



T.C.

İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİ SİĞINMACILARA YÖNELİK
BÜTÜNLEŞİK KAMU POLİTİKALARI: ÇOK BOYUTLU
ÇÖZÜM ARAYIŞLARI**

ELİF YURTOĞLU PEK

SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER DOKTORA PROGRAMI

DANIŞMAN

Prof. Dr. BEKİR BERAT ÖZİPEK

İSTANBUL-2024

ETİK BEYAN

Bu tez çalışmasının tarafıma ait olduğunu, tezin planlamasından başlayarak yazımına kadarki herhangi bir safhada etik dışı sayılabilecek bir davranışım olmadığını, bu tezdeki tüm bilgileri akademik ve etik kurallar dâhilinde elde ettiğimi, doğrudan elde edemediğim bilgi ve yorumları edindiğim kaynaklara atıf yaptığımı ve bu kaynakları kaynakçada gösterdiğimi ayrıca bu tez çalışmasında ve yazım aşamasında patent ve telif haklarını ihlal edici bir davranış içinde bulunmadığımı beyan ederim.

Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak her türlü yasal sonucu ve sorumluluğu kabullendiğimi bildiririm.

Elif YURTOĞLU PEK

ÖNSÖZ

Bu araştırmanın konusu, toplumsal fayda sağlama niyetiyle yola çıkışın neticesinde yoğun istişareler sonunda belirlenmiştir. Bu sebeple 2011 yılından bugüne kamuoyunun gündeminde yer alan Türkiye’deki Suriyeli sığınmacılara yönelik sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum başlıklarındaki kamu politikalarının çalışılmasına karar verilmiştir. Amaç, var olan kamu politikalarının artı ve eksileriyle değerlendirilmesi ve çok paydaşlı katılımı kamu politikası önerileri oluşturulmasıdır. Öneri oluşturma sürecinde kamu politikalarında farklı yönleri gözetmek ve çok boyutla bakmak için ‘bütüncül’, birbiri ile kesişen farklı alanlardaki politikaların bir arada düşünülmesinde ‘bütünleşik’ yaklaşımla hareket edilmiştir. Bu durum da araştırmanın alanda yapılan çalışmalardan farklı ve yenilikçi olmasını sağlamıştır.

Uzun soluklu çalıştaylar ve görüşmelerle tamamlanan araştırmanın şekillenmesinde emeği geçen nice kişi, kurum ve aktör bulunmaktadır. Araştırma sürecinde desteğini esirgemeyen kıymetli danışman hocam Prof. Dr. Bekir Berat ÖZİPEK’e; bilgi ve tecrübelerinden her daim faydalandığım Prof. Dr. Rana ATABAY KUŞÇU’ya; tezin yöntemine önemli katkılar sağlayan Doç. Dr. Halim BAŞ’a ve Dr. Öğr. Üye. Duygu ÖZTÜRK’e; jüri üyelerim Prof. Dr. Alim YILMAZ’a ve Dr. Öğr. Üye. Levent KORKUT’a; mülakatlara katılarak destek sağlayan Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA’ya, Doç. Dr. Mücahit BEKTAŞ’a, Doç. Dr. Deniz YETKİN’e, Doç. Dr. Hatice Deniz GENÇ’e ve Doç. Dr. Cenk BEYAZ’a gönülden teşekkürlerimi arz ediyorum.

Çalıştaylarda kamu politikalarını değerlendiren ve politika önerisi geliştiren kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör temsilcileri, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar ve STK’lar olmak üzere 155 kişiden görüş alınmıştır. Görüşlerin alındığı başlıca kurumlar ve aktörler; İstanbul İl Göç İdaresi Müdürlüğü, UNHCR İstanbul, İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü, İstanbul PİKTES İl Koordinatörlüğü, İstanbul Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, İstanbul Sosyal Güvenlik Kurumu, Sultanbeyli Belediyesi, İstanbul Ticaret Odası, Kızılay Toplum Merkezi, MÜSİAD, Mülteciler Derneği, Öz İplik İş Sendikası, Tekstil İşçileri Sendikası ve Suriyeli sığınmacı derneklerinin her birine katkıları için ayrı ayrı şükranlarımı sunuyorum.

Akademisyensiniz, doktora tezi kariyerinizde ayrı bir önem taşımaktadır ve bu süreçte mesai arkadaşlarınızın katkısı büyük bir güç ve motivasyon kaynağıdır. Bu konuda oldukça şanslı biri olarak tüm süreçlerde destekçim ve dostum Öğr. Gör. Çağrı ALAGÖZ'e, Öğr. Gör. Tayyar TEPE'ye, Dr. Öğr. Üye. İrfan ERSİN'e, Dr. Salih Kenan ŞAHİN'e, Doç. Dr. Fatma Serab ONURSAL'a, Demet PALA'ya ve Süleyman ÇİĞDEM'e teşekkür ediyorum.

Tezin her bölümünü okuyup, satır satır yorum yapan, önerilerde bulunan kıymetli babam Fevzi YURTOĞLU'na; çalışmaya daha çok vaktim kalsın diye her fırsatta torununu yanına alarak bakan, mutfakta geçireceğim zamanı araştırmalarıma ayırmam için lezzetli yemekleriyle evimize destek sağlayan canım annem Makbule YURTOĞLU'na; kilometreler ötesinden yetişen, motivasyon ve neşe kaynağım biricik ablam H.Zeynep YURTOĞLU TETİK'e; doktora sürecinde ailedeki rolü ve sorumlulukları artan eşim Volkan PEK'e sabrı, özverisi ve 'eş' olmanın en güzel şeklini gösterdiği için teşekkür ediyorum.

En büyük teşekkürüm; doktora sürecini benimle bizzat tecrübe eden ve yaşam kaynağım olan tomurcuk aileme; eşime ve evlatlarıma. 'Doktora' ve 'evlat' kelimelerinin yan yana gelişi yürek sızımı oluşturdu bu süreçte. Kızımın oyun çağı ile başlayan doktora derslerim, okula başlama zamanlarına rastlayan yeterlik dönemi ve oğlumun anne karnındaki aylarına denk gelen yoğun tez yazım süreci... Mesai saati olmaksızın çalışılan doktora yılları, kadın bir akademisyen ve doktora öğrencisi olarak anne olmanın verdiği güçle birleşti ve nihayetinde tez savunmasını başarıyla bitirmeyi takip eden bugünlerde dünyaya gelen oğlumun verdiği mutlulukla tamamlandı. Biricik kızım ve biricik oğlum, büyük emek ve fedakârlıklarla tamamlanan bu araştırmayı size armağan ediyorum.

Toplumsal katkısı bol olan bir araştırma olması temennisiyle...

Elif YURTOĞLU PEK

İstanbul, 2024

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
KISALTMALAR	ix
ŞEKİLLER	xii
TABLOLAR	xiii
ÖZET.....	xiv
ABSTRACT	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	5
ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	5
1.1. Araştırmanın Konusu	5
1.2. Araştırmanın Amacı ve Hedefleri	5
1.3. Araştırmanın Yöntemi	7
1.4. Araştırmanın Yenilikçi Yönü ve Toplumsal Katkısı	13
İKİNCİ BÖLÜM	17
KAMU POLİTİKASININ KAVRAMSAL AÇILIMI VE OLUŞUMU.....	17
2.1. Kamu Politikası Kavramı ve Tarihçesi	17
2.2. Kamu Politikası Aktörleri	23
2.2.1. Resmî Aktörler	24
2.2.2. Resmî Olmayan Aktörler	27
2.2.3. Uluslararası Aktörler	32
2.3. Kamu Politikası Süreci	32
2.3.1. Gündem Belirleme	34
2.3.1.1. Kesintili Denge Modeli	35

2.3.1.2. Çöp Kutusu Modeli	36
2.3.1.3. Çoklu Akış Modeli	37
2.3.1.4. Politika Penceresi	39
2.3.1.5. Politika Ağları	40
2.3.1.6. Politika Topluluğu.....	41
2.3.2. Politika Oluşturma	41
2.3.3. Politika Uygulama.....	44
2.3.3.1. Yukarıdan Aşağıya Uygulama Modeli.....	45
2.3.3.2. Aşağıdan Yukarı Uygulama Modeli	47
2.3.3.3. Sentez Uygulama Modeli (Melez Yaklaşımı).....	49
2.3.4. Kamu Politikası Analizi	50
2.4. Bütünleşik Kamu Politikası	52
2.4.1. Kamu Politikası Aktörleri Arasındaki İlişkiler	53
2.4.2. Bütünleşik Kamu Politikasının Unsurları ve Önemi.....	54
2.5. Değerlendirme.....	57
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	63
DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE GÖÇ, MÜLTECİLERE YÖNELİK POLİTİKALAR VE HUKUKİ DÜZENLEMELER	63
3.1. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikaları.....	63
3.1.1. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikalarının Şekillenmesinde Yer Alan Uluslararası Organizasyonlar.....	64
3.1.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikalarının Şekillenmesinde Yer Alan Uluslararası Metinler	67
3.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Türkiye’de Göç ve Mültecilere Yönelik Hukuki Düzenlemeler	75
3.3. 2011 Yılından Günümüze Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar	82
3.4. MİPEX 2020 Endeksinde Türkiye: Göçmen ve Mültecilere Yönelik Politikaların Uluslararası Ölçekte Karşılaştırılması.....	88

3.5. Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar	90
3.5.1. Sağlık Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar	92
3.5.2. Sağlık Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi	96
3.5.3. Eğitim Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar	103
3.5.4. Eğitim Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi	115
3.5.5. İstihdam Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar	123
3.5.6. İstihdam Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi	128
3.5.7. Toplumsal Uyum Alanındaki Düzenlemeler ve Politikalar	138
3.5.8. Toplumsal Uyum Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi.....	143
3.6. Değerlendirme.....	156
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	160
TÜRKİYE’DE GÖÇ VE MÜLTECİLERE YÖNELİK TARTIŞMALAR VE KAMU POLİTİKASI ÖNERİLERİ	160
4.1. Bütünleşik Kamu Politikasının Çerçevesi.....	160
4.2. Bütünleştirme Önerileri.....	164
4.3. Çalıştay Tartışmalarında Belirginleşen Politika Önerileri	178
4.3.1. Sağlık Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri	179
4.3.2. Eğitim Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri.....	187
4.3.3. İstihdam ve Çalışma Koşulları Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri	197
4.3.4. Toplumsal Uyum Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri	207

4.4. Değerlendirme: MİPEX 2020 lütlerinin Eleştirel Analizi Doğrultusunda Bütünleşik Bir Kamu Politikası İçin Tamamlanması Gerekenler ve Süreci Somutlaştırmak	215
SONUÇ.....	226
KAYNAKÇA	241
EKLER.....	262



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
Akt.	: Aktaran
BETAM	: Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
ECHO	: European Community Humanitarian Aid Office, AB Sivil Koruma ve İnsani Yardım Bürosu
ENAR	: European Network Against Racism, Irkçılığa Karşı Avrupa Ağı
EUROSTAT	: European Statistics Office, Avrupa İstatistik Ofisi
GEM	: Geçici Eğitim Merkezi
GİB	: Göç İdaresi Başkanlığı
GSM.	: Göçmen Sağlığı Merkezi
HEP	: Hızlandırılmış Eğitim Programı
ICMPD	: International Centre Migration Policy Development, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi
IFRC	: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Uluslararası Kıızılhaç ve Kıızılay Dernekleri Federasyonu
ILO	: International Labour Organization, Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: International Monetary Fund, Uluslararası Para Fonu
IOM	: International Organization for Migration, Uluslararası Göç Örgütü
IRO	: International Refugee Organization, Uluslararası Mülteci Örgütü
İPM	: İstanbul Politikalar Merkezi
İŞKUR	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
KKK	: Kızamık, Kızamıkçık, Kabakulak
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB	: Millî Eğitim Bakanlığı

MEBBİS	: Millî Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri
MEDAR	: İstanbul Medipol Üniversitesi Akdeniz Araştırmaları Merkezi
MHRS	: Merkezi Hastane Randevu Sistemi
MIPEX	: Migrant Integration Policy Index, Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayii ve İşadamları Derneği
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü
OAU	: Organization of African Unity, Afrika Birliği Örgütü
OPV	: Oral Poliovirus Vaccine, Ağızdan Verilen Çocuk Felci Aşısı
ORSAM	: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi
ÖSYM	: Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PIKTES	: Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SKH	: Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
SSCB	: Sosyalist Sovyet Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
SUY	: Sosyal Uyum Yardımı
SUYE	: Sosyal Uyum ve Yaşam Eğitimi Programı
T-SUY	: Tamamlayıcı Sosyal Uyum Yardımı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türkçe Dil Kursu
TEPAV	: Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TGC	: Türkiye Gazeteciler Cemiyeti
TGDA	: Tekstil, Giyim, Deri ve Ayakkabı
TGS	: Türkiye Gazeteciler Sendikası
TİHEK	: İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TL	: Türk Lirası
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği
UN	: United Nations
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
UNRRA	: United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi
Vb.	: Ve benzeri
Vd.	: Ve diğerleri
WB	: World Bank, Dünya Bankası
YEP	: Yaygın Eğitim Programları
YİMER-157	: Yabancılar İletişim Merkezi
YÖK	: Yükseköğretim Kurumu
YÖS	: Yabancı Öğrenci Sınavı
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

ŞEKİLLER

	Sayfa No
Şekil 1. Araştırma Süreci	11
Şekil 2. Çalıştaylara Katılan Kişilerin Dağılımı	12
Şekil 3. Sosyal Politikaların Kesişim Birimleri	56
Şekil 4. Yıllara Göre Koruma Kapsamındaki Suriyeliler	84
Şekil 5. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı	86
Şekil 6. Türkiye’deki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilere Sağlanan Eğitim İmkânları	105
Şekil 7. Eğitim Öğretim Yılına Göre Devlet Okulları ve GEM’lere Kayıtlı GKA Suriyeli Öğrencilerin Oranı (2014-2019).....	108
Şekil 8. Ödeme Yapılan Aylara Göre ŞEY Programından Yararlanan Kişi Sayısı (2017-2019).....	110
Şekil 9. Yükseköğrenim Kurumlarına Kayıtlı Suriyeli Öğrenci Sayıları	114
Şekil 10. Düzenli SUY Yardımlarının İllere Göre Dağılımı	142
Şekil 11. SUY Yardımlarının Uyruklara Göre Dağılımı – Mayıs 2011	142
Şekil 12. ‘Türkiye’deki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı	181
Şekil 13. ‘Türkiye’deki Suriyelilere Yönelik Eğitim Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı	189
Şekil 14. ‘Göçmenlerin Ekonomiye Katkıları ve Önündeki Engeller’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı	198
Şekil 15. ‘‘Göçmenlerin Toplumsal Uyumu ve Karşılaştıkları Zorluklar’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı.....	209

TABLÖLAR

	Sayfa No
Tablo 1. Politika (Siyasa) Çalışma Alanları	20
Tablo 2. Bir Süreç Olarak Politika (Siyasa) Oluşturma	33
Tablo 3. II. Dünya Savaşı Sonrası Göç Sürecine Yön Veren Avrupa Birliği Belgeleri ve Faaliyetleri.....	72
Tablo 4. II. Dünya Savaşı Sonrası Göç Sürecine Yön Veren Diğer Bölgesel Belgeler	74
Tablo 5. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı (5 İlde 6 Barınma Merkezi).....	85
Tablo 6. 2016-2024 Yılları Arasında Suriyelilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi	88
Tablo 7. MIPEX 2020 Verilerine Göre Türkiye'nin Sıralaması	90
Tablo 8. 2011-2022 Yılları Arasında Suriyelilere Sunulan Sağlık Hizmeti Verileri	96
Tablo 9. Sağlık Politikalarında Türkiye – İrlanda Karşılaştırması.....	97
Tablo 10. Eğitim Öğretim Yılına Göre Devlet Okulları ve GEM'lere Kayıtlı Suriyeli Öğrenci Sayısı, Okul Çağındaki Nüfus ve Brüt Okullaşma Oranları (2014-2019) .	107
Tablo 11. Eğitim Alan Türk Öğretmen Sayısı (2017-2018)	109
Tablo 12. Eğitim Alan Suriyeli Gönüllü Eğitim Personeli Sayısı.....	109
Tablo 13. Suriye'deki ve Türkiye'deki Suriyeli Çocukların Okula Kayıt Oranları	112
Tablo 14. Eğitim Politikalarında Türkiye – İsveç Karşılaştırması	116
Tablo 15. 2011-2020 Yılları Arasında Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarına Verilen Toplam Çalışma İzinleri.....	127
Tablo 16. İstihdam Politikalarında Türkiye – Portekiz Karşılaştırması	129
Tablo 17. Toplumsal Uyum Politikalarında Türkiye – İsveç Karşılaştırması.....	144

ÖZET

Göç konulu araştırmaların çoğu ‘göç insanlık tarihi kadar eski bir olgudur’ söylemi ile başlar. Bu doğru bir tespit olmakla beraber son yıllarda göçün küresel etkisinin en yoğun olduğu zamanlardan geçilmesi, bakış açısını geçmişten geleceğe yönlendirmeyi ve vurguyu değiştirmeyi gerekli kılar. Çünkü büyük göç dalgalarının sonuçları, göçmenleri ve göçe ev sahipliği yapan ülkelerde birçok dinamiği etkilemektedir.

Bu tez, Suriye krizi etkisiyle 2011 yılında Türkiye’ye başlayan göçü, etkilerini, insani hak ve gereklilikler doğrultusunda planlanan kamu politikalarını, politikaların sonuçlarını ve sonuçlara karşı alternatif çözüm önerilerini ele almaktadır.

Araştırmanın temel dört konusu sağlık, eğitim, toplumsal uyum, istihdam ve çalışma koşulları başlıklarındaki kamu politikalarıdır. Bu başlıklardaki kamu politikalarını tüm boyutlarıyla ele alma gayesiyle, ilgili tüm politika aktörleri sürece dâhil edilmiş; kamu ve özel sektör temsilcileri, akademisyenler, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, uluslararası örgüt temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları birlikteliğinde çalıştaylar gerçekleştirilmiştir. Çalıştaylarda konunun bizzat muhatabı olan kurumlar, Suriyeli sığınmacılar ve diğer özneler arasında politikaların etkileri geniş açıdan, tüm boyutlarıyla derinlemesine tartışılmıştır. Sorun tespiti ardından yine tüm aktörlerin katılımı ile bütüncül bakış açısıyla, bütünlük kamusal politikası önerileri geliştirilmiştir. İkinci aşamada, göçmenlere uygulanan kamu politikalarını değerlendiren MIPEX 2020’de başarılı görülen ülkeler ile Türkiye karşılaştırılmış, emsal niteliğindeki uygulamalar ele alınmıştır. Araştırmanın son aşamasında bütünlük göç politikalarına dair akademisyenlerle mülakatlar yapılmıştır.

Bu araştırmada görülmüştür ki planlama ve uygulama sorunlarını azaltmak ve toplumsal uyumu arttırmak için aktörler arasında etkili iletişimle bütünlük kamusal politikalarının oluşturulması göç yönetimine anlamlı bir katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütünlük kamusal politikaları, göç, göç politikaları, kamu politikaları, Suriyeli sığınmacılar.

ABSTRACT

Many studies on migration begin with the statement that "migration is as old as human history." While this is an accurate observation, the recent years marked by the intense global impact of migration necessitate a shift in perspective from past to future, altering the emphasis accordingly. The outcomes of large migration waves affect various dynamics in both migrants and host countries.

This thesis, examines the migration to Türkiye that began in 2011 due to the Syrian crisis, its impacts, public policies planned in line with human rights and necessities, the results of these policies, and alternative solutions to these results. The research focuses on public policies in four main areas: health, education, social cohesion, and employment and working conditions. To comprehensively address these public policies, all relevant policy actors were included in the process; workshops were conducted with representatives from the public and private sectors, academics, citizens, Syrian asylum seekers, international organization representatives, and NGOs. These workshops provided a broad and in-depth discussion of the policies' impacts among the institutions directly involved, Syrian asylum seekers, and other stakeholders. Following problem identification, integrated public policy recommendations were developed with the participation of all actors, adopting a holistic approach. In the second phase, a comparison was made between Türkiye and countries deemed successful in the MIPEX 2020 evaluation of public policies applied to migrants, examining exemplary practices. In the final phase of the research, interviews were conducted with academics on integrated migration policies.

In this study, it has been observed that creating integrated public policies through effective communication among stakeholders to reduce planning and implementation issues and to enhance social cohesion will make a significant contribution to migration management.

Keywords: Integrated public policies, migration, migration policies, public policies, Syrian asylum seekers.

GİRİŞ

Günümüzde küresel ölçekte artan göç hareketleri, uluslararası toplumun karşılaştığı karmaşık ve acil sorunlardan biridir. Türkiye de coğrafi konumu ve komşu ülkelerinde yaşanan savaş ve krizler nedeniyle bu göç dalgalarının merkezinde yer almaktadır. 2011 yılında şiddetlenen Suriye Krizi ve ülkede meydana gelen olaylar, Türkiye başta olmak üzere dünya genelinde nüfus hareketliliğini arttırmıştır. Bu çerçevede Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sayısı dikkate değer bir şekilde artmış ve 2024 yılına gelindiğinde 3.116.713 kişiye ulaşmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024). Yaşanan bu büyük göç dalgası, toplumsal, ekonomik ve siyasi yapıları derinden etkilemiş, mevcut sistemi zorlamıştır.

Göç dalgası ilk dönemde kısa süreli ve geçici olarak görülse de sonuç tahmin edildiği gibi olmamış ve Türkiye, Suriye'deki iç savaşın etkileriyle başa çıkma mücadelesini yıllar içinde devam ettirmiştir. Gelen nüfusun insan hakları doğrultusunda, temel insani hak ve hizmetlerden faydalanması gayesi ile başlayan kamu politikaları, günümüzde uzun vadeli ve sürdürülebilir olma zorunluluğuna geçmiştir. Bu zorunluluk, günü kurtarmak üzere kısa vadeli planlanan politikalar yerine, artı ve eksileriyle değerlendirilerek, çok paydaşlı katılımı, bütünlük olarak hazırlanmış politikaları gerektirmiştir. Bu eksik bilinci, bu araştırma fikrinin doğmasını sağlamıştır.

Bu araştırma, Türkiye'ye sığınan Suriyeliler için 2011 yılından bu yana uygulanmakta olan kamu politikalarını sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında ele almaktadır. Bu başlıkların belirlenmesi ise 12. Kalkınma Planı, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) ile Göç Strateji Belgesi ışığında gerçekleştirilmiştir. Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar için uygulanan sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularındaki kamu politikalarını değerlendirmek ve karşılaşılan sorunlar karşısında bütüncül bakış açısıyla bütünlük kamu politikaları önermek bu araştırmanın amacıdır. Bu amaca ulaşmak için sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında uygulaması tamamlanmış veya uygulanmakta olan kamu politikaları; kamu ve özel sektör temsilcileri, akademisyenler, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, uluslararası örgüt temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları katılımıyla gerçekleştirilen çalıştaylarda

mercek altına alınarak, orada karşılıklı dile getirilen görüşler çevresinde değerlendirilmiştir. Çok paydaşlı katılımın gerçekleştirilmesinin nedeni, konunun tüm odaklar tarafından ele alınmasını sağlamaktır. Bu sayede, gündelik hayatta karşılaşamayan gruplar birbirlerini dinlemiş, farklı bakış açılarından sahada yaşanan sorunları tartışmış ve kamu yöneticileri gözünden mevcut durumu değerlendirmiştir. Suriyeli sığınmacıların yaşadığı zorlukların anlaşılması, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının gözünden konunun yorumlanması ve mevcut politika yaklaşımlarının etkinliğinin değerlendirilmesi, gelecekte daha etkili ve kapsayıcı politikaların geliştirilmesine katkıda bulunacaktır.

Kamu politikası yapım sürecinde konunun tüm öznelerini dâhil etmek, yönetimle kamu politikası gündemi ve önerileri sunmak bu araştırmanın temel hedeflerinden biridir. Bu kapsamda araştırmada benimsenen model, Kingdon'ın 'çoklu akış modeli'dir. Toplumsal süreçlerin neden-sonuç ilişkisine dayalı ve birbirinden farklı değişkeniyle ele alınıp incelendiği modelde bir kamu politikasının oluşabilmesi için problem akımı, politika akımı ve siyaset akımı olmak üzere üç akım vardır. Kamu politikalarının oluşmasında bu modelin kullanılması toplumsal süreçlerin göz önüne alınması açısından gereklidir.

Her ülke kendi iç ve dış dinamiklerini dikkate alarak kamu politikalarını planlamakta ve uygulamaktadır. Bununla birlikte bir ülkede başarılı olmuş kamu politikaları, başka ülkenin koşullarına uyumlanabilir. Kamu politikalarında başarılı uygulamaların görülmesini sağlayan ve ülkeler arasında karşılaştırma yapan MIPEX (Migrant Integration Policy Index, Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi) verileri bu doğrultuda önemli bir kaynaktır. Toplam 52 ülkede göçmenler ile vatandaşlar arasındaki kamu hizmetlerinin adil ve ulaşılabilir olmasını ölçütler üzerinden değerlendiren MIPEX 2020'de Türkiye de yer almaktadır. Bu araştırmada Türkiye'deki kamu politikaları incelenmekle birlikte MIPEX 2020'deki sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularındaki ölçütler dikkate alınarak, her konu özelinde birinci sıradaki ülke ve Türkiye arasında politika karşılaştırması yapılmıştır.

Araştırmada, konuyu bütüncül olarak ele almak amacıyla kamu ve özel sektör temsilcileri, akademisyenler, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, uluslararası örgüt

temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları birlikteliğinde farklı odakların katılımıyla, politika ağı geniş tutularak dört çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştaylar sağlık, eğitim, toplumsal uyum, istihdam ve çalışma koşulları başlıklarında düzenlenmiştir. Çalıştayların içeriği, o alanda yaşanan sorunların tespit edilmesi ve sorunun çözümü için kamu politikası önerisi sunulmasıyla şekillenmiştir. Çalıştaylarda belirlenen kamu politikası önerileri, çok paydaşlı katılımın etkisiyle, derinlemesine yapılan tartışmaların neticesinde şekillenmiş bütünleşik öneriler olarak ortaya çıkmıştır. Bütünleşik kamu politikalarının önemi, gerekliliği, bütünleştirme önerileri ve Türkiye’deki duruma dair akademisyenler ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiş ve konu bilimsel zeminde tartışılmıştır.

Bu çerçevede hazırlanan çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, metodolojiye yer verilerek, konu, amaç, hedefler, yöntem, kurgu, araştırmanın yenilikçi yönü ve toplumsal katkısı ele alınmıştır. İkinci bölümde, araştırmanın anahtar kelimelerinden ‘kamu politikası’ kavramının literatürdeki yeri, tarihsel süreçte değişen biçimleri, kamu politikası aktörleri, kamu politikası süreci, politikanın oluşumu, uygulaması ve analizi ele alınmıştır. Kamu politikalarının bütünleşik olmasının önemi ve unsurlarına da bu bölümde yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, dünyada ve Türkiye’de göç, mültecilere yönelik politikalar ve hukuki düzenlemeler kaleme alınmıştır. Bu bölüm, göç politikalarının şekillenmesinde yer alan organizasyonların açıklanması, uluslararası metinlerin incelenmesi, 2011 yılından bugüne Suriyeli sığınmacıların durumu ve uluslarda uygulanan politikaların açıklanması açısından önemlidir. MIPEX 2020’de sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum ölçütlerinde birinci sırada yer alan ülkeler ile Türkiye karşılaştırması da bu bölümde yapılmıştır. Bu karşılaştırma, dünyadaki başarılı ülke örneklerinin hangi ölçütlerde ne gibi uygulamalar yürüttüklerinin görülmesi açısından gereklidir. Dördüncü bölümünde, bütünleşik kamu politikalarının çerçevesi çizilmiş, akademisyenler ile yapılan mülakatlarda değerlendirilen bütünleştirme önerileri ele alınmıştır. Bölümün devamında sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum başlıklarında belirginleşen politika önerileri, konuyu bütünleşik olarak ele almanın gerekliliğinde çalıştay katılımcılarının dile getirdikleri görüşler üzerinden tartışılmış; çok paydaşlı katılım neticesinde tartışılan sorunlar ve çözüm önerileri derlenmiştir. Son olarak, MIPEX 2020 ölçütlerinin eleştirel analizi

doğrultusunda bütünleşik kamu politikası için tamamlanması gerekenler, Türkiye üzerinden örneklerle somutlaştırılmıştır.

Sonuç olarak, MIPEX 2020 ölçütleri üzerinden Türkiye'deki kamu politikaları ülkeler ile karşılaştırılmış, Suriyeli sığınmacıları etkileyen kamu politikaları, konunun bizzat muhatabı kamu kurumları, akademisyenler, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, uluslararası örgüt temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları birlikteliğinde tartışılmış ve bütünleştirme önerileri akademisyenler tarafından geliştirilmiştir. Bu yönüyle araştırma, nitel bir çalışmadır.

Göç ve çevresindeki bilimsel literatüre ve kamu politikası aktörlerine göç yönetiminde katkı sağlaması gayesini taşıyan bu araştırmayı, bütünleşik göç yönetimini konu alan başka çalışmaların izlemesi umulur.

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

1.1. Araştırmanın Konusu

Resmî verilere göre, dünya çapında 272 milyon uluslararası göçmen bulunmaktadır. Türkiye bu sıralamada göç alan 20 ülke arasından 12. sırada olup, en fazla sığınmacıya ve mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumundadır. 2011 yılı itibarıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nde yaşanan iç karışıklıklardan can güvenliği nedeniyle 6,5 milyon Suriyeli ülkesinden ayrılmak durumunda kalmış olup, bu sayının 3.116.713 kişisi Türkiye'ye sığınmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı 2024; UNHCR, 2023). Böylesine büyük göç dalgaları ardından bir araya gelen insanların güven ve uyum içinde yaşaması yeni sorunları doğurabileceği gibi gelen nüfusun yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanabilir, yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde, uzun vadeli ve bütünsel politikalara ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç, göç yönetiminin başarısı açısından önemlidir.

1.2. Araştırmanın Amacı ve Hedefleri

Amaç:

Bu araştırma, 2011 yılında Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularının bütünsel bir şekilde ele alınmasını, var olan kamu politikalarının artı ve eksileriyle değerlendirilmesini ve çok paydaşlı katılımı ile kamu politikası önerileri oluşturulmasını amaçlamaktadır. Sağlıklı bir politika üretimi gerçekleştirebilmek adına bu kamu politikası önerileri; devlet, özel sektör, akademi, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar ve uluslararası örgüt temsilcileri olmak üzere farklı odakların katılımıyla üretilmektedir.

Suriyeli sığınmacıların¹ sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularındaki sorunlarının ele alınması, 12. Kalkınma Planı, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) ile Göç Strateji Belgesi ışığında belirlenmiştir. Bu konuları bilimsel bir temele oturtarak kamu politikası geliştirmek araştırmanın bir diğer amacıdır.

Hedefler:

1. Kamu politikası üretim süreçlerinde ilgili tüm aktörleri dâhil ederek, politika üretimini bilimsel ve diyalojik bir temele dayandırmak.
2. Araştırmanın temel öznesi ‘Suriyeli sığınmacıların’ sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında yaşadıkları sorunları ‘katılımcı demokrasi gereği yönetim yoluyla’ somutlaştırmak.
3. Suriye’den gelen büyük göç dalgası sonrası yaşanan sorunları, sorunun bizzat öznesinden (sığınmacı, okul müdürü, öğretmen, iş veren, doktor, idari personel vb.) öğrenerek süreci yürütenlerden elde edilen bilgiler ışığında uygulanabilir kamu politikası önerileri geliştirmek.
4. Sığınmacıların sağlık hizmeti alımında yaşadıkları aksaklıkları giderecek nitelikte kamu politikası önerileri hazırlamak.
5. Sığınmacıların dil ve kültür farklılıkları nedeniyle eğitimde (ilköğretim, ortaöğretim, lise) yaşadıkları sorunlara eğitim hakkını koruyarak kamu politikası önerileri hazırlamak.
6. Sığınmacıların ekonomideki rolünü göz önüne alan, istihdam, çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve iş sağlığı konularında yaşanan eksiklik ve sorunları göz önünde tutan kamu politikası önerileri hazırlamak.
7. Sığınmacıların toplumsal uyumunu ve kabulünü kolaylaştıracak uygulamaların benimsenmesini sağlayacak politika önerileri hazırlamak.

¹ Sığınmacı kavramı günümüz mevzuatında ‘şartlı mülteci’ kavramına evrilmiştir. Bu araştırma kapsamında Suriyeli sığınmacı şeklinde kullanım gerçekleştirilmiştir. Ayrıntılar için araştırmanın 3.2. Bölümüne bakınız.

8. Göç sonrası yaşanan sorunları çözecek nitelikte yerel, bölgesel ve ulusal uygulanabilirliği olan kamu politikası önerileri hazırlayarak, politika aktörlerine destek olmak.
9. Kamu politikası yapım sürecinde göç üzerine çalışan kurumların, sivil toplum kuruluşlarının (STK) ve akademisyenlerin politika önerilerinin şekillenmesindeki değerlendirme ve önerilerini analize dâhil etmek.
10. Yönetişim odağında hazırlanacak kamu politikası önerilerinin gelecek çalışmalara katkı vermesini sağlamak.

Bu amaç ve hedeflere ulaşmak için ‘Suriyeli sığınmacıların sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında yaşadığı sorunlar hangi bütünlük kamu politikaları ile çözülebilir?’ sorusu üzerinden yanıt aranmaya çalışılmıştır. Yanıta ulaşmak için alt sorular oluşturulmuştur. Bunlar:

- Suriyeli sığınmacıların sağlık konusunda yaşadığı sorunlar nelerdir?
- Suriyeli sığınmacıların sağlık konusunda yaşadığı sorunlar hangi bütünlük kamu politikaları ile çözülebilir?
- Suriyeli sığınmacıların eğitim konusunda yaşadığı sorunlar nelerdir?
- Suriyeli sığınmacıların eğitim konusunda yaşadığı sorunlar hangi bütünlük kamu politikaları ile çözülebilir?
- Suriyeli sığınmacıların istihdam ve çalışma koşulları konularında yaşadığı sorunlar nelerdir?
- Suriyeli sığınmacıların istihdam ve çalışma koşulları konularında yaşadığı sorunlar hangi bütünlük kamu politikaları ile çözülebilir?
- Suriyeli sığınmacıların toplumsal uyum konusunda yaşadığı sorunlar nelerdir?
- Suriyeli sığınmacıların toplumsal uyum konusunda yaşadığı sorunlar hangi bütünlük kamu politikaları ile çözülebilir?

1.3. Araştırmanın Yöntemi

Göç, ani kitlesel yer değiştirmelerde göçmenlerin ve onlara ev sahipliği yapan yerleşik toplumların hayatlarına dokunan, toplumsal etkileri göz önüne alınarak özenle yönetilmesi gereken bir süreçtir. Çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de göç politikaları merkezi yönetim tarafından planlanır ve yürütülür. 1 Numaralı

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan 9 kurulun görev tanımlarına bakıldığında “*Türkiye’nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye’ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak, (...) göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek*” maddeleri Cumhurbaşkanlığı’na bağlı ilgili kurulların görevleri arasında sayılmıştır (TBMM, 2018, Md.30). Göç konulu kamu politikalarında merkezi yönetimin bilinçli ve uzun vadeli politikaları önem arz etmektedir. Bununla birlikte kamu politikası üretiminde vatandaşın, yerel yönetimlerin, STK’ların ve tüm aktörlerin sürece dâhil olması demokrasinin bir gereğidir. Bu bağlamda araştırmanın, politika üretim sürecinde kamu politikası aktörlerinin fikirlerini alarak ‘yönetişim’ odaklı hareket edip demokrasinin işleyişine katkı sunmayı sağlayacak biçimde kurgulanmasına çalışılmıştır. Kamu politikası önerileri hazırlanırken, uygulamada başarısız olmuş mevcut politikaların karşısına sığınmacılardan ve tüm politika aktörlerinden alınan fikirler ile önerilerden yararlanılmıştır. Böylece daha etkili politikalar üretilmesi yönünde önerilerin güçlendirilmesine çalışılmıştır.

Bu araştırma, kamu politikalarına dair birden çok durumun kendi sınırları içinde bütüncül olarak incelenmesi nedeniyle nitel bir araştırma olup, deseni durum çalışmasıdır. Araştırmada bütünleşik kamu politikasının şekillendirilmesi hedefi doğrultusunda devlet, özel sektör, akademi, STK’lar, vatandaşlar, sığınmacılar ve uluslararası örgüt temsilcileri periyodik olarak aynı masa etrafında toplanmıştır. Bireysel görüşmenin tercih edilmemesinin nedeni, farklı kurum ve kuruluşlardan katılımcıların birbirlerinin görüşlerini aynı ortamda birbirlerinden duymalarını sağlamak, sorun ve çözümleri birlikte değerlendirmek ve farkındalık oluşturmaktır. Araştırmada görüşmeler çalıştay olarak tasarlanmış ve çalıştay raporlarının değerlendirilip, bütünleşik kamu politikalarının tartışılması akademisyenlerle yapılan mülakatlarda değerlendirilmiştir. Beş akademisyen ile yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiştir. Çalıştaylarda çok aktörlü katılımın sağlanması ve çeşitli bakış açılarının sürece dâhil edilmesi nedeniyle mülakatlar özellikle bütünleşik göç

politikası konusuyla ilgili olan akademisyenler ile gerçekleştirilmiştir. Burada amaç, bütünsel kamu politikası üretimine dair mevcut durum ve gerekliliklerin uzman görüşü alınarak akademik zeminde tartışılmasını sağlamaktır.

Çalıştaylarda gündem, sorunlar ve çözüm yolları üzerine çok boyutlu bir yaklaşımla kamusal fayda sağlamanın ilk adımı atılmış ve Suriyeli sığınmacıların eğitim, sağlık, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularındaki olumlu ve olumsuz tecrübeleri dile getirilmiştir. Böylece göçü yaşayanlar, onlara ev sahipliği yapan yerleşik toplum ve kamu yöneticileri açısından teoriden pratiğe dönüştürülebilen, çok boyutlu ve bütünsel kamu politikalarının oluşturulmasına çalışılmıştır. Araştırmada üretilen kamu politikası önerileri hayata geçirildiğinde etkisi sadece Suriyeli sığınmacılar bazında sınırlı kalmayıp, göçe ev sahipliği yapan ülke vatandaşlarının da yararına olacaktır.

Türkiye’deki kamu politikaları, sadece ulusal ölçekte değerlendirilmemiştir. ‘Göçmenler vatandaşlarınızla benzer temel haklara sahip mi? Göçmenler ile vatandaşlarınız arasında fırsat eşitliği var mı? Göçmenlerin ülkedeki gelecekleri güvende mi?’ soruları doğrultusunda 52 ülke arasında 2014-2019 yıllarını araştıran MIPLEX 2020 verilerinde Türkiye’nin durumu incelenmiştir. Raporda, bu araştırmanın temel konuları sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum başlıklarındaki ölçütler dikkate alınarak, her konu özelinde birinci sıradaki ülke ve Türkiye arasında karşılaştırma yapılmıştır. Rapordaki uluslararası ölçütler, kamu politikalarında gelişen ve gelişmesi gereken yanlara ışık tutmuştur.

Kamu politikası önerisi getirilen ilk konu sağlık hizmetidir. Bu konu 12. Kalkınma Planı’nda sağlıklı ve güvenli yaşam ortamı sunulması gerekliliği şeklinde vurgulanmaktadır. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen ilk çalıştay ‘Türkiye’deki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları’ başlığı ile sağlık alanında yapılmıştır. Sağlık alanında çalışan kamu görevlileri, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, akademisyenler, uluslararası kuruluşlar, STK’lar, özel sektörden kişiler ve UNHCR İstanbul temsilcisi bir araya getirilerek sağlık politikalarıyla ilgili sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

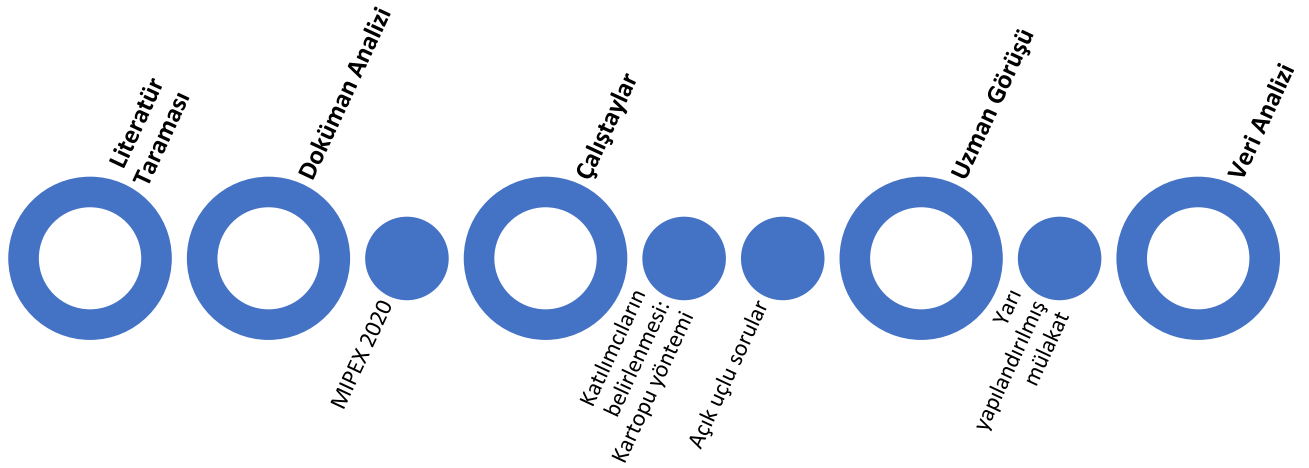
Kamu politikası önerisi getirilen ikinci konu eğitimidir. Bu konu 12. Kalkınma Planı'nda da tüm bireylerin kaliteli eğitime ulaşmasını kolaylaştırma ve Türkiye'deki yabancıların ekonomik ve sosyal yaşama entegre edilmesine yönelik göç yönetiminin kurumsal yapısını güçlendirme hedefi bulunmaktadır (TBMM, 2024). Araştırma kapsamında gerçekleştirilen ikinci çalıştay 'Türkiye'deki Suriyelilere Yönelik Eğitim Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları' başlığı ile eğitim alanında yapılmıştır. Göç İdaresi Başkanlığı, İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü temsilcileri, eğitim kurumlarından öğretmen, müdür, Suriyeli sığınmacılar, akademisyenler, medya mensupları, uluslararası kuruluşlar, STK'lar, özel sektörden kişiler ve UNHCR İstanbul temsilcisi bir araya getirilerek eğitim politikalarıyla ilgili sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Kamu politikası önerisi getirilen üçüncü konu istihdam ve çalışma koşullarıdır. Göç olgusu hem göçmenler için hem de göç edilen ülke vatandaşları için tartışma yaratan bir konudur, bunun önemli bir gerekçesi ekonomide yaşanabilecek sorunlardır. 12. Kalkınma Planı'nda da yer verilen bu konu, düşük nitelikli işlerde göçmen yoğunlaşması, kayıt dışı istihdam, iş koşullarının kötüleşmesi ve yerleşik nüfusta tepkiye neden olmaması adına tedbir alınması gereken bir konudur (TBMM, 2024). Araştırma kapsamında gerçekleştirilen üçüncü çalıştay 'Göçmenlerin Ekonomiye Katkıları ve Önündeki Engeller' başlığı ile istihdam ve çalışma koşulları alanında yapılmıştır. İstanbul Ticaret Odası, Suriyeli sığınmacılar, akademisyenler, uluslararası kuruluşlar, STK'lar ve özel sektörden kişiler bir araya getirilerek ekonomi politikalarıyla ilgili sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Kamu politikası önerisi getirilen dördüncü konu toplumsal uyumdur. Farklı dil, kültür ve gündelik hayat rutinlerine sahip toplumların bulunduğu bir ülkede, karşılıklı uyum içinde yaşamak hem sığınmacılar hem de vatandaşlar için gereklidir. Bu minvalde Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de yaşamaya devam etme durumları göz önüne alınmalıdır. 12. Kalkınma Planı da göçmenlerin sosyal, kültürel ve ekonomik hayata uyumlarını sağlamak, bunun için Türkçe dil eğitimi gibi yaygın eğitim programları yapmak, iletişim ve bilinçlendirme faaliyetleri ile toplumun tüm kesimlerine hizmet etmek amaçlarını belirtmiştir (TBMM, 2024). Ayrıca *“göçmenlerin sosyal uyumunun sağlanması ve göç yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi”* (Göç İdaresi Başkanlığı,

2018) de hedefler arasındadır. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen dördüncü çalıştay ‘Göçmenlerin Toplumsal Uyum ve Karşılaştıkları Zorluklar’ başlığı ile toplumsal uyum alanında yapılmıştır. Göç İdaresi Başkanlığı, Suriyeli sığınmacılar, akademisyenler, sosyologlar, uluslararası kuruluşlar, STK’lar, özel sektörden kişiler ve UNHCR İstanbul temsilcisi bir araya getirilerek, toplumsal uyum politikalarıyla ilgili sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Bu araştırma nitel bir çalışmadır. Araştırma süreci Şekil 1’de gösterildiği üzere literatür taraması, MIPEX 2020 üzerinden doküman analizi, çalıştaylar, uzman görüşünde akademisyenlerle mülakatlar ve veri analizi aşamalarından oluşmaktadır.

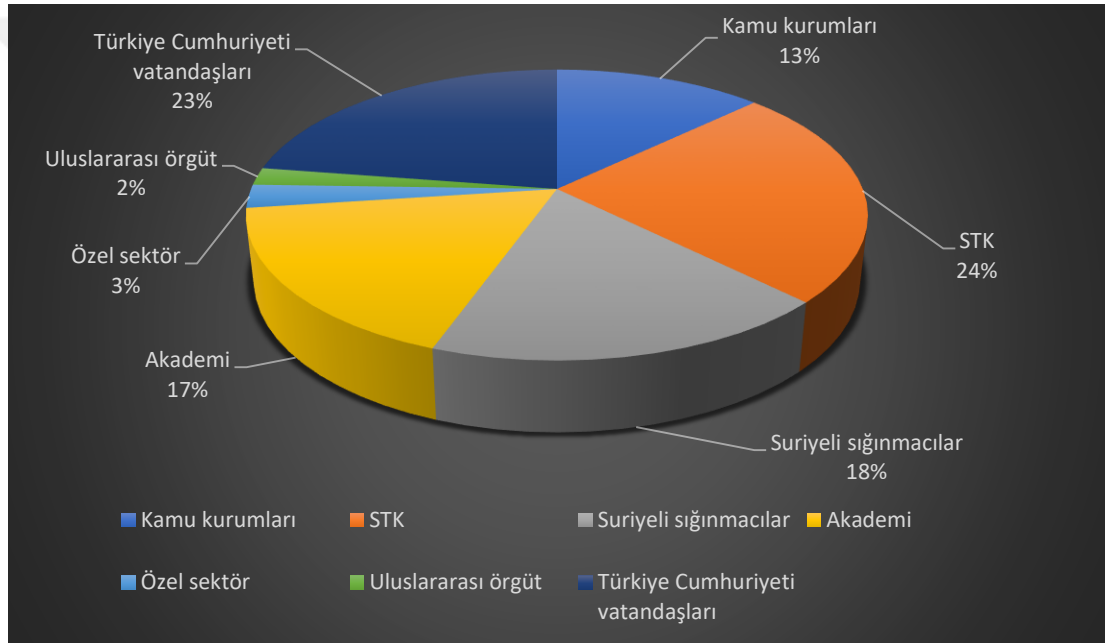


Şekil 1. Araştırma Süreci

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

Veri analizinde bireylerin görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtmak, bulgular arasında neden-sonuç ilişkisi kurmak ve yorumlamak amacıyla doğrudan alıntılara yer verilmiştir. Bu sebeple betimsel analiz kullanılmıştır. Böylece veriler arasında ilişki kurgulanarak, mevcut durum açıklanmış, geleceğe yönelik tahminlerde ve kamu politikası önerilerinde bulunulmuştur (Yıldırım ve Şimşek 2018:239-40). Betimsel analizde öncelikle bütüncül ve bütünlük kavramları üzerinden çerçeve çıkarılmış, elde edilen bulgular bu sınırlarda değerlendirilmiş, konular arası ilişkilendirme yapılarak açıklanmıştır.

Çalıştaylarda kamu kurumlarının, Suriyeli sığınmacıların ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının bu dört başlıkta karşılaştıkları sorunlar ve çözüm önerileri netleştirilmiştir. Çalıştaylara 128 farklı kişi katılmış olup, bir kişinin birden fazla çalıştaya katılması ile toplam 155 görüş alınmıştır. Katılımcıların dağılımı Şekil 2’deki gibidir. Araştırmada, sadece merkezi yönetim tarafından hazırlanan kamu politikaları yerine, konunun tüm öznelerini dâhil ederek (sığınmacı, devlet, STK, akademi, özel sektör, uluslararası örgüt temsilcisi, vatandaş) bütüncül bakış açısıyla mevcut politikalar değerlendirilmiş ve politika yapımında yönetişimin iyi bir hali sergilenmiştir.



Şekil 2. Çalıştaylara Katılan Kişilerin Dağılımı

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

2022 yılında başlayan çalıştaylar on aylık süreçte gerçekleştirilmiştir ve 2023 yılında tamamlanmıştır. Çalıştayların ses deşifrelerinin yapılması ve analizi akabinde 2024 yılında uzman görüşmeleri akademisyenlerle gerçekleştirilmiştir. Veri kaynaklarının temininde sürecin uzunluğu ve katılımcıların çeşitliliği araştırmanın güvenilirliğine katkı sağlamaktadır. Ayrıca çalıştay verilerinin birbiriyle tutarlı olması, uzman görüşmelerinde bütüncül kamu politikalarının gerekliliğine ortak vurgu yapılması,

bulguların teyit edildiğini ve araştırmada doyum noktasına ulaşıldığını gösteren güvenilirlik unsurlarındandır.

1.4. Araştırmanın Yenilikçi Yönü ve Toplumsal Katkısı

Suriye iç savaşı sonrası Türkiye’de artan Suriyeli nüfus ile bütünleşik göç politikası oluşturma’nın temel gerekleri somutlaştırılmış ve onlar arasındaki ilişki, uyum arz edecek biçimde değerlendirilmiştir. Kamu politikalarının oluşturulmasında tüm aktörlerin katkısı, öngörülme’yen sorunların sürece dâhil edilip çözülmesi adına gereklidir. Politika yapım sürecine konunun bizzat muhatabı olan Suriyeli sığınmacıların dâhil edilmesi, araştırmanın bu yönü ile alanda yapılan çalışmalardan farklı ve yenilikçi olmasını sağlamaktadır.

Araştırmada iki kavram farklı açılardan kullanılmıştır. Kamu politikalarına bakış açısında farklı yönleri gözetmek ve çok boyutla bakmak için ‘bütüncül yaklaşım’, birbiri ile kesişen farklı alanlardaki politikaların bir arada düşünülmesinde ‘bütünleşik’ kavramı kullanılmaktadır. Kamu politikalarının planlanmasına çok boyutlu ‘bütüncül yaklaşımla’ bakılırken, uygulama sürecinde birbirinden farklı ancak kesişen politika alanlarının uyumlu hale getirilmesi yani uyumlulaştırılmasını anlatmak için ‘bütünleşik’ kavramı tercih edilmiştir. Kısaca, kamu politikalarında bütüncül yaklaşımla bütünleşik uygulamalar yapılması gereklidir.

Politika üretim süreçleri incelendiğinde daha çok merkezi yönetim tarafından oluşturulmuş politikalar olduğu görülmektedir. Bu araştırma, tavandan tabana aktarılan süreç işleyişiyle üretilen politikalardan ayrılmaktadır. Gündemlerin tartışıldığı tüm çalıştaylarda Suriyeli sığınmacılar aktif olarak yer almış ve yaşadıkları sorunları ilk ağızdan dile getirmiştir. Şimdiye kadar gerçekleşen çalışmalarda genellikle kamu politikası aktörlerinden devlet, akademi, sığınmacılar ve STK’lardan biri veya birkaçının beraber katılımı söz konusuyken, bu araştırmada tüm aktörler yer almaktadır.

Araştırma konusu belirlenirken, öncelikle literatür taraması yapılmış ve benzer faaliyetler incelenmiştir. Suriyeli sığınmacı çocukların eğitim sürecinde yaşadığı sorunlar, okula erişimin önündeki engeller, dil engeli ve nitelikli öğretmen eksikliğini

kaleme alan Suriyeli sığınmacıların eğitimi üzerine yazılan “Türkiye'deki Suriyeli Çocukların Eğitiminde Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Alınayazın Taraması” (Tunga, Çağıltay ve Engin, 2020), “Türkiye'deki Suriyeli Göçmenlere Verilen Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi, Sorun ve Öneriler” (Aydın, 2021), “Türkiye'de Bulunan Suriyeli Göçmenlerin İstihdam Sorunlarının İncelenmesi” (Küçüköğlü ve Taş, 2020) ve “Türkiye'deki Suriyeliler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” (Aktaş, 2018) başlıklı makaleler incelendiğinde konunun tek bir başlık (sadece sağlık, sadece istihdam gibi) üzerinden tartışıldığı görülmüştür. İstanbul Bilgi Üniversitesi'nin 2014 yılında gerçekleştirdiği ‘Suriyeli Mülteciler Alanında Sivil Toplum Çalıştayına’ bakıldığında da yaşanan sorunların sadece sivil toplum katılımıyla tespit edildiği ancak diğer politika aktörlerinin sürece dâhil edilmediği görülmektedir. Benzer durum, literatürdeki çalışmaların çoğu açısından da geçerlidir.

Bu araştırma kapsamında eğitim, sağlık, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konuları ayrı ayrı ve bütünsel olarak ele alınmaktadır. Çünkü bu konular birbirleriyle ilişkili ve bir bütün halinde iyileştirmelerin yapılması gereken alanlardır. Nitekim eğitimin iyileştirilmesi ile nitelikli işçi kaynağının oluşmasına katkı sağlanacak, eğitim sürecinde toplumsal uyumun hızlanacaktır. Tüm politikaların bir bütün halinde olmasıyla gerçek fayda elde edilecektir.

Bu araştırmada, kamu politikası önerilerinin kamu, özel sektör, akademi, vatandaş, sığınmacı, sivil toplum ve uluslararası örgüt temsilcisi iş birliğiyle bütünsel ve çok paydaşlı olarak belirlenmektedir. Bu başlıklarda yaşanan temel kamusal gündeme bakıldığında ön plana çıkan sorunlar şu şekildedir²;

- Sağlık konusunda Suriyeli sığınmacıların kayıtlı il dışında sadece kırmızı kodlu acil hastalıklarda tedavisinin olması, hastanelerde tercüman yetersizliği sorunları,
- Eğitim konusunda Türkçe öğrenim süreci, okullarda öğrenciler arasındaki dışlama ve akran zorbalığı, öğretmen ile Suriyeli öğrenci ilişkisinde kültürel farklılıklardan kaynaklı sorunlar,

² Araştırma kapsamında gerçekleştirilen dört çalıştayıdan alınan verilerdir.

- Ekonomi konusunda sığınmacıların istihdam edilmeleri ile ekonomiye zarar verdiği algısı, kayıt dışı istihdam, iş sağlığı ve güvenliği açısından bilgisizlik ve hak kayıpları,
- Toplumsal uyum konusunda dayanışma ve yardımlaşmadan uzak, kalıcı Suriyeli nüfusun kabullenilmediği ve kamusal sorunların nedeni olarak sığınmacıların görüldüğü dışlama ve uzaklaşma üreten sorunlar.

Bahsedilen bu sorunlar karşısında üretilen politikaların hayata geçmesi durumunda ülke vatandaşı veya sığınmacı fark etmeksizin tüm nüfusa katkı sağlaması beklenmektedir. Bu noktada üretilen öneri niteliğindeki politikalar, daha iyi bir gelecek için hem Türk vatandaşlarının hem de Suriyeli sığınmacıların hayatlarında önemli bir rol oynayacaktır. Suriyeli sığınmacıların gelişi ile üretilmiş mevcut politikaların merkezden, hızla, kısa vadeli ve sonuçları yeterince irdelenmeden hazırlandığı yönündeki değerlendirme ağırlıklıdır. Bu araştırmada politika ağı çeşitli tutularak politika yapıcı kamu kurumları ile konunun bizzat öznesi Suriyeli sığınmacıların karşılıklı yer alması çok kıymetlidir. Gündelik hayat içinde bu karşılaşmayı gerçekleştirmek, tarafların birbirlerini dinlemesini sağlamak ve sorunlara birlikte çözüm üretmek için tartışmaları gerçekleştirmek mümkün olamamaktadır. Araştırmanın yenilikçi yönüne katkı sağlayan çalıştaylar ile meselenin tüm taraflarını bir araya getirerek etkin ve sürdürülebilir çözümlere ulaşmaya çalışılmıştır. Neticede Türkiye'nin en çok Suriyeli sığınmacı nüfusa ev sahipliği yapan ülke olduğu gerçeğinde, kamu politikalarında rol model ülke olarak tanınmasına katkı sağlaması yerinde olacaktır. Ayrıca uluslararası düzeyde akademik çalışmalara ve göç araştırmaları merkezlerine önemli bir değer taşıması beklenmektedir.

Araştırmada üretilen kamu politikası önerileri karar alıcı merciiler tarafından hayata geçirildiğinde göçmenlerin uyumu, eğitim hakkı, iş gücüne katılımı, nitelikli iş gücünün artışı ile ekonomik büyüme ve üretkenliğin yükselmesi gibi avantajları sağlaması hedeflenmektedir. Nitekim göçmenler hem göç ettikleri ülkenin hem de göç veren ülkenin iş yapış biçimleri, kültürü ve alışveriş pratikleri konusunda önemli bir beşerî sermayeye sahiptir. Bu da alıcı ve satıcılar arasındaki bilgi ve iletişim eksikliğinin giderilmesinde önemli rol oynayacaktır (Özipek ve Tanrıku, 2022:25). Özellikle sığınmacıların toplumsal uyumu ile ön yargıların azalmasına destek

sağlaması avantajların başında gelmektedir. Bu nedenle sığınmacıların toplumsal uyumu ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi konusunda çeşitli çalışmaların yapılması toplumsal ve kamusal faydaları beraberinde getirecektir.



İKİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASININ KAVRAMSAL AÇILIMI VE OLUŞUMU

2.1. Kamu Politikası Kavramı ve Tarihçesi

Kamu, bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme anlamına gelmektedir. Bu bütünün idaresi sürecinde yöneticilere karar vermede rehberlik eden, amaç ve hedeflere ulaşmak için oluşturulmuş eylem planları ise politikaları oluşturmaktadır (Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü). Politika kavramı Türkçe’de iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan ilki siyaseti yapan kurumları ve siyasal hayatı anlatmak üzere kullanılırken; ikincisi ‘yöntem’ anlamında kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için izlenmesi gereken yolu tabir eder. Bu araştırmada politika kavramı ikinci açıklamaya tekabül eden ‘siyasa’ anlamında kullanılmaktadır.³ ‘Kamu politikası’ kavramı ise yönetim sürecinde kamuyu etkileyen sorunların kamusal hizmetler ile çözülmesi için planlama, uygulama ve değerlendirme süreçlerini kapsayan bir kavramdır (Çevik, 2016:142;244).

Kamu politikalarının ortaya çıkış nedenlerine ve tarihine dair farklı görüşler bulunmaktadır (Yıldız, 2011:1). Bu görüşlerden ilki, kamu politikasını örgütlü insanlık tarihinin başlangıcına dayandırmaktadır. Yerleşik hayatta toplu yaşam, toprağın kullanımı, tarımsal üretimde artış, toplumsal düzeni koruma ve güvenliği sağlama ihtiyaçları örgütlenmeyi beraberinde getirmiştir. Bu örgütlenme ile kamusal otoritenin ortaya çıkışı mahallî müşterek konularda karar alma ve uygulama ihtiyacını doğurmuştur. Kamu politikası temelinin ilk görüşü bu kapsamda oluşmaktadır. Bu paralelde kamusal konuları gündeme alan yazılı metinler mevcuttur. İnsanlığın örgütlü tarihinde dönemin yöneticisinin adil, hakkaniyetli ve başarılı olması için altın kuralları içeren, kamu politikalarının temelini yansıtan nasihatname ve siyasetnameler bu kapsamdadır. Bu belgeler kamusal sorunların ortaya konulması ve çözüm çabalarının bir göstergesi olurken yöneticinin nasıl olması gereğine dair de bir el kitabı

³ İngilizce’deki ‘policy’ kavramına karşılık gelmektedir.

niteliğindedir. Örgütlü yönetimin sürekliliğinin ve meşruiyetinin sağlanabilmesi için bu çabaların gerekli olduğu savunulabilir (Akdoğan, 2011:79).

Kamu politikalarının ortaya çıkışına dair bir diğer görüş Rönesans ve Reform ile gelen Aydınlanma Çağı'ndadır. Bu süreçte Rönesans sonrası akla verilen önemin artarak, kilisenin etkisinin azalması, kamusal alanda alınan kararları da etkilemiştir. Aklın kurucu ilke olarak benimsenmesiyle ussal önem; kamusal sorunların tespiti ve çözümünde kendisini göstererek bu süreçte kullanılacak maddi kaynak ve kadroların tesisinde kendisini göstermeye başlamıştır. Toplumsal yaşam 'akıl' yolunda yeniden şekillenirken, kamu politikalarının demokratik meşruiyetinin nüvesini oluşturmaktadır (Yıldız, 2011:4).

Kamu politikalarının ortaya çıkışına dair en yaygın görüş, II. Dünya Savaşı sonrası ve sonrası Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde yaşanan gelişmelerdir. Bu görüşe göre kamu politikasının toplumsal, metodolojik ve entelektüel kökleri ABD'de de atılmıştır (Altunok ve Gedikkaya, 2016:21). Kamu politikası gündeminin belirlenmesi, bu süreçteki aktörlerin rolleri, politikaların uygulanması ve analizinin temelleri ABD eksenli bir niteliğe sahiptir. Bu kapsamda, kamu politikaları hazırlığına verilen önemi gösteren ABD Başkanı Woodrow Wilson (1913-1923 dönemi), politika hazırlık sürecine sosyal bilimcileri istihdam ederek, ekonomik ve toplumsal olayları yorumlamada destek almıştır. 1929 Ekonomik Buhranı ardından ABD Başkanı Roosevelt'in, kamu politikalarına çözüm üretilmesi için Brain Trust (danışmanlar grubu) adıyla uzman analizci gruplarını göreve çağırması da kamu politikalarına verilen önemin göstergesidir (Yıldız, 2011:2). Bu tutum, 1960'larda Başkan Johnson'ın federal devlet düzeyinde 'planlama – programlama – bütçeleme sistemi' yapılanmasını kurarak kamu politikası analizi uzmanlarını kamu kurumlarında istihdam etmesiyle devam etmektedir (Henry, 2004:306). Kamu politikasının bir disiplin olarak ilk kez ele alınışı Amerikalı bilim insanı Harold Lasswell ile başlamıştır (Yıldız ve Sobacı, 2013:18). Lasswell kamu politikası alanında ilk çalışmaları yapmış önemli bir düşünür ve siyaset bilimcidir. Politika odağının kökenleri genellikle politika bilimlerinin kurucusu olarak kabul edilen Harold Lasswell'in yazılarına atfedilir. Lasswell'in çalışmaları John Dewey ve Chicago Üniversitesi'ndeki diğer pragmatistlerin kamu politikası perspektiflerine dayanmaktadır (Dunn, 2019).

Lasswell, II. Dünya Savaşı sonrası politika üretim sürecinde bilginin rolünün ve bu bilgiyle üretilen politikaların incelenmesinin öneminin arttığını vurgulamıştır. Bunun gerekçesi, savaş sonrası kaynakların yetersiz olması ve zor koşulların karar alma süreçlerinde bilgi kullanılarak atlatılacağı öngörüsüdür (Erat, 2016:24).

Lasswell (1951) kamu politikasını, toplumun öncelikli sorunlarına çözüm üretmek amacıyla önemli bir süreç olarak tanımlamış ve bu süreçte ‘kimin ne yapacağı’ sorusuna yanıt verilmesinin gerektiğine vurgu yapmıştır. Kimden kastettiği politika yapıcılarıdır ve bu noktada politika yapıcıları yalnızca ‘devlet’ olarak tasavvur etmemiştir. Kamu politikasının şekillenmesinde etkili olan kamusal sorunlarla ilgilenen aktörleri de dâhil etmiştir. Ayrıca Lasswell, ‘Politics: Who Gets, What, When, How’ isimli kitabında kamu politikası oluşturma sürecinin tek süreç olmadığını, siyasal sistemin özellikleri, toplumsal yapı ve ideolojilerin katkısıyla oluşup toplumsal bir süreç olduğunu vurgulamaktadır.

Kamu politikalarının belirlenmesinde disiplinler arası hareket etme gerekliliğini vurgulayanlar ise Kevin B. Smith ve Christopher W. Larimer’dir. Smith ve Larimer ‘The Public Policy Theory Primer’ adlı kitaplarında politika teorileri, politika yapım aşamaları, model ve uygulamalar üzerine geniş bilgi sunmaktadır. Yazarlar, kamu politikasının geniş bir vizyona sahip, tüm disiplinler ile tasarlanıp değerlendirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Altunok ve Gedikkaya, 2016:21). Onlara göre kamu politikası oluşumunda politika yapıcılar, sivil toplum kuruluşları, medya, çıkar grupları ve halkın talebi yer almalıdır. Bu kapsamda kavramı tartışan Smith ve Larimer kamu politikası çalışma alanını, tipik araştırma sorularını, kavramsal çerçevesini, yaklaşım ve ilgili disiplinleri Tablo 1’deki şekilde ayrıştırır. Tablodaki politika kavramı siyasa anlamını taşımaktadır.

Tablo 1. Politika (Siyasa) Çalışma Alanları

Politika (Siyasa) Çalışma Alanı	Temsili Araştırma Soruları	Temsili Kavramsal Çerçeveler	Metodolojik Yaklaşım ve Örnekler	Temsili Disiplinler
Siyasa ve Siyaset	Siyaset mi siyasanın nedeni yoksa siyasa mı siyasetin nedeni?	Politika tipolojileri: Klasik yaklaşım	Nicel ve nitel sınıflandırma (tipoloji ve taksonomi) İstatistiksel analiz Örnek olay	Siyaset bilimi
Politika Süreci	Neden hükûmet bazı sorunlara dikkat eder, bazılarına etmez? Politika seçenekleri nasıl formüle edilir? Politika değişikliği niçin olur?	Sınırlı rasyonellik, Çoklu akımlar modeli, Çöp kutusu modeli, Kesintili denge, Tarafgir koalisyonlar, Yayılma teorisi, Sistem teorisi	--	--
Politika Analizi	Ne yapmalıyız? Belirli bir problemi çözmek için hangi seçenekler gösterilir? Hangi politika seçenekleri seçilmelidir?	Refah ekonomisi/ yararcılık	Nicel Nitel Mali analiz Risk değerlendirmesi Deiphi tekniği	Siyaset bilimi İktisat Kamu yönetimi Politika özel alt alanları (eğitim, sağlık vb.)
Politika Değerlendirme	Ne yapmalıyız? Özel bir program veya politikanın etkisi ne olur?	Program teorisi Araştırma tasarımı çerçeveleri	Nicel/nitel İstatistiksel Uzman düşüncesi	Siyaset bilimi, İktisat, Kamu yönetimi, Politika geliştirme, Politika-özel alt alanları
Politika Tasarımı	İnsanlar problemleri ve politikaları nasıl algılar? Politikaların dağıtım gücü niçin ve nasıl olur? Politika aracılığıyla kimin değerleri tespit edilir?	Söylem teorisi Yorumsama	Nitel Metin analizi	Siyaset bilimi, Felsefe/teori, Sosyoloji

	Özel gruplar nasıl toplumsal politika yapar? Farklı politika hikayeleri ve perspektifleri için ortak bir zemin var mıdır?			
Politika Yapıcılar ve Politika Yapan Kurumlar	Politika kararlarını kimler alır? Politika yapıcılar ne yapacaklarına nasıl karar verir?	Kamu tercihi İnkrementalizm	Formel analiz Nicel analiz	Siyaset bilimi İktisat Kamu yönetimi
Politika Uygulaması	Bir politika niçin başarılı ya da başarısız olur? Bir politika kararı eyleme nasıl dönüştürülür?	Sınırlı rasyonellik Ad hoc	Nicel analiz Nitel analiz	Siyaset bilimi İktisat Kamu yönetimi Politika-özel alt alanları

Kaynak: (Smith ve Larimer, 2009:21-23)

Kamu politikası üzerine çalışan Dye ise ‘Understanding Public Policy’ adlı kitabında terim üzerine ayrıntılı anlatım ve tartışmalara yer vermektedir. Ona göre hükûmetler, toplumsal çatışmaları düzenleme, diğer toplumlarla ilişkilerini gerçekleştirme, mali hizmetlerini dağıtma ve bu dağıtımı planlama, vergi toplama, sağlık hizmetleri vb. ihtiyaçları kurgulamak üzere hareket eder. Bugün kamusal hizmetlerin çoğalıp çeşitlenmesinin ve neredeyse tüm sektörleri kapsamasının gerekçesini de insanların ihtiyaçlarının giderilmesi için devlete başvurmalarına dayandırmaktadır. Bu kapsamda hangi hizmetlerin hayata geçeceği, aynı anda veya planlara göre farklı zamanlarda uygulanacağı yine hükûmetlerin kararına bağlıdır. Bu kapsamda Dye kamu politikası terimini “*hükûmetlerin yapmayı seçtiği veya seçmediği her şey*” olarak tanımlamıştır (Dye, 2017:1). Bu tanım göstermektedir ki kamu politikalarının neler olup olmayacağı, ve kamusal fayda dağıtımı hükûmetlerin kararının çıktısıdır.

Kamu politikalarına dair bir diğer görüş, baskı yaratan sorunların çözülmesi tanımıyla Considine’e aittir (Considine, 2020:19). Sorunlar politika sistemini harekete geçirirler. Ancak mevcut sorunlar daha önceden var olan birinci, ikinci, üçüncü veya dördüncü kuşak politikaların bir çıktısı ya da politikasızlığın bir sonucudur.

Düşünürlerin, siyaset bilimcilerin ve politikacıların farklı dönemlerde yaptığı kamu politikası tanımları, toplumsal, siyasi ve ekonomik koşulların çıktılarına ve ihtiyaçlarına göre şekillenmiştir. Genel olarak bakıldığında kamu politikaları, bir ülkenin yönetiminde kullanılan politika ve stratejileri belirleyen, toplumsal ihtiyaç ve taleplerden etkilenen, sosyal ve ekonomik refahı arttırmak için tasarlanan anlayıştır. Bu anlayışta kamu yönetimi, politik teorinin merkezindedir ve kamu politikalarından ayrı olarak değerlendirmek isabetli bir yaklaşım olmayacaktır (Gültekin, 2012:91). Bu nedenle kamu yönetimi anlayışında farklı dönemlerde yaşanan kırılmalardan kamu politikaları da etkilenmiştir.

19. yüzyıl sonunda Woodrow Wilson tarafından yazılan ‘İdarenin İncelenmesi’ başlıklı makalede ayrı bir bilim dalı olarak ele alınan kamu yönetimi, yukarıdan aşağıya yönetim anlayışında, bürokratik örgütlenmenin hâkim olduğu, mevcut kamu kurumları eliyle yönetimin gerçekleştiği anlayışa sahiptir. İlerleyen yıllarda, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirilerek yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle, 1980’li yıllar itibarıyla piyasa odaklı, özel ve kamu sektörünü birbirine yakınlılaştıran bir anlayış hâkim olmuştur. Son yıllarda ise daha şeffaf, yönetişim ve performans yönetimine önem veren, bilgi teknolojileri, sürdürülebilirlik, küresel ısınma ve dijital dönüşüm odağında politikalar rol almaya başlamıştır. Kamu politikaları üzerine çalışan Denhardt ve Denhardt’ın anlayışı çerçevesinde kamu yönetimi tarihçesi; Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti olmak üzere üç adımda incelenmektedir (Ütük, 2015:49). Kamu yönetimi algısı ve işleyişinde yaşanan değişimler, kamu politikaları aktörlerini, politika gündemlerini ve politika analizini de etkilemiştir. Bu kapsamda kamu yönetimi alanındaki her görüş, kamu politikalarına bakış açısını da şekillendirmiştir. Tüm görüşler bir araya getirildiğinde kamu politikasının özellikleri şu şekildedir (Çevik ve Demirci, 2015:12-13; Dye, 2017:1-4; Erat, 2016:8; Smith ve Larimer, 2009:5-7; Yıldız ve Sobacı, 2013:18):

- Toplumsal sorunların çözümü veya ihtiyaçların giderilmesi için tasarlanır.
- Kamusal gündeme hitap eder, bütünü ilgilendirir.

- Konusu, kamusal taleplerden kaynaklı olabildiği gibi hükûmetler tarafından re'sen de gündeme gelebilir.
- Planlıdır. Amaç ve hedefi bellidir, amaçlı hareketler bütünüdür.
- Gelişigüzel değil, bilgiye dayalıdır.
- Yönetimden ayrılmayan niteliktedir, hükûmetlerce yapılır. Ancak oluşum sürecinde sadece resmî aktörler rol oynamaz, resmî olmayan ve uluslararası aktörler de etkilidir.
- Hem hareket etmeyi, hem hareket etmemeyi (sessizliği) kapsar.
- Sadece karar aşamasından oluşmaz; gündem oluşturma, planlama, kanunlaştırma, uygulama, değerlendirme süreçleri ile bir bütündür.
- Bir süreç içinde işler ve ortaya çıkar.

2.2. Kamu Politikası Aktörleri

Kamu politikası, sadece siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren bir disiplin değildir. Bu politikalar kamusal alanı etkileyen sağlık, eğitim, istihdam, iç ve dış güvenlik, imar, ekonomi, konut, turizm, tarım, hayvancılık, sanayi, enerji, sosyal güvenlik, kültür, küresel ısınma, demografi ve sosyal hizmetler gibi müşterek konuları içermektedir (Çevik ve Demirci, 2015:28). Özellikle modern toplumlarda sosyal devlet anlayışı ile devletlerin faaliyet alanları çeşitlenerek birden çok disiplini içinde barındırır hale gelmiştir. Devletlerin bu çalışma alanları politika üretilen başlıkları oluşturmaktadır, politikaları oluşturan aktörler de bu kapsamda çeşitlenmektedir.

Kamu politikası aktörleri; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde faaliyet gösteren politikaları belirleyen ve etkileme gücü olan kimseleri ifade etmektedir (Altunok ve Gedikkaya, 2016:144). Geniş bir yelpazenin katılımı ile gerçekleşen politika yapımı; resmî, resmî olmayan ve uluslararası aktörlerin katılımıyla gerçekleşmektedir. Bu aktörlerin bazıları politika oluşumunda etkiliyken bazıları da uygulama aşamasında etkilidir (Eren ve Kahraman, 2018:73). Kamu politikalarının sadece merkezi yönetim tarafından hazırlanması, yönetişimden uzak ve tek yönlü politikaların oluşmasına neden olmaktadır. Bu tip tek yönlü hazırlanan politikalar, ihtiyaçları gidermede eksik kalırken, yaşanan sorunları azaltıp çözme noktasında da yeterli olmamaktadır. Artan nüfus ve bu nüfusa bağlı artan ihtiyaçlar da

düşünüldüğünde, devletin daha fazla ve çeşitli hizmet üretme gerekliliği bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerdeki ve toplumsal sorunlardaki bu artış, devletleri daha fazla ve daha sonuç odaklı kamu politikası üretmek zorunda bırakmaktadır (Köseoğlu, 2013:7).

Kamusal ihtiyaçların karşılanması için uzun süreç ve çeşitli aşamalardan sonra ortaya çıkan kamu politikalarında konunun muhatabı tüm aktörlerin yer alması mühimdir. Çeşitli aktör katılımıyla üretilecek politikalarda, tüm aktörler kendi bakış açısından sürece değer katarak ilgili politikaya doğrudan veya dolaylı etki etmektedir. Lasswell de bu kapsamda nicel ve nitel yöntemlerle hazırlanan, çok disiplinli politika üretimi tasavvur ederek uzmanlar, siyaset bilimi, sosyoloji, antropoloji, psikoloji, istatistik, matematik ve hatta bazılarında fizik ve doğa bilimlerinden katkılarını da içeren politika üretimini hayal etmiştir (Fischer, Miller ve Sidney, 2007:xix). Bu sebeple kamu politikası hazırlığında çok aktörlü katılım olması önem arz etmektedir. Politika evreni olarak da tanımlanan politika aktörleri, ülkeden ülkeye değişmekte ve çeşitlilik göstermektedir. Bu kapsamda kamu politikası aktörleri farklı kategorilerde tanımlanmıştır. Howlett ve Ramesh (2003:54-86) politika kurumlarının ve aktörlerin devlet mekanizmasından ve genel olarak toplumdan geldiğini savunarak, kamu politikası aktörlerini uluslararası sistem ile yerel devlet sistemi olarak ikiye ayırır. Onlara göre uluslararasılaşma, ticaret, seçilmiş yetkililer, toplumsal yapı, iş aktörleri, düşünce ve araştırma kuruluşları, siyasi partiler ile kitle iletişim araçları politika oluşumunda ilgili aktörlerdir. Bu aktörleri genel bir çatı altında toplayarak resmî, resmî olmayan ve uluslararası aktörler olarak ele almak da mümkündür (Yıldız ve Sobacı, 2013:19).

Bu bölümde Türkiye’de kamu politikası oluşumunda rol alan aktörler üç başlık içinde ele alınmaktadır; resmî aktörler, resmî olmayan aktörler ve uluslararası aktörler.

2.2.1. Resmî Aktörler

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe geçmiş ve çoğu kez de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir idari mekanizmadır (Eryılmaz, 2007:5). Bu mekanizmanın sorunsuz işlemesi için alınacak kamu politikası kararları, bu kararların

uygulanması ve denetlenmesi usule uygun olmalıdır. Kamu politikası kararlarının belirlenmesinde ilk akla gelen öge, resmî aktörlerdir.

Resmî aktörler; yasama organı, yürütme organı, yargı organı ve devlet kurumları gibi resmî makamları temsil eder. Kamu politikası hazırlık sürecinde rol alan en önemli aktörlerden biri anayasal yetkisinden dolayı parlamento yani Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'dir. Meclis'in kamu politikası yapımında oynadığı rolün önemi kanun yapıcı olarak politikaların, programların veya projelerin yasal çerçevesini ortaya koyması ve bunu yaparken egemenlik yetkisini halk adına kullanarak, halkın seçtiği vekiller vasıtasıyla yerine getirmesindendir (Yıldız ve Sobacı, 2013:20). Toplumsal yapıyı ilgilendiren gündemler, TBMM ilgili ihtisas komisyonlarının araştırmaları ve görüşleri ile genel kurula sevk edilir ve Meclis gündeminde yer alır. Milletvekilleri tarafından gerçekleştirilen oylamalar ile bu politikalar kabul alır veya reddedilir. Alınan kararların uygulamaya geçirilmesinde yürütme organı en etkin aktördür.

Yargı organı, yasama veya yürütme tarafından alınmış kararların ilga edilmesinde etkili bir aktördür. Bu kapsamda Türkiye'de Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ile Bölge Mahkemeleri temyiz ve istinaf mahkemeleridir. TBMM kurulundan geçen kararların şekil ve esas açısından uygunluğu Anayasa Mahkemesi'ne intikal edebilir. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun gereği, Mahkemenin görevlerinden ilki: *“Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde veya hükümlerinin şekil ve esas bakımından, Anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil açısından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmaktır”* (TBMM, 2011, Md.3). Yargı gücü, hükûmetlerin istediği gündemleri kontrol edip, denetleyen ve yeri geldiğinde kararı ilga eden önemli bir güçtür. İptal edilip kaldırılan yasalar yürürlüğe giremez.

Kamu politikası yapımında, kamu yönetimi (bürokrasi) resmî aktörlerin bir diğeridir. Bürokrasi, kamu politikalarının uygulanmasında önemli bir mihenk taşıdır. Politika belirleyicilerinin aldıkları kararların formüle edilmesinde ve uygulanmasında o da önemli bir rol oynamaktadırlar (Kaufman, 2001:18). Bu role seçimle gelmezler,

atanmışlardır. Alınan kararların sistemde doğru işlenmesi için bürokrasinin tecrübesine güvenmek gereklidir.

Kamu yöneticilerinin politika oluşumundaki yeri, kamu yönetimine bakış açısına göre tartışma konusu olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu politikalarının gündemini belirlemek ve üretmek politikacıların göreviyken, kamu yöneticileri siyasetçilerin kabul ettiği bu politikaları uygulayan, siyasetten uzak duran, teknik ve bilimsel yöntemlerle çalışan kimselerdir, görüşü hâkimdir (Goodnow, 2015:48). Siyaseti ve yöneticileri ayıran geleneksel görüşte kamu yöneticilerinin tarafsız olması ve sürece dâhil olmaması beklenmektedir. Nesnel bir tutumla, siyasetçilerin aldığı kararları adil bir şekilde uygulamaya alan kamu yöneticileri verimi arttırmalı ve uygulamalıdır (Gültekin, 2012:87). Siyasetçilerin görevi ise politika üretmektir. Amerika Birleşik Devletleri Eski Başkanı Thomas Woodrow Wilson da benzer bir tutumla kamu politikasının deneyimli politikacılar tarafından yapılarak, kamu yöneticileri tarafından uygulandığını belirtmektedir (Huang, 2002:275).

Yeni kamu hizmeti anlayışında kamu yöneticilerinin rolü, geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklılaşmakta ve kamu yöneticilerinin sorumluluğu değişmektedir. Yeni anlayışta kamu yöneticileri sadece delege edilen ve politikaları uygulayan değil, sürece dâhil olan aktördür. Toplumu yansıtan uzman sınıf olarak kamu yöneticilerine de politika üretiminde sorumluluk düşmektedir. İnsan odaklı, şeffaf, hesap verebilir yeni kamu hizmeti anlayışı ile kamu yöneticileri de yönetimin benimsenmesinde aktif rol olarak hizmet odaklı bir uygulamaya geçmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2015:117-20).

Tüm dönemler göz önüne alındığında, kamu politikası resmî aktörlerinden olan kamu yöneticilerinin güçlü olabilmesi için net bir yetkiye ve profesyonel bir ahlaka sahip olması gereklidir. Ek olarak, günlük faaliyetlerinde politikacıların müdahalesi olmadan hareket edebilmelidir. Baskın merkezi yönetimde, liyakatin olmadığı, düşük ücret ve kötü çalışma koşullarına sahip ülkelerde bürokrasilerin kendi kararlarını alma, kapasitelerini geliştirme imkânı yoktur. Bir ülkede kamu politikası uygulamasında sağlıklı koşullar sağlanmazsa, devlet etkili politikalar oluştursa da uygulamakta zorluk çekmesi kuvvetle muhtemeldir (Howlett ve Ramesh, 2003:68).

2.2.2. Resmî Olmayan Aktörler

Demokratik ülkelerde kamusal gündem ve politikaların belirlenmesi sadece resmî kurumlardan oluşmamaktadır. Çeşitli kurumlar arasındaki rekabetin bir çıktısı olarak kamu politikalarının belirlendiği kabul edilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013:21). Özellikle son 30 yılda dünya çapında yaşanan politik, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, yönetim yapısında değişimlere sebep olmuştur. Bu süreçte devletler ve uluslararası örgütlerin yanı sıra, sivil toplum kuruluşları gibi devlet dışı aktörler de güçlenme fırsatı bularak, politikaları etkileme gücünü kazanmıştır (Benner, Reinicke ve Witte, 2003:18).

Kamu hizmetleri, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu kurumları tarafından sağlanan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin üretimi ve sunumu, toplumsal yapı, küreselleşme ve teknoloji gibi gelişmelerin etkisiyle giderek karmaşık hale gelmekte ve vatandaşların kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri her geçen gün daha da çeşitlenerek artmaktadır. Bu talepler karşısında devletlerin politika üretmek üzere iyi organize olması ve sorunları çözecek nitelikte yollar üretmesi gereklidir. Bu nedenle, devletler her ne kadar güçlü bir karar alma ve uygulama aktörü olsa da farklı aktörlerin katkısına ihtiyaç duymaktadır (Ateş ve Nohutçu, 2006:246). Bu ihtiyaç ve gelişmeler, kamu yönetişiminin gelişmesini sağlamış; vatandaşlar, siyasi partiler, baskı grupları, sivil toplum kuruluşları, medya ve düşünce kuruluşları ile iş birliğini gerekli kılmıştır. Dolayısıyla bu bölümde hem demokrasinin gereği hem de devletin etkili kamu politikaları üretebilmesi ve uygulayabilmesi için ihtiyaç duyduğu resmî olmayan aktörler ele alınmaktadır.

Vatandaşlar, toplumsal konuların ilk öznesidir. Hem yaşanan sorunların muhatabı hem de sorunları bilerek üretecekleri fikirlerin sahibidir. Vatandaşın devlet içindeki varlığı yadsınamaz. Demokratik siyasi rejimlerde gerçekleştirilen seçimlerde, vatandaşlar ihtiyaç ve değerleri doğrultusunda iktidarı şekillendirmekte ve demokrasinin vazgeçilmez unsuru olmaktadır. Bu kapsamda vatandaşların katılımı, onların kendilerini daha çok ilgilendiren kararlara katılarak karar verme sürecinde faal olmalarını ifade etmektedir.

Günümüzde vatandaş katılımı doğrudan ve dolaylı katılım olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Vatandaşın süreç içinde direkt yer alması ve kararları aktif olarak etkilemesi doğrudan katılım iken, temsilcilerin vatandaşı temsil etmesi dolaylı katılımıdır (Kaya, 2017:463). Temsili demokrasilerde kullanılan her siyasi düşüncenin karşılığı mecliste yankı bulamamaktadır.

Kamu politikalarının belirlenmesinde sadece vatandaşlara yetki tanınmasının, hizmetlerin kalitesi veya verimliliği açısından dengeleri bozabileceği ve potansiyel olarak adaletsiz bir sosyal ortak yaratacağı endişesi ile Smith ve Larimer dengeyi önemser. Onlara göre vatandaşlar toplumun bir parçası olarak aktör olmalı ancak tek başına yer almamalıdır (Smith ve Larimer, 2009:73).

Siyasal partiler, demokrasinin yapı taşlarından biridir. Siyasal partiler *“Belli bir toplumsal kesimin amaç, çıkar ve izlencesini gerçekleştirmek üzere siyasal gücü ele geçirmek, kamu işleri konusunda ortak görüş oluşturmak, yurttaşları bu görüşler çevresinde toplayarak seçimlerde adaylarını seçtirip ülke yönetiminde söz sahibi olmak amacıyla kurulan örgüttür.”* (TÜBA, t.y.).

Siyasal partiler, devlet ve toplumsal aktörler arasındaki kenarda veya sınırda var olan aracı bir aktördür (Howlett ve Ramesh 2003:80). Hem benzer fikirlere sahip vatandaşların bir araya geldiği birlikler, hem de ülkeyi yönetmeye aday olan yapılardır. Siyasi partilerin kamusal politika üretim sürecinde yer almasının önemli nedenlerinden biri, toplumun farklı görüşleri ve taleplerini barındıran ve bu taleplere kendi çözümleri ile yanıt veren yapılar olmalarıdır. Bu açıdan baskı gruplarına benzerler ancak bu taleplere cevap veren muhalif veya iktidar parti olma özelliğiyle de kamu yönetiminin kendisi olduklarında farklılaşırlar (Çevik ve Demirci, 2015:40-41).

Sağlıklı bir demokratik sistemde siyasi partilerin işlevleri; üyelerinin görüşlerini temsil eder, hedef belirleyerek seçmenlere gerçek ve ulaşılabilir hedefler arasından seçme şansı verir, tutarlı siyasa seçenekleri formüle eder, hükûmetin oluşturulmasına yardımcı olur, seçkinler sınıfı oluşturur ve yetiştirir (Heywood, 2007:325-27)

Kamu politikası aktörlerinden bir diğeri baskı gruplarıdır. Baskı grupları kendi özel çıkarlarını korumak ve bu çıkarlar için politikaları etkilemek amacıyla oluşturulan

gruplardır. Bu gruplar, politik kararları etkilemek için lobi faaliyetleri yürütebilir. Genellikle kendi sektörlerindeki çalışma koşulları, ücret vb. konuları gündeme getirmek, medya aracılığıyla kamuoyunu etkilemek, mevcut politikaları uzman görüşü ile değerlendirmek üzere öncülük yaparlar. Toplumdaki bütün gruplar kendilerini ilgilendiren bir konuda baskı grubu olma potansiyelini taşımaktadır. Bu nedenle, baskı gruplarının sınırlarını çizmek kolay olmamaktadır (Erdoğan, 2009:92).

Demokratik ülkelerde, çeşitli gruplar arasındaki rekabetin kamu politikalarının bir sonucu olduğuna inanılmaktadır. Baskı grupları, üyelerini ilgilendiren özel program ve konulara odaklanarak hükûmeti, seçilmiş yetkilileri ve siyasi partileri etkileyerek, vatandaşların talep ve sorunlarını devlete iletmek açısından önemli bir rol oynamaktadır (Roskin vd. 2016:193-94). Ayrıca kendi ideolojileri doğrultusundaki siyasi partileri destekleyerek, meclis sandalyesinin dağılımında da gölge olup etkileyebilirler.

Baskı grupları, siyasi partilerden farklı olarak uzman oldukları konularda faaliyet göstermektedir. Örneğin işçileri temsil eden sendikalar, iş insanlarını temsil eden dernekler ve birlikler, işveren hakları ve iş gücünü temsil eden örgütlenmeler kamu yöneticilerini etkileyerek kamu politikası oluşturmada etkilidirler. Türkiye'deki bazı çıkar grupları arasında Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayii ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), Türkiye Barolar Birliği (TBB), Türkiye Gazeteciler Cemiyeti (TGC), Türkiye Gazeteciler Sendikası (TGS), Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) gibi örgütler yer almaktadır. Bu örgütlerin il teşkilatları ile ülke geneline yayılması, baskı gruplarının ülke genelindeki gücünün göstergesidir.

Kamu otoritesinden ayrı olarak görülse de ulusal ve uluslararası politikaların belirlenmesinde etkin bir aktör olarak sivil toplum kuruluşları (STK) yer alır. Sivil toplum, özerk gruplar ve birlikler alanı olarak kamu otoritesinden bağımsız, özel alandır (Heywood, 2007:53).

Sivil toplum kuruluşları, organizasyon olarak farklı büyüklük ve kapsama sahip, kâr amacı gütmeyen, devletten bağımsız, amaçları doğrultusunda gönüllü katılımı hareket eden topluluklardır (Altunok ve Gedikkaya, 2016:303). Sivil toplum kuruluşlarının görünürlüğü ve gücü, günümüz dünyasında ön plandadır. Sivil toplumun kamu politikası gündeminin belirlenmesindeki ve oluşumundaki katkısı üç temel gelişmeye bağlanır. Bunlar; tarihsel gelişim, neoliberal politikalar ve yönetişimdir. Bunlarla birlikte bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler ile küreselleşmenin etkisi de STK'ların politika sürecindeki rolünü güçlendirir. Ve hatta politika gündemi belirlenmesinde sadece yerel ve ulusal değil, uluslararası STK'ların da rol oynamasını sağlar (Babaoğlu, 2013:168-69).

Demokratik gelişmiş ülkelerde toplumun ihtiyaçları, beklentileri ve talepleri sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla devlete aktarılabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2015:55). Bu gündemlerin kamu politikasına dönüştürülmesinde sivil toplum kuruluşları sorumluluk sahibidir. Bu etki ile merkezi ve tek kalemde toplanan güç, farklı aktörler arasında dağılır. Kamu yönetişimindeki bu yeni anlayışla STK'lar kalkınmayı yerelden merkeze bir yaklaşımla, ihtiyaçların vatandaştan alınmasını sağlar ve planlama sürecinde ülke çapında bir dönüşüm gerçekleştirebilir (Fischer vd. 2007:611).

Temel olarak 'araç' anlamına gelen medya, kamu politikası oluşturma sürecinde aktif olan resmî olmayan aktörlerdendir. Medya, iletişim mesajını iletmek üzere kitle iletişim sürecinde yer alan işletmeleri ifade ederek radyo, televizyon, internet, sosyal medya, gazete ve dergi araçları ile bilginin yayılımını gerçekleştirir (Altunok ve Gedikkaya, 2016:208-9). Medyanın, devlet ve toplum arasındaki bilgi akışını geliştirmede hayati bağı olduğu inkâr edilemez. Bu durum, kamu sorunlarının tanımlanmasına ve yayılmasına ilişkin olarak hükûmetin ve toplumun tercihleri üzerinde önemli bir etkiye izin veren bir konumdur (Howlett ve Ramesh, 2003:82).

Günümüzde medya, kamu politikası aktörlerinden yasama, yürütme ve yargıdan sonra gelen dördüncü kuvvet olarak kabul edilmektedir (Çevik ve Demirci, 2015:47). Bunun nedeni, medyanın politika üretim sürecinin çeşitli aşamalarında doğrudan rolünün bulunmasıdır. Medyanın temelde iki boyutlu görevi bulunmaktadır. Birincisi, toplumu etkileyen sorunların medya gündemine taşınarak kamusal hareketliliği artırma ve

devlet yöneticilerinin dikkatini çekmedir. Bir nevi toplumun sesi olarak yazılı ve görsel medyada ses getirecek faaliyetleri gerçekleştirir. İkinci rolü, hükûmetin gerçekleştirdiği/gerçekleştireceği politikaların, seçim zamanı parti programlarının ve siyasi propagandaların tüm gerçekliği ile halka duyurulmasıdır. Bu iki rol arasında medyanın duruşu hassas bir terazidir. Ayrıca kitle iletişim araçları ve teknolojinin ilerlediği günümüzde medyanın etkili gücü doğru kullanılmadığında dezenformasyona açık, taraflı, kontrolsüz bilgi yayılımı beraberinde gelir, bu nedenle devlet ile vatandaş arasında sağlıklı bir köprü görevi görmesi adına medyanın özgür olması elzemdir.

Kamu politikası oluşturulmasındaki gayri resmî aktörlerden bir diğeri düşünce kuruluşlarıdır. Kelime anlamı olarak *“Düşünce kuruluşu anlamına gelmekle birlikte, araştıran, analizler yapan, yayınlar yayınlayan ve danışmanlık hizmetleri gerçekleştiren sivil toplum kuruluşlarıdır.”* (Karabulut, 2010:2). Bu kuruluşlar bağımsız ve kâr amacı gütmeyen topluluklardır. Politikacılara bilgi ve geleceğe dair fikir üreten yapıları nedeniyle özgür ve siyasi fikirlerin etkisinden arınmış olmaları gereklidir. Düşünce kuruluşları, danışmanlık yaptıkları alana hâkim, bulunduğu ülkenin tüm kaynaklarını bilen ve geleceği öngören bir yapıda olmalıdır. En belirgin ve başarılı örneği ABD’de olan bu kuruluşlar, devletin politika üretmesine *“dış politikada yeni düşünceler ve alternatifler üretmek, hükûmette çalışmaya hazır uzman sağlamak, üst düzeyde tartışma ortamı hazırlamak, ülke vatandaşlarının dünya hakkında bilgilendirmelerini sağlamak, arabuluculuk ve çatışmaların çözülmesi konusunda resmî çabaları tamamlayıcı imkanlar sağlamak”* (Ati, 2007) başlıklarında veri sağlamaktadır.

Türkiye’de düşünce kuruluşlarının tarihçesi ABD’ye görece daha yenidir. 2000’li yıllar itibarıyla işlevi artmakta olup, 2019 yılı itibarıyla Türkiye’de 59 düşünce kuruluşu bulunmaktadır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), İstanbul Politikalar Merkezi (İPM), Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM), Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), İstanbul Medipol Üniversitesi Akdeniz Araştırmaları Merkezi (MEDAR) bazılarıdır. Dünyada önemli faaliyetler gösteren düşünce kuruluşlarına Amerikan düşünce kuruluşu The Brookings Institution

(Brookings Enstitüsü), Londra merkezli düşünce kuruluşu Chatham House (Kraliyet Uluslararası İlişkiler Enstitüsü), Avrupa ülkeleri arasındaki siyasi ilişkilerin görüşüldüğü European Council on Foreign Relations (Avrupa Dış İlişkiler Konseyi) ve Friends of Europe (Avrupa'nın Dostları) örnek gösterilebilir.

2.2.3. Uluslararası Aktörler

Uluslararası aktörler, bağımsız ve egemen devletlerin veya devlet dışı kuruluşların küresel ya da bölgesel ölçekte, genel ya da özel amaçlara ulaşma doğrultusunda iş birliği sağlamak için kurdukları yapılar olarak uluslararası davranışları yöneten kurallar bütünüdür (Altunok ve Gedikkaya, 2016:358-60).

Uluslararası aktörlerin politika hazırlama sürecinde önemli rolü vardır. Bu aktörler, politikaların hazırlanmasına katkıda bulunabilir, politikaların sonucunu değerlendirebilir ve politikaların uygulama sürecine etki edebilir çünkü üye olan ülkelerin, birliğin kurallarını uygulayacağı kabul edilir. Ve hatta gelişmekte olan ülkelerin ekonomik fonlardan aldığı kredileri kullanabilmesi için birliğin şartlarını yerine getirmesi zorunlu olup, bu üyelikler yönlendirici olmaktadır. Bu sebeple üye ülkelerin bu kuruluşlardan bağımsız hareket etmeleri güçtür. Mevcut anlayışta, klasik egemenlik söylemi de aşınmaya başlamış ve evrensel bir boyut kazanmaya başlamıştır (Eroğlu, 2013:163). Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (NATO) Türkiye'nin üye olduğu ve ekonomik, politik, hukuki politikaların oluşturmada etkili olan uluslararası aktörlerdir.

2.3. Kamu Politikası Süreci

Politika çalışmaları genellikle politikaların içeriklerinden veya nedenlerinden ve sonuçlarından çok nasıl yapıldığına odaklanır. Politikaların nasıl yapıldığının incelenmesi genellikle siyasi sistem içinde meydana gelen bir dizi faaliyeti veya süreci dikkate alır. Bu süreçler nadiren düzenli ve adım adım sıralanır. Aksine, genellikle eşzamanlı olarak gerçekleşir ve her biri diğerinin içine çöker (Dye, 2017:25-26). Kamu politikaları resmî, resmî olmayan ve uluslararası aktörlerin etkisiyle aynı anda, hatta aynı politika alanında farklı süreçlerde yer alabilirler. Politika oluşturma süreci, her

zaman düzenli ve sıralı değildir. Bununla birlikte, politikaların nasıl yapıldığını daha iyi anlamak için politika oluşturmaya süreçlerine ayırmak gereklidir. Dye, iç içe geçmiş bir süreç olarak tanımladığı kamu politikası yapımını Tablo 2’deki gibi adım adım göstermek üzere şemalaştırır. Tablodaki politika kavramı siyasa anlamını taşımaktadır.

Tablo 2. Bir Süreç Olarak Politika (Siyasa) Oluşturma

Adım	İşlem	Aktivite	Katılımcılar
1	Problem tanımlama	Toplumsal sorunları duyurmak Hükûmet eylemi taleplerinin ifade edilmesi	Kitle iletişim araçları Çıkar grupları Vatandaş girişimleri Kamuoyu
2	Gündem belirleme	Hangi konuların karara bağlanacağına, hangi sorunların hükûmet tarafından ele alınacağına karar verilmesi	Seçkinler, Başkan Kongre Seçmeli görev için adaylar Kitle iletişim araçları
3	Politika oluşturma	Sorunları çözmek ve sorunları iyileştirmek için politika önerileri geliştirmek	Düşünce kuruluşları Başkanlık ve icra dairesi Kongre komiteleri Çıkar grupları
4	Politikanın yasallaşması	Bir teklif seçmek Siyasi desteğin geliştirilmesi Kanun haline getirilmesi Anayasaya uygunluğuna karar vermek	Çıkar grupları Başkan Kongre Mahkemeler
5	Politika uygulama	Bütçeleme ve ödenekler Departmanların ve ajansların organize edilmesi Ödeme veya hizmet sağlama Vergi toplamak	Başkan ve Beyaz Saray personeli İcra daireleri ve ajanslar Bağımsız ajanslar ve devlet kurumları
6	Politika değerlendirme	Devlet programlarının çıktılarının raporlanması Politikaların hedef ve hedef olmayan gruplar üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi Değişiklikler ve “reformlar” önermek	İcra daireleri ve ajanslar Kongre gözetim komiteleri Kitle iletişim araçları Düşünce kuruluşları

Kaynak: (Dye 2017:26)

Kamu politikası oluşum süreci, toplumu etkileyen olay, sorun veya ihtiyaçların gündeme gelmesiyle başlar. Kamu politikası gündeminin belirlenmesi akabinde politikayı oluşturma ve uygulama takip etmektedir. Uygulanan politikaların kamusal faydayı ne kadar sağladığı ise kamu politikası analizini gerektirmektedir. Bu kapsamda bu bölümde kamu politikası oluşum süreçleri sırasıyla ele alınmaktadır.

2.3.1. Gündem Belirleme

İnsanın yaratılışı gereği bilişı sınırlıdır. Bilginin sınırlı ve kısıtlı olması, kaçınılmaz olarak politika yapıcıların problemin bazı yönlerine odaklanıp bazılarını göz ardı etmelerine ve olası czmlerin sadece bazıları arasında karşılaştırma yapmalarına neden olmaktadır (Demir, 2018:44). Bu gerekçelerle kamu politikası gündemi cok boyutlu bir şekilde ele alınmalıdır.

Bu sebeple kamu politikasında gündem belirlemede tek kurum ya da benzer görüşün olması kısıtlı bir yöne meyleden faaliyetlere neden olur. Toplumsal etkisi olan olayların hkmetin gündemine nasıl geleceği veya gündeme gelmeyen ancak ele alınması zaruri olan konular karşısında nasıl politika retileneği tartışma konusudur. Bu tartışmayı etkileyen önemli bir unsur, kamu politikası üretim sürecinde yeni politika tekniklerinin geliştirilmesidir. Dahl ve Lindblom, politika tasarımının önemine dikkat ceken ilk yazarlardandır. Onlara göre, politika gündeminin belirlenmesi ve oluşumunda yeni tekniklerin oluşturulması önemli bir politik devrimdir. Kamu politikası tasarımının doğru olarak kabul edilmesi için de hedefler ve gerçeklik varsayımları arasındaki aktörlerin aynı fikirde olması gereklidir. Politikaların sonuçları açısından da benzer varsayımlara ulaşılması beklenmelidir. Bu noktada gerçekçi yani rasyonel bir zemine oturmuş politikalar verimliliği de beraberinde getirecektir. Bu nedenle rasyonellik ve verimlilik kavramları birbiriyle eşdeğerdir (Dahl ve Lindblom, 1953:38-39).

Kamu politikası gündemi ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir. Toplumsal sorunlar, ekonomik refah, kamusal ihtiyaçlar, ülkede geliştirilmesi gereken alanlara göre düzenlenmesi gereken konular farklılaşmaktadır. Bu gündemler vatandaşlardan, sivil toplum kuruluşlarından, baskı gruplarından veya farklı bir aktörden gelebildiği gibi devletin kendi politika gündemi kaynaklı da var olabilir (evik ve Demirci,

2015:54). Bryan Jones ve Frank Baumgartner'ın yazdığı gibi gündem belirleme, eylem için bilginin önceliklendirildiği ve dikkatin diğerlerinden çok bazı sorunlara dağıtıldığı süreçtir (Smith ve Larimer, 2009:76).

Bu kapsamda gündem oluşturma sürecini açıklamaya dair farklı modeller geliştirilmiştir. Bu bölümde bu süreci oluşturan farklı görüşler; kesintili denge modeli, çöp kutusu modeli, çoklu akış modeli ve politika penceresi başlıklarında ele alınmaktadır.

2.3.1.1. Kesintili Denge Modeli

Kesinti, bir işin belli bir süre için durması anlamını taşır (Türk Dil Kurumu Sözlüğü t.y.). Kamu politikası ile kesinti kelimesi bir arada düşünüldüğünde, bir kamu politikasının ansızın yaşanan bir gelişme nedeniyle bölünmesi, tamamen yürürlükten kalkması veya değişmesi anlamını taşır. Modeli açıklayan iki önemli isim; Frank R. Baumgartner ve Bryan D. Jones'tur. Onlara göre bir kamu politikasının kesintiye uğraması kolay değildir; çünkü politika tekeli ile yeni aktör ve gelişmelerin araya girmesi sınırlandırılmıştır. Siyasi sistemler genellikle uzun süreli istikrar dönemleriyle karakterize edilir ve bu istikrar süreci 'denge dönemleri', kısa değişim dönemleri ise 'kesintilerdir'. Bu modele göre uzun süredir yürürlükte olan kamu politikalarının tamamen/kısmen değişmesi için sistemi sekteye uğratacak, şok etkisi oluşturacak veya dengeyi sarsacak etkili bir dış kuvvet olmalıdır (Ülkemen, 2011:100). Baumgartner ve Jones 1993 yılında ortaya çıkardıkları model ile bir kamu politikasının kesintiye uğraması için üç önemli etkeni vurgular, bunlar; kurumsal kültür, takip edilen menfaatler ve karar vericilerin rasyonel sınırlılıklarıdır. Bu kesintilerin yaşanmasında en belirgin örnekler, seçim sonrası siyasi güçte önemli değişiklikler yaşanması, ekonomik krizler, büyük sosyal hareketler, iç kargaşalar, savaşlar veya uluslararası etkili şoklardır. Bu şoklar, siyasi değişim için fırsat penceresi yaratır ve mevcut dengeyi bozar.

Mevcut kamu politikalarında rutinin değişmesi kolay değildir. Çünkü politika gündemini belirleyen, karar verip uygulayan mercilerde kemikleşme ve politika tekeli mevcuttur. Politika tekelinin iki önemli özelliği vardır. İlki, politika yapımında tanımlanabilir bir kurumsal yapı sorumluluğu vardır ve bu yapı, politika sürecine

erişimi sınırlar. İkincisi, güçlü bir destekleyici fikir kurumla ilişkilendirilir. Bu destekleyici politika fikirleri genellikle temel siyasi değerlerle bağlantılıdır (Baumgartner ve Jones, 2010:60-61).

Kesintili denge modeline göre kamu politikasındaki değişimde politika imajı önemli bir etkidir. Bir kamu politikasının genel olarak kamuoyunda ve medyada olumlu mu yoksa olumsuz mu olduğu izlenimi, politika imajıdır. Politika imajı pozitif ya da negatif olabilir. Lakin politika imajı değişken olabilir. Medyanın veya konunun uzmanlarının açıklamaları ile negatif olan bir tutum pozitif, pozitif olan ise negatife dönebilir (Baumgartner ve Jones, 1991:1046-1050). Politikanın oluşmuş veya yeni oluşan imajı yeni bir gündem oluşmasına fırsat verir.

Kamu politikalarının gündemde oluşu aynı zamanda belirli bir güç dengesinin göstergesidir. Bu güç, iki kurum arasındaki uzlaşmazlıkta, bir kurumun diğerini etkileme ve istediğini yaptırma gücüdür. Politika gündemi, çıkar ilişkilerinin olduğu ve çıkarlar doğrultusunda politikaların üretildiği bir mutfakken, burada gücünü kaybetmemek adına kendi menfaatleri doğrultusunda sürece müdahale eden öznelere bulunmaktadır. Bu sebeple kamu politikası üretim süreci, sürekli dengesizlik sürecidir (Ülkemen, 2011:105). Politikaların yavaş ve istikrarlı bir süreç olarak görüldüğü geleneksel görüş, kesintili denge modelinin etkisiyle değişmiştir. Teori, politik bilimde etkili bir teori olarak kabul edilir ve hâlâ araştırma ve tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

2.3.1.2. Çöp Kutusu Modeli

Çöp Kutusu Modeli⁴ kamu politikalarının oluşum ve karar verme süreçlerini açıklayan teorik bir çerçevedir. Bu model Michael D. Cohen, James G. March ve Johan P. Olsen tarafından 1972 yılında kaleme aldıkları makale kapsamında geliştirilmiştir. Modelde kamu politikalarını oluşturan aktörler, organize/örgütlü anarşilere benzetilir. Yazarlara göre bu örgütü oluşturan özellikler; problemli tercihler, net olmayan belirsiz teknoloji ve akıcı katılımdır. Tercihlerin problemli olmasının nedeni, örgütte tutarsız, kötü tanımlanmış kararların olması, uyumsuz fikir koleksiyonu ve örgütün hem kendini

⁴ İngilizce literatürde “garbage can model” olarak tanımlanmaktadır.

hem de sorunları iyi tanımamasından kaynaklanır. Örgüt, basit deneme-yanılma prosedürleri ile çalışarak tesadüfen öğrenme ve geçmiş deneyimlerin rastlantısal çıktıları ile hareket eder. Örgütün üçüncü özelliği, akıcı katılımdır. Katılımcılar, karar alma sürecinde yer alan bireyler veya gruplardır. Bunlar seçilmiş yetkililer, bürokratlar, ilgi grupları ve sonuçta kararın paydaşları olabilirler. Katılımcıların farklı alanlara ayırdıkları zaman ve çaba farklılık gösterir ve bu durum bağlılık düzeyini değiştirir. Sonuç olarak sürecin öznelere değişken ve örgütün sınırları belirsiz olur (Cohen, March, ve Olsen, 1972:1-2). Bu sistemde karar alma karmaşık bir süreçtir; birden fazla aktör, hedef ve sorunu içerir. Yazarlara göre bu örgütte kararların alınmasında sorunlar, çözümler, katılımcılar ve seçenek/tercih fırsatları olmak üzere dört akış üzerinden politikalar ortaya çıkar. Ancak bu noktada karmaşa vardır, bu dört akış birbirine bağlı olmaksızın tesadüfi olaylar ve kaynakların mevcudiyetiyle hareket eder. Birbirinden bağımsız akışların kesişmesiyle, düzen ile düzensizliğin bir arada olduğu bu örgütlü anarşide katılımcılar eliyle bir nevi çöp kutusuna atılan sorun ve çözümler belirli bir zaman sonra harmanlanarak ortaya çıkar (Altunok ve Gedikkaya, 2016:67). Mevcut özellikler ile çöp kutusu modelinde karar alma süreci öngörülemez, bu nedenle bilgi akışı süreçlerinin belirsiz olduğu ve teknoloji kullanımının düşük olduğu zaman kullanılabilir (Lipson, 2007:85).

2.3.1.3. Çoklu Akış Modeli

Bir konunun nasıl kamu politikası gündemi olduğunu açıklayan bir diğer görüştür. Kingdon tarafından 1984 yılında çöp kutusu modelinden esinlenerek geliştirilmiştir. Kingdon kamusal birden fazla gündem, sorun, ihtiyaç bulunurken neden ve nasıl bazı başlıklar diğerlerinin önüne geçip politika oluşturur, sorusuna yanıt arar. Amacı ABD'deki sistemi ve uygun modeli açıklamaktır. Ona göre politika değişikliğinin gerçekleşebilmesi için üç akım mevcuttur; problem akımı, politika akımı ve siyaset akımı (Kingdon, 2014:16). Önce problem tanımlanır, sonra ortaya çıkan probleme göre çözümler şekillenir ve siyaset akımı ile politika gündemde yer alır.

Problem akımı, dikkat gerektiren bir sorun veya konunun tanımlanması ve fark edilmesiyle ilgilidir. Bu akımda bir gündem, problem olarak ele alınıyorsa bunu ortaya çıkaran unsurlar; göstergeler, dikkat çeken dramatik olaylar ve geri bildirimlerdir.

Göstergeler, ülkede meydana gelen olayların sayısal veriler ile raporlanmış, sistematik, bilimsel temeli bulunan, önem boyutunu gösteren verilerdir. Bu veriler çöp kutusu modelinde olduğu gibi muallak değil, ispatlanabilir. Karayolu ölümleri, hastalık oranları, aşılama oranları, hasta ve sağlık personeli sayıları, istihdam edilen uzmanların kurumları ile ihtiyaç durumu karşılaştırması örnek verilebilir. Veriler her alanda mevcuttur. Rutin izlemeler ile bütçe açığı, üretim durumu, kıtlık riski gibi temel konularda bu veriler yardımcı olur. Verilerin durum analizi, bir nevi rakamların kişiler ile konuşarak bilgi vermesidir (Kingdon, 2014:90-91).

Nihayetinde rakamsal verilerin olması problem tespitinde rasyonel hareket edilmesini sağlar. Problem akımını etkileyen ikinci dikkat çeken unsur, dramatik olaylardır. Bunlar ülkede yaşanan afetler, ekonomik krizler, salgın hastalıklar, terör saldırıları gibi büyük çaplı olaylar olabildiği gibi uluslararası etkiyle de var olabilir. Tesiri yoğun bu olaylar neticesinde sorunların gündeme alınması hızlanır. Problem akımında etkili olan son unsur geri bildirimlerdir. Hayata geçen kamu politikalarının olumlu/olumsuz çıktıları geri bildirimleri oluşturur. Geri bildirimler halktan, bürokrasiden veya konunun farklı öznelerinden olabilir. Kingdon, politika uygulama sürecinin içinde olmalarından kaynaklı gündeme en yakın kişi olarak gördüğü memurların geri bildirimlerinin önemine değinir. Verilen geri bildirimler, sorunların farkındalığına yol açar. Planlandığı gibi çalışmayan programlar, yasama yetkisinin yorumlanmasıyla uyuşmayan uygulamalar, bir programın yürürlüğe girmesi sonucunda ortaya çıkan yeni sorunlar veya beklenmeyen sonuçlar çare olmak açısından dikkate alınmalıdır (Kingdon, 2014:100-101).

Politika (siyasa) akımı, Kingdon'ın kamu politikası sürecinde bahsettiği ikinci akımdır. Kamu politikası gündem sürecini açıklamada politika akımını, problem akımından ayıran önemli kısım fikirlerin sahipleridir. Araştırmacılar, uzmanlar, akademisyenler, çıkar grupları, meclis üyeleri politika fikirlerini oluştururlar. Öyle ki bu süreç uzun yıllar alır, fikirler önce havada uçuşur, konuşmalar yapılır, gündem oluşur, teklifler hazırlanır ve tepkiler oluşur. Tepkilere göre zamanla fikirler yeniden şekillenir, tıpkı moleküllerin birbiriyle çarpışması gibi karşı karşıya gelir, çelişir, değişir, birleşir ya da kaybolur. Kingdon bu süreci ilkel çorba teorisiyle açıklar. Tıpkı çorbanın içindeki moleküllerin karışıp, birbirinden etkilenmesi, harmanlanması gibi

fikirler de zamanla harmanlanarak ve bazen yok olarak gündemi oluşturur (Kingdon, 2014:115-16).

Siyaset akımı, kamu politikası oluşum bileşenlerinden üçüncüsüdür. Ulusal ruh halindeki dalgalanmalar, seçim sonuçları, yönetim değişiklikleri, çıkar gruplarının tutumu gibi faktörlerden oluşur (Kingdon, 2014:162). Örneğin, mevcut hükûmetin vizyonu ile var olan politikalar, seçim sonrası gelecek yeni bir hükûmet ile değişebilir, yönetimlerin değişmesi doğaldır ve bu durum politika gündemini de etkiler. Sadece hükûmet içindeki sandalye sayısının değişmesi değil, güç dengelerinin, bürokratların ve komisyonların değişmesi, baskı gruplarının eylemlerinin değişmesi veya halkın bakış açısındaki farklılıklar da siyaset akımının yönünü etkilemektedir (Altunok ve Gedikkaya, 2016:66). Kingdon, siyaset akımını açıklarken sıklıkla ulusal ruh halinin önemine değinir çünkü ulusal ruh hali sabit değildir. Politikacılar ve diğer öznelere ulusal ruh halini; seçmenlerle gerçekleştirilen konuşmalar, haberler ve ülke gündemi gibi etkenlerden algılamaktadır. Böylece hem bu ruh haline uyan maddeleri teşvik ederek, hem de uymayan maddelere dikkati çekerek hükûmet gündemlerini şekillendirirler. Bahsedilen üç akım, politika değişikliğinin nasıl gerçekleştiğini anlamada, politika değişikliği teşvik etmede ve stratejiler geliştirmede politika yapıcılar ve bilim insanları tarafından yaygın olarak kullanılmaktadır.

2.3.1.4. Politika Penceresi

Kingdon, başarılı politika değişikliklerinin problem akımı, politika (siyasa) akımı ve siyaset akımının aynı anda birleştiği zamanlarda gerçekleştiğini savunur. Bu birleşim politika değişikliği için bir politika penceresi açar. Başka bir deyişle, bir sorun net bir şekilde tanımlandığında, uygulanabilir bir çözüm mevcut olduğunda, acil çözülmesi gereken konular olduğunda ve politik iklim, politika değişikliği için uygun olduğunda, politikacılar harekete geçme eğilimindedir. Politika pencerelerinin açılmasıyla beraber bazı toplumsal problemler gündeme alınır ve bunlara yönelik kamu politikaları geliştirilir (Akdoğan, 2011:222). Politika penceresinin ani açılışına dair hazırlıklı olma gereğini Kingdon *“Değişim isteyenler, büyük dalgayı bekleyen sörfçüler gibidirler. Büyük dalgayı beklerseniz, her an dalganın üstüne çıkmak için hazır olursunuz, küreklemek için hazır olmak zorundasınızdır. Hazır değilseniz, büyük dalga geldiğinde*

sörfünüzle dalganın üzerine çıkamazsınız” sözleriyle anlatır (Akt. Akdoğan ve Köse, 2011:90).

2.3.1.5. Politika Ağları

Politika ağı kavramındaki ‘ağ’ kelimesi var olan karmaşıklığı anlatmak üzere kullanılır. Politika ağları kavramı ise siyasal süreçlerde devlet ile çıkar grupları arasındaki ilişkiyi ele alır ve kamu politikası sürecindeki ilişkileri inceler (Öztürk ve Tataroğlu, 2019:440). Kavram üzerine çalışan Rhodes’e göre (2006:425) ağ analizi, birçok kılıkta gelir ve tüm sosyal bilim disiplinlerinde ortaktır. Bu sebeple hükûmetin diğer kamu kurumları ve toplumsal aktörler arasındaki bağılıkları politika ağları kurularak gelişir. Politika ağları ile kamu politikası oluşumunda örgütler arası ilişkiler gelişir ve artan faaliyet alanlarına kendi bakış açısı ile farklı öğeler dâhil olmuş olur. Politika ağları ile yönetim odaklı, devlet, özel sektör ve çıkar grupları arasında yatay yönlü, kaynaklar açısından karşılıklı bağılılığa dayanan bir uzlaşa inşa edilir (Rhodes 2006:426; Sobacı, 2013:143).

Kamu kurumları, çeşitli sivil toplum örgütleri, bilim insanları ve özel şirketler kamu politikası ağları içindedir. Ağ içindeki her aktör kamu politikası alanının çevresinde yer alarak, politikaları bir şekilde etkilemeye çalışır. Çünkü bu aktörlerin çıkarları kamu politikası kararlarına bağlıdır (Peters, 1996:64-65; Rhodes, 2006:426-27).

Kavramın ele alınışı ve değerlendirilmesi ortak bir paydada buluşmuş değildir. Kamu politikası literatüründe politika ağlarına dair iki temel okul görüşü mevcuttur. Okullardan biri Çıkar Aracılığı Okulu (Interest Intermediation School) ve Yönetişim Okulu (Governance School). Çıkar Aracılığı Okul, Anglo-Sakson bakış açısıyla kurumlar arası ilişkileri; Yönetişim Okulu ise Kıta Avrupası temelli kişiler arası ilişkileri benimser.⁵

⁵ Konunun bütünlüğü açısından okulların bakış açılarına dair ayrıntılara yer verilmemektedir.

2.3.1.6. Politika Topluluğu

Politika toplulukları, politika ağları türlerindendir. Kavram, farklı akademisyenler tarafından tanımlanmıştır. Kingdon'a göre sağlık, barınma, çevre koruma, ceza adaleti gibi belirli bir politika alanındaki uzmanlardan oluşur. Bu politika alanlarının herhangi birinde, uzmanlar hükûmetin hem içine hem de dışına dağılmıştır. Görünürlüklerine göre gizli ve görünür olmak üzere ikiye ayrılır. Hükûmetin içinde direkt yer alan meclis üyeleri ve siyasi partiler görünür; bürokratlar, danışmanlar, akademisyenler, çıkar grupları ve halk gizli katılımcılardandır. Politika sorunlarının bir alanıyla ilgili ortak endişeleri vardır ve topluluğun üyeleri birbiriyle etkileşim halindedir (Kingdon, 2014:117).

Kavrama önemli katkı sağlayan isimlerden Marsh ve Rhodes politika topluluğunu belirli bir politika alanında, az sayıda hemfikir ve sabit üyeden oluşan çıkar grupları şeklinde tanımlamıştır. Bu topluluk içinde her üyenin çıkarına ve yararına hareket edilerek, güçler dengesi korunmaktadır (Marsh ve Rhodes, 1992:250-51).

Politika topluluğunu açıklayan Wilks ile Wright ise sınıfsal bir ayırım yaparak, ilgili sektörde politikadan etkilenecek bütün aktörleri içeren geniş kapsamlı, siyasal ve sosyal birliği bulunan, politikalara dair çıkar ilişkisi bulunan topluluk olarak tanımlamıştır.

2.3.2. Politika Oluşturma

“Kamu politikasının uygulanması, hükûmetin bir politikayı yürürlüğe koyarak hayat vermesidir” (Akman, 2015:222). Bir ülkenin politikası, o ülkenin hükûmetinin toplumun taleplerine yanıt olarak belirlediği yönergeler ve kurallar bütünüdür. Politika; hükûmetin toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve ülkenin geleceğini şekillendirmek için yaşam standardını, refahını, adaleti ve güvenliği sağlamak için belirlediği stratejilerin toplamıdır. Politika oluşumunda yasama, yürütme ve yargı organları dışında birçok gayri resmî faktör etkilidir, bunlar (Akman 2015; Dye 2017; Howlett ve Ramesh 2003; Lasswell, 1951):

- Toplumun ihtiyaç ve talepleri politikanın belirlenmesinde önemli bir etkidir. Siyasi liderler ve partiler, politikaların belirlenmesinde büyük bir rol oynarlar. Hükûmetin politikalarını belirleyen liderler, ülkenin geleceğini şekillendirmektedirler.
- Bürokrasi, oluşan politikaların uygulanmasında direkt konunun muhatabıdır.
- Politikaların başarı ölçütü olarak bürokrasinin yeri önemlidir.
- Güçlü sivil toplum kuruluşlarına sahip ülkelerde, politikaların oluşumunda bu organizasyonlar etkilidir.
- Sosyal dünyanın organize olduğu çıkar grupları, meslek odaları, barolar, birlikler, konfederasyonlar ve meslek odaları lobicilik faaliyetlerinde etkili örgütlü yapılardır.
- Üretim araçları mülkiyetinin şirketlerin elinde toplandığı ekonomik örgütlenme biçimine sahip ülkelerde, sermayenin yapısal gücü olarak tanımlanan iş dünyası, benzersiz bir gücü elinde barındırır.
- Düşünce kuruluşlarının gerçekleştirdikleri araştırmalar, danışmanlık hizmetleri ve sundukları raporlar politika oluşum sürecinde etkilidir.
- Medya, hem vatandaşların taleplerini gündeme getiren, hem meclisin faaliyet ve planlarını halka duyuran, bu süreçte muhalif düşünceleri de gündeme taşıyan önemli bir role sahiptir.
- Uluslararası kuruluşlar, uluslararası sözleşmeler ve anlaşmalar, ulusal politikaları bağlayan etkidir.
- Bir ülkenin ekonomik durumu, politikaların belirlenmesinde önemli bir faktördür. Hükûmet, ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve istikrarlı bir ekonomik ortam sağlamak için politikalarını buna göre belirler.
- Bir ülkenin kültürü, nüfusu ve değerleri politikalarının belirlenmesinde etkilidir. Örneğin, bir ülkenin dinamik bir genç nüfusu varsa, politikalar bu nüfusa uygun şekilde belirlenir.

Politika oluşumu yukarıdaki öznelerin olumlu/olumsuz etkisiyle oldukça karmaşık ve uzun soluklu bir süreçtir. Bir politikanın oluşumu (formüle edilişi) için öncelikle bir kamusal sorun veya ihtiyacın yukarıda bahsedilen özneler tarafından gündeme getirilmesi gerekir veya re'sen meclis tarafından da gündeme alınabilir. Ancak bu

özneler tarafından gündeme gelen her konu meclise taşınmaz, bazen meclis konu hakkında sessiz kalmayı da tercih edebilir ve aslında bu da meclisin politikaya karşı tutumudur. Gündemin kamuoyuna yansması ile meclis tarafından dikkate alınması politikanın formüle edilmesini başlatır.

Kamu politikasının uygulamaya geçilmesi için gerekli bir sonraki aşama, kanun çıkarılmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde bu yetki TBMM'dedir. Anayasaya göre *“kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir”* (TBMM, 1982a Md.88). Kanun hükmünde olmayan, normlar hiyerarşisindeki yeri tartışılan bir diğer norm cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Kamusal bir gündemin politika haline gelmesi resmî, resmî olmayan ve uluslararası aktörlerin etkisiyle gerçekleşirken, bu süreçte meclisin ve cumhurbaşkanının rolü baskındır.

Başarılı bir kamu politikasının formüle edilmesi için şeklen yukarıda bahsedilen süreçler mevcut olmakla birlikte, dikkat edilmesi gereken başka hususlar da vardır. Öncelikle konuya dair ayrıntılı bilgi sahibi olunması, alternatif çözüm yollarına vâkıf olunması, fırsat ve tehditlerin öngörülebilir olması, çok boyutlu, gereğince uzun süreli tartışmaların yapılması gereklidir. Bir diğer konu, politikacılar kanunlaştırma sürecinde kendi çıkarlarını gözeterek, bulundukları makamı korumak adına hareket etmemelidirler. Politikaların formüle edilme sürecinde bilimsel dayanağı bulunan, altyapısı teorik açıdan güçlü öneri hazırlanması gereklidir. Bunların yanı sıra bir kamu politikasında olması gereken özellikler şu şekildedir (Kaptı, 2011:31-32):

- *“Kamu politikası kolay anlaşılabilir, yorumlanabilir ve açık bir şekilde formüle edilmelidir.*
- *Kamu politikası problemlerin temeline odaklanmalı ve gerçek çözümü üretecek bir yapıda formüle edilmelidir.*
- *Herhangi bir kamu politikasının formüle edilmesi sırasında çözümün uygulayıcılarının durumları ve kapasiteleri göz önünde bulundurulmalı ve uygulanabilir bir formül geliştirilmelidir.*
- *Kamu politikaları dinamik bir yapı içerisinde sistemin kendini yenileyebileceği ve güncelleyeceği bir şekilde formüle edilmelidir.*

- *Bir kamu politikası formüle edilirken diğer benzer politikalarla uyumlu olmasına ve herhangi bir çatışmaya sebebiyet vermemesine dikkat edilmelidir.*
- *Kamu politikası temel insani değerlerle çatışmayacak ve toplumun temel dinamiklerine zarar vermeyecek bir şekilde formüle edilmelidir.”*

2.3.3. Politika Uygulama

“Kamu politikasının uygulanması, hükûmetin bir politikayı yürürlüğe koyarak hayat vermesidir” (Akman, 2015:222). Uygulama süreci, politika hedefleri ile beklentiler arasında köprü kurmaktadır. Uygulamanın nasıl olacağı tartışması, kamu politikası yazınlarında 1970’li yıllar itibarıyla değer verilen bir konu olmuştur. Politika kararları ile sonuçları arasında geçen süreçte sonucu olumsuz etkileyecek bir tutum var mıdır, bürokrat ve kamu görevlilerinin etkisi nedir, merkezden karar vericiler mi daha etkindir yoksa uygulayıcı aktörler mi? (Çevik ve Demirci, 2015:59; Kaptı, 2011:35) sorularının yanıtları politika uygulama sürecine verilen önem ile gündeme gelmiştir.

1973 yılında siyaset bilimci Pressman ve Wildavsky’nin ‘Uygulama: Washington’daki Büyük Beklentiler Oakland’da Nasıl Bozuluyor?’ (Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland) adlı kitabı, kamu politikalarının yerel düzeyde uygulanması sürecinde karşılaşılan zorlukları anlatmaktadır. Pressman ve Wildavsky kamu politikası kararlarının uygulanışı sürecinde, hedefler ile çıktılar arasında hedef sapması olduğunu dile getirmektedir. Onlara göre uygulama, aktörlerin kendi çıkarları doğrultusunda etkilerini öngörmeksizin ilerledikleri bir süreçtir. Ayrıca politika yapıcılar, genellikle politikaların nasıl uygulanacağı konusunda gerçekçi olmayan beklentilere sahiptir. Bu durum da politikaların amaçlanan sonuçlarına ulaşamamasına neden olmaktadır. Bu doğrultuda politika uygulamasının başarı veya başarısızlığını etkileyebilecek birkaç faktör mevcuttur. Pressman ve Wildavsky’e (1984) göre bu faktörler; politikanın karmaşıklığı, paydaşların desteği, kaynakların bulunabilirliği ve uygulayıcı kurumun yetkinliğidir. Ayrıca politikaların yerel toplulukların ihtiyaç ve endişeleri göz önünde bulundurularak tasarlanması durumunda daha başarılı olacağını önermişlerdir.

Politika uygulamaları, meclisten çıkan kararlar ile başlar. Uygulama sürecinde yöntemlerin çeşitliliği, bu durumun sınıflandırılması sorununu doğurmaktadır.

Kimileri uygulama yazını kuşaklara ayırmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre, Pressman ve Wildavsky ile başlayan ‘birinci kuşak uygulama çalışmaları’, yukardan aşağı uygulama anlayışını benimsemişlerdir. ‘İkinci kuşak uygulama araştırmaları’ ise yukardan aşağı uygulama anlayışını eleştirerek, aşağıdan yukarı uygulama anlayışını geliştirmiştir (Demirci, 2004:29). Bu bakış açılarında karar verilen politikaları ve süreci etkileyen unsurları, çıkar gruplarının etkilerini, bürokrasinin ve siyasilerin rolünü odağa alarak incelemişlerdir. Politika uygulama aşamasının kimlerden, nasıl etkilenecek yönlendirildiğinin yanıtını aramışlardır (Kaptı ve Alaç, 2013:229; Kaufman, 1969:265-70).

2.3.3.1. Yukarıdan Aşağıya Uygulama Modeli⁶

Yukarıdan aşağı uygulama modeli, kamu politikalarının hangi yönden, kimden kime geçişle olduğunu açıklarken ‘yukarı’ kısmını vurgular. Yukarı olarak bahsedilen, merkezi yönetim yani hükûmettir. En tepede bulunan hükûmet karar alıcı ve uygulayıcıdır. Yukarıdan aşağıya uygulama modelinin özellikleri ve önem verdiği kriterler şu şekildedir (Dye, 2017:105-11; Gulick, 1937:111; Mazmanian ve Sabatier, 1989; Sabatier, 1986:21-46):

- Güç, merkezi karar vericilerin elindedir.
- Merkez başarılı ise kamu politikaları da başarılıdır.
- Üst-ast ilişkisinin baskın olduğu yoğun bir hiyerarşi vardır.
- Liderler, siyasi seçkinler, siyasi partiler etkili konumdadır.
- Kamu politikası gündemleri merkez tarafından belirlenir.
- Kamu politikası çıktıları merkez tarafından yapılır.
- Merkezden yerele işleyen süreçte, yerelin gücü zayıftır.
- Dağıtılacak faydanın değerlendirme ve kontrolleri merkez tarafından yapılacağından eşit ve adil oluşu belirsizdir.
- Kamusal sorunlar merkez tarafından tespit edilir, vatandaşların neye, ne kadar ihtiyacı olduğunun değerlendirmesi belirsizdir.

⁶ İngilizce literatürde “top down” olarak tanımlanmaktadır.

Pressman ve Wildavsky, Mazmanian ve Sabatier, Van Meter ve Van Horn, Gunn ve DeLeon yukarıdan aşağı uygulama modelini savunan önemli isimlerdendir (Demir 2018:110). Mazmanian ve Sabatier, yukarıdan aşağı uygulama modelinin etkili ve verimli olması için altı kriter belirlemiştir. Bunlar (Mazmanian ve Sabatier, 1989:20; Sabatier, 1986:23-24) :

- Kamu politikasının amaçları açık ve tutarlı olmalıdır.
- Politikalar yeterli bir sebep-sonuç ilişkisine dayanmalıdır.
- Uygulama süreci yeterince yapılandırılmış olmalıdır.
- Uygulamadan sorumlu yetkililer politikaların hedeflerini benimsemelidir.
- Çıkar grupları, yürütme ve yasama organları sürece destek vermelidir.
- Sosyoekonomik koşullarda herhangi bir zarar verici değişiklik olmamalıdır.

Bir nevi emir-konuta zinciri gibi işleyen yukarıdan aşağı uygulama modelinde sorumluluk merkezidir. Dye, merkez olarak tanımlanan ‘üst’ grubunu ABD örneği üzerine yaptığı araştırmasında inceler, ona göre merkezi oluşturan etkili beş grup bulunur. Bunlar (Dye, 2017):

- Elitist gündem belirleme: Hükûmetin yanı sıra iş dünyası liderleri, ülkenin önde gelen zenginleri, finans sektörü ve medya kendi çıkarlarını korumak adına, tehdit gördükleri konularda toplumsal gelişmeleri etkileyecek merkezi güçte olabilir.
- Politik girişimciler: Kamu görevlileri gündemi etkileme gücü ile yürütülen siyasi politika ve kampanyaları vatandaşa duyurma ve saygınlık mücadelesine girebilir.
- Başkan ve saray personeli: Politika önerilerinin başlatıcıları olarak merkezi konumdadır.
- Kongre ve yasama kadrosu: Kongre üyeleri kendilerini bir güç simsarı olarak göstermek için parti başkanına meydan okuyabilir veya ün kazanmak adına dikkat çekici medya açıklamaları gerçekleştirebilir.

- Çıkar grupları: Kendi alanlarında sahip oldukları değerli teknik bilgi ile çıkarlarına ait meseleleri kongreye taşıyabilir, rapor ve analiz hazırlayarak medyaya sunabilir.

2.3.3.2. Aşağıdan Yukarı Uygulama Modeli⁷

Aşağıdan yukarı uygulama modeli, kamu politikalarının hangi yönden, kimden kime geçişle olduğunu açıklarken ‘aşağı’ kısmını vurgular. Aşağı olarak bahsedilen, merkezden uzak en alt ve uç noktadır. Kamu politikası uygulaması alanında çığır açan ve yeni görüşleri barından makalesi ile modelin öncüsü Richard Elmore'dur.

1979 yılında ‘Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions’ adıyla yayınladığı makalesinde kamu politikalarının uygulayıcılarına dair merkezin gücünü ortadan kaldırmaktadır. Geriye doğru haritalama adını verdiği yöntem ile klasik ileriye dönük haritalamayı eleştirir. Çünkü ileriye dönük haritalamanın sorunu, politika yapıcılarının uygulamayı etkileyen organizasyonel, politik ve teknolojik süreçleri kontrol ettiğine dair üstü kapalı ve sorgulanmayan varsayımdır. Bu yöntem ile uygulamanın tepeden kontrol edildiği efsanesi güçlenir. Politika yapıcılarının politika uygulaması üzerinde doğrudan ve belirleyici kontrol uyguladığı veya kullanması gerektiği fikri, geleneksel kamu yönetimi ve politika analizinin asil yalanıdır. Yöneticiler, yetkilerinin seçilmiş ve atanmış politika yapıcılar tarafından gerçekleştirilip, kontrol edildiğini söyleyerek ihtiyari kararlarını meşrulaştırırlar. Burada baskın hiyerarşi vardır. Geriye dönük haritalama, politika yapıcılarının uygulamada olanlar üzerindeki etkisini açıkça sorgular. Geriye dönük haritalama, uygulama sürecinin en üstünde değil, mümkün olan en son aşamada, idari eylemlerin özel tercihlerle kesiştiği noktada başlar. Bir niyet beyanıyla değil, uygulama sürecinin en alt seviyesinde bir politika ihtiyacını doğuran belirli bir davranış beyanıyla başlar. Politika yapımında tek güç olamaz ve hiyerarşik yukarıdan aşağıya model reddedilir (Elmore, 1979:602-5).

Aşağıdan yukarı uygulama modeline yapılan önemli bir katkı ‘sokak seviyesi bürokratları’ kavramıdır. Lipsky, en iyi kamu politikalarının yasama meclislerinde

⁷ İngilizce literatürde “bottom up” olarak tanımlanmaktadır.

veya üst düzey yöneticilerin en üst kattaki sitlerinde yapıldığı şekliyle anlaşılmadığını savunur. Bunun yerine, halkla günlük etkileşimi bulunan kamu hizmeti çalışanlarının yani sokak düzeyindeki bürokratların hkmetin çıkarlarını ve yaptırımlarını sağlayanlar olarak insanların yaşamlarını yapılandırıp sınırlandıran kişiler olduğunu savunur. Lipsky’e göre “*Birinin tutuklanıp tutuklamayacağına karar veren polis memuru, kamu yardımı için bekçi olarak işlev gören sosyal hizmet uzmanı günlük hayatımızı meclisteki elitlerden daha doğrudan etkiler. Çünkü bu kişiler hkmetin yüzü olarak vatandaş ile temas halindedir ve vatandaşın devletle anayasal ilişkisinin bazı yönlerine dolaylı olarak aracılık ederler.*” (akt. Kosar ve Schachter 2011:300). Sokak seviyesindeki bürokrasi olarak ğretmen, polis, sosyal hizmet uzmanı, hâkim, savcı gibi meslek grupları uygulama aşamasında rol alan özne olup, vatandaş ile teması kuran devletin uzaktaki silüetidir. Ayrıca uyguladıkları politikaların vatandaşların üzerindeki etkisini gören, onların talep ve ihtiyaçlarına şahit olan ilk kamu görevlisidir. (Kosar ve Schachter, 2011:299-302).

Aşağıdan yukarı uygulama modelinin özelikleri ve önem verdiği kriterler şu şekildedir (Dye, 2017:27-29; Elmore, 1979:602-10; Hjern, 1982:302-8; Kosar ve Schachter, 2011:299-302; Sabatier, 1986:21-48):

- Yerelde yaşanan sorun ve ihtiyaçlara hâkim olanın yereldeki kamu görevlileri olduğunu düşünür. Çünkü yereldeki kamu görevlileri merkeze oranla vatandaşa daha yakındır.
- Hiyerarşik düşüncenin hâkim olmasına karşı çıkar. Çünkü hiyerarşinin olduğu yerde sadece üst gruptakilerin talepleri ve planları sürece dâhildir ve bu kararların ölçümünün yapılması yine aynı makamlar tarafından gerçekleştirilir.
- Siyaset, sadece kurumların en üstünde gerçekleşmez. Kamu kurumlarının tüm seviyelerinde oluşmalıdır.
- Çok aktörlü katılımı benimser. Böylece her kurum ve ilgili birim, kendi bakış açısı ile politikaların fayda analizini yapabilir.

Dye, ABD zerine yaptığı incelemesinde halk tarafından şekillenen, demokratik çoğulcu, aşağıdan yukarıya oluşturulmuş kamu politikasının hâkim olduğunu savunur. Bu kapsamda etkili üç grup bulunur. Bunlar (Dye, 2017):

- Kamuoyu: Gündem belirlemede halkın dikkatini konulara, sorunlara ve krizlere odaklayabilir.
- Sosyal Medya: Facebook, Twitter, MySpace, LinkedIn, YouTube ve benzeri sosyal medya ağları kitlelerin gündem oluşturmaya katkıda bulunmaları için fırsat sunmaktadır. Öyle ki bireyler artık sosyal medya aracılığıyla politika oluşturma gündemini belirlemeye yardımcı olma fırsatına sahiptir.
- Popüler Algılar: Kamuoyunda oluşturulan algı politika oluşturma temelini sağlayabilir. Kamuoyu yoklamaları, politika yapıcılar tarafından dikkate alınması gereken konulardandır.

2.3.3.3. Sentez Uygulama Modeli (Melez Yaklaşımı)⁸

Yukarıdan aşağı uygulama modeli ile aşağıdan yukarı uygulama modelinin karşılıklı tartışmaları, sentez uygulama modelini gündeme getirmiştir. Her iki model de kendi görüşlerini abartarak diğer uygulamayı bütünüyle eleştirmektedir. Yukarıdan aşağı uygulama modelinin merkezin gücüne ve hiyerarşiye verdiği önem ile aşağıdan yukarı uygulama modelinin sokak seviyesindeki bürokratlar kavramıyla yerele verdiği önem bu yaklaşımda birlikte ortaya konmuştur (Demir, 2018:113-15). Sentez uygulama modeli, her iki tarafın da zayıflıklarını gidererek iş birliği içinde icra edilmesinin gereğini vurgulamaktadır. Modelin amacı bu iş birliğinden her iki modelin faydalı yönlerini alarak bütüncül bir bakış açısıyla faaliyet kapsamını ve verimliliğini genişletmektir. *“Yukarıdan aşağı uygulama modeli 180 derece bakış açısıyla süreci görüntülerken, aşağıdan yukarı uygulama modeli de diğer 180 derecelik açıyı görüntülemektedir.”* (Kaptı ve Alaç, 2013:237). Her ikisinin bakış açısı ile görüş alanı genişleyecek, sadece üst kesim ya da alt kesime değil, tüm kesimlere odaklanılmış olacaktır.

⁸ İngilizce literatürde “hybrid approach” olarak tanımlanmaktadır.

2.3.4. Kamu Politikası Analizi

Kamu politikası analizinin bir diğer tanımlaması “*iktidarda olana doğruyu söylemek*”tir (Wildavsky, 1969). Bu gerçekler, toplumda etki oluşturan politika çıktılarının veya politika yapım gerekliliğini oluşturan ihtiyacın, gücü elinde bulunduran iktidara ‘doğru şekilde’ yansıtılmasıdır. Burada politika analistinin görevi, iktidarın hizmetçileri olmak değil, kamu politikası yapım sürecinin bir parçası olarak hem bilimin gerçeklerini hem de politika toplumunun gerçeklerini yansıtmaktır (Moran, Rein ve Goodin, 2006:7).

Dunn, kamu politika analizine başka açıdan bakar ve çok disiplinli bir araştırma süreci olarak değerlendirir. Ona göre politika sorunlarını ele almak ve çözmek için siyasette kullanılabilecek politikalarla ilgili bilgilerin üretilmesi ve dönüştürülmesi, pek çok sorgu metoduyla yapılır. Bu, çeşitli argümanlar yapılan ve uygulamalı bir sosyal bilim disiplini (Dunn, 2019:3-5). Kamu politikası analizleri sadece kamunun gerçekleştirdiği eylemleri değil, kamu-özel sektör iş birliklerini, kamu-STK iş birliklerini de ele alabilmelidir.

Kamu politikası üzerine çalışan Dye’a göre kamu politikası analizi, hükûmetlerin neyi, niçin yaptıklarını ve yapılan politika sonucunda ortaya çıkan farklılıkların neler olduğunu ve eğer varsa bunun hangi farkı yarattıklarını bulma sürecidir (Dye, 2017:4).

Kamu politikası analizi yapılırken, eğitim, savunma, güvenlik, sağlık, ekonomi, istihdam gibi alanlarda devletin gerçekleştirdiği politikaların toplumsal alanda olduğu gibi birçok disiplinde etkileri araştırılır. Bu süreç, disiplinler arası iş birliğini gerektirir ve aralarındaki etkileşimi artırır.

Dye’a göre politika analizi yapılarak üç temel konu sorgulanabilir. İlk olarak sağlık, eğitim, istihdam, temel hak ve özgürlükler, ekonomi, refah, barınma, çevre, vergilendirme gibi alanlarda yürütülen kamu politikalarında ‘devletin ne yaptığı’ sorgulanabilir. Örneğin, 2011 yılında Türkiye’ye kitle halinde gelmeye başlayan Suriyelilerin kayıt dışı istihdamı için hangi politikalar yürütüldü veya politika yürütüldü mü? Bu alanda gerçekleştirilen politikalar varsa Türkiye ekonomisine yansıyan yönleri ne oldu? Soruların açıklanması devletin ne yaptığının ve yaptığı

eylemen arkasındaki tutarlılığın öğrenilmesini sağlar. İkinci olarak, gerçekleştirilen kamu politikalarının ‘nedenleri’ sorgulanabilir. Örneğin, 2022 yılına oranla artan akaryakıt vergisinin, enflasyona uygunluğu ve sebepleri sorulabilir. Üçüncü olarak, kamu politikasının ‘sonuçları ve etkileri’ sorgulanabilir. Kamu politikasının sonuçlarını öğrenmek, çoğunlukla kamu politikasının değerlendirilmesi olarak tanımlanır. Bu noktada kamu politikalarının vatandaşlar üzerindeki etkileri, hayatlarında ne gibi farklılıklar oluşturdukları da analiz sürecinde sorgulanabilir. Örneğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanunun, bu kanundan faydalanan konutunu kentsel dönüşüm sürecine dâhil eden maliklerin hayatlarına nasıl etki ettiği ve Kanunun faydasını görüp görmedikleri analiz edilebilir. Bu analizlerde kamu politikaları bağımsız değişken olurken, toplumdaki etkileri, ekonomik, kültürel, toplumsal veya politik çıktıları bağımlı değişken haline gelir. Kısaca, kamu politikası analizinde ne yapıldığı kadar, neden yapıldığı ve sonuçlarının, etkilerinin ne olduğu ile ilgilenilir.

Kamu politikası analizi, sadece politika sonrası oluşan çıktıların değerlendirilmesini değil, politika yapımı öncesi planlamayı da içermektedir. Bu aşamada, politikayı üretmek için gereken bilgi toplanarak, ilgili aktörlerden alınan görüş/veri/tavsiye ile politikanın planlanması yapılır. Uygulama öncesi gerçekleştirilen bu analiz geleceğe dönük iken, uygulama sonrası yapılan etki analizi geçmişe dönük veri sağlamaktadır (Erat, 2016:29-30). Bu kapsamda kamu politikası analizi, üç konuda katkı sağlar. Birincisi, bilimsel bilgi üretme fonksiyonudur. Toplumsal sorunların çözülmesi için siyasi ortamlarda kullanılabilecek bilginin toplanması ve araştırmaların yapılması sürecidir. Hangi sorunların çözülmesi gerektiği, bu süreçte hangi bilgilerin kullanılacağı bu fonksiyonda elde edilir. Burada siyasilerin çıkar politikaları temelli değil, bilimsel temelli bilgi üretimi olmalıdır. İkinci fonksiyon, sorunu tanımlamadır. Toplumu etkileyen sorunların tespit edilmesi, sorunların çözümü için gerekli adımdır. Politika analizi kavramını ‘sorun’ olgusu üzerine kurgulayan Bardach’a göre ise süreç sekiz aşamadan oluşmaktadır: “(i) sorunun tanımlanması, (ii) bulguların bir araya getirilmesi, (iii) alternatiflerin oluşturulması, (iv) kriterlerin seçilmesi, (v) sonuçların öngörülmesi, (vi) fırsat maliyetleri ile yüzleşilmesi, (vii) karar verilmesi, (viii) hikayenin anlatılması” (Bardach’tan akt. Demir, 2018:138). Üçüncü fonksiyon, tavsiyede bulunmaktır. Analist, var olan gündemler, mevcut ve olası sorunlar üzerine

gerçekleştirdiği araştırmasında önem sırasına göre planlama yapar. Politika önceliklerinin belirleneceği bu aşamada olumlu ve olumsuz süreçler belirlenmelidir. Tüm etkenlerin göz önüne alındığı bu aşamada analist öneride bulunur (Demir, 2018:136-142).

Kamu politikası analizi, hükûmetler ve kurumlar tarafından farklı şekillerde gerçekleştirilebilmektedir. Bu modeller; Grup Modeli, Kurumsal Model, Elit (Seçkinler) Modeli, (İşlevsel) Süreç Modeli ve (Siyasal) Sistemi Modeli olarak literatürde yer almaktadır (Çevik ve Demirci, 2015:75).

2.4. Bütünleşik Kamu Politikası

Bütünleşik kamu politikası, toplumsal sorunların çözümünde tüm aktörlerin iş birliğini vurgular. Bu yaklaşımda politikadan etkilenen tüm aktörlerin söz sahibi olması önemlidir. Politika gündeminin belirlenmesinden, uygulanmasına ve analizine tüm süreçlerde bu bağlantının dikey ve yatayda gelişmiş olması gereklidir. Bu kavram bizi, politika ağlarına götürmektedir. Politika ağları, kamu politikası sürecinin karmaşıklığını ve çok boyutluluğunu anlatmak için bir çerçeve sunarak, sadece devlet kontrolünde yapılan politika oluşum sürecine karşı çıkar ve farklı aktörlerin katılımını savunur. Ağ kavramı, sürecin karmaşıklığına atıf yapmaktadır. Politika ağları ile kamu politikası oluşumunda örgütler arası ilişkiler gelişir ve artan faaliyet alanlarına kendi bakış açısı ile farklı öğeler dâhil olmuş olur. Politika ağları ile devlet, özel sektör ve çıkar grupları arasında yönetim odaklı, yatay yönlü, kaynaklar açısından karşılıklı bağımlığa dayanan bir uzlaşma inşa edilir (Rhodes, 2006:426; Sobacı, 2013:143). Politika ağlarının çeşitlenerek politika kararlarının oluşmasında aktif yer alması, bütünleşik kamu politikasının oluşmasında ilk adımdır. Uluslararası göç konusunda da kamu ve özel sektör ile farklı aktörlerin birlikteliğine dayalı, ihtiyaç ve şartlara göre yenilenebilen, etkin ve sürdürülebilir politikaların üretilmesinde bütüncül hareket edilmesi amaçlanmıştır (TBMM, 2024).

Bu bölümde kamu politikasının oluşmasında yer alan aktörlerin çeşitliliğine ve aralarındaki ilişkiye bakılarak, bütünleşik kamu politikası oluşturma sürecinin gerekçesi ve faydaları ele alınmaktadır.

2.4.1. Kamu Politikası Aktörleri Arasındaki İlişkiler

Kamu politikası hazırlama sürecinin en güçlü aktörü resmî makamlardır. Bu makamlar; yasama organı, yürütme organı, yargı organı ve devlet kurumlarıdır. Kamu politikalarında gündem belirleme, politikayı formüle etme, uygulama ve analiz süreçlerinde resmî makamlar baskındır. Bu makamların yani kamu politikası aktörlerinin çeşitlenip, yeni aktörlerin devreye girmesi 1950’li yıllarda ortaya çıkmaktadır. Özellikle Amerikan ve İngiliz politika yapım süreçlerinde resmî aktörlerin dışında yeni kurum ve kuruluşların devreye girmesiyle politika aktörleri genişler. Bu aktörlerin kamu politikası oluşumunda ortaya çıkışı, süreci nasıl şekillendirdiği ve izleme süreçlerindeki rolleri ‘politika ağları’ kavramı ile ifade edilir.

Demir üçgenler kavramı, politika ağları arasındaki ilişkiyi açıklayan ilk kavramdır. Demir üçgen, 1960’lı yıllarda ABD’de su ve tarım konularında nasıl karar alındığını ve politikaların nasıl oluşturulduğunu açıklamak için kullanılır. Bu metaforla, bürokratlar, meclis komiteleri ve çıkar grupları arasındaki üçlü yapı arasındaki ilişki açıklanır (Sobacı, 2013:134-135). Demir kelimesi ile yapıya dışarıdan nüfuz edilemeyeceği vurgulanmak istenir. Böylece az sayıdaki aktörün etkilediği veya aldığı karar ile politika oluşumu gerçekleştirilir.

Demir üçgenler yaklaşımı, özellikle ABD’deki politika süreçlerine odaklanmıştır ancak diğer ülkelerde de benzer yapılar görülebilir. Bu yaklaşım, bileşenlerin kendi çıkarlarını destekleyen politikaları üreteceği kaygısını taşır. Bu taktirde demokratik hesap verebilirlik, şeffaflık ve adalet ilkeleri zarar görür ve kamu yararı tehlikeye girebilir.

Politika ağları kavramı, demir üçgenler kavramındaki tehlikeyi ortadan kaldırma düşüncesiyle çok sayıda aktör ilişkisinden bahsetmektedir. Politika ağları yaklaşımında, kamu politikaları oluşumunu gerçekleştiren ve kontrolü elinde tutan farklı derecelerde karşılıklı taahhüt içerisinde bulunan veya birbirine bağlı çok sayıda aktör vardır. Küçük bir grubun kamu politikalarını belirlediğini reddeder, bir soruna dair belli bilgisi olan aktörlerin arasındaki ilişkilerin kamu politikalarına etkisini kabul eder ve açıklar (Sobacı, 2013:135). Burada ağ, çoklu yapıdan oluşur. Örneğin; devlet

kurumları, özel sektör temsilcileri, konuyu farklı açılardan ele alan uzmanlar, STK'lar, akademisyenler, yerel yönetimler, danışmanlar ve diğer ilgili aktörler ağına parçasıdır.

Ağın aktörleri belli bir sorunu tanımlamak ve çözmek için bir araya gelmiştir. Bilgi ve kaynak paylaşımını iş birliği ve koordinasyon içinde yönetmesi gereken aktörler, politika yapım sürecinin daha kapsayıcı, esnek ve çok bakışlı yürütülmesini sağlar (Sobacı, 2013:133-135). Çünkü ağın içindeki aktörlerin her biri kendi bakış açısı ile politikanın şekillenmesine katkı sağlayacaktır. Böylece devletin tekelinde bulunan, tek yönlü bakış açısına sahip politikalar olmayacaktır. Her aktör, diğer aktörler ile iletişim içerisinde fayda sağlayan ilişkiler kurmak zorunda kalacaktır. Karmaşık sorunları aşmanın veya sorun olmadan öngörmenin yolu politika ağlarının genişlemesi ile gerçekleşecektir (Ağcasulu, 2016:245-247). Politika ağlarının yatayda ve dikeyde yayılması ile genişlemesi ile kamu politikası gündemleri bütüncül olarak ele alınabilecektir. Politika ağı türlerinden biri politika topluluklarıdır. Bu topluluklar, kendi çıkarını koruyan, hükûmetin hem içine hem de dışına dağılmış uzmanlardan oluşan topluluktur (Kingdon, 2014:117).

2.4.2. Bütünleşik Kamu Politikasının Unsurları ve Önemi

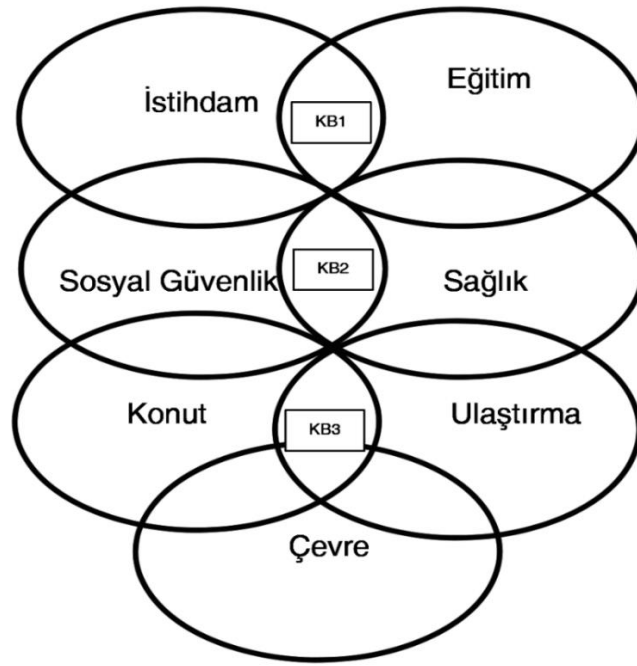
Bütünleşik kamu politikası kavramını incelemek için öncelikle politika ağlarının nasıl şekillendiğine bakmak gerekir. Politika yapım sürecinin karmaşıklığını ve çok boyutluluğunu anlamak için bir çerçeve çizen politika ağları kavramı, sadece devletin kontrolünde olan politika oluşum sürecine karşı çıkmaktadır. Kamu politikası oluşum sürecinin farklı aktörlerin içinde bulunduğu ilgili alt sistemler aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerektiğini savunur (Blanco vd., 2011:297-302). Amaç, politika ağlarının yatayda ve dikeyde genişlemesini sağlamaktır. Politika ağlarının çeşitlenerek politika oluşum sürecinde aktif yer alması, bütünleşik kamu politikasının oluşmasında ilk adımdır.

Bütünleşik kamu politikası, toplumu etkileyen her alanda iş birliği içinde hareket edilmesi gereğini vurgular. Sağlık, eğitim, istihdam, konut, ekonomi, turizm, çevre ve diğer tüm politika başlıkları bir noktada birbirinden etkilenmektedir. Toplumsal

refahın oluşması ve bütçeden tekr  r eden harcamaların   nlenmesi⁹ i  n kurumlar arasında bilgi akışının olması ve politikaların birbirine bağlı olması önemlidir. Şekil 3'te gösterildiği üzere her bir politika, bir diğer politika ile kesişim kümesi oluşturmaktadır. Bu kesişim kümelerinde iletişimin kopması veya diğer bileşenlerin göz ardı edilmesiyle tam randıman alınması zorlaşır (  zdemir, 2017:39-41). Kamu politikası gündemlerinin bir bütün olarak hazırlanması, yürütme ve analiz aşamalarında eş g  d  m  n olması politika ağlarının çeşitliliği ile yakından ilgilidir.

Bütünleşik kamu politikası fikri üzerine gerçekleştirilen akademik çalışmalar incelendiğinde, politikalar arasında tekr  r  n olmaması i  n yeni bir model oluşturma üzerine bir çalışma mevcuttur. Bu bütünleşik sosyal politika modelinde eğitim-istihdam ilişkisinin oluşturulması i  n Millî Eğitim Bakanlığı (MEB) ile çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın; sağlık harcamaları-sosyal güvenlik ikilisinde Sağlık Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın iş birliği içinde olması gereğinden bahseder. Ve ekler; konut, ulaştırma,   evre, suçla mücadele, aile, kadın ve   ocuk konularında da ilgili bakanlıkların benzer kesişimler gösterdiklerine değinir. Bu modelin nihai   nerisi, süreçlerin ayrı ayrı yönetimini tek çatı altında birleştirmek ve bir kurumun çatısı altında planlama yapmaktır. Bu model, makro ve mikro bakış a ışına sahip yeni bir bakanlık   nerisi getirir. Bütünleşik kamu politikası oluşturacak bu bakanlıkta ilgili tüm bakanlıkların uzman ve yöneticilerinden oluşan   er  eve planlar hazırlanacaktır. Bu bakanlık önerisinde, diğer bakanlıkların etkilerinin azaltılması veya ortadan kaldırılması değil, bütüncül hareket edilmesine odaklanılır.

⁹ Literatürde bir diğer tanımı ile 'yatırım çakışması' olarak adlandırılır.



Şekil 3. Sosyal Politikaların Kesişim Birimleri

Kaynak: (Özdemir, 2017, s.41).

Bütünleşik kamu politikasının hayata geçmesi beraberinde pek çok gelişmeyi, refahı ve öngörüyle getirecektir. Ancak bahsedilen model önerisinde olduğu gibi sadece bakanlıkların arasında değil, tüm aktörler arasında iletişimin olması gereklidir. Bütünleşik kamu politikasının olması için politika ağları tanımında bahsedilen tüm aktörler; devlet kurumları, özel sektör temsilcileri, STK'lar, akademisyenler, yerel yöneticiler, danışmanlar, uzmanlar, vatandaşlar vb. sürecin bir parçası olmalıdır. Politika ağlarının çeşitlenmesi ve karar alma süreçlerinde aktif yer alması ile başlayacak bütüncül yaklaşımın pek çok faydayı sağlaması beklenmektedir. Genel olarak beklenen sonuçlar şu şekildedir (Özdemir, 2017:41; Ağcasulu, 2016:245-247; Sobacı, 2013:130-144; Çevik & Demirci, 2015:125-127):

- Farklı aktörler ile farklı çıkarlar ve hedefler gündeme gelir.
- Aktörler arasında bilgi paylaşımı oluşur, farklı bakış açıları değerlendirilir ve etkileşim artar.
- Aktörler arasında görüşlerin paylaşılması, politika kararlarının daha kapsamlı ve çeşitli bakış açılarını dikkate alarak şekillendirilmesine olanak tanır. Bu sayede politikalar dengeli hale gelir.

- Politika oluşum süreçlerinde çok paydaşlı katılım ve uzmanlıkların birleşmesiyle yenilikçi ve yaratıcı çözümler üretilir. Bu da karmaşık sorunların çözümünde etkili olur.
- Çeşitli aktörlerin sürece katılımı, politika kararlarının meşruiyetini artırır ve toplumsal kabul edilebilirliği sağlar. Bu da politikaların uygulanmasını kolaylaştırır.
- Politika gündemini birlikte oluşturan aktörler, politika uygulama sürecinde farklı aşamalarda iş birliği ve uyum içinde çalışır, ortaklıklar artar.
- Aktörler arasında güç ilişkileri ve hiyerarşiler olabilir. Bu dinamikler, ağın yapısını ve etkisini şekillendirir. Ancak birlikte politika sürecinin içinde yer alındığında, etkili ve koordineli bir süreç yürütölür. Bu da kamu personelinin gereksiz iş yükünü azaltır, bütçenin verimli kullanılmasını sağlar, tekerrür eden harcamaların önüne geçer. Kısaca kaynak kullanımında verimlilik artar.
- Daha etkili, kapsayıcı, köklü ve sürdürölabilir politikalar geliştirilmesine yardımcı olur, böylece kamu yararı artar.
- Aktörler arasında vatandaşların veya konunun öznesi kişilerin yer alması, sorunların çözümüne gerçekeçi, kabul edilebilir ve uygulanabilir politikalar sunulmasını sağlar.
- Baskın merkeziyetçi politikalardan yönetişime geçilir. Böylece sorunları yaşayan birinci öznenen/kurumdan dolaysız aktarım sağlanmış olur. Sonuçta toplumsal sorunlara daha verimli çözümler sunulabilir.
- Devlet dışı aktörlerin politika oluşum sürecinde yer alması kamu kurumlarına olan güveni arttırabilir.
- Kamu politikalarının analizi disiplinler arası iř birliğini gerektirir. Bütöncöl bakış ačısıyla hazırlanan kamu politikalarında bu etkileşim sürecin başında geliştirildiğinden, analiz aşamasında da etkili sonuçlara ulaşılması kolaylaşır.

2.5. Değerlendirme

Kamu politikası aktörleri; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde faaliyet gösteren politikaları belirleyen ve etkileme gücü olan kimseleri ifade etmektedir (Altunok ve Gedikkaya, 2016:144). Aktörlerin geniş bir yelpazeye sahip olması, kamu politikası oluşum sürecinin farklı bakış açıları ile ele alınmasını ve olası

durumları/sorunları görmeyi mümkün kılar. Genel başlıklar üzerinden bakılırsa, politika yapımı resmî, resmî olmayan ve uluslararası aktörlerin katılımıyla gerçekleşmektedir. Türkiye’de politika yapım sürecinde resmî aktörlerin rolü baskın olmakla birlikte karar alıcıların konunun uzmanları ile istişare toplantıları yapmaları dönemsel olarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanının olağan muhtarlar toplantısı, akademik yıl açılışlarında akademisyenler ile buluşması rutin faaliyetlerdendir. Ancak bu toplantıların ihtiyaçları ne derece karşıladığı, mahallelere veya üniversitelere ne kadar katkı sağladığı ölçülmelidir. Sunum şeklinde konuşmanın yapıldığı kalabalık toplantılardan ziyade, konunun odak grup çalışmalarında ele alındığı, sürecin direkt öznesinin yer aldığı, rapor olarak kalmayıp, uygulamaya da konulabilen, çok aktörlü düşünce ile şekillenmiş kamu politikalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu politikası süreci Dye’in belirttiği; problem tanımlama, gündem belirleme, politika oluşturma, politikanın yasallaşması, politika uygulama ve politika değerlendirme olmak üzere altı aşamadan oluşmaktadır. Kamu politika gündemi, temel bir soruyu beraberinde getirir. Neden ulusal bazı konular karar alıcıların dikkatini çekerek politika gündemi olmakta ve neden bazıları göz ardı edilmektedir? Bunun yanıtı farklı modellerde aranmıştır. Kamu politikalarının oluşmasında gündem; kesintili denge modeli, çöp kutusu modeli ve çoklu akış modeli ile belirlenebilmektedir. Kesintili denge modelinin gerçekleşmesi için kamu politikalarının tamamen/kısmen değişmesi, sistemi sekteye uğratacak, şok etkisi oluşturacak veya dengeyi sarsacak etkili bir dış kuvvet olmalıdır. Şok etkisi yaratan ekonomik krizler, sosyal hareketler, beklenmedik sonuçlara sahip seçimler, siyasi değişim için fırsat penceresi yaratır ve mevcut dengeyi bozar. Politikaların yavaş ve istikrarlı bir süreç olarak görüldüğü geleneksel görüş, kesintili denge modeliyle sarsılmaktadır.

Çöp kutusu modeline göre gündem belirlenmesi karmaşık bir süreçtir. Gündemin belirlenmesinde birden fazla aktör ve karmaşa vardır. Katılımcılar eliyle bir nevi çöp kutusuna atılan sorun ve çözümler belirli bir zaman sonra harmanlanarak ortaya çıkar. Bu karmaşa içinde karar alma süreci öngörülemez ve belirsizdir.

Çoklu akış modeline göre bir kamu politikasının oluşabilmesi için üç akım gereklidir; problem akımı, politika akımı ve siyaset akımı. Sayısal veriler ile raporlanmış, sistematik, bilimsel temeli bulunan, önem boyutunu gösteren kanıtlar problem akımını oluşturur. Bu veriler ülkede meydana gelen olayların çıktısıdır. Nicel veriler söz konusu olduğundan çöp kutusu modelindeki gibi belirsizlik yoktur, ispatlanabilir. Bununla birlikte ülkede yaşanan afet, salgın hastalık, ekonomik kriz gibi beklenmedik durumlar da akımı etkiler. Politika akımında ise konunun uzmanları, araştırmacılar, akademisyenler, çıkar grupları ve meclis üyeleri politika fikirlerini oluştururlar. Burada fikirlerin çarpışması ve tartışmalar yaşanır. Siyaset akımı, kamu politikası oluşum bileşenlerinden üçüncüsüdür. Ulusal ruh halindeki dalgalanmalar, seçim sonuçları, yönetim değişiklikleri, çıkar gruplarının tutumu gibi faktörlerden oluşur. Örneğin, seçim sonrası yeni hükûmetin vizyonu ile eski politikalar değişip, gelişebilir.

Üç model incelendiğinde Türkiye’de kamu politikası oluşumunda her modelin etkisinin var olduğu gözlemlenebilir. Bu araştırmanın öznesi Suriyeli sığınmacılar üzerinden kamu politikalarına bakıldığında ise Kingdon’ın geliştirdiği çoklu akış modeli sorunları çözmede en etkili yöntem olarak görülmektedir. Çünkü toplumsal süreçleri inceleyerek, neden-sonuç ilişkisine dayalı ve birbirinden farklı değişkeni ele alıp inceleyen çoklu akış modeli, politika oluşumunu açıklamada etkilidir (Demir & Kurt, 2018:417). 2011 yılı Suriye Krizi ile Türkiye’ye başlayan göçler, ilk dönemde kısa süreli ve geçici olarak öngörülse de sonuç, tahmin edildiği gibi olmamıştır. Bu sebeple insan hakları doğrultusunda, temel insani hak ve hizmetlerin yerine getirilmesi ile başlayan kamu politikaları, uzun vadeli ve sürdürülebilir olma zorunluluğuna geçmiştir. Suriyeli sığınmacılara dair kamu politikası hazırlanması, yıllar içinde farklı bakış açıları ile evrilmiştir¹⁰. Geçişlerle dolu Suriyeli sığınmacı politikalarının gündeme geliş şekillerini açıklamaya çoklu akış modeli karşılık gelmektedir. Örneğin, artan Suriyeli nüfusu, beraberinde artan barınma sorunu, göçmen işsizliği ve eğitim kurumları ihtiyacı nicel veriler ile ispatlanmış ve raporlanmıştır. Konunun çözülmesi gereken kamusal bir sorun olduğu göstergeler ile tespit edilmiş ve halkın da dikkatini çekmiştir. Bu göstergeler durumu tespit eder ve hükûmet tarafından görünür olmak için problem akımını oluşturmuştur. İlerleyen yıllar ile meclis üyelerinin, uzmanların,

¹⁰ Ayrıntılar için araştırmanın 3. Bölümüne bakınız.

çıkar gruplarının fikirlerinin gelişmesiyle de Kingdon'ın söylediği ilkel çorba teorisi oluşur ve tüm fikirler bu çorbada karışmaya başlar. Çorbanın olması uzun bir süreçtir, fikirlerin hemhal olması, bazılarının gündemde kalması, bazılarının yok olması gibi. Yoğun Suriyeli göçü sonrası Göç İdaresi Başkanlığı'nın (GİB) kurulması, Suriyelilerin kayıt altına alınması, uyum çalışması bu duruma tekabül ederek politika akımını oluşturmaktadır. Yıllar geçtikçe Suriyeli sığınmacı sayısının artması, bazı medya kanallarının olumsuz tutumu, göçmenlere dair ulusal ruh halindeki dalgalanmalar, göçmenlere karşı güvenlik temelli yaklaşımlar, kamuoyunda geri gönderme kampanyalarının düzenlenmesi ve Türkiye'deki ekonomik sorunlar, ülkedeki tüm olumsuz süreçlerin nedeni olarak Suriyelilerin görülmesini beraberinde getirmiş, bu da negatif yönlü kamu politikalarının şekillenmesini etkilemiştir. Eş anlı olarak bazı partilerin kamuoyunu etkileyen olumsuz söylemleri, Suriyeliler için yapılan harcamalar karşısında Avrupa Birliği (AB) fonlarından yetersiz destek alımı, AB'nin göçmenlere karşı sınır kapılarını kapatması da bu tutumu desteklemiştir. Kingdon'ın bahsettiği değişimlere tekabül eden bu durum, siyaset akımını oluşturmaktadır. Çoklu akış modeli, kamu politikalarının nasıl gündeme geldiğine dair konuyu birçok açıdan ele almaktadır. Türkiye'de de Suriyeli sığınmacılar özelinde üretilen kamu politikalarının gündeme gelişini, farklı aktörlerin rollerini ve sebep-sonuç ilişkilerini açıklamaktadır.

Kamu politikalarının gündeme gelişinden sonraki aşama, uygulamadır. Bir ülkenin kamu politikası, hükûmetin toplumun taleplerine yanıt olarak belirlediği yönergeler ve kurallar bütünüdür. Politika gündeminin belirlenmesi ve hedefler doğrultusunda oluşturulup, uygulanması da bu süreçte önemlidir. Türkiye'de politika oluşumunda yasama, yürütme ve yargı organları dışında özel sektör, STK'lar, kamuoyu gibi gayri resmî faktör de etkilidir. Ancak politikanın gündeme gelmesi dışında uygulanabilmesi yani resmîleşmesi gerekmektedir. Bunun için ilgili konuda kanun, yönetmelik, genelge gibi yasal süreçler tamamlanmalıdır. Bu aşamanın ardından uygulama aşamasına geçilir. Kamu politikası literatüründe politikanın uygulanmasında üç model mevcuttur; yukarıdan aşağı uygulama modeli, aşağıdan yukarı uygulama modeli ve sentez uygulama modeli (melez yaklaşım).

Yukarıdan aşağıya kamu politikası uygulanması, hiyerarşik bir düzene benzer, bir nevi emir-konuta zinciri gibi işler. Aşağıdan yukarı uygulamada ise aşağı olarak bahsedilen, merkezden uzak en alt ve uç noktadır. Konunun en çarpıcı örneği ‘sokak seviyesi bürokratları’ kavramıdır. Bu görüş, yerelde yaşanan sorun ve ihtiyaçlara hâkim olanın yerel olduğunu düşünür. Çünkü yereldeki kamu görevlileri merkeze oranla vatandaşa daha yakındır ve günlük etkileşimi gerçekleştirir. Kamuoyu, sosyal medya, popüler algılar aşağıdan yukarıya uygulamanın şekillenmesinde etkilidir. Melez yaklaşım ise her iki tarafın eksik yanlarını bilerek süreci kurgular. Model, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya kamu politikası uygulamalarının faydalı yönlerini alarak geniş bir bakış açısı sunar. Türkiye’de merkezi yönetim ile başlayan politika uygulama süreci, merkezin taşra teşkilatları koluyla tüm ülkede yürütülmektedir. Yerelde, vatandaşa en yakın yönetim olan yerel yönetimler ise seçimle iş başına gelerek, yerelin ihtiyaçlarını/sorunlarını çözmek adına politika yürütmekte ve vesayet denetimine tabi olmaktadır.

Kamu politikası sürecinin son aşaması, politikaların analizidir. Dye’a göre, hükûmetlerin neyi, niçin yaptıklarını ve yapılan politika sonucunda ortaya çıkan farklılıkların neler olduğunu ve eğer varsa bunun hangi farkı yarattıklarını bulma sürecidir. Türkiye’de analiz kısmı genellikle siyasi partiler, düşünce kuruluşları, STK’lar ve odalar tarafından yapılmaktadır. Analizin doğru bir sonuca ulaşması için söylemsel değil, nicel veriler ile ispatlanabilir olması gereklidir. Çünkü çıkar grupları kendi görüş açısını, planlarını veya uygulamalarını en verimli kamu politikası olarak sunma eğiliminde olabilir.

Kamu politikası oluşumunda, bazı konular tek bir alanı ilgilendiriyor gibi görünse de çoklu bakış akışıyla ele alındığında birden çok aktörün çalışma alanı olduğu görülmektedir. Örneğin, Suriyeli çocukların eğitim politikalarındaki olumlu yatırımlar, gelecekte istihdam sürecine de katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Aynı şekilde eğitim sürecine dâhil olan Suriyeli çocuklar, topluma daha kolay adapte olup, vatandaşlar ile iletişimlerini ve toplumsal uyumlarını hızlandırabilecektir. Örnekte görüldüğü üzere ilk bakışta MEB’i ilgilendirir gibi görülen ama ardında diğer çalışma alanlarını da etkileyen gündemler için kamu politikaları bütünleşik olarak ele alınmalıdır. Başarılı bütünleşik kamu politikalarının hayata geçmesi için mümkün

mertebe tüm aktörlerin söz sahibi olması ve iş birliği gereklidir. Bunun için de politika ağlarının devlet, özel sektör, STK'lar, akademisyenler, vatandaşlar ve ilgili özneler arasında yönetim odaklı, yatay yönlü, kaynaklar açısından karşılıklı iletişimin olduğu bir biçimde inşa edilmesi gerekir.

Kamu politikası oluşum sürecine dair üretilen yöntem ve modeller incelendiğinde çok paydaşlı katılımı bütüncül hareket etmenin, konuyu derinlemesine ele alan ve sürdürülebilir çözümler üreteceği öngörülmektedir. Bu kapsamda, dünyada ve Türkiye'de uygulanan kamu politikaları ve araştırmanın öznesi Suriyeli sığınmacılar için sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında yürütülen kamu politikalarının neler olduğu 3. Bölümde ayrıntılandırılmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE GÖÇ, MÜLTECİLERE YÖNELİK POLİTİKALAR VE HUKUKİ DÜZENLEMELER

3.1. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikaları

II. Dünya Savaşı sonrası dünya genelinde büyük çaplı göç dalgaları meydana gelmiştir. Savaşın yıkıcı etkileri, siyasi değişimler, ekonomik koşullar, yıkım ve toprak değişimleri birçok insanın ülkelerinden ayrılmasına sebep olmuştur. Savaş sonrası Almanya'nın bölünmesi, Sovyetler Birliği'nin genişlemesi, Yahudi soykırımının (Holokost) sonuçları Avrupa'daki nüfus hareketliliğini etkilemiştir. Doğu Bloku ülkelerinden Batı'ya kaçan mülteciler, 1961 yılında örülmeye başlanan Berlin Duvarı, iş gücü göçleri, Soğuk Savaş dönemi bitimine kadar süren demir perde ayrımı yine bu dönemin etkisinde yaşanmıştır. Aynı dönemde Asya-Pasifik bölgesinde benzer göç hareketleri yaşanarak Japonya, Kore ve Çin'de ekonomik ve toplumsal değişimlere neden olmuştur. Mevcut tüm gelişmeler, Avrupa'nın demografik yapısını değiştirmiştir.

Savaş sonrası coğrafya genelinde yaşanan büyük çaplı insan hareketliliği, göç ve mülteci politikalarının şekillenmesinde rol oynamış, kısa süreli çözüm arayışları daimî çarelerin üretilmesine yetmemiştir. Neticede, birçok ülke göç hareketliliğine yanıt olarak mevzuat ve politikalarını gözden geçirmiştir. Ayrıca ortak güvenlik sağlanması amacıyla, uluslararası iş birliğini teşvik etme ve mülteci sorunlarına ortak çözüm bulma yoluna gidilmiştir. Ulusal çaplı kararlardan ziyade, uluslararası ortak mutabakatla ilerlemek için 1945 yılında kurulan Birleşmiş Milletler (BM) eliyle planlamalar başlamıştır. BM, mültecilere yardım etmek, güvenliği sağlamak ve göçle ilgili uluslararası standartları belirlemek amacıyla çeşitli anlaşmalar ve sözleşmeler geliştirmiştir. BM Tam Yetkili Temsilciler Konferansında kabul edilen 'Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi' ile başlayan uluslararası hukuki çerçeve, göç ve mülteci politikalarının şekillenmesinde yer alan uluslararası organizasyonların kurulmasını arttırmıştır. Sonuç olarak, II. Dünya Savaşı her alanda olduğu gibi göç dalgalarının yaşanmasında, bu dalga karşısında çözüm üretme arayışında ortak mutabakatları arttırmıştır.

Uluslararası organizasyonlar tarafından her ne kadar insan odağında evrensel standartları oluşturma gayretinde olduğu vurgulansa da amaca riayet konusunda tartışmalar devam etmekte ve Avrupa temelli (bölgesel) çıkarları koruyan sözleşmelerin imzalandığı endişesini taşımaktadır.

3.1.1. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikalarının Şekillenmesinde Yer Alan Uluslararası Organizasyonlar

II. Dünya Savaşı (1939-1945) sonrası insan-mekân hareketliliğini belirleyen temel faktör, savaşın yıkıcı etkisi olmuştur. Oluşan etkiyi azaltma ve insani yardım çabası, sınır aşan iş birliklerini beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, bu başlıkta göç ve mülteci politikalarını açıklarken sınır aşan organizasyonlar ve mülteci politikalarına etkilerinden bahsedilecektir.

Savaş sonrası yaşamsal ihtiyacı desteklemek ve zorla göç etmek zorunda kalan milyonlarca insana yardım etmek amacıyla ABD önerisiyle ülkeler tarafından bağış toplanması ve insani sefaleti azaltmaya destek olunması fikri geliştirilmiştir. Bu öneri ardından Washington'da imzalanan anlaşma ile 1943 yılında Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon (yeniden yapılanma) İdaresi (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA) kurulmuştur. İlaç, tıbbi malzeme, gıda (arpa, çavdar, tuz, yağ vb.¹¹) kömür, giysi ve diğer temel ihtiyaçları karşılamak üzere bağışçı ülke ve gönüllülerin desteği ile planlama, koordinasyon ve malzemelerin ulaştırılması süreçleriyle yaklaşık dört milyar dolar değerinde malzeme temin edilmiş ve dağıtımı gerçekleştirilmiştir (Emily, 2006). Bununla birlikte savaşta yerinden edilen kişilerin ülkelerine dönmesi sağlanmıştır. Ülkesine dönemeyen kişiler için de kamplar kurulmuştur. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) bu kampları anti-Sovyet propaganda için kullandığı iddiası üzerine kamplarda yaşayan Sovyet vatandaşlarının iadesini istemesi ve buna ABD'nin karşı çıkması UNRRA'nın faaliyetlerini sekteye uğratmıştır (Türkdoğan, 2019:159). UNRRA bütçesinin yarısından fazlasını destekleyen ABD'nin mali desteğini kesmesi ile 1949 yılında varlığı

¹¹ Yardım malzemeleri bilgisi United Nations elektronik arşivinden alınmıştır. Kaynak: (UN, 1943) Erişim Tarihi: 21.10.2023.

sonlanmış ve faaliyetlerini ‘Uluslararası Mülteci Örgütü’ (International Refugee Organization, IRO) ile ‘Dünya Sağlık Örgütü’ (World Health Organization, WHO) ve diğer BM örgütlerine bırakmıştır.

Uluslararası Mülteci Örgütü, BM Genel Kurulu’nda gündeme gelip, bir yıllık tartışmalar sonunda kurulmasına 1946 yılında karar verilmiş bir organizasyondur. IRO, savaş sonrası yerinden edilmiş kişilerin durumunun uluslararası bir sorun oluşunu vurgular ve daha önce ikamet ettikleri mutlak yerlerde veya güvenli başka bölgelerde yaşamaları için hakları korunarak, zarar görmeden yaşamaları hedefi ile hareket eder (General Assembly of the United Nations, 1946). Organizasyon, mülteci tanımını yaparken ilk kez uyruklarına göre değil, yaşadıkları zulme göre tanımlamıştır (Türkdoğan, 2019:160). Bu tanımlama, ilerleyen yıllarda başka tanımlamalara emsal oluşturmuştur. IRO, görevine son verildiği 1952 yılına kadar, bir milyondan fazla mülteci ile yersiz yurtsuz kalmış insanı ya ülkelerine geri göndermiş ya da başka ülkelere yerleştirmiştir (Öndül, 1986:17).

Savaşları takip eden dönemlerde ülkesinde hayati riski olan, göçe zorlanan ve yerinden edilen toplumlara karşı üretilen çözümler geçici nitelikte olmuştur. Buna bir diğer örnek 1949 yılında kurulan BM Filistinli Mültecilere Yardım Ajansı’dır (UN Relief Work Agency and Palestinian Refugees, UNRWA). Arap-İsrail savaşı sonrası konutlarını kaybedip, geçim sıkıntısı yaşayan Filistinliler için geçici kamplar UNRWA tarafından kurulmuştur. Savaşların ardından yaşanan insani ihtiyaçları karşılamada kalıcı nitelikte olmayan bu organizasyonlar, bölgeselden evrensele etki oluşturacak yeni bir yapılanmanın temelini oluşturmuştur. Ve 1950 yılında BM Genel Kurul Kararı ekinde yer alarak, 01/01/1951 tarihinde BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) kurulmuştur.

BMMYK, II. Dünya Savaşı’ndan sonra milyonlarca mülteciye yardım etmek amacıyla kurulmuştur. BM tarafından görev alanı, dünya eksenli olarak belirlenmiş ve tüm mültecileri koruyup, sorunlarını çözmekle sorumlu kılınmıştır. BM Anlaşması, BMMYK tüzüğü, 1951 yılında imzalanan Mülteci Sözleşmesi ve 1967 yılında imzalanan Ek Protokolü hareket alanının çerçevesini çizmektedir. BMMYK’nın görev ve sorumlulukları şu şekildedir (BMMYK, 2008):

- *“Mültecilerin haklarını ve refahını savunmak.*
- *Herkesin sığınma talebi, diğer bir devlette güvenli bir şekilde barınma ve gönüllü olarak eve dönebilme haklarını korumak.*
- *Mültecilerin başka bir ülkeye yerleşmesine veya ülkelerine dönmesine yardım ederek, onların kötü durumlarına kalıcı bir çözüm bulmak.”*

BMMYK’nın günümüzde Afrika, ABD, Asya, Avrupa, Orta Doğu ve Kuzey Afrika’da örgütlenmesi bulunmaktadır.

1951 yılında BM’nin bir parçası olarak kurulan ve göç alanında sınır aşan faaliyetleri ile önde gelen bir diğer yapılanma Uluslararası Göç Örgütü’dür (International Organization for Migration, IOM). Hükûmetler arası kuruluş olarak günümüzde yüz yetmiş beş üye devlet ve sekiz gözlemci statüsünde devlet üyeliği ile IOM, insani ve düzenli göçün göçmenlere ve topluma fayda sağladığı ilkesini benimsemektedir. Örgüt, dünya çapında hareket ederek herkes için insan haklarının desteklenmesi hedefiyle, acil durumlarda savunmasız olan göçmenlerin ve ülkelerin kapasitelerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (IOM, t.y.).

İnsanları birbirine bağlamak ve günümüzün en karmaşık bölgesel göç fırsatlarına yenilikçi çözümler sunmak mottosuyla 1993 yılında Avusturya ve İsviçre’nin girişimiyle kurulan bir diğer uluslararası organizasyon Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi’dir (International Centre Migration Policy Development, ICMPD). Kuruluş, gayri resmî istişareler için bir destek mekanizması olarak hizmet vermek, göç ve iltica konularında yeni ortaya çıkan çok taraflı iş birliği ortamında uzmanlık ve etkili hizmetler sağlamak üzere oluşturulmuştur. Göç sürecindeki tüm önemli oyuncularını bir masa etrafında toplayarak, göç yönetiminde objektif ve adil fikirli bir yol arkadaşı olmaya çalışma gayesindedir. ICMPD’nin günümüzde on yedi üye devleti bulunmaktadır. ICMPD’nin projelerinin çoğunluğu, ICMPD tarafından belirlenen beş öncelikli bölgeden birinde yürütülmektedir. Bu bölgeler; Afrika, Doğu Avrupa ve Orta Asya, Akdeniz, İpek Yolları, Batı Balkanlar ve Türkiye’dir.

ICMPD, üye devletlerinin temel hedefi olarak göç olgusuyla baş etmeye yönelik uzun vadeli stratejilerin geliştirilmesini ve uygulanmasını vurgulamaktadır. Söz konusu

stratejiler, erken uyarıyı kolaylaştırmayı, kök nedenlerle mücadele etmeyi, giriş kontrol önlemlerini uyumlu hale getirmeyi, yabancı, sığınmacı ve mülteci politikalarını koordine etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda ICMPD, Avrupa'ya yönelik mevcut ve potansiyel göç akışlarını analiz edecek, göçmenlerin ana vatan ülkelerindeki durumunu izleyecek, inceleyecek ve göç hareketlerini daha iyi anlamak ve kontrol etmek için önlemler geliştirecektir (ICMPD, t.y.).

3.1.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Göç ve Mülteci Politikalarının Şekillenmesinde Yer Alan Uluslararası Metinler

II. Dünya Savaşı sonrasında mülteci sayısının ve yaşadıkları sorunların artması nedeniyle mültecilerin hukuki statüsünün belirlenmesi adına yeni bir uluslararası hukuki belgenin ortaya konması gereği duyulmuştur. Özel ve geçici antlaşmalarda yer alan mültecilik durumları ve tanımı yerine, mülteci olarak değerlendirilmesi gereken kişiler için genel bir tanım ve tek bir hukuki belgeye karar kılınmıştır. BMMYK'nin kurulmasını takiben, bu kararın çıktısı olarak, BM Genel Kurulu'nun daveti ile Cenevre'de gerçekleştirilen BM Tam Yetkili Temsilciler Konferansında Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi kabul edilmiş ve 1954 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu belge 1951 Mülteci Sözleşmesi veya 1951 Sözleşmesi olarak anılmaktadır. 1951 Sözleşmesi, Cenevre Sözleşmeleri ile karıştırılmaktadır. Bu sözleşmeleri birbirlerinden ayırıcı husus şudur; Cenevre Sözleşmeleri 1864-1949 yılları arasında imzalanan dört sözleşmedir. Bu sözleşmeler, savaş sonrası hastalar, gaziler, harp esirleri ve halkın ihtiyaç duyduğu temel sağlık hizmetlerini karşılamak ve zararın giderilmesini sağlamak üzere milletlerarası alanda tedbirler alınması ve harp hukukunun netleşmesi gayesiyle hazırlanmıştır (Alsan 1950:38-39). Sırasıyla 1864, 1906, 1929, 1949 yıllarında Cenevre'de insani amaçlarla imzalanmıştır. Sözleşmeler 1949 yılından beri, Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC) ve benzeri insani kuruluşların faaliyetlerine destek sağlamaktadır.

1951 Sözleşmesi, 1967 yılı Ek Protokolü ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda iki belgeyi birlikte ele almak konunun bütüncül değerlendirilmesini sağlamaktadır.

2024 yılı itibarıyla 1951 Sözleşmesine 146 ülke, 1967 Protokolüne ise 147 ülke taraftır (UNHCR, t.y.-a). 1951 Sözleşmesi, mülteci tanımını yaparak, mültecilerin tüm uluslarda hak ve hürriyetlerinin fark gözetmeden yürütülmesi için sözleşmeyi imzalayan devletlere şerhler koymaktadır. Bu kapsamda Sözleşme'nin önemli başlıkları şu şekildedir (BM, 1951);

- Ayrımcılığa uğramama hakkı (Md. 3, Md.5)
- Din özgürlüğü hakkı (Md.4)
- Adalete erişim hakkı (Md.16)
- İnsana yaraşır iş hakkı (Md.17, Md. 19, Md. 24)
- Fikri mülkiyet dâhil olmak üzere konut, arazi ve mülkiyet hakkı (Md.13, Md.14, Md.21)
- Eğitim hakkı (Md.22)
- Sosyal koruma hakkı (Md. 23, Md.24 (2-4)).
- Bölge içinde hareket özgürlüğü hakkı (Md.26, Md.31 (2))
- Medeni, kimlik ve seyahat belgesi alma hakkı (Md.12, Md.27, Md.28)
- Bir akit devletin topraklarına düzensiz giriş nedeniyle cezalandırılmama hakkı (Md.31)
- Kesin olarak tanımlanmış belirli koşullar dışında sınır dışı edilmeme hakkı (Md.32)
- Sınır dışı veya iade etme yasağı (Md.33)

1951 Sözleşmesi esasen II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupalı mültecilerin korunmasını temel alır. Belgede, '1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar neticesinde' ve 'Avrupa'da bu tarihten önce meydana gelen olaylar' ibareleri ile tarih ve yer kısıtı belirtilmiştir (BM, 1951). Ancak 1951 sonrası dünyanın her yerinde mülteci olmaya zorlayan koşulların devam etmesi, 1967 Protokolü ile güncellemeyi beraberinde getirmiştir. 1967 Protokolü, yıl sınırlaması ve coğrafi sınıra bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanılmasını beyan ederek, mülteci olma tanımını genişletmiştir. Sözleşmeler doğrultusunda mülteci; 'mülteci statüsü kapsamına girmeye ilişkin olanlar', 'mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin olanlar', 'mülteci statüsünün haricinde bırakılmaya ilişkin olanlar' başlıklarında açıklanır. Nihai durumda mülteci tanımı şu şekildedir (BM, 1951);

“İrki, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğramaktan haklı nedenlerle korkan, tabiiyetini taşıdığı ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan veya bu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen veya vatansızsa yukarıda sözü edilen olaylar sonucunda önceki daimî ikamet ülkesine dönemeyen veya dönmek istemeyen kimselere uygulanır.”

1951 Sözleşmesi ile 1967 Protokolü’nün, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin bakış açısını takip ettiği ve insan hakları doğrultusunda çaba sarf ettiği görülmektedir. Bildirgenin *“Herkes zulüm karşısında başka memleketlerden mülteci olarak kabul talep etmek ve memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkını haizdir”* (BM, 1948, Md.14) maddesinde, mültecilerin coğrafi kısıt olmadan, tüm ülkeler tarafından kabul edilmesi gereği vurgulanmaktadır.

1951 Sözleşmesi’nin getirdiği önemli hususlardan bir diğeri sınır dışı veya iade etme yasağıdır. Sözleşmeye göre millî güvenliği tehdit eden veya kamusal düzeni bozacak eylemlerde bulunan mülteciler sınır dışı edilebilir (BM, 1951, Md.32). Ancak bu karar hukuka dayalı olup, keyfi olmamalıdır. Sözleşmenin bir diğer hükmü iade etme (geri gönderme) yasağıdır. Bir mülteci, ırkı, dini, vatandaşlığı, belli bir gruba aidiyeti veya politik görüşünden kaynaklı yaşamı veya özgürlükleri tehlikeye giderecek ise her ne şekilde olursa olsun sınır dışı veya iade edilemez (BM, 1951, Md.33). Dolayısıyla devlet, mültecinin topraklarında kalmasını eğer zulüm riski ortadan kalkarsa sonlandırabilir. Madde doğrultusunda mülteci statüsü, zulüm riski sürdüğü müddetçe devam edecek geçici bir statüdür (Çorabatır, t.y.).

Mülteci kavramı ve uluslararası metinlere bakıldığında Güney Afrika'daki ırk ayrımı, politik ve askeri ayaklanmalar karşısında 1969 yılında Afrika Birliği Örgütü tarafından (Organization of African Unity, OAU) hazırlanıp, imzalanan Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Sözleşme ile mülteci tanımına başka unsurların da eklendiği görülmektedir. Bu sözleşme, hukuki bağlayıcılığı olan ve mültecilerin haklarını koruyan önemli bir bölgesel antlaşma olup, 1951 Sözleşmesini bölgesel anlamda destekler niteliktedir (Önal ve Keklik, 2016). Afrika'daki Mülteci

Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Sözleşme’ye göre mülteci kavramına eklenen hususlar şu şekildedir (Afrika Birliği Örgütü, 1969, Md.1):¹²

“.... aynı zamanda, kendi menşе ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde, dış saldırı, işgal, yabancı egemenliğı ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle, menşе ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimî ikamet ettiğı yeri terk etmeye zorlanan herkes için geçerli olacaktır.”

Bölgesel nitelikteki bu Sözleşme, ‘dış saldırı, işgal, yabancı egemenliğı ya da kamu düzenini bozan olaylar’ şeklindeki durum belirtmesiyle 1951 Sözleşmesi’ndeki mülteci olma durumuna yeni unsurlar getirmektedir.

Bölgesel nitelikte gerçekleştirilen bir diğеr belge Orta Amerika, Meksika ve Panama’daki mültecilerin insan hakları doğrultusunda yaşaması ve korunması için gerçekleştirilen uluslararası konferans neticesinde kabul edilmiş Cartagena Deklarasyonu’dur. 1984 yılında kabul edilen Deklarasyon, 1951 Sözleşmesi, 1967 Ek Protokolü ile Afrika’daki Mülteci Sözleşmesinde geçen mülteci tanımlarını kabul eder ve ekler (Latin Ülkesi Delegeleri 1984):

“... yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğеr durumlardan. dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsayacaktır.”

Maastricht Anlaşması, günümüzde Avrupa Birliğı’ni oluşturan anlaşma olarak bilinmektedir. 1992 yılında imzalanarak, Kasım 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğı, ‘Avrupa Birliğı’ adını almıştır. AB, yeni

¹² Sözleşmede mülteci kavramı tanımlanmaya “[ı]rk, din, milliyet, siyasi inanç ya da belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti yüzünden zulüm ya da haklı bir temele dayanan zulme uğrama korkusu nedeniyle, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da korkusu nedeniyle yararlanmak istemeyen, ya da, vatandaşlığı olmayan ve bu tür olaylar sonucu daha önce ikamet ettiğı ülkenin dışına çıkmış olup, söz konusu ülkeye geri dönemeyen, ya da korkusu nedeniyle dönmek istemeyen kişi...” ibaresi ile başlar ve yukarıda tanımlanan şekliyle devam eder.

oluşumu ile üç temel başlıkta bir arada kalacaklarının beyanını bu anlaşma ile hukuksal çerçevede sağlamlaştırmıştır.

Ekonomik-parasal birlik, ortak dışışleri ve güvenlik, adalet ve içişlerinde iş birliği başlıklarında yazılan anlaşma, bu araştırmanın temel konusu ‘göçü’ şekillendirecek önemli tanımlamaları da bünyesinde barındırmaktadır. Anlaşma, birlik vatandaşlığı kavramını getirerek, birlik vatandaşlarına özel haklar tanır. Bu hükme göre, birlik vatandaşları üye devletlerin toprakları üstünde serbest dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir (European Communities, 1992, Md.8). Birlik vatandaşlığı ile birlik dışındaki üçüncü dünya ülkesi vatandaşları arasına set kuran anlaşma ile göç politikasında yasa dışı göçün önlenmesi, ekonomik kalkınma ve güvenlik alanlarında iş birliği içinde olunması amaçlanmıştır (European Communities, 1992). Bu yönüyle Maastricht Antlaşması, üye devletler arasında sıkı bağ kuran, özellikle birlik vatandaşlarını güçlendiren, üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarını ötekileştiren, güvenlik algısını öne çıkaran bir dönemi başlatmıştır. Hükümler doğrultusunda, AB’nin mevcut göç rejiminin bu antlaşma temelinde oluşturulduğu ve sürdürüldüğü söylenebilir (Tepealtı, 2020:102-3).

II. Dünya Savaşı sonrası mülteci konusunu ele alan uluslararası ve bölgesel metinler de bulunmaktadır. Mülteci kavramının oluşmasından, insan haklarına, güvenliğe, geri gönderme koşullarından, vatandaşlığa kadar pek çok husus bu belgelerde yer almaktadır. Göç, göçmen, mülteci ve sığınmacı kavramlarına yön veren bölgesel nitelikteki belgeler Tablo 3 ve Tablo 4’de listelenmiştir. Tablo 3’de Avrupa Birliği tarafından hazırlanmış ve AB bölgesini kapsayan belgeler sıralanmıştır. Tablo 4’de Afrika ve Amerika’da mülteciler için düzenlenen belgeler yer almaktadır. Mülteci kavramının oluşmasında etkili olan uluslararası belgeler ise bu bölüm başında ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Tablo 3. II. Dünya Savaşı Sonrası Göç Sürecine Yön Veren Avrupa Birliği Belgeleri ve Faaliyetleri

Çalışmanın/Anlaşmanın Adı	Yıl	İçeriği ve Önemi
Trevi Grubu	1986	- AB'nin göç konusundaki ilk girişimidir. - Göç alanında oluşturulmuş bir ad hoc çalışma grubudur. - Üye ülkelerdeki göç sorunu, vize, dış ve iç sınırların kontrolü ile iltica konularını ele alır.
Schengen Anlaşması	1985	- AB'nin ortak sınır güvenliği kararı alınır. - İç sınırlar kaldırılır ve tek dış sınır politikası ile Schengen Bölgesi oluşturulur. - AB dışındaki üçüncü dünya ülkesi vatandaşların dolaşımı ve ikameti, vize politikası, göç, sığınma, polisiye iş birliği, adli iş birliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konularını ele alır.
Maastricht Anlaşması	1992	- AB vatandaşlığı resmîyet kazanır. - Birlik vatandaşlığını güçlendirir, üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarını ötekileştirerek, sınır güvenliği ve iç güvenlik algısını öne çıkarır.
Dublin Anlaşması	1997	- Ortak göç politikası geliştirmeye yönelik önemli bir belgedir. -Sığınmacılara yönelik tek tip tutum geliştirmenin şartlarını belirlenir. Buna göre, bir üye ülkeye yapılan sığınma başvurusunun reddedilmesi halinde diğer üye ülkelere yeni başvuru yapılamaması karara bağlanır.
Amsterdam Anlaşması	1997	- AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olduğu görüşüyle, üye devletlerin dış sınırlarından geçiş şartları düzenler. - Birlik vatandaşlarının AB sınırlarında serbest dolaşımı ile iltica, göç ve suçla mücadelenin ortak yürütülmesi kararlaştırılır. - Topluluk organları 'karar verici organ' sıfatını kazanır.
AB Temel Haklar Şartı	2000	- Sığınma hakkı, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne saygı gösterilmek şartıyla güvence altına alınır.

		- Hiç kimse, ölüm cezası, işkence ve diğer insanlık dışı muamele veya cezalara maruz kalma riskinin bulunduğu bir ülkeye iade edilemez hükmü ile sığınmacıların yaşam haklarını güvence altına alır.
Sevilla Zirvesi	2002	- 11 Eylül ABD saldırılarının etkisiyle güvenlik kaygısı altında gerçekleştirilir. Bu kapsamda, AB'nin dış politikaları çerçevesinde göç konusunda iş birliği yapmayan üçüncü ülkelere yaptırım düzenleyebileceğini belirtir. - Ortak göç politikalarının desteklenmesi ve iş birliğinin artırılmasına yönelik girişimleri destekler.
Avrupa Göç ve İltica Paktı	2008	- AB üyelerinin birbirlerine, vatandaşlarına ve dünyanın geri kalanına taahhütte bulundukları siyasi bir belgedir. Hukuki bağlayıcılığı yoktur. - İşlevsiz hale gelen AB göç politikalarını üyelerle ortak bir şekilde yeniden inşa etmek, göçmenlerin koruma taleplerine uygun olarak yerlerinin değiştirilmesi ve kendi ülkelerine geri gönderilmeleri için üye devletlere destek sağlama amacındadır (Ağaoğlu 2021:1424).
Nice Anlaşması	2001	- AB'ni yeni üyeler olarak genişletmeye hazırlamayı amaçlamaktadır. - Konseyde oy ağırlıkları, salt çoğunluk uygulamasının genişletilmesi ve yeni üyeler karşısında birliğin güçlendirilmesi gayesindedir.
Lizbon Anlaşması	2009	- AB'ne topluluk terimi yerine birlik terimi kullanılarak yasal olarak 'Avrupa Birliği' oluşturulmuştur. - Dış politikada tek sesliliği sağlamaya çalışır ve AB bütçesi için üyelerin oy birliği hükmünü getirir.

Kaynak: Tablo bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 4. II. Dünya Savaşı Sonrası Göç Sürecine Yön Veren Diğer Bölgesel Belgeler

Anlaşmanın Adı	Yıl	İçeriği ve Önemi
Afrika'da Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Sözleşme	1969	- Dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini bozan olaylar şeklindeki durum belirtmesiyle 1951 Sözleşmesi'ndeki mülteci olma durumuna yeni unsurlar getirmektedir.
Cartagena Deklarasyonu	1984	- 1951 Sözleşmesi, 1967 Ek Protokolü ile Afrika'daki Mülteci Sözleşme'de geçen mülteci tanımlarını kabul eder ve "... yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri, ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsayacaktır" şeklinde ekleme yapar.
Afrika'daki Mültecilere ve Zorla Yersizleştirilen Nüfusa Dair Addis Ababa Belgesi	1994	- Afrika kıtasındaki mülteciler ve yerinden edilmiş kişilerle ilgili sorunları ele alır. - Mültecilerin korunmasının geliştirilmesi, eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişimlerinin sağlanması ve yerel toplumlara dâhil edilmelerinin teşvik edilmesi ve bunlar için de Afrika ülkeleri arasında iş birliği yapılması gerekliliğine vurgu yapar.
Afrika'nın Mülteci Krizine Dair Hartum Bildirisi	1990	- Bölgesel iş birliği, insani yardım, çatışma çözümü, sürdürülebilir çözümler ve uluslararası destek yoluyla mülteci krizini çözmeye yönelik Afrika ülkeleri tarafından birlikte çalışmaya yöneliktir. - Yerinden edilmenin temel nedenlerini ele alarak ve iş birliğini teşvik ederek, bildiri bölgede istikrar, barış ve refahı teşvik etmeyi amaçlar (Organization of African Unity 1950).
Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi	1994	- Arap Ülkeleri Birliği'ne üye devletlerin mülteci, sığınma hakkı ve onları sınır dışı

		etme konularında Birlik üyelerini bağlayan sözleşmedir (Arap Birliği, 1994).
--	--	--

Kaynak: Tablo bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

3.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Türkiye’de Göç ve Mültecilere Yönelik Hukuki Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduğundan bugüne çalışma ve eğitim gibi amaçlarla gelen kişiler dışında, 6,5 milyondan fazla kişiye ev sahipliği yapmıştır.¹³ Bu sayı ülkenin ekonomisi, komşu ülkelerde yaşanan karmaşaların etkisi gibi etmenlerle dönemsel dalgalanmalar yaşamıştır. Günümüz verilerine göre Cumhuriyet Dönemi’nde alınan göç verileri ve menşe ülkeleri şu şekildedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2019, 2024):

- “1922-1938 yılları arasında Yunanistan’dan 384 bin kişi,
- 1923-1945 yılları arasında Balkanlar’dan 800 bin kişi,
- 1933-1945 yılları arasında Almanya’dan 800 kişi,
- 1988 yılında Irak’tan 51.542 kişi,
- 1989 yılında Bulgaristan’dan 345 bin kişi,
- 1991 yılında I. 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 kişidir
- Nisan 2011- Ekim 2024 yılları arasında Suriye’de yaşanan iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye’ye 3.116.713 kişi gelmiştir.”

Türkiye’nin göç yolları üzerinde oluşu bu rakamların aktif olmasını sağlamaktadır. Gelen göç dalgaları karşısında sağlık, eğitim, altyapı, barınma, istihdam, sosyal güvenlik, sosyal uyum gibi temel konularda hizmet gereksinimi doğmaktadır. Bu konulardan bir diğeri de iskândır. Türkiye’de göç ve mültecilere yönelik politikalar

¹³ Türkiye’ye çalışma, eğitim ve diğer amaçlarla gelmiş olan yabancılara ilişkin rakamlara bakıldığında son 15 yılda yaklaşık 3.3 milyon yabancıların ikamet izni aldığı kaydedilmiştir. Kaynak: (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024).

incelendiğinde, gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin tarihteki önceliği iskân politikalarıdır. Ülke nüfusunda önemli yeri olan göçmenlerin iskânı, vatandaşlığı, hak ve sorumlulukları açısından mevzuatta düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Sırasıyla 1926 tarihli 885 sayılı İskân Kanunu, 21/06/1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu ve 19/09/2006 tarihli 5543 İskân Kanunu ülke içinde yer değiştiren ve ülke dışından gelen göçmenlerin kabulünü ve akıbetini yasal çerçeveye oturtmaktadır. 15/07/1950 tarihli 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 24/07/1950 tarihli 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanun (mülga) da bu alandaki temel hukuki metinlerdendir.

Yabancıların ikameti, iskânı, seyahatinin sınırları, pasaportsuz yabancılar vb. soruların yanıtları o dönemlerde bu kanunlar ile tanımlanmaya çalışılmıştır. 885 sayılı Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk İskân Kanunu’nda, ülke dışından göçmen olarak kabul edileceklerde aranan şartlar düzenlenmiştir. Örneğin, ülkeye kabul edilmeyecekler belirtilmiş ve *“Türk kültürüne bağlı olmayanlar, anarşistler, casuslar, çingeneler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar”* (TBMM, 1926) denmiştir. 885 sayılı İskân Kanunu, göçmen kabul politikasına yönelik temel esasları belirlemiş ve 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu’na kadar yürürlükte kalmıştır. 2510 sayılı İskân Kanunu, *“muhacir ve mültecilerle göçebelerin ve gezginci çingenelerin yurt içinde yerleştirilmeleri; Türk kültürüne bağlılık ve nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi amacıyla hazırlanmıştır”* (TBMM, 1934, Md.3). Bu amaç doğrultusunda Kanun’da muhacir ve mülteci kavramları tanımlanmaktadır. Kanuna göre, *“Türkiye’de yerleşmek maksadı ile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler muhacir, “Türkiyede yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlar” mültecidir* (TBMM, 1934, Md.3). Muhacir olmak isteyenler için *“Ülkeye kabul edilmeyecekler listesi¹⁴ dışında kalanlar, Türkiye’de yerleşmek isterler ve bunu yazı ile bulundukları yerin Hükûmetine bildirirler ise muhacir muamelesi görürler”* (TBMM, 1934, Md.4) hükmü de mevcuttur.

¹⁴ Türk kültürüne bağlı olmayanlar, anarşistler, casuslar, çingeneler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar.

2510 sayılı Kanun, iskân politikasında Türk ırkından olma ve olmama durumuna göre iki koşulda yerleştirmeyi açıklamaktadır. Kanuna göre muhacirlerden ve mültecilerden “*Türk ırkından olup*” iskân yardımı isteyenler devletin gösterdiği yerde ve koşullarda iskân eder, böyle bir yardım talebinde bulunmayanlar ise istedikleri yerde iskân edebilir (TBMM, 1934, Md.7(A)). Ancak bu kişilerden “*Türk ırkından olmayanlar*” devletten yardım istemeseler bile, devletin gösterdiği yerde yurt tutmakla yükümlü olup, hükûmetin izni olmadıkça burada kalmaya mecburdur (TBMM, 1934, Md.7(B)). İskân Kanunları, Türkiye’ye yönelen uluslararası göçün kapsamlı ele alındığı en açık, resmî belgedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya 2014:236).

Türkiye, iç hukukta yürüttüğü kanunların yanı sıra mülteci konulu uluslararası belgelere de taraftır. Uluslararası Metinler, Bölüm 3.1.2.’de ele alınan 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından da imzalanmıştır. Bu uluslararası metinlerin hükümleri kabul edilmiş ve mülteci kabulünün şekillenmesinde önemli etkileri olmuştur. 1951 Sözleşmesi’ndeki ‘Avrupa’da meydana gelen olaylar ile başka bir yerde cereyan eden olaylar’ şeklindeki coğrafi ayırım, 1967 Protokolü ile genişletilmiştir. Türkiye bu maddeye coğrafi çekince koymuş ve sözleşmenin tatbik sahasını Avrupa ile kısıtlayan beyanda bulunmuştur (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, 1961). Türkiye’nin çekince koyma gerekçesi farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Avrupa dışından gelebilecek kişi sayısının önlenemeyeceği düşüncesi, güvenlik kaygısı, kamu düzenini etkileyecek tedirginliği, oluşacak kamu hizmeti ihtiyacının kaynaklar doğrultusunda karşılanamayacak oluşu emsalleridir (Çakran ve Eren, 2017:20). Türkiye gibi Kongo, Madagaskar ve Monako da 1967 Protokolü sonrasında coğrafi çekinceyi kaldırmamıştır, toplam dört ülkenin kararı devam etmektedir (Erdoğan, 2020:4).

1951 Sözleşmesi ile 1967 Protokolü gereğince Türkiye’ye bireysel olarak iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere Türkiye’den ikamet izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınmak maksadıyla ülke sınırlarına gelen yabancılar ve olabilecek nüfus hareketlerine uygulanacak usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, 30/11/1994 tarihli 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 (1994 Yönetmeliği) kabul edilmiştir. Yönetmeliğe göre mülteci kavramı 1951 Sözleşmesi ile örtüşmekte olup, *“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 yabancıyı”* şeklinde tanımlanmaktadır (Bakanlar Kurulu, 1994, Md.4).

1994 Yönetmeliği’ndeki yenilik, ‘toplu sığınanlar ile topluca iltica eden mülteciler’ tanımlaması ile toplu halde gelen yabancılara sağlanacak korumaya ilişkin düzenlemeleri ve sığınmacı kavramını hukuki zemine yerleştirmesidir. Sözleşmeye 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 (Bakanlar Kurulu, 1994, Md.4). Sözleşmede mülteci ve sığınmacı kavramlarının ayrı ayrı yer alması, Türkiye’deki kabul koşullarını mevzuatta en geniş alanına ulaştırmıştır.

İskân çalışmalarının yapılmasında, göçmen ve göçebelerin fiziki yerleşimlerinde usul ve esaslardan bahseden bir diğer mevzuat, 26/09/2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunu’dur. Bu kanun 1934 tarihli 2510 sayılı İskan Kanunu’nu yürürlükten kaldırmaktadır. 5543 sayılı İskân Kanunu’na göre *“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlar”* göçmen olarak tanımlanmaktadır (TBMM, 2006, Md.3.(d)). Bu kapsamda Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler (TBMM, 2006, Md.4). Göçmen olma durumu serbest göçmen, iskânlı

göçmen, münferit göçmen, toplu göçmen olarak alt başlıklarda açıklanmaktadır (TBMM, 2006, Md.3).

Mültecilere yönelik hukuki karar ve uygulamalar, Türkiye'nin karşılaştığı göç hareketleri neticesinde oluşmaktadır. 2011 yılı Nisan ayında Suriye'den Türkiye'ye yönelik ilk toplu nüfus hareketinin gerçekleşmesi ve bu sayının kitlesel olarak artması, Türkiye'nin karşılaştığı toplu akınlar karşısında çalışma yürütülmesi gereğini doğurmuştur. Bu gereklilik sonunda 30/03/2012 tarihinde Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge, İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Yönerge, kitlesel sığınma durumlarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının karşılanması, zulüm riski olan ülkeye geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi ve insan haklarına uygun temel asgari standartların sağlanması olarak nitelendirilen geçici korumayı vurgulamaktadır (GİB, t.y.).

İlerleyen süreç karşısında Türkiye'de uluslararası sığınmacı sayısındaki artış yeni düzenleme ihtiyacını beraberinde getirmiş ve 11/04/2013 tarihli, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yayımlanmıştır. Kanun, yabancıların Türkiye'ye girişleri, kalışları ve ülke sınırları dışına çıkışları ile Türkiye'den koruma isteyen yabancılara sağlanacak korumanın içeriği ve uygulanmasına dair usul ve esasları düzenleme amacını taşımaktadır (TBMM, 2013, Md.1). Ulusal kanunlar, Türkiye'nin imzalamış olduğu uluslararası anlaşmaların özel hükümlerini saklı tutmaktadır. Bu kapsamda imzalanan 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü hükümleri devam etmektedir.

YUKK, Türkiye'de göç ve mültecilere yönelik hukuki düzenlemelerde omurga niteliğindedir. YUKK'ta geri gönderme yasağı bulunmaktadır; hiç kimse, işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı davranışa maruz kalacağı yere ya da ırkı, dini, belli bir topluluğa mensubiyeti veya politik düşünceleri sebebiyle hayatı ve özgürlüklerinin risk altında olacağı yere gönderilemez, koşulu ile insani hak ve özgürlükleri koruma altına alma temellidir (TBMM, 2013, Md.4).

YUKK’a göre uluslararası koruma statüleri; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadır. Kanuna göre mülteci statüsü verilmesinin yolu 1951 Sözleşmesi ve 1994 Yönetmeliği ile aynı olup, ‘Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar’ nedeniyle denilerek coğrafi kısıt varlığını sürdürmektedir (TBMM, 2013, Md.61).

1994 Sözleşmesi’nde coğrafi kısıt belirtmeyen ‘sığınmacı’ tanımı, YUKK’ta isim değiştirilerek ‘şartlı mülteci’ kavramına evrilmiştir. Şartlı mülteci olma koşulunda ‘Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar’ bulunmaktadır. Bu durumda olup Türkiye’ye başvuranların üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mülteci olarak Türkiye’de kalmasına izin verilir (TBMM, 2013, Md.62).

İkincil koruma kavramı YUKK ile ilk kez düzenlenmektedir. Mülteci ve şartlı mülteci olarak tanımlanamayan ancak anavatanına veya ikameti bulunan ülkesine geri gönderilemeyen kişiler içindir. Geri gönderildiğinde; yaşamı tehlikeye girecek, ölüme mahkûm edilecek, insanlık dışı muameleye, işkenceye maruz kalacak ve ülkesindeki silahlı çatışma nedeniyle şahsına karşı ciddi tehlike ile karşılaşacak olması bu statünün verilmesini zaruri kılmaktadır (TBMM, 2013, Md.63).

YUKK’ta mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma haricinde yabancı kabul etmenin bir tanımlaması daha mevcuttur. ‘Geçici Koruma ve Uluslararası Korumaya İlişkin Diğer Hükümler’ başlığı altında ‘geçici koruma yoluyla kabul edilme koşulları’ ilk kez bir kanunda yasallaşmıştır. Buna göre, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarını geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir (TBMM, 2013, Md.91). YUKK’tan önce benzer nitelikte kitlesel/topluca hareketten bahseden 1994 Yönetmeliği, yabancılardan ülke sınırlarına toplu halde girişlerinin düzenlenmesi için usul, esas ve tedbirlerden bahsetmiş, 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği (Md.61) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yönetmeliğin kaldırılması ile sığınmacı kavramının mevzuatımızdaki yeri son bulur. Günümüzde Türk Hukuk Sisteminde yer almayan ancak uluslararası hukukta mülteci olarak uluslararası koruma arayan, statüleri henüz resmî olarak tanınmamış kişileri tarif eden ‘sığınmacı’ kavramı (Bostan 2018:50), bu araştırma kapsamında Suriyeliler için kullanılmaktadır.

22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği, YUKK'ta belirtilen usul ve esasları düzenlemek ve 91. maddesini geliştirmek üzere geçici korumaya ilişkin çalışmalar sonucu çıkarılmıştır. Yönetmeliğin amacı; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye dönemeyen, acil ve geçici koruma maksadıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen yabancılardan, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91. maddesi çerçevesince uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esaslarını düzenlemektir. Ayrıca bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, ülkede kalışları, ülkeden çıkış prosedürleri, hak ve yükümlülükleri ile kitlesel hareketlere karşı alınacak önlemler belirtilerek, ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki iş birliği süreçlerini açıklamaktadır (TBMM, 2014, Md.1). Burada karıştırılmaması gereken husus şudur, Yönetmelik'e göre¹⁵ geçici korunanlar, kanuna göre belirlenen uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmazlar (TBMM, 2014, Md.7(3)). Özetle, geçici koruma uluslararası koruma statüsü kapsamı dışındadır. Geçici Koruma Yönetmeliği bu kapsamda geri gönderme yasağı, geçici koruma sağlanacak yabancılar ve geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar, geçici koruma kimlik belgesi, barınma merkezleri, sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal hizmetler gibi temel konulardaki usul ve esaslardan bahsetmektedir.

Geçici koruma adında hukuki bir süreç inşa etmenin gerekliliği 'kitlesel, topluca' gerçekleşen eylemlerdir. Yönetmelik'e göre, kitlesel akın "*Aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları*" (TBMM, 2014, Md.3(1j)) açıklamaktadır. Büyük ölçekli göç akınlarını ve kabul koşullarını UNHCR de benzer şekilde tanımlamaktadır. UNHCR'ye göre, kitleler halinde gerçekleşen akınlarda, sığınmacılar ilk sığındıkları devlete kabul edilmeli ve eğer bu devlet onları kalıcı olarak kabul edemiyorsa, en azından geçici olarak sınırlarına almalı ve gerekli yardımları sağlamalıdır. Bu

¹⁵ Geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar için bakınız: 6203 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği Md.8.

kabullerde ırk, din, siyasi görüş, milliyet, menşee ÷lke veya fiziksel yetersizlik ayrımı yapılmamalıdır (UNHCR, 1981).

Türkiye’de göç ve m÷ltecii politikalarını şekillendiren hukuki düzenlemelerin esasını oluşturan ulusal ve uluslararası mevzuat bahsedildiğı üzere İskân Kanunları¹⁶, 1951 Sözleşmesi, 1967 Protokolü, 1994 Yönetmeliğı, YUKK, Geçici Koruma Yönetmeliğı’dir. Bu hukuki düzenlemeler sürecin inşasında temeli meydana getirmektedir. İstihdam, eğitim, sağık gibi bir alana özgü konularda kanun ve yönetmelikler yayımlanmıştır. Örneğın, çalışma izinlerine dair Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile konunun amaç ve kapsamı belirtilmiştir. Bu araştırmanın ilerleyen bölümlerinde ilgili başlıklara özgü hukuki düzenlemelere yer verilmektedir.

3.3. 2011 Yılından Günümüze Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar

2010 yılında Tunus ve Mısır’da başlayan hükümet karşıtı ayaklanmalar büyük çaplı etki ile bölgedeki ÷lkeleri etkilemiştir. Rejim karşıtı olaylar, 2011 yılının Mart ayında Suriye Arap Cumhuriyeti’nde boy göstererek ÷lke genelinde büyük çaplı iç karışıklıklara neden olmuştur. Nisan ayında ÷lke geneline yayılan protesto ve eylemlere karşı çeşitli silahlı örgütlerin ortaya çıkması, halkın can ve mal kaybına uğramasına sebep olmuş, akıbetinde büyük göç dalgası başlamış ve Türkiye’yi de etkilemiştir. Türkiye ile 911 kilometrelik sınır komşusu olan Suriye’den Türkiye’ye göç başlamıştır. Türkiye’ye ilk göç dalgası 29 Nisan 2011 tarihinde 252 kişilik Suriyeli kafiile ile gerçekleşmiştir (T.C. Kamu Denetçiliğı Kurumu, Ombudsmanlık, 2018:34). Eş anlı olarak başka ÷lkelere de kaçış başlamıştır. Günümüzde BMMYK’nin yetkisi altındaki m÷ltecilerin ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan diğeri kişilerin sayıları arasında 6,5 milyon kişi ile ilk sırada Suriyeliler yer almaktadır (UNHCR, 2023).

Türkiye bu dalga karşısında ilk günden 2015 yılına kadar ‘açık kapı’ politikası uygulamıştır. Ancak Suriyelilerin yasal statüsü tartışmalara yol açmıştır. Türkiye’nin taraf olduğı 1951 Sözleşmesi gereğı konulan coğrafi çekince de ‘Avrupa ÷lkeleri dışında meydana gelen olaylar’ ibaresinden sebep, coğrafi uyumsuzlıktan kaynaklı

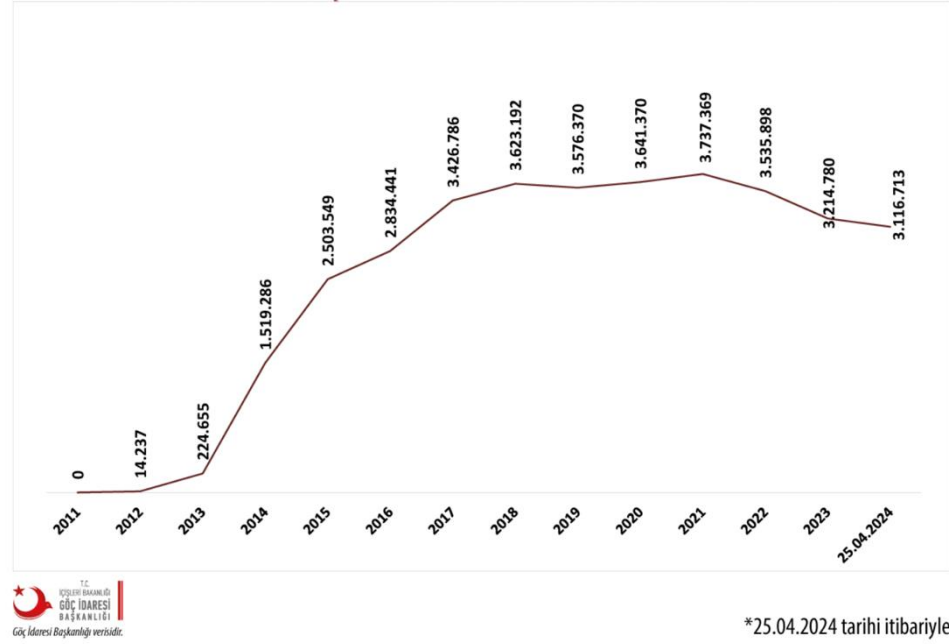
¹⁶ 885 sayılı, 2510 sayılı ve 5543 sayılı İskân Kanunları olmak üzere üç düzenleme.

Suriye’den can güvenliği için gelen kişiler mülteci sayılamamaktadır. Mültecilere tanınan haklar ile arasında hiçbir fark olmayan şartlı mülteci ise üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülke sınırlarında kalma koşulu sağlamaktadır. Uluslararası koruma statülerinden ikincil koruma ise mültecilik statüsünün bir altı olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2023). Bu kişilere geldiği ülkede en fazla üç yıl koruma sağlanır, bu süreçte yasal haklar (sağlık, eğitim vb.) kullanabilir. Uluslararası koruma statülerine bakıldığında Suriyeliler, bu kapsamda değerlendirilememektedir. Suriye’den Türkiye’ye kitlesel akın gerçekleşmesi, menşe ülkede can güvenliğinin olmaması, bu kapsamda bireysel başvuru/değerlendirme sürecini yürütmenin zorluğu ve geri gönderememe YUKK 91. maddesi çerçevesince ‘geçici koruma’ kapsamını doğurmuştur. Türk hukuk sistemine YUKK kapsamındaki ayrıntıları düzenleyen Geçici Koruma Yönetmeliği Md.3 ve Geçici Md.1 doğrultusunda ‘geçici korunan’ tanımı gelmiştir. Geçici maddenin kapsamı, belli bir coğrafya ve olayları tanımlamaktadır. Yönetmeliğe göre (TBMM, 2014, Md.1(1)):

“28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınırlar. Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmaz.”

Türkiye’ye savaştan kaçarak gelmiş Suriyelilerin yasal statüsü bu yasal dayanak doğrultusunda geçici koruma kapsamındadır. Ayrıca bu kapsamda hazırlanan 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliğiyle, 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyetinden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma kapsamına alınmıştır.

2011 yılında başlayan göç, Suriye’de iç karmaşanın, can kayıplarının ve insan hakları ihlallerinin artması ile hızlanmıştır. 2024 yılı itibarıyla Türkiye’de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin sayısı 3.116.713 kişidir. Bu sayı Şekil 4’te görüldüğü üzere bir dönem artmış, 2021 yılı itibarıyla düşüşe geçmiştir.



Şekil 4. Yıllara Göre Koruma Kapsamındaki Suriyeliler

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı İstatistik Verileri, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> , Erişim Tarihi: 04.05.2024.

Türkiye, gelen Suriyeli göç dalgasını öncelikli olarak on şehirde kurduğu yirmi altı geçici barınma merkezine yerleştirmiştir. Bu merkezlerden 256.971 Suriyeli faydalanmıştır. Geçici barınma merkezlerinde; eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, ibadethaneler ve marketler bulunmakta olup, yetişkinler için meslek edindirme merkezleri inşa edilmiştir (GİB, 2020). Günümüzde beş ilde, altı barınma merkezi bulunmaktadır. Suriyelilerin ülkede kalış süresinin uzaması, istihdam arayışları, barınma merkezlerinde uzun süreli yaşamının güç oluşu büyük bir kitleyi merkezlerin dışındaki il ve ilçelerde yaşamaya itmiştir. Tablo 5’de görüldüğü üzere bugün 57.917 Suriyeli geçici barınma merkezlerinde hayatını devam ettirmektedir.

Tablo 5. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı (5 İlde 6 Barınma Merkezi)

İL	GBM ADI	GBM MEVCUDU	TOPLAM MEVCUT
ADANA (1)	Sarıçam	12.707	12.707
HATAY (2)	Altınözü	7.806	10.749
	Yayladağı	2.943	
KAHRAMANMARAŞ (1)	Merkez	14.494	14.494
OSMANİYE (1)	Cevdetiye	9.844	9.844
MALATYA (1)	Beydağı	10.123	10.123
TOPLAM	57.917		
GEÇİCİ BARINMA MERKEZLERİ DIŞINDA BULUNAN SURIYELİ SAYISI		3.058.796	

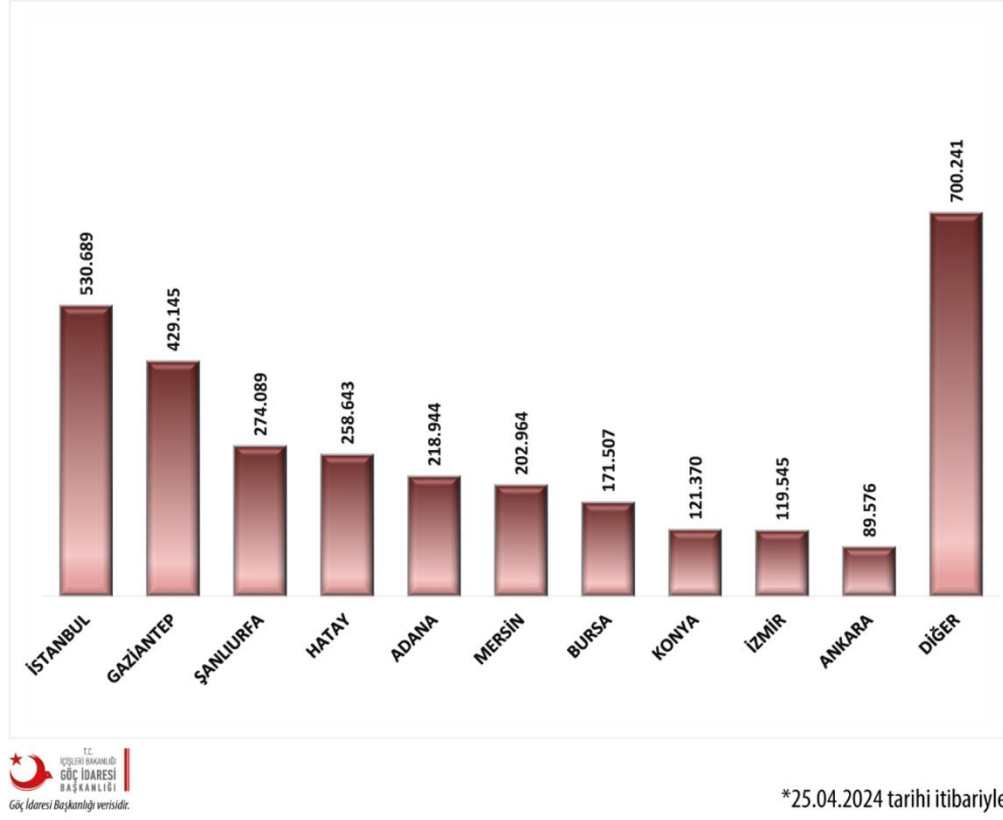


*25.04.2024 tarihi itibarıyla

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı İstatistik Verileri, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> , Erişim Tarihi: 04.05.2024.

2011 yılı itibarıyla Suriye'den Türkiye'ye başlayan büyük göç dalgası öncelikli olarak geçici barınma merkezlerinde yoğunlaşmış ve günümüzde, başta sınıra yakın iller olmak üzere tüm ülkeye yayılmıştır. Şekil 5'de görüldüğü üzere Suriyelilerin en yoğun olduğu iller sırasıyla İstanbul, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve Adana'dır.

Şekil 5 göstermektedir ki sadece İstanbul'da 530.689 Suriyeli yaşamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin ekonomik, kültürel ve sosyal yapısına etki eden Suriyeli nüfusa dair kamu politikalarının verimli ve kapsayıcı nitelikte olması gereklidir.



Şekil 5. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı İstatistik Verileri, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> , Erişim Tarihi: 04.05.2024.

Türkiye’de bulunan Suriyelilerin nüfusunda etkili olan bir diğer husus güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmeleridir. Güvenli üçüncü ülke, AB tarafından uluslararası iltica hukukuna kazandırılmıştır. 1992 yılında yayınlanan tavsiye niteliğindeki ‘Londra İlke Kararları’ ile kavram hukuki nitelik kazanmıştır (Yıldırım Mat ve Özdan, 2018:44). Günümüzde dayandığı esas 2013 yılı AB Sığınma Prosedürleri Yönergesi’dir¹⁷. Bu yönergede, güvenli üçüncü ülkede olması gereken koşullar belirtilmiştir. Üçüncü ülkeye yerleştirme, yoğun mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülkelere baskıyı hafifletmek için uluslararası toplumun gösterdiği dayanışma ve sorumluluk paylaşımının somut bir ifadesidir (UNHCR, t.y.-b).

¹⁷ Dublin III Tüzüğü

Güvenli üçüncü ülkeye yerleşme başvuruya dayalı bir süreç değildir. Türkiye de güvenli üçüncü ülkeye yerleştirme sürecini UNHCR iş birliği ile gerçekleştirmektedir. Kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirme kriterlerine uygun olup olmadığı tespit edilerek, üçüncü ülkeler tarafından her yıl kaç sığınmacı kabul edecekse ve koşullar nasıl ise o doğrultuda yerleştirme gerçekleştirilmektedir. Mülteci statüsüne sahip kişilerin her daim üçüncü ülkeye gönderileceği kanaati doğru değildir, sebebi ise her yıl açılan yerleştirme kontenjanının çok az olmasıdır. Bu nedenle kontenjan, sığınma talebinde bulundukları ülkelerde özel ihtiyaçları karşılanamayan en hassas durumdaki kişilere veya risk altında olup, menşe ülkelerine güvenli geri dönüş imkânı bulunmayan mültecilere aittir. Dünyadaki tüm mültecilerin %1'inden azı üçüncü ülkeye yerleştirilmektedir (UNHCR, t.y.-b). Türkiye'de de bu sayı mevcut Suriyelilere oranla oldukça azdır. Tablo 6, Türkiye'de bulunup 2016-2024 yılları arasında üçüncü ülkelere yeniden yerleştirmesi yapılan kişilerin sayılarını ve yerleştirildikleri ülkeleri göstermektedir. Türkiye'de bulunan Suriyeliler için üçüncü ülkeye yerleştirme zorunluluğu bulunmamaktadır (Çiçek, 2022:59).

Tablo 6. 2016-2024 Yılları Arasında Suriyelilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi

ÜLKE	TOPLAM
GENEL TOPLAM	66.172
ABD	6.577
ALMANYA	18.277
AVUSTRALYA	542
AVUSTURYA	219
BELÇİKA	1.877
BULGARİSTAN	94
DANİMARKA	31
ESTONYA	59
FİNLANDİYA	2.880
FRANSA	6.229
HIRVATİSTAN	250
HOLLANDA	5.523
İNGİLTERE	2.721
İSPANYA	1.213
İSVEÇ	3.174
İSVİÇRE	220
İTALYA	399
İZLANDA	0
KANADA	10.353
KANADA DOĞRUDAN	2.650
LETONYA	46
LİHTEHŞTAYN	0
LİTVANYA	102
LÜKSEMBURG	206
MALTA	17
NORVEÇ	1.724
PORTEKİZ	463
ROMANYA	254
SLOVENYA	57
YENİ ZELANDA	15



*25.04.2024 tarihi itibarıyla

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı İstatistik Verileri, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> , Erişim Tarihi: 04.05.2024.

3.4. MIPEX 2020 Endeksinde Türkiye: Göçmen ve Mültecilere Yönelik Politikaların Uluslararası Ölçekte Karşılaştırılması

Araştırmanın Bölüm 3.1. ve 3.2. başlıklarında bahsedildiği üzere dünyada ve Türkiye’de göç ve mülteci politikalarının şekillenmesinde yer alan uluslararası metinler (sözleşmeler, anlaşmalar) mevcuttur. Lakin bu metinlerin insan odağında uygulamasının yapıp yapılmadığı, ulusal sınırlar içinde sığınmacı ve mültecilerin temel hizmetlerden yararlanıp yararlanmadığı, uyum süreçlerinin kontrolü belirsizdir. Bu konuda MIPEX altı kıtada bulunan ülkelerde göçmenleri entegre etmek için

uygulanan politikaları ölçen bir araçtır. Bu ölçümü iş gücü hareketliliği, eğitim, siyasi katılım, vatandaşlığa erişim, aile birleşimi, sağlık, kalıcı ikamet ve ayrımcılık karşıtı uygulamalar olmak üzere sekiz başlıkta kamu politikaları üzerinden inceler (MIPEX, 2020e).

MIPEX, tüm AB Üye Devletleri (İngiltere dâhil), diğer Avrupa ülkeleri (Arnavutluk, İzlanda, Kuzey Makedonya, Moldova, Norveç, Sırbistan, İsveç, Rusya, Türkiye ve Ukrayna dâhil), Asya ülkeleri (Çin, Hindistan, Endonezya, İsrail, Japonya, Ürdün, Suudi Arabistan, Güney Kore, Birleşik Arap Emirlikleri), Kuzey Amerika ülkeleri (Kanada, Meksika ve ABD), Güney Amerika ülkeleri (Arjantin, Brezilya, Şili), Güney Afrika ve Okyanusya'daki Avustralya ve Yeni Zelanda da dâhil olmak üzere altı kıtada bulunan ülkelerde göçmenler (sığınmacı ve mülteciler dâhil) için uygulanmakta olan sistemi ve kamu politikalarını entegrasyon kapsamında ele alır (MIPEX, 2020a). Bu ülkelerdeki göçmenlere uygulanan kamu politikalarını bahsedilen sekiz başlıkta değerlendirmektedir. 2014-2019 yılları arasında araştıran MIPEX 2020 raporu, politika yapıcılar, STK'lar, araştırmacılar, uluslararası kuruluşlar için sadece ulusal entegrasyon politikalarını anlamak ve karşılaştırmak için değil, aynı zamanda eşit muamele standartlarını iyileştirmek için de kullanılmaktadır. Bunun için şu üç soru temelinde ülkelere sorular sorulur: ‘Göçmenler vatandaşlarınızla benzer temel haklara sahip mi? Göçmenler ile vatandaşlarınız arasında fırsat eşitliği var mı? Göçmenlerin ülkedeki gelecekleri güvende mi?’.

Bu araştırma kapsamında MIPEX 2020 verileri, araştırmanın temel dört başlığı olan sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında Türkiye’nin dünya sıralamasındaki yerini görmek açısından faydalı olacaktır. MIPEX 2020 verilerine göre sığınmacı ve mültecilere uyguladığı politikalar ile başarılı kabul edilen ülkeler, bir ölçüt olarak ilerleyen bölümlerde değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda Tablo 7’de görüldüğü üzere sağlıkta 52 ülke arasında birinci İrlanda iken Türkiye on beşinci; eğitimde İsveç birinci iken Türkiye on altıncı, iş gücü piyasasında Portekiz birinci iken Türkiye kırk sekizinci, ayrımcılık karşıtlığı uygulamalar ile toplumsal uyuma katkı sağlamada İsveç birinci iken Türkiye kırk dördüncü sırada yer almaktadır. Sıralamanın oluşmasında kullanılan ölçütlere ve ülkeler arasında farkı oluşturan

politikalara araştırmanın ilerleyen bölümlerinde sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum başlıklarında yer verilmiştir.

Tablo 7. MIPEX 2020 Verilerine Göre Türkiye'nin Sıralaması

Ölçüt	Sıralamanın Birincisi	Türkiye'nin Sıralaması
Sağlık	İrlanda	15
Eğitim	İsveç	16
İş gücü piyasası	Portekiz	48
Ayrımcılık karşıtlığı	İsveç	44

Kaynak: Tablo, MIPEX 2020 verilerine göre bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

3.5. Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar

2011 yılında Suriye'den başlayan göç hareketliliği ve Türkiye'de izlenen 'açık kapı' politikası, insani ihtiyaçların karşılanması gereğini zaruri kılmıştır. Ülkesinden can güvenliği kaygısıyla Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin kısa sürede ülkelerine geri döneceği düşüncesi ile geçici barınma merkezleri kurularak, merkezler bünyesinde hizmetler sunulmuştur. Kalış süresinin uzaması ve ihtiyaçların artması ile uzun süreli politika geliştirilmesi gerekmiştir. Hiyerarşik normun en üstündeki Anayasa ve insan hakları temelli hukuki düzenlemeler geliştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası sağlık, eğitim, toplumun huzuru ve çalışma hakkı konularında ülke vatandaşlarını kapsayacak hüküm ve düzenlemeler içermektedir. Anayasaya göre eğitim alanında "*Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz*", istihdam konusunda "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*" sağlık açısından "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir*" hükümleri bulunmaktadır (TBMM, 1982b Md.42, Md.48, Md.56). Bu maddelerde geçen 'kimse' ve 'herkes' ifadeleri, bu haklardan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları kadar yabancıların da faydalanacağı anlamına gelmektedir (Çiçek, 2022:65). Gerek hükûmetin insan hakları temelli bakış açısı, gerek imzalanan uluslararası sözleşmeler, Suriyeli sığınmacılar konusunda harekete geçme zarureti doğurmuştur.

Türkiye sınırlarında yaşamaya başlayan Suriyeliler, 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal hizmetler, elektronik, haberleşme, tercümanlık vb. kamu hizmetlerinden faydalanabilmektedir. İlgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen hizmetler Göç İdaresi Başkanlığı¹⁸ (GİB) tarafından yürütülmektedir (TBMM, 1982, Md.42, Md.48, Md.56).

Yönetmelik kapsamında bu kamu politikalarından faydalanabilmek için geçici koruma kimlik belgesine sahip olunması gerekmektedir. Kayıt işlemleri tamamlananlara, valilikler tarafından süreli veya süresiz geçici koruma kimlik belgesi düzenlenmektedir.¹⁹ Belgenin temin edilişi, herhangi bir harca ve ücrete tabi değildir. Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye’de kalış hakkı sağlar. Ancak 6458 sayılı YUKK’ta düzenlenen ikamet iznine veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer değildir. Belgedeki kimlik numarası²⁰, yardım ve hizmetlere erişim imkânı sağlar. Geçici koruma kapsamında sığınılan ülkede geçen süre, ikamet izni toplamında dikkate alınmadığından Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamamaktadır. Belgeye sahip olanlar, elektronik haberleşme vb. kamusal hizmetler için abonelik sözleşmesi yapabilme hakkına sahiptir. Geçici koruma kimlik belgesi olmayan hiçbir Suriyeli Türkiye’de hak ve hizmetlerden faydalanamamaktadır. Geçici korumanın sona ermesi halinde belge geçerliğini kaybeder ve geri alınır (TBMM, 2014, Md.(22),(25)).

Geçici koruma belgesi kamusal hizmetlere ve yardımlara erişim hakkı sağlarken, bu kişilere yükümlülükler de vermektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenen bu yükümlülüklerden uyulması gerekenler şu şekildedir (TBMM, 2014, Md.33):

¹⁸ Kanunda ‘Göç Genel Müdürlüğü’ olarak belirtilmiştir olan kurum, 29/10/2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 85 Nolu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ‘Genel Müdürlük’ statüsünden ‘Başkanlık’ statüsüne yükseltilmiş ve bu kapsamda “T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” olan kurum adımız, “T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir. Kaynak: (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021), Erişim Tarihi: 07.11.2023.

¹⁹ Geçici Koruma Yönetmeliği, (Md.8) “Geçici Koruma Kapsamına Alınmayacak Yabancılar” kapsamında belirtilen kişilere geçici koruma kimlik belgesi verilmez, verilmiş ise iptal edilir.

²⁰ Kimlik numarası, 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu kapsamında verilir.

- GİB tarafından belirlenen ilde, geçici barınma merkezinde veya belirli bir yerde ikamet etmek,
- Çalışma durumu, gelir ve taşınmazlar değiştiğinde otuz gün içinde güncel bilgileri bildirmek,
- Kişisel bilgileri ve değişiklik halinde (medeni durum, ölüm, doğum vb.) güncellenen halleri bildirmek,
- Sağlanan hizmet, yardım ve imkânlardan haksız olarak yararlandığının tespit edilmesi halinde, bedellerini geri ödemek,
- GİB veya valilik tarafından uyulması istenen hususlara uymak.

Türkiye’deki Suriyelilerin kamusal hizmet ve yardımlardan faydalanmasının koşulu geçici koruma kimlik belgesi ve beraberinde getirdiği yükümlülükler, toplumsal uyum ve düzenin gerekliliği olarak uygulanmaktadır.

3.5.1. Sağlık Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar

2011 yılı Nisan ayında başlayan Suriye’den Türkiye’ye girişler akabinde sunulacak sağlık hizmetleri, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından yayımlanan 2013/1 ve 2013/8 sayılı Genelgeler ile başlamıştır. Genelgede, Suriyelilerin sağlık hizmetlerine dair izlenecek yol, hastayı sevk etme, ilaç temin etme, tercüme ve faturalandırma gibi süreçler yasal zemine oturtulmuştur. Hatay’ın Yayladağı ilçesindeki geçici barınma merkezlerinde başlayan sağlık destek faaliyetleri 2013/8 sayılı Genelge ile kapsamı genişletilerek 11 ilden 81 ili kapsayacak şekilde ve Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) kapsamında herhangi bir ücret alınmaksızın sağlanması planlanmıştır. AFAD tarafından yayımlanan 2014/4 ve 2015/8 sayılı Genelgeler ile sağlık hizmetlerine dair ayrıntılı hususlar eklenmiştir. Bu hususlardan bazıları, organ ve uzuv kayıplarına ilişkin tedavi giderlerinin asgari düzeyde giderileceği, aşıların Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kapsamında karşılanacağı şeklindedir. Usul ve esaslardan sorumlu Sağlık Bakanlığı kılınmıştır.

YUKK’a dayalı olarak yayımlanan 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği’nin yürürlüğe girmesi ile sağlık alanındaki yetki, sorumluluk ve harcamalar GİB’e verilmiştir. Mevzuata göre, geçici koruma kaydını tamamlamış ve 99 ile başlayan

yabancı kimlik numarası bulunan geçici koruma kimlik belgesine sahip kişiler Türkiye’de tanı, tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Sınırdan yaralı olarak geçen veya ön kayıt yaptırıp, geçici koruma belgesini bekleyenler, birinci basamak temel sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Burada amaç, acil durumlara müdahale ve salgın hastalıkları önlemektir (AFAD, 2014, 2015). Geçici koruma kimlik belgesi olmayan kişinin başvurusu acil durum kaynaklı değilse, İl Göç İdaresi Başkanlığı’na kaydının yapılması için yönlendirilmektedir.

Acil sağlık hizmetleri, birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri bu kapsamdadır. Birinci basamak sağlık hizmetleri, ayakta tedavinin yapıldığı göçmen sağlığı merkezleri, toplum sağlığı merkezi, aile sağlığı merkezi, aile hekimliği ve verem savaş dispanserlerinden alınabilmektedir. Birinci basamakta, salgın hastalıkları önlemek ve çocuk aşılarını yapmak üzere gerekli önleyici sağlık hizmetleri de yürütülmektedir. İkinci basamak sağlık hizmetleri, orta ölçekli ve yataklı il devlet hastanelerinde alınabilmektedir. Üçüncü basamak sağlık hizmetleri ise en üst düzeyde sağlık tedavi teknolojisinin kullanıldığı, yataklı sağlık kurumlarında tanı ve tedavinin yürütüldüğü eğitim ve araştırma hastaneleri, üniversite hastaneleri ve alanına özgü daldaki hastanelerden alınabilmektedir (Önder, 2017). Hizmet alımında istisna, üniversitelerin sağlık uygulama ve araştırma merkezleri ile özel sağlık merkezlerine doğrudan başvurulamayıp gerekli durumlarda hekim tarafından sevk gerçekleştirilmektedir. Bu sevkler, ancak acil sağlık ve yoğun bakım durumları ile yanık ve kanser tedavilerinde yapılmaktadır (MHM, 2021).

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin bahse konu sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi için kayıtlı bulundukları ikamet ilindeki hastanelerde tedavi alması gerekmektedir. Ancak kayıtlı bulunulan ilde tedavinin yapılamaması durumunda, tedavinin sağlanabileceği en uygun ve en yakın ilden başlamak üzere diğer sağlık kuruluşlarına sevk gerçekleştirilmektedir. İkamet dışında tedavi olmanın bir diğer istisnası ise geçici bulunulan ilde acil sağlık hizmetlerinden faydalanma ihtiyacı oluşmasıdır. Ayrıca sağlık hizmetlerinde aksaklık yaşanmaması adına ikamet değişikliklerinin Sağlık Bakanlığı’na bildirilme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu hizmetleri alan geçici koruma kapsamındaki kişilere Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına uygulandığı gibi SUT kapsamındaki hizmetler ücretsiz sağlanmaktadır

(AFAD, 2013). Bu kapsam dışındaki tedavilerde veya belirlenen limiti aşan durumlarda kişiden ödeme talep edilmektedir. İlaç temininde de benzer şekilde SUT kapsamındaki reçeteli ilaçlar, AFAD ile anlaşmalı eczanelerden ücretsiz alınabilmektedir (MHM, 2021).

Suriyelilere yönelik sağlık politikalarında Göçmen Sağlığı Merkezleri (GSM) önemli hizmetler vermektedir. GSM'ler *“Türkiye’deki Suriyelilere koruyucu sağlık hizmetleriyle temel sağlık hizmetlerini daha etkin ve verimli bir şekilde sunabilmek, dil ve kültür bariyerinden kaynaklanan sorunları aşabilmek, sağlık hizmetlerine erişimi artırabilmek”* (Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı, t.y.) amacıyla Toplum Sağlığı Merkezlerine bağlı birim olarak kurulmuştur. GSM'ler, aile hekimliği için tanımlanan fiziki ve teknik standartları taşımaktadır. Günümüzde 29 ilde 185 Göçmen Sağlığı Merkezi faaliyettedir. Tam teşekküllü bir kamu hastanesinden uzak yerlerde veya Suriyeli sayısının 20 bin kişiden yoğun olduğu yerleşim yerlerinde Güçlendirilmiş GSM şeklinde planlanmıştır. Eylül 2020 itibarıyla 48 tane Güçlendirilmiş GSM kurulmuş olup, giderleri Sıhhat Projesi²¹ kapsamında karşılanmaktadır (Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı, t.y.).

15/01/2016 tarihli, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin çıkması ile sadece Suriyeli hastalara bakmak üzere Suriyeli sağlık personeli istihdamına GSM'lerde başlanmıştır. 22/02/2012 tarihli Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’in 2017 yılında yapılan değişikliği ile AFAD tarafından uygun görülen Suriye uyruklu sağlık meslek mensupları, yetkili olduğuna dair belgesini ibraz etmek koşulu ile mesleğini icra edebilecektir (Sağlık Bakanlığı, 2017).

²¹ Sıhhat Projesi; 2016 yılından bu yana T.C. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmekte olup, AB tarafından finanse edilmektedir. Sıhhat I ve Sıhhat II olmak üzere iki aşamadan oluşur. Başta hedeflenen iller olmak üzere Türkiye’de yaşayan tüm göçmenlerin Türk sağlık sisteminde kaliteli tedaviye erişimine katkıda bulunarak sağlık durumlarını iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda 190 Göçmen Sağlığı Merkezi, 10 Toplum Ruh Sağlığı Merkezi ve 100’ün üzerinde hastane, dört bine yakın deneyimli ve özverili sağlık çalışanı ile daha önce benzeri görülmemiş bir uygulama olarak göçmenlerin sağlık ihtiyaçlarına kendi dillerinde çözüm sunmaya devam etmektedir. Kaynak: (SIHHAT Proje Ekibi 2021) , Erişim Tarihi: 12.11.2023.

Bu karar; tanı, tedavi ve rehabilitasyon sürecinde dil bariyerinin aşılmasına olumlu katkı sağlamıştır.

Genişletilmiş Bağışıklama Programı, sağlık hizmetlerinde gerçekleştirilen bir diğer uygulamadır. Savaş ortamından ve zorlu yollardan gelenlerin varlığı, yeniden ortaya çıkması muhtemel hastalıklarla mücadele etme gerekliliği bu programı elzem kılmıştır. Bu program ile özellikle sınır bölgelerinde yaşayan kişilerin ve sığınmacıların sağlık durumlarının korunabilmesi, sağlık değerlendirmesi ve aşılarda yapılması gerçekleştirilmiş, sınır illerindeki 0-5 yaş arası çocukların tamamına çocuk felci aşısı yapılmıştır. Ardından 0 ay-14 yaş aralığında olan sığınmacılar için ağızdan verilen çocuk felci aşısı (OPV), 9 ay - 15 yaş aralığındakiler için Kızamık, Kızamıkçık, Kabakulak (KKK), yaşına uygun olarak 5'li ya da 4'lü karma, gebelere difteri-tetanos aşısı yaptırılmıştır. Sonraki aşamada Türkiye'deki aşı takvimine uygun olarak aşılama faaliyetlerine devam edilmektedir (Gültaş ve Yalçın Balçık, 2018:197).

Gerçekleştirilen sağlık politikaları kapsamında, sağlanan hizmetlerin nicel verileri nüfusa göre farklılık göstermektedir. Sağlık Bakanı Fahrettin Koca'nın yaptığı açıklamaya göre 2011-2022 yılları arasındaki nicel veriler şu şekildedir (Tablo 8) (Rakipoğlu ve Kara, 2022):

"Temel sağlık hizmetlerine erişimi artırmak amacıyla 29 ilde 185 Göçmen Sağlığı Merkezi faaliyete geçirilmiştir. Bu göçmen sağlığı merkezlerinde Türkiye'ye göç etmek zorunda kalan 787'si hekim, 34'ü diş hekimi, 1149'u hemşire olmak üzere yaklaşık 4 bin Suriyeli sağlık çalışanı, gerekli adaptasyon eğitimleri verildikten sonra istihdam edilmektedir. Göçmen sağlığı merkezlerinin dışında ikinci veya üçüncü basamakta sağlık hizmetine ihtiyaç duyulması halinde doğrudan sağlık hizmeti sunumu sağlanmaktadır. Bu çerçevede bugüne kadar Suriyelilere yaklaşık 97 milyon poliklinik hizmeti verilmişken 3 milyonun üzerinde yataklı tedavi hizmeti sunulmuştur. Yataklı tedavi hizmetinin yanında 2,6 milyon ameliyat gerçekleştirilmiş, 754 bin Suriyeli bebeğimiz sağlık tesislerimizde hayata gözlerini açmıştır."

Tablo 8. 2011-2022 Yılları Arasında Suriyelilere Sunulan Sağlık Hizmeti Verileri

Poliklinik Hizmetinden Faydalanan Kişi	Yataklı Tedavi Hizmetinden Faydalanan Kişi	Gerçekleştirilen Ameliyat Sayısı	Doğan Bebek Sayısı
97 milyon kişi	3 milyondan fazla kişi	2,6 milyon kişi	754 bin

Kaynak: Tablo bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

Bahsedilen politikalara ek olarak, sağlıkta dil bariyerini azaltmak ve sağlık hizmetlerine erişimi arttırmak amacıyla 112 Acil Çağrı Merkezi ve Merkezi Hastane Randevu Sistemi (MHRS) resmî internet sayfası ve mobil uygulamasına Arapça dil desteği eklenmiştir. Sonuç olarak, sağlık alanındaki kamu politikaları geçici barınma merkezlerinde başlamış ve ülke genelinde ulaşılabilir hale gelmiştir. Ancak geliştirilmesi gereken yanlar hâlâ mevcuttur. Bu kapsamda gerçekleştirilen/gerçekleştirilecek kamu politikalarının sağlık hakkında mahrum bırakmayan, muayeneden ilaç teminine ve rehabilitasyona tüm aşamaları ile erişilebilir biçimde yürütülmesi gereklidir.

3.5.2. Sağlık Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi

Türkiye’de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik düzenleme ve kamu politikaları Bölüm 3.5.1.’de bahsedildiği üzere kapsayıcı nitelikte ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile paralel bir şekilde planlanmıştır.

52 ülke katılımı ile hazırlanan MIPEX 2020 yılı raporunun sağlık ölçütünde göçmenlerin, vatandaşlar ile benzer haklara sahip olma durumları ve aralarındaki fırsat eşitliği incelendiğinde Türkiye 100 puan üzerinden 69 puan alarak, on beşinci sırada yer almıştır (MIPEX, 2020d). Bu sıralamada 52 ülke arasında İrlanda birinci olmuştur. İrlanda’da göçmenlere uygulanan sağlık politikalarını Türkiye’deki sağlık politikalarından ayıran yönlerin neler olduğu ve aradaki on üç ülke farkını oluşturacak unsurlar bu bölümde ele alınmaktadır.

Tablo 9’da görüldüğü üzere sağlık alanında göçmenlere uygulanan politikalar on iki ölçüt üzerinden değerlendirilmiştir. Sağlık hizmeti kuruluşlarının göçmenlere eşit, ücretsiz, kolay erişilebilir ve koşulsuz imkân tanıyıp tanımadığı puanlandırılmıştır.

Tablo 9. Sağlık Politikalarında Türkiye – İrlanda Karşılaştırması²²

No	Ölçütler	Türkiye	İrlanda	Puan Ölçütü
1	Yasal göçmenlerin sağlık hizmeti kapsamında dâhil edilme koşulları Devlet tesisinde barınma vb. koşulların mevcudiyeti.	50	50	100 - Katılım koşulsuzdur 50 - Dâhil olmak için bazı koşullar 0 - Dâhil değil (ücretlerin tamamı kullanıcı tarafından veya ticari sigorta poliçesi aracılığıyla ödenmelidir)
2	Yasal göçmenler için idari gereklilikler ve belgeleme A. Göçmenlerin sağlaması zor olabilecek belgelere ilişkin idari talepler; düşük gelir kaydı, yerel otoritelere adres beyanı yapılması. B. Göçmenlerin kapsamı, belirsiz sonuçlarla kararlar alınmasına bağlı olabilir.	100	50	100 - Hiçbiri 50 – A veya B 0 - A ve B
3	Sağlık hizmeti kapsamından yararlanabilmek için sığınmacılara yönelik koşullar Sağlık sigortasından faydalanabilmek için devlet tesisinde barınma vb. koşulların mevcudiyeti.	100	50	100 - Dâhil olma koşulsuzdur 50 - Dâhil olma için bazı koşullar bulunmaktadır

²² Ülkelerin beyan ettikleri veriler ile ölçütlerin karşılaştırılmasına bakılmaktadır. MIPEX tarafından ölçütün gerçekleştirilme derecesine göre puanlandırma yapılmıştır. Tüm koşullar sağlandığında tam puan (100), kısmi sağlandığında yarı puan (50) verilmiştir. Ölçüt karşılanmadığında ülke puan alamamıştır. Ölçütlerdeki alt başlıklar (A ve B) puan alınmasındaki kriterlerdendir.

				0 - Dâhil olma yoktur (maliyetler kullanıcı tarafından tamamen veya ticari bir sigorta poliçesi tarafından ödenmelidir)
4	Sığınmacılara yönelik idari gereklilikler ve belgeleme A. Göçmenlerin sağlaması zor olabilecek belgelere ilişkin idari talepler; düşük gelir kaydı, yerel otoritelere adres beyanı yapılması. B. Göçmenlerin kapsamı, belirsiz sonuçlarla kararlar alınmasına bağlı olabilir.	100	50	100 - Hiçbiri 50 – A veya B 0 - A ve B
5	Belgesiz göçmenlerin koşulları Devlet tesisinde barınma vb. koşulların mevcudiyeti.	50	50	100 - Dâhil olma koşulsuzdur 50 - Dâhil olma için bazı koşullar bulunmaktadır 0 - Dâhil olma yoktur (maliyetler kullanıcı tarafından tamamen veya ticari bir sigorta poliçesi tarafından ödenmelidir)
6	Belgesiz göçmenler için idari gereklilikler ve belgeleme A. Göçmenlerin sağlaması zor olabilecek belgelere ilişkin idari talepler; düşük gelir kaydı, yerel otoritelere adres beyanı yapılması. B. Göçmenlerin kapsamı, belirsiz sonuçlarla kararlar alınmasına bağlı olabilir.	50	0	100 - Hiçbiri 50 – A veya B 0 - A ve B

7	Göçmenler için haklara ve sağlık hizmetlerinden yararlanmaya ilişkin bilgiler A. Yasal göçmenler B. Sığınmacılar C. Belgesiz göçmenler	100	100	100 - Her üç grup 67 - İki grup 33 - Bir grup 0 - Yok
8	Göçmenler için sağlık eğitimi ve geliştirilmesine ilişkin bilgilerin paylaşımı A. Yasal göçmenler B. Sığınmacılar C. Belgesiz göçmenler	100	100	100 - Her üç grup 67 - İki grup 33 - Bir grup 0 - Yok
9	Resmî dili yeterince bilmeyen hastalar için nitelikli tercüme hizmetlerinin maliyeti/bulunabilirliği	50	100	100 - Tercümanlar hastalara ücretsiz olarak sağlanmaktadır 50 - Tercümanlar mevcuttur ancak masrafların tamamını (veya önemli bir kısmını) hastalar ödemek zorundadır 0 - Tercümanlık hizmeti mevcut değil
10	Göçmenlerin bilgi sağlama, hizmet tasarımı ve sunumuna katılımı A. Kültürel araçların istihdamı yoluyla göçmenler hizmet sunumunda yer alıyor. B. Göçmenler bilgi geliştirme ve yayılmasında yer alıyor. C. Göçmenler araştırmalarda (yalnızca yanıt veren olarak değil) yer alıyor.	50	100	100 – Hepsine katılıyor 50 – A,B,C arasından bir tanesine katılıyor 0 - Bunların hiçbiri

11	Göçmen sağlığı araştırmalarına destek A. Göçmen veya etnik azınlık grupları arasındaki sağlık sorunlarının ortaya çıkışı. B. Göçmen ve etnik azınlık sağlığı ile ilgili sosyal belirleyiciler. C. Göçmen veya etnik azınlıklara yönelik hizmet sunumuyla ilgili konular. D. Göçmen veya etnik azınlıkları etkileyen sağlık veya sağlık hizmetlerindeki eşitsizlikleri azaltma yöntemlerinin değerlendirilmesi.	50	100	100 - Hepsine katılıyor 50 - A,B,C arasında bir tanesine katılıyor 0 - Bunların hiçbiri
12	Bütünsel organizasyon yaklaşımı Göçmen veya etnik azınlık sağlığı, hizmet sağlayıcı kuruluşlar ve sağlık ajansları boyunca bir önceliktir.	50	100	100 - Hizmet sağlayıcı kuruluşların ve sağlık kuruluşlarının tüm departmanlarında göçmenlere veya etnik azınlıklara eşit sağlık hizmeti sağlama taahhüdü mevcuttur. 50 - Göçmenlerin veya etnik azınlıkların sağlığına yönelik endişeler yalnızca uzmanlaşmış departmanlar veya kuruluşlar için bir öncelik olarak kabul edilmektedir 0 - Sağlık sisteminin hiçbir bölümünde göçmenlerin veya etnik azınlıkların sağlığına sistematik bir ilgi gösterilmiyor.

				Tedbirler bireysel inisiyatifte bırakılmıştır
--	--	--	--	---

Kaynak: Tablo, MIPEX 2020 verilerine göre bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

İrlanda'nın Türkiye puanını geçtiği dört ölçüt şu şekildedir²³:

- **Resmî dili yeterince bilmeyen hastalar için nitelikli tercüme hizmetlerinin maliyeti/bulunabilirliği:** Bu ölçüt ile sağlık hizmetlerinde dil bariyeri nedeniyle yaşanan sorunların ne derece çözüldüğüne bakılmaktadır. Türkiye’de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirilmelerini ve sunulan hizmetlere erişim hakkında haberdar olmalarını sağlamak için tercüme hizmetleri sunulmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliğinde yer alan tercümanlık hizmetleri, iletişim bariyerini aşmak adına yürütülen bir politika olmuştur (Md.31). Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik’in yürürlüğe girmesiyle Göçmen Sağlığı Merkezleri’nde Suriyeli tercümanlar istihdam edilmiştir. Türkiye’de tercümanlar mevcuttur; ancak tüm kamu hastanelerinde ücretsiz olarak tercümanlık hizmeti verilmemektedir. Çoğunlukla özel sağlık kuruluşlarında tercümanlar bulunmakta olup, bu kurumlardan faydalanmak için de özel sağlık sigortasının bulunması veya ücretin hasta tarafından karşılanması gereklidir. İrlanda sağlık hizmetlerinde de nitelikli tercümanlık hizmeti sağlama zorunluluğu bulunmamaktadır. Sağlık Hizmetleri İdaresi bünyesinde tercümanlar olmakla birlikte bu sayı yeterli olmadığından hizmet sunumu tutarsız ve parçalı olmaktadır. Bununla birlikte kamu bünyesinde yüz yüze ve telefonla tercümanlık hizmeti bulunmakta olup, toplum tercümanları olarak eğitim alan deneyimli göçmenler tarafından da tercümanlık hizmeti yapılmaktadır (MIPEX, 2020c). İrlanda Sağlık Hizmetleri İdaresi tarafından bu konuda yeni projeler yürütülmektedir.

²³ MIPEX 2020 için Türkiye’nin rapora sunduğu veriler ile İrlanda’nın sunduğu verilerin karşılaştırması yapılmıştır.

- **Göçmenlerin bilgi sağlama, hizmet tasarımı ve sunumuna katılımı:** Bu ölçütte göçmenlerin sağlık hizmetlerinde bilgi üretim süreçlerine katılımı, bilginin geliştirilmesi ve yayılmasındaki rollerine bakılmaktadır. Türkiye’de kamu politikalarının duyurulması, göçmenlerin hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirilmesi GİB tarafından farklı dillerde basılan el broşürleri ve afişler vasıtasıyla duyurulmaya çalışılmaktadır. Ancak bu konuda temel sorun bilgi sunumundan ziyade bilgi üretme sürecidir. Politika geliştirme sürecinde göçmen hastaların sürece dâhil olması veya geri bildirimde bulunarak süreci iyileştirmeye katkıda bulunması, üzerinde çalışılması gereken bir alandır. Türkiye’de sağlık bilgi üretimi, hizmetlerin planlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesinde göçmen katılımı teşvik edilmelidir. İrlanda’nın bu alanda Türkiye’ye göre yüksek puan almasının nedeni, göçmenleri bilgi üretme, geliştirme ve yayma konusunda sürecin parçası yapması, araştırmalarda sadece yanıt veren değil, iş birliği geliştirdiği özne olarak görmesinden kaynaklıdır. Bu minvalde, İrlanda I. Ulusal Kültürlerarası Sağlık Stratejisi 2008-2013 ve II. Ulusal Kültürlerarası Sağlık Stratejisi 2018-2023 paralelinde katılım teşvik edilerek, faaliyetler yürütülmektedir. Göçmenleri iyileştirme projelerine dâhil etmek için akademisyenler ve resmî olmayan kuruluşlarla ortaklıklar kurma ve göçmen çalışma gruplarının oluşturulması bu faaliyetlerdendir. Çok paydaşlı katılımı hedeflenen; bilgi sağlamak, araştırmak, hizmet tasarlamak, yeni projeler üretmek ve süreci iyileştirmektir (MIPEX, 2020c).
- **Göçmen sağlığı araştırmalarına destek:** Bu ölçütte sağlık hizmetlerindeki eşitsizlikleri azaltmaya yönelik yapılan çalışmalar ölçülmektedir. Türkiye’de bu konularda GİB, Sağlık Bakanlığı, üniversiteler ve STK’lar araştırma ve çalışma yürütmektedir. İrlanda da benzer şekilde MIPEX 2020 raporuna bu konuda yanıt verirken bu alanlarda araştırmaları desteklediğini belirtmiştir (MIPEX 2020c). Raporda bu ölçüt kapsamında Türkiye ve İrlanda verileri farklılık göstermemektedir. Lakin Türkiye 50 puan, İrlanda 100 puan üzerinden değerlendirilmiştir. Ülkelerden rapora sunulan veriler karşılaştırıldığında puan farkının nereden kaynaklandığı belirsiz olup, güven temelli puanlama için ayrıntılı açıklamaya ihtiyaç duyulmaktadır.

- **Bütünsel organizasyon yaklaşımı:** Bu ölçüt, sağlık hizmetlerinde bütüncül bir yönetim süreci olup olmadığına bakar. Türkiye’de sağlık hizmeti sağlayıcı kuruluşların tüm devlet birimlerinde göçmenlere eşit sağlık hizmeti sağlama taahhüdü bulunmaktadır. Ancak özel kuruluşlarda bu taahhüt bulunmamaktadır. İrlanda ile aradaki puan farkının nedeni, İrlanda I. Ulusal Kültürlerarası Sağlık Stratejisi 2008-2013’te benimsenen kurumsal yaklaşımıdır. Bu savunuda göçmen sağlığına olan taahhüt, sadece göçmenlere özel sağlık hizmetlerinde değil, sistemin tümünde bulunmaktadır (MIPEX, 2020c).

Sağlık politikalarında MIPEX 2020 raporuna göre birinci sırada yer alan İrlanda ile on beşinci sırada yer alan Türkiye’nin sağlık politikaları karşılaştırması puan bazında Tablo 9’da paylaşılmıştır. On iki ölçüt üzerinden yapılan değerlendirmede dört ölçütte eş puan alınırken, dört ölçütte Türkiye önde, dört ölçütte ise İrlanda öndedir. İrlanda’nın puan olarak önde olduğu dört ölçütün gerekçesi, ülkelerin rapora sundukları verilerden çekilerek karşılaştırılmıştır. Ancak araştırmanın yapıldığı yılda ülkelerin toplam göçmen nüfusu, kişi başına düşen gelir, asgari ücret gibi veriler göz ardı edilmiştir. Sonuçta ülkede bulunan göçmen nüfus, ekonomik gelir, kamunun imkanları hizmetlerin gelişmişlik düzeyini etkilemektedir. Bu sebeple iki ülke arasında on üç ülke farkı olmasının nicel bir değerlendirmesi yapılamamaktadır.

3.5.3. Eğitim Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar

2011 yılı Nisan ayında başlayan Suriye’den Türkiye’ye girişler akabinde, Suriyeliler için eğitim hizmetiyle ilgili ilk yasal faaliyet 2013 yılında yürürlüğe giren Kamp Dışında Misafir Edilen Suriye Vatandaşlarına Yönelik Tedbirler ve Geçici Koruma Altında Bulunan Suriye Vatandaşlarına Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri Yönetmeliği’dir. Yönetmelikler eğitim-öğretim süreçlerine yaşı uygun tüm kişilerin faydalanması, ortak uygulamaların belirlenmesi ve standart oluşturulması amacını taşımaktadır.

YUKK’a dayalı olarak yayımlanan 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği’nin yürürlüğe girmesi ile eğitim alanındaki faaliyetler yasal zemine oturmuştur.

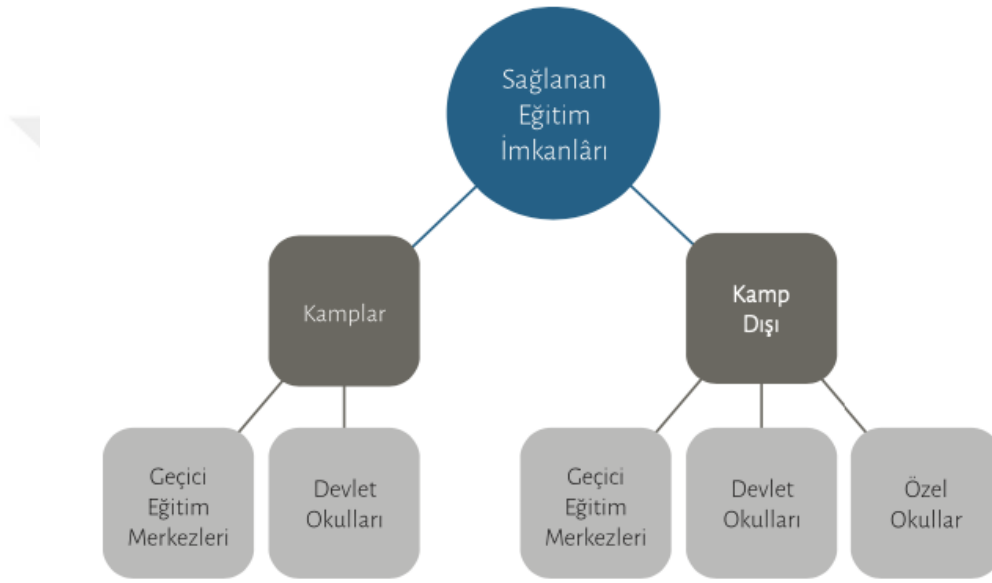
Yönetmeliğe göre geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında MEB kontrolünde ve sorumluluğunda eğitim faaliyetleri yürütülecektir. Bu kapsamda okul öncesi eğitim, ilköğretim ve ortaöğretim çağındakiler eğitim hizmetinden ücretsiz faydalanabilecektir (TBMM, 2014, Md.28). Eğitim konusundaki hak ve hizmetlerden faydalanabilmek için 99 ile başlayan yabancı kimlik numarası bulunan geçici koruma kimlik belgesine sahip olunmalıdır. Geçici koruma belgesi olmayanlar, misafir olarak derslere katılabilmektedir.

Geçici Koruma Yönetmeliği, eğitim sürecinin tüm çocukların ve gençlerin faydalanacağı doğrultuda, ulaşılabilir ve ücretsiz kılma gayretindedir. Sadece küçük yaştakiler için değil, yaygın eğitim kapsamında sosyal, kültürel, mesleki ve teknik, sanatsal ve sportif alanlarda talebe bağlı olarak kurslar düzenlenebileceğini belirtir. Ayrıca Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı (YÖK) tarafından belirlenen usul ve esaslar ile ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimlerinin tamamlanabileceğini belirtir. Eğitimini başarı ile tamamlayanlara aldıkları eğitimin içeriğini ve süresini gösteren belge verilir (TBMM, 2014, Md.28).

MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2014/21 sayılı Yabancılar Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri Yönergesi eğitim politikalarının şekillenmesinde, ele aldığı konular ve ayrıntıları ile ilk ve temel niteliktedir.

Yönerge kapsamında Geçici Eğitim Merkezleri (GEM) kurulması kararı alınmıştır. Genelge öncesinde STK'lar tarafından açılan GEM'ler, genelge yayımlanması ile MEB'in kontrolüne geçmiştir. En çok Suriyeli bulunan 21 ilde GEM'ler kurulmuştur. Sadece Suriyeli çocuklara hizmet sunacak şekilde planlanan GEM'ler, kısa sürede Suriye'ye dönüş üzerine kurgulanmıştır. Suriyelilerin geçici süreyle kalacağı düşüncesiyle GEM'lerdeki eğitim müfredatı MEB sisteminden ayrılmıştır. Suriye müfredatının gözden geçirilmiş hali Arapça tasarlanmıştır. Türkçe öğrenimini kolaylaştırmak üzere de haftada 15 saatlik Türkçe dersi eklenmiştir. Bu eğitimden yararlanmanın koşulu, yabancı tanıma belgesine sahip olmaktır (MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, 2014). GEM'ler kamp alanı içinde ve dışında faaliyet gösterebilmektedir.

Arapça dilde eğitimin gerçekleştiği GEM’lerde 2016 yılı itibarıyla yaklaşık 13.000 Suriyeli gönüllü eğitim personeli, eğitim vermek üzere görev almış ve devlet okullarındaki geçici koruma kapsamındaki çocuklara destek sağlamıştır. Gönüllü eğiticiler olarak adlandırılan personele aylık teşvik ödeneği verilmiştir (MEB, UNICEF, 2019). Bu düzenlemeler sonrası Türkiye’deki geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere sağlanan eğitim imkânları kamp içinde ve kamp dışında olmak üzere ikiye ayrılmış ve eğitim hizmetlerine erişim kolaylaşmıştır (Şekil 6).



Şekil 6. Türkiye’deki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilere Sağlanan Eğitim İmkânları

Kaynak: MEB ve UNICEF ortaklığında yayımlanan ‘Türkiye’deki Geçici Koruma Altındaki Çocukların Eğitimine İlişkin İstatistik Raporu’, <https://www.unicef.org>, Erişim Tarihi: 04.05.2024.

Yönerge, Bakanlık Komisyonu ile MEB bünyesinde İl Komisyonlarının kurulmasını kararlaştırmıştır. Komisyonlar ile eğitim-öğretim süreçlerine dair ihtiyaçların belirlenmesi, raporlanması, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve/veya uluslararası kuruluşlar ile koordinasyonu sağlama ve yabancı öğrencilere burs imkânı gibi konular açıklanmıştır.

Yönerge, Türkiye’de bulunan yabancı öğrencilerin eğitim süreçlerine, uyumlarına ve ihtiyaçlarının tespitinden raporlaştırılmasına kadar, geniş ölçekli alınan önlemleri ve

düzenlemeleri içermektedir. Yönergede vurgulanan temel hususlar şu şekildedir (MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, 2014):

- Genelge eğitim hedeflerini açıklar. Özellikle zorunlu eğitim çağındaki yabancı öğrencilere odaklanarak eğitim-öğretim faaliyetlerini düzenlemeyi ve yabancıların eğitime erişimini kolaylaştırmayı, uyumlarını hızlandırmayı amaçlar.
- Merkezi ve yerel koordinasyon alanını genişletir. Gerekli tedbirlerin alınması, ihtiyaçların belirlenmesi ve eğitim hizmetlerinin sunulması için MEB Müsteşar Yardımcısı Koordinasyonu altında bir komisyon oluşturur.
- Ülkeye kitlesel olarak göç eden yabancıların eğitim ihtiyaçlarıyla ilgili çözümler bulmak amacıyla kamu, sivil toplum ve uluslararası kuruluşlar gibi farklı paydaşlarla iş birliği önerisi sunar.
- İl Millî Eğitim Müdürlükleri bünyesinde il komisyonları kurar. Bu komisyon, GEM’lerde görev alacak öğretmen ve meslek öğreticilerini belirleme konusunda yetkilendirilmiştir. Aynı zamanda eğitim durumunu belirten belgesi olmayanlar için denklik tanıma ve seviye tespiti konularından sorumludur.
- İkamet izni alamayan ve yabancı kimlik numarası edinemeyen kişilere yabancı tanıtma belgesi verilerek, bu belgeyle eğitimde her türlü veri girişinin yapılabileceğini açıklar.
- Öğrenim belgesi bulunmayanların beyanını dikkate alarak, sınav yoluyla durum tespiti yapılması için ilgili eğitim kurumlarına yönlendirileceğini beyan eder.
- Uyumda zorlanan öğrencilere destek sağlanması, rehberlik hizmetlerinin verilmesi, öğrenci yerleştirme ve nakil komisyonları aracılığıyla uygun okullara yerleştirme gibi önlemleri belirtir.
- Geçici koruma kapsamındaki çocuklar arasında özel eğitime ihtiyacı olan (zihinsel, bedensel engelli ve özel yetenekli) öğrenciler için MEB Özel Eğitim Hizmetleri Yönetmeliği’nin ilgi hükümleri doğrultusunda gerekli tedbirler alınması gereğini ifade eder.

Genelge ile Türkiye’deki geçici koruma statüsündeki çocuklar, sadece Suriyeli çocukların devam ettiği GEM’lerde değil, Türkiye’deki devlet okullarına yasal olarak

kaydolma hakkına sahiptir. Yıllara göre devlet okulları ve GEM'lere kayıtlı geçici koruma kapsamındaki Suriyeli öğrenci sayısına bakıldığında (Tablo 10), eğitim hakkından faydalanan toplam sayının, okul çağındaki nüfusun tamamını karşılamadığı görülmektedir. Ancak yıllar içinde artan brüt okullaşma oranı, MEB tarafından gerçekleştirilen politikaların olumlu çıktısı olarak değerlendirilebilir.

Tablo 10. Eğitim Öğretim Yılına Göre Devlet Okulları ve GEM'lere Kayıtlı Suriyeli Öğrenci Sayısı, Okul Çağındaki Nüfus ve Brüt Okullaşma Oranları (2014-2019)

Eğitim Yılı	Devlet Okulları	Geçici Eğitim Merkezleri	Toplam	Okul Çağındaki Nüfus	Brüt Okullaşma Oranı
2014-2015	40,000	190,000	230,000	756,000	30.0%
2015-2016	62,357	248,902	311,259	834,842	37.0%
2016-2017	201,505	291,039	492,544	833,039	59.0%
2017-2018	387,849	222,429	610,278	976,200	62.5%
2018-2019	552,546	90,512	643,058	1,047,536	61.4%
2019-2020*	659,450	25,278	684,728	1,082,172	63.3%

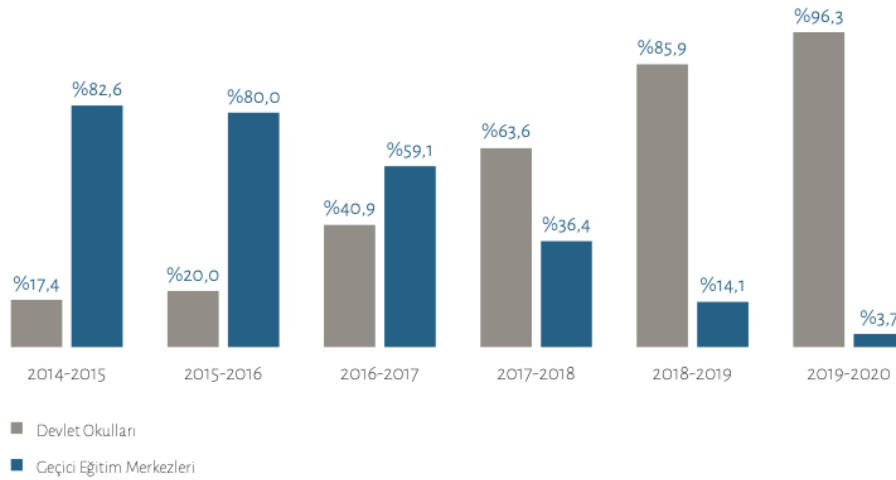
Kaynak: (MEB, UNICEF, 2019)

2011 yılında başlayan ve yıllar geçtikçe anlaşılan Suriyelilerin kalıcı olduğu gerçeği, MEB politikalarının yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Geçici korumanın uzaması ile MEB eğitim politikalarında Türkçe öğrenimini arttırmak ve uyum odaklı kararlar almıştır. Bu doğrultuda 2016-2017 eğitim-öğretim yılı başlamadan evvel, kademeli olarak GEM'lerin kapatılması kararı alınmıştır. Suriyeli öğrenciler, MEB müfredatının uygulandığı, Türkçe eğitim veren devlet okullarına yönlendirilmiştir. Bu karar ile 23 ilin valiliğine²⁴ yazı gönderilmiştir.

²⁴ Adana, Adıyaman, Ankara, Antalya, Batman, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kilis, Kocaeli, Konya, Malatya, Mardin, Mersin, Osmaniye, Sakarya, Siirt ve Şanlıurfa Valiliği. MEB, GEM'lerin kapatılmasını şu yazı ile talep etmiştir (Polat, 2017): "... iliniz sınırları dahilinde Bakanlığımıza bağlı okul/kurumlar ile ilişkilendirilmiş, kamu binaları dışında sivil toplum kuruluşları tarafından desteklenerek açılan Geçici Eğitim Merkezlerinin kapatılması için gerekli

Karar neticesinde sadece MEB'e bağı okullarda eğitim yürütülecek ve tüm öğrencilerin bir arada kaynaşmasını sağlayacak uyum süreçleri yoğunlaştırılacaktır. Bu minvalde, 2016-2017 eğitim-öğretim yılından itibaren 1., 5. ve 9. sınıf okul çağındaki çocuklar, devlet okullarına yönlendirilmiş ve GEM'lere yeni kayıt alınmamıştır. Kapatılan GEM'lerde görev yapan gönüllü Suriyeli eğitim personelinin büyük bir bölümü istihdam dışı kalmış, 4.500 kişi MEB'e bağı okullarda dil bariyerini aşmak ve iletişimi kolaylaştırmak üzere görevlendirilmiştir (MEB, UNICEF, 2019).

2016 yılında Türkiye'deki göç dalgalarına karşı eğitim politikalarını planlamak ve uygulamak üzere MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü bünyesinde Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı kurulmuştur. GEM'leri kademeli kapatma ve devlet okullarındaki yeni eğitim sürecini planlama Başkanlık eliyle gerçekleşmiştir. 2014-2019 yılları arasında devlet okulları ve GEM'lere kaydolan öğrenci sayısına Şekil 7'de bakıldığında yıllar içinde devlet okullarındaki Suriyeli öğrenci sayısının arttığı görülmektedir.



Şekil 7. Eğitim Öğretim Yılına Göre Devlet Okulları ve GEM'lere Kayıtlı GKA Suriyeli Öğrencilerin Oranı (2014-2019)

Kaynak: (MEB, UNICEF, 2019)

hazırlıkların yapılması, 2016/2017 eğitim ve öğretim yılı sonunu kadar gerekli tedbirlerin alınarak kapatma işlemlerinin gerçekleşmesi hususunda, gereğini ve bilgilerinizi rica ederim."

Suriyeli çocukların devlet okullarına geçmesi ve artan geçici koruma kapsamındaki öğrenci sayısı neticesinde, MEB Türk öğretmenlere eğitim gerçekleştirmiştir. Bu eğitimler, sınıf için uyum, Suriyeli çocukların uyumunu kolaylaştırma, kapasite güçlendirme başlıklarında iki aşamada planlanmıştır (Tablo 11).

Tablo 11. Eğitim Alan Türk Öğretmen Sayısı (2017-2018)

Türk Öğretmen Eğitimi				
Aşama	Kadın	Erkek	Toplam	Tarih
1	20,842	16,181	37,023	Ocak-Nisan 2017
2	42,360	28,555	70,915	Eylül-Kasım 2017

Kaynak: (MEB, UNICEF, 2019)

Eğitim paketinin diğer ayağı, üç aşamadan oluşan Suriyeli gönüllü eğitici eğitimidir. Gerçekleştirilen eğitimlere katılan Suriyeli eğitimcilerin sayısı Tablo 12’de görüldüğü şekildedir. Bu eğitim paketlerini açıklayan el broşürleri basılarak yabancı uyruklu öğrenci bulunan okullara, üniversitelerin eğitim fakültelerine ve kütüphanelere gönderilmiştir.

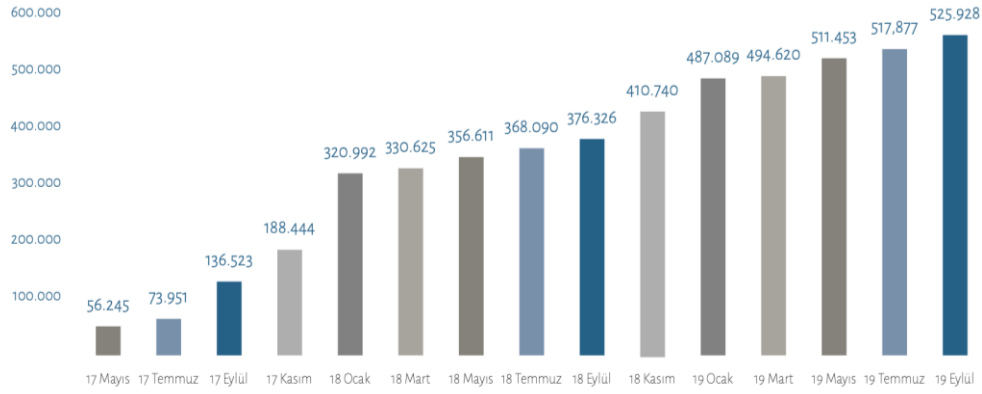
Tablo 12. Eğitim Alan Suriyeli Gönüllü Eğitim Personeli Sayısı

Suriyeli Gönüllü Eğitici Eğitimi				
Aşama	Kadın	Erkek	Toplam	Tarih
1	n/a	n/a	19,776	Ağustos-Eylül 2016
2	10,201	8,415	18,616	Ocak-Şubat 2017
3	6,656	6,881	13,537	Eylül 2017

Kaynak: (MEB, UNICEF, 2019)

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli çocukların okullaşmasının önündeki bir engel, ekonomik gelir ihtiyacıdır. Çocukların eğitim kurumlarından ziyade, kayıt dışı çalıştırılması, eğitim almalarının önünde engel teşkil etmektedir. Suriyeli geçici koruma kapsamındaki çocukların okullaştırılmasını arttırmak üzere yürütülen bir diğer program, 2017 yılında başlatılan Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY)’dir. Suriyeli çocukların örgün eğitim programlarına kaydolmasını ve düzenli devam etmesini sağlamak üzere ŞEY vasıtasıyla, yardım alma koşullarına uyan ailelere iki ayda bir ödeme

gerçekleştirilmektedir. Şekil 8’de görüldüğü üzere 2019 yılı sonunda 525.928 Suriyeli çocuğa ulaşılarak, okullaştırılması sağlanmıştır.



* ŞEY ödemeleri her iki ayda bir yapılmaktadır.

*** Toplam yararlanıcı sayısı bugüne kadar herhangi bir ödeme ayında en az bir ŞEY ödemesi almış toplam faydalanıcı sayısını göstermektedir.

Şekil 8. Ödeme Yapılan Aylara Göre ŞEY Programından Yararlanan Kişi Sayısı (2017-2019)

Kaynak: (MEB, UNICEF, 2019)

MEB 2023 Eğitim Vizyonu olarak yayımladığı Stratejik Planı, Şartları Elverişsiz Gruplarda Eğitimin Niteliğini Arttırmak başlığında “göçmen, geçici koruma altındaki ve mevsimlik tarım işçisi çocuklarla okulsuz köy ve köy altı yerleşim yerlerindeki çocukların bulunduğu okullarda hızlandırılmış, yoğun ve bir arada yaşamı destekleyici müfredatlar oluşturulacaktır” hedefini belirlemiştir (MEB, 2018). MEB aldığı bu karar ve gerçekleştirdiği uygulamalarda, politikalarının etki alanını arttırmak ve daha çok çocuğu okullaştırmak üzere Gençlik ve Spor Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Kızılay, UNICEF gibi kurumlar arası, ulusal ve uluslararası iş birlikleri geliştirmiştir.

GİB 2023 yılı verilerine göre 5-18 yaş arasındaki Suriyeli genç nüfus 1.117.851 kişidir (Mülteciler Derneği, 2023b). MEB verilerine göre ise 400.000’in üzerinde okula gitmeyen Suriyeli çocuk bulunmaktadır. 2023 Eğitim Vizyonu da dikkate alınarak, bu sayıyı azaltmak için destekleyici programlar geliştirilmiştir. Örneğin, Yaygın Eğitim Programları (YEP) ile eğitim sürecinden mahrum kalmış geçici koruma kapsamındaki çocukların bilgi açığını kapatıcı, hızlandırıcı eğitim programları uygulanmıştır. YEP; MEB, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Türk Kızılay Derneği ve UNICEF ortaklığında, AB bütçe katkılarıyla yürütülmektedir. Program, geçici koruma kapsamındaki 65.000’den

fazla çocuğa ulaşmayı hedeflemektedir. Aynı zamanda temel okuma yazma ve sayısal beceriler, Türkçe dil kursları ve hızlandırılmış eğitim programları ile çocukların ve ergenlerin kaybettikleri okul yıllarını telafi etmeye yöneliktir.

Programlardan bir diğeri, Hızlandırılmış Eğitim Programı'dır (HEP). HEP'in amacı, uzun süredir okula gitmeyen veya gidemeyen 10-18 yaş aralığındaki geçici koruma kapsamındaki çocukların eğitim telafilerini gidererek, eğitim-öğretim dönemine hazırlanmalarını sağlamaktır (UNICEF, 2018). HEP, 12 ilde 75 Halk Eğitim Merkezinde uygulanmaktadır. Okul dışında kalan çocukların ilgili düzeylerini tamamlamak üzere iki seviye bulunmaktadır. Sekiz ayda tamamlanan ilkokul denkliği ile sekiz ayda tamamlanan ortaokul denkliğinden birini tamamlayan geçici koruma kapsamındaki çocukların ilgili denkliklerine göre MEB tarafından denklik belgesi verilmektedir. Belgeye sahip olanlar örgün eğitim sistemine devam etmektedir.

Türkçe Dil Kursu (TDK), YEP kapsamında gerçekleştirilen bir diğer programdır. 24 ilde 95 Gençlik Merkezinde Türkçe dil eğitimi verilmektedir. Programın hedefi 10.000 mülteci ve sığınmacı çocuğa ulaşmaktır. TDK'da iki öğrenme aşaması bulunmakta olup, bu süreci başarı ile tamamlayanlar devlet okullarına yönlendirilmektedir (UNICEF, t.y.).

Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki Suriyeli çocukların, eğitime kolay erişimlerine ve sosyal uyumlarına katkı sağlamak amacıyla geliştirilen bir diğer uygulama Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi'dir (PIKTES). 2016 yılında başlayan PIKTES, AB tarafından Türkiye'deki Sığınmacılar ve Malî Yardım Programı tarafından fonlanan ve MEB tarafından yürütülen bir projedir. Bu kapsamda yabancı nüfus yoğunluğu fazla 29 proje ilinde, yabancı çocukların kamu eğitim sistemine sağlıklı bir şekilde uyumunu sağlamak hedeflenmektedir (PIKTES, 2016). Projeden beklenen sonuç; okul öncesi eğitimden ortaöğretim bitimine kadar, tüm eğitim sürecinde yabancı çocukların entegre edilmesi ve kaliteli eğitimin oluşturulmasıdır. Projenin birinci aşaması tamamlanmış olup, 2018 yılından beri ikinci aşaması yürütülmektedir.

Bahsedilen politika ve projeler göstermektedir ki eğitimsiz, toplumsal uyumda zorlanan, kayıp bir neslin yetişmemesi adına kamusal çaba gösterilmektedir. Bu

çabanın nicel analizini görmek için önemli bir ölçüt, Suriye’de yaşanan savaş öncesi okula kayıt oranını, günümüz verileri ile Türkiye’deki kayıt oranıyla karşılaştırmaktır. Bu kapsamda UNESCO tarafından yapılan araştırmada (Tablo 13) göstermektedir ki 2010 yılından önce Suriye’de okul öncesi kayıt oranı %9 iken, 2021 yılında Türkiye’de bu oran %31,48 olmuştur. İlköğretim aşamasında bu oran Suriye’de %93 iken, 2021 yılında Türkiye’de bu oran %75, ortaokulda %81,17 olmuştur. Ortaöğretimde lise kayıt oranına bakıldığında, 2010 yılında önce Suriye’de %66,8 olan oran, Türkiye’de %43 oranındadır. Okul öncesi eğitimde, Suriye’deki okullaşma oranının üç katından fazlasının kaydı gerçekleştirilmişken, ilköğretimde bu oran düşüş göstermektedir. En az kayıt oranı ise lise döneminde. Bu durumun en temel sebebi, Suriyeli çocukların gayri resmî (kayıt dışı) ve düşük ücretler ile çalışmalarıdır. Şartlı Eğitim Yardımı kapsamındaki ödemeler yetmemekte ve bu süreci önleyememektedir. Neticesinde çocuklar, iş gücü piyasasının bir parçası olmaktadır.

2024 yılına gelindiğinde Suriyeli sığınmacı nüfusunun büyük çoğunluğunu kadınlar ve çocuklar oluşturmaktadır (%73,4). Ayrıca Suriyelilerin yaş ortalaması 22,3’tür (Mülteciler Derneği 2024). Rakamlara bakıldığında Suriyeliler içinde eğitim sürecinde olması gereken nüfus çoğunluktadır. Bu nüfusun en azından yarısının Türkiye’de kalıcı olacağı varsayılrsa, bu grubun eğitilmiş olması ve gelecekte nitelikli iş insanları olarak istihdam süreçlerine katılması önemlidir.

Tablo 13. Suriye’deki ve Türkiye’deki Suriyeli Çocukların Okula Kayıt Oranları

Okul düzeyi	Suriye’de okula kayıt oranı – 2010 (krizden önce)	Suriye’de okula kayıt oranı – 2011 (kriz başladığında)	Türkiye’deki Suriyeli çocukların okula kayıt oranı – 2021
Okul öncesi eğitim	%9	%10	%31,48
İlköğretim	%93	Veri yok	%75,00 %81,17 (ortaokul)
Ortaöğretim	%66,8	%68,82	%43,00 (lise)

Kaynak: (UNICEF, 2022)

Eğitim konusunda ele alınan tek konu, okul öncesinden ortaöğretim bitimine kadarki süre zarfı değildir. Son yıllarda Türkiye’de yükseköğretimi yapmak/tamamlamak isteyen yabancı öğrenci sayısının artması ve Suriyeli öğrenci yoğunluğunun artması,

bu konuda ivme alınmasını zaruri kılmıştır. Üniversiteyi Türkiye’de okumak isteyen yabancı öğrenciler, merkezi olarak Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilen Yabancı Öğrenci Sınavı’na (YÖS) girmek ve başarılı olmak durumundadır.

03/09/2012 tarihli YÖK Genel Kurulu’nda alınan karar doğrultusunda, Suriye’de eğitim sürecindeyken ön lisans, lisans ve yüksek lisans eğitimine ara vermek zorunda kalan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı öğrencilere ve Suriyeli öğrencilere, Suriye sınırındaki üniversitelere²⁵ özel öğrenci olarak devam etme hakkı tanınmıştır (Erdoğan, 2015:87). Şekil 9’da görüldüğü üzere 2020 yılında Türkiye’de ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitim sürecinde kayıtlı toplam 37.236 öğrenci bulunmaktadır. Öğrenci sayısının en fazla olduğu seviye lisans olup, en azı doktoradadır. 2024 yılı güncel verilerinde ise bu sayı artmıştır. Ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitim sürecinde kayıtlı toplam 60.750 Suriyeli öğrenci bulunmaktadır (YÖK, 2024). Uluslararası öğrenciler, 5874 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı gereği öğrenim ücretlerini üniversite ve bölümlere göre ödemektedir (Resmî Gazete, 2022). Harç bedelleri her sene artış göstermekte olup, ne kadar artacağına dair üst sınır belirlenmemiştir.²⁶

Bu artışlar, henüz geliri olmayan uluslararası öğrenciler için ödenmesi zor ve öngörülemez niteliktedir. Bu duruma karşı lisans ve lisans üstü öğrencileri için Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı bünyesinde ‘Türkiye Bursları’ programı hayata geçirilmiştir. Program dâhilinde uluslararası öğrenciler yükseköğrenim burslarından faydalanabilmektedir (MHM, 2021). Türkiye’de bulunan tüm ülke vatandaşlarının başvurusuna açık olan bu burslar, 2024 yılında lisansta 1.000 TL, yüksek lisansta 1.400 TL ve doktora 1.800 TL aylık burs sağlamaktadır. Türkiye Bursları kapsamında her yıl 5000 uluslararası öğrenci burs imkanından faydalanabilmektedir (YTB, 2024). Ancak ülkede bulunan toplam uluslararası öğrenci

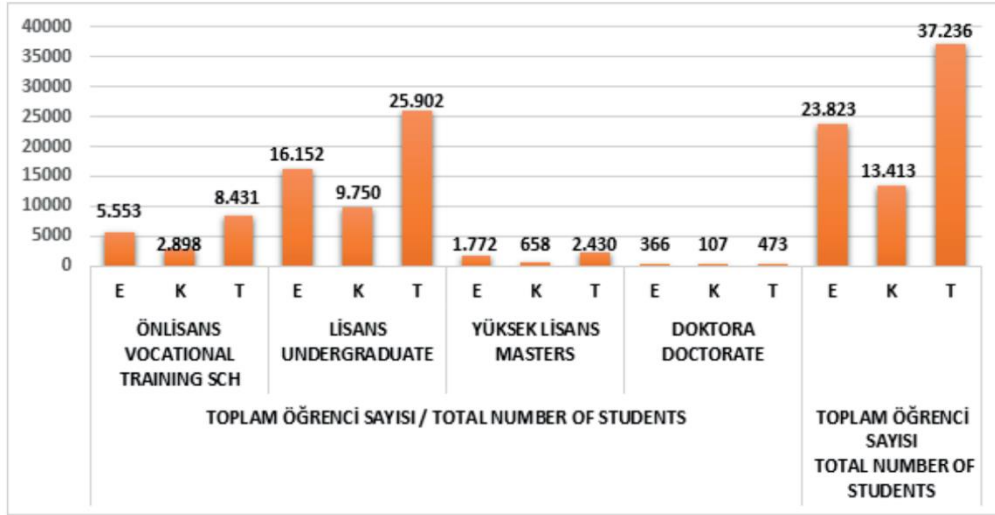
²⁵ Çukurova, Gaziantep, Harran, Kilis, Mustafa Kemal, Korkut Ata, Mersin ve Osmaniye Üniversiteleri.

²⁶ 2023-2024 eğitim-öğretim yılı uluslararası öğrenci yıllık öğrenim ücreti için emsal niteliğindeki bazı öğrenim ücretleri şu şekildedir:

- Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 22.500 TL.

- Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ücreti 12.000 TL. Kaynak: (Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı, 2023; Uluslararası Öğrenci Birimi, 2023) Erişim Tarihi: 03.02.2024.

sayısına bakıldığında, bursiyer sayısının yetersiz olduğu ve harç ödemelerinde kapsayıcı olmadığı ve öğrencilerin yüksek meblağları ödemekte zorlandıkları görülmektedir.



Şekil 9. Yükseköğrenim Kurumlarına Kayıtlı Suriyeli Öğrenci Sayıları

Kaynak: (YÖK, 2024) Erişim Tarihi: 07.02.2024.

MEB veya YÖK kapsamındaki eğitimler haricinde geçici koruma kapsamındaki Suriyeli yetişkinler için kurs imkânları da bulunmaktadır. Türkçe dil kursu veya çeşitli alanlarda meslek edindirme üzerine Halk Eğitim Merkezleri'ndeki kurslara katılım sağlanabilmektedir. Geçici koruma kapsamındaki kişiler, geçici koruma kimlik belgesini ibraz ederek bu kurslara kaydolma ve başarı ile tamamlayarak sertifika alma hakkına sahiptir.

Suriyeli yetişkinlere yönelik meslek edindirme kursları İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞKUR) tarafından da gerçekleştirilmektedir. YUKK kapsamında ikamet izni bulunan ya da 99 ile başlayan geçici koruma kimlik numarası ve belgesi olan kişiler İŞKUR'un 'işçinizi kendiniz yetiştirin' ilkesi ile geliştirdiği İşbaşı Eğitim Programı'na katılabilmektedir. Geçici koruma kapsamında olan kişiler için bir iş yerinde düzenlenen mesleki eğitim kursu veya işbaşı eğitim programına katılımlarından önce çalışma izni alınmasına gerek yoktur. Ancak bu kişilerin kurs/program bitiminde işe alınmaları durumunda çalışma izni alması gereklidir (T.C. Türkiye İş Kurumu Genel

Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, 2021). İzin alma süreçleri işveren tarafından yürütülmektedir.

Sonuç olarak, eğitim alanındaki kamu politikaları okul öncesinden yetişkin eğitime kadar geniş bir yelpazeye sahiptir. Bu kapsamda gerçekleştirilen politikalarda eğitim hakkından mahrum bırakmayan, erişilebilir, dönemsel kararlardan uzak ve gelecek düşünülerek bütünsel politikaların yapılması gereklidir.

3.5.4. Eğitim Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi

Türkiye’de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik düzenleme ve kamu politikaları Bölüm 3.5.3.’de bahsedildiği üzere kapsayıcı niteliktedir ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile benzer kapsayıcılıktadır.

52 ülke katılımı ile hazırlanan MIPEX 2020 yılı raporunun eğitim ölçütünde göçmenlerin, vatandaşlar ile benzer haklara sahip olma durumları ve aralarındaki fırsat eşitliği incelendiğinde Türkiye 100 puan üzerinden 52 puan alarak, on altıncı sırada yer almıştır (MIPEX, 2020d). Bu sıralamada 52 ülke arasında İsveç birinci olmuştur. İsveç’te göçmenlere uygulanan eğitim politikalarının Türkiye’deki eğitim politikalarından farklı yönlerinin neler olduğu, aradaki on dört ülke farkını oluşturan unsurların tartışması bu bölümde ele alınmaktadır.

Tablo 14’de görüldüğü üzere eğitim alanında göçmenlere uygulanan politikalar on iki ölçüt üzerinden değerlendirilmiştir. Eğitim kuruluşlarının göçmenlere eşit, ücretsiz, kolay erişilebilir ve koşulsuz imkân tanıyıp tanımadığı puanlandırılmıştır.

Tablo 14. Eğitim Politikalarında Türkiye – İsveç Karşılaştırması

No	Ölçütler	Türkiye	İsveç	Puan Ölçütü
1	Zorunlu ve zorunlu olmayan eğitime erişim Eğitime zorunlu ve zorunlu olmayan erişim: a) Ülkedeki zorunlu yaş grubundaki tüm çocuklar için zorunlu eğitime erişim, ikamet durumlarına bakılmaksızın yasal bir haktır (kağıtsız göçmenleri de içerir). b) Zorunlu olmayan eğitime (örneğin, okul öncesi, mesleki eğitim ve üniversite eğitimi) erişim: Ülkedeki tüm göçmen kategorileri için ikamet durumlarına bakılmaksızın yasal bir haktır (kağıtsız göçmenleri de içerir).	33	100	100 - Yasada, tüm göçmen kategorilerinin yerlilerle aynı erişime sahip olmaları için açık bir yükümlülük bulunmakta; ve yasada b) için herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. 67 - Yasada, tüm göçmen kategorilerinin yerlilerle aynı erişime sahip olmaları için açık bir yükümlülük bulunmakta; ancak b) için bazı göçmen kategorilerine erişimde kısıtlamalar bulunmaktadır. 33 - a) için: Yasada eşit erişime engel teşkil eden herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Örneğin, zorunlu eğitim ile ikamet arasında bir bağlantı olmaması veya herhangi bir göçmen kategorisinin dışlanmaması; b) politikalarından bağımsız olarak. 0 - a) için, bazı göçmen kategorilerine erişimde yasal kısıtlamalar bulunmaktadır (lütfen belirtiniz); b) politikalarından bağımsız olarak.
2	Yükseköğrenime erişim Üniversite eğitime erişimi desteklemek için:	50	50	100 - a) Ülkedeki zorunlu yaş grubundaki tüm çocuklar için zorunlu eğitime erişim, ikamet

	a. Yükseköğrenime yol açan akademik yollara göçmen öğrencilerin erişimini artırmaya yönelik hedeflenmiş önlemler. b. Göçmen öğrencilerin kabulünü ve başarılı katılımını artırmaya yönelik hedeflenmiş önlemler, örneğin kabul hedefleri, ek hedeflenmiş dil desteği, mentörlük, kampanyalar, okul terklerini ele alma önlemleri.			durumlarına bakılmaksızın yasal bir haktır (kağıtsız göçmenleri de içerir). b) Zorunlu olmayan eğitime (örneğin, okul öncesi, mesleki eğitim ve üniversite eğitimi) erişim: Ülkedeki tüm göçmen kategorileri için ikamet durumlarına bakılmaksızın yasal bir haktır (kağıtsız göçmenleri de içerir). 50 - a) Ülkedeki zorunlu yaş grubundaki tüm çocuklar için zorunlu eğitime erişim, ikamet durumlarına bakılmaksızın yasal bir haktır (kağıtsız göçmenleri de içerir). Ancak, zorunlu olmayan eğitime (örneğin, okul öncesi, mesleki eğitim ve üniversite eğitimi) erişimde kısıtlamalar bulunabilir. 0 - Hiçbiri. Göçmenler sadece tüm öğrenciler için genel destekten faydalanır.
3	Her seviyede eğitim rehberliği Zorunlu ve zorunlu olmayan eğitimin tüm seviyelerinde (okul öncesinden yüksek seviyeye kadar) sistem ve seçimlere ilişkin tavsiye ve rehberliğe erişim: A. Göçmenlerin menşe dillerindeki eğitim sistemi hakkında yazılı bilgi; B. Göçmen öğrencilerin oryantasyonu için kaynak kişilerin/merkezlerin sağlanması; C. Göçmen öğrencilerin ailelerine her düzeyde genel eğitim tavsiyesi	50	100	100 - Üç 50 - Bunlardan bir veya ikisi 0 - Göçmenler yalnızca genel destekten yararlanmaktadır. Göçmenlere yönelik hedefli bir destek varsa, bu yalnızca sivil toplum girişimleri aracılığıyla olur.

	ve rehberliği için tercümanlık hizmetlerinin sağlanması.			
4	Dil eğitimi ²⁷	83	100	100 - Hiçbiri 50 – A veya B 0 - A ve B
5	Dil eğitimi a. Zorunlu eğitimde (hem ilkokul hem de ortaokul); b. Okul öncesi eğitimde.	50	100	100 - İkisi de 50 - Bunlardan biri 0 - Hüküm yok. Yalnızca özel veya topluluk girişimleri yoluyla.
6	İletişimsel/akademik akıcılık Karşılık şunları içerir: A. İletişimsel okuryazarlık (dilde okuma, yazma ve iletişimde genel akıcılık). B. Akademik okuryazarlık (okulun akademik ortamında dilde çalışma, araştırma yapma ve iletişim kurmada akıcılık).	100	100	100 - İkisi de 50 - Bunlardan sadece biri 0 - Seviye/hedefler belirtilmemiş veya tanımlanmamıştır.
7	Dil öğretim standartları Karşılık kalite önlemlerini içerir: A. Kursların yerleşik ikinci dil öğrenme standartlarını kullanma zorunluluğu. B. Öğretmenlerin bu standartlarda uzmanlaşması ve sertifikalandırılması gerekliliği. C. Müfredat standartları bir devlet organı tarafından izlenmektedir.	100	100	100 - Bunlardan iki veya daha fazlası 50 - Bunlardan en az biri 0 - Bu öğelerin hiçbiri
8	Göçmen grupların eğitim durumuna yönelik tedbirler.	100	100	100 - İkisi de 50 - Bunlardan biri

²⁷ Ölçüt no 5-6-7'nin ortalamasıdır.

	Göçmen grupların eğitim durumuna yönelik hedeflenen politikalar: A. Sistematik rehberlik sağlanması (örneğin, öğretim yardımı, ev ödevi desteği); B. Mali kaynakların sistematik sağlanması.			0 - Yok. Göçmenler yalnızca genel destekten yararlanmaktadır. Göçmenlere yönelik hedefli bir destek varsa, bu yalnızca gönüllü girişimlerle olur.
9	Çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı Kültürlerarası eğitimin resmî amaçları arasında kültürel çeşitliliğin takdir edilmesi yer alır ve şu amaçlara ulaşılır: A. Tek başına bir müfredat konusu olarak; B. Müfredat boyunca entegre edilmiştir.	50	100	100 - İkisi de 50 - Bunlardan biri 0 - Kültürlerarası eğitim müfredatta yer almıyor veya kültürlerarası eğitim kültürel çeşitliliğin takdir edilmesini içermiyor.
10	Okuldaki çeşitlilik	0	100	Göçmen öğretmenlerin/öğrencilerin desteklenmesi, öğretmen eğitimi ile de personellerin formasyon süreçleri.
11	Göçmenlerin öğretmen iş gücüne katılmasına yönelik tedbirler Göçmenlerin öğretmen iş gücüne katılmasını desteklemeye yönelik önlemler (örneğin kampanyalar, teşvikler, destekler): A. Daha fazla göçmenin eğitim görmesini ve öğretmen olarak vasıf kazanmasını teşvik etmek. B. Daha fazla göçmenin öğretmen iş gücüne katılmasını teşvik etmek.	100	100	100 - İkisi de 50 - Bunlardan biri 0 - Yok
12		0	50	100 - A veya B gerekli

	Çeşitliliği yansıtacak öğretmen eğitimi. Öğretmen eğitimi ve mesleki gelişim programları, kültürlerarası eğitimi ve tüm öğretmenler için kültürel çeşitliliğin takdir edilmesini gerektirir: A. Öğretmen olabilmek için hizmet öncesi eğitimde gerekli konular; B. Zorunlu hizmet içi mesleki gelişim eğitiminde gerekli konu.			50- Öğretmenlere kapsamlı olarak sunulan A veya B 0 - Yalnızca geçici/proje bazında A veya B
--	---	--	--	--

Kaynak: Tablo, MIPEx 2020 verilerine göre bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

İsveç'in Türkiye puanını geçtiği ölçütler şu şekildedir²⁸:

- **Zorunlu ve zorunlu olmayan eğitime erişim:** Bu ölçütte göçmenlerin, vatandaşlar ile eşit eğitim hakkına sahip olup olmadığına bakılmaktadır. Türkiye'de yasal açıdan eğitime eşit erişimi engelleyecek bir kısıt yoktur. Ancak okul çağı gelmiş çocukların zorunlu eğitimden yararlanabilmeleri için kayıt esnasında evrak beyanı yapması gereklidir. Evraksız öğrencilerin resmî kayıtları yapılamamakta, misafir konumunda yer almaktadır. Bu süreçte kayıtlı ilde eğitim alma zorunluluğu bulunmaktadır. Günümüzde misafir öğrenci uygulaması aktif uygulanmamaktadır. İsveç eğitim sisteminde tüm sığınmacı çocukların okula gitme hakkı bulunmaktadır. Belgesi bulunmayan sığınmacılar, 2001 yılından itibaren zorunlu eğitim (1.-9.sınıf) hakkına kavuşmuştur. Yükseköğretime erişim hakkına sahip olmak içinse yetişkinlerin oturma iznine ihtiyaçları vardır. Zorunlu eğitimi tamamlayan göçmen öğrencilerin yükseköğretime erişim hakkı bulunmaktadır.
- **Her seviyede eğitim rehberliği:** Bu ölçütte, göçmenlerin ana dillerinde yazılı bilgi sisteminin olup olmadığı, öğrencilerin oryantasyonu için gerekli

²⁸ MIPEx 2020 için Türkiye'nin rapora sunduğu veriler ile İsveç'in sunduğu verilerin karşılaştırması yapılmıştır. 4 numaralı ölçüt 5-6-7'nin ortalaması alınarak yapıldığından, açıklamalarda yer verilmemiştir.

kaynakların varlığı ve göçmenlere eğitim rehberliği ölçülmektedir. Türkiye’de PİKTES projeleri kapsamında, okul öncesinden lise sona kadar tüm eğitim aşamalarında yazılı dokümanlar bulunmaktadır. Bu dokümanların çeşitlenmesi ve yayılmasında STK’lar da sorumluluk üstlenmektedir. Bu başlıkta tam puan alan İsveç’te ise eğitim rehberliği konusunda belediye otoriteleri yetkilidir. Yeni gelen aileleri okul eğitimleriyle ilgili hakları konusunda bilgilendirme ve ulusal müfredatın temelini oluşturan temel değerleri tanıtmaya sorumluluğu belediyelerdedir. Gerekğinde yeni gelen aileler için özel karşılama toplantılarında tercüme hizmetleri de belediyeler tarafından sunulmaktadır. Ayrıca göçmen aileler, tüm ebeveynlerle yılda iki kez yapılan kişisel gelişim görüşmelerine katılmalarını sağlamak için bir tercüman hakkına da sahiptir. Okullar tüm ebeveynlerle etkili iletişim sağlama yükümlülüğüne sahip olduğundan, iletişim konusunda gerekli önlemleri almak zorundadır. Ayrıca farklı dillerde internet siteleri bulunmaktadır (MIPEX 2020c).

- **Dil eğitimi**²⁹: Göçmenler ile ev sahibi ülke vatandaşları arasında dil bariyerinden kaynaklı iletişim sorunu temel problemlerdendir. Bu sorunu çözmek adına yeni gelinen ülkenin dilinin öğrenilmesi ve dil eğitim süreçlerine ulaşım kolay olmalıdır. Bu ölçüt, dil eğitim sürecine verilen önemi ve uygulanan politikaları ölçmektedir. Türkiye’de göçmenlerin dil bariyerini aşmalarını sağlamak üzere MEB tarafından yaygın eğitim programları kapsamında Türkçe dil kursları açılmış ve uyum sınıfları kurulmuştur. Bu sınıflarda, özel olarak eğitim verilmiş öğretmenler, Türkçe dil becerileri eksik olan göçmen öğrencilere Türkçe dilini anlatmıştır. İsveç’te dil eğitimi konusundaki politikalara bakıldığında Türkiye’deki gibi dil öğrenimini sağlamak için ana sınıflardan ayrı bir sınıfta, ‘geçiş sınıfında’ dil eğitim sürecinin tamamlanması sağlanmaktadır. Ayrıca İsveç Ulusal Eğitim Ajansı uzun yıllardan beri yeni gelen göçmen çocukların ve gençlerin eğitimini desteklemek için ulusal bir program yürütmektedir (MIPEX, 2020c). Belediyeler ve okullar, yeni gelen göçmenlerin eğitimini organize etmekte özgürdür. Eğitim Yasası ve müfredata göre okullar, tüm öğrencilere bireysel

²⁹ Bu ölçüt, anaokulunda ve zorunlu eğitimde dil eğitimi, iletişimsel/akademik akıcılık ile dil öğretim standartları ölçütlerinin ortalaması alınarak MIPEX 2020 verilerine yansıtılmıştır.

ihtiyaçlarına göre destek sunmak zorundadır. Göçmen ebeveynler eēitim sistemi hakkında bilgileri yaēadıkları belediyelerden, okullardan veya belediyeden alabilirler. İsveç Ulusal Eēitim Ajansı'nın 'okul öncesi, okul ve yetiēkin eēitimi sorumluluēu' hakkında bilgilerinin yer aldığı farklı dillerde yazılı bir internet sitesi bulunmaktadır. Sitede bilgiler dokuz farklı dilde mevcuttur. Dil bariyerinin aēılması için göçmen çocukların okul öncesi eēitime gönderilmeleri teēvik edilmektedir. İsveç'teki anaokulu müfredatı, çok dilli çocukların tüm dillerini geliētirme hakkını vurgular ve ana dili İsveççe olmayan çocuklara hem o dili hem de İsveeyi geliētirme fırsatı sunar. ērencilerin günlük iletiēim becerilerini geliētirmelerine yardımcı olmak ve onlara diēer okul derslerini İsveççe alıēmak için gereken yeterliliēi saēlamak amacıyla ikinci dil olarak İsveççe eēitimi saēlanır (MIPEX, 2020c).

- **eēitliliēi yansıtacak okul müfredatı:** Bu lt ile okul müfredatlarında kültürel eēitliliēi ve buna saygıyı konu alan genel bir zemine oturmuē ieriēin varlıēına bakılmaktadır. Türkiye'de kültürlerarası eēitimi müfredat zeminine oturtmak için özel bir içerik bulunmamaktadır. Ancak 8. sınıfta Vatandaşlık ve Demokrasi Eēitimi dersi kapsamında kadınlara, engellilere ve göçmenlere yönelik ayrımcılık vakaları ele alınmaktadır. Lakin ders kitabı, Türkiye baēlamında Türk olmayan ve Müslüman olmayan gruplara atıfta bulunmadan, tek bir kültürden bahsetmektedir. İlkokulda zorunlu olan Vatandaşlık ve İnsan Hakları derslerinde, yalnızca çok kltrllēe ve insan haklarına saygı aēırısı yapılan genel bir söylem bulunmaktadır. İsveç eēitim sisteminde, kültürel eēitliliēin takdir edilmesi tüm müfredata uyumlanmıētır. Müfredatta, herkese eēit saygı ve hoēēor ilkesi genel ēemsiye olarak yer almaktadır.
- **Okuldaki eēitlilik³⁰ ve eēitliliēi yansıtacak ēretmen eēitimi:** Burada iki ölçüt ele alınmıētır. Okuldaki eēitlilik ile göçmen ēretmenlerin/ērencilerin desteklenmesi, ēretmen eēitimiyle personellerin formasyon süreçleri ele alınmaktadır. Türkiye'de Hayat Boyu ērenme Programı kapsamında MEB, Suriyeli gönüllü eēitim personelini grevlendirmiētir. GEM'lerin sayısındaki artıē ile szleēmeli olarak istihdam etmiētir. İl Millî Eēitim Müdürlükleri

³⁰ Bu lt, göçmenlerin ēretmen olarak istihdamı, desteklenmesi ve ēretmen eēitimleri ölçütlerinin ortalaması alınarak MIPEX 2020 verilerine yansıtılmıētır.

bünyesinde il komisyonları GEM’lerde görev alacak öğretmen ve meslek öğrencilerini belirleme konusunda yetkilendirilmiştir. Aynı zamanda eğitim durumunu belirten belgesi olmayanlar için denklik tanıma ve seviye tespiti konularından sorumlu kılınmıştır. Ancak GEM’lerin kapatılmasıyla istihdam durumu sürdürülebilir olmamıştır. Suriyeli öğretmenler devlet memuru olarak atanmamıştır. Suriyeli çocukların devlet okullarına geçmesi ve artan geçici koruma kapsamındaki öğrenci sayısı neticesinde, MEB kadrosundaki Türk öğretmenlere eğitim gerçekleştirilmiştir. İsveç’te farklı kültürel geçmişe sahip öğretmenleri işe almaya yönelik ulusal bir politika yoktur. Ancak yabancı öğretmen yetiştiren kişiye, yeterlilik belgesi verilmesi yönünde bir politika bulunmaktadır. Çeşitliliği yansıtacak öğretmen eğitimi konusunda İsveç, eğitimde standart bir zorunluluk getirmemiştir. Ancak 2011 yılında başlatılan öğretmen eğitimi ile uluslararasılaşma konusuna değinilmiştir. Örneğin, Malmö’de sürdürülebilir bir toplum için kültürlerarası eğitim ve vatandaşlık eğitimi konularında, uluslararası şemsiye altında üç kurs planlanmıştır.

Eğitim politikalarında MIPEx 2020 raporuna göre birinci sırada yer alan İsveç ile on altıncı sırada yer alan Türkiye’nin eğitim politikaları karşılaştırması Tablo 14’de puan bazında paylaşılmıştır. On iki ölçüt üzerinden yapılan değerlendirmede beş ölçütte eş puan alınırken, yedi ölçütte ise İsveç öndedir. İsveç’in puan olarak önde olduğu yedi ölçütün gerekçesi, ülkelerin rapora sundukları verilerden çekilerek karşılaştırılmıştır. Ancak İsveç’in Türkiye’ye göre çok daha erken başlayan göçmen politikaları çok kültürlü yaklaşımla 1975 yılı itibarıyla benimsenmiş ve mevzuatta yerini almıştır. Bu yıllarda İsveç’te eşitlik, seçim özgürlüğü ve ortaklık politikalarıyla başarılı uygulama örneklerine başlanmış lakin artan göçmen sayısı ve AB’nin etkisiyle hoşgörü algısı değişmiştir.

3.5.5. İstihdam Alanındaki Hukuki Düzenlemeler ve Politikalar

Yabancıların Türkiye’deki çalışmalarını izne bağlamak için verilecek izinler ile ilgili esasları belirleyen ilk mevzuat 06/03/2003 tarihli, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun’dur. Bu Kanun, Türkiye’ye çalışma maksadıyla gelen yabancı kişiler için düzenlenmiş olup, işverene mali yükümlülükler getirdiğinden

sığınmacılar için yeni bir düzenlemeye gidilmesi gerekmiştir (Erdoğan, 2015:79). 2011 yılı Nisan ayında başlayan Suriye'den Türkiye'ye girişler akabinde bu düzenlemelere başlanmıştır. Suriyeliler için çalışma izinlerinin ve koşulların oluşmasına dair ilk yasal faaliyet, YUKK'a dayalı olarak yayımlanan 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesiyle 'İş Piyasasına Erişim Hizmetleri' başlığı altında yer almaktadır. Temel prensiplerden bahseden Yönetmeliğe göre geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, *"Cumhurbaşkanınca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına³¹ başvurabilir."* (TBMM, 2014, Md.29). Geçici koruma kimlik belgesinin son tarihi, çalışma süresinin de bitiş tarihini göstermektedir. Geçici koruma süresi bittiğinde veya kart iptal edildiğinde verilen çalışma izni de sona ermektedir. Çalışma izin belgesi, ikamet izni yerine geçmemektedir. Ancak buradaki hassas konu, geçici koruma kimlik belgesi verilmesi ile otomatik olarak çalışma izninin verilmiş olmamasıdır. Geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, çalışmak istedikleri iş yerinde işverenin yapacağı 'çalışma izin başvurusunun' olumlu sonuçlanması ile çalışma iznine sahip olurlar. Her iş yeri değişikliğinde de bu başvurunun işveren tarafından yinelenmesi gereklidir.

Yönetmeliği takiben 2015 yılına gelindiğinde Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayısı 2.530.549 kişiye ulaşmıştır. Bu nüfusun %1,7'si geçici barınma merkezlerinde, %98,3'ü il, ilçe ve köylerde ülke vatandaşları ile yaşamaktadır. Geçici barınma merkezlerindeki gündelik temel ihtiyaçlar, Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile uluslararası kuruluşlar tarafından karşılanmaktadır. Buna karşın, geçici barınma merkezlerinde yaşayan kişilerin %30'undan fazlası çalışmak üzere merkezin dışına çıkarak çalışmaktadır (Erdoğan 2020:40). Merkez dışında yaşayan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak içinse çalışmak zaruridir. Suriyelilerin ekonomide kayıt dışı aktör olarak yer almaları, konunun derinlemesine incelenmesini ve çok boyutlu araştırma ardından mevzuatın oluşturulmasını gerektirmiştir.

³¹ 21/04/2021'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmasıyla, bakanlığın adı "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir.

Geçici koruma kapsamındakilerin çalışmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla 15/01/2016 tarihinde Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Çalışma koşullarını ve içeriğini düzenleyen Yönetmeliğe göre düzenlemeler şu şekildedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2016):

- Geçici koruma kapsamındakiler, çalışma izni olmaksızın Türkiye’de çalışamaz veya çalıştırılmaz. Bu kapsamda 99 ile başlayan geçici koruma kimlik belgesinin olması gereklidir.
- Geçici koruma kayıt tarihinden itibaren Türkiye’de altı ay geçirmiş olmak zorunludur.
- Çalışma izin muafiyeti bulunan istihdam alanları mevcuttur. Mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan kişiler, çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. Çalışma izni muafiyeti başvuruları, geçici koruma sağlanan il valiliğine yapılır. Bu başvurular ilgili valilik tarafından Bakanlığa bildirilir.
- Sadece Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler bulunmaktadır. Bunlara yapılan başvurular değerlendirmeye alınmaz.
- Ön izin belgesi gereken istihdam alanları mevcuttur. Sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığı’ndan, eğitim meslek mensuplarının ise MEB veya YÖK Başkanlığı’ndan izin almaları gerekir.
- İkamet izni verilen yerler dışındaki iller için çalışma izni verilmez.
- İstihdam kotası bulunmaktadır.³²
- Çalışma izin başvuruları işveren tarafından e-Devlet Kapısı üzerinden yapılır.
- Geçici koruma kapsamındakilere asgari ücretin altında ücret ödenemez.
- Geçici koruma kapsamındakiler İŞKUR tarafından aktif iş gücü hizmetleri kapsamında düzenlenen kurs ve programlara katılabilir, bu kapsamda bir iş yerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi görebilirler.

³² Geçici koruma sağlanan kişiler bir iş yerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’unu geçemez. İstisna, işverenin verdiği iş ilanına 4 hafta içinde vatandaşlar ilgi göstermez ise kota aşılabılır.

- Geçici koruma kapsamındakilerin ve işverenlerin çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan hak ve yükümlölükleri vardır.
- Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında geçici koruması sonlandırılan veya iptal edilenlerin almış olduğu çalışma izinleri iptal edilir.

Yönetmelik; kayıt dışı istihdamın önlenmesi, asgari ücret altı çalışmanın engellenmesi ve sosyal güvenlikden faydalanmanın yolunu açmıştır. Ayrıca Suriyelilerin ulusal ve uluslararası yardımlara bağımlı olmadan, emek sarf ederek, ekonomik bağımsızlıklarını elde etmelerinin önünü açmaktadır. Ancak düzenlenmesi gereken ve uygulamada belirsiz yanları da bulunmaktadır. Bu hususlar araştırmanın 4. Bölümünde ele alınmıştır.

YUKK kapsamında tanımlanan mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin usul ve esaslarını belirleyen ayrıntılı bir diğerk mevzuat, 26/04/2016 tarihli Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik’tir. Aynı yıl yayımlanan 13/08/2016 tarihli 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ise uluslararası iş gücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi; yabancılara verilecek çalışma izni ve muafiyetleri konularında izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları, uluslararası iş gücü alanındaki hak ve yükümlölükleri düzenlemiştir (TBMM, 2016b). Bu kanun ile Suriyeliler de dâhil tüm yabancıların çalışma hakları hususunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır.

Bu kanunun öne çıkan bir diğerk özelliği, ilk defa ‘turkuaz kart’ uygulamasından bahsetmesidir. Yüksek nitelikli iş gücü sahipleri, yatırımcılar, bilim insanları, kültürel, sanatsal veya sportif alanda başarılı kişiler, Türkiye’nin tanıtımına katkı sağlayan ve uluslararası faaliyetlerde bulunma koşullarından birine sahip olanlar kart başvurusu yapabilmektedir. Geçici koruma kapsamındakilere bu madde hükümleri uygulanmaz (TBMM, 2016, Md.11) Kartın getirdiği en büyük avantaj, ikamet, seyahat, çalışma, yatırım, ticari faaliyet, miras, taşınır ve taşınmaz elde edinmesi, devredilmesi işlemlerini yapma ve bu süreçte Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile aynı mevzuata uyulmasıdır. Turkuaz karta dair ayrıntılı bilgiler 14/03/2017 tarihli Turkuaz Kart

Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Tüm hususlar göz önüne alındığında Uluslararası İşgücü Kanunu, gelen yabancı nüfusun ekonomik sürece kaydedilerek dâhil olması, çalışma izin türlerinin belirlenmesi, nitelikli iş gücünün Türkiye’de kalması hususlarını düzenleyen bir mevzuattır.

İstihdam alanındaki hukuki düzenlemeler ve uygulanan politikalar sonrasında 2011-2020 yılları arasında verilen çalışma izinleri Tablo 15’deki gibidir. Çalışma izni verilen kişi sayısının içinde sadece geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler bulunmamaktadır. Bu veriler, Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına verilen toplam çalışma izinleridir. Bu yıllarda Suriyelilere verilen toplam çalışma izni sayısı 140.310 kişidir. Çalışma izin süresi bitip, bir sonraki sene süreyi uzatanların da sayısı bu kapsamdadır. Örneğin, 2012 yılında çalışma izni verilen 220 kişinin bir kısmı, 2011 yılında izin almış ve süresini uzatanlardır.

Tablo 15. 2011-2020 Yılları Arasında Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarına Verilen Toplam Çalışma İzinleri

YIL	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E
	22	96	26	194	70	724	157	2.384	280	3.739	1.145	12.145	1.641	19.325	3.047	31.526	4.383	59.406	3.967	58.402
Çalışma izni sayısı	118		220		794		2.541		4.019		13.290		20.966		34.573		63.789		62.369	
Sürelili / Süresiz	117+1		219+1		794 +0		2.541 +0		4.019+ 0		13.288+2		20.966+0		34570+3		63.789+0		62.369+0	

Kaynak: (Erdoğan, 2022)

GİB verilerine göre 2020 yılında Türkiye’de 3.641.370 Suriyeli bulunmaktadır. Bu nüfusun 15-64 yaş aralığındaki 2.120.592 kişisi çalışma potansiyeline sahiptir (Mülteciler Derneği 2020). Toplam nüfusun 74.814 kişisi geçici barınma merkezlerinde kalmakta ve temel giderleri devlet ve uluslararası kuruluşlar iş birliğinde karşılanmaktadır. İstihdama dâhil olmak isteyen tahmini sayı 1.5 milyondur. Bu rakamlar karşısında 2020 yılında 62.369 kişiye çalışma izni verildiği değerlendirildiğinde, arada kalan sayı kayıt dışı çalışmakta veya işsiz durumdadır (Tablo 15). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın verilerine göre 2022 yılında çalışma izni verilen Suriyeli sayısı 113.208 kişidir (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı, 2022).³³ Bu sayının 7.397'si kadın, 105.811'i erkektir. Geçmiş yıllara göre 2022 yılında en yüksek oranda çalışma izni verilirken, bu sayı karşısında Türkiye'deki toplam Suriyeli kayıtlı nüfus 3.684.488 kişidir (Mülteciler Derneği, 2023).

Suriyelilerin Türkiye iş gücü piyasasındaki yeri sadece istihdam edilmek üzere olmayıp, yatırımcı kişiler ve Suriye sermayesine sahip şirketler de bulunmaktadır. Bu kapsamda gerekli evrak ve işlemler tamamlandıktan sonra iş yeri açmak üzere izin verilmektedir. Örneğin, 426.129 Suriyeli nüfus ile iller arasında ikinci sırada yer alan Gaziantep'te 2011 yılı öncesi Suriyeli 60 firma bulunmakta iken, 2016 yılında bu sayı 879'a çıkmıştır. Ticaret Bakanlığı verilerine göre 26/02/2019 tarihi itibarıyla Türkiye'de en az bir ortağı Suriyeli olup, 15.159 adet Suriye sermayesine sahip şirket bulunmakta ve aktif çalışmaktadır (Adıgüzel, 2022:172). Suriye, Türkiye genelinde uluslararası sermayeli şirket sayısı bakımından Almanya'nın ardından ikinci sırada yer almaktadır (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsmanlık, 2018:220-221). 2020 yılına gelindiğinde Suriye sermayesine sahip 9.041 şirket Türkiye'de kayıtlıdır. Bu şirketler, Türkiye'deki Suriye topluluğunun %7'sine geçim kaynağı sağlamaktadır (Building Markets, 2020). Sonuç olarak, istihdam alanındaki kamu politikaları hem vatandaşları hem de Suriyelilerin haklarını koruyan, kayıt dışı istihdamı önleyen, sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği haklarını muhafaza eden, asgari ücret altı çalışmayı önleyen nitelikte bütünleşik olarak planlanmalıdır.

3.5.6. İstihdam Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi

Türkiye'de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik düzenleme ve kamu politikaları Bölüm 3.5.5.'de bahsedildiği üzere kapsayıcı niteliktedir ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile paralellik arz etmektedir.

52 ülke katılımı ile hazırlanan MIPEX 2020 yılı raporunun istihdam ölçütünde göçmenlerin, vatandaşlar ile benzer haklara sahip olma durumları ve aralarındaki fırsat eşitliği incelendiğinde Türkiye 100 puan üzerinden 22 puan alarak, kırk sekizinci sırada yer almıştır (MIPEX, 2020d). Bu sıralamada 52 ülke arasında Portekiz birinci

³³ Araştırmanın yapıldığı dönemde 2023 ve 2024 yılı verileri açıklanmamıştır.

olmuştur. Portekiz’de göçmenlere uygulanan istihdam politikalarının Türkiye’deki istihdam politikalarından farklı yönlerinin neler olduğu, arada kırk altı ülke farkını oluşturacak unsurların tartışmasına bu bölümde bakılmaktadır.

Tablo 16’da görüldüğü üzere istihdam alanında göçmenlere uygulanan politikalar dokuz ölçüt üzerinden değerlendirilmiştir. İş gücü piyasasına erişimde göçmenlere verilen izinler ve sosyal güvenliğe erişim imkânları puanlandırılmıştır.

Tablo 16. İstihdam Politikalarında Türkiye – Portekiz Karşılaştırması

No	Ölçütler	Türkiye	Portekiz	Puan Ölçütü
1	İş gücü piyasasına anında erişim İşgücü piyasasına anında erişim: Hangi kategorilerdeki yabancılar, yerli vatandaşlarla eşit işe erişime sahiptir? a. Kalıcı konut sahipleri. b. 1 yıldan az süreli (mevsimlik hariç) geçici çalışma iznine sahip konut sahipleri. c. Aile birleşimi iznine sahip konut sahipleri.	0	100	100 – Hepsi. 50 - A ve (C veya B'nin belirli kategorileri). 0 - Yalnızca A veya hiçbirisi.
2	Kamu sektörüne erişim Kamu sektörüne erişim (kamunun ihtiyaçlarına hizmet eden faaliyetler. Belirli istihdam türleriyle veya özel hukuk veya kamu hukukuyla sınırlı değildir). Yabancı uyruklu vatandaşlar herhangi bir kamu sektöründe çalışmayı vatandaşlarla eşit koşullar altında kabul edebilir mi? (polis, savunma, birim/bölüm başkanları gibi kamu otoritesinin kullanımı hariç, ancak memurlar ve daimî personel hariç değil)	0	100	100 - Evet. 1'de belirtilen izin türüne dayalı olanlar dışında ek kısıtlamalar yoktur. 50 - Yabancılar için geçerli olan diğer sınırlayıcı koşullar. 0 - Yalnızca vatandaşlara yönelik belirli sektörler ve faaliyetler.

3	Serbest mesleğe erişim Serbest mesleğe erişim Yabancı uyruklu kişiler vatandaşlarla eşit koşullar altında serbest meslek faaliyetinde bulunabilir mi?	0	100	100 - Evet. 1'de belirtilen izin türüne dayalı olanlar dışında ek kısıtlamalar yoktur. 50 - Yabancılar için geçerli olan diğer sınırlayıcı koşullar; dil testi. 0 - Yalnızca vatandaşlara yönelik belirli sektörler ve faaliyetler.
4	Kamu istihdam hizmetleri Kamu istihdam hizmetlerine erişim: Hangi yabancı uyruklu kategoriler eşit erişime sahiptir? A. Daimî ikamet edenler. B. Geçici çalışma iznine sahip olanlar (mevsimlik olanlar hariç). C. Aile birleşimi iznine sahip sakinler.	100	100	100 – Hepsi. 50 - A ve (C veya B'nin belirli kategorileri). 0 - Yalnızca A veya hiçbirisi.
5	Eğitim ve mesleki eğitim ve öğrenim hibeleri Aşağıdakilere erişim eşitliği: 1) Yüksek öğrenim ve mesleki eğitim. 2) Öğrenim bursları. Hangi yabancı yerleşik yetişkin kategorileri 1) ve/veya 2)'ye eşit erişime sahiptir? A. Daimî ikamet edenler. B. Geçici çalışma iznine sahip olanlar (mevsimlik olanlar hariç). C. Aile birleşimi iznine sahip sakinler.	0	100	100 - Hepsinin hem 1) hem de 2)'ye erişimi var 67 - Hepsinin erişimi var: 1) 33 - A ve (C veya B'nin belirli kategorileri) 1)'e eşit erişime sahiptir 0 - Yalnızca A'nın veya hiçbirinin 1'e eşit erişimi yoktur)
6	Akademik niteliklerin tanınması	100	100	

	Yurt dışında edinilen akademik yeterliliklerin tanınması.			100-Vatandaşlarla aynı prosedür ve ücretler 50 - Vatandaşlara göre farklı prosedür (örneğin daha fazla belge ve/veya daha yüksek ücret gereklidir) 0 – Üçüncü dünya ülkesi vatandaşları veya belirli çalışma alanları için unvanların tanınmasına yönelik geçici/hiçbir prosedür yok
7	Üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının ekonomik entegrasyon önlemleri Üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının aşağıdakilere erişimi var mı? A. Genel dil eğitimi dışında üçüncü dünya ülkesi vatandaşları için hedeflenen eğitim (işe özel dil eğitimi vb.) B. Üçüncü dünya ülkesi vatandaşları işe alınmasını teşvik eden programlar (işveren teşvikleri, işe yerleştirmeler, kamu sektörü taahhütleri vb.)	0	50	100 - A ve B 50 - A veya B 0 - Yalnızca geçici (STK'lar tarafından uygulanan projeler aracılığıyla)
8	Gençlerin ve kadınların ekonomik entegrasyon tedbirleri Üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının iş gücü piyasasına entegrasyonunu ilerletmeye yönelik hedeflenen önlemler. A. Göçmen gençlerin iş gücü piyasası durumunu ele alan ulusal programlar.	0	100	100 - İkisi de (lütfen içeriği belirtin) 50 -Bunlardan biri (lütfen içeriğini belirtiniz) 0 - Yalnızca geçici (STK'lar tarafından

	B. Göçmen kadınların iş gücü piyasası durumunu ele alan ulusal programlar.			uygulanan projeler aracılığıyla)
9	Sosyal güvenliğe ve yardıma erişim Üçüncü dünya ülkesi vatandaşları sosyal güvenliğe eşit erişime sahip midir? (işsizlik yardımları, yaşlılık aylığı, malullük yardımları, doğum izni, aile yardımları, sosyal yardımlar). A. Uzun süreli ikamet edenler. B. Geçici çalışma iznine sahip olanlar (mevsimlik olanlar hariç). C. Aile birleşimi iznine sahip sakinler.	0	100	100 - Hepsi 50 - A ve (C veya B'nin belirli kategorileri) 0 - Yalnızca A veya hiçbiri

Kaynak: Tablo, MIPEX 2020 verilerine göre bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

Portekiz'in Türkiye puanını geçtiği yedi ölçüt şu şekildedir³⁴:

- **İş gücü piyasasına anında erişim:** Göçmenlerin herhangi yardıma muhtaç olmadan yaşamaları için iş gücü piyasasına aktif olarak dâhil olması gereklidir. Bu ölçütte göçmenlerin vatandaşlar ile eşit istihdam haklarının olup olmadığına bakılmaktadır. Türkiye'de geçici koruma kapsamındakiler, çalışma izni olmaksızın çalışamaz veya çalıştırılmaz. Bu kapsamda geçici koruma kimlik belgesi olmalı ve kayıt tarihinden itibaren Türkiye'de altı ay geçirilmelidir. Bu şartlarda olanlar, çalışma izni alma başvurusunu hak eder. Çalışma izinleri ise işveren tarafından yapılmaktadır, her iş yeri değişikliğinde bu başvuru tekrar edilmelidir. Ayrıca çalışma izin muafiyeti bulunan istihdam alanları mevcuttur. Mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan kişiler, çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. Portekiz'de ise geçici çalışma izni sahipleri iş gücü piyasasına erişimde işveren değiştirme hakkına sahiptir.

³⁴ MIPEX 2020 için Türkiye'nin rapora sunduğu veriler ile Portekiz'in sunduğu verilerin karşılaştırması yapılmıştır.

- **Kamu sektörüne erişim:** Bu ölçütte göçmenlerin bulundukları ülkenin vatandaşlarıyla eşit koşullarda bir kamu sektöründe hak sahibi olup olmadığı ölçülmektedir. Türkiye’de sadece Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler bulunmaktadır. Ayrıca sağlık veya eğitim meslek mensuplarının ilgili bakanlıklardan ön izin belgesi alması gereken istihdam alanları mevcuttur. Portekiz’de göçmenlerin ek kısıtlamalara tabi olmadan kamu sektörüne erişim hakları bulunmaktadır. Portekiz tarafından MIPEX 2020 raporuna sunulan bilgide yabancı uyruklu göçmenler, herhangi bir kamu sektöründe çalışmayı vatandaşlarla eşit koşullar altında kabul edebilir mi (polis, savunma, birim/bölüm başkanları gibi kamu otoritesinin kullanımı hariç, ancak memurlar ve daimî personel dâhil) sorusuna, ‘evet, izin türüne dayalı olarak ek kısıtlama yoktur’ denilmiştir. Ancak bu sürecin nasıl yürütüldüğü konusunda bilgi paylaşılmamıştır. Türkiye’ye emsal teşkil edecek nitelikte olması adına, MIPEX verileri derlenirken ülkedeki politikaların nasıl uygulandığının bilgisi verilmelidir.
- **Serbest mesleğe erişim:** Bu ölçütte göçmenlerin, vatandaşlar ile eşit koşullar altında serbest mesleğe erişim imkânlarının olup olmadığına bakılır. Türkiye’de 4817 sayılı Kanun’da bağımsız çalışma iznine sahip, kendi hesabına çalışan yabancı tanımlanır. Türkiye’de bağımsız çalışma iznine başvuruda bulunabilmesi için Türkiye’de çalışma iznine veya beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikametgaha sahip olunması gerekmektedir. Bu halen hukuki bir durum olmakla birlikte, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’nda bağımsız çalışma izinlerine ilişkin yeni ve ayrıntılı bir madde yer almaktadır. Buna göre bağımsız çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesinde yabancının; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, yabancı şirket ortağı ise sermaye payı ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda Bakanlıkça belirlenecek diğer hususlar dikkate alınır (TBMM, 2016b, Md.10). ‘Serbest mesleğe erişim konusunda Portekiz ise yabancı uyruklu kişiler vatandaşlarla eşit koşullar altında serbest meslek faaliyetinde bulunabilir mi’ ölçütüne ‘evet’ diyerek

MIPEX 2020 raporunda ülkeler özelinde yayınlanan tabloya göre kanıt sunmamış, tam puan almıştır.

- **Eğitim ve mesleki eğitim ve öğrenim hibeleri:** Bu ölçütte göçmenlerin iş gücü piyasasına katılımına olumlu katkı sağlayacak yüksek öğrenim ve mesleki eğitim hibeleri ile öğrenim burslarına erişim durumuna bakılır. YÖK Kanunu'nda yabancı uyruklu öğrencilerin üniversitelere kayıt prosedürleri ve ücretleri tanımlanır.³⁵ Bu maddelerde, yabancı uyruklu öğrencilerin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından farklı olabilecek şekilde ücret ödeyebileceğinden bahsedilir. Bu nedenle, yükseköğretime eşit erişim bulunmamaktadır. Burslar konusunda ise Türkiye'de bazı burslar sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına yöneliktir ve bazıları yalnızca Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayanlara yöneliktir. Uzun süreli ikamet eden ve iş yeri izni olan yabancılar, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türk Dışındaki Türkler ve İlgili Topluluklar Başkanlığı tarafından sağlanan burslara başvurabilmektedir. Türkiye'de mesleki eğitim ölçütüne bakıldığında herhangi bir statüye sahip yabancılar, iş yeri izni olup olmamasına bakılmaksızın devlet kurumu tarafından sağlanan mesleki eğitim kurslarından faydalanabilirler (İŞKUR, 2017). MIPEX 2020 verilerine göre Portekiz, daimî ikamet edenler, geçici çalışma iznine sahip olanlar (mevsimlik olanlar hariç) ve aile birleşimi iznine sahip sakinler için karşılıklı davranış ilkesini benimser. Bu mantıkla Portekiz ile karşılıklı iş birliği anlaşması imzalamış ülkelerden olunması koşuluyla, eğitim burslarına eşit erişim sunar. Portekiz'in bu ölçütte 'eşitlik' ilkesi ile hareket etmesinin önünde 'karşılıklı olma' koşulu vardır. Portekiz Uluslararası Öğrenci Statüsüne göre burslara eşit

³⁵ 2547/Md.45-(f)- Yabancı uyruklu öğrenciler ile ortaöğretimin tamamını yurt dışında tamamlayan öğrencilerin yükseköğretim kurumlarına kabul usul ve esasları Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir. Uluslararası antlaşmalar gereği Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarında burslu olarak öğrenim görecektir yabancı uyruklu öğrencilerin yerleştirme işlemleri Yükseköğretim Kurulu tarafından yapılır. 2547/Md.46-(b)- Birinci öğretim, ikinci öğretim, açık ve uzaktan öğretim için Yükseköğretim Kurulu tarafından hesaplanan cari hizmet maliyetlerinin Devlet tarafından karşılanacak kısmı, öğrenciler tarafından karşılanacak katkı payları ve öğrenim ücretleri ile uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, her yıl haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanınca belirlenir. Öğrenci katkı payı veya öğrenim ücretinden muaf tutulacaklar ile yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak asgari öğrenim ücretlerinin tutarı Cumhurbaşkanınca kararıyla belirlenir. Kaynak: (TBMM, 1981).

erişim hakkı sağlanmasının koşulu vardır. Bu haktan yararlanmak için yabancı öğrencinin kendi ülkesinde de Portekiz vatandaşlarına benzer bir davranışa karşılık sağlayan iş birliği anlaşması imzalanmış olması gerekir veya Portekizli öğrencilere benzer muameleyi kabul eden ülkelerden olunmalıdır. Karşılıklı politika gütmeyi kabul eden ülkeden gelen öğrenciler için burslara eşit erişim sunulmaktadır. Eşitlik kavramının işlemesi karşılıklı iş birliği ülkesinden olunmasına bağlıdır. Geçici çalışma iznine sahip olanların eğitim ve mesleki eğitim politikalarında Portekiz vatandaşları ile eşit erişimi, 2 yıllık ikametinden ardından mümkündür (MIPEX, 2020b).

- **Üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının ekonomik entegrasyon önlemleri:**

Bu ölçüt ile üçüncü dünya ülke vatandaşlarının istihdam süreçlerine katılımlarını destekleyecek (genel dil eğitimi dışında) eğitimlere katılım süreçlerine bakılır. Türkiye’de çalışma iznine sahip olup olmadığına bakılmaksızın her statüdeki yabancı göçmen, devlet kurumu tarafından verilen mesleki eğitim kurslarından yararlanabilmektedir (İşKUR, 2017). Bu politika ile üçüncü dünya ülkesi vatandaşların meslek öğrenmelerini kolaylaştıracak ve işe yerleştirilmeleri sürecine katkı sağlayacak eğitimler yürütölmektedir. Bu ölçekte Portekiz’de Göçmen Girişimciliğinin Teşvik Edilmesi Programı bulunmaktadır. Bu programda dil kursları, mesleki ve teknik kurslar vardır. Programın amacı, özellikle kırılganlık düzeyi yüksek mahallelerde ikamet edenlere ulaşmaktır. Program otuz yeni işletmenin kurulmasını destekleyecek ve kişisel, sosyal ve iş yönetimi becerilerini geliştirecektir. Ayrıca, göçmen doktorlar için mesleki entegrasyon programı mevcuttur. Bu program, AB dışında derece almış olan göçmen tıp mezunlarını desteklemeyi amaçlamaktadır. Girişimciliği Destekleme Programları da üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının ekonomik entegrasyon önlemlerindendir. Göçmen İş Merkezleri Ağı ile de iş arama, denklik prosedürleri, mesleki eğitim ve gönüllölük fırsatlarına yönlendirme konularında bireysel yardım ve eğitim oturumları sunulmaktadır. Ayrıca önceden denklik prosedürleri veya akademik diploma gerektirmeyen dokuz aylık, ücretli staj imkânı sağlayan Profesyonel Staj Tedbiri istihdam edilebilirlik destek önlemleri de vardır. Bir yıl veya daha uzun süre için çalışanları işe alan işverenlere, ilgili olanakları sağlama

yükümlülüğü altında mali teşvikler sağlanmaktadır (MIPEX, 2020b). Türkiye-Portekiz karşılaştırmasında, üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının ekonomik hayata entegrasyon önlemlerinde Türkiye’de işe yerleştirme konusundaki sorunların giderilmesi bakımından resmî adımların arttırılması gereklidir. Ayrıca işverenlere fazladan mali yük getirmeyen işe alım süreçleri planlanmalıdır.

- **Gençlerin ve kadınların ekonomik entegrasyon tedbirleri:** Bu ölçüt ile ekonomik entegrasyonun genç ve kadınlar özelinde gerçekleşmesi değerlendirilmiştir. Türkiye’deki kamu politikalarında geçici koruma kapsamındaki kadın veya gençlere yönelik ekonomik entegrasyonu arttıracak faaliyetler mevcut değildir. Geçici koruma kapsamındaki kişilere verilen ücretsiz faaliyetler olup, kadın veya genç ayrımı bulunmamaktadır. Çoğunlukla STK’lar tarafından uygulanan projeler mevcuttur. Bu sebeple MIPEX 2020 raporunda bu ölçütten puan alınamamıştır. Portekiz, kadın-erkek eşitliğini açık bir kamu politikası önceliği olarak kabul ederek hareket ettiğini beyan etmektedir. Bu bakış açısının kanıtı olarak 2018 yılında Portekiz Bakanlar Kurulu kararı ile Ulusal Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı Stratejisi 2018-2030’u kabul etmesini göstermektedir. Ekonomik alanda cinsiyete dayalı doğrudan ve dolaylı ayrımcılığı ortadan kaldırmak, kadın ve erkeklerin kanunen ve gerçekte tüm sektörlerde ve her düzeyde aynı haklardan yararlanmasını sağlamak için çok sayıda uygulama geliştirmesini de bu stratejiye dayandırmaktadır. Kanunlar, politikalar ve programlar yoluyla ülkedeki kadınlar ve kız çocuklarına yönelik ilerlemeyi hızlandırmak için belirlenen önceliklerden bazıları şunlardır: Çalışma hakkı ve iş yerindeki haklar (örneğin cinsiyetler arası ücret farkı, mesleki ayrımcılık, kariyerde ilerleme); ücretsiz bakım ve ev işleri/iş-aile uzlaşması (örneğin ücretli doğum veya ebeveyn izni, bakım hizmetleri); kadın girişimciliği ve kadın işletmeleri; olumsuz sosyal normların ve cinsiyet stereotiplerinin³⁶ değiştirilmesi; kadınlar

³⁶ Belirli bir grubun ya da sosyal sınıfın üyelerinin nitelikleri ve özellikleri konusundaki bilişsel genellemeler kümesi. Kalıp yargılar algıları ve yargıları basitleştirir ve hızlandırır; ancak bunlar genelde abartılıdır, olumludan ziyade olumsuzdur. Söz konusu özellikleri taşımayan bir örnekle karşılaşılsa bile, kalıp yargı değişmez. Kaynak: (Karakaş, t.y.), Erişim Tarihi: 26.03.2024.

ve kız çocukları için kaliteli eğitim, öğretim ve yaşam boyu öğrenme (MİPEX, 2020b). Portekiz’de göçmenlerin ekonomik entegrasyonunu teşvik etme amacına Göç Stratejik Planı 2015-2020’de de yer verilmiştir. Amaç, göçmen sorunlarının entegrasyonunu sağlamaktır. Bu paralelde iş piyasasına geçişin arttırılması, sivil ve siyasi katılımın sağlanması, mesleki eğitimler gerçekleştirilmesi, genç kadınların örgütlenme hareketliliğine katılması, gençlerin ortaklığı yoluyla girişimcilik gerçekleştirilen politikalardandır (MİPEX, 2020b).

- **Sosyal güvenliğe ve yardıma erişim:** Sosyal güvenliğe erişim konusunda ülkede gerçekleştirilen işsizlik yardımları, yaşlılık aylığı, doğum izni, malullük yardımları ve sosyal yardımları kapsayan bir ölçüttür. Bu ölçütte, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara erişimde uzun süreli ikamet edenler, geçici çalışma iznine sahip olanlar ve aile birleşim iznine sahiplerden hangi gruba bu haklara erişim izni verildiğine ülke bazında bakılır. Türkiye’de mülteci statüsüne sahip yabancılar, GİB tarafından verilen geçici koruma kimlik belgesi ile çalışma statüsünden faydalanabilmektedir. Geçici koruma kimlik belgesinin son tarihi, çalışma süresinin de bitiş tarihini göstermektedir. Geçici koruma süresi bittiğinde veya kart iptal edildiğinde verilen çalışma izni de sona ermektedir. Çalışma izin belgesi, ikamet izni yerine geçmemektedir (ÇSGB, t.y.). Şartlı mülteci statüsüne sahip yabancılar ise uluslararası koruma başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma iznine başvurabilmektedir. Bir diğer statü olan ikinci korumada ise geçici koruma kimlik belgesine sahip olduklarında Türkiye’de çalışabilmektedir. Geçici koruma kapsamındaki yabancılar ise geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten altı ay sonra çalışma izni için başvuruda bulunabilmektedir (ÇSGB, t.y.). Yasal çalışma iznine sahip bu kişiler, Türk vatandaşları ile eşit sosyal güvenliğe erişim hakkına sahip olurlar. Kamu politikaları dışında STK’ların gerçekleştirdiği sosyal yardım paketleri bulunmaktadır. Bu ölçüt için Portekiz’in rapora sunduğu veri kısa olup, net değildir.

İş gücü piyasasına erişimde yapılan karşılaştırmalarda MİPEX 2020 raporunda birinci sırada yer alan Portekiz ile kırk sekizinci sırada yer alan Türkiye’nin puan bazındaki durumu ve ölçütler Tablo 16’da paylaşılmıştır. Portekiz’in puanlarını sağlayan emsal

uygulamalardan biri, göçmenlere ek kısıtlama olmaksızın tanınan kamu sektörüne erişim hakkıdır. Türkiye’de vatandaş olmayanlar, kamu sektöründe çalışmamaktadır. Bir diğer farklı uygulama ise Portekiz’in ‘karşılıklı olma ilkesidir’. Portekiz’de eğitim bursları ve hibelerden faydalanmak isteyen göçmen öğrenci için öğrencinin vatandaşı olduğu ülke ile Portekiz arasında karşılıklı uygulama olması gereklidir. Bu koşulu sağlayan göçmenler, karşılık görerek hizmetten faydalanabilmektedir. Dokuz ölçüt üzerinden yapılan değerlendirmede yedi ölçütte Portekiz öndedir. Portekiz’in puan olarak önde olduğu yedi ölçütün gerekçesi, ülkelerin rapora sundukları verilerden çekilerek karşılaştırılmıştır. Türkiye için emsal niteliğinde uygulamalar olmakla birlikte bazı ölçütlerde hangi uygulamalardan kaynaklı Portekiz’in tam puan aldığı verisi yetersizdir. Bu sebeple bazı ölçütlerde, iki ülke arasında uygulamaları karşılaştırmak, temel veriler ve puan bazında olmuştur.

3.5.7. Toplumsal Uyum Alanındaki Düzenlemeler ve Politikalar

Suriye’deki iç savaş nedeniyle 2011 yılından başlayan Suriyeli akını, ilk zamanlar göçü doğru yönetme ve ani gelişmelere karşı hızlı ve etkili çözümler bulmak üzerine yankı bulmuştur. Gelen nüfusun zaman içinde artması, ‘misafirliğin’ ötesinde kalıcılığın olduğunun anlaşılması, her alanda politika üretilmesi gereğini doğurmuştur. YUKK’a dayalı olarak yayımlanan 22/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği bu konudaki en kapsamlı içeriğe sahiptir. Yönetmelik; geçici korumanın kapsamı, ikamet, sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, tercümanlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve yardımlar gibi temel düzenlemeleri içermektedir. Temel kamusal ihtiyaçların karşılanması kadar toplumsal huzur da bu minvalde önemlidir. Ancak geçen on üç yılın sonunda Türkiye halkının ve Suriyelilerin bazı kesimlerinde farklı yargıların oluştuğu görülmüştür.

Bu yargıların oluşmasında farklı konuların etkisi bulunmaktadır. Örneğin Suriyelilerin istihdam imkânlarını azalttığı, düşük ücretle çalıştıklarından piyasa ortalamasını düşürdüğü ve ekonomik yük olduğu; farklı kültür ve yaşam şekli kaynaklı toplumsal sorunlara neden oldukları, mezhepsel kutuplaşmaları körükledikleri gibi düşünceler toplumun bazı kesimlerinde mevcuttur. Suriyelilerde ise her alanda dil bariyeri ile karşılaşma, hayatı en baştan kurma ve yeni kamusal kuralları öğrenme

gerekliliği, toplumda ötekileştirilme, kültürel farklılıklardan kaynaklı adaptasyon sorunu ve yeni yaşam şekline alışamama problemleri mevcuttur. Oluşan bu sorunlar ve yargılar toplumsal uyumun gerçekleşmesinin önündeki engellerdendir. Toplumsal uyumun başarı ile gerçekleşmesi için öncelikle ev sahibi ülke tarafından kabullenme olması gereklidir. Toplumsal uyum, göçmenlerin hem birey hem de grup olarak toplumun bir parçası kabul edildiği bir süreçtir. Uyum, tek bir grubun sorumluluğunda değildir. Göçmenlerin kendisi, ev sahibi devlet, kurumlar ve toplumlar entegrasyondan sorumludur (Çiçekli, 2009:S.17). Karşılıklı olan bu süreçte değerler, inanış, kültür, gündelik hayat rutinleri ve normlar anlayışla karşılanmalıdır.

Günümüzde geçici barınma merkezlerinde 57.917 Suriyeli, barınma merkezleri dışında 3.058.796 Suriyeli yaşamaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024). Merkez dışında yaşayan bu nüfus il, ilçe ve köylerde Türk nüfus ile birlikte yaşamaktadır. İki toplum arasında karşılıklı anlayış ve kabul olması için öncelikle iletişim konusunun çözülmesi gereklidir. Bu paralelde MEB tarafından yürütölen Yaygın Eğitim Programları kapsamında ücretsiz Türkçe Dil Kursları açılmıştır. Dil bariyerini aşmak üzere çeşitli kurum ve kuruluşlar ile STK'lar tarafından da dil kursları açılmıştır.

Türkiye'de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin hak ve yükümlölüklerini bildirmek ve hizmetlere erişim hakkında haberdar olmalarını sağlamak için tercüme hizmetleri sunulmaktadır (TBMM 2014 Md.31). Geçici Koruma Yönetmeliğinde yer alan tercümanlık hizmetleri, iletişim bariyerini aşmak adına yürütölen bir politika olmuştur. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik'in yürürlüğe girmesiyle de geçici barınma merkezlerinde, GEM'lerde ve GSM'lerde Suriyeli tercümanlar istihdam edilmiştir.

İletişim sorununu en aza indirmek için 20/08/2015 tarihi itibarıyla telefon bilgi hattı Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER-157) kurulmuştur. Merkezde Türkçe, Arapça, İngilizce, Rusça, Almanca ve Farsça dillerinde hizmet verilmektedir. YİMER-157, acil yardım ve ihbar hattıdır. Aynı zamanda yabancıların vize, ikamet izni, uluslararası koruma, geçici koruma gibi konularda sordukları tüm sorulara GİB mevzuatı çerçevesinde bilgilendirme yapılmaktadır (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 2018:117-18).

Yeni bir ülkede yaşam, her alanda tedirgin edicidir ve bilinmezliklerle doludur. Ülkeye sığınmacı olarak gelen her kişi, ne ile karşılaşacağını bilmeksizin hayatını devam ettirme mücadelesindedir. Bu belirsizlikleri gidermek için ülke düzeni hakkında bilgi sahibi olması gereklidir. Edinilen her bilgi, o ülkeye aidiyeti beraberinde getirecektir. Bu nedenle Türkiye’deki sağlık, eğitim, istihdam vb. kamu hizmetlerinin işleyişi hakkında bilgilendirme faaliyetleri yapılmaktadır. GİB, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Türk Kızılayı, ulusal ve uluslararası STK’lar farklı dillerde broşürler basarak, eğitim ve toplantılar gerçekleştirerek bilgilendirici faaliyetler yürütmektedir.

Toplumsal uyum içinde yaşama çabasında hak kayıpları ve özgürlük kayıplarının olması doğaldır. Bu süreçte dava açma ehliyeti bulunan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları gibi Türkiye’de bulunan yabancıların da mahkemelere başvurma hakları bulunmaktadır (Ata Kurumsal, t.y.) Hak arama süreci; dava masrafları, avukatlık ücreti gibi harcamaları da içermektedir. Bu harcamalar için adli yardım alınabilir. 07/04/1969 tarihli 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’na göre “*Adli yardım, avukatlık ücretlerini ve diğer yargılama giderlerini karşılama olanağı bulunmayanlara bu Kanunda yazılı avukatlık hizmetlerinin sağlanmasıdır*” (TBMM, 1969, Md.176) bu hizmetlerden faydalanmak isteyen Suriyeliler Adli Yardım Bürosu’na başvuru gerçekleştirmelidir. Türkiye’de özellikle Suriyeli nüfusun fazla olduğu illerde adli yardım başvuru sayısındaki artış nedeniyle avukatların sayıları yetersiz kalmaktadır. Kapasiteyi arttırmak için Adalet Bakanlığı ve Türkiye Barolar Birliği tarafından Türkiye’de Adli Yardım Hizmetlerinin Güçlendirilmesi AB Eşleştirme Projesi ile Türkiye’de Adalete Erişim için Adli Yardım Uygulamalarının Geliştirilmesine Destek Projesi yürütülmektedir.

Toplumsal uyum konusunda bahsedilmesi gereken bir diğer uluslararası proje, Sosyal Uyum Yardımı’dır (SUY). Geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden, ilgili kriterlerden³⁷ birini sağlayan uluslararası koruma veya geçici koruma kapsamındaki

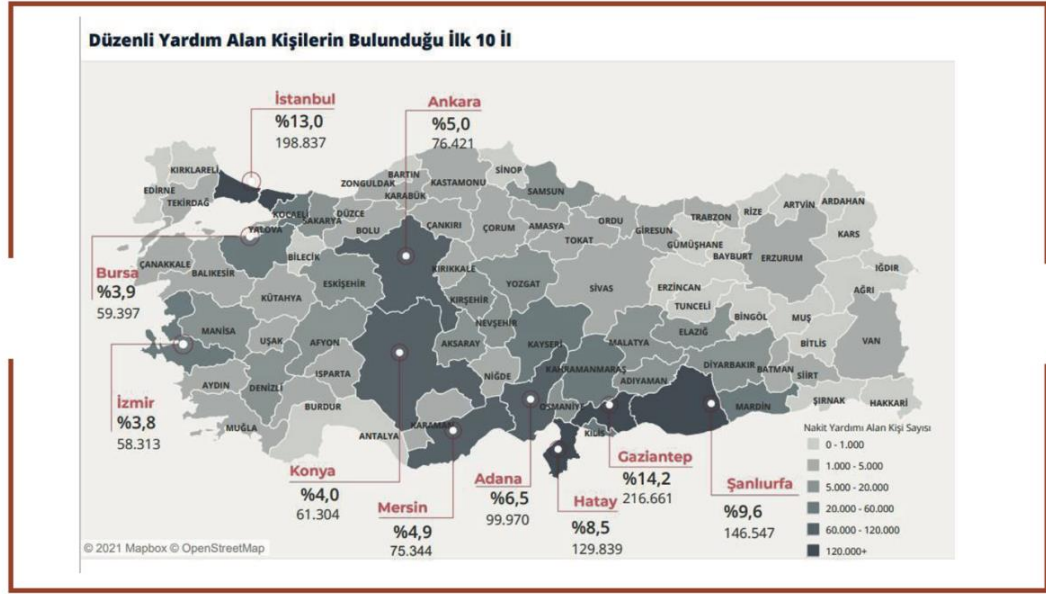
³⁷ Sosyal Uyum Yardımına başvurabilmek için gerekli kriterler şu şekildedir:

- Geçici koruma kimliğindeki 99 ile başlayan yabancı kimlik numarasına sahip olma,
- Tek başına olan, kimsesi olmayan 18-59 yaş arası kadınlar,

kişiler SUY destek programından ekonomik yardım alabilmektedir. Bu yardımın amacı uluslararası koruma veya geçici koruma kapsamındaki kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaktır.

SUY destek programının finansmanı AB Sivil Koruma ve İnsani Yardım Bürosu (ECHO) tarafından karşılanmakta olup, AB tarafından fonlanan en yüksek bütçeli insani yardım programıdır. 17/12/2020 tarihinde imzalanarak T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türk Kızılayı, Uluslararası Kızılay ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRC), GİB, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ortaklığında uygulanmaya başlanmıştır (Mülteciler Derneği, 2023a). Kızılaykart sistemi üzerinden sağlanan yardım, 2023 yılında kişi başı 300 TL ödenmektedir. 2021 verilerine göre SUY destek programından düzenli destek alan kişilerin bulunduğu ilk 10 ile bakıldığında; 216.661 kişi ile ilk sırada Gaziantep, 198.837 kişi ile ikinci sırada İstanbul, 146.547 kişi ile üçüncü sırada Şanlıurfa bulunmaktadır (Şekil 10). SUY, Tamamlayıcı SUY (T-SUY) programı ile devam ettirilmiştir.

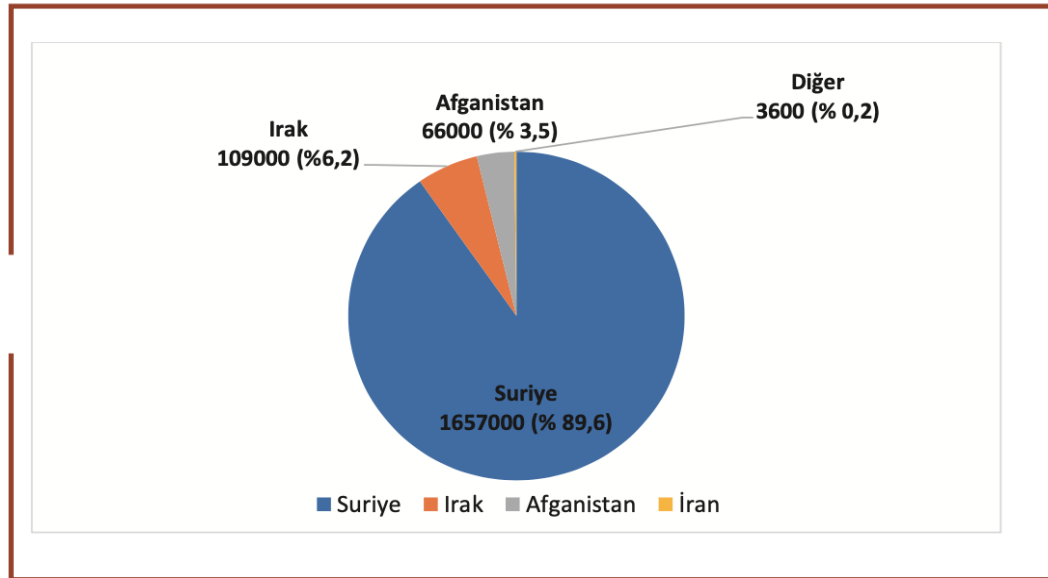
-
- Tek başına olan, kimsesi olmayan 60 yaş ve üzeri yaşlılar,
 - 18 yaşın altında en az bir çocuğu olan yalnız anne veya yalnız babalar
 - Engel düzeyi %40 ya da üzerinde bir ya da daha fazla engelli bireyi olan aileler (engel durumu, yetkili devlet hastanesinden alınacak engelli raporu ile belgelenmelidir).
 - 4'ten fazla çocuğu olan aileler.
 - Çok sayıda bakmakla yükümlü olunan bireyi (çocuk, yaşlı, engelli) olan aileler (bu kriter ailedeki sağlıklı yetişkin (18-59 yaş arası) birey başına 1.5 ya da daha yüksek oranda bakmakla yükümlü olunan birey düşmesiyle belirlenir). Kaynak: (Mülteciler Derneği, 2023), Erişim Tarihi: 19.11.2023



Şekil 10. Düzenli SUY Yardımlarının İllere Göre Dağılımı

Kaynak: (Erdoğan, 2022)

SUY destek programından sadece Suriyeliler faydalanmamaktadır. Farklı uyruklardan başvuru gerçekleştirip, yardım kapsamında ödeme alanlar mevcuttur. 2021 yılında toplam yardımın %89,6'sı Suriye, %6,2'si Irak, %3,5'i Afganistan uyruklu kişilere ödenmiştir.



Şekil 11. SUY Yardımlarının Uyruklara Göre Dağılımı – Mayıs 2011

Kaynak: (Erdoğan, 2022)

Suriyeli sığınmacılar ve ülkedeki tüm göçmen grupları hedef alan bir diğer toplumsal uyum programı Sosyal Uyum ve Yaşam Eğitimi Programı'dır (SUYE). Bu program GİB ile Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü ortak planlamasında yürütülmektedir. Suriyelilerin sosyal, ekonomik ve kültürel hayata uyumunu kolaylaştırmak amacıyla sekiz saatte, sekiz farklı konuda eğitimler verilmektedir. Eğitimlerin konu başlıkları; Türkiye'nin kültürel yapısı, gelenek ve görenekler, hak ve yükümlülükler, sosyal hayata ilişkin bilgilendirme, eğitim ve sağlık olanakları, medeni kanun, hukuki konular, geçim kaynaklarına erişim, faydalı bilgiler şeklindedir (Hayata Destek Derneği, 2022). Amaç, vatandaşlar ile aradaki ilişkiyi güçlendirmek ve toplumların birbirlerini tanımalarını sağlamaktır.

Sonuç olarak, kamu politikaları dendiğinde sağlık, eğitim, istihdam başlıkları öncelikli olarak algılansa da toplumsal uyum alanında planlamaların eksik yapılması veya gerçekleştirilmemesi gelecekte yaşanacak sorunları beraberinde getirecektir. Bu sorunları önlemek adına misafirperverliğin ötesinde bütüncül bir yaklaşımla politikalar planlanmalıdır. Bu politikalar da sadece Suriyeli sığınmacıları bilgilendirici nitelikte tek taraflı değil, toplumu bütün olarak ele alan kapsamda olmalıdır.

3.5.8. Toplumsal Uyum Alanındaki Hukuki Düzenleme ve Politikaların Karşılaştırmalı İncelemesi

Türkiye'de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik düzenleme ve kamu politikaları Bölüm 3.5.7.'de bahsedildiği üzere kapsayıcı niteliktedir. Bu politikaların Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile uyum içinde yaşamaya ne kadar destek sağladığı veya vatandaşların yeni gelen nüfusu kabul etme ve birlikte yaşama destek sağlama konusunda katkıda bulunduğu bu bölümde incelenmektedir.

52 ülke katılımı ile hazırlanan MIPEX 2020'de toplumsal uyum³⁸ ölçütünde göçmenlerin, vatandaşlar ile uyum içinde yaşamak için benzer haklara sahip olma durumları ve aralarındaki fırsat eşitliği incelendiğinde Türkiye 100 puan üzerinden 50 puan alarak, kırk dördüncü sırada yer almıştır (MIPEX, 2020d). Yıllar içindeki

³⁸ Rapor tablosunda 'ayrımcılık karşıtlığı' çalışmalar olarak başlık verilmiştir.

gelişmelere bakıldığında Türkiye'nin ayrımcılıkla mücadele konusunda olumlu reformlar geliştirdiği raporda yer almaktadır. MIPEX 2020'de ayrımcılık konusunda tam puan alan ülkeler birden fazladır. İsveç, Belçika, Kanada, Portekiz, Finlandiya, Kuzey Makedonya ve Bulgaristan tam puan alan ülkelerdendir. Bu ülkeler arasında ayrımcılık karşıtı çalışmalara erken başlayan İsveç, ilk sıraya yerleştirilmiştir.

İsveç'te göçmenlere uygulanan ayrımcılık karşıtı, toplumsal uyum politikalarının Türkiye'deki politikalardan farklı yönlerinin neler olduğu, aradaki kırk dört ülke farkını oluşturacak unsurların tartışmasına bu bölümde bakılmaktadır.

Tablo 17'de görüldüğü üzere ayrımcılığı önleyerek toplumsal uyum içinde yaşamak üzere uygulanan politikalar on ölçüt üzerinden değerlendirilmiştir. İstihdam, mesleki eğitim, eğitim, sosyal koruma, kamu hizmetlerine erişim, yaptırım mekanizmaları, uzmanlaşmış eğitim kurumlarının göre alanı, eşitlik kurumları ve pozitif eylem tedbirleri puanlandırılmıştır.

Tablo 17. Toplumsal Uyum Politikalarında Türkiye – İsveç Karşılaştırması

No	Ölçütler	Türkiye	İsveç	Puan Ölçütü
1	Kanun doğrudan/dolaylı ayrımcılığı, tacizi ve ayrımcılık talimatını kapsar Kanundaki yasak, aşağıdaki sebeplere dayalı olarak doğrudan ve/veya dolaylı ayrımcılığı ve/veya tacizi ve/veya ayrımcılık yapma talimatını içerir: A) Irk ve etnik köken B) Din ve inanç C) Uyruk	50	100	100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Gerekçe A, yok veya yalnızca uluslararası standartlara veya anayasaya dayalı, yargısal yoruma tabi
2	Uygulama alanları ³⁹	50	100	3-6 ortalamasıdır
3	İstihdam ve mesleki eğitim	50	100	

³⁹ Ölçüt no 3-4-5-6'nın ortalamasıdır.

	Kanun istihdamı ve mesleki eğitimi kapsamaktadır: A) Irk ve etnik köken B) Din ve inanç C) Uyruk			100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Gerekçe A, yok veya yalnızca uluslararası standartlara veya anayasaya dayalı, yargısal yoruma tabi
4	Eğitim Kanun eğitimi kapsamaktadır (ilk ve orta düzey): A) Irk ve etnik köken B) Din ve inanç C) Uyruk	50	100	100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Gerekçe a, yok veya yalnızca uluslararası standartlara veya anayasaya dayalı, yargısal yoruma tabi
5	Sosyal koruma Kanun, sosyal güvenlik de dâhil olmak üzere sosyal korumayı kapsamaktadır: A) Irk ve etnik köken B) Din ve inanç C) Uyruk	50	100	100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Gerekçe a, yok veya yalnızca uluslararası standartlara veya anayasaya dayalı, yargısal yoruma tabi
6	Konut dâhil kamu mal ve hizmetlerine erişim ve bunların arzı Kanun, konut da dâhil olmak üzere kamuya açık mal ve hizmetlere erişimi ve/veya bunların arzını kapsar: A) Irk ve etnik köken B) Din ve inanç	50	100	100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Gerekçe a, yok veya yalnızca uluslararası standartlara veya anayasaya dayalı,

	C) Uyruk			yargısal yoruma tabi
7	Yaptırım mekanizmaları A) Mağdurların aşağıdaki tüm prosedürlere erişimi: adli, hukuki, cezai, idari. B) Adli sivil veya idari prosedürlerde ispat yükünün değişmesi. C) Eşitlik ilkesini savunma konusunda meşru menfaati olan tüzel kişiler mağdurlar adına veya mağdurlara destek amacıyla dava açabilirler.	50	100	0 - Yok 25 - Bunlardan biri 50 - Bunlardan ikisi 75 - Bunlardan üçü 100 - Bunların dördü de
8	Uzmanlaşmış eşitlik kurumunun görev alanı Özel Eşitlik organı, aşağıdaki temellere dayanan ayrımcılıkla mücadele etme göreviyle kurulmuştur: A) ırk ve etnik köken B) din ve inanç C) uyruk	50	100	100 - Üç gerekçenin tümü 50 - İki gerekçe 0 - Zemin A
9	Eşitlik kurumları Uzmanlaşmış Kuruluş aşağıdakileri yapma yetkisine sahiptir: A) mağdurlara davalarıyla ilgili bağımsız hukuki danışmanlık vererek mağdurlara yardımcı olmak B) mağdurlara davanın gerçeklerinin bağımsız olarak soruşturulmasına yardımcı olmak C) kendi davalarının veya soruşturmalarının başlatılması	100	100	0 - Uzmanlaşmış Kuruluş yok 33 - Bunlardan biri 67 - Bunlardan ikisi 100 - Bunlardan üçü
10	Kanun pozitif eylem tedbirlerini kapsıyor	0	100	100 - İki de 50 - Sadece Bir

	Kanun şunları sağlar: A) etnik köken, ırk veya din konularında, göçmen kökenli insanlara da fayda sağlayabilecek olumlu eylem önlemlerinin getirilmesi B) bu önlemlerin değerlendirilmesi (araştırma, istatistik vb.) Olumlu eylem: belirli bir grubun diğerine kıyasla uğradığı dezavantajı telafi etmek/veya önlemek amacıyla benimsenen belirli bir geçici önlemdir.			0 - Bunların hiçbiri
--	--	--	--	----------------------

Kaynak: Tablo, MIPEX 2020 verilerine göre bu araştırma kapsamında yazar tarafından tasarlanmıştır.

İsveç'in Türkiye puanını geçtiği ölçütler şu şekildedir⁴⁰:

- **Kanun doğrudan/dolaylı ayrımcılığı, tacizi ve ayrımcılık talimatını kapsar:** Bu ölçütte ülkelerde ayrımcılığa karşı var olan kanunların kapsayıcılığı ölçülmektedir. Doğrudan ve/veya dolaylı ayrımcılığı ve/veya tacizi etnik köken, din, inanç ve uyruk etkeni kapsayıp kapsamadığına bakılır. Bunun için etnik köken, din, inanç ve uyruk etkenlerinin kanun ile korunup korunmadığı ele alınır. Bu ölçüt için Türkiye'nin rapora belirttiği verilerde 06/04/2016 tarihli 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nda (TİHEK) eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı getirilmiştir. Kanuna göre *"Herkes, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada eşittir. Bu Kanun kapsamında cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasaktır. Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, konuya ilişkin görev ve yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ihlalin sona erdirilmesi, sonuçlarının giderilmesi, tekrarlanmasının önlenmesi, adli ve idari yoldan*

⁴⁰ MIPEX 2020 için Türkiye'nin sunduğu veriler ile İsveç'in sunduğu verilerin karşılaştırması yapılmıştır. 2 numaralı ölçüt 3-4-5-6'nın ortalaması alınarak yapıldığından, açıklamalarda yer verilmemiştir.

takibinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Ayrımcılık yasağı bakımından sorumluluk altında olan gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri, yetki alanları içerisinde bulunan konular bakımından ayrımcılığın tespiti, ortadan kaldırılması ve eşitliğin sağlanması için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.” (TBMM, 2016a, Md.3). Toplumsal uyum içinde yaşamak için ayrımcılığın yasak olduğu durumlar bu madde ile resmîleşmiştir. Kanunun devamında ise ayrımcılık türlerine yer verilerek bu kapsama giren ayrımcılık türleri maddelendirilmiştir⁴¹. Raporda mevzuata göre durum bu şekilde açıklanırken, kanunun uygulanma şekli veya benzer kamu politikalarına yer verilmemektedir. Yürütülmesi ve kanıtlanması zor olan bu durumun uygulama örnekleri, emsallerine yol göstermesi açısından önem arz etmektedir. İsveç'te ilk tutarlı göçmen politikası 1975 yılında üç hedefle yola çıkmıştır; eşitlik, seçim özgürlüğü ve ortaklık. İsveç Entegrasyon Politikaları'nda bu yaklaşımın özünde herkese eşit hak ve fırsatlar tanımak yatmaktadır. İsveç'te 01.01.2009 tarihinde Ayrımcılık Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasaya uyumu kontrol etmek için de Eşitlik Ombudsmanı adıyla kurum kurulmuştur. Yasa ile farklı alanlardaki mevzuat tek çatı altında toplanmıştır (Çallı Kaplan, 2022:384). Temel olarak sosyal yaşamın çeşitli zemin ve alanlarını kapsayan ayrımcılığa karşı yedi farklı mevzuat bu kanunda birleştirilmiştir (MIPEX, 2020c).

- **İstihdam ve mesleki eğitim:** İstihdam ve mesleki eğitim, göçmenin yeni geldiği ülkede temel ihtiyaçlarını karşılaması, hayatta kalması ve bu doğrultuda toplumsal uyum içinde yaşamasına destek sağlaması bakımından kıymetlidir. Bu ölçüt ile istihdam ve mesleki eğitimde ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruk ayrımının olup olmadığına bakılmaktadır. Türkiye’de 22/05/2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunda eşit davranma ilkesi bulunmaktadır. Kanuna göre *“İş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz.”*

⁴¹ “Bu Kanun kapsamına giren ayrımcılık türleri şunlardır: Ayrı tutma, ayrımcılık talimatı verme ve bu talimatları uygulama, çoklu ayrımcılık, doğrudan ayrımcılık, dolaylı ayrımcılık, işyerinde yıldırma, makul düzenleme yapmama, taciz, varsayılan temele dayalı ayrımcılık” Kaynak: (TBMM, 2016 Md.4)

(TBMM, 2003, Md.5). Bu hüküm uyuğa dayalı ayrımcılığı kapsamamakta, diğeri iki gerekçeyi kapsamaktadır. 6701 sayılı Kanun'da istihdam ve serbest meslek başlığında da ayrımcılık yasağına değinerek, mesleki eğitime erişimde ayrımcılığın önlenmesini düzenler (TBMM, 2016, Md.6). İsveç bu ölçütte istihdam ve mesleki eğitimde ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruk ayrımı olmaksızın politika yürüttüğünü ve mevzuata sahip olduğunu belirtmiştir (MIPEX, 2020c). Türkiye için de başarılı bir örnek olacak uygulama İsveç'in 2015 yılında başlattığı 'Fast Tracks' uygulamasıdır. Fast Tracks uygulaması, devlet (İsveç Kamu İstihdam Servisi), ilgili sendikalar ve işveren örgütleri arasındaki üçlü müzakerenin sonucu oluşmuştur (Çallı Kaplan, 2022:367). Bu uygulama, ülkeye yeni gelen göçmenler ile iş gücü sıkıntısı çekilen sektörleri daha hızlı buluşturma niyetindedir. İşgücü eksikliği yaşayan sektörlerle bu göçmenlerin kolayca katılmasını teşvik etmek için İsveç Kamu İstihdam Servisi ve endüstriler, gerekli becerilerin kazanılmasını sağlamak amacıyla Fast Tracks programını yürütmektedir. Fast Track programı, göçmenlerin dil becerilerini geliştirmelerini, mesleki eğitim almalarını ve iş bulmalarını destekleyen çeşitli hizmetler sunar. Bu sayede, göçmenlerin İsveç'teki iş gücü piyasasına uyum sağlamaları ve ekonomiye katkıda bulunmaları kolaylaştırılır. Programın devlet-sendika-işveren örgütleri üçlüsünün müzakeresi ile oluşturulması, uygulamanın tasarımında bütüncül bir bakış açısıyla sürece çıkılmasını sağlamıştır. Mesleki eğitim ve mesleki yeterlik değerlendirmesi yine bu uygulama çatısı altında yürütülmektedir. Bu yönü ile Türkiye için emsal niteliği taşımaktadır. Ayrıca istihdamı arttırmak amacıyla Gençlerin ve Yeni Gelen Göçmenlerin İstihdamı Delegasyonu mevcuttur. Belediyeler ile İsveç Kamu İstihdam Ofisi arasında iş birliğini geliştirmek, gençlerin istihdamını arttırmak ve yeni gelen göçmenlerin sürece dâhil olup, toplumsal uyumu hızlandırmak amacıyla Delegasyon geliştirilmiştir (Çallı Kaplan, 2022:372).

- **Eğitim:** Toplumsal uyumdan bahsedebilmek için ayrımcılığa neden olabilecek söylem ve eylemlerin olmaması gereklidir. Bunun yolu da iletişimden geçer. Göç edilen ülke vatandaşları ile göçmenler arasında etkili ve sorunsuz iletişim için dil bariyerinin aşılması gereği olmazsa olmazdır. Bu nedenle öncelikle dil

eğitimi ve sonrasında da temel eğitim, yükseköğretim, meslek eğitimleri başlıklarında herkesi kapsayıcı eşit politikalar yürütülmesi gereklidir. Bu ölçüt ile eğitimde ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruk ayrımının olup olmadığına bakılmaktadır. Türkiye’de eğitimde eşitliğin olduğuna dair rapora sunulan veride 14/06/1973 tarihli 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu’nun genellik ve eşitlik ilkesi kapsamında “*Eğitim kurumları dil, ırk, cinsiyet, engellilik ve din ayrımı gözetilmeksizin herkese açıktır. Eğitimde hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.*” (TBMM, 1973, Md.4) hükmü yer almaktadır. 6701 sayılı Kanun’da ayrımcılık yasağının kapsamı başlığında da eğitime erişimde ayrımcılığın önlenmesine değinilir (TBMM, 2016, Md.5). Kanun, diğer hususların yanı sıra, ırk ve etnik köken, din ve inanç ayrımcılığının yasaklanmasını düzenlemektedir ancak milliyet konusuna değinilmemektedir. Bu nedenle yıllara oranla MIPEX puanında bir gelişme olmadığı belirtilmektedir (MIPEX, 2020d). İsveç, eğitim ve eğitimde entegrasyon konusunda 52 ülke arasında MIPEX 2020’ye göre birinci sıradadır. Araştırmanın Bölüm 3.5.4. başlığında ayrıntısıyla değinildiği üzere İsveç eğitim sisteminde tüm sığınmacı çocukların okula gitme hakkını korumakta ve bu hususta politikalarını geliştirmektedir.⁴²

- **Sosyal koruma:** Devlet tarafından sağlanan sosyal güvenlik, işsizlik yardımı, emekli ve engelliler için yardımlar, yaşlılık aylığı, aile yardımları gibi çok başlıklı hizmet alanlarını ifade eder. Bu ölçüt ile ülke sınırları içindeki göçmen tüm gruplara ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruğa bakılmaksızın eşit politika yürütülmesine bakılır. Türkiye’nin bu konuda anayasal ve uluslararası yükümlülükleri olup, 6701 sayılı Kanun’da ayrımcılık yasağının kapsamı başlığında sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardım konularında ayrımcılığın önlenmesine değinilir (TBMM, 2016, Md.5). Haricen SGK mevzuatında bir hüküm bulunmamaktadır. İsveç göçmen tüm gruplara ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruğa bakılmaksızın kapsayıcı sosyal koruma

⁴² Tekerrür etmemek adına aynı verilere burada değinilmemiştir. Ayrıntılar için araştırmanın 3.5.4. Bölümüne bakınız.

sunduğunu rapora beyan etmiş ancak uygulama yöntemlerine dair bilgi sunmamıştır. Ancak bilinmektedir ki Türkiye ile İsveç'in bu ölçütte benzer uygulama yöntemi vardır. Türkiye'de uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındakilere verilen kimlik belgesi ile İsveç'te LMA adı ile verilen sığınmacı kartı, sosyal yardımlardan faydalanmak için zaruridir. Kart, sürecin kayıt altında ve resmî olarak yürütülmesini sağlamaktadır. Bu ölçütte İsveç'in tam puan almasını sağlayan ve Türkiye ile fark oluşturan uygulamalar raporda belirtilmemiştir. Bu sebeple politika örnekleri rapor kapsamında incelenememektedir.

- **Konut dâhil kamu mal ve hizmetlerine erişim ve bunların arzı:** Bu ölçüt, ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruk ayrımı yapılmaksızın göçmenlerin konut dâhil olmak üzere kamuya açık mal ve hizmetlere erişimini ele alır. Türkiye'de bu alanda yukarıda belirtilen yasal araçların aynısı ele alınmaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesi gereğince *“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.”* (TBMM, 1982b, Md.10) bu ölçüt yasal zemine oturtulmuştur. Ayrıca Türkiye'de Türk Ceza Kanunu'nun nefret ve ayrımcılık başlığı bulunmaktadır. Kanuna göre *“Dil, ırk, milliyet, renk, cinsiyet, engellilik, siyasi düşünce, felsefî inanç, din veya mezhep farklılığından kaynaklanan nefret nedeniyle; a) Bir kişiye kamuya arz edilmiş olan bir taşınır veya taşınmaz malın satılmasını, devrini veya kiraya verilmesini, b) Bir kişinin kamuya arz edilmiş belli bir hizmetten yararlanmasını, c) Bir kişinin işe alınmasını, d) Bir kişinin olağan bir ekonomik etkinlikte bulunmasını, engelleyen kimse, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* (TBMM, 2004, Md.122). Ayrıca 6701 sayılı Kanun'da ayrımcılık yasağının kapsamı başlığında *“Kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve bunlar tarafından yetkilendirilenler, taşınır ve taşınmazları kamuya açık bir şekilde sunarken bu malları edinmek veya kiralamak isteyenler ile bunlar hakkında bilgi almak isteyenler aleyhine, bunların kiralanması, kira akdinin şartlarının belirlenmesi, kira akdinin yenilenmesi veya sona erdirilmesi, satışı ve devri süreçlerinin hiçbirinde*

ayrımcılık yapamaz.” (TBMM, 2016, Md.5) maddesi uyarınca ayrımcılığa karşı koruma, diğerlerinin yanı sıra, ırk ve etnik köken ile din ve inanç temellerine dayanmaktadır, ancak uyuşma dayanmamaktadır. Konuta erişim, konaklama ve barınma alanları konusunda İsveç’e bakıldığında İsveç Göçmen Bürosu, göçmen ve sığınmacılar için geçici konut sağlamaktadır. Göçmenlerin maddi imkânları konaklamaya el vermiyorsa Büro, konaklama için ödeme yapmaktadır (Çallı Kaplan, 2022:382-84). Bu uygulama Türkiye’de mevcut olmayıp, Suriyeliler için kurulan geçici barınma merkezleri barınma ihtiyacı için kullanılmaktadır. Ancak uzun süreli yaşam için elverişli olmayan bu merkezler, Suriyeli nüfus karşısında da yetersiz kalmaktadır. İsveç’te benzer bir eleştiri ise konuta erişim ve mesafenin toplumsal uyuma zarar vermesi konusundadır. Sığınmacılar için oluşturulan karşılama merkezleri, iş imkânlarının ve sosyal ilişkilerin yoğun olduğu kent merkezlerinin dışında ve yetersiz sayıdadır. Bu sebeple sığınmacıların toplumsal dışlanmaya maruz kalması ve toplumsal uyumun zorlaşması olasıdır. İsveç’in bu ölçütte Türkiye’den önde puan almasını sağlayan bir diğer uygulama mülteci dağıtma politikasıdır. Belediyeler tarafından mülteci ve sığınmacıları kentsel mekânda dengeli bir şekilde yerleştirmek ve mekânsal yoğunlaşmayı önlemek için uygulanmaktadır. Belediyeler bu uygulamayı devlet ile istişare halinde yürütmektedir (Çallı Kaplan, 2022:382-84). Konut dışındaki diğer mal ve hizmetlere erişimde LMA sığınmacı kartına sahip kişiler hak sahibidir (MIPEX, 2020d).

- **Yaptırım mekanizmaları:** Bir ülkede toplumsal uyum içinde yaşamın olmazsa olmaz bir unsuru, kanunlar ve yargı önünde eşitliktir. Bu paralelde ülkelerdeki durumu ele alan bu ölçüt; adli, hukuki, cezai ve idari prosedürlere erişimde eşitlik, ispat yükünün sivil veya idari prosedürlere göre değişmemesi hususlarını inceler. MIPEX araştırmasında yaptırım mekanizmasının kurulması şunları içermelidir (MIPEX, 2020d):

- a) Maddi zararlardan dolayı mağdurlara maddi tazminat
- b) Manevi zararlardan/duyguların yaralanması nedeniyle mağdurlara maddi tazminat
- c) Ayrımcılık nedeniyle kaybedilen hakların iadesi/tazminat yerine

- d) Ayrımcılığa karşı pozitif tedbirlerin uygulanması
- e) Suç işlemeyi durdurmak için olumsuz tedbirlerin uygulanması
- f) Suçun tekrarını önlemek için olumsuz tedbirlerin uygulanması
- g) Kararın yayınlanmasına izin veren özel yaptırımlar (adli olmayan bir yayında, yani mahkeme tarafından sunulan belgelerde değil)
- h) Tüzel kişiler için özel yaptırımlar”

Türkiye’nin bu ölçüt kapsamında yürüttüğü mevzuata örnek 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer alan ‘eşit davranma ilkesidir’. Bu ilkeye göre “*İş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz.*” (TBMM, 2003 Md.5). Konut ve kamu hizmetlerine erişim başlığında bahsedildiği üzere 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 122. Maddesindeki nefret ve ayrımcılık ilkesi de bu kapsamda ayrımcılık yapan kişilere yaptırımlardan bahsetmektedir. MIPEX 2020’de Türkiye’den sunulan verilerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesince devlet memurlarında tarafsızlık, devlete bağlılık ve ayırım yapılamayacağı bilgisi sunulmuştur. Ancak 657 sayılı Kanuna tabi olmanın yolu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaktan geçmektedir (TBMM, 1965, Md.48). Bu sebeple uluslararası koruma veya geçici koruma kapsamındakiler için 657 sayılı Kanunun emsal gösterilmesi, gerçeği yansıtan bir veri olmamaktadır. İspat yükünün değişmemesi ölçütünde Türkiye’nin öne sürdüğü mevzuat 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nda “*Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, taraflardan her biri, hakkını dayandığı olguların varlığını ispatla yükümlüdür.*” maddesidir (TBMM, 2001, Md.6). Bu ölçekte Türkiye’den iki katı puan ile önde olan İsveç, Ayrımcılık Yasası ve bu yasaya uyumu kontrol etmek için kurulan Eşitlik Ombudsmanı farkındalık oluşmasında etkilidir. Ayrımcılık Yasası üyeleriyle ilgilenmesi gerektiği belirtilen kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, taraf olarak kendi adlarına dava açma hakkını vermektedir. Dernek, bireyin rızasını almalıdır. Bireyin faaliyetlerini ve konuya olan ilgisini bilmeli, dava açma konusundaki mali kabiliyetini ve diğer koşulları dikkate almalı, bireyi davada temsil etmeye uygun olmalıdır. Türkiye’de ise mevzuatta bu kapsamda hüküm bulunmamaktadır. İsveç Eşitlik Ombudsmanının mevcut hukuki düşüncesi,

mağdurun rızası olmadan dava açılmayacağı yönündedir. Yaptırım mekanizmasında yaptırım aralığı ise maddi zararlardan dolayı mağdurlara maddi tazminat veya duyguların yaralanması nedeniyle manevi tazminattır.

- **Uzmanlaşmış eşitlik kurumunun görev alanı:** Bu ölçüt, ‘toplumsal uyumla yaşamak adına ayrımcılıkla mücadele hususunda ırk, etnik köken, din, inanç ve uyruk farklılıklarından doğan uyuşmazlıklar için uzmanlaşmış eşitlik kurumları mevcut mu?’ sorusunun yanıtını aramaktadır. Özel eşitlik organı olarak tanımlanan bu kurumlar ayrımcılıkla mücadele etme göreviyle kurulmuş olmalıdır. Bu kapsamda, Türkiye MIPEX 2020 verilerine Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu’nu emsal olarak sunmuştur. Bu kanun çerçevesinde insan onuruna zarar verecek eylemlerden kaçınılması, insan hakları odaklı hareket edilmesi, eşitliğin korunması ve ayrımcılık yasağı vurgulanmaktadır. Ancak Türkiye’de uzmanlaşmış eşitlik kurumu mevcut değildir. TIHEK’in ayrımcılığa yönelik müeyyidesi ise caydırıcı değildir. Bir de uygulanmama sorunu var. İsveç bu konuda 52 ülke arasında en başarılı uygulamalara sahip ülkedir. Irkçılığa Karşı Avrupa Ağı (ENAR) ile ırkçılık ve ayrımcılığa karşı koyan, farklı kuruluşlardan oluşmuş bir ağa sahiptir. ENAR, ırksal eşitlik savunuculuğunu ve Avrupa’daki ırkçılık karşıtı sivil toplum aktörleri arasında iş birliğini kolaylaştırmayı amaçlayan tek pan-Avrupa ırkçılık karşıtı ağıdır. Örgüt, 1998 yılında tabandan aktivistler tarafından Avrupa düzeyinde yasal değişiklikler gerçekleştirme ve tüm AB Üye Devletlerinde ırksal eşitliğe yönelik kararlı ilerleme sağlama misyonuyla kurulmuştur (ENAR, t.y.). ENAR/İsveç, ayrımcılık ve ırkçılık konularında çalışması için İsveç Hükûmetini teşvik etmiştir. Ayrıca Ulusal Irkçılıkla Mücadele Merkezi’nin kurulmasını ve yerelde ayrımcılıkla mücadele bürolarının geliştirilmesini sağlamıştır (Diakité, 2020:3). Tam olarak eşitlik kurumu olmasa da toplumsal uyum konusunda İsveç’te belediyelerin de görev ve sorumlulukları vardır. Tüm bu uygulamalar arasında takdire layık olanı ise İsveç hükûmetinin göçmen derneklerine önem vermesi ve onları resmî sürece dâhil etmesidir. Devlet ile göçmenler arasında resmî bir iletişim ağı kurmak yerine, dernekler vesilesiyle konunun öznesinden sorunlar ve öneriler öğrenilmektedir. Bunun için de devlet, göçmen derneklerini finanse ederek

diğer ülkelerden farklı bir uygulama sergilemektedir (Çallı Kaplan, 2022:379). En çok Suriyeliye ev sahipliği yapan Türkiye’de göçmen derneklerinin devlet tarafından paydaş olarak görülmesinin, sorun ve çözüm önerilerinin doğrudan konunun öznesinden öğrenilmesinin, yaşanan toplumsal uyum çatışmalarının önüne ne derece geçeceği ayrı bir araştırma konusudur. Ancak bunun için yapılması gerekenlere ilişkin gerekliliği ortadan kaldırmamaktadır. Bu bağlamda İsveç, Türkiye için emsal oluşturan başarılı bir uygulamadır.

- **Kanun pozitif eylem tedbirlerini kapsıyor:** Bu ölçütte ayrımcılık karşıtı kanunların etnik köken, ırk veya din konularında, göçmen kökenli insanlara da fayda sağlayabilecek olumlu eylem önlemlerinin getirilmesi beklenir. Bu önlemlerin sonuçlarının değerlendirilmesi, istatistiksel ölçümünün yapılması ve olumlu eylem çıktılarının olması gereklidir. Türkiye bu ölçüt kapsamında kanuna sahip olmadığını belirtmiş ve puan alamamıştır. İsveç bu ölçütte tam puan almıştır. Tam puan almasını sağlayan uygulamalar şu şekildedir: İsveç Ayrımcılık Yasası’nda eşitliğin aktif olarak teşvik edilmesinin zorunluluğu bulunmaktadır. Özellikle etnik köken ve din konularında özgür tutum sergilenmesi bir görevdir. Uygulamaların istatistiksel ölçümü ise tüm alanlarda yapılamamakta olup, ücret araştırmaları ve cinsiyet üzerine yapılmaktadır. Kişilerin rızası dışında ırk, etnik köken veya dinin kayıt altına alınmasına izin verilmediğinden istatistik istenmemektedir. MIPEX 2020’de bu verileri sunan İsveç, ayrımcılığı önleme konusunda pek çok çaba harcarsa da uygulamalarda toplumsal alanlarda ayrımcılık var olmaya devam etmektedir (Çallı Kaplan, 2022:387).

Ayrımcılığı önleyerek toplumsal uyum içinde yaşamı sağlamak üzere yapılan karşılaştırmalarda MIPEX 2020’de birinci sırada yer alan İsveç ile kırk dördüncü sırada yer alan Türkiye’nin puan bazındaki durumu ve ölçütler Tablo 17’de paylaşılmıştır. On ölçüt üzerinden yapılan değerlendirmede dokuz ölçütte İsveç öndedir. Eşitlik kurumları ölçütünde iki ülke de tam puan almıştır. İsveç’in puan olarak önde olduğu dokuz ölçütün gerekçesi, ülkelerin rapora sundukları verilerden çekilerek karşılaştırılmıştır. İsveç’te Ayrımcılık Yasası, Fast Tracks uygulaması, konuta erişim imkânının sağlanması, ENAR/İsveç ve Ulusal Irkçılıkla Mücadele Merkezi’nin varlığı Türkiye için emsal niteliğinde uygulamalardandır.

3.6. Değerlendirme

Türkiye’de sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında uygulanan mevzuat ile kamu politikaları (Bölüm 3.5.) açıklanmıştır. Uygulamaların toplumsal uyum ve huzuru sağlamada ne derecede başarılı olduğunu Türkiye özelinde objektif olarak değerlendirmek güçtür. Bunun için göçmen politikalarını uygulamada başarılı olan ülke örnekleri üzerinden değerlendirme yapmak, daha gerçekçi sonuçlara ulaşmayı sağlamaktadır. Bu doğrultuda araştırmada, göçmen politikalarını vatandaşlara sunulan politikalar ile karşılaştıran, fırsat eşitliğine ve toplumsal uyuma katkısı ‘52 ülke arasında ölçen’ MIPEX 2020 baz alınmıştır. Böylece başarılı kamu politikaları arasında Türkiye’nin ülkeler arasındaki yeri incelenmiştir. Rapor verileri üzerinden Türkiye’nin uluslararası boyuttaki sıralamasına bakılmıştır. Bu karşılaştırmada MIPEX 2020 ölçütlerinden bu araştırmanın temel başlıkları olan sağlık, eğitim, istihdam ve toplumsal uyum konuları esas alınmıştır.

Türkiye bu dört başlıkta 52 ülke arasında farklı sıralamalarda yer almaktadır. Sağlık mevzuatı ve politikalarında yasal/belgesiz göçmenlerin sağlık hizmeti kapsamına dâhil edilme koşulları, hizmet almak için idari gereklilikler ve belgeleme, göçmenlerin sağlık hizmetlerine ulaşımı, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinde göçmenlerin katkısı, sağlık kurumlarında tercümana ulaşma ve bilgi sağlama hizmeti ölçütleri üzerinden inceleme yapılmıştır. Sekiz ölçek üzerinden ülke karşılaştırması yapan MIPEX 2020 verilerinde, Türkiye’nin en üst sırada yer aldığı ölçek sağlıktır. İrlanda’da sağlık konusunda göçmenlere uygulanan ve Türkiye için emsal niteliğindeki uygulamalardan biri tercümanlık hizmetinin gelişmiş olmasıdır. İrlanda’da sağlık hizmetlerinde nitelikli tercümanlık hizmeti sağlama zorunluluğu bulunmamaktadır; ancak hizmet sunumu yetersiz olduğunda telefonla tercüme hizmeti devreye girmektedir. Bir diğer emsal uygulama, sağlık politikalarında bilgi üretme, geliştirme ve yayma konusunda göçmenlerin sürecin parçası olmasıdır. Göçmenler iş birliği geliştirilen öznelerden biridir. Burada amaç, çok paydaşlı katılımı yeni projeler üretmek ve süreci iyileştirmektir.

Göçmenlerin zorunlu ve zorunlu olmayan eğitime erişimi, yükseköğrenime erişimi, dil eğitimi, okullarda çeşitliliği yansıtacak müfredat, göçmenlerin öğretmen iş gücüne katılmasına yönelik faaliyetler ve çeşitliliği yansıtacak öğretmen eğitimi ölçütleri

üzerinden inceleme yapılmıştır. İsveç'te eğitim konusunda göçmenlere uygulanan ve Türkiye için emsal niteliğindeki uygulamalardan biri İsveç eğitim sisteminde, kültürel çeşitliliğin takdir edilmesi ve tüm müfredata uyumlanmış olmasıdır. Müfredatta, herkese eşit saygı ve hoşgörü ilkesi genel şemsiye olarak yer almaktadır. Bir diğer emsal uygulama, belediyelerin eğitim rehberliği konusunda yetkilendirilmiş olmasıdır. Göçmen olarak belediye sınırlarına yeni gelen aileleri okul sistemi ve eğitim süreçleriyle ilgili hakları konusunda bilgilendirme, ulusal müfredatın temelini oluşturan temel değerleri tanıtmaya sorumluluğu belediyelerdedir. Göçmenlerin dil bariyerini aşmaları için benimsenen eğitim politikası da Türkiye'den bir nebze farklıdır. Sistem ana dili İsveççe olmayan çocuklara hem o dili hem de İsveççeyi geliştirme fırsatı sunar ve çok dilli çocukların tüm dillerini geliştirme hakkını vurgular. Ayrıca İsveç Ulusal Eğitim Ajansı internet sayfasının dokuz farklı dile çevrilmiş alternatif sayfaları ile hitap ettiği göçmen yelpazesini geniş tutmaya çalışır. Çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı da İsveç'ten emsal alınacak bir diğer uygulamadır. Herkese saygı, hoşgörü, kültürlerarası eğitim konularının tüm eğitim sürecini kapsayacak şekilde müfredata uyumlanması sağlanmalıdır.

Göçmenlerin iş gücü piyasası ve kamu sektörüne erişimi, mesleki eğitime ulaşmaları, serbest mesleğe erişimi, genç ve kadınlar için ekonomik uyum çalışmalarının yapılması, sosyal güvenliğe ve yardıma erişim ölçütleri üzerinden inceleme yapılmıştır. Araştırmanın dört temel konusu arasında Türkiye'nin en alt sırada yer aldığı ölçüt burasıdır. İstihdam konusunda Türkiye'nin temel sorunu, kayıt dışı çalışmanın önlenememesi, geçici koruma kimlik belgesi olanların çalışma izni alabilmelerinin her çalıştıkları iş yerinde işverenin inisiyatifinde olmasıdır. Portekiz'de istihdam konusunda göçmenlere uygulanan ve Türkiye için emsal niteliğindeki uygulamalardan biri yabancı uyruklu göçmenlerin ek kısıtlamalara tabi olmadan kamu sektörüne erişim hakkının bulunmasıdır. Türkiye'de devlet memuru olmanın ilk koşulu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaktır. Bir diğer emsal uygulama Göçmen Girişimciliğinin Teşvik Edilmesi Programı'nın olmasıdır. Kırılganlık düzeyi yüksek mahallelerde ikamet edenlere ulaşmak ve ihtiyaç bulunan eğitimleri sağlamak amaçlı olan program, göçmenlerin girişimci olarak iş piyasasına aktif katılmasını arttırmayı hedeflemektedir. Portekiz'de Ulusal Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı Stratejisi de ekonomik alanda cinsiyete dayalı doğrudan/dolaylı ayrımcılığı ortadan kaldırmak,

kadın/erkeklerin kanunen ve tüm sektörlerde ve her düzeyde aynı haklardan yararlanmasını sağlamak için vardır. Bu uygulamalar arasında farklılık teşkil eden bir diğeri, göçmen torunlarının entegrasyonunu sağlama amacına Portekiz Göç Stratejik Planı'nda yer verilmesidir.

Toplumsal uyum üzerine ülkeler arasında yapılan değerlendirmede ise ayrımcılığı önleyen mevzuata sahip olma, ayrımcılık karşıtı yaptırım mekanizmaları, uzmanlaşmış eşitlik kurumlarının varlığı, istihdam, mesleki eğitim, eğitim, sosyal koruma ve kamu hizmetlerine erişimde eşitliğin sağlanması ölçütleri üzerinden inceleme yapılmıştır. İsveç'te ayrımcılık karşıtı uygulamalar Türkiye'ye göre önemli farklılıklar içermektedir. Öncelikli olarak ülkenin Ayrımcılık Yasası mevcuttur. Yasa ile farklı alanlardaki mevzuat tek çatı altında toplanmıştır. Ayrımcılığa karşı yedi farklı mevzuat bu kanunda birleştirilmiştir. Yasaya uyumu kontrol etmek için de Eşitlik Ombudsmanı adıyla kurum kurulmuştur. Türkiye'de bu konuda TİHEK'in varlığı emsal verilse de uygulamalarının ve kontrol mekanizmasının geliştirilmesi gereklidir.

Başarılı bir diğer uygulama İsveç'in 2015 yılında başlattığı 'Fast Tracks' uygulamasıdır. Fast Tracks, farklı boyuttaki paydaşların 'devlet-sendikalar-işveren örgütleri' arasındaki üçlü müzakerenin sonucu oluşmuştur. Fast Tracks programı, göçmenlerin dil becerilerini geliştirmelerini, mesleki eğitim almalarını ve iş bulmalarını destekleyen çeşitli hizmetler sunarak, göçmenlerin iş gücü piyasasına uyum sağlamalarını ve ekonomiye katkıda bulunmalarını kolaylaştırır. Ülkede ayrıca istihdamı arttırmak amacıyla Gençlerin ve Yeni Gelen Göçmenlerin İstihdamı Delegasyonu mevcuttur.

Toplumsal uyumu kolaylaştırmak için konuta erişim, konaklama ve barınma alanları sağlamanın önemi ile hareket eden İsveç Göçmen Bürosu, göçmen ve sığınmacılar için geçici konut sağlamaktadır. Göçmenlerin maddi imkânları konaklamaya el vermiyorsa Büro, konaklama için ödeme yapmaktadır. Türkiye için emsal nitelikte olan bu uygulama, ülkede bulunan göçmen ve Suriyeli nüfus ile ne derece yapılabilir tartışılır. Ancak İsveç'teki konut sağlama politikasının Türkiye için uygulanabilir şekilde planlanması ve emsal olacak şekilde yerelde denenmeye başlanması olasıdır.

ENAR/İsveç'in ırkçılık ve ayrımcılığa karşı koyan çalışmaları ve Ulusal Irkçılıkla Mücadele Merkezi'nin kurulması ve yerelde ayrımcılıkla mücadele bürolarının geliştirilmesi çabaları da bir diğer emsal uygulamadır. Tüm bu uygulamalar arasında İsveç hükûmetinin göçmen derneklerine önem vermesi ve onları resmî sürece dâhil etmesi, sorunları çözmek için konuya en yakından ve derinden bakmanın en verimli örneğidir. Türkiye'de de göçmen derneklerinin varlığı ve bazılarının layığı ile aktif çalıştığı bilinmektedir ancak merkezi yönetimde temsiliyet söz konusu değildir. Dernek üyelerinin fikirlerinin merkeze taşınması, sorunları en güvenilir öznenen öğrenmek için eksiksiz bir uygulama olacaktır.

MIPEX 2020 değerlendirmesinde önemli bir göz ardı etme durumu söz konusudur. MIPEX'in her ülkede ortağı bulunmaktadır. Rapor hazırlanırken, o ülkenin mevzuatları ve kamu politikaları ortaklarından alınarak ölçütler değerlendirilmekte ve sıralama hazırlanmaktadır. Ancak ülkelerdeki göçmen sayısı, ekonomik durum, AB'den yeterli destek alıp almadığı, toplumsal yapı ve ülkenin işsizlik oranları gibi önemli etmenler dışarıda bırakılmaktadır. 52 ülke arasında en fazla Suriyeli sığınmacı nüfusa sahip ülke Türkiye'dir. Türkiye'nin gelecek kalkınma planlarında böylesine büyük bir nüfusu ülkeye katkı sunacak şekilde, adil ve insan hakları odaklı değerlendirmesi gereklidir. Ülkelerin tüm koşulları göz önüne alınmadan hazırlanan MIPEX 2020'de adil bir değerlendirme ve sıralama olması için tüm koşullar dikkate alınmalıdır.

Nihai durumda, rapordaki tüm ölçütlerin ortalaması alındığında Türkiye, 2014-2019 yılları arasında toplumsal uyum politikalarında büyük ölçüde yol almış ve en fazla ilerleme kaydeden ülke olmuştur. 2014 yılında 'göç alan ancak toplumsal uyum politikaları olmayan' ülke kategorisinde olan ve 26 puan alan Türkiye, 2019 yılında tüm ölçütlerin ortalamasında 43 puan alarak 'kapsamlı entegrasyon politikaları olan ülke' konumuna yükselmiştir (İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2020).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE GÖÇ VE MÜLTECİLERE YÖNELİK TARTIŞMALAR VE KAMU POLİTİKASI ÖNERİLERİ

4.1. Bütünleşik Kamu Politikasının Çerçevesi

IOM’un dünya göç raporuna göre Türkiye 3,7 milyon göçmen ile dünya çapında en fazla sayıda mülteci için hem menşe hem de ev sahibi ülke konumundadır (IOM, 2020). Bu kapsamda, göç sonrası yaşanabilecek sorunları en aza indirmek için vatandaşların ve göçmenlerin haklarını koruyan yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte bütünleşik politikalara ihtiyaç vardır. Bu doğrultuda yoksulluğu ortadan kaldırmak, dünyayı korumak, insanların barış ve refah içinde yaşamasını küresel bir eylem planına oturtmak için hazırlanan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) göç konusuna yer vermektedir. 17 Hedeften oluşan SKH’nin 11 tanesi göçmenlerin karşı karşıya kaldığı sorunların çözümüne katkı sunmaktadır (United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, 2016). Bu hedeflere ulaşmayı amaçlayan politikaların uluslararası başarıya ulaşması için yerelden başlayarak, ulusala odaklanan uygulamalar olması gereklidir. Bu bilinçle hareket eden Türkiye, göç konusunda hedef ve uygulamalar gerçekleştirmektedir. Türkiye’de 81 ili kapsayan ve ulusal politikaların çatısını oluşturan 12. Kalkınma Planı (2024-2028) da göç politikaları ile amaç ve hedefler belirlemiştir. Bunlar arasında göçmenlerin haklarını korumak, göçmenlerin çalışma koşullarını düzenlemek, sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimlerini kolaylaştırmak, yasal koruma sağlamak ve ayrımcılığa karşı mücadele etmek gibi önlemler bulunmaktadır. Göç yönetimi üzerine farklı kamu kurumlarının iş birliği ve AB politikaları ile uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla hazırlanan Göç Strateji Belgesi de göç sürecindeki mevcut durum, öncelikler, mevzuatın uyumlaştırılması ve idari kapasitenin güçlendirilmesi konularında öneri niteliğinde hazırlanmıştır (YİMER, t.y.).

Kamu politikası üretilirken ulusal ve uluslararası mevzuat çerçevesinde insan haklarını bütüncül olarak ele almak gereklidir. Bu gereklilik, tek konuya odaklanıp üretilen ve uygulanan kamu politikalarının varlığından doğmaktadır. Çünkü farklı politika başlıklarının birbirleriyle kesişim noktaları bulunmaktadır ve beraber ele alınmalıdır.

Birlikte ele almanın yani bir bütünlük olmasının faydası Bölüm 2.4.2.'de bahsedildiği üzere kamu politikalarının aralarında ve insani değerler ile çatışmaya sebebiyet vermeyecek şekilde planlama yapılmasını ve toplumun temel dinamiklerine zarar vermeden formüle edilmesini sağlar (Kaptı, 2011:31-32).

Bütünleşik kamu politikası üretmenin ilk gerekliliği, politika ağlarının dikeyde ve yatayda geniş tutulmasıdır. Böylece kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, akademi, STK'lar, konunun öznesi temsilciler, uluslararası örgütler ve çıkar gruplarının birlikte tartıştığı ortamlarda politika gündemleri üretilip, geniş bir fikir yelpazesi oluşturulacaktır. Kamu politikası oluşturma sürecinde benimsenen modellerden Kingdon'ın belirttiği çoklu akış modelinin politika akımı böylece gerçekleşmiş olur. Bunun başarılması için politika gündemi olarak toplumu etkileyen konuların tespit edilmesi gereklidir. Bu Bardach'ın belirttiği gibi sekiz aşamadan oluşmaktadır: “(i) sorunun tanımlanması, (ii) bulguların bir araya getirilmesi, (iii) alternatiflerin oluşturulması, (iv) kriterlerin seçilmesi, (v) sonuçların öngörülmesi, (vi) fırsat maliyetleri ile yüzleşilmesi, (vii) karar verilmesi, (viii) hikayenin anlatılması” (Bardach'tan akt. Demir, 2018:138).

Bütünleşik hareket etmenin gerekliliği, henüz politika gündeminin belirlenmesi sürecinden başlamaktadır. Her paydaş önemli gördüğü konuyu kamu politikası olarak gündeme getirir. Kamu politikası gündeminin çok paydaşlı katılımı ile belirlenmesi, farklı uzmanlıkların birleştirilmesini sağlarken, karmaşık sorunların çözümünü de kolay kılar. Kamu politikalarının bütüncül bakış açısıyla, bütünleşik olarak planlanması, beraberinde farklı faydaları sağlar. Burada kamu politikalarının bütüncül olmasından somut pratikte neyin anlaşıldığını bir örnek üzerinden ele almak açıklayıcı olacaktır.

Bütünleşik kamu politikası üretmenin gerekliliği, araştırmanın öznesi Suriyeli sığınmacılar özelinde örneklendirilirse, Suriyelilerin Türkiye'de karşılaştığı ilk sorun Türkçe dil bariyeridir. Bu bariyer, hem toplumsal uyumu zorlaştırmakta, dışlanmalara neden olmakta hem eğitim süreçlerine katılmayı hem de istihdam edilmeyi engellemektedir. Ayrıca iletişim kurulamayan durumlarda diğer gruplara karşı güvenlik kaygıları ön planda olmaktadır. İlk bakışta, dil eğitim süreci olarak görülen bu engel aşıldığında, birçok alanda katma değeri olacaktır.

Sorunu bütüncül olarak ele alıp çözmek için bir öneri geliştirilirse öncelikle eğitici ihtiyacı karşılanmalıdır. Bunun için MEB bünyesinde alana özgü terminolojiye hâkim eğitimcilere kadro planlaması yapılması ve görevlendirilmesi gereklidir. Bu eğitimcilerin yeterlik ölçümleri için ÖSYM tarafından dil sınavları yapılmalıdır. Yeterlik belgesini alan eğitimcilerin çalışma izinlerinin alınması ve sigorta işlemlerinin başlatılması için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK devreye girmelidir. Görüldüğü üzere dil eğitiminin ilk aşaması olan eğitici istihdamı süreci dahi birden çok hamleyi ve farklı kurumların hareketini gerektirmektedir.

Eğiticilerin istihdamı sağlandığı süreçte, eğitimlerin gerçekleşeceği yerlerin temini için yine MEB'den, Halk Eğitim Merkezleri'nden ve yerel yönetimlerden derslik planlanması için destek alınması gereklidir. Teknik ihtiyaçların giderilmesi ardından dil eğitimine dâhil olmak isteyenlere ulaşılması, gerekli bilgilendirme ve tanıtımların yapılması gereklidir. Eğitimlerin duyurulmasının ilk teması GİB'de kurulabilir. Kayıt altına alınmak üzere Başkanlığa giden her kişiye kendi dillerinde broşürler verilerek, eğitimler hakkında bilgi paylaşılabılır. Aynı şekilde kayıtlı olunan belediyeler ve mahalle muhtarlıkları da eğitimlerin duyurulması için iş birliği içinde olmalıdır. Eğitimlerin duyurulmasında STK'lardan destek alınabilir. Eğitimlerin başarı ile tamamlanması durumunda sertifika verilmesi de teşvik edici olacaktır. Eğitimlerin her yaş için planlanması dil bariyerinin aşılması için elzemdir. Özellikle yetişkinlerin dil kurslarına katılımını teşvik etmek üzere kurs müfredatlarına sosyalleştirici etkinlikler eklenmelidir. Bu planlamada hassas olan grupları zedeleyici tutumlardan uzak olmak adına psikologlardan ve sosyal hizmet uzmanlarından destek alınmalıdır. Toplumsal uyumun artmasında baş aktör olan dil bariyerinin aşılması, toplum içinde ötekileştirmenin azalmasına da katkı yapacaktır. Görüldüğü üzere dil bariyerinin aşılması sadece MEB'i ilgilendiren, müfredat planlamasından ibaret değildir. Dil bariyeri için üretilen politikada, eğitimde MEB, istihdamda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK, eğitici yeterlik sınavlarında ÖSYM, derslik planlamasında MEB, Halk Eğitim Merkezleri ve yerel yönetimler, toplumsal uyum faaliyetlerinde alana özgü uzmanlar, bilgilendirici süreçler içinse GİB, belediyeler, muhtarlıklar ve STK'lar iş birliğinde bütüncül planlanması gereken uzun soluklu bir süreçtir.

Bütüncül planlama yapılması gereğine başka bir açıdan bakılırsa, aynı gündem üzerine birden çok kurum emek verip, yatırım yapabilmektedir. Örneğin birbirinden habersiz açılan Türkçe dil kurslarında aynı iş için uğraşan personel ve ekipmanın zaman kaybına ve yatırım çakışmalarına neden olmaktadır. Bu sorunu önlemek için de kurumların birbirinden haberdar olması ve politika oluşumunda politika ağının çeşitli olması gereklidir.

Bütünleşik kamu politikalarında verimin artması ve toplumun ihtiyaçlarına hizmet eden uygulamaların olması için analiz ve geri bildirim de kurgulanmalıdır. Dil bariyeri engelinin aşılması örneğine eklenmesi gereken bir diğer aşama bu politikanın analizidir. Kamu politikası analizi de disiplinler arası iş birliğini gerektirir. Kamu politikası üzerine çalışan Dye'a göre de kamu politikası analizi, disiplinler arası iş birliğini gerektiren ve bu süreçte de disiplinler arasındaki etkileşimi arttıran bir çalışmadır (Dye, 2017:4). Dil bariyerinin aşılması için planlanan Türkçe dil kurslarının amacına ne kadar ulaştığı, geliştirilmesi gereken yanları, eğitici ve öğrenci teması gibi konularda geri bildirim olması süreci iyileştirir. Dye'ın bahsettiği üzere bu geri bildirimlerde konunun tüm aktörleri yer almalıdır. Bütünleşik kamu politikalarında bu etkileşim, sürecin başında geliştirildiğinden analiz aşamasında da etkili sonuçlara ulaşılması kolaylaşır. Dil bariyeri örneğinde olduğu gibi süreçte yer alan tüm aktörler, politikanın analiz aşamasında da yer almalıdır.

Görüldüğü üzere çeşitli aktörlerin katılımı ile bütünleşik politikalar üretildiğinde kararların toplumsal kabul edilebilirliği artar, uygulanması kolaylaşır. Politika gündeminin oluşmasında, kararların alınıp uygulanmasında birlikte olan aktörler iş birliği içinde çalışır, anlaşmazlıklar azalır. Sorunların gündemde yer almasından, uygulanmasına ve analizine kadar devlet ve devlet dışı aktörlerin süreçte yer alması, sorunların birinci öznenen dolaysız aktarımını sağlar. Bu durum da sorunun doğru tanımlanmasını yani doğru tanıyı ve doğru tedaviyi beraberinde getirir. Bunun için tüm aktörlerin süreçte yer alması, sorunların çözümünde gerçekçi, kabul edilebilir, uygulanabilir ve bütünleşik politikalar sunulmasını sağlar. Aynı zamanda devlet dışı aktörlerin kamu politikası süreçlerinde yer alması devlete olan güveni de eş anlamlı olarak destekler. (Özdemir, 2017:41; Ağcasulu, 2016:245-247; Sobacı, 2013:130-144; Çevik & Demirci, 2015:125-127). Dil bariyeri örneği üzerine düşünüldüğünde de Suriyeliler

konusunda her sorunun nedeni olarak gösterilen Göç İdaresi Başkanlığı ile diğer kamu kurumları arasındaki güç ilişkileri de dengelenir. Herkes sürecin bir aşamasından tutar ve sorumluluk alır. Bahsedilen tüm unsurlar, kamu politikalarında bütüncül bakış açısıyla bütünlük hareket edilmesinin faydalarını göstermektedir.

4.2. Bütünleştirme Önerileri

Göç politikalarında temel insani hizmetler yanında ilk başta görünür olmayan konularda da planlama, uygulama ve analiz aşamalarında bütüncül bakış açısıyla ve bütünlük hareket edilmelidir. Bu araştırma kapsamında sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konuları temel başlık olsa da tüm alanlarda, bütüncül yaklaşımla bütünlük kamu politikalarından bahsetmek için yelpazeyi genişletmek gereklidir. Ekonomi, konut, çevre, siyasal katılım ve temsil, kültür, sosyal hizmetler, demografi, iç ve dış güvenlik gibi daha da çeşitlenebilecek başlıklarda geniş yelpazede konular ele alınmalıdır. Göç politikalarının bütünlük olarak hazırlanmasının gereği ve literatürdeki yeri araştırmada Bölüm 2.4. ve Bölüm 4.1.'de açıklanmıştır. Bu bölümde bütünleştirmenin gerekliliği aşağıdaki sorular üzerinden sorgulanmıştır.

- Bütünlük göç politikası olması için gerekli unsurlar nelerdir?
- Türkiye’de bütünlük göç politikaları var mıdır? Yoksa veya geliştirilmesi gerekiyorsa bütünlük bir göç politikası olması için Türkiye’nin neler yapması gereklidir?
- Bütünlük göç politikalarının Türkiye’ye ve göçmenlere katkısı ne olur?

Bu sorular göç üzerine çalışan beş akademisyene sorulmuş ve değerlendirmelerde bulunmaları istenmiştir. Yapılan görüşmelerde beyan edilen görüşler şu şekildedir:⁴³

Birinci sorunun yanıtı, bir ülkede bütünlük göç politikaları var diyebilmek için hangi unsurların varlığından bahsetmek gereklidir, şeklinde sorgulanmalıdır. Mülakat yapılan

⁴³ Açıklamalarda kullanılan kavramlar, akademisyenlerin mülakatlarda kullandığı şekilde alınmış olup araştırmanın anahtar kelimesi ‘bütünlük’ kavramı ile değiştirilmemiştir.

akademisyenlerden Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya⁴⁴ öncelikle kavramsal kargaşayı önlemek adına ‘bütüncül ve bütünleşik’ kavramlarına açıklamalarda bulunmuştur. Gençkaya’ya göre ‘holistik’ kavramı, ‘bütüncül yaklaşım’ içinde bakmaktır. Burada farklı yönler dikkate alınır. ‘Integrated’ kavramı yani ‘bütünleşik’ ise birbiri ile kesişen farklı alanlardaki politikaların bir arada düşünülmesidir. Bütünleşik kavramı, birbirinden farklı ancak kesişen politika alanlarının uyumlu hale getirilmesini, uyumlulaştırılmasını anlatmaktadır.

‘Bütüncül yaklaşım’ (holistik), dendiğinde pek çok boyut düşünülür. Bu sebeple göç politikaları ele alınırken en başta bütüncül (holistik) yaklaşımla bakılmalı ve her şey gözetilmelidir. Birbiriyle etkileşim ve kesişim içinde olan politikalarda hedef belirlenirken de katılımı, entegre olarak yani bütünleşik politika yürütülmelidir. Örneğin, Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinden 17’si pek çok konuda birbiriyle kesişmektedir. Göç politikalarında da eğitimden, suya, güvenlikten sağlığa pek çok alan farklı görünse de kesişim noktaları bulunmaktadır. Konuyu bütüncül yaklaşımla ele alırken bütünleşik uygulamalar yapılması gereklidir. Konuya bütünleşik bakma çok paydaşlı katılımı karar alma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında olmalıdır.

Gençkaya’ya göre bütünleşik kamu politikaları dört unsur üzerinden sorgulanmalıdır. Bunlardan birincisi, politika çerçevesini belirleme gerekliliğidir. Politikaların çerçevesini belirlerken kendisinden başka sorunlar ile kesişip kesişmediğine bakılmalıdır. Bu noktada makro politika belirleyicilerin alt sistemleri dikkate alıp almadığına da bakılmalıdır, birbiri ile kesişen politika alanları varsa bu bütünleşik yaklaşım için önemli bir başlangıç noktasıdır.

İkinci olarak, alt sistemlerin katılımı ne düzeyde ona bakmak gereklidir. Devlet kurumları dışındaki sivil toplum, medya, yerel yönetimler gibi birçok paydaşın dâhil edilmesi alt sistemler olarak tanımlanmaktadır. Alt sistemler gerektiğinde mi göz önüne alınıyor, yoksa hiç dikkate alınmıyor mu ya da sorunlar ortaya çıkınca mı sürece dâhil ediliyor? Veya bir yönetim mekanizması varsa, iyi kurgulanmış bir yönetim var mı? Alt sistemler olabildiğince eşit bir biçimde karar alma süreçlerine katılıyor

⁴⁴ Araştırma metninde açık isim kullanılmasına dair akademisyenlerden izin alınmıştır.

mu? sorularının yanıtları bütünleşik politikaların varlığına ya da yokluğuna götürecek sorulardır.

Üçüncü kıstas ise hedeflerdir. Gençkaya'ya göre kısa, orta ve uzun vadeli hedefler belirlenmelidir. Bu çerçeveden bakıldığında ilk iki kıstasta olduğu gibi 'hedefler belirlenirken' tek yapı mı var (devlet) yoksa alt sistemler ile beraber hareket eden yapı mı var ona bakmak gereklidir. Daha açık bir ifadeyle, hedefler belirlenirken diğer alt sistemlerin hedefleri de karar süreçlerini etkiliyor mu, tüm hedefler birlikte değerlendiriliyor mu yoksa herkes kendi başına mı hedef belirliyor, kısmına bakmak gereklidir. Konu göç meselesi üzerinden ele alınırsa, her şeyi GİB mi belirliyor yoksa başka birliktelikleri var mı ona bakılmalıdır. Ayrıca tüm bu aşamalarda politikaların sürdürülebilir olmasına da önem verilmelidir.

Bütünleşik göç politikalarını tespit etmenin dördüncü unsuru, politika araçlarıdır. Araçların nasıl belirlendiğine bakmak gereklidir. Yine tüm sistemleri sürece dâhil edip etmediğine bakmak gereklidir, yani eğitimle ilgili bir konu söz konusu olduğunda, müfredat geliştirme çalışması yapılacaksa sadece MEB mi belirliyor yoksa özel eğitim kurumları, belediyeler, onlara bağlı kurslar gibi araçlar dâhil edilip, daha verimli ve eşgüdümlü birliktelik sağlanıyor mu? Yoksa biz zaten her şeyi biliyoruz diyerek mi hareket ediyor devlet kurumları?

Ülkelerin göç politikalarını incelerken, bütünleşik olma durumu bu dört unsur üzerinden ele alınırken devletçi geleneğin yaygın olduğu, merkeziyetçi bir yönetimde bütünleşik politikaları gütmek oldukça zordur. Bu durum ülkelere göre farklılık göstermektedir.

Mülakat yapılan akademisyenlerden Doç. Dr. Deniz Yetkin Aker, bütünleşik göç politikası olması için gerekli unsurları ele alırken, öncelikle 'bütüncül göç politikaları mümkün müdür' diye düşünmenin gerekliliğini vurgulamıştır. Soruya yanıt olumlu ise o zaman neler olmalı diye bakılmalıdır. Yetkin Aker'e göre göç politikalarına bütüncül yaklaşmak için sosyal refah, vatandaşlık ve sosyal güvenlik konuları birlikte düşünülmelidir çünkü bunların belli noktalarda birleşmesi bütüncül politikaların olmasının gerekliliğidir. İstihdam, sağlık, konut, çevre, genel güvenlik, eğitim, ulaşım gibi çeşitlenen sosyal politikaların geliştirilmesi de sosyal refahı olumlu

etkilemektedir. Ayrıca bu politikaların belli bir kesimi değil, herkesi kapsaması gereklidir.

Yetkin Aker'e göre, alt unsurlar olarak göç politikasına kimler girecek, ne kadar kalacak onlara bakılmalıdır. Hem kendi vatandaşlarının hem göçmenlerin hakları nasıl olacak, ne gibi refah politikaları uygulanacak planlanmalıdır. Bu politikaların varlığı bütüncül göç politikalarının varlığının önemli göstergelerindendir.

Mülakat yapılan akademisyenlerden Doç. Dr. Mücahit Bektaş, bütünleşik göç politikasını tanımlamadan önce kamu politikalarının oluşumuna bakmak gerekliliğine değinmiştir. Bektaş, kamu politikasını Dye'in tanımlamasından yola çıkarak en genel haliyle 'devletin yapmayı tercih ettiği ya da tercih etmediği şeyler' olarak açıklamaktadır. Devletin tercih meselesinde esas konu bilinçtir. Devletin bir politikayı yaparken ki bilincini, onun süreci kontrol edilebilme tercihi şeklinde yorumlamaktadır.

Araştırma kapsamında sorulan birinci soruda, bir ülkede bütünleşik göç politikası olup olmadığını anlamının ölçütlerini ele alan Bektaş, bütüncül yaklaşımı 'holistik' kavramı üzerinden değerlendirmiştir. Ona göre, holistik yani bütüncül düşünce iki açıdan kontrol edilebilir. Birincisi 'konu' açısından, ikincisi de 'aktör' açısındandır. Bütüncül kamu politikası konu itibarıyla ele alınırken, tüm konuları ele alıyor mu ona bakılır. Örneğin; bir politika sağlıktan istihdama, eğitimden barınmaya bakıyor mu yoksa tek yönlü bir açıya mı sahiptir. Aktörler açısından ise süreçte yer alan ve alması gereken aktörlere bakılmalıdır. Örneğin; göç konusunda uluslararası aktörler, resmî aktörler, yerel aktörler, STK'lar, göçmenler var ve bunlar pasif mi yoksa aktif mi diye değerlendirilmelidir. Bektaş'a göre ikisi dışında bir de bu araştırmada olduğu gibi hem konu hem de aktör olarak hepsinin birlikte ele alındığı 'bütünlükçünün bütünlükçüsü' denilen uygulamalar vardır. Bu ne demek? Konular hem kesişim noktaları ile değerlendirilir hem de konunun aktörleri eksiksiz olarak süreçte yer alır. Neticede bir ülkenin bütüncül bakış açısını değerlendirmek aktör ve konu ikilemine göre değişmektedir.

Bektaş'a göre kamu politikasında amaç, başarılı bir sonuç elde etmek ve hedeflere ulaşmak olmalıdır. Doğal olarak bu hedeflere ulaşabilmek için de politikayı düzgün ve kapasiteye uygun tanımlama ve fizibilite etmek gereklidir. Bunun için de ülkenin

kaynaklarını yani kapasitesini iyi bilmek gereklidir. Kapasite meselesi ülkenin alt ve üst yapısıyla ilgili bir durumdur, konuya göre çeşitlenmekle birlikte ekonomik kapasite, personel kapasitesi, kültürel kapasite ve yönetim kapasitesi bazılarıdır. Bu bakış açısından yola çıkan Bektaş, bütüncül göç politikalarının ülkelere göre farklılık gösterdiğini Amerika örneği üzerinden değerlendirmektedir. Amerika bir göçmen ülkesidir ve onun gibi olmayan, homojen toplumlarda göç politikalarını bütüncül ele almak da zorlaşacaktır. Çünkü farklılıklar ahengi bozacaktır, orada farklı bir bakış açısı ele almak lazımdır. Bu sebeple her ülkenin politikalarını kendi durumlarına ve kapasitelerine göre değerlendirmek gereklidir. Ancak konu teorik olarak ele alınacaksa bütüncül politika olma durumu aktör ve konu üzerinden bakılabilir. Bu iki açıdan değerlendirildiğinde bütüncül mü değil mi anlaşılabilir. Ayrıntılar içinse ülkelerin kendi dinamiklerine bakmak lazımdır.

Mülakat yapılan akademisyenlerden Doç. Dr. Cenk Beyaz, bütünleşik göç politikalarının unsurlarını değerlendirirken dünyada ve Türkiye’de uygulanan göç politikalarında %100 başarı ile gerçekleştirilen bütünleşik uygulamaların olduğunu düşünmemektedir. Çünkü her siyasi parti ve göreve gelen merkezi yönetim kendi ideolojileri kapsamında hareket etmekte, bu durum da değişken politikaları beraberinde getirmektedir. Örneğin; Trump döneminde göç politikaları katıyken, Biden döneminde o kadar katı olmamış ve Meksika sınırından göçmenleri ülkeye alan bir tutum olmuştur. Beyaz’a göre ülkelerin siyasi dönemlere göre politikaları bakışları ve tutumları değişmektedir. Türkiye özelinde ise göç meselesi daha çok güvenlik kaygılarıyla ön planda olup, GİB sorumluluğunda değilmiş gibi Emniyet Müdürlüğü bünyesindeki zihniyetle ele alınmakta ve toplumsal uyum faaliyetlerinden uzak durulmaktadır. Ancak Beyaz’a göre bütünleşik göç politikası olması için birden çok konunun beraber değerlendirilmesi, salt güvenlik veya istihdam açısından bakılmaması gerekmektedir.

Mülakatların ikinci sorusunda Türkiye özelinde soru sorulmuştur. Bu kapsamda Türkiye’de bütünleşik göç politikalarının varlığı sorgulanarak, politikalarda geliştirilmesi gereken hususlar varsa neler yapılabileceğinin önerileri alınmıştır. Mülakat yapılan akademisyenlerden Doç. Dr. Hatice Deniz Genç, Türkiye’nin doğu, batı, kuzey ve güneyin kesiştiği noktada, geliş gidişlerin ve nüfus hareketliliğinin

yoğun olduğu bir pozisyonda, elindeki malzeme ile süreci yönetmekte zorluk yaşadığına değinmiştir. Aynı zamanda Türkiye'nin 1951 ve 1967 sözleşmelerine coğrafi çekince koyarak taraf oluşu, kendisini bağlayan uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlölükler de ele alındığında bütüncül göç politikasının varlığından söz edilemediğini dile getirmiştir. Genç'e göre göç yönetimi bir öğrenme sürecidir ve Türkiye bu sürecin başlarındadır. Kendi tecrübesinden yola çıkarak *"2000'lerin başında göç konusu bu kadar önemli görülen bir konu değildi, öyle ki lisans üstü burslarda 'göç konusu uluslararası ilişkiler konusu değil', denilerek burs verilmiyordu. Türkiye konunun bu kadar önemli hale geleceğini tahmin etmiyordu ancak göç regüle edilmesi gereken önemli bir konudur"* diyerek, 2011 yılında İspanya'nın yaşadığı büyük göç dalgasının bugün Türkiye'nin yaşadığını ve yönetmekten ziyade idare etme çabasının olduğunu dile getirmiştir. Bu kapsamda *"Türkiye'de öncelikle toplumun zihinsel olarak hazırlık süreci olmalı, hukuki ve idari altyapı olmalı, düzensiz göçmenleri çalıştıran işyerlerinin denetimi yapılmalı"* önerisinde bulunmuştur. Ek olarak, Türkiye'nin yapması gerekenleri temel başlıklarda ele alan Genç, öncelikle sınır kontrolü yapılması ve demografinin çıkarılması gerekliliğini şu sözler ile vurgulamaktadır: *"Türkiye bütüncül bir göç politikası çıkarmak istiyorsa, önce sınırlarının güvenliğini sağlamalıdır. İçeride kim var, hangi ülkelerden geliyorlar, ne yapıyorlar bilinmesi gereklidir. Çünkü kayıtsızlık gelecek sorunları arttıracaktır. Sınır kontrollerinde ülkeye gelenlerin kaçının turist, kaçının sığınmacı olduğu tespit edilmelidir. Bu verilerden nüfus, sağlık veya uluslararası öğrenci projeksiyonu çıkarılmalıdır."* Genç, kayıt altına alma ve kontrolsüzlüğü gidermenin göç konusunda çalışan akademisyenlerin çoğunun ortak fikri olduğunu ve bütüncül politikalar oluşmadan önce bu envanterin çıkarılmasının gerekliliğini savunur. Üçüncü olarak yapılması gerekenler, hem göçmenlerin hem de vatandaşların güvenliğinin sağlanması için temel sağlık hizmetlerine erişim hakkı, toplumsal eğitimsizliği önlemek için temel eğitim hakkı ve barınmanın sağlanmasıdır. Genç'e göre makro açıdan bakıldığında göçmenleri toplumun dışına itecek hiçbir politikanın olmaması, vatandaşlar ile göçmenler arasında dengenin sağlanması bütüncül politika üretiminde mutlaka gereklidir.

Mülakatların ikinci sorusuna Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya da Genç'e benzer şekilde *"Türkiye'de tam olarak bütüncül göç politikalarından bahsedemeyiz"* şeklinde

yanıt vermiştir. Gençkaya'ya göre geçmişte Bosna, Kafkaslar ve Bulgaristan'dan gelen göçmenler daha küçük gruplardı ve yönetim süreci daha kolay oldu. Ona göre bu karşılaştırmada Suriyeli sığınmacıların yönetilmesi çok daha güç bir konudur, öncelikle sorunu somut olarak tanımlayacak, uzmanlardan oluşan bir yapının oluşturulması gereklidir. Ayrıca uygulamalardan birilerinin yararlanıp, diğerlerinin yararlanmadığı durumlarda bütüncül politikalardan söz edilmemeli ve herkesin faydalanması sağlanmalıdır. Öncelikle insanların barınma, beslenme gibi gündelik ihtiyaçlarının karşılanması ve iç güvenlik çerçevesinde güvenlik birimlerinin daha donanımlı hale getirilmesi gereklidir. Tüm bunlar için de çerçeve çizilmelidir. Bu çerçevede sağlık, eğitim, uyum, çalışma boyutu, geri döneceklerin planlanması, bayram görüşmelerinin organizasyonu, üçüncü ülkeye gönderilme durumu gibi tüm eksenlerin göz önüne alınması ve hepsinin kategorize edilmesi lazımdır. Ancak Türkiye'de her biri parça başı geliştirilmiş, bölük pörçük ulusal veya uluslararası projelerle yürütülen, sürdürülebilir düşünülmemiş politikalar vardır. Burada bütünlük göç politikalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Gençkaya'ya göre bütünlük göç politikaları için İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kültür Bakanlığı başta olmak üzere bir koordinasyon merkezi gereklidir, bu koordinasyonu GİB'in başarılı yürüttüğü söylenememektedir. Çünkü koordinasyon mekanizmasında öncelikle alt sistem temsilcilerinin ortak dili kullanması sağlanmalıdır. Ortak dil için ortak kavramların kullanılması gereklidir ancak GİB'in yaptığı, yeni gelenlere dil öğretmektir. Burada ayrım vardır. Kurumlar arasında yani alt sistemde ortak dil kurgulanmadan, gelen göçmene Türkçe öğretmek, kurumların birbirini anlamasına katkı sağlamayacaktır. İlk iş kurumlar arasında ortak dili sağlayacak şekilde ortak bir çerçeve oluşturmaktır. Bu kurgu bütünlük göç politikalarının hazırlanmasında ilk adımdır. Bunun için hükûmet ve yerel yönetimlerin bir araya gelip çalışması ve göçe dair veri tabanı oluşturulması lazımdır. Ve nihayetinde kurumlar arasında ortak dil, ortak bir algı ve düşünce yapısı oluşturulmalıdır.

Gençkaya'ya göre Türkiye'de bütünlük göç politikaları için bir diğer gereklilik, orta ve uzun vadede toplumsal yapı, çalışma yaşamı, güvenlikle ilgili kurumlar arasında iş birlikleri geliştirilmesidir. Gelenlerin beklentilerinin ne olduğu, gelecek düşünceleri

konularında da planlar yapılmalı, eş zamanlı olarak vatandaşlar yönünden de eksik kalan hizmetler tamamlanmalıdır. Bugün ise Gençkaya'ya göre *“Türkiye’de kendi içinde absorbe vardır. Kısa, orta ve uzun vadede çıkacak olumlu ve olumsuz sonuçlar iyi düşünülmeden süreç yönetilmektedir ancak bu kesinlikle bütünleşik kamu politikası değildir. Yapılan başarılı uygulamalar olsa da kamu politikası bağlamında değil, insani bağlamdadır.”* Yapılması gerekenler; kayıt dışı çalışan ve fabrikadan çıkmadan Türkiye’de yaşayan kaçak işçilerin tespit edilmesi, sömürge mekanizmasının engellenmesi, istihdam kaynaklı ev sahibi vatandaşlar ile sığınmacılar arasında yaşanan çatışmalara neden olan unsurların önlenmesidir. Aynı zamanda nitelikli iş gücü ile niteliksiz iş gücünün de ayırt edilmesi, rakamların net olması ve kayıt şarttır. Kısa vadeli planların yanında orta ve uzun vadeli planlar da yapılmalıdır. Örneğin, bugün Türkiye’de artış hızı azalan nüfus karşısında dışarıdan genç nüfusun gelmesi olumlu gözükse de bunların orta ve uzun vadede çıkabilecek olumsuz etkileri öngörülerek, eğitimden istihdama, güvenlikten refaha tüm sistemler beraber kurgulanmalıdır.

Doç. Dr. Deniz Yetkin Aker ve Doç. Dr. Cenk Beyaz ise Türkiye’de bütüncül göç politikalarının geliştirilmesi için GİB yerine çatı kurum olarak Göç Bakanlığı kurulmasını önermiştir. Bakanlık sayesinde politikalar arasında koordinasyonun sağlanmasının kolaylaşacağı, planlamalarda ilişkilendirmenin artacağı ve sosyal refahın gelişmesine katkı sağlanacağı düşüncesi bulunmaktadır.

Yetkin Aker’e göre YUKK bütüncül göç politikası kurmak için önemli bir adımdır ancak Kanuna yeni gelişmeler eklenmelidir. Örneğin, vatandaşlık unsurlarına ihtiyaç vardır. Burada amaç herkese vatandaşlık vermek değil, vatandaşlıkla beraber yetki ve görevlerin verilmesini sağlamak (vergi vermek gibi) ve aidiyeti arttırmaktır. Ayrıca aidiyeti ve sorumlulukları arttırmak adına bazı yerel politikalarda söz verilmesi de bir yöntemdir. Göçmenlerin oturduğu yerle ilgili söz söyleme hakkı yani politika katılımı olmalıdır, örnekleri Avrupa’da mevcuttur. Belediye seçiminde aktif olunmasa dahi kendi mahalle muhtarlarını belirleyebilmeleri, ilçe meclis üyeliğine seçilme hakkı verilmesi gibi uygulamalar gerçekleştirilebilir çünkü bu meclisler çok sesliliği gerektiren yerlerdir. Yetkin bu konuda yapılan faaliyetlerde işin ana öznesine yer verilmediğini şu şekilde dile getirmiştir *“İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde Göç,*

Göçmen ve Mülteciler Komisyonu kuruldu, orada farklı siyasi partilerden üyeler var ama göçmen var mı, yok. Bu tıpkı kadın haklarına dair farkındalığı gelişmemiş kişilerin kadın hakları komisyonunda yer almasına benzemektedir. Aynı şekilde göçle ilgili sorunları bilen gruplar olabilmeli bu tarz komisyonlarda. Böylece sorunlar konunun ilgilisi tarafından dile getirilir ve çözümler de bu kapsamda üretilir. Sorunlar ve ihtiyaçlar böylece direkt birincil kişilerden daha rahat öğrenilebilir. Bu ve benzeri uygulamalar ülke bazında ihtiyaçlara göre planlanmalıdır. Türkiye’de de bütüncül göç politikasından bahsetmek için göçmenlere söz hakkı vermek gereklidir.”

Doç. Dr. Cenk Beyaz, göç konusunda bütüncül hareket etme gereğini açıklarken, Türkiye’nin ilk kez göç ile karşılaşmadığını, tarih boyunca göçe maruz kaldığını ancak ilk kez bir Arap ülkesinden böylesine büyük bir kitlesel akın yaşandığını ve kültürel uyum, dil sorunu gibi aksaklıkların doğal sonuç olduğunu dile getirmiştir. Bugünkü durumda Suriye göçü Türkiye’nin geleceğini teşkil eden bir meseledir. Her ne kadar istihdam, toplumsal uyum, iş gücü gibi farklı konularda uluslararası örgütler ve sivil toplum üzerinden ilerleyen projeler olsa da sürecin ve projelerin süresinin belirsiz olması konuya bütüncül bakmanın önünde engeldir. Beyaz’a göre Türkiye’nin göç politikası üretirken şuna karar vermesi lazımdır “*Bu bir tehdit mi fırsat mı? Fırsat ise kapsayıcı politika üretmek gereklidir.*”

Beyaz, bütüncül göç politikaları için önerdiği Göç Bakanlığı fikrinin önemini “*Türkiye’nin GİB’den ziyade Göç Bakanlığı’na ihtiyacı vardır. Bakanlık çatı kuruluş olarak koordinasyonu sağlayacak ve bütüncül göç politikalarına önderlik edecektir. Şu anda İçişleri bünyesinde bulunan GİB, nokta atışla ihtiyaçlara karşı hareket edemiyor. Buna karşın göçmen nüfusu yoğun olan belediyeler Sultanbeyli, Gaziantep gibi yerlerde inisiyatif alıyor hizmetlerinde. Bu sefer de vatandaşlara göre onların vergisi ile göçmenlere hizmet üretilmesi kabul edilmiyor ve belediyeler yerelde oy kaybedebiliyor. Ancak merkezi bir Göç Bakanlığı olduğunda takip denetim sisteminin oturtulması, ortak veri sisteminin kurulması, yerel ile iş birlikleri geliştirip, iller arasında senkronize olma sağlanmış olacaktır. Ayrıca siyasi parti ideolojilerinden oluşan yerel yönetim farklılıkları da bir nebze azalacaktır çünkü göç konusu buna müsaade edilecek bir konu değildir.*” sözleriyle açıklamıştır.

Göç Bakanlığı kurulmasına ılımlı bakmayan Gençkaya ise koordinasyon sürecinin yeni bir bakanlıktan ziyade bölgesel ihtiyaçlara göre bölgesel birlikler bazında yürütülmesini önermektedir. Bunun için Bölgesel Kalkınma Ajansları bünyesinde uzmanlar tarafından kurgulanmış birimler kurulması ve koordinasyonun buralardan sağlanması merkezi bir kurumdan daha faydalı olacaktır. Bakanlık kurulduğunda yerelden ve yereldeki sorunlardan uzak, bölgesel farklılık gösteren ihtiyaçları gözden kaçırabilen ve bakanlıklar arası hiyerarşik denge kurmanın güç olduğu yeni bir yapılanma gerçekleşmiş olacaktır.

Doç. Dr. Mücahit Bektaş Türkiye’de bütüncül göç politikalarının var olma durumunu dönemsel olarak incelemiştir. İlk dönem, Arap Baharı’nın etkisiyle göç dalgasının başladığı, Türkiye için panik anıdır. Bu dönem savaşın sonucunun belirsiz olduğu, geçici, durumu kurtarmaya yönelik, acil müdahale gerektiren, insani uluslararası yardım politikalarının başladığı zamandır. Bu dönemde göç vardır ancak bütüncül göç politikalarından bahsetmek söz konusu değildir. Göçün hızlandığı, GİB’in kurulduğu dönemse ikinci dönem olarak tanımlanabilir. Savaşın geçici olmadığı, sığınmacıların ne kadar kalacağını belirsiz olduğu, göç politikalarının olduğu dönemdir. Bu dönem, yaşanan sorunlar ve vakalar üzerinden hareket edilen, göçün kalıcı olduğunun kabul edildiği, GEM’lerin kurulduğu, yurtdışından kaynak aktarılan ve dış görüşmelerin yapıldığı zamanlardır. Bu dönem politikalarının şekillenmesinde iç faktörlerden gelen baskı, muhalefet partilerin söylemleri, toplumsal tepkiler, dış faktörlerden Avrupa ülkelerinden gelen müdahaleci söylemler etkili olmuştur. Tüm bu sebepler göç politikalarına bütüncül bakmayı gerekli kılmış ancak gerçekleşmemiştir. Son dönemde ise göçe yönelik algı ve boyutların çeşitlenmesi, politika alanlarının genişlemesini zorunlu kılmıştır. Mevcut prosedürler arasında Suriyelilerin durumu sorgulanmaya başlanmış, kapsayıcılık tartışılmış, Suriyelilerin büyük bir çoğunluğunun kalıcı olduğu anlaşılmış ve STK’ların etkisi politikalarda görülmeye başlanmıştır. Bu etkilerle bütüncül politikalardan son dönemde bir nebze bahsedilebilir.

Bektaş’a göre bütüncül göç politikalarının zamanında uygulanmayışının göstergelerinden biri, nitelikli iş gücünün Avrupa’ya gitmesidir. Toplumsal olarak fayda sağlayacak kişilerin ülkede tutulması gereklidir. Bektaş bu durumu şu şekilde ifade etmiştir *“Gelecek zamanında öngörülemediğinden nitelikli iş gücü sisteme*

entegre edilemedi ve bu kişiler gitmeyi tercih etti. Mesela Suriyeli bir genetik mühendisi olsaydı, Kovid döneminde aşığı bulsaydı ya da Suriyeli bir beyin cerrahının hayat kurtardığını görseydik kimsenin gözüne batmayacaktı. Ya da Türkiye’de yaşayan bir Suriyeli, Türkiye adına uluslararası bir ödöl alsaydı, algı farklı olacaktı. Onlar da münferit yerlere gelecekti. Temelde de bütünlükçü politika olmamasından kaynaklıdır bu.”

Mülakatların üçüncü sorusu, bütünlükçü göç politikalarına önem verilmesinin katkı sağlayıp sağlamayacağı ile ilişkilidir. Bu kapsamda bütünlükçü göç politikalarının Türkiye ve göçmenlere katkısının yanıtı aranmıştır.

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya'ya göre her şeyden önce istikrar sağlanmış olacaktır. Bunun yansımaları diğer alanlara da yansıyacak ve giderek büyüyecektir. Belirsizlik olduğunda vatandaşlar ve göçmenler kime güveneceğini bilememektedir. Bütünlükçü göç politikalarında her iki kesim için de (ev sahibi toplum ve sığınmacılar) güven duyulan uygulamalar olacak ve yönetime güven artacaktır. Keza kamu politikalarını yapmanın bir amacı da yönetime duyulan güveni artırmaktır. Ayrıca sadece devlete değil, tarafların da birbirine güvenmesi sağlanacaktır. Bütüncül göç politikalarına geçildiğinde makro planlar ve stratejik planlar üretilmesi desteklenecektir. İkincisi, her şey daha da belirginleşecek, kurumlar arası iş birliği artacak bu belirginlik de istikrarı getirecektir. Bu ikisi olunca da alt sistemlerde politikalar geliştirilmiş olacak ve kesişen tüm konularda makro düzeyde bakış genişleyecek, tasarruf sağlanacaktır.

Gençkaya’ya göre gelecek varsayımı bir kenara bırakılıp, somut örnek ile konu ele alınırsa, Türkiye’de nüfus artış hızı azalmaktadır. Nüfus politikaları planlanırken, artan göçmen nüfus ve yeni gelen nüfusun doğum artış hızı bütünlükçü olarak düşünülmelidir. Çünkü her iki konuda da kesişen noktalar bulunmaktadır. Azalan nüfus karşısında, gelecekte oluşacak istihdam açığı gelen nüfusun hızlı artışı ile beraber düşünüldüğünde karşılıklı kazan-kazan politikası güdülmelidir. Gelen nüfusun ülke ekonomisine fayda sağlayacak şekilde planlanması, ülkede azalan nüfus ile arada denge kurulması, bu süreçte kesişim noktalarından yola çıkılarak bütünlükçü göç politikalarının faydasını gösterecektir.

Doç. Dr. Deniz Yetkin Aker, bütüncül göç politikasının devlet bazında ve göçmenler açısından katkısı olacağını ve Türkiye'nin çıkarına olduğunu düşünmektedir. Yürütülmesi mümkün olan bu süreçte, her ülkenin geliştirmesi gereken yanları ve eksikleri olduğunu ifade etmektedir.

Yetkin Aker'e göre bütüncül göç politikalarının geliştirilmesi hem insani açıdan göçmenleri hem de vatandaşları kapsamalıdır. Bu sağlandığında bütüncül politikaların faydası da her kesim için olacaktır. Örneğin, istihdam açısından bakılırsa, iş gücü piyasasında kayıtsız işlerde Suriyeli işçi sayısı fazladır. İstihdam açığını kapatmada dengeyi sağlamak, kayıtsız Suriyeli işçileri kayıt altına almak, düşük ücret ile çalıştırılmanın önüne geçmek ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının işsiz kalmasına düzenleme getirmek birlikte ele alınması gereken konulardır. Ayrıca istihdam sürecine katılamayan göçmen, hayatta kalabilmek ve geçinmek için suç unsurlarına meyledebilmektedir. Bunun sonucunda göçmene ön yargı ile bakan vatandaşlar da suç unsurunun yüksek olduğu bir ülkede yaşayacaktır. Tek başlık olarak görülen istihdam konusunun etki alanı görüldüğü üzere iç güvenlik, iş gücü dengesi, sosyal güvenlik, toplumsal denge konuları ile bir düşünülmelidir. Ayrıca konu hangi açıdan ele alınırsa alınsın, insani ya da realist fark etmeksizin her halükarda sosyal refah da bütünleşik politikaların bir parçası olmalıdır. Örnekte görüldüğü gibi bir alandaki olumsuz etki, diğer alanlara netice bırakabilmektedir. Yetkin Aker'e göre konu başka politikalar ile çeşitlenebilir, örneğin, Suriyelilere düzgün sağlık hizmeti verilmediğinde, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı da burada sorun yaşayacaktır. Aynı şekilde eğitim hizmetlerinde eksiklikler olursa eğitimsiz toplumun oluşmasına zemin hazırlanacak ve neticesi tüm toplumu etkileyecektir.

Yetkin Aker'e göre göç meselesinin bütüncül ele alınması sadece insan hakları üzerinden değerlendirilmemelidir. Yetkin Aker, konuya dair düşüncelerini şu sözler ile ifade etmiştir *“Göç, eskiden de dünyanın gerçeği idi, şu anda da öyle. Göçler devam edecek ve belki bizler de göç edeceğiz. Bizim göçmenleri isteyip istememizin hiçbir önemi yok, belki bir gün biz de gideceğiz. Kanada’da buzullar eriyor, ekin ekecek alanları olmadığı için ya da kuraklıktan, sular altında kalan topraklarından dolayı elbet birileri hep göç edecek. Bu bir gerçek ve bunu kabul edip ona göre çözüm üretilmelidir. Önümüzdeki 50 yıl bu devam edecek. Birileri gidecek ve birileri gelecek.*

Göç, bir dünya gerçekliğidir ve bütüncül olduğu zaman ancak anlamlı politikalar üretilebilir. Birbirinden bağımsız, habersiz, parçalı politikalar üretirsek genele uyumlanabilecek bir sistem geliştiremeyeceğiz.”

Doç. Dr. Mücahit Bektaş’a göre bu katkının belirlenmesi için öncelikle Türkiye’nin kendi iç dinamiklerine bakmak lazımdır. Bu dinamiklerde gelecekte nelere ihtiyaç olacağı çıkarılmalıdır. Mesela 2024 yılı itibarıyla Türkiye’nin düşen doğurganlık oranı ve nüfus projeksiyonundaki azalma üzerine düşünmek gereklidir. Bu düşüşe karşı Suriyelilerin nüfus entegrasyonu yapılırsa, Türkiye’nin doğum oranına katkı sağlanır ve bu eksik tamamlanmış olur. Entegrasyon doğru sağlanırsa, Türkiye’nin menfaatlerine yönelik aidiyet oluşturulursa, mevcut ülke vatandaşlarından daha fazla katkı sağlayacak duruma gelmiş dahi olunabilir. Bunun gibi katkılar için hem mevcut iç dinamikler, hem gelecek durum iyi tanımlanmalıdır. Bugün Almanya’da üçüncü kuşak yaşayan Türklere kötü entegrasyonun olumsuz etkileri görülmektedir. Bunun Türkiye’deki Suriyeliler ile yaşanmaması için çalışılmalıdır. Almanlar ve Türklere oranla, Türkiyeli ile Suriyeliler arasında gündelik yaşam ve inanç konusunda çok farklılık olmaması uygulanabilirliği kolaylaştıracaktır. Bektaş’a göre Türkiye’nin güneydoğusuna bakılırsa birçok milletten, kendi dilini koruyan toplumların yıllardır birlikte yaşadığı görülmektedir. Bugün bu kurgunun Suriyeliler ile kurulması da bütüncül politikalar ile olasıdır. Ayrımcı söylemleri azaltarak, kent ve kamu güvenliğini koruyarak, istihdam süreçlerinde kayıt altında ve birlikte yer alınarak bu başarılabılır. Tüm bunlar başarıldığında hem ülke için hem de ülkede yaşayan tüm kesimler için katkı sağlanacaktır. Bektaş, bütüncül göç politikalarına dair genel durumu şu sözler ile değerlendirmiştir *“Neticede bütüncül politika yürütülmesini bir seçenek olarak değil, zorunluluk olarak görüyorum. Eğer yürütülmezse bu Türkiye’de her açıdan güvenliğe tehdit oluşturacaktır. Huzuru etkileyecektir, insanlık açısından olumsuz sonuçları olacaktır. Bugün hâlâ göçmen karşıtı söylemler yüksekse, partilerin bu kadar oy almasını sağlıyorsa bunun temel sebebi sizin bütünlükçü politika yürütememenizden kaynaklıdır. Çünkü ortada bir kriz durumu var ve siz bunu yönetemiyorsanız, gerekli entegrasyon çalışmalarını yapamıyorsanız sorunlar devam edecektir. Fırsat penceresi olarak görüp değerlendirirsiniz göçmenleri, onlara karşı gelecek toplumsal taban da ortadan kalkacaktır.”*

Doç. Dr. Hatice Deniz Genç'e göre bütünleşik göç politikasından Türkiye'nin fayda sağlaması için öncelikle göçmenlerin envanterinin çıkarılması, güvenlik kontrollerinin yapılması, düzensiz göçün kontrol altına alınması ve kayıtlı illerde temel hizmetler alınarak yaşanması gereklidir. Gelecekte ülkenin karşılaşacağı ihtiyaçlara da eş anlı olarak bakılmalıdır. Genç'e göre *“Türkiye göçmenlerin insan kaynağından faydalanmalıdır. Türkiye'nin doğurganlık oranı 2023 yılında 1,51, Fransa'nın 1,71 ve onun dahi gerisindemiz. Belli bölgelerde nüfus Suriyeli lehine fazla. Biz hiçbir şekilde göçmen almazsak nüfus küçülecek, yaşlı nüfus artacak, emeklilik maaşlarını aşağıdan gelen nüfus karşılayamayacak, ben diyorum ki bütünlüklü göç politikası tüm bunlara hizmet eder. Ancak bunun için gelen nüfusun tanınması gerekli, öncelikle envanter çıkarılmalı. Örneğin, uluslararası nitelikli öğrencilerin eğitim süresi bittikten sonra Türkiye'nin de ihtiyacı varsa, ihtiyacı olan istihdam alanlarında 3 yıl çalışma izni otomatik olarak verilebilir, böylece istihdama katılmış olmaları sağlanır, iş gücü açığı varsa kapatılır.”* Konuyu bütüncül olarak ele almanın Türkiye'ye ve Suriyelilere katkı sağlayacağını düşünen Genç, toplumsal uyum sürecinde de göçün doğru yönetimine atıfta bulunmaktadır. Ona göre *“Bugün yerliler ile göçmen nüfus arasında yaşanan çatışma da çözülmeli. Bu çatışmalar niye olur, hükümetler göçü yönetemediğinde olur. Aslında yerliler hükümetlerine kızıyorlar ama sokakta karşısında gördüğü göçmene saldırıyor.”* cümleleri ile açıklanan sorun, yine konunun bütüncül ele alınmasıyla faydaya dönüşecektir.

Bütünleşik göç politikası yürütmede konuyu nüfus meselesi üzerinden ele alan bir diğer akademisyen Doç. Dr. Cenk Beyaz konuya dair düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir *“Günümüzde Türkiye'de doğurganlık artışı 1,51 ve nüfus artışının 2,50'leri geçmeyeceği öngörüülüyor. Dolayısıyla tıpkı Almanya'nın yaptığı gibi Türkiye'nin de nüfus politikalarını düzenlemesine ve gelen göçmenleri uyumlaştırmasına, birlikte yaşamaya elverecek bütüncül politikalara ihtiyacı artacaktır. Sanayide ve tekstilde göçmen işçiler devreden çıkınca istihdamda etkisi görülecektir. Fakat şu anda siyasilerin tutumu, toplum yapısı ve mevcut durum buna eğilimli gözükmemektedir.”* Beyaz'ın belirttiği gibi 2023 yılı istatistiklerine göre Türkiye'nin doğurganlık hızı 1,51'e düşmüştür. Bu durum, doğurganlığın nüfusun yenilenme düzeyi olan 2,10'un altında kaldığının göstergesidir (TÜİK, 2024).

Bütünleşik göç politikalarının göçmenlere faydalı olması için Beyaz'ın bir diğer önerisi GİB'in polisiye odaklı bakış açısını kaldırması, verilerin anlık ve şeffaf olarak paylaşılması, tüm Suriyelilerin kayıt altına alınması, uyumu kolaylaştıracak politikaların öğretmen, polis gibi kamu personeli tarafından da benimsenmesine bağlıdır.

Üç soru üzerinden beş akademisyen ile gerçekleştirilen mülakatlar göstermektedir ki, bütünleşik göç politikalarının başarı ile gerçekleşmesi bilgi, tecrübe, planlama ve katılım isteyen bir süreçtir. Türkiye'de göç politikalarında henüz başarılı bütüncül uygulama mevcut değildir. 2011 yılından bugüne, süreç içinde ihtiyaçlara yönelik politika üretme ve idare etme şeklinde hareket edilmiştir. Ancak hem Türkiye hem de Suriyeli sığınmacılar için karşılıklı katkı sağlayacak çıktıların elde edilmesi, bütüncül planlama ve bütünleşik uygulama ile mümkündür. Bu süreçte de politikalar herkesi kapsayıcı nitelikte olmalı ve herkes faydalanmalıdır. Bütünleşik göç politikalarının Türkiye'ye katkısının sorulduğu soruda tüm akademisyenlerin ortak vurgu yaptığı konu, nüfus ve iş gücüdür. Artış hızı azalan Türkiye nüfusu, daha hızla artan Suriyeli nüfusu ve bu bağlamda gelecekte yaşanacak iş gücü açığı meselesi akademisyenlere göre doğru planlama ve bütüncül yaklaşımla aşılabilecektir. Bu yaklaşımla bütünleşik göç politikaları uygulandığında Türkiye ve Suriyeliler açısından karşılıklı fayda artacaktır.

4.3. Çalıştay Tartışmalarında Belirginleşen Politika Önerileri

Türkiye'de bütünleşik kamu politikalarının göç konusunda hazırlanışının en güncel örneği 2018-2023 yıllarını kapsayan Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'dır (2018-2023). II. Dünya Savaşı'ndan sonra göç hareketliliğinin en yoğun yaşandığı günümüz dönemi için İçişleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı önderliğinde Plan hazırlanmıştır. Bu belgenin hazırlık sürecinde kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, uluslararası kuruluşlar ve STK'ların görüşlerine yer verilmiştir. Planın amacı, bütüncül insan hakları yaklaşımı temelinde toplumsal uyumu kuracak, insan odaklı, şeffaf ve hak temelli göç yönetimini ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamaktır.

Planın ilkelerinden ilki ‘bütüncül yaklaşımdır’. Böylece Türkiye’de farklı hukuki statüde yaşayan tüm göçmenleri ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarını kapsayıcı uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri yürütülecektir. Neticede hem vatandaşların hem de Suriyeli sığınmacıların karşılaştıkları sorunları en aza indirgeyebilecek, toplumsal uyumu arttıran, bütünlük ve bilimsel temele oturan öneriler geliştirilmiş olacaktır. Bu gaye ile hazırlanan Plan, bu araştırmanın temel dört konu başlığının ‘sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum’ belirlenmesinde başyapıt olmuştur. Bu araştırmada bu dört konu başlığı için çalıştaylar gerçekleştirilmiştir.

Çalıştaylarda konuyu bütüncül bakış açısıyla ele almak temel gaye olmuştur. Konuyu tüm muhatapların bakış açısıyla tartışmak için ilgili tüm aktörlerin katılımıyla çalıştaylar gerçekleştirilmiştir. Çalıştayların bir diğer gayesi de çözüm önerileri geliştirilirken bütünlük bakış açısını korumak ve aktörler arasında iletişimi devam ettirmektir. Bu sebeple kamu kurumu temsilcileri, özel sektör temsilcileri, akademisyenler, vatandaşlar, Suriyeli sığınmacılar, STK’lar ve uluslararası örgüt temsilcilerinin katılımıyla çalıştaylar gerçekleştirilmiştir. Tüm çalıştaylara toplam 128 farklı kişi katılmış olup, bir kişinin birden fazla çalıştaya katılması ile toplam 155 görüş alınmıştır. Bu bölümde sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularında bütünlük kamu politikası üretmek üzere gerçekleştirilen çalıştaylar, çalıştaylarda yer alan tartışmalar ve önerilen kamu politikası önerileri ele alınmaktadır.

4.3.1. Sağlık Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri

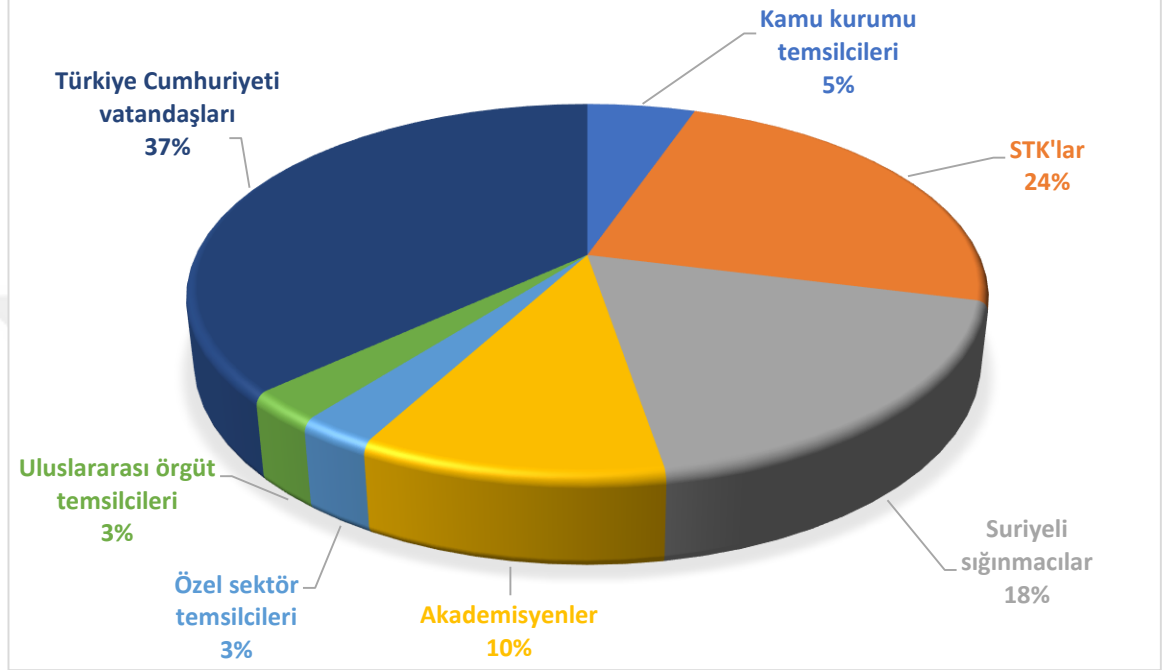
Sağlık hizmetlerinden faydalanma insani bir haktır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde “*Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır*” (BM, 1948) ve T.C. Anayasası’nda “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir*” (TBMM, 1982b) maddeleri, sağlık hakkını yasal güvence altına almaktadır. Bu yasal güvencenin geliştirilip korunması için 12. Kalkınma Planı’nda da bireylerin beden ve ruhen tam bir iyilik halinde sağlıklı yaşam sürdürmeleri için ulaşılabilir, kaliteli, güvenilir, etkin, veriye dayalı süreçlerle desteklenen, hazırlık ve uyum kapasitesi yüksek, mali açıdan

sürdürülebilir sağlık hizmeti sunumunun sağlanması amaçlanmıştır (TBMM, 2024). Sağlık politikalarının oluşumunda ‘sağlık ve uyum’ odaklı hareket edilmesinin çalışması Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) ile resmîleşmiştir. Bu belge ile *“Göçmenlere, ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerinin kolay ulaşılabilir, etkin ve sürdürülebilir bir şekilde sunulması. Sağlık hizmetlerinin göçmenlerin ihtiyaçlarına ve kültürel farklılıklara duyarlı hale getirilmesi, farkındalık ve uyum faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi. Göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimlerinin etkin bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi”* (Göç İdaresi Başkanlığı, 2018) amaçlanmıştır. Sağlık konusuna bakış bu belgeler doğrultusunda şekillenerek, mevcut kamu politikaları üzerinden ele alınmış ve bu araştırma kapsamında gerçekleştirilen çalıştayda tartışılan konular üzerinden politika önerileri geliştirilmiştir.

Bu bölümde, Türkiye’deki Suriyeli sığınmacıların sağlık konusundaki sorunları ve bu sorunlara çözüm önerileri tüm boyutları ve tüm taraflarıyla ‘Türkiye’deki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları Çalıştayı’ verilerinin ışığında tartışılmıştır. Çalıştaya kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, akademisyenler, STK’lar, vatandaşlar ve Suriyeli sığınmacılar davet edilmiştir. Davetli isimleri konu özelinde hassasiyet ile seçilmiştir.

Sağlık alanında Suriyeliler için hazırlanan kamu politikalarının değerlendirilip, sorunlar için çözüm önerilerinin geliştirildiği çalıştaya 20 farklı kurumdan, toplam 38 kişi katılmıştır. Katılımcıların dağılımı Şekil 12’de görüldüğü gibi politika ağını çeşitli tutmak üzere kurgulanmıştır. Çalıştayda politika aktörleri ile konunun bizzat öznesi Suriyeli sığınmacıların ve vatandaşların karşılıklı yer alması çok kıymetlidir. Gündelik hayat içinde bu karşılaşmayı gerçekleştirmek, tarafların birbirlerini dinlemesini sağlamak ve sorunlara birlikte çözüm üretmek için tartışmaları gerçekleştirmek çoğu kez mümkün olamamaktadır, bu araştırmanın bir gayesi de meselenin tüm taraflarını bir araya getirmektir. Bu sebeple sağlık alanındaki tartışmalara UNHCR İstanbul, Suriyelilerin nüfus yoğunluğunun bulunduğu Sultanbeyli ilçesinden Sultanbeyli Belediyesi Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İstanbul Eğitim Araştırma Hastanesi ile Ümraniye Eğitim Araştırma Hastanesi’nden uzman hekim ve sosyal hizmet uzmanları, Türk Kızılay Anadolu Yakası Toplum Merkezi, Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi, Göçmen Sağlığı Merkezi, Suriyeli sığınmacılar, göçmen

ve göçmen sağlığı üzerine çalışmalar yürüten STK'lar, İstanbul Medipol Üniversitesi akademisyenleri ve MEDAR araştırmacıları katılmıştır. Bu çalıştay için GİB ile Sağlık Bakanlığı temsilcilerine resmî davet gönderilmiş ancak ilgililerden olumlu dönüş alınamamıştır.



Şekil 12. ‘Türkiye'deki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından hazırlanmıştır.

Göç sonrası karşılaşılan ilk ve temel sorun dil bariyeridir. İletişim için öncelikle çözülmesi gereken dil konusu, sağlık politikalarında da aşılması gereken zaruri konulardandır. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen diğer çalıştaylarda da sıklıkla gündem olan dil bariyeri, sağlık konusunda ayrı bir uzmanlık gerektirmektedir. Bu hususta hastanelerde gördüğü sorunları tecrübelerinden yola çıkarak dile getiren katılımcı ve sosyal hizmet uzmanı, süreci şu şekilde aktarmıştır “*Şimdi tercüman meselesi çok ciddi sorun olmakta. Sağlıkta çalışan tercümanların sağlık dilini bilmesi lazım. Bunu bilmeyince hastalıklarda mesela tanı koymak zor, çünkü tercüman doğru aktarmıyor. Ruhsal hastalıklarda mesela mutlaka dilin bilinmesi gerekiyor. Tercüman, doktor ve hastaya doğru aktarmıyor bu durumda. Bu konuda özel eğitilmiş tercümanların olması gerekir diye düşünüyorum. Yani herhangi bir Arapça bilen ya*

da Farsça bilen bir kişi tercümanlık yapamaz.” Buradaki nüans önemlidir ve bir katılımcının belirttiği gibi, “ağrı ile acı arasındaki farkı bilmesi gerekli tercümanın, bizim için basit ancak sağlık uzmanının sorunu anlaması için önemli bir fark” oluşturur. Tercüman hizmeti bu kapsamda sadece muayene süreçlerinde düşünülmemelidir. Ailesini, yakınlarını, yaşadığı çevreyi vd. bırakarak göç etmek zorunda kalan Suriyeli yetişkinlerin ve çocukların psikolojik destek süreçlerinde de tercüman bulunması gereklidir. Alternatif olarak, Arapça ve Türkçe bilen sosyal hizmet uzmanları, psikologlar veya psikiyatrlar Suriyelilerin yoğun olduğu il ve ilçelerde istihdam edilebilir.

Tercümanlık hizmeti Geçici Koruma Yönetmeliği ile yasal zemine oturtulmuştur. Yönetmeliğe göre gerçekleştirilen iş ve işlemlerde yeterli iletişim kurulamadığı durumlarda, tercümanlık hizmetinin herhangi bir ücret ödenmeden sağlanacağı belirtilmiştir (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014, Md.31). Göçmenler (sığınmacı ve mülteciler dâhil) için uygulanmakta olan sistemi ve kamu politikalarını entegrasyon kapsamında ‘52 ülke arasında’ ele alan MİPEX 2020 ölçütlerinde de resmî dili yeterince bilmeyen hastalar için nitelikli tercüme hizmetlerinin mevcudiyetine bakılmıştır. Sağlık politikalarında birçok ülkeye göre ileri hizmet veren Türkiye, bu ölçütte 100 puan üzerinden 50 alarak, geliştirilmesi gereken bir yanı olduğunu göstermiştir. Türkiye’nin sağlık sistemi açısından en önemli gerekleri yerine getirdiği göz önüne alındığında, temel sağlık politikalarıyla kıyaslandığında tercümanlık gibi oldukça kolay sayılabilecek bazı adımların atılması için daha fazla beklenmemelidir.

Dil bariyerinin aşılması tek başına sağlık hizmeti sorunu değildir. Örneğin tercüman istihdamı konusunda sağlık terminolojisi eğitiminden geçmiş, dilin akademik ve gündelik hayattaki kullanımına hâkim, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, göçmen veya çalışma izni bulunan/alabilen geçici koruma kapsamındaki kişilerden istihdam sağlanabilir. Bunun için Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ÖSYM ve GİB ortak planlaması ile hareket edilmelidir. Sağlık Bakanlığı’nın sağlık personeli atamaları için kadro planlaması yapması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile GİB’in istihdam süreçlerinde özellikle geçici koruma kapsamındakilerin izin süreçlerini yürütmesi ve ÖSYM’nin dil yeterlik sınavlarını planlaması gereklidir. Bu koordinasyon ve uygulama süreçlerinin devlet bütçesinden olacağı kaygısı,

siyasiler veya Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Suriyeli sığınmacılar arasında gerginliklere sebebiyet verebilmektedir. Bütçesel veya uyum hususlarında sorun yaşanacak durumlarda uluslararası aktörler ile iş birliğinde ilerlenebilir. Sıhhat Projesi’nde⁴⁵ olduğu gibi AB, UNICEF vb. ortaklar ile uluslararası projeler yürütülerek maddi destek sağlanabilir.

Türkiye’de geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin nüfusunun dengeli dağılımını sağlamak üzere 2019 yılı itibarıyla İstanbul’da yeni kayıtlar kapatılmıştır⁴⁶. Bu karar ile temel hizmetlere erişimde yığılmayı önlemek amaçlanmıştır. GİB tarafından alınan bu karar, süreç içerisinde çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Suriyeliler, kaydının bulunduğu ilde tüm basamaklardan sağlık hizmetinden faydalanabilmektedir. Ancak herhangi bir sebeple kayıt dışı ilde bulunduğu ve sağlık sorunu yaşandığında sadece acil durumlarda (acil servislerdeki kırmızı alanda) hizmet alabilmektedir. Hastanenin bulunduğu ilde kaydı olmayan Suriyeliler, poliklinik hizmetlerinden faydalanamamaktadır. Poliklinik hizmetinden faydalanabilmesi için kaydının bulunduğu ildeki hastaneye müracaat etmelidir. Kayıtlı olduğu ildeki bu hastanede de sağlık işlemi yapılamıyor ise sevk ile başka bir ildeki hastanede tedavi altına alınması gereklidir. Sevk onayı GİB tarafından verilmektedir. Çalıştayda bu husus ile ilgili bütünleşik politika gereğine atıfta bulunulmuş ve sevk sürecinde GİB, Sağlık Bakanlığı, hastaneler ve SGK arasında sorunlar olduğu dile getirilmiştir. Sorun, İstanbul Eğitim Araştırma Hastanesi sosyal hizmet uzmanı tarafından şu sözler ile dile getirilmiştir *“Kurumlar arasında bir eş güdüm ve koordinasyon yok ne yazık ki mesela Göç İdaresi sevk için izin veriyor, sevki de onaylıyor ama sevki üçüncü basamak için diyelim onaylamış oluyor. Herhangi bir eğitim araştırma hastanesi sevki*

⁴⁵ Sıhhat Projesi’nin ayrıntıları için araştırmanın 3.5.1. Bölümüne bakınız.

⁴⁶ GİB’in kamuoyuna açıklaması şu şekildedir: “İstanbul, 2019 yılında geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin kayıt işlemlerine kapatılmıştır. 2021 yılı Ocak ayında İstanbul’un Fatih ve Esenyurt ilçeleri yeni ikamet izni başvurularına kapatılmıştır. 2022 yılı Ekim ayında yapılan değerlendirme sonucunda, Fatih ve Esenyurt ilçelerinin yanı sıra Avcılar, Bahçelievler, Başakşehir, Bağcılar, Esenler, Küçükçekmece, Sultangazi ve Zeytinburnu ilçeleri de yeni ikamet izni başvurularına kapatılmıştır. 1 Temmuz 2022 tarihi itibarıyla tüm illerimizde, yabancı yoğunluğunun Türk vatandaşı nüfusuna oranla %20’yi aştığı toplam 63 ilde 1.169 mahalle yeni yabancı kaydına kapatılmış olup İstanbul ilimizde kapalı mahalle sayısı 54’tür. Açıklamadan anlaşılabileceği üzere İstanbul ilimizde 39 ilçenin ikamet iznine kapatıldığı iddiaları gerçeği yansıtmamakta olup hâlihazırda 10 ilçe yeni ikamet izni başvurusuna kapalı durumdadır. Mekânsal yoğunlaşmaya yönelik izleme ve değerlendirme çalışmalarımız devam etmektedir.” Kaynak: (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023) Erişim Tarihi: 28.04.2024.

onaylamadığı için sevki düşünüyor. Kurumlar arasında yaşanan koordinasyonsuzluk var.” Yaşamı ilk sırada etkileyen sağlık hizmetinde, ilgili tüm kurumlar arasında işleyişin nasıl olacağına dair bir akış olmalıdır. Bu akış, tüm sağlık personeli ve idareciler tarafından bilinmelidir.

Sağlık konusunda yaşanan bir diğer sorun Suriyeli çocukların aşılınmasıdır. Savaş sonrası ilk amacı güvenli bir ortamda barınmak ve hayatta kalmak olan Suriyeliler için aşılama takvimini takip etmek çok da kolay değildir. Ülkeye kayıt dışı giriş yapılması, eksik aşı ile gelinmesi, kalabalık ortamlarda barınma, yerleşik hayata hemen geçemeyip şehirler arası dolaşımın aktif olması gibi sebepler sağlık yetkilileri tarafından da aşı takibini zorlaştırmıştır. Bu sebeple nadir görülen hastalıklar, özellikle sınır bölgelerinde artış göstermiş ve bağışıklama programlarında sorun yaşanmıştır (Aydın, 2021:239). Uzman doktor ve akademisyen katılımcı bu konuyu *“2014 yılına kadar kızamık virüsünün nihayete erme ihtimalini konuşurken, Suriye problemi başlayınca Türkiye’de yeniden kızamık olmaya başladı, son derece normal çünkü 3-5 vaka geldiği zaman yayılan bir şey, bugün yeniden o noktaya geldik”* sözleri ile açıklamıştır. Bu konu göçmenlere ithaf edilecek nitelikte değildir çünkü büyük çaplı göçler sağlıklı yaşam koşullarını doğurur ve bu sonuçlar olasıdır. Hem göçmenler için hem de ev sahibi ülke için yönetilmesi kolay süreçler değildir.

Aşılama eksikliği, ulusal ve uluslararası sorunlara neden olabilecek riskler taşımaktadır. Bu sebeple gerekli tedbirlerin alınması için Dünya Sağlık Örgütü başta olmak üzere uluslararası ve ulusal politikalar yapılmalı, aşı takip sistemi kurulmalı ve aşı temini ücretsiz gerçekleştirilmelidir. GİB tarafından göçmen kayıtlarının eksiksiz yapılması, kayıt dışı göçmenlerin tespiti için Emniyet Genel Müdürlüğü ile çalışılması, Sağlık Bakanlığı tarafından aşılama yapılması, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından yazılım sisteminin kurgulanması, gerekli hallerde yerel yönetimler ve STK’lar ile iş birliğine gidilmesi eksiksiz aşı takip sistemini getirecektir. Yukarıda değinildiği gibi uluslararası sağlık örgütleri de göçmen nüfusun yoğun olduğu ülkelere gerekli fonlama veya aşı teminini gerçekleştirmelidir.

Aşı takip sistemine benzer bir takip sistemi otizmli ve engelli Suriyeli çocuklar için de planlanmalıdır. Suriyeli ve Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı olan bir katılımcı gördüklerini şu şekilde dile getirmiştir *“Küçükçekmece İlçe Emniyet Müdürlüğü ile 5-*

6 yıldır beraber görev yapıyoruz. Şöyle bir şeye denk geldim, evlerde otizmli ya da engelli hasta çocuklar var. Ama maalesef bizim bu çocuklar ne aileleri tarafından ne de komşuları tarafından hastaneye götürülmemişler, aileler ya bilinçsiz ya korkuyor ya da süreçleri bilmiyor.” Ev ziyaretleri ile tespitlerin yapılması, zihinsel ve fiziksel tedavi süreçlerinin planlanması, eğitim süreçlerine katkı sağlanması, gerekirse ailelerin bilinçlenmesi için bu sistem kurgulanırken MEB, Sağlık Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı süreci birlikte planlamalı, uygulamalı ve kontrol etmelidir.

Sağlık hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası da ilaç teminidir. Bu konuyla ilgili seyrek de olsa yaşanan sorun, geçici koruma kimlik belgesindeki numaranın SGK sistemindeki kayıtlı uyumlu olmaması ve Suriyelilerin ilaç alamamasıdır. Yine kurumlararası iletişim sisteminin kurgulanması, bilişim sistemini sekteye uğratmayacak altyapıya sahip olunması, bütünleşik politikaların önemini göstermektedir.

Sağlık politikalarının eksikliğinin sonuçları hayatidir. Bunu ortadan kaldırmanın yolu sağlıkta hakkaniyeti, eşitliği, adaleti ve erişilebilirliği sağlamaktan geçer. Bu hususta ödemeye ilgili işlemlerin iyi planlanması gerekir. Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli kayıtlı olarak çalışıyor ise SGK sistemine tabidir ve sigortasını kendisi ödemektedir. Çalıştayda tartışılan konu, geçici koruma altında olup çalışmayan veya uluslararası koruma başvurusu olup henüz sonuçlanmayan kişilerdir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kapsamında uluslararası koruma başvurusu veya statü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler, genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır (Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006, Md.60). Peki geçici koruma kapsamında olup çalışmayan kişilerin durumu nasıldır? Uygulamada bu kişilerin genel sağlık sigortası primi devlet tarafından ödenmektedir⁴⁷. Ancak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından çalışmayanlar için durum farklıdır. Eğer hanedeki kişi başı gelir, asgari ücretin 1/3'ünden az ise genel sağlık sigortası primi devlet tarafından ödenmektedir (Sigortam.net Editörü, 2024). Genel sağlık sigortası ödemesinde vatandaşlar ile Suriyeliler arasında farklılık olması, toplum içinde sorun

⁴⁷ 2024 yılı için geliri brüt asgari ücretin üzerinde olan kişilerin ödemesi gereken genel sağlık sigortası prim tutarı brüt asgari ücretin %3'ü tutarındadır. Bu kapsamdaki genel sağlık sigortalılarının 2024 yılı Ocak ayı ve sonrası için ödemesi gereken genel sağlık sigortası prim tutarı aylık 600,08 TL'dir. Kaynak: (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2023), Erişim Tarihi: 01.05.2024.

oluşturduğu gibi devlet bütçesine de etki etmektedir. Nihayetinde sağlık sisteminin düzgün işlemesi bütçe gerektiren bir konudur. Çalıştay katılımcılarından Pendik Belediyesi Eski Başkanı şu sözler ile öneri getirmektedir *“Türkiye’de geçici koruma altındaki insanlardan bir işte çalışmayıp sigorta primi ödeyemeyen diyelim ki 1.000.000 insan var. Bu insanların diyelim ki 400 liradan hesaplandı primleri ve aylık toplam 400.000.000 lira etti. Buradan yıllık meblağ hesaplanır ve devlete mâl olan meblağ çıkarılır. Uluslararası mecrada da ‘benim ödemem gereken sağlık sigortası şu kadar dolar’ dersin. ‘Ve hiç olmazsa bunu ödeyin’ dersin. Evet, uluslararası fonlardan anlamlı, ne olduğu belirli, tartışmaya açık olmayan bir harcama kalemini net bir şekilde tanımlamış olursun. Bu rakamı net ölçebilirsiniz.”* Hazine ve Maliye Bakanlığı, SGK ve GİB iş birliğinde yapılacak bu ve benzeri hesaplamalar, Türkiye’nin sağlık harcamalarında geleceğe dair planlarına yön vermesi açısından kıymetlidir. Katılımcının önerisi dikkate alındığında, net rakamlar gösterilerek uluslararası aktörlerden bütçeye destek sağlanması hazineye destek sağlayacaktır. Ayrıca hizmetlerde harcamaların nasıl yapıldığına dair vatandaşların bilgilendirilmesi, devlet bütçesi harcamaları ve fonlanan meblağın açıklanması toplum içinde belirsizliği ortadan kaldıracak ve uluslararası yardım kuruluşları için de açıklayıcı olacaktır.

Türkiye, en çok Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan ülkedir. Nicel veriler ile aşıkâr olan bu durum bütünleşik politikalar ile uluslararası iş birliklerini gerekli kılmaktadır. Ayrıca sadece Suriyeli değil, Türkmen, Afgan, Özbek, Rus gibi farklı nüfuslar bir arada yaşamaktadır. Toplumsal uyum için kültürel çeşitlilikten doğan gündelik hayat farklılıklarını benimsemek gereklidir. Bu hususta çalıştayda dile getirilen konu, Suriyeli kadınların ‘kadın hekim’ tercihlerinin yanlış anlaşılmasıdır. Bilindiği üzere tüm hastaların, Hasta Hakları Yönetmeliği gereğince, kendisine sağlık hizmeti verecek personeli serbestçe seçme hakkı bulunmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 1998). Suriyeli kadınların hekimlerini kadın olarak tercih etmeleri bazı sağlık personeli tarafından cinsiyetçi ayırım olarak yorumlandığı dile getirilmiştir. Ancak bu bir tercihtir. İnanış, millet, yaşam şekli gibi konulardan kaynaklı olabilen ve cinsiyet ayrımcılığına dayanmayan bir ayırımdır. Bu konuda her hastanın tercih hakkı bulunmaktadır ve bu evrensel olarak geçerli bir hak olarak tanınmış olup, sorgulanmamalıdır. Çalıştayda gerek vatandaşlar, gerekse sağlık personeli tarafından yadırgandığı dile getirilen bu düşüncenin nedeni etkileşim ve anlaşılma eksikliğidir. Kültürlerin birbirlerini

tanımalarını arttıracak karşılıklı diyalogların, paylaşımlı sosyal etkinliklerin, eğitimlerin ve iletişimin artırılması ile olumsuz ön yargılar azalır ve grupların tanınmasını sağlar. Yerel yönetimler ve STK'lar iş birliğinde toplumsal uyum odaklı projeler geliştirilerek toplum içindeki her kesimin birbirini daha iyi tanınması böylece sağlanabilir.

Özetle, hayati sonuçları nedeniyle sağlık alanı tartışmanın dışına çıkarılmalıdır. Herkesin erişebildiği, şeffaf, hakkaniyetli bir sistemde kısa, orta ve uzun vadeli bütüncül planlama ile gerçekleştirilebilir.

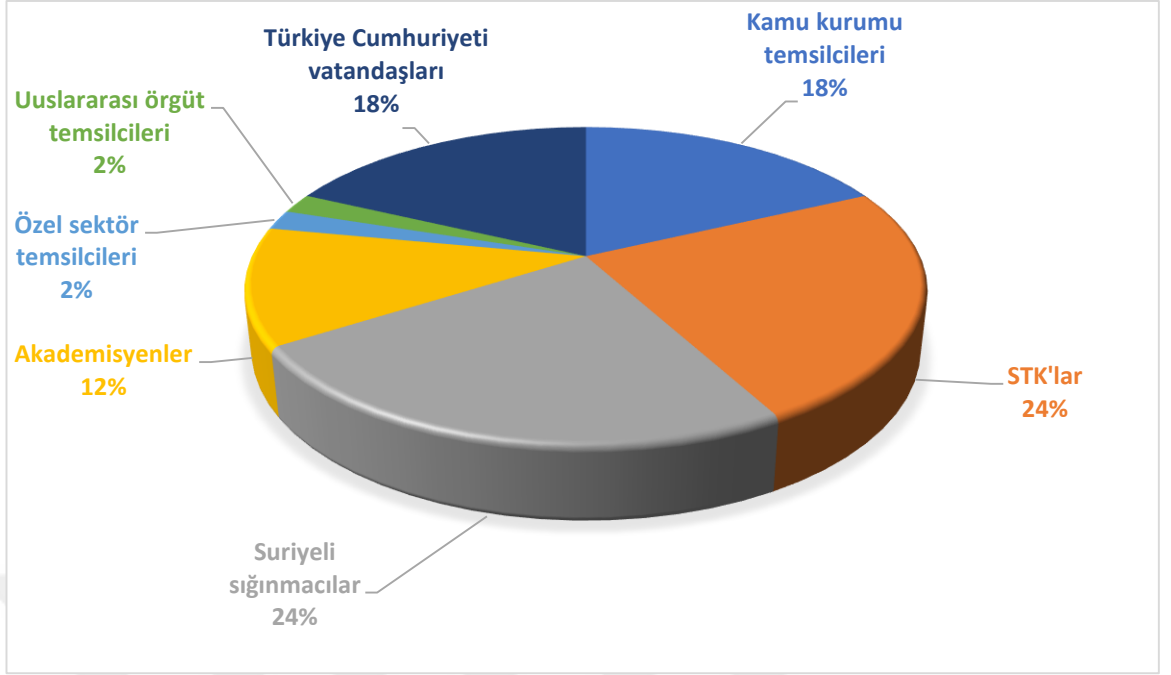
4.3.2. Eğitim Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri

Eğitim, insani bir haktır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde "*Herkes, eğitim hakkına sahiptir*" (BM, 1948) ve T.C. Anayasası'nda "*Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz*" (TBMM, 1982b) maddeleri, eğitim hakkını yasal güvence altına almaktadır. Bu yasal güvencenin geliştirilip korunması için 12. Kalkınma Planı'nda da tüm bireylerin kapsayıcılık ilkesi esaslarıyla eğitim ve hayat boyu öğrenme imkânlarına eşit şartlarda erişiminin sağlanması amaçlanmıştır (TBMM, 2024). Eğitim politikalarının oluşumunda 'eğitim ve uyum' odaklı hareket edilmesinin çalışması Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) ile resmîleşmiştir. Bu belge ile "*Göçmenlerin örgün eğitime erişimlerinin ve katılımlarının artırılmasına yönelik çalışmaların güçlendirilmesi. Göçmenlerin örgün eğitime devamlılığının sağlanması ve okul başarılarının desteklenmesine yönelik çalışmaların güçlendirilmesi. Göçmenlerin yükseköğretime erişiminin desteklenmesi. Yaygın eğitim programlarının göçmenlerin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi ve katılımının artırılması.*" (Göç İdaresi Başkanlığı, 2018) amaçlanmıştır. Eğitim sürecine bakış bu belgeler doğrultusunda şekillenerek, mevcut kamu politikaları üzerinden ele alınmış ve bu araştırma kapsamında gerçekleştirilen çalıştayda tartışılan konular üzerinden politika önerileri geliştirilmiştir.

Bu bölümde, Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların eğitim konusundaki sorunları ve bu sorunlara çözüm önerileri tüm boyutları ve tüm taraflarıyla 'Türkiye'deki Suriyelilere Yönelik Eğitim Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları Çalıştayı' verilerinin

ışığında tartışılmıştır. Çalıştaya kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, akademisyenler, STK'lar, vatandaşlar ve Suriyeli sığınmacılar davet edilmiştir. Davetliler eğitim konusuna özel olarak planlamıştır. Dengeli bir dağılım olmasına özen gösterilmiş ancak katılım durumları son dakikada değişken olabilmektedir.

Eğitim alanında Suriyeliler için hazırlanan kamu politikalarının değerlendirilip, sorunlar için çözüm önerilerinin geliştirildiği çalıştaya 35 farklı kurumdan, toplam 50 kişi katılmıştır. Katılımcıların dağılımı Şekil 13'te görüldüğü gibi politika ağını çeşitli tutmak üzere kurgulanmıştır. Böylece sorunları yaşayanlar ile karar alıcıların birbirlerine durum bildirimini yapması ve konuya farklı bakış açılarından bakması sağlanmıştır. Bu sebeple eğitim alanındaki tartışmalara kamudan İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü, İstanbul İl Göç İdaresi Müdürlüğü, UNHCR İstanbul, İstanbul PİKTES İl Koordinatörlüğü ile İstanbul Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, Arnavutköy Halk Eğitim Merkezi davet edilmiş ve katılım sağlamıştır. Suriyeli sığınmacı öğrencilerin yoğunlukta olduğu eğitim kurumlarının idarecileri Ahmet Çuhadaroğlu Ortaokulu, Kâğıthane Zuhâl Ortaokulu ve Yaşar Doğu Ortaokulu'ndan katılmıştır. Göçmenler ve Suriyeliler özelinde faaliyet gösteren STK'lar, Suriyeli sığınmacılar, İstanbul Medipol Üniversitesi akademisyenleri, öğrencileri ile MEDAR araştırmacıları katılımcılardandır.



Şekil 13. ‘Türkiye'deki Suriyelilere Yönelik Eğitim Politikalarında Çok Boyutlu Çözüm Arayışları’ Başlıklı Çalışmaya Katılanların Dağılımı

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından hazırlanmıştır.

Dil bariyeri, göç sonrası karşılaşılan ilk sorundur. Suriyeliler için de Türkçe öğrenmek, hayatlarını devam ettirebilmek ve toplumsal uyum için gereklidir. Araştırma, Bölüm 3.5.3.'de ayrıntısıyla bahsedildiği üzere bu kapsamda ücretsiz kurslar her yaş grubu için açılmıştır. Ancak dil öğrenmek uzun bir süreçtir ve çocukların bu sürede anlaşılacak istemesi, kendisini anlatamaması onları saldırgan yapabilmektedir. Doğal olarak akranları tarafından dışlanmasına neden olabilmektedir. İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü yetkilisinin belirttiği üzere dil bariyeri karşısında çocuklara ve velilerine Halk Eğitim Merkezleri'nde açılan kurslar, farklı dillerde hazırlanmış bilgilendirme materyali ve bilgilendirme toplantıları yapılmıştır. Özellikle Suriyeli çocukların ebeveynlerine ulaşmak için hazırlanan bir tarafı Türkçe, diğer tarafı Arapça broşürler, okuma yazma ve meslek edindirme kursları, koro grupları, vatandaşlar ve Suriyeliler ile yürütülen ortak faaliyetler ile okullarda kermes çalışmaları yapılmıştır. Bu faaliyetler hem eğitim hem de toplumsal uyum gayesini taşımaktadır. Benzer bir uygulama katılımcı STK temsilcisi tarafından iletilmiştir. Türkiye vatandaşı çocuklar ile Suriyeli çocukları tiyatro sahnesinde buluşturan metinler hazırlayarak, birlikte oyun sergilemeleri ve okulları gezerek mini turne yapmaları sağlanmıştır. Çocuklar, sadece

eğitim kaygısı ile bir araya gelmeyip, sosyalleşmek için de görüşür hale gelmiştir. Bu ve benzeri uygulamalar, tanınmadığı için çekinilen karşı tarafın tanınırlığını arttıracak niteliktedir. Ancak bütün okulların bütçesi, kapasitesi, personeli ve ekipmanı bu planlamaları yapmak üzere yeterli değildir. MEB tarafından yapılan planlamalarda, okullardaki öğrenci sayısı, gereklilikler ve özel durumlar dikkate alınmalı ve hibe başvuruları yapılmalıdır. Dil bariyerini aşmak için Arapça ve Türkçe dil bilgisine sahip sözleşmeli/kadrolu öğretmenler istihdam edilmelidir. Bu konuda yapılmış çalışmalar, eğitim-istihdam ilişkisine dair gündemler ilerleyen kısımlarda açıklanmıştır.

Dil bariyerine bağlı olarak ‘denklik meselesi’ çözüm üretilmesi gereken bir diğer sorundur. Yürütülen eğitim politikalarında denklik alınmasına dair süreç planlanmıştır ancak denklik sağlandığında dil bariyeri sorunu ile karşılaşmaktadır. Okulunda uluslararası öğrenci sayısı fazla olan bir idareci ve çalıştay katılımcısı, tecrübelerini şu şekilde ifade etmektedir: *“Geliyor çocuk 11 yaşında, 12 yaşında. Çocuk gelmiş mesela Suriye’den Türkiye’ye, ben gelmiş denklik istiyorum. İlçe Millî Eğitime gönderiyoruz, denklik belgelerini alması için ve ilçeden bana gelen yazıda ‘evet bu çocuğun 5. sınıfa başlaması gerekiyor’ deniliyor. Ancak çocuklar tek kelime Türkçe bilmiyor, tek kelime Türkçe bilmeyen bir çocuğu ben matematik, fen, sosyal bilgiler ve diğer derslerin olduğu bir sınıfa yerleştiriyorum. Şu an benim 5. sınıflarımda hemen hemen 10’a yakın çocuk var, yani 30-35 arası öğrenci sayım, 10 tanesi rahat Suriyeli.”* İdarecinin bahsetmiş olduğu bu hususlar, ivedi çözüm üretilmesi gereken konulardandır. Suriyeli öğrencilerin öncelikle dil bariyerinin aşılması, bunun için de okullarda Türkçe hazırlık sınıflarının olması ve iletişim kurabilecekleri öğretmen atamalarının yapılması önemlidir. Hazırlık eğitimi sürecinde de tüm öğrencilerin ortak etkinlikler ile sosyalleşmesi ve birbirlerini ötekileştirmemesini sağlamak gereklidir. Keza bu ötekileştirme sadece vatandaş olan çocuklardan değil, grubunu kendi milletinden oluşturan uluslararası öğrencilerden de kaynaklı olabilmektedir. Aynı şekilde Suriyeli öğrencilerin velilerinin de sürece dâhil edilmesi, veli toplantılarına kendi dillerinde davetiyeler ile çağırılmaları ve toplantılarda çevirinin yapılması hem eğitim sürecini hem de uyum sürecini destekleyecektir. Burada görüldüğü üzere sorun sadece akademik bilgi aktarımı değildir, sosyo-psikolojik olarak bütüncül düşünülmelidir. Bu sebeple MEB ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın sorunları ve çözümleri

birlikte değerlendirmesi gereklidir. Ayrıca göçmen dernekleri sürece dâhil edilerek destek sağlanabilir.

Kayıt dışılık, evde saklanan sığınmacı çocuklar bir diğer büyük sorundur. Suriyeliler üzerine faaliyet yürütmekte olan STK temsilcisi “Özellikle kayıt dışı çocuklar ve istihdamı hiçbir sayısal veriye girmemektedir. Bu çocuklar, gelecekte toplumu etkileme gücü yüksek bir kesimdir. (...) Ayrıca şu anda Suriyeli küçük çocukların, hızlı bir şekilde madde bağımlılığına yöneldiğini görüyoruz ve bunların çoğu da kayıtsız kişilerdir. Belli bir süre burada kalacak, bir şekilde Avrupa’ya geçebilecekse geçecek, geçemeyecekse birçok sorunlarla beraber geçemeyecek ama muhakkak olumsuz bir pozisyonda kalacak.” diyerek sorunu açıklamaktadır. Kayıt dışı Suriyeli çocuklar bir diğer tanımla ‘gölgedeki çocuklar’ eğitim süreçlerine dâhil olamamaktadır. Bunun nedeni ekonomik kaygılar nedeniyle çocuk işçi olarak çalışmak zorunda olmaları ya da konsolosluklarından evrak temini yapamamalarıdır. Bu çocukların bir kısmı da katılımcının belirttiği gibi madde kullanımına yönelebilmektedir. Görüldüğü üzere sorun tek konudan oluşmamaktadır. Eğitim, istihdam ve sosyal hizmet politikalarının birlikte geliştirilmesi ile gölgedeki bu çocuklara destek sağlanması gereklidir. Burada GİB, MEB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, yerel yönetimler ve konuyla ilgili çalışan STK’ların devreye girmesi ve birlikte politika geliştirmesi gereklidir çünkü konu her kurum için bağlayıcıdır.

Eğitim, barınma, istihdam ve sağlık hizmetlerine erişimi engelleyen ve bütünleşik olarak ele alınması gereken bir diğer politika 2019 yılı itibarıyla İstanbul’da geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin yeni ikamet izinlerinin kapatılmış olmasıdır⁴⁸. Bu konu GİB, MEB ve Suriyeli sığınmacıların uzlaşmakta zorlandığı ve öneri politika

⁴⁸ GİB’in kamuoyuna açıklaması şu şekildedir: “İstanbul, 2019 yılında geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin kayıt işlemlerine kapatılmıştır. 2021 yılı Ocak ayında İstanbul’un Fatih ve Esenyurt ilçeleri yeni ikamet izni başvurularına kapatılmıştır. 2022 yılı Ekim ayında yapılan değerlendirme sonucunda, Fatih ve Esenyurt ilçelerinin yanı sıra Avcılar, Bahçelievler, Başakşehir, Bağcılar, Esenler, Küçükçekmece, Sultangazi ve Zeytinburnu ilçeleri de yeni ikamet izni başvurularına kapatılmıştır. 1 Temmuz 2022 tarihi itibarıyla tüm illerimizde, yabancı yoğunluğunun Türk vatandaşı nüfusuna oranla %20’yi aştığı toplam 63 ilde 1.169 mahalle yeni yabancı kaydına kapatılmış olup İstanbul ilimizde kapalı mahalle sayısı 54’tür. Açıklamadan anlaşılabileceği üzere İstanbul ilimizde 39 ilçenin ikamet iznine kapatıldığı iddiaları gerçeği yansıtmamakta olup hâlihazırda 10 ilçe yeni ikamet izni başvurusuna kapalı durumdadır. Mekânsal yoğunlaşmaya yönelik izleme ve değerlendirme çalışmalarımız devam etmektedir.” Kaynak: (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023), Erişim Tarihi: 28.04.2024.

geliştirilemeyen bir diğer gündemdir. Konuya dair Suriyeli sığınmacılardan gelen soru ve eleştirilere GİB temsilcisi şu şekilde yanıt vermiştir:

“Takdir edersiniz ki kamu güvenliği, kamu düzeni gereğince ve temel hakların hem Türk vatandaşlarının hem de diğer insanlara, kişilere sunulabilmesi için devletin imkân ölçüsünde şehirlerde yabancı yoğunluğunu belirleme hakkı ve gerekliliği her zaman mümkün ve kabul edilebilir bir şeydir. Dolayısıyla İstanbul gibi çok yoğun ve dar bir alana sıkışmış bir şehirde temel hizmetlere erişimin çok daha nitelikli bir hale getirilebilmesi için özellikle 4 milyona yakın Suriyeli yabancının yaşadığı Türkiye’de kaçınılmaz olarak sınırlandırılması gereken bir şehirdir. İstanbul’da yabancı ikameti bu kapsamda özellikle eğitim ve sağlık haklarına erişim konusunda daha hızlı, daha etkili erişim konusunda böyle bir kısıtlama yaparak bu imkânın artırılması hedeflenmiştir. Aslında her şeyden önce güvenlik meselesi değil, bu haklara daha etkili bir biçimde erişimin sağlanabilmesi için böyle bir şey yapılıyor. Eğer İstanbul’a kayıtların kapatılmaması söz konusu olsaydı, İstanbul’da yaşayan şu anda 550 bine yakın⁴⁹ Suriyeli varken kapatılmaması halinde belki 1,5 milyona yakın Suriyeli olacaktı. Göç İdaresinin almış olduğu karar doğrultusunda ilimizde temel haklara, hizmetlere erişmesi söz konusu değil yabancılardan.”

Özellikle büyük şehirlerde göçmen nüfusun dengeli dağılımını sağlamak, temel hizmetlere erişimde yığılmayı önlemek amacıyla kararın alındığını ifade eden GİB temsilcisi, Dünyada en fazla Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan Türkiye’nin toplumsal düzeni sağlamak adına hassas bir dengede durduğunu dile getirmiştir. Üst pencereden bakıldığında mantıklı gelen bu politika, süreç içerisinde çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Yaşanan sorunlardan bir tanesi Suriyeli çocukların okulsuzlaştırılmasıdır. İstanbul’da 2018-2019 eğitim öğretim döneminden sonra kesintisiz okula devam eden sığınmacı öğrenciler istisna olmak üzere, okulla ilişkisi kesilmiş veya okula henüz başlayan çocukların okul kayıtları sadece kayıtlı oldukları illerde yapılmaktadır. Bu durumda ebeveynleri kayıt dışı ilde çalışmakta olan çocukların okula erişimleri imkansız hâle gelmekte ya da ailelerinden farklı illere taşınmaları gerekmektedir. Suriyeli sığınmacı çocukların yaşadıkları ilden farklı bir ilde kayıtlı olması nedeniyle okullara kayıt yaptırılamaması sorununa karşın,

⁴⁹ Sayı olarak en çok Suriyeli barındıran şehir 530 bin 532 kişi ile İstanbul’dur. Kaynak: (Mülteciler Derneği, 2024), Erişim Tarihi: 24.04.2024.

bulundukları ilde kayıt imkânının tanınması gerekmektedir. Bu konu istihdam başlığında tekrar karşımıza çıkacaktır. Benzer sorunların önlenmesi için politika yapıcılar tarafından, politika uygulamasına geçilmeden önce konu tüm boyutlarıyla ele alınmalıdır. Elbette illerde nüfusu dengede tutmak, kamu hizmetlerinde yığılımı önlemek ve bunlar için tedbir almak gereklidir. Ancak eğitim hakkını korumak adına bu durumda olan sığınmacı çocukların sayısı tespit edilmeli, ildeki okul kapasitesi ve sınıf mevcudu ile karşılaştırılmalıdır. Böylece bu çocukların okul dışı kalmaları durumunda madde bağımlılığı, terör gibi risklere dağılmalarının önüne geçilmiş olacaktır. Eğitim hizmetinden mahrum kalındığında gelecekte oluşabilecek riskler ile bugün elde edilecek avantajlar arasındaki değer ölçülmelidir. Bu sürece engelli ve üstün zekalı öğrencilerin tespit edilmesine yönelik faaliyetler ve bu öğrencilere uygun eğitimin planlaması da eklenmelidir. Tüm koşullar değerlendirildiğinde GİB, MEB, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı başta olmak üzere yerel yönetimler, STK'lar ve sığınmacılar iş birliğinde bütünsel eğitim politikalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Çalıştayda dile getirilen bir diğer konu, Suriyeli öğrencilere fonlanan projeler kapsamında dağıtılan kırtasiye yardımlarıdır. Suriyeli öğrencilerin yoğunlukta olduğu eğitim kurumunun idarecisi tarafından dile getirilen bu sorun *“(...) kırtasiye yardımlarının diğer öğrencilerin gözünün önünde yapılmaması lazım. Bu bize bir yerde Millî Eğitim Bakanlığı'nın kendi eksikliğini de aslında göz önüne çıkardı. Ayrıca vatandaşa da bir alerjik reaksiyon oluşturdu. Yani burada söylemem yanlış anlaşılmasın sakın, yani böyle bir yardım yapılmasın demiyoruz ancak öğrenci eline kırtasiye malzemesini alıp sınıfa geçtiği zaman direkt. Zaten etiketten mağdur olan öğrenci, o etiketler ile sınıfın ortasında kalıyor.”* şeklinde ifade edilmiştir. Malzeme açısından eksik giderilmesi adına fonlanan projeler, burada da bahsedildiği üzere sınıf içinde Suriyeli öğrencinin daha da etiketlenmesine neden olabilmektedir. Bir diğer durum da vatandaş olan öğrenci ve ailesinde oluşan ‘bizim durumumuz da kötü, neden bize yardım yapılmadı?’ düşüncesidir. Malzeme eksikliğini giderme çabası, diğer taraftan sınıf içinde ve veliler arasında olumsuz düşüncelerin yayılmasını sağlamaktadır. Burada proje uygulama süreçlerine dair planlamanın toplumsal uyum odağından uzak olduğu görülmektedir. Destekleyici materyalin ulu orta dağıtılmasının olumsuz etkileri öngörülmelidir. Projenin bir ayağı yapıcı nitelikteyken, öteki yandan tepkilere neden olmaktadır. Çözüm için MEB ile İçişleri Bakanlığı koordinasyonu

gereklidir. Sığınmacıların yaşadıkları adresin bulunduğu kaymakamlıklar, belediyeler veya muhtarlıklar malzeme teminini yapabilme kapasitesine sahiptir. Proje bütçesinden alınan malzemelerin dağıtımı için yine proje bütçesinden görevlendirilecek yetkililer ve yerel yönetimler iş birliğinde dağıtım gerçekleştirilebilir. Böylece okullardaki idareci ve öğretmenler sürece dâhil edilmemiş ve tepkilerle karşılaşmamış olacaklardır. Daha da önemlisi, Suriyeli öğrencilerin sınıf içi etiketlenmesi sorunu da her yardımda tekerrür etmeyecektir. Bu konuda idareciler tarafından belirtilen bir diğer husus, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ailelerin bu harcamaların devlet bütçesinden yapıldığı iddiası ile sorun oluşturduğu üzerinedir. Proje kapsamında yapılan yardımların devlet tarafından ödenmediği bilgisinin yapılması gereklidir.

Eğitim politikaları için vurgulanan bir diğer husus, Suriyeli öğrencilere psikolojik destek yetersizliğidir. Pek çoğu ailesini, yakınlarını, konutunu ve yaşadığı ortamı kaybederek Türkiye'ye gelmiş Suriyeli çocukların öncelikle psikolojik olarak desteklenmesi gereği okul idarecileri tarafından dile getirilmiştir. Bu görüşe göre, PIKTES ve benzeri projeler ile sağlanan aynı yardımın yanı sıra, Arapça bilen psikolog ve danışmanların, Suriyelilerin yoğun olduğu eğitim kurumlarında istihdam edilmesi gereklidir. *“(...) Çünkü dediğim gibi yani çocuk zaten anlaşılmaktan ve bu yaralarından muzdarip, bunları gidebildiğimiz zaman entegrasyon noktasında büyük bir adım atmış oluruz diye düşünüyorum.”* ifadesiyle konunun önemini vurgulayan idarecinin belirttiğine göre Suriyeli çocukların psikolojik olarak desteklenmeleri ve anlaşılmaları, toplumsal uyum süreçlerine de katkı sağlayacaktır. Kurum bazlı olmasa dahi ilçe bazında Arapça bilen psikologların istihdam edilmesi önerisi geliştirilmiştir. Eğitim ve toplumsal uyum politikaları birçok açıdan iç içe geçmiştir. İki alanı birlikte önceleyen bütünleşik politikalar yürütülmelidir. Bu alanda İstanbul Maltepe’de yürütülen başarılı bir çalışma MEB yetkilisi tarafından dile getirilmiştir. *“Maltepe’de 50 adet Ahıska Türkü vardı o yıllarda, biz onların hepsini Gençlik Spor Merkezlerine yönlendirdik. Orada spor ile uğraşmalarını sağladık ve bizim özellikle okul yöneticilerine tavsiyemiz şuydu, evet gençler akademik başarısızlık yaşadıkları için okul terki isteyebilirler. Kendilerini daha iyi hissedebilecekleri işlerde çalışmak isteyebilirler. Ama gençleri okula bağlamanın bir yolu vardır. Ya sanattır ya spordur. Hiç Türkçe bilmesek bile, akademik bilgisi yetersiz olsa bile biz bunları sanat veya*

sporla okula bağlayalım.” Bu organizasyonun tamamlanması ardından gençlerin performans gösterilerine aileleri davet edilmiş, kardeş aile çalışmaları yürütülmüştür. Hem gençler hem aileleri arasında bağ kurulmaya çalışılmış ve başarılı olunmuştur. Bir süre sonra Ahıska Türkleri okullarına gitmeye ve derslerine katılmaya başlamıştır. Uygulama göstermektedir ki eğitim politikaları sadece akademik bilgidan ibaret değildir. Öğrencilerin keyifle gerçekleştirecekleri faaliyetler, kültürel, sanatsal aktiviteler ve ailelerin dâhil edilmesi okul ortamını, öğretmenlerini ve sınıf arkadaşlarını sevmelerine destek olmaktadır. Bu hususta yine bakanlıklar ve yerel yönetimler arasında iş birliği gereklidir. Gençlik ve Spor Bakanlığı ile MEB ortaklığında projeler planlanıp, belediyelerin tesis imkânlarında hayata geçirilebilir. Projelerin başarılarını değerlendirmek adına, ön test ve son test ile eğitim ve uyum süreci ölçülebilir.

Eğitim kurumlarında ırkçılık, çalıştayda üzerinde en çok durulan konudur. Çocukların ailelerinden duyumları ve bazı öğretmenlerin sınıfta şahsi düşüncelerini yansıtmak şeklindeki tutumlarının ırkçılığı arttırdığı iddia edilmiştir. Bunu önlemek adına bir dönem MEB tarafından yapılan eğitici eğitimleri güncellenmeli ve devam etmelidir. Eğitici eğitimlerinin içeriğinde, kültürel farklılıklar ve uyum içinde yaşama konusunun eklenmesi gereklidir. Bu konu aynı zamanda MIPEX 2020 ölçütlerindendir. Kültürlerarası eğitimi ve çeşitliliği yansıtmak okul müfredatının, eğitim sürecine entegre edilmesi ülkelere sorulmuştur. Türkiye bu konuda 100 üzerinden 50 puan almıştır. Ancak çalıştayda da belirtildiği üzere bu bir ihtiyaçtır. Hem eğitici eğitim paketlerine hem de öğrenci müfredatına eklenmelidir.

PIKTES, Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki çocukların eğitime kolay erişmelerine ve sosyal uyumlarına katkı sağlamak amacıyla 2016 yılında başlayan, AB tarafından Türkiye'deki Sığınmacılar ve Malî Yardım Programı tarafından fonlanan ve MEB tarafından yürütülen bir projedir. Bu projenin uygulama biçimleri okul idarecileri tarafından olumsuz şekilde dile getirilmiştir. PIKTES kapsamında Suriyeli öğrencilere ücretsiz servis imkânı tanınmıştır. Bu hizmetin sağlanması öğrenciler ve velileri tarafından eleştirilmiştir. Çalıştayda bu konuya yorum yapan PIKTES il koordinatörlüğü yetkilileri, PIKTES+ ile bu eleştirilere yanıt verildiğini dile getirmiştir. Projenin devamı olan PIKTES+ sadece Suriyeli öğrencileri değil,

ekonomik durumu güç olan Türkiye vatandaşı öğrencilerin de proje kapsamında ücretsiz servis hizmetinden faydalanacağını belirtmiştir. Bu araştırma kapsamında, proje yetkilileri ile idarecilerin eş anlı aynı ortamda tartışıyor olması dezenformasyonu önlemeye katkı sağlamıştır. Ancak MEB’e bağlı çalışan eğitimci ve idarecilerin PIKTES+ hakkında farklı bilgilere sahip olması, vatandaşlara doğru aktarımın nasıl sağlanacağı konusunda düşündürücüdür. Bu durum, çok paydaşlı katılımı bilgilendirme toplantılarının yapılmasının gereğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Eğitim ve istihdam politikalarında birlikte düşünülmesi gereken bir husus, Suriyeli gönüllü eğitimcilerdir. Arapça dilde eğitimin gerçekleştiği GEM’lerde 2016 yılı itibarıyla Suriyeli gönüllü eğitim personeli, eğitim vermek üzere görev almış ve devlet okullarındaki geçici koruma kapsamındaki çocuklara destek sağlamıştır. Gönüllü personele aylık teşvik ödeneği verilmiştir (MEB, UNICEF, 2019). Hayat Boyu Öğrenme Programı kapsamında görev alan, Suriyeli öğretmenlerin ve öğrencilerin heyet başkanı olan katılımcı, bu konuda yaşanan sorunları şu cümleler ile dile getirmiştir. *“Program kapsamında yaklaşık 12.500 Suriyeli gönüllü eğitici yer almıştır. 2016 yılından 2021 yılına kadar görev yaptık, bizi çıkarırken neden haber verilmedi, resmi karar yazılı bir şekilde verilmedi? Hâlâ işten çıkarılan Suriyeli öğretmenler, belediyeye gidip de kaymakama gidip de kış yardımında başvururken, oradaki memur diyor ki, siz sistemde memur gözüktüyorsunuz. O zaman bunların maaşları nerede o zaman? Ayrıca işe dönen 2.500 Suriyeli öğretmenimiz, okullarda bekçi, çaycı olarak çalıştırılıyor. Şikâyet ederse de beğenmiyorsan istifanı ver deniliyor. Buradaki kamu kurum yetkililerine sesleniyorum, bu konuda ne yapılabilir?”* Bu sorun tam olarak kurumlar arası birlikteliği gerektirmektedir. Bu konuya dair çalıştayda öneri getirilememiştir. Beyan göstermektedir ki sistemden çıkarılan Suriyeli öğretmenler, bir diğer sistemde çalışan olarak kayıtlı görülmektedir. Bu durum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, MEB, SGK ve İŞKUR sistemlerinin ‘birbirinden habersiz’ olduğunu göstermektedir. Çalışılan yılların kaydı, çalışma izinleri, sigorta işlemleri ve hak kayıplarının önlenmesi için ilgili kurum ve kuruluşların iş birliği içinde hareket etmesi gereği aşikardır. Tam da bu konu, kamu politikalarında bütünsel hareket edilmesi gereğini bir kez daha göstermektedir.

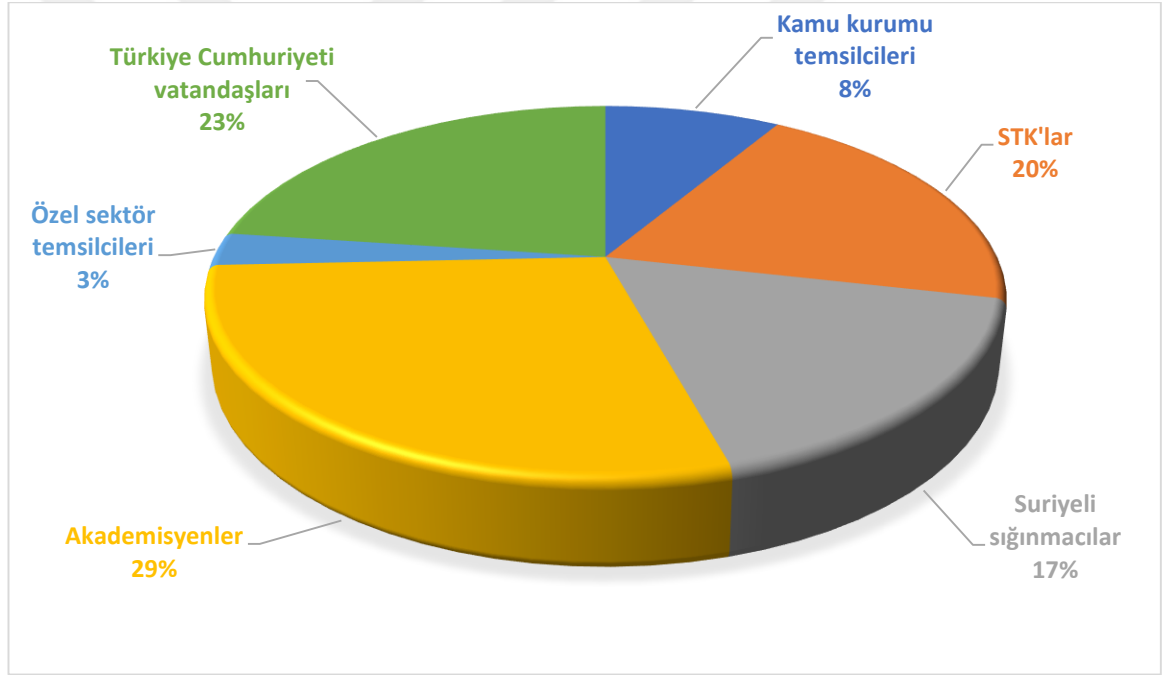
4.3.3. İstihdam ve Çalışma Koşulları Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri

Herkesin kendi hayatını idame ettirebilmesi için insani hak ve koşullarda çalışma hakkı vardır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde "*Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır. (...) eşit iş için eşit ücret hakkı vardır*" (BM, 1948) ve T.C. Anayasası'nda "*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir*" der ve devam eder "*Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.*" (TBMM, 1982b) maddeleri çalışma hakkını güvence altına alır. 12. Kalkınma Planı'nda da toplumun tüm kesimlerine yeterli bir gelirle, kayıtlı, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlandığı koşullarda iş imkânının sunulması, çalışma çağındaki nüfusun azami düzeyde istihdam edilmesi amaçlanmıştır (TBMM, 2024). İstihdam politikalarının oluşumunda 'iş gücü piyasası ve uyum' odaklı hareket edilmesinin çalışması Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) ile resmîleşmiştir. Bu belge ile "*Göçmenlerin istihdamına yönelik analiz ve planlamanın yapılması. Göçmenlerin önceki öğrenmelerinin tespiti, sertifikasyonu ve işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması. Göçmenlerin çalışma haklarının korunması ve geliştirilmesi*" (Göç İdaresi Başkanlığı, 2018) amaçlanmıştır. İstihdam ve çalışma koşullarına bakış bu belgeler doğrultusunda şekillenerek, kamu politikaları üzerinden ele alınmış ve bu araştırma kapsamında gerçekleştirilen çalıştayda tartışılan konular üzerinden politika önerileri geliştirilmiştir.

Bu bölümde, Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların istihdamı ve çalışma koşulları konusundaki sorunları ve bu sorunlara çözüm önerileri tüm boyutları ve tüm taraflarıyla 'Göçmenlerin Ekonomiye Katkıları ve Önündeki Engeller Çalıştayı' verilerinin ışığında tartışılmıştır. Çalıştaya kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, akademisyenler, vatandaşlar, STK'lar ve Suriyeli sığınmacılar davet edilmiştir.

İstihdam ve çalışma koşulları alanında Suriyeliler için hazırlanan kamu politikalarının değerlendirilip, sorunlar için çözüm önerilerinin geliştirildiği çalıştaya 19 farklı

kurumdan, toplam 35 kişi katılmıştır. Katılımcıların dağılımı Şekil 14'te görüldüğü gibi politika ağını çeşitli tutmak üzere kurgulanmıştır. Gündelik hayatta aynı anda ve aynı ortamda bulunma imkanı olmayan bu kurum ve kişiler, istihdam alanında yaşanan sorunları ve çözüm önerilerini tartışmıştır. Bu sebeple istihdam ve çalışma koşulları alanındaki tartışmalara İstanbul Sosyal Güvenlik Kurumu, İstanbul Ticaret Odası, UNHCR İstanbul, Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği, İstanbul Medipol Üniversitesi ve Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi akademisyenleri, Kızılay Toplum Merkezi, Öz İplik İş Sendikası, Tekstil İşçileri Sendikası, Uluslararası Mülteci Hakları Derneği, Pek Danışmanlık, iş ve sosyal güvenlik hukukçusu, iş sağlığı ve güvenliği uzmanı, Suriyeli sığınmacılar, 10'lar Medya, çeşitli STK'lar ve MEDAR araştırmacıları katılmıştır.



Şekil 14. ‘Göçmenlerin Ekonomiye Katkıları ve Önündeki Engeller’ Başlıklı Çalıştaya Katılanların Dağılımı

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından hazırlanmıştır.

Suriyeli sığınmacıların hayatlarını devam ettirebilmeleri ve ekonomik özgürlüklerini kazanmaları için çalışma izinlerinin olması gereklidir. Çalışma izni konusu çalıştayın en temel gündemi olmuştur. 6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağdurlarına çalışma izni

verilebilmektedir. Bu kişiler izin başvurusu için geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvurabilirler (Uluslararası İşgücü Kanunu, 2016, Md.16-Md.17). Burada izin alma sorumluluğu işverendedir. İşveren, e-devlet üzerinden başvuruyu gerçekleştirmektedir⁵⁰. Başvuru sonrası işverenin yapması gereken iki adet ödeme bulunmaktadır⁵¹. Bu harç bedelleri bir yıllık izin için ödenirken, süre bitimine iki ay kala işveren isterse süre uzatımına gidebilir. Her süre uzatım başvurusunda o yılın ederine göre harç ve değerli kâğıt bedellerinin ödenmesi şarttır. Yasal mevzuat bu şekilde kurgulanmışken, uygulama tartışma ve aksaklıklara neden olmaktadır. İşverenin geçici koruma kapsamındaki her istihdam kişisi için başvuru ve ödeme yapmak zorunda olması caydırıcıdır. Ayrıca her yıl bitiminde ödeme yapılması ve iznin uzatılması gereği de işveren açısından maddi/manevi külfet olmakta, toplam maliyeti arttırmaktadır. Bu konu aynı zamanda geçici koruma kapsamındakiler için de zaman ve kazanç kaybıdır. Gerçekleştirilen izin başvurularına yanıt gelme süresi (ilk başvuru ve her uzatmada) 3 hafta ile 2 ay arasında değişmektedir. Bu sürede gelir elde edemeyen geçici koruma kapsamındakiler, hayatlarını devam ettirebilmek için alternatif kayıt dışı işlere yönelmektedir ve başvuru süreci olumlu sonuçlandığında kayıtlı işte devam etmeyi tercih etmeyenler de olabilmektedir. Görüldüğü üzere çalışma izni başvurularında tüm süreç işverenin inisiyatifindedir. Tüm bu prosedür, işveren kendi ülke vatandaşları için ödeme yapmıyorsa geçici koruma kapsamındakiler ile niçin çalışsın, sorusunu sordurtmaktadır. Burada işverenin tercih meselesi, aynı işi daha uygun ücretle yaptırma motivasyonu olabileceği gibi vatandaşlar arasından işçi bulamama durumu da olabilir.

Çalışma izni başvurusuna olumlu yanıt alanlar, başvurunun yapıldığı iş yerinde ve ilde çalışmak zorundadır. İş yeri değişikliğine gidilmesi halinde izin geçerliliğini yitirmektedir ve yeni iş yerinde işveren tarafından tekrar başvuru yapılmalıdır. Başvuru öncesinde de eskiden çalışılan iş yerinde sistemden çıkış yapılmalıdır. Hayatın dinamiklerine göre yaşamak istediği ili, çalışmak istediği iş yerini tercih

⁵⁰ Çalışma izni alma süreçleri adım adım açıklanmış ve sayfa sekmeleri resmedilmiştir. Ayrıntılar için kaynağa bakınız: (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2022), Erişim Tarihi: 03.05.2024.

⁵¹ 2024 yılında geçici koruma kapsamındaki kişiler için harç bedeli 2.732,40 TL, değerli kâğıt bedeli 565,00 TL'dir. Kaynak: (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023), Erişim Tarihi: 03.05.2024.

etmek isteyen Suriyeliler bu sebeple de kayıt altında çalışmayı tercih etmemektedir. Daha az gelire ancak dilediği iş yerinde çalışmak cazip gelmektedir. İş yeri değişikliğine gidilememesi işveren açısından avantajlıdır. Çünkü çalışma izni prosedürlerinin zahmetli, uzun ve harçlı olduğunu bilen işveren, geçici koruma kapsamındaki çalışanını kendisine bağımlı düşünebilmekte ve insani haklardan mahrum bırakabilmektedir. Çalıştayda bu sorun üzerine tartışan SGK temsilcileri, akademisyenler, sendika temsilcileri ve Suriyeli sığınmacıların ortak çözüm önerisi, prosedürlerin geçici koruma kapsamındakileri ve işvereni zorlamayacak hale getirilmesi üzerinedir. Bunun başarılması için de tüm süreçleri göz önüne alarak, sorunları tanıyarak bütünlük politikası üretimi gereklidir. Bölümün ilerleyen kısımlarında, diğer sorunlar da tanımlanarak, hepsine bütüncül bakış açısıyla yaklaşılmaya çalışılmıştır.

52 ülke arasında göçmen politikalarını ele alıp inceleyen MİPEX 2020 verilerine bakıldığında da (Bölüm 3.5.6.) iş gücü piyasasına erişim kolaylığı açısından Türkiye zayıf konumdadır. Bu ölçütte Türkiye, 100 puan üzerinden 0 puan olarak göçmenlerin istihdam süreçlerinin geliştirilmesi gerektiğini uluslararası araştırmada da görmüştür. Ülkeler arasında istihdam ve çalışma koşulları genel başlığında birinci sırada gelen Portekiz'den 'Göçmen Girişimciliğinin Teşvik Edilmesi Programı' emsal alınabilir. Bu program kapsamında kırılganlık düzeyi yüksek mahallelerde ikamet edenlere ulaşılarak, dil kursları, mesleki ve teknik kurslar verilerek, yeni işletmelerin kurulmasını destekleyecek, kişisel, sosyal ve iş yönetimi becerilerini geliştirecek eğitimler verilmektedir. Benzer bir çalışma Türkiye'de de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, MEB, yerel yönetimler ve İŞKUR eş çalışması ile sağlanabilir.

Bir diğer sorun kayıt dışılıktır. 2022 yılında İstanbul Ticaret Odası (İTO) tarafından yapılan bir araştırmada resmî veriler tüm gerçekliği yansıtmaktadır. 2022 yılında Türkiye'deki Suriyeli kayıtlı nüfus 3.684.488 kişidir ve bu nüfusun 657.000 kişinin çalışma çağında olduğu bilinmektedir. Ancak çalışma izni verilen Suriyeli sayısı sadece 113.208 kişidir (İstanbul Ticaret Odası, 2022; Mülteciler Derneği, 2023c; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2022). İstihdama dâhil olabilecek nüfus ile çalışma izni verilen sayı arasındaki fark büyük uçuruma sahiptir. Tekstil İşçileri Sendikası temsilcisi bu sorunu şu şekilde dile getirmiştir “Öncelikle kesinlikle ciddi

bir kayıtsızlıktan kaynaklı problem yaşıyorlar, benim burada söyleyeceğim şey de en önemli sorunlarının kayıtsızlık olacağıdır, çünkü kayıtsız oldukları için kayıtsız çalışmak zorundalar, kayıtsız çalışmak zorunda oldukları için zaten kötü iş şartlarında çalışmaya mecburlar gibi durum söz konusu oluyor.” Sendika temsilcisinin belirttiği gibi, kayıt dışı çalışma başka şartların da olumsuz ilerlemesine destek vermektedir.

Türkiye’de geçici koruma kapsamında olmadan, kayıt dışı yaşayan Suriyeliler de mevcuttur. Bazen bir tercih, bazen mevzuata hâkim olmama, bazen kolayına gelme veya korkudan kaynaklı kayıtsız yaşayanlar olmaktadır. Ancak ihtiyaçları karşılamak için bir gelir kaynağının olması gereklidir. Bu gelir ulusal ve uluslararası yardımlardan/fonlardan sağlanabileceği gibi istihdamın getirisi de olabilir. Tam da bu noktada Suriyelilerin kayıt dışı yaşamayı neden tercih ettiklerine bakmak gerekir. Sorunun kaynağı bilirse çözüm üretmek de kolaylaşacaktır, bu sebeple kayıt dışılık gerekçeleri ve kaç kişinin kayıt dışı çalıştığı öğrenilmeli, ona göre hareket edilmelidir. Kayıt dışı çalışma nedenlerine dair araştırma yapan akademisyen ve çalıştay katılımcısı konuyu şu şekilde açıklamıştır:

“Suriyeliler de bazen çalışma izinlerini kendileri de tercih etmeyebiliyor burada birkaç konu var, bir aldıkları sosyal uyum yardımları kesildiği için orada hani bir paradoks var. Gerçekten hani kayıtlı olursa yardım kesilecek ama insanlar ilk etapta ceplerine giren net parayı düşünüyor, yani işte ben bir ara sakatlanırsam işte parası ödenirse vs. değil, o an cebime ne geliyor ve sonrasında emekli maaşım olacak mı? Hayır, öyle bir şey yok değil mi? Yani bizdeki gibi değil, işte çalışacağım çalışacağım birikecek ya da bir noktada diyelim ki geri almak isteyeceğim bu parayı alamayacağım, böyle bir şey de yok. O zaman benim maaşımdan kesilen para nereye gidiyor? Bu da sıkıntılı, hani bunun da Çalışma Bakanlığı tarafından üzerinde çalışılması lazım, evet dediğim gibi hani kayıtlı olduğu zaman bir iş kazası sırasında evet hani faydası var ama genele baktığınızda emeklilik durumu sor işaret. Şimdi emeklilik konusu önümüzde böyle büyük bir soru işareti olunca, Suriyeliler açısından da kayıtlı çalışmak çok avantajlı olmayabiliyor ama hani benim gözlemlediğim kendi niteliklerine göre iş bulamama, eşit işe eşit ücret alamama ki bu hani zaten kadınlar arasında da olabiliyor, diğer göçmenlere yönelik de olabiliyor ve hala

tam olarak çözemediğimiz dil konusu; dil konusu çözülmediği sürece Suriyeliler yine istedikleri pozisyonlarda çalışmıyorlar. Ekonomik entegrasyonları yani tam kendi niteliklerine göre işlerde çalışmıyorlar, bu da ayrıca yine sıkıntı yaratıyor ama şeye kesinlikle katılıyorum tabi ki hani küçük atölyelerde kötü şartlarda çalışma meselesi o en dezavantajlı gruplar için her zaman olan bir şey ve hani mutlaka çözülmesi gereken ama benim kendi gözlemlediğim bu konuları vurgulamak istedim, teşekkür ederim.

Katılımcının belirttiği gibi kayıtlı çalışmanın geçici koruma kapsamındakiler için nasıl fayda sağladığı veya sağlayacağı tartışılmaktadır. Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin gelecek tahayyülleri belirsizdir. Türkiye’de geçici koruma statüsünün ne kadar süreceği (statü sorunu), vatandaşlık süreçleri ve ülkelerindeki durum net değildir. Hâl böyle olunca uzun vadeli plan yapmak zorlaşmakta ve emeklilik yaşında ne olacağı öngörülememektedir. Kayıtlı çalışmanın kısa vadeli faydalarına bakıldığında sağlık hizmetlerinin tüm basamaklarından faydalanmak için de SGK’lı olmak gereklidir. Aynı zamanda iş kazalarına karşı yasal süreçleri başlatabilmek için de SGK’lı olmak gereklidir. Tüm mevzuat ve prosedürler göz önüne alındığında geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin çalışma izni ve SGK’lı olarak çalışması her zaman bir tercih meselesi değildir. Hayatta kalma koşulları ve mevzuatlar bu sonuçlara itmektedir. Statü sorununun çözülmesi için mevzuatta belirsiz olarak yer alan ‘geçici’ olma durumu netleştirilmesi gereklidir.

Kayıt dışı çalışanların sayısını azaltmak ve yasal sürece geçmek için yapılan çalışmalar SGK Ümraniye Sosyal Güvenlik Merkezi’nden katılan uzman tarafından “*Kayıt dışı çalışmayla ilgili özellikle yabancılara sosyal güvenlik denetmenlerimiz var, yine sosyal güvenlik müfettişleri var. Bu kapsamda çeşitli incelemeler ve araştırmalar yaparak bu kayıt dışılığın önüne geçilmeye çalışılıyor. Tabii ne kadar başarılı olduğu hepinizin takdiridir.*” şeklinde ifade edilmiştir. Kamu kurumu yetkilisi tarafından prosedür denetim süreçlerine bağlanmışken, sahada uzun yıllar özel sektörde çalışmış sosyal uygunluk denetçisi ve çalıştay katılımcısı tarafından ise durumun böyle olmadığı belirtilmiştir. “*SGK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı veya diğer kamu kurumlarının teftiş yöntemleri oldukça sınırlıdır. Bu sınırlar olmadan özel sektörün kendi içerisinde kimi zaman müşteri, kimi zaman üçüncü taraf olarak gerçekleştirdiği*

haberli veya habersiz denetimler gerçek çalışma koşullarının zayıflığına dair hakikatli bulgular içermektedir. Bu bulgular, bir iş yerinde onlarca Suriyeli işçinin çalışma izinsiz çalıştırılması, iş yeri yönetimi veya işçi akranları tarafından ayrımcılığa maruz kalmaları, fazla mesailere mecburen katılmaları, aldıkları ücretin tam olarak hesabını yapamamaları, kendi dillerinde iş güvenliği ve iş yeri kurallarına dair eğitim alamamaları, iş yeri içerisinde öneri ve şikâyet mekanizmalarına dâhil olamamaları şeklinde gruplandırılabilir. Yine de kamudan bağımsız gerçekleştirilen bu sosyal uygunluk denetimleri vaka bazlı da olsa anlamlı iyileştirmeler ile sonuçlanmaktadır.”

Durum göstermektedir ki devlet tarafından gerçekleştirilen her uygulama, mevcut yaralara derman olamamaktadır. Mevzuatın eksik veya açık yanları, sahadaki gelişmeler doğrultusunda tespit edilmelidir. Bu tespitler için müfettişlerin sahadaki denetimleri yetersiz kalabilmektedir. Politika yapıcılar ve politikanın uygulandığı özne arasında köprü kurulmalıdır. Bu köprü için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SGK, GİB, göçmen STK’ları ve temsilcileri bir araya gelerek sorunları tanıma, çözüm üretme ve çözümlerin etki analizi üzerine değerlendirmelerde bulunmalıdır. En temelinde yapılması gerekense geçici koruma kapsamına alınan tüm kişilere çalışma izninin direkt sağlanmasıdır. Böylece geçici koruma kapsamında olmayan kişiler de kayıtlı olarak Türkiye’de yaşamayı tercih edecek ve kayıtlı olmayı bir avantaj olarak görecektir, kayıtsız istihdam azalacaktır.

Kayıt dışı çalışma beraberinde başka sorunları da getirmektedir. Kayıt dışı çalışanlar, çalışma koşulları, işçi sağlığı ve iş güvenliğine dair hak iddia edememektedir. Sendika temsilcisinin sahadaki gördükleri üzerine bu konuya dair sözleri şu şekildedir “*Türk de olsa göçmen de olsa kayıt dışı işçi çalıştırmak, sipariş arttığı zaman hemen rahatça işe almak, daha sonrasında sipariş bittiği zaman çıkarmak... İşte sigorta meseleleri gibi vergi gibi yüklerin altına girmemek, işçi sağlığı güvenliği gibi bir yükün altına girmemek, işveren için rahat çalışma koşulları oluşturmak her anlamda kârlı. Bu göçmenlerin gelmesiyle beraber elbette ki çok fazla arttı çünkü bu insanlar, ucuz iş gücü olarak acayip bir cazibeler işverenler için. Aynı zamanda da zaten kendileri tamamen mecbur oldukları için hiçbir seçenekleri de olmadığı için tam olarak işverenlerin istediği ucuz değerlerle çalıştırılıyorlar. Her türlü maliyetin düşük olacağı şekilde çalıştırıyorlar.*” Suriyeli Araştırma Merkezi’nden çalışmaya katılan Suriyeli bir diğer katılımcı, araştırmalarına dayanarak “*Bizim çalışmamıza göre*

Suriyeliler %92 oranında sekiz saatten fazla çalışıyorlar ve bu yani bence de normal değil. Çalışanların %75'i asgari ücretin altında alıyorlar. Asgari ücretin yükseltildiği zaman da Suriyeliler bunun direkt bir faydasını görmüyorlar ya da az görüyor, çünkü zaten sigorta olmadan ya da çalışma izni olmadan çalışıyorlar. Kimse onların çalışma koşullarını ya da ücretlerini takip edemiyor. Suriyeli sığınmacı kayıtlı çalışmak istese de prosedürler bunu zorluyor. Eğer izinsiz çalıştırmak isterse iş yeri sahibi, fabrikaları için daha kârlı bir katkı oluyor.”

Görüldüğü gibi Suriyelilerin kayıtlı istihdamı, vatandaş olan işçileri de dâhil edecek şekilde mevcut SGK pratiklerinden ayrı düşünülemez. SGK prim gün sayısını doldurup, kayıtsız çalışmayı tercih eden vatandaş olan işçiler nasıl varsa, bir emeklilik düşüncesi olamadığı için gönüllü kayıtsız çalışmayı tercih eden Suriyeliler de vardır. Ulusal ve uluslararası yardımları almaya devam etmek için kayıtsız çalışmayı tercih edenler bir yanda, ailesini geçindirmek için tehlikeli koşullarda çalışıp iş kazalarında ölenler ve mezarlarında tamamen kayıt dışı hale gelenler bir yanda, planlamalarda hepsi birlikte düşünülmelidir. Bu noktada Suriyeli işçiler açısından hiçbir ayrımcılığa konu olmadan, çalışma hakkının ve işe erişim fırsatlarının uluslararası bağlayıcılığı olacak şekilde kanun koyucu tarafından mevzuat ile sağlanması gerekir. Bu süreçte gerekli avukat desteği, iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının yönlendirmesi sağlanmalıdır. Ek olarak, Suriyeli işçilerin de işçi sendikaları ile hak arayışlarında örgütlü bir biçimde aktif rol almaları gerektiği açıktır.

İstihdama dair konularda kurumlar arası iletişim sorununun en temel göstergesi çalıştayda Suriyeli sığınmacının SGK uzmanına yönelttiği soru ile ortaya çıkmıştır: “Çalışma iznimiz alınmadan, sigorta girişleri yapılıyor, bunu nasıl önleyeceğiz?” Bu sorunun nedeni, işveren tarafından sigorta girişi yapılırken, sistemin çalışma izni olup olmadığını görmemesinden kaynaklıdır. Özetle, geçici koruma kapsamındaki kişinin çalışma izni başvurusu yapılmazsa sigorta sistemi bu ikili bağı kuramamaktadır. Daha açık bir ifade ile çalışma izni olmadan SGK girişi yapılabilir. Ümraniye Sosyal Güvenlik Merkezi’nden katılan uzman tarafından bu soruya yapılan açıklamaysa süreç içerisindeki kopukluğu ve yaşanan sorundan bihaber olduğunu göstermektedir. “SGK kaydı yaptığınız zaman biz aslında kişinin sigortalılığına bakarız, sistem bunu sorgulamıyorsa bizim açımızdan işveren yükümlülüğünü yerine getirmiş olur. (...) Bir

denetim esnasında diyelim çalışma izni olmayan ama sigortalı birisi tespit edilirse ilgili kurumların hepsine bildiriyoruz. Tespit edilirse yasal yükümlülük bizim açımızdan yerine getirilmiştir. Çalışma izni yoksa bunu bir şey yapmıyoruz. Ayrıca böyle bir durum olmaması lazım, önce çalışma izni alınmalı, sistemde önce sigorta girişi yapılamaz.” Bu ikili yapı, kayıtlı çalıştırılan ama yasal olmayan bir istihdam uygulamasını göstermektedir. Ayrıca alanda çalışan SGK uzmanı dahi konudan habersizdir. Sistemin bu büyük açığını kapatmak için öncelikle, işveren tarafından başvurunun yapıldığı e-devlet sistemine güncelleme gelmelidir. İşveren SGK sisteminde sigorta girişi için başvuru yaparken, çalışma izni olmadığında sistem buna izin vermemelidir. Henüz başvuru aşamasında bu engellenmenin olması, konuyla ilgili bilgisi olmadan başvuru yapan işvereni bilinçlendireceği gibi sehven olabilecek başvuruların önüne geçecek ve işçiyi koruyacaktır. Böylece tedbir en başta alınmış olup, ilerleyen süreçlerde yaşanacak mağduriyetler engellenmiş olacaktır. Bunun için Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu denetiminde yazılım sisteminin kurulması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK yazılımlarının bütünleşik olması ve e-devlet ile bağlantının kurulması gereklidir. Ayrıca sistemin nasıl çalıştığının bilgilendirmesinin yapılması tüm kamu kurumları için önemlidir. Çalışma izni olmadan sigorta girişlerinin yapılmaması gereği, tüm yasal mecralardan duyurulmalı, özel sektör temsilcileri ve ilgili STK’lar ile paylaşılmalıdır.

İstihdam süreçlerinde nitelikli iş gücünün niteliksiz iş gücü şeklinde çalışmak zorunda kalması çalıştayda Suriyeliler tarafından dile getirilen bir diğer konudur. Özellikle üniversite mezunlarının diploma evraklarını savaşta olan ülkelerinden getirememeleri diploma denkliği sorunlarına neden olmaktadır. İş bulamayan üniversite mezunu Suriyeliler, uzmanlık alanları dışında iş arayışına girmektedir. Bu husus hem Türkiye ekonomisi için hem de belli bir alanda uzmanlık kazanmış, diploma sahibi sığınmacılar için zarar veren bir durumdur. Çalıştayda sorun olarak belirtilmekte birlikte, MİPEX 2020’de ‘akademik niteliklerin tanınması’ ölçütünde Türkiye 100 puan üzerinden tam puan almıştır. Uluslararası değerlendirme ölçütlerine göre Türkiye bu hususta beklenen düzeyi karşılamaktadır. Mevcut sorunlar için de diploma denklik süreçlerinin elektronik imzayla yürütülmesi, kurumlar arası çevrimiçi yazışmaların resmî sayılması ve gerekirse merkezi mesleki yeterlik sınavlarının yapılması çözüm getirebilir. Bunun için de sınavları yürütecek ÖSYM, istihdam süreçlerinde yetkili olacak GİB, Çalışma

ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İŞKUR entegrasyonu gereklidir. Ayrıca Suriyelileri bilgilendirmek adına göçmenlerin istihdam süreçleriyle ilgilenen STK'lar ile iş birliğine gidilmeli ve sahadaki sorun/çözüm konularında destek sağlanmalıdır. Konuya dair İTO'dan katılan ve bu alanda araştırma yapmış uzmanın sözlerine bakıldığında, göçmenlerin ekonomiye katkı sağladığı alanına ışık tutmaktadır *“Suriye’de kalifiye olarak çalışmış nitelikli iş gücünün gelip, burada da örneğin imalat sanayide yeniden bir iş piyasasına girmesi durumunda aslında bir teknoloji transferi de olabiliyor bu sayede, çünkü orada kendi ülkesindeki deneyimi gelip bizim ülkemizde yansıtabiliyor. Sadece Suriyeliler bazında değil tüm göçmenler bazında değerlendiriyoruz burayı. Çünkü böylelikle teknoloji transferi daha zorken buradaki bilgi birikimini daha hızlı transfer etme imkanı doğabiliyor bu da yerel firmaların üretkenliğine olumlu etki yapıyor.”* Araştırmanın diğer başlıklarında olduğu gibi, istihdam politikaları üretilirken de konuya bütüncül bakmak gereklidir. Devlet bütçesinden yapılan harcamaların var olduğu gerçeği ile beraber, aynı zamanda üretim ve tüketim süreçlerinde de tüm göçmenlerin yer aldığı unutulmamalıdır. Elbette göç yönetimi zor bir süreçtir, özellikle Türkiye gibi hem hedef hem de transit ülke konumunda olmak güvenlik tedbirleriyle birlikte çok boyutlu düşünmeyi gerektirir. 2011 yılından sonra artan Suriyeli sığınmacı göçüne dair politika yapımcıların bu süreçteki haklı isyanı, gelen göç dalgasının bu kadar uzun süreli ve kalıcı olacağının öngörülememesindendir. Ancak göçün on üçüncü yılında hâlâ ‘geçici’ kavramı ile statü belirlenmesi, çalıştay katılımcılarından Dr. Öğr. Üye. İrfan Ersin bu durumu *“10 yıllık süreçte istihdama yönelik, Suriyelilerin iş gücü koşullarına yönelik hâlâ belirsizlikler devam ediyorsa burada ne anlıyoruz politika problemi vardır”* şeklinde açıklamaktadır. Sorunların hızlı, güvenilir, şeffaf, katılımcı, uzun vadeli planlamayla çözülmesi böyle bir politikaya ihtiyaç göstermektedir.

Çalıştay görüşmelerinde dile getirilen bir diğer konu da istihdam ve toplumsal uyum konularının birlikte zikredilmesi gereği üzerinedir. Siyasilerin ve medyanın yönlendirmesi ile oluşan önyargıda, Suriyelilerin Türkiye ekonomisine zarar verdiği algısı oluşturulmuştur. Bu algıyı kırmak için çalıştay katılımcılarından STK temsilcisi *“Göçmenlere ödenen her bir kuruşun net bir şekilde açıklanması, paranın nereden geldiğinin söylenmesi gerekiyor. Alınan hibelerden gelen paraların nasıl yönetildiği de herkes için merak oluşturuyor. Bunun şeffaf olması gerekiyor, isteyen herkes*

internette görebilmeli rakamları, rakamlar verilmediği takdirde yanlış bilgilendirme oluyor.” önerisini getirmiştir. Bunun için uluslararası projelerden alınan hibelerin, yapılan harcamaların veya ülke ekonomisine katkıların kamuoyu ile paylaşılması gereklidir. Aynı zamanda Türkiye’deki Suriyelilerin ekonomiye katkıları nicel veriler ile çıkarılmalı, veri merkezleri oluşturulmalı, Suriyeliler tarafından açılan iş yerleri ve istihdam sayısı tespit edilmeli, ithalat süreçlerine katkıları hesaplanmalıdır. Bu hesaplamalar için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, GİB, SGK ve TÜİK iş birliğinde verilerin toplanması gereklidir. Tüm veriler şeffaflık ile açıklandığında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ‘devlet, göçmenlere çok fazla para harcıyor’ algısı da resmî veriler yönünde etkilenmiş olacaktır.

Sonuç olarak, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin istihdam ve çalışma koşullarının ele alındığı çalıştay verileri göstermektedir ki meseleyi bir pencereden ucuz iş gücü, işçi sömürüsü, işverenin kâr odaklı yapısı ya da ayrı bir pencereden salt çalışma hakkı, adalet ve uluslararası normları merkeze alarak incelemek bizi somut çözümlere ulaştırmamaktadır. Ne sadece işçi ne de işveren, tüm pencerelerden bakış açıları birleştirilmelidir. Sadece mevzuatın planlanmasıyla da eksik kalan politikalarda, hangi aktörün nasıl rol alacağını planlanması ve aktörler arasında bütüncül altyapının oluşturulması gereklidir. Göçün düzensiz yapısı dikkate alındığında yasal düzenlemeler ile hazır bir reçete sunmak oldukça zor olmakla birlikte olası kapsayıcı yasal düzenlemelerin sahada yansımalarını görmek uzun yıllar sürecektir.

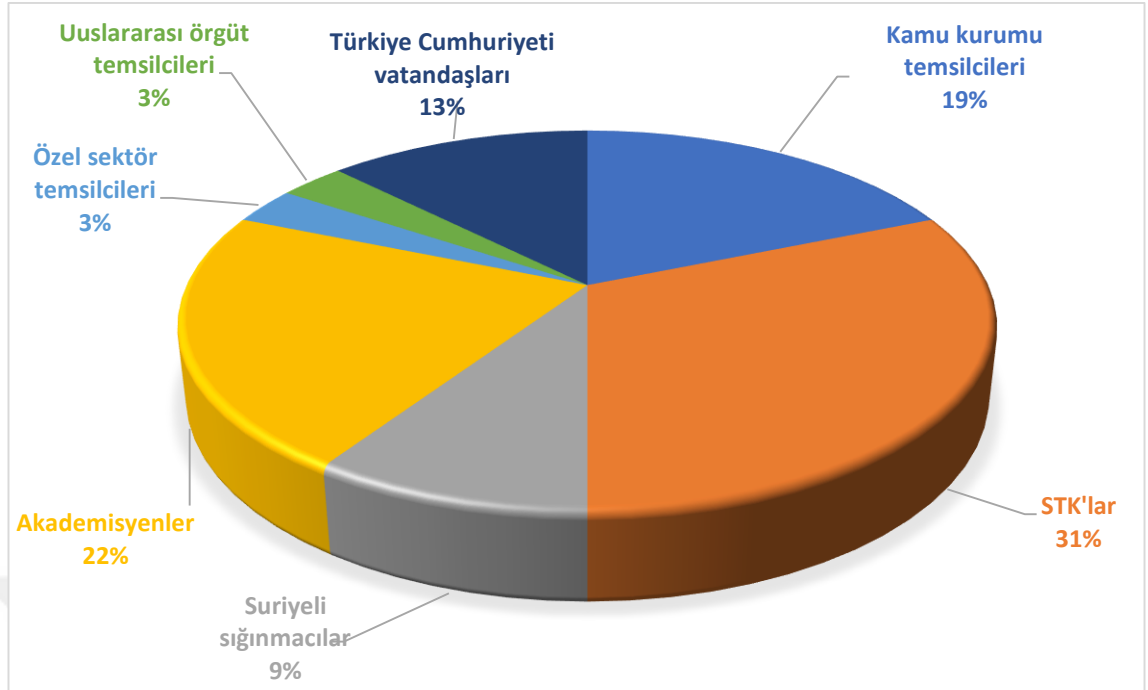
4.3.4. Toplumsal Uyum Alanındaki Tartışmalar ve Kamu Politikası Önerileri

Herkesin, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde ileri sürülen hak ve özgürlükleri tam olarak gerçekleştirebileceği bir toplumsal düzene hakkı bulunmaktadır (BM, 1948). Bu düzenin sağlanmasında toplumsal uyum önemli ve gereklidir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile farklı yasal statülerde yaşayan göçmenlerin haklarını korumak ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere hazırlanan Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) da toplumsal uyumu sağlamayı esas edinmiştir. Planın temel ilkelerinden biri ‘ayrımcılık yapmamadır’. “*Cinsiyet, ırk, renk, uyruk, kalıtsal özellik, dil, din,*

inanç, siyasi veya diğer görüşler, medeni hal, maddi durum, engelli olma, yaş veya benzeri unsurlar” (Göç İdaresi Başkanlığı, 2018) karşısında kimse kimseye ayrımcılık yapmamalıdır. Toplumsal uyumun sağlanması konusu, bu belgeler ve mevcut kamu politikaları üzerinden ele alınmış, bu araştırma kapsamında gerçekleştirilen çalıştayda tartışılan konular üzerinden politika önerileri geliştirilmiştir.

Bu bölümde, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Suriyeli sığınmacıların karşılıklı uyum içinde yaşaması, bu yaşama engel olan hususlar ve bunlara çözüm önerileri tüm boyutları ve taraflarıyla ‘Göçmenlerin Toplumsal Uyum ve Karşılaştıkları Zorluklar Çalıştayı’ verilerinin ışığında tartışılmıştır. Çalıştaya kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, vatandaşlar, akademisyenler, STK’lar ve Suriyeli sığınmacılar davet edilmiştir.

Toplumsal uyum alanında Suriyeliler için hazırlanan kamu politikalarının değerlendirilip, sorunlar için çözüm önerilerinin geliştirildiği çalıştaya 19 farklı kurumdan, toplam 32 kişi katılmıştır. Katılımcıların dağılımı Şekil 15’de görüldüğü gibi politika ağını çeşitli tutmak üzere kurgulanmıştır. Bu sebeple eğitim alanındaki tartışmalara kamudan İstanbul Aile ve Sosyal Hizmet İl Müdürlüğü, İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü, İstanbul PİKTES İl Koordinatörlüğü ile Sultanbeyli Belediyesi, uluslararası aktör olarak UNHCR İstanbul davet edilmiş ve katılım sağlamıştır. Uluslararası ve ulusal faaliyetler gösteren forumlar, Kızılay Avrupa ve Anadolu Yakası Toplum Merkezi, STK’lar, Suriyeli sığınmacılar, MEDAR araştırmacıları, akademisyenler ve 10’lar Medya katılım sağlamıştır.



Şekil 15. “Göçmenlerin Toplumsal Uyum ve Karşılaştıkları Zorluklar” Başlıklı Çalışmaya Katılanların Dağılımı

Kaynak: Şekil bu araştırma kapsamında yazar tarafından hazırlanmıştır.

Toplumsal uyumun sağlanabilmesi için toplumdaki grupların birbirlerini tanıması ve kabullenmesi gereklidir. Suriyeli sığınmacıların 13 senedir ‘geçici’ kavramı ile tanımlanması yani statü sorunu, göç eden grubun bulunduğu ülkeyi içselleştirememesini, vatandaşların da gelen nüfusun gideceği düşüncesiyle hareket etmesini sağlamaktadır. Uyum meselesinin kökeni buradan başlamaktadır. Mevzuattaki geçici kavramı, ait olmamayı, geleceği tasavvur edememeyi, toplumu ve ülkeyi içselleştirememeyi beraberinde getirir. Bu durum vatandaşlar için de sığınmacılar için de geçerlidir. Geçici olma düşüncesi, bir yerde kalıcı olmama/olamamayı toplumun tüm kesimlerine hissettirir. Suriyeli sığınmacıların toplumdaki algısı da mevzuattaki kavram ile şekillenmeye başlamıştır. Algı, toplumsal uyumun şekillenmesinde etkilidir. Algıyı oluşturan önemli etmenler vardır. Bunların başında siyasi partilerin politikaları, siyasilerin söylemleri ve medyanın etkisi gelmektedir. Siyasilerin göç meselesine insani bakış açısından uzak bir şekilde oy kaygısı ile yaklaşması, medyanın algı oluşturmada kullandığı dil, yayılan bilgilerin kontrolsüz ve yanlış olması, uyum süreçlerini çıkmaza sokmaktadır. Algının insani boyutta şekillenmesi için öncelikle Suriyeli sığınmacıların Türkiye’ye geliş nedenleri,

lkelerinin mevcut durumu ve geleceğinin belirsizliğinin vatandaşlar tarafından bilinmesi gereklidir. Çalıştayda bu konudaki saha tecrübelerini aktaran STK temsilcisi şu sözleri dile getirmiştir:

“ok korkunç bir Suriyeli algısı var ve insanlar gerçekten Suriyelilerin buraya keyfi olarak geldiklerine çok gönülden inanıyorlar. Yani ben buna çok şaşırıyorum. Hâlâ hakikaten orada sanki işler çok yolundaymış da bu insanların canı sıkılmış biraz daha para kazanalım demişler, birazda medeniyet görelim demişler de gelmişler gibi bir algı var. Bu algı tabii ki zaman içerisinde bilerek de oluşturuldu. Yani bizim medyamız tarafından da siyasilerimiz tarafından da çok fazla yanlış bilgi var. Suriyelilerle ve yabancılarla ilgili aslında yabancı korkusu da var. Göçmen kim? Bu insanlara geçici koruma statüsü niçin verilmiş? Niye biz mülteci demiyoruz? İşte, niye bu ülkeye gelmişler yani? İnsanlar ya anlayamıyorlar ya araştırmıyorlar, kimden ne duyarlarsa ona inanıyorlar. (...) Sonuç olarak şuraya geleceğim, Suriyeli algısı, yabancı algısı veya göçmen algısıyla ilgili kafalarda çok büyük yanlış algılar ve yanlış bilgiler var. İnsanlara, göçmenleri, g olgusunu, yabancıların korkulacak insanlar olmadığını nasıl anlatabiliriz? Bunun zerine konuşabilmeliyiz.”

Algı oluşumunun toplumsal ayrımcılığa sebep vermeden şekillenmesi için küçük yaşlarda bu algının uyum odaklı geliştirilmesi gereklidir. Çalıştayda algı yönetimi konusunda geliştirilen bir diğer çözüm, okul müfredatlarına çok kültürlü yaşam, g, göç tarihi ve toplumsal uyum konularının eklenmesi önerisidir. Kamu politikalarında entegrasyonu ele alarak 52 ülke arasında karşılaştırma yapan MİPEX 2020 ölçütlerinde de çeşitliliği yansıtacak okul müfredatının varlığına bakılmaktadır. Bu ölçütte 100 puan üzerinden 50 puan alan Türkiye, bu konunun geliştirilmesi gereğini uluslararası ölçütlerde de fark etmiştir. Kültürlerarası diyalğu arttıracak, çeşitliliğin hayatın bir parçası olduğunun kabulü üzerine kurulu ve müfredatta tek konu olarak sığ kalmayıp, müfredatın içine uzun süreçte yedirilmiş bir program olmalıdır. Bunun için müfredat hazırlık süreçlerinde MEB, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı uzmanları, psikologlar ve öğretmenler iş birliğinde hareket edilmesi konunun bütüncül değerlendirilmesine katkı sağlayacaktır. Benzer bir öneri toplumsal uyumun gerçekleşmesinde büyük rolü olan öğretmenler için de sunulmuştur. YK tarafından

eğitim fakültelerine kapsayıcı eğitim odaklı; insan hakları, eşitlik, farklılıklara saygı konularını içeren derslerin eklenmesi; TÜBİTAK tarafından da bu konudaki projelerin desteklenmesi önerisi geliştirilmiştir. Amaç, öğretmen adaylarının çalışma hayatına başladıklarında hangi dili kullanarak öğrencileriyle iletişim kuracağının farkındalığının kazandırılmasıdır. Bu hususta bütünlük politikası üretilmesinin gereği bir kez daha görülmektedir. İlgili eğitimler için MEB ve YÖK, proje destekleri için TÜBİTAK, psikolog ve sosyal hizmet uzmanı desteği için Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı iş birliğinde uyum odaklı çalışmalar yürütülmelidir.

Uyum konusunun görünmeyen bir diğer yüzü, Türkiye doğumlu veya küçük yaşlarda Türkiye'ye gelmiş Suriyeli çocuklardır. Kendisini Türkiyeli hissedip, anavatanını görememiş ve tanıyamamış çocuklar, akıcı Türkçeleri ile iletişim kurarken Suriyeli olduklarını 'dışlanma' kaygısı ile saklamaktadır. Bu hususta yaşadıklarını çalıştayda dile getiren Suriyeli öğrenci *"Bazı Suriyeli öğrenciler düşünün, bir Suriyeli öğrencinin velisi 4 yıl okula gitmeyebilir mi? Ve bunun sebebi Suriyeli öğrencinin kendisini Türk olarak öğrencilere tanıtmaması olabilir mi? Yani eğer babası şey okula giderse orada babası Arapça konuşacak ve Suriyeli olduğunu anlayacaklar ve öğrenci bundan korkuyor. Benim ailem de bana zaten bunu diyor. Benim Türkçem iyi, Türk olarak belki görünebiliyorum. O yüzden benim ailem hep şunu diyor, kendini Türk olarak tanı, Suriyeli olarak tanıtmama. Böyle daha rahat kabullenilirsin"* sözleriyle Suriyeli akranları arasında olan üzücü durumu paylaşmıştır. Bu sözler, politika aktörleri için öngörülemeyecek ancak hayatın içindeki gerçeklerdir. Yukarıda algı konusunda bahsedildiği üzere müfredat çalışmaları ve eğitici eğitimleri bu sürece katkı sağlayacak olmakla birlikte medya ve siyasiler kanalıyla dezenformasyonun önlenmesi de uyuma olumlu katkı yapacaktır.

Çalıştayda toplumsal uyumda başarısızlığın nedenleri arasında dile getirilen bir diğer konu, bilgilendirici faaliyetlerin eksiği ya da tek taraflı olmasıdır. Suriyeli sığınmacıların geçici koruma başvuru süreçleri, eğitim ve sağlık hizmetleri, çalışma izni alınması, kayıtlı il dışında ikamette karşılaşılabilecek sorunlar gibi temel başlıklarda prosedürlerin nasıl olduğu bilgisinin yaygınlaştırılması gereklidir. Bilgi eksikliğinden kaynaklı hizmet kaybı yaşanmaması için GİB önderliğinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile paylaşılacak üzere Suriyeli sığınmacıları bilgilendirici, çeşitli

dillerde materyal hazırlanmalı ve süreç akışının görsel tasarımları yapılmalıdır. Farklı dillerde broşür basımı 2011 yılından günümüze GİB, kaymakamlıklar, kamu kurumları ve STK'lar tarafından gerçekleştirilmiş olsa da yayım ve paylaşım kısmında yeterli olunamamıştır. Bu materyallerin paylaşılması için yerel yönetimler, STK'lar ve eğitim kurumları ile iş birliğine gidilip, Suriyeli sığınmacılar ile yüz yüze toplantılar, konferanslar gerçekleştirilmelidir. Aynı şekilde çevrimiçi platformlarda doküman paylaşarak, gerekirse mobil uygulamalar ile desteklenmelidir. Ek olarak, YİMER çağrı merkezinin tanınırlığı artırılmalı ve merkez çalışanlarının sayısı, dil çeşitliliği geliştirilmelidir. Geniş açıdan bakılırsa, tüm göçmen gruplarını kapsayacak şekilde planlama yapılması, dokümanların hazırlanıp, paylaşılması faydalı olacaktır. GİB önderliğinde benzer bir faaliyet SUYE⁵² kapsamında yürütülmüştür. Ancak toplumsal uyumun sağlanması için tek tarafın bilgi sahibi olması yeterli değildir. Uyum, karşılıklı bir süreçtir. Bu sebeple benzer bilgilendirici ve bilinçlendirici faaliyetler Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için de planlanmalıdır.

Toplumsal uyumu arttırmak üzere STK'lar ve yerel yönetimler tarafından 13 yıldır çeşitli ulusal ve uluslararası projeler yürütülmektedir. Ancak kabul edilen ve yürütülen projelerin sayısı, başarı sağlandığının, uyumun gerçekleştiğinin bir kanıtı değildir. Örneğin PIKTES projesinde, Suriyeli çocuklara kırtasiye malzemesi ve tablet bilgisayar dağıtılmıştır. Bu malzemelerin okul idaresi tarafından dağıtıldığına şahit olan, duyan sınıf arkadaşları ve dağıtımdan haberdar olan veliler durumdan rahatsız olmuştur. 'Bizim çocuklarımız neden dışlandı? Devlet bütçesini neden bize de harcamıyor?' düşüncesi gerginliklere neden olmuş, veliler ile okul idaresi arasında tartışmalar yaşanmıştır. İyi niyetle planlanan proje, uygulamanın bu ayağında takılmış ve önyargıları arttırmıştır. Sorunlar göstermektedir ki toplumsal uyumu arttırmak için hitap edilen kitleyi bilerek, vatandaşların tepkisi öngörülerek, sorunlara sorun katmayacak, kutuplaştırıcı olmayan projeler üretilmelidir. Özellikle toplumsal uyum gibi hassas terazinin kurulduğu konularda alanında uzmanlar ile hareket edilmesi, proje öncesi risk analizlerinin yapılması, proje ardından da etki analizinin ölçülmesi

⁵² Program ayrıntıları için araştırmamızın 3.5.7. Bölümüne bakınız.

önemlidir. Böylece her bir proje, sürece ayna tutan eksik ve geliştirilmesi gereken yanları gösteren bir çıktı niteliği taşıyacaktır.

Yıllar içerisinde pek çok vatandaşın aklında ‘Suriyeliler geldiği için istihdam imkanlarımız azaldı’ düşüncesi oluşmuştur. Bu düşüncenin oluşmasında siyasilerin yaptıkları açıklamalar ve medya kuruluşlarının tutumu oldukça etkilidir. Çatışmasız topluma ulaşabilmek için vatandaşa aktarılan bilgi ve verilerin doğru olması gereklidir. İstihdamda kayıtlı ve kayıt dışı Suriyeli sığınmacı sayısı, ekonomiye etkileri gerçek verilerle şeffaf olarak açıklanmalıdır. Bu hususta devlete önemli rol düşmektedir. Her iki taraftaki gerginliği azaltacak politikalar üretilmelidir. Örneğin, nüfusun dengeli dağılımı ve kamu hizmetlerine erişimde kalabalığı dengelemek için geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler, kayıtlı olduğu il dışında çalışma izni alamamaktadır. Ancak bu durum kayıt dışı çalışmaya engel değildir. Hem vatandaşların aklındaki istihdam sorularını gidermek için hem de ülke genelinde istihdamı kayıtlı hale getirip, dengelemek için nüfusu az küçük yerleşim birimlerinde yeni istihdam alanları oluşturularak bu soruna çözüm getirilebilir. Bu süreçte özel sektör ile iş birliği geliştirmek ve hatta büyük yatırımlar için uluslararası firmalar ile anlaşmalar yapmak, ülke ekonomisine de getiri sağlayacaktır. Böylece hem kalabalık illerdeki nüfus dengelenecek hem de iş arayışındaki Suriyeli sığınmacılar kayıtlı çalışanlar olacaktır.

Toplumsal uyumu engelleyen ve çalıştayda gündeme getirilen bir diğer konu toplumdaki nefret söylemidir. Nefret söylemini arttıran bazı medya organları Suriyeli sığınmacılara ücretsiz doğalgaz, su, elektrik hizmeti, konut temini imkânlarının verildiği gibi yanlış bilgileri yaymaktadır. Bu yanlış bilgiler, yine medya organları vasıtasıyla düzeltilerek toplum ile paylaşılmalıdır. Toplumdaki yanlış bilgilerin neler olduğunun tespit edilmesi, doğruları ile listelenmesi konularında ilgili uzmanların bu çalışmalarda yer alması, yerel ve ulusal gazetelerde Suriyeli köşe yazarlarına da yer verilmesi ve medya organları ile ortak çalışmaların yürütülmesi toplumsal uyumu arttıracak bir diğer politika önerisidir.

Yanlış bilgi ile toplumsal algının şekillenmesini önlemek için algı yönetiminde internet ve sosyal medyanın kullanımına yer verilmesi de bir alternatif çözümdür. STK temsilcisinin çalıştayda *“Teyit.org gibi çok takipçili sayfalarda farkındalığı yükseltecek şekilde çalışmalar yapılması gerekiyor, özellikle sadece mültecilere*

yönelik yanlış algının yönetilmesi için. Web siteleri, sosyal medya hesapları, sanatçılarla iş birliği yapılabilir, gerçekten bu konuda çalışan sanatçılar var mutlaka onlardan faydalanmak gerekiyor. Makul olan sosyal medya fenomenlerini harekete geçirmek gerekiyor yani onlara cazip olacak şekilde toplumun ilgilendiği mecralardan bilinçlendirme yapılmalı, özellikle Suriyeliler ile ilgili.” şeklinde aktardığı üzere, doğru bilginin yayılması için farklı iş birliklerine gidilmesi ve çevrimiçi platformların kullanılması planlanabilir. Bu süreçte de yine STK’ların rolü, Suriyeli sığınmacıların desteği ve çevrimiçi platform yöneticilerinin iş birliği gereklidir.

Çalıştayda görüşülen konular göstermektedir ki toplum içinde yaşanan sorunların merkezi yönetime sirayet etmesi işlek bir süreç değildir. Politika gündemi oluşturma başlığında değinildiği gibi çoğunlukla merkezden yerele gündem akışı olmaktadır. Ancak toplumsal uyum odaklı gerçekleştirilen faaliyetlerin, proje ile uygulamaların bir kısmı Türkiye vatandaşları ve Suriyeli ilişkisini olumsuz etkilemektedir. Bu sebeple yereldeki durumu ve uygulamaların çıktısını görmek gereklidir. Politikaların toplumdan kopuk olmaması için merkezi ve yerel yönetimler, STK’lar, odalar, birlikler ile mahalle muhtarlıkları arasında düzenli toplantılar düzenlenmelidir. Bu toplantılara konunun öznesi davet edilerek birinci ağızdan yaşananlar dinlenmeli ve konular bütüncül olarak ele alınmalıdır. Ayrıca belediyelerin bünyesinde bulunan Kent Konseylerinde göç konusuna yer verilmelidir. Mevcut durumda Kent Konseyleri bünyesinde Kadın Meclisleri, Engelli Meclisleri, Çocuk ve Gençlik Meclisleri kurulmaktadır. İlçe nüfusunun %5’i göçmen nüfusa sahip belediyelerde Göç Meclislerinin açılması ve üyelerinin göçmenlerden olması yasal hale getirilmelidir. Böylece yönetim mekanizmasından uzak kalmayan, her göçmen gruptan temsilcinin bulunduğu Göç Meclislerinin talepleri ve sorunları meclis gündemine kolayca taşınabilecektir.

Türkiye nüfusuna bakıldığında birden çok milletin uzun yıllardır birlikte yaşadığı ve yaşayacağı aşıkardır. Suriye’deki siyasi gelişmelerin güven vermemesi, geçen sürede vatandaşlık almış Suriyeliler, burada düzen kurmuş aileler ve anavatanını bilmeyen Suriyeli çocuklar göz önüne alındığında mevcut Suriyeli nüfusun bir kısmı Türkiye’de kalıcıdır ve konuya bu gözle bakılıp, ona uygun kapsayıcı bir politika oluşturulmalıdır. Bunun için başlangıç ilkesi olarak ‘insan olma’ unsuru öncelenmelidir. Bu konuda

araştırmalar yapan çalıştay katılımcısının belirttiği gibi “Dünya tarihinde benzer dinamiklerdeki krizler çok da bir iki senede geçecek gibi seyretmiyor ve özellikle bu kadar yoğun kitlesel göçlerin olduğu yerlerde yapılan çalışmalar gösteriyor ki en az 17 yıl gibi bir kalıcılıkları oluyor gelenlerin. 17 yıllık ortalama bir kalıcılıktan bahsediyorsanız, artık buradan nasıl yaşayacaklarının cevabını hem işin barınma boyutundan hem işin sosyal haklar boyutundan hem de uyumdan yapılandırılmış bir şekilde düşünmek gerekiyor. Yani insan olma payesiyle, Suriyeli bir çocuk olarak değil de insan diye konuya bakmak bu kadar mı zor? Niye bu kadar kutuplaştırıcı dillerimiz var? Bunları sorgulamak daha önemli sanki.” Bu bakış açısıyla farklı hukuki statülerde Türkiye’de yaşayan, farklı uyruktan, dinden, kültürden milyonlarca kişinin Türk toplumu ile uyum içinde yaşaması, üzerine çokça tartışılıp düşünülmüş, etkin ve bütünsel bir göç yönetimi ile mümkün olacaktır. Bunun için de en başta, farklılıklardan doğan çeşitlilik, karşılıklı anlayış içinde benimsenmelidir.

4.4. Değerlendirme: MIPEX 2020 Ölçütlerinin Eleştirel Analizi Doğrultusunda Bütünleşik Bir Kamu Politikası İçin Tamamlanması Gerekenler ve Süreci Somutlaştırmak

Her ülke kendi koşullarını dikkate alarak kamu politikalarını planlamakta ve uygulamaktadır. Koşulların farklı oluşu göçmenler ile vatandaşlar arasında çeşitlilik gösteren ve ülkeler arasında farklılaşan kamu politikalarına neden olmaktadır. Bu farklılıklardan yola çıkan MIPEX, 52 ülkede göçmenlerin vatandaşlar ile benzer temel haklara sahip olup olmadığını, fırsat eşitliğini ve göçmenlerin geleceklerinin güvenliğini araştırmaktadır. Uygulanan kamu politikalarını ülkelerdeki paydaşlarından çeken MIPEX, verilerin doğruluğu, şeffaflığı ve ülkelerdeki farklı koşulların varlığı konularında eksiktir. MIPEX değerlendirmesinde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, ekonomileri, nüfusları, mevcut göçmen sayıları eşitmiş gibi stabil bir laboratuvar ortamında analiz edermişçesine hareket edilmektedir. Ülkelerin politika oluşturmada başat aktör olan bu unsurlar hiç yokmuşçasına tüm ülkelerin eşit gelişmişlikte, ekonomide ve nüfusta sayılması sıralamanın adilliğine şüphe düşürmektedir. Ayrıca Türkiye’nin sahip olduğu Suriyeli sığınmacı sayısının diğer ülkelere göre fazla oluşu ve çok kısa sürede göçün gerçekleşmesi de göz ardı edilmektedir. Bu husus, araştırma kapsamında mülakat yapılan Doç. Dr. Hatice Deniz

Genç tarafından da dile getirilmiştir. Genç'in belirttiği üzere *“MIPEX datasını toplayan kişiler ile tanışıyorum. MIPEX datasının toplanması ile ilgili çok ciddi soru işaretleri ve sıkıntı var. Data toplama sürecinde bazı boşluklar var. Özellikle Çin, Hindistan gibi ülkelerde veriler şeffaf bir şekilde toplanamıyor. Ancak elimizdeki en iyi veri de MIPEX, araştırmalarda kullanmak durumundayız.”*

Bu araştırmada Türkiye'deki sağlık, eğitim, istihdam, çalışma koşulları ve toplumsal uyum konularındaki kamu politikaları, MIPEX 2020'de her konu özelinde birinci sıradaki ülke ile karşılaştırılmıştır (Bölüm 3.5.). Bu bölümde ise MIPEX 2020'de yer alan başarılı politikaların Türkiye'de uygulanabilmeleri için ne gibi gerekliliklere ihtiyaç olduğu, kurumlar arası bütüncül bakış açısı ve bütüncül uygulama önerileri ile ele alınmaktadır.

Araştırmanın dört temel konusu arasında Türkiye'nin en üst sırada olduğu ölçüt sağlıktır. MIPEX 2020'ye göre 52 ülke arasında en başarılı görünen ise İrlanda'dır. İrlanda göçmen çalışma grupları oluşturarak, sağlık politikalarında iyileştirme sağlama ve yeni projeler üretme sürecine göçmenleri dâhil etmektedir. Yönetişim odağında yapılan bu çalışmalar konunun muhataplarını sürecin başında dâhil ederek, ilerleyen dönemde yaşanabilecek sorunları önleme ve konuyu bütüncül ele alma amacındadır. Bu uygulama Türkiye özelinde düşünüldüğünde hayata geçebilecek türdendir. Özellikle sağlık alanında meslek sahibi Suriyeli sığınmacılar, Sağlık Bakanlığı bünyesinde planlanacak toplantılara davet edilebilir. Bunun için yerel bazlı planlamalar verimi arttıracaktır. İl Sağlık Müdürlükleri yönetiminde, o ilde ikamet eden sağlık uzmanı Suriyeli sığınmacılar ve görüş bildirmek isteyen Suriyeliler rutin periyotlarda bir araya gelebilirler. GİB, belediyeler ve göçmen STK'ları koordinasyonunda Suriyeli sığınmacılara ulaşıp, davet süreci yürütülebilir. Gündeme gelen konular il bazında toplandıktan sonra, her ilin valiliği tarafından Sağlık Bakanlığı'na geri bildirim raporu olarak gönderilebilir. Bu toplantılar, sadece sorun bildirimi değil, alternatifli çözüm önerileri ile tasarlandığında hükümet açısından da kolaylaştırıcı olacaktır. Bu uygulamanın Türkiye'de hayata geçmesi, sadece sağlık alanında olumlu etki yaratmayacak, aynı zamanda ilerleyen dönemde çözmesi zor olabilecek kargaşanın da önünde tedbir olacak ve uyum sürecine katkı sağlayacaktır.

Eğitim politikalarında MIPEX 2020’ye göre sıralamanın başında gelen ülke İsveç’tir. Türkiye-İsveç karşılaştırması yapıldığında Türkiye’de daha merkezîyetçi eğitim planlamasının olduğu görülmektedir. İsveç’te ise belediye otoritelerinin göçmenlerin eğitimi konusunda rolü baskındır. Yeni gelen aileleri ulusal müfredatın temelini oluşturan değerler hakkında bilgilendirme ve eğitim rehberliği konusunda yetkili mercii belediyelerdir. Hatta gerekli durumlarda göçmen ailelere karşılama toplantıları düzenleme ve tercüme hizmetleri de belediyeler tarafından sağlanmaktadır. 2011 yılından bugüne Türkiye’ye kitle halinde yaşanan büyük göç dalgasında benzer uygulamaların hızla planlanması ve belediyelerin gerekli donanıma sahip olması kolay değildir. İlk başta GEM’ler ile eğitim sürecini yürütme çabaları ve ardından GEM’lerin kapatılması ve kayıtlı illerde eğitim zorunluluğu uygulanmıştır. Peki bugün itibarıyla her seviyede eğitim rehberliği için ne yapılabilir? Araştırmada sıklıkla vurgulandığı üzere politika aktörlerinin süreçte yer alması gerekli ve önemlidir. Öncelikle yerel yönetimlere gereken önem verilmelidir. Yerelde vatandaşa en yakın yönetim birimi olması, sorun ve çözüm önerilerini geliştirecek kapasitede meclislerinin, komisyonlarının, ekipmanının ve personelinin olması, merkezin iş birliği yapmak üzere daha fazla sorumluluk vermesi için kâfidir. Bu kapsamda İsveç’teki sisteme benzer, ancak Türkiye’nin iç dinamiklerine göre kurgulanmış ‘eğitim rehberliği’ hayata geçirilebilir. Bunun için belediyelere verilen bütçenin sınırları içindeki sığınmacı nüfusa göre yeniden planlanması, gerekli durumlarda uluslararası örgütlerden proje bazlı destek alınması, STK iş birliğinin geliştirilmesi, İl Millî Eğitim Müdürlükleri ile ortak planlama, uygulama ve analiz haritası çıkarılması gereklidir. Bu noktada Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı olmamaları ve kayıtlı oldukları illerde yaşamaları gereklidir. Kayıt süreçlerinde destek sağlanması da GİB ve Emniyet Müdürlükleri tarafından organize edilmelidir.

Türkiye, Osmanlı İmparatorluğu’ndan çok kültürlü ve karma bir toplum miras almıştır. 2024 yılına gelindiğinde ise bu çok kültürlülük artarak devam etmiş, kültürel farklılıkları ile değerlendirilen bir toplum olunmuştur. Kültürel farklılıkların zenginlik görülerek, uyum ve huzur içinde yaşamın devamı için eğitim sürecinde gerekli bilinçlendirmelerin yapılması gereklidir. Bunun için MIPEX ölçütlerinden ‘çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı’ konusuna önem verilmelidir. MIPEX 2020’de Türkiye bu ölçütten hiç puan alamamıştır. Burada başarı elde edilmesi için mülakat yapılan Prof.

Dr. Ömer Faruk Gençkaya'nın da belirttiği üzere tüm sistemlerin sürece dâhil edilip edilmediğine bakmak gereklidir. Eğitimle ilgili bir konu söz konusu olduğunda, müfredat geliştirme çalışması yapılacaksa sadece MEB mi belirliyor yoksa özel eğitim kurumları, belediyeler, onlara bağlı kurslar gibi araçlar dâhil edilip, daha verimli ve eşgüdümlü birliktelik sağlanıyor mu? Yoksa biz zaten her şeyi biliyoruz diyerek mi hareket ediyor devlet kurumları? Burada önemli olan konu, Gençkaya'nın da vurguladığı gibi politikaları bütüncül ele almanın gerekliliğindendir. Keza müfredat çalışmalarında, ilgili tüm aktörlerin planlamaya katılmış olması sağlansaydı öğretmen ve öğrenci çeşitliliği konusunun müfredatta yer alması gözden kaçmayacak bir başlık olacaktı. Çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı geliştirmede çözüm önerisi olarak MEB'in Millî Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri (MEBBİS) sistemi üzerinden anket açılarak, tüm öğretmenlerden görüş toplanabilir. Bu görüşlerin derlenmesi ardından planlamaya katkı sağlayacak öğretmen, idareci, psikolog, psikolojik danışman, uluslararası uyruklu eğiticiler, sosyolog, akademisyen ve eğitim alanında ülkede önde gelen STK'lar iş birliğinde müfredat geliştirme çalışmaları yapılabilir.

Eğitim politikalarına önem verilmesi ve Suriyelilerin teşvik edilmesi azami önem verilmesi gereken bir konudur. 2024 yılı rakamlarına bakıldığında 15-24 yaş aralığındaki Suriyeli sığınmacılar, Suriyelilerin %18,6'sını oluşturan genç nüfustur (Mülteciler Derneği, 2024). Bu grubun yükseköğrenim süreçlerine dâhil olması, gelecekte nitelikli iş gücü için gereklidir. Toplumda tartışma konusu olan 'niteliksiz iş gücünün Türkiye'de kaldığı' söylemi karşısında, mevcut genç nüfusun Türkiye ekonomisine katkı sağlayacak nitelikli iş gücü olmasının sağlanması, bunun için de yükseköğrenimin teşvik edici olması gereklidir.

MIPEX 2020'de dört konu üzerinden Türkiye'nin en az puan alarak sıralamada altta olduğu konu istihdamdır. Türkiye'de geçici koruma belgesine sahip, belgenin verilmesinden itibaren altı ay geçmiş olan kişiler çalışma izni alabilmektedir. Ancak prosedür gereği, çalışma izni başvuruları işveren tarafından yapılmalı ve her iş yeri değişikliğinde başvuru tekrarlanmalıdır. Başvuru sürecinde harç ve kâğıt ödemesi de yine işveren tarafından yapılmalıdır. İşveren kontrolünde çalışma izninin ek masraflar ile yürütülmesi, başvuru sonrası bekleme süreci de düşünüldüğünde zahmetlidir, hem işveren açısından hem de beklerken gelir elde edemeyen Suriyeli açısından. Bir diğer

husus kayıtlı çalışmanın Suriyeli sığınmacılar için cazip olmayışıdır. Çünkü emekli olma düşüncesinin, statü sorunu ile çakıştığı mevzuatta, emeklilik veya iş sağlığı güvenliği için kayıtlı çalışma Suriyeliler için elzem görünmemektedir. Çalışma izin istatistiklerine bakıldığında ise mevcut nüfus karşısında oldukça az Suriyeliye izin verildiği görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından en son 2022 yılında paylaşılan verilere göre 113.208 Suriyeliye çalışma izni verilmiştir. Bu dönemde ‘2022 yılında’ ise toplam Suriyeli sığınmacı sayısı 3.535.898 kişidir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024).

Tüm bu hususlar göz önüne alındığında MİPEX 2020’de göçmenlerin iş gücü piyasasına ve sosyal güvenliğe erişim hakkından hiç puan alınmaması şaşırtıcı değildir. İstihdam alanında ilk sırada yer alan Portekiz’deki uygulama ise bazı açılardan daha kolaydır. Örneğin, yabancı uyruklu kişiler ek kısıtlamalara tabi olmadan kamu sektörüne ve serbest mesleğe erişim hakkına sahiptir.

Kayıtlı 3.116.713 Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan Türkiye’de Suriyeli sığınmacıların iş gücünden faydalanmak oldukça önemlidir. Çünkü her zorlaştırıcı süreç kayıt dışı istihdama yöneltmekte, kayıt dışılık ucuz iş gücüne itmekte ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının iş gücüne katılımını düşürmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK veri sisteminin uyumlu olmamasından kaynaklı çalışma izni olmaksızın sigorta başlatma işleminin gerçekleşmesi de bir diğer handikaptır. Ayrıca, istihdama katılımın zorlaşmasının sonucu olarak ulusal ve uluslararası yardımlara dayalı yaşamı kolay gören ve iş gücünde yer almayı tercih etmeyen Suriyeli sığınmacılar da mevcuttur. Tüm hususlar göz önüne alındığında Türkiye’nin artış hızı azalan nüfusu karşısında bilinçli ve iş gücü ihtiyacını düşünerek hareket etmesi gereklidir. Kayıtsız istihdamın cazip oluşunun önüne geçilmeli ve ulusal, uluslararası projelerden yapılan ekonomik yardımlar nedeniyle istihdama katılmayanların durumları gözden geçirilmelidir.

Göçmenlerin ekonomiye katkısının en net örneği ABD’dir. ABD’deki birinci ve ikinci kuşak göçmenlerin kurdukları iş yerleri, bugün küresel büyüklüğe ulaşan teknoloji şirketleridir, bunlar “Apple, Google, Facebook, Amazon, Oracle, IBM, Uber, Yahoo, Texas Instrument, Abey, AT&NT, Tesla, Qualcomm bir çırpıda sayabileceğimiz şirketler ve ABD’nin küresel ölçekteki teknoloji şirketlerinin yüzde 40’ını temsil

etmekte.” (Alkin, 2018:16-17). Türkiye’nin de bünyesindeki Suriyeli nüfus gücünden yararlanması gereklidir. Aynı zamanda toplumda var olan ‘Suriyeli sığınmacılar geldi ve işimizi elimizden aldı’ söyleminin gerçek veriler ışığında kamuoyu ile paylaşılması gereklidir. İTO’nun yaptığı bir araştırmanın verileri “*Suriye sermayeli kayıtlı şirket sayısı 7 bine yaklaşırken gayri resmî olarak 20 bini bulmuş durumda. Bu şirketler şu anda Türkiye’de yeni kurulan yabancı şirketlerin üçte birini oluşturuyor.*” şeklindedir. İTO verilerine göre toplum içindeki söylemler her daim gerçeği yansıtmamaktadır.

Gerçek veriler ışığında bütünleşik politikalar üretilmesi, Türkiye’nin kârına çıktılar alınmasını destekleyecektir. Bu konuda artan sayıda araştırma, mülteciler için uygun istihdam olanakları ve girişimciler için elverişli bir istihdam ortamı sağlamanın ev sahibi ülkede ekonomik büyümeye katkıda bulunduğunu göstermektedir. Kısıtlamaların artması, şirketleri kayıt dışı istihdama yönlendirirken hükûmet için vergi kaybına yol açmakta ve kayıtlı istihdam eden işletmelerde ile arasında haksız rekabet doğurmaktadır (Erdoğan, Kirişçi ve Uysal, 2021:33)

Göç dalgasının üzerinden on üç sene geçse de Türkiye’ye küçükken gelmiş Suriyeli çocuklar, bugün üniversite çağına gelmiş ve nitelikli meslek uzmanı olarak ülke ekonomisinde bilim, teknoloji, tıp, mühendislik gibi çeşitli sektörlerle katkı sağlayabilecek adaylardır. Nitelikli Suriyeli sığınmacıların Türkiye’de kalmadığı söylemine karşı, Türkiye’de yetişmiş nitelikli insan gücünün mesleğini icra etmesi veya eğitim sürecinde olanların Türkiye’de kalması ve istihdamda yer alması teşvik edilmelidir. Stratejik planlamaların yapılmadığı durumlarda “*Türkiye’nin bilim ve teknoloji, sağlık, savunma, pek çok sektörde gerçekleştirebileceği atılımlarına entelektüel anlamda katkı sağlayabilecek olan kritik önemdeki birçok mülteciyi de başka ülkeler lehine kaybetme riskiyle karşı karşıya kalabiliriz*” (Alkin, 2018:16-17).

Sonuç olarak, Türkiye’de göçmen girişimlerini teşvik etmek üzere iş yeri açma işlemleri kolaylaştırılmalı ve mevzuat yalın hale getirilmelidir. Aynı zamanda göçmen girişimciliğinin uygulanması için en temelde uluslararası öğrenci kaynağına yönelmek gereklidir. Mülakat yapılan Doç. Dr. Hatice Deniz Genç tarafından dile getirilen öneride olduğu gibi üniversite eğitim süresi biten öğrencilere “*Türkiye’nin de ihtiyacı varsa, ihtiyacı olan istihdam alanlarında 3 yıl çalışma izni otomatik olarak verilebilir,*

böylece istihdama katılmış olmaları sağlanır, iş gücü açığı varsa kapatılır.” Ayrıca geçici koruma belgesi olan tüm sığınmacılara otomatik olarak çalışma izni tanımlanabilir. Bu düzenlemeyle başvuru ücretlerinden çekinen işverenler, başvuru sürecinde gelir elde edemeyen Suriyeli sığınmacılar ve iş yeri değişikliğinde tekrar etmesi gereken çalışma izni alma prosedürünü yaşamamış olur.

MIPEX 2020’de Suriyeli sığınmacı kadınların ve gençlerin ekonomik entegrasyonunun sağlanması ölçütü de Türkiye’nin puan alamadığı ve politika geliştirmesi gereken bir yönüdür. Türkiye’ye gelen Suriyeli kadınların çoğunluğunun eğitim seviyesinin düşük olması, dil bariyeri ve süreçler konusunda haklarından haberdar olmamaları onları işsizliğe veya kayıt dışı istihdama yöneltmektedir. Bu durumlara bağlı olarak Suriyeli kadınların %87’si meslek sahibi değildir ya da ev temizliği, tekstil, tarım gibi sektörlerde ve de genelde küçük işletmelerde çalışmaktadırlar. Sistemde kayıtlı olmamaları ve haklarını dile getirememeleri kaynaklı da sağlıksız, iş sağlığı ve güvenliği olmayan güç koşullarda düşük ücretle çalışmak zorunda kalmaktadırlar (Genç ve Öztürk, 2016:83-84). MIPEX 2020’ye göre Portekiz’de ekonomik alanda cinsiyete dayalı ayrımcılığı ortadan kaldırmak için çeşitli eylem ve stratejiler geliştirilmiştir. Türkiye’de bu konuda yapılması gereken, Suriyeli kadınların öncelikle Türkiye’deki haklarından haberdar olmaları için GİB, belediyeler ve göçmen STK’ları aracılığıyla bilgilendirme çalışmalarıdır. Bir sonraki aşamadaysa, ekonomi halkasına eklenmeleri için teşvik edici ve özendirici faaliyetler geliştirilmelidir. Örneğin, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından iş yeri açma teşvikleri verilebilir. Bu süreçte uluslararası örgütler ile proje iş birlikleri geliştirilebilir. Böylece kendi işletmesini açmak için kadın ve gençlere fırsatlar sunularak, hem aidiyetin geliştirilmesi hem de Türkiye ekonomisine katkı sağlanması başarılmış olur. Proje hibesi ile kurulan iş yerlerinde geliri arttırmak için de ürünlerin kamu kurumlarına satılması, ihtiyacı bulunan iş yerlerine pazarlanması sağlanabilir. Örneğin, yemek üretimi yapan bir işletme, bulunduğu ildeki bir fabrikaya, okula veya kamu kurumuna öğle yemeği çıkarabilir. Bunun için ürün/hizmet alım-satım eşleşmesini destekleyici yazılımlar kurulabilir.

Yıllar içinde kendi gerçekliğini gösteren ve değinilmesi gereken önemli bir hususa da burada yer vermek gereklidir. Uluslararası örgütlerden veya devletlerden destek sağlanması düşüncesi Suriyeli göç dalgasının başladığı yıllardan bugüne hayal kırıklığı yaşatmıştır. Türkiye'nin Suriye ile açık kapı politikası uygulaması, Batı sınırından Avrupa'ya göçmen gönderileceği kaygısının yaşanmasına neden olmuş, buna izin verilmemesi için çalışılmıştır. Aynı süreçte sınırdan geçişler olmasın, Suriyeliler Türkiye'de kalsın düşüncesiyle maddi destek sağlanacağı söylenmiştir. Ancak bu söylem gerçeğin çok uzağında rakamlar ile Türkiye'nin ihtiyacının %20'sini dahi karşılayamamıştır (Erdoğan 2015:212). Avrupa ülkeleri veya uluslararası örgütlerden bütünlüklü politikalar için destek sağlanması önerisi bu gerçek karşısında sorgulanır niteliktedir.

Göç yönetiminin önemli bir parçası da toplumsal uyumun sağlanmasıdır. Toplumsal uyum, birçok konunun hem sebebi hem de neticesidir. Mevzuat, eğitim, istihdam, dil bariyeri, barınma, kültür, sağlık her biri toplumsal uyumun gerçekleşmesini sağlayacak sac ayaklarıdır. MIPEX 2020'de toplumsal uyum ve ayrımcılığı önleme konusunda en başarılı ülke İsveç bulunmuştur. Türkiye raporda ayrımcılığı önleme adına yaptığı faaliyetlere 2016 yılında çıkardığı TİHEK'in kurulması kanunu göstermiştir. Bu konuda İsveç'in Ayrımcılık Yasası ile benzerlik olsa da yasaya uyumu kontrol etmek için bir mekanizma geliştirilmemiştir.

Toplumsal uyum konusunda İsveç'te uygulanıp Türkiye için emsal niteliğinde iki başarılı uygulama bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Fast Tracks'tir. Devlet-sendika-işveren örgütleri arasındaki üçlü müzakerenin sonucu oluşan program, göçmenleri iş gücü sıkıntısı yaşanan sektörlerle yönlendirme amaçlı kurulmuştur. Programın oluşturulmasında üçlü müzakere ile hareket edilmesi, sürecin bütüncül bakış açısıyla hazırlandığının kanıtıdır. Fast Tracks programı, istihdamı sağlamadan önce dil becerilerinin geliştirilmesi ve mesleki eğitim alımlarını destekler. İsveç'te ekonomik uyumun sağlanmasının, toplumsal uyuma geçişte önemli bir etken olduğu görüşü bu uygulamanın hayata geçmesinde etkili olmuştur. Türkiye'de de MEB, belediyeler, İŞKUR ve STK'lar aracılığı ile dil kursları ve mesleki kurslar gerçekleştirilmektedir. Ancak her biri birbirinden bağımsız, Türkiye'nin gelecek yıllarda ihtiyacı olacak iş gücü alanları planlanmadan ve Suriyeli sığınmacıların iş gücü envanterine hâkim

olmadan yapılan eğitimlerdir. Fast Tracks'te olduğu gibi kurumlar arası müzakere ile birbirini tamamlayan eğitim ve istihdam paketlerinin geliştirilmesi gereklidir.

Türkiye'de göç konusunda benzer müzakereler ile yapılan çalışma Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'dır (2018-2023). İçişleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı önderliğinde hazırlanan planda kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, uluslararası kuruluşlar ve STK'ların görüşlerine yer verilmiştir. Planın amacı, bütüncül bir insan hakları yaklaşımı temelinde toplumsal uyumu kuracak, insan odaklı, şeffaf ve hak temelli göç yönetimini ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamaktır. Ancak Fast Tracks benzeri uygulamaların hayata geçmesinde sadece planın varlığı yetersizdir, göç koordinasyon merkezine ihtiyaç bulunmaktadır. Araştırmada yapılan mülakatlarda akademisyenlerin önerdiği Göç Bakanlığı olabileceği gibi bölgesel bazlı ve mevcut kurumların bünyesinde örneğin, Bölgesel Kalkınma Ajanslarında uzmanlar tarafından kurgulanmış birimler de hayata geçirilebilir. Bakanlık gibi merkezi bir kurumdan ziyade koordinasyonun buralardan sağlanması yereldeki sorunlardan uzaklaşmadan, bölgesel farklılıkların gözetildiği uygulamalarda verimi arttıracaktır. Ayrıca Bakanlıklar arası hiyerarşik denge kurmanın güç olduğu yeni bir yapılanma gerçekleştirilmemiş olacaktır.

2024 yılına gelindiğinde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının bir bölümü ile Suriyeliler arasında önyargı devam etmektedir. Öyle ki kentsel mekân içinde mahalle nüfusu dahi milletlere göre şekillenmektedir. Türkiye'de toplumsal uyumun sağlanması için ilk ve elzem şekilde yapılması gereken, statü sorununun çözülmesidir. 'Geçici' koruma statüsü akıbetinin şekillenmesi hem vatandaşlar için hem de Suriyeli sığınmacılar için belirleyici olacaktır. Mevcut durumda ev sahibi vatandaşlar ile misafir Suriyeliler ayrımı, kalıcı ve gidici algısını şekillendirmiş, siyasi söylem ve medyanın yönlendirmesi ile de bu düşüncenin kemikleşmesine neden olmuştur. Bu algının netleşmesi için öncelikle mevzuatın düzenlenmesi gereklidir. Sonrasında Bölüm 4.3.4.'te bahsedilen kurumlar arası iş birliği zeminine oturan ve Fast Tacks benzeri bütünleşik politikalar ile uygulamalar hayata geçmelidir.

İsveç'in ırkçılığa karşı katıldığı başarılı bir diğer uygulama, Avrupa düzeyinde ırkçılığa son vermek, hakların eşit dağılımı için kurum ve tutum inşa etmek üzere kurulan STK'ların ağı ENAR'dır. ENAR, İsveç'e özgü bir yapılanma değildir. ırkçılık

karşıtı faaliyetler organize eden her STK, ENAR'a üye olabilmektedir. İsveç'ten beş, Türkiye'den ise dört üye STK ENAR'a üyedir. Ancak üye olmanın yanında esas amaç, İsveç örneğinde olduğu gibi hükûmet ile iş birliğinde ırkçılık karşıtı politikalar yürütmektir. ENAR/İsveç, ırkçılık ve ayrımcılığa karşı olma misyonu ile İsveç fikir sunmaktadır. Bu kapsamda İsveç'te yerelde ayrımcılıkla mücadele büroları teşvik edilmiştir. Benzer uygulama Türkiye'de belediyeler bünyesinde planlanabilir. Örneğin, belediye sınırları içindeki nüfusun %5'i göçmen olan il/ilçelerde, göç ve göçmen komisyonları kurulabilir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde benzer komisyon olmakta birlikte komisyon üyeleri tamamen siyasi partili meclis üyelerinden oluşmaktadır. Ancak araştırmada sıklıkla dile getirildiği üzere konunun muhatabı olan öznelerin yer almadığı yerlerde, sorun ve çözüm önerileri gerçeklikten uzak ve kısa vadeli olmaktadır. Uzun vadeli, sürdürülebilir ve yarayı direkt tedavi edecek uygulamalar için konunun öznesi göçmenlerin/sığınmacıların bu mekanizmalarda bulunması gereklidir. Bu paralelde belediye bünyesinde bulunan Kent Konseylerinde Göç Meclisleri kurulması ve üyelerinin göçmen/sığınmacılardan oluşması sağlanabilir. Ayrıca ilgili STK temsilcileri de bu meclislere asil üye yapılabilir. Böylece Göç Meclislerinin talepleri ve sorunları belediye meclis gündemine kolayca taşınabilecek, sorunlar yerelde daha hızlı çözülecek veya merkeze iletilecektir.

İsveç'te göçmenlerin ve sığınmacıların toplumsal aidiyetinin gelişmesi ve kargaşanın önlenmesi için İsveç Göçmen Bürosu tarafından geçici konut sağlanmaktadır. Göçmenlerin maddi imkânları konaklamaya el vermiyorsa Büro konaklama için ödeme yapmaktadır. Türkiye'de ise bu ihtiyaç geçici barınma merkezlerinin kurulmasıyla sağlanmaya çalışılmış ancak gelen Suriyeli sığınmacı nüfusun fazla olmasıyla barınma merkezleri yeterli kalmamış, il ve ilçelere Suriyeliler dağılmıştır. Belli yerlerde bu nüfusun yoğunlaşmasıyla bazı mahalleler 'yeni doğan ve çekirdek aile' dışında ikamete kapatılmış, temel hizmetlerden yararlanmak için kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu getirilmiştir. Bu araştırma kapsamında yapılan çalıştaylara katılan kamu yöneticilerinin ve mülakat yapılan akademisyenlerin belirttiği üzere güvenliğin sağlanması, kamu hizmetlerinde yığılmayı önleme ve verimliliği korumak için bazı kısıtların getirilmesi gerekmektedir. Benzer uygulama İsveç'te belediyeler tarafından kentsel mekânda dengeli dağılımı sağlamak ve mekânsal yoğunlaşmayı önlemek üzere uygulanmaktadır.

MIPEX 2020'ye göre Türkiye'nin toplumsal uyum konusunda bütünleşik politika üretmesinde daha çok iş birliği yapması gereken özne STK'lardır. STK'lar kamu kurumlarına oranla göçmenlerin çekinmeden gittikleri veya kendilerinin kurdukları örgütlerdir. Bu sebeple gerek toplum gerekse politikaların etkisiyle yaşanan sorunların bizzat bilindiği yerlerdir. Ayrıca Suriye iç savaşı ardından Türkiye'ye göç dalgasının başladığı yıllarda, özellikle sınır illerde insani destek veren birçok STK sorumluluk almıştır. İsveç hükûmeti de bu farkındalıkla, göçmen STK'larını resmî sürece dâhil etmiş ve göçmen derneklerini finanse ederek başarılı bir uygulama sergilemiştir. Türkiye'de de farklı milletlerden göçmen ve sığınmacılara hizmet eden dernekler bulunmakla birlikte bu derneklerin finansmanı kendi gelir kaynaklarından veya fonlanan projelerden sağlanmaktadır. Türkiye'de farklı milletlerden kurulmuş STK'ların devlet tarafından finanse edilmesinin yapılabilirliği tartışılmakla beraber, göçmen STK'larından temsilcilerin Kent Konseyleri Göç Meclislerinde asil üye olmaları veya iş birliği geliştirme süreçlerinde yer almaları, çok aktörlü katılımı politika gerçekleştirme için gerekli bir adımdır.

Sonuç olarak, MIPEX 2020'ye göre Türkiye-İsveç karşılaştırmasında göçmenlerin toplumsal uyumunu desteklemek için emsal niteliğinde politikalar mevcuttur. Bunlar; merkezi yönetimin yerel ile yetki paylaşımı yapması, ENAR/İsveç'in ayrımcılıkla mücadele konusunda yerelde kurguladığı ayrımcılıkla mücadele bürolarının Türkiye'ye özgü şekilde belediyelerde göçmenlerin asil üye olduğu Göç Komisyonları şeklinde planlanması ve göçmen STK'larına politika geliştirme süreçlerinde yer verilmesidir.

Ülke karşılaştırmaları göstermektedir ki Türkiye elindeki malzeme ile göç yönetimi için oldukça çaba sarfetmiştir. Göç sürecinin beklenmedik hızla gerçekleşmesi ve uzun yıllara yayılan etkisi nedeniyle geliştirilmesi gereken birçok yön bulunmaktadır. Bu süreçte bütüncül bakış açısıyla, bütünleşik politikaların ele alınması sorunların tanımlanmasını kolaylaştırıp, uygulamadan en az hasarla çıkılmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca aktörler arasında iş bölümü, planlama, proje geliştirme, uygulama, süreç analizi faaliyetlerinin yapılması merkezin yükünü hafifletirken, aktörlere sorumluluk yükleyerek, konunun toplumsal olarak sahiplenilmesini destekleyecektir.

SONUÇ

Genellikle savaşlar ve ülke içi kargaşalar başta olmak üzere ciddi güvenlik risklerine bağlı ani kitlesel yer değiştirmeler gerek göçü yaşayanlar, gerekse de onlara ev sahipliği yapan toplumlar açısından, yeni ve özenle yönetilmesi gereken bir süreci ifade etmektedir. 2011 yılında Suriye Arap Cumhuriyeti'nde yaşanan iç karışıklıklar da Türkiye için yeni bir sürecin başlangıcı olmuştur. Suriye'den can güvenliği nedeniyle 6,5 milyon Suriyeli ülkesinden ayrılmak durumunda kalmış olup, savaşın süresinin uzamasıyla bu sayının 3.116.713 kişisi Türkiye'ye sığınmıştır. Yaşanan göç dalgasının etkisiyle Türkiye de göç politikalarını ele almak zorunda kalmıştır.

Göçün ilk yıllarında insani yardım ve acil müdahale olarak başlayan uygulamalar, uzun vadeli planlamalardan uzak, 'geçici' düşüncesiyle gerçekleştirilmiştir. Ancak savaşın akıbetinin belirsizliği, Suriyelilerin kalış süresinin uzaması kısa süreli politikalarla ziyade orta ve uzun vadeli politikaların ihtiyacını doğurmuştur. Zaman bazlı planlamalarda, konuyu tüm açılardan ele almak ve yaşanabilecek sorunları öngörmek için ilgili tüm politika aktörlerinin sürece dâhil edilmesi gereklidir. Bugüne kadar yapılmış araştırma ve çalışmalar da göstermektedir ki süresi belirsiz, etkisi uzun süren göç dalgalarının toplumsal çatışmalara neden olmaması için derinlemesine ve çok aktörlü katılımı ile hazırlanmış bütünlükçü göç politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyük göç dalgaları, nüfusların dağılması ve başka nüfuslar ile birleşmesiyle aynı anda yaşanan iç içe geçmiş süreçlerdir. Bu süreçler yaşanırken çoğu zaman göçmenler, kendilerine ev sahipliği yapan toplumların önyargıları ile karşılaşmaktadır. Göçün ilk yıllarında olmasa da, kalış süresinin uzamasıyla Türkiye'de de benzer durum yaşanmıştır. Bunun için ilk yapılması gereken, ortadaki belirsizliğin kaldırılmasıdır. Bu belirsizliğin nedeni 'statü sorunu'dur. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne taraf olan Türkiye'nin bu kabulleri 'coğrafi çekince' koyarak imzalaması, Suriyelilerin mülteci statüsünde kabul edilmesini engellemektedir. Buna karşın 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile statüsü belirsiz olan Suriyeliler geçici koruma kapsamına alınmıştır. Ancak buradaki 'geçici' kavramı 'misafir olma' durumunu çağrıştırmaktadır. Bu da vatandaşlar için kabulü güçleştirirken, Suriyeli sığınmacılar için de gelecek kaygılarını doğurmaktadır. Öngörülemez sonuçlar yaratan bu Yönetmelik, bu çalışmada bahsedilen sorunların pek çoğunun kaynağıdır.

Buradan yola çıkarak sağlık, eğitim, toplumsal uyum, istihdam ve çalışma koşulları başlıklarındaki çalıştaylarda tespit edilen ve MIPEX 2020’de Türkiye için emsal niteliğinde politikalar bulunan alanlar mevcuttur. Çalıştaylarda ve MIPEX 2020’de tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri aşağıdaki gibidir.

Araştırma kapsamında sağlık, eğitim, toplumsal uyum, çalışma koşulları ve istihdam başlıklarında yapılan çalıştaylarda gündeme gelen sorunların ve taleplerin çeşitlendiği görülmüştür. Ancak araştırmada amaç tüm sorunları kaleme almak değildir. Kamu politikaları kaynaklı oluşan sorunlar karşısında çok aktörlü planlama ve uygulama ile çözüm gerektiren alanların tespit edilmesidir. Çünkü hedef bütüncül bakış açısında, bütünlük kamusal politikası önerileri geliştirmektedir. Bu amaçla aşağıda bahsedilen sorunların çözümü, bütünlük kamusal politikalarının uygulanmasından geçmektedir.

Her politika başlığı kıymetli iken eksik veya yanlış yapılan bir uygulama ile hayata mal olan tek konu ‘sağlıktır’. Hayati sonuçları nedeniyle sağlık alanı tartışmaların dışına çıkarılmalı, herkesin erişebildiği en temel hakkı sağlayıcı politikalardan olmalıdır. MIPEX 2020’deki sekiz ölçüt arasında Türkiye’nin en üst sırada yer aldığı konu sağlıktır. Sağlık politikalarında tespit edilen sorunlar ve geliştirilen bütünlük kamusal politikası önerileri şu şekildedir:

- Sağlık kurumlarında alana özgü terminolojiye hâkim tercümanların yetersizliği söz konusudur. Bu konu hem çalıştaylarda hem de MIPEX 2020’de sorun olarak dile getirilmiştir. Türkçe ve Arapça bilen tercümanlar, sosyal hizmet uzmanları, psikologlar ve psikiyatristler istihdam edilmelidir. Bu kadrolar Suriyeli sığınmacıların başvurusuna açılacaksa Sağlık Bakanlığı tarafından kadro planlamasının yapılması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çalışma izinlerinin alınması, GİB tarafından kayıt işlemlerinin tutulması ve dil yeterlik sınavları için ÖSYM’nin devreye girmesi gereklidir.
- Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu nedeniyle her ilde sağlık hizmetlerinin tüm basamaklarından faydalanılamamakta ve gerekli durumlarda hastaneler arasında sevk yapılmaktadır. Ancak sevk işlemlerinde kurumlar arasında koordinasyonsuzluk yaşanmaktadır. Kayıt dışı ilde sağlık hizmeti, birinci basamakta ve kırmızı alanda alınmaktadır. Ancak diğer alanlar için sevk

işlemleri gerekli hallerde yapılmaktadır. Sevk sürecinde sorun yaşanmaması için Sağlık Bakanlığı tarafından kurumlar arası işlemlere dair sağlık personelinin ve idarecilerin bilgilendirilmesi, izin ve sigorta işlemleri için GİB ile SGK arasındaki koordinasyonsuzluğun yazılı süreç prosedürü ile planlanması ve idarecilere bilgi vermek üzere toplantılar yapılması gereklidir.

- Aşılama eksikliği ve aşı takip sorunu ile otizmli ve engelli kişilerin takip ve tedavi sorunu çalıştaylarda belirtilen bir diğer konudur. Bu sorunlar, konunun mutlaka bütüncül bakış açısıyla ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Aksaklık yaşanmasının temel kaynağı, kayıt dışı yaşayan Suriyeli sığınmacılardır. GİB tarafından kayıtların kontrolü, nüfus envanterinin çıkarılması ve sınır kapılarından geçişlerin kontrolü gereklidir. Her iki durumda da Dünya Sağlık Örgütü ile iş birliği yapılmalı ve aşı teminlerinde destek alınmalıdır. Aşılama takip sistemi için yazılım geliştirilerek kontrol edilmelidir. Yazılım için Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan destek sağlanmalıdır. Bu kişilerin tespiti için ikamet ettikleri yerel yönetimler ile iş birliğine gidilmesi, kayıtlı ikametleri yoksa da Emniyet Genel Müdürlüğü'nden kayıt dışı göçmenlerin tespiti istenmelidir. Psikolojik destek süreçlerinde de Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve il müdürlükleri rol üstlenmelidir.
- Genel sağlık sigortası ödemesinde vatandaşlar ile Suriyeli sığınmacılar arasında farklılık olması ve devlet bütçesine etkisi bir diğer sorundur. Geçici koruma kapsamındakilerin sağlık sigortaları Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından ödenmektedir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için hanedeki kişi başı gelir, asgari ücretin 1/3'ünden az ise genel sağlık sigorta primi devlet tarafından ödenmektedir. Devletin bu iki ayrı tutumu ve bütçe harcaması, toplumda gerginliklere neden olmaktadır. Çözüm olarak herhangi bir işte çalışmayan ve sağlık sigorta primi devlet tarafından ödenen Suriyeli sığınmacıların yıllık primleri hesaplanarak uluslararası mecralardan talep edilebilir. Burada hesaplamaların yapılması için Hazine ve Maliye Bakanlığı ile SGK iş birliği, kayıtlı istihdam için GİB ve proje iş birlikleri için uluslararası örgütler gereklidir. Ancak uluslararası örgütlerin ne derece destek sağlayacağı tartışma konusudur. Yapılan çalışmalarda şimdiye kadar gerçeğin

çok uzağında rakamlar ile Türkiye'nin ihtiyacının %20'sini dahi karşılamayan uluslararası destekten bahsedilmektedir. Avrupa ülkeleri veya uluslararası örgütler ile iş birliği geliştirme ve maddi destek sağlanması önerisi, %20 oranı karşısında yetersizliği göstermektedir.

- MIPEX 2020'ye göre Türkiye'nin sağlık alanında politika üretmesi gereken bir yönü de sağlık politikalarında iyileştirme sağlama ve yeni projeler üretme sürecine göçmenlerin dâhil edilmesidir. Bunun için yerel bazlı planlamalar verimi arttıracaktır. İl Sağlık Müdürlükleri yönetiminde, o ilde ikamet eden sağlık uzmanı Suriyeli sığınmacılar ve görüş bildirmek isteyen Suriyeliler rutin periyotlarda bir araya gelmelidir. GİB, belediyeler ve göçmen STK'ları koordinasyonunda Suriyeli sığınmacılara ulaşılmalıdır. Gündeme gelen konular il bazında toplandıktan sonra, her ilin valiliği tarafından Sağlık Bakanlığı'na geri bildirim raporu olarak gönderilmelidir. Bu toplantılar, sadece sorun odaklı değil, alternatifli çözüm önerileri ile tasarlandığında hükûmet açısından da kolaylaştırıcı olacaktır.

Kimsenin mahrum bırakılmaması gereken bir diğer hak, eğitimidir. Suriyeli sığınmacıların gelişi ardından GEM'lerin kurulması ilk planlamalardan olmuştur. Ancak nüfusun geçici barınma merkezlerine sığınmaması veya başka illerde yaşama isteği, ülke içinde Suriyeli sığınmacıların illere dağılmasını sağlamıştır. Eğitim politikalarında yaşandığı tespit edilen sorunlar ve geliştirilen bütünsel kamu politikası önerileri şu şekildedir:

- Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu kaynaklı, her ilde eğitim imkânlarından faydalanılamamaktadır. İç güvenliğin sağlanması, kamu hizmetlerinde yığılmayı önleme ve kaliteyi koruma amacıyla bazı mahalleler kayda kapatılmış ve Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı illerde temel haklardan faydalanmasına sınır getirilmiştir. Ancak bu durum öngörülemez sorunları doğurmuştur. Örneğin, bu konudaki düzenlemelerden önce okula kaydolun ailenin büyük çocuğu İstanbul'da okumakta iken, ailenin ikinci çocuğu kayıt dışı ilde okula kaydolamamaktadır. Ancak eğitim hizmetlerinin temel insani hak olduğu bilinciyle çocukların eğitim hakkı her ilde geçerli olmalıdır. Eğitim yaşı gelen çocukların sistemde görünmesi, bulunduğu ilde okul kaydının

yapılması için gerekli uyarıların yapılması sağlanmalıdır. Bu süreçte okul çağı gelen çocukların kontrolü MEB tarafından yapılmalıdır. Bu çocukların kayıt işlemlerinde GİB'in sorumluluk alması, eğitim konusunda özel izinlerin çıkarılması ve mevzuatın düzenlenmesi için İçişleri Bakanlığı'nın düzenleme yapması gereklidir. İl/ilçe sınırlarında okul kaydı yapılmayan çocuklar tespit edilmeli, ilgili kurumlara bildirilmesi için yerel yönetimler ile iş birliği geliştirilmelidir.

- Öğrenciler arasında ve öğrenci-öğretmen arasında dil bariyeri kaynaklı iletişim sorunları yaşanması ile okullarda birden fazla dil bilen öğretmen, psikolog, rehberlik uzmanı, tercüman gibi meslek uzmanlarının yetersizliği bir diğer sorundur. Dil bariyerinin aşılması için okullarda Türkçe hazırlık sınıflarının olması ve iletişim kurabilecekleri öğretmenlerin bulunması gereklidir. Bunun için özellikle nüfus yoğunluğunun olduğu yerlerde yeterli sınıf kapasitesine sahip okullar bulunmalı, öğretmen kadroları planlanmalı ve atamaları gerçekleştirilmelidir. Burada yine birden çok kuruma sorumluluk düşmektedir. Öğretmen kadrolarının ihtiyaçlar doğrultusunda planlanması ve atamaların yapılması, okulların ve kapasitelerinin artırılması için MEB, uzmanlık yeterlik sınavının yapılması için ÖSYM, istihdam sürecinde yer alacak geçici koruma kapsamındaki kişilere çalışma izni verilmesi ve sigorta işlemlerinin yapılması için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK, kayıtlar ve izin süreçlerinin yürütülmesi için GİB iş birliği gereklidir.
- Gölgedeki çocuklar: Ekonomik kaygılardan kaynaklı çocukların istihdam süreçlerine dâhil olması ve eğitim süreçlerinden mahrum kalmaları sorunu. Sistemde hiçbir kaydı olmayan gölgedeki çocuklar ile çocuk işçi olarak iş gücü piyasasında yer alan çocuklar için derinlemesine çalışılmalıdır. Bu hususta birden çok kurumun dirsek temasını bırakmadan planlama yapması, uygulaması ve süreç kontrolü gereklidir. Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması MEB tarafından çalışılmalıdır. Bu süreçte kayıtları tutan GİB ortaklığında ilerlenmelidir. Kayıt dışı çocukların tespiti için müfettişler tarafından çocuk işçi kontrollerinin yapılması ve kaydı olmayan çocukların tespiti için ev ziyaretlerinin gerçekleştirilmesi Aile ve Sosyal Hizmetler

Bakanlığı veya il müdürlükleri tarafından planlanmalıdır. Sorumlu bulunan il/ilçe sınırlarında okul kaydı yapılmayan çocukların tespit edilmesi ve ilgili kurumlara bildirilmesi için yerel yönetimler bu zincirin olmazsa olmaz halkasıdır. Göç üzerine çalışan STK'lar tarafından da aileleri bilgilendirici etkinlikler gerçekleştirilmelidir.

- Tercüman yetersizliği MIPEx 2020'ye göre Türkiye'nin politika üretmesi gereken alanlardandır. Bu konuda YİMER, tercüme hizmetlerini kolaylaştırıcı bir uygulamadır. YİMER'in sığınmacılar tarafından tanınmasını sağlamak, YİMER'de sağlık, eğitim, istihdam süreçleri ve hizmetlerine dair bilgi sahibi tercümanların sayısını arttırmak sorunu çözecektir. Sağlık ve eğitim başlıklarında bahsedilen tercüman istihdamı süreçleri, burada da aynı şekilde iş birliği içinde yürütülmelidir.
- MIPEx 2020'ye göre Türkiye'nin politika üretmesi gereken bir diğer konu eğitim süreçlerine dair sığınmacıları bilgilendirici faaliyetleri arttırmaktır. İsveç'te olduğu gibi yeni gelen aileleri ulusal müfredatın temelini oluşturan değerler hakkında bilgilendirme ve eğitim rehberliği konusunda belediyelerin yetkilendirilmesi sağlanmalıdır. İsveç'teki sisteme benzer, ancak Türkiye'nin iç dinamiklerine göre kurgulanmış 'eğitim rehberliği' hayata geçirilebilir. Bunun için belediyelere verilen bütçenin, sınırları içindeki sığınmacı nüfusa göre yeniden planlanması, gerekli durumlarda uluslararası örgütlerden proje bazlı destek alınması, STK iş birliğinin geliştirilmesi, İl Millî Eğitim Müdürlükleri ile ortak planlama, uygulama ve analiz haritası çıkarılması gereklidir.
- Çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı, MIPEx 2020'ye göre Türkiye'nin puan alamadığı bir ölçüttür. Çözüm önerisi olarak MEB'in MEBBİS yazılımı üzerinden anket açılarak, tüm eğitim ilgililerinden görüş toplanmalıdır. Bu görüşlerin derlenmesi ardından planlamaya katkı sağlayacak öğretmen, idareci, psikolog, psikolojik danışman, rehberlik uzmanı, uluslararası uyruklu eğitici, sosyolog, akademisyen ve eğitim alanında ülkede önde gelen STK'lar iş birliğinde müfredat geliştirme çalışmaları yapılmalıdır.

MIPEX 2020’de Türkiye’nin alt sıralarda olduğu konu istihdamdır. Rapora sunulan veriler neticesinde göçmenlerin iş gücü piyasasına ve sosyal güvenliğe erişim hakkından hiç puan alınmamıştır. İstihdam konusu, ülkenin iç dinamikleri, ekonomisi, nüfusu, mevzuatı unsurlarında şekillenmektedir. Konu bu kapsamda ele alındığında nüfus üzerinden uzun vadeli bütünleşik planlar yapmak, ülkeye avantaj sağlayacaktır. 2023 yılı istatistiklerine göre doğurganlık hızı, nüfusun yenilenme düzeyinin altında olan Türkiye’nin gelecek planlarında nüfus projeksiyonunun dikkate alınması ve ülkedeki Suriyeli sığınmacı nüfusun bu denkleme dâhil olarak katkı yapması sağlanmalıdır. Araştırma kapsamında mülakat yapılan beş akademisyenin de birbirinden habersiz olarak dile getirdiği konu, nüfus-istihdam denkleminde Suriyeli sığınmacılar ile kazan-kazan politikasının güdülmesidir. Suriyelilerin %18,6’sını oluşturan genç nüfusun yükseköğrenim süreçlerine dâhil olması, gelecekte nitelikli iş gücü için gereklidir. Bu konuya eleştirel bakıldığında, Suriyeli sığınmacı gençlerin ‘geçici’ statüsünde oldukları ve gelecek planlarının Suriye’de veya Avrupa ülkelerinde olma ihtimali söylenebilir. Bu durum da konuyu bütüncül bakış açısıyla ele almanın gerekliliğini göstermektedir. Hem mevcut nitelikli iş gücünün ülkede kalması hem de genç nüfusun nitelikli iş gücü olarak eğitim sürecine dâhil olması sağlanmalıdır. Genç nüfusun, Türkiye’nin gelecekteki iş gücü arzı olacağı düşüncesiyle ülkede kalmaları, eğitim almaları ve kayıtlı iş gücü olmaları için politikalar üretilmelidir. Bu tespitlerin yapılması için kayıt dışı nüfus olmamalı ve nüfus envanteri çıkarılmalıdır. İstihdam ve eğitim birlikte yürütüldüğü zaman toplumsal uyumun da beraberinde geleceği unutulmamalıdır. İstihdam ve çalışma koşullarına dair araştırma kapsamında tespit edilen sorunlar ve geliştirilen bütünleşik kamu politikası önerileri şu şekildedir:

- Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu nedeniyle kayıt dışı ilde çalışma izni alınamaması, çalışma izni başvuru süreçlerindeki uzun prosedürlerden kaynaklı zaman kaybının sığınmacıları ucuz emekle çalışmaya itmesi ve bu süreçte kayıt dışı çalışmanın cazip gelmesi sorunu çözümlenmelidir. Mevzuat gereği geçici koruma kapsamına alınan tüm kişilerin istihdamı için işveren tarafından çalışma izni başvurusunun yapılması gereklidir. İzinler bir yıllık olup her yıl yenilenmektedir. Ayrıca işyeri değişikliği yapan Suriyeli sığınmacıların yeni işyerlerinde başvurular tekrar yapılmaktadır. Her başvuruda işveren tarafından harç ve kağıt bedeli ödenmektedir. Görüldüğü

üzere sistem işverenin sorumluluğu üstüne kurgulanmıştır, tüm yetki işverendedir. Bu akışta Suriyelilerin istihdamı işveren için zahmetli ve külfetli bir süreçtir. Suriyeli işçiler için de zaman kaybıdır. Ayrıca istihdama katılımın zorlaşmasının sonucu olarak ulusal ve uluslararası yardımlara dayalı yaşamı kolay gören ve iş gücünde yer almayı tercih etmeyen Suriyeli sığınmacıların sayısı artacaktır. MIPEX 2020 ölçütlerinde de bu ölçüt Türkiye'nin puan alamadığı bir konudur. İstihdam alanında ilk sırada yer alan Portekiz'deki uygulamada ise yabancı uyruklu kişiler ek kısıtlamalara tabi olmadan kamu sektörüne ve serbest mesleğe erişim hakkına sahiptir. Türkiye'de yapılması gereken, çalışma izinlerinin geçici koruma kapsamındakilere otomatik olarak tanımlanmasıdır. Böylece işverenin baskın gücü dengelenecek, başvuru sürecinde gelir elde edemeyen sığınmacının maddi ve zaman kaybı azalacak ayrıca işverenin başvuru ödemeleri ortadan kalkacaktır. Geçici koruma kapsamındakilere otomatik olarak çalışma izni tanımlanması, eşit işe eşit ücret verilmesini sağlayacak ve adil olmayan gelir dağılımının önüne geçecektir. Bu organizasyonda GİB tarafından çalışma izni olmayanların tespiti ve kayıtların tamamlanması gereklidir. Geçici koruma kapsamındakilere çalışma izninin direkt tanımlanması için mevzuat güncellemesi İçişleri Bakanlığı tarafından planlanmalıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile SGK iş birliğinde izin başvuru süreçleri gerçekleştirilmeli ve sigorta işlemleri yürütülmelidir. Neticesinde Suriyeli sığınmacılar için de kayıt dışı çalışmanın cazip yanı sönmüş olacaktır.

- İstihdam süreçlerinde yaşanan bir diğer konu, statü sorununun kayıt dışı istihdama etkisi ile iş sağlığı ve güvenliğinden uzak, düşük ücretle çalışmadır. Sorunun temel kaynağı, bölümün başında ifade edilen 'statü' konusudur. Suriyeli sığınmacıların gelecek tahayyüllerinin belirsizliğinden kaynaklı emekliliğin öngörülememesi sigortasız çalışmayı cazip kılmaktadır. Statü sorununun çözülmesi için mevzuattaki 'geçici' olma tanımlamasının netleştirilmesi gereklidir. Statü sorunu netleşinceye kadar geçici koruma kapsamındakilere çalışma izninin direkt tanımlanması İçişleri Bakanlığı tarafından verilmelidir. Kayıt ve çalışma izin süreçlerinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve GİB koordinasyonu olmalıdır. Bu aşamada işçi

haklarına dair bilgilendirmenin yapılması için işçi sendikaları ile iş birliği içinde süreç yürütülmelidir. Tüm Suriyeli sığınmacıların kayıt altına alınması, iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kontrollerine dâhil olmalarını beraberinde getirecektir.

- İstihdam konusunda kurumlar arası koordinasyonsuzluğun en net göstergesi işveren tarafından çalışma izni alınmadan sigortanın başlatılması ve SGK denetimlerinin açık yanlarıdır. İşveren çalışma izni almaksızın sigorta başlatabilmektedir. Keza SGK denetimlerinde de sadece sigortalı olma durumu kontrol edilmekte ve çalışma izinleri göz ardı edilebilmektedir. Bu durum kamu kurumu sistemlerinin birbirine entegre edilmesi gereğinin en net örneğidir. İşveren çalışma izni almaksızın e-devlet üzerinden sigorta başlatabilmektedir. Ancak sigortanın başlatılması, çalışma izni alındığının göstergesi değildir. Sistem bu ikileme müsaittir. Mevzuatın eksik yanları, sahadaki durumlar doğrultusunda tespit edilmelidir. Bu tespitlerde müfettişler eksik kalabilmektedir, bu sebeple politika yapıcılar ve politikalarının öznesi arasında köprü kurulmalıdır. Konunun tüm muhatapları bir araya getirilerek, çözümler ve etki analizleri tespit edilmelidir. Ayrıca çalışma izninin önce alınması gereği duyurulmalı, özel sektör temsilcileri ve ilgili STK'lar ile paylaşılmalıdır. Kurumlar arası entegre edilmiş yazılım sisteminin kurulması için Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan destek alınmalıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SGK ve GİB koordinasyonunda sürecin hatalı işlemesi önlenmeli, işveren ve işçileri bilgilendirmek için de sendikalar ve STK'lar ile iş bölümü yapılmalıdır.
- Akademik niteliklerin tanınmasındaki zorluklar neticesinde nitelikli iş gücünün niteliksiz işlerde çalışması tespit edilen bir diğer sorundur. Bu konuda kurumlar arası yazışmaların ve diploma denklik süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesi, diploma sahiplerinin bilgilerini temin etmesini kolaylaştıracaktır. Bunun için GİB üzerinden resmî yazışmalar tamamlanmalıdır. Mesleki yeterlik sınavları için ÖSYM, akademisyenlerin, uzmanların istihdamı ve atamalarının gerçekleştirilmesi için ÖSYM ve ilgili bakanlıklar, çalışma izin süreçlerinde de Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı görevi yürütmelidir. Ayrıca İŞKUR sürece dâhil olabilecek ve iş bulma süreçleri kolaylaşacaktır. Bu hususta işçi sendikaları ve STK'lar ile iş birliği istihdam adımlarını güçlendirecektir. Ayrıca yükseköğrenim süreci yarıda kalmış ve bunu belgelemiş öğrencilerin eğitimlerine devam etmesi kolaylaştırılmalıdır. Nihai olarak Türkiye’de yetişmiş nitelikli insan gücünün ülkeye kazandırılmasını sağlamak için de mesleğini icra etmesi ve istihdamda yer alması teşvik edilmeli, iş yeri açma işlemleri kolaylaştırılmalı ve mevzuat yalın hale getirilmelidir.

- Suriyeli sığınmacıların ekonomiye olumsuz etkisine dair kamuoyunda var olan algı sorunu. Bunun için TÜİK tarafından veri merkezleri oluşturulmalıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı envanterinde yer alan iş gücü durumu, Suriyeli sığınmacılar tarafından açılan işyerleri ve ekonomiye olumlu/olumsuz etkileri şeffaf biçimde kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Çünkü her yanlış bilgi gelecekte yaşanabilecek iç kargaşalara zemin hazırlamakta ve toplumsal uyum sürecine zarar vermektedir.
- Çalıştaylarda dile getirilen bir diğer konu, Suriyeli gönüllü eğitimcilerin sistemde kayıt sorunudur. Suriyeli gönüllü eğitimcilerin iş anlaşmaları, kendilerine haber verilmeksizin sonlandırılmıştır. Ancak sistemde çalışıyor görünenler ve bu sebeple kış yardımı gibi desteklerden faydalanamayanlar mevcuttur. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından geliştirilen yazılım sistemiyle kamu kurumları arasındaki verilerin entegre olması gereklidir. Sisteme ‘çalışır’ olarak kaydedilenlerin, iş akdi sonlandığında ‘çalışmıyor’ olarak otomatik tanımlanması ve sigorta sistemine de eş anlı düşmesi sağlanmalıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çalışma izni bulunan Suriyeli eğitimcilerin sisteme kaydedilmesi, MEB’in sistemde tanımlı eğitimcileri güncel tutması ve devam eden/biten sigorta işlemleri için SGK’nın eksiksiz ve doğru bilgi güncellemesi gereklidir.
- Suriyeli sığınmacı kadınların ve gençlerin ekonomik entegrasyonunun sağlanması MIPEX 2020’de Türkiye’nin politika geliştirmesi gereken bir yön olarak belirtilmiştir. Türkiye’de bulunan Suriyeli kadınların %87’si meslek sahibi değildir ya da ev temizliği, tekstil, tarım gibi sektörlerde ve küçük

işletmelerde çalışmaktadır. MİPEX 2020'ye göre ekonomik alanda cinsiyete dayalı ayrımcılığı ortadan kaldırmak için çeşitli eylem ve stratejiler geliştirilmesi Portekiz'de emsal bir uygulamadır. Türkiye'de bu konuda yapılması gereken, öncelikle Suriyeli kadınların Türkiye'deki haklarından haberdar olmalarını sağlamaktır. Bunun için GİB, belediyeler ve göçmen STK'ları aracılığıyla bilgilendirme toplantıları yapılmalıdır. Suriyeli kadınlara ulaşmada STK'lar ile iş birliği içinde olunmalıdır. Ardından, ekonomi halkasına eklenmeleri için teşvik edici ve özendirici faaliyetler geliştirilmeli, KOSGEB desteğiyle iş yeri açmaları desteklenmelidir.

Çalıştaylarda ve MİPEX 2020'de istihdam ve çalışma koşullarında Türkiye'nin geliştirmesi gereken kamu politikaları olarak ele alınan yukarıdaki maddeler hem Türkiye'nin hem de Suriyeli sığınmacıların kârına çıktılar üretecektir. Bu yalın bir söylem değil, dünyada örnekleri görülen realitedir. Göçmenlerin ekonomiye katkısının en net örneği ABD'dir. ABD'deki birinci ve ikinci kuşak göçmenlerin kurdukları iş yerleri, bugün küresel ölçekteki teknoloji şirketlerinin %40'ını oluşturmaktadır. Bu şirketler bugün dünyaca ünlü Apple, Google, Facebook, Amazon gibi markalardır. Türkiye'de de uygun istihdam olanakları ve girişimciler için elverişli yatırım alanı sağlanması kayıt dışı istihdamı azaltırken, vergi kaybının azalmasını ve daha sağlıklı ortamlarda istihdamı beraberinde getirecektir. Suriyeli sığınmacıların ekonomik sürece katılmasını destekleyecek politikalar üretilirken, vatandaşların haklarını korumak ve kısıtlanmamasını sağlamak için de azami özen gösterilmelidir. Burada unutulmaması gereken bir husus da Suriyeli sığınmacıların kazançlarını yine Türkiye'de harcadıklarıdır. Almanya'da yaşayan Türklerin, yazlık evlerini Türkiye'de inşa etmesi, yaz tatillerini Türkiye'de geçirmeleri ve kazançlarını Almanya'da elde edip, bir kısmını Türkiye'de harcaması söz konusudur. Ancak Suriye'de iç karışıklığın belirsizliği, Türkiye'de doğan ve büyüyen Suriyeli nüfusun her geçen gün artması, büyük bir kısmının kalıcı olacağını göstermekte ve bu nüfusun harcamaları da ülke ekonomisine katkı olmaktadır.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki göçmenlerin bir ülkede kalış süreleri uzadıkça kalıcı olma durumları artmakta ve göç ettikleri memleketlerine dönmek zorlaşmaktadır. Geçicilik esası üzerine inşa edilen Suriyeli sığınmacılara dair

politikalar, göçün üzerinden geçen on üç yılın ardından yetersiz kalmaktadır. Ancak mevzuat gereği statülerinin ‘geçici’ olarak belirlenmesi, hem ‘kalıcılık’ üzerine politika geliştirmeyi zorlaştırmakta hem Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının kabullenişini etkilemekte hem de Suriyelilerin gelecek tahayyüllerinin belirsizliğini devam ettirmektedir. Bu konuda siyasilerin ve medyanın kamuoyu düşüncesini şekillendirmede etkisi büyüktür. Mevzuat, eğitim, istihdam, dil bariyeri, barınma, kültür, sağlık, inanç her biri toplumsal uyumun gerçekleşmesini sağlayacak sac ayaklarıdır bu yüzden uyum konusunda bütüncül bakış açısının sağlanması zaruridir. Toplumsal uyuma dair araştırma kapsamında tespit edilen sorunlar ve geliştirilen bütünlük kamu politikası önerileri şu şekildedir:

- Statü sorunundan kaynaklı belirsizlik, ‘geçici’ kavramının verdiği ‘misafir olma’ algısının sürdürülebilir uyumu önlemesi ve beraberinde gelen ötekileştirilme kaygısı sorunu. Toplumsal kabul ve uyum için öncelikle statü sorununu çözücü mevzuat düzenlemelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması gereklidir. Bu konuda ilgili tüm aktörlerin katılımı ile kısa, orta ve uzun vadeli planlar yapılmalıdır. Ayrıca uluslararası bağlayıcılığı olan 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolündeki coğrafi çekince kaldırılmalıdır.
- Siyasilerin ve medyanın kamuoyunu yanlış veya çarpıtıcı olarak bilgilendirmesi bir diğer sorundur. Yabancı düşmanlığı içeren ve ayrımcılığa neden olan söylemlerin engellenmesi için yasal tedbirler alınmalı ve Meclis tarafından öneriler geliştirilmeli, uyumun sağlanamamasının gelecekte sorun üretme potansiyelini doğurması hususunda medya organları bilgilendirilmelidir.
- Uluslararası fonlanan projelerin devlet bütçesinden harcandığı kaygısı ve vatandaşların önyargılı olması çalıştaylarda dile getirilen bir diğer konudur. Harcamalar ve fonlanan projeler şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmalı, vatandaşların hak kaybı yaşamaması sağlanmalıdır. Bunun için harcama ve gelir meblağlarının kaydı gereklidir. Yerel yönetimlerin sorumlu olduğu il/ilçelerde bilinçlendirme ve algı yönetimi faaliyetleri gerçekleştirmeleri, STK’ların ulusal ve uluslararası projeler ile toplumsal uyum sürecine katkı yapması sağlanmalıdır. STK’lar ile iş birlikleri arttırılmalıdır. Sosyal medyanın

gücünden faydalanılmalı ve doğru bilginin yayılması için iş birlikleri geliştirilmelidir. Göç olgusunun psiko-sosyal boyutunun küçük yaşlarda edinilmesi için konu MEB tarafından müfredata eklenmelidir.

- MIPEX 2020'ye göre toplumsal uyum konusunda vatandaşları ve göçmenleri ayırmamaya azami özen gösteren ve bunun için politikalar üreten ülke İsveç'tir. Fast Tracks ve ENAR/İsveç uygulamaları Türkiye için de emsal niteliğindedir. Farklı boyuttaki paydaşların 'devlet-sendikalar-işveren örgütleri' müzakereleri sonucu oluşan Fast Tracks, göçmenlerin dil becerilerini geliştirmelerini, mesleki eğitim almalarını ve iş bulmalarını desteklemektedir. Türkiye'de de benzer eğitimler belediyeler, İŞKUR ve STK'lar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Ancak Türkiye'nin iş gücü arzı doğrultusunda, sığınmacıların iş gücü envanterine hâkim olarak kurgulanmış, meslek alanlarına özel ve kurumlar arası müzakere ile oluşturulan eğitim ve istihdam paketlerine ihtiyacı vardır. Her kurumun kendi planlamasını yaptığı durumlarda kurumlar arası hizmet ve yatırım çakışmalarının yaşanması olası ve zaman kaybıdır. ENAR/İsveç'e bakıldığında ise beş STK İsveç'ten, dört STK Türkiye'den ENAR'a üyedir. Sayı farkı çok değildir, keza önemli olan işlevselliktir. ENAR/İsveç, yerelde ayrımcılık karşıtı bürolar kurmak için hükûmeti teşvik etmiş, göçmen dernekleri resmî sürece dâhil edilerek yaşanan sorunlar bizzat göçmenler tarafından hükûmet ile paylaşılabilmiştir. Türkiye'de de benzer uygulamalar belediyeler bünyesinde kurgulanmalıdır. Bunun için belediye sınırları içindeki nüfusun %5'i göçmen olan il/ilçelerde, göç ve göçmen komisyonları kurularak, göçmenlerin bu komisyonlarda asil üye olmaları ve belediye meclislerinde sorunlarını bizzat paylaşmaları sağlanabilir. Bu paralelde belediye bünyesinde bulunan Kent Konseylerinde Göç Meclisleri kurulması ve üyelerinin göçmenlerden oluşması sağlanabilir. Bu faaliyetlerden göçmenlerin haberdar edilmesi için STK iş birliği mutlak gereklidir.

Türkiye'nin açık kapı politikası ile yanıt verdiği ve 2011 yılından bugüne beklenmedik bir hızla devam eden Suriyeli sığınmacı göçü, doğrular ve yanlışlarla bugünlere gelmiştir. Uygulanan politikalar ve ülke karşılaştırmaları göstermektedir ki Türkiye iç

ve dış dinamikleri ve artan sığınmacı sayısı karşısında ‘göç yönetiminde insani tutumu korumak için’ oldukça çaba sarfetmiştir. Göç sürecinin beklenmedik hızla gerçekleşmesi, uzun yıllara yayılan etkisi ve her yıl değişen dinamikler karşısında geliştirilmesi gereken nice politika bulunmaktadır. Bu süreçte toplumsal ihtiyaçların doğru tanımlanması yani doğru tanı konması, oluşan yaraların en hızlı şekilde toparlanması ve tedavi sürecine geçilmesi için gereklidir. Doğru tanı için konu, tek bakış açısının ötesinde, derinlemesine ve çok boyutla değerlendirilmelidir. Politika aktörlerinin çeşitli tutularak konunun bütüncül bakış açısıyla ele alınması, sorunların tanımlanmasını kolaylaştırıp, uygulamadan en az hasarla çıkılmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca aktörler arasında iş bölümü, planlama, proje geliştirme, uygulama, süreç analizi faaliyetlerinin yapılması merkezin yükünü hafifletirken, aktörlere sorumluluk yükleyerek, konunun toplumsal olarak sahiplenilmesini destekleyecektir.

Kamu politikalarında toplumsal faydayı, verimliliği ve sürdürülebilirliği arttıracak bu süreç konunun bütüncül bakış açısıyla ve bütünlük uygulamalar ile yürütülmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu gereklilik, gerçekleştirilen mülakatlarda da vurgulanmıştır. Akademisyenlerin görüşüne göre bütünlük göç politikaları uygulanmasıyla kurumlar arası iş birliği artacak ve bu da istikrara katkı sağlayacaktır. Ayrıca vatandaşların ve sığınmacıların birbirine olan güveni ve devlete olan güveni artacaktır, Türkiye’nin azalan doğum oranı karşısında Suriyeli sığınmacıların varlığı iş gücü arzını destekleyecektir. Bunun için öncelikle Suriyeli sığınmacıların kayıt altına alınması ve nüfus envanterinin çıkarılması elzemdir. Bütünlük göç politikalarının uygulanmasıyla konu yalnızca insani açıdan ele alınmayacak, Türkiye’nin ihtiyaçlarını gözetken planlamalar geliştirilecektir. Bu da sığınmacıların iş gücü piyasasında kayıtlı olarak yer almaları, vergi vermeleri, sisteme entegre olmaları ile gerçekleşeceğinden sığınmacı karşıtı söylemleri azaltacaktır. Türkiye’nin tüm bu olguları göz önüne alarak mevcut mevzuatı ve politikalarını gözden geçirmesi ve bütünlük kamu politikalarına yönelmesi gereklidir.

Bu araştırma konuyu tüm boyutlarıyla ve vatandaş, Suriyeli sığınmacı, kamu kurumları, özel sektör, STK gibi çok aktörlü katılımı ile ele alması bakımından zengin bir bakış açısına sahiptir. Literatüre ve politika yapıcılara katkı sağlayacağı umuduyla,

sorunlar tespit edilirken çözüm önerileriyle birlikte geliştirilmiştir. Böylece araştırma sürecinde edinilen tecrübeler ve elde edilen verilerden gelecek çalışmalara yol gösterici konular çıkmıştır. Araştırmanın sonuçlarına dayanarak göç konusunda farkındalığın artırılması, göçün etkilerine dair veri merkezlerinin oluşturulması ve elektronik veri paylaşımı için kurumlar arası yazılım geliştirme konularında araştırma yapılması gelecek çalışmalara tavsiye niteliğindedir.

Netice olarak göç, insanın varoluşu ile başlayan, gönüllü veya zorunlu sebepler ile devam edecek olan bir dünya gerçekliğidir. Bu gerçeklik karşısında devletlerin politikaları kendi tutumlarının sonucudur. Daha açık bir ifadeyle devletler, bütünleşik kamu politikası üretmeyi ya potansiyelleri olmadığı için gerçekleştiremez ya da tercih etmezler. Ancak her iki nedenle de hayata geçemeyen/geçmeyen politikalar gelecekte yaşanabilecek sorunların nüvesini oluşturur. Çünkü bütüncül bakış açısından uzak, günlük sorunlara yanıt niteliğinde, birbirinden habersiz, kısa süreli ve süreci idare etme şeklinde planlanıp uygulanan politikalar daha fazla sorun üretme potansiyelini taşımaktadır. Uzun vadede birlikte yaşam için göç yönetiminde bütünleşik politikalar, gelenleri bir yük değil, avantaj haline getirmenin gerekliliğindedir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Y. (2022). *Göç Sosyolojisi* (5.Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Afrika Birliği Örgütü. (1969). *Afrika'daki Mülteci Problemlerinin Özgül İlkelerini Belirten Sözleşme*.
http://www.madde14.org/index.php?title=Afrika_Birli%C4%9Fi_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC_M%C3%BClteci_Sorunlar%C4%B1n%C4%B1n_%C3%96zel_Y%C3%B6nlerini_D%C3%BCzenleyen_S%C3%B6zle%C5%9Fme
- Ağaoğlu, C. (2021). Avrupa Birliği'nin Yeni Göç ve İltica Paktı ve Pakt'ın Göçmen Çocuk Konusundaki Düzenlemelerine İlişkin Değerlendirmeler. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 27(2), 1424-1446.
- Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri. İçinde F. Kartal (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 75-98). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akdoğan, H., & Köse, Y. (2011). Kamu Politika Sürecinde Çoklu Akış Modeli. İçinde A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (s. 85-97). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akman, E. (2015). *Türkiye'de Kamu Politikası ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi*. Yayınlanmamış doktora tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Aktaş, M. (2018). Türkiye'deki Suriyeliler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 42, 129-154.
- Alkin, K. (2018). *Suriyeli Sığınmacılar ve Türkiye Ekonomisi: Evrensel Tecrübe Işığında Bir Etkiyi Konuşmak* (STK Raporu). İstanbul: Uluslararası Teknoloji Ekonomi ve Sosyal Araştırma Vakfı Yayınları.
- Alsan, Z. M. (1950). 1949 Cenevre Sözleşmeleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3), 37-57.

Altunok, H., & Gedikkaya, F. G. (2016). *Kamu Politikası Ansiklopedisi*. Ankara: Nobel Yayınları.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 6216 sayılı (2011). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/kanun/>

Arap Birliği. (1994). *Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi*.

https://drive.google.com/file/d/1_Uauf7y5xwWOtUaxm0NBJQRyOrnp4wHV/view

Ata Kurumsal. (t.y.). *Yabancılar Türkiye’de Dava Açabilir mi? Hangi Şartlar Gereklidir?* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Ata Kurumsal Danışmanlık. Geliş tarihi 19 Kasım 2023, gönderen <https://atakurumsal.com/yabancılar-turkiyede-dava-acabilir-mi-hangi-sartlar-gereklidir/>

Ateş, H., & Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(6), 245-276.

Atı, A. A. (2007, Nisan 10). *Think Tank Kuruluşları ve Amerika’nın Dış Politikası* (F. Torlak, Çev.) [Ticari İnternet Sayfası]. Yakın Doğu Haber. https://www.ydh.com.tr/HD2841_think-tank-kuruluslari-ve-amerikanin-dis-politikasi.html

Avukatlık Kanunu, 1136 sayılı (1969). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.1136.pdf>

Aydın, Y. (2021). Türkiye’deki Suriyeli Göçmenlere Verilen Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi, Sorun ve Öneriler. *Tıbbi Sosyal Hizmet Dergisi*, (18), 227-248.

Babaoğlu, C. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. *İçinde Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (166-187). İstanbul: Adres Yayınları.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics* (2. bs). University of Chicago Press. <http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=5BF5D5FF7A4F6F9109888462B4D96502>

Benner, T., Reinicke, W. H., & Witte, J. M. (2003). Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead. *Brookings Review*, 21(2), 18-22.

BM. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

BM. (1951). *The Refugee Convention, 1951*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ca34be29.pdf>

BMMYK. (2008). *BMMYK Görev Beyanı* [Kurumsal İnternet Sayfası]. UNHCR-BM Mülteci Örgütü. <https://www.unhcr.org/tr/bmmyk-gorev-beyani#:~:text=Birle%C5%9Fmi%C5%9F%20Milletler%20m%C3%BCltecileri%20%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC%20olan,m%C3%BCltecilerin%20haklar%C4%B1n%C4%B1%20ve%20refah%C4%B1n%C4%B1%20savunmakt%C4%B1r.>

Bostan, H. (2018). Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum, Vatandaşlık ve İskân Sorunu. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 38-88.

Building Markets. (2020). *Turkish-Syrian Business Partnerships, Part-II: An Opportunity in Progress*. Building Markets. https://buildingmarkets.org/sites/default/files/pdm_reports/turkish_syrian_business_partnerships_part2.pdf

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Model of Organizational Choice. *17*(1), 1-25.

Considine, M. (2020). *Kamu Politikası Yapımı* (H. Altunok & F. G. Gedikkaya, Çev.). Ankara: Pegem Akademi.

Constitution of the International Refugee Organization, 62 Sayılı Karar (1946).
<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b37810.pdf>

Çakran, Ş., & Eren, V. (2017). Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39), 1-30.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2022). *Çalışma İzni Başvurusu Nasıl Yapılır?* [Resmi İnternet Sayfası]. Çalışma İzni.
<https://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni-hakkinda/calisma-izni-basvurusu/>

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2023). *Harç ve Değerli Kâğıt Bedelinin Ödenmesi* [Resmi İnternet Sayfası]. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü. <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/genel-bilgi/harc-ve-degerli-k%C3%A2git-bedelinin-odenmesi/>

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (t.y.). *Uluslararası Koruma Sağlanan Yabancılar* [Resmi İnternet Sayfası]. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü. <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/yabanci-statuleri/uluslararasi-koruma-saglanan-yabancilar/#:~:text=1%2D%20M%C3%BCltesi&text=M%C3%BCltesi%20stat%C3%BCs%C3%BC%20sahibi%20yabanc%C4%B1ya%20G%C3%B6%C3%A7,konusu%20kimlik%20belgesiyle%20%C3%BClkemizde%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fabilirler.>

Çallı Kaplan, M. (2022). İsveç Göçmen Entegrasyon Politikalarının Kapsamlı Analizi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2022/1, 349-393.

Çevik, H. H. (2016). Politika (Policy-Politics). İçinde H. Altunok & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 244-245). Ankara: Nobel Yayınları.

- Çevik, H. H., & Demirci, S. (2015). *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiçek, A. (2022). *Suriyelilerin Sosyal ve Siyasal Entegrasyonu: Adana İli İncelemesi*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Çiçekli, B. (Ed.). (2009). *Uluslararası Göç Terimleri Sözlüğü*. IOM Uluslararası Göç Örgütü.
- Çorabatır, M. (t.y.). *1951 Cenevre Sözleşmesi—Ders 12. İltica ve Göç Araştırma Merkezi*. Geliş tarihi 05 Kasım 2023, gönderen <https://www.igamder.org/uploads/belgeler/1951/1951%20DERS%2012.pdf>
- Dahl, R., & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. Harper.
- Değişiklikler İşlenmiş Aktif İşgücü Hizmetleri Genelgesi, (2013/1) § Yabancılar ve Geçici Koruma Kapsamındakilerin Kurs ve Programlardan Faydalanması (2017).
- Değişiklikler İşlenmiş Aktif İşgücü Hizmetleri Genelgesi (2013/1)1, (2021).
- Demir, F. (2018). *Kamu Politikasına Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Demir, F., & Kurt, M. (2018). Türkiye'nin Suriye'den Gerçekleşen Göçlere Yönelik Politikalarının Çoklu Akış Modeli ile İncelenmesi. İçinde C. Babaoğlu & E. Akman (Ed.), *Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları* (397-422). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Demirci, M. (2004). *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi Örneği*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Ünivertesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service Serving, Not Steering* (4.). Routledge.

- Devlet Memurları Kanunu, 657 sayılı (1965).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Diakité, M. A. (2020). *Responding to Racism in Sweden*. ENAR.
http://www.zakkeith.com/articles,blogs,forums/Sweden_EN.pdf
- Dunn, W. N. (2019). *Pragmatism and the Origins of the Policy Sciences*. Cambridge University Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*. U.S.: Pearson Education.
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Emily, H. (2006). United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA). İçinde H. Emily, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/law:epil/9780199231690/e559>
- ENAR. (t.y.). *About ENAR* [Kurumsal İnternet Sayfası]. European Network Against Racism. <https://www.enar-eu.org/about/>
- Erat, V. (2016). *Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Bilim*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Erdoğan, İ. (2009). *Türkiye’de Gündem Belirlemede Baskı Gruplarının Rolü: Avrupa Birliği Müzakere Süreci Örneğinde Siyaset-Medya-Kamuoyu İlişkisi*. Doktora Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Erdoğan, M. M. (2015). *Türkiye’deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum* (1.Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M. M. (2020). *Suriyeliler Barometresi 2019: Suriyeliler ile Uyum İçinde Yaşamının Çerçevesi*. Orion Kitabevi. <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-TR-04092020.pdf>

- Erdoğan, M. M. (2022). *Suriyeliler Barometresi 2021: Suriyeliler ile Uyum İçinde Yaşamının Çerçevesi*. Ankara: Eğiten Kitap Yayıncılık.
- Erdoğan, M. M., Kirişçi, K., & Uysal, G. (2021). *Improving Syrian Refugee Inclusion in the Turkish Economy. How Can the International Community Help?* (World Refugee & Migration Council Research Report). IGAM Academy.
- Eren, V., & Kahraman, Ö. F. (2018). Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar. İçinde *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*. İstanbul: Hiper Yayın.
- Eroğlu, T. H. (2013). Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. İçinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (148-165). İstanbul: Adres Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- European Communities. (1992). *Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Ed.). (2007). *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerinin Yürütülmesi, Genelge 2014/4 (2014).
- Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi, Genelge 2015/8 (2015).
- Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, 6575 sayılı (2016).

Geçici Koruma Yönetmeliği, 6203 sayılı (2014).
<https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/mevzuat/Gecici-Koruma.pdf>

Genç, H. D., & Öztürk, D. (2016). Türkiye’deki Suriyeli Kadınlar: Mevcut Durumları, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 84, 67-91.

Goodnow, F. J. (2015). Politics and Administration. İçinde A. C. Hyde & J. M. Shafritz (Ed.), *Classics of Public Administration* (8,48-50). Cengage Learning.

Göç İdaresi Başkanlığı. (t.y.). *Türkiye’de Geçici Koruma* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. Geliş tarihi 07 Kasım 2023, gönderen <https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2018, 2023). *Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2019). *Göç Tarihi* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/goc-tarihi>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2020). *Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2021, Aralık 24). *Statü Değişikliği Hakkında* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/statu-degisikligi-hakkinda2#:~:text=%C4%B0%C3%A7i%C5%9Fleri%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20G%C3%B6%C3%A7%20%C4%B0daresi%20Genel,G%C3%B6%C3%A7%20%C4%B0daresi%20Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%E2%80%9D%20olarak%20de%C4%9Fi%C5%9Ftirilmi%C5%9Ftir>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2023, Temmuz 16). *İstanbul’da 39 İlçenin Yabancıların İkamet İzinlerine Kapatıldığı İddialarına İlişkin Basın Açıklaması* [Resmi

İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-39-ilcenin-yabancilarin-ikamet-izinlerine-kapatildigi-iddialarina-iliskin-basin-aciklamasi#:~:text=Bu%20kapsamda%3B%20%C4%B0stanbul%2C%202019%20y%C4%B1l%C4%B1nda,yeni%20ikamet%20izni%20ba%C5%9Fvurulur%C4%B1na%20kapat%C4%B1lm%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1r>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2024). *Geçici Koruma* [Resmi İnternet Sayfası]. Göç İdaresi Başkanlığı. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı. (t.y.). *Göçmen Sağlığı Merkezi* [Resmi İnternet Sayfası]. T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü. Geliş tarihi 11 Kasım 2023, gönderen <https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/gsm.html>

Gulick, L. (1937). Notes on The Theory of Organization. İçinde *Classics of Public Administration* (105-113). Cengage Learning.

Gültaş, A. S., & Yalçın Balçık, P. (2018). Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Sağlık Politikaları. *Sakarya Tıp Dergisi*, 2(8), 193-204.

Gültekin, S. (2012). *Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz*. 26(3-4), 85-100.

Hasta Hakları Yönetmeliği (1998). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4847&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

Hayata Destek Derneği. (2022, Nisan 2). *Sosyal Uyum ve Yaşam Eğitimi Nedir?* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Hayata Destek Online. <https://hayatadestek.online/duyurular/sosyal-uyum-ve-yasam-egitimi-nedir/>

Henry, N. (2004). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Pearson.

Heywood, A. (2007). *Siyaset*. İstanbul: Adres Yayınları.

Hjern, B. (1982). Implementation Research: The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

Huang, R. (2002). On the Nature of Public Policy. *Chinese Public Administration Review*, 1(3/4), 275-282.

ICMPD. (t.y.). *About ICMD* [Kurumsal İnternet Sayfası]. The International Centre for Migration Policy Development. Geliş tarihi 22 Ekim 2023, gönderen <https://www.icmpd.org/about-us/about-icmpd>

IOM. (t.y.). *IOM Mission* [Kurumsal İnternet Sayfası]. IOM UN Migration. Geliş tarihi 22 Ekim 2023, gönderen <https://www.iom.int/mission>

IOM. (2020). *World Migration Report 2020 (Turkish): Chapter 1*. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020-turkish-chapter-1>

İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014). *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*. (Rapor). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi Yayınları.

İskân Kanunu, 885 sayılı § Düstur, 3.Tertip, Ankara:1944, Cilt:VII (1926).

İskân Kanunu, 2510 sayılı (1934). <https://resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>

İskân Kanunu, 5543 sayılı (2006). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf>

İstanbul Bilgi Üniversitesi. (2020). *Türkiye'nin Göç ve Entegrasyon Politikaları Karnesi* [Kurumsal İnternet Sayfası]. BİLGİ Mag. <https://mag.bilgi.edu.tr/tr/haber/turkiyenin-goc-ve-entegrasyon-politikalari-karnesi/>

İş Kanunu, 4857 sayılı (2003).
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>

Kaptı, A. (2011). Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli. İçinde A. Kaptı (Ed.), *Kamu Poliitika Sürecinde Teorik Perspektifler* (23-43). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kaptı, A., & Alaç, A. E. (2013). Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması. İçinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (228-243). İstanbul: Adres Yayınları.

Karakaş, S. (t.y.). *Stereotype* [Ticari İnternet Sayfası]. Psikoloji Sözlüğü. Geliş tarihi 26 Mart 2024, gönderen <https://www.psikolojisozlugu.com/stereotype-kalip-yargi>

Kaufman, H. (1969). Administrative Decentralization and Political Power. İçinde *Classics of Public Administraiton* (265-277). Boston: Cengage Learning.

Kaufman, H. (2001). Major Players: Bureaucracies in American Government. *Public Administration Review* 61(1), 18-42.

Kaya, F. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı Perspektifinden Vatandaş Katılımı. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 460-478.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. U.S.: Pearson.

Kosar, K. R., & Schachter, H. L. (2011). Street Level-Bureaucracy: The Dilemmas Endure. *Public Administration Review*, 71(2), 299-302.

Köseoğlu, Ö. (2013). Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4-36.

Küçükoğlu, M., & Taş, H. Y. (2020). Türkiye'de Bulunan Suriyeli Göçmenlerin İstihdam Sorunlarının İncelenmesi. İçinde *İsiplinlerarası Sosyal Politika Çalışmaları-1* (73-86). Bursa: Ekin Yayınevi.

Lasswell, H. D. (1951). *Politics: Who Gets What, When, How*. U.S.: The Free Press.

Latin Ülkeleri Delegeleleri. (1984). *Cartagena Deklarasyonu*.
http://www.madde14.org/index.php?title=Cartagena_M%C3%BClteciler_Bildirisi

Lipson, M. (2007). *A Garbage Can Model of UN Peacekeeping*. 13(1), 79-97.

Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology. *İçinde Policy Networks in British Government* (249-268). Clarendon Press.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, Paul. A. (1989). *Implementation and Public Policy*. University Press of America.

MEB. (2018). *2023 Eğitim Vizyonu*.
https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/2023_E%C4%9Fitim%20Vizyonu.pdf

MEB, UNICEF. (2019). *Türkiye’deki Geçici Koruma Altındaki Çocukların Eğitimine İlişkin İstatistik Raporu*. Millî Eğitim Bakanlığı ve UNICEF Türkiye.

MHM. (2021). *Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’deki Eğitim Hakkı: Sorular ve Yanıtlar*. Mülteci Hakları Merkezi. <https://multecihaklari.info/wp-content/uploads/2018/11/TP-Education-TR-2021-WEB.pdf>

MIPEX. (2020a). *Policy Indicators: Key Findings* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu/key-findings>

MIPEX. (2020b). *Portugal, 2019* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu/portugal>

MIPEX. (2020c). *Sweden, 2019* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu/sweden#:~:text=Conclusions%20and%20recommendations,much%20lower%20at%2049%2F100.>

MIPEX. (2020d). *Turkey, 2019* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu/turkey>

MIPEX. (2020e). *What Is MIPEX?* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu/what-is-mipex>

Milli Eğitim Temel Kanunu, 1739 sayılı (1973). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.1739.pdf>

Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (2006). *The Public and Its Policies*. İçinde *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.

Mülteciler Derneği. (2020). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Aralık 2020* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Mülteciler Derneği. <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi-aralik-2020/>

Mülteciler Derneği. (2023a). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Ekim 2023* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Mülteciler Derneği. <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/#:~:text=T%C3%BCrkiye'de%20kay%C4%B1t%20alt%C4%B1na%20al%C4%B1nm%C4%B1%C5%9F,264%20bin%20248%20ki%C5%9Fi%20oldu.>

Mülteciler Derneği. (2023b). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Haziran 2022* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Mülteciler Derneği. <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi-haziran-2022/>

Mülteciler Derneği. (2023c, Ağustos 21). *Sosyal Uyum Yardımı (SUY) Programı* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Mülteciler Derneği. <https://multeciler.org.tr/yabancilara-yonelik-sosyal-uyum-yardimi-programi-suy/>

Mülteciler Derneği. (2024, Mayıs 9). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Mayıs 2024* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Mülteciler Derneği. <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>

- Organization of African Unity. (1950). *The Khartoum Declaration on Africa's Refugee Crisis*. <http://hrlibrary.umn.edu/africa/KHARTO.htm>
- Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı. (2023). *Katkı Payı/Öğrenim Ücreti (Uluslararası Öğrenciler)* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Anadolu Üniversitesi. <https://oidb.anadolu.edu.tr/uluslararasi-ogrenciler/katki-payiogrenim-ucreti-uluslararasi-ogrenciler>
- Önal, A., & Keklik, B. (2016). Mülteci ve Sığınmacıların Sağlık Hizmetlerine Erişimde Yaşadığı Sorunlar: Isparta İlinde Bir Uygulama. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 7(15), 132-148.
- Önder, Ö. (2017). *Sağlık Hizmetleri Tanımı, Sınıflandırılması, Evrensel Boyut (2), (SKY 109. Halk Sağlığı Dersi) (SKY 1)* [Powerpoint]. <https://acikders.ankara.edu.tr/mod/resource/view.php?id=13807>
- Öndül, A. (1986). *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Afrika'daki Etkinlikleri* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özipek, B. B., & Tanrıkulu, F. (2022). *İstanbul Ekonomisinde Suriyeli Girişimciler Raporu*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Öztürk, N. K., & Tataroğlu, N. (2019). Politika Çözümlemesinde Bir Araç Olarak Politika Ağı Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 488, 435-466.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University of Kansas Press.
- PIKTES. (2016). *Projenin Kapsamı* [Resmi İnternet Sayfası]. Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi (PIKTES). <https://piktes.gov.tr/Home/ProjeninAmaci>
- Polat, E. (2017, Mart 30). Suriyelilerin Öğrenim Gördüğü Okul Kapanıyor. *Darıca Gazetesi*. <https://www.daricagazetesi.com.tr/suriyelilerin-ogrenim-gordugu-okul-kapatiliyor/7916/>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation*. University of California Press.

Rakipoğlu, Z., & Kara, M. (2022, Mart 17). *Bakan Koca: Ayırım Yapmaksızın Göçmenlerin Sağlık İhtiyacına İlişkin Ortak Bir Yol İzlemek Hepimizin Asli Görevi* [Ticari İnternet Sayfası]. Anadolu Ajansı. <https://www.aa.com.tr/tr/saglik/bakan-koca-ayrim-yapmaksizin-gocmenlerin-saglik-ihhtiyacina-iliskin-ortak-bir-yol-izlemek-hepimizin-asli-gorevi-/2537978#:~:text=Bu%20%C3%A7er%C3%A7evede%20bug%C3%BCne%20kadar%20Suriyelilere,sa%C4%9Fl%C4%B1k%20tesislerimizde%20hayat a%20g%C3%B6zlerini%20a%C3%A7m%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1r.%22>

Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). [https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=10&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5#:~:text=MADDE%207%20%2D%20\(1\)%20Kanunlar,de%20yay%C4%B1mland%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20g%C3%BCn%20y%C3%BCr%C3%BCrl%C3%BC%C4%9Fe%20girer.](https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=10&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5#:~:text=MADDE%207%20%2D%20(1)%20Kanunlar,de%20yay%C4%B1mland%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20g%C3%BCn%20y%C3%BCr%C3%BCrl%C3%BC%C4%9Fe%20girer.)

Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. İçinde M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Roskin, M., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Walter, S. J. (2016). *Political Science: An Introduction*. Boston: Pearson.

Sabatier, P. A. (1986). *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. 6(1), 21-48.

SIHHAT Proje Ekibi. (2021). *SIHHAT-2 Proje Faaliyetleri* [Resmî İnternet Sayfası]. SIHHAT Project. http://www.sihhatproject.org/sihhat2_faaliyetler.html

Sigortam.net Editörü. (2024, Şubat 27). *Genel Sağlık Sigortası Nedir, 2024 Primi Ne Kadar?* [Ticari İnternet Sayfası]. Sigortam.net. <https://www.sigortam.net/genel-saglik-sigortasi-nedir-neleri-kapsar>

Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press.

Sobacı, M. Z. (2013). Politika Ağları: Aktörler Arası İlişkiler Üzerinden Kamu Politikasını Anlamak. İçinde *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (130-147). Adres Yayınları.

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2023). *2024 Yılı İçin Genel Sağlık Sigortası Prim Tutarı Ne Kadardır?* [Resmi İnternet Sayfası]. Sosyal Güvenlik Kurumu. <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/146ba5fa-f757-4fc1-b316-30859c42d21e/2024-yili-icin-Genel-Saglik-Sigortasi-prim-tutari-ne-kadardir-2024-01-12-03-17-48#:~:text=Geliri%20br%C3%BCt%20asgari%20%C3%BCcretin%20%C3%BC%C3%A7te,600%2C08%20TL'dir>

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 5510 sayılı (2006). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5510&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Suriyeli Misafirlerin Sağlık ve Diğer Hizmetleri Hakkında, Genelge 2013/8 (2013).

TBMM. (2024). *12.Kalkınma Planı* [Resmi İnternet Sayfası]. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2022). *Çalışma İzin İstatistikleri* [Resmi İnternet Sayfası]. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. <https://www.csgeb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-izin-istatistikleri/>

T.C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi. (1961). *Cenevre’de 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun Tasarısı ve Dışileri Komisyon Raporu*. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/KM___/d00/c002/km___00002024ss0053.pdf

Tepealtı, F. (2020). *Avrupa Birliği’nin Göç Politikaları ve Türkiye*. Yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Tunga, Y., Çağıltay, K., & Engin, G. (2020). *Türkiye’deki Suriyeli Çocukların Eğitiminde Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Alanyazın Taraması*. 20(1), 317-333.

TÜBA. (t.y.). *Siyasal*. Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü. Geliş tarihi 19 Nisan 2023, gönderen <http://terim.tuba.gov.tr/>

TÜİK. (2024, Mayıs 15). *Doğum İstatistikleri, 2023* [Resmi İnternet Sayfası]. Türkiye İstatistik Kurumu. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dogum-Istatistikleri-2023-53708>

Türk Ceza Kanunu, 5237 sayılı (2004). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türk Dil Kurumu Sözlüğü. (t.y.). *Kesinti* [Resmi İnternet Sayfası]. Türk Dil Kurumu Sözlüğü. Geliş tarihi 28 Nisan 2023, gönderen <https://sozluk.gov.tr/>

Türk Medeni Kanunu, 4721 sayılı (2001). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4721&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türkdoğan, M. A. (2019). Göç ve Uluslararası İş Birliği. İçinde G. Telatar & U. Kedikli (Ed.), *Uluslararası Göç ve Güvenlik* (1.Baskı) içinde (157-179). Nobel Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 (1982).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 sayılı (1982).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 6701 sayılı (2016).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6701&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türkiye'deki Suriyeliler Özel Raporu. (2018). T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).

Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Karar No: 94/6169 (1994).

Uluslararası İşgücü Kanunu, 6735 sayılı (2016).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6735&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Uluslararası Öğrenci Birimi. (2023). *2023-2024 Eğitim-Öğretim Yılı Uluslararası Öğrenci Öğrenim Ücretleri Listesi* [Kurumsal İnternet Sayfası]. Ondokuz Mayıs Üniversitesi. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://oidb.omu.edu.tr/tr/ogrenci/oegrenim-uecretleri/2023-2024%20Uluslararası%C4%B1%20Ogr..pdf](https://oidb.omu.edu.tr/tr/ogrenci/oegrenim-uecretleri/2023-2024%20Uluslararası%C4%B1%20Ogr..pdf)

UN. (1943). *Archives and Records Management Section, New York* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations. <https://archives.un.org/search/node/unrra>

UNHCR. (t.y.-a). *About UNHCR, The 1951 Refugee Convention* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations Refugee Agency - BM Mülteci Örgütü. Geliş tarihi 27 Ekim 2023, gönderen <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>

UNHCR. (t.y.-b). *Üçüncü Ülkeye Yerleştirme* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations Refugee Agency - BM Mülteci Örgütü. Geliş tarihi 05 Kasım 2023, gönderen <https://www.unhcr.org/tr/ucuncu-ulkeye-yerlestirme>

UNHCR. (1981). *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII)* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations Refugee Agency - BM Mülteci Örgütü. <http://gen.lib.rus.ec/search.php?req=osmanl%C4%B1+%C5%9Fehri&open=0&res=25&view=simple&phrase=1&column=def>

UNHCR. (2023). *Refugee Data Finder* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations Refugee Agency - BM Mülteci Örgütü. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

UNICEF. (t.y.). *Yayın Eğitim Programı Bilgi Notu*. Geliş tarihi 14 Kasım 2023, gönderen <https://www.unicef.org/turkiye/media/8006/file>

UNICEF. (2018). *Yaygın Eğitim Olanakları* [Kurumsal İnternet Sayfası]. UNICEF Türkiye. <https://www.unicef.org/turkiye/yayg%C4%B1n-e%C4%9Fitim-olanaklar%C4%B1>

UNICEF. (2022). *Türkiye'deki Geçici Koruma Altında Olan Suriyeli Çocuklara Yönelik Eğitim Müdahalesinin Belgelendirilmesi-Nihai Rapor*.

United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development. (2016). *The 17 Goals* [Kurumsal İnternet Sayfası]. United Nations. <https://sdgs.un.org/goals>

Ülkemen, S. (2011). Kamu Politika Sürecinde Kesintili Denge Modeli. İçinde *Kamu Politika Sürecinde Teorik Perspektifler* (99-113). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ütük, U. (2015). *Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış*. 99, 47-70.

Wildavsky, A. (1969). Rescuing Policy Analysis from PPBS. İçinde J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), *Classics of Public Administration* (8.Baskı) içinde (251-264). Cengage Learning.

Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (2017).
<https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=15909&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5>

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 6458 sayılı (2013).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6458.pdf>

Yabancılarla Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri Genelgesi, 2014/21 sayılı (2014).

Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2018). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (11.Baskı). Seçkin Yayıncılık.

Yıldırım Mat, T., & Özdan, S. (2018). AB ile Türkiye arasındaki Geri Kabul Anlaşması’nın İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24(1), 36-49.

Yıldız, M. (2011). *Kamu Politikası TÜBA Açık Ders Notları*.
<https://acikders.tuba.gov.tr/course/view.php?id=66>

Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2013). *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Adres Yayınları.

Yılmaz, H. (2023, Ekim 3). *İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Semineri*. İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Semineri, İstanbul Medipol Üniversitesi Akdeniz Araştırmaları Merkezi.

YİMER. (t.y.). *Göç Strateji Belgesi* [Resmi İnternet Sayfası]. Yabancılar İletişim Merkezi. Geliş tarihi 05 Mayıs 2024, gönderen
<https://yimer.gov.tr/TR/Legis/bb1b8b20-6046-4204-9da8-cbe4985d5ead>

YÖK. (2024). *Yükseköğrenim Kurumlarına Kayıtlı Suriyeli Öğrenci Sayıları* [Resmi İnternet Sayfası]. Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi. <https://istatistik.yok.gov.tr/>

YTB. (2024). *Türkiye Bursları* [Resmi İnternet Sayfası]. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı. <https://ytb.gov.tr/daireler/uluslararası-ogrenciler/turkiye-burslari>

Yükseköğretim Kanunu, 2547 sayılı (1981).

2022-2023 Eğitim-Öğretim Yılında Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetlerine Öğrenci Katkısı Olarak Alınacak Katkı Payları Ve Öğrenim Ücretlerinin Tespitine Dair Karar, 5874 Cumhurbaşkanı Kararı (2022). <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.5874.pdf>

EKLER

EK-1

ÇALIŞTAYLARDA SIKLIKLA DİLE GETİRİLEN SORUNLARIN KARŞILAŞTIRILMASI				
Konu ↓	Özne →	Suriyeli Sığınmacılar Yönünden Sıklıkla Bahsedilen Sorunlar	Kamu Kurumları Yönünden Sıklıkla Bahsedilen Sorunlar	Vatandaşlar Yönünden Sıklıkla Bahsedilen Sorunlar
Sağlık, Eğitim, İstihdam		Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu - Her ilde eğitim imkânlarından faydalanamama - Her ilde sağlık hizmetlerinin tüm basamaklarından faydalanamama - Her ilde çalışma izni alamama	Kayıt dışı ilde ikamet - Kamu düzeni ve güvenliğini sağlayamama endişesi - Kamusal hizmetlerde ve personelde verimliliğin düşmesi - Büyük illerde sağlık kurumlarında yığılma yaşanması endişesi - Sağlık personelinin yoğun mesaiye maruz kalması - Büyük illerde eğitim kurumlarında yığılma yaşanması endişesi - Kalabalık sınıflar ve eğitimcilerin artan iş yükü - Kayıt dışı istihdamı engelleyememe endişesi	Sağlık hizmetlerine ulaşmada zorluk yaşanması - Sağlık hizmetlerinden hızlı randevu alamama - Sağlık personelinin hızlı ve tahammülsüz muayenesi - Sağlık hizmetlerinde verimliliğin düşmesi Eğitim kurumlarında sınıfların kalabalıklaşması - Öğretmenlerin çocuklar ile birebir ilgisinin azalması - Eğitim kurumlarında hijyen sorunu

			- Eğitim hizmetlerinde verimliliğin düşmesi İstihdam süreçlerinde ucuz emekle kayıt dışı çalıştırılan Suriyeliler kaynaklı iş bulmada zorluk yaşanması
İstihdam	Kayıt dışı ilde çalışma izni alınamaması - 81 ilin istihdama açık olmaması - Gelecek tahayyüllerinin belirsizliğinden kaynaklı sigortasız çalışmanın cazip gelmesi - Çalışma izni başvuru süreçlerindeki uzun prosedürlerden kaynaklı gelir kaybı ve bunun ucuz emekle çalışmaya itmesi - İşveren tarafından çalışma izni alınmadan sigortanın başlatılması - Çalışma izni alınan iş yeri dışında iznin geçmemesi - Eşit işe eşit ücret alınmaması - Çalışma koşullarının işçi sağlığı ve iş güvenliğine yakışmaması	Kayıt dışı istihdam - Çalışma izni alınmadan iş gücü piyasasında yer alınması - Sigortasız çalışma - İşverenin kayıtsız istihdamı avantaj görerek ISG şartlarını dikkate almaması - Projelerden fonlanan yardımların kesilmemesi için kayıt dışı çalışmanın tercih edilmesi	İşveren açısından prosedür zorlukları - Çalışma izni başvuru sürecinde harç ve değerli kağıt bedeli ödenmesi - Çalışma izni süresinin 1 yıl olması ve her yıl bitiminde tekrar eden prosedür ve ödemeler

	- Akademik niteliklerin tanınmasındaki zorluklar neticesinde nitelikli iş gücünün niteliksiz işlerde çalışması		
Eğitim İstihdam	Gölgedeki çocuklar - Ekonomik kaygılardan kaynaklı çocukların istihdam süreçlerine dâhil olması - Çocukların eğitimden mahrum kalması	Kayıt dışı çocuklar - Çocukların istihdamda kayıt dışı yer alması	Kayıt dışı çocukların madde bağımlılığı vb. olumsuz süreçlerde yer alması endişesi
Eğitim	Suriyeli çocukların eğitim süreçlerinde yıl kaybı yaşaması endişesi - Dil hazırlık sınıflarında ötekileştirme yaşama endişesi - Eğitim sürecinde öğrenciler ve öğretmenler arasında dışlayıcı tutumlar	Eğitim kurumlarında öğrencilerin denklik meselesi - Suriyeli çocuklara denklik sağlanırken dil bariyerinin göz ardı edilmesi Özellikle kalabalık illerde devlet okulların kapasite sorunu - Dil hazırlık sınıflarının yetersizliği	Dil hazırlık sınıflarında Suriyeli çocukların kendi milletinden olan akranları ile gruplaşması ve çocuklar arasında uyumun sağlanamaması - Akran zorbalığının artması

Eğitim	Suriyeli gönüllü eğitimcilerin sistemde çalışır pozisyonunda kayıtlı olmaları	Sistemsel sorunlar kaynaklı veri akışında ve yardımlarda aksaklık yaşanması	
Sağlık, Eğitim, İstihdam, Toplumsal Uyum	Tercüman yetersizliği ve bilgilendirici faaliyetlerin eksikliği - Sağlık personeli, eğitim personeli, psikolog, sosyal hizmet uzmanı gibi alana özgü tercüme bilgisi ve tecrübe gerektiren uzmanların yetersizliği - Bilgilendirici faaliyetlere ulaşamama veya vatandaşların sürece katılmadan, tek taraflı uyum yapılan uyum faaliyetleri - Dil bariyerinden kaynaklı toplumsal uyumun gecikmesi	Tercüman istihdamının oluşturacağı bütçe planlamasının yetersizliği - Toplumdaki tüm grupların aynı taleple geleceği endişesi - Tercüme eşliğindeki bilgilendirici faaliyetlere Suriyeli sığınmacılar tarafından katılımın az olması	
Sağlık	Tüm basamaklardaki sağlık hizmetlerinden yararlanmada prosedürlere takılma	Hastaneler arası sevklerde kurumlar arası koordinasyonsuzluk - GİB, Sağlık Bakanlığı ve SGK arasında koordinasyonsuzluk	Genel sağlık sigortası ödemesinde vatandaşlar ile Suriyeli sığınmacılar arasında farklılık olması ve devlet bütçesine olumsuz etkisi

Sağlık	Çeşitli sebepler ile kalıcı ikametın sağlanamaması	Aşılamaı takıp sorunu - Salgın hastalıkların yayılımını önleyememe Kamusal güvenliğı sağlayamama	Salgın hastalıkların yayılımının hızlanması endişesi
Toplumsal Uyum	Statü sorunu ve ötekileştirilme endişesi - ‘Geçici koruma kapsamında’ tanımlanmanın Türkiye’de geleceğı planlamada belirsizlik oluşturmaması - Türkiye’ye keyfi olarak gelindiğı algısının varlığı - Türkiye’de doğan çocukların, ayrımcılığa maruz kalmamak için anavatanlarını saklamaları ve ailelerinden çekinmeleri	Dünya’da en fazla Suriyeli sığınmacıya ev sahipliğı yapan Türkiye’nin, elindeki imkânlar doğrultusunda sunduğı hizmetlerde aksama olması durumunda anlayışın eksik olması ve olumsuz tarafların sıklıkla vurgulanması.	Geçici olarak Türkiye’de kalmakta olan Suriyelilerin kalış süresinin belirsizliğı - Suriyeli sığınmacıların anavatanlarına dönecekleri düşüncesi ile uyum sağlama ihtiyacı hissedilmemesi - 2011 yılından günümüze var olan göç karşısında politika belirsizlikleri ve vatandaşların hak kaybı endişesi
Toplumsal Uyum	Toplumsal kabul görmeme ve dışlanma - Kamu kurumlarında ve sokakta ötekileştirici söylem ve tavırlara maruz kalma	Proje uygulama süreçlerinin yeni ayrışmalara neden olması - PIKTES projesi kapsamında dağıtılan kırtasiye yardımlarının göz önünde yapılması	Vatandaşlar ile Suriyeli sığınmacılar arasında devlet bütçesinin adil paylaşılmadığı düşüncesi - Vergilerin Suriyeli sığınmacılar için kullanıldığı endişesi

	- Uluslararası fonlanan projelerin devlet bütçesinden harcandığı kaygısı ile vatandaşların önyargılı olması - Siyasilerin ve medyanın kamuoyunu yanlış veya çarpıtıcı olarak bilgilendirmesi	Uluslararası fonlanan projelerin devlet bütçesinden harcandığı algısının vatandaşlar tarafından benimsenmesi	- Farklı kültürlerin birlikte yaşamasından duyulan kaygılar
--	---	---	---

BÜTÜNLEŞİK KAMU POLİTİKALARI İÇİN İHTİYAÇ DUYULAN ANAHTAR KURUMLAR VE MESLEK GRUPLARI

Konu 	Sağlık	Eğitim	İstihdam ve Çalışma Koşulları	Toplumsal Uyum
Anahtar Kurumlar	- Göç İdaresi Başkanlığı, - Sağlık Bakanlığı, - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, - Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, - Hazine ve Maliye Bakanlığı, - Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, - ÖSYM, - Emniyet Genel Müdürlüğü, - Sosyal Güvenlik Kurumu, - Yerel Yönetimler, - Sivil Toplum Kuruluşları, - Uluslararası Sağlık Örgütleri.	- Göç İdaresi Başkanlığı, - Millî Eğitim Bakanlığı, - Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, - İçişleri Bakanlığı, - Gençlik ve Spor Bakanlığı, - Sosyal Güvenlik Kurumu, - Türkiye İş Kurumu, - Halk Eğitim Merkezleri, - Yerel Yönetimler, - Sivil Toplum Kuruluşları, - Uluslararası Örgütler.	- Göç İdaresi Başkanlığı, - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, - İçişleri Bakanlığı, - Millî Eğitim Bakanlığı, - Sosyal Güvenlik Kurumu, - Türkiye İş Kurumu, - Türkiye İstatistik Kurumu, - ÖSYM, - Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, - Sendikalar, - Sivil Toplum Kuruluşları, - Özel Sektör, - Uluslararası Örgütler.	- Göç İdaresi Başkanlığı, - Millî Eğitim Bakanlığı, - İçişleri Bakanlığı, - Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, - ÖSYM, - Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, - Yabancılar İletişim Merkezi, - Yerel Yönetimler, - Kent Konseyleri, - Odalar, - Birlikler, - Medya Organları, - Yazılı Basın ve Sosyal Medya, - Sivil Toplum Kuruluşları, - Özel Sektör, - Uluslararası Örgütler.

Meslek Grupları ve İlgililer	Sağlık personelleri (doktor, hemşire, hasta bakıcı vb.), sosyal hizmet uzmanları, psikologlar, psikolojik danışmanlar, rehberlik uzmanları ve tercümanlar.	Eğitim personelleri (öğretmen, idareci vb.), sosyal hizmet uzmanları, psikologlar, psikolojik danışmanlar, rehberlik uzmanları ve tercümanlar.	Sosyal güvenlik uzmanları, sosyal uygunluk denetçileri, avukatlar, iş sağlığı ve güvenliği uzmanları.	Psikologlar, psikolojik danışmanlar, rehberlik uzmanları, öğretmenler, sosyal hizmet uzmanları, siyasiler, basın mensupları, mahalle muhtarları ve tercümanlar.
-------------------------------------	--	--	---	---

BÜTÜNLEŞİK KAMU POLİTİKALARI İÇİN ÖNERİLER VE İŞ BİRLİĞİ GEREKTİREN KURUMLAR

Konu	Sorun	Çözüm Önerisi	İş Birliği Gerektiren Kurum ve Aktörler
Sağlık	Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu kaynaklı, her ilde sağlık hizmetlerinin tüm basamaklarından faydalanamama.	Sağlık hizmetlerinin temel insani hak olduğu bilinciyle il dışında kısa süreli bulunma gerekliliği durumlarında tüm sağlık basamaklarından faydalanma imkanı verilmesi.	*Sağlık Bakanlığı: Yeterli sağlık personeli atamalarının yapılması. Tanı ve tedavi süreçlerinin planlanması *Sosyal Güvenlik Kurumu: Sigorta işlemlerinin yürütülmesi *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtların yapılması ve takibi
	Tüm basamaklardaki sağlık hizmetlerinden yararlanmada prosedürlere takılma, sevk işlemlerinde kurumlar arası koordinasyonsuzluk.	Kurumlar arası koordinasyonsuzluğu azaltmak üzere sağlık personeli ve idarecileri bilgilendirici faaliyetlerin yapılması.	*Sağlık Bakanlığı: Kurumlar arası sevk işlemlerine dair sağlık personeli ve idarecileri bilgilendirmesi *Sosyal Güvenlik Kurumu: Sigorta işlemlerinin yürütülmesi *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve çalışma izinleri
	Aşılamada eksiği ve aşı takip sorunu.	Aşılamada takip sisteminin kurulması. Sistem kontrolleri için uluslararası ve ulusal kurumlar	*Dünya Sağlık Örgütü: Aşılamada takip sistemi ve bütçe desteği sağlanması

Sağlık		arası iş birliği ile hareket edilmesi. Planlama, uygulama ve kontrol sisteminin oturtulması.	*Sağlık Bakanlığı: Aşılama yapılması *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtların eksiksiz yapılması *Emniyet Genel Müdürlüğü: Kayıt dışı göçmenlerin tespit edilmesi *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu: Yazılım sisteminin kurulması *Yerel yönetimler ve STK'lar: Aşı takip kontrollerinde iş birliği geliştirilmesi
	Otizmli ve engelli kişilerin takip ve tedavi sorunu.	Aşılama takip sistemine benzer şekilde takip sisteminin kurulması. Planlama, uygulama ve kontrollerin yapılması.	*Dünya Sağlık Örgütü: Aşılama takip sistemi ve bütçe desteği sağlanması *Sağlık Bakanlığı: Tanı ve tedavi süreçlerinin yürütülmesi *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtların eksiksiz yapılması *Emniyet Genel Müdürlüğü: Kayıt dışı göçmenlerin tespit edilmesi *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu: Yazılım sisteminin kurulması *Millî Eğitim Bakanlığı: Okula kayıtlı çocuklar hakkında takip sistemine katkı yapılması *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Gerekli psikolojik ve gelişimsel desteğin verilmesi

Sağlık			*Yerel Yönetimler ve STK'lar: Aşı takip kontrollerinde iş birliği geliştirilmesi
	Sağlık kurumlarında alana özgü terminolojiye hâkim tercümanların yetersizliği.	Türkçe ve Arapça bilen tercümanlar, sosyal hizmet uzmanları, psikologlar ve psikiyatristlerin istihdam edilmesi. Bunun için Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı veya çalışma izni bulunan/alabilen geçici koruma kapsamındaki kişilerin istihdam edilmesi.	*Sağlık Bakanlığı: Kadro planlaması *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Çalışma izinleri *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve çalışma izinleri *ÖSYM: Dil yeterlik sınavlarının yapılması *AB ve UNICEF: Uluslararası ortaklıklarda projeler yürütülmesi
	Genel sağlık sigortası ödemesinde vatandaşlar ile Suriyeli sığınmacılar arasında farklılık olması ve devlet bütçesine etkisi.	Geçici koruma kapsamındakilerin sağlık sigortaları Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından ödenmektedir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için hanedeki kişi başı gelir, asgari ücretin 1/3'ünden az ise genel sağlık sigorta primi devlet tarafından ödenmektedir. Çözüm olarak herhangi bir işte çalışmayan ve sağlık sigorta primi devlet tarafından ödenen kişilerin yıllık primleri hesaplanarak uluslararası mecralara sunulması ve fonlama talep edilmesi.	*Uluslararası Örgütler: Fonlama ve proje iş birliklerinin yapılması *Hazine ve Maliye Bakanlığı: Gider hesaplaması *Sosyal Güvenlik Kurumu: Gider hesaplaması ve kayıt durumlarının belirlenmesi *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve çalışma izni olmayanların tespiti

İstihdam	Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu kaynaklı, kayıt dışı ilde çalışma izni alınamaması. Çalışma izni başvuru süreçlerindeki uzun prosedürlerden kaynaklı zaman kaybının ucuz emekle çalışmaya itmesi, bu süreçte kayıt dışı çalışmanın cazip gelmesi. Çalışma izin süreçlerinin işveren elinde yürütülmesi ve işverene bağlı kalma. Çalışma izni alınan iş yeri dışında iznin geçmemesi. Eşit işe eşit ücret alınmaması. İşverenin çalışma izni süreçlerinde ödediği harç ve kağıt bedelleri.	Bu konularda bahsedilen sorunların çözümü tektir. Bu nedenle bir sütun içinde ele alınmıştır. Geçici koruma kapsamına alınan tüm kişilerin istihdamı için işveren tarafından çalışma izni başvurusunun yapılması gereklidir. Tüm yetki işverendedir. Çalışma izinlerinin, geçici koruma kapsamındakilere direkt tanımlanması işverenin elindeki gücü dengeleyecek, başvuru sürecinde gelir elde edemeyen işçinin kaybını azaltacak ayrıca işverenin başvuru ödemeleri ortadan kalkacaktır. Geçici koruma kapsamındakilere otomatik olarak çalışma izni tanımlanması, eşit işe eşit ücret verilmesini sağlayacak ve adil olmayan gelir dağılımının önüne geçecektir.	*Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve çalışma izni olmayanların tespiti *İçişleri Bakanlığı: Geçici koruma kapsamındakilere çalışma izninin direkt tanımlanması *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: İzin başvuru süreçlerinin kısa sürede gerçekleştirilmesi *Sosyal Güvenlik Kurumu: Sigorta işlemlerinin yürütülmesi ve kayıtlı istihdamın sağlanması
	Statü sorununun kayıt dışı istihdama olumsuz etkisi. İş sağlığı ve güvenliğinden uzak çalışma koşullarında istihdam.	Gelecek tahayyüllerinin belirsizliğinden kaynaklı emekliliğin öngörülememesi ve sigortasız çalışmanın cazip gelmesi söz konusudur. Statü sorununun çözülmesi için ‘geçici’ olma sürecinin netleştirilmesi gereklidir.	*Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve çalışma izni olmayanların tespiti *İçişleri Bakanlığı: Geçici koruma kapsamındakilere çalışma izninin direkt tanımlanması

İstihdam		Tüm Suriyeli sığınmacıların kayıt altına alınması, iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kontrollerine dâhil olmalarını beraberinde getirecektir.	*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: İş sağlığı ve güvenliği süreçlerinin yürütülmesi *Sendikalar: Çalışma koşullarına dair bilgi temininde
	İşveren tarafından çalışma izni alınmadan sigortanın başlatılması . SGK denetimlerinin açık yanları.	Kamu kurumu sistemlerinin birbirine entegre edilmesi gereğinin en net örneğidir. İşveren çalışma izni almaksızın e-devlet üzerinden sigorta başlatabilmektedir. Ancak sigortanın başlatılması, çalışma izni alındığının göstergesi değildir. Sistem bu ikileme müsaittir. Mevzuatın eksik yanları, sahadaki durumlar doğrultusunda tespit edilmelidir. Bu tespitlerde müfettişler eksik kalabilmektedir, bu sebeple politika yapıcılar ve politikalarının öznesi arasında köprü kurulmalıdır. Konunun tüm muhatapları bir araya getirilerek, çözümler ve etki analizleri tespit edilmelidir. Ayrıca çalışma izni olmadan sigorta girişlerinin yapılmaması gereği tüm yasal mecralardan duyurulmalı, özel sektör temsilcileri ve ilgili STK'lar ile paylaşılmalıdır.	*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Çalışma izinlerinin verilmesi *Sosyal Güvenlik Kurumu: Sigorta süreçlerinin başlatılması ve takibi *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu: Kurumlar arası entegre edilmiş yazılım sisteminin kurulması *Sendikalar, özel sektör temsilcileri ve STK'lar: Bilgilendirici faaliyetlerin gerçekleştirilmesi

İstihdam	Akademik niteliklerin tanınmasındaki zorluklar neticesinde nitelikli iş gücünün niteliksiz işlerde çalışması.	Diploma denklik süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesinin sağlanması ile diploma sahiplerinin bilgilerini temin etmesi kolaylaşacaktır. Mesleki yeterlik sınavları ile ilgili uzmanların istihdamı ve ataması gerçekleştirilmelidir. İŞKUR sürece dâhil olabilecek ve iş bulma süreçleri kolaylaşacaktır. Bu hususta işçi sendikaları ve STK'lar ile iş birliği süreci güçlendirecektir.	*ÖSYM: Sınavların yürütülmesinde * İşleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı: Resmî yazışma süreçlerinde * Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Çalışma izinlerinin verilmesinde * İŞKUR: İşe yerleştirme süreçlerinde *Sendikalar ve STK'lar: Kayıtlı istihdamın gerekliliği konusunda geçici koruma kapsamındakileri bilgilendirmesi
	Geçici koruma kapsamındaki kişilerin istihdama etkisi ve kamuoyu algısı.	Geçici koruma kapsamındakilerin ekonomiye katkıları nicel veriler ile açıklamalı, veri merkezleri oluşturulmalıdır. Tespit edilen veriler şeffaf olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır.	*TÜİK: Veri merkezlerinin oluşturulmasında * Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: İş yeri açan geçici koruma kapsamındaki kişilerin belirlenmesi *Sosyal Güvenlik Kurumu: Sigorta işlemlerinin yürütülmesi ve verilerin temin edilmesi *Medya: Kamuoyu ile iletişim sürecinin yürütülmesi
İstihdam	Suriyeli sığınmacı kadınların ve gençlerin ekonomik entegrasyonunun sağlanması.	Suriyeli kadınların Türkiye'deki haklarından haberdar olmaları sağlanmalı ve iş gücüne katılmalarını teşvik edici uygulamalar geliştirilmelidir.	*Göç İdaresi Başkanlığı: Kadınların ve gençlerin Türkiye'deki haklarına dair bilgilendirici faaliyetlerin yürütülmesi

			*Yerel Yönetimler: İl/ilçelerindeki sığınmacı kadın ve gençlere ulaşılması *STK'lar: Kadınların ve gençlerin Türkiye'deki haklarına dair bilgilendirici faaliyetlerin yürütülmesi *KOSGEB: İş yeri açılması için teşvik edici hibe ve fonların sağlanması
İstihdam ve Eğitim	Ekonomik kaygılardan kaynaklı çocukların istihdam süreçlerine dâhil olması ve eğitimden mahrum kalması.	İş yerlerinde çocuk işçilerin kontrolü yapılmalı ve denetimler sıklaştırılmalıdır. Bu süreçte kayıt altındaki çocukların adrese dayalı kontrolleri yapılmalı ve okul sistemine düşen çocukların, okul kaydının olup olmadığına bakılmalıdır. Ev ziyaretleri yapılarak okula gitmeyen çocukların durumları kontrol edilmeli ve aileler bilgilendirilmeli, takipler yapılmalıdır.	*MEB: Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması *Göç İdaresi Başkanlığı: Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması ve MEB sistemi ile entegre ilerlemesi *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Müfettişler tarafından çocuk işçi kontrollerinin yapılması *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Ev ziyaretleri yapılarak okula gitmeyen çocukların durumları kontrol edilmeli ve aileler bilgilendirilmeli, takipler yapılmalıdır *Yerel Yönetimler: Sorumlu bulunan il/ilçe sınırlarında okul kaydı yapılmayan çocukların tespit edilmesi ve ilgili kurumlara bildirilmesi sağlanmalıdır *STK'lar: Aileleri bilgilendirici etkinlikler planlanması

İstihdam ve Eğitim	Suriyeli öğretmenlerin sistemde kayıt sorunları. PIKTES'te gönüllü eğitici olarak yer alan Suriyeli sığınmacıların iş anlaşmalarının kendilerine haber verilmeksizin sonlandırılması ve sistemde çalışıyor görünmeleri. Sistemde çalışır görünmelerinden kaynaklı kış yardımı gibi desteklerden faydalanamamaları.	Kamu kurumları arasındaki yazılım sistemlerinin ve verilerin entegre olması gereklidir. Sisteme 'çalışır' olarak kaydedilenlerin, iş akdi sonlandığında 'çalışmıyor' olarak otomatik tanımlanması ve sigorta sistemine de eş anlı düşmesi sağlanmalıdır.	*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Çalışma izni bulunan Suriyeli öğretmenlerin sisteme kaydedilmesi *MEB: Sistemde tanımlı eğitimcilerin güncel tutulması *SGK: Sigorta işlemlerinin eksiksiz ve doğru yapılması *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu: Kurumlar arası entegre edilmiş yazılım sisteminin kurulması
Eğitim	Kayıtlı ilde yaşama zorunluluğu kaynaklı, her ilde eğitim imkânlarından faydalanamama.	Eğitim hizmetlerinin temel insani hak olduğu bilinciyle çocukların eğitim hakkı her ilde geçerli olmalıdır. Bunun eğitim yaşı gelen çocukların sistemde görünmesi, bulunduğu ilde okul kaydının yapılması için gerekli uyarıların yapılması sağlanmalıdır.	*MEB: Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve izin süreçlerinin yürütülmesi *İçişleri Bakanlığı: Eğitim konusunda özel izinlerin çıkarılması ve mevzuatın düzenlenmesi *Yerel Yönetimler: Sorumlu bulunan il/ilçe sınırlarında okul kaydı yapılmayan çocukların tespit edilmesi ve ilgili kurumlara bildirilmesi

Eğitim	Öğrenciler arasında ve öğrenci-öğretmen arasında dil bariyeri kaynaklı iletişim sorunları. Okullarda birden fazla dil bilen öğretmen, rehberlik uzmanı, psikolog, rehberlik uzmanı, tercüman gibi meslek uzmanların yetersizliği.	Dil bariyerinin aşılması için okullarda Türkçe hazırlık sınıflarının olması ve iletişim kurabilecekleri öğretmenlerin bulunması gereklidir. Bunun için yeterli sınıf kapasitesine sahip okulların bulunmalı ve öğretmen kadroları planlanmalı ve atamaları gerçekleştirilmelidir.	*MEB: Öğretmen kadrolarının ihtiyaçlar doğrultusunda planlanması ve atamaların yapılması. Okulların ve kapasitelerinin artırılması. *ÖSYM: Alanında uzman kişilerin belirlenmesi için yeterli sınavının yapılması *Göç İdaresi Başkanlığı: Kayıtlar ve izin süreçlerinin yürütülmesi *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve SGK: İstihdam sürecinde yer alacak geçici koruma kapsamındaki kişilere çalışma izni verilmesi ve sigorta işlemlerinin yapılması
	Gölgedeki çocuklar, kayıt dışılık. Ekonomik kaygılardan kaynaklı çocukların istihdam süreçlerine dâhil olması. Çocukların eğitimden mahrum kalması.	Sistemde hiçbir kaydı olmayan gölgedeki çocuklar ile çocuk işçi olarak iş piyasasında yer alan çocuklar için derinlemesine çalışılmalıdır. Bu hususta birden çok kurumun dirsek temasını bırakmadan planlama yapması, uygulaması ve süreç kontrolü gereklidir.	*MEB: Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması *Göç İdaresi Başkanlığı: Okul çağı gelen çocukların sistemde görünür olması ve MEB sistemi ile entegre ilerlemesi *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Müfettişler tarafından çocuk işçi kontrollerinin yapılması

			* Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Kaydı olmayan çocukların tespiti için ev ziyaretlerinin gerçekleştirilmesi *Yerel Yönetimler: Sorumlu bulunan il/ilçe sınırlarında okul kaydı yapılmayan çocukların tespit edilmesi, ev ziyaretleri yapılması ve ilgili kurumlara bildirilmesi *STK'lar: Aileleri bilgilendirici etkinlikler planlanması
Eğitim	Çeşitliliği yansıtacak okul müfredatı.	Anketler yapılarak tüm öğretmenlerden görüş alınması, bu görüşlerin derlenmesi ardından planlamaya katkı sağlayacak öğretmen, idareci, psikolog, psikolojik danışman, uluslararası uyruklu eğiticiler, sosyolog, akademisyen ve eğitim alanında ülkede önde gelen STK'lar iş birliğinde müfredat geliştirme çalışmaları yapılmalıdır.	*MEB: MEBBİS sisteminde anketlerin açılması ve değerlendirilmesi *STK'lar: Eğitim alanındaki STK'ların müfredat geliştirme toplantılarına katılması *Uzman kişiler: Psikolog, psikolojik danışman, uluslararası uyruklu eğiticiler, sosyolog, akademisyenlerin müfredat geliştirme toplantılarına katılması
Sağlık, Eğitim, İstihdam, Toplumsal Uyum	Tercüman yetersizliği ve bilgilendirici faaliyetlerin eksikliği.	Kurumlarda tercüman ihtiyacını karşılamak üzere istihdam planlaması yapılmalıdır.	*MEB: Kurumlarda tercüman kadrolarının planlanması *Göç İdaresi Başkanlığı: Bünyelerinde tercüman bulundurulması

			*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Tercüman olmak isteyen göçmenlere çalışma izinlerinin verilmesi *ÖSYM: Alanında uzman kişilerin belirlenmesi için yeterlik sınavının yapılması *Yerel Yönetimler: Sorumlu bulunan il/ilçe sınırlarında göçmenleri bilgilendirici faaliyetler yapılması ve bu süreçte tercüman istihdamı yapılması *STK'lar: Tercüman desteği konusunda ulusal ve uluslararası iş birlikleri geliştirilip, projelendirilmesi *YİMER: Sağlık, eğitim, istihdam süreçleri ve hizmetlerine dair bilgi sahibi tercümanların istihdam edilmesi sağlanmalıdır.
Toplumsal Uyum	Statü sorunundan kaynaklı belirsizlik. Geçici kavramının verdiği misafir olma algısının sürdürülebilir uyumu önlemesi ve beraberinde gelen ötekileştirilme kaygısı.	Toplumsal kabul ve uyum için öncelikle statü sorununun yarattığı sorunları çözücü mevzuat düzenlemelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması gereklidir. Bu konuda ilgili tüm aktörlerin katılımı ile orta, kısa ve uzun vadede planlar yapılmalıdır. Uluslararası bağlayıcılığı olan 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi çekince kaldırılmalıdır.	*İçişleri Bakanlığı: Mevzuat düzenlemesinin yapılması *Göç İdaresi Başkanlığı: Kaydı yapılan göçmenlere, toplumsal uyum için bilgilendirici toplantılar yapılması

	Siyasilerin ve medyanın kamuoyunu yanlış veya çarpıtıcı olarak bilgilendirmesi.	Yabancı düşmanlığı içeren ve ayrımcılığa neden olan söylemlerin engellenmesi için yasal tedbirler alınmalıdır. Vatandaştan başlayacak uyumlaştırma faaliyetleri için siyasilerin söylemleri ve medyanın olumlu etkisi sağlanmalıdır.	*TBMM: Yasal tedbirler için öneriler geliştirilmelidir. *Medya Organları: Kamuoyunun göç konusunda farkındalığının artırılması için bilinçli bilgi paylaşımı yapılması.
Eğitim ve Toplumsal Uyum	Uluslararası fonlanan projelerin devlet bütçesinden harcandığı kaygısı. Vatandaşların önyargılı olması.	Toplumsal uyum, tek taraflı olmayan ve karşılıklı anlayışla yürütülmesi gereken bir süreçtir. Bunun için öncelikle farklı grupların birbirini tanımasına imkan sağlayıcı faaliyetler gerçekleştirilmelidir. Göçün bir dünya gerçeği olduğunun kabulü sağlanmalıdır. Harcamalar ve fonlanan projeler şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmalı, vatandaşların hak kaybı yaşamaması sağlanmalıdır.	* Yerel Yönetimler: Sorumlu olunan il/ilçelerde bilinçlendirme ve algı yönetimi faaliyetleri gerçekleştirmeleri *STK'lar: Ulusal ve uluslararası projeler ile toplumsal uyum sürecine katkı yapması sağlanmalı *Sosyal Medya: Sosyal medyanın gücünden faydalanılmalı ve doğru bilginin yayılması için iş birlikleri geliştirilmeli *Millî Eğitim Bakanlığı: Müfredatlara psiko-sosyal boyutu ile göç konusunun eklenmesi