

T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYONU KONUSUNDA
ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İŞ KURUMU İÇİN ÖNERİLER**

Ceren YILDIZ

İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2017

T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYONU KONUSUNDA
ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İŞ KURUMU İÇİN ÖNERİLER**

(Uzmanlık Tezi)

Ceren YILDIZ

İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı

Çağatay GÖKYAY

İstihdam Uzmanı

Ankara 2017

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Ceren YILDIZ’a ait “Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye İş Kurumu İçin Öneriler” adlı bu Tez, Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı - Soyadı	İmzası
Başkan			
Üye			
Üye			
Üye			
Üye			

Tez Savunma Tarihi: .../.../20..

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Ceren YILDIZ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez, fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Ceren YILDIZ

İstihdam Uzman Yardımcısı

.../.../20..

İmza

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMA VE ULUSAL MEVZUAT

1.1. ALANA İLİŞKİN TERMİNOLOJİ	5
1.1.1. <i>Yabancı</i>	6
1.1.2. <i>Göçmen</i>	6
1.1.3. <i>Uluslararası Koruma</i>	7
1.1.4. <i>Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi</i>	8
1.1.5. <i>Sığınmacı</i>	8
1.1.6. <i>Mülteci</i>	9
1.1.7. <i>Şartlı Mülteci</i>	10
1.1.8. <i>İkincil Koruma</i>	10
1.1.9. <i>Geçici Koruma</i>	11
1.1.10. <i>Vatansız Kişi</i>	13
1.1.11. <i>Tanınmış Mülteci (Recognised Refugee)</i>	13
1.1.12. <i>Müsaade Edilen Mülteciler (Tolerated Refugees)</i>	13
1.2. ULUSLARARASI KORUMA HUKUKU	13
1.2.1. <i>Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi</i>	14
1.2.2. <i>Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü</i>	15
1.3. ULUSAL MEVZUAT	16
1.3.1. <i>Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu</i>	16
1.3.2. <i>Geçici Koruma Yönetmeliği</i>	18
1.3.3. <i>Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik</i>	19
1.3.4. <i>Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik</i>	21

İKİNCİ BÖLÜM

ENTEGRASYON TEORİLERİ VE MÜLTECİLER

2.1. ENTEGRASYON NEDİR?	24
2.2. MÜLTECİLERİN ENTEGRASYONUNU ETKİLEYEN UNSURLAR.....	27
2.3. MÜLTECİLERİN EKONOMİK ENTEGRASYONU	31

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MÜLTECİLER VE ENTEGRASYON POLİTİKALARI

3.1. TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI GÖÇ TARİHİ.....	34
3.2. TÜRKİYE’DE ENTEGRASYON (UYUM) YAKLAŞIMLARI	35
3.3. GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN SURİYELİLERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE VE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ.....	38

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYONU KONUSUNDA ÜLKE ÖRNEKLERİ

4.1. AVUSTURYA	42
4.1.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili.....	43
4.1.2. Mültecilerin Nitelik Seviyeleri ve İstihdam Örüntüleri.....	43
4.1.3. Avusturya İstihdam Kurumunun gerçekleştirdiği “Yeterlilik Denetimi/Kontrolü (AMS)”	43
4.1.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Girişlerine İlişkin Yasal Çerçeve.....	44
4.1.5. Avusturya’nın Politika Yaklaşımı	46
4.1.6. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler	48
4.2. DANİMARKA	49
4.2.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili.....	49
4.2.2. Mültecilerin Nitelik Seviyeleri ve İstihdam Örüntüleri.....	50
4.2.3. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Girişlerine İlişkin Yasal Çerçeve.....	50
4.2.3.1. Sığınmacılar	50
4.2.3.2. Mülteciler	51
4.2.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler	53
4.2.4.1. Hükümet Seviyesinde Alınan Tedbirler.....	53

4.2.4.2. Belediye Seviyesinde Alınan Tedbirler	54
4.2.4.3. Özel Şirketlerin Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonuna Yönelik Faaliyetleri	55
4.2.4.4. Sivil Toplum Kuruluşları ve Gönüllü Kuruluşlar	56
4.2.5. <i>Karşılaşılan Zorluklar</i>	56
4.2.6. <i>Başarı Etkenleri ve İyi Uygulamalar</i>	57
4.3. FRANSA	59
4.3.1. <i>Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili</i>	59
4.3.2. <i>İşgücü Piyasasına Giriş Konusunda Yasal Çerçeve</i>	59
4.3.2.1. Sığınmacılar	59
4.3.2.2. Mülteciler	60
4.3.3. <i>Politika Yaklaşımı</i>	61
4.3.4. <i>Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler</i>	62
4.4. ALMANYA	64
4.4.1. <i>Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili</i>	64
4.4.2. <i>Mültecilerin İstihdam Oranları ve Örüntüleri</i>	64
4.4.3. <i>İşgücü piyasasına erişim konusunda yasal çerçeve</i>	66
4.4.4. <i>Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler</i>	67
4.4.4.1. Kamu Sektörü	68
4.4.4.2. Federal Çalışma Ajansı	68
4.4.4.3. Özel Programlar	69
4.4.4.4. Eyalet Düzeyi	70
4.4.4.5. Yerel Düzey	70
4.4.4.6. Özel Sektör Düzeyi	70
4.5. İSVEÇ	71
4.5.1. <i>İşgücü Piyasasına Erişim Konusunda Yasal Çerçeve</i>	71
4.5.1.1. Sığınmacılar	71
4.5.1.2. Uluslararası Koruma Statü Sahipleri	72
4.5.2. <i>Politika yaklaşımı</i>	72
4.5.3. <i>Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonlarına Yönelik Destek Programları</i>	73
4.5.3.1. Giriş Programı	73

4.5.3.2. İsveççe Dil Eğitimi.....	74
4.5.3.3. Daha Önceden Edinilmiş Diplomaların, Yeterliliklerin ve Becerilerin Doğrulanması.....	74
4.5.3.4. Devlet Destekli İstihdam.....	74
4.5.3.5. Eğitim.....	75
4.6. HOLLANDA.....	75
4.6.1. <i>Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili</i>	75
4.6.2. <i>İşgücü Piyasasına Erişim Konusunda Yasal Çerçeve</i>	76
4.6.2.1. Kentsel Entegrasyon Koşullarının Bir Parçası Olarak İşgücü Piyasasına Uyum ve Katılım Beyanı	76
4.6.2.2. Entegrasyon Sürecine İlişkin Bireysel Sorumluluk	77
4.6.2.3. Genel İstihdam Politikalarını Desteklemek	77
4.6.3. <i>Politika Yaklaşımı</i>	77
4.6.2.4. Beceri ve İhtiyaç Analizi.....	78
4.6.2.5. Beceri Geliştirme	78
4.6.2.6. Niteliklerin ve Becerilerin Tanınması	79
4.6.4. <i>Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonlarına Yönelik Destek Programları</i>	80
4.6.2.7. Beceri ve İhtiyaç Analizi.....	80
4.6.2.8. Beceri Geliştirme	81
4.6.2.9. İş Aracılığı.....	82
4.6.2.10. Nitelikler ve Becerilerin Tanınması	84
4.6.2.11. Ekonomik Entegrasyona yönelik Teşvikler	85

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYONU SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR VE ALTERNATİF ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5.1. YASAL VE İDARİ ZORLUKLAR	87
5.2. KURUMSAL ZORLUKLAR	88
5.3. EKONOMİ VE İŞGÜCÜ PİYASASININ DURUMU.....	91
5.4. EĞİTİM VE NİTELİKLER.....	93
5.5. TOPLUMSAL YAKLAŞIM.....	95

5.6. SIĞINMACILARIN VE MÜLTECİLERİN ÖZEL DURUMLARIYLA ALAKALI KARŞILAŞAN ZORLUKLAR.....	97
KAYNAKÇA.....	98
ÖZGEÇMİŞ	102

GİRİŞ

Göç kavramı, insanların bireysel ya da kitlesel olarak daha iyi ekonomik koşullarda yaşama, savaştan ve çatışma ortamından kaçma, çevresel faktörler ve doğal afetler veya otoriter rejimler nedeniyle yaşadığı yeri terk ederek başka bir yerleşim yerine gitmesini ifade etmektedir. En genel anlamıyla, göç hareketleri, iradî ve zorunlu göç olmak üzere ikiye ayrılabilir. İradî göç, kişilerin kendi istekleriyle daha iyi ekonomik imkânlar ve hayat şartlarına sahip olmak üzere ettikleri göç olarak tanımlanmakta ve bu kişiler, genellikle ‘göçmen’ olarak adlandırılmaktadır. Zorunlu göç ise, kişilerin savaşlar, doğal afetler, dinî, siyasî ve etnik baskılar gibi nedenlerle temel ihtiyaçlarını karşılayamamaları ve ciddi güvenlik sorunları yaşamaları durumunda daha güvenli bir yere gitmeleri anlamına gelmektedir. Eğer bu güvenli yer, kendi ülkeleri dışında başka bir ülke ise bu kişilere uluslararası mülteci hukuku kapsamında ‘sığınmacı’, ‘mülteci’ ya da “mülteci benzeri statüler” tanınmaktadır. Bu tür zorunlu göç hareketlerinin kitlesel olması ve acil insanî yardım gerektirmesi durumunda ise ev sahibi ülke tarafından istisnâî olarak ‘geçici koruma’ rejimi uygulanabilmektedir. Zorunlu göç durumunda temel ilke, sığınılan ülkenin kişileri geri göndermemesi ve bu kişilerin temel insanî gereksinimlerinin karşılanmasıdır.

Kitlesel zorunlu göç hareketlerinde ev sahibi ülkenin ilk anda krize müdahalesi, insanî yardım temelinde somutlaşırken krizin uzun sürmesi ve sığınmacıların artık o ülkede kalıcı hale gelmesi durumunda, ülkenin kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılabilmesi, krizin ev sahibi toplum üzerindeki olumsuz etkilerinin hafifletilmesi ve sığınmacıların insan onuruna yakışır bir şekilde kendi hayatlarını idame ettirebilmeleri için uzun vadeli politikalar, planlamalar ve stratejiler belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ev sahibi toplum ile sığınmacılar arasındaki politik, ekonomik, kültürel ve sosyal farklılıklar iki grup arasında gerginliklere ve çatışmalara sebebiyet verebilmektedir.

Bu doğrultuda, ev sahibi ülkenin hem mevcut durumu yönetebilmek için kısa vadeli çözümlere hem de insan hakları temelinde genele yayılacak şekilde toplumsal ve ekonomik kalkınma modelleri etrafında orta ve uzun vadeli entegrasyon politikaları geliştirmesine ihtiyaç vardır. Bu kapsamda, toplumsal barış ve refahın sağlanabilmesi ve sürdürülebilmesi için ilk adımda odaklanması gereken en temel araçlar, birbirlerini

tamamlayıcı nitelikte olan eğitim ve istihdam alanında yürütülecek entegrasyon çalışmaları olarak değerlendirilmektedir.

Çok çeşitli şartlar altında ve güvenlik endişesiyle farklı bir ülkeye göç eden bir kitlenin yeni yaşam koşullarına uyum sağlayabilmesi, ev sahibi toplumla ortak bir zeminde diyalog kurabilmesi ve özellikle çocukların ve gençlerin kayıp bir nesle dönüşerek ötekileşmemesi ve radikalleşmemesi için eğitim alanında yürütülecek entegrasyon çalışmaları, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde barış ortamının korunması ve insanî kalkınmanın sağlanması için en temel unsurdur. Eğitim ile karşılıklı nedensellik içerisinde olan entegrasyonun istihdam ayağı ise, hem sığınmacıların hem de ev sahibi toplumun toplumsal uzlaşının devamı için, insan onuruna yakışır şekilde hayatlarını devam ettirebilmeleri ve ekonominin bir parçası olarak toplumsal üretime katkıda bulunabilmeleri adına sürecin olmazsa olmaz bir parçasıdır. İstihdam politikalarının iyi planlanamaması ve kapsayıcı olmaması durumunda halihazırda dezavantajlı olan sığınmacılar, enformel sektörde vasıf gerektirmeyen, güvencesiz, düşük ücretli, sömürüye açık işlerde çalışmak zorunda kalarak ötekileştirilmekte ve aynı zamanda, haksız rekabet sonucunda ev sahibi toplumun çalışma koşullarını ve istihdam olanaklarını aşağıya çekerek yoksulluğu arttırmakta ve toplumsal çatışmaları tetiklemektedir.

2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı, 5 milyondan fazla¹ Suriyelinin ülkesinden ayrılarak başta Türkiye olmak üzere Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Avrupa gibi geniş bir coğrafyaya zorunlu bir şekilde göç etmelerine neden olmuştur. Coğrafi yakınlık, tarihî ve kültürel bağlar ile yakın komşuluk ilişkilerinin etkisiyle, Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarının zorunlu göç hareketi, 2011 Nisan ayından itibaren artan bir şekilde Türkiye'ye yönelmiştir. 3 milyonu aşkın Suriyelinin ikamet ettiği Türkiye, dünya genelindeki toplam Suriyeli mülteci nüfusunun yarısından fazlasına ev sahipliği yapmaktadır. Göç dalgasının başladığı 2011'den bu yana "açık kapı" politikası uygulayan Türkiye, kitlesel hareketlerle ülkeye sığınan Suriyeli mültecilere* "geçici koruma" statüsü

¹ http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=2.71534743.544101744.1497179482-1020272003.1491841224, (11.06.2017)

* Bu çalışmada Türkiye'deki geçici koruma statüsündeki Suriyeliler ile şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri için, yasal-idari bağlamdan bağımsız bir biçimde; hukuki olarak "mülteci" olmadıklarının bilincinde olarak, durumu sosyolojik olarak daha iyi yansıtan bir kavram olan "mülteci" kavramı

tanımıştır. Her ne kadar en yoğun mülteci grubu, Suriyelilerden oluşuyor olsa da aynı zamanda Afganistan, İran, Irak, Somali ve diğer ülkelerden Türkiye'ye gelerek sığınma talebinde bulunan ya da statü sahibi olan mültecilerin sayısı da azımsanmayacak biçimde 306.791² kişiye ulaşmıştır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) 2016 Yıl Ortası Raporu'na göre Türkiye, dünya üzerinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumuna gelmiştir.³ Yapılan araştırmalar, söz konusu nüfusun Türkiye'de kalıcı olduğuna dair oluşan toplumsal kanaati de doğrular niteliktedir. Bu doğrultuda altı yıldır Türkiye'de yaşayan ve Suriye'deki savaş sona erse dahi ülkelerine dönmeyi düşünmeyen ve birçok anlamda Türkiye toplumundan farklılık gösteren mülteci nüfusunun kalıcı olduğu varsayımıyla Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından farklı düzeylerde entegrasyon ve/veya uyum çalışmaları başlatılmış durumdadır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, entegrasyon sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve başarılı olması için ilk önce eğitim ve istihdam alanına odaklanmak gerekmektedir. Bu süreç zarfında, ev sahibi toplum ile mülteciler arasındaki dengenin korunması ve karşılıklı güven ortamının yaratılması için her iki kesimin haklarının güvence altına alınması, insana yakışır iş ilkesinin benimsenmesi, Türkiye işgücü piyasasının dinamiklerinin göz önünde bulundurulması ve mültecilerin de karar alma mekanizmalarına dahil edilmesi ciddi önem arz etmektedir.

Başta işgücü piyasasına entegrasyon olmak üzere, mültecilerin entegrasyonu konusu sadece Türkiye'nin ulusal düzeyde çözmeye çalıştığı bir politika alanı değildir. Son yıllarda giderek artan göç dalgaları, uluslararası düzeyde de entegrasyon konusunu devletlerin, uluslararası kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının en temel politika gündemlerinden birisi haline getirmiştir. Bu çalışmada da literatür taraması yapılarak Türkiye'nin makro düzeyde çalışmalarını başlattığı entegrasyon çalışmalarının işgücü piyasasına entegrasyon kısmı incelenmektedir. Bu kapsamda, uzun yıllardır göçmen alan ülkelerin hem göçmenlere hem de özelde mültecilere yönelik uyguladıkları işgücü

kullanılmaktadır. Türkiye'deki hukuki çerçeve ve bunun gerekçeleri, "Uluslararası Koruma ve Ulusal Mevzuat" başlıklı bölümde ayrıntıları ile ele alınmıştır.

² [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (11.06.2017).

³ UNHCR; **Mid-Year Trends 2016**, 2017, s.6.

piyahasına entegrasyon programları incelenerek bir kamu istihdam kurumu olarak Türkiye İş Kurumu'na öneriler sunulacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde uluslararası koruma ve ulusal mevzuat kapsamında alana ilişkin temel kavramlara, uluslararası mülteci hukukuna ve Türkiye'nin mlteçiler ve mlteçilerin çalışma haklarına dair ulusal mevzuatına ilişkin bilgiler verilmeye çalışılacaktır.

İkinci bölümde, entegrasyon kavramı, entegrasyonu etkileyen unsurlar ve mlteçilerin işgücü piyasasına entegrasyonu özelinde ekonomik entegrasyon konularında çeşitli yaklaşımlar incelenecektir.

Çalışmanın c bölümünde, Türkiye'nin uluslararası göç tarihi, mlteçilere yönelik entegrasyon yaklaşımları, Suriyeli mlteçilerin işgücü piyasalarına etkileri ve kısaca Türkiye'de mlteçilerin işgücü piyasalarına kazandırılmaları konusunda yürütülen çalışmalara değinilecektir.

Dördüncü kısımda ise, uzun zamandır g alan ve fakat henüz etkileri değerlendirilemeyen ancak mlteçilerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda çeşitli programlar yürütmekte olan Avusturya, Almanya, Fransa, İsveç ve Danimarka'nın deneyimleri ve uygulamaları incelenecektir.

Çalışmanın son bölümünde ise, mevcut durum, farklı entegrasyon yaklaşımları ve ülke deneyimleri değerlendirilerek Türkiye'de mlteçilerin işgücü piyasasına entegrasyonu sürecinde karşılaşılan zorluklar ile Türkiye'nin ve İşKUR'un mlteçilerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda geliştirebileceği politikalara, programlara ve müdahale araçlarına ilişkin çeşitli çözüm nerileri sunulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMA VE ULUSAL MEVZUAT

1.1. ALANA İLİŞKİN TERMİNOLOJİ

Göç ve iltica hareketleri, iklim değişikliği, doğal afetler, güvenlik arayışı, ekonomik refah vb. nedenlere bağlı olarak insanlık tarihinin çok eski dönemlerinden bu yana var olagelmiş, çevresel, siyasi, ekonomik, kültürel vb. sonuçları olan ve insanlık tarihini şekillendiren olgulardır.

Günümüzde, Suriye başta olmak üzere özellikle Ortadoğu ülkelerindeki çatışma ortamı ve güvenlik sorunu nedeniyle milyonlarca insanın yerinden edilmesiyle birlikte mülteci krizi bir anda bütün dünyanın gündemine oturmuş ve hem politika yapıcılarının hem kamuoyunun hem de medyanın en tartışmalı konularından birisi haline gelmiştir. Krizin nedenleri, etkileri ve krize yönelik çözüm yolları tartışılırken söylemsel olarak kullanılan dil ve kavramlar da sağlıklı analizler yapılabilmesi için en önemli araçlar olarak görülmektedir; çünkü kullanılan dilin ve kavramların sosyolojik, politik ve hukuki karşılıkları hem hükümetler düzeyinde hem de uluslararası düzeyde oluşturulacak politikaların temelini oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası mülteci hukuku ve ulusal mevzuatı arasındaki farklardan ötürü konuyla ilgili tartışma zemininde kullanılan kavramlar, sosyolojik, politik ve hukuki karşılıklarından bağımsız olarak birbirinin yerine kullanılabilmekte ve bu durum kafa karışıklığına neden olmaktadır.

Bu karışıklığın en temel nedeni, Türkiye'nin, alana ilişkin kavramsal çerçeveyi çizen ve terminolojiyi oluşturan “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi”ni ve “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü”nü coğrafi çekinceyle kabul ederek Avrupa Konseyi ülkeleri dışından gelen mültecilere “mülteci” statüsü tanımaması olarak ifade edilebilir. Aşağıda, ayrıntılı bir şekilde ele alınacak olsa da, Türkiye'nin söz konusu coğrafi çekincesi nedeniyle, Avrupa Konseyi ülkeleri dışından gelen; sosyolojik (*de facto*) olarak ve uluslararası hukuk bağlamında mülteci olarak kabul edilen kişiler hukuki (*de jure*) olarak mülteci olarak kabul edilmemektedir.

Ancak, uluslararası normların getirdiği yükümlölükler çerçevesinde ulusal mevzuatta yer alan farklı düzenlemelerle, kişilerin durumuna göre sosyolojik olarak mülteci olma koşullarını sağlayan kişilere farklı statüler tanınmaktadır.

Bu çalışmada, söz konusu kavramlar, hem uluslararası hukuk içerisinde kabul edilmiş hem de ulusal mevzuat kapsamında düzenlenmiş halleriyle tanımlanacak olmakla birlikte, çalışmanın tamamında Türkiye’deki farklı statüler için, durumu sosyolojik olarak daha iyi yansıtan bir kavram olan “mülteci” kavramı kullanılacaktır.

1.1.1. Yabancı

Uluslararası Göç Örgütü tarafından yayımlanan Göç Terimleri Sözlüğü’ne göre yabancı, belirli bir devlet açısından o devletin uyruğunda olmayan; başka bir devlete ait olan ya da sadakat borcu altında olan kişi⁴ olarak tanımlanırken, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 3. maddesinin (ü) bendinde, Türkiye Cumhuriyeti devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi olarak ifade edilmektedir.

Bu anlamda, yabancı kavramı gerçek bir kişinin, herhangi bir ülke ile vatandaşlık bağı üzerinden hukuki ilişkisini ortaya koyarken aynı zamanda sığınmacı, mülteci ve göçmen gibi kavramları da kapsayan geniş bir topluluğu kapsamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyeti için Türk vatandaşı olmayan herkes yabancıdır.

1.1.2. Göçmen

Her ne kadar uluslararası literatürde herkesin kabul ettiği bir göçmen tanımı bulunmasa da, kişinin kendi iradesiyle gönüllü olarak, kişisel rahatlık amacıyla göç etme durumunu kapsadığı üzerinde genel bir kanı olduğu ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle göçmen kavramı, hem maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek, hem de kendilerinin veya ailelerinin gelecekte beklenenlerini artırmak için başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır.⁵

⁴ Çiçekli, Bülent; **Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre, 2009c, s. 64.

⁵ Çiçekli; **a.g.e.**, s. 28.

Uluslararası göç ifadesi, hem düzenli göçü hem de düzensiz göçü içine alırken insan kaçakçılığını, mültecileri ve sığınmacıları da kapsamaktadır. Göçmenliğin en önemli unsuru, kişilerin ev sahibi ülkeye yerleşme niyeti ve imkânı bulunmasıyken düzensiz ve yasa dışı göçmenler ise ev sahibi ülkeye yerleşmek isteyen ancak buna imkânı olmayan kişiler olarak tanımlanmaktadır.⁶ Her ne kadar mülteciler ve sığınmacılar konusunda uluslararası hukuk düzenlemelerine taraf ülkelerin yükümlülükleri olsa da göçmen kabulü her ülkenin kendi iç hukuku ile siyasi, sosyal, ekonomik politikalarına ve kültürel yaklaşımlarına göre şekillenmektedir.⁷

Türkiye mevzuatında ise, göçmenlik kavramı 5543 sayılı İskân Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusunu kanunun 3. maddesinin (d) bendine göre, göçmen kavramı, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanları ifade etmektedir. Yine aynı kanunun, 4. maddesinde göçmen olarak kabul edilmeyecek kişiler, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye hukuku, göçmen kavramını, uluslararası literatürde kabul edilen göçmen kavramından daha dar kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir.

1.1.3. Uluslararası Koruma

Normal şartlar altında, devletler kendi vatandaşlarının haklarını korumakla yükümlüdürler; ancak ne zaman ki, bir ülkenin vatandaşı bu ulusal korumadan faydalanamazsa o zaman uluslararası koruma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, kişiye uluslararası koruma sağlamakla yükümlü devlet, kişinin sığınma talebinde bulunduğu devlet olmaktadır. Uluslararası insan hakları hukukunu ve uluslararası teamül hukukunu kapsayan uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler sebebiyle bütün devletlerin uluslararası koruma sağlama görevi bulunmaktadır. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin

⁶ Ergül, Ergin; "Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 475, Ankara 2012, s. 10.

⁷ Çelikel, Aysel ve Günseli Öztekin Gelgel; **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayınları, 15. Baskı, İstanbul, 2009, s. 22.

1967 Protokolü'nün tarafları olan devletler bu belgelerin hükümleri doğrultusunda hareket etmek zorundadırlar.⁸

Bu kapsamda, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için bir ülkeden sığınma talebinde bulunan kişiler, sığınma talebinde bulunduğu devlet tarafından tehlike altında oldukları yerlere geri dönmeye mecbur edilemezler. Sığınma talebinde bulunulan ülke, mültecilerin, en azından ülkedeki diğer yabancıların yararlandığı ölçüde, ekonomik ve sosyal haklardan yararlanmalarını sağlamalıdır.⁹

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun, 3. maddesinin (r) bendine göre ise uluslararası koruma, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünü kapsayacak şekilde ifade edilmektedir.

1.1.4. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi

Uluslararası koruma başvuru sahibi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 3. maddesinin (d) bendinde uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş olan kişi olarak tanımlanmaktadır.

1.1.5. Sığınmacı

Göç Terimler Sözlüğü'ne göre ve uluslararası literatürde, ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilere sığınmacı denmektedir.¹⁰ Başvurusu kabul edilen kişiye sığınma hakkı tanınarak mülteci statüsü tanınmış olmaktadır.

⁸ UNHCR; **An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR**, 2015, s. 12.

⁹ <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=29&page=29>, (21.05.2017).

¹⁰ Çiçekli; **a.g.e.**, s. 49.

Ancak, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda, sığınmacı kavramı yer almamakta ve bir statü olarak tanınmamakta, bunun yerine uluslararası koruma başvuru sahibi ifadesi kullanılmaktadır.

1.1.6. Mülteci

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre, 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar* sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle 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 dönmek istemeyen kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statüyü ifade etmektedir. Ancak, söz konusu Sözleşme'nin kabulünden sonra da mültecilik durumlarının ortaya çıkmasıyla 1967'de yeni bir protokol imzalanmış ve bu protokol ile birlikte tarih kısıtlaması kaldırılarak, yukarıdaki tanım kapsamına giren herkesin eşit hukukî statüden yararlanmalarının önü açılmıştır.

Sözleşme'nin ilk taraf devletlerinden olan Türkiye, coğrafi çekince ile Sözleşme'yi imzalayarak sadece Avrupa'dan gelen sığınmacılara mülteci statüsü tanıyacağını beyan etmiş ve 1967 Protokolü'nü imzalarken de söz konusu coğrafi çekinceyi kaldırmamış ve bugüne kadar korumuştur. Bu doğrultuda, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 61. maddesinde, mülteci kavramı, "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya

* 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan aynı maddenin devamında "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesinin ya "Avrupa'da meydana gelen olaylar" ya da "Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar" anlamında anlaşılabilceğini ve taraf devletlerin Sözleşme'ye imza, tasdik veya katılma sırasında taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunmaları gerektiği ifade edilmiştir.

dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.” şeklinde tanımlanmaktadır.

1.1.7. Şartlı Mülteci

Şartlı mülteci kavramı, Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ni imzalarken koyduğu coğrafi kısıtlama çerçevesinde Avrupa’dan gelen ve Avrupa dışındaki ülkelere gelen mültecileri, statü bağlamında ayırtırmak için kullanılan bir terimdir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda yer aldığı şekliyle, “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.” şeklinde tanımlanmıştır.

1.1.8. İkincil Koruma

Avrupa Birliği’nin Vasıflandırma Yönetmeliğine göre, “mülteci olmak için gerekli özelliklere sahip olmayan ancak menşe ülkeye ya da daha önce ikamet ettikleri yere geri gönderilmeleri halinde, ölüm cezasına çarptırılma veya infaz edilme, işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya maruz kalma nedeniyle ciddi acı çekecek olan kişiler için; sivil bir kişinin hayatının şahsi ve ciddi bir şekilde tehdit altında olması veya bir kişinin hayatının uluslararası veya ulusal silahlı çatışma halinde

gözü dönmüş bir şiddet nedeniyle tehdit altında olması durumunda “ikincil koruma” garanti altına alınmaktadır.¹¹

Büyük ölçüde AB Müktesebatına dayanarak hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda¹² da ikincil koruma, benzer bir şekilde “mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; (a) ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, (b) işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, (c) uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.” şeklinde tanımlanmaktadır.

1.1.9. Geçici Koruma

Geçici koruma, ülkesinden ayrılmak zorunda kalmış ve acil koruma ihtiyacında olan sığınmacıların kitlesel hareketlerine yanıt verebilmek için uluslararası mülteci koruma rejimini, ulusal ölçekte tamamlayıcı nitelikte uygulanan düzenlemelerdir.¹³ Göç Terimleri Sözlüğü’ne göre, geçici koruma, “Menşe ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da koruma gerektiren diğer kişilerin yararına olarak, sığınma sisteminin etkin işleyişi üzerinde olumsuz etki yaratmadan sığınma sisteminin işletilememesi riski varsa, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan istisnâî özellikteki prosedür” olarak tanımlanmaktadır.¹⁴

Ancak, her ne kadar istisnâî bir prosedür olarak tanımlansa da Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin 1994 tarihli ve 74 No’lu kararında, “Geçici

¹¹ Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi; **Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı**, Avrupa Birliği Resmi Yayınlar Ofisi, Lüksemburg, 2015, ss. 66-67.

¹² <http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/introduction-asylum-context-turkey>, (21.05.2017).

¹³ UNHCR; **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements**, ss.1-2, (05.06.2017).

¹⁴ Çiçekli; **a.g.e.**, s. 19.

korumadan yararlananların 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün hükümleri gereğince mülteci niteliği taşıyan kişiler ve bu niteliği taşımayan kişiler olabileceğini ve devletler ile BMMYK'nın geçici koruma sağlarken bu düzenlemelere göre mültecilere sağlanan korumayı azaltmaması gerektiğini belirtmektedir.”¹⁵ ifadesi yer almakta olup geçici koruma sağlanan kişilere de mevcut uluslararası düzenlemelere göre muamele edilmesi tavsiye edilmektedir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91. maddesi ise geçici koruma rejimini, “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.” şeklinde tanımlamaktadır.

Ancak, Türkiye’de uygulanan geçici koruma rejimi, 6203 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği’nin geçici 1. maddesine göre, “28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınırlar. Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmaz” ifadeleriyle tanımlanmıştır.

07.04.2016 tarih ve 29677 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Geçici Koruma Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Geçici Koruma Yönetmeliği”nin geçici 1. maddesine eklenen fıkra ile “28.04.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye’ye gelmiş ve 20.03.2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla Ege Adaları’na geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde bu yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanabilecektir.” hükmüne yer verilerek Geri Kabul Anlaşmaları çerçevesinde mevzuatta ilgili güncelleme yapılmış ve geçici korumanın kapsamı genişletilmiştir.

¹⁵<http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%9CR%C3%9CTME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>, s. 154, (21.05.2017).

1.1.10. Vatansız Kişi

1954 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen “Vatansız Kişilerin Hukuki Statüsüne ilişkin Sözleşme”nin 1. maddesine göre vatansız kişi, “kendi yasalarının işleyişi içinde hiçbir devlet tarafından vatandaş olarak sayılmayan bir kişi”¹⁶ anlamına gelmektedir.

1.1.11. Tanınmış Mülteci (*Recognised Refugee*)

Tanınmış mülteci olmanın en hayati kısmı Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) prosedürüdür. Bu yasal ya da idari süreç, hükümetler ya da BMMYK tarafından yürütülerek uluslararası koruma talep eden bir kişinin uluslararası, bölgesel ya da ulusal hukuka göre mülteci olarak kabul edilip edilmeyeceğini belirler. Bu süreç, devletlerin ana sorumluluğunda olsa da devletlerin yetersiz ya da isteksiz olduğu durumlarda BMMYK yetkisi altında yürütülmektedir.¹⁷

1.1.12. Müsaade Edilen Mülteciler (*Tolerated Refugees*)

Müsaade edilen mülteci ya da müsaade edilen ikamet, AB ülkelerinde 15 farklı temelde 60 farklı koruma statüsünden birisidir. Genellikle, belgesi olmayan ya da menşe ülkenin kişiyi kabul etmemesinden dolayı kişinin ülkeden gönderilmesinin mümkün olmadığı ya da kişinin sınır dışı edilmesinin uluslararası mülteci hukukunun geri göndermeme ilkesinin ihlali anlamına geldiği durumlarda 15 AB ülkesi* kişiye müsaade edilen mülteci ya da müsaade edilen ikamet statüsü tanıyabilmektedir. Ancak, ülkeler arasında bir tanım ve yasal düzenleme birliği bulunmamaktadır.¹⁸

1.2. ULUSLARARASI KORUMA HUKUKU

¹⁶ Vatansız Kişilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, s.1, (01.06.2017).

¹⁷ <http://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>, (14.06.2017).

* Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Almanya, Macaristan, İrlanda, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç ve İngiltere.

¹⁸ Pestana, Inês Máximo; ‘**Tolerated stay: what protection does it give?**’, s.1 <http://www.fmreview.org/young-and-out-of-place/pestana.html>, (01.06.2017).

Tarih boyunca insanlar baskı, zulüm, siyasî nedenler veya çatışma ve savaşlardan dolayı güvenlik arayışıyla doğdukları ülkeden ayrılmak zorunda kalmışlardır. Ancak, mültecilerin korunması hususunun küresel ölçekte koordineli bir şekilde yürütülmesinin gerekliliği devletler tarafından 20. Yüzyıl'ın başında kabul edilmiştir.

Milletler Cemiyeti, 1920'ler ve 1930'larda Avrupa'daki mültecilere yardım etmek üzere bazı girişimlerde bulunsa da devletler açısından bağlayıcı ve uluslararası hukuk çerçevesinde bir uluslararası koruma rejiminin kurulmasında en önemli etken 2. Dünya Savaşı esnasında yaşanan olaylar olmuştur ve 1950 yılında, zorla yerinden edilmelere karşı küresel bir irade geliştirmek adına Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. Akabinde, daha evrensel bir rejim oluşturmak adına, 1951 yılında Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 1967 yılında Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol imzalanmıştır.

1.2.1. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi

1951 Cenevre Sözleşmesi, uluslararası mülteci hukukunun en temel belgesi olarak kabul edilmekte olup mülteci kavramını tanımlamakta ve mültecilere yönelik devletlerin uygulama standartlarını belirlemektedir. Sözleşme, küresel ölçekte zorla yerinden edilmelerden kaynaklı sorunların çözümüne yönelik atılan adımların mihenk taşı olması açısından ciddi bir öneme sahiptir.

Ancak, Sözleşme, dönemin siyasî koşulları içerisinde tarihsel ve coğrafi anlamda kısıtlı kalmış ve bu durum, “İş bu Sözleşme'nin amaçları bakımından kısım A, Madde 1'deki “1 Ocak 1951”den önce meydana gelen olaylar” ifadesi, ya, (a) “1 Ocak 1951”den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar”; veya (b) “1 Ocak 1951”den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlamında anlaşılacak ve her Taraf Devlet bu Sözleşme'yi imzaladığı, tasdik ettiği veya ona katıldığı sırada bu Sözleşme'ye göre taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunacaktır. Ayrıca (a) şikkını kabul eden her Taraf Devlet, herhangi bir zamanda Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'ne göndereceği bir notla, (b) şikkını kabul ettiğini duyurarak yükümlülüklerini genişletebilir.” ifadeleriyle ortaya konulmuştur.

Bununla birlikte, uluslararası koruma kavramı sadece kişilerin can güvenliğini sağlamaktan ibaret olmadığı; insanca yaşamak için gerekli olan çalışma ve eğitim hakkı gibi sosyal haklara erişim de bu kavramın bir parçası olduğu için Sözleşme, bu alanlarla ilgili de bazı düzenlemeler getirmiştir. Sözleşme'nin 17., 18. ve 19. maddelerinde yer alan çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler kapsamında, belirli bir gelir karşılığı çalışacak olan kişiler için “Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır. Ayrıca Taraf Devletler, ücretli mesleklerde çalışmak bakımından bütün mültecilerin ve özellikle ülkelerine, bir işçi bulma programına yahut göçmen getirme planına göre girmiş olan mültecilerin haklarını, vatandaşlarına tanıdıkları çalışma haklarıyla aynı noktaya getirme konusuna sıcak bakacaklardır. Kendi hesabına çalışacak olan kişiler için de Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak haklarıyla ilgili olarak, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlardaki yabancılara tanıdıklarından daha az müsait olmayan muameleyi uygulayacaklardır. Belirli bir meslek veya eğitim sahibi mültecilerle ilgili olarak ise Taraf Devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu Devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleğini icra etmek isteyen mültecilere, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır.” hükümlerine yer verilmiştir. Ayrıca, Sözleşme’de mültecilere, ücretli çalışacakları işyerlerinde toplu görüşme hakları, diploma ve yeterliliklerinin tanınması konusunda gereken kolaylığın sağlanması, bu kişilerin meslekî eğitim almaları ve sosyal güvenlik hakları gibi konulara ilişkin de koruyucu hükümlere yer verilmiştir.

1.2.2. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü

1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan tarihsel ve coğrafi kısıtlamanın, dönemin ihtiyaçlarına, koşullarına uymaması nedeniyle ve karşılaşılan yeni sorunlara karşı cevap verebilmek adına 1967 Protokolü imzalanmıştır. Bu Protokol kapsamında, daha önce “1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar” ifadesiyle mülteci tanımına getirilmiş olan tarihsel ve coğrafi kısıtlamalar kaldırılmış, ancak Sözleşme’yi coğrafi kısıtlama ile kabul etmiş olan devletlerin bu çekincelerini korumaya devam etmelerine olanak

sağlayarak evrensel bir mülteci tanımı ortaya koymaktan uzak yaklaşımların devam etmesine izin verilmiştir.

1.3. ULUSAL MEVZUAT

Türkiye'nin de taraf olduğu 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, Türkiye'nin sığınmacılar ve mülteciler alanındaki uluslararası yükümlüklerini belirleyen en temel dokümanlardır. Ancak, daha önce de belirtildiği üzere 1951 Sözleşmesi'nde tarihsel ve coğrafi kısıtlama istinası ile kabul edilen mülteci tanımı daha sonra bu kısıtlamalar kaldırılarak genişletilse de ülkelere bu çekincelerini devam ettirme hakkı tanınmıştır. Bunun üzerine, Türkiye 29 Ağustos 1961 tarihinde bir deklarasyon yayınlayarak coğrafi sınırlama istisnasını uygulamaya devam edeceğini açıklamış ve Avrupa Konseyi ülkeleri dışından gelen hiçbir sığınmacıyı mülteci olarak kabul etmeyeceğini beyan etmiştir.¹⁹

Başta Suriye olmak üzere bölgede artan çatışma ortamından kaçarak Türkiye'ye sığınan nüfusun ciddi oranda artması sonucunda hem Türkiye'nin hem de söz konusu kitlenin ihtiyaçlarına cevap verebilmek adına uluslararası belgelerle uyumlu olacak şekilde ulusal mevzuat düzenlemeleri yapılmış, ancak bu düzenlemelerde de coğrafi kısıtlama hususu geçerliliğini korumuştur.

1.3.1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

11 Nisan 2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), ulusal düzeyde Türkiye'de göç ve mülteciler alanındaki hukukî yapıyı oluşturan temel belgedir.

Kanunun genel gerekçesinde; “son döneme kadar göç hareketleri açısından Türkiye daha çok geçiş ülkesi konumunda iken, yabancılar tarafından ülkemizin artan ekonomik gücü ve istikrarıyla giderek bir hedef ülke olarak görüldüğü ve bu bağlamda ülkemize yönelik göçün artarak devam ettiği, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı

¹⁹ <http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=203413>, (05.06.2017).

çerçevesinde, Türkiye'nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi gerektiği; 2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planı'ndaki, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususlarının yer aldığı hatırlatılarak bu çerçevede, dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermekte yetersiz mevzuatın yerine, ülkemizin gelişme vizyonu ile uyumlu, uluslararası normlara uygun, milli çıkarları gözetken, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirildiği" belirtilmiştir. Ayrıca YUKK'ta, göçü kısıtlama politikaları değil, yabancıların ve toplumun bilinçli ve düzenli bir şekilde birlikte yaşamalarını mümkün kılacak bir politika takip edilmiştir.²⁰

Gereğince yer alan önemli bir diğer husus ise Türkiye'deki yerel toplum ile yabancılar arasında iletişimi mümkün kılan ve ilk kez ulusal mevzuata girecek olan "uyum" konusundaki düzenlemelerdir. Bununla, yabancıların ve uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi kişiler ile ev sahibi toplumun karşılıklı uyumu için yapılacak çalışmalara imkân tanınmakta ve bu sürecin önü açılmaktadır."²¹

Kanunda yer verilen düzenlemeler ise maddeler halinde aşağıda sıralanmaktadır:

1951 Sözleşmesine coğrafi sınırlama kısıtı ile taraf olunması yaklaşımı aynen korunmuş; bu nedenle Kanun uluslararası koruma statülerini, anılan husus çerçevesinde, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma şeklinde düzenlemiştir.

Çalışma izinlerine ilişkin olarak yapılan düzenlemeler çerçevesinde çalışma izninin ikamet izni sayılması başlığı altında 27. madde ile düzenlenen çalışma izinlerinin ve çalışma izni muafiyet teyit belgelerinin ikamet izni olarak da kabul edilmesi sağlanmıştır.

Yabancı öğrencilerin çalışma haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilen 41. madde ile "Türkiye'de öğrenim gören ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora

²⁰ Çuhadaroglu, Güler; **Yabancı İşgücü Politikaları Ekseninde Almanya Örneği ve Türkiye İçin Öneriler**, Ankara, 2016, s. 113.

²¹ http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce_327_328_330_icerik, (05.06.2017).

öğrencilerinin, çalışma izni almak kaydıyla çalışabilecekleri; ancak, ön lisans ve lisans öğrencileri için çalışma hakkının, ilk yıldan sonra başlayacağı ve haftada yirmi dört saatten fazla olamayacağı ve öğrencilere Türkiye’de öğrenimlerini tamamladıktan sonra 1 yıl daha ikamet izni alabilme hakkı verileceği” hüküm altına alınmış ve böylelikle nitelikli yabancı işgücünün Türkiye’de kalmasının önü açılmıştır.²²

Yardım ve hizmetlere erişim başlığı altında 89. maddenin dördüncü fıkrasının alt bentlerinde iş piyasasına erişime ilişkin hususlara yer verilerek; “başvuru sahiplerinin veya şartlı mültecilerin uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvuruda bulunabilecekleri; ancak mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin, statü almalarından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilecekleri” hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesinin, çalışma izni yerine de geçeceği ve bu durumun kimlik belgesine yazılacağı belirtilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin statülerinin mülteci ve ikincil koruma statüsünden farklı olduğu, dolayısıyla geçici kimlik kartlarının çalışma izin belgesi olarak kabul edilemeyeceğidir. Kanunun ilgili maddesinin devamında, “mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin iş piyasasına erişimleri, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülkî ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir; ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamaların uygulanmayacağı” da hüküm altına alınmıştır.

1.3.2. Geçici Koruma Yönetmeliği

22.10.2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliğinin amacı, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve

²² Göç İdaresi Genel Müdürlüğü; http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%c4%b1m_icler.pdf, s.20, (29.02.2016)

Uluslararası Koruma Kanununun 91. maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemek” olarak ifade edilmektedir.

Çalışma hayatıyla ilgili olarak ise, İş Piyasasına Erişim Hizmetleri başlığı altındaki 29. maddede “Geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının teklifi üzerinden Bakanlar Kurulunca belirlenir. Geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Geçici korunanlara verilen çalışma izinlerinin süreleri, geçici korumanın süresinden fazla olamaz. Geçici koruma sona erdiğinde bu kapsamda verilen çalışma izni sona erer. Geçici korunanlara verilen çalışma izni Kanunda düzenlenen ikamet izinleri yerine geçmez.” hükümleri yer almaktadır.

Bu madde kapsamında, geçici koruma sağlanan Suriyeliler, çalışma hakkı elde edebilmek için uzunca bir süre Bakanlar Kurulu kararının açıklanmasını beklemek zorunda kalmışlar ve Yönetmeliğin geçici 1. maddesinde yer alan “28/04/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen ve sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma atına alınırlar. Geçici korumanın uygulandığı süre içerisinde bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmaz.” hükmü uyarınca YUKK’ta mültecilere ve şartlı mültecilere tanınan çalışma hakkından faydalanamamışlardır.

1.3.3. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

YUKK'un 91. maddesi uyarınca geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasları belirleyen Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 15.01.2016 tarihli ve 29594 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesi ile çalışacak bütün geçici koruma sağlanan yabancılar için çalışma izni zorunluluğu getirilmiş ve çalışma izni olmaksızın çalışan geçici koruma sahipleri ve bunları çalıştıranlar hakkında 27.02.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Uzunca bir süre çalışma hakkına sahip olmayı bekleyen geçici koruma altındaki Suriyeliler için hem Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi hem de çalışma izni alma zorunluluğu getirilmesi çok önemli bir adım olsa da, çalışma izni başvurularının işveren aracılığıyla yapılması, geçici koruma kapsamında çalışma izni alan Suriyelilerin kısıtlı sayıda kalmasına sebebiyet vermektedir. Buna karşın, ağırlık olarak kayıtdışı istihdam edilmekte olan Suriyelilerin kayıtlı istihdama kazandırılabilmesi için ilgili maddenin etkili ve caydırıcı bir şekilde işletilmesi de önem arz etmektedir.

Çalışma iznine başvuru ve çalışma izni muafiyeti başvurusu prosedürüne ilişkin hükümlerin yer aldığı 5. maddede; geçici koruma sağlanan yabancıların, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına çalışma izni için başvurabileceği ve başvuruların kişiyi çalıştıracak işveren tarafından "e-Devlet Kapısı" üzerinden yapılacağı ifade edilmektedir. Aynı maddenin devamında, bağımsız çalışma izni için geçici koruma sağlanan yabancıların kendisinin başvuru yapacağı belirtilmektedir.

Çalışma izni muafiyeti sadece mevsimlik tarım ve hayvancılık sektörüyle sınırlandırılmıştır. Çalışma izni muafiyeti başvurularının geçici koruma sağlanan il valiliğine yapılacağı ve ilgili valilik tarafından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirileceği ifade edilirken, ÇSGB tarafından yayımlanan Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Uygulama Rehberinde, çalışma izni muafiyeti başvurularının Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılacağı düzenlenmesi getirilmiştir. Ayrıca, ÇSGB tarafından, mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılara ilişkin il ve kota sınırlaması getirilebileceği ifade edilmektedir.

Sağlık ve eğitim sektörleriyle alakalı da bir düzenleme getiren Yönetmelik kapsamında çalışma izni almak isteyen sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığı, eğitim meslek mensuplarının ise Milli Eğitim Bakanlığı veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından ön izin almaları gerekmektedir.

Yönetmelik tarafından, geçici koruma kapsamında bulunan yabancıların çalışma izni başvuruları, ikamet illeri ve %10 istihdam kotası ile sınırlandırılmıştır. Geçici koruma statüsündeki bir yabancı ikamet ettiği il sınırları içerisindeki bir iş için çalışma izni alabilmekte ve bir işyerinde çalışan geçici koruma statüsündeki yabancı sayısı o işyerinde çalışanların %10'unu geçememekte; toplam çalışan sayısı ondan az olan işyerlerinde ise en fazla bir geçici koruma statüsü sahibi kişinin çalışmasına izin verilebilmektedir. Bununla birlikte, işveren, işyerinin kayıtlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünden, çalışma izni başvurusu tarihinden önceki dört haftalık süre içerisinde kişinin istihdam edileceği açık iş için aynı nitelikte Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı bulamadığını belgelendirdiği takdirde %10 kotası esnetilebilecektir.

Yönetmelik, geçici koruma statüsü sahibi yabancıların meslekî eğitimine yönelik düzenlemeler de getirmiş ve bu düzenlemeyle, Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında düzenlenen kurs ve programlar kapsamında bir işyerinde meslekî eğitim ve işbaşı eğitimi görecekle ile bu kişilerin eğitim süresinin sonunda aynı işyerinde çalıştırılması için Bakanlığa başvuruda bulunmalarına olanak sağlanmıştır. Ayrıca, bu madde kapsamında yapılacak başvurularda, Bakanlıkça işyeri istihdam kotasının da farklı uygulanabileceği hükmü getirilmiştir.

1.3.4. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmalarına Dair Yönetmelik

Türkiye’de bulunan geçici koruma statüsündeki Suriyeli nüfusun büyüklüğü nedeniyle her ne kadar ilk aşamada bu kapsamdaki çalışmalar önceliklendirilmiş olsa da, BMMYK Mart 2017 verilerine göre, Türkiye’de ikamet eden Irak, Pakistan, Afganistan,

Somali ve diğ er ülke menşeli uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi kişilerin sayısı 306.791’e ulaşmıştır.²³

Azımsanmayacak bir b y kl ğ e sahip olan bu kişilerin de yaşamlarını insan onuruna yakı ır bir şekilde idame ettirebilmeleri için çalışma hakkına sahip olmaları önem arz etmektedir. Bu sebeple, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin  alı masına Dair Yönetmelik  alı ma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26 Nisan 2016 tarih ve 29695 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak y r rl ğ e girmiştir. Yönetmelik, uluslararası koruma başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi sayılan yabancılardan Türkiye’de çalışmalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

İlgili y netmeliğ n 4. maddesi ile “mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak  alı abilecekleri; bu kişilerin kimlik belgelerinin çalışma izni yerine ge e eğ  ve bu durumun kimlik belgesine yazılacağı; statülerin herhangi bir nedenle sona ermesini veya kimlik belgelerinin iptalini gerektirecek nedenlerin, yabancının çalışma hakkını da sona erdireceğ  ve mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin;  alı t ğ  il, meslek, sektör ile bağımlı veya bağımsız çalışma durumuna ait güncel bilgilerin İçişleri Bakanlığınca Bakanlığa bildirileceğ ” hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler, çalışma iznine tabi olmaksızın kanunen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarıyla eşit koşullarda işgücü piyasasına erişim hakkı elde etmişlerdir.

Uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi kişilerin çalışmasına ilişkin hükümler ise 5. ve 6. maddelerde düzenlenmiş ve bu kişilerin çalışmaya ba lamadan önce çalışma izni alma yükümlülüğü korunmuştur. Geçerli  alı ma iznine sahip olmanın, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsündeki kişilere Türkiye’de mutlak ikamet hakkı sağlamayacağı da ayrıca belirtilmiştir. Bu kapsamdaki kişiler, uluslararası koruma başvuru tarihinden 6 ay sonra çalışma iznine başvuru yapabilmektedirler. Belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilen uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin, ikamet ettikleri il

²³ UNHCR; Türkiye İstatistikleri, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (05.06.2017).

sınırları dışında çalışmak için yaptığı çalışma başvuruları ise, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak sonuçlandırılabilir.

Bu yönetmeliğin 9. maddesi ile tıpkı geçici koruma kapsamındaki yabancılar için olduğu gibi, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi kişiler için de çalışma izni muafiyeti ile il ve %10 kota sınırlaması getirilmiştir. Geçici koruma sahibi yabancılar için olduğu gibi, çalışma izni muafiyeti başvuruları da yine uluslararası koruma sağlanan ildeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne yapılacaktır.

Ayrıca, uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mültecilere asgari ücretin altında ücret ödenemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Buna ek olarak, uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteciye çalışma izni verilmesi; iznin türü, süre, meslek, sektör, iş kolu, mülkî ve coğrafi alan bakımından Bakanlıkça sınırlandırılabilir olmakla birlikte Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmayacaktır.

Yönetmelikte, son olarak, meslekî eğitime ilişkin 22. maddede, “uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mültecinin Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında düzenlenen kurs ve programlar kapsamında bir işyerinde meslekî eğitim ve işbaşı eğitimi görebileceği, bu kişilerin eğitim süresinin sonunda aynı işyerinde çalıştırılacak olması halinde ilgili işveren tarafından çalışma izni başvurusunda bulunması gerektiği” hükmüne yer verilmiştir. Bu madde kapsamında yapılacak başvurularda, Bakanlıkça işyeri istihdam kotası farklı uygulanabilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

ENTEGRASYON TEORİLERİ VE MÜLTECİLER

2.1. ENTEGRASYON NEDİR?

Göç ve iltica konularında, uluslararası hukuk ve normlar, standartları belirlese de göçmenlerin, mültecilerin ve mülteci benzeri statü sahibi kişilerin sahip oldukları haklar ile ev sahibi ülkelerdeki konumları, ülkelerin politik, ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde, geniş haklar tanınmaktayken bazılarında koşullara göre çeşitli kısıtlamalar getirilmektedir. Entegrasyon ifadesi de, bu kapsamda sıklıkla kullanılan bir kelime olmakla birlikte, ülkeden ülkeye ve farklı zaman dilimlerine göre değişiklik gösterirken aynı zamanda konuyla alakalı çalışan kişilerin çıkarları, değerleri ve bakış açıları da tanımlamalar üzerinde etkili olmaktadır.²⁴

Tom Kuhlman'ın (1991) “Gelişmekte Olan Ülkelerde Mültecilerin Ekonomik Entegrasyonu: Bir Araştırma Modeli” isimli çalışmasında ifade ettiği üzere, entegrasyon kavramı kesin bir şekilde tanımlanamazken, entegrasyonun nasıl ölçüleceği ve hangi unsurların entegrasyon üzerinde etkili olduğu da teorik olarak ortaya konulamamaktadır ve bundan dolayı bütüncül bir entegrasyon anlayışı geliştirilememektedir.²⁵

Yaygın yaklaşıma göre, entegrasyon, sadece göçmenlerin ve mültecilerin içinde bulundukları ülkeye ve topluma entegre olması gerektiğini varsayan tek yönlü bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşım çoğu zaman kişilerin kendi kültürlerinden, dillerinden ve geleneklerinden vazgeçtikleri asimilasyon tabirini de çağrıştırmaktadır.²⁶ Bunun bir diğer nedeni de 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 34. maddesinde kullanılan “asimilasyon” ifadesi olmakla birlikte, bu ifade zorla ve baskıyla göçmen toplulukları

²⁴ Castles, Stephen, Maja Korac, Ellie Vasta, ve Steven Vertovec; “Integration: Mapping the Field”, **Oxford Üniversitesi**, Oxford, 2002, s. 112.

²⁵ Kuhlman, Tom; “Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model”, **Vrije Universiteit Amsterdam**, Amsterdam, 1991, s.1.

²⁶ Castles; **a.g.e.**, s. 113.

asimile etmekten ziyade, bu toplulukların ev sahibi ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatına uyumlu hale gelmeleri olarak yorumlanmaktadır.²⁷

Bir diğer görüş ise, entegrasyonun, hem göçmen ve mültecilerin hem de ev sahibi toplumun karşılıklı olarak birbirlerine uyum sağlamaları gerektiğini varsayan iki yönlü bir süreç olduğunu iddia etmektedir. Örneğin, ev sahibi toplumun, göçmenlerin ve mültecilerin işlere ve hizmetlere erişimlerine izin vermesinin ve sosyal etkileşim sürecine dahil edilmelerini kabul etmesinin başarılı bir entegrasyon için önemli araçlar olabileceği ifade edilmektedir.²⁸ Bu çerçevede, entegrasyon programlarının, mültecilerin yaşam tarzlarına ve kültürlerine saygı duyarak içinde bulundukları toplumsal hayata işlevsel bir şekilde uyum sağlamalarına destek sağlayacak şekilde planlanmasının daha sağlıklı olacağı değerlendirilmektedir.

Rosa de Costa tarafından UNHCR için hazırlanmış olan “Entegrasyon Bağlamında Mültecilerin Hakları: Yasal Standartlar ve Öneriler” isimli araştırmada, “yerel entegrasyon”un (*local integration*) yasal, ekonomik ve sosyo-kültürel bir süreç olduğu ve her ne kadar kendi kendine yeterlilik (*self-reliance*), yerel iskan (*local settlement*) gibi hususlar entegrasyon üzerinde etkili olsa da bunlardan ayrıştırılması gerektiği ifade edilmektedir. Kendi kendine yeterlilik kavramı, BMMYK tarafından bir bireyin, hanenin ya da topluluğun gıda, su, konut, kişisel güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel ihtiyaçlarını sürdürülebilir ve insan onuruna yakışır bir şekilde karşılamalarını sağlayacak sosyal ve ekonomik yeterlilik olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda, kendi kendine yeterlilik programları kapsamında, ilgili kişilerin geçim kaynaklarına erişimlerini geliştirmek ve artırmak, kırılganlıklarını ve insani yardımlara olan bağımlılıklarını azaltmak amaçlanmaktadır. Ancak, kendi kendine yeterlilik, mülteciler için kalıcı bir çözüm olarak görülmemekle birlikte, kalıcı bir çözüm olarak görülen yerel entegrasyon sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Yerel iskan kavramı ise, kendi kendine yeterlilik kavramına kıyasla yerel entegrasyonla daha çok karıştırılmakta olup aslında, kendi kendine yeterlilik ve yerel entegrasyon sürecinin ortasında bir konumda

²⁷ Costa, Rosa; “Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations”, **UNHCR**, Cenevre, 2006, s.24.

²⁸ Castles; **a.g.e.**, s. 113.

görülmektedir ve çoğunlukla kitlesel göç hareketlerinde ev sahibi ülkenin mültecileri geçici olarak bir bölgeye yerleştirmesi olarak tanımlanmaktadır.²⁹

Bu kapsamda, yerel entegrasyonun ilk aşaması, ev sahibi ülke vatandaşlarının yararlandığı seyahat özgürlüğü, eğitime ve işgücü piyasasına erişim, sosyal yardımlara ve sağlık hizmetlerine erişim gibi hizmetlerden yararlanabilmeleri için haklarının garanti altına alınacağı yasal bir süreç olarak tanımlanmaktadır.³⁰

Aynı çalışmanın devamında, yasal hakların tanınmasının yanısıra, sığınan ülkede ekonomik ve sosyo-kültürel hayata katılımın da başarılı bir entegrasyonun ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilmekte olup mültecilerin kendi kendilerine yeterliliklerinin artması, sürdürülebilir geçim kaynaklarına erişimleri ve ev sahibi ülkenin ekonomisine katkı sağlamalarının ve benzer şekilde, sosyal ve kültürel entegrasyonun hem mültecileri hem de ev sahibi toplulukları içerecek şekilde çift yönlü, ayrımcılık ve istismar karşıtı prensipler temelinde işleminin önemi vurgulanmaktadır.³¹

Tom Kuhlman, entegrasyon kavramını kültürel etkileşim (*acculturation*) açısından inceleyerek mültecilerin ve ev sahibi toplumların karşılaştıkları sorunlar üzerinden mültecilerin entegrasyonu konusunda kapsamlı ve özgül bir tanım ortaya koymaktadır. Bu tanıma göre;

“Eğer mülteciler, sahip oldukları becerilere uygun ve kendi değerleriyle uyumlu bir şekilde ev sahibi ülkenin ekonomisine katılım sağlayabiliyorlarsa; kültürel olarak belirlenmiş yaşam standartlarına (burada, yaşam standardı sadece ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelir değil, aynı zamanda konut, kamu hizmetleri, sağlık hizmetleri ve eğitim gibi imkânlarla erişim anlamına gelmektedir) azami ölçüde erişebiliyorsa; yaşadıkları sosyo-kültürel değişim kendi kimliklerini sürdürmelerine ve bu yeni duruma psikolojik olarak uyum sağlamalarına izin

²⁹ UNHCR; “Local Integration, Global Consultations on International Protection”, **EC/GC/02/6**, 2002, ss. 22-4.

³⁰ Costa; **a.g.e.**, s.8

³¹ Costa; **a.g.e.**, s.9.

veriyorsa; ev sahibi toplumun üyelerinin yaşam standardı ve sahip oldukları ekonomik imkânlar mülteci akınından dolayı zarar görmüyorsa; ev sahibi toplum ile mülteciler arasındaki sürtüşme/anlaşmazlık halihazırda ev sahibi toplum içerisindeki sürtüşmelerden/anlaşmazlıklardan daha kötü durumda değilse ve eğer mülteciler daha önceden ev sahibi toplum arasına karışmış grupların karşılaştığı ayrımcılıktan daha fazla ayrımcılıkla karşılaşmıyorsa o zaman mülteciler gerçek anlamda o topluma entegre olmuşlardır.”³²

Bu kriterler üzerinden değerlendirildiğinde, Kuhlman, entegrasyonu, yeni katılan göçmenlerden dolayı çoğulcu bir toplumda yaşanan değişim sürecinin ta kendisi olarak tanımlamaktadır.³³

2.2. MÜLTECİLERİN ENTEGRASYONUNU ETKİLEYEN UNSURLAR

Etkin ve etkili politikalar, programlar ve müdahale araçları geliştirebilmek için entegrasyonun tanımından sonra entegrasyon sürecini etkileyen unsurların ortaya koyulması gerekmektedir. Bu kapsamda, mültecinin ev sahibi ülkedeki statüsü ve bu statü kapsamında sahip olduğu haklar, mültecinin demografik özellikleri, sosyo-ekonomik geçmişi, etno-kültürel aidiyeti gibi faktörler ile aynı zamanda entegrasyon sürecinde yer alan farklı toplumsal kesimlerin, kurumların ve aktörlerin rolü bu süreci şekillendiren temel etmenler olarak gözlemlenmektedir.

Bununla birlikte, ülkelerin daha önceki deneyimleri üzerinden başarılı bir entegrasyondan beklentiler ve bu süreçte karşılaşılan sorunlar analiz edilerek, örneğin iş bulma ve konut desteği gibi entegrasyonu kolaylaştıran ya da mültecilerin iş imkânlarının kısıtlı olduğu bölgelere yerleştirilmesi, çalışma hakkı ya da sosyal yardımlar önündeki kısıtlamalar gibi entegrasyonu zorlaştıran uygulamalar üzerinden yeni modeller

³² Kuhlman; **a.g.e.**, s. 8.

³³ Kuhlman; **a.g.e.**, s. 8.

geliştirilmesinin de önü açılacaktır. Ancak, entegrasyon sürecinin, çok boyutlu ve bütün boyutlarının birbiriyle yakından ilişkili olduğu göz önünde bulundurulduğunda genelden özele giden bir yaklaşımla incelenmesinin daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bu anlamda, bütün boyutlarıyla kapsamlı bir entegrasyon modeli içerisinde işgücü piyasasına entegrasyon sürecinin yeri ve önemi de daha açık bir şekilde görülebilecektir.

Oxford Üniversitesi Göç, Politika Araştırmaları ve Mülteci Çalışmaları Merkezi tarafından hazırlanan “Entegrasyon: Alanı Haritalamak” isimli raporda, entegrasyon sürecinin, tek, sabit ve standart bir şekilde ilerleyen bir süreçten ziyade, olası ve çıkan süreçler ve alanlardan oluşan, şemsiye bir terim olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmekte olup bu sürecin farklı yollarla ve farklı hızlarda gerçekleşebileceği belirtilmektedir.³⁴

Castles vd.’ye göre, entegrasyon süreci ev sahibi ülkeye gelen ilk gün başlamaktadır.³⁵ Bir diğer ifadeyle, ne kadar erken müdahale edilirse, uzun vadede o kadar fayda sağlanacaktır. Öte yandan, mültecilerin hakları ve imkânları ne kadar kısıtlanırsa, dezavantajlı hale gelme ve marjinalleşme riski artacak ve entegrasyonları o kadar zorlaşacaktır.³⁶ Ancak, her ne kadar, sosyal, kültürel, dinî, politik, ekonomik vb. bütün alanlar kendi entegrasyon süreçlerine, araçlarına ve anlamlarına sahip olsalar da bütün bu süreçlerin birbirini etkileyen ve birbirine bağlanmış bütüncül bir entegrasyon anlayışını temsil etmekte olduğunun idrakinde olmak da sürecin hızını, yönünü ve sonuçlarını etkileyecektir.³⁷

Bu doğrultuda yapılan ilk çalışmalardan biri Lee’nin (1966) ortaya koyduğu göç süreçlerinin itici (*push*) ve çekici (*pull*) nedenleridir. İtici nedenler, ülkeden ayrılma sebeplerini nitelerken, çekici nedenler varış ülkesindeki imkânlar olarak nitelendirilmektedir. Bu modele göre, insanların göç etmesinin başlıca nedenleri

³⁴ Castles; **a.g.e.**, s. 126.

³⁵ Castles; **a.g.e.**, s. 126.

³⁶ Castles; **a.g.e.**, s. 126.

³⁷ Castles; **a.g.e.**, s. 127.

ekonomik, çevresel ve demografik koşullar olarak sıralanırken³⁸ özel olarak mültecilerin göç etme nedenleri üzerinde durulmamaktadır.

Daha sonra, bu çalışmadan etkilenen ve kendisi de Macaristan'dan Avustralya'ya iltica etmiş olan Egon F. Kunz, mültecilerin kendi ülkelerinden ayrılma ve varış ülkelerindeki yerleşme koşulları üzerine kuramsal bir çerçeve geliştirmiştir. Kunz'un teorisine göre, mültecilerin göçünü etkileyen unsurlar üç ana kategoriye ayrılarak menşe ülke koşulları, yerinden edilme koşulları ve varış ülkesindeki koşullar olarak sıralanmaktadır.³⁹

İlk kategori olan menşe ülke koşulları, kişinin kendisini azınlık olarak görmesi ve içinde bulunduğu topluma ideolojik, kültürel vb. anlamda aidiyet hissetmemesi; kendisini edilgen bir kurban olarak görmesi ya da kendi ülkesinde başaramayacağı şeyleri varış ülkesinde başaracağını düşünmesi ve son olarak varış ülkesindeki amacının ülkesindeki koşullar düzeldikten sonra geri dönmek veya varış ülkesinde vatandaşlık almak istemesi ya da hangi durumla karşılaşırса karşılaşsın sadece hayatta kalma mücadelesi vermesi olarak üç alt kategoriye ayrılmıştır.⁴⁰

İkinci kategori olan yerinden edilme koşulları kapsamında, her ne kadar bütün mülteciler ülkelerinde meydana gelen olumsuz olaylardan dolayı göç etmiş olsa da mülteci nüfusunun kendi içinde farklı koşullar altında ve farklı zamanlarda göç etmiş olan ve farklı hedeflere sahip olan gruplar olarak ayrıldığını belirtmekte olup bu ayrılış koşullarını da “acil durum hareketleri” ve” ileriye dönük planlı hareketler” olarak ikiye ayırmaktadır. Yani, mülteciler, göç ederken itici nedenlerle ülkelerini terk etmektedir; ancak varış ülkesindeki çekici nedenlerden ziyade başka bir üçüncü ülkeye gitme ihtimalini düşünerek hareket etmektedirler.⁴¹

Üçüncü ve son kategori olan varış ülkesindeki koşulları da yine kendi içinde üç alt kategoriye ayıran Kunz, mültecilerin ev sahibi ülkedeki durumlarını, mülteciler ve ev

³⁸ Ravlik, Maria; “Determinants of International Migration: A Global Analysis”, **National Research University Higher School of Economics (HSE)**, Research Paper No. WP BRP 52/SOC/2014, 2014, s.5.

³⁹ Kunz, Egon Francis; “The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement”, **The International Migration Review**, Cilt 7, Sayı 2, 1973, s.131.

⁴⁰ Kunz; **a.g.e.**, ss.131-139; Kuhlman; **a.g.e.**, s.11.

⁴¹ Kunz; **a.g.e.**, ss.139-142; Kuhlman; **a.g.e.**, s.11.

sahibi toplum arasındaki kültürel uyumun, ev sahibi ülkenin mültecilere yönelik destekleyici tutum sergileyip sergilemediğinin ve son olarak ev sahibi ülkenin mültecilerin asimile olmasını isteyip istemediğinin ya da farklılıkları tolere edip etmediğinin belirlediğini ileri sürmektedir.⁴²

Kuhlman, Kunz'un modelinin daha çok gelişmiş ülkelerdeki mültecilerin yaşadıkları kültürel ve sosyal uyum sorunları üzerine odaklandığını ancak bu modelin ekonomik faktörleri de içine alacak şekilde genişletilerek gelişmekte olan ülkeler için de faydalı bir model olarak kullanılabileceğini ifade etmektedir.⁴³

Kuhlman'ın modelinde ise entegrasyonu etkileyen faktörler dört ana başlık altında, mültecilerin özellikleri, yerinden edilme faktörleri, ev sahibi ülke faktörleri ve mültecilere yönelik politikalar olarak ifade edilirken entegrasyon, hem mülteciler hem de ev sahibi toplum açısından değerlendirilmektedir. Bu iki sürecin arasına ise, hem entegrasyonu etkileyen faktörler tarafından etkilenen, hem de entegrasyon sürecinin kendisini etkileyen faktör olarak da ev sahibi ülkedeki ikamet unsurunu yerleştirmektedir.⁴⁴

Kuhlman'ın modelinde, entegrasyon, nesnel ve öznel boyutları olan bir süreç olarak ifade edilmekte ve nesnel boyutlar; yasal entegrasyon (mültecilerin statüsü ve sahip oldukları haklar), mekânsal entegrasyon (mültecilerin kentlerde mi yoksa kırsalda mı ya da ev sahibi toplumdan ayrı gettolarda mı yaşadığı), ekonomik entegrasyon (çalışma hakkına sahip olup olmadıkları), sosyal entegrasyon (genel olarak mülteciler ve ev sahibi toplum arasındaki ilişkiler) ve kültürel entegrasyon (mülteciler ve ev sahibi topluluklar arasındaki uyumu artırmak için kültürel örüntülerde ortaya çıkan değişiklikler) olarak tanımlanmaktadır. Öznel boyutlar ise mültecilerin kimliği, entegrasyonu içselleştirmeleri ve bu süreçten memnuniyetleri olarak ifade edilmektedir.⁴⁵

⁴² Kunz; **a.g.e.**, ss.142-144; Kuhlman; **a.g.e.**, s.11.

⁴³ Kuhlman; **a.g.e.**, s.11.

⁴⁴ Kuhlman; **a.g.e.**, s.14.

⁴⁵ Kuhlman; **a.g.e.**, s.17.

Kuhlman'ın ekonomik entegrasyonu değerlendirmek için öne sürdüğü kriterler ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1) Yeterli bir şekilde ekonomiye katılım;
- 2) Makul yaşam standartlarına sahip olmaya imkân tanıyacak gelir;
- 3) Sadece gelir seviyesiyle ilişkili olmayan, ev sahibi toplumun eriştiği mallara ve hizmetlere eşit şekilde erişim;
- 4) Bu üç kriter etrafında mültecilerin, ev sahibi toplum üzerindeki etkisi.⁴⁶

Bu kriterlere dayalı olarak bir ekonomik entegrasyon modeli ortaya koyan Kuhlman, aynı zamanda entegrasyonun diğer boyutlarının ekonomik entegrasyon üzerindeki etkilerinin de ortaya koyulması gerektiğini iddia etmektedir.⁴⁷

2.3. MÜLTECİLERİN EKONOMİK ENTEGRASYONU

Tanımlar kısmında da ifade edildiği üzere, göçmenler genellikle kendi iradeleriyle ve hazırlıklı bir şekilde hareket ederken, mülteciler daha çok istekleri dışında, çoğunlukla plansız bir şekilde ve travma halinde göç etmektedirler ve varış ülkelerinde hukukî anlamda farklı rejimlere ve uygulamalara tabidirler. Bu sebeple, entegrasyon süreçleri benzer olsa da göçmenlerin ve mültecilerin farklılık gösteren durumları ve deneyimleri göz ardı edilmemelidir.⁴⁸ Ancak, bu alanda yürütülen araştırmaların, daha çok iradî göçmenler üzerine yoğunlaştığı, mültecilerin ekonomik entegrasyonu konusunda yapılan çalışmaların ise halen çok kısıtlı olduğu gözlemlenmektedir.

Bu alanda, Amerika, Kanada, Hollanda ve İsveç'te özel olarak mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusuna odaklanan bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar, varış ülkesine geldikten sonra mültecilerin diğer göçmenlere göre kısa vadede iş bulmalarının daha zor olduğunu ortaya koyarken, bir süre sonra ekonomik saiklerle göç etmemiş diğer göçmen kategorileriyle aynı istihdam seviyelerine ulaştıklarını, ancak yine de ekonomik amaçlarla göç eden göçmenlerden daha düşük istihdam oranları

⁴⁶ Kuhlman; **a.g.e.**, s.19.

⁴⁷ Kuhlman; **a.g.e.**, s.19.

⁴⁸ Castles; **a.g.e.**, s. 119

sergilemekte olduklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca, gelir ve kazanç seviyelerinin değişimi açısından da benzer bir durumun söz konusu olduğu ifade edilmektedir.⁴⁹

Bir diğer önemli husus da zorunlu göçün nedenlerinin farklılık göstermesinden dolayı Cenevre Sözleşmesi'nde tanımlanmış olan mülteci tanımının bir süredir yetersiz görülmesi ve Türkiye örneğinde de olduğu gibi her ülkede farklı yasal statülerle farklı hakların tanındığı mülteci türlerinin bulunmasıdır. Bu durum, farklı kategorilerdeki mültecilerin sosyal yardımlara, hizmetlere, işgücü piyasasına vb. erişimlerinin sınırlarını da çizmekte ve bütün mülteci grupları için oluşturulacak yekpare bir ekonomik entegrasyon sürecini zorlaştırmaktadır.⁵⁰

Diğer göçmenler için geçerli olduğu gibi, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu da yaş, cinsiyet, medeni durum, milliyet, beşeri sermaye vb. özelliklerden etkilenmektedir. Ancak, ev sahibi ülkeler göçmen işçilere kıyasla, zorunlu bir şekilde ülkesini terk eden mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda daha az istekli görünmektedirler. Bevelander'a (2016) göre, bu durumun birinci nedeni, ülkesine göçmen işçi çekmek isteyen ülkelerin, daha önceden planlamalar yaparak işgücü piyasasına entegrasyon sürecinin daha kolay ve yumuşak bir şekilde işlemesi için bu kişilere yönelik özel politikalar ve izleme yöntemleri uygulamak istemesidir. Ayrıca, ülkeye kabul edilecek göçmen işçilerin o ülkenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak özelliklere sahip olmasına da dikkat edilmektedir. Buna karşın, mültecilerin ev sahibi ülkeye gelişinin birincil nedeni istihdam olmadığı için, ev sahibi ülkenin işgücü piyasasının durumu daha az göz önünde bulundurulmaktadır. Buna bağlı olarak, bazı ülkeler, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonlarına yönelik özel politikalar geliştirmektedirler. Ancak, veri eksikliğinden dolayı bu politikaların başarılarına yönelik etki değerlendirmelerini yapmak ve başarısı kanıtlanmış uygulama örnekleri sunmak şu an için pek mümkün görünmemektedir.⁵¹ Seçilmiş ülkelerin mültecilere yönelik işgücü piyasasına entegrasyon uygulamaları bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

⁴⁹ Bevelander, Pieter; "Integrating refugees into labor markets: Economic integration of refugees into their host country is important and benefits both parties", **IZA World of Labor**, 2016, ss. 2-3.

⁵⁰ Castles; **a.g.e.**, 121-122

⁵¹ Bevelander; **a.g.e.**, s. 3.

Luik vd.'nin (2016) İsveç özelinde yürüttükleri bir araştırmaya göre, anaakım işgücü piyasası talep araştırmalarında bir kişinin istihdam edilme ihtimalini belirleyen unsurun, kişinin aldığı formel eğitim, işgücü piyasası deneyimi ve çalışırken edindiği becerilerden oluşan beşeri sermaye seviyesi olduğu ifade edilmekteyken araştırma, ayrıca göçün beşeri sermaye üzerindeki aşındırma etkisine odaklanmakta ve bütün becerilerin transfer edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda, mültecilerin göç etme sebebinin büyük oranda güvenlik amaçlı olması ve ekonomik koşulların daha arka planda olması nedeniyle, mültecilerin sahip oldukları becerilerin ev sahibi ülkeyle uyumsuzluğu ve transfer edilebilirliği sorunuyla daha çok karşılaşmakta ve bunun sonucunda mültecilerin işgücü piyasasına erişimlerinin daha kısıtlı olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, işgücü piyasasına entegrasyonun başarısının, ülkeye kabul koşullarına yani hangi göçmen kategorisine girdiğiyle, sahip olunan beşeri sermaye seviyesiyle ve becerilerin transfer edilebilirliğiyle yakından alakalı olduğunu ileri sürmektedir.⁵²

⁵² Luik, Marc-André, Henrik Emilsson ve Pieter Bevelander; “Explaining the Male Native-Immigrant Employment Gap in Sweden: The Role of Human Capital and Migrant Categories”, **IZA Müzakere Dokümanı**, No. 9943, 2016, ss.3-5.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MÜLTECİLER VE ENTEGRASYON POLİTİKALARI

3.1. TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI GÖÇ TARİHİ

Türkiye'ye yönelen göçün ilk dönemi, Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra Türkiye sınırları dışında kalmış Türk kökenli insanların siyasal, dinî ve kültürel nedenlerle Türkiye'ye, yani anavatanına dönüşleri olarak adlandırılabilir. İkinci dönem olarak ise 1945-1980 arasında, çoğunluğunu, Bulgaristan ve Yugoslavya gibi sosyalist ülkelerdeki Türk kökenli göçmenler oluşturmak üzere Yunanistan ve bazı Orta Asya ülkelerinden gelen yine Türk ve/veya Müslüman kökenli göçmenlerin oluşturduğu dalga sayılmaktadır. 1980'ler ve 1990'ları kapsayan üçüncü dönemde de yine Türk ve/veya Müslüman kökenli göçmenler, savaş ve çeşitli baskılardan dolayı Afganistan, Bulgaristan ve Irak'ı terk ederek Türkiye'ye göç etmişlerdir.⁵³ Bundan sonraki ve günümüze kadar uzanan dönemde ise Türkiye, eski Sovyetler Birliği ülkelerinden ekonomik nedenlerle gelen yasadışı göçmenlerin ve hem transit ülke olarak hem de varış ülkesi olarak çoğunlukla İran, Irak, Pakistan ve 2011'den bu yana Suriye gibi Orta Doğu ülkeleri ile Bangladeş ve bazı Afrika ülkelerinden gelen mültecilerin tercih ettiği bir ülke konumuna yerleşmiştir.⁵⁴

Yukarıda kısaca belirli dönemlere ayrıldığı üzere, modern Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bu yana sığınma ve iltica hareketlerini de içine alacak şekilde uluslararası göç hareketlerine sahne olmuştur; ancak 1980 yılları ile birlikte, Türkiye'nin küresel anlamda göç rejimleri içerisindeki konumu da değişmiştir. İçduygu ve Sirkeci'nin ifadesiyle Türkiye'ye yönelen göç hareketleri genel bir ifadeyle “soydaş” göçü, yani ırksal, ulusal, sosyo-kültürel ve siyasi nedenlere dayanmaktayken⁵⁵ 1980'ler itibariyle hem küreselleşmenin, hem de Türkiye'nin yakın coğrafyasında ortaya çıkan ekonomik ve siyasi gelişmelerin sonucunda “yabancı” göçü, yani Türk ve Müslüman kökenli

⁵³ İçduygu, Ahmet ve İbrahim Sirkeci; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, ss. 259-265.

⁵⁴ İçduygu, Ahmet; Sema, Erder ve Ömer Faruk, Gençkaya; “Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere”, **MiReKoç** Araştırma Raporları 1/2014 TUBİTAK 1001_106K291, İstanbul, 2014, s. 235.

⁵⁵ İçduygu; **a.g.e.**, s. 249.

olmayanların göçü ile karşı karşıya kalmıştır.⁵⁶ İçduygu, Erder ve Gençkaya'ya göre, bunun en önemli sebebi, "Türkiye ekonomisinin başka ülkelerden gelen göçmenleri özümseme kapasitesi"nin gelişmesidir.⁵⁷

Ancak, 2011'de Suriye'de başlayan çatışmalar sebebiyle Türkiye'ye yönelen kitlesel göç hareketinin sonucunda Türkiye'nin uluslararası göç alanındaki konumu farklı bir boyuta taşınmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin verilerine göre, Mart 2017 tarihi itibarıyla Türkiye'de 306.791 mülteci ve sığınmacı bulunmaktadır.⁵⁸ Türkiye tarafından geçici koruma statüsü tanınan Suriyelilerin sayısı ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre, Mayıs 2017 itibarıyla 3.020.654'tür.⁵⁹ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin 2016 yılında yayımlanan 2016 Yıl Ortası Raporu'na göre Türkiye, dünya üzerinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumuna gelmiştir⁶⁰ ve bu sebeple, alanda yeni yaklaşımlar ve politikalar geliştirmeye olan ihtiyacı her geçen gün daha da önem kazanmaktadır.

3.2. TÜRKİYE'DE ENTEGRASYON (UYUM) YAKLAŞIMLARI

Türkiye, bölgedeki diğer ülkelere kıyasla, 2011 yılında Suriye iç savaşıyla başlayan kitlesel göç hareketinden sayısal anlamda en çok etkilenen ülke konumundadır. Nisan 2011'de başlayan bu gelişme karşısında, Türkiye açık kapı politikası uygulayarak insanî yardım temelinde bir yaklaşım göstermiş ve bu durumun kısa bir süre içerisinde çözüleceği tahmininde bulunarak kapsamlı ve planlı bir entegrasyon süreci yerine acil durum ihtiyaçlarına cevap verebilecek, "geçici" politikalar uygulama yolunu tercih etmiştir. Ancak, Suriyeli mülteciler başta olmak üzere Afgan ve Iraklı mültecilerin mevcut durumu göz önünde bulundurulduğunda, uzun süren mültecilik durumu bir istisnadan ziyade norm haline gelmiştir.⁶¹ Geri göndermeme ilkesi doğrultusunda, altıncı yılını dolduran ve kısa vadede barışçıl bir çözüm yolunun öngörülemediği Suriye iç savaşı nedeniyle geçici koruma sağlanan Suriyelilerin uzunca bir süre daha Türkiye'de kalacağı

⁵⁶ İçduygu, Ahmet; **a.g.e.**, s. 58.

⁵⁷ İçduygu, Ahmet; **a.g.e.**, s. 58.

⁵⁸ [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (04.06.2017).

⁵⁹ http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713, (04.06.2017).

⁶⁰ UNHCR; **a.g.e.**, 2017, s.6.

⁶¹ Bowman, Zoe A.; "Adapting to a Protracted Refugee Crisis: Analyzing the humanitarian response to the Syrian refugee crisis in Jordan", **Macalester College Political Science Honors Projects**, 2016, s. 4.

gerçeği yavaş da olsa kabul edilmeye başlanmıştır. Konuyla alakalı olarak Murat Erdoğan bir röportajında, kitlesel göçlerde sürenin uzamasının ve dönülecek “anavatan”ın iyi durumda olmamasının kalıcılığı artırdığını belirtmekte ve akabinde, “Her ikisi de Suriyeliler bakımından geçerli. Ben Türkiye’deki Suriyelilerin çok önemli bölümünün, yani yüzde 75-80’den fazlasının artık kalıcı olduğunu düşünüyorum”⁶² ifadeleriyle durumun önemini vurgulamaktadır.

2014 yılında Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi tarafından yayımlanan ve Murat Erdoğan tarafından hazırlanan “Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması”nın sonuçlarına göre, Türkiye’de Suriyelilere yönelik toplumsal kabul seviyesinin yüksek olduğu ancak kırılğan bir zemin üzerinde durduğu belirtilirken, Suriyelilerin Türkiye’de kalıcı olduğu varsayımı temelinde mevcut durumun sürdürülebilir olması için “kalıcı” stratejiler geliştirilerek toplumun bilgisine ve desteğine sunulması gerektiği ifade edilmektedir.⁶³ Ayrıca, BMMYK Türkiye Sözcüsü Selin Ünal da “Suriyeli mültecilerin sosyal olarak bulundukları ülkelerde uyumunun sağlanması önemli, aksi halde marjinalleşme riski artıyor” ifadesiyle durumun ciddiyetini gözler önüne sermektedir.⁶⁴

Bu bağlamda, Türkiye’deki Suriyelilerin orta ve uzun vadede Türkiye’de kalacağı göz önünde bulundurulduğunda Suriyelilerin, diğer mültecilerin ve ev sahibi toplumun karşılıklı olarak birbirleriyle sağlıklı ilişkiler kurabilmesi ve ortak değerler yaratabilmeleri için siyasî, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarıyla bütüncül ve kapsamlı bir entegrasyon stratejisine ihtiyaç duyulduğu aşıkardır. İçduygu ve Millet’e göre ise, entegrasyon literatüründeki genel yaklaşım çerçevesinde diğer göçmen hareketlerine benzer olacak şekilde, Türkiye’deki Suriyeliler de kabul, yerleşme, entegrasyon ve vatandaşlık (*naturalisation*) aşamalarına tabi olacaklardır; ancak bu

⁶² <http://www.dw.com/tr/suriyeliler-t%C3%BCrkiyede-kal%C4%B1c%C4%B1/a-18654827>, (05.06.2017).

⁶³ Erdoğan, Murat; Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması, **Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi**, 2014, ss.9-10.

⁶⁴ “Suriyeliler Türkiye’de Kalıcı”, **Deutsche Welle**, 18.08.2015 Salı, <http://www.dw.com/tr/suriyeliler-t%C3%BCrkiyede-kal%C4%B1c%C4%B1/a-18654827>, (06.06.2017).

sürecin her aşamasında farklı zorluklarla karşılaşılacağı da göz önünde bulundurulmalıdır.⁶⁵

İçduygu ve Şimşek'e göre, Türkiye'nin göç alan bir ülkeye dönüştüğünü geç kabul etmesi nedeniyle henüz kapsamlı ve resmî bir entegrasyon politikası bulunmamakla birlikte süreci olumlu bir şekilde etkileyen en önemli faktörlerden birisi, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci kapsamında ilgili mevzuatın, AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilme çalışmalarıdır.⁶⁶ Türkiye'de, bu yönde atılan en önemli ve ilk ciddi adım, 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu olarak sayılabilir.

Ancak, Kanun'un 96. maddesinde "entegrasyon" kavramı yerine daha yumuşak bir kavram olan "uyum" kavramı kullanılarak şu hükümlere yer verilmiştir:

(1) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.

(2) Yabancılar, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir.

(3) Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel

⁶⁵ İçduygu, Ahmet ve Evin Millet; "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration", **Global Turkey in Europe**, 2016, s.3.

⁶⁶ İçduygu, Ahmet ve Doğu Şimşek; "Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies", **Turkish Policy Quarterly**, Cilt 15, Sayı 3, 2016, s.62.

Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da işbirliği yapılarak yaygınlaştırılır.⁶⁷

Türkiye’de başta Suriyeliler olmak üzere diğer mültecilere ve yabancılara yönelik başlatılan entegrasyon çalışmaları, ülke genelinde karşılaşılabilecek ekonomik, politik, sosyal ve kültürel çatışmaların neden olabileceği uyum sorunlarının giderilmesi açısından çok önemli bir yere sahiptir. Aksi takdirde, toplumdan dışlanmış ve ötekileştirilmiş göçmen grupları, hem sosyal hem de ekonomik anlamda toplumun geneli için tehdit oluşturma riski taşımaktadır. Bu tip kitlesel zorunlu göç hareketlerinin sonucunda, mülteciler, ev sahibi ülkede yedek sanayi ordusu olarak görülmekte ve bu durum da yerli işçi ile yabancı işçi arasındaki rekabeti artırarak üretim maliyetlerinin düşmesine, emeğin ucuzlamasına ve çalışma koşullarının kötüleşerek temel çalışma haklarının zayıflamasına neden olmaktadır.⁶⁸ Bu kapsamda, diğer ülke örneklerinde de görüleceği üzere Türkiye’de de entegrasyon çalışmalarının en önemli ve temel ayaklarından biri, mültecilerin işgücü piyasalarına erişimi ve istihdamı olarak görülmelidir.

3.3. GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN SURİYELİLERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE VE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ

Hâlihazırda Türkiye sınırları içinde geçici koruma statüsü verilen 3 milyondan fazla Suriyeli, uluslararası kuruluşların sağladıkları kısmi destek dışında çoğunlukla Türkiye Cumhuriyeti devletinin öz kaynaklarıyla barındırılmaktadır. 2011 yılından 2017 yılı Nisan ayına kadar Türkiye’nin Suriyeliler için kullandığı mali kaynağın 25 milyar dolara ulaştığı ifade edilmektedir.⁶⁹ Bu harcamaya ek olarak, BM kuruluşlarından Türkiye’ye yapılan destek 420 milyon dolar iken diğer uluslararası kaynak miktarı ise 512 milyon dolar olarak belirtilmektedir.⁷⁰ Ayrıca, mevcut durumda, 260 bin Suriyeli AFAD’ın geçici barınma merkezlerinde ikamet etmekteyken, krizin başlangıcından bugüne kadar, Suriyelilere ücretsiz olarak sunulan hizmetler kapsamında, 510 bin öğrenci

⁶⁷ 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, RG. 11.4.2013-28615.

⁶⁸ TTB; “Savaş, Göç ve Sağlık”, **Türk Tabipleri Birliği Yayınları**, Ankara, 2016, ss.16-17.

⁶⁹ <http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-politikalari-kurulu-ikinci-kez-toplandi-350-361-10621-icerik>, (10.06.2017).

⁷⁰ <https://www.afad.gov.tr/tr/13016/Infografik/grafik/18383>, (10.06.2017).

eğitim imkânlarından faydalanmış, 23,3 milyon kişiye poliklinik hizmeti sunulmuş ve 800 bin ameliyat gerçekleştirilmiştir.⁷¹

Bu kapsamda yapılan kamu harcamalarının yanı sıra, Suriyelilerin ekonomiye katılmaları sonucunda ortaya çıkan diğer sorunlar arasında, özellikle Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı Suriye sınırındaki illerde ev kiralalarının ve temel ihtiyaç malzemelerinin fiyatlarının artması, kayıtdışı istihdamın artması ve buna bağlı olarak ücretlerin düşmesi ve çocuk işçiliğinin yaygınlaşması sorunları gözlemlenmektedir. Ortaya çıkan bu durum karşısında, ev sahibi toplumun başta Suriyeliler olmak üzere diğer mülteci gruplarını tehdit olarak görmeye başlaması da en önemli sosyal sorunların başında gelmektedir. Bu anlamda, Suriyelilerin yerel halk üzerindeki ekonomik etkileri, sosyal etkileriyle birlikte düşünülmeli ve entegrasyon süreci bu doğrultuda şekillendirilmelidir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye, şu an resmî kayıtlara göre 3,3 milyonun üzerinde mülteci nüfusuyla dünya üzerinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumundadır ve bunun 3 milyondan fazlasını Suriyeliler oluşturmaktadır. Demografik olarak incelendiğinde, toplam 3.028.226 olan Suriye nüfusunun cinsiyet bazında dağılımına göre, 1.619.986'sı erkeklerden, 1.408.240'ı kadınlardan oluşmaktadır. Nüfusun %45'ine tekabül eden 1.385.922 kişi 18 yaş altı çocuklardan oluşurken, çalışma çağındaki 15-64 yaş aralığında yer alan 1.839.987 kişilik nüfus ise toplam Suriyeli nüfusunun %60'ına tekabül etmektedir.⁷² Çalışma çağındaki nüfusun tamamının işgücü piyasasına katıldığı varsayıldığında 2017 yılı Şubat ayı TÜİK verilerine göre, 30.885.000 kişiden oluşan Türkiye işgücünün⁷³ yaklaşık %6'sı büyüklüğünde ilave Suriyeli işgücünün Türkiye işgücü piyasasına katıldığı veya katılma ihtimali olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yine 2017 yılı Şubat ayı verilerine göre, %12,6 olan işsizlik oranı⁷⁴ da göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye işgücü piyasaları üzerinde zorlayıcı bir unsur teşkil etmektedir.

Gelir seviyesi ve meslekî açıdan değerlendirildiğinde, mevcut durumdaki veri eksikliğine rağmen İzmir Ticaret Odası Bülteni'ne göre, Türkiye'deki Suriyeliler 3 gruba

⁷¹ <https://www.afad.gov.tr/tr/13016/Infografik/grafik/18383>, (10.06.2017).

⁷² http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713, (10.06.2017).

⁷³ http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (10.06.2017).

⁷⁴ http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (10.06.2017).

ayrılmaktadır. Birincisi, her ne kadar büyük bir kısmı Türkiye’den ayrılmış olsa da doktor, avukat ve mühendis gibi meslekî nitelikleri ve gelir düzeyi yüksek olan ve büyükşehirlerde ikamet etmekte olan gruptur. İkinci grup, mavi yakalı ancak sanayi sektöründe deneyimli ve işlerinde başarı kazanmış işgücü olarak tanımlanmaktadır ve bu grubun daha çok büyükşehirlerde yaşadığı ve sanayi işletmelerinde tercih edildiği ifade edilmektedir. Üçüncü grup ise, çoğunluğu oluşturan, vasıfsız ve güvencesiz işlerde kayıtsız olarak çalışmakta olan kesimdir.⁷⁵

2015 yılında Dünya Bankası’nın yayımladığı “Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri” isimli raporun bulgularına göre, yerel işgücünün meslekî eğitime yönelmesi ve kayıtlı ve yüksek ücretli daha iyi işlerde çalışmak istemesi sebebiyle yerel işgücü bağlamında kayıtlı istihdam artış göstermiştir. Ancak bu durumun sadece, lise eğitimini tamamlamış erkekler için geçerli olduğu belirtilmektedir. Buna karşın, mültecilerin düşük vasıf gerektiren ve kayıtdışı işlerde çalıştığını teyit ederken, bu durumun ilk başta kadınları ve hâlihazırda dezavantajlı olan grupları etkilediğini yani, dezavantajlı gruplar ile kadınların işgücü piyasasından çekilmesiyle sonuçlandığını ortaya koymaktadır.⁷⁶

Konuyla alakalı önemli bulgular ortaya koyan bir diğer çalışma ise Doç. Dr. Murat Erdoğan ve Dr. Can Ünver tarafından 18 ilde yürütülen ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından 2015 yılında yayımlanan “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri” isimli araştırma raporudur. Rapora göre, Türkiye iş dünyası Suriyelilerin kısa ya da orta vadede Suriye’ye geri dönmeyeceklerini ve Türkiye’de kalıcı oldukları kanaatindedir. İstihdama ilişkin en dikkat çeken görüş, nitelikli işgücü eksikliği ve beceri uyumsuzluğu olarak ortaya konulmuş; eğitim sisteminin, ekonominin ve işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda kurgulanması gerektiği belirtilmiştir. İşverenler tarafından bir diğer önemli sorun alanı olarak kayıtdışılık ve haksız rekabet unsurları dile getirilmiş ve çalışma haklarının bir an

⁷⁵ Kaya, Sait; “Suriyeli Mültecilerin Türk İşgücü Piyasasına Etkileri”, **İzmir Ticaret Odası**, İzmir, 2016, s.4.

⁷⁶ Del Carpio, Ximena Vanessa, Mathis Christoph Wagner; The Impact Of Syrians Refugees On The Turkish Labor Market, **World Bank Policy Research Working Paper**, No.WPS 7402, Washington, D.C., 2015, s.2.

önce düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.* Araştırmanın devamında, turizm bölgeleri dışında Suriyelilerin yasal zemin çerçevesinde istihdam edilmelerine olumlu bakıldığı ve Suriyelilerin ihtiyaç olan bölge ve sektörlerle yönlendirilebileceği kaydedilmiştir. Ayrıca, nitelikli işgücü açığının kapatılabilmesi için meslekî eğitime ağırlık verilmesi gerektiği fikri de sıklıkla dile getirilen görüşlerden birisi olarak yer almaktadır. Suriyelilerin istihdamı konusunda olumlu görüşler dile getiren iş dünyası, Suriyelilerin Türkiye toplumuna uyum sağlamaları konusunda ise daha karamsar yaklaşmaktadır.⁷⁷ Kültürel farklılık, eğitimsizlik ve güvenlik konularına olumsuz anlamda vurgu yapılırken aslında entegrasyon çalışmalarının bu tip yaklaşımları en aza indirmek konusunda ne kadar önemli olduğunu da gözler önüne sermektedir.

Böylesine bir ilave işgücünün piyasaya girişinin, özellikle hâlihazırda süreçten en çok etkilenen Güneydoğu illerimizdeki işgücü piyasalarını, çalışma koşulları, ücretler, kayıtdışılık, haksız rekabet, çocuk işçiliği ve benzeri sorunlar etrafında daha da olumsuz etkilediği, öte yandan bu durumun yerel halk ile Suriyeliler arasında toplumsal çatışmaya zemin oluşturduğuna dair tespitler, çeşitli ulusal ve uluslararası kuruluşların yaptıkları saha araştırmalarında kısmi analizlerle yer bulmuştur. Bu bağlamda, hem 18 yaş altındaki çocukların hem de potansiyel işgücü oranlarının büyüklüğü, orta ve uzun vadede Türkiye'nin eğitim ve istihdam politikalarını ve stratejilerini belirlemede önemli göstergeler olarak varlığını koruyacaktır.

* Araştırmanın gerçekleştirildiği zaman diliminde geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin çalışma hakkı bulunmuyordu. Suriyelilere çalışma iznine başvuru hakkı sağlayan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik”, 15.01.2016 tarihinde yürürlüğe girdi.

⁷⁷ Erdoğan, Murat ve Can Ünver; “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri”, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)**, Ankara, 2015, ss.59-66.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRAYONU KONUSUNDA ÜLKE ÖRNEKLERİ⁷⁸

Bu bölümde yer alan bilgiler, aksi belirtilmedikçe Alman menşeli Bertelsmann Vakfı (*Bertelsmann Stiftung*) ile Avrupa Birliği'nin (AB) desteğiyle İtalya Floransa'da Robert Schuman Merkezi altında faaliyet gösteren Göç Politikaları Merkezi (*The Migration Policy Centre*) tarafından, son zamanlarda AB'ye gelen sığınmacıların ve mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu için dokuz AB ülkesinde yürütülen çalışmalara yönelik gerçekleştirilen araştırmadan alınmıştır. Söz konusu araştırmanın, temel hedefi, AB ülkelerinde sığınmacıların ve mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik uygulanan destek mekanizmalarını haritalamak, uygulamaların envanterini çıkartmak ve bu uygulamaları, karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmek olarak ifade edilmektedir.

4.1. AVUSTURYA

Avusturya 1955'te bağımsızlığını yeniden kazandığından bu yana mültecilerin koruma talep ettiği ülkelerden birisi olagelmektedir. Suriye iç savaşıyla birlikte 2014 yılında 25.702 ve 2015 yılında 90.000 Suriyeli sığınmacı ilk defa koruma talebiyle başvuruda bulunmuştur.⁷⁹ Mülteci gönderen diğer ülkeler ise Sırbistan, Afganistan, Rusya ve Irak olarak sıralanmaktadır.⁸⁰ BMMYK, 2014 yılı sonunda Avusturya'da ikamet eden tanınmış mültecilerin (*recognised refugee*), mülteci statüsüne benzer statülerde bulunan kişilerin ve sığınma talebinde bulunmuş kişilerin sayısının toplam 91.647 olduğu tahmininde bulunmuştur. Mültecilerin yerli nüfusa oranına bakıldığında, Avusturya, AB 28* içerisinde Almanya ve İsveç'ten sonra en fazla mülteci barındıran üçüncü ülke konumundadır.

⁷⁸ Martin, Iván vd.; "From Refugees to Workers: Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States – Volume II", **Bertelsmann Stiftung**, Gütersloh, 2016.

* İngiltere'nin Brexit süreciyle, üyelikten ayrılma kararı sonrasında AB 27 olarak anılmaktadır.

4.1.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili

2015 yılında ülkeye gelen sığınmacıların çoğunluğunu Suriyeliler, Afganlar ve Iraklılar oluşturmakta olup toplam sığınmacıların %70'ine tekabül etmektedirler. Sığınma başvurusunda bulunanların dörtte üçünü erkekler oluşturmaktadır. Ekim 2015 yılı verilerine göre sığınma talebinde bulunanların üçte biri 18 yaşının altında ve yarısı 18-34 yaş aralığındadır. Çoğunluğunu gençlerin oluşturduğu bu tablo işgücü piyasalarına entegrasyon açısından olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir.

4.1.2. Mültecilerin Nitelik Seviyeleri ve İstihdam Örüntüleri

Avusturya'da sosyal güvenlik sistemi, kayıtlı bir çalışanın mülteci olup olmadığına dair veri tutmadığı için mülteciler arasındaki işsizlik oranlarını hesaplamak mümkün değildir. Ancak, Avusturya kamu istihdam kurumuna kayıtlı ve işsiz mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin sayılarına bakıldığında işsizlik oranlarında son 5 yılda artış gözlemlenmektedir. Aralık 2015'te 21.154 tanınmış mülteci, kamu istihdam kurumuna işsiz olarak kayıt yaptırmıştır. Bu kişilerin %31'ini Suriyeliler, %22'sini Afganlar ve %15'ini Ruslar oluşturmaktadır. Beklendiği üzere, Suriyelilerin oranı 2013 ve 2014 yılları ortalamalarına göre hayli yüksekken, Afganların oranı fazla değişmemiştir.

4.1.3. Avusturya İstihdam Kurumunun gerçekleştirdiği “Yeterlilik Denetimi/Kontrolü (AMS)”

Avusturya İstihdam Kurumu, 2015 Ağustos ve Aralık aylarında 898 işsiz tanınmış mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler arasında kişilerin yeterliliklerine ilişkin bir anket gerçekleştirmiştir. Katılımcılarla ana dillerinde niteliksel sorulara dayalı bir anket yapılmış ve daha sonra mültecilerin beyanlarının tutarlı olup olmadığı kontrol edilmiştir. Anket sonuçları, katılımcıların uyruklarına göre ciddi değişiklikler ortaya koymuştur. Buna göre, Suriyelilerin, Iraklıların ve İranlıların önemli ölçüde iyi eğitilmiş oldukları ortaya çıkmıştır. Suriyeli ve Iraklıların %55'i ile İranlıların %82'sinin Avusturya'da uygulanan yazılı ve sözlü lise bitirme sınavını (*matura*) geçebilecek seviyede ya da bu seviyenin üstünde olduğu gözlemlenmiştir. Suriyelilerin %32'si, Iraklıların %23'ü ve İranlıların %9'u ise Avusturya'da uygulanan zorunlu eğitim

seviyesinde veya zorunlu eğitim seviyesinin altında çıkmış ve katılımcılar arasında okulda eğitim almamış kişilerin yok denecek kadar az olduğu gözlemlenmiştir. Ancak, Afganlar bu profilden tamamen farklı bir profil ortaya koymuştur. Afgan katılımcıların %30'u hiç okula gitmemiş ve %45'i Avusturya'da uygulanan zorunlu eğitim seviyesinde veya zorunlu eğitim seviyesinin altında çıkmıştır. Kadınlar genel olarak erkeklerden daha yüksek eğitim seviyesine sahip olmalarına rağmen, erkekler kadar iş tecrübesine sahip değildirler. Örneklemdeki mülteciler ortalama olarak Avusturya'ya 2011 yılında giriş yaptıkları için son zamanlarda ülkeye gelen mültecilerin niteliklerini ve cinsiyet dağılımını temsil etmemektedir.

4.1.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Girişlerine İlişkin Yasal Çerçeve

Avusturya'da, tanınmış mültecilerin ve ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin işgücü piyasasına tam anlamıyla erişim hakkı bulunmakta ve Avusturya kamu istihdam kurumunun bütün hizmetlerinden ve desteklerinden Avusturya vatandaşlarıyla eşit koşullarda faydalanabilmektedirler. Buna karşın, Avusturya'daki sığınmacılar, Yabancı İstihdamı Yasasına (*AusIBG*) tabilerdir. Bu yasaya göre, sığınmacıların işgücü piyasasına erişim yolu sadece, sığınma başvurusu yapılan tarihten sonraki 3 aylık bekleme süresi içerisinde nihai karar verilmemiş ise, mevsimlik işlerde çalışmaktır. Sığınmacıların, işgücü piyasasına erişimleri, Avusturya Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı tarafından özel bir kararname ile kısıtlanmıştır. Bu kararnameye göre, sığınmacılar, turizm, tarım ve ormancılık sektörlerinde, belirli kotalarla sınırlandırılmış şekilde çalışma izni alarak çalışabilmektedirler. Bu sektörlerdeki mevsimlik işler için her eyalette yıllık kota uygulanmaktadır ve sığınmacıların maksimum 6 ay çalışma hakkı bulunmaktadır. Sığınmacıların çalışabilmesi için, Avusturya kamu istihdam kurumunun yerel birimlerinin sığınmacıya çalışma izni vermesi gerekmektedir ve başvurular, çalışacak sığınmacı adına işveren tarafından yapılmaktadır. Sığınmacının çalışma izni alabilmesi için ayrıca, ilgili açık işin, Avusturya ya da AB/AET vatandaşları ya da entegre olmuş üçüncü ülke vatandaşları (uzun süredir ikamet edenler, aile üyesi vb.) tarafından doldurulamadığına ilişkin bir işgücü piyasası testiyle kanıtlanması gerekmektedir.

2006-2014 yılları arasında, kota sistemi yüzünden sığınmacıların çok az bir kısmının mevsimlik işlere erişim sağlayabildiği deneyimlenmiştir. Bu süre zarfında sadece 2.840 kişi tarım, ormancılık ve turizm sektörlerinde çalışma izni alabilmiştir ve

bu sektörlerde çalışma süresi ortalama dört ay olarak gözlemlenmiştir. Cinsiyet bazında, çalışma izinlerinin %80'i ortalama olarak 35 yaşındaki erkeklere verilmiştir. 2011 yılına kadar mevsimlik işçilerin çoğu Türkiye ve Çin'den sonra Sırbistan, Karadağ ve Kosova'dan gelirken, 2012'de Afganistan ikinci sıraya yerleşmiş, 2013 ve 2014'te ise Sırbistan, Karadağ Kosova, Türkiye, Çin ve Bangladeş'ten sonra en yüksek çalışma izni oranı Afganlar arasında gözlenmiştir. Bunun sebebi ise, ülkede ikamet eden göçmen ağının aynı ülkelere gelen sığınmacıların işgücü piyasasına erişimlerini kolaylaştırdığı ve ayrıca işverenlerin deneyimli göçmen işçileri, sığınmacılara tercih etmeleri olarak ifade edilmektedir. Mevsimlik çalışma önündeki bir diğer kısıtlama ise Temel Bakım Yasasından kaynaklanmaktadır. Bu yasaya göre çalışan ve geliri olan bir sığınmacının, temel bakım için maddi katkıda bulunması gerekmektedir ve bundan dolayı pratikte sığınmacının eline sadece 110 avro kalmakta, gelirinin diğer kısmı ise karşılama giderleri için katkı payı olarak alınmaktadır.⁸¹

2012 Temmuz'dan bu yana 25 yaşın altındaki sığınmacıların, ihtiyaç olan mesleklerde çıraklık eğitimi alması uygulaması başlatılmıştır. Bu eğitime katılabilmeyenin ön koşulu ise, 3 ay önce sığınma sürecine kabul edilmiş ve işgücü piyasası testini geçmiş olmak olarak belirtilmektedir. Ancak, bu programdan şu ana kadar faydalananların sayısı epey sınırlı kalmıştır. Bu tip çıraklık eğitimleri, çoğunlukla perakende zinciri olan büyük firmalar tarafından sunulmakta olup sığınmacıların işgücü piyasasına entegrasyonlarını kolaylaştırmak için bu firmaların bazıları kâr amacı gütmeyen özel kurumlarla da işbirlikleri geliştirerek sığınmacıları çıraklık eğitimine hazırlamak için Almanca, İngilizce ve matematik kursları vermekte ve pratik yapabilecekleri etkinlikler düzenlemektedirler.

Bunun yanı sıra, sığınmacıların kendi işyerlerini açma hakları da bulunmaktadır. Sığınma başvurusu yaptıktan 3 ay sonra işyeri ruhsatı başvurusunda bulunabilmektedirler fakat bu süreçte de çeşitli kısıtlamalar mevcuttur. Ancak, Avusturya Ekonomik Araştırma Enstitüsü, sığınmacıların bu şekilde piyasaya erişimleri için sürecin, en azından yerel

⁸¹ http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market#footnote5_1kmr2bp, (07.05.2017).

mağazaların bulunmadığı bölgeler için, biraz daha kolaylaştırılması için çalışmalar yürütmektedir.

Sığınmacılar, ayrıca, hayır kurumlarında, kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda ve toplum merkezlerinde de çalışma imkânına sahiplerdir. Bu kapsamda, sığınmacılar, karşılama tesislerinde temizlik, yemek yapımı, ulaşım ve tamir gibi işlerde veyahut federal hükümet, eyalet ve belediye düzeyindeki toplum merkezlerinde çevre düzenlemesi, park ve spor alanlarının bakımı ya da idari destek gibi işlerde çalışabilmektedirler. Bu tür işlerde çalışan sığınmacılar ayda 110 avroya kadar kazanabilmekte ve bu miktar devlet yardımından kesilmemektedir.

Sığınmacılar Avusturya kamu istihdam kurumuna işsiz olarak kayıtlı olmadıkları için kamu istihdam kurumu tarafından sunulan desteklerden faydalanamamaktadırlar. Bu sebeple, sığınmacıların çalışabilecekleri mevsimlik işleri kendi kendilerine bulmaları gerekmektedir. Buna karşın, 2015 yılında kamu istihdam kurumu 21.195 tanınmış mülteciye destek sağlamış ve 6.170'ini işe yerleştirmiştir.

4.1.5. Avusturya'nın Politika Yaklaşımı

1990'ların başından bu yana Avusturya'da entegrasyon konusu göç politikası kapsamında önemli bir gündem maddesi olagelmış ve 2009 yılında hazırlanan Entegrasyon Ulusal Eylem Planında sadece düzenli göçmenlerin entegrasyonuna değil aynı zamanda mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin entegrasyonuna da odaklanılmıştır.

Son yıllarda, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu giderek daha önemli bir konu haline gelmiştir. Tanınmış mülteciler, Avusturya vatandaşlarıyla aynı muameleye tabiyken sığınmacıların işgücü piyasasına girişi tartışmalı bir konu olarak kalmaya devam etmektedir. Avusturyalı yetkililer mevcut mevzuata göre sığınmacıların işgücü piyasasına girişlerine AB mevzuatında belirtilen 9 aylık süreden daha kısa zamanda izin verildiğini ancak doğrudan işgücü piyasasına girişlerine izin verilse de işgücü piyasası testinin uygulanmaya devam edeceğini ve bunun da işgücü piyasasına giriş önünde bir engel olarak kalacağını ifade etmektedirler. Avusturyalı politikacılar ise giderek artan işsizlik oranlarından dolayı bu tip kısıtlamaların devam etmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

Buna karşın, STK'lar, işgücü piyasasına giriş önündeki kısıtlamaların, yoksulluğu, sosyal dışlanmayı ve beceri aşınmasını artırdığını ileri sürmektedirler. Avusturyalı sosyal taraflar da aynı şekilde sığınmacılara en azından maksimum 12 ay süreli geçici çalışma izni verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

Avusturya İşçi Sendikaları Konfederasyonu yayımladığı bir makalede sığınmacıların işgücü piyasasına giriş koşullarının açık, adil ve şeffaf olacak şekilde kolaylaştırılmasının kayıtdışı istihdama ve kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan ücret düşüşlerine karşı faydalı bir tedbir olacağını ifade etmiştir. Buna karşın, düşük ekonomik performans ve sıkı işgücü piyasası* koşulları içerisinde sığınmacıların istihdamı için tabi oldukları işgücü piyasası testinin bir ön koşul olarak uygulanmaya devam etmesinin mümkün olabileceği belirtilmektedir. Başarılı bir işgücü piyasası entegrasyonu için daha önceden kazanılan niteliklerin hızlı bir şekilde tanınması, dil kursları verilmesi ve gençlerin zorunlu eğitime yönlendirilmesinin önemli olduğu ifade edilmektedir.

İşveren tarafında da, sığınmacıların hızlı bir şekilde işgücü piyasasına entegrasyonları konusunda bir istek vardır. Avusturya Sanayiciler Derneği Başkanı, sığınma başvuru sürecinin hızlandırılması gerektiğini belirtirken, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin mülteci statüsü alıp almadığına bakılmaksızın niteliklerinin ölçülmesi gerektiğini ifade etmektedir. Nitelikler bağlamında Almanca dil eğitimine öncelik verilmesi gerektiği ve mevcut nitelik seviyesi üzerinden ek eğitimlerle desteklenmesi gerektiği kaydedilmiştir. Zorunlu eğitimi tamamlamış gençlere ayrıca eğitimler verilebileceğini, işgücü piyasasına girişlerin sığınma başvurusu yapıldıktan 6 ay sonra verilmesi gerektiğini belirtirken sadece Avusturya içerisinde değil Avrupa genelindeki işgücü hareketliliğinin önemine de vurgu yapmıştır.

Bir diğer süregiden tartışma da ihtiyaca dayalı asgari gelir hakkındaki mevzuatı değiştirme hakkındadır. Tanınmış mülteciler ve ikincil koruma statüsündeki kişiler, kendilerine statü verildiği tarihten itibaren herhangi bir geliri yoksa ya da diğer yardımlardan faydalanmıyor ve çalışmaya hazır ise ihtiyaca dayalı asgari geliri almaya hak kazanmaktadırlar. 2016 yılında bir kişiye yılda 12 kere 838 avro, çiftlere ise 1.257

* Mevcuttaki işler için yeterli sayıda işgücünün bulunmaması durumu.

avro ödenmekte olup bu miktarlar eyaletlere göre ufak tefek farklılıklar gösterebilmektedir. Yapılması öngörülen mevzuat değişikliğiyle bu miktarların azaltılması; mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin de sığınmacıların aldığı miktar kadar yardım alması planlanmaktadır. Birden çok kişinin yaşadığı haneler için en fazla 1.500 avro verilmesi ve ilk sene kişilere daha çok ayni destek sağlanması planlanmaktadır. Ayrıca, önerilen iş teklifini kabul etmemeleri ya da Almanca dil kurslarına veya değerler eğitimine katılmamaları durumunda ihtiyaca dayalı asgari gelirin ilk yıl %25 oranında düşürülmesi öngörülmektedir. Buna karşın, Avusturya kamu istihdam kurumunun bu gelirden faydalanan kişilere ayrıca ekstra gelir imkânı sağlayabileceği belirtilirken mevcut durumda eyaletlerin sorumluluğunda olan ihtiyaca dayalı asgari gelir uygulamasının federal düzeyde uygulanması gerektiğine ilişkin de tartışmalar devam etmektedir.

4.1.6. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler

Avusturya’da mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik alınan tedbirler kapsamında, Almanca dil kurslarına öncelik verilmiş olup tanınmış mültecilere ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilere sunulan en önemli tedbirlerden birisi olarak görülmektedir.

Pilot uygulama olan yeterliliklerin kamu istihdam kurumu tarafından denetlenmesi çalışmasının, daha basit bir versiyonun tüm ülke çapında uygulanması planlanmaktadır. Hedef gruplara dair kapsamlı bilgiler sunduğu için çok yararlı bir tedbirdir.

Mültecilerin işgücü piyasasına girişlerini hızlandırmak için anavatanlarında aldıkları eğitimlerin ve edindikleri becerilerin daha iyi ve hızlı bir şekilde tanınması, Almanca dil eğitiminin yanında merkezî bir role sahiptir.

Gönüllü Entegrasyon Yılı uygulamasından, iki yıldan daha az bir süredir mülteci ya da ikincil koruma statüsü sahibi ve ihtiyaca dayalı minimum gelir faydalanıcısı kişiler faydalanabilmektedir. 6 ile 12 ay arasında değişen sürelerle uygulanan bu faaliyet kapsamında kişiler kâr amacı gütmeyen bir kuruluşta çalışmanın yanı sıra diğer

eğitimlerden ve diğer entegrasyon tedbirlerinden de faydalanabilmektedirler. İş eğitimi ve işe geçiş konularında önemli bir uygulamadır.

Ulusal ölçekte çıraklık eğitimi için ilk aşamada gençlerin Almanca, Arapça, İngilizce, Fransızca ve Farsça gibi dil becerileri test edilmekte ve en uygun açık çıraklık programıyla eşleştirilmektedir. Çıraklık eğitimi boyunca gençler, sabit bir danışman ile hem meslekî hem de kişisel konular hakkında görüşmek üzere irtibat halinde bulunmaktadır. Çıraklık eğitimlerindeki uyumsuz eşleşmeleri önleme açısından önemli bulunmaktadır.

Yeterlilik denetimi kapsamında yapılan testin sonuçlarına göre tanınmış mültecilere kendi işlerini kurma imkânı tanınmaktadır. Kişiler, bu alanla ilgili kendilerinde eksik gördükleri beceri eğitimlerini de alabilmektedirler. Finansman için mikro-kredi programlarına katılabilmektedirler. Ancak, kendi işini kurma önünde birçok yasal engel bulunmaktadır ve Avusturya'daki iş kültürü konusunda mülteciler çok az bilgiye sahiptirler; bu sebeple, şu an için kendi işini kuran mülteci sayısı çok azdır. Ayrıca, göçmenlere yönelik mentörlük faaliyetleri ile birlikte Avusturya değerlerine ve kültürüne yönelik eğitimler de sunulmaktadır.

Uzmanlar, uluslararası bir bilgi stratejisi hazırlanarak, potansiyel sığınmacıların, henüz daha kendi ülkelerindeyken kabul koşulları konusunda bilgilendirilebileceğini belirterek ayrıca AB seviyesinde bir platformun da işgücü piyasası entegrasyonuna yönelik tedbirler konusunda ülkelerin bilgi paylaşımında bulunabilmesi için faydalı olacağını değerlendirmektedir. Ancak, başarılı bir işgücü piyasası entegrasyonunun, büyük oranda özel sektörün mültecileri istihdam etme konusundaki istekliliklerine bağlı olduğu ifade edilmektedir.

4.2. DANIİMARKA

4.2.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili

2005'ten bu yana Danimarka'ya sığınma talebiyle gelenlerin sayısı düzenli bir şekilde artış göstermektedir. Suriye iç savaşıyla birlikte ciddi bir şekilde artan sığınmacıların sayısı 15.000'e ulaşmış olup üçte biri Suriyelilerden oluşmaktadır.

Cinsiyet bağlamında sığınmacıların çoğunluğunu, 15-39 yaş aralığındaki erkekler oluşturmaktayken kadınlarla erkeklerin eşit olduğu yaş grubu 0-9 yaş aralığı olarak gözlemlenmektedir. Suriyeli sığınmacılar arasında kadınların oranı erkeklere göre daha düşükken yaş dağılımı genel görünümle benzerlik göstermektedir.

4.2.2. Mültecilerin Nitelik Seviyeleri ve İstihdam Örüntüleri

2015 yılının ilk yarısına ait verilere göre, sığınmacıların %40'ı hiç okula gitmemiş veya düşük eğitim seviyesine sahip ya da Latin alfabesini bilmemektedirler. %50'si kısmen okula gitmiş, %10'u orta ya da uzun dönemli eğitim almış olup bu durum Suriyeli sığınmacılar için de geçerlidir. 2014 yılındaki istihdam seviyesi ve örüntüleri bağlamında 25-64 yaş aralığında olup mülteci entegrasyon programına katılanların %29'u Danimarka'da geçirdikleri 3 yıl sonunda istihdam edilmişlerdir. Bu oran, Danimarka'ya aile birleşmesi için gelenler arasında %52'dir.

4.2.3. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Girişlerine İlişkin Yasal Çerçeve

4.2.3.1. Sığınmacılar

18 yaşın üzerindeki sığınmacılar, sığınma başvuruları sonuçlanana kadar, tam zamanlı ya da yarı zamanlı, ücretli ya da ücretsiz, ancak devlet teşviki verilmeyen işlerde çalışmak için çalışma izni alabilmektedirler. Bunun için, sığınma başvurusu yapılan tarihten itibaren 6 ay geçmiş olması; Danimarka Göçmenlik Bürosu'nun başvurunun Danimarka'da değerlendirilip değerlendirilmeyeceğine karar vermesi; yine Danimarka Göçmenlik Bürosu'nun çalışma koşullarını onaylaması; sığınma başvurusunda bulunan kişinin sözleşmenin bir parçası olarak kendi başvuru sürecine ilişkin Büro'ya yardımcı olması ve çalışılacak işin Danimarka işgücü piyasasının normal şartlarına ve diğer işverenlerin şartlarına uygun olması gerekmektedir.

Sığınmacı işe girdikten sonra çalışmasını etkilemeyecek şekilde bazı aktivasyon faaliyetlerine yani aktif işgücü piyasası programlarına katılması gerekmektedir. Sığınmacılar aynı zamanda ücretsiz staj programlarına katılabilmekte ya da ücretsiz

insanî yardım işlerinde veya gönüllülük faaliyetlerinde çalışabilmektedirler.⁸² Buna ek olarak, mevcut açık işler içerisinde bir işte çalışmaya başlayan sığınmacılar, bunu dayanak göstererek kalıcı oturma iznine başvurabilmekte ve yüksek ücret veren bir işte çalışmaya başlamaları da kalıcı oturma izni alma sürecini kolaylaştırmaktadır. 18 yaşın üzerindeki sığınmacılar için Danimarka Göçmenlik Bürosu, kişi bazlı incelemelerde bulunarak çalışma izni verilip verilmeyeceğine karar vermektedir. Bu durumda, yukarıda belirtilen koşullara ek olarak, kişinin yaşı, olgunluğu ve çalışmasının kişinin faydasına olup olmayacağı konuları da göz önünde bulundurulmaktadır.

Son zamanlarda Danimarka'ya gelen sığınmacıların sığınma merkezlerinde çeşitli eğitimlerin yanı sıra dil kurslarına katılması gerekirken aynı zamanda Danimarka işgücü piyasası ve eğitim sistemine ilişkin kendilerine bilgilendirmeler yapılmaktadır. 18 yaş ve üzerindeki, genel ve profesyonel niteliklerini geliştirecek eğitimlere katılmak zorundayken 17 yaşındakiler kendi istekleri doğrultusunda bu kurslara katılabilmektedirler. Sığınmacının başvurusu kabul edilip değerlendirmeye alındıktan sonra da Danca, İngilizce ya da kendi anadilleri gibi dil eğitimleri alabilmekte ve yine ücretsiz staj programlarına katılabilmekte ya da ücretsiz insanî yardım işlerinde veya gönüllülük faaliyetlerinde çalışabilmektedirler. Mülteci statüsünü aldıktan sonra, kişilere, herhangi bir yere yerleştirilene kadar yoğun Danca kursu verilmektedir. Ayrıca, genç eğitim programına katılan bir sığınmacı ücretli veya ücretsiz staj programlarına katılabilmektedir.

4.2.3.2. Mülteciler

Son zamanlarda yapılan yeni yasal düzenlemelerle mültecilerin aldıkları devlet yardımları büyük oranda azaltılmıştır. Bunun temel amacı, kişilerin iş aramalarını ve çalışmalarını teşvik etmek ve bir önlem olarak daha ilk aşamada Danimarka'ya gelmek istemelerinin önünü kesmektedir.

Danimarka'da mültecilerin entegrasyonu konusunda sorumlu olan ana kurum Göç, Entegrasyon ve Konut Bakanlığıdır. 3 yıllık ilk entegrasyon döneminden sonra ise mültecilerin istihdamı konusundaki sorumluluk Çalışma Bakanlığına geçmekte,

⁸² https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/asylum.htm, (08.06.2017).

mültecilerin işgücü piyasasına girişleri gibi faaliyetler ise belediyelerin görev alanına girmektedir.

Sığınmacılar, mülteci statüsünü alır almaz hayatlarını devam ettirecekleri belediye sınırları içerisindeki konutlara yerleştirilmektedir. Mültecilerin eğitimi ve istihdamı gibi entegrasyon konularından ise belediyeler sorumludur. Kızıl Haç ve Danimarka Mülteci Konseyi gibi kuruluşlar, belediyelerle işbirliği yaparak mültecilerin toplumsal hayata ve işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmaya yönelik faaliyetler düzenlemektedirler. Bunlara ek olarak, özel şirketler ve kuruluşlar, belediyeler ve işverenler arasında aracılık faaliyetleri yaparak mültecilerin Danimarka işgücü piyasasına entegrasyonlarını kolaylaştırıcı çalışmalar yürütmektedirler.

Belediyeler, 18 yaş ve üzerindeki mültecilere, entegrasyonu kolaylaştırıcı Danca dil kursu ve aktif işgücü programları gibi faaliyetleri içeren bir entegrasyon programı sunmak zorundadır. Mültecilerin bu programa katılımı zorunlu olmakla beraber kişilerin özel ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uyarlanmaktadır. Programın içeriği, mülteci ile belediye arasında imzalanan ‘entegrasyon sözleşmesi’ içerisinde açıkça belirtilmekte olup içerisinde işgücü piyasasına entegrasyon için çeşitli destek mekanizmaları yer almaktadır. Sözleşme, özellikle mültecinin durumu ve ihtiyaçları temelinde en hızlı şekilde istihdamını sağlamak üzerine şekillendirilmektedir. Bu kapsamda, mültecinin becerileri ile işgücü piyasasının koşulları ve ihtiyaçları bir arada değerlendirilmekte, eğer kısa vadede kişinin istihdamı mümkün görünmüyorsa, sözleşme daha sonraki süreçte kişinin işgücü piyasasına girme şansını artıracak tedbirlere odaklanmaktadır. Ayrıca, mültecinin sözleşme şartlarını ihlal etmesi durumunda uygulanacak yaptırımlar da sözleşme içeriğinde yer almaktadır. Mültecinin ve ilgili belediyenin sözleşme içeriği üzerinde uzlaşamaması durumunda sözleşme içeriğine karar verme hakkı belediyededir. Söz konusu entegrasyon programı, belediye, mültecinin entegrasyonuna yönelik sorumluluğu sığınma merkezinden kendi üzerine aldıktan sonra en geç 1 ay içerisinde başlatılmalıdır. Program en fazla 3 yıl için uygulanabilirken Danca dil kurslarının uygulama süresi 5 yıla kadar çıkabilmektedir. Entegrasyon sözleşmesi, mültecinin durumu değiştiği ya da mültecinin koşullarına göre ihtiyaç duyulduğu takdirde güncellenebilmekte ve müzakere edilebilmektedir. Sözleşmenin hedefleri tamamen yerine getirilene kadar yetkililer, her 3 ayda bir ya da gerektiği takdirde daha sık olacak

şekilde mültecinin ve ilgili kurumların sözleşmeye riayet edip etmediğini veyahut sözleşmenin yeniden uyarlanması gerekip gerekmediğini kontrol etmektedir.

18-25 yaş aralığındaki gençlerin kendilerinin başarabileceklerini düşündükleri en az bir ya da daha fazla eğitim programı önermeleri gerekmekte olup bu durumda, daha önce herhangi bir profesyonel eğitim almamış olduklarını ve söz konusu programı normal şartlar altında tamamlayabileceklerini taahhüt etmeleri gerekmektedir. Bu tür bir programa katılım sağladıklarında Danimarka vatandaşlarının da faydalandığı gibi devlet destekli eğitim kapsamında düzenli gelir de elde edebilmektedirler.

İşgücü piyasasına entegrasyon için destek mekanizmaları bağlamında, mültecilerin başarılı bir şekilde işgücü piyasasına girişlerini sağlamak için ihtiyaçları ve mevcut iş imkanları kapsamında danışmanlık verilmesi, eğitim ve niteliklerin geliştirilmesi faaliyetleri, staj programlarına aktif bir şekilde katılım, devlet destekli istihdam gibi faaliyetler, farklı yönetim seviyelerinde ve çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

4.2.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler

4.2.4.1. Hükümet Seviyesinde Alınan Tedbirler

Danimarka’da hükümetin amacı, çalışma çağındaki bütün mültecileri ya istihdamda ya da eğitimde mümkün olan en kısa süre içerisinde aktif hale getirmektir. İşsiz mültecilere devlet desteği verildiği için bu kişileri bir an evvel aktif hale getirmek hükümet için oldukça önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, hükümet, özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve eğitim kurumları ile bir araya gelerek mültecilerin Danimarka toplumuna nasıl daha kolay entegre olabileceklerini ve özel sektörün daha çok mülteciyi işe almasını nasıl sağlayabileceklerini tartışmaktadırlar. Bunlara ek olarak, Danimarka hükümeti 2015 yılında mültecilere verilen destekleri, hem Danimarka’ya olan göçü engellemek hem de mültecileri daha hızlı bir şekilde iş bulmaları için teşvik etmek için azaltmıştır.

Hükümet, aynı zamanda daha önceden edinilmiş becerilerin ve niteliklerin tanınması konusundan da sorumludur. Milli Eğitim Bakanlığı altında görev yapan

Danimarka Yüksek Öğrenim Kurumu, mülteciler de dahil olmak üzere göçmenlerin başvuruları üzerine, aldıkları eğitimi değerlendirmekte olup belediyeler ve işverenler de bu tür değerlendirme taleplerinde bulunabilmektedirler. Ayrıca, belirli yabancı eğitim türlerini Danimarka sistemiyle eşleştirebilen çevrimiçi bir veritabanı da bulunmaktadır.

“Beceri değerlendirmesi” ne kadar erken yapılırsa entegrasyon çalışmalarının da o kadar etkin bir şekilde yürütüldüğünü ifade eden Danimarka hükümeti, aynı zamanda belediyeler ve iş merkezleri, dil okulları gibi aktörler arasında da beceri değerlendirmesi sistemi hakkında farkındalık çalışmaları gerçekleştirmektedir. Suriyeli mültecilerin yoğun bir şekilde artışıyla birlikte Danimarka Yüksek Öğrenim Kurumu, Suriye eğitim sistemini tanıtan ve açıklayan bir dokümanı internet sitesinde paylaşarak diğer aktörlerin kendi değerlendirmelerinde kullanarak faydalanmasını sağlamıştır.

4.2.4.2. Belediye Seviyesinde Alınan Tedbirler

Danimarka’da mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu için destek programları genel olarak belediyelerin sorumluluğundadır. Çeşitli kuruluşlarla, kamu sektörü ve yerel işverenlerle işbirlikleri kurarak mültecilere, işgücü piyasalarına girişlerini kolaylaştırıcı programlar sunulmaktadır; ancak çeşitli sebeplerden dolayı mültecileri aktif hale getirmenin pek kolay olmadığı ifade edilmektedir.

Bir mülteci, entegrasyon programına dahil olduktan sonra, belediye tarafından mülteciye sunulan hizmetler şu şekilde olabilmektedir:

- İstihdam odaklı nitelikler de dâhil olmak üzere niteliklerini geliştirmek için danışmanlık ve eğitim,
- Şirketlerde staj programı,
- Kısa dönemli devlet destekli istihdam.

Devlet destekli istihdamda, kişi genellikle normal bir şekilde, yani devlet desteği olmadan istihdam edildiği durumlardan daha az maaş almaktadır. Ayrıca, mültecinin belirli bir işi alması veya mevcut işini devam ettirmesi için gerekli olduğu düşünülen ulaşım, iş için gerekli özel kıyafet, alet edevat, pahalı eğitim materyalleri ya da özel eğitim alma gereksinimi gibi masraflar, mültecinin kendisi ya da eşi tarafından karşılanamaz ise

belediye tarafından karşılanabilmektedir. Lâkin mülteciye sunulacak program tekliflerinin istihdam ihtiyacı olan sektörlerde ve mültecinin istekleri ve koşulları ile uyumlu olması gerekmektedir. Buna karşın, istenilen olumlu etkiyi yaratmayacağı değerlendirilir ise belediye tarafından sunulan teklifler geri çekilebilmektedir. Ayrıca, mültecinin topluma entegrasyonu için ve ileride kendisine iş bulma imkanı yaratabilecek bir çevre de oluşturabileceği gönüllü çalışma imkanı sunulabilmektedir.

Ücretli çalışmanın yanı sıra, mülteciler girişimcilik faaliyetlerinde de bulunabilmektedirler. Danimarka belediyelerinden oluşan Danimarka Yerel Yönetimler Derneği'nin yayımladığı bir raporda, Vejle Belediyesi'nde 2005'ten bu yana Danimarkalı olmayan girişimcilere, kendi işlerini nasıl kurabilecekleri konusunda 'etnik girişimcilik danışmanlığı' hizmeti sunulduğu belirtilmektedir. Dil eğitim merkezlerinin ya da belediyelerin kendi işini kurma niyetinde olan mültecileri, danışmanlara yönlendirdikleri ve danışmanların mültecilere iş planı oluşturmaları konusunda destek oldukları ifade edilerek, aynı sektörde çok fazla rekabet ortamı oluşmaması adına girişimcilerin farklı sektörlerle ve bölgelere de yönlendirildiği belirtilmektedir. Rapor, ayrıca, Danimarka'daki birçok mültecinin kendi ülkelerinde de kendi işlerine sahip olduklarını ve Danimarka'da da bu şekilde kendi işlerini kurmak istediklerini ifade edilmektedir.

4.2.4.3. Özel Şirketlerin Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonuna Yönelik Faaliyetleri

Mültecilerin işgücü piyasalarına entegrasyonu çerçevesinde, özel şirketler, mültecileri staj programına kabul ederek ya da geçici bir süreliğine devlet destekli istihdam kapsamında işe alarak desteklemektedirler. Devlet destekli istihdam sayesinde hem şirket kâr elde etmekte hem de mülteciye becerilerini geliştirme imkanı sunulmuş olmaktadır. Ayrıca, mültecinin sahip olduğu nitelikleri doğrulama konusunda da şirket aktif bir şekilde yer almaktadır.

Mültecilerin istihdamını hedefleyen başarılı bir destek mekanizması olarak belediyeler aracılığıyla uygulanan ve giderek yaygınlaştırılan beş modüllü "sanayi paketi" programı sunulmaktadır. Program aşağıda yer alan aşamalardan oluşmaktadır:

- 1) Giriş aşamasında mülteciye çeşitli sanayi alanları tanıtılmakta ve mülteci kendi ilgilendiği alanı seçmektedir.
- 2) Daha sonra, mülteci, kendi seçtiği alanda staj yapmakta ve bu süreçte kişinin seçtiği alanın kendisine uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir.
- 3) Staj aşamasından sonra, ilgili sektördeki ilk uzun iş deneyimde mültecinin meslekî yeterliliği, dil yeterliliği ve kişisel yeterlilikleri gibi temel yeterlilikleri geliştirilmektedir.
- 4) Çalışma sürecinin ikinci aşamasında, sektöre ilişkin genel yeterlilikleri, o sektörler alakalı özel eğitimlerle desteklenmektedir.
- 5) Üçüncü ve son aşamada ise, bu süreçte öğrenilen becerilerin devam ettirilmesi sağlanmakta ve açık işlerin fazla olduğu bölgelerde o sektörle alakalı belirli bir iş kolunda işe yerleştirilmektedir.

Mülteciler, aynı zamanda kamu sektöründe de staj programlarına katılabilmekte ve devlet destekli istihdamdan faydalanabilmektedirler.

4.2.4.4. Sivil Toplum Kurumları ve Gönüllü Kuruluşlar

Mültecinin ikamet ettiği belediyelerdeki STK'lar da mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu için kolaylaştırıcı faaliyetlerde bulunmaktadır. İşbirlikleri olan firmalara mültecileri önerebilmekte veya STK içerisinde staj ya da devlet destekli istihdam programı sunabilmektedirler. Ayrıca, danışmanlık, mentörlük, yönlendirme ve dil eğitimi gibi faaliyetlerin yanı sıra, mültecinin işgücü piyasasında kalıcı bir iş bulabilmesi için gerekli olan kursları almasında, işgücü piyasası içerisinde çevre oluşturmada ve bağlantılar kurmasında mültecilere destek olmaktadır.

4.2.5. Karşılaşılan Zorluklar

Danimarka'da yürütülen bütün bu faaliyetlere karşın çeşitli zorluklarla ve engellerle de karşılaşılmaktadır. İlk olarak, çalışma izni alma sürecinin çok uzun olması ve maaşların elden nakit olarak ödenme zorunluluğu önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Mültecilerin ve aslında genel olarak Batı ülkelerinden gelmeyen göçmenlerin 3 yıl boyunca entegrasyon programında kalsalar bile bu sürecin sonunda iş

bulamadıkları belirtilmektedir. Katılımcıların bazen dil kurslarına yeterli ilgi göstermemesi de bir diğer karşılaşılan zorluk olarak dile getirilmektedir. En önemli sorun alanlarından birisi olarak Somali, Afganistan, Türkiye ve Irak başta olmak üzere Batı ülkelerinden gelmeyen kadınların işgücü piyasasına katılımlarının düşük olması olarak ifade edilmektedir. Birçok belediyede kadınların %60-70'inin çalışmayı düşünmedikleri kaydedilirken, kadınların becerilerinin ve yeterliliklerinin geliştirilerek işgücü piyasasında aktif hale getirilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır.

Bir diğer sorun alanı olarak, mültecilerin ilgili belediye sınırları dâhilindeki konutlara yerleştirilirken bölgedeki firmaların ihtiyaç duydukları becerilerin göz önünde bulundurulmaması olarak belirtilmektedir. Staj ve devlet destekli istihdam programları başarılı uygulamalar olarak görülse de, gerçek anlamda kalıcı istihdam yaratmayı başaramadıkları ifade edilmektedir. Göçmenlerin ve mültecilerin de Danimarka vatandaşları gibi işgücü piyasası sistemine çevrimiçi olarak kayıt olmaları zorunluluğunun da süreci zorlaştırdığı bahsedilen sorunlar arasındadır.

Bunların dışında, mültecilerin devlet destekli istihdamdan faydalanabilmeleri için çalışmaya hazır olduklarını beyan etmeleri gerekmektedir; ancak 2015 yılında örneğin devlet yardımı alanların %97'si entegrasyon faaliyetlerine hazır olduklarını beyan ederken, sadece %3'ü çalışmaya hazır olduklarını beyan etmişlerdir ve bu da belediyeler üzerinde finansal bir baskı oluşturmaktadır. Bunun bir sebebi, mültecilerin önüne çok yüksek standartlar koyulması olarak ifade edilmektedir. 2016 Şubat ayında, Danimarka hükümeti mültecilerin işgücü piyasalarına entegrasyonu konusunu işveren, işçi ve devlet arasındaki müzakere sürecinin merkezi bir tartışma konusu haline getirmiştir. Mültecilerin daha hızlı bir şekilde iş bulabilmesi için devlet tarafından yapılan yardımlar azaltılırken, belediyeler üzerinde oluşan mali baskı da mültecilerin ülkeye geldikleri ilk yıl içerisinde işe yerleştirilmeleri için itici bir güç oluşturmaktadır.

4.2.6. Başarı Etkenleri ve İyi Uygulamalar

Danimarka örneğinde, entegrasyon sürecini olumlu şekilde etkileyen faktörler ve uygulamalar aşağıda şu şekilde sıralanmaktadır:

- Danca öğrenmenin iş bulma üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Danimarka’da iş bulmanın en önemli araçlarından birisi çevre edinmek olarak ifade edilirken Danca öğrenmenin hem çevre edinmede hem de işverene sorun yaratmayacak şekilde işgücü piyasalarına uyum sağlayabilmede önemli bir girdi sağladığı düşünülmektedir.
- Mültecilere konut desteği sağlanırken bölgedeki işgücü piyasasının ihtiyaçları ve mültecinin becerilerinin eşleşmesi konusunun dikkate alınmasının fayda sağladığı belirtilmektedir.
- Düzenli eğitimler ve dil eğitimiyle desteklenen devlet destekli istihdamın sonraki aşamada iş bulmada en etkili yöntemlerden birisi olduğu ifade edilirken özel sektörde kısa vadeli devlet destekli istihdam uygulamasının sonraki aşamada iş bulmak açısından kamu sektöründekine göre daha etkin bir uygulama olduğu ifade edilmektedir.
- Mültecilerin entegrasyon programı kapsamında belediyeler tarafından takibinin yapılmasının olumlu etkilerinin bulunduğu belirtilmektedir.
- Entegrasyon faaliyetlerinin kısa süre içerisinde işgücü piyasasına doğrudan dahil etme hedefiyle yürütülmesi istihdama geçişi kolaylaştırırken entegrasyon sürecinin uzamasının bu geçişi zorlaştırdığı ifade edilmektedir.

Yeni yasal düzenlemelere göre daimi oturma izni alabilmek için mültecinin en az 2,5 yıl çalışmış olması gerekmekte olup eğitimde bulunduğu süre buna dahil edilmemektedir. Bir kısım bunun istihdama geçişi hızlandırdığını ve kişilerin kendi geçimlerini sağlamalarına imkân verdiğini savunurken, bir kısım da bunun eğitim olarak becerilerini geliştirmek yerine kişileri düşük vasıf gerektiren işlere sevk ettiğini iddia etmektedir. İşgücü piyasasına entegrasyonun başarılı olabilmesi için mültecilerin becerilerine ve bölgesel işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre yerleştirilmesi en önemli unsur olarak görülmektedir. Yönetmelik anlamda ise, programların uygulanması, mültecilerin işgücü piyasasına adım atabilmeleri konusunda devamlılığın sağlanması ve yönlendirmelerin yapılması açısından merkezî koordinasyonun önemli bir rolü olduğu kabul edilmektedir.

4.3. FRANSA

4.3.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili

Fransa, daha önceleri genellikle Mali, Gine, Çad ve Cezayir gibi eski Afrika sömürge ülkelerinden gelen sığınmacılar tarafından tercih edilmekteyken, son iki yılda bölgedeki gelişmelerin de etkisiyle Suriye, Sudan, Irak ve Afganistan'dan Fransa'ya gelen sığınmacıların sayısı ciddi bir artış göstermiş ve Sudanlılardan sonra Suriyeliler en büyük ikinci mülteci grubu haline gelmiştir.

Cinsiyet bağlamında, 2011-2014 arasında sığınma başvurusunda bulunanların %36'sı kadınlardan oluşurken, yaş ortalaması 32-33 civarında hesaplanmıştır.

Hukuki eksende, Fransa'da mülteci statüsü alan bir kişi 10 yıllık oturma iznine hak kazanırken, ikincil korumada ise her yıl yenilenmek kaydıyla 1 yıllık oturma izni verilir; ancak entegrasyon konusunda her iki statüdeki kişilere de aynı şekilde muamele edilir.

4.3.2. İşgücü Piyasasına Giriş Konusunda Yasal Çerçeve

4.3.2.1. Sığınmacılar

Fransa'daki sığınmacılar, sığınma başvurularının değerlendirilme aşamasında çalışma hakkına sahip değildir; ancak Fransa Mültecileri ve Vatansızları Koruma Ofisi (OFPRA), başvuru tarihinden itibaren 9 ay içerisinde başvuruyu sonuçlandırmazsa ve bu durum başvuran kişiden kaynaklanmıyor ise, kişiye işgücü piyasasına giriş hakkı tanınmaktadır. Bu durumda, sığınmacı, üçüncü ülke vatandaşları için uygulanan geçici çalışma izni prosedürüne tabi olmaktadır. Bir sığınma vakası, bekleme süresi olmadan Ulusal İltica Hakkı Mahkemesi önüne getirildiğinde ya da sığınmacı geçici oturma iznini yenilediğinde de aynı çalışma izni prosedürü geçerli olmaktadır.

Çalışma izni için Çalışma Bakanlığının altındaki İşletme, Rekabet, Tüketim, Çalışma ve İstihdam Bölgesel Yönetimine (DIRECCTE) başvuru yapılmaktadır. Çalışma izni, geçici oturma izni gibi sığınmacı tarafından her 3 ayda bir yenilenmek zorundadır. Çalışma izni alan sığınmacıya, sadece ücretli işlerde çalışabilme hakkı tanınmakta buna

karşın kendi işyerini açma hakkı tanınmamaktadır. Çalışma izninin reddedilmesi veya onaylanması, yetkililerin, başvuru yapılan sektördeki istihdam durumunu ve coğrafi bölgenin koşullarını değerlendirdiği bir işgücü piyasası testinin sonucuna bağlıdır. Buna göre, belirli bir işte çalışacak Fransa ya da AB vatandaşı veyahut halihazırda çalışma izni olan bir üçüncü ülke vatandaşı bulunamıyor ise, sığınmacıya çalışma izni verilmektedir. Çalışma izni başvurusunun reddedildiği durumda ise reddedilme nedeni istatistikî bilgilerle desteklenmek zorundadır.

Fransa’da sığınmacıların çalışma izni başvurularına ve sonuçlarına ilişkin resmî veri bulunmamakla birlikte “Mültecilerden İşçilere: AB Ülkelerinde Sığınmacılara ve Mültecilere Yönelik İşgücü Piyasasına Entegrasyon Tedbirlerini Haritalama” çalışmasında yapılan mülakatlara göre, çok az sığınmacı çalışma iznine başvurmaktadır. Bunun sebebi ise başvuru sürecindeki ağır şartlar ve nihayetinde iş bulamamaları olarak değerlendirilmektedir. Çünkü, işverenler yalnızca 3 aylık oturma izni olan ve elindeki belgede çalışma iznine sahip olmadığı belirtilen bir sığınmacıyı işe almak istememektedirler. Çalışma izni süresinin oturma izni süresini aşmaması zorunluluğu da fazladan bürokratik işlemlere neden olmaktadır. Ayrıca, Fransa’daki sığınmacıların neredeyse üçte ikisi kabul sistemi dışında yani kaçak olarak ülkede ikamet etmekte ve birçok mültecinin başvuru dosyası hazırlamak için başvurabileceği danışmanlık ve yasal/idari destek hizmetlerine erişimi bulunmamaktadır.

Yine söz konusu araştırma kapsamında yapılan mülakatlara göre çalışma izni başvurularının çoğunluğu ilgili sektördeki işsizlik rakamları yüzünden reddedilmektedir. DIRECCTE Başkanının ifadesine göre, sığınmacıların neredeyse tamamı işsizliğin yüksek olduğu, düşük vasıf gerektiren işlerde çalışmak istediği için çoğu zaman çalışma izni başvuruları reddedilmektedir. Ayrıca, işgücü piyasasına erişimi olan sığınmacılar meslekî eğitim kurslarından da faydalanabilmekteyken, şu an için bu da uygulanmamaktadır.

4.3.2.2. Mülteciler

Sığınmacıların aksine, Fransa’da mülteciler oy ve seyahat hakkı gibi bazı medeni haklar dışında, Fransa vatandaşlarıyla aynı haklara sahiplerdir. Yani, mülteciler herhangi bir izne tabî olmadan işgücü piyasasına erişim sağlayabilmekte ve Fransa kamu istihdam

kurumu *Pole Emploi*'nin sunduğu hizmetlerden faydalanabilmektedirler. Mülteci statüsünü aldıktan sonra, daha önce Fransa'da hiç çalışmamış dahi olsalar otomatik olarak işsizlik yardımından faydalanma hakkına da sahip olabilmekte; işgücü piyasasına ve konuta erişimlerini kolaylaştırmak amacıyla kişiselleştirilmiş desteklerden de faydalanabilmektedirler.

Buna karşın, memuriyet, muhasebecilik, savcılık, avukatlık, icra memurluğu, veterinerlik ve tütün tüccarlığı gibi bazı mesleklerde mültecilerin çalışmaları kısıtlanmıştır. Bunlara ek olarak, tıp, seyahat acentesi, cenaze levazımatçısı gibi alanlarda da ilgili meslek kuruluşlarının onayı ve Fransa'dan alınmış diploma şartı aranmaktadır. Bu meslek alanlarında çalışmak isteyen bir mülteci ya Fransa'dan diploma almak zorunda ya da denklik için uygulanan testi geçmek zorundadır. Bu testleri geçebilmek için ise en az B2 düzeyinde Fransızca bilmek gerekmektedir. Bu anlamda en zor meslek grubu olan hemşirelikte ise hem teorik hem de pratik eğitimi içeren yaklaşık 5 yıllık zorunlu bir eğitimden sonrasında denklik testini geçme mecburiyeti bulunmaktadır.

İşgücü piyasasına entegrasyon konusunda karşılaşılan yasal ve idari engeller ise şu şekilde ifade edilmektedir:

- Mesleklerin ve niteliklerin tanınması hususunda Fransa'da, yurtdışından alınan diplomaları doğrudan tanıyan bir denklik sistemi yoktur ve yurtdışından alınan diplomaları doğrulamaktan sorumlu kurum da sadece sahip olunan belgeler üzerinden bu işlemi gerçekleştirebilmektedir. Mülteciler ise ekseriyetle resmî belgelerini yanlarında getiremedikleri için bu durum önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.
- 25 yaş altındaki mültecilerin işsizlik yardımından ve *Pole Emploi*'nin sığınmacılara sunduğu ödeneklerden faydalanamaması, kişilerin işsiz kalması durumunda hiçbir gelirlerinin olmaması anlamına gelmektedir ki bu da önemli bir sorun olarak ifade edilmektedir.
- Çalışmaya imkan tanıyan mülteci statüsünü elde etme süreci 1 yıldan daha uzun sürmekte ve bu süre zarfında sığınmacıya verilen 3 aylık geçici ikamet izni de daha önce bahsedildiği üzere iş bulma sürecini zorlaştırmaktadır.

4.3.3. Politika Yaklaşımı

Fransa için mevcut durumda sığınmacıların ve mültecilerin entegrasyonu, öncelikli bir konu alanı olarak görülmemektedir ve daha çok kısa süreli çözümler üzerinden süreç yürütülmektedir. Mültecilerin ülkedeki varlığı geçici olarak görülmekte ve uzun vadede Fransa’da kalıp kalmayacağı belli olmayan bu grup için yatırım yapılmak istenmemektedir. Konaklama merkezlerinin izole yerlerde bulunması, işgücü piyasasına erişim önündeki engeller, dil eğitimi ve meslekî eğitim programlarının bulunmaması da bu bakış açısını doğrular niteliktedir. Genel bakış açısına göre, bir kişi uluslararası koruma statüsü elde ettiğinde Fransa vatandaşlarıyla eşit muamele görmekte ve sosyal koruma mekanizmalarının tamamından istifade edebilmektedir ve bu sebepten dolayı mültecilere yönelik özel tedbirler almaya gerek görülmemektedir. Diğer entegrasyon tedbirleri de yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakıldığı için merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında mültecilerin coğrafi olarak eşitsiz dağılımından dolayı gerginlikler yaşanmaktadır.

Bürokratik engellerin ve mevzuat kısıtlamalarının yanı sıra, dil bariyeri, sosyal izolasyon, iş arama ve iş bulma süreçlerine ilişkin bilgisizlik, ayrımcılık ve artan yabancı düşmanlığı ile konut ve istihdam arasındaki doğru orantı sığınmacıların ve mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu önünde karşılaşılan diğer sorunlar olarak gözlemlenmektedir

Fransa’da sığınmacıların ve mültecilerin istihdamına dair veriler ayrı bir şekilde değil genel olarak yabancılar başlığı altında tutulmaktadır. Mevcut verilere göre, genel görünüme benzer şekilde yabancılar, Fransa vatandaşlarına göre, aynı niteliklere sahip olsalar dahi, işsizliğe ve yoksulluğa daha çok maruz kalmaktadırlar. Daha çok, sahip oldukları çevreleri aracılığıyla iş bulabilmekte; ve bu işler de çoğunlukla güvencesiz, kayıtdışı işler ya da otel ve restoran gibi hizmet sektöründe, güvenlik, temizlik, inşaat ve istihdam kurumları üzerinden geçici işler gibi işlerde çalışmaktadırlar. Bir mülteci kayıtdışı bir iş bulduğunda ise işgücü piyasasında kayıtlı bir iş bulma şevkinin de düştüğü ayrıca gözlenmektedir.

4.3.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler

2007'den bu yana, mülteciler de dâhil olmak üzere Fransa'ya AB dışından gelen göçmenlerin Fransa Göç ve Entegrasyon Ofisi'ne giderek bir Kayıt ve Entegrasyon Sözleşmesi imzalaması gerekmekte olup Ofis'in bu sözleşme kapsamında sunduğu hizmetler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Sözleşmenin imzalandığı esnada işsiz olan kişileri işe yerleştirmek için meslekî becerilerin değerlendirildiği bir test gerçekleştirilmektedir. 3 saat süren bu testte göçmenin deneyimleri, nitelikleri, meslekî becerileri ve teknik bilgisi değerlendirilmektedir. Göçmenlere aynı zamanda diplomaların tanınması, işgücü piyasasının mevcut durumu ile iş arama ve meslekî eğitim imkanları hakkında bilgiler verilmektedir. Görüşmenin sonunda, test sonucu yazılı olarak göçmene verilmekte ve göçmen de bu yazılı belgeyi Fransa kamu istihdam kurumuna ya da potansiyel işverenlere takdim edebilmektedir.
- İlk görüşmede, sözleşme imzalanan kişinin dil becerilerinin Ofis tarafından zayıf olduğu gözlemlenirse 400 saate kadar ücretsiz dil eğitimi sunulabilmekte ve kurs bitiminde kişiye sertifika verilmektedir.
- Göçmenlere, idari süreçler ve haklara erişim gibi Fransa'ya ilişkin pratik bilgilerin verildiği bir bilgilendirme seansı sunulmakta olup bu seansta bir modül de iş piyasasına erişime ayrılmıştır.
- Göç ve Entegrasyon Ofisi, *Pole Emploi*, büyük firmalar ve mikro-kredi desteği veren organizasyonlar gibi kurum ve kuruluşlarla ortaklık anlaşmaları imzalayarak mültecilere ve göçmenlere iş bulma süreçlerinde yönlendirme yapabilmektedir.
- Geçici Barınma Merkezlerinde kalan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilere bu merkezlerde bireysel destekler sunulmaktadır. Bu desteklerin içerisinde işgücü piyasasına erişim ve *Pole Emploi* ile iletişim kurma gibi konular da dahildir. Merkezin programlarına ve bütçesine göre sunulan hizmetler farklılıklar gösterebilmektedir.
- Ayrıca çeşitli projeler kapsamında da STK'lar, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar mültecilere barınma, iş arama, meslekî eğitim, işsizlik yardımına başvuru, beceri değerlendirme testi ve dil kursu gibi konularda destek sunulmaktadır.

4.4. ALMANYA

4.4.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili

Almanya’da, en çok sığınma talebinde bulunulan ve sığınma talepleri kabul edilen kişiler Suriye, Eritre, Irak ve İran’dan gelmektedir. Bu ülkelerin dışında, kötü ekonomik koşullardan dolayı Arnavutluk, Kosova, Sırbistan ve Makedonya’dan göçmenler de Almanya’yı tercih edebilmektedir. Ancak, 2015 yılında sığınma süreçlerinin hızlandırılmasıyla birlikte bu ülkelerin yanında diğer Batı Balkan ülkelerinin güvenli menşe ülke olarak tanımlanmalarından dolayı, bu ülkelerden sığınma talebinde bulunan kişilerin süreçleri daha hızlı bir şekilde işletilmekte ve işgücü piyasası da dahil herhangi bir entegrasyon tedbirinden faydalanamamaktadırlar. Bunlara ek olarak, sığınma talebi reddedilmiş; ancak çeşitli sebeplerden dolayı menşe ülkeye gönderilemeyen “müsamaha gösterilen mülteciler” olarak tabir edilen kişilere 3 ayda bir yenilenen kısa süreli oturma izni verilmekte ve birçok entegrasyon tedbirine erişimleri bulunmamaktadır.

Almanya’ya yeni gelen mülteciler büyük oranda genç erkeklerden oluşmakta olup örneğin 2015’te ülkeye gelen sığınmacıların %71,1’i 30 yaşın altında bulunmaktadır. Mültecilerin daha önceden edindikleri niteliklere ilişkin temsili veri bulunmazken, “Mültecilerden İşçilere: AB Ülkelerinde Sığınmacılara ve Mültecilere Yönelik İşgücü Piyasasına Entegrasyon Tedbirlerini Haritalama” çalışmasında, rastgele bir örneklem üzerinden mültecilerle yapılan görüşmelere göre mültecilerin %20’sinin profesyonel eğitilmiş ve %30-40’ının en az 1 yıllık iş deneyimine sahip oldukları ifade edilmektedir; ancak kişilerin meslekî niteliklerinin ve yeterliliklerinin Almanya işgücü piyasasının ihtiyaçlarından daha düşük düzeyde olduğu belirtilmektedir.

4.4.2. Mültecilerin İstihdam Oranları ve Örüntüleri

Almanya’nın işgücü piyasası istatistik sisteminde, mülteciler özel bir grup olarak yer almamaktadır; ancak dağıtık bilgiler göstermektedir ki, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu diğer göçmen işçilere göre daha zordur. Birkaç yıl önce, Alman Sosyo-Ekonomik Paneli verileri üzerinden yapılan bir çalışmaya göre, mültecilerin

sadece %8'i Almanya'ya geldikleri ilk yıl, %50'si 5 yıl, %60'ı 10 yıl ve %75'i 15 yıl içerisinde düzenli bir iş bulabilmiştir. Buna ek olarak, savaştan ve ekonomik krizden etkilenen ülkelerden gelen mültecilerin çoğunluğu genellikle otellerde ve hazır yemek sektöründe olmak üzere düşük vasıf gerektiren işlerde istihdam edilmektedirler.

Ayrıca, her ne kadar mültecilerin kayıtdışı istihdamına yönelik güvenilir bir tahmin ortaya koymak zor olsa da daha önce gerçekleştirilen saha araştırmalarına göre, genellikle gelir getirici herhangi bir işte çalışmayı kabul eden sığınmacılar ve mülteciler çoğunlukla kayıtdışı olarak çalışmaktadırlar. İşgücü Piyasasına Erişim Konusunda Yasal Çerçeve

Almanya'da işgücü piyasasına giriş hakkı göçmenin yasal statüsüne⁸³ bağlıdır. Uzunca bir süre sığınmacıların ve müsamaha gösterilen mültecilerin işgücü piyasasına girişlerine izin verilmemiş olsa da son yıllarda sığınmacılara yönelik bu uygulama yavaş yavaş esnetilmektedir. 2014'ten bu yana, sığınmacılar sığınma başvurusu yaptıktan ya da sınırı geçip kayıt olduktan 3 ay sonra, öncelik değerlendirmesi sonucunda Almanya ya da AB vatandaşı tarafından doldurulamayan açık işlerde çalışabilmektedir. Buna karşın, müsamaha gösterilen mülteciler daha çok güvencesiz işler aracılığıyla işgücü piyasasına erişebilmektedir. Ancak, dört yıl sonra, çalışan sığınmacıların, genel ücret seviyesinin altında ücret almadıklarını ilgili birimlere onaylatmaları gerekmektedir. Eritre, İran, Irak ve Suriye gibi sığınma başvurularının kabul edilme ihtimali yüksek olan ülkelere gelen sığınmacılar, işgücü piyasasına daha erken girebilmeleri için dil eğitimi, Almanya kültürünü ve siyasi sistemini içeren kurslar gibi entegrasyon kurslarıyla desteklenmektedirler, ki bu tür kurslar, Almanya'da iş bulmak için önemli birer ön koşuldur.

Mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişiler ise, aynı zamanda kısıtlama olmaksızın çalışma izni hakkı da tanıyan oturma izni belgesi almaktadırlar. Alman İltica Yasasına göre, oturma izni, menşe ülkedeki herhangi bir olumlu gelişme sebebiyle üç yıl içerisinde iptal edilebilmektedir. Her ne kadar bu tür bir uygulamaya çok sık rastlanmasa

⁸³ Almanya'da mülteci, ikincil koruma, sığınmacı ve müsamaha gösterilen mülteci statüleri bulunmaktadır.

da Almanya'daki mülteciler için bu durum uzun vadede bir belirsizlik durumu yaratmaktadır.

Almanya'da işverenler genel olarak sığınmacıları ve mültecileri istihdam etmek istediklerini belirtse de, işe başvuran kişinin öncelik değerlendirmesini geçip geçemeyeceği ya da 3 yıl sonra ikamet izninin iptal edilebileceği konusunda tedirgin olmakta ve uzun süren bürokratik süreçler işverenler üzerinde caydırıcı etki yaratabilmektedir.

4.4.3. İşgücü piyasasına erişim konusunda yasal çerçeve

Almanya'da işgücü piyasasına giriş hakkı göçmenin yasal statüsüne⁸⁴ bağlıdır. Uzunca bir süre sığınmacıların ve müsamaha gösterilen mültecilerin işgücü piyasasına girişlerine izin verilmemiş olsa da, son yıllarda sığınmacılara yönelik bu uygulama yavaş yavaş esnetilmektedir. 2014'ten bu yana, sığınmacılar sığınma başvurusu yaptıktan ya da sınırı geçip kayıt olduktan 3 ay sonra, öncelik değerlendirmesi sonucunda Almanya ya da AB vatandaşı tarafından doldurulamayan açık işlerde çalışabilmektedir. Buna karşın, müsamaha gösterilen mülteciler daha çok güvencesiz işler aracılığıyla işgücü piyasasına erişebilmektedir. Ancak dört yıl sonra çalışan sığınmacıların, genel ücret seviyesinin altında ücret almadıklarını ilgili birimlere onaylatmaları gerekmektedir. Eritre, İran, Irak ve Suriye gibi sığınma başvurularının kabul edilme ihtimali yüksek olan ülkelere gelen sığınmacılar, işgücü piyasasına daha erken girebilmeleri için dil eğitimi, Almanya kültürünü ve siyasi sistemini içeren kurslar gibi entegrasyon kurslarıyla desteklenmektedirler, ki bu tür kurslar, Almanya'da iş bulmak için önemli birer ön koşuldur.

Mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişiler ise, aynı zamanda kısıtlama olmaksızın çalışma izni hakkı da tanıyan oturma izni belgesi almaktadırlar. Alman İltica Yasasına göre, oturma izni, menşe ülkedeki herhangi bir olumlu gelişme sebebiyle üç yıl içerisinde iptal edilebilmektedir. Her ne kadar bu tür bir uygulamaya çok sık rastlanmasa

⁸⁴ Almanya'da mülteci, ikincil koruma, sığınmacı ve müsamaha gösterilen mülteci statüleri bulunmaktadır. (s.69)

da, Almanya'daki mülteciler için bu durum uzun vadede bir belirsizlik durumu yaratmaktadır.

Almanya'da işverenler genel olarak sığınmacıları ve mültecileri istihdam etmek istediklerini belirtse de, işe başvuran kişinin öncelik değerlendirmesini geçip geçemeyeceği ya da 3 yıl sonra ikamet izninin iptal edilebileceği konusunda tedirgin olmakta ve uzun süren bürokratik süreçler işverenler üzerinde caydırıcı etki yaratabilmektedir.

4.4.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Alınan Tedbirler

Almanya'da sığınmacıların ve mültecilerin başarılı bir şekilde işgücü piyasalarına entegrasyonu için işverenler ve kamu sektörünün getirdiği bazı öneriler bulunmaktadır ve bu öneriler aşağıda sıralanmaktadır:

- İşveren tarafı, demografik değişiklikler kapsamında nüfusun yaşlanması ve gelecekte nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaca vurgu yaparak mültecilere beceri kazandırmanın önemine vurgu yapmaktadır.
- Hükümet, mevcutta uygulanan istihdama yönelik programları, sığınmacıların ve mültecilerin özel ihtiyaçları doğrultusunda uyarlamak ve genişletmek isterken, uzun dönemli diğer işsizler ve mülteciler arasında istihdama teşvik anlamında bir ayırımdan kaçınmaktadır.
- İşsizlik sürecinin uzun sürmesi düzenli istihdama girişi zorlaştırdığı için Almanya'nın kamu istihdam kurumu olan Federal Çalışma Ajansı (*Bundesagentur für Arbeit*) sığınmacıların ve mültecilerin uzun süre işsiz kalmalarını engellemeye çalışmakta ve becerilerini artırmak için dil kursları ve meslekî eğitime önem vermektedirler.
- Mülteciler tarafında ise genel olarak bir an önce işe girmek ve gelir elde etmek en temel beklenti olarak yer almaktadır.

Sığınmacılara ve mültecilere sunulan işgücü piyasasına entegrasyon programları, işgücü piyasası kurumlarının güçlendirilmesi, profesyonel ağlar kurulması, erken

müdahale, nitelikli istihdam, işgücüne entegrasyon programlarının anaakımlaştırılması ve bu programlardan faydalanamayan farklı gruplar için de yaygınlaştırılarak toplumdan dışlanmış ve ötekileştirilmiş yeni grupların önlenmesi, işverenler, sığınmacılar ve mülteciler gibi diğer faydalanıcıların güçlendirilmesi ve bu doğrultuda finansman sağlanması gibi ilkeler ve hedefler doğrultusunda oluşturulmakta ve uygulanmaktadır.

Bu yaklaşımlar doğrultusunda, mültecilerin istihdamını artırmaya yönelik stratejiler ve tedbirler, federal, bölgesel ve yerel düzeylerde yürütülmektedir. Normal şartlar altında istihdam politikaları, Almanya vatandaşları ve göçmenler arasında farklılık göstermezken göçmenler, işgücü piyasasında daha zayıf bir pozisyonda ve dezavantajlı konumda oldukları için bu farkı kapatmaya yönelik çeşitli ek tedbirler uygulanmaktadır.

4.4.4.1. Kamu Sektörü

Hükümet düzeyinde, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonlarına yönelik alınan tedbirler, genel ve meslekî dil eğitime, yurtdışında edinilen formel niteliklerin tanınmasına ve mültecilerin halihazırda uygulanan bütün aktif işgücü piyasası programlarına erişimlerinin sağlanmasına odaklanmaktadır. Mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonları için en önem verilen müdahale araçlarını, Almanca dil kursları ile Alman kültürü ve siyasi sistemine yönelik eğitimlerden oluşan entegrasyon kursları oluşturmaktır.

Kendi ülkelerinde edindikleri niteliklerin belirlenmesi ve tanınması konusunda ise en önemli sorun enformel ya da formel olmayan iş deneyimlerinde kazanılan meslekî yeterliliklerin nasıl doğrulanacağı konusu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu çözmek için de Federal Almanya Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, bir mültecinin düzenli bir iş bulabilmesi için kullanabileceği meslekî yeterliliklerini öğrenmeye yönelik test yöntemlerinin tasarlanacağı “Prototipleme Transferi” isimli bir proje başlatmıştır.

4.4.4.2. Federal Çalışma Ajansı

Almanya’da sığınma başvurusunda bulunan bir kişi başvuruda bulunur bulunmaz çalışma ajansından iş danışmanlığı hizmeti alabilmektedir. Aynı şekilde, müsamaha gösterilen mülteciler de danışmanlık hizmetinden faydalanabilirken Eritreli, İranlı, Iraklı

ve Suriyeli sığınmacılar, mülteci statüsü almamış olsalar dahi, işe başvuru desteği, meslekî belgelerin çevirisine yönelik masrafların karşılanması ya da ulaşım giderlerinin karşılanması gibi istihdama yönelik daha özel tedbirlerden istifade edebilmektedirler. Mülteci statüsünü alanlar ise Almanya ve AB vatandaşlarıyla aynı şekilde kamu istihdam hizmetlerinden yararlanabilmektedirler.

Hâlihazırda, Almanya vatandaşları için uygulanan tedbirlerin sığınmacılar için uyarlanması yanı sıra Federal Çalışma Ajansı aynı zamanda sadece sığınmacıları hedefleyen projeler de geliştirmektedir. Örneğin, 2014-2015 yıllarında 9 şehirde “Erken Müdahale” isimli bir proje hayata geçirilmiş ve proje kapsamında, Çalışma Ajansı sığınmacılara destek olmuş, sığınmacılar özel olarak işe yerleştirme desteği, dil kursu, pratik iş eğitimi almış ve sığınmacıların becerileri ve nitelikleri ölçülmüştür. Bu faaliyetlerden sonra 1.400 katılımcının %10’u ya staj programına ya da düzenli bir işe yerleştirebilmiştir. Sığınmacıların yanı sıra, Çalışma Ajansı personeli de sığınmacılarla daha başarılı bir şekilde çalışabilmek için eğitimler almış, yeni kültürlerarası nitelikler kazanmış ve iltica hukuku konusunda bilgilerini artırmışlardır. Bu projeden kazanılan deneyimler daha sonra bazı şehirlere ve eyaletlere de yaygınlaştırılmıştır.

Federal Çalışma Ajansı tarafından uygulanan bir diğer proje de sığınmacıların işgücü piyasasına daha erken girmesini kolaylaştırmak için tasarlanan “Mülteciler İçin Perspektifler” isimli projedir. 12 haftalık programda mültecilerin uygulamaya dönük becerileri ölçülmekte, iş başvurusu yapma ve iş aracılığı konularında eğitimler verilmektedir. Bu eğitimler, aynı zamanda meslekî dil eğitimi ile de desteklenmektedir. Aynı şekilde genç sığınmacılar için hızlı bir şekilde staj programlarına ya da akademik çalışmalara yönlendirmeye dönük başka bir proje de hazırlık aşamasındadır.

4.4.4.3. Özel Programlar

“Nitelikler Aracılığıyla Entegrasyon” (*Integration by Qualification – IQ*)⁸⁵ ve “Sığınmacıların ve Mültecilerin Entegrasyonu” (*Integration of Asylum Seekers and Refugees – IVAF*) isimli özel programlar, 10 yıldır uygulamada olup sığınmacıların ve

⁸⁵ <http://www.netzwerk-iq.de/network-iq-start-page/network-iq/programme-description.html>, (06.07.2017).

mültecilerin işgücü piyasasına erişimlerini artırmak için çalışma ajansları, iş merkezleri, Yabancılar Dairesi, işverenler, meslekî eğitim kursu sağlayıcıları, eğitim kurumları vb. ile yerel düzeyde işbirlikleri (*networking*) geliştirmektedirler. Son zamanlarda bu programlar kapsamında, daha çok çalışma ajanslarında ve iş merkezlerinde görev yapan iş aracılara kültürler arası eğitim ve mevzuat eğitimi verilmektedir.

4.4.4.4. Eyalet Düzeyi

Almanya’da birçok eyalet sığınmacıların ve mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu için kendi destek programlarını oluşturmuştur; oluşturmayanlar da hazırlık aşamasındadır. Federal düzeyde uygulanan programlar ve alınan tedbirler özetle; dil kursları, becerilerin ve niteliklerin ilk aşamada ölçülmesi, sığınmacılar için iş koçluğu/iş ve meslek danışmanlığı, genç sığınmacıların staj programlarına yerleştirilmesi, koordinasyon için ilgili kurum kuruluşlar arasında görev gücü oluşturulması, sığınmacıları ve mültecileri işe almaya istekli işverenlerin bilgilendirilmesi, kapsayıcı entegrasyon programları oluşturulması, sığınmacılara ve mültecilere özel hizmet/entegrasyon noktaları (*one-stop-shop*) oluşturulması olarak sıralanmaktadır.

4.4.4.5. Yerel Düzey

Yerel düzeyde, kişinin istihdamına yönelik tedbirler kişiye sığınma hakkı tanındıktan sonra başlatılmaktadır. Bunun nedeni olarak, yasal olarak, işgücü piyasası politikalarının yereldeki İş Merkezleri tarafından belirlenmesi, İş Merkezleri uzun süreli işsizlerin temel sosyal bakımından ve işgücü piyasasına entegrasyonundan sorumlu olması ve mültecilerin de bu kapsamda değerlendiriliyor olması olarak ifade edilmektedir.

4.4.4.6. Özel Sektör Düzeyi

Almanya’da özel sektör düzeyinde mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik programlar, Ticaret, Sanayi ve Esnaf Odaları Birlikleri tarafından düzenlemekte olup uygulamadaki bütün programlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Sığınmacıları ve mültecileri eğitmek ve istihdam etmek isteyen firmalara danışmanlık vermek;

- İşverenler ve mülteciler arasında irtibat kurmak;
- Beceri ve ihtiyaç analizlerine yardımcı olmak;
- Sığınmacılar ve mülteciler için pratik iş eğitimleri (iş başında eğitim) ve staj programları oluşturmak;
- İşgücü piyasasının diğer aktörleriyle projeler geliştirmek ve istihdamı artırmaya yönelik bölgesel karar mekanizmaları içerisinde yer almak;
- Çıraklık eğitimi alacak sığınmacılara ve mültecilere bireysel danışmanlık vermek;
- Bazı durumlarda da meslekî dil kursları açmaktır.

4.5. İSVEÇ

Küresel düzeyde yükselen göç ve mülteci hareketlerinden İsveç de etkilenmiş ve başta Suriyeliler olmak üzere sığınma talebiyle ülkeye yönelen göçmen sayısı 2011'den bu yana ciddi artış göstermiştir. 2015 yılında sığınma talebinde bulunanların %31,5'i Suriye, %22,5'i Afganistan ve %12,8'i Irak menşeli olup, %70,4'ü erkeklerden oluşmaktadır. Sığınma başvurularının artmasına paralel olarak uluslararası koruma hakkı tanıma oranları da doğal olarak artış göstermekte olup yine 2015 yılı verilerine göre sığınma talebinde bulunanların %77'sinin başvurusu kabul edilmiştir.

İsveç'te sığınma başvurusu kabul edilen ve uluslararası koruma statüsü tanınanlar ile altı yıl içerisinde aile birleşimi yoluyla ülkeye gelen eşler için bir giriş programı uygulanmaktadır.

4.5.1. İşgücü Piyasasına Erişim Konusunda Yasal Çerçeve

4.5.1.1. Sığınmacılar

İsveç'te çoğu sığınmacıya çalışma hakkı tanınmamaktadır; ancak uygulamada elinde kimliğini doğrulayan bir belge bulunduğu ve yasal çerçevede diğer koşulları karşıladığı takdirde çalışma izni alma zorunluluğundan muaf tutulabilmektedirler. Bununla birlikte, bir sığınmacının başvurusu reddedildiğinde, sınır dışı edilme veya ülkeye giriş yasağı hükmü yürürlüğe girdiği takdirde, başvuru sahibi belirli koşulları karşılamak koşuluyla çalışma iznine başvurabilmektedir. Örneğin, söz konusu hüküm

verildikten sonra 14 gün içerisinde çalışma iznine başvurması, sığınma sürecinin devam ettiği süre zarfında çalışma izni muafiyet belgesine sahip olması, çalışma iznine başvurduğu tarihten önce en az dört aydır aynı yerde çalışıyor ve sonraki 12 ay boyunca da işverenin kişiyi istihdam edeceğine dair garanti vermesi gibi koşullarla sığınma başvurusu reddedilen bir kişi çalışma izni olarak göçmen işçilerin tabi olduğu kurallara tabi olabilmektedir. Ancak, İsveç Göç Kurulu verilerine göre, kayıtlı olarak çalışan sığınmacı ve başvurusu reddedilip çalışma iznine başvuran sığınmacı sayıları çok düşüktür.

4.5.1.2. Uluslararası Koruma Statü Sahipleri

İsveç'te uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin neredeyse hepsine kalıcı oturma izni verilmekte ve bir refah devleti olan İsveç'in sunduğu bütün hizmetlere erişim sağlayabilmektedirler. İşgücü piyasasına erişim anlamında bir mülteciyle, AB ve üçüncü ülke vatandaşları arasında hiçbir fark yoktur ve bir mülteciyle bir İsveç vatandaşı arasında ise sadece hukuki anlamda bazı ufak farklar bulunmaktadır. Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi, polislik, askerlik gibi mesleklerden muaf tutulmakta olup çeşitli düzenlemelere tabi meslek alanlarında ise farklı engellerle karşılaşabilmektedirler.

4.5.2. Politika yaklaşımı

İsveç'in entegrasyon politikası, kişilerin etnik ve kültürel kimliklerinden bağımsız olarak herkes için eşit haklar, yükümlülükler ve fırsatlar temelinde oluşturulmaktadır. Bu yaklaşım doğrultusunda, göçmenler çeşitli entegrasyon programlarıyla desteklenmektedirler. Ülkeye gelen göçmenlere, ücretsiz İsveççe dil kursu ve işgücü piyasasına erişim hakkı tanınmakta olup mültecilere 24 ay süresince giriş programı gibi özel hizmetler sunulmaktadır. İsveç göçmen politikasının temel hedefi ülkeye gelen kişilerin bir an önce eğitime veyahut istihdama alınması olarak tanımlanabilir.

Ancak, her ne kadar İsveç'te mültecilere, işgücü piyasasına entegrasyonlarına yönelik çok kapsamlı ve iddialı programlar sunulsa da, genel başarının daha çok ekonomik büyüme ve yerel ve bölgesel işgücü piyasalarının etkinliği gibi makro-ekonomik faktörlerden etkilendiği de göz önünde bulundurulması gereken bir husus olarak değerlendirilmektedir.

4.5.3. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonlarına Yönelik Destek Programları

4.5.3.1. Giriş Programı

İsveç'te daha önce belediyelerin sorumluluğunda olan giriş programı, işgücü piyasasına entegrasyona odaklanması amacıyla, 2010 yılında İsveç Kamu İstihdam Kurumuna devredilmiştir. Hedef kitlesi, mülteciler ve mültecilerin ilk ikamet tarihinden itibaren altı yıl içerisinde İsveç'e gelen aile fertleri olan program, temel olarak dil eğitimi, sosyal oryantasyon ve işgücü piyasasına yönelik faaliyetleri içermektedir. Maksimum uygulama süresi 24 ay olan programa katılım zorunlu olmamakla beraber, katılım sağlanmaması durumunda kişi diğer ekonomik yardımlardan da faydalanamamaktadır.

Program kapsamında, işgücü piyasasına entegrasyon sürecini hızlandırmak için iki yeni araç geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, programa aktif bir şekilde katılım sağlayan ve aynı zamanda çalışanlara, hanedeki diğer kişilerin gelirine bakılmaksızın, sosyal yardım kapsamında verilen miktardan biraz daha fazla maddi destek sağlanmasıdır. Diğer aile bireylerinin gelirlerinin dikkate alınmamasının sebebi, hanede çalışmayan kişilerin de teşvik edilmek istenmesi olarak ifade edilmektedir. İkinci yeni araç ise, giriş rehberi uygulamasıdır. Giriş rehberleri, katılımcı tarafından özel ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan seçilmektedir ve rehberler katılımcının iş bulmasına yardımcı olmaktadır. Kamu istihdam kurumu, program bittikten 90 gün sonra programın sonuçlarını ölçmektedir. Örneğin, 2013 ve 2014 yıllarında programdan 5.872 ve 6.736 kişi faydalanmış ve programın bitişinden 90 gün sonra kadınların ve erkeklerin neredeyse yarısı halen bir işgücü piyasası programında kayıtlı olarak gözlemlenmekteyken, 2013 yılında kadınların %12'si ve erkeklerin %24'ü; 2014 yılında ise kadınların %11'i ve erkeklerin %28'i istihdam edilmişlerdir.

İsveç Ulusal Denetim Ofisi'nin denetimleri sonucunda, söz konusu giriş programının uzun vadede başarılı sonuçlar ortaya koymadığı gözlemlenmiştir. Bunun nedenleri arasında, mültecilerin yerleştirildiği belediyelerde kişilerin becerilerine uygun iş imkânlarının bulunmaması, katılımcılara sunulacak hizmetler için hizmet alımı yapılan firmaların denetimi için ciddi zaman ve kaynak ayrılması gerekliliği ve giriş rehberi uygulamasının devlet kaynaklarını etkinsiz ve verimsiz bir şekilde kullanması olarak

sıralanmaktadır. Programın, kısa vadedeki başarısı ise istihdam kurumunun belediyelere göre mültecilerle daha hızlı iletişim kurması ve onlara daha hızlı hizmet sunması olarak ifade edilmektedir. Ancak, yine de yukarıdaki oranlar göz önüne bulundurulduğunda istihdama geçiş sınırlı oranlarda seyretmektedir.

4.5.3.2. İsveççe Dil Eğitimi

İsveç'te AB vatandaşları dahil bütün yetişkin göçmenlerin ücretsiz İsveççe dil kursuna katılma hakkı bulunmaktadır. Ancak, yapılan değerlendirmelere göre kursları tamamlamadan bırakmak oldukça yaygındır ve işgücü piyasası sonuçları açısından bakıldığında kursu tamamladıktan bir yıl sonra iş bulanların oranı İsveç Kamu Yönetimi Kurumu'nun yayımladığı 2009 tarihli rapora göre %36'dır. Bir diğer araştırmaya göre ise, dil kursuna katılım sağlayanların istihdam oranları ve kazançları katılım sağlamayanlara göre ilk başta daha düşük olsa da daha sonra eşitlenmektedir.

4.5.3.3. Daha Önceden Edinilmiş Diplomaların, Yeterliliklerin ve Becerilerin Doğrulanması

Daha önceden edinilmiş diplomaların, yeterliliklerin ve becerilerin doğrulanmasından İsveç Yüksek Meslekî Eğitim Kurumu sorumludur ve yabancı niteliklerin ve yeterliliklerin değerlendirilmesi ile iş deneyimiyle kazanılmış becerilerin doğrulanması olarak iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Özel olarak düzenlenmiş meslekler için ise ilgili kurumlara başvurmak gerekmektedir. Doğrulama sürecinin işgücü piyasasına entegrasyon konusunda etkisi üzerine son zamanlarda yapılan araştırmalar bulunmamakla birlikte İsveç Yüksek Öğretim Kurumu'nun yürüttüğü bir araştırmaya (2012) göre, bu uygulamadan faydalananların çoğunluğu kariyerlerini çizme konusunda doğrulamanın kendilerine yardımcı olduğunu ifade etmişlerdir.

4.5.3.4. Devlet Destekli İstihdam

İsveç'te ikamet izni olan herkesin işgücü piyasası hizmetlerine erişim hakkı eşittir ve ikamet izni olan herkes İsveç Kamu İstihdam Kurumuna kaydolabilmektedir. Bu kapsamda sunulan programlardan birisi de devlet destekli istihdamdır. Bu program çerçevesinde uzun süredir işsiz olan bir kişiyi veya üç yıldan daha az süredir ülkede

ikamet eden bir mülteciyi istihdam (*new-start-jobs*) eden işverene istihdam edilen kişinin yaşına göre ücret desteği sağlanmaktadır. 20-25 yaş aralığında bir çalışan için brüt maaşının %31'i; 26 yaş ve üzeri çalışanlar için ise brüt maaşın %63'ü devlet tarafından karşılanmaktadır. Mültecilerin ilk üç yılında uygulanan ve zorunlu dil eğitimiyle desteklenen yarı zamanlı istihdam (*step-in-jobs*) için ise maksimum iki yıl boyunca brüt ücretin %80'i devlet tarafından karşılanmaktadır. Daha çok düşük vasıf gerektiren sektörlerde uygulanan bu programlar, işgücü piyasasına ilk üç yıl içerisinde girmeye olanak sağlamakta ve çoğu zaman kişiler *step-in-jobs*'tan *new-start jobs*'a geçiş yaparak daha kalıcı iş imkanlarına erişebilmektedir.

4.5.3.5. Eğitim

Meslekî eğitim alanında köklü bir geçmişe sahip olan İsveç'te yetişkinlere yönelik meslekî ve teknik eğitim, yüksek meslekî eğitim, destekleyici eğitimler, staj programları, işgücü piyasası eğitimleri ve işyerinde yeterlilik geliştirme gibi çeşitli formlarda ücretsiz eğitimler sunulmaktadır.

4.6. HOLLANDA

4.6.1. Son Zamanlarda Ülkeye Gelen Mültecilerin Profili

1980'lerin ortalarından bu yana Hollanda, çatışma bölgelerinden gelen sığınmacıların tercih ettiği bir ülke olmuştur. 2000'lerde sığınmacılara yönelik daha sıkı politikalar uygulanmaya başlasa da Ortadoğu'da yükselen çatışma ortamıyla birlikte 2014'te ülkeye gelen sığınmacıların sayısında ciddi bir artış yaşanmıştır. 2015 Hollanda Göç ve Vatandaşlık Dairesi'nin verilerine göre, Hollanda'daki sığınmacıların %43'ünü Suriyeliler, %17'sini Eritreliler, %7'sini Iraklılar, %6'sını Afganlar ve %7'sini de çoğunluğunu, Suriye'den gelen Filistinlilerin teşkil ettiği vatansızlar oluşturmaktadır.

Ocak 2016 verilerine göre, cinsiyet bazında, karşılama merkezindeki sığınmacıların ve mültecilerin %69'unu erkekler oluşturmaktadır. Yaş bazında ise en büyük grup, toplam sığınmacı ve mülteci nüfusunun %38'ine tekabül eden 18-29 yaş aralığındaki kimselerdir. Yine, karşılama merkezindekilerin %26'sını çocuklar

oluşturmakta olup son zamanlarda gelen sığınmacıların nitelik seviyeleri ve istihdam deneyimlerine ilişkin pek fazla bilgi bulunmamaktadır.

4.6.2. İşgücü Piyasasına Erişim Konusunda Yasal Çerçeve

Hollanda’da sığınma sürecinde sığınmacıların ilk altı aylık süre zarfında çalışmalarına izin verilmemektedir. Ancak, sığınma sürecinin altı aydan daha uzun sürmesi durumunda, sığınmacılar çalışma izni için başvurabilmektedirler. Başvuru sonucunda çalışma izni verildiği takdirde, sığınmacılara bir yıl içerisinde sadece 24 hafta çalışma hakkı tanınmaktadır. Filmlerde performans sergileyen bir oyuncu, bir müzisyen veya teknik asistan olarak çalışan bir sığınmacının ise bir yıl içerisinde 14 hafta çalışmasına izin verilmektedir. Hollanda’da uygulanan işgücü piyasası kontrolüne göre, bir açık iş pozisyonu için uygun bir Hollanda veya AB vatandaşı olmadığı takdirde üçüncü ülke mensuplarına çalışma izni verilmektedir; ancak sığınmacılar bu uygulamaya tabi değildirler. Oturma izni verilen sığınmacılara ise, ki bu oturma izni maksimum 5 yıllığına verilmektedir, koşulsuz ve herhangi bir kısıtlama getirilmeksizin çalışma hakkı tanınmaktadır. 1 Nisan 2014’ten bu yana, oturma izni alan sığınmacıların ayrıca çalışma iznine başvurması gerekmemekte olup bu kişilere, ikamet ve çalışma iznini gösterir tek bir belge verilmektedir.

4.6.2.1. Kentsel Entegrasyon Koşullarının Bir Parçası Olarak İşgücü Piyasasına Uyum ve Katılım Beyanı

Hollanda’da AET ülkeleri, İsviçre ve Türkiye vatandaşları dışındaki 18 yaş ve Hollanda’da uygulanan emeklilik yaşı⁸⁶ arasında bulunan ülkelerin vatandaşları, Kentsel Entegrasyon Kanunu kapsamındaki kentsel entegrasyon koşullarına tabidir. Bu durum, ikamet izni alan mülteciler için de aynı şekilde geçerlidir. Mülteciler, oturma izni aldıktan sonraki üç yıl içerisinde, kentsel entegrasyon sınavı denilen bir sınavı geçmek zorundadır. Sınav, Felemenkçe diline hâkimiyeti test etmenin yanı sıra, Hollanda’ya özgü kurallar ve değerler, iş bulma süreçleri ve çocuklar için uygun olan okul türleri gibi pratik konulara

⁸⁶ 2017 itibarıyla Hollanda’da emekli olabilmek için kişilerin 65 yaş ve 9 ay şartını yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak, bu şart 2018’de 66’ya, 2021’de 67’ye ve 2022’den sonra ise Hollanda’daki ortalama yaşam süresine göre belirlenecektir.
<http://www.iamexpat.nl/expat-page/official-issues/pensions>, (17.06.2017).

ilişkin de mültecinin bilgisini ölçmektedir. 1 Ocak 2015 itibariyle, Hollanda işgücü piyasasına uyum konusu da bu sınavın zorunlu bir parçası haline gelmiştir. Buna ek olarak, bir “katılım beyanı süreci” (*het participatieverklaringstraject*) sunulmuştur. Bu süreçte, mültecilerin yerine getirmesi gereken iki yasal koşul bulunmaktadır: katılım beyanını bağlayıcı olmak üzere imzalamak ve “Hollanda toplumunun temel değerleri” hakkında bir çalışmaya katılmak. Bu beyanı imzalamayı reddedenlere ceza kesilebilmekte ve bu kişiler, Hollanda vatandaşlığı veya sürekli oturma iznine hak kazanamamaktadırlar. Katılım beyanı temel hak ve yükümlülüklerin yanı sıra Hollanda toplumunun temel değerlerini de içermektedir.

4.6.2.2. Entegrasyon Sürecine İlişkin Bireysel Sorumluluk

Hollanda’da entegrasyon sürecine ilişkin sorumluluk bireyselleştirilmiştir. 1 Ocak 2013 itibariyle, entegrasyon süreci bir kişinin kendi sorumluluğu olarak kabul edilmiş ve belediyelerin entegrasyon sürecini kolaylaştırmaya yönelik yasal sorumlulukları kaldırılmıştır. Ancak mülteciler, entegrasyon sürecinde belediyenin sunduğu bazı temel destek hizmetlerinden yararlanabilen tek grup olarak kalmaya devam etmektedir.

4.6.2.3. Genel İstihdam Politikalarını Desteklemek

Geçmişte, Hollandalı yetkililer, hedef grup politikalarının yerine anaakım politikaları destekleyerek işgücü piyasasına entegrasyon konusunda, çalışma çağındaki bütün nüfusa hitap eden genel istihdam politikalarına odaklanılmış ve mültecilerin ve göçmenlerin karşılaştıkları engellerin aşılmasına yönelik tamamlayıcı hizmetler sunulmamıştır. Ancak, 1 Ocak 2015 tarihli Katılım Kanunuyla birlikte, “işgücü piyasasına uzak” olan kişilerin yeniden entegrasyonu desteklenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, ücret sübvansiyonları veya ekstra maliyetlere yönelik destek gibi yöntemlerle işgücüne katılım arttırılmaya çalışılırken uzun vadede yardım bağımlılığının azaltılması hedeflenmektedir. Ayrıca, 1 Ocak 2016’da yürürlüğe giren Dil Koşulu Kanunuyla, sosyal yardım alan mültecilerin dil kurslarına katılımının desteklemesi için belediyelere daha çok olanak sunulmaya başlanmıştır.

4.6.3. Politika Yaklaşımı

Hollanda’da kısa süre önce, mültecilerin entegrasyon sürecini ve katılımını hızlandırmaya yönelik çalışmaların yürütülmesi amacıyla çeşitli kurum ve kuruluşların yer aldığı Mültecilerin Çalışması ve Entegrasyonu Görev Gücü (TWIV) kurulmuştur. Görev Gücü, kurumlar, işletmeler ve ilgili kuruluşlar arasındaki bilgi alışverişinin ve paylaşımının izlemesi, eşleştirilmesi, entegrasyonu ve geliştirilmesine yönelik yatırımlar gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, mültecilere ve sığınmacılara yönelik politika yaklaşımlarının yanı sıra, bu yaklaşımların başlıca mülteci entegrasyon tedbirleri açısından son zamanlarda nasıl geliştiğinin de değerlendirmelerini gerçekleştirecektir.

4.6.2.4. Beceri ve İhtiyaç Analizi

Hollanda Mülteci Kabul Merkez Müdürlüğü (COA), mültecilere, oturma izni alır almaz Hollanda toplumuna entegre olmaları konusunda yardımcı olmaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi mülteciler, genellikle kendi ülkelerinde sahip oldukları niteliklere veya öğrenimlerine ilişkin resmî belgelerini yanlarında getirememektedirler. COA, yerel kabul merkezlerinde, (oturma izni olan) sığınmacılara, daha önceki öğrenimlerinin ve eğitimlerinin mümkün olduğunca ayrıntılı bir şekilde açıklandığı bir dosya hazırlamaları konusunda yardımcı olmaktadır. Ancak, sığınmacıların sahip oldukları bu niteliklerinin tanınması için resmî belgelere ve/veya bir kabul sürecine gereksinim duyulmaktadır.

Ayrıca, bireysel verilerin gizliliği ilkesi sebebiyle, sığınmacıların hazırladıkları bu dosyalar, belediyeler ve ilgili diğer yetkililerin erişimine otomatik olarak sunulmamaktadır. Bu da durum, sığınma süreçlerinin, sığınmacıların yoğun akını nedeniyle uzaması ve sığınmacıların kabul merkezleri arasında sürekli yer değiştirmesi nedeniyle bilgilerin kaybolmasına ya da tam olarak kaydedilememesine neden olmaktadır. Bununla birlikte, mültecilerin konutlara yerleştirilmeleri esnasında bireysel beceriler ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurulmamaktadır.

4.6.2.5. Beceri Geliştirme

Burada temel amaç, dil öğrenme ve Hollanda toplumu hakkında kurslar vasıtasıyla entegrasyon sürecinin en kısa sürede başlatılmasıdır. Sığınmacılar uygun oldukları takdirde bir kabul merkezinde kaldıkları süre içerisinde gönüllü olarak bir kentsel entegrasyon kursuna başlayabilmektedirler. Mülteciler ikamet izni alır alır almaz

ve bir belediyeye taşınır taşınmaz, kentsel entegrasyon sınavını geçmek için katılım sürecine ve entegrasyon kurslarına başlayabilmektedirler. Mülteciler en fazla 10000 avro olmak üzere, entegrasyon ve dil kursları için performansa bağlı şartlı kredi alabilmektedirler. Üç yıl içerisinde kentsel entegrasyon sınavını geçtikleri takdirde, verilmiş olan kredi hibeye dönüştürülmektedir. Mültecinin, kentsel entegrasyon sınavını geçmemesi durumunda ise söz konusu krediyi geri ödemesi gerekmektedir ve vatandaşlık için de yetersiz görülmektedir.

Ayrıca, 30 yaş altındaki mülteciler eğitim alabilmek için eğitimle alakalı hibelere başvurulabilmekte; 30 yaş üzerindeki ise ikamet ettikleri belediyelerin uygulamalarına tabidirler. Örneğin, Amsterdam, Utrecht ve Heerlen belediyeleri, mültecilerin sosyal yardımlarını devam ettirirken aynı zamanda eğitim imkanları da sunmaktadır.

4.6.2.6. Niteliklerin ve Becerilerin Tanınması

Yeterlik değerlendirmesi konusunda, Hollanda’da sadece resmî belgelere dayalı bir şekilde daha önceden edinilmiş niteliklerin ve becerilerin tanınmasından göçmenlerin ve mültecilerin eğitim düzeylerini gösteren tamamlayıcı süreçlere doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bu değişiklik, özellikle mülteciler için çok faydalı olmuştur; çünkü çok sayıda mültecinin daha önce almış oldukları eğitimlerine dair resmî belgeleri (örn. diplomalar) bulunmamakta olup konuyla alakalı kendi ülkelerindeki yetkililerle iletişime geçememektedir veya ülkelerine gitmeleri güvenli değildir.

Bu yeterlilik değerlendirmesinden, yüksek öğrenimden sorumlu olan EP-Nuffic, ile meslekî eğitimden sorumlu olan SBB olmak iki kuruluş sorumludur. 2012’de Hollanda İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanlığı ve daha sonra Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı, mültecilerin niteliklerine ilişkin resmî belge gereksizsin sadece mültecilerin verdiği bilgilere dayanan yeterlilik değerlendirmesi için tamamlayıcı bir süreç geliştirmek amacıyla EP-Nuffic ve SBB tarafından uygulanan bir pilot proje başlatmıştır. Bu projenin sonucunda, yabancıların yeterliliklerine dair resmî bir “eğitim düzeyi göstergesi” (*Indicatie Onderwijsniveau*) ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla şu anda Hollanda’da niteliklerin ve becerilerin resmî olarak tanınmasına ilişkin resmî belgeye dayalı yeterlilik değerlendirmesi ve eğitim düzeyi göstergesi olmak üzere iki seçenek bulunmaktadır. “Yeterlilik görüşmeleri” de yeterlilik değerlendirme sürecinin bir parçası olabilmektedir

ve bu süreçler için başvuru yapmak, Hollanda işgücü piyasasına girişin bir parçası olarak kentsel entegrasyon kurslarına dahil edilmiştir.

Hollanda'ya hâlihazırda gelen mülteci sayısının yüksek olması nedeniyle ayrıca bir yeterlilik değerlendirme masası oluşturulmuş; Arapça bilen ve Ortadoğu'daki eğitim sistemleri konusunda uzman kişiler görevlendirilmiştir. Ancak, şu ana kadar resmî eğitim düzeyi göstergelerine yönelik başvurular beklenenden daha düşük seviyede gerçekleştiği ifade edilmektedir.

4.6.4. Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonlarına Yönelik Destek Programları

Hollanda'da mültecilerin işgücü piyasasına katılımını zorlaştıran bazı temel unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Sığınma ve aile birleşimi gibi prosedürler ile kişilerin ikamet edecekleri belediyelere yerleştirilme süreçlerinin uzun sürmesinden kaynaklı bir şekilde kişilerin uzun dönem faaliyet gösterememesi;
- Meslekî eğitime ve yükseköğrenime erişim önündeki engeller;
- İstihdam edilebilirliğe yönelik aktivasyon faaliyetlerini dil eğitimiyle birleştiren programların eksikliği;
- Arz ve talebi eşleştirmeye yönelik bilgi paylaşımının yetersiz ve/veya eksik olması.

4.6.2.7. Beceri ve İhtiyaç Analizi

Daha önce de ifade edildiği üzere, mültecilerin yaşadıkları travmalar ve diğer kişisel koşulların yanı sıra sağlık sorunları gibi hususlar nedeniyle işlerle ve ileri seviye eğitimle doğrudan eşleştiremeyeceğini göz önünde bulundurmak önem arz etmektedir. Bu kişilerin işgücü piyasasına katılımını arttırmak için farklı uygulamalara ihtiyaçları bulunmaktadır. Hollanda'ya son zamanlarda gelen mültecilerin sadece küçük bir kısmının kısa vadede Hollanda işgücü piyasasına girebilmek için gerekli olan niteliklere, iş deneyimine ve dil becerilerine sahip oldukları düşünülmektedir. İstihdam edilebilirliğe

yönelik değerlendirme sürecinin vakit kaybını önlemek için kısa sürede yapılması gerekmektedir.

Belediyeler ve diğer yetkili kurumlar, mültecilere ait bilgilerin belediyelere aktarılması ve mültecilerin bir belediyeye yerleştirilmeden önce becerilerinin ve ihtiyaçlarının değerlendirilmesi konularında iyileştirmeler yapılması gerektiğini düşünmektedirler. Şu anda, bazı bakanlıklar ve Mülteci Kabul Merkez Müdürlüğü, mültecilerin ilk kabulü esnasında yapılan değerlendirmelere kişilerin yeterliliklerini, diplomalarını, iş deneyimlerini ve dil becerilerini de dahil edebilecek bir sistem üzerine araştırmalarda bulunmaktadır. Böylece, mültecilere ait mevcut bilgileri, belediyeler ve potansiyel işverenlerin ihtiyaçlarıyla daha uyumlu hale getirmeyi ve bunun sonucunda, işgücü piyasasına ve ileri seviye eğitime erişimi teşvik etmeyi amaçlamaktadırlar. Bu bağlamda Amsterdam'da ortaya çıkan çözüm önerilerinden birisi, iş eşleştirmesini kolaylaştırmak amacıyla mültecilerin kendi becerileri hakkında bilgilerini yükleyebilecekleri uygulama (aplikasyon) geliştirmektir.

4.6.2.8. Beceri Geliştirme

Hollanda hükümeti, mültecilerin, bir kabul merkezinde ikamet ederken, mümkün olan en kısa süre içerisinde dil kurslarına başlaması gerektiği konusundaki görüşünü açıklamıştır. Bu ikamet merkezlerinin pek çoğunda sunulan kurslar, genellikle gönüllülerin desteğiyle açılmaktadır. Ancak, birçok geçici barınma tesislerinde (*noodopvang*) bu hizmetler sunulamamakta ve mültecilerin çok sık yer değiştirmesi bu kurslara anlamlı bir katılımı engellemektedir.

Buna karşın, mülteciler, bir belediyeye yerleştirilir yerleştirilmez, aynı zamanda kredi imkanlarından da faydalanabilecekleri entegrasyon kurslarına başlayabilmektedirler. Dil ve entegrasyon kurslarına ilişkin politika yaklaşımının başlıca zayıf yanlarından birisi, bu kursların öncelikli olarak mültecinin kendi sorumluluğu olarak görülmesi olarak ifade edilirken bunun sonucunda, belediyelerin, mültecileri, dil eğitimi ile istihdamı ve işbaşı eğitimini birleştiren ikili programlara yönlendirmesine ve teşvik etmesine yönelik olanaklarını azaltmaktadır. Buna karşın, söz konusu yaklaşım, sığınmacıların kurumların yardımına “bağımlı” kalmadan kendi sorumluluklarını üstlenmesi konusunda önemli bulunmaktadır.

Bu yaklaşımın ötesinde, belediyeler genel olarak entegrasyon desteği için aldıkları fonları yetersiz bulmaktadırlar. Belediyelere gelen mültecilerin büyük çoğunluğunun, travma, psikolojik rahatsızlıklar ve yetersiz dil becerileri gibi nedenlerden dolayı daha fazla ilgiye ihtiyaç duydukları belirtilmekte olup bu kişilerin kısa vadede istihdam edilemeyeceği ifade edilmektedir. Hollanda Mülteci Konseyi (VWN), mültecilerin kendi kendilerine geçinebilmeleri için ortalama 1,5 yıla ihtiyaç duyduğunu öngörmektedir. Belediyelerin çoğunda VWN, uygulamalı ve idari destek sunarak ve topluma katılımı teşvik ederek mültecilere yönelik entegrasyon desteği sunmaktadır. Bununla birlikte, uygulamada sunulan destek ve hizmetler belediyeler arasında ciddi farklılıklar sergilemektedir.

Mülteciler için iyi bir başlangıcı ve genel aktivasyonu desteklemeye yönelik teşviklerin yanı sıra, bazı girişimler de meslekî eğitim ve yükseköğrenime erişimi artırmayı amaçlamaktadır. UAF (Mülteci Öğrenciler Vakfı) eğitim seviyesi yüksek öğrencileri, dil eğitimleri, geçiş programları, eşleştirme sistemi, iş desteği ve gerektiğinde finansal yardım ile desteklemektedir. UAF, yüksek vasıflı mültecilerin örgün eğitime katılımının ve iş bulmasının desteklenmesinde özel bir role sahiptir. UAF, mültecilerin meslekî liseye ve yükseköğrenime devam etmesini sağlama amacını taşıyan, kısmen bağışlardan oluşmakta olan önemli bir bütçeye ve geniş ağlara sahip olan iyi yapılandırılmış bir kuruluştur.

4.6.2.9. İş Aracılığı

Uygulayıcıların anlatımlarına göre, iş aracılığı konusunda genel olarak iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki, sığınma süreci tamamlanmadan önce iyi derecede İngilizce bilen, yüksek vasıflı ve istihdam edilebilirliği yüksek mültecileri erken bir aşamada tespit etmektir. Bu sığınmacılar için niteliklerin tanınması süreci hızlandırılmakta ve işverenler, mültecilerin mevcut açık işlere uygun niteliklere sahip olması durumunda onları işe almaya istekli olmaktadır. Ancak, bu grup, sığınmacılar ve mültecilerin çok küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Hâlihazırda, ilgili niteliklere sahip ve İngilizceyi (ve/veya Felemenkçeyi) iyi bilen mültecilere yönelik hızlı iş eşleştirmesi konusuna gösterilen ilgi artmıştır. Sığınmacılar için iş eşleştirmesi ve taraması konusunda bazı pilot projeler yürütülmektedir. Bu projeler, çoğunlukla belediyeler, Hollanda Mülteci Konseyi, Mülteci Kabul Merkez Müdürlüğü (COA),

Hollanda İşçi Sigortaları Kurumu (UWV), istihdam ajansları ve özel şirketler gibi ilgili tarafların ortak girişimleriyle gerçekleştirilmektedir. Daha az transfer edilebilir niteliklere sahip olan ancak orijinal becerilerini transfer edilebilir hale getirebilecek öğrenme becerilerine ve isteğe sahip olan sığınmacılar da, işgücü piyasasına katılımları gecikecek olsa da bu gruba dâhil edilebilmektedirler. UAF, söz konusu mülteci grupları arasındaki farklılıkları kapatmakta önemli bir rol oynamaktadır.

Buna karşın, çoğu sığınmacı ve mülteci düşük vasıflı olduğundan dolayı kolayca istihdam edilememekte olup bu kişilerin öncelikle Felemenkçe öğrenmesi ve zaman kaybına yol açan entegrasyon sürecini tamamlaması gerekmektedir. Sığınmacıların yoğun bir programa tabi olduğu bu yaklaşım ise Hollanda'da iş aracılığı konusundaki ikinci yaklaşım olarak ifade edilmektedir. Düşük vasıflı ve vasıfsız göçmenler, kentsel entegrasyon programını tamamlamakta daha fazla zorluk yaşamaktadırlar. Düşük vasıflı bir sığınmacının bir de sağlık problemleri bulunmaktaysa işgücü piyasasına katılım ihtimali düşmekte ve sosyal yardım sistemine bağımlı olma ihtimali daha da artmaktadır. Bu grup kapsamında, sığınmacıların kendilerine sunulan teşviklerin, sığınmacıları işe almaları için işverenlere sunulan teşviklerden muhtemelen daha etkili olduğu ifade edilmektedir.

Hollanda, daha önceki deneyimlerinden yola çıkarak mültecilerin işgücü piyasasına geçiş süresini kısaltmaya ve işgücü piyasasına uzaklığı azaltmaya çalışmaktadır. İstihdam ve sosyal yardım kurumları, işveren örgütleri, belediyeler, bakanlıklar vb. kurumlar, sağlıklı koordinasyon ve erken müdahaleler vasıtasıyla zaman kaybına yol açan ve cesaret kırıcı engelleri ortadan kaldırarak mültecilerin işgücü piyasasında kendilerine uygun bir yer elde etmelerine olanak sağlamaktadırlar.

Bazı belediyeler ve işverenler, mülteciler için iş aracılığını güçlendirme ve diğer yetkililerle ortaklıklar kurma konusunda ileriye dönük bir yaklaşımı benimsemişlerdir. Özellikle, işgücü eksikliği yaşanan sektörlerde, işverenler ve meslek kuruluşlarının özel girişimleriyle, belirli becerilere sahip mültecilere çıraklık programları, işbaşı eğitim programları ve istihdam olanakları sağlanmaktadır. Ancak, bu türdeki girişimlerin çoğunluğu küçük ölçeklidir ve sadece belirli becerileri veya meslekleri hedeflemekte ve talebe dayanmaktadır. Bu girişimlere örnek olarak Eindhoven, Amsterdam ve

Stadskanaal/Musselkanaal Belediyelerindeki uygulamalar aşağıda kısaca özetlenmektedir:

- Eindhoven Belediyesi, Mülteci Kabul Merkezi Müdürlüğü (COA), Hollanda Mülteci Konseyi (VWN) ve Hollanda İşçi Sigortaları Kurumu (UWV) ile sığınmacıların mülteci statüsünü alır almaz işe yerleştirilebilmeleri için gerekli bilgileri derlemek amacıyla ortak bir girişimde bulunmuştur. Bu kapsamda, mültecilerin profilleri incelenerek mevcut açık işler için uygun adaylar taranmaktadır.
- Amsterdam’da, belediye sınırları içerisinde ikamet eden mülteciler ile Amsterdam’da ikamet etmek için bekleyen ancak halen bir kabul merkezinde ikamet eden mültecileri, açık işler için uygun adayları bulmakta zorluk çeken potansiyel işverenlerle eşleştirmek amacıyla bazı pilot projeler başlatılmıştır. Her bir aday için, kişinin mevcut açık iş için hangi niteliklere sahip olması gerektiği konusunda bir değerlendirme yapılmaktadır.
- Hollanda’nın kuzeyinde küçük bir belediye olan Stadskanaal/Musselkanaal’da tesis hizmetleri sunan bir şirket (HECTAS) ile Mülteci Kabul Merkezi Müdürlüğü (COA) temizlik işlerine yönelik bir iş öğrenme programı başlatmıştır. COA, belediyenin kabul merkezlerinde yaşayan sığınmacıların temizlik konulu meslekî eğitimlere katılabilmesi için finansman ve destek sağlamaktadır. Bu programın sonucunda, kişiler mülteci statüsü kazanır kazanmaz HECTAS onlara istihdam imkanı sağlayacaktır.

Bu girişimlerin en güçlü taraflarından birisi, kabul merkezlerinde yaşayan mültecilerin hedeflenmesi ve bunun sonucunda ekonomik olarak faal olunmayan sreninin kısaltılması olarak ifade edilmektedir. İkinisi ise, bu girişimlerin işgücü piyasasındaki arz ve talebi eşleştirmeye yönelik olmasıdır. Buna karşın, söz konusu girişimlerin sadece belirli becerilere sahip küçük grupların hedeflenmesi ve bu durumun, işgücü piyasasına daha uzak mülteci nüfusunun büyük bir kısmının karşılaştığı engellere çözüm sunmaması bu tür projelerin en zayıf olduğu noktalar olarak gözlemlenmektedir.

4.6.2.10. Nitelikler ve Becerilerin Tanınması

“Eğitim Düzeyi Göstergesi” pilot uygulaması kapsamında yapılan değerlendirmeler, uygulamanın hem bireysel düzeyde hem de süreçler düzeyinde olumlu sonuçlar ortaya koyduğunu belirtmektedir. Bireysel düzeyde, eğitim düzeyinin resmî bir göstergesinin bulunmasının, mültecilere ve sığınmacılara bakış açısı kazandırdığı, entegrasyonu teşvik ettiği, ileri seviye eğitim ve istihdam önündeki engelleri azalttığı ve öz-saygıyı arttırdığı ifade edilmektedir. Süreçler düzeyinde ise, uygulamanın ileri seviye eğitime ilişkin kayıt sürecini kolaylaştırdığı belirtilmektedir. Ayrıca kişinin eğitim durumuna ilişkin göstergeler, işverenlere ve aracı kuruluşlara mülteci hakkında iyi bir genel görünüm sunmakta ve buna bağlı olarak iş eşleştirmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak yine de söz konusu uygulamanın gerçekten Hollanda işgücü piyasasına ve ileri seviye eğitime daha kolay erişim anlamına gelip gelmediği henüz doğrulanmamıştır. Ayrıca, eğitim statüsünün her zaman net olmadığı ve bu yüzden her zaman dikkate alınmadığı da değinilen önemli bir husustur.

4.6.2.11. Ekonomik Entegrasyona yönelik Teşvikler

Sığınmacıların işgücü piyasasına katılımına yönelik teşvikler, kişilerin beceri düzeyleriyle yakından ilgilidir. Hollanda’da sığınma sürecinde görev alan kişiler arasında sığınmacıların üçte birinin yüksek düzeyde eğitilmiş olduğuna dair bir inanış olmasına rağmen bu açıklamayla ilgili hiçbir bilimsel veri bulunmadığı ifade edilmekte ve aslında çok sayıda sığınmacının düşük vasıflı ve görece az sayıda sığınmacının yüksek vasıflı olduğu vurgulanmaktadır. Becerilen uluslararası ölçekte transfer edilebilirliğine ilişkin bulgulara göre, yüksek vasıflı mültecilerin ilk aşamada sahip oldukları becerilerini yeni sistemde çok kolay transfer edemediklerini ileri sürmektedir. Bu durumun, genellikle menşe ve ev sahibi ülkeler arasındaki sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklardan kaynaklandığı ifade edilmektedir. Buna ek olarak, sığınmacıların çoğunlukla menşe ülkeye özgü ve uluslararası ölçekte transfer edilemeyen becerilere sahip olmaları da nedenler arasında gösterilmektedir.

Bununla beraber, yüksek vasıflı mültecilerin ilk aşamadaki dezavantajlı durumlarını telafi edecek büyük bir potansiyele sahip oldukları belirtilmektedir. Ev sahibi ülke sermayesine yatırım yapmanın fırsat maliyeti bu mülteciler için düşük seviyededir; bu nedenle yüksek vasıflı mültecilerin ülkedeki hakim dili hızlı şekilde öğrenmeye ve kendi ülkelerinde sahip oldukları niteliklerinin transfer edilebilirliğini geliştirmeye

yönelik ilave eğitim almaya daha yatkın oldukları ileri sürülmektedir. Bu sistem (tamamlayıcı) eğitime yönelik kişisel yatırımı teşvik etmektedir. Hollanda’da talep yönünde, özellikle teknik alanlarda yüksek vasıflı mültecilere duyulan ihtiyaç açıkça ifade edilmekte olup bazı sektörlerin yapısal olarak nitelikli işgücü eksikliği yaşadığı vurgulanmaktadır.

İstihdam edilebilirlik hususunda karşılaşılan zorlukların, düşük vasıflı mülteciler özellikle de düşük becerili kadınlar için görece daha fazla olduğu ve bu grubun dil eğitimine ve ilave eğitim ve öğrenime yatırım yapmasının fırsat maliyetinin görece daha yüksek olduğu belirtilmektedir. Sosyal yardım ve söz konusu grubun potansiyel kazançları arasındaki fark çok azdır ve işgücü piyasasına katılıma yönelik sunulan finansal teşviklerin seviyesi düşük iken katılımın sosyal ve duygusal maliyetleri, uyumlaştırma maliyetleri nedeniyle görece yüksek olma eğilimindedir. Aynı zamanda, sosyal yardım alarak çalışmamak, “karşılıksız para” almaya alışmayan sığınmacılar için cazip bir seçenek olabilmektedir. Ayrıca, zorunlu kentsel entegrasyon sınavı, düşük vasıflı mültecilerin entegrasyon sürecini başarıyla tamamlamasını ve iş aramasını zorlaştırmaktadır. Yerel otoriteler, belediyeler ve eğitim kurumları, sığınmacıların işgücü piyasasına katılım maliyetlerini azaltma konusunda destek sunmaktadırlar.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MÜLTECİLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYONU SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR VE ALTERNATİF ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Çalışmanın ilk bölümünde yer alan ulusal mevzuat düzenlemeleriyle Türkiye’de mültecilerin çalışmalarına ilişkin yasal bir çerçeve çizilmiş; mülteci ve ikincil koruma statü sahipleri çalışma iznine tabi olmaksızın çalışma hakkına sahip olurken uluslararası koruma başvuru sahibi, geçici koruma ve şartlı mülteci statü sahipleri için çalışma izni alma şartı getirilerek işgücü piyasasına erişimlerine imkân tanınmıştır. Ancak, her ne kadar böyle bir yasal çerçeve oluşturulmuş olsa da uygulamada işgücü piyasasına entegrasyon sürecini etkileyen farklı unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar, yasal ve idari zorluklar, kurumsal zorluklar, ekonomi ve işgücü piyasasının durumu, eğitim ve nitelikler, toplumsal yaklaşım ile sığınmacıların ve mültecilerin özel durumlarıyla alakalı karşılaşılan zorluklar olarak altı ana başlık altında sınıflandırılmakta olup her başlık altında karşılaşılan zorlukların aşılmasına yönelik çeşitli öneriler getirilmektedir.

5.1. YASAL VE İDARİ ZORLUKLAR

Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye’nin Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü’nü coğrafi çekinceyle kabul ederek sadece Avrupa Konseyi ülkelerinden gelenlere mülteci statüsü tanınması sonucunda uluslararası hukuk çerçevesinde mülteci olma koşullarını taşıyan kişilere ulusal mevzuatta düzenlendiği şekliyle ikincil koruma, şartlı mülteci ve geçici koruma altında farklı statüler tanınmaktadır. Statü farklılıkları, çalışma hayatında haklar ve yükümlülükler doğrultusunda farklı uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Örneğin, mülteci ve ikincil koruma statü sahipleri çalışma iznine tabi olmaksızın çalışma hakkına sahip iken, uluslararası koruma başvuru sahibi, geçici koruma ve şartlı mülteci statü sahipleri için çalışma izni alma şartı bulunmaktadır.

İşgücü piyasasına erişim bağlamında, 2016’da yürürlüğe giren ve hem geçici koruma hem de uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerinin çalışma izinlerini düzenleyen yönetmelikler, özellikle geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin 2011

yılından bu yana Türkiye’de bulundukları ve mevcut durumda yaklaşık 2 milyon Suriyelinin çalışma çağında olduğu göz önünde bulundurulduğunda olumlu fakat geç atılmış bir adım olarak değerlendirilmektedir. Çalışma izni yönetmeliğinin henüz yürürlükte olmadığı 2015 yılında yayımlanan “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri” isimli raporda 2,2 milyon Suriyelinin en az 300.000’inin çalıştığı tahmin edilmekte ve bunun içerisinde çocuk işçilerin de bulunduğu belirtilmektedir.⁸⁷ Mart 2017 tarihli bir haberde ise 3,2 milyon Suriyelinin 1 milyonunun kayıtdışı çalıştığı ifade edilmektedir.⁸⁸ Mültecilerin çalışma izinlerine yönelik düzenlemelerin gecikmeli bir şekilde yürürlüğe girmesi, nitelikli işgücünün kendi meslek alanlarında çalışabilmek ve daha iyi koşullarda yaşayabilmek için Türkiye’den ayrılarak Kanada, Amerika ve Avrupa ülkelerine gitmesine neden olmuştur. Türkiye’de kalan ve büyük bir çoğunluğu vasıfsız olan kişiler de denetimden yoksun salt piyasa koşullarına itilerek işverenlerin sömürüsüne açık bir yedek işgücü ordusu haline gelmiştir. Mevcut durumda, mültecilere, izne tabi bir şekilde çalışma hakkı tanınmış olsa da, çalışma izni başvurularının işveren tarafından gerçekleştirilmesi bu durumun kısmen de olsa devam etmesine sebebiyet vermektedir. Beş yıl boyunca, piyasanın çok altında bir maliyetle kayıtsız ve düşük ücretle istihdam edilen bu kişilerin yönetmelikle birlikte hemen kayıt altına alınması mümkün görünmemekte ve gerekli çalışmalar ve denetimler gerçekleştirilmediği takdirde bu kötü çalışma koşullarının devam edeceği değerlendirilmektedir.

5.2. KURUMSAL ZORLUKLAR

Kurumsal anlamda, Türkiye’de mültecilerin kayıtları gibi idari işler ile entegrasyonuna yönelik iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu ama kuruluş 2013 yılında kurulan Göç İdaresi ve Genel Müdürlüğü olmakla birlikte parçalı bir yapının hâkim olduğu sürecin yönetiminde birçok kurum, mültecilere yönelik ayrı çalışmalar yürütmektedir. Mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonundan sorumlu kurumlar ise

⁸⁷ Erdoğan; **a.g.e.**, ss.45-46.

⁸⁸ Kırac, Şehriban; “800 bin Suriyeli daha iş hayatına girecek”, **Cumhuriyet**, 05.03.2017 Pazar, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/691656/800_bin_Suriyeli_daha_is_hayatina_girecek.html, (15.06.2017).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birlikte uygulayıcı kurum olan Türkiye İş Kurumu'dur.

Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye'de bulunan Suriyeli nüfusun uzunca bir süre geçici "misafirler" olarak kabul görmesi sonucunda Suriyeli mültecilere sunulan hizmetler daha çok insani yardım temelinde kısa vadeli faaliyetler olarak sürdürülmüş ve entegrasyon konusu öncelikli bir konu olarak görülmemiştir. Ancak, sürenin uzaması sonucunda, durumun artık kalıcılık üzerinden değerlendirilmesi gerektiği ve orta ve uzun vadeli entegrasyon politikalarına ihtiyaç duyulduğu anlayışı hükümet düzeyinde de kabul edilmiştir. Bu bağlamda, nüfuslarının yoğunluğu sebebiyle öncelikli olarak Suriyelilerin entegrasyonuna yönelik faaliyetleri yürütebilmek, ulusal ve uluslararası kurum ve STK'ların yürüttüğü faaliyetleri yönlendirmek ve izlemek ve çok taraflı ve ikili işbirlikleri oluşturmak adına, Ağustos 2015 yılında Başbakanlık nezdinde "Eğitim", "Sağlık", "Ekonomi ve İşgücü", "İnsani Yardım", "Din Eğitimi ve Dinî Hizmetler" ve "Sosyal Destek ve Uyum Çalışmaları" başlıkları altında altı adet çalışma grubu kurulmuştur.

Suriyeli mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda çalışmalar yürütmesi öngörülen Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubunun koordinatörlüğünü Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) üstlenmiş ve Çalışma Grubunun amacı "Türkiye'de Geçici Koruma Statüsünde Bulunan Suriyelilerin işgücü haritalarının çıkarılarak, işgücü piyasası ihtiyaçları çerçevesinde meslekî eğitim konusundaki kapasitelerinin artırılması" olarak belirlenmiştir. Çalışma Grubu içerisinde, çok geniş bir yelpazede Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Milli Eğitim Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı gibi ilgili bütün kurum ve kuruluşların, işçi sendikaları ve işveren örgütlerinin, STK'ların ile Uluslararası Çalışma Örgütü ve BMMYK gibi uluslararası kuruluşların temsilcileri yer almıştır. Çalışma Grubu, faaliyet gösterdiği süre zarfında Suriyelilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik bir eylem planı hazırlamıştır. Ancak, daha sonra ana koordinasyon Başbakanlık'tan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na geçmiş; çalışma gruplarının faaliyetleri de böylece sona ermiştir.

Mevcut durumda, AFAD bünyesinde, Avrupa Birliği Mali Yardım Fonunun yönetilmesi ve izlenmesi bağlamında sektör bazlı bir yapılanma bulunmaktadır ve Suriyelilerin istihdamı konusunda yine ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yer aldığı

“Sosyo-Ekonomik Sektör” adı altında proje bazında koordinasyon çalışmaları yürütülmektedir. Ancak, işgücü piyasasına ulusal entegrasyon bağlamında yürütülecek faaliyetlerin ana sorumluları halen ÇSGB ve İŞKUR’dur.

ÇSGB, çalışma izinlerine dair düzenlemelerle yasal çerçeveyi çizerken İŞKUR, mültecilerin işgücü piyasasına erişimlerini kolaylaştırıcı ve istihdam edilebilirliklerini artırıcı faaliyetleri yürütmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirdiği mevzuat düzenlemeleriyle mültecilerin çalışma izni olmaksızın kuruma kayıtlarının ve aktif işgücü piyasası programlarından faydalanmalarının önünü açmış bulunmaktadır.

Burada, kurumsal anlamda karşılaşılan en büyük zorluklardan birisi, şu an işgücü piyasasına entegrasyon anlamında yürütülen faaliyetlerin finansmanı konusunda yaşanmaktadır. İŞKUR, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için uyguladığı aktif ve pasif işgücü programlarını, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80. ve 82. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden %1’ini çalışanların, %2’sini işverenin ve %1’ini devletin ödediği primlerden oluşan İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılamaktadır. Şu an için sadece geçici koruma statüsündeki Suriyelilere ilişkin çalışma izni verilerine ulaşılabilmekte olup 15 Mayıs 2017 tarihli ÇSGB verilerine göre, 2016 ve 2017 yıllarında çalışma izni alan geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin sayısı sırasıyla 13.928 ve 6.565 olarak kayıtlara geçmiştir. Yani, Türkiye’de kabaca 30 milyon çalışanın prim ödediği İşsizlik Sigortası Fonu’na sadece kayıtlı olarak çalışmakta olan Suriyelilerin katkısı olmakta ve mevcut rakamlara göre bu katkı, 0,0006 gibi çok düşük oranlara tekabül etmektedir. Son altı yıl içerisinde mültecilere yönelik harcamaların 25 milyar avroyu bulduğu bir ortamda İşsizlik Sigortası Fonu’nun da bu şekilde mültecilerin kullanımına açılmasının kamuoyunda olumsuz bir tepki yaratabileceği düşünülmektedir.

Şu an bu alanda yürütülen çalışmalar başta AB fonları olmak üzere uluslararası fonlarla, proje bazında gerçekleştirilmektedir. Bu durum, ulusal ölçekte uygulanması gereken entegrasyon faaliyetlerinin öncelikle pilot illerde veya bölgelerde uygulanmasına, daha sonra, faaliyetlerin başarılı olması durumunda ulusal ölçekte yaygınlaştırılmasına imkan tanımaktadır. Ancak, genellikle bu ikinci aşamanın Türkiye’nin kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi öngörülmekte olup finansman sorunu nedeniyle söz konusu uygulamaların sürdürülebilirliği riske edilmektedir.

Bir diğ er önemli husus, birçok kurumda olduğu gibi, hem personel hem de fiziki altyapı bağlamında İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin böylesi uzun soluklu ve kapsamlı bir işgücü piyasasına entegrasyon sürecini yönetmeye elveriŐli olmamasıdır. İŞKUR'un 2016 Yılı Faaliyet Raporu'na göre, 2016 yılı Aralık ayı itibariyle merkezde 531 ve taŐrada 7.303 olmak üzere toplam 7.834 memur ve sözleŐmeli personel istihdam edilmektedir. İŞ arayanlara, işverenlere ve öğrencilere doğrudan hizmet sunumu gerçekleŐtiren İŞ ve Meslek DanıŐmanlarının (İMD) sayısı ise 3.535'dir.⁸⁹ Yine İŞKUR'un 2016 Yılı İstatistiklerine göre, 2016 yılı Aralık ayı itibariyle, kuruma kayıtlı kişi sayısı 4.465.327 iken İMD başına düŐen danıŐan sayısı 1.263.⁹⁰ Hâlihazırda, böylesi bir iş yükü altında bulunan İMD'lerin yaklaşık 2 milyon civarında ilave bir nüfusa özelleŐtirilmiŐ hizmet sunması mümkün görünmemektedir. Ayrıca, çok çeşitli travmalar atlatmıŐ ve içinde bulundukları ülkenin diline, kültürüne vb. tamamen yabancı bir kitleye hizmet sunulabilmesi için personelin de konuyla ilgili eğitimlerle desteklenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, hem personel sayısının artırılması hem de mevcut personelin özelleŐtirilmiŐ hizmet sunumu yapabilmesi için beşeri sermayenin artırılması önem arz etmektedir.

Finansman sorununa ve s rec  yönetiminin parçalı yapısına bağlı olarak ortaya çıkan bir diğ er husus, mültecilere yönelik uygulanacak aktif işgücü programlarının, işgücü piyasasına giriş için en önemli araç olan dil eğitimi gibi destekleyici programlarla birleŐtirilememesidir. Kurumlar arası koordinasyon eksikliği, sürecin sağlıksız ve birbirinden kopuk bir şekilde ilerlemesine ve aynı zamanda mükerrer faaliyetler sonucunda zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bu koordinasyonun sağlanabilmesi için, makro düzeyde bir entegrasyon őeması oluşturulması, farklı entegrasyon s reclerinden sorumlu kurum ve kuruluşların rollerinin netleŐtirilmesi gerekmekte olup bu farklı s reclerin de birbirleriyle iliŐkisi kurulmalıdır. Yani, entegrasyon aŐamaları hem yatay hem de dikey bir şekilde birbirlerine bağlanarak bir entegrasyon modeli oluŐturulmalıdır.

5.3. EKONOMİ VE İŞGÜCÜ PİYASASININ DURUMU

⁸⁹ Türkiye İŞ Kurumu; **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2016, s.62.

⁹⁰ Türkiye İŞ Kurumu; Yıllık İstatistik Bültenleri, Ankara, 2016.

Daha önce de ifade edildiği üzere, mültecilerin çalışma izinlerine yönelik düzenlemelerin çok geç yürürlüğe girmesi, mültecileri serbest piyasa koşulları içerisinde istismara açık bir hale getirmiş ve işverenler, işçi maliyetlerini azaltmak için yerel halka kıyasla daha az ücrete çalışmaya razı olan mültecileri güvencesiz bir şekilde istihdam etmelerine neden olmuştur. ÇSGB verilerine göre, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, geçici koruma statüsündeki Suriyelilerden sadece 19.863'ünün çalışma izni aldığı göz önünde bulundurulduğunda bu durumun halen geçerli olduğu gerçeği gözler önüne serilmektedir.

Suriyeli mültecilerin ezici çoğunluğunun düşük vasıflı ve düşük eğitilmiş olduğu varsayımı temelinde, mülteciler ile ev sahibi toplum arasında da vasıf gerektirmeyen düşük gelirli işler bazında büyük bir rekabet ortamı oluşmuştur. Ekonomik büyümenin yavaşlaması, yatırımların azalması ve işsizliğin yükselmesi de bu rekabet ortamının oluşmasında önemli unsurlar olmuşlardır. İşlerinin ellerinden alınması korkusunu yaşayan ev sahibi toplumla mülteciler arasında yoksulların rekabetine dönüşen bu durum, toplumsal gerginliklerin artmasına ve sürecin iyi yönetilememesi durumunda ciddi çatışmalara da neden olabilmektedir. Düşük ücretli, güvencesiz ve kayıtdışı işlerde çalışan mülteciler giderek daha da yoksullaşarak daha kırılgan hale gelmekte ve bu durum ev sahibi toplumla yaşanan gerginlikler sonucunda mültecilerin, topluma entegre olması yerine toplumdan dışlanarak ötekileştirilmelerine neden olmaktadır.

Bu kapsamda, özellikle mültecilerin yoğun olarak yaşadığı yerler başta olmak üzere mülteciler ile ev sahibi toplum arasındaki dengenin korunabilmesi için öncelikle, işgücü arzı ve talebi doğrultusunda mülteciler, ev sahibi toplumun tercih etmediği açık işlerin yoğun olduğu bölgelere yönlendirilerek, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile koordinasyon haline yeniden yerleştirilmelerine dair bir program oluşturulabilir.

Genel makroekonomik görünüm çerçevesinde daha kalıcı çözümler sunabilmek için, başta mültecilerin yoğun olarak yaşadığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi olmak üzere tüm Türkiye'de ulusal ve uluslararası yatırımları teşvik edici güven ortamının oluşturularak yeni işlerin yaratılması, hem ekonomik büyümenin hızlanması hem de mültecilerin ve ev sahibi toplumun istihdamının artırılması konusunda en önemli tedbirlerin başında gelmektedir. Bu doğrultuda, hem bölgesel hem de ulusal düzeyde

girişimcilik faaliyetlerinde bulunmak isteyen mültecilerin hibe ve kredilerle desteklenmesi önemli bir adım olacaktır.

Kişilerin gelir getirici faaliyetlerde bulunmaları, yoksulluk kısır döngüsünün kırılmasında ve toplumsal refah ve barış ortamının temin edilmesinde kilit öneme sahiptir. Birbirleriyle karşılıklı nedensellik ilişkisi içerisinde bulunan bu süreçler, mültecilerin işgücü piyasasına erişimlerinin önünü açarak hanede bulunan çocukların ve gençlerin eēitime yönelmelerine imkan tanıyacak ve orta ve uzun vadede kültürel ve sosyal entegrasyonun da kapısını aralayacaktır.

5.4. EēİTİM VE NİTELİKLER

Mültecileri, gönüllü göçmenlerden ayıran en önemli özelliklerden biri, önceki bölümlerde de belirtildiēi üzere, mültecilerin bulundukları yerleri, kendi iradeleri dışında güvenliklerini saēlamak amacıyla acil bir şekilde terk etmek, hatta kaçmak durumunda kalmalarıdır. Böyle bir aciliyet durumunda da genellikle çok az eşya ile kimliksiz, pasaportsuz bir şekilde eēitimlerini, niteliklerini, becerilerini gösterir belgelerini yanlarına almadan göç etmek zorunda kalmaktadırlar.

Normal şartlar altında, sıēınmacılar göç ettikleri ülkeye giriş yaptıklarında, ilgili kurum ve kuruluşlar, kişilerin demografik bilgilerini, eēitim durumlarına ilişkin bilgilerini vb. kaydetmektedirler; ancak Suriyelilerin Türkiye’ye giriş yaptıklarında olduēu gibi kitlesel göç hareketlerinde kayıt işlemleri sistematik ve programlı bir şekilde yapılamamakta yapılırsa dahi, sıēınmacıların belgeleri yanlarında olmadığı için beyana dayalı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Mültecilerin meslekî niteliklerine, becerilerine ve iş deneyimlerine ilişkin saēlıklı bir veritabanının bulunmamasının yanı sıra, kayıtların beyana dayalı bir şekilde alınmasından dolayı daha sonra, sıēınmacıların daha önceden edinmiş oldukları diplomaların, becerilerin ve niteliklerin doērulanması sorunu ortaya çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiēi üzere, Türkiye’de bulunan Suriyelilerin büyük bir kısmının düşük eēitim ve beceri seviyesine sahip olduēu gözlemlenmektedir. Mart 2016 rakamlarına göre Türkiye’deki Suriyelilerin %33.3’ünün okuryazar olmadığı; %13’ünün ise hiç okula gitmeden kendi çabasıyla okuma yazma ērendiēi ve niversite mezunu ya

da öğrencisi olan Suriyelilerin oranının % 5,6 olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, mülteci kabul eden diğer ülkelerle kıyaslandığında okuma yazması olmayan nüfusun çoğunluğunun Türkiye’de bulunduğu da belirtilmektedir.⁹¹

Türkiye’de de birçok ülkede uygulandığı gibi, yabancı ülkelere alınan diplomaların ve yeterliliklerin doğrulanması süreci belgeler üzerinden denklik verilmesi şeklinde işlemektedir. Birçok mülteci için bu prosedürün uygulanamaması, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonları konusunda önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, Avusturya örneğinde olduğu gibi ilk aşamada, proje bazlı, pilot bir ilde ya da bölgede bir anket aracılığıyla kişilerin anadillerinde yeterliliklerine ilişkin bir anket gerçekleştirilerek beyanlarının tutarlılığı değerlendirilebilir. Bu alanda ana sorumlu kurum olan meslekî Yeterlilik Kurumu’nun hâlihazırda uyguladığı denklik testleri, daha basit bir forma uyarlanarak beyanların tutarlılığını değerlendirme aşamasında kullanılabilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu türdeki anketlerde veya testlerde teknik değerlendirmeler yapılacağı için kişinin dil hakimiyetiyle doğru orantılı sonuçlar vereceği göz önünde bulundurularak testin, mutlaka mültecinin ana dilinde yapılması gerekliliğidir.

Bu kapsamda, değerlendirilmesi gereken bir diğer husus olarak dil bariyeri de çözüm bekleyen sorunlar arasında en ön sıralarda yer almaktadır. İşgücü piyasasına giriş önündeki en büyük engellerden biri olarak görülen dil bariyeri, toplumsal uyum açısından da sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sebeple, birçok ülkede entegrasyonun ilk basamağı olarak ücretsiz dil eğitimi ön plana çıkmakta ve hatta bazı örneklerde işgücü piyasasına erişim için bir ön koşul olarak mültecilerin önüne konmaktadır.

Türkiye’de Türkçe dil eğitimi konusundan sorumlu ana kurum Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) olmakla birlikte, alanda çalışan birçok STK, uluslararası kuruluş ve toplum merkezi mültecilere çeşitli seviyelerde Türkçe dil kursları sunmaktadır. Ancak, burada da karşımıza eğitim veren kuruluşların ve hizmet sunucuların yetkinliği ve akreditasyonu sorunu çıkmaktadır. Türkçe dil eğitimi konusunda yetkinliği kanıtlanmış

⁹¹ Kahvecioğlu, Ayşegül; “Türkiye’de 230 bin ‘vatansız’ bebek doğdu”, **Milliyet**, 07.01.2017 Cumartesi, <http://www.milliyet.com.tr/turkiye-de-230-bin-vatansiz--gundem-2374476/>, (18.06.2017).

Ankara Üniversitesi Türkçe Ve Yabancı Dil Araştırma Ve Uygulama Merkezi (TÖMER) ve Yunus Emre Enstitüsü'nün programları ise mültecilerin işgücü piyasasına giriş sürecini uzatacak şekilde uzun sürmektedir. Bu konuda, MEB koordinasyonunda başta Suriyeliler olmak üzere diğer mülteci grupları özelinde yeni müfredat hazırlanarak hızlandırılmış programlar aracılığı ile mültecilere sunulması önem arz etmektedir. Ancak, kişilerin işgücü piyasasına girişini kolaylaştırmak amacıyla bu sürecin İŞKUR ile koordineli bir şekilde yürütülmesi, dil eğitimini tamamlamış kişilerin aktif işgücü programlarına yönlendirilmesi ve gerektiği takdirde meslekî dil eğitimi kurslarıyla desteklenmesi açısından önem arz etmektedir.

Bir diğer önemli husus da yukarıda değinildiği üzere, mültecilerin büyük bir kısmının düşük eğitim, meslekî beceri ve nitelik seviyesine sahip olması konusudur. Mülteci kabul eden birçok ülke aynı sorunla karşı karşıyayken, Türkiye'deki durum biraz daha özel bir öneme sahiptir. Türkiye'de bulunan Suriyelilerin neredeyse yarısı 18 yaşın altındaki çocuklardan oluşmaktadır ve bu çocukların Suriye'deki çatışma ortamının sona ermesi durumunda dahi Türkiye'de kalacakları varsayılmaktadır. Bu çocuklar, eğitime yönlendirilmediği takdirde Türkiye'de hâlihazırda önemli bir sorun olan niteliksizlik sorununun bir parçası olacaklardır. Burada, Türkiye'nin işgücü piyasasının ihtiyaçları ve gelecek projeksiyonları çerçevesinde eğitim-istihdam ilişkisinin mültecileri de kapsayacak şekilde yeniden kurgulanması gerekmektedir.

Mültecilerin istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik uygulanacak aktif işgücü programlarının ev sahibi toplum ve mülteciler arasındaki dengeyi bozmayacak ve çatışmalara mahal vermeyecek şekilde hedef gruplar bazında uyarlanması ve işgücü piyasasına entegrasyonun genel hatlarını çizen bir uygulama modeli oluşturulması uygulamaların anaakımlaştırılması ve etkilerinin değerlendirilebilmesi için önem arz etmektedir.

5.5. TOPLUMSAL YAKLAŞIM

Suriyelilerin 2011 yılında Türkiye'ye ilk girişinden bu yana Suriyeli mülteciler için, hükümet düzeyinde, sıklıkla ve aslında bilinçli bir şekilde, hukuki olarak hiçbir geçerliliği olmayan; ancak toplumsal anlamda içinde yaşadığımız coğrafyanın kültürünü ve değerlerini yansıttığı düşünülen “misafir” kavramı kullanılmıştır. Bu kullanımın

arkasında yatan düşünce, kamuoyu karşısında, söz konusu durumun geçici olduğunu, zor durumda kalan insanlara kapımızı açtığımızı ve ülkelerindeki durum düzelir düzelmez “misafirlerimizin” geri döneceğini vurgulamak olarak özetlenebilir; çünkü, Anadolu insanının misafirperverliği her zaman övünülen bir değer olarak dile getirilse de “misafirin kisası makbuldür” gibi deyimlerle de günlük dilde sıklıkla karşılaşılmaktadır.

Aslında, kültürel ve insani değerlerin ötesinde, dünyanın neresinde böyle bir kitlesel göç dalgası yaşanırsa yaşansın ev sahibi toplum siyasi, ekonomik, kültürel, dinî vb. birtakım nedenlerden dolayı kendisini tehdit altında hissedecektir. Genellikle, en büyük tehdit ekonomik anlamda hissedilmekte olup ülkeye yeni gelen göçmenlerin zaten kısıtlı olan iş imkanlarını da ellerinden alacakları varsayımına dayanmaktadır. Mültecilerin hukuki statülerinin ve çalışma haklarına yönelik yasal çerçevenin belirsiz olduğu durumlarda çok da yersiz olmayan bu varsayım göre, kitlesel sığınma durumlarında sığınmacılar veyahut mülteciler hayatta kalma içgüdüleriyle seçici olamamakta ve kendilerine sunulan koşullar çerçevesinde buldukları her işte çalışmaya hazır bir halde bulunmaktadırlar. Yasal çerçevenin olmadığı ya da çok esnek olduğu durumlarda da bu kişiler, işverenin insafında sömürüye ve istismara açık bir şekilde düşük ücretli, güvencesiz işlerde kayıtdışı çalışmaya mahkum olmaktadır. İşveren için düşük maliyet yüksek kâr anlamına gelen bu durumda da yerli işgücü yerine yasal hakları bulunmayan, bulunsa da hakkını arayamayacak olan mülteciler tercih edilmekte bu da ev sahibi toplumda ayrımcılığa hatta yabancı düşmanlığına varan hissiyatlara ve yaklaşımlara neden olabilmektedir. Bu durumun tam tersine, bazı durumlarda ise milliyetçi duygularla hareket eden işverenler bu yabancı kimseleri istihdam etmek istemeyebilmektedirler.

Bu türden hassas dengeleri koruyabilmek adına ev sahibi devlet tarafından atılması gereken ilk adım mültecilerin sosyal haklarını garanti altına alacak şekilde statülerine ve çalışma haklarına ilişkin yasal çerçeveyi hızlı bir şekilde oluşturmak ve mültecilerin istismarını önleyici politikalar geliştirmektir. Türkiye’de bu süreç, daha önce de bahsedildiği üzere ilk aşamada geçici tedbirlerle kontrol edilmeye çalışılmış ve yasal düzenlemeler gecikmeli bir şekilde yürürlüğe girmiştir. Bu süre zarfında, kayıtdışı çalışmak zorunda kalan mültecilerin şu an için kayıt altına alınma süreci de maalesef yavaş bir şekilde ilerlemektedir. Mevcut işgücü piyasası dengelerini ve toplumsal hassasiyetleri göz önünde bulundurarak mültecilerin istihdamı il ve kota kısıtlamalarıyla

sınırlandırılmıştır. Mültecilerin sosyal haklarının korunması ve ev sahibi toplumun tepkilerinin dengelenmesi amacıyla mültecilerin, sosyal tarafların ve sivil toplumun katılımıyla hem mültecileri hem de ev sahibi toplumu bilgilendirici, kaynaştırıcı toplumsal kabul çalışmalarının yürütülmesi; projeler vasıtasıyla işyerlerinde çalışma barışını tesis edecek uyum faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi şu aşamada önemli tedbirler olarak değerlendirilmektedir.

5.6. SİĞİNMACILARIN VE MÜLTECİLERİN ÖZEL DURUMLARIYLA ALAKALI KARŞILAŞAN ZORLUKLAR

Mültecilerin yaşamış oldukları psikolojik ve fiziksel travmalar çoğu zaman iş arama kapasitelerini ve becerilerini olumsuz bir şekilde etkilemekte; sosyal yardımlara bağımlı mültecilerin, konut ve gıda gereksinimlerini önceliklendirmeleri genellikle iş aramalarının önünde engel teşkil etmektedir. Buna benzer sebeplerle, işgücü piyasasından uzaklaşan mültecilere öncelikle travma sonrası psikolojik destek sağlanması gerekmektedir. Aynı zamanda, çalışmaları önünde engel teşkil eden temel ihtiyaçlarının kişi kendi ayakları üzerinde durana kadara karşılanması ve bu sürecin, yavaş yavaş çalışma hayatına ısınmalarını sağlayacak dil kursları, meslekî eğitim kursları, gönüllülük faaliyetleri, staj programları ya da yarı-zamanlı çalışma gibi uygulamalarla desteklenmesi önemli bir tedbir mekanizması olarak değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- “Suriyeliler Türkiye’de Kalıcı”, **Deutsche Welle**, 18.08.2015 Salı, <http://www.dw.com/tr/suriyeliler-t%C3%BCrkiyede-kal%C4%B1c%C4%B1/a-18654827>, (06.06.2017).
- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, RG. 11.4.2013-28615.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi; **Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı**, Avrupa Birliği Resmî Yayınlar Ofisi, Lüksemburg, 2015.
- Bevelander, Pieter; “Integrating refugees into labor markets: Economic integration of refugees into their host country is important and benefits both parties”, **IZA World of Labor**, 2016.
- Bowman, Zoe A.; “Adapting to a Protracted Refugee Crisis: Analyzing the humanitarian response to the Syrian refugee crisis in Jordan”, **Macalester College Political Science Honors Projects**, 2016.
- Castles, Stephen, Maja Korac, Ellie Vasta, ve Steven Vertovec; “Integration: Mapping the Field”, **Oxford Üniversitesi**, Oxford, 2002.
- Costa, Rosa; “Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations”, **UNHCR**, Cenevre, 2006.
- Çelikel, Aysel ve Günseli Öztekin Gelgel; **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayınları, 15. Baskı, İstanbul, 2009.
- Çiçekli, Bülent; **Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre, 2009c.
- Çuhadaroğlu, Güler; **Yabancı İşgücü Politikaları Ekseninde Almanya Örneği ve Türkiye İçin Öneriler**, Ankara, 2016.
- Del Carpio, Ximena Vanessa, Mathis Christoph Wagner; The Impact Of Syrians Refugees On The Turkish Labor Market, **World Bank Policy Research Working Paper**, No.WPS 7402, Washington, D.C., 2015.
- Erdoğan, Murat ve Can Ünver; “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri”, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)**, Ankara, 2015.
- Erdoğan, Murat; Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması, **Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi**, 2014.
- Ergül, Ergin; “Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 475, Ankara 2012.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü;
http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%c4%b1m_icler.pdf, s.20,
(29.02.2016).

<http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=203413>, (05.06.2017).

http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=2.71534743.544101744.1497179482-1020272003.1491841224, (11.06.2017).

<http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%9CR%C3%9CTME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>,
(21.05.2017).

http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market#footnote5_1kmr2bp,
(07.05.2017).

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/introduction-asylum-context-turkey>, (21.05.2017).

<http://www.dw.com/tr/suriyeliler-t%C3%BCrkiyede-kal%C4%B1c%C4%B1/a-18654827>, (05.06.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik3/ gecici-koruma_363_378_4713, (04.06.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik3/ gecici-koruma_363_378_4713, (10.06.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/ genel-gerekce_327_328_330_icerik, (05.06.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/ goc-politikalari-kurulu-ikinci-kez-toplandi_350_361_10621_icerik, (10.06.2017).

<http://www.iamexpat.nl/expat-page/official-issues/pensions>, (17.06.2017).

<http://www.netzwerk-iq.de/network-iq-start-page/network-iq/programme-description.html>, (06.07.2017).

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (10.06.2017).

<http://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>, (14.06.2017).

<http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=29&page=29>, (21.05.2017).

[http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (04.06.2017).

[http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (11.06.2017).

<https://www.afad.gov.tr/tr/13016/Infografik/grafik/18383>, (10.06.2017).

https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/asylum.htm, (08.06.2017).

- İçduygu, Ahmet ve Doğu Şimşek; “Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies”, **Turkish Policy Quarterly**, Cilt 15, Sayı 3, 2016.
- İçduygu, Ahmet ve Evin Millet; “Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration”, **Global Turkey in Europe**, 2016.
- İçduygu, Ahmet ve İbrahim Sirkeci; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye’inde Göç Hareketleri**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999.
- İçduygu, Ahmet; Sema, Erder ve Ömer Faruk, Gençkaya; “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere”, **MiReKoç** Araştırma Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, İstanbul, 2014.
- Kahvecioğlu, Ayşegül; “Türkiye’de 230 bin ‘vatansız’ bebek doğdu”, **Milliyet**, 07.01.2017 Cumartesi, <http://www.milliyet.com.tr/turkiye-de-230-bin-vatansiz--gundem-2374476/>, (18.06.2017).
- Kaya, Sait; “Suriyeli Mültecilerin Türk İşgücü Piyasasına Etkileri”, **İzmir Ticaret Odası**, İzmir, 2016.
- Kıraç, Şehriban; “800 bin Suriyeli daha iş hayatına girecek”, **Cumhuriyet**, 05.03.2017 Pazar, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/691656/800_bin_Suriyeli_daha_is_hayatina_girecek.html, (15.06.2017).
- Kuhlman, Tom; “Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model”, **Vrije Universiteit Amsterdam**, Amsterdam, 1991.
- Kunz, Egon Francis; “The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement”, **The International Migration Review**, Cilt 7, Sayı 2, 1973.
- Luik, Marc-André, Henrik Emilsson ve Pieter Bevelander; “Explaining the Male Native-Immigrant Employment Gap in Sweden: The Role of Human Capital and Migrant Categories”, **IZA Müzakere Dokümanı**, No. 9943, 2016.
- Martin, Iván vd.; “From Refugees to Workers: Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States – Volume II”, **Bertelsmann Stiftung**, Gütersloh, 2016.
- Pestana, Inês Máximo; ‘Tolerated stay’: what protection does it give?, s.1 <http://www.fmreview.org/young-and-out-of-place/pestana.html>, (01.06.2017).
- Ravlik, Maria; “Determinants of International Migration: A Global Analysis”, **National Research University Higher School of Economics (HSE)**, Research Paper No. WP BRP 52/SOC/2014, 2014.
- TTB; “Savaş, Göç ve Sağlık”, **Türk Tabipleri Birliği Yayınları**, Ankara, 2016, ss.16-17.
- Türkiye İş Kurumu; **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2016.

Türkiye İş Kurumu; Yıllık İstatistik Bültenleri, Ankara, 2016.

UNHCR; “Local Integration, Global Consultations on International Protection”, **EC/GC/02/6**, 2002.

UNHCR; **An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR**, 2015.

UNHCR; **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements**, (05.06.2017).

UNHCR; **Mid-Year Trends 2016**, 2017.

UNHCR; **Türkiye İstatistikleri**, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(67\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(67).pdf), (05.06.2017).

Vatansız Kişilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, s.1, (01.06.2017).

ÖZGEÇMİŞ

Ceren YILDIZ, 26.03.1986 yılında Antalya’da doğdu. Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Lisans Programından 2008, aynı üniversitenin Uluslararası İlişkiler yüksek lisans programından 2011 yılında mezun oldu.

2011-2013 yılları arasında Liberte Yayınevi’nde Editör Yardımcısı ve Çevirmen olarak görev yaptı. 2013-2014 yılları arasında Türkiye İstatistik Kurumu’nda yürütülmekte olan bir AB projesinin yüklenici firması olan Alman GOPA Danışmanlık Firması’nda Proje Asistanı olarak çalıştı. 2014 yılından beri Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nde İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.
