

Derleme Makalesi

Türkiye’de Uluslararası Koruma Altında Bulunan Yabancıların İstihdamının Mevzuat Bağlamında Değerlendirilmesi

Elif YÜKSEL OKTAY

Sorumlu Yazar, Yalova Üniversitesi, İİBF
elifsel@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6273-6633

Fatmanur GÜDER

Serbest Araştırmacı
fatmanurguder77@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0369-3335

Öz

Türkiye geçmişten günümüze uluslararası göçe konu olan ülkelerin arasında yer almaktadır. Tarihsel süreç içerisinde göçmenlerin Türkiye’yi esas olarak Avrupa’ya veya bir başka üçüncü ülkeye gitmek üzere transit geçiş amacıyla kullandıkları, son yıllarda ise hedef ülke olarak tercih etmeye başladıkları görülmektedir. Türk mevzuatında Türkiye’den koruma talep eden yabancılara ilişkin hukuki statü; uluslararası koruma veya geçici koruma statüsü şeklindedir. Çalışmamızın konusunu oluşturan uluslararası koruma statüsü verilen yabancılar ise mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma altına alınan yabancılardır. Koruma altındaki kişilerin sahip oldukları hak ve özgürlükler başta 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi olmak üzere uluslararası sözleşmelere dayanmaktadır. Temel insan haklarından biri olan çalışma hakkı da uluslararası hukuka dayanan hak ve özgürlüklerden biridir. Bununla birlikte istihdama ilişkin sorunlar ülkesinden ayrılarak başka bir ülkeye sığınan yabancıların yaşadığı en önemli sorunlar arasındadır. Bu çalışmada uluslararası koruma altındaki yabancıların çalışma hayatına ilişkin mevcut durumları mevzuat bağlamında incelenmektedir.

Anahtar kelimeler: Uluslararası göç, uluslararası koruma, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma, istihdam, Türkiye

JEL Sınıflandırma Kodları: J21, J58, J61

The Evaluation of the Employment of Foreigners under International Protection in Türkiye in the Context of Legislation

Abstract

Türkiye is a country that has been, and will continue to be, a subject of international migration. In the past, migrants used Türkiye as a transit country on their way to Europe or other destinations. Today, however, the country itself has become a destination of choice for migrants. In Turkish regulations, refugees are classified into two categories: international protection status and temporary protection status. The subject of our study is foreigners who have been granted international protection status, including refugees, conditional refugees, and foreigners under secondary protection. The rights and freedoms of individuals under international protection and temporary protection are based on the United Nations Convention relating to the Status of Refugees (28th July 1951) and other similar international agreements. The right to work is a fundamental human right and is also one of the rights and freedoms protected under international law. However, employment challenges are among the significant issues faced by foreigners who leave their home countries and seek refuge elsewhere. This study will explore the concept and scope of international protection, as well as the current employment situation of foreigners under international protection.

Keywords: International migration, international protection, refugee, conditional refugee, foreigners under secondary protection, employment, Türkiye.

JEL Classification Codes: J21, J58, J61

Geliş Tarihi (Received): 17.10.2024 – Kabul Edilme Tarihi (Accepted): 10.12.2024

Atıfta bulunmak için / Cite this paper:

Yüksel Oktay, E. ve Güder, F. (2024). Türkiye’de uluslararası koruma altında bulunan yabancıların istihdamının mevzuat bağlamında değerlendirilmesi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(4), 1172-1210. doi: 10.18074/ckuiibfd.1568240

1. Giriş

Türkiye'nin göçler tarihine bakıldığında hem kaynak ülke hem transit ülke hem de hedef ülke olduğu görülmektedir. 2011 yılında Suriyelilerin, 2022 yılında da Rusların ve Ukraynalıların Türkiye'ye göç etmeleriyle Türkiye'nin koruma altına aldığı yabancı sayısında artış meydana gelmiş ve ülkemize yönelik gerçekleşen göçlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve politik etkilerine ilişkin tartışmalar başlamıştır.

Türkiye'de yabancılara verilen hukuki statü "uluslararası koruma ve geçici koruma şeklinde olup 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" (YUKK)'na dayanır. Geçici koruma statüsü "ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve acil ve geçici koruma bulmak için kitlesel olarak Türkiye'ye göç eden kişilere" verilmektedir. 2011 yılından itibaren Türkiye'ye sığınan Suriyeliler geçici koruma statüsü altındadırlar. Çalışmamızın konusunu teşkil eden uluslararası koruma statüsü ise 6458 sayılı Kanun'da "mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma" şeklinde üç sınıfa ayrılmıştır. Hukuki statüsü ne olursa olsun Türkiye'ye sığınan yabancıların insan hakları bağlamında hakları bulunmaktadır. Çalışma hakkı da bunlardan biridir. Türkiye'de yabancıların çalışma hakkına ilişkin kanun 2016 yılında kabul edilen "6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu"dur.

Bu çalışmanın konusu da Türkiye'de yabancılara verilen hukuki statülerden uluslararası koruma statüsüne sahip yabancıların istihdamıdır. Çalışmanın ilk iki bölümünde uluslararası koruma kavramı, uluslararası koruma altındaki yabancılara ilişkin tanımlar, istatistikler ve onların istihdamına ilişkin mevzuata yer verilmişken, üçüncü bölümde ise mevzuata ilişkin eleştirilere yer verilmiştir.

2. Kavramsal Çerçeve

2.1. Uluslararası Koruma

En kısa tanımlamayla yabancı, o anda bulunduğu ülkenin vatandaşı olmayan kişiye denilmektedir. 1892 yılında Cenevre'de düzenlenen Devletler Hukuku Toplantısı'nda yabancı; "*sadece geçici veya mukim ya da yerleşik, mülteci veya ülkeye kendi istekleri ile girmiş olup olmadıkları fark etmeksizin, bir devletin ülkesinde bulunup da halen vatandaşlık hakkı olmayan kişilerdir*" ifadesiyle tanımlanmıştır. İleriki protokollerde ise bu tanımlamaya "*vatansız kişiler ya da farklı bir vatandaşlığı olmayan kişiler*" ibaresi de eklenmiştir. Türk yabancılar hukuku kaynaklarında ise yabancı tanımlaması yapılırken yukarıda bahsettiğimiz Devletler Hukuku Toplantısı'nda yapılan tanımlama referans gösterilmektedir. Buna göre "*bir devletin ülkesinde bulunup da o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kişiler*" yabancı olarak tanımlanmaktadır (Ergül, 2012, s.214-215).

Türk hukukunda 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gibi düzenlemelerde yabancı kavramının tanımına yer verilmiştir. 6458 sayılı YUKK’da “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi” yabancı olarak tanımlanan yabancı kavramı 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nda da 3. maddede aynı şekilde tanımlanmış, vatandaşlığın “doğumla veya sonradan (yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşir.)” kazanıldığı ifade edilmiştir.

Hayatları tehlikede olan veya sıkıntılı yaşam koşulları nedeniyle ya da zorlama/baskı nedeniyle kendi ülkelerinden ayrılarak başka ülkeye göç eden ve yabancı olarak addedilen kişiler sığınma talep ettiklerinde uluslararası koruma kavramı ortaya çıkar. Esasen “uluslararası koruma kendi ülkesinin ulusal korumasından yoksun ve ülke dışında bulunan belirli kategorideki kişilere, temel haklarını korumayı amaçlayan ve uluslararası camia tarafından sağlanan uluslararası hukuk temelli bir korumadır (Özel, 2018, s.252). Uluslararası koruma “menşe ülkenin koruma yapmadığı veya sağlamak istemediği durumlarda ikame edici bir rol oynar. Geri gönderilmeme ilkesi uluslararası korumanın temel taşıdır” (Özkan, 2018, s.293).

Tarihsel süreçte konuya ilişkin olarak karşımıza Milletler Cemiyeti’nin 1926 ve 1928 Sözleşmeleri ile 1933 yılında sekiz devlet¹ tarafından imzalanmış, bağlayıcılığı olan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” çıkmaktadır. 1933’teki Sözleşme’de mülteci tanımı, mültecilere tanınan haklar² ve en önemlisi sözleşme gereği bağlayıcılığı olan “geri gönderilmeme ilkesine (Pürselim Arning, H. S., 2018, s.213-214) ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Milletler Cemiyeti feshedildikten sonra kurulan Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) kabul edilmiştir. İHEB’de “Herkesin sığınma aramak ve bundan yararlanmak hakkı vardır” ifadesi yer almaktadır. İHEB “uluslararası hukukun bağlayıcı kaynaklarından biri değildir, bununla birlikte devletlerin genel uygulamaları ve uyulması gerektiği konusundaki kanı karşısında bir örf ve âdet hukuku kuralı niteliği taşıdığı” söylenebilir (Özkan, 2018, s.61). Bildirge’de “sığınma hakkı insan hakları arasında sayılmıştır”. İkinci Dünya Savaşı ile yaşanan insan haklarıyla ilgili ihlaller, hayatta kalabilmek için kendi ülkesini terk ederek komşu ülkelere göç eden kişiler BM’yi harekete geçirmiş ve “28 Temmuz 1951 tarihinde üye 26 devlet tarafından Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme” Cenevre’de

¹“Danimarka, Belçika, Çekoslovakya, Bulgaristan, Fransa, Büyük Britanya, Norveç, İtalya” (Pürselim Arning, 2018, s.213).

²“Sözleşmede pasaport ve kimlik için sağlanan idari tedbirlerin yanı sıra refah ve istikrarın sağlanması, çalışma imkanları, iş kazaları, vergi ve harçlarla ilgili konular, mütakabiliyetten muafiyet ve mülteci komitesinin oluşturulmasına yönelik düzenlemelere” yer verilmiştir (Pürselim Arning, 2018, s.214).

imzalanmıştır (Ergüven, Özturanlı, 2013, s.1016). Bağlayıcılığı olan bu sözleşmede mülteci tanımı yapılarak, mültecilerin hangi hukuki statüye tabi olacağı konusu ile sığındıkları “ülkelerin siyasal, ekonomik, kültürel, vb. sorumlulukları” düzenlenmiştir. İHEB’i dayanak alan Sözleşme aşağıda daha ayrıntılı açıklanacak mültecilik kavramına “uluslararası bir bakış açısı ve mülteci statüsüne asgari bir ölçüt” getirmiştir (Barkın, 2014, s.337-338).

Türk hukukunda da yabancılara sığınma hakkı 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve buna ilaveten sözleşmenin eki niteliğinde olan 1967 Protokolü çerçevesinde tanınmaktadır. Esasen Türkiye’nin taraflarından biri olduğu, İHEB de zulme uğrayanlara ve sığınma hakkı olanaklarına değinmektedir. Türkiye’de 2013 yılına kadar iltica ve sığınma konusunda düzenleyici bir kanun bulunmamaktaydı ve bu alan genelge ve talimatlarla yönetilmekteydi. Ancak alanda yaşanan sorunların genelge ve talimatlarla yönetilemeyecek düzeyde çeşitlenmesi, göç alanında dinamik, uzman kadroya sahip bir kurumsal yapıya ihtiyaç duyulması ve Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB)’ye uyum çalışmaları nedeniyle uluslararası koruma sistemi ve uygulamalarının AB düzenlemelerine uyumlu hale getirilmesi isteği iltica ve sığınma alanındaki olumsuzlukları giderecek, modern ve kapsamlı bir kanunun düzenlenmesine ihtiyaç doğurmuştur (Çelik, 2015, s.68-69).

2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK ile mevzuattaki dağınıklık ve uygulamadaki boşluklar giderilmeye çalışılmıştır. Kanun’da “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler” (2013) şeklinde tanımlanmış yabancıların Türkiye’ye girişleri, ülkede bulunmaları ve ayrılmaları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumaya dair usul ve esaslar düzenlenmektedir. Bu hususların yanı sıra insan ticareti mağdurlarına ilişkin hükümleri içermesi, yasa dışı göçü kapsamı ve özellikle göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin örgütlü suçlar arasında yer alması sebebiyle göç ve ilticanın güvenlik boyutuna da dikkat çekmektedir. Ayrıca göçmen kaçakçılığının önlenmesi ve yasa dışı göç açısından entegre sınır yönetiminin daha etkin hale getirilmesi gerçekte uluslararası koruma ihtiyacı olan yabancıların yasa dışı göçmenlerden ayrılması da bu Kanun’da amaçlanan hedefler arasındadır. Tüm bunlara ek olarak, 6458 sayılı Kanun ile Türkiye’ye gelen yabancıların çalışma hakları, taşınmaz mülkiyetleri ve yabancı sermaye yatırımlarına da değinilmektedir (Ekşi, 2018, s.7).

Türkiye, 1951 tarihli mültecilerin hukuki durumlarının düzenlendiği Cenevre Sözleşmesi’ni zaman ve coğrafi yer sınırlamasıyla yani “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da yaşanan hadiseler” ibaresiyle kabul etmiştir. 1967 protokolünde ise 1951 yılı öncesi ifadesinin kaldırılmasına yani zaman sınırlamasının kaldırılmasına onay verilirken, coğrafi sınırlama ibaresi korunmuştur. Bu doğrultuda, Avrupa dışında cereyan eden olaylar sebebiyle sığınma talebinde bulunan kişilere Türkiye’nin Mülteciliğe İlişkin Sözleşme ya da Protokol

hükümlerini uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. Coğrafi konumu gereği Türkiye’de asıl çoğunluğu oluşturan ancak sözleşme ve protokolün uygulama alanı dışında bulunan ve sığınmacı olarak tanımlanan bu yabancı grubu için uygulamalar ulusal düzenlemeler çerçevesinde şekillenmiştir. Uygulamalarda standart birlik sağlanamamış ve 6458 sayılı Kanun’un 61. ve 90. maddeleri ile uluslararası koruma; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü olarak detaylı bir şekilde düzenlenmiştir (Erten, 2015, s.42-43).

2.2. Uluslararası Koruma Statüsü Altındaki Yabancılar

2.2.1. Mülteci

Mülteci kavramının ilk kullanımı “zulümden kaçan yabancılara sığınma hakkı verilmesi ve yardım sağlanması anlamında 1573 yılında Katolik İspanya yönetimindeki Hollanda’dan Fransa’ya sığınan Kalvinistler için kullanılmıştır. Kalvanistler 1685 yılında dinlerinden dolayı zulüm görecekları ve hayatlarını kaybedecekleri korkusuyla Fransa’dan ayrılmışlar, İngiltere’ye sığınmışlardır. Böylelikle mülteci terimi “Fransızcadan İngilizceye taşındığından hukuki tanımın nüvesinin 17. yüzyılda ortaya çıktığı ifade edilmiştir (İhlamur Öner, 2018, s.185). Kavram Milletler Cemiyeti’nin sözleşmelerinde de yer almıştır. Yukarıda bahsi geçen Milletler Cemiyeti’nin 1933 tarihli “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme”de 1926 ve 1928 sözleşmelerinde yer alan “mülteci tanımına sadık kalınarak, kişinin mülteci olarak kabul edilmesi için menşe ülke dışında bulunması, sığındığı ülke tarafından kendisine diplomatik korunma sağlanmaması ve Sözleşme’de belirtilen kategorilerden birine dahil olması” şartları getirilmiştir. BM kurulduktan sonra İkinci Dünya Savaşı nedeniyle göç eden mültecilerin sorunlarıyla ilgilenmek üzere “Uluslararası Mülteci Örgütü”³ 1946 yılında kurulmuştur. Örgütün “ırkı, tabiiyeti, dini inancı ya da siyasi düşüncesi nedeniyle zulüm gören veya tabiiyetinde olduğu devlet tarafından korunamayan kişi” (Pürselim Arning, 2018, s.213-214) olarak mültecinin tanımı yapılmıştır.

Milletler Cemiyeti’nin sözleşmelerinde mülteci kavramından bahsedilirken “bir millet veya grup”⁴ esas alırken, Birleşmiş Milletler’in 1951 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi”nde mülteci kavramı tanımlanırken birey esas alınmış, belirli koşullar altında bulunan bireye mülteci statüsü verilmiştir (Pürselim Arning, 2018, 219). 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi’ne göre mülteci (UNHCR, 2010, s.2);

- “İrk, din, milliyet ya da belirli bir sosyal gruba üyelik veya siyasi düşünceleri sebebiyle eziyet göreceğini düşünerek haklı nedenlerle vatandaşı olduğu ülkenin

³ 1950 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Örgütü’nün yerini almıştır.

⁴ 1926 tarihli Sözleşme Rus ve Ermeni mültecileri, 1928 tarihli Sözleşme Asuri veya Asuri Kildani mültecileri, 1933 tarihli Sözleşme İspanyol mültecileri, 1938 tarihli Sözleşmesi Almanya’dan gelen mültecileri, 1939 tarihli Sözleşmesi Nazi zulmünden kaçan Avusturyalı mültecileri kapsamaktadır (Adalet Bakanlığı, t.y).

dışında bulunan ve eziyet görme korkusu nedeniyle ülkesinin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen, geri dönmek istemeyen kişidir”.

- Yukarıda yer alan korku yaratan durumlardan dolayı ülkesinin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen, geri dönmek istemeyen kişi bu durumları “1 Ocak 1951 tarihinden önce ve Avrupa’da meydana gelen olaylardan” dolayı yaşamış olmalıdır. Birinci maddenin B bölümünde “Avrupa’da meydana gelen olaylar ifadesinin imzacı devletler tarafından “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar” ya da “başka bir yerde meydana gelen olaylar” şeklinde anlamaları ve bu alternatiflerden hangisini seçtiklerini Sözleşme’nin imza, onay ve katılım sırasında belirtmeleri gerektiği yer almaktadır.

1960’lı yıllar “yeni mülteci gruplarının ortaya çıktığı” yıllardı ve Cenevre Sözleşmesi zaman ve coğrafi yer kısıtlaması nedeniyle imzalanma amacını artık yerine getiremiyordu. “Afrika ve Asya’daki mülteciler”, 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa’da yaşanan olaylardan dolayı ülkelerinden kaçmamışlardı ve ülkelerinden kaçma nedenleri de Sözleşme’de belirtilen “bireysel ölçekte zulüm mağduriyeti ölçütüne uymuyordu”. Bu durum birçok ülkede rahatsızlık uyandırdı ve “1960’ların ortalarında bazı gelişmekte olan ülkeler” Sözleşmenin “Üçüncü Dünya’daki mülteci durumunu yansıtmadığı” konusunda rahatsızlıklarını ifade ettiler (Betts, Loescher, Milner, 2015, s.51). 1967 yılında New York’ta yapılan Protokolle zaman ve yer sınırlaması kaldırıldı. “Türkiye, Monako, Madagaskar ve Kongo gibi ülkeler” (Çakmak, 2023, s.94) coğrafi yer kısıtlamasını kabul etmediklerini, sadece Avrupa’da yaşanan olaylardan dolayı” ülkelerine kaçanları mülteci kabul edeceklerini belirterek 1967 Protokolü’nü imzaladılar. Yani Protokole şerh koydular. Keza Türkiye’de 5 Ağustos 1967 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete’de bu durum şöyle ifade edilmiştir. “29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanun’la onaylanmış bulunan “Mültecilerin Hukukî Durumuna dair Sözleşme’ nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 2198 (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş bulunan “Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Protokol” a yukarıda maruz Kanun’un 2 nci maddesinde yer alan ihtirazî kayıt ve coğrafi sınırlama bakımından Sözleşmenin sadece Avrupa’da cereyan eden hâdiseler neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı yolunda yine ajan tarihte yapılmış olan deklarasyon baki kalmak şartıyla, katılmamız; Dışişleri Bakanlığı’nın 13/6/1968 tarih ve 721.501- BMKY-I-316 sayılı yazısı üzerine 31/5/1963 tarih ve 244 sayılı Kanun’un 2 nci maddesinin 3 üncü fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunca 1/7/1968 tarihinde kararlaştırılmıştır” (Kararnameler, 1968).

Söz konusu Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü, uluslararası düzeyde mültecilerin yasal hak ve olanaklara sahip olmasını sağlayan önemli düzeyde tarihi kararlardır. Cenevre Sözleşmesi, konu hakkında en temel hukuki belgedir ve mülteciliğin sınırları çizilirken mülteci kategorisine giren bireylerin

hak ve sorumluluklarını da açık bir şekilde belirtmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s.1020-1021).

Cenevre Sözleşmesi, mülteci hukukuna yönelik önemli bir mihenk taşı oluşturmuştur. Sözleşme, zulümden kaçma, sığınma talep etme ve geri göndermeye karşı hakkı saklı tutmanın yanı sıra temel hakları da uygulamaya koymayı amaçlayan bir insan hakları koruma aracıdır. Ancak II. Dünya Savaşı'ndan bu yana geçen zaman, savaş, terör ve çatışmalar sebebiyle yerinden edilmiş insan sayısının önemli düzeyde artması sözleşmenin kapsayıcılık ve günümüze uygunluğuna yönelik eleştirileri arttırmıştır (Kneebone, 2009, s.3-21).

Türkiye Cumhuriyeti, Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama şartı ile imzaladığı için Avrupa Konseyi üye ülkeleri dışındaki ülkelere iltica etmek amacıyla gelen kişilere mülteci statüsü ile uluslararası koruma sağlamamaktadır. Bu durum 6458 sayılı Kanun'un 61. Maddesinde şöyle ifade edilmiştir: "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilmektedir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013).

2.2.2. Şartlı Mülteci

Uluslararası koruma türlerinden biri olan sığınmacı kavramı 6458 sayılı Kanun'un 61. maddesi'nde uluslararası koruma altında sayılan ve tanımı yapılan yabancılar arasında yer almamaktadır. Sığınmacı kavramı mülteci kavramıyla aynı anlama gelmemektedir. Mülteciye sığınma hakkı verilmiştir, ancak sığınmacı "bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu beklemektedir" (Tunç, 2015, s.32). 6458 sayılı YUKK kabul edilinceye kadar iltica ve göç konusunda yapılan en önemli düzenlemelerden biri 1994 yılında kabul edilen 94/6169 karar sayılı "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'ti. Yönetmelik'te mülteci ve sığınmacı kavramları ayrı ayrı tanımlanmıştır. Mülteci kavramı 1951 Sözleşmesi'ndeki gibi tanımlanmıştır. Sığınmacı ise "İrki, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı" olarak

tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi 1951 Sözleşmesi'ne ve 1967 Protokolü'ne uygun bir tanım yapılmıştır.

6458 sayılı YUKK'da sığınmacı kavramının yerini şartlı mülteci almıştır. Kanun'a göre şartlı mülteci "Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle çekince duyduğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da endişeleri nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında" verilen statüdür. Bu kişiler üçüncü bir ülkeye kabul edilip oraya yerleşinceye kadar Türkiye'de bu statüyle bulunurlar (2013).

2.2.3. İkincil Koruma

Mülteci ve şartlı mülteci statülerinin dışında Türkiye'ye sığınma talep eden yabancılara verilen hukuki statülerden birisi de ikincil korumadır. İkincil koruma; "Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen; ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ve onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, uluslararası yada ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statüdür (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Şartlı mülteci statüsündeki yabancılar üçüncü bir ülkeye yerleştirilmek üzere sığınma talep ederken; ikincil koruma statüsünde böyle bir talep bulunmamaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde de 1967 Protokolü'nde de şartlı mülteci ve ikincil koruma kavramı geçmemektedir. Bunlar kavram olarak Türkiye'ye özgüdürler.

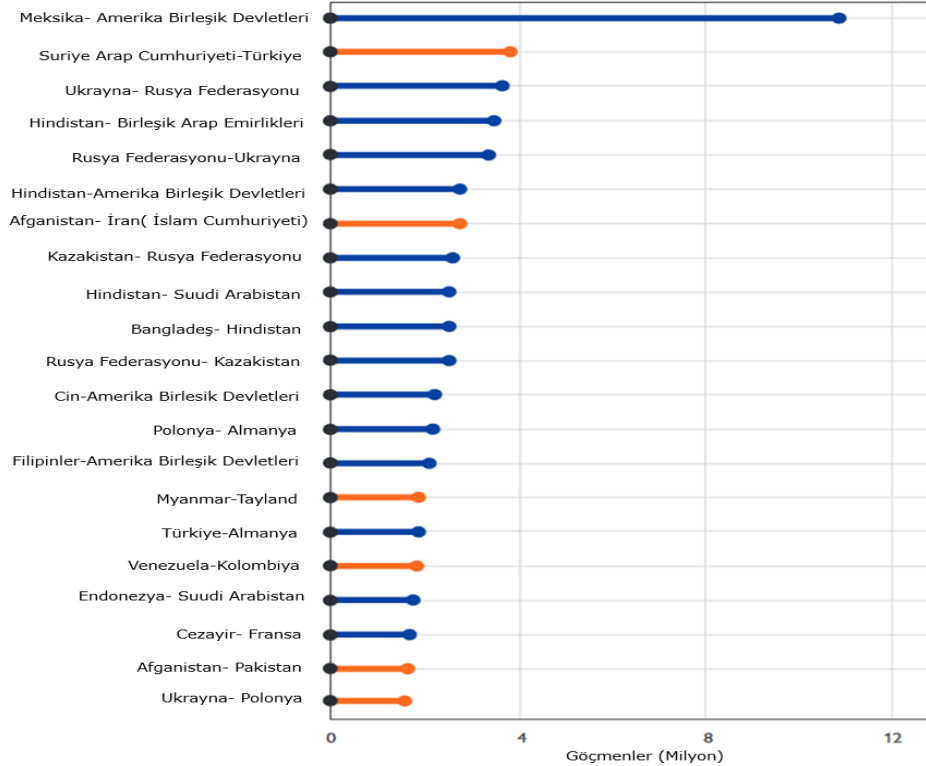
Tanım olarak mülteciliğe uymamasına rağmen vatandaşı olduğu ülkeye ya da vatansız ise düzenli ikamet ettiği ülkeye dönmesi mümkün olmayan kişiler de elbette ki mevcuttur. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci kabul edilmenin şartlarını taşımayan bu kişilerin kendi ülkelerinde işkence, insanlıkla bağdaşmayan şiddet, onur kırıcı muamele ya da cezai yaptırım görme olasılığı yüksek olabilir ve ayrıca yaygın şiddet hareketleri, silahlı çatışmalar nedeniyle ülkelerinden de ayrılmak zorunda kalmış olabilirler. İşte mülteci statüsü tanınmayan bu kişilerin kaynak ülkeye geri gönderilmeleri halinde uluslararası insan hakları konusunda ciddi ihlallere yol açması sebebiyle onlara tanınan bir koruma biçimi olarak ifade edilebilir. İkincil koruma ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kapsamını genişletmek amaçlanmaktadır. Mültecilik ve ikincil koruma statüleri arasındaki kavram ve uygulama uyumsuzlukları devam

etmektedir. İkincil korumanın düzenlendiği uluslararası yasal bir belge bulunmazken AB hukukunda 2004 yılında kabul edilen Avrupa Konseyi 2004/83/EC sayılı Vasıf Yönergesi detayında ikincil korumaya değinilmiş ve düzenlenmiştir (İneli Ciğer, 2018, s.202-203).

3. Uluslararası Koruma Statüsüne Sahip Yabancılara İlişkin Veriler

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vasıtasıyla insanoğlu dünya hakkında daha fazla bilgiye eriştikçe, uluslararası göç, geçmişe nazaran daha kolay hale gelmiştir. Her ne kadar devletler sınırlarını korumak için birçok önlem almışlarsa da bu sınırları aşan milyonlarca kişi mülteci konumuna düşmüştür. Dünyada raporlanan mülteci sayısı sadece tahmin düzeyindedir. Kayıtlı olmayan mülteciler de eklenecek olsaydı sayı çok daha fazla olacaktı.

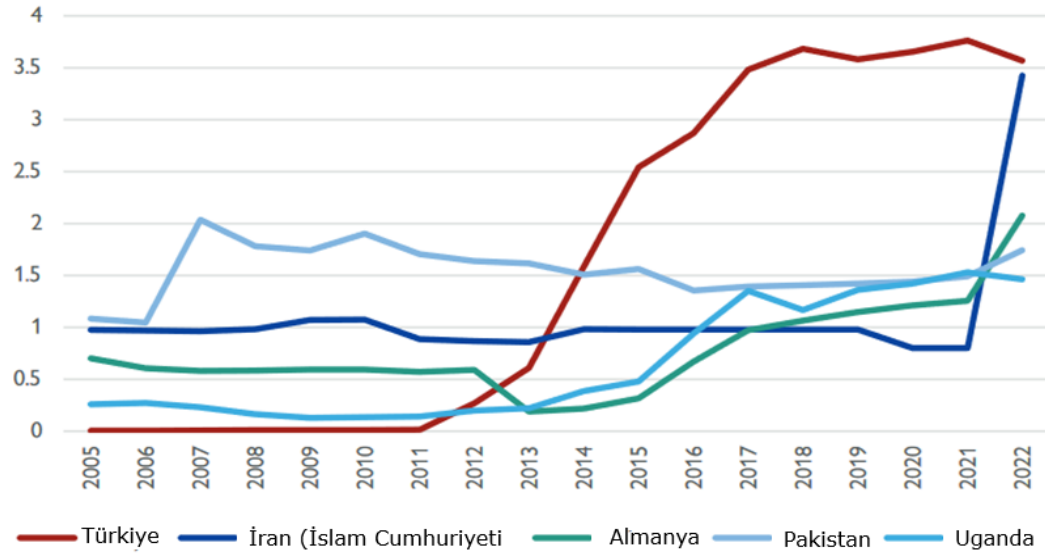
Uluslararası Göç Örgütü (IOM)'ün "Dünya Göç Raporu'na göre uluslararası göçmenler 2020 yılında dünya nüfusunun yüzde 3,6'sını oluşturmaktadır. 281 milyon olarak raporlanan toplam mülteci sayısının yarısından fazlası (146 milyon) erkeklerden oluşmaktadır. Dünyadaki erkek nüfusunun yüzde 3,7'sini mülteci erkekler oluşturmaktadır. Dünyadaki kadınların yüzde 3,5'ini (135 milyon) mülteci kadınlar oluştururken, dünya çocuk nüfusunun yüzde 1,4'ünü ise göçmen çocuklar oluşturmaktadır. 2022 yılının sonunda yerinden edilen kişi sayısı 117 milyon olup bunların 35,3 milyonu mülteci, 5,4 milyonu sığınmacıdır. Suriye-Türkiye koridoru dünyanın ikinci büyük göç koridorudur (2024, s.5,6, 44).



Kaynak: Uluslararası Göç Örgütü, 2024, s.23

Şekil 1: Dünyadaki Göç Koridorları (2024)

Türkiye; İran, Almanya ve Uganda'yla beraber dünyanın en fazla "mülteci" misafir eden ülkesidir. Özellikle 3,6 milyon Suriyeliyi misafir ederek 2022 yılı sonunda bu ülkeler arasında ilk sırayı almıştır. Cinsiyete göre dağılım incelendiğinde ise erkeklerin oranının kadınlara göre daha fazla olduğu görülmektedir (Uluslararası Göç Örgütü, 2024, s.68).



Kaynak: Uluslararası Göç Örgütü, 2024, s.43.

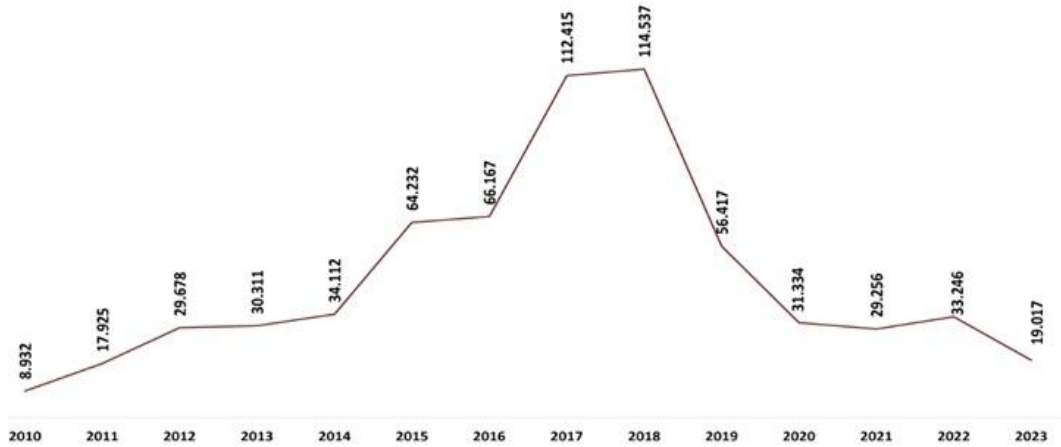
Şekil 2. 2005-2022 Döneminde Dünyada En Fazla Mülteci Misafir Eden Dört Ülke (Milyon)

Savaş ortamı ve zulüm görme/görme ihtimali gibi nedenlerle ülkelerinden kaçmak zorunda kalmış ve geri dönemeyecek durumda olan kişilerin yukarıda da belirtildiği gibi sığınma talep ettikleri ülkelerden birisi de Türkiye'dir. Türkiye'ye sığınma başvurusu yapmak isteyen yabancılar, Göç İdaresi Genel Müdürlüklerine (GİGM) müracaat ederek "uluslararası koruma" başvurusunda bulunabilirler. Uluslararası koruma başvurusu yapan kişilerin başvuruları sonuçlanana kadar Türkiye'de kalmalarına ve bazı temel hak ve hizmetlerden yararlanmalarına izin verilmektedir (Mülteci Hakları Merkezi, 2017, s.3).

İstatistikler değerlendirildiğinde Türkiye'nin yıllar itibariyle oldukça yoğun bir şekilde sığınma talebi alan ülkelerden biri olduğu görülecektir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'nin komşu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik dönüşümler ülkenin göç örüntüsünde önemli değişikliklere neden olmuştur. Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin profili; düzensiz transit göç, düzenli ve

düzensiz işgücü ve sığınmacı hareketliliği şeklinde değişime uğramıştır. Bu süreçte Türkiye; İran'da yaşanan İslam Devrimi, Körfez savaşları, Bosna, Kosova, Afganistan ve Irak gibi ülkelerde yaşanan savaşlar, çatışmalar ve son dönemlerde Somali ve Sudan gibi ülkelere gelen milyonlarca sığınmacının göç ettikleri ülke haline gelmiştir (Bozkurt ve Yılmaz, 2019, s.81).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)'nin verilerine göre 2023 yılı sonunda Türkiye'de geçici koruma altında bulunan yabancı sayısı 3.214.780 kişi olup, uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi yabancıların sayısı ise 222.000 kişidir (2024). Çalışmanın konusu uluslararası koruma statüsüne sahip yabancılar olduğu için şekil 3'te 2010 ile 2023 yılları arasında Türkiye'ye yapılan uluslararası koruma başvuru sayıları verilmiştir. Başvuru sayılarında yıllara göre bir dalgalanma olsa da Türkiye'nin her yıl önemli düzeyde uluslararası koruma başvurusu aldığı söylenebilir.



Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, ty⁵a.

*Şekilde yer alan 2023 verisi 2023 yıl sonu verisidir.

Şekil 3. Yıllara Göre Türkiye'de Uluslararası Koruma Başvurusu Yapan Kişi Sayısı

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı'nın verilerine göre 2023 yılı sonunda Afganistan'dan Türkiye'ye göç edenler uluslararası koruma başvurularında ilk sıradadırlar (Tablo 1). Göçmen akışına göre dünya göç koridorlarının sıralandığı listede Afganistan; İran ve Pakistan ile olan sınır komşuluğunun da etkisiyle dünyanın en büyük üçüncü göçmen kaynağı ülke olarak belirtilmektedir. Afganistan merkezli göç hareketlerinde İran ve Pakistan'ın ardından bir sonraki durak Türkiye ve Türkiye üzerinden Avrupa ülkeleri olmaktadır. Dolayısıyla,

⁵ t.y tarih yok ifadesinin kısaltmasıdır.

Afganistan kaynaklı göçlerde transit ve hedef ülke olarak Türkiye'nin önemli bir güzergâhta olduğu söylenebilir (Ünay, 2022, s.6).

Tablo 1. Türkiye’de Uluslararası Koruma Başvurusu Yapanların Menşe Ülkesi

(2023 Yılı Sonu)

Menşe Ülke	Sayı
Afganistan	13.068
Irak	2776
İran	1416
Diğer	1757

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, t.y.a.

Esasen Ukrayna ve Rusya savaşı başladıktan sonra Türkiye’ye uluslararası koruma başvurusu yapan Rus ve Ukraynalı sayısında da artış yaşanmıştır. Keza Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’in verilerine göre 2022 yılında Türkiye’ye göç eden tüm yabancı uyrukluların yüzde 25’ini Rusya Federasyonu’ndan göç edenler, yüzde 8,1’ini Ukrayna’dan göç edenler, yüzde 6,5’ini İran’dan göç edenler, yüzde 5,4’ünü Afganistan’dan göç edenler ve yüzde 4,8’ini Irak’tan göç edenler oluşturmuştur (2023). 2023 yılında ise Türkiye’ye göç eden 316.456 kişinin çoğunluğunu Rusya Federasyonu’ndan göç edenler oluşturmuştur. Göç eden Rusların oranı tüm yabancı göçmenlerin yüzde 13,2’sini oluşturmuş, bu grup böylelikle ilk sıraya yerleşmiştir. Ukraynalıların yerini Azerbaycan vatandaşları olarak ikinci sıraya oturmuşlardır. Rusları yüzde 8,2 ile Azerbaycan vatandaşları, yüzde 7,3 ile Türkmenistan vatandaşları, yüzde 6,7 ile İran vatandaşları ve yüzde 5,9 ile Afganistan vatandaşları izlemiştir (2024). 2023 yılı sonunda en fazla uluslararası koruma başvurusu yapan ülke vatandaşlarının menşe ülkesi Afganistan, Irak ve İran’dır (Göç İdaresi Başkanlığı, t.y.a.)

4. Türkiye’de Uluslararası Koruma Statüsüne Sahip Yabancılar ve İstihdam

Uluslararası Göç Örgütü (IOM)’nün “Dünya Göç Raporu’na göre 2019 yılında başka ülkelere göç edenlerin yüzde 62’sini göçmen işçiler oluşturmuştur. 169 milyon göçmen işçinin yüzde 58,5’i erkeklerden, yüzde 41,5’i kadınlardan oluşmuştur” (2024, s.170). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun verilerine göre 2019 yılında söz konusu 169 milyon işçi dünyadaki işgücünün yüzde 4,9’unu oluşturmaktadır (2021, s.11). Yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye en fazla uluslararası göçmeni ağırlayan ülkelerden biridir. Dolayısıyla bunlar arasında istihdamda olanlar da bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye’de işgücü piyasasında uluslararası koruma statüsüne sahip olan yabancıların durumları ele alınmaktadır.

4.1. Yabancı İstihdamına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Mültecilerin çalışma hakları, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 17., 18. ve 19. maddelerinde düzenlenmiştir. 17. maddede “ücretli çalışma hakkı” konusu düzenlenmiştir. Maddeye göre “taraf devletlerden biri kanuni olarak ikamet izni verdiği mültecilere kendi ülkesinde ücretli çalışan başka ülke vatandaşlarına ücretli çalışma hakkı konusunda sağladıkları en elverişli koşulları sağlamalıdır”. Sözleşmeye göre taraf devletler ulusal işgücü piyasalarını korumak için yabancıların istihdamına ilişkin bazı önlemler alabilirler. Ancak bu önlemler taraf devletlerde Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği tarihte muaf tutulan mültecilere, üç yıldır ülkede ikamet eden mültecilere, ikamet ettikleri ülkenin vatandaşıyla evli olan⁶ ya da bu ülkenin vatandaşı olan çocuğu/çocukları bulunan mültecilere uygulanamaz. Taraf devletler tüm mültecilere özellikle kendi ülkesine işçi /göçmen programlarıyla getirilmiş mültecilere ücretli istihdam hususunda kendi vatandaşlarına tanıdıkları hakların aynısını verme hususunda olumlu olacaklardır. Esasen bu madde taraf devletlere mültecilere çalışma hakkı tanınmasının zorunlu olduğunu işaret etmektedir (UNHCR, 2010, s.22).

Serbest mesleklere ilişkin haklar 18. maddede yer almaktadır. Buna göre “taraf devletler ülkelerindeki diğer yabancılara tanınan haklardan daha az elverişli olmaksızın, mümkün olduğunca uygun şartlarda, kanuni olarak kendilerinde ikamet eden mültecilere tarım, sanayi, el sanatları ve ticaret konusunda serbest çalışabilmeleri, ticaret şirketleri ve sanayi şirketleri kurabilmelerine ilişkin haklar tanınmalıdır.” 19. maddede ise yine taraf devletler kanuni olarak kendilerinde ikamet eden ve yetkili otoriteler tarafından geçerliliği kabul edilen diplomalara sahip olan mültecilere, ülkelerindeki diğer yabancılara tanınan haklardan daha az elverişli olmaksızın, mümkün olduğunca uygun şartlarda serbest çalışma hakkı tanıyacaklardır. 24. madde ile söz konusu mültecilere sosyal güvenliğe ilişkin haklar da verilmiştir (UNHCR, 2010, s.22,23,25).

Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün yanı sıra, Türkiye BM tarafından kabul edilen “Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme” ile Avrupa Konseyi'nin sözleşmelerinden Avrupa Sosyal Şartı'na, ek protokole ve gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na da taraf olmuştur. Sosyal Şart'ın “Diğer âkit tarafların ülkelerinde gelir getirici bir iş edinme hakkı”na ilişkin 18. maddesi ile “Çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkı”na ilişkin 19. maddesi de yabancı istihdamını kapsamaktadır (Sarmış, Şahin, 2014, s.55). Bu sözleşmelerin yanı sıra Türkiye 2003 yılında yine BM'nin “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi”ni ve 2004 yılında “Tüm Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme”yi imzalayarak taraf olmuştur. T.C. Anayasası'nın 90. maddesine göre “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.

⁶ Eşini terk eden mülteciler bu kolaylığı isteyemezler.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” (1982, s.30). Dolayısıyla gerek Anayasa gerekse yabancıların istihdamına ilişkin maddelerin de bulunduğu uluslararası sözleşmeler ve gittikçe artan sığınmacı sayısı yabancı istihdamı konusuna ilişkin ulusal düzenlemelerin gerçekleştirilmesini elzem kılmıştır.

“Uluslararası İşgücü Kanunu, Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Turkuaz Kart Yönetmeliği, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik, Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ve Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik, Harçlar Kanunu” Türkiye’de yabancıların çalışmasına ilişkin yürürlükte olan yasal düzenlemelerdir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı - ÇSGB, t.y.a).

Uluslararası İşgücü Kanunu’ndan önce yürürlükte olan 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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’te” yabancıların çalışması hakkında genel hükümler mevcuttu. Daha sonra Türkiye’de yabancıların istihdamını izne bağlamak ve söz konusu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili başlıca hususları belirlemek üzere 2003 yılında “4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” (YÇİHK) kabul edilmiştir. “Yabancı kavramının ilk kez tanımlandığı (Çavuş, 2021, s.146) Kanun’da Türkiye’de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancıları ya da bir işverenin yanında mesleki eğitim görenleri ve ayrıca yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri kapsamaktadır (2003). Bu Kanun’la yabancıların çalışma izinleri uyruk kriterine göre değil işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre verilmeye başlanmıştır. Aynı zamanda, çalışma izninin şirketler özelinde verilmesinin önüne geçilerek bireysel olarak da verilebileceği beyan edilmiş ve bu konuda yetkilendirme ÇSGB’ye devredilmiştir. 4817 sayılı Kanun öncesinde yabancılara yönelik çalışma izninin her kurumun ayrı inisiyatifine sunulması denetim mekanizması hususunda aksaklıklara neden olmaktadır. Bu bağlamda Kanun’un yabancı istihdamı sürecinde kurumsallaşma sağladığı söylenebilir (Özçürümez ve İçduygu, 2020, s.70).

2016 yılında “uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve

sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemek üzere 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK)” kabul edilince YÇİHK yürürlükten kaldırılmıştır. Kanun “Türkiye’de çalışmak için başvuruda bulunan veya çalışan, bir işveren yanında mesleki eğitim görmek üzere başvuruda bulunan veya görmekte olan, staj yapmak üzere başvuruda bulunan veya staj yapan yabancılar ile Türkiye’de geçici nitelikte hizmet sunumu amacıyla bulunan sınır ötesi hizmet sunucusu yabancıları ve yabancı çalıştıran veya çalıştırmak üzere başvuruda bulunan gerçek ve tüzel kişileri” kapsamaktadır⁷(2016). 6735 sayılı Kanun YÇİHK’den daha kapsamlıdır. Uluslararası İşgücü Kanunu’nda “yabancıların çalışma kavramı yerine daha sonra çok eleştirilen uluslararası işgücü kavramı” kullanılmıştır (Çavuş, 2021, s.146). Bu Kanun’a göre “uluslararası işgücünün izlenmesi ve değerlendirilmesi” ÇSGB’nin yetkileri arasındadır. Bir başka deyişle çalışma izni almak isteyen yabancıların ÇSGB’ya başvurmaları gerekmektedir⁸.

“Uluslararası koruma statüsü başvuru sahibi yabancılar ve şartlı mülteciler başvuru tarihinden altı ay sonra ÇSGB’ye çalışmak isteğiyle e-devlet üzerinden başvurabilirler. Mülteci ve ikincil koruma statüsü altındakilerin Göç İdaresi Başkanlığı tarafından verilen kimlik kartları nedeniyle izne ihtiyaçları yoktur. Kimlik alınca çalışma izni olmadan çalışmaya hak kazanırlar. Statüsü şartlı mülteci olan yabancılar ise çalışma izni için “uluslararası koruma başvuru tarihinden altı ay sonra başvurabilirler” (ÇSGB, t.y.b). Mülteci ve ikincil koruma statüsü altındaki yabancılar statü aldıktan sonra “bağımlı ya da bağımsız olarak çalışabilirler. Devlet onların iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hallerde belirli bir süre için tarım, sanayi ve hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırabilir”. Ancak şu durumların varlığında sınırlandırma yapılamaz. “Türkiye’de üç yıldır ikamet edilmesi veya Türk vatandaşıyla evli olunması ya da Türk vatandaşı çocuğun varlığı” (Göç İdaresi Başkanlığı, t.y.b). Bu düzenlemeler bölümün başında söz ettiğimiz Cenevre Sözleşmesi’nin 17. maddesiyle uyumludur.

Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların izni için başvurular ÇSGB’ye yapılırken, yurt dışından başvuru yapacak yabancıların başvurularının şahsen/yetkili kurum aracılığıyla hangi ülkenin vatandaşlarıysa ya da hangi ülkede

⁷ UİK’den önce “uluslararası koruma statüsü sahibi yabancıların çalışmasına ilişkin olarak 26 Nisan 2016 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik (UKBSVUKSSKÇDY)” yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı “YUKK uyarınca başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi sayılan yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek” olarak ifade edilmiştir (UKBSVUKSSKÇDY, 2016).

⁸ “Mesleki yeterlilik gerektiren sağlık ve eğitim hizmetlerinde, yükseköğretim kurumlarında öğretim elemanı olarak, Ar-Ge Merkezi Belgesi olan firmalarda Ar-Ge personeli olarak” çalışmak için ilgili bakanlıklardan ön izin alma zorunluluğu vardır (UİK, 2016).

yasal olarak bulunuyorlarsa oradaki “Türkiye Cumhuriyeti büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarına” yapılması gerekir. Başvurular usulüne uygun yapılmışsa ve gerekli belgelerde eksiklik yoksa otuz gün içerisinde değerlendirilir⁹ (UİK, 2016). Yabancılara verilecek çalışma izni türleri “sürelili, süresiz ve bağımsız” çalışma şeklinde üç çeşittir. Bunların yanı sıra istisnai çalışma izni de yabancılara çalışmak için verilebilecek izinlerdendir.

Tablo 2. Yabancılara Olumlu Değerlendirme Sonucu Verilebilecek Çalışma İzni Türleri

Sürelili Çalışma İzni	“İş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek veya tüzel kişiye ya da kamu kurum veya kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli olan çalışma iznidir.”
Süresiz Çalışma İzni	Çalışma izni süresi bitmek üzere olan yabancının süre uzatma başvurusu olumlu değerlendirildiğinde “aynı işverene bağlı olarak ilk uzatma başvurusunda en çok iki yıl, sonraki uzatma başvurularında ise en çok üç yıla kadar verilen çalışma iznidir.” Turkuaz kart sahipleri de “süresiz çalışma izninin sağladığı haklara” sahiptirler.
Bağımsız Çalışma İzni	“6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulmuş olan; Limited şirketlerin şirket ortağı olan müdürü, anonim şirketlerin şirket ortağı olan yönetim kurulu üyesi, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin yönetici olan komandite ortağı olan yabancılara” verilen çalışma iznidir.
İstisnai Çalışma İzni	UİK’da belirtilen kişilere “çalışma izni başvuru usulüne, değerlendirme şartlarına ve sürelerine ilişkin hükümlerde birtakım istisnalar tanınarak” verilen çalışma iznidir. Bu kişiler UİK’nun on altıncı maddesinde sayılmaktadır.

Kaynak: UİK, 2016’dan yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

⁹ Değerlendirme sonucunda reddedilen başvurular şunlardır (UİK, 2016): “Uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan, sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle başvuru yapan, yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmeyen, diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan, gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan, Bakanlıkça belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamayan, 6458 sayılı Kanun’un 7., 15. ve 54. maddeleri kapsamında olduğu İçişleri Bakanlığı’na bildirilen yabancılara ilişkin olan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye’de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olan, Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması durumu hariç, Türkiye Cumhuriyetinin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapılan, kanuni süresi içinde yapılmayan veya eksiklikleri tamamlanmayan başvurular”

Yabancıların süresiz çalışma izni varsa uzun dönem ikamet izni¹⁰ olan kişilere verilen tüm haklardan yararlanabilir. Bu kişilerin seçme ve seçilme, kamuya ilişkin görevleri yapma hakları ve askere gitme zorunlulukları bulunmamakta olup “özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tabi olmak şartıyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanırlar”. Bağımsız çalışma izni değerlendirilirken “eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile yabancı şirket ortağı ise sermaye payı” dikkate alınmaktadır (UİK, 2016).

UİK’nun getirdiği yeniliklerden birisi de “Turkuaz kart”tır. Eğitimi ve nitelikleri yüksek, başarılı, Türk ekonomisine ve istihdamına katkıda bulunacak yabancılara verilmektedir. “Eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri ve ÇSGB’ce belirlenen usul ve esaslara göre başvurusu uygun görülen yabancılara” verilen karttır (UİK, 2016). Tablo 2’de belirtilen süresiz çalışma hakkından doğan tüm haklara sahiptirler.

İstisnai çalışma izni uluslararası koruma altındaki yabancılara da tanınmaktadır. Keza UİK’nın 16. maddesinde “Eğitim düzeyi, ücreti, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli işgücü olarak değerlendirilen, bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen, belirli bir süre için işvereni tarafından Türkiye’de gerçekleştirilen bir projede istihdam edilen, İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen, KKTC vatandaşı, Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşı, 6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru, bir Türk vatandaşı ile evli ve eşiyile Türkiye’de evlilik birliği içinde yaşayan, yabancı devletlerin ve uluslararası kuruluşların Türkiye’deki temsilciliklerinde diplomatik dokunulmazlığı olmadan çalışan, alanındaki başarısı ile uluslararası düzeyde temayüz etmiş olarak bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif amaçla Türkiye’ye gelen, sınır ötesi hizmet sunucusu yabancılara” çalışma izninin istisnai olarak verilebileceği belirtilmiştir (2016).

¹⁰ Kesintisiz olarak sekiz yıldan az olmamak şartıyla Türkiye’de kalmış, “Son üç yıl içinde sosyal yardım almamış, geçerli sağlık sigortasına sahip olan, kendisi veya varsa ailesinin geçimini sağlayacak yeterli ve düzenli gelir kaynağına sahip olan ve kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehdit oluşturmayan” yabancılara uzun dönem ikamet izni verilebilir (YUKK, 2013)

Uluslararası koruma statüsü altında olan yabancılar dahil yabancıların çalışamayacağı meslekler vardır. “Özel güvenlik şirketleri için kurucu, yönetici, eğitici ile şirket tüzel kişi ortağının yetkilendirdiği temsilciler, özel güvenlik görevlileri, çarşı ve mahalle bekçiliği, mali müşavirlik, kooperatif yönetim kurulu üyeleri, gümrük müşavir yardımcısı, Türkçeden başka dille öğretim yapan ve yabancılar tarafından açılmış bulunan okulların kurucuları, özel hastanelerde mesul müdür, diş hekimliği, hastabakıcı, eczacılık, veterinerlik, uzmanlık eğitimi dışında çalışacak yabancı asistanlar, noter, hakim ve savcı, avukat, arabulucu, konkordato komiseri, stajyer havacılık bilgi yönetimi memuru, fahri trafik müfettişi, taşıma işleri organizatörlüğü, acente sorumlusu, seyahat acentesi sorumlusu, turist rehberi, kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, İnci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb., spor müşavirleri, tarım alanında iş aracı, gemi acente yetkilisi ve gemi acente personeli, daimî nezaretçi, teknik eleman” yabancılardan oluşamaz (ÇSGB, t.y.c).

“ÜİK’nin geçici birinci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca halen yürürlükte bulunan YÇİHK’nun Uygulama Yönetmeliği’nin 13. maddesi” uyarınca uluslararası koruma statüsüne sahip yabancıyı istihdam edecek işyerinde en az 5 Türk vatandaşı çalışmak zorundadır. Bir başka deyişle her 5 Türk vatandaşına karşılık uluslararası koruma statüsü altında 1 yabancı istihdam edilebilir. İstihdam edilecek “üst düzey yöneticiler ve pilotlar için asgari ücretin 6,5 katı, birim veya şube müdürleri ile mühendis ve mimarlar için asgari ücretin 4 katı, uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerde çalışacaklar ile öğretmenler için asgari ücretin 3 katı, ev hizmetlerinde çalıştırılacak yabancılar için en az asgari ücret, diğer mesleklerde çalışacak yabancılar için asgari ücretin 1,5 katı, turizm-animasyon organizasyon firmalarında akrobat ve benzeri unvanlarda çalışacak yabancılar ile masör, masöz ve SPA terapisti gibi işlerde çalışacak yabancılar için asgari ücretin 2 katı olması gerekmektedir. İzinli masaj salonu bulunduğunu kanıtlayan Kültür ve Turizm Bakanlığı’ndan belgeli en az üç yıldızlı turizm işletmelerinin, belgeli tatil köylerinin, resmi makamlardan alınmış faaliyet izni bulunan termal otellerin, hamam-sauna-SPA vb. kompleksi bulunduran belgeli turizm işletmeleriyle anlaşmalı (sözleşme bulunan) tesislerin, en az 20 Türk vatandaşı çalıştıran resmi makamlardan izinli spor merkezlerinin, masör, masöz ve SPA terapisti gibi uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerdeki yabancı çalıştırma talepleri değerlendirmeye alınmakta, bu kapsamda bulunmayan işletme ve işyerlerinin talepleri ise uygun bulunmamaktadır. Eğlence sektörünün ve turizm-animasyon organizasyon firmalarının uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerinde istihdam edilecek yabancılar için en az 10 Türk vatandaşı çalıştırılması halinde her bir yabancı için ayrı ayrı beş Türk vatandaşı istihdamına ilişkin kota ayrıca uygulanmayacaktır” (ÇSGB, t.y.ç).

Çalışma izni almak için ÇSGB’ye başvurup başvurusu uygun bulunan yabancıların “492 sayılı Harçlar Kanunu gereğince” harç ödemeleri gerekir.

“Çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti belgesi” harcı adı verilen bu değerli kâğıtlar için “210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanunu uyarınca da değerli kâğıt bedelini de ayrıca ödemeleri gerekir. Zorunlu olarak yatırılması gereken bu bedeller “bildirim tarihinden itibaren 30 gün içinde” yatırılmadığı takdirde “çalışma izni/ muafiyeti başvurusu reddedilmektedir.” (ÇSGB, t.y.d).

Uluslararası koruma statü sahibi yabancılar çalışma izni almışlarsa veya çalışma izni muafiyetine sahiplerse sosyal güvenliğe ilişkin yasal haklara da sahiptirler. Keza ÜİK'nın 22. maddesi “Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti alan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini kanuni süresi içinde 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre yerine getirirler.” şeklindedir. Aynı zamanda söz konusu madde gereği “yabancı çalıştıran işverenler ile süresiz veya bağımsız çalışma izni bulunan yabancılar, çalışma izninin veya çalışma izni muafiyeti kapsamında çalışmanın başlaması ve sona ermesi durumu ile çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin iptalini gerektirecek hâlleri on beş gün içinde ÇSGB'ye bildirmekle yükümlüdür” (2016).

4.2.İşgücü Piyasasında Uluslararası Koruma Altındaki Yabancılar

Türkiye'ye sığınıp uluslararası koruma statüsü verilen yabancılar yukarıda da belirttiğimiz gibi istihdam hakkına sahiptirler. Türkiye'de şartlı mülteci statüsü verilen yabancılardan mesleki anlamda yüksek niteliklere sahip olanların Batı ülkelerine geçmesi oldukça hızlı bir şekilde gerçekleşirken, düşük beceri ve niteliklere sahip olanların bu ülkelere geçme ihtimali oldukça düşüktür ya da çok kolay olmamaktadır. Bu durum Türkiye gibi geçiş güzergahında olan diğer ülkeler için de vasıfsız işgücü sorununun büyümesi ve kayıt dışı istihdam oranının artması anlamına gelmektedir. Vasıfsızlığın yanı sıra çalışma iznine sahip olmayan yabancılar da yaşamlarını idame ettirebilmek için kayıt dışı olarak çalışmaktadırlar (Bayar, 2020, s.242-243).

Yabancıların Türkiye'de istihdamı yukarıda da belirttiğimiz gibi ÇSGB'den alınacak izne bağlıdır. Uluslararası koruma altında bulunanların işgücü piyasasındaki görünürlüğünü incelemek adına Bakanlık tarafından yabancılara verilen çalışma izni sayılarına göz atmak oldukça elzemdir.

Tablo 3. Yıllara ve İzin Türlerine Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayıları (2011-2022)

YIL	İZİN TÜRÜ					
	SÜRELİ	SÜRESİZ	BAĞIMSIZ	TOPLAM	KADIN%	ERKEK%
2011	17.318	132	16	17.466	48,1	51,9

2012	32.191	79	9	32.279	60,6	39,4
2013	45.721	93	9	45.823	62,0	38,0
2014	52.197	95	3	52.295	59,9	40,1
2015	64.402	115	4	64.521	58,3	41,7

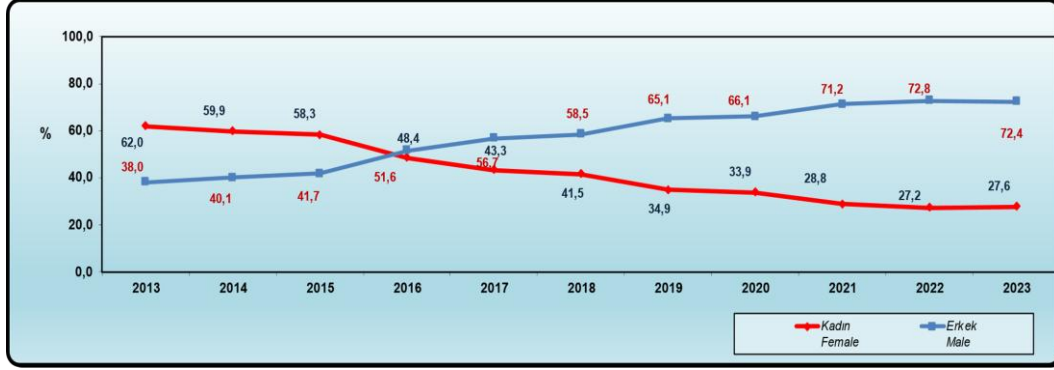
2016	73.410	115	24	73.549	48,4	51,6
2017	87.150	19	13	87.182	43,3	56,7
2018	115.826	4	7	115.837	41,5	58,5
2019	145.232	0	0	145.232	34,9	65,1
2020	123.574	0	0	123.574	33,9	66,1
2021	168.103	0	0	168.103	28,8	71,2
2022	212.682	0	0	212.682	27,2	72,8
2023				239.835	27,7	72,3

Kaynak: ÇSGB, 2021, s. 110; ÇSGB, t.y.e.

Tablo 3'teki veriler incelendiğinde özellikle 2011 yılından itibaren süreli çalışma izinlerinde düzenli ve belirgin bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu artıştaki başlıca etkenlerden biri olarak 2011 yılından bu yana Türkiye'de yaşanan Suriyeli sığınmacı hareketliliği gösterilebilir. Buna ek olarak 2018 yılından itibaren süreli çalışma izin sayısındaki ciddi artış Türkiye'nin göç alım popülasyonu ile ilişkilendirebilir, yabancı nüfus sayısındaki artışa bağlı olarak çalışma izin sayısında da artışın meydana geldiği söylenebilir. Ayrıca, şekil 3'ten hareketle özellikle 2011 ve 2018 yılları arasında ülkemize yapılan uluslararası koruma başvuru sayılarının ciddi düzeyde artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda süreli çalışma izin sayısı ile uluslararası koruma başvuru sahipleri ve koruma altındakilerin işgücüne katılımı konusunda bağlantı kurulabilir.

Tablo 3 incelendiğinde süreli ve süresiz çalışma izni sayılarında önemli ölçüde fark olduğu görülmektedir. Bu farklılıktaki başlıca etmenin, 6735 sayılı Kanun'un 10. maddesi'nde belirtildiği üzere süreli çalışma izninin ilk başvuruda 1 yıl, sonraki uzatma başvurusunda ise 3 yıl çalışma izni hakkı kazanımının olduğu söylenebilir. Buna ilaveten pek çok yabancı için Türkiye'nin geçici çalışma ülkesi olarak görülmesi yani esas arzu ve motivasyonun Batı ülkelerine gitme amacı

taşınması sebebiyle süresiz çalışma izni başvurularının oldukça sınırlı düzeyde olduğu da bu farklılığın nedeni olarak düşünülebilir. Ayrıca bu süreçte Türkiye'nin ekonomik konjonktür hareketleri de etkili olmaktadır (Bayar, 2020, s.248-249).



Kaynak: ÇSGB, t.y.e

Şekil 4. Cinsiyete Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzinlerinin Oranı (2013-2023)

Yabancılara verilen çalışma izinleri cinsiyete göre incelendiğinde 2016 yılına kadar kadınlara verilen çalışma izni oranlarının erkeklere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Keza ÇSGB'nin verilerine göre toplam yabancı istihdam oranı içindeki kadın istihdam oranı 2013 yılında yüzde 62 iken, erkek istihdam oranına göre gittikçe azalarak 2014 yılında %59,9, 2015 yılında %58,3, 2016 yılında da %48,4 olarak gerçekleşmiş, azalmaya devam eden bu oran 2022 yılında %27,2'lere kadar inmiştir. 2023 yılında ise biraz artarak %27,6 olarak gerçekleşmiştir (ÇSGB t.y.a).

Tablo 4. 2016-2022 Yıllarında Göre Çalışma İzni Alanların Uyruk Tablosu (Bin kişi).

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1-Suriye (13.290)	1-Suriye (20.966)	1-Suriye (34.573)	1-Suriye 63.789	1-Suriye (62.369)	1-Suriye (91.500)	1-Suriye (113.208)	1-Suriye (108.520)
2-Gürcistan (7.629)	2-Gürcistan (7.317)	2-Kırgızistan (13.452)	2-Kırgızistan (11.003)	2-Türkmen (9.721)	2-Türkmen (7.850)	2-Rusya (11.561)	2-Rusya (17.785)
3-Ukrayna (5.592)	3-Kırgızistan (6.359)	3-Gürcistan (7.321)	3-Ukrayna (6.197)	3-Gürcistan (4.873)	3-Rusya (6.253)	3-İran (6.905)	3-Türkmenistan (13.128)
				4-İran	4-İran	4-Kırgız	

4-Çin (4.397)	4-Ukrayna (5.760)	4-Ukrayna (6.394)	4-Türkmen (6.128)	Özbekistan (4.383)	(5.072)	(6.648)	4-İran (8.521)
5-Türkmen (3.471)	5-Çin (4.288)	5-Türkmen (5.547)	5-Gürcistan (5.220)	5-İran (4.015)	5-Kırgızistan (4.570)	5-Afgan (4.957)	5-Özbekistan (8.437)
6-Kırgızistan (3.048)	6-Türkmen (3.847)	6-Özbekistan (3.969)	6-Özbekistan (4.480)	6-Kırgızistan (3.505)	6-Özbekistan (3.912)	6-Kazak (4.742)	6-Kırgızistan (8.187)
7-Özbekistan (2.436)	7-Hindistan (3.055)	7-Nepal (3.186)	7-İran (3.935)	7-Rusya (3.124)	7Azerbaycan (3.612)	7-Endonezya (4.722)	7-Kazakistan (6.457)
8-Hindistan (1.970)	8-Azerbaycan (2.449)	8Azerbaycan (2.997)	8-Rusya (3.922)	8Azerbaycan (2.945)	8-Afganistan (2.923)	8-Özbek (4.677)	8-Afganistan (6.204)
9-Endonezya (1.829)	9-Filipinler (1.959)	9-Çin (2.992)	9Azerbaycan (2.977)	9-Ukrayna (2.271)	9-Endonezya (2.871)	9-Azerbaycan (4.493)	9-Azerbaycan (6.036)
10-İran (1.785)	10Endonezya (1.956)	10-Rusya (2.944)	10Endonezya (2.704)	10Afganistan (1.921)	10-İrak (2.497)	10-İrak (3.606)	10-Endonezya (5.607)
*Afganistan (444)	*Afganistan (609)	*Afganistan (894)	*Afganistan (1.466)				

Kaynak: ÇSGB (2021) ve ÇSGB'nin ilgili yıllara ait çalışma izin istatistikleri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Uluslararası koruma statüsü altındaki işgücünün görünürlüğünü incelemek adına çalışma izni alan yabancıların uyruklarını incelemek elzemdir. Tablo 4'te 2016-2022 döneminde çalışma izni alan yabancıların uyruk tablosu ve sayısı verilmiştir. Tablodan Suriyelilerin işgücü piyasasındaki mevcudiyetlerinin düzenli şekilde artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Çalışmamızın konusu uluslararası koruma statüsü altında olan yabancılar olduğu için Suriyelilerin durumu değerlendirilmeyecektir.

2023 yılında Suriyelilerden sonra en fazla çalışma izni alan yabancılar Ruslar olmuştur. Bunun en önemli nedeni kanaatimizce yukarıda da belirttiğimiz gibi 2023 yılında Türkiye'ye göç eden Rusların oranının tüm yabancı göçmenlerin yüzde 13,2'sini oluşturmuş olmasıdır. Keza aynı yıl Ruslardan sonra Azerbaycan, Türkmenistan, İran ve Afganistan vatandaşları Türkiye'ye en fazla göç eden yabancı uyruklular olmuştur (TÜİK, 2024).

İstatiksel verilerden hareketle uluslararası koruma sahibi uyruklara verilen çalışma izni sayılarının oldukça düşük olduğu söylenebilir. Tablo 4 ve Tablo 5'ten bu durum anlaşılabilir. Şöyle ki çalışma izinlerinin toplamını veren sayının içinde uluslararası koruma kapsamında yer almayan yabancılar da bulunmaktadır. Bu durum değerlendirildiğinde uluslararası koruma statüsüne sahip yabancıların çalışma izni sayısının hayli düşük olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, uluslararası koruma kapsamındaki kişiler arasında çalışma izni almadan kayıt dışı çalışmanın oldukça yaygın olduğu düşünülebilir.

Tablo 5. İkamet İzni ve Kısa İkamet İzniyle Türkiye'de Bulunan Yabancıların Sayısı

İkamet İzniyle Ülkemizde Bulunan İlk 10 Uyruk (21.09.2023 itibariyle)	Kısa İkamet İzniyle Ülkemizde Bulunan İlk 10 Uyruk (21.09.2023 itibariyle)
1-Türkmenistan-110.815	1-İrak-77.903
2-Rusya Federasyonu-99.959	2-Türkmenistan-70.973
3-İrak-89.878	3-Rusya-66.450
4-İran- 21.623	4-Suriye-60.050
5-Suriye-79.889	5-İran-47.738
6-Azerbaycan-71.512	6-Afganistan-30.335
7-Özbekistan-52.480	7-Özbekistan-27.688
8-Kazakistan-43.667	8-Ukrayna-26.457
9-Afganistan-42.131	9-Azerbaycan-18.375
10-Ukrayna-37.364	10-Mısır-14.336
Diğer;404.117	Diğer-190.235

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2024e.

Çalışma izni sıralamasında Orta Asya ülke vatandaşlarının ilk on ülke arasında olmaları tesadüf değildir. Orta Asya ülke vatandaşları arasında kayıt dışı çalışanların da yüz binleri bulunduğu tahmin edilmektedir. Urinboyev ve Eraliev (2022) Türkiye'ye çalışmak için göç eden Orta Asya ülke vatandaşlarının göç sebebinin ağırlıklı olarak ekonomik amaçlı olduğunu belirtmişlerdir. Bu kişilerin kayıt dışı olarak çok düşük ücretlerle, çok kötü koşullarda çalıştıklarını, bazılarının bu işe aracılık eden şirketler vasıtasıyla işe girdiklerini ve ilk maaşlarının yarısını onlara vermek zorunda kaldıklarını, kadınların ağırlıklı olarak tekstil, eğlence, perakende sektörlerinde, bazılarının ise seks işçisi olarak çalıştıklarını, gelirlerinin çok az olduğunu, düşük ücretlerden, tacizden şikayetçi olduklarını, kayıt dışı çalıştıklarını, çocuk, yaşlı ve hasta bakımında da tercih edildiklerini belirten yazarlar Türkiye'yi tercih etmelerinin bir diğer nedenini kültürel nedenler olarak belirtmişlerdir. Mekik ticareti de dikkat çekici olduğunu vurgulamışlardır (2022).

Uluslararası koruma altındaki Ukraynalılar 2021 yılına kadar Tablo 4'te de görüleceği gibi en fazla çalışma izni alan ilk 10 uyruk arasında bulunmaktaydı. Ancak daha sonraki yıllarda sıralamada görülmemektedirler. Kanaatimizce kayıt dışı çalışma durumu söz konusudur. 2014 yılında başlayan Rusya ve Ukrayna Donbas Savaşı ile 2022 yılında yeni bir boyut kazanan Kiev Muharebesi nedeniyle Ukraynalıların Türkiye'de uluslararası koruma düzeyinde de görünürlüklerinin arttığı söylenebilir. Ukraynalılar 2016 (5592 kişi) ve 2019 (6197 kişi) yıllarında çalışma izni alan ilk üç uyruktan biriyken, 2020 yılında 2271 kişi ile en fazla çalışma izni alan sekizinci ülke olmuştur. BM verilerine göre Kiev Muharebesinin başlangıcıyla birlikte 145 binin üzerinde Ukraynalı ülkemize sığınmıştır (Işığışık ve Kariman, 2022, s.1602-1603). Bununla birlikte Tablo 4 incelendiğinde 2023 yılında en fazla çalışma izni verilen ilk ona giren yabancı uyruklular arasında olmadıkları görülmektedir.

Türkiye'de uluslararası koruma başvurusu yapan ilk üç uyruktan biri Afganlardır. Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere Afganlar 2020 yılında çalışma izni alan ilk on uyruk arasında yer alırken bir sonraki yıl artarak sekizinci sıraya kadar yükselmişlerdir. "Uluslararası birliklerin ülkelerinden geri çekilmesi, Taliban'ın geri dönüşü ve kalkınma yardımlarındaki düşüşün etkisi ile halkın ekonomik durumu kötüleşmiş (Çallı Kaplan, 2022, s.308), bu durum da ülkeden göç edenlerin hedef ülkelerinden biri olan Türkiye'deki Afgan sayısını gittikçe arttırmıştır. Çalışma izni isteyenlerin sayısının artması kanaatimizce bu artışa bağlı olarak açıklanabilir. Bununla birlikte Türkiye'ye çoğunlukla düzensiz göç ile giriş yapmaları ve buna bağlı olarak sınır dışı edilme korkusu ile genel olarak kayıt dışı çalıştıklarından dolayı (Dağ ve İkizoğlu, 2023, s. 176-178) çalışma izni başvurularında görünür olmadıkları söylenebilir.

Türkiye'de uluslararası koruma bağlamında görünürlüğü bulunan bir diğer uyruk Iraklılardır. Irak kökenli yabancılar; İran ve Irak Savaşı, Birinci Körfez savaşı,

2003 ABD işgali ve DEAŞ terör örgütünün varlığı gibi sebeplerle 1990'lı yıllardan bu yana Türkiye'deki en büyük düzensiz göçmen grupları arasındadırlar (Çingir ve Erdağ, 2017, s.522-523). UNHCR verilerine göre 2023 yılı sonunda Türkiye'de 12.909¹¹ Iraklı uluslararası koruma altındadır (2024). Irak kökenli sığınmacıların ülkemizdeki hareketliliğinin işgücü piyasasına da yansdığı söylenebilir. Benzer bir durum tespitini ülkelerindeki baskıcı rejimden kaçan İranlı sığınmacılar için de yapabiliriz.

4.3. Türkiye'de Uluslararası Koruma Altındaki Yabancıların İstihdamına Dair Düzenlemelere İlişkin Eleştiriler

Türkiye, komşu ülkelerde veya bölgedeki diğer ülkelerde yaşanan “siyasi, ekonomik, çevresel kaynaklı insani krizler, terör olayları” nedeniyle bölgede sığınacak ülke arayan insanların hedef ülkesi konumundadır. Ancak, 2000'li yıllardan itibaren sığınma arayanların sayısındaki fazlalık ülkenin yabancılara ilişkin mevzuatın, farklı kanun ve dağınık haldeki düzenlemelerden oluşmasına da sebebiyet vermiştir. Her ne kadar resmi düzenlemeler uygulamalarla birleştirilmeye çalışılsa da çeşitli boşluk ya da aksaklıkların hala var olduğu söylenebilir. Bu durum sığınma arayanların işgücüne katılımlarında da kendini hissettirmektedir (İşcan ve Çakır, 2019, s.184).

Koruma altındaki yabancıların yasal bir şekilde işgücüne katılımlarında önemli sorunlar mevcuttur. İstihdam sorunu kadar istihdama ulaşma konusundaki hukuki engellerin de önemli bir sorun oluşturduğu belirtilmektedir. Kayıt yaptırma, kimlik belgesi alma, kimlik belgesi alınan il ile istihdama dahil olunmak istenen ilin farklılığı, çalışma izni alma sürecindeki olumsuzluklar ve sürecin uzunluğu, çalışma izninin kısıllığı, yenilenme veya uzatılma prosedürleri ve son olarak beyaz yaka pozisyonlar için diploma denklik sorunları eleştirilen sorunlardır. Bilhassa istihdam sağlayıcılar için çalışma izni alma süreci, iş yükü bir hayli fazla olan zorlu bir süreç olarak ifade edilmekte ve bu prosedür trafiğine yeteri kadar vakıf olmadıkları belirtilmektedir. Benzer şekilde çalışma izin süresinin kısıllığı ve uzatılma ihtiyacı işverenleri bir sonraki sene benzer resmi prosedürlerden geçermiyim endişesine sevk etmekte ve uzun süreli işçi istihdamını zorlaştırmaktadır (TİSK, 2020, s.85-88).

Yabancıların istihdamına ilişkin kanun daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi 6735 sayılı UİK'dır. Bununla birlikte 6458 sayılı YUKK'nın bazı maddeleri de yabancıların istihdamına ilişkindir. YUKK'nın madde 88 ile başlayan üçüncü bölümünde uluslararası koruma başvurusu ve statü sahiplerinin eğitim, sosyal yardım alma, işgücü piyasasına ve çeşitli hizmetlere erişim hakları düzenlenmiştir. Kanun hem statüye başvuru yapanları hem de statü sahiplerinin çalışma hakkını içermektedir. Ancak hak kapsamında yabancıların statülerine bağlı olarak

¹¹ Bu kişilerin 12.909'u uluslararası koruma altındayken, 101.028'i uluslararası koruma başvurusunda bulunmuştur (UNHCR, 2024).

kazanımlarındaki usul ve esaslar farklılık gösterebilmektedir (Çelik, 2015, s.119-121). Esasen 6458 sayılı Kanun, Türk yabancılar hukuku bağlamında önemli değişiklikler getirmiştir. Bu Kanun'da yabancılara ilişkin düzenlemeler, uluslararası koruma ve idari teşkilatlanma gibi konuların üç başlık altında ele alındığı söylenebilir. Genel bir değerlendirmeye 6458 sayılı Kanun'un Türk Yabancılar hukuku bağlamında tüm konuları düzenlemediği anlaşılmaktadır. Kanun metninin uygulamada çıkabilecek sorunların önlenmesi amacıyla tek bir metinde birleştirilmesi farklı nitelikli düzenleme konularının terminolojik bağlamda ve yoruma açık hükümlerin özel alana ilişkin olması nedeniyle ayrı ele alınması gerektiği görüşü ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, Kanun'un kabulünden yaklaşık bir yıl sonra hükme bağlanarak geçiş süreci öngörülmesi ancak kabulünden sonraki iki yıllık süreçte teşkilatlanmadaki yetersizlik sebebiyle düzenlenen bazı konular GİGM'nin kontrolüne bırakılamamıştır (Erten, 2015, s.46-47).

YUKK 71. maddesi gereğince uluslararası koruma statü sahiplerinin kendilerine bildirilen ilde ikamet etme zorunluluğu vardır (2013). Ancak bu madde söz konusu kişilerin toplumsal ve ekonomik anlamda Türkiye'ye uyum sağlamalarına engel olduğu (Kaya vd., 2021, s.144). ve kayıt dışılığı arttırdığı için eleştirilmektedir. Büyükşehirlerin dışında ikamet izni verilen uluslararası koruma altındaki yabancıların yerleştirildikleri illerin genel anlamda iş barındırma kapasitelerinin düşük olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla her ne kadar söz konusu kişilere büyükşehirlerde ikamet izni verilmiyor olsa da kayıt dışılığın çok olduğu sektörlerde iş imkanlarının çokluğu nedeniyle çalışma izni almaksızın büyükşehirlerde ikamet ettikleri de esasen bilinen bir gerçektir (Leghtas ve Hollingsworth, 2017, s.14).

Uluslararası koruma statüsü almak için başvuran yabancılar, başvurularının altıncı ayından itibaren çalışma izni için ÇSGB'ye başvuruda bulunduktan sonra izin çıkması durumunda sadece ikamet izinlerinin bulunduğu illerde çalışabilmektedirler. İkamet izni dışındaki bir ilde çalışma talepleri İçişleri Bakanlığı'nın değerlendirmesine göre sonuçlanmaktadır. Bu noktada ikamet izni dışında çalışmak isteyen yabancıların ikamet ettiği ilde bulunan Göç İdaresi Müdürlüğü'ne giderek ikametinin bulunduğu ili değiştirmesi önem taşımaktadır. Ayrıca uluslararası koruma kapsamında bulunan yabancıların çalışma izni başvurusu yapabilmesi için işverenle bir iş sözleşmesi yapmış olması gerekmektedir (UİK, 2016). "Çalışma izinleri verilirken yerli işçileri korumak amacıyla bazen çekingen davranılmasının ülke menfaatlerine aykırılık" teşkil edebileceği (Cin, 2005), işverenlerin de genellikle bu iş sözleşmesini yapma hususunda çekingen davrandıkları (Karadağ, Karpuz, İnegöllü, 2021, s. 131) konusunda eleştiriler mevcuttur.

Uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar çalışma iznini aldıktan sonra diğer tüm yabancılar ve Türk vatandaşları gibi 4857 sayılı İş Kanunu'na bağlı olarak

çalışmaktadırlar. Mevzuattaki farklılıklar, verilen statünün farklılığına bağlı olarak çalışma izninin doğrudan alınması ya da başvuru sürecinin gerekliliği, çalışma izni başvuru bekleme süresi şartı, çalışılabilecek coğrafyanın sınırlandırılması ve ayrıca istihdam kotasının uygulanması gibi çeşitli unsurlar üzerinden değişiklik göstermektedir. Yabancıların çalışma izin süreçlerini, çalışmak istedikleri meslek alanları ve geçmişteki mesleki kazanımlarından bağımsız şekilde düşünmemek gerekmektedir. Bu sebeple, yabancı statüsü fark etmeksizin tüm yabancıların kamu güvenliği, düzeni, sağlığı ve yararı için bazı alanlarda çalışmalarını yasaklanmış ya da sınırlandırılmıştır (Yıldız ve İzmirlioğlu, 2022, s.57-59).

Konu hakkında kanuni düzenlemelerdeki boşluk veya anlam karmaşaları da halen mevcuttur ve ayrıca aksaklıklara sebebiyet verebilmektedir. Şöyle ki YUKK 89. maddesinin yanı sıra YUKK Uygulama Yönetmeliği'nin 108. maddesinde uluslararası koruma altındakilere çalışma izni verilmesindeki usul ve esasların İçişleri Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda belirlenebileceği açıklanmış ve bu karar UİK'nın 17. maddesiyle tasdiklenmiştir. YUKK'da açıkça yer almasa da uygulamada çalışma izinlerinin düzenlenmesine yönelik ilgili mercilerden görüş alınması esastır. Ancak burada başvurulacak ilgili kurum açıkça belirtilmemiştir. Buradaki bakış açısına göre idarenin ihtiyaç duyduğu kurumlardan bilgi almanın mümkün kılınmasıdır ve kurumların başında "İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü gelmektedir". Uluslararası Koruma Başvuru ve Statü Sahiplerinin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesine göre ilgili kurumların, çalışma başvurusuna dair görüşlerini 15 gün içerisinde belirtmeleri gerekmektedir. Aynı yönetmelikte, belirtilen sürede değerlendirilmeyen görüşlerin olumlu olarak değerlendirileceği düzenlenmiştir. UİK 'nın 17. maddesinde yaptırımıcı boyutta İçişleri Bakanlığı'ndan olumlu görüş aranacağı belirtilirken mevcut mevzuatta bu şekilde emredici bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu durumun yöntem izleme bakımından karmaşa oluşturduğu (Erkan, 2018, s.231-234) değerlendirilmektedir.

Koruma altındaki yabancıların ekonomik olarak zorlandığı hususlardan bir diğeri ikamet tezkeresi harcının varlığıdır. İkamet tezkeresi, uluslararası koruma altındakilerin yasal olarak Türkiye'de ikamet ettiğini ve çeşitli haklardan faydalanmasını sağlayan bir belgedir. Bu belgeye sahip olmak zorunludur ve belirli sürelerle yenilenmesi gerekmektedir. Yapılan çeşitli saha araştırmalarında bu kişilerin bu harcı ödemekte zorlandıkları ve ödeyemeyenlerin çeşitli hizmetleri alamadıkları belirtilmektedir (Kahya Nizam, 2014, s.4100).

Mevzuata dair uygulamada zorluk yaşatan ve yabancılar nezdinde dile getirilen farklı bir problem ise çalışma izni harç ücretleridir. İşverenler tarafından ödenen çalışma izni harç bedeli uluslararası koruma altında olanların yasal olarak istihdam edilmelerinin önündeki engellerden biri olarak görülmektedir. Ayrıca, harcın miktarı da tartışma konusu oluşturmakta ve yabancılar nezdinde düşürülmesi talep edilmektedir. Hatta bu harç nedeniyle kayıtsız çalıştırılan

yabancıların sınır dışı edilme risklerine karşın işverenin sadece para cezası ile bu durumdan kurtulduğuna dair eleştiriler vardır (Karadağ, Karpuz, İnegöllü, 2021, s. 131).

Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 15. maddesinde çalışma izninin YÇİHK'nun işleyiş sürecine tabi olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla YÇİHK'na yapılan atıflar 6735 sayılı UİK'ya yapılmış kabul edileceği için bu konuda UİK'nın 10. maddesi uygulanacaktır. Bu hükme göre ilk başvurunun olumlu değerlendirilmesi durumunda en çok 1 yıllık çalışma izni verilebilecektir. Buna ilaveten aynı işverenin yanında çalışan yabancılar için yapılacak olan ilk çalışma izni uzatma başvurusunda en fazla 2 yıllık, sonraki uzatma başvurularında ise en fazla 3 yıllık çalışma izni verilecektir. Buna ilaveten farklı işveren yanında çalışmak üzere yapılacak olan başvurularda ise çalışma izni başvuru süreci başa dönmektedir. 8 yıllık kanuni çalışma izninin doldurulması halinde uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteciye süresiz çalışma izni imkânı verilebilmektedir. Çalışma izni süresinin aşamalı olarak uzatılmasının ya da farklı bir işveren ile sürecin en başa dönme prosedürünün uluslararası koruma altındakilerin istihdama katılımını zorlaştırdığı söylenebilir. Aşamalı prosedürlerin varlığı nedeniyle işverenlerin kayıtlı şekilde yabancı çalıştırmaya çok da sıcak bakmadığı söylenebilir.

UİK'nun 17. maddesi ve Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde yabancıların çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun kabul edilmesinin yabancıya Türkiye'de mutlak kalış hakkı sağlamayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla çalışma izni kazanımı elde edilmiş olsa dahi uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler Kanun'un gerektirdiği durumlarda sınır dışı edilebilmektedirler. Ancak yabancıların sahip olduğu çalışma izni veya muafiyetlerin ikamet izni yerine geçmeyeceğine dair hüküm UİK'nun 12. maddesi ve YUKK'nun 27. maddesiyle çelişmektedir. YUKK'nun 27. maddesinde net bir şekilde çalışma izin ya da muafiyetlerinin ikamet izni yerine geçeceği ifade edilmektedir. İlgili yönetmelikler arasındaki çelişki açıklanmaya muhtaç görülmektedir. Dolayısıyla Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 16. maddesinin 3. fıkrasının amacı için bir yorumlama yapmak gerekmektedir. Bu noktada uluslararası koruma sahibi ya da şartlı mülteci statüsü ile çalışma izni alan yabancıların genel olarak yabancıların çalışma izninden farklı bir durum arz ettiğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Normal şartlarda başvuru sonucunu bekleyen uluslararası koruma başvuru sahipleri ile üçüncü ülkeye gönderilmek üzere ülkede kalmasına izin verilen şartlı mülteciler, özünde geçicilik arz eden bir durum içerisinde bulundurmaktadır. Dolayısıyla durumları geçicilik arz eden kişilerin çalışma izinleri vasıtasıyla ikamet iznine sahip olduklarına dair bir iddiada bulunmamaları ya da bu durumun oluşturacağı karışıklığın önüne geçmek adına bu hükmün düzenlendiği düşünülmektedir. Ancak yine de ilgili düzenlemelerin muğlaklık oluşturduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca bu

düzenlemenin bir kanun hükmüyle değil de yönetmelikle getirilmiş olması göz önünde bulundurulduğunda konuyla ilgili bilahare düzenleme yapıldığı fikri oluşmaktadır (Turan, 2019, s.137-139).

Çalışma haklarıyla ilgili mevzuatta düzenleme olmasına rağmen uygulamada yeterince karşılığının olmadığı görüşü literatürde baskındır. Buna ek olarak bürokratik anlamda sağlıklı ilişkilerin kurulamaması ve koruma altındaki yabancıların bilgilendirilmesi konusunda eksikliklerin mevcudiyetinin süreci daha da zorlaştırdığı ileri sürülmektedir. Özellikle coğrafi sınırlama nedeniyle verilen sığınma statüsüne bağlı olarak BMMYK ile paralel yürütülen prosedürler BMMYK’da işlemlerin uzamasına bağlı olarak uzun bir süreci kapsamakta ve sığınan kişi hakkında kararın geç çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca çevirmen başta olmak üzere uzman personel eksikliği gibi unsurların da işlemleri yavaşlattığı eleştirileri mevcuttur (Dalar vd.,2013, s.349-356).

Yabancılara verilen çalışma izin rakamlarının görece düşük bulunması yabancılara verilen ikamet izinleriyle de ilişkilendirilebilmektedir. YUKK’da yer alan turizm ikamet izinlerinin istismarı Türkiye’deki kayıt dışı istihdamı arttırmaktadır. Şöyle ki YUKK’nın Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 28. maddesinin 7. fıkrası “Turizm amaçlı ikamet izni başvurularında; yabancıların ülkede nerede ne zaman ve ne süreyle kalacağı gibi seyahat planına ilişkin hususlardaki beyanı değerlendirilir. Yabancıdan seyahat planına ilişkin ya da kalış amacını ortaya koyan bilgi veya belge sunması istenebilir.” şeklindedir. “Yukarıda sayılan kısa dönem ikamet izni başvuruları dışındaki ikamet izni talepleri turizm amaçlı talepler olarak değerlendirilir” şeklindeki 10. fıkra ile turizm ikamet izni torba izne dönüştürülmüştür. “Aile ve uzun dönem ikamet izni dışındaki ikamet izni başvurularında ülkede kalınacak süre içerisinde yeterli ve düzenli maddi imkana sahip olup olmadığının tespitinde yabancıların beyanı esas alınır” şeklindeki 22. maddenin 6. fıkrası da düşünüldüğünde “torba” ikamet izni olarak kullanılan turizm ikamet izninin nasıl istismar edilebileceği ve çalışma iznine kıyasla Türkiye’de sadece yaşamak değil çalışmak için de tercih edilebileceği/edildiği ortaya çıkmaktadır.” Bu durum da kayıtlı yabancı istihdamının neden az olduğunu ortaya koymakta kısaca yabancıların kayıt dışı istihdamını arttırmaktadır (Arıner, 2019, s.2-3).

5. Sonuç

Yabancıların tüm dünyada yaşadıkları en önemli sorunların başında gelen işsizlik sorunu Türkiye’de uluslararası koruma altındaki yabancılar için de geçerlidir. Devletin ikamet için gösterdiği ilde istihdam imkânı olmaması bu kişileri başka illerde yasa dışı yaşamaya ve kayıt dışı çalışmaya sevk etmektedir. Uluslararası koruma kapsamı altında bulunanların sayısı ve yabancılara verilen toplam çalışma izni sayısı göz önünde bulundurulduğunda uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izni sayılarının oldukça düşük olduğu ve yaygın bir şekilde kayıt dışı istihdam edildikleri söylenebilir. Kanuni düzenlemeler ve pratikteki

uygulamalar arasındaki boşluklar gündelik yaşamın pek çok kısmını etkilediği gibi bu kişilerin işgücüne katılımını da etkilemektedir.

Ağırlıklı olarak “inşaat, tarım, tekstil, imalat gibi çeşitli sektörlerde geçici/mevsimlik çalışanlar; ev hizmetleri, seyyar satıcılık, çöp toplama, çiftlik işçisi, çoban, çocuk ya da yaşlı bakıcısı olarak çalışan” (Aygül, 2018) söz konusu yabancılar kötü çalışma koşulları ve düşük ücretlerle çalışmaktadırlar. Başka ilde iş bulanların ikamet ili değişikliğine ilişkin izin almak için başvurduklarında konu insan hakları bağlamında değerlendirilmelidir. Bu kişilerin yerli halkın istihdamını azalttığı iddiaları kanaatimizce kayıtlı değil kayıt dışı çalıştırılan yabancılar için söz konusudur. Bu eleştirilerin ortadan kaldırılması için kayıtlı çalışmayı arttıracak kolaylıklar arttırılmalıdır. Bu durum kayıt dışı çalışan yerli halk için de aynıdır. Kayıtlı çalışmayı teşvik etmek için koruma altına alınan kişilerin istihdamını kolaylaştırmak adına harç bedellerinin düşürülmesi dahil işverenlere çeşitli teşvikler sağlanabilir. Bazı mesleklerde yerli istihdamının arttırılması için yabancıların ücretleri daha yüksek tutulmuştur. Kanaatimizce bu da doğru değildir. Bir devlet bir yabancıyı koruma altına almışsa istihdam hakkını da gözetmelidir. Burada yapılacak şey yerli halkı istihdam eden işverenlere bazı teşviklerin verilmesidir. Bu ifade birçok kişi tarafından eleştirilse de konuya insan hakları bağlamında bakıldığında haklılığımız ortaya çıkacaktır.

Alınan çalışma izni süresinin aşamalı olarak uzatılması ya da farklı bir işveren ile çalışma izni başvuru sürecinin en başa dönme prosedürü uluslararası koruma altındakilerin istihdama katılımlarını zorlaştırdığı için işverenler kayıt dışı işçi çalıştırmayı tercih etmektedir. Bunu önleyebilmek için sürecin kısaltılması ve kolaylaştırılması elzemdir. Uyumla ilgili verilecek seminerlere işgücü piyasasına erişime ilişkin oturumlar da eklenerek bilgi eksiklikleri giderilmelidir. Keza zorunlu göçle gelenlerin çalışma hakkı hem uluslararası belgeler hem de ulusal düzenlemelerde güvence altına alınmıştır. ILO'nun 1949 tarih ve 97 sayılı “İstihdam Amaçlı Göçe İlişkin Sözleşme” ve 1975 tarih ve 143 sayılı “Göçmen İşçiler Sözleşmesi” hükümleri mülteciler de dahil olmak üzere anavatanları dışında istihdam edilen tüm işçiler için geçerlidir. Farklı tarihlerde kabul edilen pek çok sözleşme ve yönetmelikle mültecilerin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmaları, ekonomik ve toplumsal açıdan kendi kendilerine yetebilirliklerine katkı sağlamak amaçlanmıştır. Ancak, bu hükümlere rağmen pek çok ülkede mültecilerin işgücüne katılımının oldukça sınırlı olduğu da vurgulanan hususlardandır. ILO'nun “Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak” isimli raporunda Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve sosyal korumaya sınırlı erişimde sorun yaşandığı vurgulanmıştır (ILO, 2021, s.179-193).

Farklı bir alternatif olarak formel istihdama katılım sağlamak isteyen koruma altındaki yabancıların mesleki yetenek ve becerilerine yönelik bir veri tabanı oluşturulabilir. Bunun için İŞKUR’a yönelik tanıtımların yapılması da gereklidir.

Bu şekilde onların kabiliyetlerine göre açık işlerle buluşturulması sağlanabilir. Sürecin dil kurslarıyla da desteklenmesi önem arz etmektedir Çünkü pek çok işverenin dil sorunu olan bir yabancından yeterince performans alamayacağını düşünmesi “nasılsa yakında işten çıkar, geçici çalışacaktır” düşüncesine yol açacak, bu da kayıt dışı çalıştırma isteğini ortaya çıkaracaktır.

Belirtilen sorunlara yönelik sunulan çözüm önerilerini gerçekleştirmek ülkenin işgücü piyasası dinamikleriyle doğrudan ilişkilidir. Yüksek işsizlik, işgücünün nitelik ve beceri yönünden yetersizliği gibi unsurlar da yabancıların nitelikli, kayıtlı iş edinmelerini zorlaştırmaktadır. Ayrıca sığınma talep eden kişilerin sayısındaki sürekli artış işgücü piyasasının olağan kapasitesini zorlamakta ve enformel sektörün alanını genişletmektedir. Bu perspektiften değerlendirildiğinde konunun makro düzeyde değerlendirilmesi elzemdir denilebilir. Ayrıca uluslararası koruma altındakilere dair oldukça kısıtlı düzeyde istatistik bulunmaktadır ve bu gruplara dair veri paylaşımının artırılması lazımdır. Bu da akademi ve işveren kesimlerinin konuya dair araştırma ve tespit çalışmalarını teşvik edebilir.

Kaynakça

- Adalet Bakanlığı (t.y).
https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094058bm_12.pdf
- Ariner, H., O. (2019). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 5. Yılı: Uygulamadaki Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *TESEV Değerlendirme Notları*,
https://www.tesev.org.tr/wpcontent/uploads/Onur.Ariner.yabancilar.ve_.ululararasi.krouma.kanununun.5.yili_.pdf.
- Aygül, H. H. (2018). Mülteci Emeginin Türkiye İşgücü Piyasalarındaki Görünümü ve Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 9(22), 68-82.
- Barkın, A. (2014). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/1, 333-359.
- Bayar, H., T. (2020). Göç ve İstihdam. Yüceer Kardeş, T., Akgül Gök, F. Ve Serpen, A. S. (Ed.). *Göç, Sosyal ve Ekonomik İncelemeler İçinde* (239-254). Ankara: Nobel Yayınları.
- Betts, A., Loescher, G. Ve Milner, J. (2015). *Mülteci Koruma Siyaseti ve Pratiği, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği*. Koç, Ö. E. (Çev.), İstanbul: İKÜ Yayınevi.

- Bozkurt, C. Ve Yılmaz, C. (2019). “Hayli Zor” Türkiye’deki Afgan Sığınmacılar ve Mülteciler. Bursa: Ekin Yayınları.
- Cin, M. (2005). Yabancıların Çalışma İzinleri. *Kamu-İş*, 8 (3), Erişim Adresi: <https://www.tuhis.org.tr/pdf/836.pdf>
- Çelik, N. B. (2015). Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (3), 67-148.
- Çıngır, Ö.F., ve R. Erdağ (2017). Türkiye’de Biyopolitika ve Göç: Iraklı Mülteciler Örneği. *Ege Akademik Bakış*, 17 (4), s.517-225.
- Çoban, B. (2018). Türkiye’de İşsizlik Profili Bağlamında Suriyeli Gençlerin İstanbul İşgücü Piyasasına Katılım Sorunları. *Çalışma ve Toplum*, 1 (56), 193-216.
- ÇSGB (2021). Yabancıların Çalışma İzinleri. <https://www.cs.gb.gov.tr/media/90062/yabanciizin2021.pdf>
- ÇSGB (t.y.a). Mevzuat. Erişim Adresi: <https://www.cs.gb.gov.tr/uigm/genel-bilgi/mevzuat/>
- ÇSGB (t.y.b). Uluslararası Koruma Sağlanan Yabancılar. <https://www.cs.gb.gov.tr/uigm/yabanci-statuleri/uluslararasi-koruma-saglanan-yabancilar/>
- ÇSGB (t.y.c). Türk Vatandaşlarına Hasredilen Meslekler. <https://www.cs.gb.gov.tr/uigm/calisma-izni/turk-vatandaslarina-hasredilen-meslekler/>
- ÇSGB (t.y.ç). Genel Değerlendirme Kriterleri. <https://www.cs.gb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izni-degerlendirme-kriterleri/>
- ÇSGB (t.y.d). Harç ve Değerli Kağıt Bedelinin Ödenmesi. <https://www.cs.gb.gov.tr/uigm/genel-bilgi/harc-ve-degerli-k%C3%A2git-bedelinin-odenmesi/>
- ÇSGB (t.y.e). Çalışma İzin İstatistikleri. <https://www.cs.gb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-izin-istatistikleri/>
- Çallı Kaplan, M. (2022). Türkiye’ye Yönelik Afgan Göçü ve Uygulanan Politikalar. *Göç Dergisi*, 9 (3), 307-328.

- Dağ, Ö. ve İkizoğlu, M. (2023). Afgan İşgücünün Çalışma Hayatına İlişkin Tecrübeleri: Denizli İli Örneği. *Adnan Menderes Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 7 (1), 159-182.
- Dalar, M., Ayhan Algan, N., Algan, Ü. (2013). Bolu'daki Iraklı Sığınmacıların Sosyal ve Ekonomik Sorunları: Saha Çalışmasına Dayalı Bir Analiz. *Alternatif Politika*, 5(3). 341-359.
- Ekşi, N. (2018). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Ergül, E. (2012). Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı ve Kavramı ve Türleri, *Türk İdare Dergisi*, 475 (Aralık), s.(213-228). [http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/2001-2025/2012/aralik/Uluslararası-Hukuk-ve-Türk-Mevzuatında-Yabancı-Kavramı-ve-Türleri.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/2001-2025/2012/aralik/Uluslararası-Hukuk-ve-Türk-Mevzuatında-Yabancı-Kavramı-ve-Türleri.pdf).
- Ergüven, N., S. ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *AÜHF Dergisi*, 62(4). 1007-1061.
- Erkan, M. (2018). Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin İş Piyasasına Erişiminin Değerlendirilmesi, *Uludağ Journal of Economy and Society*, 37(2), 221-247.
- Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 3-52. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ahbvuhfd/issue/48100/608217>.
- Göç İdaresi Başkanlığı (t.y.a). Uluslararası Koruma. <https://www.goc.gov.tr/uluslararası-koruma-istatistikler>
- Göç İdaresi Başkanlığı (t.y.b). Hak ve Yükümlülükler. (Çalışma) <https://www.goc.gov.tr/hak-ve-yukumlulukler>
- Ihlamur-Öner, S. G. (2018). Zorunlu Göç Çalışmalarında Kavramsal Tartışmalar ve Disiplinler Arası Diyalog. *Uluslararası İlişkilerde Göç, Olgular, Aktörler ve Politikalar*, İstanbul: Der Yayınları, 183-207.
- ILO (2021). Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak Politika Belirleyiciler ve Uygulayıcılar İçin Rehber. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_828383.pdf.

- Işığışık, Ö. ve Kariman, S. (2022). Ukraynalı Mülteciler Örneği Üzerinden Avrupa'nın Mültecilere Bakış Açısının Değerlendirilmesi. *Vakanüvis-Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi (Özel Sayı: Dr. Mahmut Kırkpınar'a Armağan)*, 1582-1612. DOI: 10.24186/vakanuvis.1206764.
- İneli Ciğer, M. (2018). Silahlı Çatışma Durumlarında Ayrım Gözetmeyen Şiddet Hareketlerinden Kaçan Kişilerin Avrupa Birliği Hukuku ve Türk Hukukunda İkincil Korunması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 20(1), 199-237. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/517736>.
- İşcan, İ. H. Ve Çakır, M. (2019). Türkiye'deki Sığınmacı ve Mültecilerin Türk İşgücü Piyasasına Etkisi: Bir Saha Araştırması. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, (43). 177-236.
- Kâhya Nizam, Ö (2014). Türkiye'de Sığınmacılık ve Uydu Kent Deneyimi, 2. *Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı 1*, 4081-4114, Isparta.
- Karadağ, U., Karpuz, A. ve İnegöllü, D. (2021). Yoksulluk ve Göç: Türkiye'deki Mültecilerin Hukuk Deneyimleri Üzerine Bir Söyleşi. *ViraVerita E-Dergi: Disiplinlerarası Karşılaşmalar*, 14, 127-142.
- Kararnameler (1968, 5 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı:12968). <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/08/02/MultecilerinHukukiDurumunaDair1967Protokolu.pdf>
- Kaya, A., Rottmann, S. B., Gökalp Aras, N. E. ve Şahin Mencütek, Z. (2021). *Koruma Kabul ve Entegrasyon Türkiye'de Mültecilik*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kaya, T. (2021). Yabancıların Çalışma İzni Muafiyetlerine Dair Bir Değerlendirme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (47), 215-246.
- Kneebone, S. (2009). Introduction: Refugees and Asylum Seekers in the International Context- Right and Realities, Susan Kneebone (Ed.). *Refugees, Asylum Seekers and The Rule of Law*. içinde (1-30). Internet Archive e-Lib.
- Leghtas, I., Hollingsworth, A. (2017). Yalnızca Hakkımı Arıyorum: *Türkiye'deki mültecilerin Yasal İstihdama Erişimleri Halen Bulunmuyor*. Refugees International, Field Report. <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5a25be7bc8302554b57e750f/1512423037185/2017+Turkey+Report+Turkish+Tans.pdf>

- Mülteci Hakları Merkezi (2017). Türkiye’de Uluslararası Koruma Prosedürü Haklar ve Yükümlülükler. <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-13.pdf>.
- Özçürümez, S. ve İçduygu, A. (2020). *Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özel, S. (2018). Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi, Uluslararası Koruma Sahibi İle Geçici Koruma Altına Alınanların Hukuki Statülerinin Sahiplerinin Sığınmacı ve Göçmen Kavramları Özelinde Değerlendirilmesi. *Bursa Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37 (2), s. 249-295.
- Özkan, I. (2018). *Göç-İltica Ve Sığınma Hukuku (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Uluslararası İşgücü Kanunu ile Getirilen Değişikliklerle)*, Ankara: SeçkinYayıncılık.
- Pürselim Arning, H. S. (2018). Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi. Şirin Öner, N. A. Ve İhlamur Öner, S. G. (Der). *Uluslararası İlişkilerde Göç, Olgular, Aktörler ve Politikalar*, İstanbul: Der Yayınları, 209-229.
- Sarmış, İ., Şahin, O. (2014). *Avrupa Sosyal Şartı*. Aydın, F. (Ed.), Ankara: ÇSGB Yayını, Yayın No: 06.
- TİSK, (2020). *Göçmenlerin İşgücü Piyasasına Uyum Raporu Şubat 2020*, Erişim Adresi: <https://www.tisk.org.tr/dokuman/gocmenlerin-is-gucu-piyasasina-uyum-raporu.pdf>
- Tunç, A. (2015). Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye’deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme. *Tesam Akademi Dergisi*, 2 (2), 29-63.
- Turan, A., Y. (2019). *Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakkı* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982, 18 Ekim). Resmi Gazete (Sayı:17863), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- TÜİK (2024). Uluslararası Göç İstatistikleri 2023. *Haber Bülteni*. Sayı:53544, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Uluslararası-Goc-Istatistikleri-2023-53544>

- TÜİK (2023). Uluslararası Göç İstatistikleri 2022. *Haber Bülteni*, Sayı:49457, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Uluslararası-Goc-Istatistikleri-2022-49457>
- 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 (1994, 30 Kasım), Resmi Gazete Sayı:22127 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>
- Uluslararası Çalışma Örgütü (2021). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers, Results and Methodology*, Geneva. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_808935.pdf
- Uluslararası Göç Örgütü (IOM) (2024). *World Migration Report 2024*, Geneva.
- Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik (2016, 26 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 29695), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=21517&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Uluslararası İşgücü Kanunu (2016, 13 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı:29800), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6735.pdf>
- UNHCR (2024). UNHCR Türkiye İstatistikleri. <https://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>
- UNHCR (2010). *Convention And Protocol Relating To The Status Of Refugees*, <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>
- Urinboyev, R. ve Eraliev, S. (2022). *The Political Economy of Non-Western Migration Regimes: Central Asian Migrant Workers in Russia and Turkey*. International Political Economy Series, Palgrave Macmillan, Cham
- Ünay, H. (2022). Türkiye'ye Yönelik Afganistan Göçüne Yerelden Bakmak: Van Saha Araştırması Çalışma Raporu. <https://gocvakfi.org/calisma-raporu-turkiyeye-yonelik-afganistan-gocune-yerelden-bakmak-van-saha-arastirmasi/>.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013, 11 Nisan), Resmi Gazete (Sayı: 28615). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm>.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (2003, 27 Şubat). Resmi Gazete (Sayı: 25040). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030306.htm>

Yıldız, A. ve İzmirlioğlu, A. (2022). Türkiye’de Yaşayan Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüsündeki Yabancıların Çalışma İzni, İş Sözleşmeleri, Diploma Denklik ve Meslek İcrasına İlişkin Durumlarının Hukuki Açından Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 71 (1), 25-63.

Yüksel Oktay, E., F. Güder ve Çölgeçen, Y. (2022). Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Sosyal Uyumuna Yönelik Politikalar. Yüksel Oktay, E. Kavi, E. ve Çölgeçen, Y. (Ed). *Geçmişten Günümüze Uluslararası Göç* (içinde) s.431- 470. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Etik Beyanı: Yazarlar, bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu beyan etmektedirler. Bilimsel etik konuları ile ilgili aksi bir durumun tespiti halinde tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına ait olup, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi’nin hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır.

The Evaluation of The Employment of Foreigners Under International Protection in Türkiye in the Context of Legislation

Extended Abstract

1. Introduction

This study is about the employment of foreigners under international protection in Türkiye. According to the “World Migration Report” of the International Organization for Migration (IOM), international migrants will constitute 3.6 percent of the world population in 2020. More than half (146 million) of the total number of refugees, reported as 281 million, are men. By the end of 2022, the number of displaced persons is 117 million, of which 35.3 million are refugees and 5.4 million are asylum seekers. The Syria-Türkiye Corridor is the second-largest migration corridor in the world.

2. Method

The study examines the concept and scope of international protection, the current situation of foreigners under international protection in working life, the legal regulations on the employment of foreigners under international protection in Turkey and the criticisms against it.

3. Result and Discussion

In 2011, Syrians and in 2022, Russians and Ukrainians migrated to Türkiye, which increased the number of foreigners under Turkish protection and sparked debates on the economic, social, cultural and political impact of migration to Türkiye. In Türkiye legislation, the legal status of foreigners seeking protection from Türkiye is international or temporary protection. According to Law No. 6458 on Foreigners and International Protection, “temporary protection status is granted to persons who are unable to return to the country they were forced to leave and who migrate to Turkey en masse in search of emergency and temporary protection.”

Foreigners granted international protection status, which is the subject of our study, are refugees, conditional refugees and foreigners under subsidiary protection. The rights and freedoms of persons under international and temporary protection are based on international conventions, particularly the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees of 1951. The right to work, one of the fundamental human rights, is also one of the rights and freedoms based on international law. “International Labor Law, Implementing Regulation on International Labor Law, Turquoise Card Regulation, Regulation on the Employment of International Protection Applicants and International Protection Status Holders, Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection, Regulation on the Employment of Foreign Nationals in Foreign Direct Investments, Regulation on Work Permits of Foreigners to Work in Free Zones, Regulation on the Employment of Foreign Nationals in Foreign Direct Investments, Law on Fees” are the legal regulations in force regarding the employment of foreigners in Turkey.

However, employment problems are among the most important problems faced by foreigners who leave their country and seek asylum elsewhere. Employment of foreigners in Turkey should be carried out by the International Labor Law. Employment and monitoring of foreigners in Turkey is within the competence of the MoLSS. The types of work permits to be issued to foreigners are divided into three: permanent, indefinite and independent work. In addition, exceptional work permits are also among the permits that can be granted to foreigners. Statistical data shows that the number of work permits issued to foreign nationals under international protection in Turkey is considerably lower than the number of work permits issued to other foreign nationals. In this

context, it can be said that unregistered work without a work permit is quite common among persons under international protection. Turkey is a destination country for asylum seekers due to all kinds of social, economic and terrorist crises in neighboring countries or other countries in the region. However, the increase in the number of asylum seekers since the 2000s has made the controllability of this human mobility and the inclusiveness of legal regulations difficult. This situation has also led to the fact that the legislation on foreigners comprises different laws and scattered regulations. Although official regulations are trying to be unified with practices, it can be said that various gaps or shortcomings still exist. This is also reflected in the labor force participation of asylum seekers.

4. Conclusion

Foreigners, who are mainly “temporary/seasonal workers in various sectors such as construction, agriculture, textile, manufacturing; domestic services, peddling, garbage collection, farm workers, shepherds, child or elderly caregivers” (Aygül, 2018), work under poor working conditions and low wages. When those who find a job in another province apply for permission to change their province of residence, the issue should be evaluated in the context of human rights. In our opinion, the allegations that these people reduce the employment of locals can be said in some sectors for foreigners who are employed unregistered rather than registered. In order to eliminate these criticisms, facilities to increase registered employment should be increased. This is also the case for locals working informally. In order to encourage registered work, various incentives can be provided to employers, including the reduction of fees to facilitate the employment of persons under protection. In some professions, foreigners' wages are kept higher to increase local employment. In our opinion, this is also not correct. If a state protects a foreigner, it should also protect the right to employment. The thing to do here is to incentivize employers who employ locals. Although many people criticize this statement, we will be right when we look at the issue in the context of human rights.

The procedure of gradually extending the duration of the work permit or going back to the beginning of the work permit application process with a different employer makes it difficult for those under international protection to participate in employment, and employers prefer to employ unregistered workers. To prevent this, it is essential to shorten and facilitate the process. Information gaps should be addressed by including sessions on access to the labor market in seminars on integration.

Alternatively, a database on the vocational skills and abilities of refugees who want to participate in formal employment can be created. For this purpose, it is also necessary to make introductions to İŞKUR. In this way, refugees can be brought together with open jobs according to their abilities. It is also important to support the process with language courses because many employers think they cannot get enough performance from a foreigner with language problems. Therefore, the idea that “he will be fired soon anyway, he will work temporarily” will feed the desire to work informally.

Realizing the proposed solutions to these problems directly relates to the country's labor market dynamics. Factors such as high unemployment and inadequate qualifications and skills for the labor force make it difficult for foreigners to obtain qualified, formal jobs in the labor market. Moreover, the continuous increase in asylum seekers strains the usual capacity of the labor market and expands the informal sector. From this perspective, assessing the issue at the macro level is essential. Moreover, there are very limited statistics on persons under international protection, and these groups need to increase data sharing. This can contribute to the research and identification efforts of academics and those interested in the subject.