



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir  
This project is co-funded by the European Union and the Republic of Turkey

# Sivil Toplum Diyalogu Mültecilerin Uyumunu Projesi

Türkiye’de Mültecilerin Entegrasyonu:  
İhtimaller ve Mevcut Kapasite

[www.multecilerinuyumu.org](http://www.multecilerinuyumu.org)



# **Türkiye’de Mültecilerin Entegrasyonu: İhtimaller ve Mevcut Kapasite**

**Türkiye’de Mültecilerin Entegrasyonu:  
İhtimaller ve Mevcut Kapasite**

**İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi, IGAM**

**KALEME ALAN** : Sema KARACA  
**PROJE EKİBİ** : Gülerhan TOSUN, Proje Takım Lideri  
Sema KARACA, Ulusal Koordinatör  
Pınar ÇALIŞKAN, Proje Asistanı

**KATKI SUNANLAR** : Alexandra Zehra AKSU  
Aslı GÜLBAY  
Enes AYAŞLI  
Şerife Gizem BACI  
LİNAS Tercüme

**GRAFİK DİZAYN** : Önder Çukurluöz,  
KARINCA CREATIVE AJANS

**Bu rapor Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti’nin mali desteğiyle üretilmiştir. Bu raporun içeriğinden sadece İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (IGAM)ve Migration Policy Group (MPG) sorumludur ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti veya Avrupa Birliği Bakanlığı’nın görüşlerini yansıttığı şeklinde yorumlanamaz.**

## **Sivil Toplum Diyalogu Hakkında**

Mültecilerin Uyumunu Projesi, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği tarafından ortak finanse edilen Sivil Toplum Diyalogu Programı çerçevesinde gerçekleştiriliyor. Program, Türkiye ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerden sivil toplum kuruluşlarının, ortak bir konu etrafında bir araya gelerek, toplumların birbirini tanımaları, karşılıklı bilgi alışverişi ve kalıcı diyalog kurmalarını sağlayan bir platform olarak geliştirildi. Programın teknik uygulamasından Avrupa Birliği Bakanlığı sorumlu olup Merkezi Finans ve İhale Birimi ise Programın sözleşme makamıdır.



## Teşekkür

**B**u rapor, 15 ay gibi kısa bir sürede IGAM ve MPG ekiplerinin yoğun araştırma çalışması sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak proje kapsamındaki çalışmaların tümü, başta odak grup görüşmesine bizzat katılan ve geniş mülteci gruplarına ulaşmamız konusunda bizlere yardım eden mülteci gönüllüler, ulusal, yerel ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri, kıymetli akademisyenler, dört ildeki yerel halk ve elbette T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı'nın ve Sivil Toplum Diyalogu Programı Teknik Destek Ekibi'nin eşsiz yardımlarıyla ile tamamlanabilmiştir.

O nedenle bu rapor, her ne kadar Mültecilerin Uyum Projesi için çalışan IGAM araştırmacıları tarafından kaleme alınmış olsa da tamamıyla gönüllülerden oluşan bir kolektif çabanın ürünüdür.

Süreç boyunca bizlere destek olan herkese ayrı ayrı teşekkür ve saygılarımızla...



## İçindekiler

Giriş .....	9
Proje Hakkında Genel Bilgiler.....	21
Metodoloji .....	25
Araştırma Sonuçları.....	29
A. Genel Şartlar .....	29
B. Hukuki Entegrasyon.....	34
Aile Birleşimi.....	34
İkamet & Vatandaşlık.....	37
C. Sosyo-Ekonomik Entegrasyon .....	40
Barınma .....	41
Çalışma/İstihdam .....	45
İstihdam Desteği, Mentörlük ve Yaşam Boyu Öğrenme .....	50
D. Sosyokültürel Entegrasyon.....	53
Çocukların Eğitimi.....	53
Dil Öğrenimi ve Sosyal Uyum.....	60
Toplumlara Kaynaştırmak ve Katılımı Teşvik .....	62
EK Projeye katkı veren uzmanlar listesi .....	65





Türkiye, çeşitli siyasi ve ekonomik nedenlerden ötürü göçmenler için bir hedef ülke ve süregiden çatışmalardan ve istikrarsızlıktan ötürü Suriye, Irak ve Afganistan'dan gelen zorla yerinden edilmiş kişi ve kitleler için kaçınılmaz olarak bir ev sahibi ülke halini almaktadır. Bugün yaklaşık 262.868<sup>1</sup> mülteci kamplarında olmak üzere, Suriye ve Irak'ın zorla yerlerinden edilmiş 3 milyondan fazla vatandaşına Türkiye ev sahipliği yapmaktadır<sup>2</sup>; ayrıca çeşitli menşelerden olup koruma ihtiyacı olan 300.000'in üzerinde insan Türkiye'den sığınma talep etmiş durumdadır.

Günümüzde kitlesel ve bireysel iltica vakalarının küresel bir krize dönüştüğü bir gerçektir. Millner ve Loescher bu durumu şöyle ifade ederler: “Halihazırda dünya mültecilerinin üçte ikisi bitecek gibi görünmeyen sürgün halinde yaşamaktadır. BMMYK'ya göre, uzun erimli mülteci varlığından en fazla etkilenen 25 ülkenin tümü, gelişmekte olan ülkelerdir (...)1990larda ortalama 9 yıl olan kalış süresi ise bugün 20 yıla yaklaşmaktadır”<sup>3</sup>

Yaygın şekilde bilindiği üzere, 1951 Cenevre Sözleşmesi mülteci krizlerinin üstesinden gelinmesi için üç çözüm sunmaktadır: (i) gönüllü geri dönüş,

1 27 Mart 2017 tarihi itibarıyla AFAD Barınma Merkezlerindeki son durum, <https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barınma-Merkezlerinde-Son-Durum>, erişim tarihi: 17.04.2017

2 Nisan 2017'nin ilk haftası itibarıyla, 2.973.980 Suriyeli ve Iraklı (İŞİD saldırıları nedeniyle Şengal ilinden kaçan) Türk makamları tarafından, Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki kişiler olarak kayıt altına alınmıştır. (UNHCR, Suriye Bölgesel Mülteci Müdahale Planı: Kuruluşlararası Bilgi Paylaşım Portalı, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>, erişim tarihi: 17.04.2017

3 “Responding to protracted refugee situations Lessons from a decade of discussion”, James Millner, Gill Loescher, Refugee Studies Cente, Oxford Uni. Press, 2011, <http://www.refworld.org/pdfid/4da83a682.pdf>, s.3

(ii) üçüncü ülkelere yerleştirme ve (iii) yerel entegrasyon. 1990'ların sonu ve 2010'lara kadar kadar Türkiye, mültecilerin müreffeh batılı ülkelere ulaşabilmelerinde bir transit ülkesi olmuştur. Özellikle Orta Doğu, Orta Asya ve Afrika ülkelerinden yola çıkıp Türkiye'de sığınma başvurusu yapan ve talepleri haklı bulunan mülteciler, işlemleri tamamlandıktan bir süre sonra başka bir ülkeye yerleştirilmişlerdir.

Türkiye, jeopolitik koşulları nedeniyle tarihsel açıdan mülteciler için ve diğer tür zorunlu göç hareketleri için çok önemli bir ülkedir. Geçtiğimiz 15 yıl içinde ise önemi eşi görülmemiş bir şekilde artmıştır. 31 Mart 2017 tarihi itibarıyla Türkiye'de BMMYK'ya kayıtlı sığınma talep etmiş ya da talebi kabul edilerek "mandate" mülteci statüsü almış 306.791 kişi bulunmaktadır.<sup>4</sup> En büyük dört grubu sırasıyla Iraklılar (133.632), Afganlar (128.931), İranlılar (32.080) ve Somalililer (3.598) oluşturmaktadır. Bu yüksek sayılara ilave olarak Türkiye hâlihazırda 2,9 milyon kayıtlı Suriyeli mülteciye de ev sahipliği yapmaktadır. Bunların yaklaşık 250.000'i, AFAD tarafından kurulan 25 kampta barındırılmakta; kalan büyük kısmını ise neredeyse Türkiye'nin tüm illerinde kendi başlarına yaşamakta olan, kentte oturan mülteciler oluşturmaktadır. Türkiye, bu kişilere Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) Madde 91 uyarınca "geçici koruma" sağlamaktadır.

Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesini coğrafi sınırlama ile kabul eden Türkiye Avrupa'dakinin ve diğer pek çok imzacı ülkedekinin aksine, Avrupa dışındaki ülkelere Türkiye'ye gelerek sığınma talebinde bulunan mülteciler için kalıcı çözüm olarak Türk sistemine entegrasyondan ziyade üçüncü ülkelere yerleştirmeyi benimsemiştir. Avrupalı olmayan mültecileri yerleştirmek üzere üçüncü ülkeler bulmak, Türk hükümeti ile yakın bir ortaklık içerisinde çalışan BMMYK'nın görevi olmuştur. Ancak, mültecilerin sayıları inanılmaz derecede yüksek düzeylere ulaştığından, yeniden yerleştirme pek çoğu için kalıcı bir çözüm olarak olanaksız hale gelmektedir. Afganlar, Afrikalılar ve diğer pek çokları için yeniden yerleştirme artık bir seçenek değildir. Irak ve İranlıların giderek daha az bir bölümü başka bir ülkeye yerleştirilebilmekte çoğu uzun yıllar yerleştirilme sırasını beklemektedirler. 2011 yılının Nisan ayında başlayan ve kalabalık kitleler haliyle Türkiye'ye gelmek zorunda kalan Suriyelilere Türkiye cömertçe kapılarını açmış ve temel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmıştır. Ancak YUKK'un 91 maddesi uyarınca kendilerine veriler "geçici koruma" statüsünün

4 31 Mart 2017 tarihi itibarıyla UNHCR Türkiye Aylık İstatistikleri, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(72\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(72).pdf), erişim tarihi: 26.04.2017

gereği olarak, bireysel, uluslararası koruma başvurusu yapmaları, dolayısıyla bir başka ülkeye BMMYK tarafından yerleştirilmeleri durdurulmuştur. Geçtiğimiz günlerde yayınlanan bir araştırmaya göre “Suriyeli mültecilerin yüzde 90 gibi büyük bir kısmı savaş bittiğinde ülkesine dönmeyi umut etmekte; yüzde 6 gibi küçük bir oran ise Avrupa’da yaşamayı yeğlemektedir. İkinci tercihlerinin ne olacağı sorulduğunda Türkiye’de kalmak isterim diyenlerin oranı yüzde 95’lere yükselmektedir. Yalnızca yüzde 9’luk bir kesim Avrupa’da olmak istediğini söylemektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu ayrıca Türkiye’de kalma ihtimaline binaen Türkçe öğrenmeye ilgili olduklarını belirtmişlerdir.”<sup>5</sup>

Afganlar ve Afrikalılar için üçüncü ülkelerin katı ulusal göç politikalarından ötürü kota ayrılmamaktadır. Iraklı ve İranlı mülteciler açısından yeniden yerleştirme teorik olarak halen bir olasılıktır, ancak giderek büyüyen küresel mülteci krizinin uluslararası yük paylaşım mekanizması üzerine bindirdiği yükten ötürü, bu mülteciler müreffeh üçüncü ülkelere yerleştirilmek için çoğunlukla ortalama 4-6 yıl ve hatta daha uzun süreler beklemek zorunda kalmaktadırlar.

Türkiye 2013 yılında parlamento tarafından onaylanan YUKK’un 2014 yılında tamamen yürürlüğe girmesine dek, sığınma talep eden Avrupa dışındaki ülkelerin vatandaşları için kalıcı çözümü “başka ülkeye yerleştirme”, kitle halinde sığınanlar için de “gönüllü geri dönüş” olarak öngördüğünden kapsamlı bir entegrasyon planı veya bir “ulusal entegrasyon stratejisi” geliştirmek yerine bu iki çözüm için çalışmayı uygun görmüştür. YUKK da, uluslararası koruma başvurusu (sığınma talebi) kabul edilen “şartlı mülteciler” için üçüncü ülkeye yerleştirilmeyi kalıcı çözüm olarak görmeyi sürdürmektedir. Madde 91’e göre kitle halinde gelip geçici korumadan yaralandırılan kişiler için de gönüllü geri dönüş varsayımından hareket edilmektedir. Bu nedenle her iki mülteci grubu için YUKK’un kabulünden sonraki ilk yıllarda entegrasyon planlarına gerek görülmemiştir. Ancak son yıllarda her iki grup için de Türkiye dışında kısa vadede bir kalıcı çözüm bulunma olasılığı ortadan kalktığı için YUKK’un 96. Maddesindeki “uyum” önlemleri daha kapsamlı bir çerçevede düşünölmeye ve kısmen uygulanmaya başlanmıştır. Aradan geçen süre içinde ise neredeyse 3 milyon mültecinin önemli bir bölümü sağlık ve eğitim gibi haklarının ötesinde, devletin ve toplumun çeşitli sosyal yardım-destek mekanizmalarından da yararlanmakla birlikte zor şartlar altında yaşamlarını sürdürmektedir. Zira Türkiye’de uluslara-

5 “What do Syrians want their future to be? A survey of refugees in Turkey”, Foreign Affairs, May 1 2017 <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-05-01/what-do-syrians-want-their-future-be?cid=int-now&pgtype=hpg&region=br1>.

rası koruma kapsamındaki kişilerin temel haklara veya ilgili kamu hizmetlerine –uygulamada- ancak sınırlı erişimleri vardır. Gerek Suriyeliler gerekse diğer koruma grupları içinde değerlendirilen sığınmacılar, yaşamlarını idame ettirmenin başlıca aracı olarak kayıt dışı iş olanaklarına ve yardım kuruluşlarının desteklerine bel bağlamaktadır. Bir kısım kamu hizmetlerinden ve zaman zaman da yerel yönetimlerden, evsahibi topluluklardan veya sivil toplum kuruluşlarından destek görseler de genel olarak çetin koşullar altında yaşamaktadırlar. Uzun süreli bir ikamet hakkı ve ona dayalı, sınırları net olarak çizilmiş yasal haklar sistemini öngören bir statüye sahip olmak yerine geçicilik varsayımına dayalı daha zayıf ve açık uçlu bir konumda bulunmaları, “plansız” yerel entegrasyonun varlığına işaret etmektedir.

Türkiye, 1951 tarihli Cenevre mülteci sözleşmesine coğrafi kısıtlama ile taraf olmayı, 2013-2014’de başlayan YUKK sonrası dönemde de sürdürmesi nedeniyle, 96. Madde’deki “ilerici” iki yönlü uyum ilkesi ve anlayışına rağmen kayda değer bir toplumsal farkındalık yaratmakta eksiklikler yaşamıştır. Bu da Türk toplumundaki genel kendiliğinden kabule karşılık yerel düzeylerde zaman zaman gerginliklere, kavga ve şiddet olaylarına yol açmaktadır. Ne yazık ki genel durum bir patlama aşamasına yaklaşmaktadır. Büyük kentlerde dilencilikle, trafik lambalarında cam temizleme, karton ve teneke kutu gibi artık toplama faaliyetleriyle hayata tutunmaya çalışan Suriyellerin görünürlüğü’nün kayda değer şekilde artması Türk toplumunun bazı kesimlerinde kabulleniciliği de azaltmaktadır. Kimi toplum kesimlerinde de Suriyelilerin kültürel sembollerinin artması, dükkan ve lokantaların Arapça tabelaların yaygın olarak kullanılması, baştan var olan retçi tavırları körüklemektedir. Kapsayıcı uzun vadeli destek mekanizmaları bulunmadığından, nefret suçları ve ırkçı söylem vakaları giderek yaygınlaşmaktadır. Mayıs 2014’te ve Nisan 2015’te Suriyelilerin evlerini ateşe verme girişimleri veya Temmuz 2016’daki darbe girişimi sırasında Ankara’da yerel halkın Suriyeli girişimcilerin dükkânlarına gerçekleştirdikleri saldırı, görünür vakalardan sadece birkaçıdır. Bu tür münferit olaylar, ev sahibi topluluk ile mülteci topluluk arasında toplumsal bir çatışma riskinin potansiyel olarak mevcudiyetinin gözardı edilmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

İster geçici koruma altında olsun isterse başvuru ya da şartlı mülteci veya ikincil korumadan yararlanan konumunda bulunsunlar, mülteciler devletin sağladığı kısmi imkânlar ve kimi durumlarda, örneğin süresiz ikamet edebilme ve kayıt dışı çalışma alanında gösterdiği hoşgöründen, ayrıca Türk toplumunun dar gelirli kesimleri için kurulmuş mevcut yardım ve destek mekanizmalarından yararlanmaktadırlar. Bunlara, hayatta kalma azim ve dirençleriyle çalışma şevklerini, her şeye rağmen geleceğe ümitle bakma kararlılıklarını katmaktadırlar. Tüm

bunlara ek olarak, aileleri, gelenekleri ve inanç sistemleri karşı karşıya kaldıkları tüm zorluklara rağmen “kendiliğinden entegrasyon” adı verilebilecek bir uyum modeli yaratmaktadır. Söz konusu “kendiliğinden entegrasyonu” resmi politikalarla güçlendirmek ve toplumsal uyumsuzluk ile çatışmaların çıkmasını engellemek adına Türk devleti son dönemde ulusal düzeyde bir mülteci entegrasyon/uyum stratejisi oluşturmak konusuna ağırlık vermeye ve bu konuda önemli çalışmalar yürütmeye başlamıştır. Göç Politikaları Kurulu’nun 2017 yılının Şubat ve Nisan aylarında iki kez toplanması ve uzun vadeli bir ulusal göç stratejisi ve yol haritası belirleme kararı alınması bu girişimin bariz göstergeleri arasındadır. Vatandaşlık konusunda atılmakta olan adımlar da bu arayışların bir başka örneğidir.

YUKK, entegrasyonu açıkça kabul etmemekle birlikte, mültecilere belirli hakların hukuki teminatlarını sunarak ve bazı toplumsal ve ekonomik hizmetlere erişim sağlayarak, entegrasyona yönelik kimi adımlar atmaktadır. Örneğin, uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar için uygulamada çalışma izni alınması neredeyse imkânsızken YUKK mülteciler (yani, tanınma alan Avrupa menşeli mülteciler) ve ikincil koruma kapsamındakiler için işgücü piyasasına elverişli erişim sunmaktadır. İkincil koruma statüsü verilen kişilere çalışma izni olarak kullanabilecekleri bir kimlik belgesi düzenlenmelidir. İşgücüne entegrasyonu destekleme yönündeki bu karar görünürde kanun taslağının hazırlandığı tarihte o günün gerçekliklerine yanıt vermektedir ve taslağı hazırlayanların Afganların ve benzer durumdaki diğerlerinin başka ülkelere yerleştiremediklerinin son derece farkında olduklarını göstermektedir. Bütünüyle, resmen 2014 Yılıının Nisan ayında yürürlüğe giren ve sığınma sisteminde önemli bir reformu öngören YUKK’un tüm hükümlerinin uygulamaya konması doğal olarak zaman almaktadır. Hükümet bu yeni kanunu uygulamaya koymak üzere harekete geçmiştir ve böylece yeni hukuki teminatlar politikalara, prosedürlere ve uygulamalara dönüştürülecektir.

Bugün dönüp bakıldığında Türk devletinin ne uluslararası korumadan yararlananların çoğunluğunun ne de geçici koruma rejimi kapsamındaki Suriyelilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilme şansı olmayacağını farkında olduğu görülebilmektedir. Neredeyse tüm siyasi, ekonomik göstergeler ve 2015-2016 krizinin gözler önüne serdiği uluslararası konjonktür, Türkiye’nin kendisini sadece özelden Suriyeli ve Afgan mültecileri değil, aynı zamanda yıllardır Türkiye’ye sığınmış olan diğerlerini de yerel olarak entegre etmeye yönelttiği bir durumda olduğunu göstermektedir.

Dört yıldan uzun süredir akademisyenler, sivil toplum ile devlet kurum ve kuruluşları dahil olmak üzere çeşitli çevreler mülteci entegrasyonu konusunu ve çok kültürlülük ve toplumsal açıdan kapsayıcı politika yapma gibi, mülteci entegrasyonu ile karşılıklı sıkı ilişki içinde olan diğer konuları tartışmaya başlamışlardır. 2015'ten sonra, mülteci krizinin büyümesi doğrultusunda bir dizi yeni kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır: “Uluslararası İşgücü Kanunu”, bazı ek maddelerle “Türk Vatandaşlığı Kanunu”, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği”. Bu yasal deği-

2005 yılında, BMMYK ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “İltica ve Göç Mevzuatı”nda, yukarıda genel çerçevesi çizilmeye çalışılan gereksinimler bağlamında göçmenlerin ve mültecilerin entegrasyonu adına atılması gereken adımlardan bahsedilmiştir:

“Genel anlamda entegrasyon faaliyetleri ile ilgili olarak devletin düzenleyici ve denetleyici sorumluluğu olmalıdır. Entegrasyon faaliyetini yürütmek üzere yasa ile bir kurum yetkilendirilmelidir. Bu kurum, diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamalıdır. Bu kapsamda yerel yönetimler, işverenler ve STK’lar teşvik edilmelidir. Buna ilişkin olarak, entegrasyon politikası ve sistemi oluşturulmalı ve yeni usüller belirlenmelidir. Belirlenecek usüller içerisinde yabancıların hakları ve sorumlulukları açıkça belirtilmelidir.

Mültecilerin entegrasyonu için ulusal program hazırlanmalı ve bu programda zaman çizelgesi öngörülmesi, bu işler için sorumlular ve sorumlulukları belirlenmelidir.

Mülteci ve sığınmacıların yerel yönetimlerce sağlanan nakdi ve ayni yardımlara mümkün olduğunca erişimleri sağlanmalıdır. (sosyal yardımlar, eğitim malzemesi, yakacak yiyecek, giyecek, vb.)

Belediyelere, yerel yönetimlere, mültecilerin entegrasyonunun sağlanması, sosyal yardımların en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için yetki verilmelidir. Şayet gerekiyorsa ilgili mevzuatta bu konuyla ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.

Kızılay ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu vb. tüm ilgili kurum ve kuruluşlar, gelecekteki iltica sisteminde önemli rol üstlenmelidir. Bu sebeple STK’lar ve ilgili diğer kurumlar entegrasyon konuları içine etkili bir şekilde çekilmeli, bu konuda gerekli düzenlemeler yapılmalı, tasarı aşamasındaki yeni iltica yasasında ilgili kurumların ve STK’ların rolü açıkça belirtilmelidir.

STK’ların iltica uygulamalarındaki işlevleri ile kuruluş amaç ve görevleri arasındaki ilişki uyumlaştırılmalıdır.

Bu kapsamda; · Devletçe, entegrasyon faaliyetlerini (katkıda bulunabilecek) yürütecek kuruluşlara vergi indiriminden faydalanılması amacıyla uygulamada yer verilebilir. Vergi indirimiyle ilgili olarak mevzuat incelenmeli ve düzenlemeler buna göre yapılmalıdır · STK’lar aracılığıyla belli sosyal gruplar için oluşturulacak dost aile grupları ile iletişim sağlanabilir. · Sosyal ve kültürel anlamda hakların kullanılmasını sağlamak için Devlet tarafından basın ve medya yoluyla entegrasyon programlarını tanıtıcı yayınlar yapılmalı, bununla ilgili olarak alt yapı ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. · Entegrasyonu kolaylaştırıcı danışmanlık hizmeti verilmelidir. Yabancıların kültürel yaşama kolay uyum sağlayabilmeleri ve kendi kendilerine yeterli olabilmeleri için “Au pair” sistemine benzer bir sistem kurulması düşünülebilir. · Yabancıların entegrasyonu için, STK’ları ile iletişimlerini güçlendirilerek, Türk toplumuyla kaynaştırılmaları teşvik edilebilir. · Entegrasyon faaliyetini yürütecek olan taraflara hem doğrudan devlet bütçesinden, hem de işbirliği içerisinde Uluslararası resmi kuruluşlarca, BM, AB, BMMYK, IOM ve STK’larınca mali fon sağlanması yoluna gidilmelidir.” (İltica ve Göç Mevzuatı, T.C. İçişleri Bakanlığı & BMMYK, Şubat 2005, Ankara, s.41-42.)

şiklikler, milyonlarca mülteciye halihazırda uluslararası topluluğun sınırlı siyasi ve mali desteği ile evsahipliği yapmakta olan herhangi bir ülke için “inanılmaz reformlar” şeklinde okunabilir. Ancak YUKK hazırlanırken doğal olarak hiçbir kimse ve kuruluş, daha taslak aşamasında Türkiye’nin tarihinde görülmemiş bir kitle göçüyle karşı karşıya kalacağını öngöremezdi. Esasen YUKK, 2007-2008 yıllarında uluslararası mülteci rejiminin ciddi eleştirilerine maruz kalan 1994 Yönetmeliği sisteminin yarattığı yetersizlikleri gidermeyi ve Türk sığınma mevzuatını AB standartlarına yakınlaştırmayı öngöreyerek kaleme alınmıştı. 2011’de başlayan Suriye mülteci akımından iki yıl sonra TBMM tarafından kabul edilip yasalaşan YUKK, o tarihte BMMYK ve AB tarafından çok önemli bir ileri adım olarak alkışlandı. Gerek YUKK gerekse onun kurduğu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, bu raporun kaleme alındığında altı yılını doldurmuş, devasa boyutta bir “sürüncemeli/protracted” mülteci krizine göre kurgulanmamıştı. Evrensel mülteci ilkeleri çerçevesinde Suriye’deki iç savaştan kaçanlara kapılarını açık tutan Türkiye, YUKK’un tam olarak yürürlüğe girdiği 2014 yılına kadar geçen krizin ilk üç yılındaki müdahalelerini bir mevzuat yokluğunda ve kurumsal sorumlulukların net olmadığı ortamlarda gerçekleştirmek zorunda kaldı. Bunun sonucu da mülteci politikaları “plansız” ve etkin bir eşgüdümünden yoksun bir temelde yürütülmek zorunda kalındı. Uygulamalar, hem mültecileri hem de evsahibi toplulukları etkileyen tüm sorunların üstesinden gelmede yeterli olmaktan uzak kaldı.

Bu dönemde Türkiye 5 yıldan uzun süredir çözüm bekleyen hukuki, sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasi sorunları ele alabilmek üzere bir ulusal entegrasyon stratejisi hazırlamak için yoğun çabalar içerisine girmiştir. Türkiye özellikle 2,9 milyon Suriyeliye, sağlık, eğitim, kayıt, ülkede kalma/zorla geri gönderilmeme gibi önemli temel hakları tanımakta ve kamu hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmaktadır. Uygulamada hizmetlere sağlıklı erişim bakımından halen bazı güçlükler ve engeller olduğu kabul edilmeli, iyi niyetli çabalar da göz ardı edilmemelidir.

Geniş ölçekli ve giderek büyüyen bir sorun olan, büyük bir insani krizin yönetimi sorunu halen Türkiye’nin yolunda durmaktadır. Türkiye bu süreci öncelikle entegrasyonun çok katmanlı ve çok yönlü bir konu olduğunu anlayarak yönetmelidir. Bu kadar büyük bir sorunu hükümetin herhangi bir birimi tek başına ele alamayacağından; çıkarılacak ilk ders, eğer bir ülke “entegrasyon stratejisi” oluşturmaya karar verirse devlet kurumlarından sivil topluma, akademisyenlerden yerel düzeydeki araştırma merkezlerine kadar ilgili tüm paydaşların sürece dahil edilmeleri gerektiğidir. Ancak Türk devletinin Suriyeli mülteci akınının en başından itibaren takip ettiği 6 yıllık metot gözlemlendiğinde, ulusal ve yerel düzeylerde ilgili devlet aktörleri ve sivil aktörler arasındaki koordinasyon konusunda çözümlenmeyen bir sorun olduğu kolaylıkla ve açıkça görülebilmektedir. Bu sorun; İstanbul, Şanlıurfa, Kayseri ve Sakarya olmak üzere dört pilot ildeki



saha araştırmamızdan edindiğimiz son derece çarpıcı bir bulgu olarak, diğer araştırmacılar tarafından yapılan bir dizi çalışmanın ardından tekrar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu koşullar altında ilgili tüm tarafların aktif katılımıyla bir ulusal entegrasyon stratejisi oluşturulmasını beklemek şu an için güç olsa da, politika yapma süreçlerinde rol oynayan hükümet makamları, ulusal ve yerel makamların sarf ettikleri istekli çabalar nedeniyle gelecek adına mit vardır.

Entegrasyon tartişması, bugünün Türkiyesi için daha evvel hiç olmadığı kadar önem arz etmektedir. Son 10-15 yıllık dönemde gerek içsel nedenler gerekse de bölgesel ve uluslararası arenadaki hızlı ve büyük etkiler yaratan siyasi ve ekonomik gelişmeler, Türkiye'nin hem bir geçiş gzerghi hem de bir zorunlu ikamet ülkesi hatta hedef ülke olarak öne çıktığı ve büyük sosyo-ekonomik ve politik baskı altında kaldığı bir manzara meydana getirmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, ülke bugün farklı nedenler ve yollarla topraklarına giriş yapmış ve zorunlu yahut gönüllü biçimde topraklarında yaşamayı sürdüren 3 milyondan fazla insanın yoğun ve hızlı gnn neden olduğu toplumsal değişimlere cevap üretmek durumundadır. Sayısal ağırlığı ve geri dnse dair herhangi bir emare göstermemesi itibarıyla Suriyeli mülteciler krizinin ivedilikle zm üretimini gerekli kılan en büyük ve uzun erimli sorun olduğunda ise şüphe yoktur.

Suriyeli mülteciler krizi, sayı ve zaman bağlamındaki ağırlığının yanı sıra, Türkiye'de mülteciliği ve entegrasyonu son derece görünür ve dahası tartişılabilir kılması nedeniyle de bir milat olarak görülebilir. Savaşın yarattığı yıkımdan kaçarak Türkiye'ye sığınan yüzbinlerin 6 yılı geride bırakan serüveni, kalıcı zm arayışının itici glerinden birini teşkil etmekte ve buna yönelik baları yoğunlaştırmaktadır. Bugün entegrasyonun, çok çeşitli benzer kavramların da dâhil edildiği bir tartişma olarak ülke gündeminde kendine yer bulması, yalnız Suriyeli mülteciler için değil, ülkemiz topraklarında yaşamalarını sürdüren Afganistan, Irak, Mısır, İran, Somali başta olmak üzere farklı coğrafyalardan binlerce insan için de kalıcı zm umutlarını yeşertmektedir. Ancak, bu çalışmanın elde ettiği sonuçların da teyit ettiği gibi, Türkiye, hem hukuki hem de pratik bakımdan Avrupa ve BM standartlarında bir göçmen/mülteci entegrasyonu yaklaşımının henüz uzağındadır. Tablo.1'de yer alan farklı kaynaklardan faydalanılarak derlenmiş göstergeler incelendiğinde entegrasyonun son derece kapsamlı, makro perspektifle planlama, mikro perspektiften takip gerektiren ve sürekliliğe muhtaç bir politikayla mümkün kılınabileceği görülecektir.<sup>6</sup>

6 Dr.K.Onur Unutulmaz tarafından Castles, Korac, Vasta ve Vertovec'den uyarlanarak hazırlanan bu tablo, Mültecilerin Uyumunu Projesi kapsamında dikkate alınan entegrasyon ltleri dikkate alınarak bu çalışmaya aktarılmıştır. Tablonun orijinali için bkz. "Gündemdeki Kavram: Göçmen Entegrasyonu/Avrupa'daki Gelişimi ve Britanya rneği", Küreselleşme

**Tablo 1. Göçmen Entegrasyonunun Alt Dalları ve Temel Göstergeler**

Kültürel Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Toplumun kültürünü tanıma ve değerlerini benimseme</li><li>❖ Toplum fertlerine duyulan güven ve yakınlık</li><li>❖ Aidiyet hissi</li><li>❖ Dile hâkimiyet</li></ul>
Siyasal Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Vatandaşlık sayıları/oranları</li><li>❖ Mesleki sendikalara ve profesyonel derneklere katılım</li><li>❖ Diğer derneklere katılım</li><li>❖ Siyasal partilere katılım</li><li>❖ Oy vermek</li><li>❖ Yerel, bölgesel ve ulusal yönetimlere seçilerek görev almak</li></ul>
Hukuksal Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Ülkede yasal olarak oturma hakkına sahip olmak</li><li>❖ Ülkede yasal olarak çalışma hakkına sahip olmak</li><li>❖ Sosyal güvenlik ve refah hizmetlerine erişim hakkına sahip olmak</li><li>❖ Vatandaşlığa sahip olmak<sup>1</sup></li></ul>
Sosyal Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Mekânsal ayrışma</li><li>❖ Farklı etnik gruplar arasında evlilik oranı</li><li>❖ Dil öğrenimi ve dili kullanma becerisi</li><li>❖ Kendi grubu içinde ve dışında sosyal etkileşim ve ilişkiler</li><li>❖ Bir suça maruz kalma oranları</li><li>❖ Irkçı nedenlerle işlenen suç oranları</li><li>❖ Suç işleme oranları</li></ul>
Akademik ve Mesleki Eğitim ile İstihdama Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Mesleki eğitime erişim ve tamamlama istatistikleri</li><li>❖ Yüksek akademik eğitime erişim ve tamamlama istatistikleri</li><li>❖ Kendi ülkesinde kazandığı dereceleri geçerli saydırabilme ve meslekleri uygulayabilme istatistikleri</li><li>❖ Yapılan iş başvurusu, mülakata çağırılma ve iş teklifi sayıları</li><li>❖ Kendi işi kuran ve işleten göçmen sayısı</li><li>❖ Göçmenler arasındaki işsizlik oranları</li><li>❖ Meslekler ve sektörler bazındaki istihdam dağılımı</li><li>❖ Ekonomik sonuçlar (örneğin gelir düzeyi ya da ev sahibi olma oranı) ve bunların toplumun geneli ile kıyaslanması</li></ul>
Sağlık Alanında Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Ortalama yaşam süresi</li><li>❖ Yaşa ve cinsiyete göre ölüm oranları</li><li>❖ Yaşa ve cinsiyete göre hastalıklara yakalanma oranları</li><li>❖ Kaza oranları</li><li>❖ Sağlık hizmetlerine erişim</li></ul>
Genel Entegrasyon Göstergeleri
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Demografik göstergeler</li><li>❖ Sunulan yardım programları ve hizmetlerin erişilebilirliği, kalitesi ve yeterliliği üzerine göçmenlerin şahsi değerlendirmeleri</li><li>❖ Dahil olduğu toplumdaki hayatından ve başarısından duyduğu tatmin üzerine göçmenin şahsi değerlendirmesi</li></ul>

Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar; ed.S.Gülfer İhlamur-Öner & N.Şirin Öner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012 (1.Baskı).

Göçmen entegrasyonunun ölçümü ve değerlendirilmesi için farklı uzmanlarca ortaya konmuş bu alt dallar ve göstergeler, belli farklılıklar içermekle birlikte, mülteci entegrasyonu için de önem arz ediyor. Bu çalışma özelinde, Migration Policy Group (MPG) tarafından geliştirilen Mülteci Entegrasyonu Ölçüm Aracı (Refugee Integration Evaluation Tool, IET) da yukarıda not edilen pek çok ana ve alt başlığın yanı sıra birtakım yeni alt dallar ve göstergeleri de ölçüme dâhil etmiştir:

**Tablo 2.** *Mülteci Entegrasyonu Ölçüm Aracı içerisinde kullanılan göstergeler*

MÜLTECİ ENTEGRASYONU ÖLÇÜM GÖSTERGELERİ (MPG tarafından hazırlanan ölçüm aracının kapsamı)	
Genel Şartlar	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kabul koşullarının entegrasyona etkisi</li> <li>❖ Anaakımlaştırma- mültecileri ve mültecilerin farklı özel ihtiyaçlarının kamu politikalarına yansıtılabilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Toplam sığınmacı nüfusu</li> <li>❖ Özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti ve tespit prosedürü</li> <li>❖ Kabul aşamasının ortalama süresi, ayrılan devlet bütçesi</li> <li>❖ Sığınmacılara hizmet veren sosyal bakım personeli sayısı</li> <li>❖ Entegrasyon çalışmalarına özel devlet bütçesi</li> <li>❖ Legal, sosyal, ekonomik ve kültürel entegrasyon konularında uzman kamu personeli sayısı</li> <li>❖ Uzman sivil toplum kuruluşları ile lokal, bölgesel ve ulusal düzeyde ortak çalışma ve koordinasyon düzeyi</li> </ul>
Hukuki Entegrasyon	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ İkamet</li> <li>❖ Aile birliği ve birleşimi</li> <li>❖ Etkin vatandaşlığa erişim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Statü güvenliği</li> <li>❖ Statü tanınması sonrası verilen ikamet tipi ve süresi</li> <li>❖ İkamet yenileme prosedürü</li> <li>❖ Uzun dönemli ikamete başvuru ve yasal ikamet hakkına erişim</li> <li>❖ Ülkede yasal çalışma başvurusu ve çalışma iznine erişim</li> <li>❖ Vatandaşlara denk veya kolaylaştırılmış şartlarda sosyal güvenliğe erişim</li> <li>❖ Özel ihtiyaç sahibi kişi ve grupların gözetilmesi</li> <li>❖ Vatandaşlık başvuru hakkı ve vatandaşlık edinimi süreçleri</li> <li>❖ İşlem bedeli ve harç miktarları</li> <li>❖ Aile birliği ve diğer aile üyelerinin hukuki statüleri</li> <li>❖ Aile bireyleri için otonom ikamete erişim imkânları</li> </ul>

Sosyo-ekonomik Entegrasyon	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Barınma</li> <li>❖ Çalışma</li> <li>❖ Yaşam boyu öğrenme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Mültecinin ülke içinde serbest dolaşım ve yaşadığı yeri seçebilme özgürlüğü</li> <li>❖ Hassas grupların barınma desteğine erişimi</li> <li>❖ Mülkiyet hakkına erişim</li> <li>❖ Sosyal konulardan faydalanabilme imkanı</li> <li>❖ Emlak piyasasında mültecilerin yaşam koşullarına dair bilinç düzeyi</li> <li>❖ Barınma desteğinin tipi ve süresine dair veriler</li> <li>❖ Barınma koşullarının kalitesi, altyapı ve iç dekorasyonun insani yaşam standartlarına uygunluğu</li> <li>❖ Mültecilerin yasal istihdamı ve girişimcilik istatistikleri</li> <li>❖ İstihdam edilmiş mültecilerin eğitim düzeyleri</li> <li>❖ Yasal istihdama erişim prosedürü</li> <li>❖ Özel gruplara tanınan kolaylık ve muafiyetler</li> <li>❖ Mültecilerin yetenek ve eğitime bağlı derecelerinin, diplomalarının tanınması</li> <li>❖ İş arama sürecinde mülteciye özel destek mekanizmaları</li> <li>❖ Mülteci girişimciliğinin desteklenmesi</li> <li>❖ Mülteci istihdamı için yerel ve bölgesel otorite ve sivil toplumla koordinasyon</li> <li>❖ Mültecilerin meslek ve gelirlerinden memnuniyet istatistikleri</li> <li>❖ Mesleki eğitim ve işbaşı eğitime erişim, kayıt ve devam istatistikleri</li> <li>❖ Hassas grupların mesleki eğitim/işbaşı eğitim hizmetlerine erişimi</li> <li>❖ Mültecilerin kurslara dair memnuniyet düzeyleri</li> <li>❖ Ev sahibi toplumun entegrasyon politikalarının uygulanmasındaki rolü/katkısı</li> <li>❖ Sosyal kaynaşmada yerel-bölgesel otoritelerin rolü ve işbirliği imkânı</li> <li>❖ Gönüllü girişimlere destek; toplumsal kaynaşma için mültecilere birebir mentorluk hizmeti</li> <li>❖ Refakatsiz çocuklar için sağlanan hizmetler</li> <li>❖ Mültecilerin sivil ve siyasal katılım süreçlerinde içerilmesi</li> <li>❖ Mülteciler tarafından kurulan/işletilen dernek sayısı ve bu kuruluşlara yönelik devlet desteği</li> </ul>
Sosyo-kültürel Entegrasyon	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Çocukların eğitimi</li> <li>❖ Dil öğrenimi ve sosyal uyum</li> <li>❖ Toplumlara kaynaştırmak ve katılım teşvik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Çocuk mültecilerin okullaşma hızı ve okullaşma istatistikleri (cinsiyete, yaşa, legal statü ve uyruğa dayalı)</li> <li>❖ Temel eğitimde vatandaşlara eşit muamele</li> <li>❖ Hassas grupların eğitimine özel politika ve uygulamalar</li> <li>❖ Eğitimde dil ve okul oryantasyon kursu destekleri</li> <li>❖ Eğitimde uzman STKlar ve yerel ve bölgesel aktörler ile işbirliği</li> <li>❖ Mültecilere özel eğitim programı tasarımlarının varlığı (telafi eğitimleri gibi)</li> <li>❖ Temel düzey sonrasında eğitime devamlılık istatistikleri</li> <li>❖ Devlet destekli dil ve sosyal oryantasyon kursları, süresi ve erişilebilirlikleri</li> <li>❖ Kursların kalitesi, dil eğitimi ve sosyal oryantasyon için görevli personel sayısı, kurslara ayrılan bütçe</li> <li>❖ Mülteciye devlet tarafından sağlanan ücretsiz tercüman/çeviri desteği</li> </ul>

Yukarıda yer alan göçmen entegrasyonuna dair kabul edilmiş genel çerçeve ve mülteci entegrasyonu değerlendirmesi için özel olarak MPG tarafından hazırlanan aracın alt bileşenleri, çok çeşitli kültürel, sosyal, ekonomik geçmişlere ve gerçekliklere sahip, birbirinden oldukça farklı dinamikler içeren göç/iltica olgularına cevap vermek durumunda olan ülkeler için entegrasyon çalışmalarında kullanabilecekleri bir baz görevi görecektir. Elinizdeki çalışma, Türkiye’de mültecilerin topluma nasıl entegre edilebileceklerine dair sorular için 10 ana alanda önemli ve detaylı bir ilk çerçeve sunmayı hedeflemektedir.

## Proje Hakkında Genel Bilgiler

**B**u araştırma projesi, çeşitli uyruklardan 3 milyondan fazla mültecinin yarattığı baskı altındaki Türkiye’de *fiili* mülteci uyumunun değerlendirilmesi amacıyla başlatılmıştır. Araştırmanın başlıca hedefi, “entegrasyon seviyeleri ile ilgili uluslararası alanda karşılaştırılabilir veriler ve araçlar sağlayarak, halihazırda Türkiye’de olan 3 milyon Avrupa dışı göçmen ve sığınmacıya verilen desteği iyileştirmek” ve özel hedefleri de

- “(i) Türkiye’de entegrasyondan sorumlu devlet yetkililerinin ve STK’ler ile diğer paydaşların mültecilerin haklarını destekleme kapasitesini ve uzmanlığını geliştirmek,
- (ii) Türkiye’de mülteci entegrasyon politikaları ve uygulamalarına ilişkin uluslararası ve AB standartlarının etkili bir şekilde uygulanmasını iyileştirmek,
- (iii) Türkiye’de mülteci entegrasyonunu iyileştirmek için daha işbirlikçi çalışmalara olanak sunan STK ve diğer paydaşlar arası ortaklığı teşvik etmek,
- (iv) Avrupa ve Türkiye’de göç ve sığınma konularıyla ilgilenen sivil toplum kuruluşları arasındaki bağı ve işbirliğini güçlendirmek”tir.

Bu doğrultuda, mültecilerin durumu ve mültecilerin Türkiye’deki sisteme entegrasyonuna yönelik ihtiyaçlarla ilgili olarak deneyimlerini ve gözlemlerini paylaşmak suretiyle araştırmaya katkıda bulunmak üzere 4 pilot ilden (İstanbul, Kayseri, Sakarya ve Şanlıurfa) **50’ye yakın uzmanla** irtibat kurulmuştur. (Bu uzmanların listesi raporun sonunda verilmiştir.)

Mülteci entegrasyon konusu ile ilgili genel yasal ve operasyonel durumu değerlendirmek üzere, uzmanlardan **10 farklı entegrasyon alanından 153 soruyu yanıtlamaları** istenmiştir. Her uzman, kendi masa başı araştırmalarına ve saha-

daki doğrudan gözlemlerine göre - uzmanlık alanları ile ilgili - bir dizi soruyu yanıtlamaya çalışmıştır.

“Türkiye’de Mültecilerin Entegrasyon Seviyesinin Ölçülmesi” Araştırması, üç ana aşama halinde 14 ay sürmüştür:

- i. Hazırlık ve literatür tarama: Bu aşamada, Mülteci Uyumu Ölçüm Aracı’nın (IET) ilk 10 bölümü, Türk mevzuatına ve Türkiye’deki özel şartlara uyumlulaştırılmıştır; ardından, araç Türkçeye çevrilerek, 4 pilot ildeki uzmanlarla paylaşılmıştır.
- ii. Veri toplama: 4 pilot ilde 155 mültecinin katıldığı 16 odak grup toplantısı yapılmış ve mülteci uyumu hakkındaki görüşleri alınmak üzere 4 pilot ildeki uzmanlar ziyaret edilmiştir.
- iii. Uygulama: İGAM ve MPG ekiplerince, iyi uygulamaları, zayıf yanları ve boşlukları belirlemek üzere karşılaştırmalı ve ulusal raporlar hazırlanmıştır.

Bu araştırmada, Türkiye’de farklı statülere sahip başlıca iki yasal koruma grubu hedeflenmiştir: (1) Uluslararası koruma faydalanıcıları ve (2) geçici koruma altındaki kişiler. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’ndan anlaşılabilirceği gibi, birinci grup, başvuru sahipleri, tanınmış mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma faydalanıcıları olarak dörde ayrılmıştır.<sup>8</sup> Aşağıdaki tabloda, bu yasal statülerin sayısı ve uyuşuklara göre dağılımı gösterilmiştir:

---

8 Bu farklı yasal statülerle ilgili daha fazla bilgi için YUKK bölüm 3, madde 61-63.

**Tablo 3. Uyruklarına ve Yasal Statülerine Göre Türkiye'deki Koruma Gruplarının Dağılımı (2016)**

Yasal Statü	Bu statüyü alan kişilerin uyrukları	Uyruklarına göre faydalanıcı sayıları	Toplam Sayı
<b>Başvuru sahipleri</b>	Tüm farklı uyruklular	Afgan: 125.414 İranlı:25.437 Iraklı: 102.245 Somali: 1423 Diğer: 5983	260.502
<b>Mülteciler</b>	Avrupalılar	-	-
<b>Şartlı Mülteciler</b>	Avrupalı olmayanlar: halihazırda Afganlar, Iraklılar, Somalililer, İranlılar	Afganlar: 3472 Iraklılar: 25,295 Somalililer: 2201 İranlılar: 5994	36,952
<b>İkincil Koruma Faydalanıcıları</b>	Avrupalı Olmayanlar	Kullanılabilir veri yoktur	Kullanılabilir veri yoktur
<b>Geçici Koruma Altındaki Kişiler</b>	Tüm farklı uyruklular: halihazırda Suriye'de devam eden savaş ve şiddet ortamından kaçan Suriye vatandaşları ve Filistinli mülteciler; IŞİD şiddetinden kaçan Suriye ve Irak vatandaşları	Suriyeliler: 2,9 milyon Iraklılar: 7263	2,973,980
<b>İnsani Koruma Altındaki Kişiler</b>	Tüm farklı uyruklular; halihazırda birçoğu Iraklıdır	Iraklılar: 25.945	51,613

**Kaynak:** Bu tablo Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, AB Komisyonu ve Türk Kızılayı tarafından yayınlanan verilerden yararlanılarak İGAM ekibince hazırlanmıştır.





## Metodoloji

Bu çalışma, halihazırda ev sahipliği yaptıkları mülteci sayısı ve çeşitliliği, sosyo-ekonomik ve kültürel nitelikleriyle ülkenin geri kalanını temsil etme kabiliyetine sahip iller incelenerek, Türkiye'nin mülteci durumunu ve entegrasyon kapasitesini anlamak üzere dört pilot ilde gerçekleştirilmiştir. Buna göre pilot şehir olarak İstanbul, Kayseri, Sakarya ve Şanlıurfa seçilmiştir.

**Tablo 4.** Araştırmanın yapıldığı illerde yasal statü ve uyruklarına göre mültecilerin dağılımı

İl	Barındırılan Mültecilerin Uyrukları	Barındırılan mültecilerin Yasal Statüleri	İldeki Toplam Mülteci Nüfusu (tahmini rakam)
<b>İstanbul</b>	Suriyeliler, Afganlar, farklı Afrika ülkelerinden gelenler, Iraklılar, İranlılar	Başvuru sahipleri Mülteciler (Varsayım) Şartlı mülteciler İkincil Koruma Faydalanıcıları (Varsayım) Geçici Koruma altındaki kişiler İnsani Koruma altındaki kişiler	Suriyeliler: 480,834 Afganlar: - Iraklılar: - İranlılar: - Somalililer/Afrikalılar: - Diğer: -
<b>Kayseri</b>	Çoğunlukla Afganlar, Suriyeliler; ek olarak İranlılar ve Iraklılar	Başvuru sahipleri Şartlı mülteciler Geçici Koruma altındaki kişiler İnsani Koruma altındaki kişiler	Suriyeliler: 59,585 Afganlar: 400 <sup>9</sup>
<b>Sakarya</b>	Çoğunlukla Afganlar ve Suriyeliler; ek olarak İranlılar, Somaliler, Iraklılar		Suriyeliler: 8269
<b>Şanlıurfa</b>	Tamamı Suriyeliler	Geçici Koruma altındaki kişiler	420,530

**Kaynak:** Bu tablo, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve BMMYK tarafından 2017'de yayınlanan verilerden yararlanılarak İGAM tarafından hazırlanmıştır.

9 Bu rakam, Kayseri Afgan Mülteciler Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği temsilcilerinden alınmış tahmini bir rakamdır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, Mültecilerin Uyumunu araştırması, yasal statüleri ve farklı uyrukları büyük oranda temsil edebilme kabiliyetine sahip olduğu düşünülen dört ilde gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamında ziyaret edilen illerden ikisi (Kayseri ve Sakarya), geçici koruma altındaki Suriyelilerin yaşadığı önemli merkezler olmanın yanı sıra uluslararası koruma başvurusu ve yararlanıcılarının da yaşamlarını sürdürdükleri uydu kentler arasındadır. İstanbul ve Şanlıurfa ise, en yüksek sayıda Suriyeli mültecinin yaşamını sürdürdüğü ilk iki kent olarak öne çıkmaktadır. İstanbul, aynı zamanda –bir uydu kent olmamakla birlikte- her uyruktan mülteci için bilhassa istihdam olanaklarının genişliği ve çeşitliliği nedeniyle bir cazibe merkezi konumundadır.

Bu seçimin amacı, dört il özelinde Türkiye’de yaşamını sürdüren tüm uyruk ve statülerden mülteciyi kapsam içine almaktır. Zira 2011 yılından bu yana Türkiye kamuoyunca “mülteci” terimi -yalnızca- savaş nedeniyle ülkelerini terk ederek ülkemiz topraklarına sığınan çoğu geçici koruma altındaki Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları için kullanılır duruma gelmiştir. Göçün kitlesel karakteri, krizin derinleşerek çözümü neredeyse imkânsız bir duruma evrilmesi ve ülkemizde bulunan Suriyeli sayısının diğer gruplardan mültecilerin sayıları ile kıyaslanamayacak ölçüde büyük olması nedeniyle bu tutum kısmen anlaşılabilir. Ancak Suriyelilerin gelişi ile birlikte benzer mağduriyetleri çok daha uzun sürelerdir yaşayan ve kalıcı çözüm adına umutları tükenen onbinlerce insanın giderek görünmez hale gelmesi, içinde yaşadıkları kötü koşulların çok daha ağırlaşmasını netice vermekte ve savunmasızlıklarını artırmaktadır. Nitekim, son dönemde savunuculuk yapan pek çok kuruluşun yayınladığı raporlarda “diğer mültecilerin” adeta “global mülteci milleti” denebilecek büyük nüfus içinde “mültecinin ötekisi” konumuna düştüğü açıkça ifade edilmektedir.<sup>10</sup>

Bu araştırmada, tüm çabalara rağmen, Afrika ülkelerinden gelerek ülkemizde sığınma arayan kişiler, İranlı sığınmacılar ve diğer gruplar, maalesef ulaşılamayan gruplar olarak veri toplama sürecinin dışına düşmüştür. Yine de pilot illerde konuyla ilgili çalışmalar yapmış kişilerle (ikincil kaynaklar) görüşmeler yoluyla bu gruplar hakkında görece görece kısıtlı da olsa bilgiye erişmek mümkün olmuştur. Mülteci uyumu bağlamında standardize edilemeyen bu bilgilerin, çalışmanın bir

10 Konuyla ilgili, Amnesty International, Mülteci-Der, Refugees International, HRW gibi ulusal ve uluslararası çapta pek çok kuruluşun yayınladığı raporlar incelenebilir. Özellikle Afgan mülteciler konusundaki çalışmalarda “For Afghan refugees, there is no going back” (<https://www.hrw.org/news/2017/04/13/afghan-refugees-theres-no-going-back>), “Except God, we have no one” (<https://www.refugeesinternational.org/reports/2017/2/turkey>) gibi başlıklar dikkat çekmektedir.

sonraki fazı için girdi teşkil etmek üzere arşivlendiğini ancak bu rapora dâhil edilmediğini not etmek gerekmektedir.

7 Kasım-10 Aralık tarihleri arasında 4 ilde gerçekleştirdiğimiz saha çalışması boyunca ekibimiz Suriye, Afgan, Irak uyruklu toplamda 155 mülteci ile 16 adet odak grup görüşmesi gerçekleştirmiş; aynı zamanda hane ziyaretleri yoluyla da mültecilerin yaşam koşullarını gözlemlemeye çalışmıştır.

Araştırma ekibi, her ile 1'er haftalık ziyaretler şeklinde organize edilen saha çalışması boyunca mültecilerin yanı sıra, aşağıda kısa bir listesi sunulan kurumlarla her ilde görüşmeye çalışmıştır.

- İl Göç İdaresi Müdürlüğü
- İl Milli Eğitim Müdürlüğü
- İl Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü
- Üniversiteler/Akademisyenler
- Halk Eğitim Merkezleri
- Suriyelilerce işletilen Geçici Eğitim Merkezleri
- Merkez ve mültecilerin yoğun yaşadıkları ilçe belediyeleri/ Belediyelere bağlı sosyal hizmet daireleri
- İldeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
- Ulusal sivil toplum örgütleri
- Yerel sivil toplum kuruluşları
- Mülteciler tarafından kurulmuş sivil toplum kuruluşları
- Barolar, konuyla ilgili avukatlar
- Yerel basın temsilcileri/konuya ilgili muhabirler
- Ticaret odaları

Saha çalışmasının hazırlık aşamasında yapılan masa başı araştırmalarında, 4 ilde ayrı ayrı odak isim ve kurumlar tespit edilerek saha çalışması boyunca bu kişi ve kurumların destek ve görüşlerine başvurulmuştur. Özellikle sivil toplum örgütleri ve mültecilerin çalışmaya sağladıkları destek, ulaşılan kurum ve mülteci sayısının yüksek düzeyde seyretmesinin en önemli nedenidir.

Mülteci ve sığınmacılarla yapılan odak grup görüşmeleri ve ev ziyaretleri, büyük oranda kendisi de UK veya GK yararlanıcısı olan gönüllü irtibat kişilerinin girişimleriyle gerçekleştirilmiş ve bu kişilerin güven tesisi etmesiyle ilerlenebilmiştir. Her görüşmede araştırmacılara Arapça ve Farsça tercümanlar eşlik

etmiştir. Görüşülen gruplarda, gençlerin katılımı, cinsiyet dengesi, yaş, eğitim düzeyi ve mesleki çeşitlilik gözetilmiş; hassas grupların görüşleri alınmak için ise evlere ziyaretlerde bulunulmuştur.

Çalışma süresince, katılımcılara rıza formları imzalatılmış ve onayları alınarak ses kaydı yapılmıştır.

Görüşülen kişilerin uyrukları Suriye, Irak ve Afganistan iken, ulaşılabilen yasal statüler “Uluslararası koruma başvuru sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma yararlanıcısı ve insani koruma yararlanıcısı” olmuştur. Sayıca azlıklarından dolayı<sup>11</sup> “mülteci” ve “ikincil koruma” statüleri yararlanıcısı kişilere erişmek ise mümkün olmamıştır.

---

11 Mülteci ve ikincil koruma statülerine sahip kişiler hakkında maalesef resmi veriye erişilememekte ancak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nden bir yetkiliyle yapılan görüşmeye istinaden sayılarının toplamda 10-12 civarında olduğu düşünülmektedir.

## Araştırma Sonuçları

Çalışmaya dair genel bilgiler ve metodoloji kısımlarında de belirtildiği gibi, Mültecilerin Uyumu Projesi, Türkiye’de mültecilerin *de facto* (kendiliğinden) entegrasyonunu ve gelecekteki entegrasyon kapasitesini dört ana başlık, 10 alt alanda incelemiştir.

Araştırma sonuçlarının ele alınacağı ana başlıklar ve alt alanlara dair araştırma bulguları aşağıdaki sıralama çerçevesinde paylaşılacaktır:

- A. Genel şartlar [Kabul koşullarının entegrasyona etkisi; Anaakımlaştırma]
- B. Hukuki Entegrasyon [Aile birliği ve aile birleşimi; İkamet; Etkin vatandaşlığa erişim]
- C. Sosyo-Ekonomik Entegrasyon [Barınma; Çalışma; Yaşam boyu öğrenme]
- D. Sosyo-Kültürel Entegrasyon [Çocukların eğitimi; Dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon; Toplumlara kaynaştırmak ve katılımı teşvik]

### A. Genel Şartlar

Entegrasyona dair ilksel işaretleri, mültecilerin ülkeye ilk girdikleri zaman diliminden itibaren izlemek mümkündür. Bir devletin, yasa ve kurumları eliyle sergilediği yabancıya/göçmene/sığınmacıya yönelik yaklaşımı, koruma talebindeki kişinin ülkede uzun dönemli bir plan yapabilmesine dair önemli ipuçları vermektedir. Bu kabulden hareketle, araştırma, mültecilerin öncelikle Türkiye’de mevcut yasal statü tanımlamalarından, bu statülere tanınan haklara ve statü sahiplerinin erişebildikleri hizmetlere kadar geniş bir alana odaklanmıştır.

Türkiye’nin bu alana hasredilmiş ilk kanunu olan 2014 Nisan ayında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası’na göre, Türkiye sığınma taleplerine 5 temel başlık altında yanıt vermekte ve mültecilere koruma sağlamaktadır.

### 1. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi

2. **Mülteci:** Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi,<sup>12</sup>

3. **Şartlı Mülteci:** Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi<sup>13</sup>

4. **İkincil Koruma Yararlanıcısı:** Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişi,<sup>14</sup>

5. **Geçici Koruma Yararlanıcısı:** Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancı,<sup>15</sup>

Yasada “Uluslararası Koruma” (UK) ile aynı bölümde yer almayan bir diğer koruma türü de haklara erişim ve entegrasyon olanakları bağlamında bu çalışma çerçevesinde mercek altına almıştır: **İnsani İkamet İzni Sahipleri.** YUKK madde 46, bu izni “a) Çocuğun yüksek yararı söz konusu olduğunda b) Haklarında sınır dışı etme veya Türkiye’ye giriş yasağı kararı alındığı hâlde, yabancıların Türkiye’den çıkışları yaptırılmadığında ya da Türkiye’den ayrılmaları makul

12 YUKK, madde 61.

13 YUKK, madde 62.

14 YUKK, madde 63.

15 YUKK, madde 91.

veya mümkün görülmediğinde c) 55 inci madde uyarınca yabancı hakkında sınır dışı etme kararı alınmadığında ç) 53 üncü, 72 nci ve 77 nci maddelere göre yapılan işlemlere karşı yargı yoluna başvurulduğunda d) Başvuru sahibinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince e) Acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye'ye girişine ve Türkiye'de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında f) Olağanüstü durumlarda” verilebilen bir statü olarak tanımlamaktadır.

Bu statüler ışığında kendilerine koruma sağlanan kişi veya gruplar, yukarıda detayları açıklanan statüler dâhilinde çalışma, barınma, eğitim, ikamet, ikametlin yenilenmesi, Türk vatandaşlığına başvuru hakkı vb. alanlarda birbirlerinden farklı muamelelere tabidirler. Temel eğitim dışındaki bütün kamusal hizmetlere –sağlık dâhil- erişim noktasında başvuru sahipleri (sığınmacılar), tanınmış mülteciler, şartlı mülteciler, ikincil koruma yararlanıcıları, geçici koruma altındaki kişiler ve insani ikamet sahipleri için farklı prosedürler takip edilmekte; hatta bunun da ötesinde, uygulamada temel eğitimde dahi mülteci gruplarının hem kendi aralarında hem de Türk vatandaşlarına kıyasla oldukça farklı muamelelere maruz kaldıkları bilinmektedir. Örneğin, geçici koruma altındaki bir çocuğun kamp içinde temel eğitim hizmetinden faydalanması veya kamp dışında Geçici Eğitim Merkezlerinde eğitim alması mümkün ve görece çok daha kolay işletilebilen bir süreç iken, kamp dışında Türk okullarına kayıt veya devamlılık konusunda gerek uygulamadan sorumlu kimi yetkililerin bilerek veya bilmeyerek takındıkları tavırlar, gerekse de diğer toplumsal veya ekonomik pek çok neden yüzünden her zaman aynı biçimde sonuçlanmamaktadır. Benzer biçimde, farklı statü grupları arasında da temel eğitimden çalışma iznine ya da mesleki/dil eğitim imkanlarına erişime değin pek çok farklılık göze çarpmaktadır.

Hak ve hizmetlere erişimle ilgili saha çalışmasından edinilen bilgi ve veriler diğer ana başlıklar altında detaylandırılacaktır. Ancak “Genel Şartlar” altında, farklı statü gruplarına mensup uluslararası koruma (UK) yararlanıcılarına dair veriye ulaşmak konusundaki zorlukların öncelikle not edilmesi gerekmektedir. Geleneksel koruma grubu olarak anılan bu kişilere dair istatistiki veriler, raporun son hazırlıkları döneminde gelişmeye başlamakla beraber, çok temel düzeydeki bazı rakamlar dışında araştırmacılara kapalı tutulmaktadır.<sup>16</sup>

16 Bu çalışma kapsamında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne, yasaca tanımlanan statülerden yararlanan kişi sayısına dair resmi talepler gönderilmiş ancak ilgili kurumdan verilerin paylaşıl-



Yine, geleneksel olarak ve yaratılan algılar sonucunda, evrensel uluslararası koruma ve mülteci ilkelerinin cömert savunucuları olduğu iddia edilen birçok Avrupa ülkesi, ABD ve Avustralya, ülkeye yönelen yoğun ve farklı türlerdeki insan akınları sonucunda neredeyse 1990'lardan itibaren, "ulusal çıkar korumacısı" politikaların ve güvenlikçi perspektifin yükselişine sahne oldu. Sorunu komşu ülkelerde hapsetme, duvarlar örme, ulaşım araçlarına yaptırımlar koyma, katı vize politikaları uygulama gibi unsurları içeren Batı ülkelerinin bu politikaları, mültecilerin ve ekonomik nedenlerle "düzensiz" (belgesiz) hareket eden göçmenlerin geçiş güzergahında bulunan ülkelerde tıkanıp kalmalarına yol açtı. Onların bu ülkelerde kalıcı olacağına sinyallerini uzun süredir verilmektedir. Avrupa'nın sığınma politikaları giderek sıkılaşıırken Türkiye'nin ve Avrupa'ya komşu diğer bazı ülkelerin birer "mülteci deposu"na dönüşmeleri üzerine onyıllardır devam eden tartışmaların gölgesinde, bu makro sinyallere ve yerelde devam eden fiili entegrasyon sürecine rağmen henüz Türkiye'nin ulusal çapta bir entegrasyon nosyonunu kabul ettiğini söylemek şu an için zordur. Böylesi büyük bir ekonomik, sosyal ve siyasal yükün, coğrafi konumundan dolayı tek bir ülkenin omuzlarına bırakıldığı bir zeminde Türkiye için entegrasyonun ne denli zor ve maliyetli bir karar olacağını teslim etmek gerekse de tersi durumun, yani yükün hala Türkiye'nin omuzlarında olduğu realite iken entegrasyon kararına direnmenin maliyetinin çok daha yüksek olacağı da bir gerçektir.

Öte yandan, son 6 yılı kapsayan Suriye krizi boyunca, Türkiye, acil müdahale ve yardım alanında hızlı gelişme kaydeden bir ülke olduğunu ispatlamıştır. Krize hızlı ve etkili cevap verme kapasitesi, Türkiye'nin, kapsamlı bir ulusal strateji çerçevesinde kriz şartları altında yetişmekte olan insan kaynağını "entegrasyon" için hizmet veren kaliteli ekiplere dönüştürmesinin de mümkün olabileceğine dair bir işaret olarak okunabilir. Her alandan kamu personellerinin, bugünden temelleri atılacak bir vizyon çerçevesinde eğitilmesi, entegrasyon kararına varılın veya varılmasın, her iki durumda da ülke adına büyük kazanç meydana getirecektir.

---

mayacağını belirten bir yanıt alınmıştır. Şu an statü gruplarına dair rakamları bildiren eldeki tek açık kaynak Avrupa Komisyonu tarafından 9 Kasım 2016 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporu'dur. ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)) Raporda yer alan bilgiye göre, Türkiye'de bahsi geçen tarih itibarıyla 36,952 kişiye şartlı mülteci statüsü verilmiştir.

Yine Kızılay Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü tarafından Mart 2017'de yayınlanan Göç İstatistik Raporu'na göre, ülkede 2017 yılında aktif olarak Türkiye'de İnsani İkamet İzni, Uzun Dönem İkamet İzni ve İnsan Ticaret Mağduru İkamet İzni ile bulunan yabancı sayısı 51,613'tür. Görüldüğü gibi, UK statülerine göre veya ikamet izni türlerine göre spesifik hale getirilmiş veri setlerine ulaşmak hayli güçtür.

Son olarak, entegrasyon vizyonunun tüm tarafları kapsayacak biçimde geniş ve net sınırlar ile belirlenmesi için bakanlıklar, ticaret birlikleri, araştırma kuruluşları, enstitüler, alanda uzman dernekler ve sivil toplumun sürece dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak entegrasyon başlığı altında yürütülen kamu-sivil toplum işbirliği altındaki çalışmalar, bir ulusal çerçevenin yokluğunda parçalı ve dağınık biçimde yürütülmektedir. Örneğin Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Kadın ve Demokrasi Derneği (KADEM), kadın Suriyelilerin topluma entegre edilebilmesi amacıyla Şubat 2017’de bir protokol imzalamıştır.<sup>17</sup> Milli Eğitim Bakanlığı ise 30.01.2017 tarihinde “Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi”ni başlatmıştır.<sup>18</sup> Yine pek çok farklı sivil toplum örgütü, kadınların, gençlerin, çocukların topluma entegrasyonlarını hedefleyen ama genellikle birbiriyle eklemlenmemiş projeler yürütmektedirler. Ayrıca bu çalışmaların şimdiye kadar yapılan bilimsel çalışmalarla belirlenen kriterler ve Türkiye’nin özel şartları ve konumuna ne derece uyumlu olduğu tartışmalıdır. Benzer şekilde, saha araştırması kapsamında görüşmeler gerçekleştirdiğimiz ulusal düzeydeki aktörlerin mülteci meselesine dair farkındalıkları hâlihazırda hizmet sahalarının ötesine geçemezken, yereldeki aktörlerin de (illere göre değişmekle birlikte) kurumlar arası koordinasyon eksikliğinden yakındıkları ve entegrasyon konusunda görelî bir bilinç geliştirebildikleri belirtilmelidir.<sup>19</sup> Özellikle Şanlıurfa ve İstanbul’da görüşülen paydaşların “mültecilerle ortak yaşam ve gelecek” konusunu gündem edindikleri görülmüştür. Yoğun Suriyeli nüfus barındırmayan Kayseri ve Sakarya’da ise, konuya yönelik farkındalığın da İstanbul ve Şanlıurfa’ya göre hayli düşük olduğu, çoğunlukla “misafir” ve geçicilik üzerinden meseleyi kavrama konusunda ısrarlı bir tutum içerisinde buldukları görülmüştür.

Özetle, birbirinden farklı zaman ve düzlemlerde başlatılan –sivil toplum veya devlet kaynaklı- inisiyatiflerin sahadaki gerçekliğe ve uzun süredir birlikte yaşamı ***planlanmamış şartlar dahilinde*** tecrübe eden toplumların artan ihtiyaçlarına cevap verebilmesi mümkün görünmemektedir. Bilhassa yüzbinlerle ifade edilen yoğun mülteci nüfusu baskısı altında olan illerde hem birlikte yaşam olanakla-

17 AFAD ve KADEM Arasında Suriyeli Kadınların Entegrasyonu Protokolü İmzalandı, 23 Şubat 2017, <https://www.afad.gov.tr/tr/16140/AFAD-ve-KADEM-Arasinda-Suriyeli-Kadinlarin-Entegrasyonu-Protokolu-Imzalandi>, erişim tarihi 01.05.2017.

18 “Suriyeli çocukların Türk eğitim sistemine entegrasyonunun desteklenmesi projesi”, MEB, 30.01.2017, <http://www.meb.gov.tr/suriyeli-cocuklarin-turk-egitim-sistemine-entegrasyonunun-desteklenmesi-projesi/haber/12824/tr>, erişim tarihi: 01.05.2017.

19 Bu bilgi, saha çalışması boyunca kendileriyle görüşülen yereldeki kamu görevlileri ve sivil toplum kuruluşlarının beyanlarına dayalıdır.

rına dair pozitif işaretleri hem de toplumsal çatışma alanlarının çoğalışını not etmekte fayda vardır. Saha ziyaretlerinde her kesimden paydaşlarla yapılan görüşmelerden çıkan sonuç, bu birlikteliğin *kendiliğinden* gelişimini veya geçmişe uzanan akrabalık, din ve dil ortaklıklarının kendiliğinden entegrasyonu sağlamsını beklemenin, sorunları büyütmekte olduğudur.

## **B. Hukuki Entegrasyon**

Mültecilerin entegrasyonu, kabul koşullarından başlayarak kamusal hizmetlere erişimin mültecileri de kapsayacak biçimde genişletilmesi ve uzun dönemli yaşam perspektifi sunulmasına kadar geniş bir yelpazede mümkün kılınabilecek bir planlama gerektirmektedir. Bu planlamanın temelinde ise mültecilerin, uluslararası korumaya muhtaç kimselerin, haklarının hukuken sağlam bir zemine oturtulması, yani statü güvenliğinin sağlanması gelmektedir. Ancak statü güvenliği, yalnızca uluslararası koruma yararlanıcısını bireysel olarak kapsamakla yetinmemeli, söz konusu kişinin yasada yer alan tanımıyla “aile” fertleri ile birlikte, uzun dönemli sivil ve siyasal katılımının mümkün kılınabildiği bir atmosfer çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu da mülteci entegrasyonunu kalıcı bir politikaya çevirecek bir hukuki çerçeve ile mümkün olabilir. Uluslararası sığınma sisteminin halihazırdaki geçerli en önemli hukuki aracı 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme ve 1967 tarihli Protokol’dür. Her iki temel belge, uluslararası koruma kavramının, kalıcı çözümleri de içermesini öngörmektedir. Bu belgelerdeki mülteci statüsüne bağlı temel hakların coğrafi sınırlama gibi uygulamalarla tanınmaması, en önemli kalıcı çözüm olan yerel entegrasyonu imkansız kılmaktadır. Bu çalışmada, hukuki entegrasyon, **ikamet, etkin vatandaşlığa erişim ve aile birleşimi** alt başlıklarında değerlendirilmiştir.

### **Aile Birleşimi**

Mültecilerin, korumasından faydalandıkları ülkeye aile üyelerini getirebilmeleri ve bu ülkede birlikte güven içinde yaşayabilmeleri, entegrasyonun hukuki sacayaklarından birini oluşturmaktadır. Aile kurumunun sürekliliğinin sağlanabilmesi, öncelikle mekânsal birleşme olanaklarının açık olmasına, bir sonraki aşamada ise aynı aileye mensup –yasaca belirlenmiş- fertlerin hukuki güvence altında, hak ve hizmetlere erişimlerinin sağlanabildiği bir düzlemde yaşamlarının devam ettirebilmeleri ile mümkündür. Mültecilerin, buldukları ülkede kalıcılıklarının ve uzun erimli gelecek planlaması yapabilmelerinin de en kritik göstergelerinden biri, aile birleşmesi prosedürlerinin mahiyeti ve buna dair verilerdir.

Aile birliği ve birleşimi başlığı altında Türkiye’deki hukuki entegrasyon imkanları incelendiğinde ortaya şöyle bir manzara çıkmaktadır:

- ❖ YUKK, madde 3'e göre aile üyeleri "başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin eşini, ergin olmayan çocuğu ile bağımlı ergin çocuğunu" kapsamaktadır. Destekleyici ise aynı maddenin f bendinde "aile birliği amacıyla Türkiye'ye gelecek yabancıların masraflarını üstlenen ve ikamet izni talebinde bulunanlar tarafından başvuruya dayanak gösterilen Türk vatandaşını veya Türkiye'de yasal olarak bulunan yabancı" olarak tanımlanmaktadır.
- ❖ YUKK, madde 34(1) Türkiye'de **yalnızca** tanınmış mülteciler (recognized refugees) ve ikincil koruma yararlanıcılarının, Geçici Koruma Yönetmeliği madde 49 ise ihtiyaç duymaları halinde geçici koruma yararlanıcılarının ve geçici koruma altındaki refakatsiz çocukların aile birleşimi imkânlarından faydalanabileceğini belirtmektedir.
- ❖ Yine, YUKK madde 34(1), açık olmasa da, insani ikamet izni sahiplerinin de ikamet izinlerini "aile ikametine" dönüştürmek suretiyle bu imkândan yararlanabileceği şeklinde yorumlanabilir.

MPG tarafından hazırlanan karşılaştırmalı raporda da belirtildiği gibi Türkiye, yukarıda sıralanan üç belirleyen ışığında, "1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan aile birleşimine dair tavsiyeye ancak **kısmen** riayet etmektedir". YUKK'ca öngörülen aile birleşimi hakkına erişim kesin olarak mültecilere, ikincil koruma yararlanıcılarına ve geçici koruma altındaki kişilere; kesin olmamakla birlikte ise insani ikamet izni sahiplerine açık tutulmuştur. Sayıları bugün 37 bin civarındaki şartlı mültecinin ise bu hizmetten faydalanması mevcut yasal çerçevede mümkün görünmemektedir.

Aile birleşimi hizmetinin önemli bir ayağı olan aile fertlerinin izini sürme faaliyetini ise Türk Kızılayı ve Uluslararası Kızılaylar ve Kızılhaçlar Federasyonu üstlenmiştir. Geçtiğimiz 2 yıla ait aile birleşimi ve iz sürme faaliyetlerine dair verilere tüm koruma grupları çerçevesinde ulaşmak mümkün olmamıştır, ancak saha çalışmasında yetkililerle yapılan görüşmelerde Türk makamlarının özellikle geçici koruma altındaki Suriyelilerin talepleri doğrultusunda evrakların uygunluğu denetlerken "açık sınır kapılarından" yapılacak girişlerde kolaylık sağladığı<sup>20</sup> ve 2015 yılında Suriyeli 1235 ailenin aile birleşiminin başarıyla sonuçlandırıldığı<sup>21</sup> öğrenilmiştir. Talebin işleme alınabilmesi için otoritelerce talep edilen evraklar, talep sahibi Geçici Koruma yararlanıcısına ait adres bildirim belgesi, yararlanıcının anavatanında iken aldığı pasaport veya herhangi bir geçerli kimlik belgesi,

20 Göç İdaresi personeli ile birebir mülakat, 11 Kasım 2016.

21 SGDD temsilcisi ile mülakat, 11 Kasım 2016.

Türkiye'deki statüsünü belirtir kimlik belgesi, aile birleşimine konu ferdin yararlanıcının kanunda müsaade edilen yakınlarından biri olduğunu (eş, 18 yaşından küçük evlat, bakıma muhtaç anne-baba vb) kanıtlar belgedir.

Türkiye'de sığınma sisteminin, devam ettirilen coğrafi kısıtlamaya bağlı olarak “geçicilik” nosyonu üzerine bina edilmiş olması; mültecilerin yeniden yerleştirilmesi ve kalıcı perpektifler çerçevesinde bulunduğu ülkede yeni bir hayat kurmasının temelinde yer alan aile birleşimi imkânını da son derece kısıtlı uygulanır bir prosedüre dönüştürmüştür. Teorik olarak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Geçici Koruma Yönetmeliği aile birleşimi konusuna çözüm getiren bir yaklaşımı benimsemişse de statü grupları arasındaki farklı muamele, entegrasyonun sağlıklı işlemesi için önem arz eden bir alanı kısmen işlevsiz hale getirmektedir.

Saha araştırması kapsamında mültecilere birinci derece yakınlarını Türkiye'ye getirebilmek adına “aile birleşimi için başvuru yaptınız mı?” ve “çevrenizde aile birleşimi imkânlarından faydalanmış bir örnek bulunuyor mu?” soruları yöneltilmiş, Afgan ve Iraklı gruplardan çoğunlukla üçüncü ülkelere yerleştirilmiş aile fertleri ile birleştirilmeyi bekledikleri şeklinde yanıtlar alınmıştır. Türkiye'de bir gelecek kurmak ve ailesini yanına getirmek istediğini belirten genç bir Afgan mülteci ise “ailemi nasıl bulacağımı ve bu konuda kime başvuracağımı bile bilmiyorum” ifadelerini kullanmıştır. Suriyeli katılımcıların beyanlarından ise mültecilerin aile birleşimi ve Suriye'de aile üyelerinin izini sürmek için illegal araçlara yüksek ücretler ödemek zorunda kaldıkları öğrenilmiştir.

**Tablo 5.** *Odak grup görüşmeleri katılımcı cevapları: Aile Birleşimi*

		<i>Aile birleşimi için başvuru yaptınız mı?</i>	<i>Aile Birleşimi işlemlerinin nasıl ve hangi şartlar altında yürütülebileceğinden haberdar mısınız?</i>
<b>Şanlıurfa</b>	<b>Geçici Koruma altındaki Suriyeliler</b>	Sadece birkaçı	Sadece bir kaç
<b>Kayseri</b>	<b>GK Suriyeliler</b>	hiçbiri	Sadece birkaçı
	<b>Iraklı sığınmacılar</b>	hiçbiri	hiçbiri
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	hiçbiri	hiçbiri
<b>Sakarya</b>	<b>Iraklı sığınmacılar</b>	hiçbiri	hiçbiri
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	hiçbiri	hiçbiri
<b>İstanbul</b>	<b>GK Suriyeliler</b>	hiçbiri	Sadece birkaçı
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	hiçbiri	hiçbiri

## İkamet&Vatandaşlık

Hukuki entegrasyonun diğer bileşenleri ikamet ve etkin vatandaşlığa erişim, Türkiye’de son dönem “Suriyeli mültecilere vatandaşlık” temalı siyasi tartışma<sup>22</sup> bağlamında olduğu kadar, çeşitli uyruk ve statülerden tüm mültecilerin başta statü güvenlikleri olmak üzere ülkede yaşadıkları süreyi kısa, orta ve uzun vadede başka hakların kapısını aralamak için kullanıp kullanamayacakları hususunda da önem arz etmektedir.

Mültecilere tanınan uluslararası koruma ve geçici koruma statüleri arasında (tanınmış) mülteci ve ikincil koruma yararlanıcısı dışındaki statülerin süreklilik ve güvenilirliğinden bahsetmek mevcut şartlar altında mümkün değildir. GK yararlanıcıları için *vatandaşlık* ve *Suriye’de tampon bölge kurma* arasındaki geniş skalada seçeneklerin gündemde olması, statü güvenliğine ve uzun dönemli perspektif geliştirmenin güçlüğüne işaret etmektedir. Yine aynı grup için eğitim ve istihdam alanlarında entegrasyon projeleri çoğalırken, bu projelerle eş zamanlı biçimde “savaş bittiğinde çoğunun geri dönmesi gerektiği” ne yönelik bir kamuoyu beklentisi de pek çok algı araştırmasında göze çarpmaktadır.

Öte yandan görece güvenli bu iki statüyü (mülteci ve ikincil koruma) elde edebilmenin son derece güç olduğu bilinmektedir; çalışmanın paydaş ziyaretleri kapsamında Göç İdaresi’nden alınan sözlü bilgiye göre Türkiye’de bu statülere sahip kişilerin güncel sayısı toplamda 10-12 arasında değişmektedir.

22 Suriyelilere vatandaşlık konusunda gerek TBMM’de gerekse de ulusal ve yerel medyada pek çok tartışmaya rastlamak mümkündür. 12 Haziran 2016 tarihinde, dönemin İçişleri Bakanı Efkân Ala’nın TBMM Genel Kurul’unda yaptığı konuşma, bu alandaki en önemli açıklamalardan biridir. Bu konuşma, hem pek çok tartışmanın fitilini ateşlemiş hem de sosyal entegrasyon teriminin resmi diskura girişi bakımından da bir milat teşkil etmiştir. (Bkz. “Bakan Ala: Suriyelilere Vatandaşlık Vereceğiz”, 12.06.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=wBuTBaQrpuo>). Bakan, konuşmasında şu ifadelere yer vermişti: “Yarar gördüğümüz Suriyelileri Türk vatandaşlığına alacağız. Bu politikamızı büyük bir onur ile savunuyoruz. Hiç de tereddüt göstermiyoruz. Çifte vatandaşlık konusunda düzenlemeler, değişiklikler yaptık. Çalışmalara İçişleri Bakanlığı olarak Türkiye’nin bütün o göçmenlerinin olduğu bölgelerde daha da hız verdik. Türkiye dosya dosya ele alınıyor. Ailesiyle birlikte ele alınarak tehlike, tereddüt, *yani toplumsal entegrasyonda da sorun olmayacak şekilde* ele alınıyor. Eleştirebilirsiniz. Siz iktidarda olursanız hiç almayabilirsiniz. Bunları millet değerlendirecek. Sakınca görmediğimiz, yarar gördüğümüz hem kendi hem de Suriye bakımından aileleri, Türk vatandaşlığına daha hızlı bir biçimde alacağız. Kendi ülkelerinde düzen kurulduktan sonra elbette dönebilecekleri bir anlayış ile bu meseleyi yönetiyoruz.” Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın ardından İçişleri Bakanından gelen bu açıklama, neredeyse 1 yıldır devam eden bir tartışmanın da fitilini ateşlemiş oldu. 5 Temmuz tarihli “Suriyelilere Vatandaşlık Tartışması” başlıklı DW haberi, bu alanda tüm siyasi tarafların görüşlerinin özeti niteliğindedir. Bkz. DW, 5.7.2016, <http://www.dw.com/tr/suriyelilere-vatanda%C5%9Fli%C4%B1k-tart%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1/a-19377980>

Türkiye'deki 3 milyonu aşkın mülteci için tartışmaların odağında olan geçicilik-kalıcılık dikotomisi ve buna bağlı lokal entegrasyon imkanlarının harekete geçirilmesi meselesi, statü güvenliğinden uzun dönemli ikamet hakkına erişime kadar geniş bir yelpazeyi kapsıyor. Bilindiği gibi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin coğrafi çekince ile kabulü ve bu çekincenin hâlen devam ettirilmesi nedeniyle, Türkiye, uluslararası koruma ve geçici koruma statü sahiplerine uzun dönemde kalıcılık kapılarını kapatmıştır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) madde 42(2), mültecilerin, şartlı mültecilerin, ikincil koruma yararlanıcılarının, insani ikamet izni sahiplerinin ve geçici koruma altındaki kişilerin uzun dönem ikamete geçişlerine müsaade edilmediğini açıkça bildirmektedir. Ancak YUKK madde 83'e istinaden bu gruplar içerisinde mültecilere 3 yıl, şartlı mülteciler ve ikincil koruma yararlanıcılarına ise yenileme imkânı ile birlikte 1 yıllık ikamet izni verilmektedir. İnsani ikamet izni ise en fazla birer yıllık süreyle olmak üzere genellikle 6 aylık izinler şeklinde sağlanmaktadır. Geçici koruma statüsünün -varoluşuna içkin- zamansal belirsizlik ise açıktır. Bu belirsiz uzun veya kısa dönemde, ki güncel tecrübeye bu süre 6 yılını doldurmuştur, geçici koruma altında yaşamını sürdüren 3 milyona yakın insanın geleceğe dair beklenti ve umutlarının söndüğü, mevzuatta olmasa bile pratikte pek çok temel hak ve hizmetten mahrum kaldıkları ve maalesef özellikle eğitim alanında telafisi çok güç kayıplar yaşadıkları not edilmelidir. YUKK madde 42(2)'ye ilaveten, Geçici Koruma Yönetmeliği madde 25'te de "Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye'de kalış hakkı sağlar. Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz," denilmektedir.

Öte yandan, Türkiye'de son 1 yıldır geçici koruma altındaki Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarının Türk vatandaşlığına kabulüne dair –özellikle seçim dönemlerinde alevlenen- bir siyasi tartışma sürmektedir. Hükümet kanadı, yetenekli ve eğitilmiş Suriyeli mültecilere vatandaşlık verilmesinin ülkenin yararına olduğu yönünde görüş beyan ederken, muhalafet partilerinin tutumunun çok daha temkinli ve eleştirel olduğu gözlenmektedir. Öte yandan, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü eliyle eğitilmiş ve yetenekli Suriyelilere vatandaşlık verilmesi konusunda ulusal çapta bir çalışma yürütüldüğü de bilinmektedir. Konu hakkında Başbakan Yardımcısı Veysi Kaynak tarafından yapılan açıklamada konunun planlanma biçimi şu şekilde ifade edilmiştir: "Türkiye'de bulunan Suriyelilerden geri dönmek istemeyen, bu ülkenin vatandaşı olmak isteyenlere vatandaşlık imkanı verme hususunda hükümetimizin bir kararı var. Bunun için

de kendi alanlarında uzman olanlar, sanatçısından, mühendisine, doktorundan eczacısına birçok insan var. Türkiye’de çalışma izni verilmiş olanlar, 1 yıl önce işletmelerimizde yüzde 10 oranında Suriyeli mülteci çalıştırılablmesine dair hükümet bir karar almıştı daha sonra haziran ayında da “Yabancı İşgücü Kanunu” çıkarmıştı. Öncelikle belli alanda uzman olanlar, yüksek tahsil yapanlar ve Türkiye’de çalışma izni olanlara İçişleri Bakanlığımız, Nüfus Vatandaşlık Genel Müdürlüğü ve Göç İdaresi verilerinde muhtemelen 20 bin 500 aile bunun toplamı 80 bin bir nüfus ancak otomatik bir vatandaşlığa geçiş tabii ki mümkün olmayacak. Bunlar, İç ve Dış Güvenlik Teşkilatımız tarafından araştırılacaklardır, ülke güvenliğimize aykırı olmayacak, tehlike, risk oluşturmayacak kişiler vatandaşlığa alınacaktır.”

Çalışma kapsamında odak grup görüşmeleri esnasında mültecilere vatandaşlık konusundaki fikirlerini de sorma imkânı yakalanmıştır. “Türkiye’de kalmak ve vatandaş olmak ister misiniz?” sorusuna geçici koruma altındaki Suriyelilerce “çifte vatandaşlık hakkı tanınırsa elbette isteriz ancak Suriye vatandaşlığından vazgeçmemiz söz konusu olursa kabul etmeyiz”, Afgan mülteciler tarafından ise çoğunlukla “çifte vatandaşlık olsun veya olmasın, her şartta Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını istiyoruz” yanıtları verilmiştir. Mültecilerle konu hakkında görüşülürken dikkat çeken bir husus, kişilerin yasal statülerine, statülerin sağladığı/kısıtladığı haklara ve statülerinin güvenliğine dair bilinç sahibi olmamaları; ancak vatandaşlık konusunda Türkiye devletinden beklenti içinde bulunmalarındır.<sup>23</sup> Bazı mültecilerin vatandaşlık ile ilgili görüşleri aşağıda dikkate sunulmuştur:

“Vatandaşlık yahut başka türlü bir kalıcılık tanınsa elbette Türkiye’de yaşamayı arzu ederiz. Neden istemeyelim? Ama devletiniz bunu yapar mı, hiç umudum yok...” **(60lı yaşlar, Iraklı erkek, Sakarya)**

“Bu ülkede, tıpkı Irak’ta olduğu gibi, çocuklarımın geleceğinden endişe duyuyorum. Vatandaşlık değil, üçüncü ülkeye yerleştirmek isterim, kalmak belirsizliklerle dolu.” **(40’lı yaşlar, Iraklı kadın, Sakarya)**

“Elbette başka ülke vatandaşlığındansa kültürümüzün, dinimizin ortaklaştığı Türkiye’de kalıcılık isterim.” **(30’lu yaşlar, Iraklı, Erkek, Sakarya)**

23 10 Kasım-8 Aralık 2016 arasında farklı tarihlerde 4 pilot ilde gerçekleştirilen odak grup görüşmeleri.



“Ev alamıyor, ticaret yapamıyoruz. Çocuklarım ziyan olup gidecek. Burada neden yaşamak isteyeyim? Vatandaşlık verilse de boş.” (40’lı yaşlar, Suriyeli erkek, Kayseri)

“Türkiye bize vatandaşlık ve insanca yaşam versin. Belirsizlik bizi bitirdi. Geldiğimde sapasağlamdım, şimdi hastalıklarla boğuşuyorum. 9 yıldır bana burada yaşıyor musun, öldün mü diye kimse sormadı. Ailece intihar etmek istedik. İnsan gibi yaşamaya hakkımız yok mu?” (30’lu yaşlar, Afgan kadın, Kayseri)

“Biz yaşamıyoruz. Bizden sonrakiler yaşasın isterim. Türkiye devleti bizi kurtarsın, vatandaş olalım.” (30’lu yaşlar, Afgan kadın, Kayseri)

“Türk hükümetinin bize vatandaşlık vermesini çok istiyorum. Burada hiçbir yanlış işe bulaşmadan 3 yıl geçirdim. Neden geri döneyim? Burada yaşamak, çocuklarıma gelecek kurmak istiyorum. Kendim için değil, çocuklarım için Türkiye’den beklentim umutlanabileceğim bir gelecek.” (30’lu yaşlar, Afgan Erkek, Sakarya)

**Tablo 6.** Odak grup görüşmeleri katılımcı eğilimleri: “Türkiye’de kalmak ve bu ülkenin vatandaşı olmak ister misiniz?”

		“Çifte vatandaşlık” beklentisi olanlar	“Sadece TC vatandaşlığı Kafidir” diyenler
Şanlıurfa	Geçici Koruma altındaki Suriyeliler	Çoğu	Sadece birkaçı
Kayseri	GK Suriyeliler	Çoğu	Sadece birkaçı
	Iraklı sığınmacılar	Hiçbiri	Hiçbiri
	Afgan sığınmacılar	Sadece birkaçı	Çoğu
Sakarya	Iraklı sığınmacılar	Hiçbiri	Hiçbiri
	Afgan sığınmacılar	Hiçbiri	Hepsi
İstanbul	GK Suriyeliler	Çoğu	Sadece birkaçı
	Afgan sığınmacılar	Sadece birkaçı	Çoğu

## C. Sosyo-Ekonomik Entegrasyon

### Barınma

Türkiye’de uluslararası koruma yararlanıcıları ve kamplar dışında yaşamını sürdüren geçici koruma altındaki kişiler için devlet kaynaklı barınma desteği söz konusu değildir. YUKK’ta uluslararası koruma yararlanıcıları ve başvuru sahiplerinin kendi imkânları ile barınma ihtiyaçlarına çözüm bulmalarının beklendiği net biçimde ifade edilmektedir.<sup>24</sup> Ancak bunun yanında, hassas gruplara/özel ihtiyaç sahibi UK ve GK yararlanıcılarına barınma imkânları (kamplarda veya Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na işletilen kabul veya barınma merkezlerinde) sunulabilmesi yasa ile garanti altına alınmıştır. Ancak bu özel barınma tedbirlerinin kısa vadeyi kapsayan geçici uygulamalar olduğu not edilmelidir.

Uluslararası koruma ve geçici koruma yararlanıcılarının tamamına yakını konut ihtiyaçlarını kendi çabaları ile karşılamaktadırlar. Sadece çok az sayıda mültecinin valilik ve kaymakamlıklara bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları eliyle bir defaya mahsus 100-300 TL arasında değişen miktarlarda kira yardımı alabildiği, çok zor durumdaki bazı ailelere ise yine yerelde inisiyatif alan resmi otoriteler veya STK’larca birkaç aylık barınma desteği sağlandığı bilinmektedir.<sup>25</sup> Saha araştırması kapsamında 4 ilde yapılan ziyaretlerde özellikle sivil toplum örgütlerinin mültecilerin barınma sorunlarını çözme konusunda resmi kurumlarla iletişimi sağlayan, ihtiyaç sahiplerini ilgili kurumlara yönlendiren yahut bizzat kendi bütçelerinden mültecilere tek seferlik kira yardımında bulunan bir rol üstlendikleri bilgisi edinilmiştir.<sup>26</sup>

24 Bkz, YUKK madde 95, Kabul ve barınma merkezleri: “(1) Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin, barınma ihtiyaçlarını kendisinin karşılaması esastır. (2) Genel Müdürlük, başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin barınma, işe, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanacağı kabul ve barınma merkezleri kurabilir. (3) Merkezlerde özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılmasına öncelik verilir. (4) Kabul ve barınma merkezleri, valilikler tarafından işletilir. Genel Müdürlük, merkezleri; kamu kurum ve kuruluşlarıyla, Türkiye Kızılay Derneği ve göç alanında uzmanlığı bulunan kamu yararına çalışan derneklerle protokol yaparak işletirebilir. (5) Kabul ve barınma merkezi dışında ikamet eden başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler ve aile üyeleri bu merkezlerdeki hizmetlerden yararlandırılabilir. (6) Kabul ve barınma merkezlerinde sağlanan hizmetler, satın alma yoluyla da yürütülebilir. (7) İmkânlar ölçüsünde merkezlerde kalan ailelerin bütünlüğü korunur. (8) Göç alanında uzmanlığı bulunan ilgili sivil toplum kuruluşu temsilcileri, Genel Müdürlüğün izniyle kabul ve barınma merkezlerini ziyaret edebilirler.”

25 STK temsilcileri ile birebir mülakatlar, (Şanlıurfa, Sakarya, İstanbul, Kayseri), Kasım 2017.

26 İstanbul, Kayseri, Sakarya ve Şanlıurfa’da STK temsilcileri ile yapılan mülakatlar. Kasım-Aralık 2016.

Araştırma ekibi, saha çalışması süresince fiziki yaşam imkânları ve barınma koşulları konusunda hem mültecileri dinlemek hem de ev ziyaretleriyle bizzat bu koşullara şahitlik etme şansı bulmuştur. Barınma, en temel insani ihtiyaçlardan biri olarak, entegrasyon tartışmasının da zeminin teşkil etmektedir. Uyruk ve statülerinden bağımsız olarak hemen hemen tüm mülteciler –şayet menşe ülkeden gelen düzenli bir gelire yahut birikime sahip değillerse- son derece zor fiziksel koşullarda, kalabalık aileleriyle birlikte yaşam mücadelesi vermektedir. Mültecilerin yaşadıkları evler, kimi zaman yerel halkın ücretsiz olarak birkaç aileye tahsis ettiklerinin dışında, neredeyse tamamen kiralık konutlardan oluşmaktadır.<sup>27</sup> Mültecilerin odak grup görüşmelerinde aktardığına göre barınma şartları “bireylerin, özellikle de çocuk ve yaşlıların sağlığını koruyarak yaşayabilmesi için son derece elverişsiz, kiralar ise konutların fiziksel şartları ile ters orantılı biçimde yüksek”tir.

Evlerinin yapısal özelliklerini ve sahip oldukları eşyaların durumunu sordüğümüz mültecilerin yanıtlarından derlediğimiz koşullar şöyle:

**Tablo 7. Odak grup katılımcılarının cevapları: “Yaşadığınız evi fiziksel şartlarını göz önünde tutarak tarif eder misiniz?”**

	<b>Katılımcıların cevaplarından derlenmiş ortak özellikler</b>
<b>Yaşadığınız evi fiziksel şartlarını göz önünde tutarak tarif eder misiniz?</b>	➤ Konutlar, genellikle güneş almayan, rutubetli bodrum katları yahut dükkândan bozma/baraka denebilecek yapılar
	➤ Evde bulunan eşyaların tümü ikinci el ve büyük oranda komşuların bağışları
	➤ Hanedeki birey sayısına yetecek kadar eşya, özellikle de yatak/yorgan bulunmuyor
	➤ Isınma, genellikle Kaymakamlık, Belediyeler yahut STK’lar eliyle yapılan tek seferlik yakacak yardımları dışında, çöpten alınan malzemelerin yakılması yoluyla sağlanabiliyor yahut kışın büyük bölümünde evleri ısıtmak mümkün olmuyor
	➤ Kira, elektrik ve su faturalarının ödenmesi konusunda hemen bütün mülteciler sorun yaşıyor; pek çok mülteci aile, kirayı ödeyemediği için sık sık ev değiştirmek durumunda kalıyor
	➤ Yaşadıkları bölgelerin eski, çöküntü semtler olması nedeniyle altyapı, özellikle de kanalizasyon sorunlarından şikâyetçiler; halk sağlığı açısından tehdit oluşturan şartlardan muzdarip olanların oranı azımsanmayacak düzeyde. <sup>28</sup>

2016 yılında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından vatandaşlık tartışmaları ekseninde gündeme getirilen “Suriyeli mültecilere TOKİ evlerinin

27 İstanbul’da yapılan bir saha araştırmasında bu oran %93 olarak tespit edilmiştir. Bkz. “Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul”, Prof.Dr.Ayhan Kaya, Hayata Destek Derneği, 2016., s.21.

28 Özellikle Kayseri ve Sakarya’da görüşülen Afgan mültecilerin çoğunun (kadın ve çocuklarda bu durum daha belirgindir) sağlıksız barınma koşulları nedeniyle sık sık hastalandıkları ve gerekli tedaviye erişimde güçlük çektikleri gözlenmiştir.

uygun fiyat ve taksit imkânlarıyla satılması”<sup>29</sup>, diğer mülteci gruplarını kapsama da ilk kez belli bir grup mültecinin barınma ihtiyaçlarına kalıcı bir çözüm arayışının resmi düzeyde ele alınması anlamına gelmektedir.

Entegrasyon konusunda barınma eksenli diğer göstergeler bağlamında da pozitif işaretlere rastlamak maalesef oldukça zordur. Emlak piyasasında mültecilerin içinde buldukları yaşam koşullarına yönelik bilinç düzeyinin eksi yönde yüksek olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Saha çalışması, mültecilerin yukarıda sıralanan koşullara sahip konutlar için ortalama 500-550 TL kira ödemek durumunda kaldıklarını, kimi bölgelerde ise bu rakamın 1000 TL<sup>30</sup> bandına eriştiğini göstermiştir. Bu miktarlar, çoğu durumda, yaşayabilmek ve kira ödeyebilmek için tüm aile fertlerinin çalışmasını zorunlu kılmaktadır.

“Evde üç kişi birden çalışıyor. İki fabrikada işçi, birimiz ise yevmiyeli garson. Bütün ay boyunca zorlukla kazandığımız para, 6 kişinin yaşadığı 2 odalı evin kirasına ancak yetiyor.” **(20’li yaşlar, Suriyeli erkek, Şanlıurfa)**

“2 yıldır buradayız, hiç kira yardımı almadık. İmkansızlıklar yüzünden iki aile bir evde ortak yaşamaya çalışıyoruz. Başvurduğumuz kurumlar yardıma ihtiyacımız olmadığını söylüyorlar. Gece çöpten karton toplayıp yakan insanlarız. Yardıma nasıl ihtiyacımız olmasın?” **(40’lı yaşlar, Afgan erkek, Kayseri)**

Son olarak, mültecilere barınma konusunda karşılaştıkları üç temel zorluk sorulduğunda, yüksek kiralardan ve emlak piyasasının denetimsizliğinden, ekonomik güçlükler nedeniyle birkaç aile aynı hanede yaşamak zorunda olmaktan ve bu koşullarından yarattığı stres ve hastalıklardan söz etmişlerdir.

29 “Suriyelilere ev formülü”, Sabah, 12.7.2016, <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/07/12/suriyelilere-ev-formulu>; ve “TOKİ Başkanı Ergün Turan’dan Suriyelilere Ev Açıklaması: Bedavaya Olmaz”, Hürriyet, 11.07.2016, <http://www.hurriyet.com.tr/bedavaya-ev-olmaz-40141021>

30 Özellikle Şanlıurfa’da 700 TL ve üstü rakamlarla konut kiralamaş 10’dan fazla Suriyeli aile ile görüşülmüştür.

**Tablo 8. Odak Grup Katılımcılarının Cevapları: “Türkiye’de barınma konusunda karşı karşıya olduğunuz 3 temel zorluk nedir?”**

<b>Tüm Odak Grup Katılımcılarının Ortaklaştığı 3 Temel Başlık</b>	1. Orantısız biçimde yüksek kiralar
	2. Emlak piyasasının denetimsizliği ve mültecilerin piyasadaki korunmasızlıkları
	3. Ekonomik güçlüklerin yarattığı sağlıksız ve kalabalık konaklama mecburiyeti

### **Hareket Özgürlüğü ve Yaşadığı Şehri Seçebilme**

Uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş sığınmacılar, YUKK’un 61. Maddesi çerçevesinde mülteci statüsü kazananlar dışındaki diğer uluslararası koruma yararlanıcısı gruplar ve gerek kamplarda gerekse de kamp dışında yaşayan GK yararlanıcılarının ülke içinde herhangi bir otoriteden izin almaksızın serbest dolaşım hakkı ve yaşadığı şehri seçme özgürlüğü bulunmamaktadır. Uluslararası koruma statü yahut başvuru sahipleri, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından başvuruları sonuçlanana kadarki süre zarfında konaklamak üzere yahut, koruma latında oldukları süreler boyunca idarece belirlenen uydükentlere yönlendirilmekte, ve kimi durumlarda ise kendilerine birkaç uydükent arasından seçim yapma şansı tanınmaktadır. Ayrıca, İdarece uygun görüşürse, hassas gruplara mensup başvuru yahut statü sahiplerinin yakınlarının bulunduğu uydükente yerleştirilmesi mümkün olabilmektedir. Geçici koruma altındaki kişilerin ise, ülkeye giriş yaptıktan sonra ilk kayıt edildikleri ilde yaşamlarına devam etmeleri öngörülmektedir. Ülkede serbest dolaşım konusunda da uluslararası koruma ve geçici koruma statü gruplarının durumları benzerlik göstermektedir. Kent mültecisi durumundaki Suriyelilerin, yaşadıkları illerde Göç İdaresi İl Müdürlüğü’ne “yol izin belgesi” talebini sunup onay alması ve belgede belirtilen süre zarfında kayıtlı olduğu ile geri dönmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, kimi illerde Suriyeliler için, “imza/parmak izi alınması suretiyle ilgili makamlara düzenli olarak beyanda bulunma yükümlülüğü”nden söz edilmektedir.<sup>31</sup> Bu **mekânsal kısıtlamalar, saha çalışması esnasında odak grup görüşmelerine katılan tüm mültecilerin hemfikir olduğu ortak bir sorundur.** “Ülkenin farklı kentlerindeki yakınlarını ziyaret etmek için izin almak zorunda kaldıklarını”, “kendilerini çoğu zaman hapsedilmiş hissettiklerini” söyleyen mültecilerin yanında, “atandıkları uydükentte ikamet etmeye devam ettiklerini ispat etmek için şehrin uzak bölgelerinden imza atabilmek için ilgili merkeze ulaşımında zorlandıklarını belirten kişiler de olmuştur.

31 Bu uygulamanın nedenleri ve yaygınlığına dair detaylı bilgiye erişilememiştir. “Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler, Sıkça Sorulan Sorular”, BMMYK, Ocak 2017, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/faq\\_for\\_syrians\\_\(turkish\)\\_02032017.pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/faq_for_syrians_(turkish)_02032017.pdf)

## Çalışma/İstihdam

Mültecilerin sosyo-ekonomik entegrasyonu, hem sosyo-kültürel başlık içerisinde tanımlanan uyum alanları için olmazsa olmaz bir temel, hem de sosyo-kültürel ve hukuki alanlardaki gelişmelerden birinci derecede etkilenen bir üst çatı olarak düşünülebilir. Bu çerçeve içerisinde istihdam ve insana yakışır iş imkânları yaratılması, mültecinin ikamet ülkesinde kalıcı yaşam kurabilmesinin en kritik adımlarından biridir.

Son dönemde Türkiye, Suriyeli mülteci krizinin yarattığı ekonomik ve sosyal dönüşümlere cevap olarak, mültecilerin ekonomik entegrasyonu konusunda yeterli olmamakla birlikte son derece önemli adımlar atmıştır. YUKK ve Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe giren 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu uyarınca mültecilerin çalışma izinleri düzenlenmiştir. Ayrıca 15 Ocak 2016 tarihinde “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik” ve Nisan 2016 tarihinde “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik” yayınlanmıştır. İlgili güncel mevzuata göre,

- YUKK madde 89-b’ye göre “**mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi**, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak<sup>32</sup> çalışabilir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır.”
- Kanununun 16. maddesi “f” bendi uyarınca **uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağdurları** “istisnai” kapsamda çalışma izni verilecek yabancılar olarak belirlenmiştir.
- Madde 17 (1), 6458 sayılı Kanun uyarınca **uluslararası koruma talebinde bulunan** ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş veya **şartlı mülteci** yabancıların; uluslararası koruma **başvurusu tarihinden, geçici koruma sağlanan** yabancıların ise **geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten altı ay sonra** çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvurabileceğine işaret etmektedir.(Ayrıca bkz. YUKK madde 89-a)

32 Kanununun istisnası aynı maddenin “c” bendinde yer alır: “Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.”

- Madde 17(6)'ya göre uluslararası koruma başvuru sahibi, uluslararası koruma statüsü sahibi ve geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma ve çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusu hakkının **il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bakımından Göç Politikaları Kurulu kararları ve Bakanlığın uluslararası işgücü politikası dikkate alınarak uygulanması** ve sınırlandırılmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir.

Uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki grupların çalışma izinlerine dair yasal düzenleme, kısaca **mülteci ve ikincil koruma yararlanıcısına statüye bağlı/otomatik çalışma izni; başvuru sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma ve insani koruma altındaki kişilere ise başvuru yahut statü ediniminden 6 ay sonra çalışma iznine başvuru hakkı** tanınmaktadır. Mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin çalışma izinleri ise statüye bağlı ikamet süresi ise kısıtlıdır. Mülteciler en fazla 3, ikincil koruma yararlanıcıları 1 yılın sonunda statüleri yenilenmediği takdirde otomatik çalışma izinlerini de kaybetmektedirler. Yine, belirtilmelidir ki çalışma izni başvuruları bireysel olarak değil, işverenler tarafından kurumsal olarak yapılmaktadır. İzin süresi, işyeri ile yapılan kontrat ile sınırlıdır. Bu durumun yüksek sayılarda kişiye sağlanan şartlı mülteci statüsü ve geçici koruma statüsü düşünüldüğünde, ulusal ve yerel ekonomik dengeleri bozmamak adına bir fren mekanizması olarak tasarlandığı görülmektedir. Ancak, bu mekanizmanın, mültecinin çalışma iznine erişimi güçleştirmesi dolayısıyla kayıt dışılığa giden yolu daha da cazip hale getirdiği de not edilmelidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yayınlanan verilere göre, Kasım 2016 tarihi itibarıyla çalışma izni alabilmiş Suriye uyruklu kişi sayısı 10 bini aşmıştır<sup>33</sup>, bu kişilerin yaklaşık yarısının “geçici koruma altındaki çalışanlar” oldukları bilinmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Şubat 2017 tarihli açıklamasına göre 2016 yılı boyunca çalışma izni verilmiş Suriyeli sayısı 5016'dır.<sup>34</sup> Sektörel dağılım ise eğitim, ağaç ve kağıt, çimento, toprak ve cam, enerji, gıda, inşaat, metal, plastik, tekstil ve deri sanayii olmak üzere alanlarda gerçekleşmiştir.<sup>35</sup>

33 “60 bin yabancıya çalışma izni”, Anadolu Ajansı, 24.11.2016, <http://aa.com.tr/tr/turkiye/60-bin-yabanciya-calisma-izni/692191>, erişim tarihi: 01.05.2017.

34 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca 15.01.2016-27.12.2016 tarihleri arasında verilen çalışma izinlerine dair veriler için bkz. [www.csgb.gov.tr](http://www.csgb.gov.tr)

35 Bkz. 7/9667 esas numaralı “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik çerçevesinde çalışma izni verilen kişilere ve kayıt dışı yabancı istihdamına ilişkin Başbakan'dan yazılı soru önergesi”ne cevap, 10.02.2017, ÇŞGB Strateji Geliştirme Başkanlığı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/7/7-9667sgc.pdf>.

**Tablo 9.** Suriye uyruklu yabancılara verilen çalışma izinlerinin yıllara ve sektörlerle göre dağılımı

	2011	2012	2013	2014	Sektörel Toplam
Tarım			3	12	15
Sanayi	20	69	257	834	1180
İnşaat	5	10	31	117	163
Hizmetler	80	152	506	1590	2328
Genel Toplam	105	231	797	2553	3686

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2016.

Ülkede bulunan mülteci sayısının 3,3 milyon; toplam mülteci nüfusunun yarısının ise çalışma yaşında olduğu düşünüldüğünde izinle çalışma hakkına erişebilen mültecilerin oranının düşüklüğü göze çarpmaktadır. Ekonomisinin yüzde 33'ü kayıt dışı olan bir ülkede, nüfusa eklenen 1,5 milyon yeni potansiyel çalışanın kayıtlı sektörlerde istihdamını beklemek zor olsa da, devletin hem vatandaşlar hem de koruması altındaki tüm mülteciler için piyasa şartlarını düzenlemek ve yapısal problemlere çözüm getirmek için çalışmak gibi sorumlulukları bulunduğunu da unutmamak gerekmektedir. Zira, konu entegrasyon olduğunda kaçınılmaz olarak kalkınma temelli yaklaşımların da devreye sokulması ve yerelde gerek ev sahibi toplum gerekse de mülteciler için istihdam yaratılması acil gündem maddeleri arasına alınmadığı takdirde entegrasyonun sosyo-ekonomik ayağındaki aksaklıklar, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki tüm alt alanları negatif etkileyecektir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1592 çalışan ve 579 işletmenin katılımı ile gerçekleştirilen bir saha araştırmasına göre yalnızca Şanlıurfa'da kayıtlı bir iş bulamadığı için kayıt dışı çalışmak zorunda olan kişilerin oranı yüzde 70, istihdam edildiği sektör itibarıyla kayıt dışılığa mecbur olanlar ise yüzde 36 düzeyindedir. Bu çalışma kapsamında Şanlıurfa'da yapılan görüşmelerden çıkan sonuç, bu şehrin, içinde bulunduğu özel ekonomik şartlara ve omuzladığı devasa rakamlardaki mülteci nüfusuna rağmen, kendisinden daha yüksek ekonomik gelişmiş seviyesindeki Sakarya ve Kayseri illerine göre kabul ve uyum konusunda pozitif tutum sergilemekte olduğudur. Fakat bu tutumun, uygun politikalar hayata geçirilmeden ne kadar devam ettirilebileceği soru işaretidir.

Türkiye iş piyasasında istihdam edilmiş mültecilerin eğitim düzeyleri ve mesleki yeterliliklerine dair istatistiki veriler kısıtlı olsa da, genel olarak çalışma izni sahibi yabancıların cinsiyet ve eğitim düzeylerine göre dağılımı 2015 yılı itibarıyla Tablo-10, pilot illerimizden Şanlıurfa'da çalışma hayatına dahil olmuş Suriyeli mültecilerin eğitim durumları ise Grafik-1'deki gibi gerçekleşmiştir:

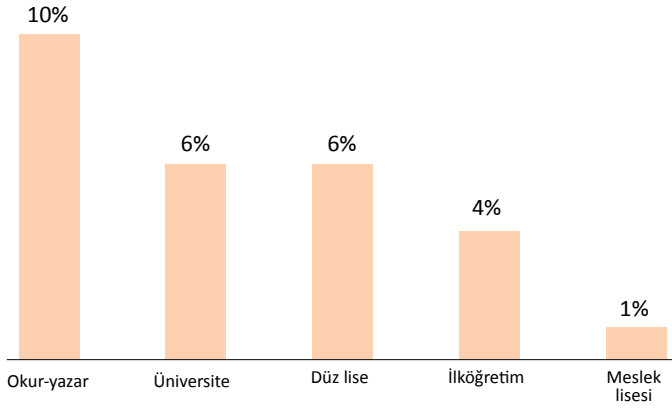


**Tablo 10.** 2015 yılı itibarıyla çalışma izni verilmiş yabancıların eğitim durumları

	Okuryazar	İlkokul	Ortaokul	Lise	Y.okul	Üniv.	Y.lisans ve üstü	Bilinmeyen	Toplam
Kadın	2.627	730	4.204	15.992	3.149	10.206	723	7	37.638
Erkek	1.333	1.087	1.931	8.701	2.704	9.940	1.212	1	26.909
Toplam	3.960	1.817	6.135	24.693	5.853	20.146	1.935	8	64.567

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2016.

**Grafik 1.** Şanlıurfa'da istihdam edilmiş geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim düzeyleri



**Kaynak:** "Şanlıurfa'da işveren ve işçilerin Suriyeli istihdamına bakışı", ILO-2016.

İstihdam edilen yabancıların yüzde 81'i lise ve üstü iken, genel olarak Türkiye'deki Suriyelilerin yüzde 33'ünün okuma yazma bilmediği, yükseköğretim gören kesimin ancak yüzde 3'lük dilime denk olduğu bilinmektedir. Şanlıurfa özelinde istihdam edilmiş Suriyelilerin yüzde 17'sinin temel eğitimin belli aşamalarından mezun oldukları, yüzde 10'luk bir kesiminin okuma-yazma bilmekle birlikte diploma sahibi olmadığı görülmektedir. Türkiye'de uluslararası koruma altında bulunan kişilere dair yayınlanmış, güncel eğitim düzeyi istatistiği bulunmamaktadır.

**Tablo 11.** *Türkiye’de geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim düzeyleri (Nisan 2016)*

<b>Okuma-Yazma Bilmeyen</b>	932.033	%33
<b>Okuma-Yazma Bilen fakat Bir okuldan Mezun Olmayan</b>	362.491	%13
<b>İlkokul ve dengi</b>	447.389	%16
<b>Ortaokul ve dengi</b>	179.593	%6
<b>Lise ve dengi</b>	98.353	%3
<b>Önlisans ve dengi</b>	12.177	%0,4
<b>Lisans ve dengi</b>	40.793	%1,4
<b>Y.Lisans ve dengi</b>	3749	%0,1
<b>Doktora ve dengi</b>	237	%0,008
<b>Belirtilmeyen</b>	672.594	%24

*Kaynak: TBMM Tutanakları & Göç İdaresi Genel Müdürlüğü<sup>36</sup>*

Görüşüğümüz mültecilerin de yukarıdaki verileri destekler biçimde büyük oranda kayıt dışı istihdam edildikleri ve güvencesiz çalıştıkları için istismara uğradıkları ve çok sık iş değıştirdikleri görülmüştür. Yüz yüze görüşülen mültecilerin çoğunluğu, Suriye’de meslek sahibi oldukları halde –aralarında avukatlar, mühendisler, branş öğretmenleri ve sınıf öğretmenleri, terzi ve diğer alanlarda zanaatkarlık yapanlar bulunuyordu- Türkiye’de daha çok inşaat işçiliği, evde parça başı ve son derece düşük fiyatlar karşılığında terzilik, tarım işçiliği, taşımacılık ya da oto sanayide işçilik gibi meslekleri icra etmekteydiler. Özellikle 40 yaş üstü erkek Suriyelilerin bu tarz işler için bile işverenler tarafından “yaşlı” buldukları için işsizlikten şikâyet ettikleri görülmüştür. Özel ihtiyaç sahibi grupların istihdam piyasasına katılımı ise, maalesef Türkiye için şu an gündem dışı bir başlıktır.

Değiniilmesi gereken bir konu da kayıt dışı çalışmanın yapısal koşullar nedeniyle zorunlu hale gelmesiyle statü güvenliğine sahip olmayan, fiziksel anlamda kötü koşullarda hayatını idame ettiren mültecilerin bir kat daha korunmasızlaşmasıdır. Bu durum, iş piyasasındaki yetişkinleri etkilediği kadar, hane gelirinin düşüklüğü ve gelirin sürdürülebilir olmaması nedeniyle, çocukları da piyasaya zorunlu girişe itmektedir. Çocuk işçiliği, bilhassa mülteciler arasında yaygın bir problem olarak varlık göstermektedir. Türkiye’de Suriye krizinden önce de mücadele edilen sorunlardan biri olan bu alanda, Suriyeli mülteci nüfusun ani ve hızlı artışından sonra ciddi gerilemeler tespit edilmiştir.<sup>37</sup> Çocukların tekstil başta olmak üzere, ayakkabı imalatından doğal taştan tespih yapımına kadar irili

36 10.05.2016 tarih ve 538 sayılı Meclis Araştırma Önergesi, CHP Grup Başkanlığı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/10/10-50437gen.pdf>

37 M.Murat Erdoğan & Can Ünver, “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri”, Kasım 2015, <http://tisk.org.tr/tr/e-yayinlar/353-goc/353-goc.pdf>, s. 51.

ufaklı ve fiziki ve sosyal güvence sağlamayan pek çok sektörde çalıştırıldıkları bilinmektedir.<sup>38</sup>

Bunun yanı sıra, mülteciler, eğitilmiş ve meslek sahibi olsalar dahi, diploma denkliği ve mesleki yeterlilik sınavı gibi, yetenek ve eğitimlerini resmen ispat edebilecekleri mekanizmalara erişimleri kısıtlı yahut bu konuda kendileri için sağlanan kolaylıklardan kendileri veya muhatap oldukları kamu görevlisi haberdar olmadığı için de kaçınılmaz bir statü kaybına maruz kalmaktadırlar. *Yurtdışı Yükseköğrenim Diplomalarının Tanınması ve Denkliği Yönetmeliği*'nin 4.maddesi, başvuru usulü ve aranacak belgeleri bildirmektedir. Ancak, uluslararası koruma veya geçici koruma başvuru yahut statü sahibi bir kişinin, yönetmelikte öngörülen belgeleri bir araya getirmesi, yaşam koşulları ve ülkelerini terk etme hikayeleri dikkate alınırsa hayli güçtür. Odak grup görüşmelerine katılan mülteciler arasındaki -sayıları görece az olan- üniversite mezunlarının, sürecin zorluğundan dolayı denklik başvurusu yapmadıkları yahut başvuru yaptıktan sonra uzun bekleme ve prosedürlerden dolayı takibi bıraktıkları öğrenilmiştir. Bu örnekler, maalesef denklik hususunda mültecileri gözetemeyen veya şartları onlar lehine kolaylaştıran uygulamaların henüz bulunmadığını göstermektedir. Benzer biçimde mesleki yeterlilik konusunda da mültecilerin yeterli bilgiye erişemedikleri gözlenmiştir. Mevzuata göre, özel ihtiyaç sahibi adayların (yabancılar veya mülteciler) talep etmeleri halinde yeminli tercüman eşliğinde sınava alınmak gibi bir kolaylıktan faydalanabilmeleri mümkündür,<sup>39</sup> ancak bu kuralın uygulamaya ne ölçüde yansıtılabildiğine dair bilgi bulunmamaktadır.

### **İstihdam Destekleri, Mentörlük ve Yaşam Boyu Öğrenme**

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uyum konusundaki 96 nolu maddesinde,

“(1)Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden

38 “Türkiye’deki Suriyeli çocuk işçiler”, BBC, 21.09.2016, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-37430915>

39 Bu konuda, bilgi edinme hakkı çerçevesinde, araştırma ekibi olarak, Mesleki Yeterlilik Kurumu’na sunduğumuz 10.01.2017 tarihli yazılı soruya cevaben 14.04.2017 tarihinde tarafımıza “Mesleki Yeterlilik Kurumu Sınav, Ölçme, Değerlendirme ve Belgelendirme Yönetmeliğinin “Yetkilendirmeye ilişkin şartlar” başlıklı 6 ncı maddesinin (k) bendi uyarınca kuruluşlarımızın adayların özel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik tedbirleri alması gerekmektedir. Bu nedenle kuruluşlarımız tarafından bireylerin düzenlenen sınavlarda ana dillerinde iletişim kurmalarını sağlayabilecek yeminli tercümanların görevlendirilmesi mümkündür.” şeklinde bir bilgilendirme yapılmıştır.

yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.

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

(3) Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, **eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri** Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır” denmektedir.

Türkiye’de uluslararası ve geçici koruma yararlanıcıları, ilave hiçbir şart veya kısıtlama söz konusu olmaksızın, kimlik kartları ile dil kursları ve mesleki eğitim kurslarına katılabilmektedirler.<sup>40</sup> Pek çok ilde, genellikle Suriyeli mültecilerin katılımını hedefleyen, ulusal/uluslararası sivil toplum örgütlerince düzenlenen veya desteklenen pek çok mesleki eğitim kursu mevcuttur. Ekonomik entegrasyon bağlamında Türk otoriteleri “özellikle Suriyeli gençler için mesleki eğitimi önceliklerini” belirtmektedirler. Bu amaçla, 2016 yılı sonu itibarıyla 75.000 Suriyeli’ye mesleki eğitim imkanı sağlanmıştır.<sup>41</sup> Uluslararası koruma başvuru ve yararlanıcıları ve geçici koruma altındaki kişiler, vatandaşlarla aynı koşullarda bu kurslara katılabilmektedir. Her ne kadar bu kurslara kayıt için geçerli bir statü kimlik belgesine sahip olmaları gerekiyorsa da, sahadan edindiğimiz bilgiler geçerli kimlik belgesine sahip olmasa da mültecilerin –kısa sürede geçerli kimlik belgelerini ibraz etme taahhüdüyle- HEM’ler, belediyeler ve sivil toplum örgütlerince düzenlenen mesleki eğitim kurslarına katılabildiklerini göstermektedir.<sup>42</sup> Yine pek çok örnekte, katılımcıların ulaşım masrafları ve gündelik giderleri de devlet bütçesinden veya organizatör sivil toplum örgütü tarafından karşılanmaktadır.

Mesleki eğitim kurslarından yararlanan mültecilerin istihdam edilebilirliği konusu ise henüz soru işaretidir. Mültecilerin iş bulmak için Türk vatandaşları

40 THE RIGHT TO EDUCATION for Persons Seeking International Protection in Turkey, Refugee Rights Center, [http://mhd.org.tr/assets/ip\\_edu\\_eng.pdf](http://mhd.org.tr/assets/ip_edu_eng.pdf)

41 Mevlut Cavusoglu, “Turkey and The Syrian Refugee Crisis: An Example for Humanity”, Turkish Policy Quarterly, Aralık 2016.

42 Sivil toplum kuruluşları ve Halk Eğitim Merkezi temsilcileri ile mülakatlar, Kasım-Aralık 2016, Sakarya, Şanlıurfa, Kayseri, İstanbul.

gibi İŞKUR'a başvuru yapmaları ve hizmetlerden faydalanabilmeleri mümkün olsa da "mülteci duyarlılığı olan personel eksikliği", özellikle il saha ziyaretleri çerçevesinde özellikle sivil toplum temsilcilerince sıklıkla dile getirilen bir problemdir. Benzer şekilde bu alanda faaliyet gösteren STK'lara "hedeflenmiş devlet desteği" henüz sağlanamamakla birlikte, devlet-sivil toplum işbirliğinin iyi örneklerine rastlamak da mümkündür.<sup>43</sup>

Sosyo-ekonomik entegrasyon kapasitesinin göstergelerinden biri de mültecilerin iş piyasasına giriş konusunda danışmanlık/mentörlük hizmetlerinin mevcudiyeti ve kişilerin bu hizmetlere erişimidir. Bu konuda tüm mülteci gruplarını kapsayan koordineli ve ulusal çapta bir çalışma yürütülebildiğini söylemek zor olsa da Suriyeliler STK'lar marifetiyle desteklenmektedirler. IMPR<sup>44</sup>, Rızık İstihdam Ofisi<sup>45</sup> ve Maharat Center<sup>46</sup> gibi kuruluşların Suriyelilerin çalışma izni alabilmeleri, mesleki kapasitelerini arttırabilmeleri ve iş kurabilmeleri adına önemli faaliyetler yürüttükleri bilinmektedir. Bu faaliyetler, genel olarak Türkiye'de çalışma hayatı ve izin prosedürlerine dair farkındalık eğitimleri, mesleki eğitim, iş-başı eğitim ve kariyer planlama desteklerine yoğunlaşmıştır. Türkiye'de "sığınmacılar ve mültecilerin (genel olarak uluslararası koruma yararlanıcılarının) işgücü piyasasına (ve de topluma) entegrasyonu için sistematik bir mentörlük çerçevesi bulunmamaktadır".<sup>47</sup> Ancak, yukarıda adı geçen kuruluşlarca yürütülen çalışmaları ulusal düzeyde ve küresel standartlarda istihdam mentörlüğü olarak tanımlamak güç olsa da bu faaliyetlerin sosyo-ekonomik entegrasyon adına önemli başlangıç noktaları olarak not edilmesi gerekmektedir.

43 Bazı STKlar İŞKUR'u yabancıları istihdamı konusunda destekleme amaçlı projeler yapmaktadırlar. Bu projelerin örneklerinden biri şuradadır: İŞKUR work permit training, IMPR-Mersin, <http://imprhumanitarian.org/tr/iskur-calisma-izni-egitimi/>

44 Bkz. IMPR, Geçim Kaynakları çalışmaları, <http://imprhumanitarian.org/en/strengthening-community-capacity-and-coping-mechanisms-through-effective-protection-services/>

45 Şanlıurfa'dakı Rızık Derneği, Suriyeliler için İŞKUR benzeri bir faaliyet yürütmektedir. 2014'e kadar kuruluş 4000'den fazla Suriyeliyi iş sahibi yapmış ve 15.000 Suriyeliyi iş bulmak üzere veri bankasına kaydetmiştir. Bkz. "Public Employment Service by Syrians in Turkey", <http://www.haberler.com/suriyelilerin-iskur-u-rizik-6387251-haber/>, 17 Ağustos 2014; ve "Suriyeli işsizlerin rızık Rızık'tan", 31 May, 2015, Urfa Star Gazetesi.

46 Bkz. Maharat Center, <http://istanbulmaharatcenter.org/maharat-career-fair/>

47 Prof.Hakan Ercan, "Labour Market Integration of Asylum Seekers and Refugees in Turkey", European Commission papers, April 2016.

## D. Sosyokültürel Entegrasyon

Mülteci entegrasyonunun tam anlamıyla gerçekleşebilmesi, koruma altındaki kişilerin sosyal ve kültürel bakımdan kendisini yaşadığı toplumdan biri olarak görmesi ve toplum tarafından da sosyal kabul görmesi ile mümkündür.

Bir ülkede entegrasyon anlayışının derinliği ve geleceğine dair önemli göstergeler sunan sosyo-kültürel alan, çocukların eğitimi, dil öğrenimi, sosyal oryantasyon, mülteciler ve yerel halkın kaynaşması, ve son olarak mültecilerin sivil alanda görünürlük kazanması ve mekânsal olarak özgürleşmesi gibi temel bazı kriterler ışığında okunabilir. Bu çalışma kapsamında, çocukların eğitimi, dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon ve toplumları kaynaştırmak ve katılımı teşvik başlıkları altındaki şu göstergeler yoluyla Türkiye'nin mültecilerin entegrasyonu konusunda sosyo-kültürel alandaki faaliyetleri mercek altına alınmıştır:

- ❖ Çocuk mültecilerin okullaşma hızı ve okullaşma istatistikleri (cinsiyete, yaşa, legal statü ve uyruğa dayalı)
- ❖ Temel eğitimde eşit muamele
- ❖ Hassas grupların eğitimine özel politika ve uygulamalar
- ❖ Eğitimde dil ve okul oryantasyon kursu destekleri
- ❖ Eğitimde uzman STKlar ve yerel ve bölgesel aktörler ile işbirliği
- ❖ Mültecilere özel eğitim programı tasarımlarının varlığı (telafi eğitimleri gibi)
- ❖ Temel düzey sonrasında eğitime devamlılık istatistikleri
- ❖ Devlet destekli dil ve sosyal oryantasyon kursları, süresi ve erişilebilirlikleri
- ❖ Kursların kalitesi, dil eğitimi ve sosyal oryantasyon için görevli personel sayısı, kurslara ayrılan bütçe
- ❖ Mülteciye devlet tarafından sağlanan ücretsiz tercüman/çeviri desteği

### Çocukların Eğitimi

Sosyo-kültürel entegrasyon bileşenlerinin en başında şüphesiz mülteci çocukların eğitimi gelmektedir. İçinde buldukları sosyal veya ekonomik koşullar her ne olursa olsun, çocukların temel eğitim hakkını herhangi bir engelle karşılaşmaksızın kullanabilmesi, legal statülerinden bağımsız olarak, yaşadıkları ülkede vatandaşlara sağlanan tüm temel eğitim hizmetlerinden faydalanabilmeleri ise en temel gerekliliktir. Diğer yabancılar gibi, uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki çocukların da Türkiye Cumhuriyetince sağlanan zorunlu temel eğitim hizmetlerine tıpkı T.C. vatandaşları gibi herhangi bir ücret ödmeden sadece

kayıt olarak erişmesi mümkündür.<sup>48</sup> Bunun yanı sıra, geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitime erişimleri 2014/21 sayılı Yabancılara Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri Genelgesi ile düzenlenmiştir. Genelge uyarınca, geçici koruma altındaki Suriyeli çocuklar Geçici Eğitim Merkezlerinde (GEM) ve Türk okullarında temel eğitim imkânlarından yararlanabilmektedirler. Ancak, Mart 2017’de alınan bir karar ile GEM’lerin kapatılması ve Suriyeli çocukların, diğer koruma gruplarındaki çocuklar gibi, tamamen devlet okullarında eğitim almalarına hükmedilmiştir.

Türkiye’deki 3,3 milyon mülteci içinde yaklaşık 1 milyonu aşkın çocuk bulunuyor. Okul çağındaki çocukların sayısı ise geçici koruma altındaki Suriyeli çocuklarda 830 bin, uluslararası koruma başvuru veya statü sahipleri arasında 42.221 olmak üzere toplamda 900 bin düzeyindedir.<sup>49</sup> Milli Eğitim Bakanlığı’ndan yapılan 5 Ocak 2017 tarihli açıklamaya göre 14 bin 742 resmi okul ve 432 geçici eğitim merkezinde eğitim gören 508 bin öğrenci mevcuttur.”<sup>50</sup>

Suriye krizinin başından bu yana, çocukların eğitimi ve “kayıp nesil” riskini en aza indirmek için uluslararası, bölgesel ve yerel düzeyde sergilenen çabalar neticesinde bugün çok sayıda çocuk okullaşmış olsa da, BM, bölge genelinde okul çağındaki 536.000 çocuğun hala eğitime erişemediğini tahmin etmektedir.<sup>51</sup> Türkiye’de bulunan çocuk Suriyelilerin %59’u okullaştırılabilmişken, 326 bin civarı çocuğun temel eğitimin dışında kaldığı bilinmektedir.<sup>52</sup> Yerelde en fazla Suriyeli’nin yaşadığı illerden Şanlıurfa’da 150 bin civarındaki çocuğun ancak 50 bin kadarının eğitimini sürdürdüğü, 100 bin kadar çocuğun ise sistemin tamamen dışında olduğu tahmin edilmektedir.<sup>53</sup>

48 Bkz. “Türkiye’de uluslararası koruma arayan kişiler için eğitim hakkı”, MHD, Şubat 2017, [http://mhd.org.tr/assets/ip\\_edu\\_tr.pdf](http://mhd.org.tr/assets/ip_edu_tr.pdf), s.1-3.

49 “Bir Arada Yaşamı ve Geleceği Kapsayıcı Eğitimle İnşa Etmek”, Eğitim Reformu Girişimi, Mayıs 2017, <https://indd.adobe.com/view/6066c857-843a-4d49-b7e9-77f635a950cf>, erişim tarihi: 5.5.2017

50 “Suriyeli öğrencilere yönelik koordinasyon toplantısı düzenlendi”, 5 Ocak 2017, MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü, <http://hbogm.meb.gov.tr/www/suriyeli-ogrencilere-yonelik-koordinasyon-toplantisi-duzenlendi/icerik/589>

51 “Remove Barriers to Syrian Refugee Education”, HRW, 5.4.2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/05/remove-barriers-syrian-refugee-education>, erişim tarihi: 5.5.2017

52 Bkz. 2016 Göç Raporu (GIGM) ve ERG raporu (Mayıs 2017).

53 “Urfada kaç Suriyeli çocuk eğitim görüyor?”, Urfa Haber, 28.09.2016, <http://www.balikligol.com/haber/suriyeli-cocuklar-egitimle-rehabilite-oluyor-50880.html>, erişim tarihi: 5.5.2017

**Tablo 12.** Türkiye’de eğitim çağındaki çocuk sığınmacıların statü ve kayıt durumlarına göre dağılımı

Geçici Koruma Altındaki Çocuklar		Uluslararası Koruma Altındaki Çocuklar	
Türk okullarına kayıtlı	172.000	Türk okullarına kayıtlı	42.221
GEM’lere kayıtlı	325.000		
Özel okul/ Milletlerarası okula kayıtlı	10.000		
Okula kayıtlı olmayan	326.396	Okula kayıtlı olmayan	bilinmiyor
TOPLAM	833.039	TOPLAM	42.221

**Kaynak:** Tablo Göç İdaresi, MEB, BMMYK verileri ve ERG verileri kullanılarak İGAM ekibince hazırlanmıştır.

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, eğitim alanında da Suriyeli olmayan nüfusa dair istatistiki veriye ulaşmak hayli güçtür. Uluslararası koruma grubuna ait okul çağındaki çocuk sayısına ilişkin net sayılar olmaması, eğitime erişimleri noktasında yorum yapmayı imkânsız kılmaktadır. Ancak, saha çalışması kapsamında kendileriyle görüşülen uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi aileler ile insani ikamet izni sahibi ebeveynlerin önemli bir kısmı **“çocuklarının Türkiye’deki eğitime erişim konusunda sıkıntı yaşamadıklarını”, “okula kayıtlarının engelsiz yapıldığını”** belirtmişlerdir. Yine de kayıt sonrası okula devam söz konusu olduğunda ekonomik zorluklar başta olmak üzere pek çok sorun gün yüzüne çıkmaktadır:

“Üç çocuğum okula gidiyor. Kayıt esnasında sorun yaşamadık. Ama bu şartlar altında çocukları okutmak çok zor; meyve-sebze bile alamıyoruz, tasarruf edip okul masraflarını karşılamak için... Her dönem bizden 100-150 TL okula katkı istenmesi dışında sorunumuz yok. Maddi imkânsızlık belimizi büküyor.” (40’lı yaşlar, Afgan mülteci, erkek, Kayseri)

“Çocuğumu okula gönderiyorum, ama beslenme çantasına 1 paket süt, 1 elma bile koyamadan. Çocuklarım buna tahammül edemiyor, psikolojileri çok kötü. Bunu yaşayacağıma keşke ölseydim diyorum.” (30’lu yaşlar, Afgan Kadın, Kayseri)

“5 çocuğum var, hepsi de okul çağında. Ancak masrafları karşılamakta ciddi zorluk çekiyoruz. Aylık eğitim yardımı almadan çocuklarımı okutabilmem çok zor... Kadın ve çocukları koruyan özel bir program olmalı.” (40’lı yaşlar, Iraklı kadın, Sakarya)



“Maddi imkânsızlıktan okula gidemiyorum. Lise son sınıftayım ancak burada okulu bitirmek benim için hayal.” (17 yaş, Iraklı erkek, Sakarya)

**Tablo 13.** *Odak grup görüşmelerinden cevaplar: “Okula kayıt ve devam konusu”*

		<b>Çocuklarınızın okula kayıtları konusunda zorluk yaşadınız mı?</b>	<b>Çocuklarınızın eğitime devamları ile ilgili kaygı duyuyor musunuz?</b>
<b>Şanlıurfa</b>	<b>Geçici Koruma altındaki Suriyeliler</b>	Sadece birkaçı	Çoğu
<b>Kayseri</b>	<b>GK Suriyeliler</b>	Hiçbiri	Çoğu
	<b>Iraklı sığınmacılar</b>	Hiçbiri	Çoğu
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	Hiçbiri	Çoğu
<b>Sakarya</b>	<b>Iraklı sığınmacılar</b>	Hiçbiri	Hepsi
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	Hiçbiri	Sadece birkaçı
<b>İstanbul</b>	<b>GK Suriyeliler</b>	Sadece birkaçı	Çoğu
	<b>Afgan sığınmacılar</b>	Sadece birkaçı	Hepsi

Temel eğitim ve yükseköğretim alanlarında Suriye krizi sonrası atılan adımlar bağlamında, Türkiye'nin mülteci çocukların eğitimi sorununa olabilecek en hızlı biçimde cevap verme çabasında olduğu görülmektedir. Aynı zamanda Türk yetkililer ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ile başta Suriyeliler olmak üzere mültecilerin sorunlarına çözüm bulmak için işbirliği içinde çalışmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı öncülüğünde, uluslararası ve yerel kuruluşların finansal ve uzman desteği alınarak çocuk mültecilerin eğitime entegrasyonunu kolaylaştıracak pek çok projeye imza atılmıştır. UNICEF, okul çağındaki Suriyeli çocuklara için eğitim desteği geliştirilmesi konusunda Türk devletinin en önemli partnerlerinden biridir.<sup>54</sup> İlâveten, Anne-Çocuk Eğitim Vakfı gibi ulusal STK'lar da Türk devletiyle yakın çalışmakta ve ortak projeler yürütmektedir. Ancak, uluslararası mülteci entegrasyonunun önemli bir bileşeni olarak devlet tarafından uzman STK'lara düzenli ve sürdürülebilir bir destek verdiğini söylemek şimdilik güçtür. Devlet-sivil toplum işbirliği ve koordinasyonu, proje temelli ve zaman kısıtı içinde geçerli mahiyettedir; ancak neredeyse ilgili tüm devlet aktörleri (YTB, AB Bakanlığı, Kalkınma Ajansları vb.) STK'lar, araştırma merkezleri ve üniversitelerin kullanımına açık fonlar yaratmaktadır.

<sup>54</sup> “Suriyeli öğretmenler UNICEF aracılığıyla aldıkları teşvikten ötürü memnun”, UNICEF, Nisan 2015, <http://unicef.org.tr/basinmerkezidetay.aspx?id=22566>; “Öğretmenler Suriyeli çocuklara Türkçe öğretecek”, MEB, Kasım 2016, <http://www.meb.gov.tr/ogretmenler-suriyeli-cocuklara-turkce-ogretecek/haber/12324/tr>; “MEB ve UNICEF Suriyeli çocuklar için elele verdi”, Ekim 2015, <http://ankara.meb.gov.tr/www/milli-egitim-bakanligi-ve-unicef-suriyeli-cocuklar-icin-el-ele-verdi/icerik/770>.

Eğitime erişimin bir alt başlığı olarak **hassas grupların eğitim hizmetlerine erişimi** konusunda da problemler mevcuttur. Sakarya, şanlıurfa ve Kayseri’de görüşülen mülteciler, engelli çocukların okula kaydı ve fiziksel gereksinimlerinin karşılanmasına dair zorluklardan söz etmişlerdir. Ancak olumlu bir örnek olarak şanlıurfa özelinde bu konunun resmi yetkililer nezdinde gündem edildiği bilinmektedir. Mülakatlar esnasında, 2016 yılında ildeki 200’e yakın engelli ocuk mültecinin özel eğitim merkezlerindeki eğitimlere erişebilmesi için İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nce çalışmalar yapıldığı öğrenilmiştir.<sup>55</sup>

Öte yandan, özellikle sayıları 1 milyonu aşan Suriyeli ocukların eğitim hakkına erişimleri noktasında büyük önem taşıyan 23 ildeki Geçici Eğitim Merkezlerinin, Mart 2017 tarihinde yayınlanan “STK’ların Desteklediği Geçici Eğitim Merkezleri” konulu resmi yazı uyarınca, 2016/17 eğitim-ğretim yılı sonuna kadar kapatılması ve Suriyeli ocukların tümüyle Türk eğitim sistemine entegre edilmesi öngörülmektedir.<sup>56</sup>

Söz konusu kararın sağlıklı uygulanabilmesi ve çocukların eğitimden kopmamaları için ise öncelikle devlet okullarında fiziki kapasite artırımına, ardından da Suriyeli ocukların (ve elbette bu karardan bağımsız olarak diğer ocuk mültecilerin de) okula adaptasyonunu sağlayacak –Türk vatandaşı çocukları da kapsayan- “ryantasyon programları”na ihtiyaç vardır. Devlet okullarındaki insan ve müfredat kaynaklı uyum sorunlarının en hızlı biçimde aşılabilmesi, mülteci çocukların temel eğitim hakkının korunması için atılacak bilinçlendirme çalışmalarına muhtaçtır.

Araştırma ekibinin odak grup görüşmelerinde katılımcılara yneltilikleri eğitimle ilgili sorulara Suriyeli veliler “ocuklarımızın önce dil öğrenmelerini ve sonra Türk okullarına devam etmelerini istiyoruz” ve “Dil ğrenimi için çocuklarımızı destekleyecek hızlandırılmış okul-içi lisan kursları olmalı” şeklinde cevaplar vermişlerdir. MEB tarafından yabancı uyruklu, özellikle de Suriyeli ocukların dil eğitimi için başlangıç düzeyinde çabalar mevcuttur, ancak bu çabalar -şu aşamada- eğitimin metodu ve sağlanacak hizmet ve desteklerin süresi ile ilgili bir bağlayıcı düzenleme içermemektedir. MEB’in resmi internet adresinde yayınlanan açıklamaya göre, Suriyeli ğrenciler ilkokul birinci sınıftan itibaren

55 Eğitim alanında uzman bir STK temsilcisi ile mülakat, 8 Kasım 2016, şanlıurfa.

56 Bkz. “STK’ların destekledikleri geçici eğitim merkezleri”, 17.03.2017 tarihli MEB HBO Gen.Müd. genelegesi, [http://ergani.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_03/27110021\\_stk\\_larYn\\_desteklediYi\\_geYici\\_eYitim\\_merkezleri.pdf](http://ergani.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_03/27110021_stk_larYn_desteklediYi_geYici_eYitim_merkezleri.pdf) ve “Suriyeliler için açılan sivil eğitim merkezlerine kapatma kararı”, Hurriyet gazetesi, 28.03.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/suriyeliler-icin-acilan-sivil-egitim-merkezleri-40409288>

Türkçe okuma ve yazma eğitimi alacaklardır. Daha yüksek sınıflardaki çocuklar içinse bu eğitim Halk Eğitim Merkezleri vasıtasıyla sağlanacaktır.<sup>57</sup> Ancak buna dayalı herhangi bir plan veya üzerinde uzlaşmış bir dil eğitimi programı bilgisine erişilememiştir.

Bu iki temel talebin yanı sıra, Suriye’de eğitimini yarıda bırakarak Türkiye’ye gelmiş çocuk mültecilerin eğitime ara verdikleri sürelerin geri kazanımı için Geçici Eğitim Merkezlerindeki gibi “Telafi Programları”na ihtiyaç duyulmaktadır. Şanlıurfa’da 2015 yılında, daha önce Türkiye’de hiç okula gitmemiş 300 çocuğun okullaşmasını sağlayan bir uluslararası STK’nın çalışanları, GEM’lerde uygulanabilir durumda olan bu sistemin Türk okullarında hedefe yönelik (targeted) eğitim müfredatı ve ilgili materyallere sahip olunmaması nedeniyle maalesef işletilemediğini belirtmişlerdir.<sup>58</sup> Bir diğer ulusal STK temsilcisi ise, ara sınıf kayıtlarında, özellikle de 9.sınıfların kayıtlanması konusunda sistemin yalnızca meslek liseleri ve imam hatip okullarına yönlendirme yapması nedeniyle çocuklar açısından ciddi bir sıkışmışlık ve alternatifsizlik yaratıldığını; bu nedenle ilk 8 yıllık eğitimini tamamlasa dahi Suriyeli öğrencilerin liseye devam etme konusunda isteksiz ve çözümsüz kaldıklarını ifade etmiştir.<sup>59</sup>

Öte yandan Suriyeli aileler, mevcut şartlar altında çocuklarının Geçici Eğitim Merkezlerinden devlet okullarına yönlendirilmesine pek sıcak bakmamaktadırlar. Dil sorunu öncelikli olmak üzere, çocuklarının devlet okullarında hem akranları hem de öğretmen ve idarecilerin ayrımcılık ve kötü muamelesine maruz kalacaklarından endişe duyan ebeveynlerin bu politikanın yararına ikna edilmesi, çocukların okullaşması noktasında önem arz etmektedir. Ebeveynlerin endişelerini haklı çıkaran realitelerin varlığı ise son derece kritik bir başka sorun alanına işaret etmektedir. Saha çalışmasında pek çok STK temsilcisinin vurguladığı akran zorbalığı, Türk velilerin dışlayıcı tavırları ve okul yönetimi ve öğretmenlerin mülteci öğrenci ve öğrenci yakınlarına yönelik ayrımcı muamelesi devlet okullarına uyumun önündeki temel engeller olarak not edilmelidir. 2016 yılında yayınlanan bir araştırmaya göre, velilerin ayrımcı-dışlayıcı tavırlarının boyutları net biçimde görülebilmektedir. Katılımcıların %57’si, çocuklarının Suriyeli akranlarıyla arkadaşlık etmesini, %23’ü ise aynı sınıflarda eğitim görmesini onaylamadığını söylemiştir.<sup>60</sup>

57 “Suriyeli çocukların eğitimi için yol haritası”, MEB, 22.08.2016, <http://www.meb.gov.tr/suriyeli-cocuklarin-egitimi-icin-yol-haritasi-belirlendi/haber/11750/tr>

58 RET International temsilcileri ile mülakat, 9.11.2016, Şanlıurfa.

59 Hayata Destek Derneği temsilcisi ile görüşme, 11 Kasım 2016, Şanlıurfa.

60 “Suriyeli çocuklarla arkadaşlığa izin yok”, CNN Türk, 24.11.2016, <http://www.cnnturk.com/turkiye/suriyeli-cocuklarla-arkadasliga-izin-yok>

Ekibimizin saha ziyaretleri mültecilerle birebir ve gruplar halinde yaptığı görüşmeler esnasındaki gözlemleri, temel eğitim alanında çabaların artırılması gerektiğine işaret etmektedir. Okula kayıt edilmiş öğrenciler özelinde, daha önceki pek çok araştırmanın da dikkat çektiği olgulara paralel olarak, maddi imkânsızlıklar ve dil bariyeri gibi iki temel engel nedeniyle çocukların okula devam etmelerinin risk altında olduğu görülmüştür. Eğitim alanında Suriyeli ailelere destek sağlayan pek çok STK, çocukların okulu yarıda bırakmaları gerçeğinden haberdar olduğunu ancak bu durumla ilgili bir izleme/takip mekanizmasının maalesef sağlıklı işletilemediğini belirtmektedirler. Sosyo-ekonomik alandaki negatif göstergelerin, çocukların eğitimine doğrudan etkisi ise açıkça gözlemlenebilen bir başka olgudur. Ailelerin karşı karşıya oldukları ekonomik güçlükler, Suriyeli mülteci krizinin etkileriyle başa çıkmaya çalışan pek çok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de çocukların çalışma hayatına yönlendirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Uzmanlar, pek çok ailenin, çocuklarını ya tamamen okuldan aldıkları veya hiç kaydettirmemeyi seçtikleri yahut da gündüz okula gece ise mendil, çiçek, çakmak gibi ekonomik getirisi son derece düşük ürünlerin satışı için sokaklara gönderdiklerini aktarmışlardır.<sup>61</sup>

Yükseköğrenime kayıt göstergeleri de mültecilerin sosyo-kültürel uyumları bakımından önemlidir. Yüksek Öğretim Kurulu verilerine göre 2016 itibarıyla 15 bine yakın Suriyeli genç, Türk üniversitelerinde eğitim almaktadır. Sayının 2014 yılından bu yana %200 arttığı gözlenmiştir. Bu rakamın akademik derecelere göre dağılımı ise tablodaki gibidir:

**Tablo 14.** Türkiye’de üniversite eğitimine devam eden Suriyelilerin yıllara ve akademik derecelere göre dağılımı

	2014	2015	2016
Önlisans	-	-	1102
Lisans	-	-	12.127
Yüksek Lisans	-	-	1067
Doktora	-	-	335
<b>Toplam</b>	5560	9689	14.600

*Kaynak: YTB, 2016.*

Geçici koruma altındaki Suriyelilerin yükseköğretime erişimi adına pek çok kolaylık sağlanmış ve 2 yıl gibi kısa bir süre zarfında kayıtlı öğrenci sayısında büyük artış yakalanmıştır. Ancak Suriye dışındaki ülkelere gelen mülteciler için

<sup>61</sup> Sivil toplum kuruluşlarıyla mülakatlar, Şanlıurfa ve Sakarya, Kasım-Aralık 2016.

şartların aynı derecede iyi olmadığı bilinmektedir. Suriyelilerin muaf tutuldukları öğrenim harcını<sup>62</sup> tıpkı diğer üçüncü ülke vatandaşı yabancı öğrenciler gibi ödemekle yükümlü kılınan uluslararası koruma başvuru veya statü sahipleri için Türkiye’de üniversite eğitimi ilk elde ekonomik engeller nedeniyle ulaşılması zor bir imkândır. Kayseri merkezli sivil toplum kuruluşu *Afgan Mülteciler Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği* nin Mayıs 2017 tarihinde yayınladığı rapor, Afgan mülteciler özelinde durumun vahametini şu ifadelerle anlatmaktadır: **“Türkiye’de ilk ve orta eğitimi için kolaylıklar sağlanmış ama yükseköğretim isteyen Afgan sığınmacılar için ortaya atılan eğitim rakamları ise korkunç. 110 binde sadece 8 kişi üniversitede eğitim görüyor.”**<sup>63</sup>

### **Dil Öğrenimi ve Sosyal Uyum**

Mültecilerin gündelik hayat alanını genişletebilmelerinin ve toplumda varlık gösterebilmelerinin birinci koşulu içinde yaşadıkları toplumun dilini konuşabilmeleridir. Travmatik tecrübeler sonucu ülkelerini terk ederek dilini ve kültürünü bilmedikleri bir başka ülkede yeni bir yaşam kurmak zorunda olan bu kimseler için dil, en az barınma, gıdaya erişim ve hukuki haklar kadar önemli bir temel ihtiyaç ve toplumsal kabul kapılarını açabilen yegane enstrümandır. Dil öğrenimi ve sosyal uyum konusu, “uyum” temalı ilgili YUKK maddesinde “... sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve becerileri kazandırmak” şeklinde ifade edilmektedir.<sup>64</sup>

Bugün resmi ve ulusal çapta bir mülteci entegrasyonu stratejisi bulunmasa da, Türkiye’nin bu alanda önemli çalışmalara imza attığı gözlenmektedir. 7 bin 831 kişinin Türkçe dil kurslarına, 2 bin 76 kişininse uyumla ilgili diğer kurslara katıldığı 2016 yılında aynı zamanda Göç İdaresi Genel Müdürlüğü eliyle “göçmen çocuklar ile Türkiye’de yaşayan çocuklar arasında iletişimi kolaylaştırmak, göç konusuna farkındalık oluşturmak ve göçmen çocukların dil ve psiko-sosyal gelişimine katkı sağlamak üzere 6-11 yaş çocukların kullanımı için uygun olabilecek “MUYU” eğitim seti hazırlanmış” ve hizmete açılmıştır.<sup>65</sup> Yine, 2014-2016

62 Bu miktar üniversiteden üniversiteye değişiklik göstermekte ve GK dışı gruplardan talep edilmektedir. Kaynak: (Notes by Jennifer Roberts on challenges on higher education of refugees in Turkey, 15/12/2016, Ankara, UNHCR workshop on Higher Education)”

63 “Türkiye’deki Afgan Mültecilerin Yaşam Koşulları ve Avrupa’ya Kaçış Nedenleri”, Afgan Mülteciler Yard. Day. Derneği, 17 Mayıs 2017.

64 Bkz. YUKK madde 96.

65 2016 Türkiye Göç Raporu: 2016’da 24 milyon 686 bin göçmen Türkiye’ye giriş yaptı, Mayıs 2017, <http://t24.com.tr/haber/2016-turkiye-goc-raporu-2016da-24-milyon-686-bin-gocmen-turkiyeye-giris-yapti,402539>

yıllarını kapsayan 3 yıllık dönemde İstanbul'da Halk Eğitim Merkezlerinde açılan 1107 Türkçe kursundan 20 bine yakın yabancı uyruklu kişi faydalanmıştır. Ancak, bu kurslardan başarıyla mezuniyet oranının halihazırda %38 düzeyinde olduğu belirtilmelidir.<sup>66</sup>

Öte yandan saha çalışması, uluslararası koruma başvuru/statü sahipleri ve geçici koruma altındaki Suriyelilerin dil öğrenimi ve entegrasyona yönelik faaliyetler içeren kurslara mekânsal uzaklık ve duyuru eksikliği gibi nedenlerle erişememekten şikayetçi olduklarını göstermiştir. Bunlara ilaveten, dört pilot ilde uzmanlar, HEM'lerde verilen dil eğitiminin hem takip edilen müfredat hem de eğitmen kalitesi ve kullanılan materyal bakımından gereken düzeyde olmadığını rapor etmektedirler. Özel dil merkezlerinin çok pahalı olması; üniversitelerce sağlanan kursların ise istenen kalitede olmasına rağmen mültecilerin karşılayamayacağı meblağlara kursiyer kabul etmesi, dil öğrenimindeki açmazların ekonomik ayağıdır.

**Tablo 15.** *Odak Grup Görüşmelerinden Cevaplar: "Dil öğrenimi ve yaşadığınız toplumla kaynaşmanız önündeki 3 temel engel sizce nedir?"*

<b>Tüm Odak Grup Katılımcılarının Ortaklaştığı 3 Temel Başlık</b>	1. Kursların mekansal olarak yaşadığımız bölgeye uzaklığı
	2. Kurslardan haberdar olamama, duyuruların yetersizliği
	3. Kursa katılmak ile çalışmak arasında tercih yapmak zorunda olmak/Ekonomik yetersizlikler

Yabancılar Türkçe öğretimi konusunda uygulamada ulusal çapta bir standart bulunmaması, TÖMER ve HEM'lerde birbirinden farklı seviye belirleme sınavları yapılıyor olması, bu alandaki karmaşıklığın örneklerinden bir tanesidir. Üstelik HEM ve TÖMER dışında bu alanda faaliyet gösteren yüzlerce STK'nın dil öğretiminde hangi yöntemi tercih ettiği, nasıl bir müfredatı takip ettikleri de soru işaretidir. Projemize dil öğrenimi ve sosyal uyum alanında destek sağlayan ve buldukları illerde uygulamaları inceleyen uzmanlar, bu alandaki 3 temel problemi şöyle sıralamıştır:

- 1- Kursların kalitesi ve eğitmenlerin alandaki yetkinliğine dair soru işaretleri
- 2- Mülteciler için kursların erişilebilir olduğuna dair duyuru eksikliği
- 3- Kursların yalnızca pratik/günlük ihtiyacı karşılayacak biçimde ve "profesyonel/mesleki" dil yetkinliğini kapsam dışında bırakan yapısı

<sup>66</sup> İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından, araştırma kapsamındaki bilgi edinme talebine verilen 18.11.2016 tarihli yazılı yanıt.

## Toplumları Kaynaştırmak ve Katılımı Teşvik

Mülteci entegrasyonunu ölçebilmek için bu çalışma kapsamında kullanılan onuncu ve son gösterge toplumları kaynaştırmak adına devlet ve sivil toplum eliyle ulusal ve yerel düzeylerde yürütülen faaliyetler olmuştur. Bu bağlamda,

- Uluslararası koruma ve geçici korumadan faydalanan kişilerin sosyo-kültürel entegrasyonları bakımından ev sahibi toplumun konumu
- Sosyal uyum ve toplumların kaynaşması konusunda bölgesel ve yerel otoriteler arası koordinasyon
- Devletin, mültecilerin sosyo-kültürel entegrasyonuna katkı sağlamayı hedefleyen gönüllü girişimlere verdiği destekler
- Uluslararası koruma ve geçici koruma yararlanıcılarının devlet destekli veya gönüllü yürütülen birebir kültürel danışmanlık hizmetlerine erişimleri
- Refakatsiz küçükler için devlet destekli veya gönüllü yasal koruyucu istatistikleri
- Uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki kişilerin gönüllü organizasyonlar, spor kulüpleri veya siyasi partilere katılım yoluyla sivil içeriilmesi
- Ulusal otoritelerin toplumun tümünü ilgilendiren hususlarda uluslararası koruma ve geçici koruma yararlanıcılarıyla ulusal ve yerel düzeyde istişare kültürü geliştirmesi
- Uluslararası koruma ve geçici koruma yararlanıcıları tarafından açılan/ yönetilen sivil toplum kuruluşu istatistikleri dikkate alınarak mevcut durum anlaşılmaya çalışılmıştır.

“Uyum” konusunda YUKK madde 96 uyarınca bir görev ve sorumluluklar listesi öngörülmektedir. Buna göre “...**uyum; ne asimilasyon ne de entegrasyondur.** Göçmenle toplumun gönüllülük temelinde birbirlerini anlamalarıyla ortaya çıkan harmonizasyondur. Uyum düzenleme ve çalışmalarında **iki yönlü aktif bir etkileşim ve gönüllülük hedeflenecek ve göçmen odaklı bir yaklaşım** benimsenecektir. (...) hem yabancılara yönelik olarak ülkemizin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslar düzenlenecek, hem de yabancılardan toplumla karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak amacıyla sosyal, kültürel, sanatsal faaliyetler yürütülecektir. Bu kursların düzenlenmesinde Genel Müdürlüğümüz koordinatör olacak ve sivil toplum örgütleriyle, üniversitelerimizle, kamu kurum ve kuruluşlarımızla, uluslararası kuruluşlarla, yerel yönetimlerle ve medya kuruluşlarımızla aktif işbirliği yapılacaktır.” denmektedir.

YUKK'da öngörülen iki yönlü aktif etkileşimin sağlanabilmesi başta dil öğrenimi için devlet destekli çabalar ve bu çabaların bağlanacağı bir strateji olmak üzere, mülteci grupların ve yerel toplumun biraradalığını artıracak politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak en açık örneklerinin Suriyeli mülteciler krizinde görüldüğü üzere, mülteci sayısı arttıkça, yerel toplumun kabul ve tolerans düzeyi düşüşe geçmektedir. Her ne kadar, pek çok mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları her iki toplumdaki en dezavantajlı kesimlere hizmet vermek üzere tasarlansa da mevcut ekonomik rekabet ve kültürel uyumsuzluklar, bir arada yaşama imkanlarından ziyade toplumsal uyumsuzluk ihtimalini artırır görünmektedir.

Proje kapsamında yapılan araştırma ve taramalarda, **mülteci topluluklarının sivil hayata katılımlarını teşvik eden devlet desteklerine rastlanamamıştır**. Mülteciler tarafından kurulmuş ve yine onlar tarafından yönetilen 30'dan fazla sivil toplum kuruluşunun varlığı dışında, mültecilerin bu alanda görünürlükleri şimdilik kısıtlı düzeydedir. Not edilmesi gereken bir husus, bu kuruluşların hayata geçirmek istedikleri –çoğu entegrasyona yönelik- faaliyet ve projelerin uluslararası kuruluşlar ve donörler tarafından desteklenirken, Türkiye otoritelerinden aynı desteği almakta güçlük çektikleridir. Ancak, Türk STK'larının ve sivil aktörlerin, mültecilerin sivil hayata dernekler ve diğer platformlar aracılığıyla katılımı ve bu kuruluşların kapasitelerinin artırılması için başlangıç düzeyinde de olsa önemli çabalar gösterdikleri bilinmektedir. Örneğin İGAM, bu amaçla mülteciler tarafından kurulmuş 15 derneğin kapasitesinin geliştirilmesi için bir proje yürütmüştür. Benzer projeler ilgili diğer sivil toplum kuruluşlarıncada desteklenmiştir.<sup>67</sup> Ancak özel olarak bu alana hasredilmiş devlet desteği olmaksızın bu çabaların yetersiz kalacağı eklenmelidir.

Uluslararası koruma ve geçici koruma yararlanıcıları için özel olarak tasarlanmış **birebir kültürel destek ve danışmanlık hizmetlerinden** söz etmek de şu aşamada mümkün değildir. Ancak bu alanda ileride gösterilmesi muhtemel faaliyetlerin YUKK madde 96'da genel biçimiyle yer almış olması olumlu bir temel olarak not edilmelidir. Yine de sosyal oryantasyon ile birlikte düşünülecek birebir kültürel danışmanlık hizmetlerinin iyi örnekler incelenerek tasarlanması ve gelecekteki ihtiyaçlara göre şekillendirilmesi gerekmektedir.

67 Bkz. "Mültecilerin Kurduğu STKların Güçlendirilmesi Projesi", İGAM, 11 Ağustos 2016, <http://www.igamder.org/haberarsivi/multecilerin-kurdugu-stklar-in-guclendirilmesi-projesi-acilis-toplantisi/>. "Hayata Destek Derneği ve Suriyeli Dernekler Platformu Buluşuyor"i 6 Eylül 2016, İDEMA HABER, <http://www.idemahaber.com/hayata-destek-derneği-ve-suriyeli-dernekler-platfomu-bulusuyor/>.



Öte yandan, refakatsiz çocukların durumu da önem arz etmektedir. Mülteci grupları içindeki korunmasız ve refakatsiz çocukların gönüllü veya devlet eliyle yasal koruyucular edinmesine dair ilgili Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na iletilen bilgi talebi çerçevesinde “korunma ihtiyacı olan çocukların öncelikle aile yanında desteklenmesi, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamında koruyucu destekleyici tedbirler uygulanarak, hiçbir çocuğun sokakta risk altında bırakılmaması”nın hedeflendiği, bu amaçla **2015 yılında 279 yabancı uyruklu çocuğun ailesi yanında desteklendiği** öğrenilmiştir. Ancak refakatsiz çocuk sayısına ilişkin bilgiye ulaşılamamıştır.

Uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki kişilerin gönüllü organizasyonlar, spor kulüpleri veya siyasal partilere katılım yoluyla sosyal içerilmesi ve ulusal otoritelerin toplumun tümünü ilgilendiren hususlarda koruma yararlanıcılarıyla ulusal ve yerel düzeyde istişare kültürü geliştirmesinin ise bu çalışmada da değerlendirilmeye çalışılan mevcut şartlar altında henüz söz konusu olmadığı görülmüştür. Türkiye'nin, ilerleyen dönemde mültecilerin uyumu adına atması muhtemel adımlar ve stratejik çerçeve oluşturma çabası dahilinde, koruma yararlanıcılarının toplumsal entegrasyonu için her alandaki spesifik alt başlıklara kadar inebilen politikalar yapması muhtemeldir. Ancak, bu ilerlemenin, 3,3 milyonluk yoğun mülteci nüfusu baskısı, ekonomik ve yapısal kısıtlar, yerel toplumda yükselen rahatsızlıklar ve siyasal perspektiflerin büyük oranda zıt düştüğü bir atmosferde ne kadarlık bir zamana yayılacağını öngörmek şimdilik güçtür.

### **EK Projeye Katkı Veren Uzmanlar Listesi**

- Prof. Dr. Nilüfer Narlı, Bahçeşehir Üniversitesi
- Prof. Dr. Seyhan Erdoğan, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Dilek Cindoğlu, Kayseri Abdullah Gül Üniversitesi
- Doç. Dr. Deniz Şenol Sert, Özyeğin Üniversitesi
- Doç. Dr. Emre Erdoğan, Bilgi Üniversitesi
- Doç. Dr. Sevim Atila Demir, Sakarya Üniversitesi
- Doç. Dr. Celal Ağan, Harran Üniversitesi
- Prof. Dr. Esra Siverekli, Harran Üniversitesi
- Doç. Dr. Mithat Arman Karasu, Harran Üniversitesi
- Doç. Dr. Oğuz Yıldırım, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
- Yrd. Doç. Dr. K.Onur Unutulmaz, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
- Yrd. Doç. Dr. Pınar Yazgan Hepgül, Sakarya Üniversitesi
- Dr. Zeynep Karakılıç, Bahçeşehir Üniversitesi
- Dr. Ayşen Üstübcü Önay, Koç Üniversitesi
- Dr. Doğu Şimşek, Koç Üniversitesi
- Dr. Armağan Teke, Kayseri
- Gizem Külekçioğlu, Bilgi Üniversitesi
- Zeynep M. Türkmen Sanduvaç, İstanbul
- Nazlı Dengi, Şanlıurfa
- Mehmet Karataş, İŞKUR Şanlıurfa
- Zakira Hekmat, Kayseri
- Kadir Beyaztaş, SGDD Ankara
- SGDD İstanbul, Sakarya, Kayseri ve Şanlıurfa ekipleri
- Elif Erdem Düzgün, Sakarya Barosu
- Alim Mert, Sakarya Barosu
- Ali Fuat Bucak, Şanlıurfa Barosu
- Nezahat Yıldırım, Şanlıurfa
- Muhittin Gürses, Şanlıurfa

# **Integration of Refugees in Turkey: Possibilities and the Available Capacity**

IGAM, 2017

**Integration of Refugees in Turkey:  
Possibilities and the Available Capacity**

**İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi, IGAM**

- AUTHOR** : Sema KARACA  
**PROJECT TEAM** : Gülerhan TOSUN, Project Team Leader  
Sema KARACA, National Coordinator  
Pınar ÇALIŞKAN, Project Assistant
- CONTRIBUTORS** : Alexandra Zehra AKSU  
Aslı GÜLBAY  
Enes AYAŞLI  
Şerife Gizem BACI  
LİNAS Tercüme
- GRAPHIC DESIGN** : Önder Çukurluöz,  
KARINCA CREATIVE AJANS

**This report is produced with financial support of the EU and Republic of Turkey. İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (IGAM)ve Migration Policy Group (MPG) is responsible from the content of this report and can in no way be interpreted as the opinion of the EU and/or Republic of Turkey.**

### **About Civil Society Dialogue**

Harmonization of Refugees Project is supported under Civil Society Dialogue Programme cofunded by the Republic of Turkey and the European Union. Civil Society Dialogue is a programme bringing together civil society organisations from Turkey and the EU around common topics, to exchange knowledge and experience, and to build a sustained conversation between them. The Ministry for European Union Affairs is the responsible institution for the technical implementation of the programme, while the Central Finance and Contracts Unit is the Contracting Authority of the Programme.



## Acknowledgements

This report has been prepared with the intense efforts IGAM and MPG teams in such a short term as 15 months. However, all work in the scope of this project could have been completed through the priceless supports of refugee volunteers who has helped us to reach out wider refugee communities to take part in FGD meetings; local, national, and international NGOs; state institutions and organizations, academics, local people in four pilot cities and of course with the support of Ministry of EU Affairs and Technical Support Team of Civil Society Dialogue Program.

Therefore, however been written by the IGAM reseachers who were working for Harmonization of Refugees Project, this report is a result of a collective effort.

With our respect and thanks to all who were with us during this time...





# Table of Contents

Acknowledgements.....	5
Introduction.....	9
General Information on Research.....	21
Methodology.....	25
Research Results .....	29
A. General Conditions .....	29
B. Legal Integration .....	35
Family Reunification.....	35
Residency and Citizenship .....	38
C. Socioeconomic Integration .....	42
Housing.....	42
Employment.....	45
Employment support, mentoring and lifelong learning.....	51
D. Sociocultural Integration .....	54
Child Education .....	55
Language Learning and Social Orientation .....	61
Harmonizing Communities and Fostering Participation .....	63
APPENDIX List of Experts Contributed to the Project.....	66



## Introduction

Turkey, due to various political and economical causes –either domestic or regional/international- is becoming a target country for migrants for almost one and half decades and –inevitably- a host country for forcibly displaced masses from Syria and Iraq due to the ongoing clashes. Today, being almost a 262.868<sup>1</sup> of them in refugee camps, Turkey hosts more than 3 million forcibly displaced persons from Syria and Iraq<sup>2</sup>; also over 300,000 persons in need of protection are seeking asylum in Turkey.

“Currently nearly two-thirds of the world’s refugees are in situations of seemingly unending exile. According to UNHCR, the 25 countries most affected by a prolonged refugee presence are all in the developing world (...)The average length of stay in these states of virtual limbo is now approaching 20 years, up from an average of nine years in the early 1990s.”<sup>3</sup>

As widely known, 1951 Geneva Convention offers three solutions in order to overcome the refugee crises: (i) voluntary repatriation, (ii) resettlement to third countries and (iii) local integration. For long years from late 1990s to early 2010s, Turkey was a transit country for refugees to be able to reach the prosper-

- 
- 1 Last situation in AFAD Accommodation Centers as of 27 March 2017, <https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barinma-Merkezlerinde-Son-Durum>, access date: 17.04.2017
  - 2 As of the first week of April 2017, 2.973.980 Syrians and Iraqis (fled Shingal province due to ISIS attacks) are registered by Turkish authorities as persons under temporary protection in Turkey. (UNHCR, Syria Regional Refugee Response: Inter-Agency Information Sharing Portal, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>, access date: 17.04.2017
  - 3 “Responding to protracted refugee situations Lessons from a decade of discussion”, James Millner, Gill Loescher, Refugee Studies Centre, Oxford University Press, 2011, <http://www.refworld.org/pdfid/4da83a682.pdf>, s.3

ous western countries. Especially coming from Middle Eastern, Central Asian and African countries to Turkey the asylum seekers whose asylum claims was found acceptable has been resettled to a third country after necessary procedures were completed.

Because of its geographical location and politically unstable neighbors, Turkey is a historically very important country for refugee and other kinds of forced migration movement. During the past 15 years its importance has increased to an unprecedented extent. As of 31 March 2017, there are 306,791 persons in Turkey who were given “asylum seekers” or “mandate refugee” statuses by UNHCR.<sup>4</sup> The largest four groups are Iraqis (133,632), Afghans (128,931), Iranians (32,080) and Somalians (3598) respectively. In addition to these large numbers, Turkey is currently hosting 2.9 million registered Syrian refugees. Almost 250,000 of them are accommodated in 25 camps established by AFAD and other large proportion is now urban refugees who are living on their own nearly in all provinces of Turkey. Turkey provides them “temporary protection” according to the Article 91 of the Law on Foreigners and International Protection (LFIP).

Turkey maintains a geographical limitation to the 1951 Geneva Convention Relating The Status of Refugees. As a result, unlike in Europe and many other signatory countries, the relevant durable solutions for refugees who arrive in Turkey from non-European countries to seek asylum, has been resettlement into third countries rather than integration into Turkish system. It has been the role of the UNHCR, working in close partnership with the Turkish government, to find third countries to resettle non-European refugees. However as their numbers has increased to such an incredibly large extent, resettlement is becoming impossible for many as a durable solution. For Syrians, Afghans, Africans and many others, resettlement is not an option anymore. Iraqi and Iranian refugees are increasingly face more difficulties to be resettled, most of them have to wait for long years. Beginning from April 2011, Turkey has generously opened its borders to Syrians fleeing their country as masses and has been trying to meet needs of millions of Syrian refugees. However, according to article 91 of Law on Foreigners and International Protection, Syrians who are put under temporary protection of Turkey are prohibited from individually applying for international protection and hence from being resettled by UNHCR. According to a very recent survey, “The vast majority (90 percent) hoped to return to Syria, whereas

---

<sup>4</sup> UNHCR Turkey’s Monthly Statistics as of 31 March 2017, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(72\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(72).pdf), access date: 26.04.2017

only six percent wanted to remain in Europe. When asked for their second choice, the number who wanted to stay in Turkey rose to about 85 percent, but only nine percent reported they would like to be in Europe. (...) those who have not left Turkey already—e.g. during the massive 2015-2016 wave of migration to Europe—have little intention of doing so. A great majority of our respondents also reported an interest in learning Turkish, suggesting they expect to stay in Turkey if unable to return home. This underscores the urgent need to design and implement policies to help integrate Syrians into the Turkish economy and Turkish society. Despite the laudable efforts of the Turkish government, municipalities, and NGOs, larger-scale integration projects such as schooling for Syrian children, Turkish language education for Syrians, and formal labor force inclusion on a wider scale are desperately needed.”<sup>5</sup>

For Afghans and Africans, the resettlement countries do not have quotas due to the strict national migration policies. For Iraqi and Iranian refugees, resettlement is still a theoretical possibility, but because of the even-extending global refugee crisis weighing upon the international burden sharing mechanism they often have to wait average 4-6 years or even longer to be resettled to the prosperous third countries.

Until the time LFIP was adopted by Turkish Assembly (2013) and came into force (2014), Turkey did not feel the need for developing a comprehensive integration scheme or a “national integration strategy”, because for non-European asylum seekers *resettlement to third countries and for massive influxes voluntary repatriation* was seen as the only way of permanent solution. Also LFIP continues to see resettlement as permanent solution for *conditional refugees* whose request for international protection was found acceptable by Turkish authorities. According to Article 91 of LFIP, voluntary repatriation is assumed as the only permanent solution for people who arrive in Turkey as masses and are benefitted from temporary protection of Turkish Republic. Thus, integration plans were not needed for both of these statuses in the first years after the adoption of the new law. However, in recent years there has been no possibility of a permanent solution out of Turkey for both groups in the short-term, the harmonization measures. In the meantime, nearly 3 million refugees has been maintaining their lives with support by the state and the local community beyond the rights to

---

5 “What do Syrians want their future to be? A survey of refugees in Turkey”, Foreign Affairs, May 1 2017 <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-05-01/what-do-syrians-want-their-future-be?cid=int-now&pgtype=hpg&region=br1>.

benefit from health and education services they were given by Turkish state; however for a significant proportion of them access to these services is limited. Excluding Syrians under temporary protection, other groups under international protection in Turkey have only limited access to basic rights and related public services. Both Syrians and other protection groups reliant on illegal job opportunities and charity assistance as their main means of survival. Although sometimes they receive support from national government, local government, municipalities, NGOs or host communities, overall they live under harsh conditions. The fact that refugees live under a weak and open-ended status based on the assumption of temporariness rather than having a long-term residence permit and a status based on it, which stipulates a clear system of legal rights, points to the existence of “unplanned” local integration in Turkey..

Due to maintaining to be a party of the 1951 Geneva Refugee Convention with geographical limitation even in the post-LFIP period which is started in 2013-2014, Turkey’s efforts –despite the “progressive” two-way harmonization principle which is taken up in LFIP’s Article 96- is not enough to create a significant social awareness on harmonization of refugees. And this leads to some occasional tensions, fighting and violence at local levels despite the general *ipso facto* acceptance of Turkish society. Unfortunately the general situation show that it is approaching to a social boom point. The significant increase in the visibility of the Syrian refugees, who try to survive through begging in large cities, glass cleaning in traffic lights, waste collection activities such as cardboard and tin cans, also reduces acceptance in some segments of the Turkish society. Also, in some parts of society, with the rapid increase of usage of Syrian cultural symbols and Arabic signs in the shops and restaurants is fueling the rejection attitudes that exist from the very beginning of the refugee crisis.

In the absence of inclusive long term support mechanisms, cases of hate crimes and racist discourses are becoming more and more common. The attempts to give Syrians’ houses into fire in May 2014 and in April 2015, or the attack by locals against the shops owned by Syrian entrepreneurs in Ankara during the coup attempt in July 2016 were only some of the visible cases. Such cases indicates that a potential social conflict between the host and the refugee communities should be taken into account seriously. Either under temporary protection, or an applicant, a conditional refugee or a beneficiary of secondary protection, the refugees can benefit from partial assistances provided by the state and, in some cases, tolerance in the field of indefinite and informal work, as well

as existing assistance and support for the low income segments of the Turkish society . And they add to this tolerance and assistance, their strong determination to survive despite all negativities. In addition to all these, with their family structures, traditions and belief systems they are currently creating an social adaptation model that can be called “de facto integration” despite all the challenges they face. The necessity of strengthening this “de facto integration” with policies and preventing the emergence of social conflicts leads the Turkish state to initiate a national-level refugee integration/harmonization strategy. Convening of the Migration Policies Board twice in February and April of 2017, and deciding to set a long-term national migration strategy and route map are among the clear indicators of this. Also steps taken in the field of citizenship are another example of these quests.

Anticipating this situation, the new Turkish law, the LFIP, whilst not explicitly acknowledging integration, takes some steps towards it by providing refugees with legal guarantees of certain rights and access to some social and economic services. For example, although in practice it is almost impossible for people who applied for international protection to get work permits, LFIP provides favourable access to the labour market for refugees (namely, recognized European-origin refugees) and persons under subsidiary protection. Persons granted subsidiary protection should be issued an ID document which they can use as a work permit. This decision to support labor integration was apparently in response to the realities of the day at the time of the drafting, demonstrating that the drafters were well aware that Afghans and others in similar situations cannot be resettled to other countries. It is natural that it takes time to implement all the provisions of the LFIP which came into force officially in April 2014 and envisage a significant reform of the asylum system. The government is implementing the new law so that the new legal guarantees are translated into policies, procedures and practices.

When looking from today, it could easily be seen that Turkish state is now well aware that neither most of the beneficiaries of international protection nor the Syrians under temporary protection regime will have chance to be resettled in a third country. Almost all political, economical indicators and the international conjuncture created by 2015-2016, show that Turkey is in a situation which forces it to locally integrate not only Syrian and Afghan refugees in particular, but also others who seek refuge in Turkey for years.

In 2005, UNHCR and Ministry of Interior prepared an “Legislation on Asylum and Migration”, which included the necessary steps for immigrant and refugee integration, whose requirements were tried to be explained above. These steps were explained as;

“In general, the state should have a regulatory and supervisory responsibility regarding the integration activities. An institution should be assigned by law to execute these activities. This institution should also ensure the coordination between other institutions and organizations. Local governments, employers, and NGOs should be encouraged to cooperate for immigrant and refugee integration. In this regard, an integration policy and system should be established, and new methods should be used. Within these new methods, the rights and responsibilities of the foreigners should be stated clearly. A national program should be prepared for refugee integration, and this program should foresee a time schedule, and include officials and their responsibilities for the activities that will be conducted. Refugees’ and asylum seekers’ access to the material and service related aids (social aids, education material, clothing, food etc.) provided by local governments should be ensured. Municipalities and local governments should be authorized to ensure refugee integration, and execute social aids in an effective manner. If it is needed, the related legislation should be regulated based on the requirements of the activities.

Turkish Red Cross and Turkish Social Service and Children Protection Institution should bear a great responsibility in the future asylum system. NGOs and other related institutions should also be effectively involved in integration related issues; the necessary regulations should be made, and the responsibilities of all institutions should be clearly stated in the new asylum law.

The functions of the NGOs in asylum practices should be harmonized with their institutional goals and responsibilities.

The state can impose regulations so that the institutions that will execute the integration activities (or the ones which can contribute to that) can benefit from tax reduction. The legislation should be examined and related tax reduction regulations should be made based on these examinations. NGOs can ensure communication with friendly family groups, which will be constituted for some social groups. In order to ensure the use of social and cultural rights, the state should conduct introductory broadcasts for integration activities through press and media; and carry out necessary legal and infrastructural regulations for this. Consultancy services that will facilitate integration should also be provided. In order to facilitate foreigner integration into the cultural life, and contribute to their self-sufficiency, a system close to the “Au pair” can be implemented. The communication with NGOs should be strengthened for the integration of foreigners. The institutions that will execute the integration activities should be funded by the state, as well as the cooperation of international institutions, United Nations, European Union, UNHCR, IOM and different NGOs.” (Legislation on Asylum and Migration, Turkish Republic Ministry of Interior & UNHCR, February 2005, Ankara, pp.41-42.)

For more than 4 years various circles including academia, civil society and state agencies, begin to discuss refugee integration issue and other issues closely interlinked with refugee integration such as multiculturalism and socially inclusive policy making. After 2015, a series of new laws and by-laws has been issued in accordance with the development of refugee crisis: “International Labor



Force Law”, with some additional articles “Turkish Citizenship Law”, “Temporary Protection Regulation”, “Implementation Regulation of By-Law of Law on Work Permits of Foreigners”. These legal changes can be read as “incredible reforms” for any country which currently hosts millions of refugees with only a few political and financial support from the international community. However, naturally, no one nor an organization could have predicted that, in the draft phase, Turkey would face a massive influx of refugees that was not seen in its history before. In fact, the LFIP has aimed to make Turkish legislation much closer to EU standards and to fill the gaps created by the 1994 Regulation, which was subjected to serious criticism of the international refugee regime in 2007-2008. The Law which was accepted and enacted by the Turkish Grand National Assembly two years after the Syrian refugee movement started, was applauded by the UNHCR and the EU as a very important step forward. Neither the LFIP nor the DGMM were not drafted according to a huge protracted refugee crisis which is 6 years old while this report is being written. Turkey, having kept its doors open to those who escaped from the civil war in Syria under the universal principles on asylum, had to carry out the interventions of the first three years of the crisis under the legislative gaps where institutional responsibilities were not clear. As a result, refugee policies had to be carried out on an “unplanned” basis and without any effective co-ordination. So, the practices were far from overcoming the problems that affect both the refugees and the host communities. Turkey is meanwhile in intense efforts to prepare a national integration strategy in order to address the legal, socio-economic, socio-cultural and political issues awaiting resolution for more than 5 years. Turkey has already given especially to 2.9 million Syrians all basic rights such as health, education, registration, and non-refoulement, and has provided related public services. It has to be admitted that there are still challenges and barriers in terms of access to services healthily in practice, but the well-intentioned efforts also should be noted.

A large scale and ever-extending problem to manage such a huge humanitarian crisis is still stands on Turkey’s road. And Turkey has to manage this process firstly understanding that integration is a multi-layered and multi aspect issue. Any single authority under the government would not be able to handle such a huge problem, so the first lesson is that if a country decides to create an integration strategy, all relevant stakeholder from state institutions to civil society, from academia to local grade research centers must be included. But when observed the 6-year trajectory that Turkish state has been following since the very beginning of the Syrian influx, it can be easily and clearly seen that there is an unresolving problem about coordination among relevant state and civil actors in national and local levels. This problem has emerged, again and again after a series of studies by other researchers, as a highly striking finding from our field

research in four pilot cities –Istanbul, Sanliurfa, Kayseri and Sakarya. Even if it is difficult to expect a national integration strategy to be created with participation of all relevant parties under such conditions, there is still hope because of the ambitious efforts by the government, national and local authorities who has been taking part in policy making processes.

A discussion on integration is even more essential for today's Turkey than it has ever been. During the last 10-15 years, both the internal causes and the political and economic developments which had swift and huge impacts on regional and international fora have helped a picture in which Turkey comes to the forefront as both a transit route and as a forced country of residence and even as a target country and remains under severe socio-economic and political pressure.

As it was mentioned above, now the country has to respond to the social changes which are caused by intense and swift migration of over 3 million people, who did enter its territory for various reasons and by various ways and keep living in its territory either forcedly or voluntarily. There is no doubt that the Syrian refugee crisis is a problem of the biggest size and longest term which necessitates invention of urgent solutions, on account of its quantitative weight and lack of any reversibility signs.

The Syrian refugee crisis may be deemed a milestone due to the quantitative and temporal weight it has and because it has made the refugee issue and integration highly visible and even debatable in Turkey. The 6-year adventure of those hundreds of thousands of refugees who fled the war and took refuge in Turkey constitutes one of the driving forces for the search for a permanent solution and intensifies efforts for this. The fact that today integration has found some room for itself on the national agenda as a discussion matter, which also involves many other similar concepts, encourages durable solution hopes for not only the Syrian refugees but also the thousands of people from different geographical territories, particularly from Afghanistan, Iraq, Egypt, Iran, Somalia, who struggle to survive in our territory. Nevertheless, as it is confirmed by the results obtained in this study, Turkey is still far away from an immigrant/refugee integration approach to the European and UN standards in both legal and practical aspects. Upon a review of the indicators given in Table.1, which have been compiled by use of several sources, it will be seen that integration can be enabled by a policy which should be highly comprehensive, which requires planning from macro-perspective and follow-up from micro-perspective and which depends on continuity.<sup>6</sup>

---

6 The table is prepared by Dr. K. Onur Unutulmaz through adaptation from Castles, Korac, Vasta and Vertovec. See "Gündemdeki Kavram: Göçmen Entegrasyonu/Avrupa'daki Gelişimi

**Table 1: Migrant Integration- Sub-branches and indicators<sup>7</sup>**

<b>Integration – Sub-branches and Indicators</b>	
<b>Cultural Integration Indicators</b>	
❖	Familiarity with the community culture and adoption of its values
❖	Trust in and affinity for the individuals in the community
❖	Belongingness
❖	Fluency in language
<b>Political Integration Indicators</b>	
❖	Citizenship numbers/ratios
❖	Participation in trade unions and professional associations
❖	Participation in other associations
❖	Participation in political parties
❖	Voting
❖	Election to and taking offices in local, regional and national governments
<b>Legal Integration Indicators</b>	
❖	Right to legal residency in the country
❖	Right to legal work in the country
❖	Right to access social security and welfare services
❖	Acquire citizenship <sup>7</sup>
<b>Social Integration Indicators</b>	
❖	Spatial segregation
❖	Ratio of marriages between different ethnic groups
❖	Language learning and conduct of language
❖	Social interaction and relationships within and outside its own group
❖	Crime exposure ratios
❖	Ratio of crimes committed for racist causes
❖	Criminality ratios
<b>Academic and Vocational Education and Employment Integration Indicators</b>	
❖	Statistics on access to and completion of vocational education
❖	Statistics on access to and completion of higher academic education
❖	Statistics on the possibility of getting recognition for the degrees obtained in the home country and practicing the professions
❖	Numbers of job applications made, interview invitations received and job offers
❖	Number of immigrants who started up and are running their own business
❖	Unemployment ratios among immigrants
❖	Employment distribution by jobs and sectors
❖	Economic outcomes (e.g. income level or the ratio of homeowners) and their comparison against the overall community
<b>Health Integration Indicators</b>	
❖	Average lifetime
❖	Mortality rates by age and gender
❖	Morbidity rates by age and gender
❖	Accident ratios
❖	Access to healthcare services
<b>General Integration Indicators</b>	
❖	Demographic indicators
❖	Personal evaluations of immigrants on the assistance schemes provided and the accessibility, quality and adequacy of services
❖	Personal evaluation of the immigrant about the satisfaction it gets from its life in the community where it is included and from its success

ve Britanya Örneği”, Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar”; ed.S.Gülfer Ihlamur-Öner & N.Şirin Öner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012 (1<sup>st</sup> Edition).

7 An indicator which might be added here in the specific case of Turkey is to “have the right to apply for citizenship”. The present study also covers the issue of holding the right to application. For detailed analysis, please see the Comparative Report written by MPG.

These sub-branches and indicators set forth by different experts for measurement and evaluation of migrant integration are of importance for refugee integration, as well, though with some differences. For the purpose of this study, Refugee Integration Evaluation Tool (IET) developed by the MPG included some new sub-branches and indicators in the measurement, along with numerous main and sub topics specified above.

**Table.2:** *Refugee integration measurement indicators (by MPG)*

REFUGEE INTEGRATION MEASUREMENT INDICATORS (Scope of the measurement tool prepared by the MPG)	
General Requirements	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Impact of admission conditions on integration</li> <li>❖ Mainstreaming – ability to reflect the refugees and various special needs of refugees on public policies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Total population of asylum-seekers</li> <li>❖ Identifying those with special needs and identification method</li> <li>❖ Average time of admission stage, allocated government budget</li> <li>❖ Number of social care personnel serving the asylum-seekers</li> <li>❖ Special government budget for integration efforts</li> <li>❖ Number of public personnel specialized in legal, social, economic and cultural integration</li> <li>❖ Level of cooperation and coordination at local, regional and national level with specialized non-governmental organizations</li> </ul>
Legal Integration	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Residence</li> <li>❖ Family unity and reunification</li> <li>❖ Access to effective citizenship</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Security of status</li> <li>❖ Type and duration of residence granted following determination of status</li> <li>❖ Residence renewal procedure</li> <li>❖ Application for long-term residence and access to right to legal residence</li> <li>❖ Application for legal work in the country and access to work permit</li> <li>❖ Access to social security under equivalent conditions to the citizens or under facilitated conditions</li> <li>❖ Caring for individuals and groups with special needs</li> <li>❖ Right to application for naturalization and citizenship acquisition processes</li> <li>❖ Cost of procedures and amount of charges</li> <li>❖ Family unity and legal statuses of other family members</li> <li>❖ Opportunities of access to autonomous residence for members of a family</li> </ul>

Socio-economic Integration	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Accommodation</li> <li>❖ Work</li> <li>❖ Lifelong learning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Free movement of refugees within the country and the freedom to choose the place of residence</li> <li>❖ Vulnerable groups' access to accommodation support</li> <li>❖ Access to the right of ownership</li> <li>❖ Possibility to benefit from social housing</li> <li>❖ Level of consciousness regarding the living conditions of refugees in the property market</li> <li>❖ Data concerning the type and duration of accommodation support</li> <li>❖ Quality of accommodation conditions, compliance of infrastructure and interior decoration with humanitarian living standards</li> <li>❖ Legal employment and entrepreneurship statistics of refugees</li> <li>❖ Education levels of refugees in employment</li> <li>❖ Procedure for access to legal employment</li> <li>❖ Facilitations and exemptions granted to special groups</li> <li>❖ Recognition of ranks and diplomas of refugees based on their qualifications and education</li> <li>❖ Special support mechanisms for refugees during the process of job seeking</li> <li>❖ Support for refugee entrepreneurship</li> <li>❖ Coordination with local and regional authorities and civil society for employment of refugees</li> <li>❖ Statistics of satisfaction of refugees with their profession and income</li> <li>❖ Statistics for access to, registration in and attendance to vocational training and on-the-job training</li> <li>❖ Vulnerable groups' access to vocational training/on-the-job training services</li> <li>❖ Refugees' level of satisfaction with the courses</li> <li>❖ Role/contribution of the host society in the implementation of integration policies</li> <li>❖ Role of local-regional authorities in social cohesion and the possibility of cooperation</li> <li>❖ Support for voluntary initiatives; one-to-one mentoring service for refugees for social cohesion</li> <li>❖ Services provided for unaccompanied children</li> <li>❖ Inclusion of refugees in civil and political participation procedures</li> <li>❖ Number of associations founded/operated by refugees and government support for these organizations</li> </ul>
Socio-cultural Integration	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Education of children</li> <li>❖ Language learning and social adaptation</li> <li>❖ Integration of societies and incentive for participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Schooling rate and schooling statistics for refugee children (based on gender, age, legal status and nationality)</li> <li>❖ Equal treatment with citizens in basic education</li> <li>❖ Special policies and practices for education of vulnerable groups</li> <li>❖ Language and school orientation course supports in education</li> <li>❖ Cooperation with specialized NGOs and local and regional actors in education</li> <li>❖ Availability of special education program designs for refugees (such as remedial education, etc.)</li> <li>❖ Statistics of education maintenance after the primary level</li> <li>❖ Government-supported language and social orientation courses, along with their duration and accessibility</li> <li>❖ Quality of courses, number of personnel assigned for language training and social integration, the budget allocated for the courses</li> <li>❖ Free translator/translation support for the refugee provided by the government</li> </ul>

The foregoing general framework adopted for integration of migrants and the sub-components of the tool prepared by the MPG specifically for evaluation of migrant integration shall act as the basis to be used for integration efforts by countries which are required to respond to migration/asylum cases with a wide variety of cultural, social, economic backgrounds and realities and with quite different dynamics. The current study is aimed at offering a significant and detailed initial framework in 10 main areas for questions as to how the refugees might be integrated into the society in Turkey.

## General Information on Research

This research project has been initiated with a motive of evaluating the *de facto* refugee integration phenomenon in Turkey under the pressure of over 3 million refugees from various origins. The main objective of the research is “to improve support for the 3 million non-European migrants and asylum seekers currently in Turkey by providing internationally comparable data and tools about their level of integration” and

- “(i) to build the capacity and expertise of government authorities responsible for integration in Turkey and of NGOs and other stakeholders to support the rights of refugees,
- (ii) to improve the effective implementation in Turkey of international and EU standards for refugee integration policies and practices,
- (iii) to foster partnership between NGOs and other stakeholders that will enable more collaborative work to improve refugee integration in Turkey,
- (iv) to strengthen links and cooperation between civil society organizations concerned with migration and asylum issues in Europe and Turkey” are the specific objectives.

For this purpose, with **56 experts from** 4 pilot provinces (Istanbul, Kayseri, Sakarya and Sanliurfa) were contacted to take part and contribute to the research by reflecting their own and institutional views, experiences and observations regarding the refugee situation and the needs for integrating refugees into the Turkish system. (A list of these experts could be found at the end of this report.)

Experts have been asked to answer the 153 questions from 10 different areas of integration in order to evaluate the overall legal and operational situation related to refugee integration issue. Each expert has tried to answer the set of

questions –which is relevant to their area of expertise- by their own desk research and direct observations from the field.

The Research for “Measuring the Level of Integration of Refugees in Turkey”, run for 14 months and in three main phases:

- i. Preparation and literature review: In this phase, the first 10 parts Refugee Integration Evaluation Tool (IET) was adapted to Turkish legislation and to the special conditions in Turkey; after that tool was translated into Turkish and shared with 56 experts in 4 pilot provinces.
- ii. Data collection: Experts in 4 pilot provinces were visited for counselling about the data collection and 16 focus group meetings organized with 155 refugees.
- iii. Implementation: A comparative and national reports was produced by IGAM and MPG teams to identify the good practices, weaknesses and gaps.

The research is targeted two main legal groups of refugees who have different statuses in Turkey: (1) Beneficiaries of international protection and (2) persons under temporary protection. As can be seen from the Law on Foreigners and International Protection, the first group divides into four as applicants, recognized refugees, conditional refugees and beneficiaries of subsidiary protection.<sup>8</sup> The table below shows the numbers and nationality breakdown of these legal statuses:

---

8 Please check the LFIP’s part 3, articles 61-63 to more information about these different legal statuses.



**Table 3: Breakdown of refugees in Turkey by gender, nationality and legal status**

Legal Status	Nationalities receiving this status	Numbers of beneficiaries by nationality	Total Numbers
<b>Applicants</b>	All nationalities	Afghans: 125.414 Iranian: 25.437 Iraq: 102.245 Somalia: 1423 Others: 5983	260.502
<b>Refugees</b>	Europeans	No data available	No data available
<b>Conditional Refugees</b>	Non-Europeans: currently Afghans, Iraqi, Somali, Iranian	Afghans: 3472 Iraqi: 25,295 Somali: 2201 Iranians: 5994	36,952
<b>Beneficiaries of Subsidiary Protection</b>	Non-Europeans	No data available	No data available
<b>Persons under Temporary Protection</b>	All nationalities; currently Syrians and Iraqis fleeing ISIS violence	Syrians: 2,9 million Iraqi: 7263	2,973,980
<b>Persons under Humanitarian Protection</b>	All nationalities; currently most of them Iraqis	Iraqi: 25.945	51,613

*Source: This table is created by IGAM using the data released by DGMM, UNHCR, EU Commission and Turkish Red Crescent.*



## Methodology

The study is conducted in four pilot cities in order to understand the refugee situation and integration capacity of Turkey by examining the provinces which have ability to represent rest of the country with the number and variety of refugees they already host, their socio-economic and cultural qualifications. To that end, Istanbul, Kayseri, Sakarya and Şanlıurfa is selected as pilot cities.

**Table 4:** *Refugee status in 4 pilot cities*

<b>Province</b>	<b>Nationalities of Refugees Being Hosted in</b>	<b>Legal Statuses of refugees being hosted in</b>	<b>Total Refugee Population in the Province (estimated numbers)</b>
<b>Istanbul</b>	Syrians, Afghans, different African countries, Iraqi, Iranian	Applicants Refugees (assumption) Conditional refugees Ben.Subsidiary Protection (assumption) Persons uTP Persons uHP	Syrians: 480,834 Afghans: - Iraqis: - Iranian: - Somali/African: - Other: -
<b>Kayseri</b>	Mostly Afghans, Syrians; additionally Iranian and Iraqis	Applicants Conditional refugees Persons uTP Persons uHP	Syrians: 59,585 Afghans: 400 <sup>2</sup>
<b>Sakarya</b>	Mostly Afghans and Syrians, additionally Iranian, Somali, Iraqi		Syrians: 8269
<b>Sanliurfa</b>	Totally Syrians	Persons uTP	420,530

**Source:** *This table has been created by IGAM using data released by DGMM and UNHCR*

As is seen in the above table, the research on Refugee Integration was carried out in four provinces that are thought to have the ability to represent legal statuses and different nationalities to a great extent. Two of the provinces visited under the scope of the research (Kayseri and Sakarya) are, besides being important centers hosting Syrians under temporary protection, among the satellite cities where applicants for and beneficiaries of international protection maintain their life. Istanbul and Şanlıurfa, on the other hand, come to the forefront as the first two cities hosting the highest number of Syrian refugees. Istanbul is also an attraction center for refugees of all nationalities - though not being a satellite city.

The purpose of this selection was to cover refugees of all nationalities and statuses living in Turkey based on the four provinces. Since 2011, the term “refugee” has come to be used -only- for nationals of Syrian Arab Republic who have fled the war in their country to find asylum in our country, most of them being under temporary protection. This is partly understandable due to the mass character of migration, deepening of the crisis in a way to render any solution almost impossible and the number of Syrians in our country being incomparably higher than that of refugees from other groups. However, with arrival of Syrians, increased invisibility of tens of thousands of people, who have experienced similar sufferings for much longer and exhausted their hopes for a permanent solution, results in much more worsening of the already harsh conditions they are living in, increasing their vulnerability. As a matter of fact, recent reports by many advocating organizations clearly state that “other refugees” have fallen to the position of “alienated refugees” within the large population that may be called the “global refugee nation.”<sup>9</sup>

However, in this research, people coming from African countries to take refuge in our country, Iranian asylum-seekers and other groups unfortunately fell outside the data acquisition process as groups that could not be reached against all the efforts. Nevertheless, information could be obtained about these groups, although relatively limited, through interviews with persons (secondary resources) who carried out studies on the subject in the pilot provinces. It should be noted that such information, which could not be standardized within the

---

9 Reports issued by many national and international organizations such as Amnesty International, Mülteci-Der, Refugees International, HRW, etc. may be reviewed concerning the subject. Particularly in terms of studies concerning Afghan refugees, topics such as “For Afghan refugees, there is no going back” (<https://www.hrw.org/news/2017/04/13/afghan-refugees-theres-no-going-back>), “Except God, we have no one” (<https://www.refugeesinternational.org/reports/2017/2/turkey>) stand out.

scope of refugee integration, was excluded from this report in order to represent an input for the next phase of the study.

Over the course of the site studies performed in 4 provinces from 7 November-10 December, our team performed 16 focus group interviews with a total of 155 refugees of Syrian, Afghan, Iraq nationalities, and also tried to observe the living conditions of the refugees by means of household visits.

Besides the refugees, the research team tried to interview with the institutions, specified in a short list below, in every province throughout the field works organized in the form of 1-week visits in each province.

- Provincial Directorate of Migration
- Provincial Directorate of National Education
- Provincial Directorate of Family and Social Policies
- Universities / Scholars
- Public Education Centers
- Temporary Training Centers operated by the Syrians
- Municipalities in the center and districts heavily populated by the refugees / Social service offices under the municipalities
- Social Cooperation and Solidarity Foundations in the Province
- National non-governmental organizations
- Local non-governmental organizations
- Non-governmental organizations established by the refugees
- Bar associations, lawyers concerned with the subject
- Representatives of local media/ correspondents concerned with the subject
- Chambers of commerce

During the desk researches made at the preparatory stage of the field survey, individual focus names and institutions were determined in 4 provinces and opinion of and support from these persons and institutions were asked during the field survey. Especially the support provided to the study by the non-governmental organizations and refugees is the most important reason for the high number of institutions and refugees reached.

Focus group discussions made with the refugees and asylum-seekers and related home visits were mostly realized with the attempts of the contact persons who

are also beneficiaries of International Protection (IP) and Temporary Protection (TP) and progress have been made through building of trust by these persons. Arabic and Persian translator accompanied the researchers during all interviews. With regard to the groups interviewed; gender balance, age, level of education and occupational diversity was considered and home visits were made to take opinion of the vulnerable groups.

During the research, consent forms were signed by the participants, their consent was received and voice recording was made.

Nationalities of the persons interviewed were Syria, Iraq and Afghanistan and the legal statuses that could be reached were “IP applicant, conditional refugee, temporary protection beneficiary and beneficiary of humanitarian protection”. Since their number is relatively few, it could not be possible to get in touch with the persons who are the beneficiaries of <sup>10</sup> “refugee” and “secondary protection” status.

---

10 Unfortunately it is not possible to obtain official data regarding the persons under the refugee and secondary protection status, however their number is considered to be around 10-12 in total based on the information provided by an official from the Directorate General of Migration Management.

## Results of Research

As stated in the sections of general information on the study and methodology, the Harmonization of Refugees Project examined the *de facto* (spontaneous) integration of the refugees in Turkey and the future integration capacity under four main title and 10 sub-sections.

The research findings concerning the main titles and the sub-sections, under which the research results will be discussed, will be presented within the framework of the following order:

- A. General conditions [Effect of recognition conditions on integration; Mainstreaming]
- B. Legal Integration [Family reunification; Residence; Access to active citizenship]
- C. Socio-Economic Integration [Housing; Lifelong Learning]
- D. Socio-Cultural Integration [Education of children; Language learning and social orientation; Building bridges and fostering participation]

### A. General Conditions

It is possible to monitor the initial signs of integration beginning from the period of time when the refugees enter the country firstly. The approach showed by a state to the foreigners/refugees/asylum seekers through its laws and institutions provides significant clues concerning the possibility of making a long-term plan in the country for a person applying for protection. Based on this recognition, the research has a wide scope initially from the current legal status identification for refugees in Turkey to the rights granted to these statuses and the services made available for the status holders.

According to the Law on Foreigners and International Protection (LFIP), which was put into effect in April 2014 as the Turkey's first law devoted to this field, Turkey gives response to the applications for asylum under 5 main titles and provides protection to the refugees.

**1. International Protection Applicant**

**2. Refugee:** A person who as a result of events occurring in European countries and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his citizenship and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it,<sup>12</sup>

**3. Conditional Refugee:** A person who as a result of events occurring outside European countries and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it,<sup>13</sup>

**4. Beneficiary of Subsidiary Protection** A foreigner or a stateless person, who neither could be qualified as a refugee nor as a conditional refugee, but is unable to avail himself or herself of the protection of his/her country of origin or country of [former] residence because if returned to the country of origin or country of [former] habitual residence would: a) be sentenced to death or face the execution of the death penalty; b) face torture or inhuman or degrading treatment or punishment; c) face serious threat to himself or herself by reason of indiscriminate violence in situations of international or nationwide armed conflict; or who, for the reason of such threat, is unwilling to avail himself or herself of the protection of his country,<sup>14</sup>

**5. Beneficiary of Temporary Protection:** Foreigners who have been forced to leave their country, cannot return to the country that they have left,

---

12 Law on Foreigners and International Protection, Article 61.

13 Law on Foreigners and International Protection, Article 62.

14 Law on Foreigners and International Protection, Article 63.



and have arrived at or crossed the borders of Turkey in a mass influx situation seeking immediate and temporary protection,<sup>15</sup>

Another type of protection, which is not included in the same section with “International Protection (IP)” in the law, is examined in the framework of this study within the context of access to rights and integration possibilities:  **Holders of Humanitarian Residence Permit**. Article 46 of LFIP describes this permit as a status that could be granted under the following cases; “a) Where the best interest of the child is of concern; b) Where, notwithstanding a removal decision or ban on entering Turkey, foreigners cannot be removed from Turkey or their departure from Turkey is not reasonable or possible; c) In the absence of a removal decision in respect of the foreigner pursuant to Article 55; ç) Where there is a judicial appeal against the actions carried out pursuant to Articles 53, 72 and 77; d) Throughout the removal actions of the applicant to the first country of asylum or a safe third country; e) In cases when foreigners should be allowed to enter into and stay in Turkey, due to emergency or in view of the protection of the national interests as well as reasons of public order and security, in the absence of the possibility to obtain one of the other types of residence permits due to their situation that precludes granting a residence permit; f) In extraordinary circumstances”.

The persons or groups who are provided protection under these statuses are subject to different treatments in relation to working, accommodation, education, residence, renewal of residence, right to apply for Turkish citizenship, etc. within the scope of the status detailed above. Separate procedures are carried out for the applicants (asylum seekers), recognized refugees, conditional refugees, beneficiaries of secondary protection, persons under temporary protection and holders of humanitarian residence at the point of access to all public services - including health - except basic education; even beyond this, it is known that the refugee groups are subjected to different treatments in practice both among the refugees and in comparison to the Turkish citizens in basic education. For example, while it is a possible and relatively more easily carried out process for a child under temporary protection to avail from the basic education service within the camp or to have education at the Temporary Education Centers out of the camp, such process does not always result in the same way due to some officers responsible for administration and other social or economic reasons with

---

<sup>15</sup> Law on Foreigners and International Protection, Article 91.

regard to registration and attendance to Turkish schools. Similarly, many differences from basic education to work permit or access to occupational/language education possibilities are seen among different status groups.

The information and data obtained from the field survey carried out concerning access to rights and services will be detailed under other main titles. However, under “General Conditions”, the challenges in access to the data concerning the beneficiaries of international protection under different status groups should initially be noted. The statistical data concerning these persons who are called as traditional protection group are beginning to develop at the final phase of these study, data is kept closed to the researchers except some numbers at basic level.<sup>16</sup>

Again, many European countries, USA and Australia alleged to be the generous advocates of universal international protection and refugee principles as a result of traditionally created perceptions, has witnessed the rise of “national interest” policies and the security perspective since almost 1990s as a result of diverse and intense flows heading to the country. These Western policies, which include the issue of imprisoning of refugees in neighboring countries, building walls, and implementing strict visa policies, have led to refugees and “irregular” (undocumented) migrants to stay in the countries on the transit route of the prosperous land. These people have long been given the signal that they will be permanent in these countries. Under the shade of discussions being continued for decades that while the asylum policies of the Europe get stricter, Turkey and some other countries adjacent to Europe become one each “refugee depot”, it is difficult to say that Turkey accepts a nationwide integration notion yet in spite of these macro signals and the actual integration process that is ongoing locally. On a basis under which such a large economic, social and political burden is laid

---

16 Under this research, official requests concerning the number of persons benefiting from the legally defined statuses were delivered to the Directorate General of Migration Management but a reply stating that the data could not be shared was received from the relevant institution. Now, the only open source indicating the numbers of the status groups is the Progress Report published by the European Commission on 9 November 2016. ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)) According to the information provided in the report, 36.952 persons were granted conditional refugee status in Turkey as of the specified date.

According to the Migration Statistics Report published in March 2017 by the Migration and Refugee Services Directorate of Turkish Red Crescent (Kızılay), the number of foreigners who are actively in Turkey as holding Humanitarian Residence Permit, Long-Term Residence Permit and Residence Permit for Victims of Human Trafficking is 51.613 in 2017. As seen, it is considerably difficult to access to the data set which are made specific according to the IP statuses or types of residence permit.

on a single country due to its geographical location, although it is necessary to accept that integration will a very hard and costly decision for Turkey, it is also true that while the contrary case is present in other words while it is a reality that the burden is still on Turkey, the cost for resisting to integration decision will be more higher.

During the Syrian crisis covering the last 6 years, Turkey proved that it is a country which makes rapid progress in the field of emergency intervention and aid. The capacity of giving rapid and efficient response to crisis could be interpreted as a sign that Turkey could convert its human resource growing under crisis conditions to qualified teams rendering service for “integration” within the framework of a comprehensive national strategy. Training of public personnel from all fields within the framework of a vision to be founded from now will bring a large gain to the country in both cases, without considering whether integration is decided or not.

Finally, the ministries, trade unions, research organizations, institutes, specialist associations and civil society should be included in the process to determine the integration vision with large and clear boundaries in a way covering all parties. However, it draws attention that the studies under public-civil society cooperation carried out under the scope of integration are executed disorderly and in parts in spite of the lack of national framework. For example, the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) and Women and Democracy Association (KADEM) signed a protocol in February 2017 for the purpose of integrating the Syrian women into the society.<sup>17</sup> The Ministry of National Education started the “Project for Supporting the Integration of Syrian Children into the Turkish Education System” on 30.01.2017.<sup>18</sup> Again, many different non-governmental organizations are carrying out projects aimed for integration of women, young people and children into the community. However, it should be discussed at which level these studies comply with the criteria determined through the scientific studies conducted by now and with the special conditions and position of Turkey. Similarly, while the awareness, on the refugee issue, of the actors at national level which we have interviewed within the scope of the

---

17 Protocol on Integration of Syrian Women was signed between AFAD and KADEM, 23 February 2017, [https://www.afad.gov.tr/tr/16140/AFAD-ve-KADEM-Arasında-Suriyeli-Kadınların-Entegrasyonu-Protokolu-İmzalandı](https://www.afad.gov.tr/tr/16140/AFAD-ve-KADEM-Arasinda-Suriyeli-Kadınların-Entegrasyonu-Protokolu-İmzalandı), access date 01.05.2017.

18 “Project for supporting the integration of Syrian children into the turkish education system”, MoNE, 30.01.2017, <http://www.meb.gov.tr/suriyeli-cocukların-türk-egitim-sistemine-entegrasyonunun-desteklenmesi-projesi/haber/12824/tr>, access date: 01.05.2017.

field study does not go beyond the already available service areas, it should be stated that the local actors (varying according to provinces) complaint for lack of coordination between the institutions and have developed a relative awareness concerning integration. It is seen that especially the shareholders interviewed in Şanlıurfa and Istanbul have made the subject of “common living and future with refugees” as their current issue. It is also seen that in comparison to Istanbul and Şanlıurfa, awareness about the subject is considerably lower in Kayseri and Sakarya where the Syrian population is not dense and they usually have an insistent behavior for considering the refugees as “guests” and temporary occupiers.

In summary, the initiatives started - by civil society or the state - on different times and grounds are not seem to be capable of meeting the reality on site and the increasing demands of the communities that experience a common living *under unplanned conditions*. Especially in the provinces which are under the pressure of dense refugee population expressed in hundred thousands, both the positive signs concerning common living possibilities and the increase of social conflicts areas should be noted. The result obtained from the interviews made with the shareholders from every walk of life during the field visits is that waiting for spontaneous development of this association or spontaneous integration based on past relationships, religions and language partnership increases the problems.

## **B. Legal Integration**

Integration of refugees requires a planning that could be enabled in a wide range beginning from the admission conditions to the enlargement of access to the public services in a way to cover the refugees and offering a long-term living perspective. The basis of this planning includes building of the rights of refugees, persons requiring international protection on a solid ground, in other works ensuring safety of statuses. However, the safety of status should not only cover the beneficiary of international protection individually but also should be applied within an atmosphere where long-term civil and political participation of that person is made possible together with the members of its “family” as described in the law. This may be possible with a legal framework that will transform refugee integration into a permanent policy. Currently the most important two legal instruments of the international asylum system are the 1951 Convention on the Status of Refugees and the 1967 Protocol. Both these basic documents accept that the concept of international protection should include permanent solutions. Rejecting (with some reasons such as geographical limitation) of recognition of fundamental rights related to the refugee status stated in these documents makes local integration, the most important lasting solution, impossible. In this study, legal integration is discussed under the sub-titles of residence, access to active citizenship and family reunification.

### **Family Reunification**

The ability of refugees to bring family members to the country under which they are protected and to safely live together in this country is one of the legal cornerstones of integration. The continuity of the family institution can only be ensured by having clear possibilities for unifying in terms of location and, in the next stage, the members of the same family (determined by the law) being able to continue their lives at a level where access to rights and services can be provided under legal protection. One of the most critical indicators of refugees’ being permanent in their home country and their ability to plan for a long-term future is the nature of the family reunification procedures and related data.

When the possibilities of legal integration in Turkey under family unity and union are examined, the following overview is obtained.

- ❖ According to Article 3 of LFIP, family members include “*the spouse of the applicant or the person with international protection status, his/her minor child and the dependent adult child*”. In paragraph f of the same article,

*“The sponsor is defined as “the Turkish citizen or the foreign person legally residing in Turkey, who has undertaken the expenses of the foreigners who will come to Turkey for the purpose of family reunification and who is the basis of the application by those applying for residence permit”.*

- ❖ LFIP, article 34(1) states that **only** recognized refugees and secondary protection beneficiaries in Turkey and Temporary Protection Regulation article 49 states that, if required, temporary protection beneficiaries and unaccompanied children under temporary protection can benefit from family reunification opportunities.
- ❖ Again, Article 34(1) of the LFIP may be interpreted in a way that humanitarian residence permit holders can benefit from this possibility by converting their residence permits into “family residence”.

As stated in the comparative report prepared by the MPG, Turkey only **partially** complies with the recommendation on the family reunification specified in the 1951 Geneva Convention” in light of the above three determinations. Access to family reunification envisaged by the LFIP is strictly limited to refugees, secondary protection beneficiaries and persons under temporary protection and, although not certain, to the owners of humanitarian residence permits. Today, it does not seem possible for around 37,000 conditional refugees to be able to benefit from this service in the present legal framework.

The Turkish Red Crescent and the International Federation of Red Cross and Red Crescent have undertaken the activities of tracing family members, an important part of the family unification service. It was not possible to access to the results of the family reunification and tracing activities of the past 2 years but it was learned in the interviews with the authorities in the field study that the Turkish authorities especially facilitated the entries to be made from “open border gates” by inspecting the suitability of the documents in the direction of the requests of the Syrians under temporary protection.<sup>19</sup> In order to be able to process the request, the documents requested by the authorities are the address declaration document of the requesting TP beneficiary, the passport or any valid identification document obtained in the beneficiary’s homeland, identity document indicating the status in Turkey, document proving that the person subject to family reunification is one of the relatives of the beneficiary allowed in law (a spouse, a child under 18 years of age, dependent mother-father, etc.).

---

<sup>19</sup> One on one discussion with the Directorate of Migration personnel, 11 November 2016.

The fact that the asylum system in Turkey is built on the notion of “temporariness” due to the geographical constraints that have been maintained has also transformed the possibility of family reunification, which is at the basis of relocation of refugees and establishing a new life in the country of residence within the framework of permanent perspectives, to a procedure that is applied in a very limited manner. Theoretically, although the LFIP and TP Regulation adopted a solution that solves the issue of family reunification, the different treatment between the status groups makes an area of importance for the healthy process of integration partly dysfunctional.

Within the scope of the field work, questions such as “have you applied for family unification?” and “is there an example around you who has benefited from family reunification opportunities?” are asked to the refugees, and Afghan and Iraqi groups mostly answered that they are waiting to be reunified with family members placed in third countries. A young Afghan refugee who expressed that they want to establish a future in Turkey and bring his family said, “I do not even know how I will find my family and who to apply in this matter”. From the statements of the Syrian participants, it has been learned that refugees have had to pay high fees to illegal intermediaries for family reunification and to trace family members in Syria.

**Table 5.** Responses from focus group meeting participants: Family re-unification

		<i>Have you applied for family reunification?</i>	<i>Are you aware of how and under what conditions family reunification procedures can be carried out?</i>
<i>Şanlıurfa</i>	<i>Syrians underTP</i>	A few	A few
<i>Kayseri</i>	<i>Syrians uTP</i>	None	A few
	<i>Iraqis</i>	None	None
	<i>Afghans</i>	None	None
<i>Sakarya</i>	<i>Iraqis</i>	None	None
	<i>Afghans</i>	None	None
<i>İstanbul</i>	<i>Syrians under TP</i>	None	A few
	<i>Afghans</i>	None	None

## Residence&Citizenship

Other components of legal integration, i.e. access to residence and effective citizenship, are also important in terms of the political debate<sup>20</sup> on the subject of recent “Syrian refugee citizenship” in Turkey and whether all refugees from various nationalities and statuses can use the time they lived in the country to access to other rights in the short, medium and long term, particularly for the protection of their status.

Under current circumstances, it is not possible to talk about the continuity and reliability of statuses outside the (recognized) refugee and secondary protection beneficiaries between the IP and TP statuses granted to the refugees. The fact that the wide range of options ranging from *citizenship for TP beneficiaries and the establishment of a buffer zone in Syria* are on the agenda points to the difficulties for status security and the development of long-term perspective. Again, it is seen in many awareness studies that there is a public expectation that most should return when the war is over in concurrence with the increasing education and economic integration for the same group.

On the other hand, it is known that it is extremely difficult to obtain these two statuses (refugees and secondary protection) which are relatively safe; according to oral information received from the Directorate of Migration within the

---

20 It is possible to see many debates about the citizenship of the Syrians both in the TGNA and in the national and local media. On 12 June 2016, the speech of the then Minister of Internal Affairs, Efkan Ala, at the TGNA General Assembly is one of the most important statements in this regard. This speech has initiated many discussions and has become a milestone in terms of the entry of the term social integration in the official discourse (see “Minister Ala: We Will Citizenship to Syrians”, 12.06.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=wBuTBaQrpuo>). In his speech, the Minister has stated as follows: “We will give Turkish citizenship to the Syrians where we see benefit. We defend this policy of ours with great honor. We do not hesitate. We have made arrangements and changes about dual citizenship. As the Ministry of Interior, we have even accelerated the process in the regions where all those immigrants of Turkey are located. Turkey is being handled file by file. It is handled by also taking into consideration the family, ***in a way that no problems are encountered in terms of social integration***, dangers and hesitation. You may criticize this. When you are in power, you might not give any citizenship. The nation will evaluate these. We will grant Turkish citizenship faster to those families in which we see no problem, in which we see benefit, both in terms of themselves and in terms of Syria. Of course we are handling this issue with an understanding that they can return after the order is restored.”

This statement from the Minister of Interior, after the President Erdoğan, has started discussions which were going on for almost 1 year. The DW report, dated July 5, entitled “Debate of Citizenship to Syrians”, is a summary of the views of all political parties in this area. See, DW, 5.7.2016, <http://www.dw.com/tr/suriyelilere-vatanda%C5%9F1%C4%B1k-tart%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1/a-19377980>



scope of stakeholder visits of the study, the number of persons with such statuses in Turkey varies from 10 to 12 in total.

The issue of mobilizing the temporary-permanence dichotomy and the connected local integration possibilities that are at the center of the debate for more than 3 million refugees in Turkey includes a wide range of issues ranging from the status security to access to long term right of residence. As known, due to the ratification of the 1951 Geneva Convention with geographical reservations and the continuation of this reservation, Turkey has closed long-term residential opportunities to international protection and temporary protection status holders. LFIP article 42(2) clearly states that refugees, conditional refugees, secondary protection beneficiaries, humanitarian residence permit owners and persons under temporary protection are not allowed to transfer to long-term residence. However, in accordance with Article 83 of the LFIP, among these groups, 3-year residence permit is provided for refugees and 1-year residence permit is provided for conditional refugees and secondary protection beneficiaries. Humanitarian residence permits are usually granted for 6 months, to reach a period of maximum one year. Periodical uncertainty of temporary protection status (regarding its existence) is clear. In this uncertain long or short period (which has, in fact, completed 6 years as experienced currently), approximately 3 million people who are living under temporary protection are deprived of their expectations and hopes for the future, deprived of many basic rights and services, and unfortunately suffer losses that are very hard to compensate particularly in the area of education. In addition to Article 42(2) of LFIP, Article 25 of the Provisional Protection Regulations state as follows: “Temporary protection identity document provides the right to stay in Turkey. However, this document shall not be deemed equivalent to the residence permit or the documents that are equivalent to the residence permit issued under the Law, it does not grant the right to transfer to a long-term residence permit, its period is not taken into account the total of the residence permit and does not grant the right to apply for Turkish citizenship.”

On the other hand, there is a political debate about the acceptance of citizens of the Syrian Arab Republic under temporary protection in Turkey for the last 1 year to Turkish citizenship – a debate which is aggravated during election periods in particular. It is observed that the opinion of the ruling party is that it is in the interests of the country to grant citizenship to talented and educated Syrian refugees, while the attitude of the opposition parties is much more cautious and critical. On the other hand, it is also known that a national-wide study has been

carried out on granting citizenship to educated and talented Syrians by the General Directorate of Immigration of the Ministry of Interior. On this subject, the form of planning of the subject is stated as follows by the Deputy Prime Minister Veysi Kaynak: “There is a decision of our government to grant citizenship to those from the Syrians in Turkey who do not want to return and who want to become citizens of this country. There are many people who are experts in their fields; artists, engineers, doctors and pharmacists. The government has taken a decision to employ 10 percent of Syrian refugees in our enterprises 1 year ago for those with a work permit in Turkey and subsequently, the “Foreign Workforce Law” has been enacted in June. First of all, those who are experts in certain fields, those who are highly educated and those who are allowed to work in Turkey will have priority; according to the data of the Ministry of Interior, the Directorate General of Population and Citizenship Affairs and the Directorate of Immigration, the number of these families is 20,500, making a total of around 80,000 persons – of course, an automatic transfer to citizenship will not be possible. These will be investigated by our Internal and External Security Organizations, and those that do not compromise the safety of our country or pose a risk and danger will be given citizenship.”

Within the scope of the study, during the focus group interview, the refugees were given the opportunity to provide their ideas about citizenship. The question, “Would you like to stay in Turkey and become citizens?” was answered by Syrians under temporary protection as “Of course we would like it if dual citizenship is granted, but we will not accept if we have to renounce our Syrian citizenship.”, whereas Afghan refugees mostly answered as “We want the citizenship of the Republic of Turkey, regardless of the opportunity for dual citizenship.” One thing that is noteworthy when discussing the issue with refugees is that they were not aware of the legal status of persons, the rights provided/restricted by the statutes and the safety of their statutes; however, they had expectations from the Turkish regarding citizenship.<sup>21</sup> The views of some refugees regarding citizenship are given below:

“If citizenship or other permanence is granted, we certainly desire to live in Turkey. Why wouldn't we? However, will your state do it, I do not have any hope ...” **(60-year-old Iraqi man, Sakarya)**

---

21 Focus group discussions held on 4 pilot days from 10 November to 8 December 2016 on different dates.

“In this country, as in Iraq, I worry about the future of my children. I want to be placed in the third country, not citizenship. It is full of uncertainty.” (40-year-old Iraqi woman, Sakarya)

“Of course, I would like to stay in Turkey where our culture and our religion co-incide, instead of the citizenship of another country.” (30-year-old Iraqi man, Sakarya)

“We cannot buy houses, we cannot trade. My children will perish. Why would I want to live here? It is futile even if Citizenship is granted.” (40-year-old Syrian man, Kayseri)

“Turkey should grant us citizenship and a life with human dignity. The uncertainty has eaten us away. When I came here, my health was perfect, now I am struggling with diseases. For 9 years, no one asked me here if I was alive or dead. We wanted to commit suicide as a family. Don't we have the right to live like a human?” (30-year-old Afghan woman, Kayseri)

“We are not really alive. I want those that will come after us to live properly. Let the Turkish state save us, let us become citizens.” (30-year-old Afghan woman, Kayseri)

“I really want the Turkish government to give us citizenship. I spent 3 years without getting involved in any trouble here. Why would I go back? I want to live here, establish a future for my children. My expectations for my children, not for myself, are a future where I can hope.” (30-year-old Afghan man, Sakarya)

**Table 6.** *Tendencies of FGD participants: “Do you want to stay in Turkey and acquire Turkish Republic’s citizenship?”*

		<i>Those who are anticipating “dual citizenship”</i>	<i>Those saying “only Turkish citizenship is enough”</i>
<b>Şanlıurfa</b>	<b>Syrians under TP</b>	Most	A few
<b>Kayseri</b>	<b>Syrians uTP</b>	Most	A few
	<b>Iraqis</b>	None	None
	<b>Afghans</b>	A few	Most
<b>Sakarya</b>	<b>Iraqis</b>	None	None
	<b>Afghans</b>	None	All
<b>İstanbul</b>	<b>Syrians</b>	Most	A few
	<b>Afghans</b>	A few	Most

## C. Socio-Economic Integration

### Housing

In Turkey, housing support is not provided via government sources for those who benefit from international protection and those living in non-camp settings who have been granted temporary protection. It is stated clearly in the Law on Foreigners and International Protection that beneficiaries of international protection and those who have applied are expected to sort out their housing through their own means.<sup>1</sup> However, the law does guarantee the possible provision of shelter (in camps or acceptance and shelter centres run by the Directorate General of Migration Management and the Ministry of Family and Social Policies) to vulnerable groups/those who have special needs under international protection and temporary protection. Furthermore it should be noted that these special housing precautions are short term temporary measures.

Almost all BIPs and persons under TP meet their shelter needs via their own means. It is known that only very few refugees have been provided with a one off rent allowance of 100-300 TL by social assistance and solidarity foundations under governors and district governors and that housing support is given to some families in dire need by official authorities that take local initiatives or NGO's for a few months.<sup>22</sup>

During fieldwork the research team had the opportunity to listen to refugees about their physical living conditions and their housing conditions and to witness these very conditions with house visits. Shelter, as one of the main basic human needs, lays the ground for the debate on integration. However it is possible to state that refugees in Turkey are not supported when it comes to shelter and are left to their own devices. Irrespective of their origin and status almost all refugees live in highly rough physical conditions with their large families unless they have savings or a stable income from their country of origin. The houses refugees live in are almost all rented except houses that the locals appropriate to some families for free.<sup>23</sup> According to what the refugees conveyed in the focus group interviews housing conditions were "highly unfavourable for individuals and especially the elderly and children to live in while maintaining their health

---

22 One on one interviews with NGO representatives, (Şanlıurfa, Sakarya, İstanbul, Kayseri), November 2016.

23 In a field study in İstanbul this percentage was estimated to be 93%. Please see "Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in İstanbul", Prof.Dr. Ayhan Kaya, Support to Life, 2016., p.21.

and rents are immensely high and inversely proportional to the physical conditions of the houses”. When we asked about structural features of houses and the condition in which the furniture was the conditions we gleaned from refugees answers are as follows:

**Table 7.** Responses from FGD participants: “Can you please describe your home in terms of physical conditions?”

Common features compiled from participant’s answers	
Can you please describe your home in terms of physical conditions?*	➤ Houses are usually structures that do not get any sun, damp basement floors or sheds/old shops
	➤ All the furniture in the house are second hand and by large consist of neighbour donations,
	➤ There isn’t enough furniture especially beds/blankets for the number of people in a single household
	➤ Heating, outside of the one off fuel allowance provided by local governors offices, municipalities and NGO’s, is usually managed by burning materials retrieved from bins or it is not possible to heat homes during most of winter
	➤ Almost all refugees struggle to keep up with the payment of rent, electricity and water bills; many refugee families have to move house often as they can’t pay rent,
	➤ Again as the areas they live in are old, slum districts there are a lot of complaints pertaining to infrastructure and sewage; there is a considerable number of people that suffer from conditions that threaten public health. <sup>3</sup>

The sale of “TOKI houses to Syrian refugees with affordable prices and installment possibilities”, which was brought to the agenda by the President in the year 2016 by the President on the issue of citizenship, means that for the first time, the search for a lasting solution to the needs of a particular group of refugees, even within the scope of other refugee groups.<sup>24</sup> When it comes to integration it is rather difficult to encounter positive markers for other shelter related indicators. It would not be a false statement to say that the level of awareness on refugees living conditions is quite low within the real estate market. Field work has shown that refugees have to pay around 500-550 TL rent on average for a house in the above listed conditions and in some areas prices escalate up to 1000 TL.<sup>25</sup> These amounts, in most cases, require all family members to work to be able to pay rent and sustain their lives.

24 “Housing Formula for Syrians”, Sabah, 12.7.2016, <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/07/12/suriyelilere-ev-formulu>; and “Statement on Housing for Syrians by the head of TOKİ (the Housing Development Administration) Ergün Turan:Not For Free”, Hürriyet, 11.07.2016, <http://www.hurriyet.com.tr/bedavaya-ev-olmaz-40141021>

25 Especially in Şanlıurfa more than 10 Syrian families who had rented houses at 700 TL or more were interviewed.

“Three people work in the house. Two are workers at a factory and one of us works as a waiter on a daily wage. The money we make the entire money is barely enough to pay the rent of our 2 room house of 6 people.” (20’s, Syrian male, Şanlıurfa)

“We have been here for 2 years and have received no rent allowance. Due to hardships we are trying to live as two families in one house. The institutions we applied to say that we do not need help. We are people who collect cardboard from bins to burn. How could we not need help?” (40’s, Afghan male, Kayseri)

Lastly, when refugees are asked about three main problems they encounter pertaining to shelter they mentioned high rents and the unchecked real estate market, living with a few families in one household due to economic hardships and the stress and illnesses that stem from these conditions.

**Table 8.** Responses from FGD participants: “What are the 3 main challenges you face in terms of housing?”

<i>3 main challenges that all participants agreed upon</i>	1. Disproportionately high rents
	2. The insecurity of the real estate market and the vulnerability of refugees to the market
	3. Crowded and unhealthy physical accommodation conditions due to economic hardships

### **Freedom of movement and choosing a city to live in**

Furthermore, according to the law applicants of international protection, BIP’s outside of recognised refugees according to the Article 61 of LFIP, and urban refugees benefitting from temporary protection do not have the freedom to choose a city to live in or move freely –without permission from any authority– within the country. Those that have IP status or have applied to it are directed to satellite cities selected by the Directorate General for Migration Management (DGMM) and in some cases are given the option of choosing which satellite city they’d like to live in. Moreover, it can be possible for applicants or beneficiaries who are from vulnerable groups to be placed in a satellite city where their relatives live, should the administration see fit.<sup>26</sup> It is anticipated that those who are

<sup>26</sup> We have not been able to access detailed information on the reasons for this practice and how common it is. “The Syrian Migrants in Turkey, Frequently Asked Questions” UNHCR, January 2017, [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/faq\\_for\\_syrians\\_\(turkish\)\\_02032017.pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/faq_for_syrians_(turkish)_02032017.pdf)

under TP are to continue their lives in the city that they were first registered in upon their entry into the country. Regarding freedom of movement in the country the situations of TP and IP groups are quite similar. Syrians with the status of urban refugees are required to produce for the “travel permission document” to the City Directory of Migration Management in the city they live in and get it approved and are required to return to their city of registration within the time frame stated in the document. In the information note published by the UNHCR it is stated that Syrians are obliged to “regularly give statements to relevant authorities and give their signature/finger prints” in some cities.<sup>8</sup> These special constraints are a common problem that all refugees who were interviewed voiced. Alongside those who said that they had to get permission to go and visit their relatives living in other cities and that they felt imprisoned, there were those who stated that they had trouble with transportation when travelling from remote areas of the city to the relevant centre to get a signature.

## Employment

The socio-economic integration of refugees can be thought of as a super structure that constitutes a sine qua non foundation for the areas of cohesion determined under the socio-cultural heading and that is also primarily effected by the developments in legal and socio-cultural area. Within this framework, employment and decent work opportunities are one of the most critical steps for the refugee to maintain a stable living in their country of residence. Turkey has recently taken highly significant steps in response to the economic and social transitions the Syrian refugee crisis has engendered. Though these steps are not sufficient for the economic integration of refugees. Work permits for Refugees have been drawn up in alignment with the LFIP and the International Workforce Law, Law 6735, that entered into force on July 2016. According to this,

- According to article 89-b of the LFIP “**the refugee or the subsidiary protection beneficiary**, upon being granted the status, may work independently<sup>27</sup> or be employed. The identity document to be issued to a refugee or a subsidiary protection beneficiary shall also substitute for

---

27 The exception to this law is states in c of the same article: “access of the refugee and the subsidiary protection beneficiary to the labour market may be restricted for a given period, where the situation of the labour market and developments in the working life as well as sectoral and economic conditions regarding employment necessitate, in agriculture, industry or, service sectors or a certain profession, line of business or, administrative and geographical areas. However, such restrictions shall not apply to refugees and subsidiary protection beneficiaries who have been residing in Turkey for three years; are married to Turkish citizens; or, have children with Turkish citizenship.”

- a work permit and this information shall be written on the document.”
- In accordance with article 16-f those who have **applied for international protection, conditional refugees, human trafficking victims** who have been granted **temporary protection** or who are **benefitting from the victim support process** or who are **stateless**, have been determined as foreigners that can be granted work permits in “exceptional” cases.
  - According to article 17(1) of Law 6458 those who have **applied for international protection** and those whom about a final decision has not been made or **conditional** refugees can apply for a work permit or exemption from a work permit **after 6 months from the date they made their application for international protection**; and **foreigners granted temporary protection** can do the same **after 6 months has passed from the date on which their temporary protection identity document was issued**. (Also see LFIP 89-a)
  - In accordance with article 17(6) procedures and principles pertaining to the enforcement and restriction of the right to apply to work and for a work permit or exemption from a work permit of those who have applied to international protection, who have status of international protection and foreigners granted temporary protection, is determined by the Ministry by taking the opinion of the Ministry of Interior affairs and **also taking into account the Migration Policies Councils decisions and the ministries international workforce policies pertaining to city, period, line of work, sector, job and profession**.

The legal organization of work permits for IP and TP groups in short provides the right to a **work permit** is granted to the refugee or the subsidiary protection beneficiary automatically or dependent on status and provides the right to **apply for a work permit** to those who have applied, conditional refugees, persons under temporary or humanitarian protection after 6 months has passed from the date they made their application or obtained status. The work permits of those who have the status of refugee or subsidiary protection beneficiary are limited to their residency period dependent on status. Refugees and subsidiary protection beneficiaries lose their work permits automatically if they fail to renew their status at the end of 3 years for the former and at the end of 1 year for the latter. Again, it must be highlighted that work permit applications are made by employers institutionally and not by the individuals themselves. The duration of the permit is limited to the contract concluded with the place of work. Considering the high numbers of people this situation grants conditional refugee



status and temporary protection status to, it is evident that it was designed as a precautionary mechanism to maintain national and local economic equilibrium. However, it must also be noted that since this mechanism hindered the access of refugees to work permits the informal labour market became a more attractive option. According to the data published by the Ministry of Labour and Social Security, since November 2016 the number of Syrians who were able to get a work permit extended 10 thousand.<sup>28</sup> However it is known that only approximately half of these people are “workers under temporary protection”. According to the statement of the Ministry of Labour and Social Security in February 2017, the number of Syrians who were granted a work permit between 15.01.2016-27.12.2016 was 5016. The sectoral distribution was spread across the education, tree and paper, cement, soil and glass, energy, food, construction, metal, plastic, textile and leather industry.<sup>29</sup>

There are 3,3 million refugees in the country. Considering that half of the refugee population is of working age there is a strikingly low rate of refugees who have access to the right to work with a permit. Even though it is unrealistic to expect 1,5 million new potential workers to be employed in formal sectors in a country where 33% of the economy is informal, it must not be forgotten that the government has responsibilities such as regulating market conditions to protect its citizens as well as the refugees under its protection and striving to find solutions to structural problems. When the matter is integration if development based approaches are not adopted and if local job creation for refugees and the host society is not included in the urgent agenda, the stumbling-blocks in the socio-economic front of integration will hamper all areas on a national, regional and local level.

In a recent field study carried out by the ILO with 1592 workers and 579 businesses, the percentage of people registered in Şanlıurfa who had to work informally as they couldn't find formal work was 70% and the rate of those who had to work informally due to the sector they were employed in was 36%. From the interviews that were conducted under this study it was gleaned that despite

---

28 “Work Permits for 60 thousand foreigners”, Anadolu Agency, 24.11.2016, <http://aa.com.tr/tr/turkiye/60-bin-yabanciya-calisma-izni/692191>, date of access: 01.05.2017.

29 See 7/9667 numbered response to “Written question from the prime minister pertaining to informal foreign worker employment and people who were granted a work permit in alignment with the Regulation on Work Permit of Foreigners Under Temporary Protection”, 10.02.2017, Directorate of Strategy Development for the Ministry of Labour and Social Security, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/717-9667sgc.pdf>.

the specific economic conditions the city is in and the vast numbers of refugees it shoulders Şanlıurfa displays a more amicable attitude regarding acceptance and cohesion when compared to Kayseri and Sakarya which have higher levels of economic development. However, the absence of the implementation of appropriate policies poses a question mark over the endurance of this positive attitude.

**Table 9.** Sectoral breakdown of work permits given to Syrian refugees

	2011	2012	2013	2014	Sectoral Total
Agriculture			3	12	15
Industry	20	69	257	834	1180
Construction	5	10	31	117	163
Services	80	152	506	1590	2328
General Total	105	231	797	2553	3686

*Source: Ministry of Labor and Social Security, 2016.*

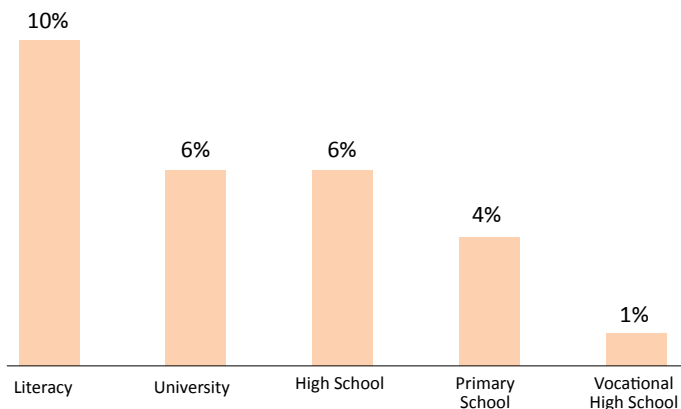
Even though the data on the education status and professional competencies of refugees employed in Turkey's job market is limited, the gender and education status of foreigners with work permits as of 2015 is given in Table-10 and the education status of Syrian refugees who have entered working life in Şanlıurfa, one of our pilot cities, are given in Graph-1.

**Table 10.** Educational status of foreigners who have been granted work permits by 2015

Educational status	literate	Primary school	Secondary School	High School	Associate degree	Under-graduate	Postgraduate	Unknown	Total
Female	2.627	730	4.204	15.992	3.149	10.206	723	7	37.638
Male	1.333	1.087	1.931	8.701	2.704	9.940	1.212	1	26.909
Total	3.960	1.817	6.135	24.693	5.853	20.146	1.935	8	64.567

*Source: Ministry of Labor and Social Security, 2016.*

**Graph 1.** *The education levels of Syrian beneficiaries of temporary protection employed in Şanlıurfa.*



**Source:** “*The Outlook of Employers and Workers in Şanlıurfa to the Employment of Syrians*”, ILO, 2016.

It is known that while 81% of the foreign employees are graduates of high school and above, 33% of the Syrians in Turkey do not know how to read and write and those who have received higher education only comprise 3% of Syrians. It is seen that 17% of Syrians employed in Şanlıurfa’s private sector have graduated from certain stages of primary education and that 10% of them have not obtained a diploma despite being literate. There are no published, up to date statistics on the level of education of BIP’s in Turkey.

**Table 11.** *Education status of Syrians under TP in Turkey , April 2016*

<b>Illiteracy</b>	932.033	%33
<b>Literate but is not graduated from a school</b>	362.491	%13
<b>primary school and its equivalent</b>	447.389	%16
<b>secondary school and its equivalent</b>	179.593	%6
<b>high school and its equivalent</b>	98.353	%3
<b>associate degree and its equivalent</b>	12.177	%0,4
<b>undergraduate and its equivalent</b>	40.793	%1,4
<b>post graduate degree and its equivalent</b>	3749	%0,1
<b>PhD and its equivalent</b>	237	%0,008
<b>unspecified</b>	672.594	%24

**Source:** TBMM (Grand National Assembly of Turkey) and the Directorate General of Migration Management<sup>30</sup>

30 10.05.2016 dated and 538 numbered Parliamentary Investigation Motion, CHP Group Presidency, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/10/10-50437gen.pdf>

The refugees we interviewed were exploited as they too, in line with the data provided above, were largely employed in the informal market and worked without insurance and changed jobs frequently. Most of the refugees that were interviewed face to face –there were lawyers, engineers, branch teachers and class teachers, tailors and craftsmen in other areas among them- were construction workers or doing piece work from home or working for extremely low wages in jobs such as tailoring, agricultural labour, shipping and automotive industry workers. Especially Syrian males over 40 were complaining that they were unemployed due to being regarded as too “old” by their employers for such work. The participation of special needs groups in the labour force is unfortunately a topic that is currently not part of the agenda.

Another issue to be touched on is that refugees who do not have status protection and are living in dire physical conditions are rendered even further vulnerable, as informal work becomes a must due to structural circumstances. This situation is impacting children as much as adults, as they are forced to enter the labour market due to low household income levels and unsustainable income. Child labour is a prevalent problem that is particularly common among refugees. In this area that was a problem in Turkey even before the Syrian migrant crisis, significant setbacks have been observed in the aftermath of the rapidly escalating influx of Syrian migrants.<sup>31</sup> It is known that children are working largely in the textile sector and many other small and large sectors that do not provide any physical or social insurance, such as shoe production and making rosaries out of natural stones.<sup>32</sup>

Furthermore even if refugees are educated and have a profession experience an inevitable loss of status either due to limited access to mechanisms such as diploma equivalency and professional competence exams through which they can officially prove their education and skills, or due to lack of knowledge on part of the individual or the public officer they are in contact with, pertaining to the facilities that are available to them in this area.

The 4<sup>th</sup> article of the Regulation on Recognition and Equivalence of Foreign Higher Education Diplomas delineates how to apply and the necessary docu-

---

31 M.Murat Erdoğan & Can Ünver, “Views, Expectations and Suggestions of the Turkish Business World on the Syrians in Turkey”, November 2015, <http://tisk.org.tr/tr/e-yayinlar/353-goc/353-goc.pdf>, p. 51.

32 “Syrian Child Workers in Turkey”, BBC, 21.09.2016, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-37430915>

ments. However, considering their living conditions and their stories of fleeing their home countries, it is highly difficult for those who have TP or IP status or have applied to them to acquire the necessary documents. It has been gleaned from university graduate migrants who were interviewed that they haven't applied for equivalency due to the complexity of the process or that they have ceased to follow up their applications because of ensuing lengthy waiting periods and procedures. Alas, these instances indicate that there exist no practices that look out for refugees and render conditions easier for them regarding equivalency. Likewise it has been observed that refugees are not able to access sufficient information on professional competency. According to the regulation candidates with special needs (foreign or refugee) can take an exam accompanied by a certified translator.<sup>33</sup> However, to what extent this rule exists in practice is unknown.

### **Employment Support, Mentoring and Life Long Learning**

The LIFP's 96<sup>th</sup> article on harmonization states "The Directorate General may, to the extent that Turkey's economic and financial capacity deems possible, plan for harmonization activities in order to facilitate mutual harmonization between foreigners, applicants and international protection beneficiaries and the society as well as to equip them with the knowledge and skills to be independently active in all areas of social life without the assistance of third persons in Turkey or in the country to which they are resettled or in their own country. For these purposes, the Directorate General may seek the suggestions and contributions of public institutions and agencies, local governments, non-governmental organisations, universities and international organisations. (2) Foreigners may attend courses where the basics of political structure, language, legal system, culture and history of Turkey as well as their rights and obligations are explained. (3) The Directorate General shall promote the courses related to access to public and private goods and services, **access to education and economic activities, social and cultural communications, and access to primary healthcare services and, awareness and information activities through distant learning and similar means** in cooperation with public institutions and agencies and non-governmental organisations."

---

33 About the right to obtain information on this matter, as a response to our written question dated 10.01.2017 that we presented as a research group to the Professional Competency Board a briefing dated 14.04.2017 was issued stating to us: "According to provision k of the 6th article entitled "conditions of authorisation" under The Professional Competency Boards Regulation on Exams, Assessment, Evaluation and Documentation, our institutions are obliged to take the necessary measures to accommodate the candidates special needs. Hence it is possible to appoint certified translators to enable individuals to communicate in their own language during the exams."

BIP's and BTP's in Turkey can attend language courses and vocational training courses with their ID cards without the hindrance of any conditions or restrictions.<sup>34</sup>

There are lots of vocational training courses organised or supported by national/international NGOs, especially for Syrian refugees living in Turkey. With regard to economic integration, Turkish authorities “prioritize vocational training especially for the Syrian youth”, till the end of 2016, Turkey provided vocational training courses to 75,000 Syrian refugees.<sup>35</sup> BIPs, BIP applicants and persons under TP have same access to vocational training opportunities as nationals. However they should have a valid ID card in order to attend these courses, reportedly there are lots of cases who could enrol/attend in vocational training and/or employment-related education programmes provided by Public Education Centres, Community centers by NGOs and municipalities despite having any ID cards. Also, Turkish State covers the transportation expenses of the attendees and provides per diems. Same treatments are valid for the courses run by NGOs/INGOs and/or Municipalities. But it's hard to say that there are official efforts to encourage employers to give jobs to BIPs, applicants or persons under TP.

Funds for employment-related education programmes are regulated with a legislation dated to 15 January 2016, and these funds are made open to Syrian refugees beside Turkish nationals in need of employment-related education. However, because these funds come from the Unemployment Fund which is not sufficient for all who are in need, despite no legislative restriction exists, these educations cannot be provided by the state institutions. So, the sustainability and existence of these courses is directly related to the possibility of finding any external fund.<sup>36</sup>

The employability of the refugees who have benefitted from these vocational training courses still remains a question mark. Refugees are required to apply to İŞKUR (Turkish Labor Agency) as are Turkish nationals. Although refugees can benefit from their services, as long as there exists a lack of personnel with “refu-

---

34 THE RIGHT TO EDUCATION for Persons Seeking International Protection in Turkey, Refugee Rights Center, [http://mhd.org.tr/assets/ip\\_edu\\_eng.pdf](http://mhd.org.tr/assets/ip_edu_eng.pdf)

35 Mevlut Cavusoglu, “Turkey and The Syrian Refugee Crisis: An Example for Humanity”, Turkish Policy Quarterly, December 2016.

36 Face to face interview with an NGO representative during field work in Şanlıurfa. 10 November 2016.

gee awareness” at İŞKUR it is evident that its support system can not function smoothly. Even though the targeted government support has not been provided to NGO’s active in this area, it is possible to encounter successful examples of government-civil society cooperation.<sup>37</sup>

One indicator of the capacity of socio-economic integration is the availability of counselling/mentoring services for refugees entering the job market and the accessibility of these services to refugees. Although it is hard to speak of a coordinated action being carried out at national level that encompasses all refugee groups, Syrians are in fact supported thanks to the efforts of NGO’s. It is known that organizations such as the IMPR<sup>38</sup>, Rızk Employment Office<sup>39</sup> and Maharat Center<sup>40</sup> are carrying out important activities enabling Syrians to obtain work permits, expand their professional competencies and start their own businesses. These activities by and large focus on awareness training about working life in Turkey and permission procedures, vocational training as well as on-the-job training and career planning support. In Turkey “there is no existing systematic mentoring framework for the integration of asylum seekers and refugees (usually BIP’s) into the job market (and society)”.<sup>41</sup> However, it must be noted that although the work carried out by the aforementioned organizations cannot be described as employment mentoring at a national level or of EU standards, it should be underlined that these activities still constitute key initial steps in socio-economic integration.

---

37 Some NGOs provides support to make Turkish PES competent to work for the foreigners’ work permit processes. A Turkish NGO IMPR organizes trainings for PES staff to develop PES’s capacity to better assist refugees. A news from one of such trainings in Mersin: <http://imprhumanitarian.org/tr/iskur-calisma-izni-egitimi/>

38 See IMPR, Livelihood activities, <http://imprhumanitarian.org/en/strengthening-community-capacity-and-coping-mechanisms-through-effective-protection-services/>

39 Rızk Foundation in Şanlıurfa works as Syrian Public Employment Service, this foundation has provided employment opportunities for more than 4,000 Syrians so far. Also they registered more than 15,000 unemployed Syrians solely in Şanlıurfa province. The proportion of unemployed female Syrians registered by Rızk is 40%. Bkz. “Public Employment Service by Syrians in Turkey”, <http://www.haberler.com/suriyelilerin-iskur-u-rizik-6387251-haberi/>, date: 17 August 2014 and “Suriyeli işsizlerin rızkı Rızk’tan”, 31 May, 2015, Urfa Star Newspaper.

40 See Maharat Center, <http://istanbulmaharatcenter.org/maharat-career-fair/>

41 Prof.Hakan Ercan, “Labour Market Integration of Asylum Seekers and Refugees in Turkey”, European Commission papers, April 2016.

## **D. Socio-Cultural Integration**

The full realisation of refugee integration is possible through people under protection regarding themselves as part of the society they live in from a socio cultural standpoint and being socially accepted by society.

The socio-cultural arena that provides key indicators of the depth and future of the understanding of integration can be read in the light of a few essential criteria such as child education, language learning, social orientation, the harmonization of refugees and the locals and finally refugees attaining visibility in civic areas and the spatial liberation of refugees. The scope of this study focuses on Turkey's activities regarding the socio cultural integration of refugees under the headings of child education, language learning, social orientation and harmonisation of societies and incentivising participation through these indicators:

- ❖ The rate at which children are attending school and schooling statistics (according to gender, age, legal status and ethnicity)
- ❖ Equal treatment in basic education
- ❖ Special policies and practices for the education of vulnerable groups
- ❖ Support for language in education and school orientation course
- ❖ Cooperation with NGO's and local and regional actors who are experts in the field of education
- ❖ The existence of special education programs for refugees (such as compensation education)
- ❖ Statistics of continuing on with education upon the completion of basic education
- ❖ Government supported language and social orientation courses and their duration and accessibility
- ❖ The quality of the courses, the number of personnel for language courses and social orientation, the budget allocated for these courses
- ❖ Free translation services provided to refugees by the government



## Child Education

It is absolutely essential that children can exercise their right to basic education without encountering any obstacles, no matter what the social and economic conditions are and that they can benefit from the basic education services provided to citizens in their host country irrespective of their legal status. Like other child foreigners, it is possible for children under IP and TP to access compulsory basic education provided by the Republic of Turkey, without paying any fees and by simple registering.<sup>42</sup> Furthermore the access of Syrians under TP to education was organized with the 2014/21 Circular on Educational Activities Targeting Foreigners. According to the circular, Syrian children under temporary protection can benefit from basic education opportunities offered in Temporary Education Centres (TEC) and Turkish schools. However it was decided that TEC's would be shut down in March 2017 and that Syrian children would receive an education at public schools like children under other protection groups.

Among the 3,3 million refugees in Turkey there are over 1 million children. The number of children at schooling age is 830 thousand Syrian children under temporary protection and together with 42.221 who have applied to international protection or have international protection status it makes a total of 900 thousand.<sup>43</sup> According to the statement made by the Ministry of Education on 5 January 2017 there are 509 thousand students in 14 thousand 742 public schools and 432 temporary education centres.”<sup>44</sup>

Even though a large number of children are in school today as a result of the efforts that have been made since the beginning of the Syrian crisis, on international, regional and local levels to minimize the risk of a “lost generation”, the UN estimates that around 536.000 children at schooling age in the region still have no access to education.<sup>45</sup> While 59% of Syrian children in Turkey are in school, it is known that approximately 326 thousand children remain outside of education.<sup>46</sup> In Şanlıurfa , one of the cities in which the most Syrians live,

42 Look: “Türkiye’de uluslararası koruma arayan kişiler için eğitim hakkı” (Education Right for International Protection Seekers in Turkey), MHD, February 2017, [http://mhd.org.tr/assets/ip\\_edu\\_tr.pdf](http://mhd.org.tr/assets/ip_edu_tr.pdf), p.1-3.

43 “Bir Arada Yaşamı ve Geleceği Kapsayıcı Eğitimle İnşa Etmek” (Building A Life and A Future Together through Inclusionary Education), Eğitim Reformu Girişimi, May 2017, <https://indd.adobe.com/view/6066c857-843a-4d49-b7e9-77f635a950cf>

44 İbid.

45 “Remove Barriers to Syrian Refugee Education”, HRW, 5.4.2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/05/remove-barriers-syrian-refugee-education>, access date: 5.5.2017

46 Look. 2016 Migration report by DGMM ve ERG report (May 2017).

it is estimated that out of 150 thousand children only a mere 50 thousand can continue their education and around 100 thousand children remain completely outside of the system.<sup>47</sup>

**Table 12.** *Distribution of child asylum seekers in Turkey according to their status and registration status*

Children under TP		Child beneficiaries of international protection	
Enrolled to Turkish schools	172.000	Enrolled to Turkish schools	42.221
Enrolled to TECs	325.000		
Enrolled to private or international schools	10.000		
Not enrolled	326.396	Not enrolled	bilinmiyor
TOTAL	833.039	TOTAL	42.221

**Source:** *This table created by IGAM team with the data released by DGMM; UNHCR and ERG in 2016 and 2017.*

Reaching statistical data on the non-Syrian population is no easy task in the field of education either. Lack of clear figures on the number of children at schooling age in the IP group renders it impossible to speculate on their access to education. However, a significant portion of IP applicant families and families with IP status and parents with residence permits that were interviewed during field work stated that their children did not experience any trouble accessing education in Turkey and that they were able to register to school without any hindrances. Nevertheless, when it comes to continuing to attend school many issues come to light, namely economic hardship:

“My three children go to school. We encountered no problems when registering. But it is extremely difficult to send the kids to school living in these circumstances. We can't even buy vegetables or fruit so we can save up and pay school expenses... Other than the 100 – 150 TL the school asks for each term to contribute to the school we do not have a problem. Financial destitution is crippling us.” (40's, Afghan refugee, male, Kayseri)

47 “Urfa’da kaç Suriyeli çocuk eğitim görüyor?” (How many Syrians receiving education in Şanlıurfa?), Urfa Haber, 28.09.2016, <http://www.balikligol.com/haber/suriyeli-cocuklar-egitimle-rehabilite-oluyor-50880.html>, access date: 5.5.2017

“I send my child to school but without putting an apple or a box of milk in their lunch box. My children can’t stand this their mental health is in a terrible state. I wish I were dead rather than live through this.” (30’s Afghan Woman, Kayseri)

“I have 5 children and all are at schooling age. However we are experiencing serious difficulties in meeting the costs. It’s really hard for me to send my kids to school without receiving a monthly education allowance... There should be a special program that protects women and children.” (40’s, Iraqi Woman, Sakarya)

“I can’t go to school due to financial impossibilities. I’m in my senior year but finishing school here is only a dream for me.” (age 17, Iraqi male, Sakarya)

**Table 13.** *Responds from FGD participants: “Issues about enrolling schools and attending classes”*

		<i>Have you met any difficulties when enrolling your child/dren to scholl?</i>	<i>Do you have fear about your children’s education?</i>
<i>Şanlıurfa</i>	<i>Syrians uTP</i>	A few	Most
<i>Kayseri</i>	<i>Syrians uTP</i>	None	Most
	<i>Iraqis</i>	None	Most
	<i>Afghans</i>	None	Most
<i>Sakarya</i>	<i>Iraqis</i>	None	All
	<i>Afghans</i>	None	A few
<i>İstanbul</i>	<i>Syrians uTP</i>	A few	Most
	<i>Afghans</i>	A few	All

Looking at the steps taken in basic education and higher education after the Syrian crisis, it can be asserted that Turkey is endeavouring to rapidly respond to the education problem. Furthermore Turkish state mostly works in collaboration and cooperation with national and international NGOs to find solutions to the educational problems of refugees, especially Syrian refugees. Many projects lead by the Ministry of Education that will facilitate the integration of child refugees have been initiated with the financial and expert support of international and local organizations. UNICEF is one of the biggest partners of Turkish state in terms of developing educational support projects/programs for Syrian children

at school-age.<sup>48</sup> Additionally, national NGOs like AÇEV (Foundation for Mother and Child Education) are in close contact with state agencies and they run projects at critical importance together. But, if it comes to the issue that is there a regular and continuous state-support for NGOs who have expertise on refugee education, it's hard to say that it exists. Collaboration and cooperation is based upon the time-limited projects; but almost all state agencies (YTB, Ministry for EU Affairs, Development Agencies, National Agency...etc.) provide funds for NGOs, research centres, universities... to take part in the process.

There are also problems pertaining to the subtitle **access to education of vulnerable groups** under access to education. The refugees interviewed in Sakarya, Şanlıurfa and Kayseri mentioned the challenges they faces when registering disabled children to school and meeting their physical needs. However, on a positive note it is known that this issue is on the agenda of official authorities in Şanlıurfa. During interviews it was found out that the City Directorate of Education worked to improve the access of nearly 200 disabled refugee children to special education centres in the city in 2016.<sup>49</sup>

In accordance with the act on “Temporary education Centres that NGO’s Support” published in March 2017 it was decided that the Temporary Education Centres supported/run by NGO’s in 23 cities to be closed down by the end of the 2016/2017 education year and that Syrian children would be fully integrated into the Turkish education system.<sup>50</sup>

The implementation of the mentioned act firstly requires, The expansion of the physical capacity of public schools and secondly “orientation programs” –encompassing Turkish children as well – that will enable the Syrian (and of course other child refugees independent of this act) children’s adaptation to school.

---

48 “Suriyeli öğretmenler UNICEF aracılığıyla aldıkları teşvikten ötürü memnun” (Syrian teachers are satisfied with the incentives provided by UNICEF), UNICEF, April 2015, <http://unicef.org.tr/basinmerkezidetay.aspx?id=22566>; “Öğretmenler Suriyeli çocuklara Türkçe öğretecek”, MEB, Kasım 2016, <http://www.meb.gov.tr/ogretmenler-suriyeli-cocuklara-turkce-ogretecek/haber/12324/tr>; “MEB ve UNICEF Suriyeli çocuklar için elele verdi”, Oct 2015, <http://ankara.meb.gov.tr/www/milli-egitim-bakanligi-ve-unicef-suriyeli-cocuklar-icin-el-ele-verdi/icerik/770>.

49 Interview with SGDD-ASAM staff in Şanlıurfa.

50 Look: “STK’ların destekledikleri geçici eğitim merkezleri”, 17.03.2017 dated MoNE circular, [http://ergani.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_03/27110021\\_stk\\_larYn\\_desteklediYi\\_geYici\\_eYitim\\_merkezleri.pdf](http://ergani.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_03/27110021_stk_larYn_desteklediYi_geYici_eYitim_merkezleri.pdf) ve “Suriyeliler için açılan sivil eğitim merkezlerine kapatma kararı”, Hurriyet, 28.03.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/suriyeliler-icin-acilan-sivil-egitim-merkezleri-40409288>

To rapidly overcome harmonization problems at public schools stemming from people and the curriculum, there is a need for action to raise awareness and inform people about the safeguarding of the right to basic education of refugee children. When the research team asked about education, Syrian parents stated that “we want our children to learn the language first and then to attend Turkish schools” and that “there should be intensive language courses in school to support our children’s language learning”.

There are some initial efforts by MoNE to teach foreign national children, especially for child Syrians. But there are no obligatory regulations about the method and length of these services and support. According to a statement released on MoNE’s official website, Syrian students will be taught writing and reading in Turkish language in first class. Older children in higher grades will be provided Turkish language courses via Provincial Public Education Centres of MoNE. But there are no educational plans or agreed language teaching programs to achieve this goal.<sup>51</sup>

Alongside these two main requests there is a need for “compensatory programs” as the Temporary Education centres offer, so child refugees who came to Turkey leaving their education in Syria can compensate for the time they have not been in school. In 2015 in Şanlıurfa the employees at an NGO that helped 300 children who had never been to school in Turkey go to school, stated that this system that was applicable in TEC’s was not implemented in Turkish schools due to lack of a targeted curriculum and relevant materials.<sup>52</sup> Another national NGO representative stated that Syrian students were unwilling to continue on to high school education even if they complete their 8 years of education, as the system only directs students registering for high school especially 9<sup>th</sup> graders to vocational high schools and preacher schools (imam hatip) hence creating an a restricted environment with no alternatives for children.<sup>53</sup>

However, under current conditions Syrian families are not keen on their children being taken out of TEC’s and being directed to public schools. It is crucial for the integration of children into the education system, that parents who are concerned about the language barrier and that their child might be mistreated and discriminated against by their peers, teachers and administra-

---

51 “Suriyeli çocukların eğitimi için yol haritası”, MEB, 22.08.2016, <http://www.meb.gov.tr/suriyeli-cocuklarin-egitimi-icin-yol-haritasi-belirlendi/haber/11750/tr>

52 Interview with RET International staff in 9.11.2016, Şanlıurfa.

53 Interview with Support to Life staff, 11 November 2016, Şanlıurfa.

tion in public schools are persuaded in favour of this policy. The fact that the reality is actually reflecting parents' concerns points to another critical problem area. It must be noted that during fieldwork many NGO representatives stressed bullying, discriminatory behaviour of Turkish parents, and the discriminatory attitudes of teachers and school administration towards students and student families constitute the main obstacles in the way of adapting to public schools. In a study that was published in 2016 also clearly displayed the discriminatory attitudes of parents. 57% of the participants stated that they did not approve of their children befriending their Syrian peers and 23% stated that they disapproved of their children being educated at the same desks with them.<sup>54</sup>

Our research teams field work and their observations during the one on one or group interviews with refugees show that more effort is needed in the field of basic education. It has been observed that children who have registered for school are at risk of not continuing due to the two main barriers of language and economic hardship. This is in line with what many previous studies have drawn attention to. Many NGO's providing education support to Syrian families stated they were aware of the fact that children were dropping out of school and that the follow up mechanisms of this situation were not functioning well. Another issue which is clearly observable is the direct impact of negative socio-economic indicators on the education and sociocultural integration of the child. The economic hardships families are faced with result in the forceful entrance of children into working life, as is the case with many countries dealing with the effects of the Syrian refugee crisis. It is seen that many families have taken their children out of school or have opted not to register at all or send their children to school during the day and on to the streets after school to sell items of low monetary return such as tissues, flowers and lighters.

Higher education registration figures are also important in the socio-cultural integration of refugees. According to the data from the Council of Higher Education close to 15 thousand Syrians are receiving education at Turkish universities since 2016. The numbers have gone up by 200% since 2014. The distribution of this number according to academic degrees is demonstrated in the table below.

---

54 "Suriyeli çocuklarla arkadaşlığa izin yok" (No allowance to Turkish kids to establish friendship with Syrian peers), CNN Turk, 24.11.2016, <http://www.cnnturk.com/turkiye/suriyeli-cocuklarla-arkadasliga-izin-yok>

**Table 14.** Breakdown of Syrians in Turkey by Years and Academic Degree

	2014	2015	2016
Upper Secondary	-	-	1102
Under graduate	-	-	12.127
Masters	-	-	1067
Doctorate	-	-	335
Total	5560	9689	14.600

*Source:* Presidency for Turks Abroad and Related Communities (YTB), 2016

Many conveniences have been provided to Syrians under TP in accessing higher education and there has been a dramatic increase in the number of registered students over the last two years. However, it should be noted that circumstances are not as favourable for refugees coming from countries other than Syria. For IP applicants and those that have IP status who have to pay a university fee (from which Syrians are exempt<sup>55</sup>) like other foreign students who are third country citizens accessing university education in Turkey is rather challenging primarily due to economic barriers. In a report the Afghan Refugee Cooperation and Solidarity Association published in May 2017, the severity of the situation with Afghan refugees is expressed as: “While access to primary and secondary education in Turkey has been made easier, the numbers for higher education for Afghan refugees are abominable. Only 8 in 110 thousand are going to university.”<sup>56</sup>

### **Language Learning and Social Cohesion**

The first condition for refugees to be able to expand their daily life space and feel present in society is to be able to speak the language of the society they live in. For these people whom have had to leave their country due to traumatic experiences and relocate to a country of which they do not know the language nor culture, language is as crucial a basic need as shelter, access to food and legal rights and serves as a key tool to opening the doors of social acceptance. In article 96 of the LFIP under the theme of “harmonization” language learning and social cohesion is stated “to equip them with the knowledge and skills to be independently active in all areas of social life without the assistance of third persons.”<sup>57</sup>

55 This amount varies among different universities and only Syrians are exempted from paying it. Source: (Notes by Jennifer Roberts on challenges on higher education of refugees in Turkey, 15/12/2016, Ankara, UNHCR workshop on Higher Education)”

56 “Türkiye’deki Afgan Mültecilerin Yaşam Koşulları ve Avrupa’ya Kaçış Nedenleri” (Life Conditions and Reasons to Go to Europe for Afghan Refugees in Turkey), Afghan Refugees Association, 17 August 2017.

57 Look. LFIP article 96.

Despite the lack of the existence of an official refugee integration strategy at the national level in Turkey and the lack of the systematic development of policies in this area, it has initiated a number of steps in this area. In 2016, 7 thousand 831 people attended Turkish language courses and 2 thousand 76 people attended other courses on cohesion. Also in 2016, the DGMM prepared a “MUYU education set for children aged 6 to 11 to facilitate the communication between refugee children and children living in Turkey, to raise awareness on migration and to support the linguistic and psycho-social development of refugee children” And this set was opened to usage.<sup>58</sup> The number of children that have benefitted from this is not yet known. Again in the three year period between 2014 and 2016 nearly 20 thousand foreign people benefitted from the 1107 Turkish courses that opened in the Public Education Centres in İstanbul. However it must be underlined that the rate of successful completion of these courses is only 38%.<sup>59</sup>

Furthermore field work has shown that Syrians under TP and IP or have applied to these are voicing their grievances, as they are not able to access language learning courses and courses which include integration activities due to long distances and lack of announcements. Furthermore experts in 4 pilot cities have reported that the language courses given at Public Education Centres are not up to scratch when it comes to the curriculum, educators and materials. Economic barriers to language learning also include the extremely high cost of private language centres and people not being able to afford to go university courses even though these courses offer good quality learning.

**Table 15.** Responses from Focus Group Discussions: “What are the three main obstacles to learning language and integrating with the community you live in?”

3 main challenges that all participants agreed upon	1. Long distances between refugee neighborhoods and course locations
	2. Inadequate announcement about courses
	3. Being obliged to make a choice between work and attending to a course because of economic hardships

The non-existence of a national standard of practice with regard to teaching Turkish, differing placement tests in TÖMER and Public Education Centres are

58 2016 Turkish Migration Report 2016, “24 milyon 686 bin göçmen Türkiye’ye giriş yaptı”, May 2017, <http://t24.com.tr/haber/2016-turkiye-goc-raporu-2016da-24-milyon-686-bin-gocmen-turkiyeye-giris-yapti,402539>

59 The numbers obtained from provincial MoNE Office in İstanbul, 18.11.2016 dated document provided upon our request.



only two instances of the disorder in this area. It is also unknown what the preferred methods and chosen curricula are in language teaching at the hundreds of NGO's outside of TÖMER and PEC's that are active in this field. Experts have listed the three main problems as:

- 1- Question marks on the quality of the courses and the competency of educators
- 2- lack of announcements on the accessibility of these courses for refugees
- 3- The fact that courses are geared towards daily/practical language needs and disregard "professional/vocational" competence.

### **Building Bridges and Fostering Participation**

The tenth and final indicator measuring the integration of refugees under the scope of this study is the activities carried out by the government and civil society on national and local levels to harmonize communities. The current situation has been interpreted by taking into account

- The stance of the host society regarding the socio-cultural integration of BIP's and BTP's
- The coordination between regional and local authorities on social cohesion and the harmonization of communities
- Governmental support given to voluntary initiatives with the aim of contributing to the socio-cultural integration of refugees
- The access of BIP's and BTP's to public or voluntary one-on-one refugee counselling services
- Statistics of public or voluntary legal guardians for unaccompanied minors
- Civic inclusion of BIP's and BTP's through participation in voluntary events, sports clubs or political parties
- The development of a culture of discussion at local and national levels between national authorities and BIP's and BTP's on matters that concern the entire society
- Statistics of NGO's opened/run by BIP's and BTP's.

The DGMM has a list of responsibilities and duties regarding "harmonization" in alignment with article 96 of the LFIP. According to this "...harmonization is neither assimilation nor integration. It is the harmonization stemming from voluntary mutual understanding between the refugee and society. In the organization and work on harmonization a two way active interaction and voluntarism will be the aim and a refugee centred approach shall be adopted (...). Courses geared towards foreigners that basically explain our countries structure,

language, legal system, culture and history alongside their rights and obligations, will be organized; and social, cultural and art activities and events will be carried out. In the drawing up of these courses our General Directorate shall serve as coordinator and shall actively cooperate with NGO's, universities, public institutions and organizations, international organizations, local governments and the media.”

In order to achieve the two way active interaction the LFIP has laid out, it is evident that publicly supported efforts towards language learning and a strategy to hinge these efforts on to are primarily required a long side policies that will strengthen the togetherness of refugee groups and local communities. However, as we can see clearly form the Syrian refugee crisis, levels of tolerance and acceptance among society are plummeting as the number of refugees increases. Even though most vocational training and skills courses are designed and set up to serve the most disadvantaged groups in both communities, the prevalent economic competition and cultural discrepancies seem to increase the probabilities of living in social discord rather than harmony.

During the research government support that incentivise refugee groups to actively participate in civic life were not encountered in Turkey which is a country that does not have an asylum regulation pertaining to long term stay and settlement. It can also be said that outside of over 30 NGO's that have been set up and run by refugees, the presence of refugees is limited in this area as well. Another note-worthy issue is that whilst the activities and projects of these NGO's geared toward integration are supported by international organizations and donors, they struggle to receive similar support form Turkish authorities. However, it is known that Turkish NGO's and other civil actors have made considerable efforts towards enabling the participation of refugees into civil life through associations and other platforms and expanding the capabilities of these organizations. In line with this goal IGAM (Research Center on Asylum and Migration) has carried out a project that aimed to expand the capabilities of over 20 organizations established by refugees. Similar projects have been supported by stakeholders such as Mercy Cops and Support to Life.<sup>60</sup> Nevertheless, these efforts will remain insufficient without specific government support to this area.

---

60 Look. “Mültecilerin Kurduğu STKların Güçlendirilmesi Projesi” (Capacity Building of NGOs established by Refugees in Turkey), İGAM, 11 August 2016, <http://www.igamder.org/haberarsivi/multecilerin-kurdugu-stklar-in-guclendirilmesi-projesi-acilis-toplantisi/> . “Hayata Destek Derneği ve Suriyeli Dernekler Platformu Buluşuyor” (STL meets Syrian Associations Platform), 6 Sept. 2016, İDEMA HABER, <http://www.idemahaber.com/hayata-destek-derneği-ve-suriyeli-dernekler-platformu-bulusuyor/>.

It is not possible to speak of one-to-one cultural support and counselling services specially tailored for BIP's and BTP's in Turkey, as it is a country that is at the preparation phase of its national integration strategy. However, the fact that the possible actions in this area for the future are laid out with their general features in article 96 of the LFIP constitutes a positive ground. Nevertheless, it is necessary that one-on-one cultural counselling services to accompany social integration be designed by examining good practices in the world and be moulded to fit future needs.

The condition of the unaccompanied children is also of a great importance. Based on the information requested from the related ministry regarding the state's assignment of legal protectors to the unprotected and unaccompanied children within the refugee groups, it was understood, the ministry aims that; "the children who need protection shall first be supported within family. In the cases, where it is not possible, protective and supportive measures based on Children Protection Law numbered 5395, shall be taken, and no children shall be left under the risk on the streets." In 2015, with this aim, 279 foreign children who live with their families, were supported. However, no information regarding the number of unaccompanied children could be acquired.

The existing conditions, which were examined in this research, also do not allow people who are under international or temporary protection to be socially included or to discuss the issues that concern the entire community with the national authorities, through disabling them from joining voluntary organizations, sports clubs or political parties. It is possible that Turkey will implement policies that include even the specific subtopics regarding the social integration of protection beneficiaries based on its effort to take important steps, and constitute a strategical framework for refugee integration. However, it is hard to foresee how much time this development will take, considering the pressure of 3,3 million population, economical and structural limitations, grievances of the local community, and contradictory political perspectives.

### **List Of Experts Contributed To The Research**

- Prof. Dr. Nilüfer Narlı, Bahçeşehir Üniversitesi
- Prof. Dr. Seyhan Erdoğan, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Dilek Cindoğlu, Kayseri Abdullah Gül Üniversitesi
- Doç. Dr. Deniz Şenol Sert, Özyeğin Üniversitesi
- Doç. Dr. Emre Erdoğan, Bilgi Üniversitesi
- Doç. Dr. Sevim Atila Demir, Sakarya Üniversitesi
- Doç. Dr. Celal Ağan, Harran Üniversitesi
- Prof. Dr. Esra Siverekli, Harran Üniversitesi
- Doç. Dr. Mithat Arman Karasu, Harran Üniversitesi
- Doç. Dr. Oğuz Yıldırım, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
- Yrd. Doç. Dr. K. Onur Unutulmaz, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
- Yrd. Doç. Dr. Pınar Yazgan Hepgül, Sakarya Üniversitesi
- Dr. Zeynep Karakılıç, Bahçeşehir Üniversitesi
- Dr. Ayşen Üstübcü Önay, Koç Üniversitesi
- Dr. Doğu Şimşek, Koç Üniversitesi
- Dr. Armağan Teke, Kayseri
- Gizem Külekçiöglu, Bilgi Üniversitesi
- Zeynep M. Türkmen Sanduvaç, İstanbul
- Nazlı Dengi, Şanlıurfa
- Mehmet Karataş, İŞKUR Şanlıurfa
- Zakira Hekmat, Kayseri
- Kadir Beyaztaş, SGDD Ankara
- SGDD İstanbul, Sakarya, Kayseri ve Şanlıurfa ekipleri
- Elif Erdem Düzgün, Sakarya Barosu
- Alim Mert, Sakarya Barosu
- Ali Fuat Bucak, Şanlıurfa Barosu
- Nezahat Yıldırım, Şanlıurfa
- Muhittin Gürses, Şanlıurfa



[www.multiteclerinyumnu.org](http://www.multiteclerinyumnu.org)

# Civil Society Dialogue Harmonisation of Refugees Project Integration of Refugees in Turkey: Possibilities and the Available Capacity

Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir.  
This project is co-funded by the European Union and the Republic of Turkey.

