olarak yapılacak sözleşmenin bir örneği ile gerekli diğer belgeleri Genel Müdürlüğe iletmesi için 30 günlük süre tanınır. Belgelerin bu süre içinde

⁶³ Süha ALACAKLIOĞLU, *Sorularla Serbest Bölgeler; İşlemler ve Mevzuat*, İstanbul, 1999, s. 8.

⁶⁴ ALACAKLIOĞLU, s. 13.

⁶⁵ ALACAKLIOĞLU, s. 13.

gönderilmemesi hâlinde Faaliyet Ruhsatı alma hakkı kaybedilir, dosya işlemden kaldırılır ve başvuru ücreti Özel Hesaba irat kaydedilir (Uyg.Yönet.m.11/3). Başvurunun değerlendirilmesi neticesinde Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun bulunmayanlara bu durum yazılı olarak bildirilir ve kendilerine başvuru ücreti iade edilir (Uyg.Yönet.m.11/4).

Yatırımcı kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı süresi, üretim faaliyeti için 45 yıl, diğer faaliyet konuları için ise 30 yıldır. Kiracı kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı süresi üretim faaliyeti için 20 yıl, diğer faaliyet konuları için ise 15 yıldır (2009/3 sayılı Genelge m. 2).

d. Faaliyetin Geçici Olarak Durdurulması ve Faaliyet Ruhsatının İptali

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesinde sayılan sebeplerle serbest bölgelerde faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin faaliyetlerin geçici olarak durdurulmasına ya da faaliyet ruhsatlarının iptaline karar verilebilir.

Faaliyetlerinin geçici olarak durdurulmasına ilişkin sebepler şu şekilde sayılmıştır; 1) Yönetmelik hükümleri uyarınca verilmesi gereken belgeler ile Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüğü'nce istenilen bilgi ve belgelerin zamanında verilmemesi veya yanlış bilgi verilmesi 2) Kullanıcı, yetkili temsilcisi veya görevlileri tarafından bölge tesis, araç-gereç ve ekipmanlarına, çevreye veya diğer kullanıcılara zarar verildiğinin tespit edilmesi ve Bölge Müdürlüğü'nce yapılan uyarıya rağmen bu durumun düzeltilmemesi ve/veya zararın tazmin edilmemesi 3) Kullanıcının İşletici veya B.K.İ ile Bölge İşleticiliği Ruhsatı kapsamında yaptığı kira ve/veya satış sözleşmesi hükümlerine uymadığının tespit edilmesi 4) Yazılı talimatlara uyulmadığının veya bölge düzenini bozucu davranışlarda bulunulduğunun tespit edilmesi 5) Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formunda beyan ve taahhüt edilen hususlarda meydana gelen değişikliklerin bildirilmemesi durumunda 1 ay süre ile; mevzuata aykırı olarak bölgeye aykırı mal getirildiğinin, bölgeden mal çıkarıldığının tespiti veya re'sen yapılacak stok sayımında Bölge Müdürlüğü kayıtları ile Kullanıcının mevcut stokları arasında mal kalemi bazında miktarı %5'i geçmeyen ve sebebi açıklanamayan eksiklik veya

fazlalığın tespiti durumunda 3 ay süre ile Serbest Bölge İşlem Formları işleme konulmaz.

Faaliyet ruhsatının iptal edilmesine ilişkin sebepler ise şu şekilde sayılmıştır; 1) (a) bendinde belirtilen süre sonunda aykırı işleme devam edildiğinin veya aynı bendin birden çok sayıda ihlal edildiğinin Bölge Müdürlüğü'nce düzenlenecek tutanakla tespit edilmesi 2) Mücbir sebep hâlleri hariç 3 yıl süreyle hiçbir faaliyette bulunulmadığının Bölge Müdürlüğüne tutanakla tespit edilmesi 3) Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formunda beyan ve taahhüt edilen hususlara uyulmaması veya beyan edilen hususların gerçek dışı olduğunun sonradan yapılan inceleme ve denetimler sonucu tespit edilmesi 4) Serbest bölgede faaliyette bulunulmasının kamu yararı, kamu düzeni ve/veya kamu güvenliğine aykırı olduğuna dair bulgu ve bilgiye erişilmesi 5) Kanun, yönetmelik, tebliğ ve genelge hükümlerine uyulmadığının tespit edilmesi durumlarında Faaliyet Ruhsatı, Genel Müdürlük tarafından iptal edilir ve Serbest Bölge Gümrük İdaresi konu hakkında bilgilendirilir.

B. Yabancıların Serbest Bölgelerde Sosyal – Güvenlik Hakları

Serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancı personel ile serbest bölge kullanıcıları arasında bir hizmet sözleşmesi imzalandığından yabancı, İş Kanununun 2. maddesi kapsamında “işçi” statüsünü kazanmış olmaktadır.

Serbest bölgelerde faaliyette bulunan kullanıcıların yanında bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalışan işçiler hakkında yabancılar da dahil olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Mevzuatı hükümleri uygulandığından serbest bölgelerde çalıştırılan ve İş Kanunu anlamında işçi sayılan yabancıların aynı zamanda Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından da sigortalı sayılacaklarını⁶⁶ söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, Türkiye ile diğer ülkeler arasında sosyal güvenlik konusunda yapılmış sözleşmeler varsa bu sözleşmelerin hükümleri saklı tutulmuştur (Uyg.Yönet. m. 21).

Sosyal sigortaların koruma amacı gütmemesinin ve kamu hukukuna dahil bir

⁶⁶ SSGSSK m. 6/c kapsamında yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler, sigortalı sayılmazlar.

alan olmasının doğal bir sonucu olarak sigorta ilişkisi kanun gereği kendiliğinden kurulmaktadır. Sosyal sigortalar bakımından “zorunluluk esası” olarak anılan bu durum, kişinin iradesinden bağımsız olarak belirli koşulların altında sigortalı olmasını ifade etmektedir. Bir diğer ifade ile gerek sigortalılık sıfatının kazanılması gerekse sigortalılık süresi bakımından ilgililerin kural olarak herhangi bir işlem yapma mecburiyetleri bulunmamaktadır⁶⁷. Ancak Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yapılacak yardımlardan faydalanılabilmesi ve Kurumun bu kişilerden haberdar olabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıları Kuruma bildirme yükümlülükleri bulunmaktadır⁶⁸.

Türk Sosyal Güvenlik sisteminin esası, prim rejimine dayanmaktadır. SSGSSK bakımından sosyal sigorta primi, kanunun kendilerine karşı teminat altına aldığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi durumunda yapılacak sigorta yardımları ile Sosyal Sigortalar Kurumu’nun idari yönetime dayalı giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden sigortalının kazancının belirli bir yüzdesi üzerinden alınan para olarak açıklanmaktadır. O hâlde sigorta primlerini ödemek sigortalı açısından bir yükümlülüktür⁶⁹.

Serbest bölgelerde çalıştırılan yabancıların sosyal sigorta primlerini gösterir belgelerini iş yerinde asılı bulundurmaları bir zorunluluk olarak öngörülmüştür (93/13 sayılı Genelge m. 5). Yine yabancıların sosyal sigortalar primleri ile ilgili olarak Sosyal Sigortalar Kurumu’na bildirilen aylık ve üç aylık prim kesintilerinin bir nüshasının Bölge Müdürlükleri’ne iletileceği düzenlenmiştir (93/13 sayılı Genelge m. 7).

SSGSSK, sigortalıya yaptığı yardımların süresi açısından sosyal risk gruplarını kendi içinde kısa ve uzun vadeli sigorta kolları biçiminde ayırmış ve farklı esaslar kabul etmiştir. Sosyal sigortalardan herkesin eşit ölçüde yarar-

⁶⁷ Can TUNCA, Ömer EKMEKÇİ, *Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları*, İstanbul, 2009, s. 120.

⁶⁸ Ali GÜZEL, Ali Rıza OKUR, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, 2003, s. 109-114. Bildirim yükümlülüğü ile ilgili olarak Serbest Bölgelerde Yabancı Uyruklu Personel Çalışma Esaslarını belirleyen 98/3 sayılı Genelgede 2005/1 sayılı Genelge ile yürürlükten kaldırılmadan önce İçişleri Bakanlığı’ndan ikamet izni alan yabancı personelin 1 ay içerisinde bölgede çalışmaya başladığının tespiti veya Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğinin 21.maddesi uyarınca Türkiye’de geçerli Sosyal Güvenlik Mevzuatı hükümleri çerçevesinde sigorta kaydının belgelendirilerek Sosyal Sigortalar Kurumuna bilgi verilmemesi halinde çalışma izin belgesinin iptal edileceğine ilişkin bir hüküm yer almakta idi.

⁶⁹ GÜZEL, OKUR, s. 156.

lanması esası kural olmakla birlikte 29.07.2003 tarihinden önce bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalıştırılan yabancıların kanunun kapsamına dahil olan bazı sigortalardan yararlanmaları mümkün olmamaktaydı. Diğer bir ifade ile uzun vadeli sigorta kolları olarak ifade edilen yaşlılık, malûllük ve ölüm sigortalarından yabancıların yararlanabilmeleri ancak bu konuda yazılı bir talepte bulunmaları şartı ile mümkündü. Şimdi ise uzun vadeli sigorta yardımlarının yapılabilmesi için her somut olay ve sigorta dalı için farklılık gösteren belli yaş, belli bir prim ödemiş olma, belli bir sigortalılık süresinin geçirilmiş olması gibi sigortalının işinden ya da sağlık durumundan kaynaklanan özel durumların⁷⁰ dışında Kanun, işten ayrılma, Kuruma bildirme ve başvurma koşullarının dışında herhangi başkaca bir koşul aranmamaktadır⁷¹. O hâlde rahatlıkla ifade edilebilir ki bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak işveren tarafından çalıştırılan herkesin, SSGSSK hükümleri çerçevesinde sigortalı sayılacağı hükmü, yabancıları da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Zira yabancılık statüsü, sosyal sigortalardan yararlanmaya engel bir sebep değildir. Anayasa'nın herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip bulunduğuna işaret eden 60. maddesi de bu dayanağın bir göstergesi niteliğindedir. Diğer bir anlatımla serbest bölgelerde çalıştırılacak yabancı personel yönünden de sosyal sigortalardan yararlanmak hususunda sınırlayıcı bir düzenleme mevcut değildir. Serbest bölgelerde çalışan yabancılar zorunlu sigortalılık ilkesinin bir gereği ödedikleri primlerin bir karşılığı olarak Sosyal Sigortalar Kurumunca yapılan iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, yaşlılık, malûllük ve ölüm hâllerine ilişkin sağlık ve para yardımlarından istifade etmeyi talep etmek hakkına sahiptirler.

Ancak iş kazası, meslek hastalığı, vazife malûllük ve ölüm hâllerinde bağ-

⁷⁰ Malûllük aylığının bağlanabilmesi için sigortalının en az on yıldan beri sigortalı bulunup toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malûl olan sigortalılar içinse sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası bildirilmiş olması gerekmektedir (SSGSSK m.26/b). Yaşlılık aylığından yararlanabilmek için kadının 58, erkeğin 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları bildirilmiş olması şartı aranmaktadır (SSGSSK m.28/b). Ölüm sigortasından faydalanabilmenin şartları ise şu şekildedir; en az 1800 günlük malûllük, yaşlılık primi ödemiş olmak ya da dördüncü maddenin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için her türlü borçlanma süreleri hariç en az beş yıldan beri sigortalı bulunup toplam 900 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi bildirmiş olmak.

⁷¹ GÜZEL, OKUR, s. 300.

lanması gereken gelir ve aylıkların, hakkın kazanıldığı tarihten itibaren beş yıl içinde istenmeyen kısmı zamanaşımına uğrayacaktır (SSGSSK m. 97/1). Kısa vadeli sigorta kollarından ve ölüm sigortasından kazanılan diğer haklar ise hakkın doğduğu tarihten itibaren beş yıl içinde istenmezse düşecektir (SSGSSK m.97/3).

Sonuç

Serbest bölge uygulamaları, dünyada giderek yaygınlaşmakta ülkemiz de bu ivmeye ayak uydurmaktadır. Öyle ki ülkemizdeki serbest bölgelerin sayısı 21'i bulmuştur. Türkiye'de serbest bölge kurulmasına ihtiyaç duyulmasının ve serbest bölge uygulamalarının Türkiye coğrafyasında artış göstermesinin sebeplerinin başında tercih edilen ekonomik rejimin etkisi büyüktür. Bu anlamda 24 Ocak 1980 tarihi, serbest bölgeleri Türkiye gündemine yeniden getirmesi bakımından önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Türkiye bu tarihten sonra aldığı ekonomik kararlarla ihracata dayalı sanayileşme politikasını takip etmeye başlamıştır. Liberalleşme arzusu ile belirlenen yeni politikalar vasıtası ile bu dönemde ülkeye gelen yabancı sermayenin miktarı 3.443 milyon ABD Dolarını bulmuştur. Bu gösterge Türkiye'nin serbest bölgelerden olan beklentilerini açıkça karşılar nitelikte kabul edilmektedir. Bu bağlamda ihracat için daha fazla üretim yapmak anlayışı çerçevesinde serbest bölgelerin kuruluşu ile hedeflenen yabancı sermaye ve teknolojiiden istifade etme, döviz ihtiyacını karşılama, Orta Doğu pazarında etkin bir konuma sahip olabilme, işsizliği azaltma ve yeni iş sahaları tesis etme hedeflerinde önemli başarılar sağlanmıştır.

Serbest bölgelerin yeni istihdam imkanları doğurması ve ülke içi işsizliği azaltmada etkili olması sebebiyle bu bölgelerde yerli iş gücünden faydalanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yabancı gerçek kişilerin, serbest bölgelerde çalışma hakkı kısıtlayıcı bir anlayışla düzenlenmiştir. Buna göre yabancı gerçek kişilerin serbest bölgelerde çalıştırılabilmelerinin koşulu, bu kişilerin söz konusu iş kolunda yurt içinden temininde güçlük çekilebilecek nitelikte uzman olmalarıdır.

Serbest bölgelerde kendi ülkelerinde kuruluş işlemlerini tamamlamış ve hâlen faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin faaliyette bulunmaları mümkün

kılınmıştır. Yabancı tüzel kişiler, alacakları faaliyet ruhsatı ile sadece serbest bölgede sınırlı kalmak kaydı ile faaliyet gösterebilirler. Yurtdışında yerleşik yabancı şirketler, kendi ülkelerinde ticaret sicillerinin bulunması durumunda ayrıca Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden izin almaksızın Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne bu kayıtları ibraz etmek suretiyle başvuruda bulunabilirler. Serbest bölgede faaliyette bulunmak isteyen ve kendi ülkesinde ticaret sicili bulunmayan yurtdışında yerleşik şirketlerin Türkiye'de faaliyet gösteren bir şirkete ortak olarak ya da Türk girişimcilerle yeni bir şirket kurarak serbest bölgede iş yürütmeleri mümkündür. Ancak bunun için önce Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden izin almalı ve Türkiye'de bir şirket kurduktan sonra serbest bölgede faaliyette bulunmak taleplerini Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne başvurarak bildirmelidirler.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nde bölgede çalıştırılacak yabancı personelin Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Mevzuatı hükümlerine tabi olacağı belirtilmekle birlikte devletler arası akdedilen sözleşme hükümlerinin saklı tutulacağı da vurgulanmıştır. Buna göre bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak işveren tarafından çalıştırılan herkes, yabancılar da dahil, SSGSSK hükümlerine göre sigortalı sayılmaktadır.

Kaynakça

- AKINCI, Ziya; *Türk Hukukunda Serbest Bölgeler*, İzmir Barosu Dergisi, Sayı 2, 1990.
- AKYİĞİT, Ercan; *İş Hukuku*, Ankara, 2002.
- AKYÜREK, Engin; *Serbest Bölge Tanımı-Dünyada-Türkiye’de*, İstanbul, 1983.
- ALACAKLIOĞLU, Süha; *Sorularla Serbest Bölgeler*, İşlemler ve Mevzuat, İstanbul, 1999.
- AYBAR, Ayhan; *Açıklamalı Serbest Bölgeler Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Ankara, 1991.
- AYBAR, Ayhan; *Serbest Bölgeler Mevzuatının Hukuki Yönden Değerlendirilmesi*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1992.
- ÇELİKEL, Aysel, Günseli GELGEL; *Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 2014.
- ÇİÇEKLİ, Bülent; *Yabancılar Hukuku*, Ankara, 2013.
- DEMİRCİ, Rasih; *Dış Ticarete Gelişme Eğilimleri ve Serbest Bölgeler*, Karınca, C. 49, Sayı 556, 1983.
- DPT; *Serbest Bölge Çalışmaları Hakkında Rapor*, No. 1, Ekim 1985.
- DPT; *Serbest Bölge Çalışmaları Hakkında Rapor*, No. 2, Ekim 1985.
- DPT; *Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No. DPT-2514-ÖİK532, Ankara, 2000.
- ERDOĞAN, Engin; *Serbest Bölgeler ve Türkiye’de Bir Model Denemesi*, Eskişehir, 1985.
- ERDOĞAN, Engin; *Serbest Bölgeler ve Türkiye*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi İİBFD, C.III, Sayı 2, Kasım 1985.
- GÖKSU, Nusret, Mesut BİLGİNER; *Dış Ticaret ve Uygulamalar*, Konya, 2003.
- GÖZLER, Kemal; *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa, 2002.
- GÖZLER, Kemal; *Hukuka Giriş*, Bursa, 2012.
- GÜLDAMLA, Aynur; *Serbest Bölgelerin Kurulması ve Ekonomik Değerlendirme*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1994.

- GÜNDAY, Metin; *İdare Hukuku*, Ankara, 2003.
- GÜVERCİNCİ, Semiha; *Serbest Bölge ve Türkiye’de Serbest Bölgeler*, Gazi Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997.
- GÜZEL, Ali, Ali Rıza OKUR; *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, 2003.
- HAYWOOD, Robert C.; *Free Zones in Modern World*, Economic Processing Zones Association, Evergreen, Colorado, USA, Craft Meeting, Aruba, October 18, 2000(Erişim)<http://www.wepza.org>.
- İŞIK, İsmail, Mehmet ÇABUK; *Vergi Muhasebe ve Dış Ticaret Uygulamaları Açısından Serbest Bölgeler*, Ankara, 2007.
- İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi; *Yargıtay’ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi*, Ankara, 2002.
- KALAYCIOĞLU, Sema; *Dış Ticarete Korumacılık ve Liberasyon*, İstanbul, 1991.
- KARACA, Hüseyin Akif; *Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Serbest Bölgelerin Hukuki Rejimi*, İstanbul, 2008.
- KÖROĞLU, Ömer; *Serbest Bölge Türleri ve Ortak Özellikleri*, Yaklaşım, Sayı 74, Şubat 1999.
- ÖKÇÜN, Gündüz; *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti*, Ankara, 1998.
- ÖZASLAN, İsmail; *Serbest Bölgeler Önemli İthal Kolaylıkları Sağlar*, İktisat Dergisi, Sayı 220-221, Mart-Nisan 1983.
- ÖZCAN, Faysal; *Dünyada ve Türkiye’de Serbest Bölge Uygulaması*, Ankara, 1986.
- SAVAŞ, Vural; *Kalkınma Ekonomisi*, İstanbul, 1986.
- SEVİĞ, Vedat Raşit; *Türkiye’nin Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 1981.
- SOYSAL, Mümtaz, İter ERTUĞRUL; *Kamu Hizmeti ve Tahkim*, Ankara, 1999.
- TEKİNALP, Gülören; *Türk Yabancılar Hukuku*, İstanbul, 2003.
- TEZCAN, Ayhan Melih, POYRAZ, Ufuk; *Kamu Yararı Kavramının Yasal Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından Değerlendirilmesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 22(1), Ocak 2013
- TOROSLU, Vefa, Cem Niyazi DURMUŞ; *Serbest Bölgeler*, İstanbul, 2010.

- TOROSLU, Vefa; *Serbest Bölgeler*, İstanbul, 2000.
- TUNCAY, Can, Ömer EKMEKÇİ; *Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları*, İstanbul, 2009.
- TUNCER, Selahattin; *Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları ve Avrupa Serbest Bölgeleri*, İktisadi Araştırmalar Vakfı Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri, İstanbul, 2001.
- TURHAN KARA, Mine; *1980 Sonrası Türkiye 'de Serbest Bölge Uygulaması, Dış Ticarete Durum*, Kasım-Aralık 1989.
- UNAY, Cafer; *Türkiye 'de Serbest Bölgeler*, Uludağ Üniversitesi İİBFD, C.V, Sayı 1, Mart 1984.
- YEŞİLTAŞ, Bilal; *Serbest Bölgelerin Türkiye Ekonomisine Etkinliği ve Bu Etkinliğin Arttırılmasında Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonunun Rolü*, DTM Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, 1994.
- YILDIZ, Keramettin; *Serbest Bölgeler ve Türkiye*, DTM Basılmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1993.