

Göçmenlerin Türkiye İşgücü Piyasasındaki Durumları

The Status of Migrants in the Turkish Labor Market

Meltem Haytoğlu

Doktor Öğretim Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
meltem_amber@hotmail.com

Halil İbrahim Aksu

Okul Müdürü, Milli Eğitim Bakanlığı
haksungur78@gmail.com

Makale Başvuru Tarihi: 28.05.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 29.06.2021

Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi

ÖZET

**Anahtar
Kelimeler:**

Göç, Göçmen
Kalkınma,
Göçmen
Politikaları

2011 yılından bu yana Suriye kriziyle birlikte başlayan göç dalgası Türkiye'yi pek çok alanda fazlasıyla etkisi altına almaktadır. Gerek sosyo-kültürel gerekse ekonomik sebeplerle olsun, göç her anlamda başta göçmenler olmak üzere yerel halk ve siyasi karar vericiler açısından önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bugüne göç konusunda önemli kanunlar çıkarmış ve dönemin gerektirdiği şartlar doğrultusunda hareket etmiştir. Son döneme gelindiğinde yaşanan kitlesel göçü, ekonomik bir fırsata çevirmek ya da ülkenin sırtında ağır bir yük olarak bırakmak uygulanacak göç politikalarının sonucunda olacaktır. Bu çalışmanın amacı, uluslararası göç ve istihdam ikilisinin Türkiye'deki göçmen politikalarını tarihsel süreç içerisinde nasıl etkilediğini ortaya koyarak göç kalkınma literatürüne yeni bir katkı sağlamaktır.

ABSTRACT

Keywords:

Immigration,
Imigrant
Development,
Immigration Policies

The migration wave that started with the Syrian crisis since 2011 has greatly influenced Turkey in many areas. Whether for socio-cultural or economic reasons, migration poses important problems for local people, especially for immigrants, and political decision makers in every sense. The Republic of Turkey has passed important laws on immigration since the day it was founded and acted in line with the conditions required by the period. Turning the mass migration experienced in the last period into an economic opportunity or leaving it as a heavy burden on the country will be the result of the migration policies to be implemented. The aim of this study is to make a new contribution to the migration development literature by revealing how the international migration and employment couple have affected the migrant policies in Turkey in the historical process.

1. GİRİŞ

Tarih boyunca insanlar çeşitli sebeplerle göç etmişlerdir. Kimi zaman göçün sebeplerini savaşlar oluştururken, kimi zaman da doğal afetler bu durumun tetiklenmesine sebep olmuştur. Sonuçta, göç etme nedeni daha iyi ve güvenli yaşam koşullarının sağlanma ihtiyacıdır. Sürecin sonunda göç edilen yerde de pek çok problemle karşılaşma ihtimali yüksektir. Bu problemlerin en önemlilerinden birini göç edilen yerdeki istihdam konusu ve bundan ötürü yaşanabilecek ekonomik sıkıntılar oluşturmaktadır.

Uluslararası göç, bazı ülkeler için belli düzeyde ekonomik fırsatı beraberinde getirirken diğer ülkeler içinse içinden çıkılmaz ağır yüklere dönüşmüştür. Kitlesel göç söz konusu olduğunda hangi ülkelerin bu göçün hedefi olduğu, hangilerinin transit ülke olduğu meselesi ortaya çıkmaktadır. Hedef ülkeler, yani doğduğu ve yaşamakta olduğu ülkesinden ayrılmak zorunda kalan bireylerin daha iyi yaşam şartları sürebilmesi için yaşamak istediği ülke, çalışma ve yaşam koşullarının iyi olduğu gelişmiş ülkelerdir. Buna karşılık, göç edilen ülkenin göçmen akımından birtakım faydalar elde edebilmesi, yabancı birey ve toplulukları kabul etmeye hazır bir ortamın bulunması, göçün kabulünü hızlandıran nedenlerin en önemlileridir. Nüfusu gün geçtikçe yaşlanan Avrupa ülkeleri, yabancı işgücüne ihtiyaç duymakta, bu nedenle her yıl yüz binlerce yabancı işgücünü ülkelerine kabul etmeleri gerekmektedir. Ancak sadece nitelikli ve yarı nitelikli iş gücünün söz konusu açığı kapatabilecek olması geride kalan göçmenlerin fazla bir seçim şansı olmadığını göstermektedir (Ünver, 2009:82-97).

Türkiye, coğrafi yapısı itibarıyla göç veren ve alan ülkeler arasında transit geçiş ülkesi konumundadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nden geriye kalan dil, din, soy ve akrabalık ilişkilerden dolayı yakın coğrafyadan gelen göçlere ev sahipliği yapmış, 1960'lardan itibaren de, önce Avrupa'ya, sonra Afrika, Ortadoğu ve Doğu Asya ülkelerine işgücü göçü veren bir ülke konumuna gelmiştir. 2011 yılından sonra ise Suriye'de meydana gelen iç karışıklardan kaçan Suriyelilerin akınına uğramıştır. Gelen göçmenlerin Türkiye'de ekonomiye katkıları ve çalışmalarına olanak tanınması ve istihdam edilmeleri ile mümkün olmaktadır.

2. TÜRKİYE'YE YÖNELEN GÖÇ HAREKETLERİ VE POLİTİKALARI

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında, Türkiye'ye mübadele kapsamında Türkler olduğu kadar farklı etnik yapıya ve kültürel dokuya sahip, daha önce Osmanlı idaresi altında yaşamış Müslüman topluluklar da göç etmişlerdir. Burada üstünde durulması gereken nokta, Türk kültür ve diline yakınlığıyla bilinen grupların Türkiye'ye göçlerinin devlet tarafından desteklenmiş olmasıdır (turkey.iom.int). İlerleyen yıllarda çeşitli sebeplerle yeni göçler alan Türkiye'ye, 1923-1997 yılları arasında 1.6 milyondan fazla göçmenin yerleştiği hesaplanmaktadır (<https://www.goc.gov.tr/kitlesel-akinlar>).

14 Haziran 1934 tarihli İskan Kanunu'yla göçe dair kurallar belirlenmiş ve bu İskan Kanunun oluşturulmasıyla mülteci ve sığınmacıları ilgilendiren ilk düzenleyici belge ortaya çıkmıştır. Kanun, Türk soylu ve Türk kültürüne sahip olmayı çok geniş tanımlamayı, dış siyasal konjonktüre göre kimi Müslüman grupları da "muhacir" olarak Türkiye'ye kabulü mümkün kılmıştır. Etnik ve kültürel olarak farklı olan diğer gruplara nazaran Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara imtiyazlı hükümler tanınmış bir kanundur. Örnek olarak, Türk soylu muhacirlerin vatandaşlığa geçişleri kolaylaştırılırken, diğer etnik grupların sürekli ikametini dahi düzenleyen kurallar daha sınırlandırıcı ve sıkıdır. 1934 tarihli Kanunun 17. maddesinde iskan edilecek aileye çiftçilik yapacak ise toprak, çift hayvanı, alet edevat verilmesi, sanatkarlara ve tüccarlara sermaye verilmesi öngörülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti devletinin İskan Kanunu'yla göçü destekleyen bir politika yürüttüğü görülmektedir, zira kanunun maddelerinden anlaşıldığı üzere ekonomik kaynakların muhacir olarak kabul edilen göçmenlere dağıtılması devletin sorumluluğundadır. 19 Eylül 2006'da kabul edilen ve 1934'deki Kanunun yerini alan 5543 sayılı İkamet Kanunu da ikamet amaçlı göçü sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlara kısıtlı tutmaktadır. Kanunun 9. maddesi ile iskan edilecekler verilecek maddi yardımları düzenlemektedir (www.mevzuat.gov.tr).

Türkiye açısından göç konusu Irak ve Suriye'deki iç savaşlar sonrası yoğunlukla gündeme gelmiştir. Bundan önce de Afganistan, İran, Irak, Türk Cumhuriyetleri ve Afrika'dan çok sayıda göçmen gelmiştir. Günümüzde ise özellikle Suriye'den gelen 3,6 milyon sığınmacı bulundukları şehirler için eğitim, sağlık, barınma, çalışma gibi problemler oluşturmaktadır.

Türkiye imzaladığı uluslararası sözleşmeler gereği sadece Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlere mülteci statüsü vermiş ve bunlarla ilgili birtakım yükümlülükleri üstlenmiştir. Mülteci sayılmayan Suriyeli sığınmacıların sayısının giderek artmasıyla sağlık, eğitim, çalışma gibi konularda sorunlar ortaya çıkmıştır.

Nihayet 2014 yılında Suriyeli sığınmacılara “Geçici Koruma” statüsü verilmiş ve sağlık, eğitim ve çalışma haklarından faydalanmalarıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

3. GÖÇMENLER VE TÜRKİYE’DE ÇALIŞMALARI HAKKINDAKİ YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye’de göçmenlerin çalışması genel olarak katı kurallara bağlanmış, çok sayıda kanun ve yönetmelikle düzenlenmiş ve birçok alanda göçmenlerin çalışması yasaklanmıştır.

3.1.1932 Tarihli 2007 Sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kuruluş yıllarının ekonomik ve siyasi şartlarının izlerini taşıyan 1932 tarihli 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanun yabancıların çalışma özgürlüğünü daraltıcı bir düzenleme yapmış ve imalat sanayi işçilikleri başta olmak üzere ticaretten hizmet sektörüne kadar bir çok iş alanında çalışmayı yabancılara yasaklamıştır.

27.2.2003 Tarihli ve 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu’nun 35 maddesiyle 11.6.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (mevzuat.gov.tr).

3.2.1934 Tarihli ve 2510 Sayılı İskân Kanunu

14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanun’un Türk Hukukunda, mülteci ve sığınmacıları ilgilendiren ilk düzenleyici belge olduğu söylenebilir. Kanunla eski Osmanlı topraklarında kalan Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye’ye göçünün sağlanması amaçlanmıştır. Zira bu kanununla Türk soylu ve Türk kültürüne sahip olanların “muhacir” olarak Türkiye’ye kabulü mümkün kılınmıştır ve Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara, diğer etnik ve kültürel gruplara göre daha imtiyazlı hükümler içermektedir. Kanunda mülteciler; Türkiye’ye yerleşmek amacıyla değil, bir zarureten dolayı geçici olarak oturmak üzere sığınanlar olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 1934: 4003-4009).

3.3.1950 Tarihli 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanun

24.07.1950 tarihli 5683 sayılı Yabancıların İkamet Seyahati Hakkında Kanunla, mültecilerin İçişleri Bakanlığının izin vereceği yerlerde ikamet etmelerine olanak tanınmıştır. Ayrıca mülteciler ile yabancılar rejiminin eşit olduğunu vurgulamıştır. Kanunun 19, 20, 21 ve 22. maddeleri yabancıların genel güvenlik ve idari kurallara aykırı davranışlarda bulunanlara sınır dışı edilmeleriyle ilgili düzenlemeler içermektedir. Yabancıların Türkiye’de Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanun’a göre yabancıların kendilerine yasaklanan işlerde çalışması engellenmekle birlikte çalışmaları izne bağlanmıştır (mevzuat.gov.tr).

3.4.1994 Tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği

14.9.1994 tarihli ve 94/6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mülteciyi; “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle 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 yabancı” şeklinde tanımlayarak sadece Avrupa’da meydana gelen olaylardan dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalanları mülteci saymıştır (Resmi Gazete, 1994:7-11).

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü temel alınarak hazırlanan Yönetmelik, uygulama alanı daha da genişletilerek sadece mültecilere değil aynı zamanda sığınmacılara ve nüfus hareketlerine yönelik hususlara da yer vermiştir. Yönetmelik ile bireysel sığınma talebive toplu sığınma olayları karşısında yapılması gerekenlerle ilgili düzenleme de yapmıştır. Söz konusu yönetmelik, Geçici Koruma Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

3.5.2003 Tarihli 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun (YÇİHK) yabancıyı, Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişi olarak tanımlanmıştır. Kanun, yabancıların Türkiye’de çalışmalarını sınırlandıran 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve

Hizmetler Hakkında Kanun’nu yürürlükten kaldırmış ve yabancıların Türkiye’de çalışabilme imkanları artırılmıştır.

YÇİHK kapsamına giren bir yabancınn Türkiye’de çalışabilmesi için, çalışmaya başlamadan önce izin alması gerekmektedir (Resmi Gazete, 2003).

3.6.2006 Tarihli 5543 Sayılı İskân Kanunu

Bu kanun da göçmenliği, yürürlükten kaldırdığı 1934 tarihli ve 2510 sayılı (eski) İskân Kanunu gibi Türk soyu ile etnik ve kültürel bir bağıllıkla tanımlamıştır. Buna göre göçmen Türk soyundan gelen ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla ülkeye gelen kişidir (Resmi Gazete, 2006).

3.7.2006 Tarihli 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu

Kanunla yabancılara kimlik numarası uygulaması başlamıştır. Bu kanununla Türkiye’de herhangi bir sebeple altı ay süreli yabancılara mahsus ikamet tezkeresi alan yabancıların Nüfus Genel Müdürlüğü tarafından yabancı kütüğüne kaydedilmesi sağlanmıştır (Resmi Gazete, 2006).

3.8.2013 Tarihli ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)

6458 sayılı Kanunun amacı 1. maddede “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2013).

Kanunun çıkarılış amaçları ve zamanını dikkate aldığımızda, daha çok Suriye’den Türkiye’ye geçen sığınmacıların statüsünü belirlemeyi amaçladığını söyleyebiliriz. Kanunun 62. maddesinde:“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.” Hükmüyle Avrupa ülkeleri dışından zulme uğrama sebebiyle Türkiye’ye sığınmak isteyen kişiler şartlı mülteci olarak kabulü öngörülmüştür.

Şartlı mülteciliğe kabul edilen sığınmacılar da Türk vatandaşlığına giriş konusunda diğerleri gibi 5901 sayılı kanunun 15.maddesi gereği beş yıl kesintisiz ve yasal ikamet yahut üç yıldır bir Türk vatandaşıyla evli olma şartına tabidirler.

Kanunun 63. maddesiyle Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek olması, İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak olması veya Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması durumunda olan kişilere ikincil koruma statüsü verilmiştir (Resmi Gazete, 2013).

3.9. Geçici Koruma Yönetmeliği

22/10/2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki yabancılara; sağlık ve eğitim haklarından yararlanmaları, iş piyasasına erişimleri, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerden faydalanmalarını sağlayıcı düzenlemeler yapılmış ve bu yönetmelikle Türkiye’ye sığınan Suriyelilere geçici koruma statüsü verilmiştir (Resmi Gazete, 2014).

3.10. Geri Kabul Anlaşması ve “Türkiye-AB Mütabakatı” (“Turkey-EuDeal”) 18 Mart 2016

Türkiye’deki Suriyeli sığınmacı sayısı 16 Aralık 2020 tarihi itibarıyla de 3,6 milyona ulaşmıştır. Ancak 2014’te Suriyeli mülteciler Avrupa’ya ulaştığında, Avrupa’nın Suriyeli mülteciler “sorunu” başlamıştır. 2015 sonrasında ise AB’nin çabası mülteci akını durdurmak ve bunun için mültecilerin bulunduğu başta Türkiye olmak üzere Akdeniz havzasındaki bazı ülkelerle ciddi ve kapsamlı işbirliği anlaşmaları yaparak mali destekle uzlaşmak sağlamaya yönünde olmuştur. Bu politikanın sonucu Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016’da imzalanan “Türkiye-AB Mütabakatı” olmuştur. Mütabakat neticede Türkiye’deki mültecilere yönelik sağlanacak mali destek karşılığında, Türkiye üzerinden AB’ye yönelen mültecilerin durdurulması üzerine kurulmuştur.

Mütabakatta yer alan Türk vatandaşlarına vize muafiyeti, üyelik müzakerelerinin başlatılması gibi siyasi taahhütler gerçekleşmemiş sürecin en önemli kısmı AB'nin Türkiye'ye mali desteği olmuştur. Mütabakatın bir başka önemli ayağını ise Türkiye ile "geri kabul anlaşması" çerçevesinde Türkiye'nin "mülteciler için üçüncü güvenli ülke" olarak kabul edilmesidir. Yani AB sınırlarına giren düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir.

Böylece AB kurumsal olarak taahhüd altına sokulmaksızın, son derece kompleks soruna çok basit bir çözüm üretmiş, mali destek programı karşılığında Türkiye'ye AB'yi mültecilerden korumak, başka bir deyiş ile Türkiye'de tutmak görevi verilmiştir. Böylece Avrupa hem maliyeti son derece azaltmış, ama daha önemlisi yoğun mülteci akınından kaynaklanacak siyasi, güvenlik ve sosyal riskleri Türkiye'nin üstlenmesini sağlamıştır (Erdoğan, 2019: 18).

4. TÜRKİYE'NİN VİZE POLİTİKASI

Serbest ticaret ilişkileri isteği, serbest vize rejimine olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Türkiye, Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra Ortadoğu, Orta Asya ve Karadeniz'e komşu ülkeler ile esnek ve karşılıklı faydaya dayalı bir vize sistemine geçmiştir. Türkiye'ye giren yabancıları geldikleri ülkelere göre üç kategoride sınıflamak mümkündür:

- a) Türkiye'ye 1-3 ay arası süreyle vizesiz olarak girebilen ülkelerin vatandaşları,
- b) Türkiye'ye gelmeden önce Türkiye'nin dış temsilciliklerinden vize almak durumunda olan ülkelerin vatandaşları,
- c) Sınırdan ülkeden ülkeye değişen bir ücretle bandrol olarak girebilen ülkelerin vatandaşları.

1992'de Karadeniz Ekonomik İşbirliğinin yürürlüğe konmasıyla bu ülkelerden gelenlerin dolaşımını kolaylaştırmak için bandrol uygulaması getirilmiştir. Bandrol uygulamasıyla 1990'lı yıllar boyunca 'bavul ticareti' olarak adlandırılan ticaret faaliyetleri artmış ve bu sayede hem Türkiye ekonomisi hem de Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan Romanya, Moldova, Rusya ve Orta Asya Cumhuriyetlerinin ekonomileri fayda sağlamıştır. Orta Asya ülkelerini kapsayan Ekonomi İşbirliği Örgütü'nün 1995'de kurulmasıyla, bu ülkelerin vatandaşlarına da bandrol uygulamasından yararlanma hakkı verilmiştir. Türkiye 2007'den itibaren önce Fas, Tunus, sonra Suriye, Ürdün ve Lübnan için vizeyi kaldırmıştır (Kirişçi, 2011: 33-35).

4.1. Vize Politikasının İşgücü Piyasasına Etkileri

Esnek vize sistemi Türkiye'deki işgücü piyasasını etkilemektedir. Kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu Türkiye'de göçmenlerin sınırlardan kolayca geçmesi işgücü piyasalarına dahil olmalarını da kolaylaştırmaktadır. İnsanların çalışmak üzere geçici olarak göç etme nedenleri arasında kendi ülkelerindeki işsizlik ve gelir düşüklüğü, ailelerin ihtiyaçları ve refah düzeyi yüksek bir hayat arayışı etkilidir (İçduygu, 2008:4). Geçici bir süre çalışıp para kazanarak ülkesine geri dönmek ve ihtiyaç durumunda yeniden çalışmak için gelmek bu göçmenlerin ortak özelliğidir. Bu durum döngüsel veya mekik göç olarak tanımlanmaktadır (Erder, 2007: 43).

Döngüsel/mekik göç, göçmenlerin hukuki statü içinde Türkiye'de bulunma çabalarını da içermektedir. Özellikle 90 gün vize muafiyeti bulunan ülkelerden gelen göçmenler, düzenli giriş çıkış yaparak Türkiye'de bulunuşlarını yasal hale getirmeye çalışmaktadırlar. Vize veya vize muafiyet süresinin kısa olması ve geline ülkenin coğrafi uzaklığı arttıkça giriş çıkışlar zorlaşmakta ve bu durum kayıtsız ikameti arttırmaktadır. Yasal olmayan ikamet hali göçmenlerin birçok alanda korunmasızlığını artırmaktadır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012: 24).

Türkiye'de mevzuat, göçmenlerin yerli işgücü ile rakabet haline girebilecekleri sektörlerde ve mesleklerde çalışmasına izin vermemektedir. AB müktesebatına uyum sürecinde 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun (YÇİHK) çıkartılmıştır. Bu kanunla yabancıların çalışma izinleri merkezi olarak düzenlenmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu kanunun 8.maddesiyle, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına istisnai çalışma izni verilmiştir. YÇİHK yasadışı olarak bulunan göçmenlerin çalışmaları ile ilgili bir düzenleme içermemektedir.

Bir yabancıların çalışma izni alması tek başına yeterli olmamaktadır. 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanunun 3.maddesi gereğince bir ikamet izni de alması gerekmektedir.

Sonuç olarak yürürlükte bulunan yasal mevzuata göre bir yabancıların Türkiye'de çalışabilmesi için gerekenler şöyle özetlenebilir: Mevzuatta çalışmasına engel bir hükmün bulunmadığı yabancılar, ülkeye gelmeden önce

çalışma izni, gelmek için çalışma vizesi ve geldikten sonra ikamet izni almalıdır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012: 24).

5. TÜRKİYE’DE BULUNAN GÖÇMENLER VE İSTİHDAM DURUMLARI

Tablo 1. Türkiye’de Sığınmacı/Mülteci Nüfusu (Ağustos-2018)

Suriyeliler	3,54 M
Afganlilar	164,351
Iraklılar	142,576
İranlılar	37,732
Somaliler	5,518
Diğer	11,515

Kaynak: UNHCR, (2018), <http://www.unhcr.org/tr/>, (Er.Tar: 12 Eylül).

2018’de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından yayımlanan grafiğe göre, Türkiye’ye kabul edilen sığınmacıların en yüksek oranını Suriyeliler oluşturmaktadır. Bunun en büyük nedeni, 911 kilometrelik sınırımızın olduğu Suriye’de 2011 yılında patlak veren iç savaş ve karışıklıktır. Afgan, Irak ve İranlılar, Türkiye’de yer alan diğer mülteciler arasındadır. Türkiye’deki toplam mültecilerin yüzde ellisi İstanbul, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa yaşamaktadır. %60’ı erkek olan mültecilerin yaklaşık dörtte biri de 15-24 yaş arasındadır (UNHCR, 2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün güncel verilerine göre, 14/01/2021 tarihi itibarıyla 58.752 kişi kamplarda yaşarken, 3.585.017 kişi kamp dışında şehirlerde yaşamaktadır. Türkiye’de yaşayan toplam Geçici Koruma altındaki Suriyeli sayısı 3.643.769 kişidir. Suriyeli göçmenler hayatlarını devam ettirebilmek için çalışmak zorunda oldukları muhakkaktır. 2013’den itibaren Suriyelilerin kamp dışı alanlarda, kent merkezlerinde yaşamaya başlamasıyla birlikte ekonomik faaliyetlerin içinde yer almaları süreci kendiliğinden başlamıştır.

Tablo 2. Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Yaşadıkları Yerler



Kaynak: 14/01/2021 <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

Yukarıdaki grafikte kamp alanları içinde yaşayan Suriyeliler’in sayısının, kamp dışında yaşayanlara göre çok daha düşük olduğu görülmektedir. Kentsel alanda yaşayıp istisnai durumlar dışında düzenli bir mali destek almayan Suriyelilerin çalışması ve para kazanması zorunluluk halini almıştır. Böylece kayıtdışı çalışan Suriyeli sayısı artış göstermiştir. Kayıtdışı alanda çalışmaya başlayan Suriyelilerin sayısı arttıkça Türkiye bu konuda düzenleme yapma ihtiyacı duymuş ve 15 Ocak 2016 itibarıyla Türkiye’de yaşayan Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere çalışma hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeye göre, en az 6 aydır Türkiye’de kayıt altında olan Suriyeliler, bir iş yerinde 1/10 oranında olmak üzere, en az asgari ücretle çalışmak kaydıyla, işverenlerin talebi ile çalışma hakkına sahip olabilmektedir. Suriyelilerin resmi olarak çalıştırılması ve ekonomik faaliyetleri için son derece önemli olan bu adım, kayıtdışı çalışan Suriyelilerin kayıtlı hale gelmesi bakımından beklenen etkiyi gösterememiştir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2019 verilerine göre Türkiye’de çalışma izni

verilen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşı sayısı 63.789 kişidir. Çalışma çağı (19-54 yaş) Suriyeli sayısı 1.732.169 kişi bunun (973.273 erkek, 758.896 kadın) (Yabancı İzinleri, 2019) dikkate aldığımızda, bu sayılar çalışma haklarının geçici koruma altındaki Suriyeliler için yeterince işlevsel olmadığını ve çalışmakta olan Suriyelilerin hepsinin erkek olduğunu varsayıldığında bile %93'ünden fazlasının kayıt dışı çalıştığını görülmektedir (Erdoğan, 2019: 11-12).

Aile, Çalışma ve SGB ve GİGM'nin verilerine göre;

Tablo 3. Yıllara Göre Yabancılar Verilen Çalışma ve İkamet İzin Sayısı Yıl Çalışma İzin Sayısı Toplam İkamet İzin Sayısı Toplamı

Yıl	Çalışma İzin Sayısı Toplam*	İkamet İzin Sayısı Toplam**	Çalışma İzni Alanların Oranı
2013	45.721	313.692	14,5
2014	52.197	379.804	13,7
2015	64.402	422.895	15,2
2016	73.410	461.217	15,9
2017	87.150	593.151	14,6
2018	115.826	856.470	13,5
2019	145.232	1.101.030	13,1

Kaynak: * <https://ailevecalisma.gov.tr/media/63117/yabanciizin2019.pdf>

**<https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>

İkamet izni alan yabancıların çalışma izni oranları %15 civarındadır. Bu durum yabancı nüfusun büyük bölümünü oluşturan Suriyeliler başta olmak üzere, vasıfsız iş gücü potansiyelinin varlığına işaret etmektedir. Özellikle tarım, hayvancılık, imalat gibi sektörlerde nitelik gerektirmeyen işgücüne kaynak oluşturan geçici koruma altındaki yabancılar, Erdoğan ve Ünver tarafından yapılan saha çalışmasının sonucunda bazı işverenler tarafından işyeri kapasitelerini artıracak, işletmeler ve kentler arası ekonomik rekabeti geliştirecek pozitif bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Çalışma iş çevrelerinin, ancak ekonomik uyum sayesinde toplumsal uyumun sağlanacağına yönelik önemli bir düşüncüyü de tespit etmektedir. Çalışmada yöneticilerin emek piyasasında çalışmama durumunun çok önemli bir güvenlik sorunu oluşturacağına dair uyarıları da oldukça dikkat çekicidir (Erdoğan ve Ünver, 2015:61).

6. GÖÇMENLERİN İSTİHDAMLA İLGİLİ PROBLEMLERİ

Mültecilerin istihdam koşullarına yönelik olarak gerçekleştirilen çalışmalarda tespit edilen ortak noktalar şunlardır:

Mülteciler ucuz işgücü kaynağı olarak görülmekte ve güvencesiz olarak özellikle kayıt dışı sektörlerde çalıştırılmaktadırlar. Güvencesiz ve kayıt dışı çalışma beraberinde taahhüt edilenden daha düşük ücret verilmesi, ücretin zamanında ödenmemesi, daha fazla iş kazasına maruz kalma gibi sorunları da doğurmaktadır. Vasıf gerektiren işlerde yerli işçi ile göçmen işçi arasında ücret farkı kapanmaktadır; ancak vasıf gerektirmeyen işlerde göçmenlere ödenen ücretler düşük kalmaktadır. Çoğu göçmenlerin ise sadece temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için çalıştıkları görülmektedir (Toksöz, 2008: 92).

Genel olarak dünyada, göçmen işgücünün 3D (dirty, dangerous, demeaning) olarak kısaltılan pis, tehlikeli ve küçük düşürücü işlerde çalıştırılmaktadır. Sağlıksız ve iş güvenliğinin olmadığı kötü koşullarda çalışma, uzun çalışma süreleri gibi sorunlarla Türkiye'deki göçmenler de karşı karşıyadır. Göçmen kadın ve çocuklar bakımından bu sorunlara ek olarak daha fazla sömürüye maruz kalma, istismar ve şiddet görme de eklenmektedir (Koç, Görücü ve Akbıyık, 2015: 88).

Sınıf içi rekabet beraberinde, tüm işçiler açısından kazanılan hakların geriye götürülmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Göçmen işgücü bir yandan işgücü piyasasını yoğun bir rekabete doğru sürüklemekte, diğer yandan ise göçmenlerin, istihdamda ayrımcılığa ve dışlanmaya maruz kalmasına neden olmaktadır. Ev sahibi halkta "işlerinin elinden alındığı" düşüncesinin güçlenmesi, bazen şiddete varan olayların yaşanmasına da neden

olmaktadır. Dolayısıyla işsizliğin artması ya da fiyatların yükselmesinin yaratacağı etki, ev sahibi halk ile göçmenler arasında çatışmayı tetikleyebilir (Oytun ve Şenyücel Gündoğar, 2015: 18).

15/1/2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” ile “geçici koruma kimlik belgesi” sahibi olan göçmenlere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na çalışma izni için başvuruda bulunabilme hakkı tanınmıştır. Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, “geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’u geçemez”, “toplam çalışan sayısı ondan az olan iş yerlerinde, en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancının çalışmasına izin verilir” gibi çeşitli kotalar uygulanmakta ayrıca “geçici koruma sağlanan yabancılara asgari ücretin altında ücret ödenemez” ibaresi de yer almaktadır (Resmi Gazete, 2016). Söz konusu yönetmelik göçmenlerin istihdam koşullarındaki sorunlara büyük ölçüde çözüm getirmiş olsa da; Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın boyutlarının büyük olması, mevcut sorunların aşılmasını zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan göçmenlerin, hem çalışma izni ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları görülmekte hem de işsizliğe neden olacağı düşüncesiyle “çalışma izninden” kaçındıkları gözlenmektedir. Diğer bir ifadeyle göçmenlerin dezavantajlı durumları onları işverene bağımlı kılmaktadır (Aygül, 2018:75).

SONUÇ

Türkiye, Avrupa ve Asya arasındaki jeopolitik konumu nedeniyle hem transit ülke hem de göç alan hedef ülke konumundadır. Son yıllarda özellikle Suriye bölgesindeki savaşın sonuçları Türkiye’yi pekçok konuda sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Bugün Türkiye’de geçici koruma altındaki kayıtlı Suriyeli sayısı 3 milyon 500bin civarındadır, bu nedenle çalışma hakları ve ekonomide istihdam en fazla tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu konu iki ucu keskin bir bıçak gibidir, zira göç edenlerin sürekli ve güvenli bir iş ortamı sağlamak için talepte bulunmaları, göç alan yerde yaşayan yerel halk için işgücü piyasasındaki arz artışı nedeniyle ucuz işgücü ile rekabet etmek ve belki de kendi işini kaybetme riski ile karşı karşıya kalmak demektir. Özellikle genç nüfusun fazla olduğu kentler açısından bu konu daha da büyük bir önem kazanmaktadır.

Orta ve uzun vadeli olarak düşünüldüğünde, doğru uygulanacak olan politikalarla büyük göçmen nüfusun ekonomiye ve dolayısıyla sosyal hayata kazandırılması, ülkenin ekonomik olarak iyi bir noktaya gelebilmesini sağlayabilecek önemli bir anahtardır. Aksi takdirde, niteliksiz büyük bir işsiz yığınına dönüşme riski hem ekonomi hem güvenlik açısından ülkemiz için önemli bir problem teşkil edecektir. Halihazırda, yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan tablo ülkemizde yaşayan göçmenlerin önemli bir kısmının refah seviyesinin çok düşük olduğu yönündedir. Güvencesiz çalışma koşullarının hakim olduğu ve işçi maaşları açısından rekabetin çok olduğu gözönünde bulundurulduğunda, göçmenler için de çok olumlu bir ortam olmadığı açıktır.

Siyasi karar vericilerin son dönemde sayıları önemli ölçüde artan sığınmacı ve mültecilerin, Suriye’ye dönüşlerinin zaman alacağı gerçeğini de dikkate alarak, emek piyasasının değerlendirilmesine yönelik aldıkları mevzuat tedbirlerini, yerel halkın bu konudaki endişelerini de dikkate alarak esnetmeleri ve işgücü piyasasında daha verimli bir şekilde değerlendirilmesini sağlayıcı yönde geliştirmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Göçün hangi yönde etki doğuracağı, göçmenlerle sahada yapılan araştırmalarla netlik kazanarak ülke yöneticilerinin konu ile ilgili alacağı karar ve politikaların oluşmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AYGÜL, Hasan Hüseyin (2018), *Mülteci Emeğinin Türkiye İşgücü Piyasalarındaki Görünümü Ve Etkileri*. **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 9 (20), 68-82. DOI: 10.21076/vizyoner.369358.
- ERDER, Sema (2007) ‘*Yabancılar*’ Kurgulanan Ülkenin ‘*Yabancıları*’. **İçinde: Türkiye’de Yabancı İşçiler**. (A. Arı der.). Derin Yayınları, İstanbul, s.1-83.
- ERDOĞAN Mehmet Murat ve ÜNVER, Can (2015), *Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu**, Ankara.
- ERDOĞAN, Mehmet Murat (2019), *Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler*, **Konrad Adenauer Stiftung**, İstanbul. s.18.
- İÇDUYGU, Ahmet (2008) “*Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections*” **CARIM Analytic and Synthetic Notes. European University Institute**. Badia Fiesolana.
- KİRİŞÇİ, Kemal (2011) “*Turkey’s “DemonstrativeEffect” and Transformation in the Middle East*”, **Insight Turkey**, 13(2):33-55.
- KOÇ, Muzaffer, GÖRÜCÜ, İbrahim, AKBIYIK, Nihat (2016). *Suriyeli Sığınmacılar ve İstihdam Problemleri*. **Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi**, 5 (1), 63-94.
- OYTUN, Orhan, ŞENYÜCEL GÜNDOĞAR, Sabiha (2015) “*Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri*” **Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı**, Rapor No: 195.
- ÖZGÜR, Nürcan (2012), *Modern Türkiye’nin Zorunlu Göçmenleri: Muhacirler, İskanlılar, Mübadiller, İslamlar, Soydaşlar, “G” Grubu, Mülteciler, “Tekne Mültecileri”*, İçinde: **Küreselleşme Çağında Göç**. (İhlamur-Öner S. G. veŞirin Öner N.A. ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- TOKSÖZ, Gülay (2008). *Enformel İşgücü Piyasaları ve Göçmen İşçilere Talep: Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye’nin Durumu*. **Türkiye İşçi Sınıfı ve Emek Hareketi Küreselleşiyor mu**, 89-107.
- TOKSÖZ, Gülay, ERDOĞDU, Seyhan ve KAŞKA, Selmin (2012) *Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü Ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Ankara Üniversitesi.
- ÜNVER, O.Can (2009) *Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmalarında Yeni yaklaşımlar ve Türkiye*. **TİSK Akademi**, 4(7), 82-97.

İnternet Kaynakları

- Göç Terimleri Sözlüğü, iml31_turkish_2ndedition.pdf (iom.int), Erişim Tarihi 20.01.2021.
- Göç İdaresi genel Müdürlüğü (2021). Kitleli Akınlar <https://www.goc.gov.tr/kitleli-akinlar> Erişim Tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2003) Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030306.htm#5> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2006) 5543 Sayılı İskan Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2006) 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060429-1.htm> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2013) 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> Erişim Tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2014) Geçici Koruma Yönetmeliği <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> Erişim Tarihi: 01/07/2021.
- Resmi Gazete (2016). “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160115-23.pdf>, Erişim Tarihi: 12 Eylül 2017.
- Resmi Gazete (1934). 2510 Sayılı İskan Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf> Erişim Tarihi: 10/07/2021.

Resmi Gazete (1994). Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf> Erişim tarihi: 10/07/2021.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr> içinde, yabancıizin2019.pdf), Erişim Tarihi: 19.01.2021.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5683.pdf> Erişim tarihi:10/07/2021.

<https://turkey.iom.int>, Erişim Tarihi: 03.01.2021.