T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI EKSENİNDE ALMANYA ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

GÜLER ÇUHADAROĞLU COŞAR
İstihdam Uzman Yardımcısı

ANKARA
2016

T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI EKSENİNDE ALMANYA ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

(Uzmanlık Tezi)

GÜLER ÇUHADAROĞLU COŞAR
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Âtıf GÜRLEVİK
İstihdam Uzmanı

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Güler ÇUHADAROĞLU COŞAR'a ait "Yabancı İşgücü Politikaları Ekseninde Almanya Örneği ve Türkiye İçin Öneriler" adlı bu Tez, Yeterlik 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 Güler ÇUHADAROĞLU COŞAR 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.

Güler ÇUHADAROĞLU COŞAR
İstihdam Uzman Yardımcısı

…./……/20….
İmza

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında desteklerini esirgemeyen Daire Başkanım Sayın Abdullah TAŞALTIN'a, tez danışmanım İstihdam Uzmanı Atıf GÜRLEVİK'e ve çalışma arkadaşlarıma; tezin şekil çalışmalarına katkı veren İstihdam Uzmanı Mehmet Buğra KAZANÇ'a; çalışmamda yeni ufuklar açan ve kaynak desteği sunan Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü Mehmet Emin YÜCEKAYA'ya, İstihdam Uzmanı Çağatay GÖKYAY'a; yabancılar konusunda sahadaki gözlem ve tecrübelerini paylaşan değerli arkadaşım İş Müfettişi Yeliz POLAT'a teşekkür ederim.

Tez yazım sürecindeki desteklerinden dolayı kardeşim Fethiye başta olmak üzere ailemin her bir ferdine; çalışmama önemli katkılar sunan kıymetli eşim Kamuran'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **İ**
İÇİNDEKİLER ..... **İİ**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **Vİİ**
GRAFİKLER VE ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **Vİİİ**
KISALTMALAR ..... **İX**
ÖZET ..... **X**
ABSTRACT ..... **Xİ**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA

1.1 ALANA İLİŞKİN TERMİNOLOJİ **5**
1.1.1 Yabancı **6**
1.1.2 Göçmen **6**
1.1.3 Uluslararası Koruma **7**
1.1.4 Başvuru Sahibi **8**
1.1.5 Mülteci **8**
1.1.6 Sığınmacı **9**
1.1.7 Şartlı Mülteci **10**
1.1.8 İkincil Koruma Statüsü **10**
1.1.9 Geçici Koruma Statüsündekiler **11**
1.2 İLTİCANIN TARİHSEL SÜRECİ **12**
1.2.1 İltica Hareketlerinin Dünya'da Tarihsel Seyri **12**
1.2.2 İltica Hareketlerinin Türkiye'de Tarihsel Seyri **14**
1.3 ULUSLARASI KORUMA HUKUKU **16**
1.3.1 Uluslararası Koruma Hukukunun Doğuşu **16**
1.3.2 Uluslararası Düzenlemeler **17**
1.3.2.1 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi 18
1.3.2.2 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol 19
1.3.2.3 Uluslararası Düzenlemelerin Türkiye Tarafından Onayı 20

İKİNCİ BÖLÜM
ULUSLARARASI KURULUŞLARIN GÖÇ POLİTİKALARI

2.1 EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA ÖRGÜTÜ (OECD) **24**

2.2 ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) 29
2.3 BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (UN) 37
2.3.1 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) 38
2.3.2 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) 40
2.4 AVRUPA BİRLİĞİ (AB) 42
2.5 DÜNYA KAMU İSTİHDAM KURUMLARI BİRLİĞİ (WAPES) 47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI KAPSAMINDA ALMANYA ÖRNEĞİ

3.1 GENEL BİLGİLER 49
3.1.1 Almanya'nın Demografik Yapısı ve Yabancılar 49
3.1.2 Almanya'nın Ekonomik Yapısı 51
3.1.3 Almanya İşgücü Piyasası 52
3.1.3.1 Almanya'da Bulunan Yabancı İşgücü 53
3.1.4 İkinci Dünya Savaşı Sonrası Almanya'ya Göç Hareketleri 54
3.2 FEDERAL ALMANYA'YA GİRİŞ, İKAMET VE ÇALIŞMA İZNİ 57
3.2.1 Federal Almanya'ya Giriş ve İkamet Koşulları 57
3.2.1.1 Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Alanı ve İsviçre Vatandaşlarının Durumu 58
3.2.1.2 Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Durumu 58
3.2.1.3 Sığınmacı ve Mültecilerin Durumu 59
3.2.1.4 Öğrencilerin Durumu 60
3.3 YABANCILARLA İLGİLİ YETKİLİ KURUMLAR 61
3.3.1 Alman Federal Hükümeti 61
3.3.1.1 İçişleri Bakanlığı 61
3.3.1.1.1.Federal Göç ve Mülteciler Ofisi (BAMF) 62
3.3.1.2 Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı 63
3.3.1.2.1.Federal İstihdam Kurumu 63
3.3.2 Alman Eyalet Hükümetleri 64
3.3.2.1 Lander Bakanları ve İçişleri Senatörleri Birliği 64
3.3.2.2 Yerel İstihdam Ofisleri 64
3.4 ALMANYA'DA YABANCILARIN İSTİHDAMINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER 64
3.4.1 Alman İkamet Kanunu 65
3.4.2 İltica İşlemleri Kanunu 69

3.5 YABANCILARIN İSTİHDAMINDA ALMAN İSTİHDAM KURUMUNUN ROLÜ 69
3.5.1 Alman İstihdam Kurumu'nun (Bundesagentur für Arbeit) Yapısı 69
3.5.2 Alman İstihdam Kurumu Tarafından Yabancılara Sunulan Hizmetler 71
3.5.3 İstihdam Kurumu Tarafından Çalışma Muvafakati Verilmesine Dair Genel Hükümler 74
3.6 ALMANYA'DA YABANCI İŞGÜCÜNE YÖNELİK POLİTİKALAR 78
3.6.1 1950-1973 Dönemi 81
3.6.2 1973-2000 Dönemi 83
3.6.3 2000-2005 Dönemi 86
3.6.4 2005-2014 Dönemi 87
3.6.5 2014 ve Sonrası 91
3.7 ALMANYA'DA YABANCILARIN İŞGÜCÜ PİYASASINA UYUMUNA YÖNELİK POLİTİKA VE PROJELER 92

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINDA YABANCILAR

4.1 TÜRKİYE'DEKİ YABANCILARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER 97
4.1.1 Türkiye İşgücü Piyasasında Yer Alan Yabancılar 103
4.2 ÜST POLİTİKA BELGELERİNDE YER VERİLEN YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI 107
4.3 TÜRKİYE'DE YABANCILARIN İSTİHDAMINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER 111
4.3.1 Tüm Göçmen İşçilerin Ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme 111
4.3.2 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 113
4.3.3 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun 115
4.3.4 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği... 120
4.3.5 Geçici Koruma Yönetmeliği 121
4.3.6 Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik. 123
4.3.7 Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik 126
4.3.8 Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi 128

4.3.9 Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun ... 129
4.3.10 Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik . 130
4.4 İŞKUR TARAFINDAN YABANCILAR SUNULAN HİZMETLER ... 131
4.4.1 Yabancıların İŞKUR'a Kayıtlarının Alınması ... 132
4.4.2 Danışmanlık Hizmetleri ... 133
4.4.3 İşe Yönlendirme Hizmetleri ... 134
4.4.4 Aktif İşgücü Hizmetleri ... 135
4.4.5 Kurumlar Arası İşbirliği Faaliyetleri ... 139
4.4.6 "2016 Yılı İl Müdürlükleri Hedef Çalıştayı'nda" Ortaya Çıkan Değerlendirmeler ... 141
4.5 SURİYELİLERİN TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİNİN TESPİTİNE YÖNELİK HAZIRLANAN ÇALIŞMALAR ... 142
4.5.1 Dünya Bankası "Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Üzerine Etkileri" Raporu (2015) ... 144
4.5.2 IZA "Ev Sahibi İşgücü Piyasaları Üzerinde Mülteci Krizinin Etkisi: Türkiye'de Suriyeli Mülteci Krizinin Durumu Raporu" (2015) ... 146
4.5.3 ORSAM - TESEV İşbirliği "Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri Raporu" (2015) ... 148
4.5.4 Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi "Sosyal Kabul ve Uyum Raporu" (2014) ... 151
4.5.5 Munich Personal RePEc Archive ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası "Suriyeli Mültecilerin Türkiye'de Yerel İşgücü Piyasası Çıktılarına Etkisi Raporu" (2015) ... 154
4.5.6 Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü "Kilis İli İşgücü ve İnsan Kaynakları Raporu" (2015) ... 155
4.5.7 Diğer Çalışmalar ... 157
4.5.8 Ortak Değerlendirme ... 159

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE YABANCILARIN İŞGÜCÜ PİYASASINA KAZANDIRILMASINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

5.1 KURUMLAR ARASI İŞBİRLİĞİNİN SAĞLANMASI VE "YABANCILAR VE ULUSAL UYUM EYLEM PLANI'NIN" OLUŞTURULMASI 161

5.2 ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİNİN SAĞLANMASI 163

5.3 YABANCILARIN KURUMA KAYITLARININ YAPILMASI VE PROFİLLEME SİSTEMİNİN HAYATA GEÇİRİLMESİ 164

5.4 İŞGÜCÜ PİYASASI ARAŞTIRMALARININ YAPILMASI 167

5.5 DANIŞMANLIK HİZMETLERİNİN SUNULMASI 169

5.6 AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ DÜZENLENMESİ 171

5.7 İŞE YÖNLENDİRME HİZMETLERİNİN SUNULMASI 173

5.8 YABANCILAR İÇİN İSTİHDAM FUARLARININ VE KARİYER GÜNLERİNİN DÜZENLENMESİ 176

5.9 KURUMSAL KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ 177

5.10 NİTELİKLİ İŞGÜCÜNE ÖZEL POLİTİKALARIN GELİŞTİRİLMESİ 178

5.11 DEZAVANTAJLI GRUPLARA YÖNELİK ÖZEL POLİTİKALARIN GELİŞTİRİLMESİ 179

5.12 KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE EDİLMESİ 180

5.13 ÇALIŞMA İZNİ MEVZUATININ YENİDEN DÜZENLENMESİ 182

SONUÇ 186

KAYNAKÇA 191

ÖZGEÇMİŞ 198

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 - OECD Bölgesinde Sığınma Başvuru Sayısı (2013-2014) 25
Tablo 2 - 2016-2018 Dönemi İçin Önerilen Programın Özeti 36
Tablo 3 - AB Ülkelerindeki Sığınmacı ve İlk Defa Sığınma Başvurusu Yapanların Sayısı 45
Tablo 4 - Cinsiyet ve Vatandaşlığa Göre Almanya Nüfusu (2015) 50
Tablo 5 - Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı 102
Tablo 6 - Yıllara Göre Çalışma İzin Sayısı 104
Tablo 7 - Eğitim Durumuna Göre 2014 Yılında Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayısı 104
Tablo 8 - Uyruğa Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzinleri (1000 üzeri) 105
Tablo 9 - Biyometrik Verileri Alınarak Kayıt Altına Alınan Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımı (07.04.2016) 106

GRAFİKLER VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Grafik 1 - 2014 yılında Yabancılara Verilen İkamet İzinleri (İlk 10 Uyruk) 98
Grafik 2 - Yıllara Göre Düzensiz Göçmen Sayısı 99
Grafik 3 -Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler (07.04.2016) 100
Grafik 4 - Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler 100
Grafik 5 - Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı 125
Şekil 1 - Alman Federal Hükümeti'nin Yabancılarla İlgili Birimleri 61

KISALTMALAR

3RP	**:** Bölgesel Mülteciler ve Dayanıklılık Planı
AB	**:** Avrupa Birliği
ABD	**:** Amerika Birleşik Devletleri
AEA	**:** Avrupa Ekonomik Alanı
a.g.e.	**:** Adı Geçen Eser
a.g.m.	**:** Adı Geçen Makale
BAMF	**:** Federal Göç ve Mülteciler Ofisi
BM	**:** Birleşmiş Milletler
BMMYK	**:** Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇSGB	**:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EUROSTAT	**:** Avrupa İstatistik Ofisi
GKSS	**:** Geçici Koruma Statüsündeki Suriyeliler
HUGO	**:** Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi
IMF	**:** Uluslararası Para Fonu
IZA	**:** İşgücü Araştırmaları Enstitüsü
ILO	**:** Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	**:** Türkiye İş Kurumu
OECD	**:** Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TÜİK	**:** Türkiye İstatistik Kurumu
TYP	**:** Toplum Yararına Programlar
UNDP	**:** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WAPES	**:** Dünya Kamu İstihdam Kurumları
YUKK	**:** Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

ÖZET

Bu çalışmada; uluslararası kuruluşların, Almanya ve Türkiye'nin yabancı işgücüne yaklaşımı; güncel gelişmeler, sayısal veriler, politik söylemler konuyla ilgili raporlar ve yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmiş bu kapsamda ortaya konulan politikalar objektif bir değerlendirmeye tabi tutularak birçok açıdan analiz edilmiştir. Çalışmanın amacı; ülkemizdeki yabancı işgücü konusunu tüm boyutları ile ortaya koymak, mevcut durumu objektif bir şekilde değerlendirmek ve nihai olarak oluşturulacak olan yabancı işgücü politikalarında alternatif bir bakış açısı sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yabancı işgücü politikası, uluslararası koruma, Suriyeliler, göçmen işçiler, nitelikli yabancı işgücü.

ABSTRACT

In this thesis; approach of Federal State of Germany and Republic of Turkey as well as international organizations towards foreign labor force has been analyzed in the context of current events, statistical datas, political discourses, related reports and legal regulations. In addition, provided policies by these actors are examined from different aspects with an objective perspective. Aim of this work is to cover all dimensions of foreign labor force affair, to point present state of foreign labor force and as a final step to provide an alternative view for new foreign labor force policies in Turkey.

Key Words: Foreign labor force policy, international protection, Syrians, migrant workers, skilled foreign labor force.

GİRİŞ

İnançları dolayısıyla yerlerinden ayrılmak zorunda bırakılan veya inandıkları değerleri tüm insanlığa anlatabilmek adına yollara düşen insanların hikâyesi dinler tarihinin önemli bir bölümünü oluşturur. Günlük geçimlerini karşılayabilme kaygısıyla verimli topraklara ulaşma arayışı ve yeni kıtaların keşfi sonucu o yerlere ulaşan insanların yaşam ve haklar mücadelesi, medeniyetler tarihinin önemli kısmına karşılık gelir. İki büyük dünya savaşına sahne olan 20'nci yüzyılda yüzbinlerce insanın kitlesel göç hareketlerine tanıklık edilmiştir. Küresel düzeyde en büyük insani krizlerden biri olan Suriyeli mülteciler ile modern dünyanın pek çok soruna çözüm üretme iddiasında olduğu 21'inci yüzyılda karşılaşılmıştır.

İşte bu insan topluluklarını hedef alan göç politikaları, belirli bir ulus devletin sınırları içinde yaşayan veya yaşama talebi olan üçüncü ülke vatandaşlarına veya vatansız kişilere yönelik hükümetlerin tutumu çerçevesinde şekillenmektedir. Toplumun farklı katmanlarını içermesinin yanı sıra birçok sosyo-politik aktör arasındaki etkileşime bağlı olarak ilerlemesi nedeniyle söz konusu politikalar çok boyutlu ve karmaşık bir sürece sahiptir. Bunun da ötesinde politikaların niyetler ve sonuçlar şeklinde iki doğası vardır ve niyetlerle sonuçlar her zaman aynı değildir.[1] Ayrıca politikaların beklenilmeyen yan etkilerinin ortaya çıkması da ihtimal dâhilindedir.

Nüfusu yaşlanma riski ile karşı karşıya olan birçok ülkede artan işgücü açığının ve belirli meslek dallarında oluşan nitelikli işgücü boşluğunun hangi aşamaya kadar ve hangi araçlar kullanılarak yabancı işgücü desteği ile giderileceği sosyal bilimlerin önemli tartışma konularından biri haline gelmiştir.

Bu bağlamda nitelikli yabancı işgücü için çekim merkezlerinin oluşturulması, düşük vasıflı yabancı işgücüne duyulan ihtiyacın düzeyi ve bu kişilerin göç hareketlerinin kontrolü, sınır geçişleri ve sınır güvenliği, yabancıların ev sahibi ülkeye demografik etkileri, göçün niceliksel büyüklüğü, göç edenlerin tahmini kalış süreleri, göç edenlere yönelik sosyal politikalar ve uyum çalışmaları, vatandaşlık edinme, yabancı işgücünün işgücü piyasasındaki konumu, bu kişilerin çalışma koşulları, ev

[1] Borkert, Maren ve Bosswick, Wolfgang; Migration Policy-Making in Germany – Between National Reluctance And Local Pragmatism, IMISCOE Working Paper, No. 20, 2007, s.3

sahibi toplumun konuya tepkisi ve bu tepkinin yönetimi, geliştirilen politikaların topluma ve siyasilere faturası ile politikaların sürdürülebilirliği ve daha pek çok husus yabancı işgücü göçü tartışmalarında göz önünde bulundurulması gereken konulardır. Ayrıca ülkemiz özelinde gündemde olan esnek çalışma - iş güvencesi, asgari ücrette yaşanan artışın kayıt dışı istihdama etkileri konularına olağanüstü şekilde artan yabancı nüfus hareketleri de eklenince tartışmalar içinden çıkılmaz bir hal almaktadır.

2016 yılı itibarıyla Türkiye 2.8 milyon Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır ve bu rakam ile dünyada en fazla mülteci nüfusuna sahip ülke konumundadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak bu denli büyük kitlesel göçleri yönetmek pek çok devlet için altından kalkılması zor bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye'de merkezi hükümet, mahalli idareler ve sivil toplum kuruluşları tarafından, karşı karşıya kalınan kitlesel göçün yönetimi amacıyla beş yıl boyunca yaklaşık olarak 20 milyar dolar kaynak kullanılmış[2] ve geçici koruma statüsüne alınan Suriyelilerin acil insani ihtiyaçları önemli ölçüde karşılanmıştır. Bununla birlikte kamunun ve sivil toplumun kaynak transferleri ile göç sürecini yönetmenin sürdürülebilir olmaması nedeniyle çalışma çağında olan yabancıların bir an önce işgücü piyasasına kazandırılması ve kendi gelirlerini elde etmeleri için fırsatlar sunulması bir zorunluluktur.

Bu çalışmada literatür taraması yöntemiyle yabancı işgücüne yönelik politikalar tüm boyutlarıyla ele alınmaya çalışılmış olmakla birlikte; zulüm nedeniyle ile yer değiştirmek zorunda kalan kitlelere özel önem atfedilmektedir. Bunun esas nedeni bireysel göçlerin veya devlet politikası ile yabancı işgücü temininin bir takım zorlukları içinde barındırmasına rağmen sosyal patlamalara veya krizlere neden olma olasılığının düşük olmasıdır. Oysaki son yıllarda dünyadaki farklı göç dalgalarının toplam büyüklüğü göz önüne alındığında, sığınmacı ve mülteci hareketlerinin niceliksel anlamda bir ağırlığının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır ve beklenilmeyen büyük göç hareketleri devletleri politika üretme konusunda zorda bırakmaktadır. Dünyanın pek çok bölgesinde artan şiddet olayları, zorla yerinden edilenleri uzunca bir süre daha gündemde tutmaya devam edecek gibi görünmektedir.

[2] Hürriyet, http://www.hurriyet.com.tr/multecilere-10-milyar-dolar-harcadik-ornegi-yok-40102674 (11.05.2016)

Çalışma kapsamında göçe ilişkin yaşanan sorunların ulus üstü bir nitelik taşıması nedeniyle uluslararası toplumun konuya yaklaşımına yer verilmiştir. Ayrıca çalışmada örneklem olarak Almanya'nın yabancı işgücü politikaları ele alınmıştır. Almanya'nın örneklem olarak seçilmesinde günümüzde olduğu gibi tarih boyunca birçok kez kitlesel insan akınları ile sonuçlanan isteğe bağlı ve zorunlu göçlere ilişkin tecrübesi etkili olmuştur.

Çalışmanın amacı, güncel gelişmeler, sayısal veriler, politik söylemler, konuyla ilgili raporlar ve yasal düzenlemeler çerçevesinde uluslararası kuruluşların, Almanya ve Türkiye'nin yabancı işgücü konusuna yaklaşımını ele almak ve ortaya konulan politikaların objektif bir değerlendirmeye tabi tutularak birçok açıdan analiz edilmesini sağlamaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde; alana ilişkin temel kavramlara yer verilmekte ve literatürde kavramlar konusunda yaşanan karmaşa hakkında bilgi verilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca tarihsel süreçte göç hareketleri ve bu evirilmenin sonucunda ortaya çıkan uluslararası koruma hukuku temel düzeyde ele alınmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; uluslararası kuruluşların yabancı işgücü konusuna yaklaşımı incelenmekte ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği'nin emek göçü ile ilgili çalışmalarına yer verilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde; Almanya'nın yabancı işgücü ve uluslararası koruma politikaları, yabancıların çalışma izinleri ve bu süreçte Federal İstihdam Kurumu'nun rolü, yabancı işgücü politikalarında zaman içinde yaşanan değişim ve dönüşüm süreci, politikalardaki değişimin toplumsal, siyasal ve ekonomik alanlarla ilişkisi, AB göç politikaları içinde Almanya'nın yeri, yeni göç dalgaları karşısında Almanya'nın tutumu ve gelecek politikalarının nasıl şekilleneceği konuları ele alınmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde; yabancılar konusunda Türkiye'deki güncel gelişmelere ve verilere, yabancıların istihdamı ve entegrasyonuna yönelik üst politika belgelerinde değinilen hususlara, konuyla ilgili yürürlükte olan yasal düzenlemelere, yabancı işgücünün işgücü piyasasına kazandırılmasında kamu istihdam kurumu olarak

İŞKUR'un rolüne ve geçici koruma kapsamındakilerin yerel işgücü piyasasına etkisini ölçmeyi hedefleyen çeşitli raporların çıktılarına yer verilmektedir.

Çalışmanın sonucunda ise İŞKUR'un yabancılara yönelik faaliyetlerine farklı bakış açılarıyla katkı sunulmaya çalışılmış, mevcut durum hakkında değerlendirmelerde bulunulmuş ve ülkemizin yabancı işgücü politikasına alternatif yaklaşımlarla öneriler getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA

1.1 ALANA İLİŞKİN TERMİNOLOJİ

Yabancılar ve uluslararası koruma ekseninde yürütülen tartışmalarda dikkat çekici hususlardan biri alanla ilgili kavramlarının birbirinin yerine özensizce kullanılmasının neden olduğu karmaşadır. Haberlerde, tartışma programlarında, köşe yazılarında veya konuya ilişkin hazırlanmış akademik olan veya olmayan raporlarda üst başlıkta yabancı olarak tanımlayabileceğimiz kişiler için mülteci, sığınmacı, göçmen kavramlarının birbirinin yerine kullanıldığına sık sık şahit olunmaktadır. Söz konusu karmaşanın sadece konuyla ilgili konuşan veya yazanların dikkatsizliğinden kaynaklı olduğunu söylemek temelsiz bir iddia olacaktır. Bu karmaşanın oluşmasının daha anlamlı gerekçeleri bulunmaktadır. Alana ilişkin terminolojiyi düzenleyen temel metinler 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol'dür. Bunun yanı sıra yabancılara ilişkin kavramlar için diğer uluslararası hukuk metinlerine, konuya ilişkin ulusal mevzuata, akademik yazınlara ve sivil toplum kuruluşlarının raporlarına başvurulmaktadır. Tüm bu referans kaynakları birlikte değerlendirildiğinde özellikle uluslararası hukuk ile ulusal hukuk arasında aşağıda detaylı olarak ele alınacak olan kavramlar için bir tanım birliğinin olmadığı görülmektedir. Kavram kargaşasının temel çıkış noktası da buradan kaynaklanmaktadır.

Kavramları açıklamaya başlamadan önce değinilmesi gereken diğer bir husus ise kavramları doğru şekilde kullanmanın niçin önemli olduğudur. Aslında günlük dilde bu kavramların birbirlerinin yerine kullanması insani, ekonomik veya sosyal bir konuya gerçekçi boyutlarıyla dikkat çekilmesini engellemez. Ancak bu konu hukuki anlamda ele alındığında kavramların her birinin farklı statülerde bulunan kişilere birbirinden çok farklı haklar sağladığı ve yükümlülükler getirdiği gözden kaçabilmektedir. Bu durum alana ilişkin politika, proje ve düzenlemeler yaparken bir takım bilgi, yorum, faaliyet eksikliklerinin veya tutarsızlıkların ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Çalışma kapsamında bu kavramlara hem uluslararası hukukta kabul görmüş hem de ulusal mevzuatta düzenlenmiş haliyle yer verilecek; aynı kavramlar için tanım farklılıkları bulunmakta ise bu noktalar ayrıca vurgulanacaktır.

1.1.1 Yabancı

Belirli bir devlet açısından o devletin uyruğunda olmayan kişi,[3] 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 3 üncü maddesinin d fıkrasına göre ise "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi" yabancı olarak tanımlanmaktadır.

Yabancı kavramı yukarı da bahsedildiği şekilde göçmen, sığınmacı, mülteci, geçici koruma kapsamındaki gibi kavramları da içine alan bir üst başlık görevi görmekle birlikte, adı geçen kavramlar uluslararası koruma ile ilgili olarak insani ve bazen ekonomik bir duruma işaret ederken yabancı kavramı genellikle kişinin devlet ile olan vatandaşlık bağına işaret eder.

Bu çalışmanın başlığında 'yabancı' işgücü kavramı gerek insani krizler gerekse de farklı gerekçelerle vatandaşı olduğu ülkeden ayrılmış olan ve başka bir ülkede bulunan her statüdeki kişiyi kapsayabilmesi amacıyla tercih edilmiştir.

1.1.2 Göçmen

Göçmen, genellikle ekonomik nedenlerle veya içinde bulunduğu sosyal ortamın nahoşluğu nedeniyle kendi ülkesini gönüllü olarak terk ederek başka bir ülkeye yasal veya yasa dışı yollarla giden, orada yaşayan yabancıyı[4] ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan Göç Terminolojisi Sözlüğünde de göçmen tanımının "kişisel rahatlık" amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları kapsadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu terim, "hem maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek hem de kendileri veya ailelerinin gelecekten beklentilerini arttırmak için başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır."

---

[3] http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_terimleri_sozlugu.pdf (29.02.2016)
[4] Ziya, Olcay; Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri, TBB Dergisi 2012 (99), s.232

Bununla birlikte göçmen kavramı konusunda uluslararası hukuk ile Türk hukuku arasında anlayış farklılığı söz konusudur. Birleşmiş Milletler'in temel sözleşmelerinden birisi olan ve Türkiye'nin de taraf olduğu Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmenin 2'nci maddesinin birinci fıkrasında "göçmen işçi, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan bir kişiye atıfta bulunur'' şeklinde tanımlanmaktadır. Türk hukukunda uluslararası literatürden farklı olarak, dar kapsamlı bir anlayışla göçmen, Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olma şartıyla ülkemize yerleşmek maksadıyla gelmiş olan kişileri içermektedir. İstatistiksel veriler, ülkemizdeki göçmenlerin yaklaşık %90'ının Balkanlar kökenli olduğuna işaret etmektedir[5] ve kavram sıklıkla savaş sonrası nüfus mübadelesi ile ülkemize gelen kişileri karşılamaktadır. 2006 tarih ve 5543 sayılı İskân Kanunu'nun 3 üncü maddesi d fıkrasında bu duruma uygun olarak göçmen, "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlar" şeklinde tanımlanmaktadır.

Bununla birlikte 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda göçmen kavramına yer verilmemiştir. Bu noktadan hareketle ulusal mevzuatta göçmen kavramının sıklıkla kullanılan bir kavram olmadığını belirtmek gerekmektedir.

1.1.3 Uluslararası Koruma

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından uluslararası koruma devletlerin mültecileri tehlike altında oldukları yerlere geri dönmeye zorlamamaları, mülteci grupları arasında ayırımcılık yapmamaları; mültecilerin, en azından sığındıkları ülkedeki diğer yabancıların yararlandığı ölçüde, ekonomik ve sosyal haklardan yararlanmalarının sağlanması olarak ifade edilmiştir.[6]

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun tanımlar kısmında ise uluslararası koruma, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünü ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

---

[5] Prof. Dr. Başak, Cengiz; Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenler, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No:686, 2011:s.4.

[6] UNHRC, http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=29&page=29 (26.04.2016)

1.1.4 Başvuru Sahibi

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na göre "başvuru sahibi uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş olan kişiyi" ifade etmektedir.

1.1.5 Mülteci

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'ne göre, "ırkı, dini, milliyeti veya belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle zulme uğrayacağı yolunda haklı bir korku taşıyan ve vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve o ülkenin korumasından yararlanamayan ya da aynı korku yüzünden yararlanmak istemeyen" kişilere mülteci statüsü tanınabilir.

1951 Sözleşmesindeki mülteci tanımı, devletin koruma sağlamaması ya da sağlayamaması ölçütüne yer vermekle birlikte, baskı ya da zulmün devlet adına hareket eden ya da devlet tarafından hoş görülen veya teşvik edilen kişi ya da gruplar olması haline açıklık getirmemiştir. BMMYK ve iltica hakkıyla ilgili uluslararası kuruluşlar, devlet dışı aktörlerin zulmünden kaçan kişilerin de mülteci olarak tanınması gerektiğini vurgulamaktadır.[7] Suriye'den kaçan kişilerin çoğu için bu değerlendirme önem arz etmektedir.

Ulusal mevzuatta yer alan mülteci tanımı ise coğrafi sınırlama nedeniyle uluslararası tanımdan farklılaşmaktadır. Türkiye 1951 Sözleşmesi'ne coğrafi sınırlama şerhi ile taraf olmuş; mülteci statüsünü sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucunda sığınma talep eden kişilere tanıyacağını beyan etmiş ve 1967 Protokolü'ne katılırken de söz konusu beyanını korumuştur. Bu kapsamda 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 61 inci maddesinde mülteci "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

[7] Peker, Bülent ve Sancar, Mithat; Mülteciler ve İltica Hakkı, İnsan Hakları Derneği İktisadi İşletmesi Yayını, s.21 http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf (06.07.2015)

veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir" şeklinde tanımlanmıştır.

1.1.6 Sığınmacı

Günümüzde "sığınmacı" kavramı, kendi ülkesini terk ederek üçüncü bir ülkeye gidip orada iltica talebinde bulunan kişiyi ifade etmektedir. İlgili devlet otoritelerinin, sığınma başvurusunu değerlendirdiği, uluslararası ve iç hukuk kurallarını uygulayarak sığınma hakkını verdiği kimselere ise, "mülteci" denilmektedir. Bir başka ifadeyle, devletin taraf olduğu antlaşmaların kendisine özel statü ve hukuki koruma sağladığı kişiler "mülteci" (refugee), böyle bir sığınma hakkını ve korumayı talep eden ancak koruma talebi henüz neticelenmemiş olanlar "sığınma arayan kişiler" (asylum seeker) olarak ifade edilmektedir.[8]

1994 tarihli Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre sığınmacı "ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı'' ifade etmektedir. Dolayısıyla yine uluslararası literatürden farklı olarak ülkemizde Avrupa dışından gelen mülteciler için sığınmacı statüsü tesis edilmişti. Ancak 6458 sayılı Kanunda sığınmacı kavramına yer vermeyerek ulusal mevzuatta bu kavramın kullanımına son vermiştir.

[8] Ergüven, Nasıh Sarp ve Özturanlı, Beyza; Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 62(4) 2013, s.1020

1.1.7 Şartlı Mülteci

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 62 nci maddesine göre "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. Aslında yukarıda adı geçen 1994 Yönetmeliği'nde "sığınmacı" olarak nitelendirilen kişiler YUKK'ta "şartlı mülteci" olarak tanımlanmıştır.

Şartlı mültecilik, Türkiye'ye iltica etmek zorunda kalan ve ülke sınırları içerisine bulunan Suriyelilerin, mültecilik başvurularını ve mülteci olabilme statüsünün önünü açmıştır. Bu bağlamda, sığınan kişilere, şartlı mültecilik statüsü tanınmış ise, üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar, Türkiye'de kalmalarına izin verilmektedir.[9] Ancak Suriyelilere şartlı mültecilik statüsü verilmesi uygulaması henüz hayata geçmemiştir.

1.1.8 İkincil Koruma Statüsü

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 63 üncü maddesine göre "mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- ✓ Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- ✓ İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- ✓ Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayrım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

[9] Altıntop, Zeynep Deniz; Yabancılar Hukuku Çerçevesinde Uluslararası Koruma, Yüksek Lisans Tezi, Mersin,2015:s.33

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".

1.1.9 Geçici Koruma Statüsündekiler

Avrupa Birliği'nin geçici koruma statüsünün tanınmasına ilişkin Konsey Direktifine göre geçici koruma[10], kitlesel akın durumlarında uygulanan istisnai bir usul olarak, geniş çapta sığınma olayları ile baş edilemediği durumlarda gündeme gelecek ve olağan sığınma usulüne halel getirmeyecek bir mekanizmadır.

Geçici koruma, kalıcı çözüm sağlanana kadar kullanılan süreli korumadır. Böylece hükümetler, sivil savaş veya diğer hallerdeki toplu şiddet yüzünden yerinden edilen kişilere münferit inceleme yapma yükümlülüğünden kurtulmaktadırlar.[11]

Avrupa devletlerinin geliştirdiği "geçici koruma" ya da "üçüncü güvenli ülke" gibi kavramlar, "bu devletlerin 1951 Sözleşmesinden kaynaklanan yükümlülüklerinin etrafından dolaşma, mültecileri Sözleşme sisteminin dışına çıkarma araçları"[12] olarak da yorumlanmaktadır.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91 inci maddesi ise geçici koruma mekanizmasına şu şekilde yer vermiştir. "Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.'' Türkiye, Suriye'den gelen sığınmacılara geçici koruma sağlamıştır ve sağlamaya da devam etmektedir.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin geçici 1 inci maddesine göre "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 vatandaşları ile

---

[10] European Union, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF (12.01.2016)

[11] http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/s%C4%B1k_sorulan_sorular.pdf s.1 (09.08.2015)

[12] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.36 (06.07.2015)

vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma kapsamına alınırlar."

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 inci fıkrasına eklenen madde 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 Adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde bu Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanabilecektir." hükmüne yer verilmiş olup Geri Kabul Anlaşmaları çerçevesinde mevzuatta gerekli güncelleme yapılmış ve geçici korumanın kapsamı genişletilmiştir.

1.2 İLTİCANIN TARİHSEL SÜRECİ

Çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği üzere dünyadaki artan ve dikkat çekici şiddet olayları yabancılar kategorisi içinde yaşadıkları zulüm nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişileri özel bir noktaya taşımıştır. Bu noktadan hareketle göç hareketlerinin tarihsel seyri iltica konusu ile ilişkilendirilip daraltılarak bu başlık altında ele alınmıştır.

Sığınma anlayışının temelinde bulunan ve en başından beri ilticaya sebep olan unsur din sebebiyle yapılan zulümdür. 1951 Sözleşmesi din ve inanç temelli zulüm ve baskının yoğunlaştığı İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya konulmuştur. Bu sebeple din ve inanç unsuru o dönem itibariyle zülüm kavramının içeriğinin belirlenmesinde oldukça etkin bir unsur olmuştur.[13]

1.2.1 İltica Hareketlerinin Dünya'da Tarihsel Seyri

Tarihteki bilinen ilk iltica olaylarına milattan önce 2000'li yıllardan itibaren rastlanmaktadır. Mültecilik ve hatta uluslararası korumanın en genel şekli olan geri göndermeme prensibinin, Hitit ve Aztek Medeniyetleri'nde bu dönemlerde uygulandığı görülmektedir. Hitit Kralı Kral Urhi, amcası tarafından tahttan uzaklaştırılmış ve

[13] Ziya, a.g.m. s.234

Mısır'a gönderilmiş ve burada mülteci olarak kalmıştır. Bu durum geri göndermeme (non-refoulement) ilkesinin eski çağlardaki bilinen örneklerini oluşturmaktadır.[14]

Avrupa'da ise dramatik örnekler 30 yıl savaşlarında (1618-1648) ve Fransa'daki 1685 katliamında yaşanmıştır. İlkinde 150 bin kadar protestan Avusturya ve Bohemya'daki yurtlarını terk etmek zorunda kalmış; ikincisinde ise yerlerinden ayrılmak zorunda kalan Hugenottların sayısı, bunun iki katı olarak tahmin edilmektedir.[15]

Modern devletlerin kurulmasıyla birlikte egemenlik ve ülke sınırları kavramı daha fazla ön plana çıkmış ve iltica hareketleri daha görünür bir hal almıştır. 20. yüzyılın başlarında yaşanan Balkan Savaşları, Ermeni Tehciri, Rusya'dan kaçan rejim muhalifleri, Birinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun çöküşü yüzbinlerce insanın göç yollarına koyulması ile sonuçlanmıştır. İki dünya savaşı arasındaki dönemde İtalya, Almanya ve İspanya'da siyasal baskı ve zulüm yüzünden yine yüzbinlerce insan yurtlarından kaçmak zorunda kalmıştır. 1933-1939 yılları arasında sadece Almanya'dan kaçan Yahudilerin sayısı 350 bin olarak tahmin edilmektedir. Bu hareketlilik savaş sırasında da devam etmiştir. Bu dönemde yerlerinden edilen Polonyalıların sayısı 1,5 milyon civarındadır. Fakat en büyük hareketlilik savaşın sona ermesiyle yaşanmış ve 1944 - 1951 yılları arasında 20 milyon civarında insan yer değiştirmiştir. Bundan sonra da Avrupa'da mülteci harekelerine tanık olunmuş; ancak bu tarihten itibaren zorunlu göç olayının ağırlık merkezi Avrupa'dan üçüncü dünya ülkelerine kaymıştır. Güney Asya, Afrika ve Latin Amerika, 1980'lerin sonlarına kadar zorunlu göç olayı açısından en hareketli bölgeler olmuş, 20. yüzyılın sonlarında ise Balkanlar ile Orta Asya'da yoğun göç dalgası ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte 20. yüzyılın sonlarına doğru özellikle soykırım, insanlığa karşı suçlar ve savaş suçlarındaki artış, dünya üzerindeki mülteci sayısının büyük oranda artmasına neden olmuştur.[16]

---

[14] Odman, M. Tevfik; Mülteci Hukuku, AÜ. SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995, s. 6-7'den Aktaran Altıntop, Zeynep Deniz; a.g.e. s. 5

[15] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.3

[16] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.3-4

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan ağır insan hakları ihlalleri ile tüm dünyada yaşanan yoğun nüfus hareketleri, mülteci hukukunu, Birleşmiş Milletler'in en önemli gündem maddelerinden biri haline getirmiştir.

2010 yılında Arap halklarının demokrasi, özgürlük ve insan hakları taleplerinden ortaya çıkan ve Kuzey Afrika'da başlayan ve daha sonra Orta-Doğu'ya sıçrayan halk hareketleri; Tunus, Mısır, Libya, Suriye, Bahreyn, Cezayir, Ürdün ve Yemen'de baş gösteren halk ayaklanmaları ve silahlı çatışmalar ve 2011 yılında Suriye'de Esad rejimine karşı başlayan halk hareketleri, bir mezhep çatışmasının ve iç savaşın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaklaşık beş yıldır Suriye'de devam eden bu çatışma ve iç savaş ortamı nedeniyle can ve mal güvenliği ortadan kalkan çok sayıda Suriyeli, kitlesel olarak ülkelerini terk etmek zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla, Türkiye, Irak, Ürdün ve Lübnan başta olmak üzere, Orta-Doğu ve Kuzey Afrika'ya doğru yoğun nüfus hareketleri başlamıştır.[17]

1.2.2 İltica Hareketlerinin Türkiye'de Tarihsel Seyri

Osmanlı İmparatorluğu'nun birçok döneminde karşımıza çıkan kitlesel nüfus hareketleri, imparatorluğun çözülme sürecinde hız kazanmış ve Cumhuriyet tarihi boyunca da modern Türkiye farklı dönemlerde farklı şekiller alan uluslararası göç ve sığınma hareketlerine sahne olmuştur.[18]

> *Türkiye, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından beri bir göç ülkesidir, fakat 1980'lere kadar, aynı zamanda ulus inşa etme politikasının da bir parçası olarak, "Türk kültür ve ırkından gelen" göçmenlere ayrıcalıklar sağlayan bir sistem içerisinde, daha çok Türk kökenlilerin göç ettiği bir ülke statüsünde kalmıştır. Ancak özellikle 2000 sonrasında Türkiye'nin uluslararası göç alan ülkeler arasında önemli bir yere sahip olması ve Türkiye'ye yönelen göçün AB'yi de etkilemesi sonucunda göç politikalarının AB ile Türkiye arasında gerçekleşen çeşitli müzakereler ve raporlarla düzenlenmesi bir gereklilik haline gelmiştir.*[19]

---

[17] Odman, M. Tevfik, "Türkiye'ye Kabul Edilen Suriyeliler", Güncel Hukuk Dergisi, Ocak 2015, s. 40. Aktaran Altıntop, Zeynep Deniz; a.g.e. s. 2

[18] Prof. Dr. İçduygu, Ahmet; Prof. Dr. Sema, Erder ve Doç. Dr. Ömer Faruk, Gençkaya; "Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere", MiReKoc Araştırma Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, İstanbul, 2014, s.13

[19] İçduygu, Erder, Gençkaya (2014) a.g.e. s.239-250

Cumhuriyet'in kuruluş yılları ve sonrasında ülkemize yönelik gerçekleşen göç istatistikleri şu şekildedir: 1922-1938 yılları arasında Yunanistan'dan 384 bin kişi, 1923-1945 yılları arasında Balkanlardan 800 bin kişi, 1933-1945 yılları arasında Almanya'dan 800 kişi, 1988 yılında Halepçe katliamından sonra Irak'tan 51.542 kişi, 1989 yılında Bulgaristan'dan 345 bin kişi, 1991 yılında Birinci Körfez Savaşı'ndan sonra Irak'tan 467.489 kişi, 1992-1998 yılları arasında Bosna'dan 20 bin kişi, 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olaylar sonrasında 17.746 kişi, 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi.[20]

1980'li yıllarla başlayan dönem içinde Türkiye tarihinde ilk kez kökenleri itibariyle Türk ve Müslüman olmayan kişilerden de göç almaya başladı ve bu şekilde yabancıların Türkiye'ye göçünden söz edilebilecek bir döneme girilmiş oldu. İlk olarak, Türkiye'ye yönelen Türk ve Müslüman olmayanların göçünün önemli bir kısmı düzensiz (yasadışı) göç konumunda gerçekleşmiştir.[21]

Avrupa ülkelerine büyük sayılarda misafir göçmen göndermesiyle bilinen bir ülke olarak Türkiye'nin bu dönemde çok sayıda göç almasında Afganistan'ın Sovyet Rusya tarafından işgal edilmesi, İran'daki rejim değişikliği, Irak'taki Saddam Hüseyin rejiminin Orta Doğu'da yol açtığı hukuki kargaşa ve savaşlar ve son olarak Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist rejimin çöküşü dâhil olmak üzere, Türkiye'ye komşu ülkelerdeki bir dizi olayın, bu ülkelerden daha istikrarlı ülkelere geniş çaplı göçe yol açması etkili olmuştur.[22]

Cumhuriyet tarihi boyunca göç hareketlerinden önemli bir deneyim edinen Türkiye, Suriye'de Mart 2011'den itibaren sürmekte olan iç çatışmalar nedeniyle 2,8 milyon kişiye ev sahipliği yapmakta, ihtiyaçlarının karşılanmasında, etkin bir rol oynamaktadır. Uluslararası koruma talep eden Suriyeliler için Türkiye'de; açık sınır politikası, zorla geri göndermeme, kalma süresinin sınırlanmaması ve kamplarda insani yardımın sağlanması ilkeleri çerçevesinde geçici bir koruma sistemi oluşturulmuştur.[23]

---

[20] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye ve Göç, s.10-11 http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiye-ve-goc_363_382_1445_icerik (29.02.2016)
[21] İçduygu, Erder, Gençkaya (2014) a.g.e. s.58
[22] Prof. Dr. İçduygu, Ahmet ve Damla B., Aksel; Türkiye'de Düzensiz Göç, Uluslararası Göç Örgütü Yayını, Ankara, 2012, s.20
[23] Ergüven ve Özturanlı, a.g.m. s.1014

1.3 ULUSLARASI KORUMA HUKUKU

"Felaketten kaçan mülteciler ve sığınmacılar, çoğu zaman sığındıkları yerlerde de yoğun insan hakları ihlallerine maruz kalırlar. Ötekileşmişlerdir ya da hızla ötekileştirilmeye son derece elverişli bir ortama girmişlerdir. "Öteki"nin hakları ve güvenceleri cılız ve kırılgandır. "Öteki", günah keçisi kılınmaya en yakın adaydır. Konumu ve şartları bu kadar olumsuz olan mülteciler, bu nedenle hukuksal ve fiili korumaya en fazla muhtaç olan kesimi oluşturur."[24]

Tarih boyunca, insanlar baskı ve zulüm, silahlı çatışma veya değişik şiddet ve siyasi olaylar nedeniyle, yurtlarını terk ederek güvenli bölgeler veya devletlere gitmek zorunda kalmışlardır. Fakat 20. yüzyıla kadar bu insanların korunmasına ilişkin evrensel düzeyde hukuksal standartlar tespit edilememiş ve düzenlemeler yapılamamıştır.[25]

Siyasal istikrarsızlıkların şiddet sarmalına dönüşmesi sonucu meydana gelen kitlesel insan hareketleri uluslararası koruma konusunu gerek küresel gerekse de ulusal boyutta çözülmesi zor ve karmaşık bir sorun alanı haline dönüştürmüştür.

Uluslararası koruma kapsamında bulunan kişilere sağlanan koruma sadece ülkeye sığınma taleplerini kabul etmekten ibaret değildir. Böyle bir durumda koruma eksik kalmış olacaktır. Korumanın tam anlamıyla sağlanması için bu kişilere insanca yaşamaları için eğitim, iş, kültürel varlığını ve değerlerini koruyabilmek gibi imkânların sunulması gerekmektedir.

1.3.1 Uluslararası Koruma Hukukunun Doğuşu

İnsanların korunmasını vatandaşlık bağıyla sıkı bir ilişki içine yerleştiren modern ulus devletler sisteminde, vatandaşı oldukları ülkeyi terk etmek zorunda kalanlar kolaylıkla insanlık dışı muamelelere maruz kalmaktadırlar. Bu durumda, söz konusu insanların korunmasını mensubu oldukları veya diğer ulus devletlerin insafına bırakmak düşünülemeyeceğinden, bu görevi uluslararası topluluğun üstlenmesinden başka yol kalmamıştır"[26] ve bu nokta uluslararası koruma hukukunun doğuş noktasıdır.

---

[24] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.63
[25] Altıntop, a.g.e. s.4
[26] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.11

Mülteci hukukunun gelişim sürecine bakıldığında, konuyla ilgili ilk çalışmaların, 1920'lerde Milletler Cemiyeti çerçevesinde, iki ya da daha fazla devletin taraf olduğu, mültecilerin hukuki statüsünü tanımlamak amacıyla yapılan sözleşmelerden ibaret olduğu görülmektedir.[27]

Uluslararası korumaya ilişkin evrensel ilkelerin tüm devletlerce kabul edilmesine yönelik çalışmalara rağmen bu ilkelerin kabul edilmesi ve uygulanması devletlerin iradesine bırakılmış ve konu uluslararası hukuk ile hükümetlerin politikaları arasına sıkıştırılmıştır.

1.3.2 Uluslararası Düzenlemeler

İkinci Dünya Savaşı sürecinde çok sayıda insan dini veya etnik kökeni nedeniyle zulme uğramış ve savaş sonrasında da milyonlarca insan yer değiştirmek zorunda bırakılmıştır. Bu dönemde yaşanan insani tahribat birçok uluslararası kuruluşun ve bu kuruluşlar öncülüğünde şekillenecek olan uluslararası koruma hukukunun ortaya çıkmasında tetikleyici unsur olmuştur.

22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe giren 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi, mültecilerin haklarını, yükümlülüklerini ve devletlerin uluslararası korumaya ilişkin yükümlülüklerini ayrıntılı şekilde düzenleyen en temel belgedir. 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol, mültecilerle ilgili en kapsamlı düzenlemeler içeren bir diğer evrensel düzenlemedir. 1951 Tarihli Sözleşme 1962 yılında, 1967 Tarihli Protokol de 1968 yılında Türkiye tarafından onaylanmıştır.

Ayrıca, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Sözleşme ve Sosyal Ekonomik ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, bölgesel boyutta da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı gibi uluslararası sözleşmeler, getirdikleri denetim mekanizmalarıyla mülteci ve sığınmacıların faydalanabileceği hak ve güvenceler içermektedir.

[27] Ergüven ve Özturanlı, a.g.m. s.1015

Bu bölümde sadece uluslararası koruma hukukunun ilk ve temel belgeleri olarak kabul edilen 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ele alınmıştır.

1.3.2.1 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi

1951 Sözleşmesi uluslararası alanda mültecilerin haklarına ilişkin düzenlemeler içeren en temel belge kabul edilmektedir. Ancak Sözleşme'nin İkinci Dünya Savaşı'nın neden olduğu tahribatı giderebilmek amacıyla ve Avrupa eksenli hazırlanmış olması nedeniyle evrensel nitelikte olduğu tartışmalıdır.

1951 Sözleşmesi'nde mülteci tanımı yapılırken zaman ve coğrafi sınırlama kriterlerine yer verilmiş ve bu durum şu şekilde maddeleştirilmiştir. "İşbu 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) şıkkını kabul eden her Taraf Devlet, herhangi bir zamanda Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'ne göndereceği bir notla, (b) şıkkını kabul ettiğini duyurarak yükümlülüklerini genişletebilir."

Bu maddede yer verilen kısıtlardan kaynaklanan insan hakları ihlalleri 1967 tarihli protokol ile giderilmeye çalışılmış olmakla birlikte uygulamada mülteciler açısından tanım birliği halen sağlanabilmiş değildir.

Sözleşmede çalışma hayatına ilişkin bir takım düzenlemelere de yer verilmiştir. Çalışma hayatı ile ilgili bölümler Sözleşmenin 17, 18 ve 19 uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda 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.

Son olarak Sözleşmede mültecilerin ücret alacakları, toplu görüşme hakları, diploma ve yeterliliklerinin tanınması konusunda gereken kolaylığın sağlanması, mesleki eğitim almaları ve sosyal güvenlik hakları gibi hususlara ilişkin de koruyucu hükümlere yer verilmiştir.

1.3.2.2 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol

"1951 Sözleşmenin Avrupa merkezci bir bakışla hazırlandığının açık kanıtı olan tarih ve coğrafya sınırlaması, izleyen yıllarda meydana gelen önemli mülteci hareketlerinin Sözleşme kapsamında değerlendirilememesine neden olduğu için uluslararası kamuoyunda ciddi sıkıntılara yol açmıştır. Durumu düzeltmek için yapılan çalışmalar çerçevesinde bir Protokol hazırlanmış, bu Protokol BM Genel Kurulu'nda 1966'da kabul edilmiş, 1967'de de yürürlüğe girmiştir. Bu Protokolle söz konusu sınırlamalar geleceğe yönelik olarak kaldırılmış ve Sözleşmede yer alan tanım dünya genelinde uygulanabilir hale getirilmiştir. Ancak Sözleşmeyi coğrafi sınırlamayla kabul eden devletlere bu sınırlamayı devam ettirme imkânı tanındığı için, yine bazı çarpıklıkların doğması tam olarak önlenememiştir."[28]

Protokol 1951 Sözleşmesindeki bu eksiliği gidermek dışında esaslı bir düzenlemeye yer vermemiştir.

[28] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.14

1951'den bu yana mülteci hareketlerinin nedenlerinde önemli değişimler yaşanmış olmasına rağmen, bu durum mülteci tanımını oluşturan unsurlarda değişiklik getirmemiştir. Böylece iç savaş, ekonomik çöküş, siyasal kargaşa, doğal afetler ve iklim değişikliği gibi nedenlerle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilerin durumu Sözleşme kapsamı dışında tutulmaya devam edilmiştir.[29]

1.3.2.3 Uluslararası Düzenlemelerin Türkiye Tarafından Onayı

Türkiye 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmeyi 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Kanunla onaylamıştır. Bu Kanun, 5 Eylül 1961 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 30 Mart 1962 tarihinde de katılım belgesi gönderilmek suretiyle de sözleşmeye taraf olunmuştur. 1967 Protokolü'nü ise Türkiye coğrafi sınır ile ilgili çekincesini muhafaza etmek koşuluyla da olsa 1 Temmuz 1968 tarihinde kabul etmiş ve Protokol 5 Ağustos 1968 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[30]

Ülkemiz, Protokolü İmzalama belgesinde Türkiye Hükümeti'nin, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme'nin 1 inci maddesinin B kısmında yer alan ve Sözleşme'nin sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle mülteci olmuş kişilere uygulanacağına dair beyanname hükümlerini saklı tuttuğunu belirtmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin Sözleşmede öngörülen çerçevede mülteci statüsünü tanıma yükümlülüğü tam anlamıyla bulunmamaktadır.[31]

> *"Türkiye'nin benimsediği Avrupa sınırları Rusya ve Urallar'ın batısındaki Kafkasya'yı da içine alan eski Sovyet devletleri de dâhil Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerinin topraklarını içermektedir."*[32]

Türk hukukunda mülteci-sığınmacı ayrımına tâbi tutulan ülkelerini terk etmek zorunda kalmış yabancılar ikili bir sınıflandırma içinde yer almaktadır. Mülteciler bakımından, Türk hukukunda uluslararası nitelikli ana kaynak kabul edilen Cenevre Sözleşmesi bağlamında, kendilerine mülteci statüsü verilebilecek olan Avrupa kaynaklı iltica hareketleri sonucunda Türkiye'ye sığınan mülteciler, birinci grup içinde yer

---

[29] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.14
[30] Akyürek, İnayet Burcu; Mülteci Hukuku ve Türkiye Uygulaması Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007, s.48
[31] Akyürek, a.g.e. s.48
[32] Başak, a.g.e. s.24

alırlar. İkinci grupta yer alanlar ise, Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü gereğince konulan coğrafî çekince nedeniyle, Türk hukukunda kendilerine mülteci statüsü verilemeyen kişilerdir. Bunlar, Türkiye'ye Avrupa dışındaki ülkelerden gelmekte ve sığınmacı olarak Türkiye'de geçici olarak bulunmaktadırlar. Bununla birlikte, sığınmacı olarak kabul edilenler, insanî sebepler göz önüne alınmak suretiyle, üçüncü bir ülkeye gönderilinceye kadar uluslararası koruma altında bulundurulmaktadır.[33]

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Avrupa dışından gelen kişilere şartlı mültecilik statüsü verilmesi öngörülmüştür. Ancak yasa yürürlüğe girdikten sonra kaç kişiye şartlı mültecilik verildiği konusunda kamuoyu ile paylaşılan bir veri bulunmamaktadır. 2011 sonrasında kitleler halinde ülkemize gelen Suriyeli sığınmacılar geçici koruma kapsamına alınmış dolayısıyla uluslararası korumanın[34] dışında bırakılmışlardır.

[33] Ay, Kadir; Bugünkü Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Yürütülen Uygulamalar ve Karşılaşılan Güçlükler, Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul 2004, s. 65'den Aktaran Güner, Cemil; http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2007-56-04/AUHF-2007-56-04-guner.pdf s.85 (06.07.2015)

[34] 6458 sayılı YUKK'a göre Uluslararası Koruma: "Mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsününü ifade etmektedir." Geçici koruma kapsamında bulunanlar uluslararası koruma kapsamında sayılmamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN GÖÇ POLİTİKALARI

Artan göç hareketleri karşısında pek çok devlet ve uluslararası toplum yanlış politika ve hatta politikasızlık riski ile karşı karşıyadır. Ülkesel farklılıklar göz önüne alındığında uluslararası düzeyde geçerli tek bir doğru politikadan bahsetmenin oldukça güç olmasının yanı sıra, verilen kararların yerindeliğinin değerlendirilmesi ve tüm sonuçlarının gözlemlenebilmesi için uzun yıllar beklemek de gerekebilir. Bir üst akıl olarak değerlendirilebilecek olan uluslararası kuruluşların tespitleri, değerlendirmeleri ve tecrübelere dayalı tavsiyeleri ulusal politikaların en uygun şekilde oluşturulabilmesinde büyük öneme sahiptir ve ilgili bölüm kitlesel göç akınları ile karşı karşıya kalan toplumumuzda konuyla ilgilenenlere fikir verebilme kaygısından hareketle oluşturulmuştur.

Özellikle Avrupa ülkelerinde önümüzdeki senelerde daha da artacak olan işgücü açığının ve belirli meslek dallarında oluşacak yetenek boşluklarının hangi göç yöntemleri ile karşılanması gerektiği önemli araştırma konularından biri haline gelmiştir. Öyle ki göç alan gelişmiş ülkelerin politika ve karar mercilerinin üzerinde durduğu konu, göçmen işçilerin ne kadar süre ile kabul edileceği ve nasıl seçilecekleridir. İşgücü piyasasının ihtiyaçları ile uyumlu olmayan ve aynı zamanda sosyal yardımlar bakımından ülkelere mali yük getirdiği düşünülen hedefsiz göç politikaları yerini son yıllarda seçilmiş ve kontrollü göç politikalarına bırakmış görünmektedir. Hükümetler ihtiyaç duydukları işgücünü üstlerinde tam kontrol sağlayacakları göç kanalları yoluyla elde etmek istemektedirler. Bugün birçok ülke, söz konusu ulusal göç politikalarıyla; işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu kişileri kabul şartlarının zor olduğu çeşitli eleme süreçlerinden geçirmekte ve bu süreçler sonunda ülkelerine kabul edilen göçmenleri ihtiyaç duyduğu sürece istihdam etmek istemektedirler.[35] Ancak planlı olmayan göç hareketlerinden kaçınmak da ülkeler için her zaman kolay tercih edilen bir yol olmayabilir.

[35] Nakhoul, Tuğçe Elif; "Uluslararası İşgücü Göçü Ve Türkiye", ÇSGB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s.34

Bu bölüm kapsamında OECD, ILO, BM ve ilişkili kuruluşları, AB ve WAPES'in yabancı işgücü konusundaki tutumları ele alınmaktadır. Söz konusu kuruluşların en güncel yazılı belgeleri incelenmiş ve bu belgeler çerçevesinde çalışma şekillenmiştir. Ele alınan raporlar ve çalışmaların mevcut durum hakkında fikir verdiği ve politikalar için yol gösterici olduğu fikrinden hareketle son derece önemli oldukları düşünülmektedir. İslam İşbirliği Teşkilatı'nın politika ve faaliyetleri de inceleme kapsamına alınmak istenmiş ancak konuyla ilgili olarak Teşkilat'ın internet sayfasında yabancı işgücü veya mülteciler özelinde hazırlanmış herhangi bir bildiri ya da dokümana erişilememiştir. Bununla birlikte 14-15 Nisan tarihlerinde on üçüncüsü İstanbul'da gerçekleşen İslam İşbirliği Zirvesi'nde görüşülecek konular arasında İslam dünyası ve göçün de yer aldığı bildirilmiş[36] ancak sonuç bildirisi incelendiğinde mültecilerin sorunlarına ilişkin konulara rastlanılamamıştır.

Uluslararası kuruluşların göçmen işçiler konusundaki yaklaşım, söylemleri ve konuyu ele alış biçimleri önemli farklılıklar göstermektedir. Elbette ki bu farklılıklar Kuruluşların misyonları ile doğrudan ilgilidir. ILO göçmen işgünü teşvik edici ve olumlayıcı bir dil kullanırken; OECD konuya sorun odaklı yaklaşmakta ve uluslararası toplumun işbirliğine daha çok vurgu yapmaktadır. BM ve alt kuruluşları dünyadaki göç hareketlerinin büyüklüğü hakkında bilgi sahibi olunmasında güvenilir veriler ortaya koymakta ve ILO ile benzer şekilde sahada aktif olarak faaliyetler ve projeler yürütmektedirler. AB, göçmen hareketleri karşısında sınırlarını koruma yönünde bir politika izlemekte, Birlik düzeyinde güncel bir uyum çalışması henüz yürütmemektedir. WAPES ise alanla ilgili olarak Kamu İstihdam Kurumlarının aktif bir biçimde rol alması için çalışmalar yapmaya başlamıştır. İncelenen raporlar sonucu edinilen ortak kanaat ise tüm kuruluşların mevcut durumu tüm gerçekliği ile ortaya koymaya çalıştığı ancak sağlam temelleri olan ve çok yönlü bir politika önerisinde bulunamadıklarıdır.

Değinilmesi gereken son bir husus ise, Türkiye'de göç ve yabancı işgücü alanında çalışmalar yürüten çok sayıda sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Bu sivil aktörler, insani yardımlardan sığınmacıların Türkiye'deki kalışlarının desteklenmesine, göçmenlerin koşullarının –çalışma koşulları da dâhil- iyileştirilmesine yönelik

[36]Organisation of Islamic Cooperation, http://www.oic-oci.org/oicv3/topic/?t_id=11088&t_ref=4363&lan=en (15.04.2016)

savunuculuk faaliyetlerinden, hukuki destek sağlanmasına çok çeşitli çalışma hedeflerine sahiptirler. Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği, Caritas, İstanbul Inter-Parish Göçmen Programı, Helsinki Yurttaşlar Derneği, Göçmen Dayanışma Ağı, Mültecilerle Dayanışma Derneği, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, İnsan Hakları Derneği ve İHH İnsani Yardım Vakfı bu alanlarda çalışan sivil toplum kuruluşları arasındadır.[37] Ancak bu kuruluşların çabaları çalışmanın sınırlarını aştığı için bu çalışma kapsamında değerlendirmeye alınmamışlardır. Bu alan, başka bir tez çalışmasının konusunu oluşturabilecek niteliğe sahiptir.

2.1 EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA ÖRGÜTÜ (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü 1948 yılında İkinci Dünya Savaşı nedeniyle tahrip olan Avrupa'nın yeniden inşası için Amerika Birleşik Devletleri tarafından fonlanan Marshall Planı'nın yönetimi amacıyla Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü adı altında kurulmuştur. Örgüt, ekonomilerin birbirine karşılıklı bağımlılığı gerçeğinden hareketle Avrupa'nın çehresinin değiştirilmesi hedefiyle yola çıkmış ve 1961 yılında bugünkü ismini ve halini almıştır. 34 üyesi bulunan örgütün kilit ortakları Brezilya, Hindistan, Çin, Endonezya ve Güney Afrika'dır. OECD bünyesinde ülkeler birbirinin sorunlarını tanımlamakta, tartışmakta ve analiz etmekte, söz konusu problemlerin çözümüne yönelik politikalar geliştirmektedir. Dünya ticaret ve yatırımının yüzde 80'ini oluşturan OECD ülkeleri dünya ekonomisinin yüzleştiği zorlukları vurgulamada da lider konumundadır.[38]

OECD ekonomik gelişme ve refahın sağlanması amacıyla kamu politikalarının hemen her alanında teknik çalışmalar yürüten bir işbirliği teşkilatıdır. OECD, makroekonomik politikalar başta olmak üzere; ticaret, tarım, vergi, finans, rekabet, eğitim, sağlık, çevre, sanayi, teknoloji, yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınma, istihdam, sosyal güvenlik ve uluslararası göç gibi hükümetlerin politika oluşturdukları çok geniş bir sahada faaliyet göstermektedir. Teşkilatın temel hedefi, en güncel veri ve analizler

[37] İçduygu ve Aksel (2012) a.g.e. s.58
[38] OECD, http://www.oecd.org/about/history/ (19.02.2016)

ışığında en iyi politika seçenekleriyle küresel sorunlar için gerekli çözümleri üretmektir.[39]

OECD Uluslararası Göç Görünümü Raporu (International Migration Outlook), OECD'nin Göç Hakkında Devamlı Raporlama Sistemi'nin otuz dokuz raporundan oluşmaktadır.[40] 2015 yılında yayınlanan son Raporda, OECD ülkelerinin daha önce eşi benzeri görülmemiş bir mülteci krizi ile karşı karşıya bulunması nedeniyle göçmen politikalarının kapsayıcılığı ve konuyla ilgili işbirliğine daha önce hiç olmadığı kadar ihtiyaç duyulduğu hususu özellikle vurgulanmaktadır. OECD verilerine göre 2014 yılında 800 binden fazla sığınma başvurusu kayıtlara geçmiştir. Bu rakam oldukça yüksek olmakla birlikte 2015 yılı için öngörüler bu rakamın oldukça üzerindedir. OECD değerlendirmesine göre insani göç dünyanın birçok bölgesinde artan bir kaygı olsa da; sığınma başvurularının çoğunluğu Avrupa'da gerçekleşmektedir. Bu acil durumun gerek Avrupa gerekse de küresel düzeyde işbirliği sorumluluğu gerektirdiği açıktır.[41]

Tablo 1 - OECD Bölgesinde Sığınma Başvuru Sayısı (2013-2014)

Sığınma Başvurusu Yapılan Varış Ülkesi	2010-2013Yıllık Ortalaması	2013	2014	Sığınmacıların İlk Üç Orijin Ülkesi (2013)
Almanya	65 300	109 580	173 070	Suriye, Sırbistan (ve Kosova), Eritre
ABD	59 480	68 240	97 910	Meksika, Çin, El Salvador
Türkiye	24 130	44 810	87 820	Irak, Afganistan, Suriye
İsveç	38 440	48 430	75 090	Suriye, Eritre, Vatansızlar
İtalya	21 810	25 720	63 660	Mali, Nijerya, Gambiya
Fransa	53 940	60 460	59 030	Dem. Kongo Cum, Rusya, Suriye
Macaristan	6 130	18 570	41 370	Sırbistan(ve Kosova),Afgan.,Suriye
Birleşik Krallık	26 430	29 190	31 260	Pakistan, Eritre, İran
Avusturya	15 090	17 500	28 060	Suriye, Afgan., Sırbistan(ve Kosova)
Hollanda	12 250	14 400	23 850	Suriye, Eritre, Vatansızlar
İsviçre	19 590	19 440	22 110	Suriye, Eritre,Sri Lanka
Danimarka	5 630	7 540	14 820	Suriye, Eritre, Vatansızlar
Belçika	19 700	12 500	13 870	Suriye, Irak, Eritre
Kanada	19 530	10 380	13 450	Çin, Pakistan, Kolombiya
Norveç	10 090	11 460	12 640	Eritre, Suriye, Somali
Yunanistan	9 350	8 230	9 450	Afganistan, Pakistan, Suriye
Avusturalya	11 820	11 740	8 960	Çin, Hindistan, Pakistan
Polonya	8 690	13 980	6 810	Rusya, Ukrayna, Gürcistan
İspanya	3 310	4 500	5 900	Suriye, Ukrayna, Mali
Japonya	2 220	3 250	5 000	Nepal, Türkiye, Sri Lanka
Finlandiya	3 260	3 020	3 520	Irak, Somali, Ukrayna

(Kaynak: OECD)

[39] Nakhoul, a.g.e. s.71
[40] OECD, International Migration Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015, s.3
[41] OECD (2015a), a.g.e. s.9

Sığınma başvurularındaki artış anlamında 2014 yılı son otuz beş yılın ikinci en yüksek sığınma başvurusu alınan yılı olmuştur. Birinci sırada ise 1992 sonrasında Eski Yugoslavya'da yaşanan çatışmalar sonrasında yapılan başvurular yer almaktadır. Suriye ve Libya'daki güvenlik sorunları nedeniyle 2013 yılına kıyasla 2014 yılında OECD bölgesinde sığınma arayanların sayısında yüzde 46'lık bir artış gözlenmiştir. Suriyeli sığınmacıların sayısı bu artışın üçte birlik kısmını oluşturmaktadır.[42]

OECD, sığınmacı ve mültecilerin yerleşme hakkı olmaksızın geri dönüşlerine ilişkin tedbirleri desteklemektedir.[43] Ancak bununla birlikte 2013 yılında yüzde 53'ü kadın olmak üzere 2 milyondan fazla kişi OECD ülkelerinde vatandaşlık elde etmiştir. Vatandaşlık kazanan kişilerden yüzde 22'si diğer OECD ülkeleri, yüzde 37'si Asya devletleri, yüzde 23'ü Latin Amerika ve Karayipler ve yüzde 16'sı Afrika kökenlidir.[44]

OECD ülkelerinde göç konusuna ilişkin kaygılarda yeni bir artış ve göçmen karşıtı düşüncelerde yaygınlık endişe verici bir haldedir. Özellikle kamuoyundaki negatif tepkiler yüzünden Avrupa ülkeleri acil çözümleri belirleme ve bunları uygulamaya geçirme konusunda uzlaşı sağlanmakta zorlanmaktadır. Göç sebebiyle yaşanan krizi öngörmede yaşanan başarısızlık, siyasilere duyulan güvene karşı ciddi bir tehlike oluşturmakta ve ileri ki dönemlerde geliştirilecek acil politikaların adaptasyon kapasitesini azaltacak önemli bir risk unsuruna dönüşmektedir. Günümüzde çoğu araştırma söz konusu bu krizi çözmekle ilgilensede ülkelerin mevcut yasal göç sistemlerini değişen ekonomik ve demografik koşullara, uluslararası rekabete ve geçmiş deneyim ve politikalardan çıkarılacak derslere göre yeniden uyarlanması gerekmektedir.[45]

OECD grubunda yer alan ülkelerin temel göçmen politikalarında hız kaybı yaşanmakla birlikte bazı ülkelerde konuyla ilgili önemli çalışmalar da yürütülmektedir. Türkiye, Meksika, Finlandiya, Macaristan, Fransa ve İsviçre bu ülkelere örnek olarak gösterilmektedir.[46]

---

[42] OECD (2015a), a.g.e. s.26-27
[43] OECD (2015a), a.g.e. s.52
[44] OECD (2015a), a.g.e. s.37
[45] OECD (2015a), a.g.e. s.9
[46] OECD (2015a), a.g.e. s.38

Ayrıca yabancı yatırımcılar ve girişimciler yabancılara karşı artan katı tutumlara rağmen OECD ülkelerinde ilgi odağı olmaya devam etmektedir. Avustralya, Kanada, Almanya, İrlanda, Hollanda, Norveç, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve Romanya sermaye sahibi göçmenlerin yeni işler kurmalarını ve yatırım yapmalarını destekleyici politikalar üretmektedir.[47]

Göçmen akınlarının devletlerin kamu maliyelerine ağır etkileri de göz ardı edilmemesi gereken noktalardan biridir. İltica arayanları desteklemek için gerekli olan kısa dönemli harcamalar arasında; barınma, beslenme ve temel gelir desteğini içeren insani yardımlar, dil eğitimi ve okul harcamaları, iltica başvurusu ve geri gönderme süreçleri ile ilgili harcamalar bulunmaktadır. Ayrıca iltica arayanların başvuruları kabul edildiğinde işgücü piyasasına ve topluma adaptasyonları için acilen ek mali desteğe ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni gelenlerin istihdam ve refah sistemine katkı sağlamaları halinde yapılan yatırımların pozitif bir geri dönüşü olacaktır. Mültecilerin topluma mali etkileri üzerine ele alınmış geçmiş örneklerde, kısa dönemde mültecilere önemli yatırımlar yapmanın mali etkisinin yüksek olabileceği ancak işgücü piyasasına uyumu sağlandıkça bu etkinin hızla azalacağına değinilmektedir. Bu bağlamda mültecilerin potansiyellerinin ortaya çıkarılması bu kişilerin yeteneklerine en fazla nerede ihtiyaç duyulduğunu tespit etmek ile mümkün olabilecektir. İltica arayanların işgücüne ilk etkisi mülteci statüsünü kazanıp kazanmamalarına, başvuru süresinin uzunluğuna ve işgücüne girip girmeyeceklerine bağlıdır. Bu faktörler geliş ülkesine ve zamana göre büyük ölçüde değişiklik göstermektedir.[48]

Uluslararası Göç Görünümü Raporu'nda göçmenlerin çalışma koşullarına ilişkin bir takım hususlara da dikkat çekilmektedir. OECD gözlemlerine göre göçmenler ya kötü koşullara sahip işlerde ya da eğitim durumlarına göre çok daha az nitelik gerektiren işlerde çalışmaya zorlandıkları için işsiz kalma olasılıkları daha yüksektir ve iş yoksulluğunu da içeren yoksullukla yüzleşmektedirler. Kalıcı göçmenlerin yeteneklerini ortaya çıkarmak için uyum politikalarına yatırım yapmaya devam etmek ve bu yatırımların etkinliğini desteklemek önemlidir. Göçmen çocuklarının ortalamanın

[47] OECD (2015a), a.g.e. s.44

[48] OECD, How Will The Refugee Surge Affect The European Economy? Migration Policy Debates, 2015, s.2-3 http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf (19.02.2016)

altında eğitim görmeleri ayrı bir sorun alanı olmaya devam etmektedir. Mevcut insani krizi çözecek daha uzun dönemli ve etkin araçlarla birlikte uluslararası koordinasyona sahip bir küresel politika stratejisine ihtiyaç duyulmaktadır.[49]

Ayrıca 2011-2014 döneminde OECD ülkelerinde yerel işgücünün istihdam oranında 0,5 puanlık bir artış yaşanırken, göçmenlerin istihdam oranında yaklaşık olarak yüzde 1,3 puanlık bir atış yaşanması göçmenler adına olumlu bir gelişmedir. OECD bölgesinde, göçmenlerin uzun dönemli işsizliğinin artışında yavaşlama meydana gelmiştir. Bununla birlikte yabancı kökenlilerin işsizlik oranında belirli bir değişiklik olmamış ve işsizlik oranı yerel işgücünün işsizlik oranına kıyasla 3,3 puan daha fazla gerçekleşmiştir.[50] Yaşanan olumlu gelişmelere rağmen yerel nüfusa kıyasla göçmenlerin istihdam edilme oranlarının önemli ölçüde düşük olduğu da göz ardı edilmemelidir.

Çalışma hakkı, göçmenler ile ev sahibi toplum arasında uyumun sağlanmasında önemli bir role sahiptir ve söz konusu uyum süreçlerinde Kamu İstihdam Kurumlarının rolünün daha fazla önem kazandığı da Rapor'da vurgulanmaktadır. 2013'ten beri Almanya, Federal Çalışma Bakanlığınca uygulanan MobiPro-EU programı ile diğer AB ülkelerinden gelen gençleri Almanya'da nitelikli birer çalışan olmaları amacıyla firma tabanlı mesleki eğitim kurslarına katılmaları konusunda desteklemektedir. Program, geleneksel bir şekilde Alman ve Avrupalı gençleri odağına alsa da entegrasyonun sağlanması amacıyla nitelikli yabancı işgücünü teşvik edecek ve küçük ve orta boy işletmelere destek verecek şekilde genişletilmiştir. Bu destek, pozitif şirket imajı, kültürel çeşitlik ve kültürler arası rekabet gibi teşvik edici kavramlar üzerine kurulmuştur.[51]

Nitelikli yabancı işgücüne duyulan ilgi OECD'nin farklı bir raporunda "İşe Alma Paradoksu" çerçevesinde ele alınmış ve nitelikli göçmen işgücünün işe alınması etrafında şekillenen tartışmaların her zaman gerçeği yansıtmadığı konusuna vurgu yapılmıştır. Örneğin, bir taraftan nitelikli işgücü için küresel rekabet vurgusu yapılmakta diğer taraftan iş alımların –yüksek nitelikliler dâhil- yerelde erişilebilen yabancılardan karşılandığı görülmektedir. Yani mevcut yabancı işgücü imkânları

[49] OECD (2015a), a.g.e. s.10
[50] OECD (2015a), a.g.e. s.12
[51] OECD (2015a), a.g.e. s.87

değerlendirilmekte ancak uluslararası hareketliliğe yol açacak bir talep söz konusu olmamaktadır. Benzer şekilde, hükümet politikaları büyük ölçüde yüksek nitelikli işgücüne vurgu yapmakta iken, işverenler artan şekilde orta nitelikteki işgücüne olan taleplerini dile getirmektedirler.[52]

2.2 ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO)

ILO çalışma yaşamına ilişkin temel ilke ve hakların iyileştirilmesi alanında sosyal diyalog mekanizmaları ile kurallar üreten ve üye devletlerce üstlenilen yükümlülüklerin yerine getirilmesini oluşturduğu denetim mekanizmaları ile izleyen uluslararası aktörlerin başında yer almaktadır. 1919 yılında faaliyetlerine başlayan kuruluşun temel çalışma alanları içerisinde işgücü göçü ve göçmen işçiler konusu da yer almaktadır.[53]

İnsana yakışır iş, sosyal adalet, uluslararası işbirliği, işgücü göçünün etkin yönetimi, göçmen işçilerin korunması, sosyal uyum ve sosyal içerme ilkeleri çerçevesinde emek göçünde yaşanan gelişmelerin karmaşıklığı ile birlikte, hükümetlerin, sosyal ortakların ve diğer paydaşların yönlendirilmesi ve ilkeler geliştirmeleri konusunda ILO şahsına münhasır bir görev ve yükümlülüğe sahiptir.[54]

ILO'nun örgütlenme ve toplu sözleşme özgürlüğü, zorla çalıştırmanın önlenmesi, eşit muamele, çocuk işçiliği gibi konularda işyerindeki göçmen işçiler dâhil tüm çalışanlar için uygulanan çalışma standartlarının yanı sıra; göçmen işçilere özgü geliştirilmiş olan başta 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç Hakkındaki Sözleşme ve 43 sayılı Göçmen İşçiler Sözleşmesi[55] olmak üzere çok sayıda düzenlemesi bulunmaktadır.

ILO'nun göçmen ve mülteci işçilere ilişkin tespit ve faaliyetleri hakkında fikir verebilmek adına çalışmada 2010 yılında yayınlanan Hak Temelli Bir Yaklaşım ile Uluslararası İşgücü Göçü Raporu (International Labour Migration A Rights-Based Approach) ve Suriyeli mülteci akını neticesinde 2015 yılında hazırlanmış olan ve 2016

---

[52] OECD, Who Should Be Admitted As A Labour Migrant? Migration Policy Debates, 2014, s.2 http://www.oecd.org/migration/migration-policy-debates-4.pdf (19.02.2016)
[53] Nakhoul, a.g.e. s.67
[54] ILO, International Labour Migration A Rights-Based Approach, International Labour Office, Geneva, 2010 s.v
[55] Nakhoul, a.g.e. s.38

yılının Şubat ayında güncellenen Suriyeli Mülteci Krizine ILO'nun Yanıtı/Tepkisi Raporu (The ILO Response To The Syrian Refugee Crisis) ele alınmıştır.

Hak Temelli Bir Yaklaşım ile Uluslararası İşgücü Göçü Raporu, göçmen işçiler konusu ile ilgili tartışma alanlarına değinmekte, durum tespitinin yanı sıra konunun olumlu ve olumsuz etkilerini ılımlı bir yaklaşımla ele almaktadır. Bununla birlikte raporda kitlesel göçlerin yol açtığı kriz durumları ile nasıl mücadele edileceğine yönelik çözüm önerileri bulunmamaktadır. Yine de politika üretim aşamalarında konunun ortaya konuş şeklinin faydalı olacağı düşüncesinden hareketle bu raporda değinilmiş olan bir takım hususlara çalışmada yer verilmiştir.

ILO'nun rapordaki tespit ve değerlendirmelerine göre artan göçmen işçi sayısı ile birlikte yerel nüfusun gelir ve yaşam standartları yükselmektedir. Ev sahibi toplumların belirli işlerde çalışmaktan kaçınmasına bağlı olarak tarım, inşaat, temizlik, yemek hizmetleri, hasta bakımı, turizm, ev işleri ve eğlence sektörü göçmen işgücüne bağlı sektörlere dönüşmeye başlamıştır. Küreselleşme ve artan rekabet göçmen alan birçok ülkede işgücü piyasasında bölünmelere neden olmuştur. Ana işgücü piyasasında yer alan yüksek nitelikli meslekler bilgi ve beceri sahibi çalışanlara bağlı iken; kayıt dışılığın olduğu ve küçük girişimlerden oluşan ikincil işgücü piyasasında yer alan düşük nitelikli meslekler niteliksiz göçmen işçilere bağlı hale gelmeye başlamıştır. Avrupa'da yaşlanan işgücüne yönelik demografik göstergeler ve bireylerin bağımsız yaşama arzusundaki artış; ev işçiliği, hemşirelik, yaşlı ve engelli bakımı gibi düşük nitelikli işgücüne talebi artırmaktadır. Yerel işgücünün emek yoğun sektörlerde ve düşük ücretlerle çalışmak konusundaki artan isteksizliği nedeniyle artan talep ancak yabancı işgücü ile doldurulabilecek gibi görünmektedir.[56] Bu değerlendirmelerin refah düzeyi yüksek ülkeler için gerçeklik payının daha yüksek olduğu düşünülmektedir.

Rapora göre göçmenler, işgücü piyasasında yüksek ve düşük nitelikli işgücü ihtiyacını karşılayarak, nüfusu gençleştirerek, işgücü piyasası etkinliğini artırarak, girişimciliği geliştirerek, kentsel yenilenmeyi teşvik ederek, varış ülkesine yenilik ve dinamizm kazandırarak ekonomik büyümeye birçok farklı kanaldan katkı sunmaktadırlar. Göçmenlerin varış ülkesindeki büyüme ve dönüşüme katkısı önemli

[56] ILO (2010), a.g.e. s.23-24

göçmen nüfusu barındıran ülkelerin geçmiş tecrübeleriyle defalarca kez kanıtlanmıştır. Avusturalya, Kanada ve Amerika gibi göçmen nüfusu yüksek ülkeler genellikle ekonomik açıdan başarılı ülkelerdir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında göçmen işçiler Avrupa'nın toparlanmasına uzun yıllar katkı sunmuşlardır. Doğu ve Batı Asya'da 1970'lerden beri göçmen işçiler şehirlerin görüntüsünü değiştirmiştir ve şu anda Dubai, Birleşik Arap Emirlikleri gibi yerlerde inşaat endüstrisinin bel kemiğini oluşturmaktadırlar. Almanya, Lüksemburg ve İsviçre en yüksek göçmen nüfusa sahip ülkeler olmakla birlikte aynı zamanda bölgenin en zengin ülkeleridir.[57] ILO'nun göçmen hareketlerini olumlayan değerlendirmelerinde eksik kalan bir takım hususlar olduğu düşünülmektedir. Raporda değinildiği gibi Avusturalya, Kanada, Amerika gibi ülkelerde göçmen nüfusunun fazla olmasının refahı tetikleyici bir unsur olduğu bir noktaya kadar kabul edilebilir ancak; bu ülkelerde refah düzeyinin yüksek olmasının göç hareketlerinin yönünün bu ülkelere doğru belirlediği hususu da göz ardı edilmemelidir.

Raporda uluslararası işgücü göçünün ev sahibi toplumlarda genellikle olumsuz çağrışımlar yaptığı ve istenilmeyen bir durum olduğu da ifade edilmektedir. Bu sebeptendir ki, günümüzde farklı kültürleri içinde barındıran çok sayıda ülke bulunmakla birlikte bu ülkelerden birçoğu 1990'lara kadar kendisini göçmen ülkesi olarak görmemiştir. Irkçılık, yabancı düşmanlığı, özellikle göç kabul eden toplumlarda yerlilerin işinin göçmenler tarafından alındığı gibi bazı negatif reaksiyonlar söz konusudur. Bu durumun yanı sıra, büyük ölçekli göçler genellikle varış ülkesinde politik düzen üzerinde de önemli etkilere sahip olmaktadır. Özellikle uyumun yönetilemediği yerlerde bu durum artan etnik tansiyonlarla sonuçlanmaktadır.

Göçmenler açısından varış ülkesindeki çalışma koşulları ve karşılaşılan davranışlardaki eşitsizlikler iki düzeyde gerçekleşmektedir. Birincisi, yerli ve göçmen işçiler arasında farklar ve hatta göçmenler arasında da nitelik ve mesleki kabiliyet açısından farklardan kaynaklı haklı görülebilir bir eşitsizliğin meydana gelmesidir. Diğeri ise işsizlik oranı ve iş güvencesinin yerel işgücü ve göçmenler açısından farklılık arz etmesidir ki bu durum işgücü piyasasında göçmenlerin karşılaştığı eşitsizliğin açık ve haklı görülemeyen göstergesidir. 2005 yılında çoğu Avrupa ülkesinde kadın ve erkek

[57] ILO (2010), a.g.e. s.57

göçmen işçilerin işsizlik oranı benzerleri yerel işgücüne kıyasla neredeyse iki katı oranında gerçekleşmiştir.[58]

Göçmen işçilerin ekonomiye yukarıda değinilen olumlu katkılarına rağmen çok sayıdaki göçmen işçinin düşük ücret, kötü çalışma koşulları, sosyal koruma eksikliği, örgütlenme haklarının ellerinden alınması, ayrımcılık ve sosyal dışlanma gibi zor koşullarla karşılaştıkları da bilinmektedir.

OECD ile benzer şekilde ILO'da göçmen işçiler için beceri uyumsuzluğu konusuna değinmiştir. Göçmen işçiler genellikle "brain-waste'' veya beceri uyumsuzluğu ile karşı karşıya kalarak; beceri ve niteliklerinin altında işlerde istihdam edilmektedirler. Yabancı ülke doğumlu kadınlarda bu durum daha fazla görülmektedir. Çalışma koşullarının önemli bir tarafını oluşturan ücretler de, aynı pozisyondaki yerel işgücüne kıyasla daha düşüktür.[59]

ILO yabancı işgücü konusunda Kamu İstihdam Kurumları'nın rolüne özellikle değinmiş ve bir takım önemli tespitlerde bulunmuştur. Söz konusu tespitlerde, önceki dönemlerde Kamu İstihdam Kurumları'nın göçmen işçilerin istihdamında önemli bir rol oynadığına ve yabancının iş sözleşmesinde belirtilen çalışma koşulları ve ücret düzeyleri ile ilgili denetimlerde bulunduğuna ancak bu durumun birçok ülkede uzun sürmediğine değinilmiştir. Günümüzde uluslararası işgücü hareketlerinin nihai kontrolü, ücretleri genellikle işçiler tarafından karşılanan özel istihdam bürolarının eline geçmiştir. Özel istihdam büroları sıklıkla işin niteliği, yabancı istihdamı hizmeti ücretleri gibi konularda yanlış bilgiler vermekte, göçmenleri asla iş bulamayacakları ülkelere gönderebilmektedirler.[60] Bazı göçmen işçiler uygun işe yönlendirmenin olmayışı nedeniyle insan tacirlerinin eline düşmekte, borçlarını ödemek için köleliğe veya esarete yakın şartlarda çalışmaya zorlanmaktadırlar.[61]

Benzer birçok çalışmada olduğu gibi ILO'nun raporunda da göçmen işçilerin varış ülkesine katkısı hakkında yapılmış araştırmaların az olduğuna, ancak raporda bu

[58] ILO (2010), a.g.e. s.72
[59] ILO (2010), a.g.e. s.75
[60] ILO (2010), a.g.e. s.78
[61] ILO (2010), a.g.e. s.79

eksikliğe ek olarak göçmenlerin orijini ülkelere katkısı konusunda neredeyse hiç çalışma bulunamadığına da değinilmektedir.[62]

ILO başlığı altında incelenen ikinci rapor olan Mülteci Krizine ILO'nun Yanıtı/Tepkisi (The ILO Response To The Syrian Refugee Crisis) başlıklı Rapor'un giriş bölümünde Suriyeli mültecilerin göç hareketleri konusunda kısa bir bilgilendirmede bulunulmuştur. Bu kapsamda BMMYK'nin 2015 yılı Ekim ayı verilerine göre Ürdün nüfusunun yaklaşık yüzde 10'unu, Lübnan nüfusunun ise yaklaşık yüzde 25'ini Suriyeli mültecilerin oluşturduğu ifade edilmektedir. Türkiye'de ise ILO'nun Raporu'na göre 2016 Şubat ayı itibarıyla kayıtlı 2,1 milyon Suriyeli bulunmaktadır, bu rakam Mısır'da 130 bin Irak'ta ise 250 bin kişiye ulaşmıştır. Komşu ülke Suriye'de beşinci yılına giren krizin yol açtığı mülteci akını modern zamanların en uzun süreli ve karmaşık insani sorunlarından biri haline gelmiştir. Suriye mülteci krizinin ekonomik ve toplumsal etkileri giderek derinleşmekte; ekonomik faaliyetler olumsuz etkilenmekte, gelir kayıpları yaşanmakta, Suriye krizi patlak vermeden önce de sosyo-ekonomik koşulları elverişli olmayan ev sahibi ülkelerde kaliteli kamu hizmetlerine erişim daha da güçleşmektedir. Birçok yönden bu kriz, dirençli ve değişimci nitelik taşıyan Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Ajandası ve onun hedeflerinin başarısı için bir test aracı olarak görülmektedir. Bu temelde Bölgesel Mülteciler ve Dayanıklılık Planı (3RP) Suriye krizine ithafen Aralık 2014'te BM tarafından başlatılmıştır. ILO tarafından da desteklenen 3RP (Regional Refugees and Resilience Plan) ülke temelli bir bölgesel uyum planı olarak mültecilerin korunmasını ve insani ihtiyaçlarının karşılanmasını, kırılgan grupların dayanıklılığını/direncinin artırılmasını, göç akınlarından etkilenmiş ev sahibi toplumların ve kamusal hizmetlerin kapasitesinin geliştirilmesini hedeflemekte ve Ürdün, Lübnan, Irak, Türkiye ve Mısır'dan oluşan Suriye'ye komşu beş ülkeyi kapsamaktadır.[63]

Raporda, krizden etkilenen ülkelerin çoğunun mülteci akını öncesinde de çeşitli sosyo-ekonomik problemlerinin olduğuna ve bu sorunların mülteci akınları ile birleşmesi neticesinde yapısal krizlerin derinleştiğine vurgu yapılmaktadır. Örneğin,

---

[62] ILO (2010), a.g.e. s.56

[63] ILO, The ILO Response To The Syrıan Refugee Crısıs, 2016, s.1 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf (19.02.2016)

Suriye'deki çatışmalar Ürdün ve Lübnan gibi zaten kriz öncesinde de ekonomisi çok iyi olmayan ülkelerin işgücü piyasasında gözle görülür bir etkiye sebep olmuştur. Ev sahibi ülkelerdeki önemli ölçüde artan işgücü arzı, kırılgan piyasa yapısı ve ekonomi üzerinde baskı oluşturmaktadır. Mülteci akınlarından etkilenen ülkelerin sosyo-ekonomik ve işgücü piyasası yapıları birbirinden farklı olmakla birlikte, krizin ortaya çıkardığı ortak sonuçlar ILO tarafından şu şekilde sıralanmıştır:

- ✓ Özellikle gençleri ve düşük nitelikli işgücünü etkileyecek şekilde işsizliğin artması,
- ✓ Artan kayıt dışı istihdamın ücretler ve çalışma koşulları üzerinde baskı ve rekabete neden olması,
- ✓ Mülteciler arasında çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin yaygınlaşması,
- ✓ Ev sahibi toplumların gelirlerinde/geçim kaynaklarının azalması,
- ✓ Yaşanılan duruma hükümetlerin yeterli cevap vermesinde ve işgücü piyasası yönetişiminde zayıflıklar yaşanması.[64]

Devam eden Suriye krizine uluslararası toplumun büyük bölümünün cevabı acil insani konular açısından olmuştur ve Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı'nın mültecilerin geçimine ilişkin olan unsurları uluslararası toplumda en az dikkat çeken konudur. Eğer insana yakışır iş ve geçim konuları üzerine daha büyük yatırım yapılmazsa krizin negatif sonuçları devam edecek ve derinleşecektir.[65]

ILO göç akınlarının sebep olduğu krizlere çeşitli çözüm önerileri de getirmektedir. Örgüt, geçim için gereken gelirin özel sektörün katkısı ile anlamlı bir hal aldığını; ancak yerel ekonomik kalkınma planlarının süreçte önemli bir rol oynadığını ifade etmektedir. ILO'nun mülteci krizine yönelik stratejisinin özünü istihdamın artırılması, sosyal diyalog, sosyal koruma ve çalışma hakları oluşturmaktadır. Söz konusu strateji üç temel şarttan oluşmaktadır:

- ✓ İnsan yakışır iş prensibi çerçevesinde zengin istihdam imkânlarının sağlanabileceği ulusal politikaların geliştirilmesini desteklemek,

[64] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.1-2
[65] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.2

- ✓ İstihdam olanakları ve gelire erişim artırılarak ev sahibi toplumların direncinin inşasına katkı sunmak,
- ✓ Kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi ve çocuk işçiliği ile mücadelede koordinasyonu sağlamak.[66]

ILO'nun stratejisinin hayata geçirilmesi için takip edileceği yöntemlerin merkezinde ise,

- ✓ Yerel ekonomik kalkınmanın artırılmasında krizden etkilenen bölgelerde hem ev sahibi toplumların hem de mültecilerin istifade edebileceği gelir oluşturma projeleri ve değer zinciri kalkınması (value chain development) ile yerel aktörlerin kapasitelerine yatırım yapmak,
- ✓ İstihdama yönelik hizmetlerinin artırılması ile belirli iller ve sektörlerde projeler geliştirmek, işletmelerin gelişmesine ve çalışanların geçimlerini sağlayacak gelir elde etmelerine yönelik projeleri desteklemek (bu projeler halkın gelir değerini artırmayı amaçlayan emek yoğun işleri yürütmeyi içermektedir),
- ✓ İşgücü piyasasındaki Suriyeli çalışanlarla ilgili mevcut düzenlemelerin geliştirilmesine yardımcı olmak,
- ✓ Çocuk işçiliğinin en kötü formlarıyla mücadele etmek için Ulusal Çerçeveler ve Planlar ile daha güçlü uyum ve daha etkili koordinasyon sağlayarak Suriyeli çocuk işçiliğine karşı verilen ulusal ve insani cevaplar arasında daha iyi bağlar kurmak,
- ✓ Hükümete, ulusal ve uluslararası ortaklara aktif işgücü piyasası politikaları ve girişimcilik politikaları geliştirmeleri konusunda destek sağlamak,
- ✓ Mültecilerin istihdama ve işgücü piyasasına erişimi ve birlikte temsillerine odaklanan sosyal diyalogu teşvik etmek,
- ✓ Göçten etkilen ülkeler ile uluslararası toplum arasında işbirliğini güçlendirmek,
- ✓ Uluslararası toplumun yaklaşımları paralelinde Suriye içinde dayanıklılığı artırmak.[67]

---

[66] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.2-3
[67] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.3-4

ILO hedeflerini hayata geçirebilmek ve krizle başa çıkabilmek maksadıyla Suriyeli mülteci hareketlerinden en fazla etkilenen ülkeler için program önerilerinde bulunmaktadır. Türkiye için hazırlanan program önerilerinin özet hali aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 2 - 2016-2018 Dönemi İçin Önerilen Programın Özeti

Program	Maliyet	ILO'nun Katkısı	Diğer Mevcut Fonlar	Fon Açığı
Türkiye'nin mülteci kriziyle başa çıkması için yerel ve ulusal kapasitenin güçlendirilmesi	2 Milyon $	0.2 Milyon $	-	1.8 Milyon $
Suriyeli mülteci krizinin, işgücü piyasasına ve çocuk işçiliğine etkisi konusunda verinin artırılması /geliştirilmesi	2 Milyon $	0.2 Milyon $	-	1.8 Milyon $
Hem Suriyeliler hem de ev sahibi toplum için daha iyi ve insana yakışır işler kapsamında yerel düzeyde yaşam koşullarının ve gelirin iyileştirilmesi	6 Milyon $	0.2 Milyon $	0.5 Milyon $	5.3 Milyon $
Mülteciler, ev sahibi toplum ve diğer paydaşlar arasında yeni yasal tedbirler geliştirilmesi ve bu tedbirlerin işgücü piyasasında uygulanmasına ilişkin farkındalığın artırılması	1 Milyon $	0.1 Milyon $	-	0.9 Milyon $

(Kaynak: ILO)

Türkiye için önerilen program kapsamında, mülteci kriziyle başa çıkması için yerel ve ulusal kapasitenin güçlendirilmesi,[68] Suriyeli mültecilerin çalışma izinlerine ilişkin yasal düzenlemelerin uygulanması, İŞKUR'un kapasitesinin geliştirilmesi, ÇSGB Genel Müdürlükleri ile işgücü piyasasındaki Suriyelilere ilişkin müzakerelerin yürütülmesi/görüşmeler yapılması, mesleki eğitimin şartlarının belirlenmesi konularında ILO tarafından teknik destek sunulacağı belirtilmektedir. ILO ayrıca hem yerel hem de ulusal düzeyde üçlü danışmayı kolaylaştıracağını taahhüt etmektedir. Bu sayede danışma sürecinde işçi ve işveren örgütleri ile hükümet kurumları arasında bilgi

[68] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.18

paylaşımının artırılması sağlanacaktır. Krizden en çok etkilenen bölgelerdeki yerel birimlerin (belediye ve valilikler) kapasite geliştirme ihtiyacı tanımlanması ve bu amaçla gerekli desteğin sağlanması planlanmaktadır. Ayrıca işgücü piyasasındaki Suriyeli akınıyla ilgili politikaların tartışıldığı ÇSGB ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü işbirliği çerçevesinde bir platformun oluşturulmasının faydalı olacağı değerlendirmektedir.[69]

Program çerçevesinde üzerinde durulan ikinci konu çocuk işçiliği ile ilgilidir. Mülteci krizinin, işgücü piyasasına ve çocuk işçiliğine etkisi konusunda verinin artırılması ve geliştirilmesi için konuyla ilgili verilere tam olarak sahip olmak etkili bir müdahale için hayati öneme sahiptir. ILO, TÜİK, İŞKUR, üniversiteler, ulusal ve uluslararası diğer ilgili kuruluşlar ile işbirliği içinde yerel ve ulusal düzeyde yapılacak olan değerlendirme ve araştırmalar aracılığıyla konuyla ilgili bilgi bankasının oluşturulmasına katkı sunmayı ve çocuk işçiliğinin en kötü formları ile mücadele için önleme mekanizmaları geliştirilmesini hedeflemektedir.[70]

Program kapsamında ele alınan üçüncü konu, Hem Suriyeliler hem de ev sahibi toplum için daha iyi ve insan yakışır işler çerçevesinde yerel düzeyde yaşam koşullarının ve gelirin iyileştirilmesidir.[71] Son konu ise, mülteciler, ev sahibi toplum ve diğer paydaşlar arasında yeni yasal tedbirlerin geliştirmesi ve bu tedbirlerin işgücü piyasasında uygulanmasına ilişkin farkındalığının artırılmasına katkı sunulmasıdır. Detaylı ancak aynı zamanda kolay anlaşılır bir şekilde çalışma koşulları, işçi hakları ve sorumlulukları konusunda Suriyeli işçilerin bilgilendirilmesi, ev sahibi toplum ile mülteciler arasında iletişim kanallarının kurulması amaçlanmaktadır.[72]

2.3 BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (UN)

Birleşmiş Millet dünya barışını korumak, kalkınmayı sağlamak ve uluslararası ekonomik, kültürel ve sosyal işbirliğini geliştirmek amacıyla 1945'te kurulmuş olan uluslararası bir örgüttür.

[69] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.18
[70] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.18-19
[71] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.19
[72] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf s.19

2030 yılına kadar yoksulluğu sona erdirmek, eşitsizlik ve adaletsizlikle mücadele etmek ve iklim değişikliğinin üstesinden gelmek için belirlenen[73] 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nin temel kaygılarından birisi de göçtür. Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinde göç ve yer değiştirmeye ilişkin atıflara çeşitli hedefler altında yer verilmiştir. Gündem'in 8 nolu hedefi "uzun vadeli, kapsayıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyüme, tam ve verimli istihdam ve herkes için insana yakışır işlerin desteklenmesini" konu edinmiştir. Bu kapsamda, kadın işçiler özelinde göçmen işçilerin ve tüm çalışanların çalışma haklarının korunması ve güvenceli istihdam ortamının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca 10 nolu hedef "ülkeler arasındaki eşitsizliği azaltmaktır" ve bu hedefin gerçekleştirilmesi için planlı ve iyi yönetilen göç politikaları kapsamında yasal ve güvenli göçe olanak sağlanması planlanmaktadır. Son olarak ise Gündem'in 17 nolu hedefinde "sürdürülebilir kalkınma için küresel işbirliğini canlandırma ve uygulamaları güçlendirme" amaçlanmakta ve bu doğrultuda 2020'ye kadar, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kapasite yapısını destekleyerek artırmak ve gelir, cinsiyet, yaş, ırk, etnisite, göçmen statüsü, engellilik, coğrafya ve ulusal bağlamdaki diğer karakteristiklere ilişkin verilerin yüksek kalitede, zaman sınırlı ve güvenilir olarak hazır hale getirilmesini sağlamak için kapasite inşası geliştirilecektir.[74]

BM bünyesinde yer alan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı mülteciler ile ilgili en etkin kuruluşlardan bazılarıdır ve bu nedenle BM'den farklı başlıklar altında incelemeye değer görülmüşlerdir.

2.3.1 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)

İkinci Dünya Savaşı sonrası yerinden edilmiş mültecilere yardım edilmesi konusunda uluslararası girişimler sonucu, 31 Aralık 1946'da Uluslararası Mülteciler Örgütü kurulmuş, Uluslararası Mülteciler Örgütü'nün görevi 1952'de sona ermiş ve bugün mültecilerle ilgili uluslararası koruma sisteminin merkezinde yer alan Birleşmiş

[73] UNDP, http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/post-2015/sdg-overview.html (02.05.2016)
[74] UNDP, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/guidance-note---migration-and-displacement/ s.9 (17.02.2016)

Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, 14 Aralık 1950'de BM Genel Kurulu kararıyla kurularak 1 Ocak 1951'de göreve başlamıştır.[75]

1951 Sözleşmesi'nin 35 inci maddesi ikinci fıkrasında "Taraf Devletler, Yüksek Komiserliğin veya onun görevini devralacak her hangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşunun, Birleşmiş Milletler'in yetkili organlarına rapor vermesi için, mültecilerin içinde bulundukları durum, bu Sözleşmenin uygulanması ve mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnameler hakkında isteyeceği bilgileri ve istatistikleri uygun bir şekilde vermeyi taahhüt ederler." hükmüne yer verilmiştir.

BMMYK, insan hakları ihlallerine karşı mültecileri koruma rolünün yanında bir de, acil durumlarda barınak, su, gıda, sağlık ve tıbbi bakım sağlanmasını koordine ederek mültecilere destek olmaktadır.

Asıl amacı mültecilerin haklarını ve refahını savunmak olan BMMYK, her bireyin sığınma talebinde bulunabilmesini ve başka bir ülkede mülteci olarak güvenli bir şekilde barınabilmesini sağlamak için çalışmalar yürütmesinin yanı sıra eve gönüllü dönüş, yerel uyum ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme seçenekleri ile kalıcı çözümler üretmektedir.[76]

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin 2015 Ara Dönem Trendleri (Mid Year Trend 2015) isimli raporunda dünyadaki mültecilerle ilgili önemli istatistiki verilere ve tespitlere yer verilmiştir.

2015 yılında en çok mülteci veren orijin devletler sırasıyla Suriye, Afganistan, Somali, Güney Sudan, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Myanmar, Eritre ve Irak şeklindedir. [77]

2015 dönemi ortasında 1.84 milyonluk mülteci nüfusu ile Türkiye dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke olmuştur. İkinci sırada ise 1.5 milyon mülteciye ev sahipliği yapan Pakistan yer almaktadır. Üçüncü sırada 1.2 milyon mülteciye ev sahipliği yapan Lübnan bulunmaktadır. Sıralama İran (982 bin), Etiyopya (702,500),

[75] http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf s.12 (06.07.2015)
[76] http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=8 erişim 27.03.2016
[77] UNHRC, Mid Year Trends 2015,s.6 http://www.unhcr.org/56701b969.html (15.03.2016)

Ürdün (664,100), Kenya (552,300), Uganda (428,400), Çad (420,800) ve Sudan (356,200) şeklinde devam etmektedir.[78] Sıralamada göç hareketlerinin varış noktası olarak kabul edilen Avrupa'dan herhangi bir devletin olmayışı dikkat çekicidir. Avrupa devletlerinin listede yer almayışında katı mülteci politikalarının ve krize geç tepki vermelerinin etkili olduğu düşünülmektedir.[79]

BMMYK verilerine göre Lübnan'da her bin kişilik yerel nüfusa 209 mülteci düşmekte iken; bu rakam Ürdün'de 90, Nauru'da 51, Çad'da 31, Türkiye'de 24, Güney Sudan'da 22, Moritanya'da 19, Cibuti'de 17, İsveç'te ve Malta'da 15'tir.

Almanya 2015'in ilk yarısında 159.000 başvuru ile dünya çapında yapılan en yüksek iltica talebi alan ülke olmuştur. Rusya 100.000 başvuru ile 2015'in ilk yarısında ikinci sırada, ABD 78.200 başvuru ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu sıralamanın devamı Macaristan, Türkiye, Güney Afrika, Sırbistan, İtalya, Fransa ve Avusturya şeklindedir.[80]

2.3.2 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)

BM Kalkınma Programı yüz yetmiş ülke ve bölgede yolsuzluğu yok etmek, eşitsizliği ve ayrımcılığı azaltmak için çalışmaktadır. Program, kalkınma sonuçlarının sürdürülebilir olması için politika geliştirme, ortak çalışma imkanları, kurumsal kapasiteleri artırma ve dayanıklılık inşaa etme konularında destek sunmaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Ajandasına ve 17 yeni Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine destek vermeye devam eden UNDP, önümüzdeki 15 yılda küresel düzeyde sürdürülebilir kalkınmanın şekillenmesine yardımcı olmayı planlamaktadır.[81]

UNDP bu hususlara ek olarak Türkiye'de üç temel alanda ilerleme kaydetmek için çalışmaktadır. Bu alanlar:

- ✓ Kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme,

[78] http://www.unhcr.org/56701b969.html s.7 (15.03.2016)
[79] http://www.unhcr.org/56701b969.html s.8
[80] http://www.unhcr.org/56701b969.html s.10
[81] http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/overview.html (17.02.2016)

- ✓ Kapsayıcı ve demokratik yönetişim,
- ✓ İklim değişikliği ve çevredir.

Bu temel alanların yanı sıra UNDP, politika ve projelerde, kadınların, özel sektörün, kurumsal kapasite geliştirilmesinin, bilişim ve iletişim teknolojilerinin rolüne büyük önem vermektedir. UNDP, söz konusu alanlarda ilerleme kaydedilebilmesi ve Türkiye'nin kalkınmasına katkıda bulunabilmek için, hükümet, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve özel sektörle ortak çalışmalar yürütmektedir.[82]

Suriyeli mülteci krizinin etkilerini azaltabilmek amacıyla 2015 yılının Aralık ayında imzalanan protokol çerçevesinde; Avrupa Birliği finansmanıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ) Başkanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Gaziantep Belediyesi, Gaziantep Sanayi Odası ve Şanlıurfa Belediyesi işbirliği ile ülkemizde yürütülmekte olan bir proje bulunmaktadır.[83]

Mülteci kriziyle birlikte artan nüfusa bağlı olarak özellikle Gaziantep ve Şanlıurfa illerinde yerel kaynaklar üzerindeki baskının hafifletilmesi, bölge halkı ve geçici koruma altındaki Suriyeli nüfusun desteklenmesi projenin nihai hedefidir. [84]

Suriye Krizinin Etkilerinin Azaltılması Projesi iki eksenden oluşmakta olup; bu eksenlerden ilki ile öncelikle sanayi ve hizmet sektöründe Türk vatandaşlarına verilen mesleki eğitim programlarının çeşitlendirilerek geçici koruma altındaki Suriyelilerin de faydalanmasının sağlanması, bu yolla bölge halkının ve Suriyeli nüfusun mesleki becerilerinin geliştirilmesi, iş bulma şanslarının artırılması ve geçimlerine kısa ve uzun vadede destek olunması hedeflenmektedir. Sanayi ve hizmet sektörüne yönelik mesleki eğitimler Gaziantep'te gerçekleştirilecektir. Mesleki eğitimlere 2016 yılının Ocak ayı itibarıyla başlanılması planlanmaktadır. İkinci proje ise, Suriyeliler nedeniyle alt yapı hizmetleri üzerinde oluşan baskının azaltılması amacıyla yerel yönetimlerin desteklenmesi projesidir ve Gaziantep, Kilis ve Şanlıurfa'da atık yönetimi ve

---

[82] UNDP, http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/ourwork/overview.html (20.02.2016)
[83]UNDP, http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/pressreleases/2015/12/11/protocol-for-mitigating-the-impact-of-syrian-crisis-in-southeast-anatolia-region-project-signed/ (20.02.2016)
[84]http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/pressreleases/2015/12/11/protocol-for-mitigating-the-impact-of-syrian-crisis-in-southeast-anatolia-region-project-signed/

rehabilitasyonu alanında yerel hizmet sağlayıcılarının kapasitelerinin artırılması, bölge halkının ve Suriyeli nüfusun hizmetlerden daha iyi yararlanmasının sağlanması planlanmaktadır. 5.3 milyon euro tutarında olan projenin tamamı Avrupa Birliği finansmanıyla desteklenmektedir. Temmuz 2015'te başlayan projenin, Ocak 2017'de tamamlanması hedeflenmektedir.[85]

2.4 AVRUPA BİRLİĞİ (AB)

Dünyadaki en hareketli göç merkezlerinden biri olan Avrupa özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında milyonlarca insanın yer değiştirmesine sahne olmuş ve Avrupa dışında artan şiddet olayları nedeniyle diğer bölgelerden kaçmak isteyen insanlar için ulaşılmak istenilen hedef kıta haline gelmiştir.

1991'de Arnavutluk'tan İtalya'ya yapılan göçler, 1991-1995 döneminde iç savaş nedeniyle Bosna'dan Batı Avrupa'ya yaşanan kaçışlar ve etnik çatışmalar, insan hakları ihlalleri, yüksek düzeydeki işsizlik ve yoksulluk nedeniyle 2000'li yıllarda başlayan Afrika'dan Avrupa'ya toplu göçler birçok birlik üyesi devletin iltica politikalarında sınırlayıcı yönde değişiklik yapmaları ile sonuçlanmıştır. Birlik düzeyinde yapılan Schengen[86] ve Dublin Anlaşmaları[87] bu politika değişikliklerine örnek teşkil etmiştir.[88]

2000'li yıllarda Avrupa Birliği genişlemesine bağlı olarak Birlik içi ve dışındaki göçlere yönelik çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ancak 2010 sonrasında da benzerlerinin görüleceği şekilde bu çalışmalar genellikle göç akınlarının önüne geçilmesi ve sınırların korunmasına yönelik olmuştur.

Sınırlama tedbirlerine rağmen Birlik düzeyinde yabancı işgücüne yönelik önemli adımlar da atılmıştır. Bu kapsamda yabancı nitelikli işgücü göçünün teşviki konusunda 2009 yılında AB düzeyinde özel bir kalma ve çalışma izni olan Mavi Kartı (Blue Card) uygulamasını hayata geçirmiştir. Mavi Kart uygulaması AB içinde hareket serbestisi,

---

[85] http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/pressreleases/2015/12/11/protocol-for-mitigating-the-impact-of-syrian-crisis-in-southeast-anatolia-region-project-signed/

[86] Schengen Anlaşması ile Birlik üyesi devletlerarasında sınır kontrollerinin kaldırılmasını sağlamıştır.

[87] Dublin Anlaşmaları ile Birlik içinde sığınma talebi prosedürlerine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır.

[88] Ertem, Haşim Emre; "Illegal Immigration To Eu Countries; New Asylum Policies In Spain And Germany" Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul,2007 s.14

aile birliğinin korunması gibi teşvik edici hükümlerle nitelikli kişilerin işgücü piyasasına çekilebilmesi için bir girişim niteliğindedir. En fazla dört yıllık süre için verilen Mavi Kart işveren talebi temelli ve iş sözleşmesine dayalı istihdam şekillerinin teşviki için hazırlanmıştır.[89] ABD'deki "Yeşil Kart "'tan (Green Card) esinlenilerek geliştirilen Mavi Kart uygulaması, AB bayrağının zemin renginin mavi olması nedeniyle mavi kart adını almıştır.[90] Mavi kart uygulamaları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Yabancı işgücü konusunun önemli bir kısmını oluşturan mevsimlik işçiler tarım, bahçe işleri ve turizm gibi sektörlerde çalışmak üzere her yıl Avrupa'ya gelmektedir ve sayıları 100 binin üzerinde olan bu kişiler genellikle kötü çalışma koşulları ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorun ile mücadele edebilmek amacıyla Avrupa Parlamentosu 26 Şubat 2014 tarihinde Mevsimsel İşçiler Hakkında Direktifi kabul etmiştir. Bu Direktif ile mevsimsel işler nedeniyle üçüncü ülkelerden AB'ye gelen işçilerin giriş ve kalma koşulları düzenlenmiş ve sömürülmelerinin engellenmesine yönelik belirli düzeyde koruma getirilmiştir. Mevsimlik işçilerin yeniden her yıl Avrupa'ya girişleri kolaylaştırılmıştır.[91]

Aralık 2011'de kabul edilen Tek İzin Direktifi ile ise AB devletlerinde Birlik üyesi olmayan ülke vatandaşlarının yasal şekilde ikamet edebilme haklarına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Üçüncü ülke vatandaşlarının ilk kabullerindeki sebeplerden bağımsız olarak AB içinde oturma veya çalışabilmelerinin yolunu açan bu düzenleme ile ''tek izin ve tek oturma izni'', ''bu izinler için tek bir başvuru işlemi'' ve uzun dönemli kalma izni olmayan işçilere çalışma koşullarının eşitliği, temel eğitim ve mesleki eğitim, diplomaların tanınması, sosyal güvenlik, vergi avantajları, kalacak yer işlemleri için hizmetler ile istihdam danışmanlığı hizmetleri gibi bir takım haklar verilmiştir.[92]

---

[89]European Uninion, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work/index_en.htm (29.03.2016)
[90]Nakhoul, a.g.e. s.58
[91] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work/index_en.htm
[92] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work/index_en.htm

Yabancı işgücüne yönelik kayda değer bir tecrübe ve politika sahibi olan AB, mülteciler ve mülteci işgücü konusuna gelindiğinde aynı başarıyı gösterememektedir. Son dönemlerde yaşanan Avrupa'ya illegal geçişler ve mülteci hareketleri karşısında AB'nin pasif ve isteksiz tutumu dikkatleri ve eleştirileri Birlik üstüne çekmiştir. Söz konusu dönemde Orta Akdeniz rotası Libya'dan İtalya'ya geçmeye çalışan göçmenlerin sayısı 2013 yılında 45.000 olarak tespit edilmiş iken bu rakam 2014 yılında 171.000 olarak açıklanmıştır. Aynı dönemde 5000'den fazla göçmenin denizlerde ölümüne tanıklık edilmiştir.[93] Benzer rakamlar Türkiye Yunanistan güzergâhı içinde geçerlidir.

Eurostat verilerine göre Avrupa Ekonomik Alanı[94]'nda 2009 Ocak ve 2015 Eylül tarihleri arasında 3,3 milyon sığınma başvurusunda bulunulmuştur. Başvuru sayısı 2014 yılında (662.000) 2009 yılı başvurularını (287.000) ikiye katlamıştır. Özellikle 2013 sonrası başvurularda keskin bir artış gözlemlenmektedir. 2015 Eylül sonu itibarıyla Bölge 901.000 sığınma talebinde bulunan kişiyi misafir etmiştir ki bu rakam 2014 aynı döneminin iki katıdır. 2015'in ilk dokuz ayında sığınma talebinde bulunanların 222.000 (%25)'i Suriye, 103.000 (%11)'i Afganistan, 69.000 (%8)'i Irak, 69.000 (%8)'i Kosova ve 54.000 (%6)'i Arnavutluk kökenlidir.[95]

Avrupa Ekonomik Alanı'nda Suriyeliler için %96, Eritreliler için %87'lik bir sığınma talebinin kabul oranı söz konusu iken, bu oran Kosova kökenliler için (%2), Arnavutluk kökenliler için ise (%3) olarak gerçekleşmiştir. Suriyeliler tarafından yapılan her on sığınma başvurusundan yaklaşık altısı Almanya (%31) veya Macaristan'a (%29) yapılmaktadır.[96]

---

[93] European Commision ve European Migration Network; 'Inform On Migrants' Movements Through The Mediterranean" s.2 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emninforms/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf (25.01.2016)

[94] AB üyelerine ek olarak Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn'ı kapsamaktadır.

[95] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf s.3

[96] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf s.4

Tablo 3 - AB Ülkelerindeki Sığınmacı ve İlk Defa Sığınma Başvurusu Yapanların Sayısı

Ülke/Yıl	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB 28	225.150	263.835	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.055.750
Belçika	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660
Bulgaristan	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.365
Çek Cum.	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	-
Danimarka	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	-
Almanya	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	26.705	202.645	476.510
Estonya	15	40	35	65	75	95	155	230
İrlanda	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	-
Yunanistan	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	-
İspanya	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	-
Fransa	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	-
Hırvatistan	-	-	-	-	-	1.075	450	210
İtalya	30.140	17.640	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	84.085
Kıbrıs	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	-
Litvanya	55	60	65	340	205	195	375	-
Letonya	520	450	495	525	645	400	440	315
Lüksemburg	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	-
Macaristan	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135
Malta	2.605	2.385	175	1.890	2.080	2.245	1.350	-
Hollanda	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970
Avusturya	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	-
Polonya	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190
Portekiz	160	140	155	275	295	500	440	-
Romanya	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	-
Slovenya	255	190	240	355	295	270	385	275
Slovakya	895	805	540	490	730	440	330	-
Finlandiya	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345
İsveç	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450
İngiltere	-	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	-
İzlanda	70	35	40	75	115	125	170	345
Lihtenştayn	20	280	105	75	70	55	65	-
Norveç	14.395	17.125	10.015	8.990	9.675	11.930	11.415	31.110
İsviçre	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.555	-
Toplam	256.155	297.175	284.985	341.795	373.550	464.505	662.165	1.087.205

(Kaynak: EUROSTAT)

Rakamlardan da görüldüğü üzere yoğun göç baskısı ile karşı karşıya kalan Avrupa zamanında ve kalıcı çözümler geliştirme konusunda kayda değer bir performans sergileyememiştir. Avrupa kendi içindeki göç sorunu halletmiş görünmekle birlikte uluslararası anlamda göç politikası oluşturma konusunda yolun başında sayılmaktadır. Birçok konuda üye devletlerin ulusal tutumları ve gelenekleri zaman zaman diğer

üyelerin tutumlarından farklılaşmakta veya çatışmaktadır. Ancak üye devletlerin göç sorunu ile ulusal düzeyde mücadele edemeyeceklerinin de farkındadırlar.[97]

2015 yılında Avrupa Göç Ağı tarafından hazırlanan ve Avrupa Komisyonu tarafından sunulan bilgilendirme notunda Avrupa Göç Gündemi/Ajandasında yer alan konulara ve göç akınlarıyla ilgili en güncel gelişmelere yer verilmiştir. Avrupa Göç Gündemi/Ajandası'nın ilk sırasında Schengen sınırlarındaki göç akınının meydana getirdiği baskıyı yönetebilmek amacıyla son akınlardan en fazla etkilenen üyelere destek sağlamak için sıcak noktaların (hotshots) oluşturulması yer almıştır. Sıcak noktalar (hotshots), kabul işlemlerinin kaliteli yürütülebilmesi, kimlik verilmesi işlemlerinin sağlanabilmesi, kayıt altına alma ve göç süreçlerinin yönetilebilmesi için yoğun mülteci akınlarına maruz kalan İtalya ve Yunanistan'a kurulmuştur ve ev sahibi üye devletlerin alandaki çalışmaları Göç Yönetimi Destek Ekiplerince desteklenmektedir.[98]

Göç Gündeminin önemli konularından bir diğeri ise bölgedeki ortaklarla işbirliğinin sağlanmasıdır. Türkiye için hazırlanan Eylem Planı ile bu işbirliği hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca Libya, Lübnan ve Ürdün gibi ülkelerde bu kapsamda değerlendirilmektedir.[99] Türkiye'nin açık kapı ve geçici koruma politikasını samimiyetle destekler görünen Birlik; krize kendi topraklarında destek vermek konusunda aynı samimiyeti göstermemektedir. Yapmış olduğu mali destekler Türkiye'nin harcamalarının yanında çok küçük bir kısma tekabül eden Avrupa, Türkiye'nin doğu sınırlarında açık kapı politikası izlemesini destekler iken batı kapısını sıkı sıkıya kapatmasını telkin etmektedir. Uluslararası krizlerin her birinde komşu ülkelerinde iç kriz yaşaması muhtemel durumdur. Bu durum komşu ülkelerin gelecekte daha dikkatli ve kapalı davranmasına bağlı olarak ciddi insani krizlerin ve kıyımların yaşanmasına neden olabilir.[100] AB fazlasıyla sınırlarının nasıl korunacağı ile meşguldür ve politikalarını bu gündem üzerine inşa etmektedir, uluslararası hukuktan doğan

---

[97] Ertem; a.g.e. s.15

[98] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf s.1-2

[99] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf s.2

[100] Erdoğan, M. Murat; Syrians In Turkey: Socıal Acceptence And Integratıon, Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014, s.4 http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/HUGO-REPORT-SyriansinTurkey.pdf (27.10.2015)

sorumluluklarını yerine getirmek konusunda istekli görünmemekte ve Birlik üyesi devletlerin ortak görüşünü yansıtabilecek krizle mücadele politikası da geliştirmemektedir. Kültürel uyum sorunu, bazı mültecilerin basına yansıyan olumsuz tutumlarının kamuoyunda yarattığı tepkiler ve zaten Birlik üyesi birçok devletin yaşadığı ekonomik darboğazlar üzerine mültecilerin neden olacağı mali baskılar AB'nin ortak paydada politikalar geliştirmesini zora sokmaktadır. Öz itibarıyla rakamların büyüklüğü karşısında yaklaşık 508 milyon kişilik nüfusa sahip Birlik politikasızlık yönünde tavır sergilemeyi tercih etmekte, mültecilerin çok yoğun olarak bulunduğu ülkelere mali destekte bulunarak karşı karşıya olduğu riskleri bertaraf etmeye çalışmaktadır. Mülteci işgücüne yönelik ise her üye devlet kendi politikasını geliştirmektedir.

2.5 DÜNYA KAMU İSTİHDAM KURUMLARI BİRLİĞİ (WAPES)

18 Ekim 1988 tarihinde kurulan, dünyanın değişik bölgelerinden 85 ülkenin kamu istihdam kurumlarının üye olduğu kâr amacı gütmeyen Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES), kamu istihdam hizmetleri alanında karar alıcılar için küresel ölçekte tek ağ olmak vizyonuyla ve iyi uygulamaları paylaşmak için oluşturulmuş uluslararası bir platformdur.[101]

Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği'nin dönem başkanlığı Mayıs 2015'ten beri Türkiye tarafından yürütülmektedir. WAPES'in temel hedefi, uluslararası aktörlerle işbirliği içerisinde karşılıklı öğrenme ve bilgi paylaşımlarının sağlanması ve üye ülkelerin istihdam politikalarının etkinliğinin artırılmasıdır.

Dünyanın pek çok bölgesinde artan mülteci nüfusu sonucu işgücü piyasalarının nasıl şekilleneceği sorusu ile karşı karşıya kalan hükümetler alternatif politikalar üretmektedirler. Bu süreçlerde etkin rol oynamak ve çözümün bir parçası olabilmek adına WAPES tarafından 9-10 Haziran 2016 tarihlerinde İsveç'te "Mültecilerin İşgücü Piyasasına Uyumu Konusunda Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü Çalıştayı" yapılması planlanmaktadır. Program İsveç, Alman ve Avusturya İstihdam Kurumları'nın işbirliği içerisinde uygulanacaktır. Avrupa şu anda göç ve işgücü piyasası ile ilgili olarak bir taraftan büyük zorluklar ile bir taraftan da büyük fırsatlar ile yüzleşmektedir. Birçok

[101] İŞKUR, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, s.46

ülke rekor sayıda iltica arayanla mücadele ederken; aynı zamanda nüfus göstergelerindeki olumsuzluklarla başa çıkılmasında mülteciler Avrupa için bir fırsat olarak görülebilir. Kamu istihdam kurumlarının başarılı bir entegrasyon için mültecilerin işgücü piyasasına erişimi noktasında geliştirip yürürlüğe koyacağı önlemler bugünkü zor durumun hafifletilmesinde kilit rol oynayacaktır. Avrupa işgücü piyasası standartlarını taşımayanlar için ne çeşit mesleki eğitimlerin gerekli olduğu, mültecilerin hangi açılardan ve hangi yöntemlerle destekleneceği, Kamu İstihdam Kurumları ile işverenlerin konuyla ilgili aktif işbirliğinin nasıl sağlanacağı gibi pek çok sorun alanına çalıştay kapsamında çözüm aranacaktır. Üye devletlerin işgücü piyasasası ve Kamu İstihdam Kurumu yöntemlerinin benzerlik ve farklılıklarından yola çıkarak mülteciler konusunda fikir alışverişi yapılması; tecrübelerin ve iyi uygulamaların paylaşılması son derece önemli bir hususdur.[102]

Çalıştayın merkezinde mevcut mülteci krizinde Kamu İstihdam Kurumlarının rolü ve başarılı yöntem ve araçlarının paylaşılması yer alacaktır. Entegrasyon süreçlerinin desteklenemsi amacıyla Kamu İstihdam Kurumlarının işverenler, belediyeler veya eğitim kurumları gibi diğer paydaşlarla nasıl bir iletişim içerisinde olması gerektiği, entegrasyon için yol haritaları, mülteci krizinin ulusal işgücü piyasalarını nasıl etkilediği gibi sorulara cevaplar aranacaktır.[103]

[102] WAPES, http://wapes.org/en/event/labour-market-integration-refugees-role-pes (01.04.2016)
[103] http://wapes.org/en/event/labour-market-integration-refugees-role-pes

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI KAPSAMINDA ALMANYA ÖRNEĞİ

3.1 GENEL BİLGİLER

3.1.1 Almanya'nın Demografik Yapısı ve Yabancılar

On altı eyaletten oluşan Almanya Federal Cumhuriyeti, Eurostat verilerine göre 81 milyon 174 bin nüfusu ile yaklaşık 508 milyon nüfuslu Avrupa Birliği'nin en kalabalık ülkesidir ve Almanya'da yaşayan nüfusun %13,1'i 0-14; % 10,8'i 15-24; % 33,6'sı 25-49; % 21,7'si 50-64; % 15,4'ü 65-79 yaş aralığında ve % 5,4'ü 80 yaşın üzerindedir.[104] Nüfusun yaklaşık % 66'sı çalışma çağındadır.

2013 yılı verilerine göre Almanya'da doğum oranı 1.40 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Avrupa Birliği'nde doğum oranı 1.50 iken Türkiye'de bu oran 2.08 olarak gerçekleşmiştir.[105]

Almanya'da nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak diğer OECD ülkelerine kıyasla 2035'e kadar ekonominin potansiyel büyüme hızında önemli oranda düşüşler yaşanacağı tahmin edilmektedir. Şu andaki nüfus eğiliminin devamı halinde 2011'de nüfusun %20,6'sını oluşturan 65 yaş üstü kişilerin 2050'de nüfusun % 32,3'ünü oluşturması beklenmektedir.[106]

Federal İstatistik Kurumu 2011 yılı verilerine göre Almanya'da yaşayan kişilerin 15,3 milyonu göç geçmişine sahiptir ve bu rakam nüfusun yaklaşık %20'sine karşılık gelmektedir. Göç geçmişi olan kişiler; yabancılardan, 1955'ten sonra göç edenlerden ve 1955'ten sonra Almanya'ya en az bir ebeveyni göç etmiş olanlardan oluşmaktadır.[107]

---

[104] Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables (05.02.2016)

[105] Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/births-fertility-data/main-tables (05.02.2016)

[106] OECD, Germany Keeping The Edge: Competitiveness For Inclusive Growth, Better Policies Series, Paris, 2014,s.5

[107] Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/EN/Methods/Census/CurrentMigration.html (02.04.2016)

Federal İstatistik Kurumu verilerine göre Almanya'nın nüfus görüntüsü vatandaşlık durumuna bağlı olarak aşağıdaki şekildedir:

Tablo 4 - Cinsiyet ve Vatandaşlığa Göre Almanya Nüfusu (2015)

	31.03.2015	30.06.2015
	1.000	
Toplam	81.292,4	81.456,0
Erkek	39.915,8	40.029,4
Kadın	41.376,6	41.429,5
Alman	73.570,2	73.541,6
Erkek	35.919,4	35.909,4
Kadın	37.650,8	37.632,2
Yabancı	7.722,2	7.917,4
Erkek	3.996,4	4.120,0
Kadın	3.725,9	3.797,4

(Kaynak: StatistischesBundesamt)

Almanya'da yabancılar içindeki en kalabalık grubu 1.5 milyonluk bir nüfus ile Türkler oluşturmaktadır. Türkiye kökenlileri Polonyalılar (670 bin), İtalyanlar (570 bin), Romanyalılar (360 bin) ve Yunanistanlılar (330 bin) takip etmektedir.[108]

2.5 milyonu 1990'dan sonra olmak kaydıyla 1953'ten beri Almanya'ya 3.5 milyondan fazla kişi sığınma başvurusunda bulunmuştur. En yüksek başvuru Berlin Duvarı'nın çökmesi ve Sovyetler Birliğini'nin dağılması sonucu 438.191 kişi ile 1992 yılında kaydedilmiştir. Bu oran ondan sonraki süreçte yavaş yavaş azalmış ancak 2014 yılında yeniden önemli ölçüde artmıştır. 2014 yılındaki başvurular bir önceki yıl ile kıyaslandığında %57,9'luk bir artış görülmektedir.[109] Suriye'deki iç savaş nedeniyle Federal Göç ve Mülteciler Ofisi (BAMF) Suriyelilerin sığınma başvurularını genellikle olumlu değerlendirerek mülteci statüsü vermiştir.[110]

2015 Ocak-Eylül döneminde Almanya'ya yapılan başvuruların %24'ü Suriye'den ve %14'ü Eritre, Afganistan, Somali ve Irak kökenliler tarafından yapılmıştır. Bununla birlikte Almanya'ya yapılan başvuruların üçte biri uluslararası koruma sağlama imkânı daha az olan Arnavutluk, Kosova ve Sırbistan ülkelerinin vatandaşları tarafından yapılmaya devam etmiştir.[111]

[108]OECD (2015a), a.g.e. s.206

[109]Federal Office for Migration and Refugees&European Migration Network; Migration, Integration, Asylum Political Developments in Germany 2014 Annual Policy Report, 2014, s.47

[110]Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.49

[111]http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf s.3

3.1.2 Almanya'nın Ekonomik Yapısı

IMF tarafından 2015 yılında küresel büyümenin 3.1 düzeyinde gerçekleşeceği öngörülmüştür ve 2014 yılına kıyasla 2015 yılında gelişmiş ekonomilerdeki canlanmanın daha yavaş bir seyir izleyeceği tahmin edilmektedir.[112]

Almanya 2014 yılında % 1.6, 2015 yılında ise % 1.7 oranında büyüme göstermiştir.[113] 2016 ve 2017 için büyüme öngörüsü ise 1.8'dir.[114] Federal İstatistik Kurumu verilerine göre 2015 yılı gayri safi yurtiçi hasılası 3.026 trilyon Euro'dur[115] ve kişi başına düşen milli gelir 37.100 Euro'dur.[116] Almanya'da kişi başına düşen milli gelir kriz öncesi dönemin üzerine çıkmış ve Alman ekonomisi OECD ülkeleri arasında en iyi performans sergileyen ekonomilerden birisi olmuştur.[117]

OECD refah düzeyi ölçümlemesine göre iş/meslek, kazanç, servet ve konut mülkiyeti kalemlerinde Almanya hanehalkı OECD ortalamasına göre görece olarak yüksek bir ekonomik refaha sahiptir. Almanya'nın dinamik makine ihracatı yüksek hayat standartlarının temelindeki ana etkendir. Son zamanlarda, Alman imalatı ve ihracatçıları da genişleyen yeni piyasalarda önemli bir yer edinmişlerdir. Ayrıca Almanya çevresel kalite ve kişisel güvenlik gibi maddi olarak ölçülemeyen konularda da oldukça yüksek göstergelerle OECD standartlarının üzerinde yer almaktadır. Ancak refah çıktılarının paylaşımı konusunda birçok ülkede olduğu gibi Almanya'da da bir eşitsizlik söz konusudur. Eğitim ve becerilerin geliştirilmesi alanında yaşanan sorunlar ve eşitsizlikler Alman hükümetinin üstesinden gelmesi gereken temel problem alanlarından biridir.[118]

---

[112] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/text.pdf s. XV (05.02.2016)
[113]Eurostat,http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1 (05.04.2016)
[114]European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/germany_en.htm (05.04.2016)
[115]StatistischesBundesamt, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/NationalAccounts/DomesticProduct/Tables/ImportantEconomicIndicators.html;jsessionid=A2776E81D40619BBB953BBFE42DBC74A.cae4 (06.02.2016)
[116]Eurostat,http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1 (05.04.2015)
[117] OECD (2014), a.g.m. s.2
[118] OECD (2014), a.g.m. s.3

3.1.3 Almanya İşgücü Piyasası

Federal İstatistik Kurumu 2015 yılı Aralık ayı verilerine göre Almanya'da istihdamda olan kişi sayısı 43 milyon 269 bin kişidir. Aynı dönemde işsiz sayısı ise yaklaşık olarak 1 milyon 900 bin kişidir. İşsizlik oranı % 4,5 iken istihdam oranı 65,6'dır.[119] Eurostat verilerine göre ise Almanya'da istihdam oranı Federal İstatistik Kurumu verilerinin on puan üzerindedir.[120] Almanya'nın işsizlik oranı kriz öncesi dönemden daha düşük bir orandadır, 2005'te % 11,2 olan işsizlik oranı 2015 yılında % 4,6 olarak gerçekleşmiştir.[121] Almanya genç işsizliği 2015 yılı Ağustos ayı verilerine göre % 7,7'dir ve bu oran ile AB içerisinde genç işsizliği en düşük ülke konumundadır.[122]

İstihdam teşvikleri, iş eşleştirmenin geliştirilmesi ve çalışma saatlerinde esnekliğin artırılması ile ilgili yapılan işgücü piyasası reformları Alman işgücü piyasasının kriz döneminde çok iyi bir performans göstermesini sağlamıştır. Almanya'nın işsizlik oranı en düşük OECD ülkelerinden biri olmasına rağmen yaşlanan nüfus nedeniyle azalan işgücü arzı sorununa yönelik ileri düzey çözümler üretmesi gerekmektedir.[123]

Almanya, OECD grubunda istihdam oranı en yüksek ülkelerden biri olmakla birlikte, özellikle nitelik gerektiren işlerde artan bir işgücü eksikliği sorunu yaşanmaktadır. Diğer taraftan, kişi başına düşen çalışma saati bakımından Almanya'nın OECD ortalamamasının çok altında olması sebebiyle kadınların işgücü piyasasına tam zamanlı katılımı görece daha düşüktür. Almanya'nın güçlü mesleki eğitim geleneğine rağmen, mesleki yetersizlik endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. OECD'nin Yetişkin Becerisi Araştırma Programı (PIAAC) sonuçlarına göre OECD ülkeleri ile kıyaslandığında Alman yetişkin nüfusunun önemli bir oranı daha az beceri sahibidir.

---

[119] StatistischesBundesamt,https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/02/PE16_033_132.html (06.02.3016)

[120] Eurostat ile Federal İstatistik Kurumu hesaplaması arasındaki farkın ana nedeni, Eurostat istihdam oranında çalışma çağı olarak 20-64 yaş aralığını almakta iken, Federal İstatistik Kurumu 15-74 yaş aralığını almasıdır.

[121] Eurostat,http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1 (05.04.2016)

[122] StatistischesBundesamt,https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/LabourMarket/Unemployment/YouthUnemployment.html (06.02.2016)

[123] OECD (2014), a.g.m. s.14

Yabancılar arasında okuma-yazma konusunda eksiklik yaşayan çok sayıda kişi bulunmaktadır. Bununla birlikte Almanya'ya, iş arama amacıyla diğer Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlerin işgücü piyasasına katılma oranları oldukça yüksektir, dolayısıyla Almanya göç etme niyetinde olan işgücü için hala cazip bir ülke konumundadır ve bu eğilim Almanya'nın yaşlanan nüfusunun neden olacağı işgücü arzındaki azalmanın etkisinin dengelenmesine yardımcı olabilecek bir özellik taşımaktadır.[124]

3.1.3.1 Almanya'da Bulunan Yabancı İşgücü

Federal İstatistik Kurumu verilerine göre 2015 yılında Almanya'da yaşayan yabancıların sayısı yaklaşık 8 milyondur. 2013 yılından sonra ülkede bulunan yabancıların sayısında önemli derecede artış yaşanmıştır.

Almanya'da çalışma çağında yer alan ve göç geçmişi olmayan her dört kişiden üçü istihdamda iken, çalışma çağında yer alan ve göç geçmişi olanlardan üçte ikisi istihdamdadır. Söz konusu veri için kadınlar arasındaki fark erkeklere kıyasla çok daha fazladır, göç geçmişi olan kadınlardan yaklaşık % 40,2'si istihdamda yer almazken, bu oran göç geçmişi olmayanlar kadınlarda %27,9'dur. Göç geçmişi olan çalışma çağındaki erkeklerin %26,5'i istihdamda yer almazken bu oran göç geçmişi olmayan erkeklerde %20,3'tür.[125]

Diğer taraftan Almanya'da kayıtlı istihdamdaki yabancı sayısı artmaya devam etmektedir. Federal İstihdam Kurumu verilerine göre, 2014 yılının Haziran ayında çalışan yabancı sayısı 2,6 milyona ulaşmıştır ve bu sayı 2013'ün aynı dönemine göre 223 bin kişilik bir artış anlamına gelmektedir. Yabancılar, 2014 verilerine göre istihdam edilen kişilerin % 8,5'ini oluşturmaktadır. Yabancı çalışanların 503 bini Türklerden, 259 bini Lehlerden (Polonyalılar) ve 218 bini İtalyanlardan oluşmaktadır. 2004 yılında AB'ye üye olan Orta ve Doğu Avrupa vatandaşlarının istihdamında da bir artış yaşanmaktadır.[126] Bununla birlikte 2013 yılının Haziran ayı itibariyle yabancılar

---

[124] OECD (2014), a.g.m. s.8
[125] Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2014/06/PE14_193_125.html (02.04.2016)
[126] OECD (2015a), a.g.e. s. 206

arasındaki işsizlik oranı Almanlar arasındaki işsizlik oranının iki katından daha yüksek düzeydeydi.[127]

Yabancılar genellikle restoran ve konaklama (%24), hizmet (%11), tarım (%11) ve ulaştırma ve ardiye (%10) sektörlerindeki işlerde çalışmaktadırlar.[128]

2013 Temmuz ayı itibarıyla uluslararası koruma kapsamına alınan yabancılara kısıtlamalar olmaksızın işgücü piyasasına erişim hakkı tanınmıştır. Bu sebeple işgücü piyasasında bulunan yabancıların sayısında önemli bir artış meydana gelmiştir.

Almanya'da yabancılara yönelik politikaların merkezinde nitelikli yabancı işgücünü ülkeye çekme ve ülkede tutma fikri yer almaktadır. Bu kapsamda geliştirilen AB Mavi Kart uygulaması çerçevesinde, 2014 yılı sonunda yaklaşık yirmi bin kart sahibinin yarısı eksiklik yaşanan mesleklerde istihdam edilmiştir.

3.1.4 İkinci Dünya Savaşı Sonrası Almanya'ya Göç Hareketleri

Çalışma kapsamında Almanya'da göç hareketleri incelemesi İkinci Dünya Savaşı sonrası ile sınırlanmıştır. Bu durumun pek çok nedeni olmakla birlikte, ifade edilmesi gereken temel nedenler arasında uluslararası koruma mekanizmalarının bu dönem itibarıyla etkin hale gelmesi ve savaş sonrasında özellikle Almanya'ya yönelik kitlesel göç akınlarının yaşanması yer almaktadır.

Stefan Speckesser tarafından kaleme alınan Göç Politikaları Enstitüsü'nün Almanya'da Göçmen İşgücü: Beceri Eksikliğinin Giderilmesinde Resmi ve Resmi Olmayan Engeller (The Immigration Workforce in Germany: Formal and Informal Barriers To Addressing Skills Deficits) adlı raporunda[129] İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya'ya yönelen göç hareketlerini beş temel dalga altında ele almaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında Orta ve Doğu Avrupa'daki etnik anlamda eski Alman bölgelerinden göç etme veya sınır dışı edilme yollarıyla gelen yaklaşık 12 milyon Alman ırkından kişi birinci dalga göç akınlarını oluşturmuşlardır.

---

[127] Burkert, Carola ve Haas, Anette; Investing In The Future Labour Market Integration Policies For New Immigrants In Germany, Migration Policy Instıtute, Washington DC, 2014, s.6

[128] Burkert ve Haas, a.g.m. s.5

[129] Speckesser, Stefan; The Immigration Workforce in Germany: Formal and Informal Barriers To Addressing Skills Deficits, Migration Policy Institute, Washington DC. ,2013:s.11

Sürgün edilenlerin uyumunun hızlı bir şekilde sağlanması ve yerleşikler üzerindeki yeni gelenlerin baskısını azaltmak amacıyla Alman hükümeti bu kişilere konaklama, eğitim, istihdam ve diğer yardımlar konusunda destekte bulunmuştur.

İkinci dalga göç akını, birinci dalga sığınmacıların hemen sonrasında Aussiedler olarak adlandırılan Alman ırkından veya vatandaşlığından olup eski Alman bölgesindeki Doğu Avrupa'dan sürülen kişiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Aussiedlere yerleşmeleri ve vatandaşlık elde etmeleri konusunda yasal haklar tanınmış ve bu gruptaki çoğu göçmen mesleki beceri ve eğitimlerini tamamlamasına rağmen, göç öncesi çalıştıkları basit el işlerinde veya hizmetlerde çalışmaya devam etmişlerdir. Yüksek nitelik sahibi olanlar ise yeterlilikleri Almanya tarafından tanınmadığı için genellikle kendilerine uygun işi bulmada zorluklarla karşılaşmışlardır. Dolayısıyla bu dönemde sunulan istihdam ve meslek desteğinden istenilen sonuçlar alınamamıştır.

Günümüzde Spataussiedler olarak bilinen yüz binlerce kişinin üçüncü dalga etnik akını 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması sonrasında başlamış ve 1990'lar boyunca devam etmiştir. Bu dönemde Doğu Almanya'nın kalkınması ve alt yapısının güçlendirilmesi amacıyla Türkiye'de uygulanan Toplum Yararına Programlarının benzerleri Yapısal Uyum Programları adı altında uygulanmıştır. Etnik Almanların Sovyet ülkelerinde artan yabancı evlilikleri ve önemli ölçüde asimile olmaları birçok Almanın, Alman dil becerisini kaybetmesine ve Alman kültürü ile olan bağlarının zayıflamasına neden oldu.[130]

Dört ve beşinci dalga göç akınları birbiri ile bağlantılı şekilde ilerlemiştir. Dördüncü dalga, 1960'larda savaş sonrası ekonomik çöküşte işgücü eksikliğinin misafir işçilerle giderilmesi amacıyla temelde Güney Avrupa ve Akdeniz ülkelerinden gelen misafir işçiler tarafından gerçekleştirilmiştir. 1973 yılında yabancı işçilerin işe alımı son bulduğunda, Batı Almanya'da 2,6 milyon yabancı çalışan bulunmaktaydı. Fırsatlar azaldığında ve niteliksiz mesleklerde işsizlik arttığında misafir işçilerden bazıları evlerine geri dönerken, AB üyesi devletlerden olmayan göçmenler özellikle Türkler Almanya'da kalmayı tercih etmişlerdir. Bu durum kalmayı tercih eden misafir işçilerin ailelerinin de göç etmesiyle birlikte beşinci dalga göç akınları ile sonuçlanmıştır.

[130] Borkert, Maren ve Bosswick, Wolfgang; Migration Policy-Making in Germany – Between National Reluctance And Local Pragmatism? , IMISCOE Working Paper, No. 20, 2007 s.12

Beş dönemde kategorize edilen göç akınlarının haricinde Almanya Holocaust sorumluluğu dolayısıyla Yahudi göçmenleri ve ailelerini 1990'dan beri Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan devletlerden kabul etmektedir. Amaç, Yahudi cemaatleri ile Alman toplumu arasındaki uyumu sağlamaktır. Ancak Eski Sovyetler Birliği'nden gelen Yahudilerin sayısı son derece azalmıştır. 2002'de ondokuz bin ikiyüz altmış iki Yahudi göçmen Almanya'ya gelmişken bu sayı 2014'te iki yüz otuz yediye düşmüştür. Fakat 2014'ten beri Ukrayna'da patlak veren olaylar yüzünden başvuru sayısı tekrar artmıştır.[131]

Ayrıca, Almanya anayasasının görece hafif sığınma koşulları nedeniyle özellikle politik zulüm görenler için Almanya önemli bir varış ülkesi haline gelmiştir. Günümüzde de sığınma arayanların önemli bir bölümü Irak ve Afganistan bölgelerinden gelmekte, fakat daha önceki dönemlerde İran, Türkiye ve Balkanlardan önemli sayılarda sığınmacı kabul edilmiştir. Geçici koruma kapsamına alınanlar veya sığınmacı statüsü verilenler sosyal güvenlik sistemine erişim ve çalışma hakkına sahiptirler.[132]

2011 sonrasında Suriye'de yaşanan çatışmalar nedeniyle yeni bir göç dalgası ile karşı karşıya kalan Almanya'da 2014 yılında toplamda 238.676 sığınma arayan kişi ülke çapında öncelikli kabul merkezlerine dağıtılmıştır. Öncelikli kabul merkezlerinde sığınma arayanların ilk dağıtımı sistemi (EASY) kullanılmakta ve sığınma talepleri BAMF'ın öncelikli kabul merkezlerinde oluşturulmuş uzmanlık ofislerine sunulmaktadır. Bununla birlikte, 2013 yılında 17.470 kişi öncelikli kabul merkezinde sığınma başvurusu yaptıktan sonra ortadan kaybolmuştur. Bu rakamın Almanya'daki düzensiz göçmenler için bir gösterge olmadığı, muhtemelen bu kişilerden bir kısmının başka bir AB ülkesine gitmek için Almanya'yı transit ülke olarak kullandığı ifade edilmektedir.[133]

---

[131] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.26
[132] Speckesser, a.g.m. s.11
[133] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.39

3.2 FEDERAL ALMANYA'YA GİRİŞ, İKAMET ve ÇALIŞMA İZNİ

Almanya'da bulunan üçüncü ülke[134] vatandaşlarına yönelik iki temel kanun bulunmaktadır. Bu kanunlardan ilki yabancıların ülkeye giriş, yerleşme ve istihdamları için temel düzenlemeleri içeren ve 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren Göç/ İkamet Kanunu (01.01.2015 Immigration Act/06.09.2013 Residence Act), ikincisi ise sığınmacıların iltica işlemleri ve mülteciliklerinin tanınmasını, ilticanın anayasal standartlarını düzenleyen 23.12.2014 tarihinde Federal Hukuk Gazetesi'nde yayımlanan İltica İşlemleri Kanunu (Asylum Procedure Act)'dur.

Almanya'da kural olarak üçüncü ülke vatandaşı yabancılar tarafından çalışma izni alınabilmesi için oturma izni alınmış olması ve bu izin belgesine çalışma iznine ilişkin hususların işlenmiş olması gerekmektedir.

3.2.1 Federal Almanya'ya Giriş ve İkamet Koşulları

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın 116'ıncı maddesi uyarınca Alman olmayan kişiler yabancı olarak adlandırılmaktadır. Federal Almanya'ya girmek ve burada ikamet etmek isteyen yabancılar, Avrupa Birliği Hukuku veya Kanun Hükmünde Kararname ile başka bir düzenleme öngörülmemiş veya Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Bir Ortaklık Kurulmasına İlişkin 12.9.1963 tarihli Anlaşmaya istinaden bir ikamet hakkı mevcut değil ise ikamet izni almak zorundadırlar.

İkamet Kanunu'nun 4 üncü maddesi birinci fıkrasına göre ikamet izni; vize, oturma izni veya yerleşme izni ve Avrupa Birliği sürekli ikamet izni şeklinde verilmektedir. Oturma izni, süreli bir ikamet izni türüdür. Oturma izni Kanun'un 7 nci maddesi bir ve ikinci fıkrasına göre, ikametin amacı (istihdam, ailenin birliği, eğitim, girişim ve insani maksatlar)[135] dikkate alınmak suretiyle süreli verilmekte iken, yine Kanun'un 9 uncu maddesine göre yerleşme izni, süresiz olarak verilmektedir. Bu izin, bir işte çalışma hakkı tanır; zaman ve yer itibarıyla sınırlanamaz ve tali bir hükme

---

[134] AB, AEA veya İsviçre harici devletler üçüncü ülke olarak adlandırılmaktadır.

[135] European Commision and European Migratin Network The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Germany,2013, s.2 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf (04.01.2016)

bağlanamaz. Doğal olarak yerleşme izni almanın koşulları, oturma izni alma koşullarına göre daha kapsamlı ve ağırdır.

Almanya'ya giriş, oturma ve çalışma izni almanın şartları kişilerin vatandaşı oldukları ülkeye göre farklılık arz etmektedir. Almanya'ya girişte yabancılar Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Alanı ve İsviçre vatandaşları ile bu ülkelerin dışında kalan diğer ülkelerin (third country) mensupları şeklinde temelde ikiye ayrılmaktadır. Ancak bu genel kategorinin dışında sığınmacı ve mülteciler ile öğrencilerin durumu farklılık arz etmektedir.

3.2.1.1 Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Alanı ve İsviçre Vatandaşlarının Durumu

Gerek AB vatandaşları gerekse de AEA vatandaşları Almanya'ya girişte geçerli bir pasaport veya kimlik belgesine sahip olmak zorundadır. Birlik üyesi devletlerin vatandaşlarının serbest hareket haklarının yanı sıra Alman işgücü piyasasına sınırlamalar olmaksızın erişim hakları bulunmaktadır. Bu kişilerin Avrupa Birliği Serbest Dolaşım Kanunu'nun ikinci bölümü doğrultusunda ülkeye giriş veya çalışmak için vize veya oturma izni almasına gerek bulunmamaktadır. Avrupa Ekonomik Alanı vatandaşları ve aileleri ise serbest dolaşım konusunda AB vatandaşları ile ortak statüye sahiptir. İsviçre vatandaşları ve aile üyeleri de serbest dolaşım hakkında sahip olmakla birlikte İsviçreliler için özel beyana dayalı oturma iznine başvurmaları gerekmektedir.[136]

İşçilerin serbest dolaşımı hakkı 1 Temmuz 2015 tarihinden beri Hırvatistan vatandaşları için de geçerli hale gelmiştir.

3.2.1.2 Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Durumu

Almanya'ya girişten önce üçüncü ülke mensubu olan kişilerin genel yetkili birim olan Alman Diplomatik Elçiliği'ne vize başvurusunda bulunması gerekmektedir. Ülkeye giriş sonrasında yerel düzeyde örgütlenen Yabancılar Dairesi, yerleşim ve pasaportla ilgili önlemler ve kurallar için genel yetkili birimdir.[137]

---

[136] BAMF,http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/EUBuerger/eu-buerger-node.html (11.01.2016)
[137] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.2

Çalışma amacıyla Almanya'ya gelmek isteyen yabancıların mutlaka vatandaşı oldukları ülkede yetkili bir Alman diplomatik elçiliğine veya konsolosluğuna çalışma amaçlı vize başvurusunda bulunmaları gerekmektedir.[138]

Almanya'da üçüncü ülke vatandaşlarının çalışabilmesi için ikamet hakkına sahip olmaları ve ikamet hakkına sahip olmak için de bir takım koşulları[139] karşılıyor olmaları gerekmektedir.

3.2.1.3 Sığınmacı ve Mültecilerin Durumu

İkamet Kanunu'nun 22 nci maddesi doğrultusunda Devletler Hukukundan kaynaklanan veya insani ya da siyasi nedenlerle bir yabancıya yurtdışından ülkeye kabul edilmek üzere oturma izni verilebilir. Federal İçişleri Bakanlığı veya bu Bakanlık tarafından görevlendirilen merci tarafından, Almanya Federal Cumhuriyeti'nin siyasi çıkarlarının korunması amacıyla yurtdışından ülkeye yabancı kabulüne ilişkin açıklama yapılmış olması halinde oturma izni verilir. Bu kapsamda verilen oturma izni, bir işte çalışma hakkı sağlar.

Sığınma talebinde bulunan kişilerin ülkeye girişlerinde, sığınmacının Sınır Teşkilatına rapor edilerek giriş izni verilmesi halinde kişi BAMF'ın iltica süreçlerini yürüttüğü en yakın Kabul Merkezi'ne transfer edilir. İkamet Kanunu'nun 10 uncu maddesi birinci fıkrasına göre, iltica talebinde bulunmuş olan bir yabancıya, iltica işlemlerinin nihai olarak sonuçlanmasından önce ikamet izni verilmesi; yasal hak sahipliği halleri dışında sadece en yüksek eyalet merciinin muvafakatiyle ve ancak Almanya Federal Cumhuriyeti'nin önemli çıkarlarının gerekli kılması halinde mümkün

---

[138] Bundesagentur für Arbeit, Employment Of Foreign Workers in Germany Questions, Answers And Tips For EmployeesAndEmployers,2015:s.2 https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf (06.01.2016)

[139] Almanya'da ikamet izni verilmesine ilişkin genel şartlar İkamet Kanunu'nun 5 inci maddesi birinci fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir:

- ✓ Geçimin sağlanmış olması/yeterli bir geçim kaynağına sahip olma,
- ✓ Kimliğin ve yabancının bir başka ülkeye geri dönüş hakkının bulunmaması halinde, tabiiyetin açıklığa kavuşturulmuş olması,
- ✓ Bir sınır dışı edilme nedeninin mevcut olmaması ve ikamet izni verilmesine ilişkin bir talep hakkının mevcut olmaması halinde yabancının ikametinin, sair bir nedenden ötürü Almanya Federal Cumhuriyeti'nin çıkarlarına halel getirmemesi veya bu çıkarları tehlikeye düşürmemesi,
- ✓ Pasaport yükümlülüğü şartlarının yerine getirilmiş olması.

olabilir. Dolayısıyla kural olarak sığınma talebinde bulunmuş olan kişinin bu talebi sonuçlandırılmadan ikamet izni verilmemektedir.

Ülkeye izinsiz olarak girmiş olan, ne iltica talebinde bulunan, ne de ülkeye izinsiz girişlerinin tespitinden hemen sonra sınır dışı edilmek üzere tutuklanabilen ve tutukluluktan sınır dışına sürülebilen veya geri gönderilebilen yabancılar, İkamet Kanunu'nun 15a maddesi kapsamında sınır dışına sürülmenin ertelenmesi hakkında karar alınmasından veya bir ikamet izni verilmesinden önce eyaletlere dağıtılırlar. Kanun uyarınca söz konusu yabancıların, belli bir eyalete veya belli bir yere dağıtılmalarını talep etme hakları yoktur. Eyaletlere dağıtım, Federal İçişleri Bakanlığınca belirlenen bir merkezi dağıtım mercii tarafından yapılır. Eyaletler, dağıtım için farklı bir sistem kararlaştırmadıkları sürece iltica talebinde bulunanlar için belirlenmiş dağıtım sistemi uygulanır. Yabancının; eş, ana-baba veya reşit olmayan çocukları arasında bir hane birliğinin mevcut olduğunu veya belli bir yere dağıtım yapılmasına engel teşkil eden sair zorunlu nedenlerin var olduğunu kanıtlaması halinde, bu durum dağıtımda göz önünde bulundurulur.

Sığınma hakkı verilen kişiler Cenova Sözleşmesi ile uyumlu şekilde oturma izni kazanırlar. Olumsuz kararlar hakkında sığınma talebi reddedilenler idari mahkemelere başvurulabilir.[140]

3.2.1.4 Öğrencilerin Durumu

Yabancı öğrencilerin Almanya'ya gelmeden Alman Büyükelçiliğinden aldıkları bir vizeye sahip olmaları gerekmektedir. Ancak, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden, Avusturalya, İsrail, Japonya, Kanada, Kore Cumhuriyeti veya ABD'den gelen öğrencilerin vize mecburiyeti yoktur. Diğer ülkelerden gelenlerin vizesi genelde Alman üniversitelerinden bir kabul mektubu, ilk akademik yılı mali olarak karşılayabilecek kanıt ve sağlık sigortası gerektirir. Ağustos 2007'den beri üçüncü ülkelerden göç eden araştırmacılar için yasal dayanak AB Araştırmacılar Yönetmeliği'nin uygulamasıdır. Bilimsel araştırma amacıyla oturma izni almak için yabancı araştırmacıların BAMF

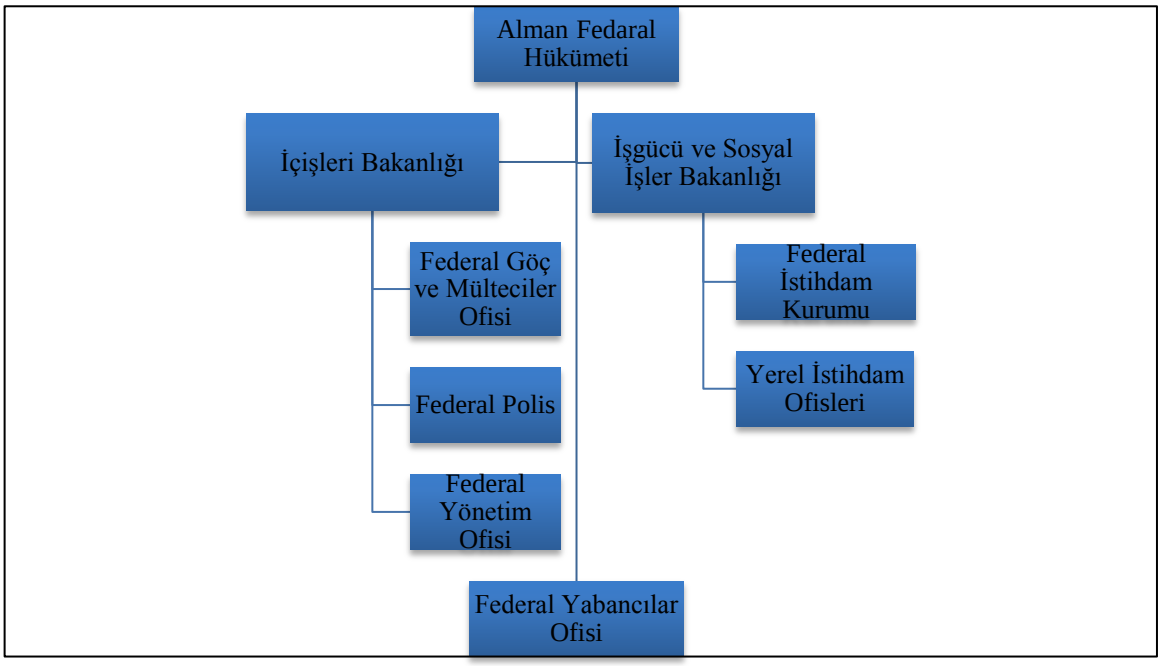
[140] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.2

tarafından akredite olmuş bir araştırma kurumunda araştırma projesi yürütmek için kabul anlaşması yapmaları gerekmektedir.[141]

3.3 YABANCILARLA İLGİLİ YETKİLİ KURUMLAR

Almanya'da yasama ve yürütme yetkisi Federal Hükümet ile on altı eyalet arasında paylaşılmış durumundadır. Bu durum göç ve sığınma konularındaki yetki paylaşımı ve politika üretme konusunda da geçerlidir.

Şekil 1 - Alman Federal Hükümeti'nin Yabancılarla İlgili Birimleri



(Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.)

3.3.1 Alman Federal Hükümeti

3.3.1.1 İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı yabancılar, göç ve sığınma konularında temel yetkili birim olup, konuyla ilgili mevzuat çalışmalarını şekillendirmesinin yanı sıra, Federal Göç ve Mülteciler Ofisi (BAMF), Federal Polis (BPOL) ve Federal Yönetim Ofisi'ne merkezi

[141] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network; a.g.m. s.25

operasyon birimi olarak başkanlık eder.[142] Göç ve iltica politikası ile uyumdan esas olarak sorumlu birim olması nedeniyle konuyla ilgili görevleri şu şekildedir:

- ✓ Federal hükümetin yabancılar, göç, mülteciler ve uyuma ilişkin politikalarını yürütmek,
- ✓ İltica ve iltica işlemleriyle ilgili politikalar üretmek,
- ✓ Milliyet ve vatandaşlık kazanma konularını düzenlemek,
- ✓ Ulusal azınlıklar ve vatanına geri dönenler ile ilgili yasal düzenlemeler yapmak ve politikalar geliştirmek,
- ✓ Göç ve iltica meselelerinin Avrupa Birliği politikaları ile uyumlaştırılmasını sağlamak,
- ✓ Yabancıların ülkeye uyumunu sağlayacak araçlar geliştirmek,
- ✓ Geri dönüşü artırma amaçlı politikalar üretmektir.[143]

3.3.1.1.1.Federal Göç ve Mülteciler Ofisi (BAMF)

Göç konusuyla ilgili İçişleri Bakanlığına bağlı esas yetkili kurumdur. Görevleri temel olarak İkamet Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ayrıca AB mevzuatı kapsamında da Kuruma bir takım görevler verilmiştir. Kurumun görevlerini şu şekildedir:

- ✓ Göç ve iltica politikaları üretmek,
- ✓ Entegrasyon, iltica uygulamaları, gönüllü geri dönüş, istatistik, AB fonları konularını yönetmek,
- ✓ İltica ile ilgili meseleleri yürütmek (Dublin prosedürü), mültecilerin statüsünü belirlemek, alt koruma konularını yönetmek,
- ✓ Entegrasyon kurslarını düzenlenmek,
- ✓ Göçle ilgili spesifik danışmanlık hizmetleri sağlamak,
- ✓ Göç meseleleri üzerine bilimsel araştırmalar yürütmek,
- ✓ Yabancıların (Central Aliens Register) kayıtlarını tutmak,
- ✓ Göç güvenliği meseleleri üzerine bilgi transferlerini koordine etmek
- ✓ Avrupa Göç Ağı'nın Ulusal Odak Noktası görevini yürütmek,[144]

---

[142] Federal Office for Mi*g*ration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.15

[143] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3

✓ Çalışma amaçlı ikamet izni başvurularında Yabancılar Daireleri, Federal İstihdam Kurumu ile pasaport ve vize işlemleri için Federal Dışişleri Bakanlığınca yetkili kılınan Alman dış temsilcilikleri arasında bilgilerin koordinasyonunu sağlamak,

✓ Düzenlenen uyum kurslarının temel yapısını ve eğitimin içeriğini geliştirmek,

✓ İsteğe bağlı geri dönüşün teşvikine ilişkin programlar uyarınca tahsis edilen kaynakların kullanımını sağlanmak,

✓ Yabancıların ülkeye kabulü, kabul edilen yabancıların eyaletlere dağıtımını yapmaktır.[145]

3.3.1.2 Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı

Çalışma Bakanlığı, yabancıların istihdamı ve mesleklerine göre işgücü piyasasına uyumu konusunda İçişleri Bakanlığı ile işbirliği içerisinde çalışır.[146] Çalışma hayatına ilişkin politikaların üretilmesinde esas sorumlu olan bu Bakanlığın yabancılara yönelik temel görevleri şu şekildedir:

✓ Yabancıların işgücü piyasasına erişimlerini sağlamak,

✓ Yabancıların istihdamı üzerine politikalar geliştirmek ve yasal düzenlemeler yapmak,

✓ Yabancıların iş piyasasına uyumu ve çıraklık konusunda politikalar geliştirmektir.[147]

3.3.1.2.1.Federal İstihdam Kurumu

Federal İstihdam Kurumuna yabancıların işgücü piyasasına erişimi konusunda önemli görevler verilmiştir. Kurum temel olarak yabancıların işgücü piyasasına katılımına ilişkin prosedürel detayları düzenlemektedir. Alman İstihdam Kurumu'nun yapısı ve yabancı işgücü ile ilgili mevzuattan kaynaklı görevleri 'Yabancıların İstihdamında Alman İstihdam Kurumunun Rolü' başlığı altında detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

---

[144] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3

[145] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 75

[146] Federal Office for Mi*g*ration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.15

[147] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3

3.3.2 Alman Eyalet Hükümetleri

Eyaletler seviyesinde göç ve iltica meseleleri yetkileri Bakanlıklara ve İçişleri Senatörlerine devredilmiştir. Berlin ve Kuzey Rhine-Westphalia şimdiye kadar entegrasyon üzerine düzenleme yapan iki eyalettir. Eğer eyalet seviyesinde herhangi bir düzenleme yoksa eyaletler, yabancı birimlerinin bazı faaliyetlerini standartlar ve idari düzenlemeler aracılığıyla düzenlemeye yardımcı olurlar. Aynı şekilde katılım ve veto hakları bulunan 16 eyaletten temsilcilerden oluşan Alman Federal Konsey içerisinde Federal Yasayı şekillendirirler.[148]

3.3.2.1 Lander Bakanları ve İçişleri Senatörleri Birliği

Yerel düzeyde iltica politikası, uyum, vatandaşlık kazanma konularında çalışmalar yürütürler. Yönetsel ve politik işbirliği, danışmanlık, iltica uygulamaları ve güvenlik politikaları üzerine anlaşma yapma yetkileri bulunmaktadır.[149]

3.3.2.2 Yerel İstihdam Ofisleri

Yerel düzeyde yabancıların işgücü piyasasına girişini sağlamak, yabancıların istihdamını onaylamak, çalışma izni verilecek olan yabancıların muvafakat gerekliliklerini gözden geçirmekle görevlilerdir.[150]

3.4 ALMANYA'DA YABANCILARIN İSTİHDAMINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

Almanya'da bulunan üçüncü ülke –AB, AEA veya İsviçre harici devletler-vatandaşlarının ülkeye giriş, yerleşme ve istihdamları için temel düzenlemeleri içeren Göç/ İkamet Kanunu (01.01.2005 Immigration/06.09.2013 Residence Act) ile sığınmacıların iltica işlemleri ve mülteciliklerinin tanınması, ilticanın anayasal standartlarını düzenleyen 23.12.2014 tarihinde Federal Hukuk Gazetesi'nde yayımlanan İltica İşlemleri Kanunu (Asylum Procedure Act) federal düzeyde uygulanan iki kanun olup, kesişen bir takım hususların yanı sıra farklı konulardaki düzenlemeleri de

[148] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.15

[149] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3

[150] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3

barındırmaktadırlar. Yabancıların çalışma izinlerine ilişkin temel düzenlemeleri Göç Kanunu içerir. İkamet Kanunu, Göç Kanunu'nun bir parçası olarak üçüncü dünya ülkesi mensuplarının ülkeye giriş, yerleşme ve ekonomik aktiviteleri için yasal temel oluşturur.[151]

Bu yasalara ek olarak yabancılarla ilgili çok sayıda federal düzeyde hukuki düzenleme bulunmaktadır. Yabancıların İstihdamı Konusundaki Yönetmelik söz konusu düzenlemelerden biridir. Eyaletler düzeyinde de göçle ilgili en temel politika alanları olan eğitim, araştırma ve polis güçlerinin örgütlenmesi alanlarında yönetsel şartlar ve düzenlemeler mevcuttur.[152] Federal düzeyde yabancı işgücüne ilişkin düzenlemeler içeren temel hukuki metinlere aşağıda yer verilmiştir.

3.4.1 Alman İkamet Kanunu

Kanun'un esas ismi Federal Almanya'da Bulunan Yabancıların İkametleri, Ekonomik Faaliyetleri Ve Uyumlarına İlişkin İkamet Kanunu'dur. Göç Kanunu'ndan bundan sonra İkamet Kanunu olarak bahsedilecektir. İkamet Kanunu yabancıların Almanya'ya giriş koşullarını, ülkede ikametlerini, ikamet amaçlarını, ikametin sona ermesi ve sığınma işlemlerini kapsar.

1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanun'un amacı;

- ✓ "Yabancıların Almanya Federal Cumhuriyeti'ne gelişlerinin yönlendirilmesi ve sınırlandırılması,
- ✓ Almanya Federal Cumhuriyeti'nin ekonomik ve iş piyasasına ilişkin çıkarları ile ülkeye yabancı kabul etme ve uyumlarını sağlama kapasitesini dikkate almak suretiyle göçün düzenlenmesi ve olanaklı kılınması,
- ✓ Almanya Federal Cumhuriyeti'nin insani yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlanması,
- ✓ Yabancıların Almanya Federal Cumhuriyeti'ne girişlerini, ikametlerini, bir işte çalışmalarını ve uyumlarının teşvikinin düzenlenmesidir."

---

[151] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.1

[152] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.1

"İkamet izni, bu Kanunun öngörmesi veya ikamet izni türünün açıkça izin vermesi halinde bir işte çalışma hakkı sağlar. Her ikamet izni türünde; bu iznin, bir işte çalışma hakkı sağlayıp sağlamadığı belirtilir. Bir işverene bağlı olarak çalışmak için oturma izni sahibi olmayan bir yabancıya, ancak Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakat vermesi veya Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati olmaksızın işin yapılmasının uygun olduğunun Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiş olması halinde bağımlı bir işte çalışma izni verilebilir. Kazanç amaçlı çalışan bir yabancıyı istihdam eden her işveren yabancının ikamete ilişkin yükümlülükleri taşıyıp taşımadığını tespit etmek zorundadır."[153]

Kanunda çalışma iznine ilişkin düzenlemelere 4 üncü Kısımda Çalışma Amaçlı İkamet İzni başlığı altında yer verilmiştir. Buna göre;

Bağımlı Çalışma;[154]

- ✓ Bir işverene bağlı olarak çalışacak yabancılara, iş piyasasındaki durum ve işsizlikle etkili bir şekilde mücadele zorunluluğu dikkate alınmak suretiyle Almanya'nın ekonomik gereksinimlerine göre izin verilir.
- ✓ Bir yabancıya; Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakat vermiş olması veya çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararname ile ya da devletlerarası bir Anlaşma ile işin, Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati olmaksızın yapılabileceğinin hüküm altına alınmış olması halinde, bir işverene bağlı olarak çalışma amaçlı ikamet izni verilebilir. Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakatinde yer alan sınırlamalar, oturma iznine işlenir.
- ✓ Meslek eğitim alınmış olmasını gerektirmeyen bir işte bağımlı olarak çalışma amaçlı oturma izni verilmesi, bunun, ancak devletlerarası bir Anlaşma ile belirlenmiş veya çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararname'de bu iş için oturma iznine muvafakat verilmesinin öngörülmüş olması halinde mümkündür. Bu kapsamda niteliksiz işgücüne oturma izni verilmesi daha zor koşullara bağlanmıştır.
- ✓ Meslek eğitimi yapılmış olmasını gerektiren bir işte bağımlı olarak çalışma amaçlı ikamet izni, ancak çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararname'de

[153] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 4/2-4/3
[154] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 18

öngörülmüş olan bir meslek grubundaki bir iş için verilebilir. Gerekçeli münferit vakalarda bir işte bağımlı olarak çalışma amaçlı oturma izni, bu işin yapılmasında kamusal, özellikle bölgesel, ekonomik veya iş piyasası politikası açısından bir çıkarın mevcut olması halinde verilebilir. Bu şekilde ülkenin ihtiyaç duyduğu nitelikli meslekler belirlenmekte ve sadece bu mesleklerde çalışma izni kolaylaştırılmakta ve teşvik edilmektedir.

Bağımsız Çalışma ise,[155]

Kendi nam ve hesabına çalışacak olan kişileri kapsamaktadır ve bir yabancıya aşağıda yer alan koşulları taşıması halinde bağımsız çalışma amaçlı oturma izni verilebilir:

- ✓ "Önemli bir ekonomik yararın veya özel bölgesel bir ihtiyacın bulunması,
- ✓ Yapacağı işin ekonomide olumlu etkiler meydana getireceği beklentisinin olması ve
- ✓ İşin finansmanının kendi sermayesi veya bir kredi teminatıyla sağlanmış bulunması."

İlk iki maddede belirtilen şartlar, en az 250.000 Euro tutarında yatırım yapılması ve 5 kişi için istihdam oluşturulması halinde yerine getirilmiş sayılır. Bunun dışında yapılacak işe esas teşkil eden fikrin uygulanabilirliği, yabancının girişimcilik tecrübesi, yatırılacak sermayenin miktarı, yapılacak işin istihdama ve meslek eğitimine etkileri ile teknolojik yenilik ve araştırma çalışmalarına katkıları açılarından değerlendirmeler yapılmaktadır. Bağımsız çalışma amaçlı oturma izni, en fazla 3 yıl süreyle verilir. 3 yıl sonra yabancının, planladığı işi başarılı bir şekilde gerçekleştirmiş ve geçimini temin etmiş olması halinde yerleşme izni verilmektedir.

Çalışma iznine ilişkin bağımlı ve bağımsız çalışma şeklindeki genel düzenlemelerin yanı sıra mesleki nitelikleri yüksek olan yabancılara özel bir takım düzenlemeler de getirilmiş ve bu kişilerin istihdama katılımı belirli düzeyde teşvik edilmiştir. Bu kişiler Kanun'da " Müsamahalı İkamet Eden Vasıflı Yabancılar İçin Çalışma Amaçlı Oturma İzni'' ve "Yüksek Vasıflılar İçin Yerleşme İzni'' başlıkları altında ele alınmıştır.

[155] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 21

Müsamahalı İkamet Eden Vasıflı Yabancılar İçin Çalışma Amaçlı Oturma İzni[156] verilmesinde, "Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakat vermiş olması ve yabancının Federal Almanya'da Devletçe tanınmış veya bu durumla kıyaslanabilecek bir meslek dalında nitelikli meslek eğitimi edinmiş veya yüksekokul bitirmiş veya denkliği kabul edilmiş veya Alman yüksekokul diplomasıyla kıyaslanabilecek bir yabancı yüksekokul diploması ile 2 yıldan beri kesintisiz olarak diplomasına uygun bir işte çalışması veya kalifiye eleman olarak nitelikli bir meslek eğitimi alınmasını şart koşan bir işi 3 yıldan beri kesintisiz olarak yapması ve ikamet izni başvurusundan önceki son yıl içinde kendisinin ve ailesinin veya aynı hane içinde beraber yaşadığı kişilerin geçim masraflarının karşılanması için gerekli konut ve ısıtma masraflarının karşılanması hariç kamu yardımlarına muhtaç olmaması koşulu" aranmaktadır. Bu koşullardan birinin sağlanmasına ek olarak, "yabancının yeterli büyüklükte bir konuta sahip olması, yeterli derecede Almanca bilmesi, Yabancılar Dairesine önem arz eden durumlarda ikamet hukuku açısından kasten yanlış beyanda bulunmamış olması, resmi makamların ikametin sona erdirilmesine ilişkin önlemlerini teamülen yavaşlatmamış veya engellememiş olması, aşırı ve terörist örgütlerle ilişkisi olmaması veya bunları desteklememesi ve İkamet Kanunu'na veya İltica İşlemleri Kanunu'na göre yalnız yabancılar tarafından işlenebilecek 50 günlük veya 90 günlük para cezalarını öngören suçlar kaideten hariç olmak üzere, Federal Almanya'da teamülen işlenmiş bir suçtan dolayı hüküm giymemiş olması hallerinde" Almanya'da müsamahalı ikamet eden bir yabancıya mesleki niteliğine uygun bir işte çalışma amacıyla oturma izni verilebilir.

Yüksek vasıflı kişi[157] ise Kanun'da "özel uzmanlık bilgisine sahip bilim adamları, yüksek düzeyde işleve sahip öğretim elemanları veya yüksek düzeyde işleve sahip bilimsel çalışma yapan elemanlar, zorunlu hastalık sigortası primine esas tavan ücretin en az iki katı tutarında ücret alan özel mesleki tecrübeye sahip uzmanlar ve yönetici konumundaki personel'' şeklinde tanımlanmıştır. "Yüksek vasıflılar için yerleşme izni bir yabancıya; özel hallere münhasır olmak kaydıyla, Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakat vermiş olması veya çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararname ile ya da devletlerarası bir Anlaşma ile yerleşme izninin Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakatine gerek olmaksızın verilebileceğinin hüküm altına alınmış olması ve

[156] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 18a
[157] 01.01.2005 tarihli İkamet Yasası madde 19

Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki hayat şartlarına uyum sağlanacağına ve devlet yardımı alınmaksızın geçimin temin edileceğine ilişkin varsayımın makul nedenlerinin bulunması halinde yerleşme izni verilebilir. İkamet izni süreli bir oturma hakkı tanımakta iken, yerleşme izni süresiz bir oturma izni vermesi nedeniyle yüksek vasıflı yabancıların istihdamı için bu durum önemli bir destek aracı olarak görülmelidir."

3.4.2 İltica İşlemleri Kanunu

İltica İşlemleri Kanunu'nun 26a maddesine kapsamında kural olarak "Almanya'ya güvenilir üçüncü ülkeden giriş yapan yabancılara iltica hakkı verilmez ancak yabancının üçüncü ülkeye girdiği anda Almanya'da oturma izni varsa veya Almanya'nın Avrupa Topluluğu mevzuatından veya üçüncü ülkeyle bir anlaşma kapsamında bir sorumluluğu varsa bu hüküm işletilmez."

İltica İşlemleri Kanunu'nun sadece 65 inci bölümünde yabancıların Almanya'da istihdamına ilişkin bir takım hususlara yer verilmiştir. Buna göre "yabancılar bir kabul merkezinde kaldıkları süre boyunca ücretli istihdam edilme izinleri yoktur. Üç ayın sonunda federal sınırlarda yasal olarak bulunan iltica başvuru sahipleri sağladıkları koşullara göre Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati ile ya da muvafakate gerek olmaksızın işgücü piyasasına katılabilirler."

Ayrıca kabul merkezlerinde ilgili kanun gereğince sığınmacılara çeşitli konularda danışmanlık hizmetleri sunulur.

3.5 YABANCILARIN İSTİHDAMINDA ALMAN İSTİHDAM KURUMUNUN ROLÜ

3.5.1 Alman İstihdam Kurumu'nun (Bundesagentur für Arbeit) Yapısı

Federal İstihdam Kurumu işgücü piyasasındaki en büyük hizmet sunucudur ve yasal yapısı kapsamında kendi kendini yöneten ve bağımsız olarak görevlerini yerine getiren bir kamu kurumudur.[158]

[158]Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm (11.01.2016)

Federal İstihdam Kurumu Nürnberg'de bulunan Başkanlık Ofisi (the Head Office), on Bölge Müdürlüğü (Regional Directorates), yüz elli altı İstihdam Ofisi (Employment Agencies) ve yaklaşık altı yüz Şube Müdürlüğünden (Branch Offices) oluşmaktadır. Bu teşkilata ek olarak, Nürnberg istihdam araştırmaları için bir Enstitü, Bonn Uluslararası İşe Yerleştirme Servisi, Federal İstihdam Kurumunun Personel Akademisi, Federal İstihdam Kurumu Üniversitesi (İşgücü Piyasası Yönetimi Üniversitesi), Bilgi Teknolojileri Sistem Kurumu, İstihdam Kurumu Hizmet Müessesesi ve Aile Yardımı Ofisi şeklinde özel yapıları da bulunmaktadır.[159] Kurum 108.536 personel ile hizmet sunmaktadır.[160]

İstihdam Kurumu Yürütme Kurulu tarafından yönetilir, Yürütme Kurulu bir başkan ve iki üyeden oluşur. Bu kurul Federal İstihdam Kurumunu yönetir ve işleri yürütür. Ayrıca Kurumu mahkemeler önünde temsil eder.[161]

Orta düzeyde, Federal İstihdam Kurumu'nun bölge müdürlükleri bölgesel işgücü piyasası politikalarının başarısından sorumludurlar. Bölge müdürlükleri federe hükümetlerle birlikte çalışarak eyaletlerin yapısal, ekonomik ve işgücü piyasası politikalarının koordinesini sağlamakla görevlidirler. Bölge müdürlükleri de bir yürütme kurulu tarafından yönetilir ve bu kurullara biri kadın biri erkek olmak üzere iki kişi başkanlık eder ve bunların dışında operasyonel ve iç servisi için birer üyesi daha bulunur.[162]

İstihdam Ofisleri yerel düzeyde Federal İstihdam Kurumu'nun görevlerini yerine getirmekten sorumludurlar. Bölge Müdürlükleri gibi istihdam ofisleri de yürütme kurulu tarafından yönetilir. Bu kurullara biri kadın biri erkek olmak üzere iki kişi başkanlık eder ve bunların dışında kurulun iki üyesi daha vardır.[163]

---

[159] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm
[160] Einundsechzigster Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsberıcht 2012, Nürnberg, s.51
[161] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm
[162] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm
[163] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm

Essen, Cologne, Frankfurt/Main, Münih ve Stuttgart istihdam kurumlarında bulunan uzman ekipler oturma izinlerinin onaylanmasından yani yabancıların çalışma izni almasından sorumludurlar.[164]

Kurum tarafından yabancılara sunulan hizmetler temelde ikiye ayrılmaktadır. Bu hizmetlerden ilki Kurum temel faaliyetlerinden olan iş bulmaya aracılık ve mesleki eğitime yönlendirme faaliyetleridir. Kurumun işlemsel anlamda ikinci görevi ise, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin muvafakat işlemlerini yürütmektedir. Aşağıda bu konulara farklı başlıklar altında yer verilmektedir.

3.5.2 Alman İstihdam Kurumu Tarafından Yabancılara Sunulan Hizmetler

Kurum tarafından yabancılara sunulan hizmetlerin, ülkenin vatandaşlarına sunulan hizmetlerden temelde bir farkı yoktur.

Almanya'daki istihdam hizmetleri bütüncül bir yapı arz etmektedir ve eğitim kurumları, belediyeler ve istihdam kurumlarının işbirliğinde yürütülmektedir. Özel eğitimli sosyal hizmet çalışanları aracılığıyla tercüme hizmetleri sunulmakla birlikte sistem göçmenlere özel kurgulanmamıştır. Yabancı ya da vatandaş fark etmeksizin kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunda ve hizmet sunumunda profil çıkarma, hedef belirleme, strateji oluşturma ve uygulama aşamalarından oluşan dört kademeli model kullanılmaktadır. Bununla birlikte göçe özgü dil yetilerinin eksikliği veya mesleki becerilerin tanınması gibi sorunlar da modele dâhil edilebilmektedir.[165]

İş bulmaya aracılık anlamında Federal İstihdam Kurumu tarafından iş başvurusu eğitimleri yabancılara da verilmektedir.[166] Oturma izni koşullarının yerine getirilmiş olması kaydıyla Federal İstihdam Kurumu kayıt yaptıran yabancılara hangi işlerde ve nasıl çalışabilecekleri konusu da dâhil iş bulma veya mesleki eğitim alma konusunda yardımcı olmaktadır. Bu süreçte nitelik ve iş tecrübesine ilişkin bir takım detaylı bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bilgiler sisteme bir kez girildiğinde, ilgili tüm

[164] Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI776745 (11.01.2016)
[165] Burkert ve Haas, a.g.m. s.9
[166] BAMF, http://www.bamf.de/TR/Willkommen/ArbeitBeruf/Arbeitssuche/Bewerbung/bewerbung-node.html (11.01.2016)

istihdam ofislerine gönderilmektedir.[167] Almanya'nın iş ve işçi arama portalının ismi JOBBÖRSE'dir ve bu portal üzerinden Almanya'nın herhangi bir yerindeki işler yabancılar dâhil herkes tarafından görülebilmektedir.[168] JOBBÖRSE internet sitesi, Almanca, İngilizce, İspanyolca, Fransızca, İtalyanca, Rusça ve Türkçe şeklinde olmak üzere yedi farklı dilde ve benzer şekilde Federal İstihdam Kurumu'nun internet sitesi de İngilizce ve Almanca dillerinde hizmet vermektedir. Bu durum farklı milletlerden kişilerin Kuruma erişebilirliğini artırmakta ve Kurumdan etkin hizmet alınmasında önemli katkılar sunmaktadır.

Yabancılara sunulan mesleki eğitime yönlendirme faaliyetleri diğer vatandaşlara sunulan hizmetlerle aynı şekilde yürütülmektedir. Almanya'da mesleki eğitim almak için öncelikle meslek danışmanı ile bire bir mülakat gerçekleştirilmekte, kişinin tercihleri ile yetenekleri değerlendirilmekte ve kişi için en uygun eğitim şekli bulunmaya çalışılmaktadır. İstihdam Ofisleri aracılığıyla mesleki bir programa yerleştirilememe durumunda bir işverenin yanında stajyerlik yapılabilmesi gibi alternatifler de kişiye önerilir. Planet-beruf.de internet sitesi Almanya'daki mesleki eğitim hakkında geniş bilgilere yer vermektedir. Ayrıca istihdam ofislerinin konuyla ilgili çok sayıda basılı materyalleri de bulunmaktadır.[169]

Almanya'da mesleki eğitim özellikle zanaat ve ticaret alanında ikili sistem adı verilen yöntemle gerçekleştirilmektedir. İkili sistemde mesleki eğitim, hem işletmede uygulama olarak hem de meslek okulunda teori olarak verilmektedir. İstihdam Ajanslarının Mesleki Bilgilendirme Merkezleri Almanya'daki çeşitli meslekler, faaliyetler ve gerekli yeterlikler hakkında vatandaşlara ve yabancılara bilgi sağlamakla

---

[167] Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/AsylumSeekers/index.htm (12.01.2016)

[168] Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/AsylumSeekers/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI792611 (12.01.2016)

[169] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/AsylumSeekers/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI792611

görevlidir. Bu kapsamda İstihdam Ajansları yabancılara danışmanlık yapmakta ve uygun bir staj yeri ya da iş bulmaları konusunda yardımcı olmaktadır.[170]

Bununla birlikte yabancı, göçmen veya sığınmacı şeklinde hedef gruplara yönelik mesleki eğitim projeleri de düzenlenmektedir. Ancak, temel mesleki eğitime erişimde yabancıların karşılaştığı eşitsizlikler ve ileri düzey mesleki eğitime erişimde yabancıların sertifikasyonların tanınmasında karşılaşılan güçlükler eleştirel anlamda sık sık dile getirilmektedir.

Federal İstihdam Kurumu'nun internet sitesinde yer alan 11.03.2016 tarihli basın bildirisinde ülkelerinden kaçmaya zorlanmış insanlar için uyum kurslarının önemine, Almanya'da konuyla ilgili yaşanan eksikliklere ve önerilere yer verilmiştir. Bu kapsamda Kurum uyum kurslarının açılmasında ve katılımcıların dağılımında prosedür açısından hala geliştirilmesi gereken hususların olduğunu; entegrasyon kurslarının prosedürlerinin basitleştirilmesi ve erişimin kolaylaştırılması anlamında değişikliğe gidilmesi ve uyum kursları fonunda artış yapılması gerektiği savunulmaktadır. Entegrasyon kurslarının, yabancıların bir an önce başlamasına imkân sağlayacak şekilde düzenlenmesi, kursa katılmak için bekleme sürelerinin kısaltılması, erişilebilir bir uzaklıkta olmasına önem gösterilmesi, kurslar için ayrılan kaynağın artırılması ve şeffaflık içinde yürütülmesi yönündeki taleplerini Federal Hükümete ilettiklerini ifade etmişlerdir. Almanya'da istihdam veya mesleki eğitim amaçlı kalan mültecilere rehberlik edecek İstihdam Kurumlarının ve job centerların çalışmalarının ancak temel dil eğitiminin verilmesi ile etkili olabileceği belirtilmiştir. Mevcut düzenlemede iltica hakkına sahip olanların yetkili bir kurs sağlayıcısı tarafından organize edilen bir kursa katılabilmek için kendisi programları araştırmak zorundadır ve bu durum sistemin bir eksikliği olarak ifade edilmiştir.[171]

Kurumun 24.04.2015 tarihli basın bildirisi ise mültecileri mesleki eğitime ve istihdama kazandırmak başlığı ile duyurulmuştur. Federal İstihdam Kurumu Yönetim Kurulu tarafından çalışma izni olan geçici kalma hakkına sahip kişiler ve mülteciler için

[170] BAMF, http://www.bamf.de/TR/Willkommen/ArbeitBeruf/Arbeitssuche/Berufsberatung/berufsberatung-node.html (11.01.2016)

[171] Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Press/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI821288 (07.04.2016)

uyum faaliyetlerinin geliştirilmesinin acil bir ihtiyaç olduğu dile getirilmiştir. Son dönemde Almanya'ya gelen mülteci sayısında önemli artışlar yaşandığı, çalışma için gereken bekleme sürelerinin kısaltılmasında yaşanan gelişmenin Kurumun hizmet sunduğu iltica arayan veya geçici kalma hakkı bulunan kişilerin sayısında artışa neden olacağı, bu kişilerin uzun bir süre ülkede kalacakları göz önünde bulundurulduğunda kendi geçimlerini sağlayabilmeleri için daha fazla desteklenmeleri ve işgücü piyasasına entegre edilmeleri gerektiği vurgulanmıştır. Söz konusu süreçlerin önemli bir aşamasını dil öğrenme oluşturulacağı belirtilmiştir.

Üç aylık bekleme sürecinde sığınmacılara yönelik hayata geçirilen "Erken Müdahale" projesi ile Kurum tarafından sığınmacıların hızlı bir şekilde işgücü piyasasına entegre olmaları desteklenmektedir. Ayrıca proje çerçevesinde nitelikli mültecilere yönelik özel destek tedbirleri geliştirilmektedir. Proje kapsamında edinilen tecrübeler ışığında danışmanlık eğitimi ve işe yerleştirme alanlarında daha geniş kapsamlı uygulamaların oluşturulabilmesi amacıyla Kurum tarafından konunun diğer ilgili aktörlerine tavsiyelerde bulunabilecek bir uzmanlık grubu oluşturulmuştur.[172]

3.5.3 İstihdam Kurumu Tarafından Çalışma Muvafakati Verilmesine Dair Genel Hükümler

İkamet Kanunu'nun 39 uncu maddesi birinci fıkrasına göre "Kanuni bir düzenleme ile başka bir hüküm getirilmemiş ise yabancının bağımlı olarak çalışmasına imkân veren ikamet izni, sadece Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati ile verilebilir. Muvafakat; bunun, devletlerarası anlaşmalar, kanun veya kanun hükmünde kararname ile belirlenmiş olması halinde verilebilir."

Alman İkamet Kanuna uygun şekilde istihdam amaçlı çalışma izni için muvafakat verilebilmesinin şartları şu şekildedir:

- ✓ "Yabancının istihdamının işgücü piyasasında herhangi bir negatif etki yapmayacağı,

[172] Bundesagentur für Arbeit, https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Press/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI744199 (09.04.2016)

✓ İşe uygun Alman, AB ve AEA ile İsviçre vatandaşının olup olmadığına dair öncelik kontrolü ve

✓ Yabancıların çalışma koşullarının benzer yerli işçilerin çalışma koşullarından kötü olmaması."[173]

İkamet Kanunu'nun 39 uncu maddesi dört ve beşinci fıkralarına göre "Federal İstihdam Kurumu, yerleşme izni verilmesine yabancının bağımlı olarak çalışmasının iş piyasası üzerinde olumsuz etkiler doğurmayacak olması halinde muvafakat verebilir. Kurum, muvafakati ile yabancının mesleki faaliyetini ve bunun süresini belirleyebilir ve bağımlı çalışmayı, belirli işletmeler veya bölgeler ile sınırlandırabilir."

Yerelde bulunan İstihdam Ofisleri söz konusu açık işe uygun diğer adayların olup olmadığı konusundaki öncelik kontrolleri kapsamında bölgede veya Avrupa Birliği ile Avrupa Ekonomik Alanı'nda tercihen başka başvuran olup olmadığının kontrolünü sağlamaktadırlar. Daha sonra yabancı işçiye sunulan istihdam şartlarının benzer işte çalışan yerli işçilerden kötü olmadığının tespiti yapılmaktadır. Özellikle taahhüt edilen çalışma şartları hakkında bilgi veren detaylı bir iş ilanı en kısa zamanda İstihdam Kurumu'na sunulur. Boş bir pozisyonun bir yabancı çalışanla doldurulup dolduramayacağı sorusu genellikle iki haftada netlik kazanır. Bu zaman aralığında işverenin gerekli tüm bilgiyi vereceği varsayılır.[174] Yabancıların çalışma koşullarının benzer yerli işçilerin çalışma koşullarından kötü olmaması hükmü yabancı çalıştırmak isteyen ve bunun için bir muvafakate ihtiyacı olan işverenin, Federal İstihdam Kurumu'na yabancının iş ücreti, çalışma süreleri ve diğer çalışma şartları hakkında bilgi vermesi aracılığıyla tespit edilir.

Alman İstihdam Kurumu'nda belirli istihdam ofisleri yabancıların işgücü piyasasına kabul işlemlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Çalışabilmek için oturma izni başvurusu için yetkili makamlara başvurulduğunda çalışma amaçlı muvafakatin

[173] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf s.5

[174] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf s.17

gerekip gerekmediği tespit edilerek ona göre işlemlere Federal İstihdam Kurumu dâhil edilir.[175]

Çalışma izni alanlara verilecek oturma izni, profesyonel bir aktivite, işveren, istihdam kurumunun bulunduğu bölge ve çalışma saatleriyle alakalı olarak sınırlandırılabilir. Verilen muvafakat prensipte en fazla üç yıl olan istihdam süresiyle sınırlıdır. Bir düzenlemeye veya hükümetler arası bir anlaşmayla belirlenen zamana bağlı istihdam durumunda muvafakat en fazla izin verilen süre ile sınırlıdır. Çalışan çalıştığı yeri veya çalışma şartlarını değiştirmeden önce ikamete ilişkin tüm işlemlerini göç ofisine bildirmek zorundadırlar.[176]

Çalışma izni almayan yabancı çalışanlara ve çalışma izni bulunmayan kişileri istihdam eden işverenlere idari yaptırımlar uygulanır.

Yabancıların çalışma izinleri için Alman İstihdam Kurumu'nun muvafakatine gerek olup olmadığı hususuna İstihdam Yönetmeliği'nde detaylı şekilde yer verilmiştir. Kurumun onay işlemleri nitelikli çalışanlar, mevsimsel çalışanlar, geçici istihdam edilenler ve belirli meslek sahipleri için ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Yerleşme izni almış olan yüksek nitelikli bireyler, AB Mavi Kart sahipleri, çalışma amaçlı Alman üniversitelerinden mezun olanlar, yönetici pozisyonunda çalışacak olanlar, öğretmenler, araştırmacılar, misafir bilim adamları, mühendisler ve teknisyenler gibi nitelikli çalışanların başvurularında İstihdam Yönetmeliği gereği Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati aranmaz.

Tanınan (recognized) mesleki niteliğine uygun iş arayan işçiler, gönüllü hizmetlerde/hayır işlerinde çalışacak bireyler, yabancı üniversite veya teknik okulların öğrenci ve stajyerlerin 3 aya kadar olan yaz tatili çalışmaları, ileri düzeyde mesleki eğitim stajyerleri gibi geçici istihdam edilecek kişilerin başvurularında gerek İkamet Kanunu gerekse de İstihdam Yönetmeliği gereği Kurumun muvafakatine ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak, uluslararası yapıdaki veya ortaklıktaki şirketlerdeki personel değişimleri, çocuk bakıcıları, mevsimsel çalışmalar, ev işi yardımcıları ve gösteri

[175] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf s.17

[176] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf s.19

asistanları pozisyonunda geçici çalışacak olan kişilerin çalışabilmeleri için Kurumun muvafakatine ihtiyaç bulunmaktadır.

12 ayda 3 aydan fazla olmamak kaydıyla belirli bir sanatsal faaliyet yürütecek olanlar, profesyonel sporcular ve profesyonel antrenörler, modeller ve reklamcılar, tur rehberleri, mütercimler, hava ve deniz işletmelerinde çalışanlar, uluslararası spor müsabakalarında görev alanlar gibi yönetmelikte sıralanan belirli meslek mensuplarının ikamet izni almaları için Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati aranmamaktadır.

Almanya'da bir mesleğe girmeyi düzenleyen uluslararası bir anlaşma mevcut ise, bu anlaşma Federal İstihdam Kurumu'ndan muvafakat alınıp alınmayacağını da düzenler. İstihdam Yönetmeliği 29 uncu maddesi birinci fıkrasına göre, "İstisna Sözleşmesi çalışanları (contract workers) ile Almanya ile Bosna, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye arasındaki bir iş(gücü) sözleşmesine dayalı olarak işçi gönderilmesi veya kabulü bu kapsamda değerlendirilmektedir." Konuyla ilgili yetkili idare Stuttgart İstihdam Kurumu'dur. Kendi ülkelerinde profesyonel bir nitelik edinip, belirli seviyede Almanca bilgisine sahip ve Almanya'da mesleğini ve dilini geliştirecek olan misafir işçilerin durumu da uluslararası sözleşme ile düzenlenmiştir. Arnavutluk ve Rusya ile düzenlenen karşılıklı anlaşmalar bu kapsamdadır.

İstihdam Yönetmeliği'nin 31 inci maddesine göre Alman İkamet Kanunu'na uygun şekilde ikamet izni almanın genel şartlarını taşıyarak oturma izni almış olan yabancılar ve İstihdam Yönetmeliği 32 nci maddesi iki, üç ve dördüncü fıkraları doğrultusunda kalma hakkı bulunan veya sınır dışı edilmesi geçici olarak durdurulan kişilerden asgari ücrete tabi olmaksızın mesleki hazırlık stajyerleri, resmi olarak tanınmış veya kıyaslanabilir mesleki eğitim alanlar, yüksek nitelikliler, yöneticiler, bilim adamları ve araştırmacılar, Almanya'da kesintisiz olarak 4 yıl süreyle oturmuş olanlar Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakati olmaksızın oturma izni alabilen – uluslararası/ulusal- koruma kapsamındaki kişilerdir.

Çalışma muvafakati Almanya'da üç aydan fazla süre ile yasal olarak bulunan ve sınır dışı edilmesi askıya alınmış olanlar ve iltica arayanlar için de belirli koşullar altında söz konusu olabilmektedir. Ancak bu kişilere yönelik verilecek muvafakatlerde öncelik kontrolü koşulu aranmamaktadır.

Federal İstihdam Kurumu tarafından yayınlanan ülke listesinde yer alan yerlerde sağlık ve hemşirelik alanında işe alma ve yerleştirme hizmetleri sadece Alman İstihdam Kurumu tarafından yapılmaktadır. Liste Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından sağlık personeli eksikliği çektiği tespit edilen 57 ülkeyi içermektedir.[177]

İkamet Kanunu'nun 40'ıncı maddesine göre "Federal İstihdam Kurumu iş ilişkisinin izinsiz bir iş aracılığı veya işe alma suretiyle kurulmuş olması veya yabancının geçici işçi (temporary worker) olarak çalışmak istemesi halinde yabancıların muvafakatlerini reddedebilir. Yabancının şahsından kaynaklanan önemli nedenlerin bulunması halinde de çalışması için onay verilmeyebilir." Bu durumda Kuruma takdir yetkisi tanınmıştır.

Kurum tarafından verilmiş olan çalışma onayı, yabancının kıyaslanabilir nitelikteki Alman işçilere göre daha kötü çalışma şartlarında çalıştırılması, iş ilişkisinin izinsiz bir iş aracılığı veya işe alma suretiyle kurulmuş olması veya yabancının ödünç işçi olarak çalışmak istemesi halinde Kanun'un 41 inci maddesine göre muvafakat iptal edilir.

3.6 ALMANYA'DA YABANCI İŞGÜCÜNE YÖNELİK POLİTİKALAR

21. yüzyılın başındaki işgücü piyasası reformları ve diğer yapısal reformlar sayesinde Alman ekonomisi küresel ekonomi ve finans krizi karşısında etkileyici sonuçlar elde etmiştir. Zorlu ekonomik koşullara rağmen, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği desteklenirken Almanya işsizliği de önemli ölçüde azaltmıştır. Almanya güçlü ihracatı ve gelişen mali yönetimi ile büyük başarılar sergilemekle birlikte söz konusu başarıların sürdürülebilir olması için toplumdaki eşitsizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Gelecek yirmi yılda nüfusun yaşlanması sorunun üstesinden gelinebilmesi için bu tarz politikalar kritik öneme sahiptir. Angela Merkel liderliğindeki Federal Hükümet Avrupa'nın toparlanmasının desteklenmesi ve ekonomik reformlar için önemli adımlar atılacağını seçim sonrası sıklıkla ifade etmişlerdir.[178]

---

[177] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf s.19

[178] OECD (2014), a.g.m. s.21

Göç olgusu Almanya'da işgücü piyasası açısından kritik öneme sahip bir konudur. Almanya hızla yaşlanan bir nüfus gerçeği ile karşı karşıyadır ve 2050'ye kadar üç Alman'dan birisinin 65 yaş veya üzerinde olacağı öngörülmektedir. Tahminler çalışma çağındaki nüfusun 14.8 milyon kişiye kadar düşeceği yönündedir. Şu anda istihdamdaki kişi sayısının 43 milyondan fazla olduğu düşünüldüğünde çizilen tablonun korkutucu yanları açık bir şekilde görülebilmektedir. İstihdamdaki kişi sayısının dramatik bir şekilde azalışı ekonomik büyümeyi ve kamunun sosyal harcamalarının istikrarını zayıflatacaktır. Dolayısıyla reformlardan işgücü arzını, kadınların tam zamanlı işgücü piyasasına katılımını, işgücü göçünün teşvik edilmesini ve hızlı göçmen entegrasyonunu arttırması beklenilmektedir. İşgücü göçü ayrıca gelecekteki işgücü talebinin karşılanmasına ve yaşlanan nüfus nedeniyle ortaya çıkan beceri yetersizliklerinin giderilmesine yardımcı olacaktır. Bununla birlikte yüksek nitelikli kişilerin ülkeye göçü ile ilgili olarak son dönemde yapılan reformlarda bir takım kısıtlara da yer verilmiştir. Alman işgücü piyasası ihtiyaçlarının büyüklüğü nedeniyle yerel olarak karşılanamayan işgücü taleplerine cevap verebilecek uluslararası işe alımlar için OECD tarafından Almanya'ya yabancı işçi alımı ile ilgili prosedürleri düzene koyması ve özellikle de orta nitelikli mesleklerin göçü için teşvik mekanizmalarını harekete geçirmesi tavsiye edilmektedir.[179]

Bununla birlikte son yıllarda neredeyse her gün onlarca kişinin ölümü ile sonuçlanan bot facialarını[180], Alman İltica Kanunu reformu, iltica arayanlarca yapılan protestolar ve iltica edenlerin Almanya'da yaşadığı uyum sorununa yerel halkın zaman zaman tepki göstermesi gibi olaylar yabancılar konusunun farklı boyutlarıyla Alman hükümetinin, medyanın ve kamuoyunun gündemine oturmasına sebep olmuştur. Göçmenlerin durumu insani bir mesele olmakla güvenlik meselesi olma tartışmaları arasında sıkışıp kalmış durumdadır.

Son dönemde yaşanan olağan dışı insani göç hareketlerinin neden olduğu karmaşa ve belirsizlik ortamı bir tarafa bırakılırsa 2000'li yıllarda geçte olsa Alman yetkililer Almanya'nın bir göçmen ülkesi olduğunu kabul etmiş ve özellikle yabancı

[179] OECD (2014), a.g.m. s.15

[180] 18 Nisan 2016 tarihinde 400'den fazla kişinin ölümüyle sonuçlanan bot faciası tarihteki en büyük bot facialarından biri olarak kayıtlara geçmiştir. http://www.dailymail.co.uk/news/article-3545004/More-400-migrants-drown-Mediterranean-four-crowded-boats-capsized-whilst-crossing-Egypt-Italy.html (19.04.2016)

işgücü ile ilgili uzun vadeli politikalar ve düzenlemeler ortaya koymuşlardır. Hatta günümüzde Almanya'nın yabancı işgücü politikaları Avrupa Birliği'nin konuyla ilgili politikalarına belirli ölçüde yön vermektedir.

Almanya'da iltica ve göç politikaları birçok diğer politika alanı –özellikle Ulusal Entegrasyon Planı'nda belirlenen uyum politikası- ile kesişir. Ayrıca iltica ve göç politikaları, işgücü piyasası ve uyum politikası, yüksek nitelikli işçiler politikası, kalkınma politikası, suç potansiyeli taşıyan kişilerin girişi ve kalması gibi iç güvenlik politikası, sağlık sigortası politikası ve ayrımcılık karşıtı politikalar ile iç içe geçmiştir.[181]

Alman yabancı işgücü politikaları iktidarda bulunan siyasi partilerin yaklaşımları ile içinde bulunulan zamanın koşulları ve gereklilikleri tarafından şekillenmiştir. Bu nedenle Almanya'nın yabancı işgücüne yönelik tutum ve politikalarının İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok aşamalı bir yapı sergilediğine özellikle değinmek gerekmektedir. Çalışma kapsamında dönemler itibarıyla politikalara ve bu politikalardaki dönüşümlere değinilmeye gayret gösterilmiştir. Özellikle 2005 yılında yürürlüğe giren İkamet Kanunu Almanya'da çalışmak isteyen yabancıların durumunda önemli değişiklikler yapmıştır. Bu nedenle 2005 sonrası dönem daha kapsamlı şekilde ele alınacaktır.

Ayrıca göz ardı edilmemesi gereken önemli bir diğer husus, Suriye'de yaşanan iç savaş nedeniyle yerlerini terk eden milyonların nihai olarak Avrupa'ya ulaşma isteklerinin Almanya'da yabancılara/sığınmacılara karşı politikaları ve yasal düzenlemeleri ne şekilde etkileyeceğinin henüz tam anlamıyla netlik kazanmamış olmasıdır. Bu durum çalışma kapsamında bölümlenerek ele alınan 2005 sonrası dönemin hükümet ve yasal düzenlemeler değişmemiş olmakla birlikte 2014 yılında sonlandırmasına neden olmuştur. 2014 yılında Almanya'ya yönelik sığınmacı akınının politikaların ve yasal düzenlemelerin yönünü önemli ölçüde etkileyeceği ve değiştireceği beklenmektedir. Bu nedenle 2014 sonrası dönem ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

---

[181] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf s.3. (04.01.2016)

Almanya, Stefan Speckesser tarafından kaleme alınan Almanya'da Göçmen İşgücü: Beceri Eksikliğinin Giderilmesinde Resmi ve Resmi Olmayan Engeller adlı raporuna göre soğuk savaş dönemi ve sonrasında beş temel dalgadan oluşan göçü deneyimlemiş ve bu göç dalgalarının her birinde göçmenler beraberinde farklı mesleki geçmişler ve mesleki gereksinimler getirmişlerdir. Bu bölümde Almanya'nın yabancı işgücü politikasının dönemler halinde ele alınmasında ise Speckesser'in göç dalgalarından bağımsız olarak Almanya'nın yabancılara yönelik politik tutumunda yaşanan değişiklikler ve dünyadaki ekonomik gelişmeler dikkate alınarak tarihsel bölümlemeler oluşturulmuştur.

3.6.1 1950-1973 Dönemi

Alman göç tarihinde devamlı şekilde yabancı işgücü hareketliliğine şahit olunmaktadır. Prusya döneminde tarım sektöründe ihtiyaç duyulan yabancı işgücüne; İkinci Dünya Savaşı dönemde endüstri alanında ihtiyaç duyulmuştur. Tarım, madencilik ve kimyasal endüstri gibi birçok sektörde yabancı işgücünün payı 1944 senesinde %40'lara çıkmıştır.[182]

Savaş sonrası Batı Almanya işgücü talebinin büyük kısmı savaş esaretinden geri dönen Almanlar tarafından, Orta Avrupa'dan gelen Alman mültecilerden ve Doğu Almanya'dan göç edenlerden karşılanmıştır. 1950'de bu göçmenlerin Batı Almanya nüfusuna oranı %16,7 iken 1960'ta bu oran %23,9'a çıkmıştır. Göçmenler, vatandaşların sahip olduğu pek çok hakka sahip olmasına rağmen yerel halk tarafından sık sık düşmanca muameleye maruz kalmışlardır.[183]

Savaş sonrası ekonomik alanda ve alt yapı olarak harap olan Almanya'nın yeniden inşa sürecinde Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya kaçan çok sayıdaki kişi Almanya'ya önemli katkılar sunmuşlardır. Söz konusu göç hareketleri, Batı'ya çalışmak için göç eden Almanları durdurmak amacıyla yapılan Berlin duvarının inşasına başlandığı 1961 yılına kadar sürmüştür. Doğu Almanya'dan gelen işçilerin sayısında

[182] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.3
[183] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.3

yaşanan azalma nedeniyle Batı Almanya tarafından talep güdümlü işgücü göçü olan misafir işçi politikası hayata geçirilmiştir.[184]

Savaş sonrasında işgücü talebi ilk başta Alman kökenlilerce karşılanmış ancak belirli sektörlerde ortaya çıkan bölgesel işgücü talepleri mevcut imkânlar ile karşılanamaz hale gelince bu eksiklik 1955 yılında Güney Batı Almanya'da çiftçiler tarafından İtalyan misafir işçilerin istihdamına yol açmıştır. Alman askeri güçlerinin yeniden inşası ve şekillendirilmesi amacıyla inşaat ve endüstri sektörlerinde artan talep birçok Avrupa ülkesiyle işgücü alım anlaşmalarının devamını getirmiştir. İtalya'yla yapılan işgücü anlaşmasını İspanya (1960), Türkiye (1961) ve Portekiz, Tunus ve Yugoslavya ile yapılan anlaşmalar takip etmiştir.[185] 1955-1973 yılları arasında Almanya'da bulunan yabancı işçi sayısının yaklaşık 14 milyon olduğu tahmin edilmektedir.[186] Bu anlaşmalar sadece Almanya talepli değil; aynı zamanda taraf ülkelerin de işgücü göndermeyi talep etmesiyle gerçekleşmiştir.[187] Türkiye açısından ise 1960 yılı sonrası yurtdışına yönelen işgücü göçü, ülkedeki işsizlik yükünün azaltılması ve ödemeler dengesi için ihtiyaç duyulan işçi dövizlerinin ülkeye gelmesi yönleriyle bir politika olarak desteklenmiştir.

Savaş sonrası dönemde misafir işçilerin katkısı ile ekonomideki önemli toparlanmanın yanı sıra; göçmenlerin daha ağır işlerde ve daha kötü koşullarda çalışması sayesinde yerel işgücü nitelik gerektiren işlerde daha hızlı yükselme şansı bulmuştur.

Almanya'nın bu dönemde işçi ve işveren birliklerinin destekleriyle işgücü alımı konusunda attığı en önemli adım göçmenlerinin sosyal güvenlik sistemine tam uyumunun sağlanması olmuştur. Bundan sonraki dönemde Almanlar ile yabancılar arasında sosyal güvenlik anlamında bir fark kalmamıştır.[188]

1952 ile 1973 yılları arasında yabancılar politikası sadece işgücü piyasası politikası ile ilgili olarak ilerlemiştir. Ekonomik ihtiyaçlar çerçevesinde sadece işçi

[184] Constant, Amelie F. ve Tien, Bienvenue N; Germany's Immigration Policy and Labor Shortages, IZA Research Report Series, No. 41, Bonn, 2011,s.7
[185] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.3-4
[186] Bendel, Petra; Coordinating Immigration Integration In Germany: Mainstreaming At The Federal And Local Level, Migration Policy Institute Europe, Brussel, 2014, s.2
[187] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.3-4
[188] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.4

alımları yapılarak işgücü ihtiyacının giderilmesi amaçlanmıştır.[189] İsviçreli yazar Max Frisch'in "Biz işçi istedik, onlar insan gönderdi" sözü dönemin politikalarını en iyi özetleyen ifadelerden biri olarak tarihe geçmiştir.

3.6.2 1973-2000 Dönemi

1973-2000 döneminde ön plana çıkan konular 1973 krizi nedeniyle durdurulan misafir işçi alımları, aile birleşmesi, Doğu Almanya ile gerçekleşen birleşme ve muhafazakâr hükümetlerin kısıtlayıcı göçmen politikaları şeklindedir.

Almanya'nın misafir işçi politikası 1973'te ortaya çıkan petrol krizine kadar sürmüştür. Misafir işçilerin istihdamına hem Alman toplumu hem de işçiler için geçici olması yönünde bir niyetle başlandığından zorunlu geri dönüşe ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak krizle birlikte toplumda Avrupalı olmayan göçmenlerin görünürlüğü çok artmış ve açık bir şekilde geri dönüş stratejisinin uygulanabilir olmadığı anlaşılmıştır. Petrol krizi nedeniyle işe alımların durmasına paralel olarak Avrupalı olmayan işçiler için rotasyon programının yerine gönüllü geri dönüşler teşvik edilmiştir.[190]

Ayrıca petrol krizi sonrasında Almanya'da kalan yabancı çalışanların iş ilişkileri daha sağlam bir zemine oturtulmuştur. Bu dönemde başlayan aile birleşimi ile yabancı çalışanların geçici olmaktan ziyade, kalıcı olmaya başladıkları görülmektedir.[191]

Aile birleşimleri 1973'ten sonra devam eden yabancı göç hareketlerin temel nedeni olmuştur. İşe alımı durdurmanın karşı politikası olarak gönüllü geri dönüşü sağlamak ve dönme konusunda istekli olmayanların sosyal uyumu bu dönemde Alman hükümetinin baş etmek zorunda kaldığı politika alanları olmuştur.[192]

---

[189] Haksever, Ali; "Federal Almanya'da Göç Ve Entegrasyon Politikaları" ÇSGB Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara,2014.s.81
[190] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.4
[191] Haksever, a.g.e. s.83
[192] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.4

1973 yılında Almanya'nın misafir işçi alımını durdurma kararı sonrasında, aile birleşimleri nedeniyle Almanya'da bulunan Türklerin sayısı 711 bin 302' den 1 milyon 765 bin 788'e çıkmıştır.[193]

1990'lar Almanya'nın göç politikasına yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Demir Perdenin çöküşü ve Almanya'nın yeniden birleşmesi ülkeye göçün önündeki büyük bir engeli kaldırmıştır. Aynı anda Yugoslavya'daki iç savaşın nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan çok sayıda kişiye Almanya ev sahipliğinde bulunmuştur. Bu göç hareketleri 1992'de 438.000 başvuru ile zirve yapmıştır.[194]

Doğu Almanya ile birleşmenin gerçekleşmesinden sonra, İş Oluşturma Teşvik Tedbirleri (Measures promoting job creation) ve Yapısal Uyum Tedbirleri (Structural adjustment measures) olarak uygulanan ve ülkemizdeki Toplum Yararına Programlar uygulaması ile benzerlik gösteren programlar özellikle Doğu Almanya'da önemli bir rol oynamıştır. Bu kapsamda iş bulma olasılığı düşük olan ve uzun süreli işsizlerden 600 bin ile 800 bin kişi bu programlara katılmıştır. Bu tedbirler genellikle özel firmalar veya kar amacı gütmeyen kurumlar tarafından uygulanmış ve bu çalışmalar toplum ve çevre alanında değerlendirilmiştir. Kural olarak, katılımcıların ücretleri %50-%100 aralığında değişen oranlarda Alman İstihdam Kurumu tarafından finanse edilmiştir. Bununla birlikte, değerlendirme çalışmaları katılımcıların normal bir durum olarak iş arama yoğunluklarında azalma meydana gelmesi gibi durumlarla sonuçlanması nedeniyle istenilen sonuçları meydana getirememiştir. Bu programların en çok ihtiyaç sahibi olan uzun süreli işsizlere, yaşlı kadınlara ve diğer dezavantajlı gruplara yardımcı olmak suretiyle işte heterojenliği sağladığı görülmektedir.[195] Bu kapsamda programlardan istifade eden diğer dejavantajlı gruplar arasında yabancıların bulunup bulunmadığı bilinmemektedir.

Almanya'nın birleşmesi sonucu 1990'lardaki göç politikası büyük göç hareketleri endişeleri tarafından şekillenmiştir. 1990'dan 1997'ye kadar bir dizi sınırlayıcı düzenleme ve tekrar kabul anlaşmaları kısa aralıklarla yapılmıştır. Kamuoyundaki

---

[193] Haksever, a.g.e. s.76
[194] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.4
[195] Social Europe, https://www.socialeurope.eu/2013/04/crucial-design-features-of-effective-public-works-programmes/ (17.02.2016)

tartışma iltica meselesine ve 1993'ten sonra da göçü sınırlayan önlem ve yasalara odaklanmıştır.[196]

1991 yılında Almanya ile Türkiye arasında imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türk Firmaları İşçilerinin İstisna Akdi Çerçevesinde İstihdamına İlişkin Anlaşma" ile Almanya'da iş almış olan Alman firmasıyla taşeronluk sözleşmesi yapan Türk firmasının sözleşme gereğini yerine getirirken çalıştıracağı işçilerin Türk olması imkânını sağlamıştır.[197]

1990-1991 yıllarında Kohl'ün muhafazakâr hükümeti 1965'teki düzenlemelerin yerini alan yeni bir Yabancılar Kanunu oluşturmuştur. Yeni yasa göçü ve aile birleşmesi programı altındaki göçmenlere yönelik köklü değişikliklere yer vermiştir. Vatandaşlık kazanımı hükümet tarafından başarılı bir uyum sürecinin son adımı olarak görülmüştür. Yeni yasa birçok yönden kısıtlayıcı eğiliminden dolayı sık sık eleştirilmiştir. Bu düzenlemeler ile Alman göç politikası önemli sınırlayıcı şartlar içersede klasik göçmen ülkeleri düzenlemelerine ait unsurları ortaya çıkarması açısından anlamlıdır.[198]

1997 tarihli Yabancılar Yasası'nda yapılan sınırlayıcı değişiklikler ile ailesinin yanında olmayan göçmen çocukların Almanya'da kalma izni almaları zorlaştırılmış ve bu konu kamuoyunun dikkatini neredeyse hiç çekmemiştir ancak değişiklik göçmenler arasında büyük bir hayal kırıklığına ve öfkeye sebep olmuştur.[199]

Yeni milenyum Almanya'nın göç politikasına önemli değişiklikler yapmıştır. Göç küresel rekabette önemli bir kaynak haline gelmiş ve İçişleri Bakanı Otto Schily Alman göç reformu, yabancılar düzenlemesi konularında öneri geliştirme için bağımsız bir komisyon oluşturmuştur.[200]

1998-2000 döneminde göç meselelerine ilişkin söylemler, politik eylemler ve yasal düzenlemeler ile önemli değişikliklere gidileceğinin işaretleri verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamdaki önemli gelişmelerden birisi Mart 2000 CEBIT fuarında şansölye Şröder'in yabancı teknoloji uzmanlarının alımı için Yeşil Kart (Greed Card)

---

[196] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.12
[197] Nakhoul, a.g.e. s.90
[198] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.6
[199] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.13
[200] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.8

uygulamasını duyurması olmuştur. Bu kart düzenlemesi 1991'den beri olan yasağı delmede çok eksik kalmakla birlikte toplumda önemli bir algı değişimine neden olmuştur. Yabancı işgücü kamuoyunda bir yükten ziyade küresel rekabet için önemli bir kaynak haline gelmeye başlamıştır. Muhafazakâr akım liberal göç düzenlemeleri isteyen piyasanın sert eleştirileriyle karşı karşıya kalmış ve "Almanya bir göç ülkesi değildir" mottosundan vazgeçilmiştir.[201]

3.6.3 2000-2005 Dönemi

Savaş sonrası dönemde misafir işçi politikası işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamakta iken, işgücü piyasasının değişen ihtiyaçları nedeniyle politikanın etkinliği zamanla azalmıştır. İmalat sektöründeki işlerin peyderpey ortadan kalkması misafir işçilerin kendilerini işgücü piyasasının dışında bulmalarına sebep olmuştur.[202]

Diğer taraftan bu dönemde Almanya yüksek nitelikli göçmenlerin ülkeye gelmesine izin verilip verilmemesi ve sözleşmeleri bittikten sonra ülkelerine geri gönderilmeye zorlanmaları konusunun tartışması ile çok fazla zaman kaybetmiştir. Almanya küresel piyasada nitelikli işgücünün çekimi konusunda kendisine karşı rekabet eden birçok ülke olduğunun farkına geç varmış olmasından dolayı gerekli tedbirlerin alınması konusunda geç kalmıştır. Amerika, İngiltere, Avusturalya gibi ülkeler nitelikli işgücünü kendi ülkelerine çekmek konusunda politikaları çok zaman önce geliştirmişlerdi.[203] Ayrıca söz konusu ülkelerinin Almanca karşısında evrensel olarak kabul edilen bir dili kullanıyor olmak gibi bir avantajları daha vardı.

2000'li yıllarda ihtiyaç duyulan nitelikli işgücünün yurt dışından karşılanmasına yönelik yürütülen politikalardan istenilen sonuçlar alınamamıştır. Almanya'nın göç politikasını işgücü talebine dayalı bir göçe doğru değiştirmesi gerekmektedir.[204]

Yeşil Kart düzenlemesi 2000'den sonraki en etkin işgücü piyasası politikalarından biri olarak değerlendirilmektedir. Bu politika ile özellikle bilgi teknolojisi uzmanlarının ülkeye çekimi hedeflenmiştir. Ancak politikanın çıktıları beklenilenden daha az başarılı olmuştur. Aslında bu program kapsamında bilgi teknolojileri alanında uzman en fazla

[201] Borkert ve Bosswick, a.g.m. s.22
[202] Constant ve Tien, a.g.m. s. 6
[203] Constant ve Tien, a.g.m. s. 7-8
[204] Constant ve Tien, a.g.m. s. 6

20 bin kişinin istihdam edilmesi planlanmış ancak yaklaşık 18 bin başvurunun 17 bin kişisi kabul edilmiştir.[205]

2005 yılında mevcut yabancı işgücü politikalarına yönelik tartışmaları başka bir boyuta taşıyacak olan ve birçok sonucu içinde barındıran Göç Yasası'nın yürürlüğe girmesi ile Alman politikacılar daha sağlam temelli göç politikalarına ve göçmenlerin sosyal uyumuna yönelik çalışmalar başlatmış ve bu sayede Almanya'nın bir göçmen ülkesi olduğu kabul edilmiştir. Bu yasa nitelikli kişilerin Almanya'ya gelmesi ve kalmasını sağlamak adına çok önemli bir adımdır.[206]

3.6.4 2005-2014 Dönemi

1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren Göç Kanunu ile birlikte Almanya'nın yabancı işgücü politikasında yapılacak olan köklü değişiklikler yasal temellere oturtulmuş ve niteliksiz işgücünün Almanya'da çalışması kısıtlanırken nitelikli işgücünün Almanya'ya gelmesi çeşitli araçlarla teşvik edilmiştir.

2005 yılındaki Yasa ile Almanya göç politikası yüksek nitelikli yabancı işgücünün göçüne odaklanılmasına rağmen Almanya'da yaşanan sadece nitelikli işgücü sorunu değildir. Almanya'nın karşı karşıya olduğu demografik değişiklikler nedeniyle her alanda işgücü açığı yaşanacağı gerçeği karşısında, politikacılar kadar bilim insanları da Almanya'da artan işgücü arz noksanlığı konusunu tartışmaktadırlar.[207]

2005 yılında kabul edilen ve yabancı nitelikli işgücünün Almanya'da istihdamını teşvik eden Göç Yasası'nın etkinliğine yönelik deneysel çalışmalar bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Alman işgücü ile yabancıların işgücü piyasasındaki çıktılarına dair çeşitli açılardan kıyaslamalar yapılarak Yasa'nın etkisini anlamaya yönelik tanımlayıcı veriler ile genel eğilimin anlaşılmasını sağlamaktadır. Belirli bir iş için gerekli nitelikler incelendiğinde, Alman işçiler ile yabancı işçiler arasındaki fark bariz şekilde ortaya çıkmaktadır. Gerek Alman gerekse de göçmen çalışanların çok büyük bir bölümü profesyonel anlamda kalifiyedir. Ancak Alman çalışanların %70'i, göçmen çalışanların ise % 38'i profesyonel nitelik gerektiren işlerde istihdam edilmektedir. Bu durum

[205] Constant ve Tien, a.g.m. s. 7-8
[206] Constant ve Tien, a.g.m. s. 7-8
[207] Constant ve Tien, a.g.m. s. 27

yabancı işgücünün hedeflendiği şekilde kalifiye olup olmadığı veya nitelikli yabancı işgücünden uygun şekilde istifade edilip edilmediği sorunlarını akla getirmektedir. Bununla birlikte nitelikli göçmen işgücünden daha az faydalanıldığının doğrulanabilmesi için istihdam ve eğitim düzeylerine ilişkin daha çok veriye ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanı sıra nitelikli yabancı işgücünden verimli şekilde faydalanılamamasındaki en temel engel yeterliliklerin veya diplomaların tanınmasında karşılaşılan ve aşılamayan engeller olduğu düşünülmektedir.[208]

Aslında, nitelikli işgücü tartışmalarının yanı sıra Alman politikacılar işgücü piyasasında açık iş ile iş arayan arasında en uygun yerleştirmenin yapılması konusuna yüksek önem atfetmektedirler. Bu kaygı ile 1 Ocak 2009 tarihinde İşgücü Piyasası Politika Araçlarının Tanınması Yasası (Act on the Reorganization of Labor Market Policy Instruments) yürürlüğe girmiş ve işe yerleştirme ve mesleki yönlendirme konularına özellikle vurgu yapılmıştır. Ancak uygulamada, iş eşleştirmenin hızlandırılması ve en iyi yerleştirme seçeneklerinin bulunması çabaları öncelikli olarak Almanya'da ikamet eden iş arayanlara yöneliktir. Potansiyel göçmen işçiler ve yabancı iş arayanlara çalışma izni verilmesi kapsamında ise sadece mesleki eşleştirme yoluna gidilmektedir. Almanya'da yabancıların yerleştirildiği işler sistematik olarak takip edilmemekte, yabancının yerleştirildiği belirli pozisyona uygun olup olmadığının incelenmesi sorumluluğu işverene yüklenmektedir. Ayrıca Federal İstihdam Kurumu tarafından çalışma izni verilmeden önce bir ön inceleme yapılmaktadır.[209]

2009 yılında muhafazakâr-liberal hükümet göçmenler için yeni programlar oluşturmak yerine, yerel uyum destek tedbirleri, mesleki niteliklerin tanınması mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesini, ihtiyaç duymaları halinde göçmenler için mesleki eğitim seçeneklerinin sunulmasını ve ticaret odaları işbirliğinde yürütülen mevcut mesleki eğitim araçlarının geliştirilmesi hususları arasında koordinasyon sağlayarak mevcut mesleki eğitim programlarına katılımın artırılması ve engellerin azaltılmasını amaçlamışlardır.[210]

---

[208] Constant ve Tien, a.g.m. s. 27-28
[209] Constant ve Tien, a.g.m. s. 9
[210] Speckesser, a.g.m. s.14

Ancak güncel veriler göstermektedir ki, ulusal işgücüne kıyasla göçmen işçiler daha düşük istihdama ve eğitime sahiptirler. Bilindiği üzere mesleki eğitimin hem göçmen işçiler hem de yerel işçiler için istihdam ve ücret düzeyleri üzerinde pozitif bir etkisi vardır. Bu sebeple eğitim ve mesleki eğitim göçmenlerin işgücü piyasasına dâhil edilmesinde oldukça etkili araçlardır. Bununla birlikte, her yaştan ve her beceri düzeyinden göçmenlerin yerel işgücüne kıyasla herhangi bir eğitim almaları daha düşük olasılık taşımaktadır ki bu da Almanya'da bulunan yabancıların mesleki eğitim almalarında bir takım engellerin bulunduğunun göstergesi olabilir. İşverenlerin ve meslek örgütlerinin Alman işgücünün geliştirilmesindeki merkezi rolü mesleki eğitime erişiminde bir takım engellere neden olabilmektedir.[211]

2005-2014 dönemindeki en önemli gelişmelerden biri, Birlik düzeyinde yüksek nitelikli işçilerin ve yabancı öğrencilerin kalma izni anlamına gelen AB Mavi Kartı uygulamasının 2012'de yürürlüğe girmesidir. AB Mavi Kartı bir yerleşme iznidir ve ilk defa verildiğinde en fazla dört yıllık geçerliliğe sahiptir. AB Mavi Kartı üniversite mezunu veya kabul edilebilir bir niteliğe sahip üçüncü ülke vatandaşlarının oturma izni almasını sağlama yollarından biridir. Yüksek nitelikli kişilerle ilgili AB direktifi doğrultusunda AB düzeyinde nitelikli kişilere genel bir ikamet izni vermeyi amaçlayan AB Mavi Kartı uygulaması ile adayların AB'ye göçü hem teşvik edilmekte hem de kolaylaştırılmaktadır. Almanya'da kartın verilme koşulları şu şekildedir:

- ✓ Yüksek eğitim niteliklerine haiz Alman veya yabancı olmak,
- ✓ İş sözleşmesi veya iş teklifi almak/bağlamak
- ✓ Belirli düzeyde gelir elde edileceğini ispatlamak (Yıllık en düşük 49.600 euro).

Gelir koşulunun istisnası ise en düşük ücret 38.688 Euro olacak şekilde bilim adamları, matematikçiler ve mühendisler, doktorlar ve bilgi teknoloji uzmanları için getirilmiştir.

AB Mavi Kart sahipleri 33 aydan daha fazla süre ile yüksek nitelikli personel olarak çalışmaları ve bu süreçte sosyal güvenliğe ilişkin gerekli koşulları sağlamaları;

[211] Speckesser, a.g.m. s.2

oturma izni için gereken diğer koşulları karşıladıklarını ispatlamaları ve Almanca dil bilgisi yeterliliklerini taşımaları halinde sınırsız yerleşme hakkı elde etmektedirler.[212]

AB Mavi Kart uygulamasına ek olarak yurtdışında kazanılan profesyonel niteliklerin belirlenmesi ve tanınması amacıyla 1 Nisan 2012'de Tanıma Kanunu (Act Improving the Determination and Recognition of Professional Qualifications Acquired Abroad) yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile ilk defa yurtdışında edinilmiş becerilerin tanınması için federal düzeyde kıstaslar ve prosedürler belirlenmiştir. 2013'te toplamda 11.286 profesyonel yetenek bu belirlenen kıstaslara tam uyum sağladığı için kabul edilmiştir. Mesleki niteliği tanınan kişilerin çok önemli bir bölümünü fizikçiler, doktorlar ve hemşireler oluşturmaktadır. Federal devletin yanı sıra eyaletler tarafından belirlenen standartlar doğrultusunda öğretmen, okul öncesi eğitimci, mühendis ve sosyal çalışanlar gibi mesleklerde tanıma kanunları uygulanmıştır.[213]

Yurtdışında kazanılan profesyonel niteliklerin tanınmasına ilişkin Kanun'un yanı sıra nitelikli yabancı kişiler için bilgi ve danışma hizmetleri de uygulamaya konulmuştur. Network IQ (Integration through qualification) adlı program çerçevesinde istihdam ve mesleki eğitim arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla, hükümet tarafından job centerlar, bölgesel ve yerel ticaret odaları ve göçmen örgütleri arasında bölgesel bir ağ kurulmuştur. Network IQ ayrıca göçmen işçi-piyasa uyumu, mesleki dil becerileri, firmalarda yönetim çeşitliliği, işyeri açmanın desteklenmesi, yabancı mesleki yeterliliğin tanınması gibi konuların farklı açılarında uzman beş gruba da ev sahipliği yapmaktadır. Bu uzman ekipler bölgesel ağdaki en iyi uygulamalar ve uygulayıcılar için her bir alandaki inovasyonlar konusunda bilgilendirmede bulunmaktadırlar.[214] Yaklaşık kırk tane iletişim noktası ile 01 Ağustos 2012'den 30 Eylül 2014'e kadar dört yüz yirmi sekiz referans yetenek kapsamında yüz altmış beş farklı ülkeden 32.674 kişiye 48.951 adet danışmanlık hizmeti sunulmuştur. Bu kapsamda bulunan kişilerden üçte birini

---

[212] BAMF, http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html (11.01.2016)
[213] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.22
[214] Speckesser, a.g.m. s.14

Rusya, Polonya Ukrayna, Romanya ve Türkiye'den gelen yabancı işgücü oluşturmuştur.[215]

Göçmen aileler ile ilgili önemli bir adım olarak Almanya'da 2013 Eylül ayından itibaren, oturma izni olan göçmen aile üyelerinin Federal İstihdam Kurumu'nun muvafakatine ihtiyaç duyulmaksızın çalışabilmelerine izin verilmiştir.[216]

3.6.5 2014 ve Sonrası

2014 yılına gelindiğinde ise Almanya nitelikli yabancı işgücü politikalarını sekteye uğratacak insani bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Avrupa'ya ulaşmak amacıyla denizden ve karadan yollara koyulan Suriye, Afganistan, Irak kökenli binlerce sığınmacı için Almanya temel varış ülkelerinden birisi olmuştur. 2015 yılı sonunda ülkedeki sığınmacı sayısı 476.620 olarak açıklanmış ve 2016 yılının ilk iki ayında yapılan 119.855 sığınma başvurusu[217] ile toplam rakam 596.475'e ulaşmıştır.

Bu dönemde Alman Federal Meclisi'nde genelde yabancılar özelde ise sığınmacılarla ilgili üç önemli değişiklik yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki 2014 yılında gerçekleştirilen bir yasa değişikliği ile karşı karşıya kalınan mülteci ve sığınmacı akınını belirli oranda dizginleyebilmek amacıyla daha önce sığınma başvuruları genellikle kabul edilen Bosna-Hersek, Sırbistan ve Makedonya güvenilir orijinli ülkeler olarak Meclis'te kabul edilmiş ve zulüm görme gerekçesiyle bu ülkelerden yapılan sığınma başvuruların genellikle temelsiz kabul edilip reddedilmesi yönünde karar alınmıştır.[218]

İkinci düzenleme olarak 1 Ocak 2015'te yapılan bir yasal değişikliği ile iltica işlemleri devam eden başvuru sahiplerinin istihdam edilmesi için beklemek zorunda oldukları süre 9 aydan 3 aya düşürülmüştür.[219]

---

[215] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.23
[216] OECD (2015a) a.g.e. s.48
[217] Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00189&plugin=1 (18.04.2016)
[218] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.18
[219] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.19

Son yasal düzenleme ise, Vatandaşlık Kanunu'nda yapılan değişiklik ile yabancılar için tek bir vatandaşlık seçme zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır.[220]

Meclisin bu üç yasa değişikliğine ek olarak Çalışma Bakanlığı İstihdam Yönetmeliğini 2014 yılında revize etmiş ve belirli mesleklerdeki göçmenlerin girişine izin vermiştir.[221]

Sığınma politikalarından bağımsız Federal Hükümet'in nüfus politikasının parçası olarak 1 Aralık 2014'te nitelikli işçilere, öğrencilere ve stajyerlere ülkeye giriş, oturma, eğitim fırsatları, iş arama ve profesyonel yeteneklerin tanınması konularında çok dilli danışmanlık hizmeti sunmayı hedefleyen "Almanya'da Çalışma ve Yaşama Acil Hattı" adlı program hayata geçirilmiştir. Bunu yaparken BAMF Acil Hattı Federal İstihdam Kurumu'nun yürüttüğü Uluslararası İşe Yerleştirme Hizmetleri ile uyumlaştırılmıştır.[222]

3.7 ALMANYA'DA YABANCILARIN İŞGÜCÜ PİYASASINA UYUMUNA YÖNELİK POLİTİKA VE PROJELER

2005 yılında yasalaşan İkamet Kanunu ilk defa göçmenlerin uyumunu bir politika önceliği haline getirmiş ve hem Almanya'da yaşayan hem de ilk defa gelecek olan göçmenlere uyum kurslarının sunulmasında yasal bir temel oluşturmuştur. Oturma izni verilmiş olan AB üyesi devletler dışından insani nedenlerle göç edenler, göçmenler ve onların aileleri uyum kurslarına katılma hakkı elde etmişlerdir.[223]

Topluma katılımlarını desteklemek amacıyla oturma izni olan göçmenler uzun dönemli bir bakış açısı ile bulundukları eyalet tarafından teklif edilen dil ve alıştırma kurslarına katılabilme imkânı bulunmaktadır. Entegrasyon kursları ülke düzeyinde yaklaşık bin üç yüz kurs yüklenicisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Son on yılda bir milyonu aşkın kişi uyum kurslarına katılmıştır. Uyumun sağlanmasındaki en önemli aktörler yereldeki belediye yönetimleridir.[224]

---

[220] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.19-20
[221] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.5
[222] Federal Office for Migration and Refugeesve European Migration Network, a.g.m. s.23
[223] Speckesser, a.g.m. s.13
[224] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.27

İkamet Kanunu'nun 43 üncü maddesi bir ve ikinci fıkrası hükümleri yabancıların uyumuna ilişkin düzenlemelere yer vermektedir. Bu kapsamda, yabancıların uyum çabaları, uyuma yönelik temel bir tedbir olan uyum kursu ile desteklenmektedir. Uyum kursu; yabancıları, Alman diline, Almanya'nın hukuk düzenine, kültürüne ve tarihine yakınlaştıran konuları kapsamaktadır. Bu doğrultuda yabancıların, günlük yaşamda karşılaştıkları tüm meseleleri üçüncü bir şahsın yardımı veya aracılığı olmaksızın tek başına halledebilecek şekilde Federal Almanya'daki yaşam koşullarına uyumları sağlanması amaçlanmaktadır. Uyum kursu, yeterli derecede dil bilgisi öğrenilmesi için süreleri aynı olmak üzere bir temel ve bir geliştirme dil kursu ile Almanya'nın hukuk düzenine, kültürü ve tarihine ilişkin bilgilerin verilmesine yönelik bir yönlendirme kursunu kapsamaktadır. Bu kursun başarı ile tamamlanması halinde, kursu düzenleyen kuruluş tarafından bitirme testinde başarılı olunduğuna dair bir belge düzenlenmektedir. Uyum kursu, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi tarafından koordine edilmekte ve uygulanmaktadır. Bu daire, uygulamada özel ve kamu kuruluşlarından yararlanabilmektedir. Uyum kursuna katılım ücreti, kursiyerlerin ödeme gücü dikkate alınarak uygun ölçüde belirlenmektedir. Yabancının geçimini sağlamakla yükümlü olan kişi de kurs ücretini ödemekle yükümlüdür.

Kanun'un 44a maddesine göre; çalışma hakkına sahip olanların ve insani nedenlerle ülkeye gelen yabancıların bir defaya mahsus uyum kurslarına katılma hakları bulunmaktadır. Bir yabancının uyum kursuna katılma hakkına sahip olması ve basit tarzda sözlü olarak Alman dilinde anlaşamaması, Sosyal Kanuna göre yardımlar alması veya intibak sözleşmesinde kursa katılımın öngörülmüş olması, özel olarak uyum gereksiniminin bulunması ve yabancılar dairesinin yabancının kursa katılmasını istemesi hallerinde uyum kursuna katılmakla yükümlüdür. Uyum kursuna katılma yükümlülüğünden Federal Almanya'da bir meslek eğitimi veya sair bir eğitim yapmakta olan, Federal Almanya'da uyum kursu ile kıyaslanabilir nitelikteki eğitim kurslarına katıldığını belgeleyen veya kursa devamlı katılımları mümkün olmayan veya kendilerinden beklenilemeyen yabancılar muaftır.

Almanya'da uyumun gerek sosyal yaşamda gerekse de işgücü piyasasında sağlanmasına yönelik bir takım projeler hayata geçirilmiştir. Bu projelerden ilki, Yerinde (on site) Projelerdir ve göçmenler ile yerel halkın birbirini kabullenmesini ve

sosyal birleşmeleri artırmayı hedeflemektedir. Diğer hedefler göçmenlerin bireysel yetenekleri ve becerilerini geliştirmek, onların topluma katılmasına yardım etmektir.[225] Ulusal projeler İçişleri Bakanlığı ve Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençler Bakanlığı tarafından fonlanmakta ve dernekler, göçmen örgütleri, kuruluşlar, girişimler ve kamu otoriteleri tarafından yürütülmektedir.

Federal düzeydeki bir diğer önemli proje ise göçmen geçmişi olan kimselere Almanca olarak mesleki bilgilendirmelerin yapılmasını ve bu sayede işgücü piyasasına kazandırılmasını hedefleyen ve 2007'de BAMF tarafından başlatılmış olup 2020'ye kadar Avrupa Sosyal Fonu tarafından fonlanması planlanan kurslardır. Ayrıca 1 Ocak 2014'ten beri üçüncü ülke vatandaşlarının uyumunu hedefleyen önlemler AB İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu tarafından da fonlanmaktadır.[226]

Uyum çalışmaları kapsamında daha özel gruplarda hedef kitle olarak belirlenebilmektedir. Örneğin İşte Güç: İşgücünde Yer Alan Göçmen Anneler Pilot Projesi ile Alman hükümetinin nitelikli işgücü politikasının bir parçası olarak, göçmen annelere kariyer geleceklerinde yardımcı olmak ve onları işgücü piyasasında daha görünür kılmak amaçlanmaktadır. Kadın sığınmacıları da kapsayan bu proje 2015-2020 dönemi kapsamaktadır ve ulusal düzeyde yaklaşık 80 proje yürütülmektedir.[227]

Sığınmacıların işgücü piyasasına uyumu amacıyla geliştirilen "Herkesin Potansiyeli Vardır" pilot projesi ile sığınmacılar için işgücü piyasasına erken uyum hazırlıklarına 2013 yılının sonunda başlanılmış ve bu sayede sığınmacıların çalışmak için beklemeleri gereken süre 9 aydan 3 aya indirilmiştir. Erken müdahale ilkesi altında, sığınma işlemleri sürecinde sığınmacılar işe yerleştirme birimlerine kabul edilmiş ve nitelik profillerini de içeren özel destek tedbirleri uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda işgücü piyasasına erişim için beklenilen süre sığınmacının potansiyelinin analizi, niteliklerinin onayı gibi hazırlıklar için kullanılmıştır.[228]

Almanya'da yabancılara yönelik yukarıda bahsi geçenlerin dışında çok sayıda uygulanmakta olan proje bulunmaktadır. Ayrıca göçmenlerin geri dönmelerine yönelik

[225] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.28
[226] Federal Office for Migration and Refugeesve European Migration Network, a.g.m. s.29
[227] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.31
[228] Federal Office for Migration and Refugees ve European Migration Network, a.g.m. s.51-52

(gönüllü geri dönüş, yeniden uyum, vb. konularda) politikalar da etkin şekilde yürütülmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINDA YABANCILAR

Cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye'nin dönem dönem farklı yoğunluktaki göç akınları ile karşı karşıya kalmış olması nedeniyle göç olgusu toplumun aşina olduğu bir konudur. Özellikle belirli sektörde ağırlıklı olarak yabancılar istihdam edilmiş ancak bu durum politikacıların, medyanın ve kamuoyunun dikkatini ve tepkisi çekecek boyutlara dönüşmemiştir.

Bununla birlikte ülkemiz ile en uzun sınırların paylaşıldığı Suriye'de kitlesel kaçışlarla sonuçlanan iç savaşın patlak vermesiyle yabancılar toplumun bir numaralı gündem maddesi haline gelmişlerdir. Göç olgusunun karmaşık ve çok boyutlu yapısı gündemin bu doğrultuda şekillenmesinde etkili olmuştur. Çünkü artan enflasyondan kamu hizmetlerine erişimde yaşanan aksaklıklara; yabancılara sunulan hizmetler için aktarılan büyük miktarlardaki para transferlerinden[229] artan işsizliğe ve güvenlik risklerine kadar pek çok sosyal sorun doğrudan ülkemizde bulunan yabancılarla ilişkilendirilebilmektedir. Bu çalışma, söz konusu varsayımların doğruluk ya da yanlışlığını ispatlama kaygısı taşımamakta; sadece mevcut durumu çeşitli bakış açılarıyla ortaya koymayı hedeflemektedir.

Doç.Dr. Murat Erdoğan'ın Suriyelilerle ilgili olarak hazırlamış olduğu bir raporda belirttiği gibi, ülkemizde Suriyelilerin durumu insani bir değerlendirmeden ziyade politik bir değerlendirmenin konusu halini almıştır ve Suriye'de rejim değişikliği yaşansa bile, kısa ve orta vadede savaş ortamının değişmeyeceği öngörülmektedir. Kimin kimi, neden ve nasıl suçlandığından bağımsız olarak sosyal gerçekler kendi platformunda yaşanmaya devam edecektir.[230]

Ülkemizde 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla yaklaşık olarak iki milyon yedi yüz elli bin Suriyeli bulunmaktadır. Rakamın büyüklüğü ortaya konulan ve konulacak olan politikaların ve maliyetlerin büyüklüğünü de doğrudan etkilemektedir. Ancak "kaç göçmenin geldiği" sorusundan belki de daha önemli olan soru, "kimlerin geldiğidir."[231]

---

[229] http://www.hurriyet.com.tr/multecilere-10-milyar-dolar-harcadik-ornegi-yok-40102674
[230] Erdoğan (2014), a.g.m. s.6-7
[231] İçduygu, Erder, Gençkaya (2014) a.g.e. s.267

Türkiye'ye gelen sığınmacıların sayısı dahi çeşitli nedenlerle geç tespit edilmiş iken gelenlerin kimler olduklarını öğrenmek için uygun ortam oluşmamıştır. Çalışma hayatına bakan yönü ile bu kişilerin profilleri hakkında sınırlı ve gayri resmi bilgi sahibi olunması zaten zor bir alan olan işgücü piyasası politikalarını bir kat daha zorlaştırmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de bulunan yabancılara ilişkin çeşitli verilere, yabancıların istihdamını ilişkin mevzuata ve yabancıların Türkiye işgücü piyasasına etkisini ve konuya yönelik algıyı ölçmeye çalışan çeşitli kuruluşlarca yapılmış raporlara yer verilecektir.

4.1 TÜRKİYE'DEKİ YABANCILARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

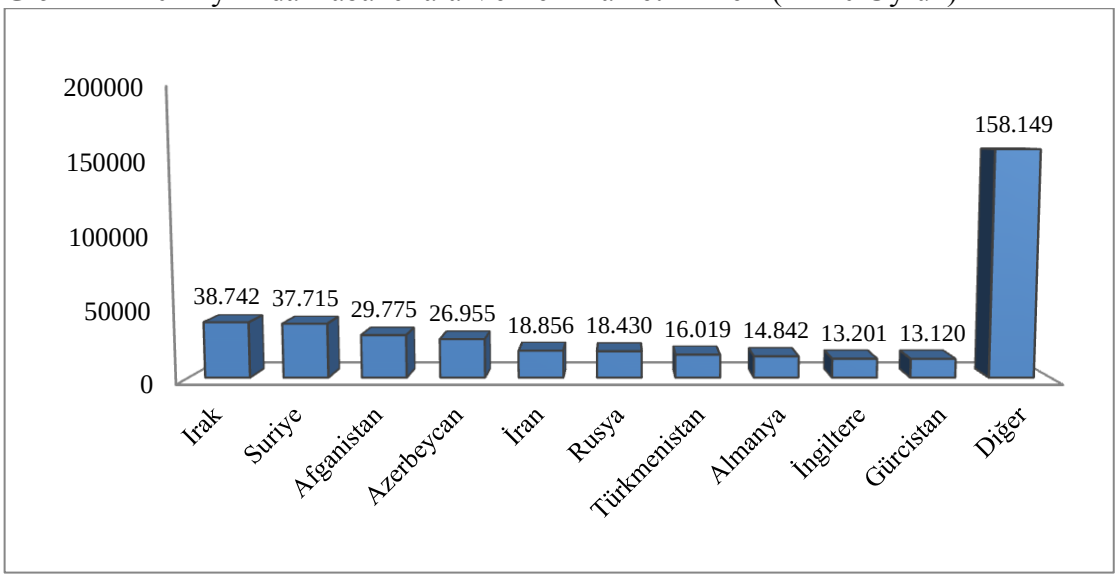
Ülkemizde bulunan yabancı nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan Suriyeliler 2013 yılının Ocak ayında kayıt altına alınmaya başlamışlardır. Suriyelilerin geç kayda alınmasında ülkelerine en kısa sürede dönecekleri düşüncesiyle gerekli görülmemesi yer almaktadır. Sonraki süreçlerde ise göç akınlarının devam etmesi ve insanların kayıt altına alınmaktan kaçınması nedeniyle kayıt işlemlerini kontrol altına almak zor bir hal almıştır.[232] Suriyelilerin bir kısmının kayıt altına alınmak istememesinde, Türkiye'yi transit ülke olarak görmesi ve nihai hedef olan Avrupa'ya ulaşma sürecinde üçüncü güvenli ülke olan Türkiye'de kayıt altına alınmanın problem oluşturabileceği düşüncesi; geçici koruma kapsamındakiler için kayıt altına alınılan yerde ikamet zorunluluğunun bulunmasının bu kişilerin ülke içindeki mobilitesini ve yeni fırsatlar aramasını önemli ölçüde engellemesi ve kimlik sahibi olmanın haklar yanında bir takım yükümlülükleri de beraberinde getirmesi nedeniyle yükümlülük altına girmek istememeleri etkili olmuştur.

Türkiye'de 2010 yılında 182.301 yabancıya ikamet izni verilmiş iken bu rakam 2011 yılında Suriye'de iç savaşın patlak vermesi ile hızlı bir şekilde artmış ve 2014 yılında ikamet izni verilen yabancı sayısı 379.804'e ulaşmıştır. 2010-2014 yılları arasında ikamet izni verilen yabancıların toplam sayısı yaklaşık bir buçuk milyon kişidir. 2014 yılında ikamet izni verilen yabancıların 38.742'si Irak, 31.715'i Suriye ve

[232] Erdoğan (2014), a.g.m. s.13

29.775'i Afganistan kökenlidir.[233] Bu rakamlar çerçevesinde ikamet izi verilen Suriyelilerin sayısının düşüklüğü ve toplamda verilen ikamet izni sayısının büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda Türkiye farklı milletlerden çok sayıda yabancıya ev sahipliği yapmakta olan bir göç ülkesidir.

Grafik 1 - 2014 yılında Yabancılara Verilen İkamet İzinleri (İlk 10 Uyruk)



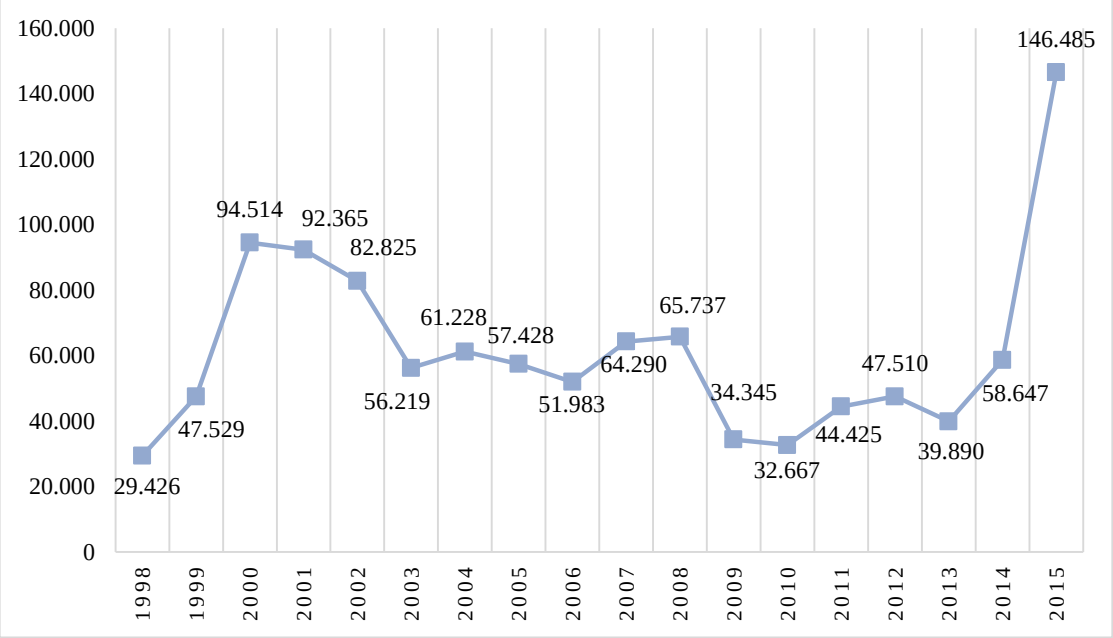
(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Türkiye, yasal yollardan ülkeye giriş yapan yabancıların yanı sıra yasa dışı yollardan giriş yapan çok sayıda yabancıya da ev sahipliği yapmaktadır. 2000'li yılların başında yasa dışı yollardan ülkemize giriş yapan ve düzensiz göçmen olarak adlandırılan kişilerin sayısı 90 binleri bulmuş iken dönem dönem yaşanan dalgalanmalara rağmen çok keskin artışlar gözlenmemiştir. Ancak 2015 yılında bu rakam olağanüstü şekilde artarak 146.485'e ulaşmıştır.[234] 2015 yılında yaşanan artışta Türkiye'nin Suriye'ye yönelik açık kapı politikasında daha temkinli davranması nedeniyle sınırdan kaçak geçişlerin artmasının etkili olduğu düşünülmektedir.

[233] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izinleri_363_378_4709 (29.02.2016)

[234] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik (29.04.2016)

Grafik 2 - Yıllara Göre Düzensiz Göçmen Sayısı



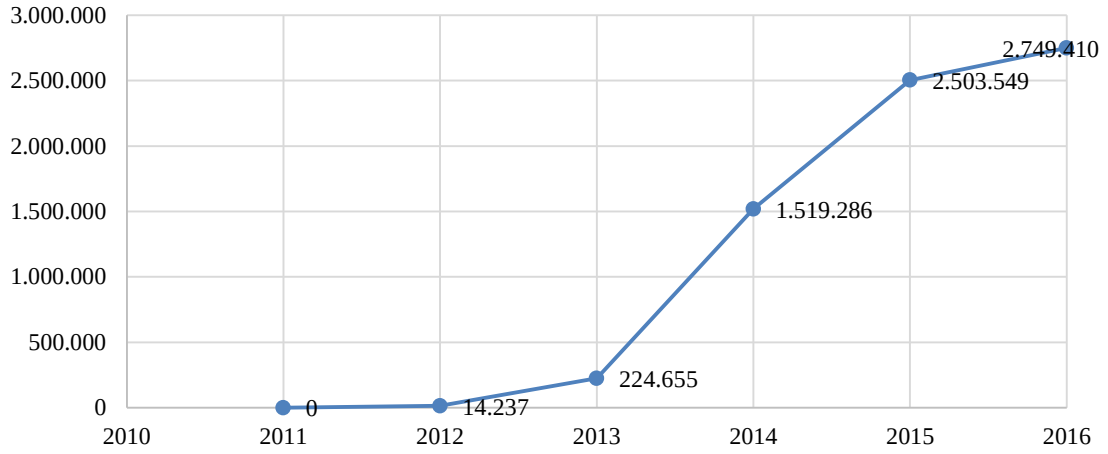
(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişilerin sayısı da benzer şekilde 2011 yılından itibaren artmaya başlamış ve sadece 2014 yılında yapılan başvuru sayısı 34.112 olarak gerçekleşmiştir. Birikimsel anlamda uluslararası koruma talebinde bulunan kişi sayısı 2014 yılı itibarıyla 152.119 kişiye ulaşmıştır.[235] Başvurulardan ne kadarının sonuçlandığı ve kaç kişinin talebinin kabul edildiğine ilişkin veriye ise erişilememiştir.

Ülkemizdeki yabancı nüfus hakkında bilgi edinmemize katkı sağlayacak olan ve resmi daha anlamlı kılan veri, geçici koruma kapsamında bulunanlara ilişkin istatistiklerdir. 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla ülkemizde geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin sayısı 2.7 milyonu geçmiştir.

[235] http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma_363_378_4712_icerik (29.02.2016)

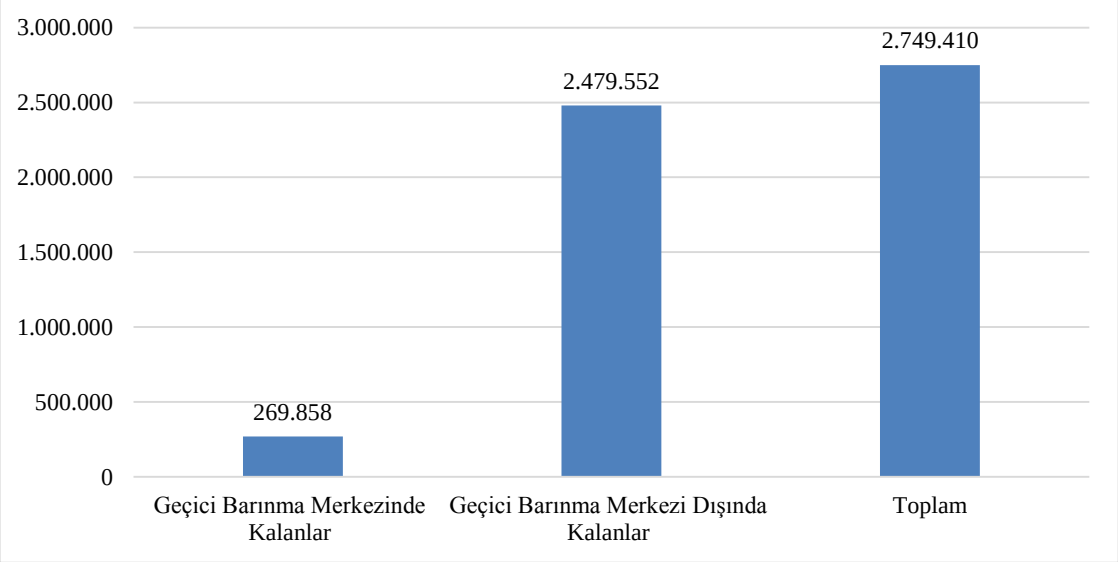
Grafik 3 -Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler (07.04.2016)



(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Bu kişilerden 274.078'i geçici barınma merkezlerinde yaşamakta iken, 2.414.608'i kampların dışında yani şehirlerde yaşamaktadırlar. Barınma merkezi bulunan iller, Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis, Kahramanmaraş, Mardin, Hatay, Adana, Adıyaman, Osmaniye ve Malatya'dır.[236]

Grafik 4 - Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler



(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Sayısal anlamda Suriyelilerin en fazla bulunduğu iller sıralamasında ise ilk sırada 401.084 kişi ile Şanlıurfa yer almakta iken; bu sıralamayı 394.571 kişi ile İstanbul, 386.090 kişi ile Hatay ve 325.151 kişi ile Gaziantep izlemektedir.[237] Aşağıda

[236] http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (29.02.2016)
[237] http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (12.04.2016)

yer alan tabloya göre ülkemizdeki illerin tamamında Suriyeliler bulunmaktadır. Ancak iller arasındaki sayısal dağılımın çok farklı olduğu görülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre Şanlıurfa'nın nüfusu 1.892.320'dir.[238] Göç İdaresi verileri ile TÜİK verileri kıyaslandığında Şanlıurfa nüfusunun yaklaşık %20'sini Suriyeliler oluşturmaktadır. Benzer şekilde Hatay'ın nüfusu 1.533.507'dir[239] ve nüfusun yaklaşık %20'si Suriyelilerden oluşmaktadır. Kilis'te ise daha dramatik bir sonuç ortaya çıkmaktadır. TÜİK verilerine göre 2015 yılında il nüfusu 130 bin kişidir, ilde bulunan kayıtlı Suriyeli sayısı ise 129 bindir.

[238] TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 (13.04.2016)
[239] http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059

Tablo 5 - Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı

07.04.2016 Tarihi İtibarıyla Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı			
Adana	150.117	**K.Maraş**	84.103
Adıyaman	24.253	**Karabük**	275
Afyon	3.122	**Karaman**	383
Ağrı	877	**Kars**	126
Aksaray	860	**Kastamonu**	559
Amasya	160	**Kayseri**	49.024
Ankara	59.271	**Kırıkkale**	439
Antalya	145	**Kırklareli**	2.074
Ardahan	62	**Kırşehir**	553
Artvin	39	**Kilis**	129.221
Aydın	6.491	**Kocaeli**	22.597
Balıkesir	1.640	**Konya**	67.960
Bartın	28	**Kütahya**	281
Batman	18.112	**Malatya**	18.006
Bayburt	31	**Manisa**	5.535
Bilecik	437	**Mardin**	97.768
Bingöl	700	**Mersin**	138.634
Bitlis	572	**Muğla**	8.100
Bolu	854	**Muş**	671
Burdur	7.744	**Nevşehir**	4.904
Bursa	96.833	**Niğde**	2.429
Çanakkale	3.327	**Ordu**	517
Çankırı	265	**Osmaniye**	39.975
Çorum	1.271	**Rize**	519
Denizli	6.165	**Sakarya**	5.480
Diyarbakır	29.399	**Samsun**	3.301
Düzce	427	**Siirt**	2.841
Edirne	6.536	**Sinop**	66
Elazığ	4.589	**Sivas**	1.254
Erzincan	175	**Şanlıurfa**	401.084
Erzurum	440	**Şırnak**	14.841
Eskişehir	1.557	**Tekirdağ**	5.335
Gaziantep	325.151	**Tokat**	606
Giresun	136	**Trabzon**	1.561
Gümüşhane	61	**Tunceli**	97
Hakkâri	971	**Uşak**	1.074
Hatay	386.090	**Van**	1.553
Iğdır	82	**Yalova**	2.477
Isparta	5.933	**Yozgat**	2.781
İstanbul	394.571	**Zonguldak**	297
İzmir	90.615	**Toplam**	2.749.410

(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Geçici koruma kapsamındakilerin sayısal anlamdaki büyüklüğü ülkemizde bulunan diğer yabancılara ilişkin gündem oluşturulması veya politika üretilmesini zorlaştırmaktadır. Gönüllü ve bireysel bazda yapılan göçleri yönetmek ve aynı zamanda göz ardı etmek görece olarak kolay bir durumdur. Ancak kitlesel göçler karşısında alt yapı hizmetleri, kamu hizmetlerine erişim, sosyal yardımlar, sağlık, eğitim, konut, iş

piyasası, güvenlik ve daha pek çok alanda politik çözümler üretilmesi ve bu politik çözümleri hayata geçirebilmek için mali kaynak temin edilmesi gerekmektedir.

4.1.1 Türkiye İşgücü Piyasasında Yer Alan Yabancılar

Türkiye işgücü piyasasında bulunan yabancıların sayılarına, niteliklerine ve diğer özelliklerine ilişkin net bilgilere ulaşmak henüz mümkün değildir. Bununla birlikte özellikle vize muafiyeti tanınan ülkelerden gelip ülkemizde kalarak çocuk ve hasta bakıcılığı ile ev işlerinde istihdam edilen; mevsimlik tarım işlerinde, tekstil, eğlence ve turizm sektöründe çalışan çok sayıda yabancı bulunmaktadır. Son dönemlerde Irak, Afganistan ve Suriye'den gelen kişiler ise genellikle vasıf gerektirmeyen işlerde ve kayıt dışı olarak çalışma hayatına giriş yapmışlardır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istatistiklerine göre 2014 yılında çalışma izni verilen yabancı sayısı 52.304'tür. 2015 yılına ait veriler ise henüz yayınlanmamıştır.[240]

[240] 13.04.2016 tarihinde gerçekleştirilen erişimdir.

Tablo 6 - Yıllara ve Cinsiyete Göre Çalışma İzin Sayısı

Çalışma İzin Sayısı					
Yıl	Kadın		Erkek		Toplam
	Sayı	%	Sayı	Oran	
2004	3.013	41,3	4.289	58,7	7.302
2005	3.541	37,5	5.897	62,5	9.438
2006	4.033	38,0	6.570	62,0	10.603
2007	3.264	36,6	5.666	63,4	8.930
2008	4.054	37,9	6.651	62,1	10.705
2009	5.058	36,1	8.965	63,9	14.023
2010	5.704	40,2	8.497	59,8	14.201
2011	8.396	48,1	9.071	51,9	17.467
2012	19.550	60,6	12.727	39,4	32.277
2013	28.408	62,0	17.426	38,0	45.834
2014	31.303	59,8	21.001	40,2	52.304

(Kaynak: ÇSGB)

Yabancı çalışma izinleri cinsiyete göre değerlendirildiğinde kadınların oranının erkeklerin oranına kıyasla gittikçe arttığı görülmektedir. 2014 yılında geçici koruma kapsamındakilerin çalışma izin başvurusunda bulunabilmeleri için gerekli yasal mevzuat bulunmadığından bu rakamların içinde Suriyelilerin payı çok düşük düzeydedir.

Çalışma izni alan yabancılar eğitim durumlarına göre değerlendirildiğinde lise ve üstü düzeyde eğitim almış olanlar toplam içinde yaklaşık %85'lik bir orana sahiptir. Bu verilerden yola çıkarak Türkiye'de kayıtlı olarak çalışan yabancıların nitelikli olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 7 - Eğitim Durumuna Göre 2014 Yılında Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayısı

Eğitim Durumu	İzin Türü			Toplam
	Süreli	Süresiz	Bağımsız	
Okuryazar	1.553	2	0	1.555
İlkokul	1.195	0	0	1.195
Ortaokul	5.464	1	0	5.465
Lise	20.515	18	0	20.533
Yüksekokul	4.851	6	0	4.857
Üniversite	16.794	55	3	17.032
Y.Lisans ve üstü	1.646	13	0	1.659
Bilinmeyen	8	0	0	8
Toplam	52.206	95	3	52.304

(Kaynak: ÇSGB)

Uyruğa göre verilen çalışma izinlerine bakıldığında Rusya, Ukrayna, Gürcistan ve Türki Cumhuriyetlerden gelenlerin ağırlığı dikkat çekici düzeydedir. Bu ülkelerden

gelenlerin genellikle turizm ve eğlence sektöründe çalıştığı göz önünde bulundurulduğunda kayıt dışı yabancı işçi istihdamıyla mücadele konusunda bu sektörlere yönelik gerçekleştirilen denetimlerden etkin sonuçlar alındığını söylemek mümkün olacaktır.

Tablo 8 - Uyruğa Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzinleri (1000 üzeri)

Uyruk	İzin Türü			Toplam
	Süreli	Süresiz	Bağımsız	
ABD	1.192	7	0	1.199
Almanya	1.434	8	0	1.442
Azerbaycan	1.374	7	1	1.382
Çin	2.618	3	0	2.621
Endonezya	1.578	0	0	1.578
Gürcistan	7.680	0	0	7.680
İngiltere	1.096	9	0	1.105
İran	1.283	1	0	1.284
Kazakistan	1.163	0	0	1.163
Kırgızistan	2.282	1	0	2.283
Moldova	1.906	1	0	1.907
Özbekistan	1.991	2	0	1.993
Rusya	2.561	1	0	2.562
Suriye	2.541	0	0	2.541
Türkmenistan	2.635	0	0	2.635
Ukrayna	4.328	6	0	4.334

(Kaynak: ÇSGB)

Ekonomik faaliyetlere göre yabancılara verilen izin türlerine bakıldığında ilk sırada ev içi çalışan personelin işverenleri olarak hane halklarının faaliyetleri (14.678) yer almaktadır. Bu faaliyeti konaklama (7817), eğitim (2474), yaratıcı sanatlar, gösteri sanatları ve eğlence faaliyetleri (2.294), toptan ticaret (2205), bina dışı yapıların inşaatı (2042), büro destek ve iş destek faaliyetleri (1924), perakende ticaret (1626), spor faaliyetleri, eğlence ve dinlence faaliyetleri (1.585), büro yönetimi, hava yolu taşımacılığı (1044) takip etmektedir.[241] Bakanlık tarafından yayınlanan tablo incelendiğinde 99 farklı ekonomik faaliyet kolunda çalışma izni verildiği görülmektedir.

Çalışma Bakanlığı istatistikleri çalışma hayatında kayıtlı olarak yer alan yabancılar için önemli veriler içermektedir. Ancak bunun yanı sıra Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı olarak çalışan çok sayıda sığınmacı olduğu da herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan Türkiye'de bulunan Suriyelilerin yaşa göre dağılımı tablosu çalışma çağında olan Suriyeliler hakkında bilgi sahibi olmamızı sağlamaktadır.

[241] http://www.csgb.gov.tr/media/1765/yabanciizin2014.pdf s.17-22

Tablo 9 - Biyometrik Verileri Alınarak Kayıt Altına Alınan Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımı (07.04.2016)

Yaş	Erkek	Kadın	Toplam
Genel Toplam	1.462.946	1.286.464	2.749.410
0-4	187.227	174.643	361.870
5-9	197.625	189.027	386.652
10-14	151.688	138.802	290.490
15-19	172.462	143.079	315.541
20-24	181.139	143.113	324.252
25-29	148.670	115.779	264.449
30-34	121.576	97.155	218.731
35-39	87.184	74.387	161.571
40-44	60.179	56.746	116.925
45-49	48.516	44.692	93.208
50-54	37.863	36.587	74.450
55-59	25.603	25.750	51.353
60-64	17.804	178.369	36.173
65-69	11.580	11.937	23.517
70-74	6.290	7.256	13.546
75-79	3.866	4.600	8.466
80-84	2.085	2.635	4.720
85-89	1.126	1.295	2.421
90+	463	612	1.075

(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Suriyeliler arasında 15-64 yaş aralığında olan kişi sayısı 1.656.653'tür. Bu kişilerden bir kısmı çeşitli gerekçelerle çalışma talebinde bulunmasa bile kayda değer bir kısmının işgücü piyasasında yer aldığı veya yer almak için çaba göstereceği tahmin edilmektedir. Geçici koruma kapsamındakilerin çalışma izni başvurusunda bulunabilmeleri için yasal zemin oluşturulduğu için önümüzdeki dönemlerde Çalışma Bakanlığı rakamlarında da önemli artışların görülecektir.

Ayrıca 0-15 yaş aralığında bulunan Suriyeli çocukların sayısı 1.039.012'dir. Suriyelilerin uzunca bir süre daha Türkiye'de kalacakları göz önünde bulundurulduğunda bu çocukların önce eğitim hayatına daha sonra da iş piyasasına kazandırılmasına yönelik uzun dönemli politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'deki yabancıların mesleki nitelikleri hususuna gelindiğinde ise, yabancılarla ilgili yapılan çeşitli saha araştırmalarında ve sunulan uzman görüşlerinde Türkiye'de bulunan sığınmacı ve mülteciler arasında vasıflı ve eğitimli olan kişilerin

sayısının azımsanamayacak miktarda olduğu; çalışma izinlerinin bulunması halinde bu kişilerin hem kendilerine hem de ülke ekonomisine önemli katkılar sağlayacağı ifade edilmektedir.

Sığınmacı ve mülteciler arasında, Türk ekonomisine katkıda bulunabilecek vasıflı elemanların bulunmasına rağmen, bu kişilerin kısıtlı ekonomik imkânları olan uydu kentlerde ikamete mecbur tutulmuş olması, kendilerine uygun iş bulmalarının önündeki en önemli engel olarak görülmektedir. Buna ilaveten, çalışma izni alma konusunda karşılaşılan zorluklar nedeniyle bu kişiler daha düşük nitelik gerektiren işlerde kayıt dışı çalışmak zorunda kalmakta ve istismar edilmektedirler. Bu istismarın önüne geçmek için çalışma iznindeki kısıtlayıcı hükümlerin yeniden gözden geçirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

4.2 ÜST POLİTİKA BELGELERİNDE YER VERİLEN YABANCI İŞGÜCÜ POLİTİKALARI

Güncel politika belgeleri olan 64 üncü Hükümet Programı, Ulusal İstihdam Stratejisi, Onuncu Kalkınma Planı ve Kalkınma Planı'nın etkin şekilde takibinin sağlanması amacıyla oluşturulan orta vadeli programlarda ağırlıklı olarak nitelikli yabancı işgücünün ülkemize çekimi ve yabancıların kayıt dışı istihdamı ile mücadele konusuna yer verilmiştir. Politika belgeleri arasındaki uyum ve tamamlayıcılık nedeniyle çalışmanın bu bölümünde öz itibarıyla hükümetin yabancı işgücü konusuna yaklaşımı tek başlık altında ele alınmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı'nda küresel düzeyde artan nitelikli işgücü talebine vurgu yapılmış ve artan işgücü hareketliliğinin ülkemiz için bir takım fırsatları içinde barındırdığı yaklaşımından hareketle, ihtiyaç duyulan alanlarda –özellikle sağlık ve eğitim- başta bölge ülkelerinden olmak üzere beyin göçünün teşvik edilmesinin, ülkenin nitelikli insan gücü kaynağını artırarak büyüme potansiyeline olumlu katkı sağlayacağı tespitinde bulunulmuştur.[242] Planda, eğitim seviyesinin ve işgücünün niteliğinin yükselmesinin ülkelerin ve bireylerin ekonomik gelişmişliğine etki edeceği, bu gerçekten hareketle tüm ülkelerde nitelikli işgücüne olan talebin artacağı

[242] Onuncu Kalkınma Planı, s.10

öngörülmektedir[243] ve nitelikli insan gücü politikasının önemine şu cümleler ile vurgu yapılmaktadır:

> *21.yüzyıl nitelikli insan gücünü yetiştirmenin yanında küresel ölçekte bu insanları kendisine çekebilen, bu gücü doğru ve yerinde değerlendiren, küresel bilgiyi kullanarak yeni bilgiler üretebilen, bilgiyi ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürebilen, bu süreci bilgi ve iletişim teknolojileri ile bütünleştirebilen ve insan odaklı kalkınma anlayışını benimseyen ülkelerin yüzyılı olacaktır.* [244]

Bu farkındalıktan hareketle üst politika belgelerinin hepsinde nitelikli yabancı işgücü için çeşitli politikalar geliştirilmiş ve hedefler belirlenmiştir. Örneğin Onuncu Kalkınma Planı'nda belirlenen amaçların etkin takibi amacıyla öncelikli çalışma alanları için Dönüşüm Programları oluşturulmuştur ve yabancı işgücü politikası konusunda idarenin yaklaşımı Öncelikli Dönüşüm Programlarında daha detaylı şekilde ortaya konulmuştur. Bu çerçevede Öncelikli Teknoloji Alanlarında Ticarileştirme Programı'nın ikinci bileşeni "Beşeri Ve Fiziksel Altyapının Güçlendirilmesi" olarak belirlenmiş ve bu çerçevede ticarileştirmenin gerektirdiği nitelikli insan kaynağının geliştirilmesi, yurtdışından yerli ve yabancı nitelikli kişilerin ülkemize çekilmesi ve bu amaçla gerekli düzenlemelerin yapılması hususlarına yer verilmiştir. Sağlık Endüstrilerinde Yapısal Dönüşüm Programı'nın ikinci bileşeni olan "Ar-Ge ve Yenilik Alanının Geliştirilmesi" çerçevesinde yerli ve yabancı nitelikli araştırmacı sayısının artırılması hedeflenmektedir. Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı ise nitelikli işgücü adına daha köklü değişiklikler öngörmektedir. Program kapsamında "ülkemizin sahip olduğu nitelikli insan gücünün yanı sıra yabancı nitelikli insan gücünden de istifade ederek kalkınma süreçlerinin daha rekabetçi bir yapıya kavuşturabileceği, bu programla küresel düzeyde bilgiye dayalı rekabet gücünün artırılması amacıyla başta yurtdışındaki vatandaşlarımız olmak üzere yerli ve yabancı nitelikli insan gücü için üniversite, sanayi, kamu ve araştırma merkezleri arasındaki işbirliğini geliştirip uygun ortam ve koşullar sağlanarak ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi" amaçlanmaktadır. Programın hedef kitlesi başta yurtdışında yaşayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları olmak üzere ülkemizi ihtiyaç duyulan alanlarda ileriye taşıyabilecek yüksek nitelikli uluslararası insan gücüdür.

---

[243] Onuncu Kalkınma Planı, s.11-12
[244] Onuncu Kalkınma Planı, s.12

Kalkınma Planı ile uyumlu olarak 2016-2018 yılı Orta Vadeli Programda istihdam politikaları çerçevesinde işgücü piyasasının niteliğini artırmak ve sanayide teknolojik dönüşüm ve ilerlemeyi sağlamak amacıyla başta araştırma alanında olmak üzere yurt dışından nitelikli işgücü için Türkiye'nin cazibesinin artırılması hedeflenmektedir. Benzer şekilde 2015-2017 Orta Vadeli Programda da sanayide yapısal dönüşümü gerçekleştirmek ve işgücü piyasasının niteliğini artırmak amacıyla başta araştırma alanında olmak üzere yurt dışından nitelikli işgücü göçünün hızlandırılmasının sağlanması hedeflenmişti.

64 üncü Hükümet Programı'nda ise yabancı işgücü konusuna ise "İnsani Kalkınma ve Nitelikli Toplum", "İstikrarlı ve Güçlü Ekonomi" ve "Bilim, Teknoloji ve Yenilikçi Üretim" başlıkları altında yer verilmiştir. Bu kapsamda "İnsani Kalkınma ve Nitelikli Toplum" başlığı altında üniversitelerin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla daha fazla yabancı öğrenci kabul edilmesi ve öğretim elemanı istihdam edebilmesinin sağlanacağı,[245] öncelikle üniversitelerde veya araştırma ve geliştirme merkezlerinde olmak üzere, yurtdışındaki yetişmiş insan gücünün ülkemize dönüşünü hızlandıracak yeni politikalar geliştirileceği;[246] İstikrarlı ve Güçlü Ekonomi başlığı altında işgücü piyasasının ihtiyaçlarıyla uyumlu bir biçimde, beşeri sermayenin geliştirilmesine yönelik eğitim politikaların yanı sıra, uygun çalışma ortamı sağlanarak nitelikli insan gücünün ülkemize çekilmesinin sağlanacağı[247]; Bilim, Teknoloji ve Yenilikçi Üretim başlığı altında ise "Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Öncelik Dönüşüm Programı" ile başta yurtdışındaki vatandaşlarımız olmak üzere yerli ve yabancı nitelikli insan gücü için ülkemizi cazibe merkezi haline getirileceği, beyin göçü engellenirken tersine beyin göçünün hızlandırılacağı, iş piyasasında nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulan alanların tespit edileceği[248], nitelikli insan gücü için çalışma izni sürecini hızlandırılacağı ve bu amaçla özel bir Turkuaz Kart Sistemi geliştirileceği, nitelikli yabancı uyruklu çalışanların ve ailelerinin ikamet iznine ve çalışmalarına ilişkin süreçlerin kolaylaştırılacağı ve iyileştirileceği; yurtdışındaki üniversite öğrencileri ile bilim, sanat ve kültür alanlarında öne çıkan yüksek nitelikli insan gücü için değişim, hareketlilik veya staj programlarının geliştirileceği, yurtdışında lisansüstü eğitim yapmış

[245] 64 üncü Hükümet Programı, s.44
[246] 64 üncü Hükümet Programı, s.45
[247] 64 üncü Hükümet Programı, s.72
[248] 64 üncü Hükümet Programı, s.110

olan vatandaşlarımızın Türkiye'ye dönmelerini sağlamaya yönelik Ar-Ge desteklerinin yaygınlaştırılacağı ve üniversitelerde ilave teşviklerle yabancı öğrenci sayısını artırılacağı[249] taahhüt edilmiştir.

Kayıt dışı yabancı işgücü konusu ise ağırlıklı olarak Ulusal İstihdam Stratejisi'nde ele alınmıştır. Bu kapsamda "Makroekonomik Çerçeve" bölümünde ülkemizde kayıt dışılık ile mücadelede yabancı kaçak işçiliğin gittikçe önem kazanan bir sorun alanı haline geldiği ifade edilmiş ve Türkiye yabancı kaçak işçiler için transit ülke konumundayken son yıllarda hedef ülke konumuna geldiği tespitinde bulunulmuştur. Yabancı kaçak işçiliğin istihdam etkilerine değinilmiş ve yabancı kaçak işçiliğin bir yandan işsizliği artırırken, diğer yandan kayıt dışı çalışmayı beslediği ifade edilmiştir. Yabancılar kayıt dışı çalışmasının önüne geçilmesi amacıyla, kayıt dışı işçi istihdam eden işverenlere hapis cezalarını da kapsayan ağır cezaların verilmesi, tekrarı halinde kamu hakları ve ihalelerden men cezası uygulanması, işverenin yasadışı çalıştırdığı işçiye hak ettiği tüm kanuni hak ve ücretlerini ödeme zorunluluğu getirilmesi, alt işverenin çalıştırdığı kaçak işçiden asıl işverenin de sorumlu tutulması, denetimlerin artırılması ve kamu kurumları arasında sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sağlanması önerileri getirilmiştir.[250]

Yabancıların kayıt dışı istihdamına çalışma izin prosedürlerinin zorluğunun da etkisinden hareketle 64 üncü Hükümet Programı'nda yabancıların çalışma izinleri ile ilgili süreçlerin basitleştirileceği ifade edilmiştir. Konuya Onuncu Kalkınma Planı'nda da farklı bir boyutuyla yer verilmiştir. Şöyle ki, Planın hedeflerinin ve politikaların yer aldığı ikinci bölümünde "nitelikli insan, güçlü toplum" başlığı nüfus dinamikleri alt başlığı altında belirlenen politikalardan biri " ülkenin ekonomik ve sosyal yapısını destekleyecek şekilde seçici bir yaklaşımla nitelikli yabancı işgücü artırılacak ve yabancı kaçak işçi sayısı azaltılacaktır." şeklinde belirlenmiştir. Aynı bölüm kapsamında yer verilen bir diğer politika ise " ülkemize yurtdışından gelen göçmenler, uluslararası korumaya muhtaç olanlar, kaçak işçiler ve transit geçiş yapanlara ilişkin etkin bir izleme ve takip sistemi oluşturulacak ve uluslararası koruma statüsü tanınan kişilerin ülkeye uyumu desteklenecektir." Etkin bir izleme ve takip sistemi sayesinde kayıt dışılığın önüne önemli ölçüde geçileceği düşünülmektedir.

[249] 64 üncü Hükümet Programı, s.111
[250] Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)

4.3 TÜRKİYE'DE YABANCILARIN İSTİHDAMINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER

Ülkemizde yabancıların istihdamına ilişkin çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır ancak bu düzenlemelerden sadece çalışma adına önem taşıyanlar aşağıda başlıklar halinde ele alınmıştır.

Ayrıca ülkemizde yabancıların istihdamına dair düzenlemelere yer verilen bu bölümü zihni anlamda üç ana kategoriye altında değerlendirmenin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu kategorilerden ilki genel anlamda yabancı istihdamına ilişkin düzenlemelere yer veren kanunlar ve yönetmeliklerdir. İkincisi uluslararası koruma ile ilişkilendirilen yabancıların istihdamına ilişkin düzenlemeler içeren kanunlar ve diğer alt düzenlemelerdir. Son kategori ise Türk soylu yabancıların istihdamına yönelik hayata geçirilen düzenlemelerdir.

Söz konusu yasal düzenlemelerin büyük çoğunluğu Suriyeli mülteci krizinin ardından hayata geçirilmiştir. Bu nedenle hükümetin sergilediği tutum ve politikaları adına fikir yürütebilme anlamında da mevzuat bölümü önem taşımaktadır.

4.3.1 Tüm Göçmen İşçilerin Ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme

26.04.2001 tarihinde TBMM tarafından onaylanarak 08.07.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4662 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan Sözleşmede sözleşmeye taraf devletlerde bulunan göçmen işçiler ve ailelerine ilişkin çeşitli koruma tedbirleri getirmektedir.

Sözleşme'nin 2'nci maddesinde göçmen işçi kavramı, "vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan bir kişi" şeklinde tanımlanmıştır. Burada göçmen işçiden kastedilen esasen yabancı olarak tanımlanan kişidir. Sözleşme kapsamında önem taşıyan diğer bir kavram ise aile fertleridir ve 4 üncü maddede şu şekilde tanımlanmıştır: " göçmen işçilerle evli kişiler veya onlarla yürürlükte olan mevzuat uyarınca evlenmeye eşit neticeler doğuran bir ilişki içinde bulunan kişiler, kendilerine bağımlı çocuklarına ve

yürürlükteki kanunlar veya ilgili devletlerarasında akdedilmiş ikili veya çok taraflı anlaşmalar uyarınca aile ferdi sayılan diğer bağımlı kişilerdir."

İlgili sözleşmede göçmen işçilerin çalışma ilişkilerinden doğan hakları ve haklarının korunmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda Sözleşme'nin 25 inci maddesine göre; "göçmen işçiler ücretler, fazla mesai, çalışma saatleri, hafta sonu tatili, ücretli tatil, güvenlik, sağlık, iş ilişkisinin sona erdirilmesi, asgari istihdam yaşı gibi çalışma koşulları ile ulusal yasa ve uygulamalarda yer alan diğer çalışma şartları konularında İstihdam Devletinin vatandaşları ile eşit haklara sahiptir." Sözleşme'nin 27 nci maddesine göre ise; "sosyal güvenlik konusunda, göçmen işçiler ve aile fertleri İstihdam Devletinin yasaları ile ikili anlaşmalar ve uluslararası anlaşmalarda yer alan ilgili şartları yerine getirdikleri sürece, çalıştıkları devletin vatandaşlarıyla aynı muameleye tabi olacaklardır. Sözleşme kapsamında göçmen işçilerin eğitim kurumlarından ve hizmetlerinden yararlanmada, bu kurum ve hizmetlere kabul için gerekli şartları ve diğer düzenlemelere uygunluk söz konusu olduğunda; meslekî rehberlik ve işe yerleştirme hizmetlerinde; meslekî eğitim ve yeniden eğitim tesis ve kurumlarından yararlanmada İstihdam Devletinin vatandaşlarıyla eşit muamele görmeleri gerekmektedir."[251]

Sözleşmenin 54 üncü maddesi İŞKUR adına da önemli düzenlemeler içermektedir. Bu madde kapsamında "göçmen işçiler ikamet izinlerine, çalışma izinlerine ve bu Sözleşmenin 25. ve 27'nci maddelerinde belirtilen haklarına halel gelmeksizin, işten çıkartılmaya karşı korunma; işsizlik parası, işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarına katılma, iş kaybı veya gelir getirici diğer bir faaliyetin sona ermesi durumunda başka bir işe girme konularında İstihdam Devletinin uyruğundaki kişilerle eşit muameleye tabidirler." İlgili hükme uygun şekilde ülkemizde bulunan yabancıların genel koşulları karşılamaları kaydı ile işsizlik sigortasından faydalanmalarının önünde bir engel bulunmamaktadır. Ancak mevcut durumda ülkemizde işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarından olan toplum yararına programlara yabancıların katılmaları uygulamasına rastlanılmamaktadır.

[251] Tüm Göçmen İşçilerin Ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme Madde 43

4.3.2 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Güncel ihtiyaçlara cevap verebilen, evrensel insan hakları normları ile uyumlu ve toplu halde düzenlemeler içeren bir yasaya Suriyeli mülteci krizi sonrasında hiç olmadığı kadar ihtiyaç duyulmuş ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

"Kanun'un 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 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 vizyonuyla uyumlu, uluslararası normlara uygun, milli çıkarları gözeten, 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 düzenle bir şekilde birlikte yaşamalarını mümkün kılacak bir politika takip edilmiştir. Gerekçede yer alan önemli bir diğer husus ise Türk toplumu ve yabancılar arasında iletişimi mümkün kılan ve ilk kez Türk mevzuatına girecek olan "uyum" konusundaki düzenlemelerdir. Bununla, yabancıların ve uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi kişilerin toplumla uyumu, toplumun da yabancılarla uyum içinde bulunabilmesi için yapılacak çalışmalara imkân tanınmakta, her şeyden önce bu sürecin önü açılmaktadır."[252]

Kanunda yer verilen düzenlemeler ise maddeler halinde şu şekildedir:

[252] http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce_327_328_330_icerik

✓ 1951 Sözleşmesi'ne coğrafi sınırlama kısıtı ile taraf olunması yaklaşımını 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'nci 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 inci madde ile "Türkiye'de öğrenim gören ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin, çalışma izni almak kaydıyla çalışabilecekleri; ancak, ön lisans ve lisans öğrencilerinin 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.[253]

✓ Yardım ve hizmetlere erişim başlığı altında 89 uncu maddenin dördüncü fıkrasının alt bentlerinde iş piyasasına erişime ilişkin hususlara yer verilerek; "başvuru sahibi veya şartlı mültecinin uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvuruda bulunabileceği; ancak mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibinin, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabileceği" 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. Kanun'un ilgili maddesi devamında, "mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla

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

sınırlandırılabileceği; 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.

4.3.3 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

Kanunun gerekçesi, "yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak, yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemek ve uluslararası yükümlülüklerimizi karşılamak" olarak belirtilmiştir. 06.03.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4817 sayılı Kanun'un amacı "yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemektir."

Kanun'un kapsamı[254] içerisinde, kural olarak Türkiye'de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancılar, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancılar ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişiler yer almaktadır. Karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılar, doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler ve üçüncü dereceye kadar olan altsoyları, 231 sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren ve Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünce basın kartı verilmiş bulunan yabancılar, Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca kanunla verilen yetkiye dayanarak çalışma izni verilen veya istihdam edilen yabancılar, Mavi kart sahibi olanlar veya almaya hak kazananlar bu kanunun kapsamının dışında tutulmuştur.

"Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekmektedir. Ülke menfaatlerinin gerekli kıldığı hallerde veya mücbir nedenlere bağlı olarak, çalışmaya başlamadan önce ilgili makama bilgi vermek

[254] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 2 nci Maddesi

koşuluyla, çalışma süresi bir ayı geçmemek ve Bakanlık onayı alınmak suretiyle çalışma izni işe başladıktan sonra da verilebilmektedir."[255]

4817 sayılı Kanun çalışma izinlerini, süreli (belirli bir zamanla sınırlı), süresiz ve bağımsız çalışma izin olmak üzere 3 şekilde düzenlemiştir.

Süreli çalışma izni[256], "Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişiklikleri dikkate alınarak, yabancının hizmet akdinin veya işin süresine göre, belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilmektedir. Bir yıllık kanuni çalışma süresinden sonra, aynı işyeri veya işletme ve aynı meslekte çalışmak üzere çalışma izninin süresi üç yıla kadar; üç yıllık kanuni çalışma süresinin sonunda ise aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere altı yıla kadar uzatılabilmektedir. Türkiye'ye çalışmak üzere gelen bir yabancının beraberinde veya daha sonra getirmiş olduğu eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına da, yabancının kendisi ile birlikte en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları kaydıyla süreli çalışma izni verilebilmektedir. Bakanlık, süreli çalışma izninin coğrafi geçerlilik alanını genişletme ve daraltma yetkisine sahiptir."

Süresiz çalışma izni[257], "Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe ve 11/04/2014 tarihinden önce süresiz çalışma izni verilmiş olan yabancıların hakları saklı kalmak kaydıyla; 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca uzun dönem ikamet iznine sahip olanlar veya Türkiye'de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izni ile kalmış olan veya en az sekiz yıl kanuni çalışması olan yabancılara, süresiz çalışma izni verilebilir şeklinde düzenlenmiştir."

Kendi işyerini kuracak olanlar için ise bağımsız çalışma izni[258] için, "Türkiye'de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları koşulu" aranmaktadır.

---

[255] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 4 üncü Maddesi
[256] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 5 inci Maddesi
[257] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 6 ncı Maddesi
[258] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 7 nci Maddesi

Bu Kanunda öngörülen sürelere tâbi olmaksızın çalışma izni verilebilecek istisnai durumlar/kişiler ise şu şekilde sıralanmıştır[259]:

✓ "Bir Türk vatandaşı ile evli olan ve eşiyle Türkiye'de evlilik birliği içinde yaşayan veya evlilik birliği en az üç yıl sürdükten sonra sona ermiş olmakla birlikte Türkiye'de yerleşmiş olan yabancılar ile bunların Türk vatandaşı eşinden olan çocukları,

✓ 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 19, 27 ve 28 inci maddeleri çerçevesinde Türk Vatandaşlığını kaybedenler ve bunların füruu,

✓ Türkiye'de doğan veya kendi millî kanununa, vatansız ise Türk mevzuatına göre rüşt yaşını doldurmadan Türkiye'ye gelen ve Türkiye'de meslek okulu, yüksekokul veya üniversiteden mezun olan yabancılar,

✓ 2510 sayılı İskân Kanununa göre muhacir, mülteci veya göçebe olarak kabul edilen yabancılar,

✓ Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan eş ve çocukları,

✓ Yabancı devletlerin Türkiye'deki büyükelçilikleri ile konsolosluklarında ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevli diplomat, idarî ve teknik personelin hizmetinde çalışanlar ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olmak ve görev süresiyle sınırlı kalmak üzere Türkiye'de bulunan büyükelçilikler, konsolosluklar ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevlendirilen diplomatlar ve idarî ve teknik personelin eş ve çocukları,

✓ Bilimsel ve kültürel faaliyetler amacıyla bir ayı aşan ve sportif faaliyetler amacıyla dört ayı aşan süre ile geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancılar,

✓ Kanunla yetki verilen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı, bir işin yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancılar,

✓ (Ek: 4/4/2013-6458/123 md.) Uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve İçişleri Bakanlığınca şartlı mülteci statüsü verilen yabancı ve vatansız kişiler,

✓ (Ek: 16/2/2016-6676/19 md.) Ülkemizin bilim, teknoloji, Ar-Ge, yenilik ve tasarım alanındaki gelişimine katkı sağlayacak nitelikli yabancılar."

[259] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 8 inci Maddesi

Kanunda öngörülen sürelere tâbi olmaksızın çalışma izni verilebilecek istisnai durumlar arasında uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve şartlı mülteci statüsü verilen yabancı ve vatansız kişilerin yanı sıra İskân Kanunu'na göre göçebe, mülteci ve muhacir olarak kabul edilen yabancıların sayılması devletler hukukunun koruyucu ilkeleri açısından anlaşılabilir bir durumdur. Zaten YUKK şartlı mülteciler için yeni bir düzenleme yoluna giderek bu kişilerin Türkiye'ye geldikten 6 ay sonra çalışma izni almak için başvuruda bulunabileceğini ve mülteci veya ikincil koruma statüsü sahiplerinin, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak Avrupa Birliği vatandaşı olan yabancılar için bu çeşit bir kolaylığın sağlanma gerekçesi anlaşılamamıştır.

Ülkemizde çalışma izinleri, "Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmelerle sağlanan haklar saklı kalmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülkî ve coğrafi alan itibariyle sınırlandırılabilir."[260]

Yabancıların çalışma izinlerine ilişkin işlemleri başlatabilmeleri için bulundukları ülkelerdeki Türkiye Cumhuriyeti konsolosluklarına başvurmaları gerekmektedir. Türkiye'de geçerli ikamet izni olan yabancılar veya bunların işverenleri başvurularını Bakanlığa yurt içinden de yapabilmektedir. Mesleki hizmetler kapsamında çalışacak yabancılara akademik ve mesleki yeterlilik ile ilgili işlemleri tamamlanıncaya kadar, ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla bir yılı geçmemek üzere ön izin verilebilir. "Usulüne uygun olarak yapılan başvurular, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla Bakanlık tarafından en geç otuz gün içinde sonuçlandırılır."[261]

"Yabancılara, bu Kanunla getirilen koşullara bağlı olarak çalışabilecekleri meslek, sanat veya işlerle ilgili çalışma izinleri, ilgili mercilerin meslekî yeterlilik dâhil görüşleri alınmak suretiyle Bakanlıkça verilir. Diğer kanunlarda yer alan, yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere dair hükümler saklıdır."[262] Yabancıların ülkemizde

[260] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 11 inci Maddesi
[261] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 12 nci Maddesi
[262] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 13 üncü Maddesi

faaliyet gösteremeyeceği meslekler kendi özel Kanunları ile düzenlenmiştir ve şu şekildedirler:[263]

- ✓ Diş tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca)
- ✓ Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca)
- ✓ Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca)
- ✓ Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususî Hastaneler Kanunu uyarınca)
- ✓ Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca)
- ✓ Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca)
- ✓ Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca)
- ✓ Kara suları dâhilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, kâtiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca)
- ✓ Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanununun 227'nci maddesi gereğince)

"Çalışma izni veya çalışma izninin uzatılması talebi iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması; başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması; İçişleri Bakanlığının olumsuz görüş bildirmesi, yabancının çalışmasının millî güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlâk ve genel sağlık için tehdit oluşturması hallerinde reddedilebilmektedir."[264]

Çalışma hayatında yabancıların durumuna ilişkin düzenlemelere yer veren bu Kanun karmaşık bir yapıya sahiptir. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yabancılar Dairesi Başkanlığı internet sitesi sadece Türkçe olarak hizmet vermekte ve 4817 sayılı Kanun ve sıkça sorulan sorular bölümleri de dâhil hiçbir bilgilendirmenin

[263] ÇSGB, http://www.calismaizni.gov.tr/yabancilar/yabancilara-yasak-meslekler/ (03.03.3016)
[264] 06.03.2003 tarihli ve 4817 sayılı Kanun'un 14 üncü Maddesi

farklı bir dilde sunumu yapılmamaktadır. Mevcut hali ile yasanın ve yapının ihtiyaçlara yeterli ölçüde cevap veremediği değerlendirilmektedir.

4.3.4 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmelik 29.08.2003 tarih ve 25214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yurt içinden ve yurt dışından yapılacak çalışma izin başvurularına ilişkin detaylı düzenlemelere yer verilen Yönetmeliğin 7 nci maddesinde kapsamında, "yurt içinden, sadece en az altı ay süreli ikamet tezkeresi almış ve bu süresi sona ermemiş olan yabancılar veya bunların işverenleri, başvurularını doğrudan Bakanlığa yapabileceklerdir; turistik vize ya da çalışma amacı dışındaki vizelerle veya iki ülke arasındaki vize muafiyeti programı ve diğer vize kolaylıklarından yararlanarak Türkiye'ye gelmiş olan ve ikamet tezkeresi olmayan yabancıların, çalışma izni için yurt içinden başvuruları alınmayacaktır. İçişleri Bakanlığınca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancılardan ikamette süre koşulu aranmayacak; bu statüde bulunanların çalışma izin talepleri değerlendirilirken Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında[265] belirtilen hususlar dikkate alınmaksızın çalışma izin işlemlerinin en kısa sürede neticelendirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır."

"Bir yabancıya çalışma izni verilmeden önce kontrol edilecek olan değerlendirme kriterleri çerçevesinde Bakanlığın görüş istediği ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri ve Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerin hükümleri de dikkate alınmak suretiyle başvurulan iş için ülke içinde dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığı Türkiye İş Kurumu kayıtlarından kontrol edilecektir. Bakanlık, ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken, işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye

[265] Bakanlık, ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken, işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu da dikkate alır. Bakanlık bu fıkrada belirtilen hususlara ilişkin değerlendirme kriterleri belirler.

katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu da dikkate alır."[266] Çalışma izni verilmesi "Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmelerle sağlanan haklar saklı kalmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibariyle sınırlandırılabilir. Ancak süresiz çalışma izninin verilmesinde bu sınırlandırma söz konusu değildir."[267] Bu doğrultuda süresiz çalışma izni iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmelere yönelik bir değerlendirme yapılmaksızın verilmektedir.

Yönetmelikte bağımsız çalışmaya ilişkin olarak "bu kişilerin çalışmalarının, ekonomik kalkınma açısından katma değer oluşturması ve istihdam üzerinde olumlu etki yapacak olması koşulu" aranmaktadır.[268] Bağımsız çalışma izni verilmesindeki değerlendirme kriterleri gerek Kanun gerekse yönetmelikte oldukça belirsiz şekilde düzenlenmiştir.

4.3.5 Geçici Koruma Yönetmeliği

Geçici Koruma Yönetmeliği yabancıların çalışma izinlerine ilişkin doğrudan bir düzenlemeye yer vermemekle birlikte, Suriyelilerin işgücü piyasasına erişimini bir kaç yıl boyunca engellemiş olması adına önemlidir.

Geçici Koruma Yönetmeliği 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91 inci maddesine dayanılarak çıkarılmış ve 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı[269] "ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91 inci maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınmayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak

[266] Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği 13 üncü Madde
[267] Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği 20 nci Madde
[268] Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği 36 ncı Madde
[269] 22.10.2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği 1 inci Madde

işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliği ile ilgili hususları düzenlemektedir."

Yönetmelikte yer alan geçici koruma kapsamındaki kişilerin istihdamına ilişkin sadece bir hükme yer verilmiştir ve ilgili madde şu şekildedir: "Geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar İç İşleri Bakanlığı'nın 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 çalışmayacağı 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."[270] Yönetmeliğin ilgili hükmü nedeniyle ülkemizde geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeliler çalışma izni başvurusunda bulunabilmek için uzunca bir süre Bakanlar Kurulu kararının çıkmasını beklemişlerdir. Bu duruma ek olarak YUKK'un 27'nci maddesi çalışma izinlerinin ikamet izni olarak da kabul edileceği düzenlemişken, Yönetmelikte geçici koruma kapsamındakiler için bu yönde bir sınırlamaya gidilmesinin gerekçesi anlaşılamamıştır.

Ayrıca geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler Yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinde "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 dolayısıyla uluslararası koruma hükümlerine dayanarak çalışma izni başvurusunda bulunamamışlardır.

[270] 22.10.2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği 29 uncu Madde

4.3.6 Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

15.01.2016 tarih ve 29594 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu Yönetmeliğin amacı, 04.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi uyarınca geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. İlgili Yönetmelik, kamuoyu tarafından uzunca bir süredir beklenen geçici koruma kapsamındakilerin çalışma izin başvurusunda bulunabilmelerinin önündeki engelleri kaldırmış olması nedeniyle son derece önemli bir düzenlemedir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde; "geçici koruma sağlanan yabancıların, çalışma izni olmaksızın Türkiye'de çalışamayacağı veya çalıştırılamayacağı; çalışma izni olmaksızın çalışan geçici koruma sağlanan yabancılar ile bunları çalıştıranlar hakkında 27.02.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun ilgili ceza hükümlerinin uygulanacağı" düzenlenmiştir. İlgili maddenin etkin şekilde hayata geçirilmesi halinde ülkemizde ağırlıklı olarak kayıt dışı istihdam edilen Suriyelilerin önemli bir kısmı kayıtlı istihdama kazandırılacaktır.

Geçici koruma sağlanan yabancılar, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için Bakanlığa başvuruda bulunabileceklerdir. Bu koşulun birçok Suriyeli tarafından sağlanacağı düşünülmektedir. Ayrıca Yönetmelik ile mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılar, çalışma izni muafiyeti kapsamında tutulmuşlardır. Çalışma izni muafiyeti başvuruları, geçici koruma sağlanan il valiliğine yapılacak ve bu başvurular, ilgili valilik tarafından Bakanlığa bildirilecektir. Bununla birlikte ÇSGB tarafından yayınlanan Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Uygulama Rehberi'nde çalışma izin muafiyet başvurularının Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılacağı düzenlenmiştir. Bakanlıkça, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılara ilişkin il ve kota sınırlaması getirilebilecektir.[271] Tarım ve hayvancılık işlerinin muafiyet kapsamına alınmasının bu sektörde çalışan yerli ve yabancı işgücü için olumsuz sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir. Düşük vasıflı

[271] 15.01.2016 Tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 5 inci Madde

işgücünün güvencesiz olarak ve çok düşük ücretlerle çalıştığı bu sektörlerde yaşanan rekabete ek olarak çalışma izin muafiyetinin getirilmesi ücretlerin daha fazla düşmesine kayıt dışılığın artmasına ve çalışma koşullarının ağırlaşmasına neden olabilir. Ayrıca kontrolsüz bırakılan bu sektörlerde zaten yaygın olan çocuk işçiliğinin daha fazla artma ihtimali de göz ardı edilmemelidir.

Yönetmelik ile "sağlık ve eğitim alanında çalışmak isteyen geçici koruma kapsamındakiler için ön izin düzenlemesine" yer verilmiştir. Bu kapsamda "Bakanlığa çalışma izin başvurusu için; sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığı'ndan, eğitim meslek mensuplarının ise Milli Eğitim Bakanlığı'ndan veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından ön izin almaları" gerekmektedir. Ön izin belgesi olmayan başvurular değerlendirme yapılmaksızın işlemden kaldırılacaktır.[272]

Bu Yönetmelik ile geçici koruma kapsamında bulunanların çalışma izin başvuruları il ve istihdam kotası ile sınırlandırılmıştır. Geçici koruma sağlanan yabancılara çalışma iznine başvuru hakkı verilmesinde, Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesi[273] uyarınca yabancının kalmasına izin verilen iller esas alınacaktır.[274]

Ayrıca çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, "işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısı üzerinden sektör ve illere göre açık iş ve işe yerleştirmeler dikkate alınarak Bakanlıkça, geçici koruma sağlanan yabancı istihdamı kotası değişen oranlarda uygulanabilecektir. Çalışma iznine başvurulan işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemeyecek; toplam çalışan sayısı ondan az olan işyerlerinde ise en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancının çalışmasına izin verilebilecektir. Ancak işveren tarafından; işyerinin kayıtlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünden, çalışma izni başvurusu tarihinden önceki dört haftalık süre içerisinde yabancının çalıştırılacağı işi yapacak aynı nitelikte

[272] 15.01.2016 Tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 5/3 üncü Madde

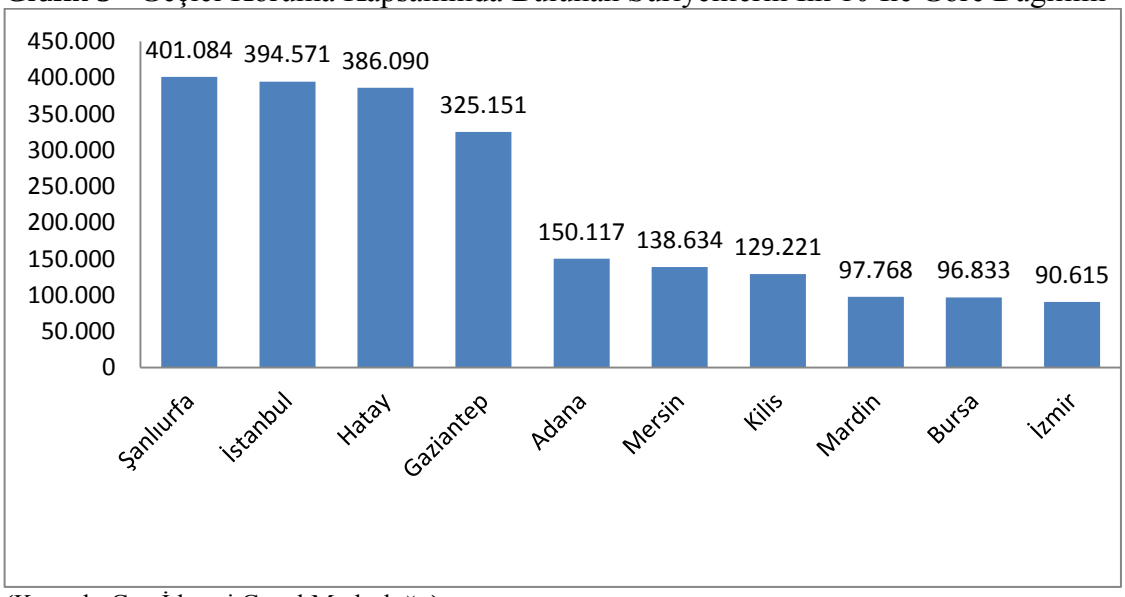
[273] Geçici koruma statüsündekilere illerde kalma hakkı verilmesi: Kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı yönüyle herhangi bir sakınca görülmediği hallerde geçici korunanların, Genel Müdürlükçe belirlenen illerde kalmalarına izin verilebilir.

[274] 15.01.2016 Tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 7 nci Madde

Türk vatandaşı bulunamadığının belgelendirildiği başvurularda istihdam kotası uygulanmasında esnekliğe gidilebilecektir."[275]

Suriyelilerin ağırlıklı olarak belirli illerde ikamet etmeleri ve çalışma çağında olan Suriyeli sayısının fazlalığı göz önünde bulundurulduğunda il ve istihdam kotası uygulamasının mevcut duruma cevap vermede yetersiz kalacağı düşünülmektedir. İlgili madde ile Suriyelilerin yükü yine belirli iller üzerinde kalmış görünmektedir.

Grafik 5 - Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı



(Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)

Yönetmelik ile geçici koruma kapsamında bulunanların mesleki eğitimine ilişkin de düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında düzenlenen kurs ve programlar kapsamında bir işyerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi görecekler ile bu kişilerin eğitim süresinin sonunda aynı işyerinde çalıştırılması için Bakanlığa başvuruda bulunulabilecektir. Bu madde kapsamında yapılacak başvurularda, Bakanlıkça işyeri istihdam kotası farklı uygulanabilecektir.[276]

[275] 15.01.2016 Tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 8 inci Madde

[276] 15.01.2016 Tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 12 nci Madde

4.3.7 Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik

Ülkemizde bulunan Suriyelilerin sayısal büyüklüğü tüm dikkatleri geçici koruma statüsünde bulunanların üzerine çekmekle birlikte, Suriyeliler haricinde de Irak, Pakistan, Afganistan ve Somali gibi ülkelerden gelerek Türkiye'de uluslararası koruma arayan çok sayıda yabancı bulunmaktadır. 2015 yılında ülkemizde uluslararası koruma arayan kişi sayısı yaklaşık olarak üç yüz bin olarak kayıtlara geçmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 26 Nisan 2016 tarih ve 29695 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin amacı, "04.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi sayılan yabancıların Türkiye'de çalışmalarına ilişkin usul ve esasları" belirlemektir.

İlgili yönetmeliğin 4 üncü maddesi ile "mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilecekleri; bu kişilerin kimlik belgelerinin çalışma izni yerine geçeceği ve bu durumun kimlik belgesine yazılacağı; statülerin herhangi bir nedenle sona ermesini veya kimlik belgelerinin iptalini gerektirecek nedenlerin, yabancının çalışma hakkını da sona erdireceği ve mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin; çalıştığı il, meslek, sektör ile bağımlı veya bağımsız çalışma durumuna ait güncel bilgilerin İçişleri Bakanlığınca Bakanlığa bildirileceği" hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede mülteci ve ikincil koruma statüsü kapsamında olan kişiler çalışma hayatına erişim bakımından ülke vatandaşları ile aynı statüye getirilmişlerdir.

Uluslararası koruma başvurusu sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi kişilerin çalışmasına ilişkin hükümler ise 5'inci ve 6'ncı maddeler çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamdaki kişilerin, çalışmaya başlamadan önce çalışma izni alma yükümlülüğü korunmuştur. Geçerli çalışma iznine sahip olmanın, başvuru sahibi ve şartlı mülteci sayılan yabancılara Türkiye'de mutlak kalış hakkı sağlamayacağı da belirtilmiştir. Başvuru sahibi ile şartlı mülteciler yetkili makamlardan alacakları kimlik belgeleri ile çalışma iznine başvurabileceklerdir. Geçerli kimlik belgesi olmayan bu kişilerin geçerli

çalışma izninin olması, farklı bir işveren yanında veya bağımsız olarak çalışma izni başvurusu yapma hakkı vermemektedir. Bu kapsamdaki kişiler çalışma izni başvurusu uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra yapılabileceklerdir. Belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilen başvuru sahibi ve şartlı mültecinin, bu il sınırları dışında çalışma izni almak için yaptığı başvurular, İçişleri Bakanlığı'nın görüşü alınarak sonuçlandırılacaktır. Yönetmeliğe eklenen geçici 1 inci maddenin birinci fıkrasına göre "belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilen başvuru sahibi veya şartlı mültecinin bu il sınırları dışında çalışma izni almak için yaptığı başvurulara ilişkin görüş alınmasının elektronik ortamda gerçekleştirilmesine ilişkin İçişleri Bakanlığı ile Bakanlık arasında uygun teknik altyapı sağlanıncaya kadar, görüş alınmasında ve karşılıklı bildirimde bulunulmasında elektronik posta dâhil iletişimi kolaylaştıracak araç, gereç ve yöntemler kullanılacaktır."

Bu yönetmeliğin 9 uncu maddesi ile tıpkı geçici koruma kapsamında olanlar gibi "başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi yabancılar, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışma izni muafiyeti kapsamına alınmışlardır." Bakanlıkça, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi yabancılara ilişkin il ve kota sınırlaması getirilebilecektir. Çalışma izni muafiyeti başvuruları, uluslararası koruma sağlanan ildeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne yapılacaktır. Benzer şekilde geçici 1 inci maddenin ikinci fıkrası ile "Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinde uygun teknik altyapı sağlanıncaya kadar mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak başvuru sahibi veya şartlı mültecinin çalışma izni muafiyet başvuruları Bakanlığa yapılacak ve talebi uygun bulunanlara ilişkin bilgiler Bakanlıkça İçişleri Bakanlığına bildirilecektir."

Bakanlık çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ilgili mercilerden görüş alabilecek; belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilen başvuru sahibi veya şartlı mültecinin bu il sınırları dışında çalışma izni almak için yaptığı başvurulara ilişkin görüş alınması elektronik ortamda gerçekleştirecektir. İlgili merciler görüşlerini en geç on beş gün içinde Bakanlığa bildirecek ve süresi içinde bildirilmeyen görüşler Bakanlıkça olumlu kabul edilecektir.[277]

[277] 26.04.2016 Tarihli Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik 13 üncü Madde

Çalışma hakları açısından başvuru sahibi veya şartlı mülteciler korunmuş ve asgari ücretin altında ücret ödenemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca başvuru sahibi veya şartlı mülteciye çalışma izni verilmesi; izin türü, süre, meslek, sektör, işkolu, mülki ve coğrafi alan bakımından Bakanlıkça sınırlandırılabilecek fakat 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.[278]

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

4.3.8 Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi[279]

2016 yılında Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan uygulama rehberinde geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izinleri işlemlerine ilişkin açık ve detaylı hususlara yer verilmiştir. Ayrıca ilgili rehberde geçici koruma kapsamındakilerin mesleki eğitimi ve İŞKUR'a kayıtlarına ilişkin de bilgilendirmede bulunularak şu ifadelere yer verilmiştir: "Geçici koruma sağlanan yabancılar, en az altı aylık geçici koruma süresinin doldurulmuş olması koşuluyla, Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında düzenlenen kurs ve programlara katılabilir ve bu kapsamda bir işyerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi görebilirler. Mesleki eğitimlerini tamamlayan yabancıların eğitim gördükleri işyerinde çalıştırılmak istenilmesi durumunda, işverenler tarafından bu rehberle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa başvuruda bulunularak çalışma izni alınması zorunludur. Bu kapsamda yapılan başvurularda istihdam kotası Bakanlıkça farklı uygulanabilir. Geçici

[278] 26.04.2016 Tarihli Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik 18 inci Madde
[279] ÇSGB, http://www.calismaizni.gov.tr/media/1035/gkkuygulama.pdf (03.03.2016)

koruma sağlanan yabancılara her seferinde en fazla 1 yıl süreli çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti verilecektir. Ayrıca en az altı aylık geçici koruma süresini doldurmuş olan yabancılar, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine başvurarak "iş arayan" olarak kurum hizmetlerinden yararlanmak amacıyla kayıt yaptırabileceklerdir."

4.3.9 Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun

25.09.1981 tarih ve 2527 sayılı bu kanunun amacı, " Türkiye'de ikamet eden Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı hariç olmak üzere kamu, özel kuruluş veya işyerlerinde bu meslek ve sanat dallarında çalıştırılabilmelerine olanak sağlamaktır".

"Türk soylu yabancıların kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımaları ve yükümlülükleri yerine getirmeleri şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilmesi gerekmektedir."[280]

Kanunun 4 üncü maddesine göre " meslek kuruluşlarına üye olmaya ilişkin hükümleri düzenlemiştir ve bu kapsamda meslek kuruluşlarına üye olunarak icra edilebilen mesleklerden birinde çalışma veya çalıştırılabilmelerine izin verilen yabancılar özel kanunlar uyarınca Türk vatandaşları gibi ilgili meslek kuruluşlarına kayıtlarını yaptırmakla yükümlü kılınmışlardır."

Son olarak Kanun'un Türk soylu yabancılar için getirmiş olduğu en önemli düzenleme, ikamet ve çalışma ile ilgili kanunların öngördüğü "Türk vatandaşı olma" şartından bu kişilerin muaf tutulmuş olmasıdır.[281]

---

[280] 25.09.1981 tarih ve 2527 sayılı Kanun 3 üncü Madde
[281] 25.09.1981 tarih ve 2527 sayılı Kanun 7 inci Madde

4.3.10 Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik

14.01.1983 tarih ve 17928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu yönetmeliğin amacı "Türkiye'de ikamet eden Türk soylu yabancıların, yurtiçinde ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı hariç olmak üzere, kamu kurum veya özel kurum, kuruluş veya işyerlerinde çalıştırılabilmelerine ilişkin esas ve usulleri saptamak suretiyle uygulamaya yön vermektir."

"Bu Yönetmelik uyarınca Kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen veya Türk vatandaşı olma şartı aranan meslek, sanat ve işlerde Türk soylu yabancıların çalışma ve çalıştırılabilmelerine izin verilmesi için[282];

- ✓ İçişleri Bakanlığınca kendilerine ikamet izni verilmiş olmak
- ✓ Belirli meslek ve sanatlar için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşıdığını yetkili Türk makamlarından alacağı belgelerle kanıtlamış olmak
- ✓ Eğitim durumunu gösteren yabancı okul veya fakültelerden verilmiş diplomalarının denkliğini Milli Eğitim Bakanlığı'na onaylatmış bulunmak
- ✓ O mesleği yapmasında güvenlik açısından herhangi bir sakınca bulunmamak ve durumu Bakanlar Kurulunca tespit edilmiş esaslara uygun olmak
- ✓ Yabancılar için açılacak özel kütüklerde nüfus kayıtlarını tesis ettirdiğini belgelendirmek,
- ✓ Mesleki kuruluşlara kayıtlı olmanın zorunlu bulunması halinde üyeliğini belgelendirmek,
- ✓ Yabancı ülkelerden alınmış kalfalık, ustalık veya dengi belgelerin çıraklık kurulunun görüşü alınarak denkliğine Milli Eğitim Bakanlığınca karar verilmiş olmak şarttır."

[282] 14.03.1981 Tarihli Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik 3 üncü Madde

Yönetmeliğin 4 üncü maddesi kapsamında " kamu veya özel kurum, kuruluş ve işyerlerinde çalışmasına veya meslek ve sanatını serbestçe yapmasına izin verilebilmesi için, oturulan yer mülki idare amirliğine bir dilekçe ile başvurulması ve bu dilekçeye üçüncü maddede gösterilen belgelerden gerekli olanların eklenmiş olması gerekmektedir." Dilekçede yapılacak iş açıkça belirtilir.

Türk soylu yabancılara belirli bir iş için iki yıla kadar çalışma izni verilebilmektedir. İzin süresinin bitmesine iki ay kala sürenin uzatılması için talepte bulunulabilir.

Yönetmeliğin 11 inci maddesine göre "Türk soylu yabancılardan kendilerine çalışma veya çalıştırılabilme izni verilenler, bu izin süresince, sadece Türk vatandaşlarına hasredilen işleri de yapabilirler. Bunlar Doktorluk, Hemşirelik, Avukatlık, Mühendislik gibi meslekleri serbestçe veya özel kurum, kuruluş veya işyerlerinde yapabilmek veya memur olabilmek için genel veya özel kanunların aradığı Türk vatandaşı olma şartından istisna edilirler. Ancak, bunlar Türk Silahlı Kuvvetlerinde veya Güvenlik Teşkilatlarında çalıştırılamazlar."

"Türkiye'de ikametlerine izin verilmiş Türk soylu yabancılar, kamu veya özel kurum, kuruluş ve işyerlerinde personel ihtiyacının karşılanması amacıyla açılan yarışma ve yeterlik sınavlarına, Türk vatandaşları gibi girme hakkına sahiptirler. Ancak bunların atanmaları çalışma izni verilmiş olmasına bağlıdır."[283]

Türk soylu yabancılara Türkiye'de serbest çalışma izni verilmesi de Türk vatandaşlarına uygulanan hükümlere tabidir. Mevzuatın öngördüğü izinleri almış ve formaliteleri yerine getirmiş olmaları halinde işyeri açabilirler.

4.4 İŞKUR TARAFINDAN YABANCILAR SUNULAN HİZMETLER

İşgücü piyasasının izlenmesi ve politikalara yön verilmesinde kamu istihdam kurumlarının belirleyici bir rolünün bulunmasının yanı sıra yabancıların işgücü piyasasına kazandırılması ve mesleki ihtiyaçlarının karşılanması büyük ölçüde söz konusu kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

[283] 14.03.1981 Tarihli Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik 12 nci Madde

Ülkemizin son dönemde karşı karşıya kaldığı kitlesel göçün işgücü piyasası anlamında yönetiminde İŞKUR, adı en sık geçen kamu kurumu haline gelmiştir. Bu durum bir taraftan İŞKUR'u çözümün önemli bir parçası haline getirmekte diğer taraftan ise zorlu bir görevin altına sokmaktadır.

Bu bölümde İŞKUR tarafından yabancılara sunulan hizmetler mevcut durumu ile ele alınmıştır.

4.4.1 Yabancıların İŞKUR'a Kayıtlarının Alınması

Vatandaşların ve yabancıların İŞKUR tarafından sunulan danışmanlık, işe yerleştirme ve mesleki eğitim faaliyetlerinden faydanabilmesi için Kurum'a kayıt olmaları zorunludur. 25.04.2009 tarih ve 27210 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinde Kurum'a kayıt şartları düzenlenerek genel koşulların yanı sıra yabancılar için İçişleri Bakanlığı tarafından verilen yabancı kimlik numarasına sahip olmak koşuluna yer verilmiştir. Kurumun, iç işlemlerini gerçekleştirirken başvurduğu ve Kurum içi düzenlemeleri içeren İşlemler El Kitabı'nın İş Arayan ve İşverenlere Yönelik Hizmetler kısmında kayıt esasları yönetmeliğe kıyasla daha detaylı şekilde düzenlenmiş ve kayıt esasları başlığı altında kayıt yaptırmak isteyenlerin, Kurum ünitelerine şahsen başvurabilecekleri gibi internet aracılığı ile de kayıtlarını gerçekleştirebilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Kayıt işlemi, internet aracılığı ile iş arayanın kendisi tarafından veya Kurum memuru tarafından bilgisayarda yapılacaktır. İş arayanın T.C. kimlik numarasına göre kaydı alınacaktır. T.C. vatandaşı dışında oturma ve çalışma izni almış kişilerin kayıtlarında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce verilen kimlik numarası kullanılacaktır.

24.02.2016 tarihli ve 6460 sayılı Makam Oluru ile İşlemler El Kitabı'nın kayıtlara ilişkin bölümüne "Bakanlar Kurulu tarafından 11.01.2016 tarihinde yürürlüğe konulan 2016/8375 sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanan yabancılar ile Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 104'üncü maddesi kapsamında belirtilen şartları taşıyanlar, il müdürlüğünce uygun bulunduktan sonra Kuruma kaydolabilirler" hükmü eklenmiştir. İş Arayan ve İşverenlere Yönelik Hizmetler İşlemler El Kitabı'nın Kurum'a kayıt

şartları başlığı altında ise yabancılar için İçişleri Bakanlığı tarafından verilen yabancı kimlik numarasına sahip olmak yeterli görülmüştür.

Mevcut durumda yabancıların bireysel olarak internet ortamında Kuruma kayıt yapmalarına sistem izin vermemektedir.

4.4.2 Danışmanlık Hizmetleri

İŞKUR tarafından iş ve meslek danışmanları aracılığıyla sunulan danışmanlık hizmetleri bireysel ve kurumsal düzeyde gerçekleşmektedir. İŞKUR, 2015 yılı sonu itibarıyla yaklaşık 3.750 iş ve meslek danışmanı ile bu faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

Kuruma kayıtlı olan yabancı işsizler ile daha iyi şartlarda iş arayan yabancıların bireysel danışmanlık hizmetlerinden ve yabancı işverenlerin de kurumsal danışmanlık hizmetlerinden faydalanmasında herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

İş ve meslek danışmanlarının, İŞKUR'a kayıtlı tüm iş arayanlara, işverenlere ve öğrencilere daha etkin hizmet verebilmeleri amacıyla her danışmana iş arayan, işveren ve okul portföyü ataması yapılmış böylece her işsizin, işverenin ve okulun bir danışmanı olması sağlanmıştır.[284]

Bireysel düzeyde sunulan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleriyle, kişilerin özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartlar karşılaştırılarak bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi, seçilen meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmektedir.[285]

Kurumsal düzeyde gerçekleştirilen danışmanlık faaliyeti işyeri ziyaretleri ve eğitim kurumu ziyaretleri şeklinde ikiye ayrılmaktadır. İşyeri ziyaretler çerçevesinde iş ve meslek danışmanları aracılığıyla işveren ilişkilerini geliştirerek daha fazla işgücü ve mesleki eğitim talebi almak, işverene bilgi aktarmak ve yükümlülükleri konusunda

[284] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu s.41
[285] İŞKUR (2015), 2015 Faaliyet Raporu s.40

işverene yardımcı olmak hedeflenmektedir.[286] Bu ziyaretler aracılığıyla işverenlere Kurum faaliyetleri tanıtılmakta ve işgücü talepleri alınmaktadır.

Eğitim kurumu ziyaretleri kapsamında ise, orta öğretim ve lise öğrencilerine tercih edecekleri eğitim programları hakkında bilgi verilmekte ve geleceğe yönelik kariyer planlarının oluşturulmasına destek olunmaktadır. Öğrencilere meslek seçiminin önemi ve meslek seçiminde dikkat edilecek hususlara ek olarak meslekler ve mesleki eğitim imkânları hakkında bilgiler verilmektedir. Eğitim kurumu ziyaretlerinde Meslek Seçimine Destek Dergileri gibi doküman desteği de sunulmaktadır.

4.4.3 İşe Yönlendirme Hizmetleri

İŞKUR'un görevlerinin başında "işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek"[287] yer almaktadır.

İl Müdürlükleri ve Hizmet Merkezlerince, yabancı veya vatandaş olması fark etmeksizin tüm iş arayanlara kendilerine ilişkin gerçekçi bir değerlendirme yapabilmeleri, kendilerine uygun işlerin neler olduğu ve bu tür işleri bulmak için neler yapmaları gerektiği konularında danışmanlık hizmeti verilmektedir. Bu kapsamda iş arayanlara farklı işler ve aranan nitelikler, mevcut eğitim imkânları ve becerilerin arttırılmasına yönelik diğer imkânlar, potansiyel işverenlerin nasıl bulunacağı, eğitim imkânları ve özgeçmiş yazma gibi konularda bilgi sunulmaktadır.

Ayrıca Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi'nde yabancıların "iş arayan" olarak İŞKUR'a kayıt yaptırarak Kurum hizmetlerinden faydalanabilecekleri bilgisine yer verilmiştir. Bu doğrultuda yabancıların "iş arayan" kaydına istinaden işe yönlendirmesinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

[286] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu s.31
[287] 4904 sayılı Kanun'un 3/d Maddesi

4.4.4 Aktif İşgücü Hizmetleri

Türkiye İş Kurumu, istihdam edilebilirliğin artırılması, işgücünün niteliklerinin geliştirilmesi, işgücü piyasası taleplerinin karşılanması amacıyla aktif işgücü hizmetleri kapsamında; hem çalışanlara hem de iş arayanlara yönelik mesleki eğitim kursları ve iyileştirme faaliyetleri, bireylerin kendiişlerini kurmaları ve işlerini geliştirmeleri için girişimcilik eğitim programları, mesleki deneyim eksikliği bulunan öğrencilere ve işsizlere yönelik işbaşı eğitim programları düzenlemektedir. Özel politika ve uygulama gerektiren bireylere yönelik olarak bu kişilerin işgücü piyasasına kazandırılması ve istihdam edilebilirliklerinin arttırılması için proje temelli mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir.[288]

İşsizliğin önemli bir nedeninin mesleksizlik olduğu gerçeğinden hareketle İŞKUR tarafından gerçekleştirilen işgücü piyasası talep analizleri sonucu beceri açığı bulunan meslekler il düzeyinde tespit edilmekte ve yıllık eğitim planları buna göre hazırlanmaktadır.[289]

Ayrıca İŞKUR tarafından kendi işini kurmak isteyen kişilerin kurmak istedikleri işin, iş planlarını geliştirmelerini sağlamak amacıyla yapılan kuramsal ve uygulamalı eğitim programlarını içeren girişimcilik eğitim programları sunulmaktadır. Ana modüller ve destek modüllerinden oluşan, sınıf içi eğitimler ve atölye çalışmaları ile desteklenen bu program kapsamında kapsamında Kurum, girişimcilik eğitimi almış kişilere, iş kurma ve geliştirme konularında danışmanlık ve mentörlük hizmeti ile birlikte finansal destek olanaklarına erişim imkânlarını kolaylaştırıcı hizmetleri verebilmektedir.[290]

12.03.2013 tarih ve 28585 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde yabancıların mesleki eğitimine ilişkin bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Yönetmeliğin 103 üncü maddesinde Türk soylu yabancılara yönelik düzenlenecek aktif işgücü piyasası programlarına yer verilmiştir. Bu kapsamda,

[288] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu s.35
[289] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu s.36
[290] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu s.38

Türkiye'de ikamet etmeyen Türk soylu yabancı uyruklulara yönelik düzenlenecek aktif işgücü hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmayacak; bu kişilere yönelik olarak düzenlenen aktif işgücü hizmetlerine ilişkin usul ve esaslar ilgili kurum ve kuruluşlarla Kurum tarafından ortaklaşa hazırlanacak protokolle belirlenecektir.

Yönetmeliğin 104 üncü maddesi kapsamında ise yabancıların Türkiye işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak amacı ile 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a)[291], (b)[292], (c)[293] ve (ç)[294] bentlerinde geçen ikamet iznine ve 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu uyarınca yabancılara verilen kimlik numarasına, uluslararası koruma başvuru sahibi kayıt belgesine, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesine, uluslararası koruma statü sahibi kimlik belgesine, geçici koruma kimlik belgesine veya bunlar yerine geçen numara ve belgelere sahip olan yabancılar, il müdürlüğünce uygun bulunmak ve Kuruma kayıt olmak şartları ile bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan (TYP hariç) yararlanabileceği hüküm altına alınarak geçici koruma kapsamındaki kişilerden aktif işgücü politikalarınından faydalanmalarına imkân tanınmıştır.

Ancak 2013/1 sayılı Aktif İşgücü Hizmetleri Genelgesi'nin Ortak Hükümler kısmının 15 inci maddesinde Yabancılar ve Geçici Koruma Kapsamındakilerin Kurs ve Programlardan Faydalanması[295] maddesi geçici koruma statüsündekilerin kurslara

[291] Kısa Dönemli İkamet İzni
[292] Aile İkamet İzni
[293] Öğrenci İkamet İzni
[294] Uzun Dönemli İkamet İzni
[295] Bu madde, başlığı ile birlikte 2014/1 sayılı Genelge ile eklenmiş ve 2016/3 sayılı Genelge ile madde başlığı ile birlikte değiştirilmiştir. Değişmeden önceki madde: "15. Yabancılar ve Türk soylu yabancılar Yönetmeliğin 103. maddesine göre, Türkiye'de ikamet etmeyen Türk soylu yabancı uyruklulara yönelik düzenlenecek aktif işgücü hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz. Bunlara yönelik olarak düzenlenen aktif işgücü hizmetlerine ilişkin usul ve esaslar ilgili kurum ve kuruluşlarla Kurum tarafından ortaklaşa hazırlanacak protokolle belirlenir. Bu kapsamda İl Müdürlüklerince yapılacak çalışmalar ve gelen taleplerin mutlaka Genel Müdürlüğümüze iletilmesi gereklidir. Anılan Yönetmeliğin 104. maddesine göre Türkiye işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak amacı ile; 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde geçen ikamet iznine ve 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu uyarınca yabancılara verilen kimlik numarasına, uluslararası koruma başvuru sahibi kayıt belgesine, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesine, uluslararası koruma statü sahibi kimlik belgesine, geçici koruma kimlik belgesine veya bunlar yerine geçen numara ve belgelere sahip olan yabancılar, yabancıların çalışma izni ile ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda çalışma izin belgesine sahip olmak, il müdürlüğünce uygun

erişiminin Yönetmelikte düzenlendiği kadar kolay olmadığını göstermektedir. Şöyle ki ilgili madde Türk soylu yabancıların aktif işgücü hizmetlerinden yararlanmasına ilişkin Yönetmelikteki düzenlemenin aynısını belirttikten sonra şu şekilde devam etmektedir. "Anılan Yönetmeliğin 104 üncü maddesine göre, Türkiye işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak amacı ile,

- ✓ 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde geçen ikamet iznine,
- ✓ 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu uyarınca yabancılara verilen kimlik numarasına, uluslararası koruma başvuru sahibi kayıt belgesine, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesine, uluslararası koruma statü sahibi kimlik belgesine, geçici koruma kimlik belgesine veya bunlar yerine geçen numara ve belgelere,

Sahip olan yabancılar, Kuruma kayıt olduktan sonra yararlanmayı talep ettikleri kurs ve programlara katılım şartlarına haiz olmaları durumunda, bu Yönetmelik

---

bulunmak ve Kuruma kayıt olmak şartları ile, bu Yönetmelik kapsamındaki İşsizlik Sigortası Fonu kaynaklı kurs ve programlardan (TYP hariç) yararlanabilirler. Bununla birlikte İşsizlik Sigortası Fonu kullanılmaksızın başka kaynaklarla düzenlenen kurslara çalışma izni olmayan bu kapsamdaki kişilerin katılması da mümkün olacaktır. Ancak bu durumda planlama aşamasında Genel Müdürlükten yazılı onay alınması esastır. Bu kapsamda il müdürlükleri tarafından proje bazlı veya bireysel olarak yapılan başvurularda; yabancıların kurs ve programlara katılımlarının uygun bulunmasında istenilen belgelerin aranmasının yanı sıra bu kişilerin işgücü piyasasına uyum sağlamaları için yeterli süre ülkede bulunmaları ve kurs ve program sonrasında da istihdam edilebilme imkânlarının dikkate alınması gereklidir. Bu nedenle yabancı kişilerde kısa süreli ikamet izni yerine en az bir yıllık süreli ikamet izni aranılması gerekmektedir. Yabancıların, bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan (TYP hariç) faydalanmaları ile ilgili olarak il müdürlüklerince yapılacak çalışmaların veya ulusal veya uluslararası kurum ve kuruluşlardan gelen taleplerin mutlaka değerlendirilmek ve uygun görülmek üzere Genel Müdürlüğe iletilmesi esastır. Bir işyerinde işbirliği ile düzenlenen mesleki eğitim kursu veya işbaşı eğitim programında, kursiyer/katılımcıların Kuruma kaydının yapılmasından önce bu kişilerin yürürlükteki mevzuatta yer alan katılım şartlarına haiz olup olmadıkları il müdürlüğünce tespit edildikten sonra kurs veya programın düzenleneceği işverene bu kişilerin bilgileri verilerek yürürlükteki yabancıların çalışma izni ile ilgili mevzuat ve uygulama kapsamında bu kişilere çalışma izni alması istenecektir. Çalışma izni alınan yabancılar veya geçici koruma kapsamındaki kişilerin izin belgeleri kontrol edilerek kişiler Kuruma kayıt edilip kurs ve program başlatılacaktır. Hiçbir şekilde bir işyerinde düzenlenecek mesleki eğitim kursu veya işbaşı eğitim programında çalışma izni olmayan kursiyer/katılımcı Kuruma kayıt edilmeyecek ve kurs ve programlara dâhil edilmeyecektir. Aksi durumun tespiti halinde derhal kurs ve program sonlandırılacak, yapılan ödemeler geri alınacaktır. Bu kişilerin katılacakları kurs ve program sonrasında istihdam edilecekleri alanların aynı zamanda yürürlükteki mevzuat gereğince çalışma izni ile ilgili mevzuata tabi iş ve işlemlerin yapılması, yabancıların çalışması ve çalıştırılmasının yasak olduğu alanlardan olmamasına da dikkat edilmelidir. Yabancıların, geçici koruma kimlik belgesine haiz kişilerin ve Türk soylu yabancıların katılım sağlaması istenilen kurs ve programlar için önceden yazı ile Genel Müdürlükten uygunluk onayı alınması gereklidir."

kapsamında olup İşsizlik Sigortası Fonu ile finanse edilen kurs ve programlar hariç, ulusal veya uluslararası fonlarla finanse edilen kurs ve programlardan (TYP hariç) yararlanabilirler. Buna göre İşsizlik Sigortası Fonu kullanılarak yabancılar ve yukarıda sayılan belge ve kimliklere sahip kişilere hiçbir şekilde hizmet sunulamayacaktır. Bu kişilere Kurum hizmetlerinin sunulması için başta uluslararası fonlar olmak üzere başka ulusal veya uluslararası fon ve bütçelerden finanse edilen kaynaklar kullanılmalıdır. Bu kapsamdaki kişilerin hukuki durumuna ilişkin başka mevzuatlarda yer alan kısıtlayıcı hükümler olması durumunda il müdürlüklerinin bu hususlara da dikkat etmesi gereklidir. Örneğin sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının çalışabilecekleri mesleklerde kurs veya program düzenlenirken ileride istihdam edilme imkânı olmadığı için yabancıların veya diğer statüdeki kişilerin bu kurs veya programlara katılımlarına izin verilemeyecektir. Geçici koruma kapsamında olan kişiler için bir işyerinde düzenlenen mesleki eğitim kursu veya işbaşı eğitim programına katılımlarından önce çalışma izni alınmasına Çalışma Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Daire Uygulama Rehberi"nin 3.6 numaralı maddesi uyarınca gerek yoktur. Buna göre bu kapsamdaki kişiler, en az altı aylık geçici koruma süresini doldurmuş olmak şartı ile İşsizlik Sigortası Fonu hariç diğer ulusal veya uluslararası kaynak ve fonlarla finanse edilen kurs ve programlara (TYP hariç) katılabilirler. Ancak bu kişilerin kurs veya program sonrasında işe alınmaları durumunda çalışma izni alınmasına ilişkin usul ve esaslara tabi olunarak öncelikle çalışma izni alınması gereklidir."

Mesleki eğitim konusunun yanı sıra aktif işgücü politikaları içinde önemli bir yeri olan Toplum Yararına Programlar (TYP), işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eliyle toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında güçlük çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve geçici gelir desteği sağlamak amacıyla düzenlenmektedir.[296] Ülkemizde yüzbinlerce işsiz her yıl bu programlardan faydalanmaktadır.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 104 üncü maddesi kapsamında yabancıların toplum yararına programlardan yararlanmalarının önü kapatılmış

[296] 2013/1 Sayılı TYP Genelgesi 3 üncü Madde

görülmektedir. Bununla birlikte Toplum Yararına Program Genelgesi'nin 8 inci maddesi programlara katılım şartlarını düzenlemiş ve birinci fıkrasının a bendinde "Kuruma kayıtlı olduğu halde TYP düzenlenen alanda ve konuda çalışma izni belgesi olmayan yabancılar TYP'ye katılamaz" hükmüne yer verilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu yönetmelik ile TYP Genelgesi arasında çelişen bir durum söz konusudur.

4.4.5 Kurumlar Arası İşbirliği Faaliyetleri

Kurumlar arası işbirliğinin zorunluluğu gerçeğinden hareketle 2015 yılı Ağustos ayında Başbakanlık bünyesinde Türkiye'de geçici koruma statüsünde bulunan Suriyelilere yönelik yapılan ve yapılacak olan çalışmaların koordinasyonu amacıyla Göç ve İnsani Yardımlar Baş Müşavirliği oluşturulmuştur. Bu birimin temel görevi Türkiye'de Suriyelilere yönelik yürütülen bütün faaliyetlerin tek elden koordine edilmesi ve uygulamaların takibini sağlamaktır. Orta ve uzun vadeli çalışmaların koordineli olarak yürütülebilmesi amacıyla "Eğitim, Sağlık, İnsani Yardım ve Kalkınma, Sosyal Destek ve Uyum, Din Eğitimi ve Dini Hizmetler ile Ekonomi ve İşgücü" şeklinde altı farklı çalışma grubu kurulmuştur.

"Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'nun" koordinatörü İŞKUR olarak belirlenmiştir ve grubun amacı, "Türkiye'de Geçici Koruma Statüsünde Bulunan Suriyelilerin işgücü haritalarının çıkarılarak, işgücü piyasası ihtiyaçları çerçevesinde mesleki eğitim konusundaki kapasitelerinin arttırılması" olarak tanımlanmıştır.[297]

Diğer gruplarla benzer şekilde Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'nun görevleri ise, misyon belirleme, hedef oluşturma, veri analizi ve araştırma-geliştirme ile eylem planı oluşturmak şeklindedir. Grubun özel gündem konuları çalışma izni, mesleki eğitim programının belirlenmesi ve uygulanması, işgücü piyasasına katılımın sağlanması, esnaf ve işadamlarının sorunlarının tespiti ve çözülmesi, çalışma alanına ilişkin toplumsal sorunların iletişim ve algı yöntemleri ile asgariye çekilmesidir.[298]

Bu kapsamda İŞKUR'dan beklenilen çalışma grubunun yıllık programını kısa, orta ve uzun vadeli olarak hazırlamak, grup içindeki kurum ve kuruluşların çalışmalarını koordine etmek, faaliyetleri takip etmek, aylık değerlendirme raporunu hazırlamak,

[297] İŞKUR, Çalışma Grubu Bilgi Notu, 23.12.2015, s.1
[298] İŞKUR, Çalışma Grubu Bilgi Notu, 23.12.2015, s.1

aylık yapılan toplantı kararlarını, planlanan projeleri koordinatörler üst kuruluna iletmek ve grup ile ilgili konularda bilgi ve verileri tasnif ve analiz etmektir.[299]

İŞKUR'un koordinatörlüğünü yaptığı çalışma grubunun üyeleri; Kalkınma Bakanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı (Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü, AB Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı), Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Tüm Sanayici ve İş Adamları Derneği, Anadolu Aslanları İş Adamları Derneği, Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği, Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Uluslararası Çalışma Örgütü, Türkiye-Suriye Dostluk Derneği ve Zidni İlmen Derneği'dir.[300]

Grup tarafından 2015 yılında yabancılara yönelik mesleki eğitim kursları düzenlenmesi ile ilgili olarak taslak proje hazırlanmıştır. Türkçe dil eğitimi verilmesi ile ilgili gerekli ön görüşmeler yapılmış ve olası maliyetler üzerine çalışmalar gerçekleştirilmiştir. İŞKUR tarafından bütün illerdeki temininde güçlük çekilen meslekler belirlenmiştir. Eylem Planı hazırlıkları kapsamında Çalışma Grubu üyeleri ve Koordinatörler Üst Kurulu ile toplantılar gerçekleştirilerek grubun hedefi belirlenmiş, kurumlardan gelen görüşler çerçevesinde Taslak Eylem Planı üzerine çalışılarak mutabakat sağlanmıştır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve İŞKUR arasında 07.12.2015 tarihinde imzalanan Protokol ile geçici koruma kapsamındaki kişilerin bilgilerini temin etmek mümkün olacaktır. Suriyeli sığınmacılara yönelik hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi adına Suriyelilerin yoğun olduğu illerde il müdürlüklerinden geliştirilecek politikalar ve hizmet araçlarına yönelik kapsayıcı görüş ve öneriler talep edilmiştir.[301]

[299] İŞKUR, Çalışma Grubu Bilgi Notu, 23.12.2015, s.1
[300] İŞKUR, Çalışma Grubu Bilgi Notu, 23.12.2015, s.2
[301] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu S.54-55

4.4.6 "2016 Yılı İl Müdürlükleri Hedef Çalıştayı'nda" Ortaya Çıkan Değerlendirmeler

Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi açısından önemli faaliyetlerden biri olan ve 2015 yılında üçüncüsü gerçekleştirilen "2016 yılı İl Müdürlükleri Hedef Çalıştayı'nda" göçten en fazla etkilenen illerden gelen katılımcılara "Suriyeli mültecilerin yoğun olarak bulunduğu ve kayıt dışı çalıştığı illerde yerel işgücünün istihdama kazandırılması için neler yapılabilir?" sorusu sorulmuştur. Katılımcıların soruna ilişkin çözüm önerileri ise, Suriyelilerin çalışma izinlerine ilişkin yasal düzenlemelerin bir an önce tamamlanması ve ucuz işgücünün önüne geçilmesi; Suriyelilerle yerel işgücünün işveren açısından eşit maliyette çalıştırılması ve kayıt dışı istihdamla mücadele için denetimlerin artırılması; yerel işgücünün uzmanlaşması için mesleki eğitimlerine ağırlık verilerek yerel işgücü arzının nitelikli hale getirilmesi sağlanması; yerel işgücüne yönelik girişimcilik faaliyetlerine ağırlık verilerek girişimci sayısının artırılmasının sağlanması ve yeni istihdam imkânlarının oluşturulması; Suriyelilerin yoğun olduğu illerde girişimciler ve işverenlerin rekabet gücünü korumak için ilave hibe ve kredi programlarının hayata geçirilmesi; il bazlı Suriyeli çalıştırma kotasının belirlenmesi; portalda çalışma izni olan Suriyelilere özel bir buton konulması; medyada yerel işgücünü teşvik edici çalışmalar yapılması, işverenlere danışmanlık hizmetleri kapsamında izinsiz yabancı uyruklu işçi çalıştırmanın cezai müeyyidelerinin anlatılması ve yerel işgücü çalıştırma teşviklerinin tanıtılması; Suriyelilere yönelik uyum politikalarının yeniden gözden geçirilmesi; kamplarda özel yaşam alanlarının oluşturulması ve bu kişilere temel eğitim, mesleki eğitim ve oryantasyon eğitimleri verilmesi; Suriyeli işyerlerinin resmi statüye bir an önce geçirilmesi ve yerel işverenler açısından haksız rekabete son verilmesi; göçten en fazla etkilenen illerde yerel istihdamın artırılması için ev eksenli çalışmaların organize edilmesi; bağımsız araştırma kuruluşlarınca yapılacak çalışmalar neticesinde Suriyeliler açısından işgücü piyasasının (ne kadar Suriyeli, hangi koşullarda çalışıyor) fotoğrafının çekilmesi; bir çalışma grubu oluşturularak konuyla ilgili eylem planı hazırlanması; ulusal düzeyde faaliyet gösteren büyük firmaların sosyal sorumluluk çerçevesinde yerel firmalarla eşleştirilerek mentörlük hizmeti vermesinin sağlanması, (örneğin; kardeş firma projeleri, sektörel danışmanlıklar, yerel işletmelerin iş kapasitesinin artırılması ve yerel pazardan dış pazarlara açılma için rehberlik gibi hizmetler); bu illerdeki yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının mal ve hizmet ihtiyaçlarını kendi illerinden temin

etmelerini sağlayacak yasal düzenlemelerle yerel ekonominin canlandırılması şeklinde sıralanmıştır. Söz konusu çalıştayın çıktıları kitapçık haline getirilerek yetkili makamların da görüşüne sunulmuştur.

4.5 SURİYELİLERİN TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİNİN TESPİTİNE YÖNELİK HAZIRLANAN ÇALIŞMALAR

Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasına hangi açılardan ve ne ölçüde etki ettiği akademik araştırmaların ötesinde tüm toplum için merak konusudur. İşgücü piyasasını etkileyen emek faktörü dışında çok sayıda makro ve mikro değişkenin olması; yabancıların işgücü piyasasına etkilerine ilişkin doğrudan tahminlerde ve tespitlerde bulunmayı güçleştirmektedir. Dünyada yerel ekonomilere yabancı işgücünün etkisini ölçmeyi hedefleyen çalışmalara bakıldığında da genel geçer bir yargıya ulaşılamamaktadır.

ILO'nun 2010 tarihli "Hak Temelli Bir Yaklaşım ile Uluslararası İşgücü Göçü Raporu'nda" küresel düzeyde tartışma konusu olan ancak henüz net bir cevap bulunamayan iki tartışmalı konuya yer verilmiştir. Söz konusu tartışma konularından ilki, göçmenlerin yerel nüfus için yüksek oranlı işsizliğine sebep olup olmadığı hususudur. Raporda yer alan iddiaya göre göçmenler ekonomide bir genişleme sağlamaktadırlar ve bu nedenle yerel nüfus arasında daha yüksek bir işsizliğe sebep olduklarını söylemek çok zordur. Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen birçok çalışma, göçmenlerin işgücü piyasasının etkin şekilde gelişmesinde önemli rol oynadıklarını göstermektedir. Yerel işçilerin çalışmak istemediği zor ve tehlikeli işler, düşük ücretli ev işleri, kayıt dışı ekonomideki düşük nitelikli işler ve mevsimsel işler ağırlıklı olarak göçmen işgücü arzına bağlı yürütülmektedir. Göçmen işçilerin yokluğu halinde bu sektörlerde işgücü noksanlığı ve işgücü maliyetlerinde yüksek artışların meydana gelme ihtimali bulunmaktadır.[302] Bu iddiadan hareketle düşük vasıf gerektiren işlerin ağırlığının fazla olduğu ülkeler için artan göçmen işçi sayısının piyasada işsizliği tetikleme riski bulunduğu düşünülebilir.

[302] ILO (2010), a.g.m. s.66

Diğer tartışma konusu ise, yabancı işçilerin yerel işçilerin ücretlerinde düşüşe neden olup olmadığıdır. Yabancı işçilerin yerel işçilerle rekabeti sonucu ücretlerde düşüşler meydana geleceği varsayılmakla birlikte; yapılan birçok çalışma göçmenlerin ücretleri negatif yönde etkileyeceği varsayımını doğrulamamaktadır. Araştırmaların geniş kapsamda olan ve standarda yakın bulgusu göçün ücretler üzerindeki negatif etkisinin -eğer o da varsa- çok küçük olduğudur. Çin ve Tayland'da yapılan çalışmalarda artan göçmen çalışanların ücretleri çok az düzeyde negatif etkilediği görülmüştür. Bununla birlikte Avrupa'da yapılan çalışmalarda farklı sonuçlar elde edilmiştir. Örneğin, Almanya'da 1995'te yapılan bir çalışmada yabancıların sayılarında %1'lik bir artışın ücretlerin genelinde %0.6'lık pozitif bir etkiye, yüksek nitelikli çalışanların ücretlerinde ise daha yüksek bir oranla %1.3'lük bir pozitif bir etkiye neden olduğu bulgulanmıştır.[303]

Diğer taraftan ise İşgücü Araştırmaları Enstitüsü (IZA-Institute for the Study of Labor) tarafından yayınlanan "Ev Sahibi İşgücü Piyasaları Üzerinde Mülteci Krizinin Etkisi: Türkiye'de Suriyeli Mülteci Krizinin Durumu" isimli raporda tam aksi bir varsayım ile yerel işgücü piyasasına göç hareketlerinin etkisini saptamanın ekonomistler için oldukça zor bir durum olduğu; ancak yine de standart statik modelde göçün arzının işgücü piyasasında rekabeti artırdığı, bu durumun ise yerel işgücü için düşük istihdam ve ücretlere neden olacağı ifade edilmektedir.[304]

Ayrıca IZA tarafından nominal ücretler kadar reel ücretlere de dikkat çekilmekte ve göçten kaynaklı bir diğer meselenin büyük ölçekli göç akınlarının yerel tüketim piyasasına olan potansiyel etkilerinin belirlenmesi olduğu vurgulanmaktadır. Gıda, ev kiraları ve diğer temel tüketim malzemelerinde daha fazla talebe ve fiyat artışına sebep olan göç kaynaklı ani şoklarda, nominal ücretler genel enflasyona göre uyarlansa bile gelirlerin önemli bir kısmı temel ihtiyaçların giderilmesine harcanmasından dolayı hanehalkının reel gelirinin azalacağı ifade edilmektedir.[305]

Göçmenlerin mesleki beceri ve nitelik anlamında profilleri, topluma uyumları, ev sahibi ülkelerin işgücü piyasası yapısı ve ekonomik gelişmişliği detaylı şekilde

[303]ILO (2010), a.g.m. s.63
[304] Berg, Marcel van den; Akgündüz, Yusuf Emre ve Hassink, Wolter; The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey, IZA DP No. 8841 2015:s.1
[305] Berg, Akgündüz ve Hassink, a.g.m. s.1

ortaya konulmadan göçmenlerin işsizliğe ve ücretlere etkisinin tespit etmek zor görünmektedir.

Uluslararası düzeyde gönüllü göçün özellikle ekonomik alana etkileri ile ilgili çok sayıda literatür çalışması bulunmakla birlikte zorunlu göçlerin varış ülkesine ekonomik etkileriyle ilgili az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu az sayıda çalışma ise ağırlıklı olarak kamplarda yaşayan kişiler üzerine kurgulanmaktadır.[306]

Ülkemizde bulunan yabancıların işgücü piyasasına olan etkilerine yönelik saha çalışmalarına Suriye krizinin patlak vermesinin ardından nadiren de olsa rastlanmaya başlanmıştır. Ancak Suriyelilerle ilgili veri eksikliği; işgücü piyasasına ait bölge ve il bazlı detaylı verilerin bulunmayışı, Suriyelilerin yoğun olarak çalıştığı kayıt dışı alanlarla ilgili bilgi edinmede karşılaşılan güçlükler ve geçen sürenin uzun vadeli bir etki değerlendirmesi yapmak için yeterli olmayışı saha çalışmalarında karşılaşılan temel engeller olarak görülmektedir.

Bu bölüm kapsamında ülkemizde bulunan Suriyelilerin işgücü piyasasına etkilerini ölçümlemeye ve konuya yönelik kamuoyunun –Suriyeliler dâhil- algısını ve görüşlerini ortaya koymaya çalışan bir takım araştırma raporlarına yer verilecektir.

4.5.1 Dünya Bankası "Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Üzerine Etkileri" Raporu (2015)

Dünya Bankası'nın raporunda 2011 ve 2014 yıllarındaki Türkiye Hanehalkı İşgücü Piyasası araştırmaları ile AFAD'ın Suriyelilerin geldikleri şehirlere göre yaptığı araştırmanın bilgileri, İçişleri Bakanlığı verileri, Erdoğan (2014)'ın çalışması ve diğer raporlar birleştirilerek ekonometrik bir analize tabi tutulmuş ve yerel işgücü piyasasında yerel işgücü ile Suriyeli işgücünün birebir yer değiştirip değiştirmediği tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Elde edilen sonuca göre mülteciler Türkiye'deki istihdam yapısını ve düzeyini önemli ölçüde değiştirmiştir. Mülteci akınına bağlı olarak yerel işgücünün mesleki eğitime yönelmiş, kayıtlı ve yüksek ücretli istihdam talebi sonucu kayıtlı işlerde

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

çalışanların sayısında artış yaşanmıştır. Ancak tarımda, kısmi zamanlı ve düşük vasıf gerektiren işlerde çalışanlar ile kadınların ve kayıt dışı çalışanların işlerinin Suriyeliler tarafından doldurulması ile zaten dezavantajlı olan gruplar işgücü piyasasının dışına itilmiştir.

Rapora göre, Suriyeliler tarafından devazantajlı grupların işgücü piyasasında yerinden edilmesi azımsanmayacak boyutlardadır. Bununla birlikte kadınların işgücü piyasasından dışlanmasının okula devamda yaşanan artışla bağlantılı olabileceği hususuna da yer verilmektedir. Ayrıca raporda bu dönemde ücretlerde yaşanan yaklaşık yüzde 60 oranındaki artışın mülteci akının sebep olduğu istihdam yapısının değişiminden kaynaklanıyor olabileceği belirtilmiştir. Ancak ücret artışları kadın işçiler için değerlendirildiğinde bu değişikliğin negatif yönde olduğu ifade edilmektedir.[307]

Bu çalışmaya göre cinsiyet temelli mülteci etkisi ölçüldüğünde Suriyelilerin yerel istihdam üzerindeki negatif etkisi kadın istihdamının azalması şeklinde ortaya çıkmıştır. Kadınlar kayıt dışı istihdam ve tarım işçiliğinde önemli kayıplar yaşamış iken; erkeklerin istihdamı üzerinde ise herhangi bir etki tespit edilememiştir. Mülteci akını yaş grupları arasında farklı bir etkiye sebep olmamıştır. [308]

Eğitim temelli tespitlerde ise bu dönemde üniversite mezunlarının istihdam oranında net artışlar yaşandığı ortaya konulmuştur. Tüm eğitim gruplarında Suriyeliler nedeniyle kayıt dışı istihdam edilenlerin sayısında bir azalma olmuştur ve kayıtlı çalışanlarda ise bir artış görülmüştür. Ayrıca, mülteciler Türk çalışanlar için yeni işler meydana getirmiştir. Bunun nedeni mültecilerin Türk firmalarının üretim maliyetlerini düşürmesi olarak açıklanmıştır. Arz şokuna ek olarak birçok sektörde talep eğrisi mültecilerin tüketimi ve mültecilere destek olmaya yönelik ekonomik faaliyetler nedeniyle dışa doğru kaymıştır.[309]

Raporda ele alınan bir diğer husus, mültecilerin Türkiye'ye ekonomik etkisinin kayıt dışı çalışmanın ötesine uzandığıdır. Özellikle hükümet tarafından Suriyelilere çok büyük meblağlarda insani yardım sunulmuştur.

---

[307] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.2-3-4
[308] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.11
[309] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.11-12-13

Diğer taraftan ise Suriyelilerin Türkiye'de önemli yatırımlar yaptığı; 2014'te Türkiye'de yeni açılan firmaların %26'sının ya Suriyeli bir sahibe ya da Suriye sermayesine sahip olduğu ifade edilmiştir.[310]

Dünya Bankası çalışmasında Türkiye'nin sınır bölgelerine Suriyelilerin orantısız şekilde yerleştiği; bu durum nedeniyle mülteci akınından etkilenmiş bölgeler ile etkilenmemiş bölgeleri karşılaştırmasının mümkün kılındığı; sınırda olan ve olmayan bölgeler arasında Suriyelilerin varış öncesi ve sonrasında işgücü piyasası göstergelerinin açık şekilde çok farklı olduğu vurgulanmıştır. Özellikle sınır bölgeleri daha az istihdama sahip iken kayıtlı istihdam da aynı şekilde bu bölgelerde daha düşüktür.[311]

Raporda değinilen son bir husus ise; Türkiye işgücü piyasasını bekleyen temel problemin uzun dönemde Suriyelilerin emek piyasasına nasıl entegre olacağıdır? Bu sorunun çözümünün Suriyelilerin Türkiye'de kalıp kalmayacağına, kayıtlı sektörlerde bu kişilere çalışma izni verilip verilmeyeceğine[312] bağlı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca uyum için bu kişilere ilişkin daha detaylı ve güvenilir verilere ihtiyaç duyulduğu[313] da diğer pek çok çalışmada olduğu gibi bu raporda da bir kez daha ifade edilmiştir.

4.5.2 IZA "Ev Sahibi İşgücü Piyasaları Üzerinde Mülteci Krizinin Etkisi: Türkiye'de Suriyeli Mülteci Krizinin Durumu Raporu" (2015)

Bağımsız bir ekonomik araştırmalar kurumu olan IZA (Institute for the Study of Labor) tarafından 2015 yılı Şubat ayında yayımlanan "Ev Sahibi İşgücü Piyasaları Üzerinde Mülteci Krizinin Etkisi: Türkiye'de Suriyeli Mülteci Krizinin Durumu" (The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey) isimli raporda 2012-2013 zaman aralığında mültecilerin Türkiye işgücü piyasasına etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmadaki bulguların geneline bakıldığında ev kiralarında ve gıda fiyatlarında belirli bir artışın olduğu ancak farklı beceri gruplarının istihdam oranında önemli bir

[310] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.5
[311] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.8
[312] Suriyelilerin çalışma izni alabilmelerinin önü 15.01.2016 tarihli Gçieci Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile açılmıştır.
[313] Del Carpio ve Wagner, a.g.m. s.20

değişikliğin olmadığı ortaya konulmaktadır.[314] Mültecilerin artan talebi nedeniyle fiyatlarının yükselmesi beklenilen otel ve restoran fiyatlarında herhangi bir etki gözlemlenememiştir. Analizdeki temel bulgu, mülteci akınının yoğun olduğu bölgelerde bu durumdan istihdamın etkilenmemiş görünmesidir. İstihdam üzerinde göçün etkisizliğinin kısmen net göç üzerindeki negatif etki ile açıklanabileceği ifade edilmiştir. Türkiye'deki her bir ilde işgücü piyasası; yerel işgücü, Suriyeli mülteciler ve diğer şehirlerden gelerek piyasaya yeni giriş yapanlar olmak üzere üç gruptan oluşmaktadır. Rapora göre artık daha az Türk, mültecilere ev sahipliği yapan bölgelere ve ev sahibi bölgelerde yaşayan daha fazla Türk, mülteci akınından etkilenmemiş yerlere göç etmektedirler.[315]

Raporda, yerel istihdamda olması beklenen olumsuz etkilerin literatürde somutlaştırılamadığı fakat etkinin boyutu ve büyüklüğünün göçmenlerin özelliklerine bağlı olduğunun da göz ardı edilmemesi gerektiği vurgulanmıştır. Eğer, göçmenlerin beceri kompozisyonları yerel işgücünün ki ile aynı ise sermayenin ve işgücü girdilerinin ayırt edilebilir olduğu bir değiştirme modelinin sabit esnekliğinde etki nötr olacaktır. Ancak mültecilerin beceri düzeylerinden bağımsız olarak Türkiye'deki Suriyeli mülteciler olayında, Suriyeliler yerel işgücüne sosyal güvenlik primi ödemekten kaçınan işverenler için daha çekici bir hale dönüşmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın mümkün olduğu düşük vasıf gerektiren sektörlerde mülteciler tercih edilebilir olacağından bu sektörlerde etkilerin daha güçlü olabileceği beklenilmektedir. Bununla birlikte, Suriyeli mültecilerin gerekli dil becerilerine daha az sahip olmaları nedeniyle bu kişilerin orta ve yüksek vasıf gerektiren istihdamı daha az etkileyeceği tahmin edilmektedir.[316]

Sonuç olarak raporda, Türkiye'ye giriş yapan çok sayıdaki mülteciye rağmen, çalışmada bu krizin istihdam üzerinde etkisi bulunamamıştır. Bu bulgu için muhtemel açıklama, potansiyel iç göçte yaşanan düşüşle alınan dış göçün dengelenmiş olabileceğidir. Bununla birlikte iç göçteki azalma nüfusun binde dördü iken, dış göçteki artış yaklaşık yüzde beştir. Dolayısıyla net göçte yaşanan denge varsayımı doğruları yansıtmamaktadır. Etkisizliğe getirilen bir diğer açıklama; Suriyeli mültecilerin işgücü

[314] Berg, Akgündüz ve Hassink, a.g.m. s.1
[315] Berg, Akgündüz ve Hassink, a.g.m. s.3
[316] Berg, Akgündüz ve Hassink, a.g.m. s.7

piyasasında yerel halkla rekabet etmeye genellikle uygun olmamasıdır. Daha pozitif bir yorum ise, Suriyelileri misafir eden bölgelerdeki işyerlerince düşük nitelikli işçilerin arzındaki artışı kullanabilecekleri yeni işlerin oluşturulmuş ve bu nedenle istihdam üzerinde olumsuz bir etkiye rastlanılmamış olmasıdır.[317]

4.5.3 ORSAM - TESEV İşbirliği "Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri Raporu " (2015)

ORSAM ve TESEV'in işbirliği ile hazırlanan bu rapor, Suriyelilerin Türkiye'deki toplumsal, ekonomik, siyasi ve güvenlik etkileri konusunda Adana, Osmaniye, Hatay, Kilis, Gaziantep, Şanlıurfa, Mersin ve Kahramanmaraş illerinde gerçekleştirilen ziyaretler sonucu adı geçen illerdeki yerel yetkililer, sivil toplum kuruluşları, kanaat önderleri, akademisyenler, sanayi ve ticaret odaları, yerel halk ve Suriyeliler ile yapılan görüşmeler ve gözlemler neticesinde ortaya çıkmıştır. Görüşme yapılan yetkililer arasında Çalışma ve İş Kurumu temsilcilerinin bulunmaması dikkat çekici bir husustur. Ayrıca raporda Suriyelilere ev sahipliği yapan ve örneklem kapsamında ele alınan her ilin kendi demografik yapısı, ekonomisi ve siyasi ortamından kaynaklanan özel durumu göz önünde bulundurularak şehir analizlerine de yer verilmiştir.

Çalışma özü itibarıyla üç ana tespite dayanmaktadır. Bu tespitlerden ilki, Türkiye'deki Suriyelilerin önemli bir kısmının uzunca bir süre ülkelerine dönmeyeceği ya da hayatlarının tamamını Türkiye'de geçirecekleridir. İkinci tespit, Suriyelilerin kısa sürede ülkelerine dönmeyeceği gerçeğinden hareketle yerel halkın tepkisini önlemeyi ve uyum çalışmalarını da içeren geniş kapsamlı Suriyeli mülteci politikasının hayata geçirilmesi kaçınılmaz bir hal aldığıdır. Üçüncü tespit ise Suriyeli sığınmacılar konusunda uyum sürecinin başarılı yönetilmesi halinde uzun vadede bu durumun Türkiye'nin toplumsal zenginliği ve çok kültürlü yapısının gelişmesine katkı sağlayacağıdır.[318]

Çalışmada Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasası ve ekonomisine etkileri arasında; çocuk işçiliğin yaygınlaşması; bazı sınır illerinde demografik yapının

[317] Berg, Akgündüz ve Hassink, a.g.m. s.15
[318] ORSAM - TESEV İşbirliği, Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri, ORSAM Rapor No: 195, Ankara, 2015, s.5

değişmesi - doğurganlık oranı ve nüfusun artması-; Suriyelilerin önemli bir bölümünü çocuk ve genç yaştakilerin oluşturduğu ve bu kesimin eğitimi konusunda problemlerin devam etmesi; sınır illerinde enflasyonun artması ve bu durumun reel ücretleri düşürmesi, küçük işletmelerde kaçak işçi çalıştırmanın yaygınlaşması; kayıt dışı şekilde Suriyeli çalıştıran firmalar ile çalıştırmayan firmalar arasında haksız rekabetin ortaya çıkması; yerel halkın iş fırsatlarının ellerinden alındığına inanması gösterilmektedir.[319]

Ancak iş dünyası açısından bu iddianın karşılığının olmadığı; normal şartlarda işini kaybedecek kişilerin Suriyeliler nedeni ile işsiz kaldığını düşündüğü; sığınmacıların genelde yerel halkın çalışmayı tercih etmediği alanlarda istihdam edildiği böylece vasıfsız işgücü gerektiren iş kollarında işgücü açığı kapandığı görüşlerine yer verilmiştir.[320]

Rapora göre ekonomik alanda en fazla dile getirilen şikâyetlerden birisi Suriyelilerin sanayide, tarımda ve küçük çaplı işletmelerde kaçak yollarla ucuz işgücü olarak çalıştırılmasıdır. ORSAM'ın anket çalışmasına dayalı olarak Suriyelilerin Türkiye'ye ekonomik etkisini inceleyen raporundaki bulgulara göre sınır illerinde işini kaybedenlerin %40 ile %100'ü arasında değişen oranlardaki bölümü "Suriyeliler nedeni ile işini kaybettiğine" inanmaktadır. Bu durum yerel halk arasında iş fırsatlarının ellerinden alındığı şeklinde bir tepkiye neden olmaktadır. Gerçek duruma bakıldığında sığınmacıların işgücü piyasasına girmesinin hem olumlu hem de olumsuz etkilerinin olduğu görülmektedir. Sınır illerindeki firmalar Suriyelilerin işgücü piyasasına girmesini istemekte ancak bunun yasal bir çerçeveye kavuşturulması gerektiğini düşünmektedir. Zira iş kazaları yaşanması durumunda ortaya çıkacak sorunlar, yerel halk arasında işlerinin elinden alındığına ilişkin artan tepki, bunun neden olacağı sosyal patlama riski işadamlarını kaygılandırmaktadır. Bunun yanında kayıt dışı işçi çalıştıran ve çalıştırmayan firmalar arasında haksız rekabet yaşanması ve işgücü piyasasının uzun vadede yapısının bozulması riskinin ortaya çıkması da kaygıya neden olmaktadır.[321]

Raporda, iş dünyası ile yapılan görüşmelerde esasen yerel halkın tarım sektörü ya da fabrikalarda işçi olarak çalışmak istemediği ve bu alanda işgücüne büyük ihtiyaç

[319] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.7
[320] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.8
[321] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.17

duyulduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Suriyeliler yerel halkın iş fırsatlarını elinden almamakta, tersine vasıfsız işgücü gerektiren iş kollarındaki açığı kapatmaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin kamplarda yaşayan Suriyelilere ve Suriye içine yaptığı insani yardımların büyük çoğunluğu yerel firmalar üzerinden sağlanmaktadır. Tüm dünyadan Suriye'ye giden yardım malzemeleri de sınır illerindeki firmalar tarafından karşılanmaktadır. Suriyelilerin büyük çoğunluğunu kırsal ve alt gelir seviyesindeki kesimler oluştursa da başta Halep'ten olmak üzere yatırımcı ve tüccar kesimin de Türkiye'ye yerleştiği görülmektedir. [322]

Rapora göre Suriyelilerin sınır illerinde işgücü açığını kapatması bölgedeki yatırım ortamına olumlu katkı sunmaktadır. Çok sayıda yatırımcı ve küçük işletmeci sermayelerini, işlerini Türkiye'ye taşımıştır. Gaziantep Ticaret Odası'na kayıtlı Suriyeli firma sayısı iç savaş öncesinde 60 civarında iken 2014 Ekim itibarıyla 209'a yükselmiştir. Suriyeliler küçük işletmeler (fırın, ayakkabı üretimi, vb.) yoluyla üretim ve ticarete katkı sağlamaktadır. Ancak bu işletmelerin tamamına yakınının kaçak olması dolayısıyla vergi ve benzeri yasal yükümlülükleri yerine getirmemeleri haksız rekabete neden olmaktadırlar. [323]

Suriyelilerin ekonomik açıdan olumsuz etkisi olarak değerlendirilebilecek bir gelişme ise Türkiye genelindeki en yüksek enflasyon oranının Gaziantep ve Kilis'te olmasıdır.[324]

Bölgede dil konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Arapça eğitimde kaliteli eğitmen bulmakta sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bunun en temel sebebi Suriyeli eğitmenlere çok düşük ücretlerin ödeniyor olmasıdır.[325]

Türkiye açısından bir diğer sorun nitelikli Suriyeli işgücünün Batı'ya gitmesi Türkiye'de ise düşük nitelikli ve eğitimli işgücünün kalıyor olmasıdır. Bununla birlikte sığınmacılar arasında çok sayıda doktor, avukat, öğretmen, akademisyen, mühendis bulunmaktadır. Bu kişiler kendiişlerini yapamamaktadır.[326]

---

[322] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.18
[323] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.7-8
[324] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.29
[325] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.29
[326] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.37

ORSAM tarafından raporda önerilen hususlar ise şu şekildedir: Suriyeli sığınmacılar meselesinin siyasi tartışmalardan bağımsız şekilde ele alınması, Suriyelilerin demografik yapısındaki değişim ve olası göç hareketleri hakkında veri tabanı oluşturulması, dilenciliğin önlenmesi, olası asayiş sorunlarına etkin çözüm geliştirilmesi, Suriyelilere yönelik kapasite inşası projelerinin hayata geçirilmesidir.[327]

Ayrıca Suriyelilerin sosyal yaşamda davranış kalıpları oluşturma, kamu kurumları ile ilişki kurma, temel hizmetlere ulaşma gibi konularda sıkıntı yaşadığı; bu nedenle farklı konularda bilgilendirici Arapça broşürlerin hazırlanması, internet sayfalarının açılması önerilmektedir.[328]

Önerilen bir diğer husus, Suriyelilere tepkinin nedenlerinden birinin yükün sınırlı sayıdaki ilin üzerine yüklenmesi olduğu ve zaten kısıtlı kaynaklara sahip şehirlerin Suriyelilerin yarattığı sosyo-ekonomik etkilerle baş etmede güçlükler yaşadığı bu nedenle Suriyelilerin Türkiye geneline daha dengeli dağılımlarının yapılmasının sorunun çözümüne katkı sağlayabileceğidir. [329]

4.5.4 Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi "Sosyal Kabul ve Uyum Raporu" (2014)

HUGO Müdürü Doç. Dr. M. Murat Erdoğan tarafından 11 kişilik ekiple sekiz aylık sürede farklı bilimsel yöntemlerle gerçekleştirilen bu çalışma kapsamında, Gaziantep, Kilis, Hatay, İstanbul, İzmir ve Mersin'de 72'si Suriyeli, 72'si yerel halktan olmak üzere toplam 144 kişi ile Şubat-Mart 2014'te derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiş, ayrıca Eylül-Ekim 2014 tarihleri arasında "Türkiye'deki Suriyeliler Algısı" başlıklı bir kamuoyu araştırması 18 ilde 1501 kişilik bir örneklemle gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalara ek olarak, 21 ulusal ve 56 yerel medya kuruluşunun internet üzerinde paylaştıkları haber, yorum ve değerlendirmeler üzerinden medya analizi yapılmış; bölgede ya da bölge dışında konuyla ilgili çalışmalar yapan 38 farklı ulusal ve uluslararası STK ile görüşmeler gerçekleştirilmiş, bu kurumların çalışmaları değerlendirilmiş ve konuyla ilgili çalışmalar yapan kamu kurumlarının yöneticileri ve bölge yetkilileri ile görüşmeler yapılmıştır.

---

[327] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.9
[328] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.36
[329] ORSAM - TESEV İşbirliği, a.g.m. s.37

Raporun genel bulgularına göre, Türk toplumunun yarıdan fazlası Suriyelilerin Türkiye'de kalıcı olduklarını düşünmektedir. Komşuluk ve din benzerliğine rağmen, Türk toplumu ile Suriyeliler arasında kültürel yakınlık çok azdır. Kültürel olarak yakın olunduğunu düşünenlerin oranı % 17'de kalmıştır. Bu durum uyum politikalarının önem ve aciliyetini artırmaktadır. Suriyeli işgücü konusunda toplumda bir bölünme yaşanmaktadır. Özellikle sınır bölgesinde Suriyelilerin yerel halkın işlerini elinden aldığı yönünde ciddi bir endişe vardır. Uzun bir süre yeni mülteci kabulünün yapılmaması, Suriyelilerin kamplarda ya da tampon bölgelerde konaklamaları yönünde yaygın bir düşünce bulunmaktadır. Suriyelilerin Türkiye'de kalmaları halinde ciddi sorunlarla karşılaşılacağına inanılmaktadır.[330]

Çalışmanın temel tahminlerinden biri her geçen gün Suriyelilerin Türkiye'de geçicilik statüsünden çıkarak kalıcı bir hal alacağıdır. Çalışmada, Türkiye'deki Suriyeliler konusunda, Türk toplumunun kabul düzeyinin son derece yüksek olduğuna değinilmekte, ancak iş kaybetme korkusu ve kamu hizmetlerine erişimde yaşanan aksaklıkların "misafirperverlikten" düşmanlığa dönüşmesi potansiyelini içinde barındırabileceğine vurgu yapılmaktadır. Raporda öne çıkan araştırma sorusu bu süreçle nasıl başa çıkılacağı ve mülteciler konusunda neler yapılabileceğidir? Kriz yönetilirken dikkate alınması gereken iki önemli husus bulunmaktadır: Bunlardan birincisi, sağlıklı bir süreç yönetimi için kayıt altına alma işlemlerinin tamamlanması; diğeri ise Suriyeliler için hem geçicilik hem de kalıcılığa yönelik eş zamanlı stratejilerin geliştirilmesi gerekliliğidir. ''Krizin bitmesinin ardından Suriyeliler ülkelerine geri dönecektir'' ve ''Krizin çözümlenmesinin uzunca bir zaman alması halinde veya çözülse de Suriyelilerin önemli bir kısmı Türkiye'nin cazibesi ve Suriye'deki kötü koşullar nedeniyle Türkiye'de kalmaya devam edecektir'' varsayımları karşısında Türkiye'nin kısa, orta ve uzun dönemli stratejiler geliştirmesine ihtiyaç duyulmaktadır. 911 kilometrelik sınır boyunca sürekli denetim yapma imkânı neredeyse imkânsızken, var olan Suriyeliler kadar yeni gelecekler için de önlemler alınması gerekmektedir.[331]

Rapora göre desteği olmayan ve çalışmak isteyen birçok Suriyeli düşük ücretle işçi çalıştırmak isteyen bazı işverenler için avantaj olarak görülmektedir. Bu nedenle

[330] Erdoğan (2014), a.g.m. s.7-8
[331] Erdoğan (2014), a.g.m. s.9-10

işini kaybetme riski ile karşı karşıya olanlara karşı devletin özel destek tedbirleri geliştirmesi gerekmektedir. Buna rağmen, Suriyelilerin Türkiye'de işsizliğe sebep olup olmadıklarına cevap vermek kolay bir husus değildir. 2013 TÜİK verilerine göre Türkiye'de işsizliğin en çok düştüğü üç ilin Kilis, Gaziantep ve Adıyaman olduğuna dikkat çekilmiştir. Ayrıca bu illerin istihdam kapasitesi de artmıştır. İşsizlik rakamlarındaki azalma ve istihdamdaki artış sığınmacıların neden olduğu yeni ekonomiye dikkat çekmektedir. Bu duruma ek olarak, birçok Suriyeli işletme sermayelerini Türkiye'ye transfer etmişlerdir.[332]

Suriyeliler ile yapılan görüşmelerde bu kişiler tarafından dile getirilen temel konu çalışma hakkıdır. Görüşülen sığınmacılar çalışma hayatına dâhil olmak istediklerini dile getirmekte ve bu sayede Türkiye için ekonomik bir külfet olmaktan kurtulacaklarını belirtmektedirler. Ayrıca kamplarda beklenilenden daha uzun süre kalınması mülteciler için sorun oluşturmaya başlamıştır. Kampların aşırı kalabalıklaşmasını takiben birçok mülteci kamplardan ayrılma yolunu seçmiştir. Eğitimli ve nitelikli Suriyeliler Türkiye'de çalışmaları için yeterli fırsatın olmaması nedeniyle Batı Avrupa veya Amerika'ya gitmek istemektedirler. Dilencilik olayının Türkiye'de Suriyelilere yönelik negatif bir algının oluşmasında çok büyük bir etkisinin olduğunu dile getirmektedirler.[333]

Rapora göre yerel halkın görüş ve beklentileri ise artan kiralar, işlerini kaybetme korkusu ve özellikle sağlık alanında kamu hizmetlerine erişimde yaşanan aksaklıklar olarak üç temel nokta etrafında şekillenmiştir. [334] HUGO tarafından yapılan araştırmaya göre katılımcıların % 70,7'si Suriyeliler nedeniyle Türkiye ekonomisinin zayıfladığını düşünmektedir.[335]

Suriyeliler ile ilgili en tartışmalı konulardan birisi de bu kişilere çalışma hakkı verilip verilmemesidir. Suriyeliler bir süre kendi birikimleri ve Türkiye'den yapılan yardımlar ile geçimlerini sağlamışlardır. Ancak geçen uzun süreye de bağlı olarak Suriyeliler bir an önce işgücü piyasasına dâhil olmayı istemektedirler. Bu durum sınır bölgelerinde çalışanlar arasında gerilime neden olmaktadır. Yerel işgücünde

[332] Erdoğan (2014), a.g.m. s.18
[333] Erdoğan (2014), a.g.m. s.19-20
[334] Erdoğan (2014), a.g.m. s.20
[335] Erdoğan (2014), a.g.m. s.28

Suriyelilerin düşük ücretlerle çalışmayı kabul etmelerinden dolayı işlerini kaybetme korkusu artmaktadır.[336]

Raporda Suriye'de barış ortamı tesis edilse bile Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin kısa ve orta vadede ülkelerine geri dönmelerinin imkânsız olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla 'geçicilik' üzerine kurulan politikalardan uzun dönemli uyum politikalarına geçiş yapılması gerektiği önerilmektedir.[337]

4.5.5 Munich Personal RePEc Archive ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası "Suriyeli Mültecilerin Türkiye'de Yerel İşgücü Piyasası Çıktılarına Etkisi Raporu" (2015)

Bu çalışma Suriyeli mültecilerin yerel işgücü piyasasına etkilerinin sonuçlarını tahmin etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Çalışmada mülteci akınına bağlı olarak yerel işgücü açısından kayıt dışı işlerde önemli kayıplar yaşandığı ortaya konulmuştur. İşini kaybeden yerel işgücünden bir kısmı işgücü piyasasından çekilirken bir kısmı da işsiz olarak iş aramaya devam etmiştir. Rapora göre genel etkiye bakıldığında işgücüne katılım, kayıt dışı istihdam ve iş bulma oranının yerel işgücü arasında düşerken, işsizlik oranının arttığı bulgulanmıştır. Kadınlar, gençler ve düşük eğitim sahipleri gibi dezavantajlı grupların mülteci krizinden en çok etkilenen kesimler olduğu belirtilmiştir. Türkiye işgücü piyasasına giren çok sayıdaki sığınmacının zaten yaygın olan kayıt dışılığı daha fazla tetiklediği dile getirilmiştir.[338]

Rapora göre göçmenlerin işgücü piyasasına etkisini tespit etmek uzun dönemli incelenmesi gereken bir konudur. Bununla birlikte çalışmada mültecilerin işgücü arzında bir artışa neden olduğu ve bu durumun aynı zamanda işgücü talebinde bir artışa yol açsa bile sonuçta işgücü arz fazlasının ortaya çıkacağı ifade edilmektedir. Bu süreçte istihdamdaki yerel işgücünün bir kısmı yerini göçmenlere bırakmıştır. Sonuç olarak, en

---

[336] Erdoğan (2014), a.g.m. s.29
[337] Erdoğan (2014), a.g.m. s.5
[338] Ceritoglu, Evren, Yunculer, Burcu Gurcihan; Torun, Huzeyfe; Tumen, Semih; Munich Personal RePEc Archive & Central Bank of the Republic Turkey, The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design, 2015, s.1 https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61503/1/MPRA_paper_61503.pdf (12.03.2016)

basit teorik yaklaşımla yerel işgücü için ücret istihdam düzeyi eşitliği dengesinde düşme yaşanacağı beklenilmektedir.[339]

Çalışmada Suriyeli mültecilerin yerel halkın istihdam edilme olasılığını olumsuz şekilde etkilediği ancak istatistiksel olarak ücret düzeyleri üzerinde anlamlı bir etkinin bulunamadığı; yerel işgücü için kayıt dışı işlerde %2,2'lik bir azalmanın olduğu, bu azalmaya bağlı olarak işini kaybedenlerin yarısının işgücü piyasasından çekildiği, % 32'sinin işsiz kaldığı ve % 18'inin kayıtlı işlerde iş bulduğu tespit edilmiştir. Erkeklerde kayıt dışı istihdam 1.9 oranında azalmış iken bu oran kadınlarda 2.6 puan daha fazla gerçekleşmiştir. Kayıt dışı işlerini kaybeden erkeklerin çoğunluğu işsiz kalmışken; aynı durumdaki kadınların önemli bir çoğunluğu işgücü piyasasından çekilmiştir. Bu bulgulardan hareketle kaybedilen kayıt dışı işler için yerel işgücü ile mülteciler birebir yer değiştirdiği varsayılmaktadır.

Ayrıca çalışmada, çok küçük oranda ve beklenilmeyen bir şekilde erkekler arasında kayıtlı istihdamın arttığı, bu durumun mültecilerin ağırlıklı olarak ikamet ettiği yerlerde veya kamplarda sağlık, eğitim, beslenme, güvenlik ve diğer hizmetlerin sunulmasına yönelik ortaya çıkan organizasyonlardan kaynaklandığı çıkarımında bulunulmaktadır.[340]

4.5.6 Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü "Kilis İli İşgücü ve İnsan Kaynakları Raporu" (2015)

İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın finansal desteği ile Kilis ilinin işgücü piyasasındaki mevcut durumun tespiti ve politik bir çerçeve oluşturması amacıyla Kilis İl Müdürlüğü tarafından hazırlanan Rapor'un ilk kısmında ilin ekonomik ve işgücü piyasasına ilişkin çeşitli verilere ve analizlere yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci kısmı ise Kilis İşgücü Piyasasında Suriyeliler başlığı altında şekillenmiştir. İlgili bölümde, yapılacak olan yasal düzenlemelere katkı sunması amacıyla Kilis'te yaşayan Suriyelilerin işgücü piyasasına etkileri ve 18-65 yaş aralığında olan, çalışma istek ve

[339] https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61503/1/MPRA_paper_61503.pdf s.2
[340] https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61503/1/MPRA_paper_61503.pdf s.4-5

arzusu taşıyan Suriyeli işgücünün tespiti için saha çalışması yapılmış ve çalışmanın sonuçları istatistiksel olarak sunulmuştur.[341]

Raporda, Kilis'teki Suriyelilerin iş yaşamına katılımı işverenler ve çalışanlar şeklinde iki ana balıkta ele alınmıştır. Kilis'te 2011 yılına kadar kendi adına işletme kuran veya şirket ortaklığı yapan Suriyeli iş adamlarının sayısı 7 iken, 2011'den sonra bu sayının 67'ye ulaştığı belirtilmiştir. Ayrıca, Kilis Esnaf ve Sanatkârlar Odası'nın tespitlerine göre Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile anlaşarak muvazaalı biçimde açılan işyeri sayısının 168 olduğu ifade edilmiştir.[342]

Kilis'te geçici koruma altında yaşayan ve kayıt dışı biçimde işgücü piyasasına dâhil olan Suriyelilerin sayısının 10 bin kişi civarında olduğu tahmin edilmektedir. Tahminler, Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü ve Esnaf Odaları ile yapılan görüşmeler ve tarım, inşaat gibi sektörlerde faaliyet yürüten kişilerin tespit ve varsayımlarına dayandırılmaktadır. Suriyelilerin önemli bir kısmının tarım sektöründe kasım aralık ve ocak aylarında zeytin toplama, yaz dönemlerinde sebze yetiştiriciliği ve ağustos, eylül aylarında üzüm ve fıstık hasadında çalıştığı; hizmetler sektöründe yaklaşık 7000 Suriyelinin çalıştığının tahmin edildiği; inşaat sektöründe 1000 civarında Suriyeli işçi bulunduğu ve bu durumun 2011 yılına kıyasla 2014 yılında konut satışlarında yaklaşık yüzde yüzlük bir artışın yaşanmasına düşük olsa da etki edebileceği hususlarına yer verilmiştir.[343]

Kilis'te bulunan Suriyelilerin işgücü analizlerinin yapılması amacıyla 18-65 yaş arası 10.100 kişi üzerinde "Beceri Seti Anketi" uygulanmıştır. Bu kapsamda katılımcıların, cinsiyeti, medeni durumu, yaşı, eğitimi, meslekleri, iş tecrübeleri ve yabancı dil bilgisi düzeyleri ölçülmüş ve analizleri yapılmıştır.[344]

Görüşme yapılan katılımcılardan 8.503'ü erkek, 1.515'i ise kadındır. Çalışmaya katılan Suriyelilerin % 42,89'u ilkokul, %25,05'i lise ve dengi okul, % 6,41'i üniversite mezunudur. Okur-yazar olmayanların oranı % 18.27'dir. Mesleklere göre dağılımda ise, %24,79'u beden işçisi, %16,31'i işçi, % 10,43'ü inşaat sektörü işçisidir.

[341] Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, Kilis İli İşgücü ve İnsan Kaynakları Raporu, 2015 s.39
[342] Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, a.g.e. s.40
[343] Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, a.g.e. s.44-45
[344] Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, a.g.e. s.46

Katılımcılar arasında % 3.87'si öğretmen, % 0,80'i sağlık personeli, % 0.60'ı mühendis, % 0,31'i doktordur. Yabancı dil yeterliliği anlamında ise % 7,51'i Türkçe, % 3,95'i İngilizce ve % 1,16'sı her iki dili de bildiğini belirtmiştir.[345] Bu verilerden hareketle genel profili de yansıtacak şekilde Kilis ilinde bulunan Suriyelilerin genellikle düşük beceri sahibi olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Söz konusu çalışma, yereldeki durumun işgücü piyasasına hâkim bir kamu kurumu gözüyle net bir şekilde ortaya konulması açısından son derece önemlidir ve ilk olma özelliği taşımaktadır. Tez çalışması kapsamında yerel düzeyde hazırlanmış bu nitelikteki benzer çalışmalara rastlanılmamıştır.

4.5.7 Diğer Çalışmalar

Bu başlık altında ele alınan çalışmalardan ilki Prof. Dr. Kamuran Reçber ve Doç. Dr. Veysel Ayhan tarafından gerçekleştirilen "Türkiye İle Suriye Arasındaki Krizin Hatay Bölgesi Üzerindeki Etkileri" isimli çalışmadır. Söz konusu çalışmada, Türkiye ve Suriye arasındaki ekonomik yaptırımların Hatay ekonomisi üzerinde etkileri ölçülmeye çalışılmış, bu kapsamda yaptırımların ve Suriye krizinin Hatay bölgesi üzerindeki etkileri ve krizden etkilenen kesimlerin talepleri ele alınmıştır. [346]

2011-2012 gibi kısa bir süre içerisinde Hatay'dan Suriye'ye yapılan ihracattın yaklaşık %50 oranında düştüğü[347], bununla birlikte krizin üçüncü yılında Hatay'dan Suriye'ye yapılan ihracatta yeniden bir artış yaşanmaya başladığı; ulusal ve uluslararası yardım kuruluşlarının ağırlıklı olarak Hatay bölgesinde faaliyet yürütmelerinden kaynaklanan ekonomik hareketliliğin Hatay ekonomisine dışarıdan bir nakit paranın girmesine yol açtığı; sığınmacı kampları için gerçekleşen satın almaların yanı sıra İHH, Kızılay, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, Danish Refuge Council gibi ulusal ve uluslararası yardım kuruluşlarının kamp dışında yaşayanlara sağladığı desteklerin yerel ekonominin canlanmasına katkı sağladığı ve Suriye'deki iç çatışmadan dolayı Halep'in ticaret merkezi olma özelliğini kaybetmesine paralel olarak Suriyeli iş adamlarının yatırımlarını Hatay bölgesine kaydırdığı vurgulanmıştır.[348] Dolayısıyla diğer

[345] Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, a.g.e. s.47-53
[346] Prof. Dr. Reçber, Kamuran ve Doç. Dr. Ayhan, Veysel; Türkiye İle Suriye Arasındaki Krizin Hatay Bölgesi Üzerindeki Etkileri, Alternatif Politika Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, 324- 340, 2013, s.324
[347] Reçber ve Ayhan, a.g.m. s.328
[348] Reçber ve Ayhan, a.g.m. s.324-340

çalışmalarla benzer şekilde mülteci akınının yarattığı olumsuz bir ekonomik etkiye rastlanılmamıştır.

Bu başlıkta ele alınan ikinci çalışma ise Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu ve Mustafa Aslan tarafından gerçekleştirilen "Beş Sınır Kenti ve İşgücü Piyasalarında Değişim: 2011-2014" isimli rapordur. Raporda, özellikle Güney Doğu Anadolu bölgesinde diğer bölgelere göre daha yüksek olan işsizlik oranları düşünüldüğünde Suriyeli göçmenlerin iş piyasalarına dâhil olmalarının mevcut yapıyı daha kırılgan hale getireceği ve bu durumun bölge illerinde iş arayanlarla göçmenler arasında çatışmalara zemin hazırlama ihtimalini de güçlendireceği belirtilmiştir. Çalışma, TÜİK'in mevcut veri kaynakları, sahadaki veri kaynakları ve gözlemler göz önünde bulundurarak, 2011-2013 yılları arası değişen durumu sınır bölgesi beş kentin işgücü verileri üzerinden muhtemel sonuçları ile ele almayı hedeflemektedir. Hatay, Kilis, Antep, Urfa ve Mardin illerinde Nisan 2015'te çeşitli kanaat önderleri ve STK temsilcileri ile 36 derinlemesine görüşme yapılmıştır. Ayrıca sınırlı sayıda göçmen işçi ile de nitel görüşme yapılmıştır.[349]

Raporda, Suriyeli göçmenlerin gelir düzeyleri arasında ciddi farklar bulunduğu ve gelir düzeyi yüksek olan Suriyelilerin Türkiye'den ayrılma ve Batı ülkelerinden birine yerleşme niyetleri daha belirgin olduğu; Gaziantep'te ticaret ve sanayi ile iştigal eden sadece Suriyelilerin kurdukları 17-18 kadar şirket bulunduğu; bu şirketlerde çalışan çok sayıda Suriyeli göçmenin olduğu; Suriyeli göçmenlerin kendi sermayeleri ile ve bazen de Türk ortak alarak şirket kurdukları; kurulan yeni şirketlerin dışında Suriyeli göçmenlerin bağımsız işyerleri açtığı, esnaf ve zanaatkârlık yaptığı; bu tür faaliyetler başta perakende gıda sektörü olmak üzere, kahvehane, berber, lokanta ve kuyumculuk gibi küçük zanaat alanlarında yoğunlaştığı gözlenmektedir. [350]

Bağımlı çalışma ilişkisinde Suriyeli göçmenler açısından en temel sorunun ücretin yapılan işe göre yerli işçinin aldığının yaklaşık yüzde elli altında olmasıdır. Buna karşın vasıf gerektiren alanlarda, örneğin usta işçilik gerektiren iş kollarında, Suriyeli işçilerin yerli işçilerle aynı düzeyde ücret aldığı tespit edilmiştir.[351] Suriyeli göçmenler çapalama, ekim, mevsimlik işçilik, ürün toplama gibi tarım alanlarında farklı

[349] Lordoğlu, Kuvvet ve Aslan, Mustafa; Beş Sınır Kenti ve İşgücü Piyasalarında Değişim:2011-2014, Göç Dergisi Cilt 2 Sayı 2, s. 249-267,2015, s.249
[350] Lordoğlu ve Aslan, a.g.m. s.251
[351] Lordoğlu ve Aslan, a.g.m. 254

iş gruplarında istihdam edilmektedirler. Bu işlerde çalışan göçmenlerin, genel olarak kendi ülkelerinde de çiftçi oldukları anlaşılmaktadır. Gündelik işçi olarak çalıştıkları tarımda ücretleri yerli işçiye göre daha düşüktür ve bu ücretten aracının payı önceden işvereni tarafından kesilmektedir. Tarım dışı alanlarda çalışan Suriyeli işçiler, imalat sanayi, inşaat ve hizmet sektörlerinde çalışmaktadırlar. Yapılan işler, bölgenin diğer illerinde olduğu gibi vasıf düzeyi düşük, yerli işçiler tarafından yapılmak istenmeyen işler olmaktadır. Ücret düşüklüğü işverenler tarafından çoğu kez "bir yerli işçi yerine iki Suriyeli çalıştırmanın daha uygun" olacağı biçimde aktarılmaktadır.[352]

4.5.8 Ortak Değerlendirme

İncelenen raporlardan çıkarılacak ortak sonuçlardan ilki Suriyelilerin Türkiye'deki durumlarının geçicilikten uzun süreli kalıcılığa evirildiğidir. Bu nedenle uzun dönemli uyum politikalarına duyulan ihtiyaç sık sık vurgulanmaktadır.

Raporlardan çıkarılacak ikinci ortak husus, Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı olarak çalışan yerel işgücü için mülteci akınlarının negatif bir etkiye sebep olduğudur. Bu kapsamda artan mülteci akınları en çok kayıt dışı işlerde çalışan dezavantajlı grupları etkilemiş ve bu kişilerden birçoğu işgücü piyasasının dışına itilmiştir.

Ortak değerlendirme kapsamında değinilmesi gereken son husus ise ücretlere ilişkindir. Yapılan analizlerde mültecilerin ücretler üzerinde negatif bir etkileri ölçülememiş, ancak sınır illerinde artan enflasyonla birlikte reel gelirde de azalmalar yaşanabileceği belirtilmiştir.

[352] Lordoğlu ve Aslan, a.g.m. s.255

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE YABANCILARIN İŞGÜCÜ PİYASASINA KAZANDIRILMASINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Uyum ya da diğer adıyla entegrasyon, göçmen, sığınmacı ve mültecilerin bulundukları ülkede var olan kültüre, yaşam şekline, diline, coğrafi ve iklim şartlarına alışma, özümseme ve bunu yaparken de kendinde olanı yitirmeden her iki değer yargılarının bütünleşmesini ifade etmektedir.[353]

Toplumsal huzur, refah ve herkes için insani yaşam koşullarının sağlanması amacıyla yabancıların bulundukları ülkeye uyumu hayati öneme sahiptir. Yabancıların entegrasyonu kısa dönemde dil becerilerinin kazanımı, aile birleşimlerinin sağlanması, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim, ayrımcılığa maruz kalmama, işgücü piyasasına katılma gibi konuları kapsamakta iken, uzun dönemde kalıcı oturma hakkı kazanma, oy hakkı tanınması ve vatandaşlığa kabul gibi konular etrafında şekillenmektedir. Uyum politikalarının genellikle göz ardı edilen yönü toplumun yabancıları kabul etmesinin sağlanmasıdır ki bu koşul sağlanmadan uyuma yönelik ortaya konulan çalışmalar eksik kalacaktır.

Türkiye'de entegrasyon ile ilgili öne çıkan konulardan ilki transit ülke olmaktan hedef ülke konumuna geçişin kamuoyuna ve kamu politikası yapıcılarına nasıl anlatılacağı ve ikincisi ise istihdam piyasası analizleriyle yabancı işgücüne ihtiyaç olup olmadığının belirlenmesidir.[354] Oysaki Türkiye'nin de tecrübe etmekte olduğu zorunlu göç durumlarında işgücü piyasası ihtiyaçlarının belirli bir aşamaya kadar göz ardı edilmesi gerekebilmektedir.

Özellikle zorunlu göç durumlarında entegrasyonun önemli şartlarından biri olan yabancılara işgücü piyasasına erişim ve istihdam edilme hakkının verilmesi bu kişilerin

---

[353] Tekin, Mustafa; Türkiye'de Yaşayan Sığınmacı Ve Mültecilerin Entegrasyonunda Yaşanan Sorunlar Ve Avrupa Birliği Uygulamaları Bağlamında Çözüm Önerileri Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, 2009, s.20

[354] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası Göç Örgütü; Göç Yönetimi Uyum Çalıştayı Raporu,s.15 http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman36.pdf (01.03.2016)

gelir getiren bir işte çalışarak belirli bir yaşam standardına kavuşması adına son derece önemlidir. İnsanların çeşitli harcamalarda bulunmaksızın hayatlarını devam ettirmelerinin mümkün olmadığı varsayımı altında kişinin gelir getirecek bir işe sahip olmaması durumunda devlet veya toplum kaynaklı yardımlar devreye girmektedir ki bu şekilde yabancılara sağlanacak yardımların maliyeti, yabancıları istihdam piyasasına kazandırmanın maliyetinden daha az değildir. Ayrıca yabancıların istihdama kazandırılması uzun dönemli sürdürülebilirliğe de sahiptir.

Yabancıların işgücü piyasasına entegrasyonunda bu kişilerin kendi mesleklerinde değerlendirilmeleri veya meslek sahibi olmayanların mesleki eğitime yönlendirilmeleri adına kamu istihdam kurumları çok önemli görevler üstlenmektedir.

Ülkemizde bulunan yabancıların işgücü piyasasına kazandırılması gerektiği gerçeğinden hareketle aşağıda başlıklar halinde mevcut durum hakkında bir takım değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bunun yanı sıra çeşitli ülkelerin yabancı işgücü politikalarına yönelik yürütülen araştırmalar neticesinde şekillenen ve sürecin yönetiminde faydalı olacağına inanılan önerilere yer verilmiştir. Değerlendirme ve öneriler bilinçli bir tercih neticesinde sıra gözetilerek ifade edilmeye çalışılmıştır.

5.1 Kurumlar Arası İşbirliğinin Sağlanması ve "Yabancılar ve Ulusal Uyum Eylem Planı'nın" Oluşturulması

Topluma entegrasyonun sağlanması ve insani yaşam olanaklarına erişim fırsatı sunulması yabancılara yönelik geliştirilen politikaların nihai hedefidir. Her Kurumun kendine bakan yönüyle çözümün bir parçası olmaya çalışması belirli bir aşamaya kadar sürdürülebilir olmakla birlikte sorunların iç içe geçmişliği ve çok yönlülüğü nedeniyle kurumsal düzeyde yürütülen çalışmalar sonuçsuz kalabilmektedir.

Türkiye göç akınlarının ilk yıllarında politikalarını Suriyelilerin geçiciliği varsayımı üzerine inşa etmiştir. Ancak aradan geçen beş yıl bu varsayımı boşa çıkarmış ve son iki yıldır Suriyelilerin kalıcılığı hükümet yetkilileri[355] dâhil pek çok kesim tarafından kabul edilmiştir. Suriyelilerin kalıcılığının kabulü için geçen süre uyum politikalarının hayata geçirilmesini de belirli ölçüde geciktirmiş ve 2015 yılı Ağustos ayında bu çalışmanın 4.4.5. nolu başlığı altında ele alınan Ekonomi ve Çalışma Grubu

[355] Hürriyet, http://www.hurriyet.com.tr/kurtulmus-1-6-milyon-suriyeli-kalici-27525856 (29.04.2016)

oluşturulmuştur. Çalışma Grubu'nun kurulması ve 64 üncü hükümetin kurulması ile birlikte 2016 yılı Ocak ayında geçici koruma statüsündekilerin çalışma izni alması için hukuksal engellerin kaldırılması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Ayrıca uluslararası koruma başvuru sahipleri ve uluslararası koruma kapsamındaki kişilere yönelik olarak da bir takım düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte mevcut sorunların çözümünde Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'nun çalışmaların istenilen hızda ilerlemiyor olmasında ihtiyaç duyulan önemli miktarlardaki mali kaynağın tahsisinde sorunlarla karşılaşılması etkili olmaktadır.

2015 yılı İŞKUR Faaliyet Raporu'ndan hareketle, Ekonomik ve İşgücü Çalışma Grubu'nun bundan sonraki çalışmalarının geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilere işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda mesleki eğitim verilmesi ve bu kişilerin işgücü piyasasına kazandırılması; Suriyelilere doğrudan hizmet verecek olan İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve kayıt dışı istihdama ilişkin farkındalığın artırılması gibi konular etrafından şekilleneceği tahmin edilmektedir. Bu hedeflerin her birisi son derece önemli olmakla birlikte hangi eylemlerle bu hedeflere ulaşılacağı ve alternatif hedeflere ihtiyaç duyulup duyulmayacağı çalışmalarda kilit öneme sahiptir ve tüm kurumların yetkileri ölçüsünde sürece samimiyetle sahip çıkmaları çalışmaların başarısında belirleyici olacaktır.

Suriyeliler Türkiye'de tüm illere dağılmış olmakla birlikte göç kaynaklı yük ağırlıklı olarak Suriye'ye komşu olan illerin üzerinde kalmıştır. Kurumlar arası işbirliği ekseninde Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'nda yer alan aktörlere bakıldığında bölgeselliği ile ön plana çıkan geçici koruma statüsündekilere yönelik çalışmalarda yerel düzeyde temsilcilere yer verilmemiş olması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Akademik düzeyde yapılan pek çok çalışma ve uluslararası kuruluşların raporları göstermektedir ki Türkiye'de Suriyelilerin konusunda yaşanan sorunların çözümünde yerel yönetimler çok önemli görevler üstlenmektedir. Belediyeler ile işbirliği içerisinde yürütülen bir takım mesleki eğitim kursları bulunmaktadır. Ayrıca belediyeler yerelde yaşanan sorunların ve toplumsal hassasiyetlerin ortaya konulmasında devlet tüzel kişiliği dışında üçüncü bir göz olmaları nedeniyle de önemli bir göreve sahiptirler. Çalışma grubunun çalışma konusundan bağımsız olarak tüm gruplarda yerel yönetimlerin süreçlere dâhil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yerel yönetimlere ek olarak taşrada faaliyet gösteren kamu kurumlarının da yabancılarla ilgili çalışmalarda süreçlere doğrudan dâhil olması önemlidir. "Ankara'dan göründüğü kadarıyla" oluşturulan çözümler zaman zaman eleştirilerin odağı haline gelmektedir. Çalışmalar kapsamında her kurum kendi taşra teşkilatının görüşüne başvurmakla birlikte illerden gelen tespit ve çözümler yine merkezin yorumlamasına ve atfettiği öneme tabi olarak Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'na aktarılmaktadır. Yerel düzeyde yabancılar konusu ile muhatap olan kurumlar tarafından doğrudan sunulacak katkıların çalışmalara önemli ölçüde yön vereceğine inanılmaktadır.

Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu'nun ortaya koyacağı çıktıların yanı sıra Suriyeliler özelinde çalışmalar yürüten diğer grupların nihai çıktılarına da yer verilecek şekilde ulusal düzeyde, tüm taraflar açısından kabulü sağlanan ve gelişmiş ülkelerde örneklerine sıkça rastlanılan bütüncül bir Yabancılar ve Ulusal Uyum Eylem Planı oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Yabancılar ve Ulusal Uyum Eylem Planı'nın diğer parçalarını ise Türkiye'de bulunan Suriyeliler dışındaki yabancılara yönelik çalışmalar ve nitelikli işgücünün ülkemize çekimi konusundaki politikalar oluşturmalıdır. Vize serbestisi kapsamında ülkemize gelen ve izinsiz olarak kalmaya devam eden, vize süresi bittiği halde ülkeden çıkış yapmamış olan veya yasal olarak Türkiye'de kalma hakkı olmasına rağmen çalışma izni olmayan ve kötü koşullarda çalışmak zorunda kalan yabancılar ile insan ticareti mağduru yabancılara yönelik de özel çalışma grupları oluşturulmalıdır. Son olarak Eylem Planı'nın önemli bir bölümünün Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu alanlarda nitelikli işgücünün ülkemize çekiminin sağlanması amacıyla küresel düzeyde rekabet edebilirliği olan politikalar, hedefler ve eylemlerden oluşması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.2 Uluslararası İşbirliğinin Sağlanması

Türkiye 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla yaklaşık olarak 2.8 milyon Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır ve dünyada en çok mülteci nüfusu barındıran ülke konumundadır. Bu veri sorunun boyutlarının ortaya konulması adına önemli bir göstergedir. Dünyadaki hiçbir devletin bu büyüklükteki bir soruna tek başına çözüm üretmesi mümkün gözükmemektedir. Zaten sığınmacılar ve mülteciler konusu ev sahipliği yapan ülkenin ötesine geçen uluslararası sorumluluk gerektiren bir alandır.

Türkiye uluslararası her platformda Suriyelilerin sorunlarını dile getirmekte ve uluslararası toplumu işbirliğine davet etmekle birlikte pek çok devlet işbirliğine yanaşmamakta ya da sınırlı mali destek sunmayı tercih etmektedir.

2015 yılında Antalya'da gerçekleştirilen G20 toplantısında, 2016 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen İslam İşbirliği Teşkilatı zirvesinde, Avrupa Birliği'nin pek çok etkinliğinde Türkiye tarafından mültecilerin durumu gündeme taşınmakta ancak özellikle işgücü piyasasına entegrasyonları konusu en az rağbet gören ve destek sunulan konulardan biri olmaktadır.

Hükümet düzeyinde yürütülen faaliyetlerin yanı sıra İŞKUR'un başkanlığını yürüttüğü WAPES bünyesinde de konuyla ilgili çalışmalar yürütülmekte ve uluslararası düzeyde konunun gündeme taşınması amacıyla 9-10 Haziran 2016 tarihlerinde İsveç'te "Mültecilerin İşgücü Piyasasına Uyumu Konusunda Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü Çalıştayı" yapılması planlanmaktadır. Çalıştay kapsamında Avrupa işgücü piyasası standartlarını taşımayanlar için ne çeşit mesleki eğitimlerin gerekli olduğu, mültecilerin hangi açılardan ve hangi yöntemlerle destekleneceği, Kamu İstihdam Kurumları ile işverenlerin konuyla ilgili aktif işbirliğinin nasıl sağlanacağı gibi pek çok sorun alanına çözüm aranacaktır.

Söz konusu çalıştay Kamu İstihdam Kurumları düzeyinde işbirliklerinin sağlanması ve Türkiye'nin Suriyeli mültecilerin yaşadığı sorunların üzerine dikkatleri çekmesi adına önemli bir fırsat niteliğindedir. İŞKUR tarafından yapılacak sunumun içeriğininde yaşanan sorunlara tüm boyutları ile yer verilmesinin ve bu şekildeki etkinliklerin devamı getirilerek kaydedilen ilerlemeler konusunda bilgi paylaşımında bulunmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

5.3 Yabancıların Kuruma Kayıtlarının Yapılması ve Profilleme Sisteminin Hayata Geçirilmesi

Türkiye'de yabancıların işgücü piyasasına kazandırılmasında bu kişilerin kayıt altına alınması ve mesleki profillerinin ortaya konulması, atılması gereken ilk adım olarak kabul edilmektedir. Hedef kitle hakkında veri sahibi olmadan o kitleye yönelik oluşturulan politikalardan sağlıklı sonuçlar alınmasını beklemek anlamlı olmayacaktır.

Ülkemizde çeşitli nedenlerle Suriyelilerin kayıt altına alınmasına 2013 yılında başlanılmış ve kayıt işlemi tamamlandıktan sonra dahi bu kişilerin meslek profillerine dair verilere büyük ölçüde ulaşılamamıştır.

Yabancıların meslek profillerinin çıkarılabilmesi için öncelikle İŞKUR'a kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin 2016 yılının Ocak ayına kadar kayıtlı istihdamda yer almalarının önünün kapalı olması nedeniyle mesleki profilleme çalışmaları konusunda gerekli adımlar atılamamıştır.

Yabancıların Kuruma kayıt işlemlerine ilişkin esaslar bu çalışmanın 4.4.1. nolu başlığı altında detaylı şekilde ele alınmıştır. Kurumun iç işlemlerine yön veren İşlemler El Kitabı'na göre yabancıların Kuruma kayıt işlemlerinin yapılabilmesi için oturma ve çalışma izni koşulu aranmaktadır. Oysaki 6458 sayılı Kanun'un 27 nci maddesi yabancıların sahip olduğu çalışma izinlerinin ikamet izni olarak kabul edileceği hükmüne yer vermektedir. Bu doğrultuda yabancılardan kayıt işlemleri esnasında çalışma iznine ek olarak oturma izninin istenilmesi doğru bir uygulama olmayacaktır.

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanan yabancılar ile Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 104'üncü maddesi kapsamında belirtilen şartları taşıyanların kayıtları ise, il müdürlüğünce uygun bulunduktan sonra yapılacaktır. Geçici koruma statüsündekilerin kayıtlarına ilişkin olarak Bakanlığın Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi'nde en az altı aylık geçici koruma süresini doldurmuş olan yabancıların, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine başvurarak "iş arayan" olarak kurum hizmetlerinden yararlanmak amacıyla kayıt yaptırabilecekleri düzenlenmiş iken, kayıt esaslarının yer aldığı İşlemler El Kitabı'nda "iş arayan" kavramına hiç vurgu yapılmaması Kuruma bu kapsamda kayıt olacakların sadece mesleki eğitimden faydalandırılacağı yönünde bir çağrışım yapmaktadır.

İşlemler El Kitabı'nda tüm yabancıların internet aracılığıyla Kurum kayıtlarını bireysel olarak yapabilecekleri düzenlemesine de yer verilmiş olmakla birlikte mevcut durumda İŞKUR'a yabancıların bireysel olarak internet ortamında kayıt yapmalarına sistem izin vermemektedir. Geçici koruma kapsamındakilerin kayıt şartlarını taşıyıp taşımadıklarına dair otomatik bir kontrolün henüz gerçekleştirilemiyor olmasından

kaynaklı bu yönde bir kısıtlamaya gidildiği düşünülmektedir. Bununla birlikte, bu kişilerin en azından açık işler hakkında bilgi sahibi olması ve Kurum personeli üzerindeki yükün hafifletilmesi adına internet ortamında bireysel kayıt yapılmasının önünün bir an önce açılması gerektiği değerlendirilmektedir. Almanya'da sığınmacıların işgücü piyasasına katılmaları için beklemeleri gereken süre 3 ay olmasına rağmen, Almanya'nın açık iş portalı olan JOBBÖRSE süre ya da erişim sınırı olmaksızın herkese açıktır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile İŞKUR arasında veri paylaşımına ilişkin yapılan bir protokol ile Suriyelilere ait temel verilerin Göç İdaresi'nin sisteminden çekilmesi ve bu kişilerin meslek bilgileri gibi hususların iş ve meslek danışmanları tarafından sisteme girilmesi öngörülmektedir. Ancak mevcut durumda kimlik paylaşım sistemi üzerinden geçici koruma kapsamındakilere ilişkin veriler alınamamakta ve Kuruma kayıt şartlarını taşıyıp taşımadıkları konusu sağlıklı bir şekilde teyit edilemediğinden sisteme kayıtları yapılamamaktadır.[356]

Söz konusu protokole ilişkin bilgi işlem alt yapısı henüz tamamlanmadığından kişinin kimlik bilgileri, yabancının geçici koruma kapsamında olup olmadığı, başvurunun yapıldığı tarih itibarıyla en az altı aylık geçici koruma süresini doldurup doldurmadığı, adres bilgisinin sisteme girilmesi esnasında seçilen il ile yabancıya geçici koruma kapsamında kalma hakkı sağlanan ilin kodunun uyuşup uyuşmadığı sorularının cevaplarına kayıt esnasında ihtiyaç duyulmaktadır.

Sistemin olması gerektiği gibi çalıştığı ve yasal kolaylıkların sağlandığı varsayımı altında ise bu sefer karşımıza süreçleri yürütebilecek insan kaynağı sorunu ve hali hazırda kullanılmakta olan profilleme sisteminin etkililiği sorunu çıkmaktadır. Kurumdaki iş ve meslek danışmanı sayısı olması gereken sayının gerisinde iken söz konusu personel yeni bir iş yükü ile karşı karşıya kalacaktır ve dil engeli sebebiyle profilleme sisteminden beklenilen sonuçların alınması zorlaşacaktır. Bu nedenle hizmet sunulacak kişi sayısının artmasına bağlı olarak özellikle sınır illerinde bulunan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri'nin personel sayısının yeni işe alımlarla artırılması gerekmektedir. Ayrıca mevcut profilleme sisteminin iş arayan ve işveren ihtiyaçlarına

[356] İŞKUR Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nın 18.04.2016 tarih ve 14529 sayılı yazısı

daha çok cevap verebilecek nitelikte yeniden tasarlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu durumlara ek olarak ülkemizde bulunan yabancı işgücünün mesleki durumlarının, iş tecrübelerinin ve iş beklentilerinin istenilen şekilde ortaya konulabilmesi için hem iş arayanlara hem de belirli sayıdaki personele dil öğrenme desteği sunulmalıdır.

Profilleme sisteminin hayata geçirilmesinde yabancıların yeterliliklerinin, mesleklerinin veya diplomalarının Türkiye tarafından tanınması zorlu bir sürece işaret etmektedir. İlgili taraflarla işbirliği içerisinde diplomaların denkliği ve yeterliliklerin tanınması kriterleri oluşturularak beceri sahibi kişilerin geçmiş bilgi ve tecrübelerinin atıl hale gelmesinin önüne geçilmesi, mesleklerini Türkiye'de icra edebilmelerinin sağlanması ve ileri düzey mesleki eğitime erişimlerinin yolunun açılması yabancılarla ilgili atılması gereken en önemli adımlardan biridir.

5.4 İşgücü Piyasası Araştırmalarının Yapılması

Yabancıların meslekleri ve iş tecrübelerinin ortaya konulması anlamına gelen profilleme sisteminin hayata geçirilmesinin yanında ikinci adım olarak kaynak israfının önüne geçilmesi, danışmanlık ve mesleki eğitimlerden beklenilen sonuçların alınması ve uygun iş eşleşmesinin sağlanabilmesi için işgücü piyasasının talep tarafının ihtiyaçlarının ortaya konulması yani iş dünyasının profilinin çıkarılması gerekmektedir.

İŞKUR, "İşgücü Piyasası Talep Araştırması" (İPA) ile işgücü piyasasıyla ilgili periyodik ve güvenilir bilgiler elde ederek, işgücü piyasasında meydana gelen değişme ve gelişmelerin işgücü üzerindeki etkisini ortaya çıkarmakta, istihdam ve eğitim politikalarının belirlenmesine katkı sağlamaktadır. Bu araştırmalar sayesinde işyerlerinin mevcut istihdam durumları, açık işleri, temininde güçlük çektikleri meslekler, gelecek döneme ait beklenen istihdam değişimleri ve açık iş verilen mesleklerde istenen beceriler ile ilgili veriler raporlanmaktadır.[357]

İşyerlerinde yüz yüze görüşme yöntemiyle gerçekleştirilen "İşgücü Piyasası Araştırması İşyeri Bilgi Formu" kapsamında; temel işyeri bilgileri, mevcut istihdam

[357] İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu S.44

bilgileri (cinsiyet, meslek), açık işler (meslek, talep edilen eğitim ve beceri düzeyleri, karşılanma yolları, arama süresi), temininde güçlük çekilen meslekler, (meslek, güçlük nedeni), önümüzdeki dönemde artış veya azalış olacağı düşünülen mesleklere ilişkin sorular sorulmaktadır.[358]

İşgücü piyasasında arz ve talebin uygun şekilde eşleştirilebilmesi için işgücü piyasası araştırmaları büyük öneme sahiptir. Uygun eşleştirmenin temel kuralı arz ve talep yapısının doğru şekilde ortaya konulmasıdır. Bir taraftan işgücü arzının özellikleri ve beceri düzeyi doğru şekilde tespit edilmeli, diğer taraftan ise işgücü talep edenlerin beklentileri ortaya konulmalı ve İŞKUR açısından özellikle aktif işgücü programları bu iki tarafın gerçeklerine göre inşa edilmelidir.

İller bazında hazırlanan işgücü piyasası araştırma raporları özellikle Suriye ile komşu olan illerdeki işgücü talebindeki değişiklikleri yıllar itibarıyla izlemek ve yerel düzeyde etkileri yorumlayarak politikalar üretmek adına önemlidir. Bununla birlikte söz konusu raporlardan yola çıkarak yabancı işgücünün yerel işgücü piyasasına etkileri hakkında detaylı tespitlerde bulunmak mümkün değildir. Bu gerekçe ile gerek yerel gerekse ulusal düzeyde Suriyeli işgücünün yerel piyasaya etkilerini ölçümlemeye yönelik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu araştırmaların İŞKUR tarafından gerçekleştirilmesi durumunda işverenlerin çalışma izinlerinden kaynaklı cezai yaptırımlarla karşı karşıya kalma ve işgücü taleplerini geçici koruma kapsamındaki kişilerden karşılayıp karşılamadıkları konusunda bilgi paylaşımından kaçınma ihtimalleri bulunmaktadır. Diğer taraftan İŞKUR tarafından yerel işgücünün etkilenme düzeyine ilişkin yapılacak araştırmalarda da özellikle işsizlerin sıklıkla işlerinin Suriyeliler tarafından ellerinden alındığını belirtmeleri yüksek ihtimaller arasındadır.

İşverenlerin yabancı işgücü konusundaki yaklaşım ve beklentilerini anlamak ve yerel işgücünün göç akınlarından etkilenme düzeyini ve tepkisini ölçmek adına bağımsız araştırma kuruluşlarınca periyodik aralıklarla konuyla ilgili piyasa araştırmalarının yapılması gerekmektedir ve söz konusu araştırmalara başlanılması için girişimlerde bulunulmalıdır. Araştırmaların bulgularına göre çalışma hayatı ile ilgili

[358] İŞKUR,http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop, s.40 (23.04.2016)

görevler yürüten kurumların çalışmalarının şekillenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

5.5 Danışmanlık Hizmetlerinin Sunulması

Ülkemizdeki yabancıların işgücü piyasasına kazandırılmasında atılması gereken üçüncü adımın danışmanlık hizmetleriyle ilgili olduğu düşünülmektedir. Çünkü iş arayanın profili ve işverenin beklentileri tespit edildikten sonra doğrudan işe yönlendirilecek kişiler ile mesleki eğitim alması gerektiği düşünülen kişilerin ayrımı danışmanlık sürecinde yapılacaktır.

Çalışma izin durumundan bağımsız olarak Kuruma kayıtlı olan yabancıların danışmanlık hizmetlerinden faydalanmasında yasal anlamda bir engel bulunmamasına rağmen çeşitli nedenlerle uygulama farklılıkları ile karşılaşılmaktadır. Bazı il müdürlüklerinde iş arayan yabancılara ve yabancı işçi istihdam etmek isteyen işverenlere en azından hakları bakımından danışmanlık hizmeti sunulmakta iken, bazı illerde iş arayan yabancılara hiçbir şekilde danışmanlık hizmeti sunulmamaktadır.

Genelde yabancıların özelde ise Suriyelilerin danışmanlık hizmetine erişimindeki ilk engel dil sorunudur. İl Müdürlüklerinde yabancılar ancak Türkçe dilinde danışmanlık hizmeti alabilmektedirler. Ancak ülkemizdeki yabancıların önemli bir kısmı sadece Arapça olarak iletişim kurabilmektedir. Yabancılara danışmanlık dâhil diğer hizmetlerinin sunulabilmesi ve yabancıların işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanabilmesi için dille ilgili olan sorunların bir an önce ortadan kaldırılması gerekmektedir. Suriyeli mülteci krizinin ortaya çıktığı beşinci yılın sonunda iç bölgelerde yaşayan geçici koruma kapsamındakilerin önemli bir bölümü toplumla kurdukları iletişim sayesinde Türkçeyi öğrenmiştir. Ancak sınır illerinde yaşayan Suriyeliler yöre halkının da belirli ölçüde Arapça konuşabiliyor olması nedeniyle Türkçeyi yeterli düzeyde öğrenememiştir. Kurumuz danışmanlık hizmetlerinden bu kişilerin faydalanabilmesi için en azından sınır illerinde İl Müdürlüklerinde Arapça konuşabilen iş ve meslek danışmanlarından oluşan özel birimler oluşturulmalıdır. Mevcut danışmanlar içerisinden bu ihtiyacın karşılanamaması halinde ise Arapça bilen iş ve meslek danışmanı alımı yoluna gidilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bir taraftan uyum politikaları kapsamında ülkemizde bulunan yabancıların Türkçeyi öğrenmeleri için gerekli çalışmalar tamamlanmalı diğer taraftan ise İŞKUR'un internet sitesi başta olmak üzere çok dilli kamu hizmeti sunumlarının önü açılmalıdır. İŞKUR internet sitesi Türkçe ve İngilizce olarak faaliyetlere yer verilmektedir ve bu durum görece olumlu değerlendirilebilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde faaliyet yürüten Yabancıların Çalışma İzinleri Dairesi Başkanlığı'nın sitesinde ise sadece Türkçe olarak bilgilendirme yapılmaktadır.

Bunun yanı sıra İŞKUR internet sitesinin daha çok kullanıcı odaklı olması için bir takım iyileştirme çalışmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut sitede yer alan iş arayan ve işveren sekmesine benzer şekilde farklı statülerdeki yabancılara özel bir bilgilendirme sekmesinin çok dilli olarak oluşturulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Söz konusu bilgilendirmeler kolayca anlaşılır bir dil ile soru-cevap şeklinde hazırlanmalıdır. Alman İstihdam Kurumu'nun internet sitesi Almanca, Fransızca ve Almanca dillerinde hizmet sunmakta ve yabancılara özel bilgilendirmelere görünür şekilde yer vermektedir. İyi uygulamalardan yola çıkılarak İŞKUR internet sitesinin revize edilmesi faydalı olacağı düşünülmektedir.

İşveren danışmanlığı kapsamında ise bölgedeki işverenlerle yapılan görüşmelerde kayıt dışı yabancı işçi çalıştırmanın ilk bakışta ucuz bir formül gibi görünmesine rağmen toplum, çalışan ve işveren için yüksek maliyetleri içinde barındırdığı konusu sıklıkla vurgulanmalı ve konuyla ilgili bilinçlendirme faaliyetleri yürütülmelidir. Kayıt dışı yabancı işçi istihdamı konusunda yereldeki sanayi ve ticaret odaları, meslek odaları, esnaf ve sanatkâr birlikleri ile ortak projeler yürütülmesi girişiminde bulunulmalı ve bu çalışmalara Bakanlık düzeyinde destek verilmelidir.

Kendi işini kurmak ve işçi istihdam etmek isteyen yabancı sermaye sahiplerine yönelik ise Maliye Bakanlığı, SGK, İŞKUR ve diğer ilgili kuruluşlar işbirliğinde Türkçe, İngilizce ve Arapça dillerinde bilgilendirme materyalleri hazırlanmalıdır.

Son olarak, ülkemizde 5-17 yaş aralığında (okul çağı) yaklaşık 800 bin Suriyeli çocuk bulunmaktadır. Bu çocukların yaklaşık üçte birinin belirli bir eğitim kurumuna sürekli olarak devam edebildiği çeşitli raporlarda vurgulanmaktadır. Bu oran ülkemizin ve Suriyeli çocukların geleceği adına olumsuz bir göstergedir. Bununla birlikte en

azından herhangi bir eğitim kurumuna devam edebilen çocuklara bir gelecek inşa edebilmek adına kurumsal düzeyde sunulan danışmanlık faaliyetlerin özel bir kısmını yabancı çocukların eğitim gördüğü okullarda ve geçici eğitim merkezlerinde verilecek danışmanlık hizmetleri oluşturmalı ve Türkiye'de kalıp kalmayacaklarından bağımsız olarak bu çocukların geleceğe dair kariyer planlaması yapabilmesine destek olunmalıdır. Ayrıca bu sayede yabancı çocukların, bulundukları ülkenin işgücü piyasasını daha yakından tanımalarına imkân sunulmuş olacaktır.

5.6 Aktif İşgücü Programlarının Düzenlenmesi

Ülkemizde yabancıların işgücü piyasasına etkin şekilde kazandırılmaları ve entegrasyonun sağlanması için bu kişilere mesleki eğitim hizmetlerinin sunulması pek çok kesim tarafından önerilmektedir. Mesleki eğitim faaliyetleri gelişmiş ülkelerin yabancılara yönelik uyum politikalarının ayrılmaz bir parçasıdır. Ülkemizdeki kamu otoritelerinin yaklaşımı da Suriyelilerin ve diğer yabancıların meslek profillerinin ortaya konulmasının akabinde ihtiyacı olanlara mesleki eğitim verilmesi yönündedir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nden gelmesi beklenilen fonların bir kısmının yabancılara meslek eğitim verilmesi için kullanılacağı düşünülmektedir.

Yabancıların işgücü piyasasına kazandırılabilmeleri için verimli bir mesleki eğitime tabi tutulması zorunluluktur. Temel düzeyde mesleki eğitim sahibi olan yabancıların ise ileri düzey mesleki eğitime erişimi için yeterliliklerinin tanınması Almanya gibi Türkiye'nin de önünde bulunan zorlu politik alanlardan biridir ve birçok Kurumun birlikte hareket etmesini gerektirmektedir.

İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde eğitimler düzenlenmesinin yanı sıra, yabancıların önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini ve mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla iş başı eğitim programlarına aktif katılımları teşvik edilmelidir. Bu sayede kişinin işgücü piyasasına uyumunun, rekabet edebilirliğinin ve verimliliğinin artmasının yanı sıra kayıtlı istihdama kazandırılmasına da destek olunacaktır.

Girişimcilik faaliyetleri kapsamında belirli düzeyde sermayesi olan yabancılar tarafından ülkemizde yeni işyerlerinin açılması ve yeni işlerin yaratılması desteklenmelidir.

Ancak İŞKUR'un yabancılara yönelik kurs hizmetlerinde fon sorunu ile karşılaşılmaktadır. Aktif İşgücü Hizmetleri Genelgesi'nin Ortak Hükümler kısmının Yabancılar ve Geçici Koruma Kapsamındakilerin Kurs ve Programlardan Faydalanması maddesi kapsamında yabancıların sadece İşsizlik Sigortası Fonu dışındaki fonlardan karşılanan kurs ve programlara katılmasına imkân tanınmıştır. Oysaki mevcut durumda İŞKUR tarafından düzenlenen kurs ve programların tamamına yakını İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır ve bu nedenle aktif işgücü hizmetlerinden faydalanabilen yabancı bulunmamaktadır.

Yabancıların mesleki eğitiminin bu denli gündemde olduğu bir dönemde toplumsal bir takım kaygılar ve işçi sendikalarının şikâyetleri göz önünde bulundurularak bu yönde bir kısıtlamaya gidildiği düşünülmektedir. İşsizlik Sigortası Fonu'ndan sadece devletin tasarrufu ile harcamalar yapmanın doğru olmadığı fikrinden hareketle Genelgedeki kısıtın yerinde olduğu düşünülmektedir. Konu üzerinde sendikalarla uzlaşı sağlanması son derece önemlidir. Mevcut durumda ise yabancıların mesleki eğitimi amacıyla alternatif kaynaklara başvurulması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle uluslararası fon kaynaklarından aktif işgücü programlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası toplumun ve kuruluşların dikkatini çekebilecek nitelikte projelerin hayata geçirilmesinin son derece önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu başlık altında ele alınması gereken bir diğer konu ise toplum yararına programlardır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile yabancıların TYP'lere katılımı engellenmiş olsa da Türkiye'nin de taraf olduğu Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme'nin 54'üncü maddesine göre göçmen işçiler "işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarına katılma konusunda İstihdam Devletinin uyruğundaki kişilerle eşit muameleye tabidirler." Ülkemizde işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarının başında TYP'ler yer almaktadır. Savaş ve göç koşulları nedeniyle çalışma alışkanlığından uzaklaşmış olan ve geçici gelir desteğine ihtiyaç duyan özellikle kadın, engelli ve 35 yaş üstü yabancıların programlardan yararlandırılmalarının olası faydası göz önünde bulundurularak söz konusu kısıtın yeniden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Son olarak ifade edilmelidir ki, yabancıların işgücü piyasasına kazandırılmasında mesleki eğitimi mucizevi bir formül gibi sunmak ve olağanüstü çözümler beklemek gerçekçilikten uzak bir bakış açısı olacaktır. Türkiye'de farklı kamu kurumlarınca düzenlenen veya desteklenen kursların işgücü piyasası ihtiyaçları ile uyumluluk derecesi ve iş piyasasına katılmaya etkisi arttıkça elde edilecek olumlu çıktılar da artacaktır.

5.7 İşe Yönlendirme Hizmetlerinin Sunulması

Yabancı işsizlerin işe yönlendirilmesi ve yerleştirilmesinde İŞKUR'un aktif rol aldığını söylemek doğru bir değerlendirme olmayacaktır. İlden ile uygulamalar değişmekle birlikte çalışma izni olmayan yabancıların yakın zamana kadar Kuruma kaydının alınmadığı dolayısıyla hiçbir hizmetin sunulmadığı bilinmektedir. Gelinen noktada kayıt işlemlerine ilişkin sorun belirli ölçüde çözülmüş görünmekle birlikte, İl Müdürlüklerinin neredeyse tamamında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun gerekçe gösterilerek Kurum kaydı yapılan yabancıların işe yönlendirmesi yapılmamakta, açık işlere yönlendirmenin yapılabilmesi için çalışma izni koşulu aranmaktadır.

Bununla birlikte Kuruma kayıt esnasında istenilen çalışma izin belgesine ilişkin İşlemler El Kitabı'nda yer alan hükmün Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi ile geçici koruma kapsamındakiler lehine yumuşatılmış olması ile birlikte, işe yönlendirme yapabilmek için bu kişilerden çalışma izin belgesi istemenin bir dayanağı da kalmamıştır. Ayrıca ilgili rehberde geçici koruma kapsamındaki kişilerin İŞKUR'a "iş arayan" olarak kayıt yaptırabilecekleri ve Kurum hizmetlerinden faydalanabilecekleri düzenlemesine yer verilerek, bu kişilerin işe yönlendirmesinin yapılması amaçlanmıştır.

İl Müdürlükleri ile yapılan görüşmelerde statüsü farketmeksizin çalışma izni olmayan tüm yabancıların işe yönlendirmesinin yapılmadığı ifade edilmiştir. Yabancılara işe yönlendirme hizmeti sunulmamasında bu kişilerin çalışma izinlerinin olmayışının yanı sıra Kuruma rağbetlerinin çok az olması da gerekçe gösterilmiştir. Geçici koruma statüsündeki kişilerin İŞKUR'a rağbet etmeyişinde Suriyelilerin zaten kendi imkânları ile çalışıyor olmalarının etkili olduğu ifade edilmiştir. Ancak bir il

müdürlüğü Suriyelilerin nitelikleri açısından ileride Avrupa tarafından kabul edilmek gibi bir elemeye tabi olmaları ihtimali nedeniyle Türkiye'de kayıt altına alınmaktan çekindiklerini belirtmiştir ve bu tespitin profilleme çalışmalarında da son derece etkili olacağı düşünülmektedir. Ülkemizdeki geçici koruma statüsü dışındaki diğer yabancıların da İŞKUR'a talepleri zayıftır.

Yabancılara işe yerleştirme hizmetinin sunulmasında çalışma izni koşulunun aranmasının ne derece sağlıklı bir yaklaşım olduğu tartışılmalıdır. Bilindiği üzere süreli çalışma izni bir yıllık süre ile belirli bir işverene ve belirli bir mesleğe bağlı olarak verilmekte ve daha sonra aynı işverene ve aynı mesleğe bağlı olarak 3 yıl daha uzatılabilmektedir dolayısıyla süreli çalışma izni olan yabancının, normal şartlarda ilk 4 yıl çeşitli işler ve işverenler arasında seçim yapmak gibi bir alternatifi bulunmamaktadır. Süreli çalışma izinlerinde söz konusu 4 yıl tamamlandıktan sonra yabancının aynı meslekte çalışmak kaydıyla dilediği işverenin yanında çalışmasına izin verilmektedir. Süresiz çalışma izinlerinde ise yabancının uzun süreli ikamet hakkına sahip olması veya Türkiye'de en az 8 yıl kesintisiz ikamet etmiş ya da çalışmış olması şartı aranmaktadır.

Ancak geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeliler en fazla beş yıldır ülkemizdedirler ve çalışma izni alabilmelerinin yolu 2016 yılında açılmıştır. Bu bağlamda Suriyeliler yukarıda yer verilen koşullara sahip olamayacaklarından dolayı çalışma izni koşulu aranarak geçici koruma kapsamındaki kişilere İŞKUR tarafından işe yerleştirme hizmetinin sunulması mümkün değildir. Bu duruma ilaveten İŞKUR'un geçici koruma kapsamı dışındaki yabancılardan da çalışma izni istemesi halinde sadece belirli bir işverene ve belirli bir mesleğe bağlı olarak 1+3 yıl süreli çalışması olanlar ile süresiz çalışma izni olanlara işe yerleştirme hizmeti sunabilecektir.

İŞKUR'un çalışma izni olmayan yabancıları işe yönlendirmesine karşı çıkanların ilk argümanı iş eşleştirmesi sağlanmasına rağmen işverenlerin çalışma izni başvurusunda bulunmaması halinde kayıt dışı istihdama İŞKUR'un aracılık etmiş olacağıdır. Oysaki benzer durum vatandaşların işe yönlendirilmesinde de yaşanabilmekte ve İŞKUR'un SGK'dan veri çekimi sürecinde yaşadığı sorunlar nedeniyle işe yerleştirilen vatandaşın kayıtlı istihdamda yer alıp almadığının takibi zaman zaman sağlıklı şekilde yapılamamaktadır. İşverenlerin çeşitli kanallarla temin

ettikleri yabancı işçiler için çalışma izni başvurusunda bulunmalarının sağlanması konusu farklı denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesi ve konuyla ilgili toplumsal bilincin oluşmasıyla çözüme kavuşturulacak bir alandır.

Çalışma izni olmayan kişilerin İŞKUR aracılığıyla işe yönlendirilmesine karşı çıkılmasının ikinci gerekçesi ise işyerlerinin yabancı istihdam kotasının takip edilebileceği Kuruma açık bir sistemin olmaması nedeniyle yabancı istihdam kotası dolmuş olan işyerine yönlendirme yapılması riskinin bulunmasıdır. İşverenlerin yabancı işçi istihdamı için genel kural olarak yüzde 10'luk bir kota belirlenmiştir. Bu kota aşıldığı halde bir işyerinin yabancı istihdam edebilmesi için istisnai durumlar dışında bu kişiyi izinsiz ve dolayısıyla kayıt dışı olarak istihdam etmesi gerekmektedir. Kayıt dışı istihdam konusunda ise yasalar sorumluluğu işverene yüklemiştir.

Etkin bir süreç yönetimi adına geçici koruma statüsündekilerin, uluslararası koruma başvurusunda bulunanların ve uluslararası koruma kapsamında olanların[359] işe yerleştirilmesinde İŞKUR'un yapması gereken çalışma izni koşulunu devreden çıkararak bu kapsamdaki kişileri doğrudan açık işlere yönlendirmesi ve işe alımın gerçekleşmesine istinaden ilgililerin çalışma izni için başvurmasını sağlamaktır. Bununla birlikte işe yerleştirme işlemi gerçekleştikten sonra çalışma izni alınması konusunda kota, sektörel veya mesleki kısıtlarla karşılaşılabilir. Sektör ve meslek kısıtı olan durumlarda zaten İŞKUR tarafından herhangi bir yönlendirme yapılmayacaktır. Kota kısıtına rağmen yapılan yönlendirmelerde ise nasıl ki bir vatandaşın işe yerleştirmesi yapıldığında kayıtlı istihdamda olup olmadığı çeşitli durumlarda kontrol edilmiyor[360] ve sorumluluk tamamen işverene bırakılıyorsa burada da sorumluluk tamamen işverene bırakılmalıdır. İŞKUR işe yerleştirme işlemi tamamlandıktan sonra sadece denetim ve kontrol birimlerine konuyla ilgili bildirimde bulunarak önemli ölçüde kayıt dışılığın önüne geçmiş olacaktır.

Ülkemizde bulunan yabancı işgücünün mesleki profilleri hakkında detaylı bilgilere sahip olunarak il düzeyinde ihtiyaç duyulan beceri açıklarının yabancılar

---

[359] Uluslararası koruma ve geçici koruma ile bağlantısı olmayan yabancıların Türkiye'de istihdam edilebilmelerinde 4 haftalık sürede söz konusu açık işin yerel işgücü tarafından kapatılamamış olması koşulu arandığından, 4 haftalık bekleme süresi geçmeden bu kişilerin doğrudan işe yönlendirmesi yapılamayacaktır.

[360] İŞKUR'un işe yerleştirme işlemlerinde beyan esas alınmaktadır.

vasıtasıyla giderilmesi yoluna gidilmesi halinde bir taraftan Kurum kaynaklarında verimlilik sağlanacak diğer taraftan ise yabancıların kendi mesleklerinde istihdam edilmeleri sayesinde uyum süreçleri hızlandırılacaktır.

Son olarak Suriyelilerin Türk işsizlere göre mobiliteleri daha fazla olduğundan doldurulamayan açık işlere yerleştirilmelerinde fazla zorluk yaşanmayacağından İŞKUR tarafından yabancıların açık işlere yönlendirilmeleri konusunda faaliyetlere başlanılmalıdır.[361]

5.8 Yabancılar İçin İstihdam Fuarlarının ve Kariyer Günlerinin Düzenlenmesi

İŞKUR tarafından istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak amacıyla İstihdam Fuarı ve Kariyer Günü düzenlenmesine önem verilmekte ve bu faaliyetler 2010 yılından beri artarak devam etmektedir. 2015 yılında 22 istihdam fuarı ve 115 kariyer günü gerçekleştirilmiştir.[362]

Başta Almanya olmak üzere pek çok Avrupa ülkesinde hedef kitlesi yabancı işgücü olarak belirlenen ve bu kişilerin işverenlere daha kolay ulaşmasını sağlayan iş fuarları düzenlenmektedir. Ülkemizde de göçten en fazla etkilenen illerde il müdürlükleri, sanayi ve ticaret odaları, kalkınma ajansları ve etkinlik alanı geniş olan özel istihdam bürolarının işbirliği ile bölgesel istihdam fuarları yapılması girişiminde bulunmalıdır.

Ayrıca yine hedef kitlesi yabancılar olacak şekilde mesleki eğitime erişim ve yabancıların mevcut yeterliliklerin tanınması konusunda bilgilendirme ve yönlendirme hizmetlerinin sunulabileceği kariyer günü etkinlikleri İstanbul, Ankara, İzmir, Konya, Adana, Mersin, Gaziantep ve Şanlıurfa gibi genç yabancı nüfusun yüksek olduğu illerde düzenlenmelidir.

Söz konusu etkinliklerden hedef kitlenin haberdar edilebilmesi amacıyla İŞKUR kaydı olanlar yabancılara kısa mesajla bilgilendirmede bulunulması ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılmasının yanı sıra Suriyelilerin yoğun olarak ikamet ettiği

---

[361] Doç. Dr. Erdoğan, Murat ve Dr. Ünver, Can; Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti Ve Önerileri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2015, s.53

[362] İŞKUR 2015 Faaliyet Raporu, s.34

semtlerin muhtarlıklarında ve camilerinde konuyla ilgili duyuruların yapılması yoluna da gidilmelidir.

5.9 Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi

Kurumsal kapasite; fiziki yapı, bilgi işlem olanakları, personel sayısı ile niteliği ve mevzuat gibi unsurlardan oluşmaktadır. Kamu hizmeti talep eden kişi sayısındaki artış mevcut imkânlarla etkin hizmet sunumunu zorlaştırmaktadır.

ILO'nun raporları başta olmak üzere çeşitli politika belgelerinde ve eylem planlarında yabancıların işgücü piyasasına kazandırılması konusunda Kuruma çok önemli görevler verildiği için İŞKUR'un kurumsal kapasitenin artırılması da sık sık dile getirilmektedir. İŞKUR'un fiziksel olanaklardan çeşitli kurumlarla bilgi işlem entegrasyonun sağlanmasına ve mevzuatının değişen koşullara uyarlanmasına kadar pek çok konuda kapasite artırımına ihtiyacı bulunmaktadır.

Kurum mevcut imkânları ile yabancı işgücüne yönelik politikalar geliştirilmesinde azami gayret sarf etmektedir. Kilis İl Müdürlüğü'nün çabaları ile hazırlanan "Kilis İli İşgücü ve İnsan Kaynakları Raporu" söz konusu çalışmalara iyi örneklerden biridir. Adı geçen rapora benzer çalışmaların göçten en fazla etkilenen illerde de yapılması ve her ilde ilgili tüm aktörlerin katkısı ile yerel işgücünün istihdamda kalmasının korunması, yabancı işgücünün işgücü piyasasına başarılı bir şekilde entegrasyonunun sağlanması hususunda eylem planları oluşturmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kurumsal kapasitenin önemli bir ayağını oluşturan insan kaynağı açısından yabancılara hizmet sunacak olan personelin en azından yabancı dil yeterliliğine ve göç psikolojisine hâkim olması gerekmektedir. Mevcut imkânlarla informel bir takım engeller nedeniyle yabancılara fiili olarak hizmet sunumu yapılamamaktadır. Ayrıca illerde iş ve meslek danışmalarına ve çalışma ilişkileri servisi çalışanlarına çalışma izinleri mevzuatı konusunda eğitimler verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kurumsal kapasitenin bir diğer ayağı olan mevzuat yapısı anlamında ise illerde yabancılara hizmet sunumunda uygulamaların tekleştirilmesi ve netleştirilmesi adına hizmet standartlarının bir an önce oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca yabancıların

çalışmasına ilişkin genel düzenlemelere yer veren yasal düzenlemelerin de değişen şartlara uyarlanması son derece faydalı olacaktır.

Yabancıların Kuruma erişiminde önemli araçlardan biri olan İŞKUR internet sitesinin Arapça olarak da hizmet vermesine ve kullanıcı odaklı şekilde sitenin yeniden şekillendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Başta İŞKUR olmak üzere ilgili kurumlarda Suriyeliler için özel hizmet ve danışma birimleri oluşturulmalıdır.[363]

5.10 Nitelikli İşgücüne Özel Politikaların Geliştirilmesi

Son yıllarda hükümet nitelikli yabancı işgücünün ülkemize çekimi ve tersine beyin göçü konularında önemli çalışmalara imza atmakta ve politika belgelerinde nitelikli işgücü konusuna özel önem atfetmektedir. 64 üncü Hükümet Programı'nda "nitelikli insan gücü için çalışma izni sürecinin hızlandırılacağı ve bu amaçla özel bir Turkuaz Kart Sistemi geliştirileceği, nitelikli yabancı uyruklu çalışanların ve ailelerinin ikamet iznine ve çalışmalarına ilişkin süreçlerin kolaylaştırılacağı ve iyileştirileceği; yurtdışındaki üniversite öğrencileri ile bilim, sanat ve kültür alanlarında öne çıkan yüksek nitelikli insan gücü için değişim, hareketlilik ve staj programlarının geliştirileceği, yurtdışında lisansüstü eğitim yapmış olan vatandaşların Türkiye'ye dönmelerini sağlamaya yönelik Ar-Ge desteklerinin yaygınlaştırılacağı ve üniversitelerde ilave teşviklerle yabancı öğrenci sayısını artırılacağı[364] taahhüt edilmiştir.

Turkuaz kartı uygulamasının AB Mavi Kart uygulamasından esinlenilerek ortaya konulduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda Avrupa'da nitelikli işgücünün çekimi için yerleşme izni dâhil pek çok imkân seferber edilmektedir. Türkiye'nin yabancı nitelikli işgücü politikasının Amerika, Kanada, Avusturalya gibi devletlerin politikaları ile rekabet edebilir düzeye gelmesi için bu ülkelerin uygulamaları hakkında kapsamlı çalışmalar yürütülmesi gerekmektedir.

Ülkemizde sayıları az da olsa Suriyeliler içinde yer alan profesyonel meslek sahiplerinin hem Türkiye ekonomisine katkıları, hem de entegrasyon sürecinde

[363] Murat Erdoğan TİSK raporu sayfa 53
[364] 64. Hükümet Programı, s.111

oynayacakları önemli sosyal roller dikkate alınarak istihdama katılımlarının sağlanması için özel politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Suriye'deki krizin ilk yıllarında ülkemize gelen nitelikli işgücünün maalesef önemli bir bölümü çeşitli gerekçelerle Avrupa ve Amerika'ya göç etmiş ve bu durum dönem dönem medyaya da yansımıştır.[365] Ayrıca ülkemizde kendi özel kanunları nedeniyle yabancıların dişçilik, hastabakıcılık, eczacılık, veterinerlik, avukatlık ve noterlik gibi meslekleri icra etmeleri yasaklanmıştır. Bu durum nitelikli yabancıların ülkeden kaçışlarında etkili olan hususlardan biridir. Türkiye'de yabancıların çalışamayacağı mesleklere ilişkin yasakların yeniden gözden geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Son olarak yabancıların sahip olduğu diplomaların denkliği ve mesleki sertifikalarının tanınması konularında da kalıcı çözümler üretilmelidir.

5.11 Dezavantajlı Gruplara Yönelik Özel Politikaların Geliştirilmesi

Uzun yıllar Suriyelilerin Türkiye'de kalacağı göz önünde bulundurulursa genele yönelik çözümlerin yanı sıra daha özel ilgi gerektiren konulara da eğilmek gerekmektedir. Uluslararası literatürde göçmenlerin tamamı dezavantajlı gruplar kapsamında ele alınmakla birlikte grubun içinde görece daha dezavantajlı konumda bulunan yabancı kadın, genç ve engelli işgücüne yönelik özel tedbirlerin geliştirilmesi ve bu kişilerin kayıt dışı olarak düşük ücretlerle ve iş güvencesi olmadan istihdam edilmeleri şeklindeki istismarın önüne geçilmesi gerekmektedir.

4447 sayılı Kanunun Geçici 10 uncu maddesi kapsamında uygulanmakta olan kadın, genç ve mesleki eğitim teşviki geçici koruma statüsündeki, uluslararası başvuru sahibi veya uluslararası koruma kapsamındaki kadınları da kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Savaş koşulları nedeniyle pek çok kadın çocuklarıyla birlikte yalnız olarak ülkemize sığınmışlardır ve bakımlarını üstlenebilecek herhangi bir aile ferdine sahip değillerdir. Ailesinde çalışabilir durumda olan hiç kimsenin olmaması koşuluyla sığınmacı kadınların teşvik kapsamına alınarak kayıtlı istihdama kazandırılması gündeme alınması gereken bir konudur.

[365] http://www.hurriyet.com.tr/obamadan-suriyeli-bilim-insani-hamoya-ozel-davet-40038690 (27.04.2016)

Suça karışma olasılıklarının yüksek olmasından dolayı gençlerin de istihdama kazandırılması toplum refahı ve güvenliği adına son derece önemlidir. Suriye'de eğitim görmekte iken ülkesinden ayrılmak zorunda kalan gençlerin Türkiye'de eğitimlerine devam edebilmeleri için her türlü destek sağlanmalıdır. Belirli düzeyde dil bilgisi ve yeterlilik koşuluyla eğitim kurumlarının ülkemizdeki yabancı öğrenciler için kontenjan ayırmalarının ve proje üretmelerinin önü açılmalıdır. Sahip olunan mesleki yeterliliklerin tanınması kadar, kişinin kendi ülkesinde almış olduğu eğitimin tanınması da son derece önemlidir ve kişi eğitimine kaldığı yerden devam edebildiği sürece bu tanıma işlemi anlam taşımaktadır. İşgücü piyasasına katılma isteğinde olan gençler ise kapasiteleri ve yatkınlıkları göz önünde bulundurularak mesleki eğitimlerden öncelikli olarak faydalandırılmalıdır.

Dezavantajlı yabancı grupların desteklenmesi kapsamında ele alınacak bir diğer konu ise engelli yabancıların istihdamına yönelik geliştirilmesi gereken koruyucu tedbirlerdir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi kapsamında işverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelliyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. İşyerlerinin istihdam zorunluluğunu yerine getirip getirmedikleri aylık işgücü çizelgeleri aracılığıyla İŞKUR tarafından takip edilmektedir. Sosyal koruma evrensel nitelikte bir ilkedir ve kişilerin sahip oldukları kimlik belgelerinin ve vatandaşlık bağlarının çok üzerinde bir anlama karşılık gelmektedir. Göç akınlarından etkilenen iller istisna tutularak diğer illerde işverenlerin engelli açıklarını uyruk gözetmeksizin kapatabilmesinin yolu açılmalıdır. Suriye-Türkiye sınırında bulunan iller göç akınlarına bağlı olarak özellikle dezavantajlı gruplar için işlerin sayısında yaşanan azalma nedeniyle kapsam dışı bırakılmalıdır.

5.12 Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Edilmesi

Yabancıların Türkiye işgücü piyasasına etkisini ortaya koymaya çalışan raporların neredeyse tamamında yabancıların ülkemizde kayıt dışı olarak istihdam edildiği; yerel işgücü için kayıt dışı işlerde azalmaların yaşandığı ve bu nedenle işsiz kalan yerel işgücünün belirli bir kısmının işgücü piyasası dışına itildiği ifade edilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yabancıların Çalışma İzinleri Dairesi Başkanlığı'nın çalışma izni istatistikleri ile Türkiye'de bulunan yabancı sayısı

kıyaslandığında aradaki olağanüstü fark yabancıların kayıt dışı istihdamını ispatlar nitelikteki bir diğer göstergedir.

Kayıt dışı istihdam insan onuruna yakışır iş prensibini ihlal eden temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kayıt dışı istihdam işverenler arasında da haksız rekabete neden olmakta, yükümlülüklerini yerine getiren işverenler bir nevi cezalandırılmış gibi algılanmaktadır. Kayıt dışı istihdamla mücadele konusu İŞKUR'un doğrudan görev alanında olmamakla birlikte, yabancı ve yerel işgücünün karşı karşıya olduğu sorunlara makro düzeyde çözüm önerileri getirmek bu çalışmanın temel hedefidir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele de iş arayan ve işverenlere yönelik bilinçlendirme çalışmalarının yürütülmesi son derece önemli olmakla birlikte denetim mekanizmaları harekete geçirilmeden etkin bir mücadelenin gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun izinsiz yabancı işçi çalıştırmanın müeyyidesini 20 inci maddesinde düzenlemiş ve şu hususlara yer vermiştir: "Bu Kanun kapsamına giren yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri Bakanlık iş müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar 22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda yer alan teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır. Genel ve özel bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülükleri yerine getirmediklerini tespit etmeleri halinde, durum Bakanlığa bildirilir. Birinci fıkraya göre yapılan denetimler ve ikinci fıkraya göre yapılan bildirimler üzerine Bakanlık bölge müdürünce, gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre bu Kanunda yer alan idari yaptırımlar uygulanır." İlgili madde izinsiz yabancı işçi istihdamı ile mücadelede çok sayıda kurumun işbirliğine vurgu yapmıştır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda oluşturulacak olan eylem planlarına ilgili tüm taraflar dâhil edilmelidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu tarafından belirli sektörler veya konular programlı denetim kapsamına alınmakta ve herhangi bir şikâyet veya ihbara ihtiyaç duyulmadan program kapsamında olan işyerlerine denetimler yapılmaktadır. Söz konusu programlara kayıt dışı yabancı işçi istihdamı konusunun dâhil edilmesi ve özellikle göçten en fazla etkilenen bölge illerinde yapıcı bir yaklaşımla denetimlerin gerçekleştirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. İlk aşamada bu denetimler işverenler açısından olumlu karşılanmayacak olmakla birlikte çalışma hayatının vazgeçilmez prensibi olan kayıtlı istihdamdan taviz verilmemesi ülkemiz işgücü piyasasındaki önemli bir yapısal sorunun çözülmesine katkı sağlayacaktır.

5.13 Çalışma İzni Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi

Yabancıların istihdamına ilişkin temel düzenleme 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun'dur. Söz konusu Kanun incelendiğinde son derece karışık ve ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz olduğu görülmektedir. Yabancıların ve uluslararası koruma kapsamında olanların çalışma izinlerine ilişkin son çıkan yönetmelikler de karmaşık ve yetersiz olan mevzuatı aynı zamanda dağınık hale getirmiştir.

4817 sayılı Kanun'un ihtiyaçlara cevap vermedeki yetersizliği nedeniyle Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na 2015 yılı Şubat ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan "Yabancı İstihdamı Kanunu Tasarısı" havale edilmiş ancak tasarı henüz yasalaşmamıştır.[366]

Tasarının genel gerekçesinde, 4817 sayılı Kanun'un, yabancının niteliği ile çalıştığı sektör açısından farklı uygulamalara izin vermediği, esneklik sağlamadığı, ev hizmetleri gibi düşük vasıflı işlerde çalışanların kayıt dışılığı sorununa çözüm getiremediği; dinamik ve sürekli değişen bir olgu olan göç yönetimi konusunda yeni ihtiyaçların ortaya çıktığı ve mevcut düzenlemelerle bu ihtiyaçların karşılanmasında sorunlarla karşılaşıldığı, yabancı istihdamı ve işgücü göçü yönetimi kapsamında konuya ilişkin politikaların oluşturulması, bu politikaların uygulanması, uygulama sonuçlarının

[366] TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=176457 (30.04.2016)

değerlendirilmesi, ilgili kurumlarla ortak çalışmalar yapılması, yabancı işgücüne ilişkin gerekli verilerin toplanması, analiz edilmesi ve göç politikasının ana unsurlarından biri olan yabancı istihdamı politikasının oluşturulması ihtiyacını gidermek amacıyla yeni bir düzenleme yapılması gereksinimi duyulduğu ifade edilmiştir.[367]

Ayrıca tasarının gerekçesinde son dönemde ülkemize yapılan göçün klasik göç kuramlarının dışında bir görünüş arz ettiği, yüksek vasıflı işgücünün Türkiye'ye belirli ölçüde yöneldiği, birincil işgücü piyasasında çalışan nitelikli yabancıların sayısında artış olduğu; yabancı şirketlerin ülkemizde yatırım yapmaları için verilen teşvikler ve bu alanda kolaylık sağlayan mevzuat düzenlemelerinin, ülkemizde yabancı yönetici ve vasıflı teknik eleman sayısında ciddi anlamda artış sağladığı ancak bu durumun yabancıların çalışma izinleri üzerinde dikkatle durulmasını ve önlemler alınmasını zorunlu hale getirdiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, tasarı hazırlanırken yabancıların kayıt dışı çalışmalarının önlenmesine yönelik politikaların geliştirilmesi, nitelikli yabancı çalışanların birincil işgücü piyasasına girişinin önündeki engellerin kaldırılması ve oluşturulan politikaların uluslararası göç politikaları ile uyumlu olması hedeflenmiş, başta çalışma izinleri ve muafiyetler olmak üzere, yabancıların çalışmasına ilişkin yürütülecek tüm iş ve işlemlerde yaşanan sorunların giderilmesi ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması amaçlanmıştır.[368]

Tasarıda yer alan dikkat çekici ve son derece önemli değişikliklerden ilki yabancı istihdamı politikasının oluşturulması amacıyla ilgili kurumların katılımıyla bir Yabancı İstihdam Politikası Danışma Kurulu oluşturulması ve yabancılar konusunda yeterli verinin elde edilmesini sağlayacak bir sistemin kurulmasının öngörülmesidir. Danışma Kurulu'nda görev alacak olan aktörler Bakanlık Müsteşarı, Bakanlık Yabancı İstihdamı Genel Müdürü, Dışişleri Bakanlığı Konsolosluk İşleri Genel Müdürü, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürü ve Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürü'dür. Ancak söz konusu Danışma Kurulu'nda sosyal taraflara, üniversite temsilcilerine ve İŞKUR'a yer verilmemiş olması aslında söz konusu taslağın da çok temel eksiklikleri içinde barındırdığının bariz göstergelerinden biridir. Danışma Kurulu'nun oluşturulma şekli yabancıların çalışma izinleri

[367] Yabancı İstihdamı Kanun Tasarısı, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-1035.pdf (30.04.2016)
[368] http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-1035.pdf

konusundaki mevcut yapıdan ve yaklaşımdan zihni anlamda çok fazla uzaklaşılmadığını kanıtlar niteliktedir. Bununla birlikte ülkemizde tasarıda öngörülenden çok daha geniş katılımcıdan oluşan bir Yabancı İstihdam Politikası Danışma Kurulu'nun oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Tasarıdaki dikkat çekici değişikliklerden ikincisi ise artan görevlere bağlı olarak Bakanlık ana hizmet birimlerinden olmak üzere mevcut yapılanmayı da içine alan Yabancı İstihdamı Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının öngörülmesidir.

Tasarı bütünüyle incelendiğinde nitelikli yabancı işgücüne vurgunun artırılması ve stajyerler ve mesleki eğitim alacak olanlara özel düzenlemelerin dışında mevcut yasadan çok farklı olmadığı düşünülmektedir. Yabancı istihdamına ilişkin düzenlemelere yer veren yasalardan, işgücü piyasasının ihtiyaçları ile uyumlu, kayıt dışı istihdamı engelleyici ve kolay anlaşılabilir olması beklenilmektedir.

Tasarıda uluslararası koruma başvurusu sahipleri ile geçici koruma kapsamındakilerin çalışabilmeleri için beklenilmesi gereken süre, mevcut düzenlemeler de olduğu gibi yine 6 ay olarak belirlenmiştir. Oysaki 6 aylık bekleme süresi maddi olanakları tamamen değişen bu kişilerin gelir desteğine duyduğu ihtiyaçtan dolayı oldukça uzun bir süredir. Almanya'da söz konusu bekleme süresi son göç akınları neticesinde 9 aydan 3 aya indirilmiştir. 3 aylık bekleme sürecinde de "Erken Müdahale Projesi" çerçevesinde kişinin profilini ve potansiyelini ortaya koyacak olan danışmanlık hizmetleri yürütülmekte ve kişinin çalışmaksızın geçirdiği dönem devletin mali kaynakları açısından yük olarak görüldüğünden hiç zaman kaybedilmeksizin kişi üç ayın sonunda işgücü piyasasına dâhil edilmektedir. Türkiye'nin ev sahipliği yaptığı kitlenin büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda devletin kaynakları üzerinde yükün hafifletilmesi adına yabancıların en kısa bekleme sürecinde işgücü piyasasına dâhil edilmeleri ve hem kendileri hem de genel toplam için artı değer sunmaları beklenilmelidir.

Çalışma mevzuatında sorun oluşturan alanlardan biri de çalışma izin muafiyetlerinin ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte kurgulanmamış olmasıdır. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin 5 inci maddesi "mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan

yabancıları, çalışma izni muafiyeti kapsamına almış ve çalışma izni muafiyeti başvurularını, geçici koruma sağlanan il valiliğine yapacaklarını ve bu başvuruların, ilgili valilik tarafından Bakanlığa bildirileceğini" düzenlenmiş iken; Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi'nin 2.2'nci maddesinde söz konusu başvuruların Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılacağını ve 2.4'ncü maddesinde ise mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışmak üzere çalışma izni muafiyeti bilgi formu verilen geçici korunan yabancıların il müdürlüklerince her ay otomasyon sistemi üzerinden alınan listesinin, izleyen ayın ilk haftası içerisinde Valiliğe bildirileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda çalışma izin muafiyet başvurusunda bulunacak olan kişilere sadece kayıtlarının bulunduğu ille sınırlı olarak mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışma muafiyeti tanınmaktadır.

Oysaki ülkemizde mevsimlik tarım işçilerinin önemli bir kısmı sürekli hareket halinde konargöçerler şeklinde faaliyetlerini sürdürmektedirler. Belirli bir ile bağlı olarak çalışmak mevsimlik tarım işlerinin doğasına aykırı olduğundan ve tarım sektörünün kayıt dışılığın en yüksek olduğu alanlardan biri olması nedeniyle geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izin muafiyetine rağbet etmeyeceği düşünülmektedir. Mevsimlik tarım işlerinde belirli bir ile bağlı olma kuralının kaldırılması halinde Suriyeli işgücü yükünün belirli iller üzerinden alınıp ülke geneline yayılarak hafifletilmiş olmasının da önü açılacaktır.

SONUÇ

Göç, insanlık tarihi kadar eski bir olgu olmakla birlikte, günümüz dünyasında göç hareketlerinin boyutlarının önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Bir taraftan ülkeler yabancı işgücüne ihtiyaç duymakta ve bu kapsamda çekim merkezleri oluşturmak için rekabete girmektedirler. Öte yandan ise dünyanın pek çok bölgesinde ortaya çıkan istikrarsızlıklar sonucunda ülkelerini terk etmeye zorlanan kişilerin sığınma talepleri karşısında devletler zaman zaman isteksiz tutumlar sergilenmektedir.

Ülkemizde 2010-2014 yılları arasında ikamet izni verilen yabancıların toplam sayısı yaklaşık bir buçuk milyon kişidir. Turizm sektörünün ağırlıklı olduğu illerde çok sayıda Rusya, Ukrayna, Moldova, Azerbaycan, Türkmenistan, Kazakistan, Özbekistan ve Gürcistan kökenli yabancı ikamet etmekte ve çalışmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Konya gibi şehirler yukarıda uyruklarından bahsedilen yabancılara ek olarak önemli sayıda Afrika kökenli yabancıya ev sahipliği yapmaktadır. Ancak Suriye'de 2011 yılında çıkan iç savaş sonucunda Türkiye tarihinde benzeriyle karşılaşmadığı bir göç akını ile karşı karşıya kalmış ve 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla geçici koruma kapsamına alınan Suriyeli sayısı 2.8 milyona ulaşmıştır. Tüm bu veriler Türkiye'nin artık bir göç ülkesi olduğuna işaret etmektedir.

Ülkemizde göç hareketlerini konu edinen düzenlemeleri yorumlayabilmek ve politikalar üretebilmek için alana ilişkin kavramlar hakkında bilgi sahibi olmak son derece önemlidir. Günlük dilde ve hatta çoğu kez yazında yabancı, uluslararası koruma sahibi, göçmen, mülteci, sığınmacı, geçici koruma statüsündeki kişi aynı anlamı karşılıyor gibi olsa da, haklar ve yükümlülükler bağlamında yani hukuk dünyasında her bir kavram farklı bir durumu ifade etmektedir.

Alana ilişkin kavramsal çeşitlilik, bir taraftan da hareket halindeki artan insan sayısına işaret etmektedir. Vatandaşı olduğu ülkenin dışında yaşayan kişi sayısı hakkında sağlıklı veriler bulunmamaktadır. Artan göç hareketlerinin ortaya çıkardığı karmaşa, ulus devletleri aşarak uluslararası toplumun gündeminde ilk sıralarda yerini almıştır. OECD, ILO, BM, AB gibi ulus üstü kuruluşlar kendi misyonları çerçevesinde göç hareketlerine yönelik bir bakış açısı oluşturmakta ve politikalar üretmektedirler.

Yabancı işgücüne yönelik politikalar işgücünün nitelik düzeyi, göç etme saiki, orijin ülkesi, göç eden kitlenin büyüklüğü, ev sahibi toplumun imkânları ve kültürüne göre farklı şekiller almaktadır. Bu nedenle yabancı işgücü politikası tek boyutlu bir yapı arz etmediği gibi, göç olgusu da tek başına iyi veya kötü olarak nitelendirilemez, burada esas önemli ve belirleyici olan sürecin nasıl yönetildiğidir.[369]

Tarihsel süreçte pek çok kez ve farklı yoğunluklarda hem zorunlu ve hem de gönüllü göç olaylarını tecrübe eden Almanya, bu özelliği ile diğer pek çok göçmen ülkesinden ayrılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'na kadar önemli sayıda yabancı işgücüne ev sahipliği yapan Almanya, savaş sonrasında kaybedilen topraklardan gelen aynı etnik kökenden olan kişilere, Doğu Almanya'dan kaçanlara, dünyanın çeşitli bölgelerinde zorla yerinden edilenlere, ülkenin yeniden yapılanması için gelen misafir işçilere, misafir işçilerin ailelerine, nitelikli yabancı işgücüne ve son dönemde de önemli sayıda Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır. Bununla birlikte Alman politikacılar uzun yıllar Almanya'nın bir göç ülkesini olduğunu kabul etmemiş ve buna bağlı olarak özellikle yabancı işgücü politikalarını geçicilik üzerine kurgulamışlardır. Ancak politikalardan beklenilen sonuçlar ile elde edilen çıktılar farklı olmuş ve özellikle vasıf düzeyi düşük yabancıların ülkelerine geri gönderilmesi yönündeki politikalar başarısızlığa uğramıştır. 2000'li yıllarda Almanya'nın yabancı politikası önemli ölçüde değişime uğramıştır. Bu kapsamda yabancı işgücü konusunda geçmiş tecrübelerden çıkarılan dersler sonucunda Almanya, nitelik düzeyi yüksek yabancıları ülkeye çekebilecek, düşük beceri sahibi yabancıları ise ülkenin ihtiyaçları ölçüsünde kabul edecek, uluslararası koruma kapsamında olan kişileri ve göçmen işçilerin ailelerini de kapsayacak bütüncül bir yabancı işgücü politikasını hayata geçirmeyi başarmıştır. Almanya'nın söz konusu politikasının başarısını test etmek için yeterli zaman geçmemiş olmakla birlikte, 2014 yılı itibarıyla savaşlardan kaçan kitlelerin Avrupa'ya ulaşma isteği karşısında bu politikaların yeniden şekilleneceği düşünülmektedir. Ülkemiz adına Almanya'nın yabancı işgücü politikası serüveninden çıkarılması gereken önemli dersler ve alınması gereken iyi uygulamalar olduğu düşünülmektedir.

Türkiye ise 2000'li yıllara kadar Avrupa ile Asya arasında transit ülke konumunda iken, 2000'li yıllarla birlikte içinde bulunduğu coğrafyadaki artan

[369] Erdoğan ve Ünver, a.g.e. s. 74

istikrarsızlıklara bağlı olarak kitlesel göçlerin hedefi olmuştur. 2011 yılında Suriye'de çıkan iç savaş nedeniyle dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiş ve bu da Türkiye'yi tam anlamıyla bir göç ülkesine dönüştürmüştür. Gelen kişilerin kalıcılıkları gerçeği nedeniyle uyum politikalarının hayata geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Ülkemizde bulunan geçici koruma kapsamındaki kişilerin sayısal büyüklükleri nedeniyle uyum politikalarının özünü de bu kişilere yönelik politikaların oluşturacağı tahmin edilmektedir.

Göç hareketlerinin hedef haline gelen ülkemizde yeni yüzyılla birlikte yabancıların istihdamı konusunda yasal düzenlemeler hayata geçirilmiş; 2011 sonrası yaşanan gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar neticesinde ise mevcut düzenlemelere ek olarak yeni düzenlemelerin yapılması yoluna gidilmiştir.

Ayrıca ülkemizde bulunan çeşitli yabancı grupların işgücü piyasasına olan etkilerini ve toplumun konuya bakış açısını ölçmeye çalışan farklı kuruluşlar tarafından araştırmalar yapılarak raporlar yayımlanmıştır. Bu çalışmalar içerisinde geçici koruma statüsünde bulunan kişilere yönelik yürütülen çalışmaların konunun güncelliği nedeniyle önemli bir yeri olduğu düşünülmektedir. Suriyelilerin işgücü piyasasına etkisini tespit etmeye yönelik çeşitli kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen farklı araştırmalarda bir takım ortak sonuçların ortaya çıktığı görülmüştür. Söz konusu ortak sonuçlardan ilki Suriyelilerin Türkiye'deki durumlarının geçicilikten uzun süreli kalıcılığa dönüştüğüdür. Bu nedenle uzun dönemli uyum politikalarına duyulan ihtiyaç sık sık vurgulanmaktadır. Türkler Almanya'da misafirliği yaşamış ancak misafir olarak adlandırmalarına rağmen önemli bir kısmı Türkiye'ye kalıcı dönüş yapmamıştır. Türkiye'nin Suriyelilere yönelik "misafir tutumu" Almanya'daki Türkler deneyimini hatırlatmakta ve toplumda çeşitli hoşnutsuzlukların önüne geçmek için Almanya örneğinden alınacak dersler bulunmaktadır. Almanya, göçmenlerin bir külfet değil küresel bir kazanım olduğu yönündeki zihni değişimi yaşaması sonucunda yabancılara karşı ön yargılı tutumun üstesinden gelebilmiştir. Türkiye'de de bu yöndeki zihni değişimi oluşturmak için gerekli olan uyum politikaların bir an önce hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Araştırmalar sonucu ortaya konulan ortak bulgulardan ikincisi, Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı olarak çalışan yerel işgücü için geçici koruma altındaki kişilerin

negatif bir etkiye neden olduğudur. Bu kapsamda artan göç akınları en çok kayıt dışı işlerde çalışan dezavantajlı grupları etkilemiş ve bu kişilerden birçoğu işgücü piyasasının dışına itilmiştir. Bu kapsamda bir taraftan kayıtlı istihdamı diğer taraftan da dezavantajlı kişilerin istihdama kazandırılmasını teşvik edecek programlarının göçten en fazla etkilenen illerde hayata geçirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca mültecilerin yoğun olarak bulunduğu illerde artan nüfusla birlikte kamu hizmetlerine yönelik taleplerde de artış yaşanmaktadır. Kamu hizmeti götürülmesi gereken kişi sayısındaki artış doğrudan bir takım sektörlerde kayıtlı işlerin oluşturulmasına neden olmaktadır. Söz konusu işlerde yerel işgücünün istihdam edilmesi bir avantaj olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte bu işlerin istihdama katkısının çok fazla olmadığı da gözden kaçırılmamalıdır.

Araştırmalardaki ortak bulgulardan sonuncusu ise ücretlere ilişkindir. Yapılan analizlerde Suriyelilerin ücretler üzerinde negatif bir etkilerinin ölçülemediği, ancak sınır illerinde artan enflasyonla birlikte reel gelirde de azalmalar yaşanabileceği belirtilmektedir.

Uluslararası toplumun tarihin en büyük insanlık dramlarından biri karşısında sessizliğini koruduğu tartışmaları çerçevesinde, yabancıların insan onuruna yakışır bir hayat için işgücü piyasasına kazandırılmasında Türkiye'nin ve İŞKUR'un üstleneceği role ilişkin bir takım öneriler geliştirilmeye çalışmıştır. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı sorun tek bir kurum veya tek bir ülkenin çabaları ile çözülebilecek boyutu çoktan aşmıştır. Bu nedenle ulusal düzeyde kurumlar arası işbirliklerinin sağlanması; küresel düzeyde ise uluslararası toplumun desteğinin kazanılması son derece önemlidir. Yabancıların profilleme işlemlerinin bir an önce tamamlanarak bu kişilerin mevcut becerileri doğrultusunda işgücü piyasasına kazandırılması; mesleki eğitime yönlendirilmesi gerekenlerin aktif işgücü programlarından istifade edebilmesi için önlerindeki resmi ve resmi olmayan tüm engellerin kaldırılması gerekmektedir. Yabancıların toplumla uyumunu konu edinen Yabancılar ve Ulusal Uyum Eylem Planı hayata geçirilmeli, söz konusu eylem planında nitelikli işgücüne ve dezavantajlı gruplara yönelik özel hedeflere yer verilmelidir. Kayıt dışı yabancı işçi istihdamıyla mücadelenin toplum adına bir kazanım olacağı göz ardı edilmemeli ve konuya gereken önem verilmelidir. İhtiyaçlara cevap vermede yetersiz olarak değerlendirilen

yabancılara ilişkin mevzuat güncel ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Yabancı işgücü konusunda atılacak olan adımlarda yerel işgücünün istihdamının korunması ve artırılmasının yanı sıra yeni iş alanlarının oluşturulması konusuna da özel önem verilmelidir. Ülkemizde bulunan yabancıların işgücü piyasasına kazandırılması için fırsatlar sunulması, çalışmalarına izin verilmeyerek atıl bırakılmalarına kıyasla çok daha ekonomik ve insanidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

Altıntop, Zeynep Deniz; Yabancılar Hukuku Çerçevesinde Uluslararası Koruma Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2015.

Akdemir Kaplan, Neslihan; AB Ülkelerinde Mesleki Eğitim Uygulamaları Ve Göçmenlerin Entegrasyonuna Etkileri, ÇSGB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

Akyürek, İnayet Burcu; Mülteci Hukuku ve Türkiye Uygulaması Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007.

Başak, Cengiz; Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenler, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No:686, 2011.

Bendel, Petra; Coordinating Immigration Integration In Germany: Mainstreaming At The Federal And Local Level, Migration Policy Institute Europe, Brussel, 2014.

Berg, Marcel van den; Akgündüz, Yusuf Emre ve Hassink, Wolter; The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey, IZA DP No. 8841 2015.

Borkert, Maren; ve Bosswick, Wolfgang; Migration Policy-Making in Germany – Between National Reluctance And Local Pragmatism, IMISCOE Working Paper, No. 20, 2007.

Bundesagentur für Arbeit, Employment Of Foreign Workers in Germany Questions, Answers And Tips For Employees And Employers, 2015 https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji3/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf (06.01.2016)

Bundesagentur für Arbeit, Einundsechzigster Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsberıcht, Nürnberg, 2012.

Burkert, Carola ve Haas, Anette; Investing In The Future Labour Market Integration Policies For New Immigrants In Germany, Migration Policy Instıtute, Washington DC, 2014.

Ceritoglu, Evren; Yunculer, Burcu Gurcihan; Torun, Huzeyfe; Tumen, Semih; Munich Personal RePEc Archive & Central Bank of the Republic Turkey, The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design, 2015. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61503/1/MPRA_paper_61503.pdf (12.03.2016)

Constant, Amelie F. ve Tien, Bienvenue N; Germany's Immigration Policy and Labor Shortages, IZA Research Report Series, No. 41, Bonn, 2011.

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

Erdoğan, Murat ve Ünver, Can; Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti Ve Önerileri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2015.

Erdoğan, M. Murat; Syrıans In Turkey: Socıal Acceptence And Integratıon, Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014, http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/HUGO-REPORT-SyriansinTurkey.pdf (27.10.2015)

Ergüven, Nasıh Sarp ve Özturanlı, Beyza; Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 62(4) 2013.

Ertem, Haşim Emre; "Illegal Immigration To Eu Countries; New Asylum Policies In Spain And Germany" Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2007.

European Comission, EMN Inform On Migrants' Movements Through The Mediterranean,2015.http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_inform_movementsmediterranean_final.pdf (25.01.2016)

European Commision, European Migratin Network; The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Germany,2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/10a._germany_factsheet_institutional_chart_en.pdf (04.01.2016)

Federal Office for Migration and Refugees, European Migration Network; Migration, Integration, Asylum Political Developments in Germany 2014 Annual Policy Report, 2014.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası Göç Örgütü; Göç Yönetimi Uyum Çalıştayı Raporu, http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman36.pdf (01.03.2016)

Güner, Cemil; http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2007-56-04/AUHF-2007-56-04-guner.pdf (06.07.2015)

Haksever, Ali; "Federal Almanya'da Göç Ve Entegrasyon Politikaları" ÇSGB Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara,2014.

ILO, International Labour Migration A Rights-Based Approach, International Labour Office, Geneva, 2010.

ILO, The ILO Response To The Syrıan Refugee Crısıs, 2016. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf (19.02.2016)

İçduygu, Ahmet; Erder, Sema Ve Gençkaya, Ömer Faruk; Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere MiReKoc Araştırma Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, İstanbul, 2014, s.13.

İçduygu, Ahmet ve Aksel, Damla B.;Türkiye'de Düzensiz Göç, Uluslararası Göç Örgütü Yayını,Ankara, 2012,s:,20.

Kilis Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, Kilis İli İşgücü ve İnsan Kaynakları Raporu, 2015

Lordoğlu, Kuvvet ve Aslan, Mustafa; Beş Sınır Kenti ve İşgücü Piyasalarında Değişim:2011-2014, Göç Dergisi Cilt 2 Sayı 2, s. 249-267,2015.

Nakhoul, Tuğçe Elif; "Uluslararası İşgücü Göçü Ve Türkiye", ÇSGB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s.34, http://www.csgb.gov.tr/media/1782/tugcenakhoul.pdf (02.03.2016)

OECD, International Migration Outlook 2015, OECD Publishing, Paris 2015.

OECD Migration Policy Debates, How Will The Refugee Surge Affect The European Economy? 2015. http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf (19.02.2016)

OECD, Migration Policy Debates, Who Should Be Admitted As A Labour Migrant? 2014. http://www.oecd.org/migration/migration-policy-debates-4.pdf (19.02.2016)

OECD,"Better Policies" Series Germany Keeping The Edge: Competitiveness For Inclusive Growth, Paris, 2014.

ORSAM - TESEV İşbirliği, Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri, ORSAM Rapor No: 195, Ankara, 2015.

Peker, Bülent ve Sancar, Mithat; Mülteciler ve İltica Hakkı, İnsan Hakları Derneği İktisadi İşletmesi Yayını, http://www.insanhaklaridernegi.org/images/pdf/multeciler_ve_iltica%20hakki.pdf (06.07.2015)

Reçber, Kamuran ve Ayhan, Veysel; Türkiye İle Suriye Arasındaki Krizin Hatay Bölgesi Üzerindeki Etkileri, Alternatif Politika Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, 324- 340, 2013.

Speckesser, Stefan; The Immigration Workforce in Germany:Formal and Informal Barriers To Addressing Skills Deficits, Migration Policy Institute, Washington DC.,2013.

Tekin, Mustafa; Türkiye'de Yaşayan Sığınmacı Ve Mültecilerin Entegrasyonunda Yaşanan Sorunlar Ve Avrupa Birliği Uygulamaları Bağlamında Çözüm Önerileri Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, 2009.

UNHRC, Mid Year Trends 2015 Report http://www.unhcr.org/56701b969.html (15.03.2016)

Ziya, Olcay; Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri, TBB Dergisi (99) 2012.

Mevzuat

Alman İkamet Yasası

Alman İltica İşlemleri Yasası

Tüm Göçmen İşçilerin Ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme

4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun

Yabancı İstihdamı Kanun Tasarısı

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği

Geçici Koruma Yönetmeliği

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik

Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği

2013/1 Sayılı Aktif İşgücü Hizmetleri Genelgesi

2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi

ÇSGB, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi

Politika Belgeleri ve Kurumsal Raporlar

Onuncu Kalkınma Planı

64 üncü Hükümet Programı

Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)

2015-2017 Orta Vadeli Program

2016-2018 Orta Vadeli Program

İŞKUR, 2015 Faaliyet Raporu

İŞKUR, Ekonomi ve İşgücü Çalışma Grubu Bilgi Notu, 23.12.2015.

İnternet Kaynakları

AB

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work/index_en.htm (29.03.2016)

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/germany_en.htm (05.04.2016)

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF (12.01.2016)

BAMF

http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html (11.01.2016)

http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/EUBuerger/eu-buerger-node.html (11.01.2016)

http://www.bamf.de/TR/Willkommen/ArbeitBeruf/Arbeitssuche/Bewerbung/bewerbung-node.html (11.01.2016)

http://www.bamf.de/TR/Willkommen/ArbeitBeruf/Arbeitssuche/Berufsberatung/berufsberatung-node.html (11.01.2016)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT,

https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/AsylumSeekers/index.htm (12.01.2016)

https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/AsylumSeekers/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI792611 (12.01.2016)

https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI776745 (11.01.2016)

https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Press/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI821288 (07.04.2016)

https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Press/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI744199 (09.04.2016)

ÇSGB

http://www.calismaizni.gov.tr/yabancilar/yabancilara-yasak-meslekler/ (03.03.3016)

EUROSTAT

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do (05.02.2016)

http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables erişim tarihi 05.02.2016

http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/births-fertility-data/main-tables erişim tarihi 05.02.2016

Eurostat,http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1 (05.04.2016)

Eurostat,http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1 (05.04.2016)

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00189&plugin=1 (18.04.2016)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü,

http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_terimleri_sozlugu.pdf

http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiye-ve-goc_363_382_1445_icerik (29.02.2016)

http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik (29.04.2016)

http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izinleri_363_378_4709 (29.02.2016)

http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%c4%b1m_icler.pdf (29.02.2016)

OECD

http://www.oecd.org/about/history/ (19.02.2016)

STATISTISCHES BUNDESAMT

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/NationalAccounts/DomesticProduct/Tables/ImportantEconomicIndicators.html;jsessionid=A2776E81D40619BBB953BBFE42DBC74A.cae4 (06.02.2016)

https://www.destatis.de/EN/Methods/Census/CurrentMigration.html (02.04.2016)

https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/02/PE16_033_132.html (06.02.3016)

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/LabourMarket/Unemployment/YouthUnemployment.html (06.02.2016)

UNHRC

http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/s%C4%B1k_sorulan_sorular.pdf (09.08.2015)

http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=8 (27.03.2016)

UNDP

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/guidance-note---migration-and-displacement/s.9 (17.02.2016)

http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/overview.html (17.02.2016)

http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/ourwork/overview.html (20.02.2016)

WAPES

http://wapes.org/en/event/labour-market-integration-refugees-role-pes (01.04.2016)

DİĞER

https://www.socialeurope.eu/2013/04/crucial-design-features-of-effective-public-works-programmes/ (17.02.2016)

Organisation of Islamic Cooperation, http://www.oic-oci.org/oicv3/topic/?t_id=11088&t_ref=4363&lan=en (15.04.2016)

TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 (13.04.2016)

TBMM,https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=176457 (30.04.2016)

http://www.hurriyet.com.tr/obamadan-suriyeli-bilim-insani-hamoya-ozel-davet-40038690 (27.04.2016)

İŞKUR,http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop,s.40 (23.04.2016)

Hürriyet,http://www.hurriyet.com.tr/kurtulmus-1-6-milyon-suriyeli-kalici-27525856 (29.04.2016)

http://www.hurriyet.com.tr/multecilere-10-milyar-dolar-harcadik-ornegi-yok-40102674 (11.05.2016)

http://www.milliyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-in-g-20-basin-antalya-yerelhaber-1066529/ (17.11.2015)

http://www.oic-oci.org/oicv3/topic/?t_id=11088&t_ref=4363&lan=en (15.04.2016)

IMF, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/text.pdf (05.02.2016)

ÖZGEÇMİŞ

04.06.1989'da Konya'da dünyaya gelen Güler ÇUHADAROĞLU COŞAR, ilk ve orta öğrenimini Konya'da tamamladı. 2011 yılında Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Halen Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans yapmaktadır. 2012 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda İş Müfettiş Yardımcısı olarak göreve başladı. 2013 yılından beri Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.