



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 ve AB Ülkeleri arasında
Karşılaştırma:
Bir Koruma Biçimi olarak Uyum

www.multecilerinuyumu.org



**Türkiye ve AB Ülkeleri
Arasında Karşılaştırma:
Bir Koruma Biçimi Olarak Uyum**

**Sivil Toplum Diyalogu
Mültecilerin Uyumunu Projesi**

**Türkiye ve AB Ülkeleri Arasında Karşılaştırma:
Bir Koruma Biçimi olarak Uyum**

**Migration Policy Group (MPG) & İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi
(IGAM), 2017**

KALEME ALANLAR: Thomas HUDDLESTON &
Judith TANCZOS, (MPG)

TERCÜME: LİNAS Tercüme

GRAFİK DİZAYN: Önder Çukurluöz,
KARINCA CREATIVE AJANS

KAPAK FOTOĞRAFI: Shutterstock

**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.

İçindekiler

Giriş.....	7
Uluslararası koruma yararlanıcıları için genel koşullar.....	11
Kalıcı bir çözüme zamanında erişim: Uluslararası koruma yararlanıcıları için uzun süreli ikamet ve vatandaşlık.....	17
Uluslararası koruma yararlanıcıları için aile birleşimi	23
Uluslararası koruma yararlanıcıları için barınma.....	27
Uluslararası koruma yararlanıcıları için istihdama erişim	31
Uluslararası koruma yararlanıcıları için mesleki eğitim ve yetişkin eğitimi	35
Uluslararası koruma yararlanıcılarının çocuklarına yönelik eğitim	39
Uluslararası koruma yararlanıcılarına yönelik dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon.....	45
Uluslararası koruma yararlanıcıları ile vatandaşlar arasında köprüler kurulması	49
Sonuçlar	53

Türkiye’de mülteci entegrasyonu, politik ve sosyal tartışmaların kısıyında iken merkezi bir konuma gelmiş, Türkiye sığınma talep eden milyonlarca insan için nazik bir ev sahibi olmuştur. Çok sayıda Suriyeli, Iraklı, İranlı, Afgan ve Somalili, uluslararası korumaya ihtiyaç duydukları için Türkiye’ye gelmiştir. Türkiye geçmişteki deneyimlerine dayanarak, konuklarını geçici olarak ağırlamaya hazırlanmıştır. Ancak, ülkelerindeki uzun süren çatışma gerçeği ve Türkiye’deki uzun süreli kalışları, bu kısa vadeli planları günbegün değiştirmiştir. **Türkiye, daha önce hayal dahi edilemez bir biçimde, zaman içerisinde, korunmaya muhtaç milyonlarca insan için potansiyel yeni bir yuvaya dönüşmüştür.**

Türkiye, iltica ve göç politikalarını uluslararası standartlara yaklaştırmak için geçtiğimiz onyıda önemli adımlar atmıştır. Ancak, ülkenin sığınma rejimi halen bir dönüşüm sürecinde ve pek çok ikileme karşı karşıyadır. Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi’ne (MIPEX) göre Türkiye, entegrasyon bakımından elverişsiz şartlar sunmakta olup, OECD ülkeleri arasında son sıradadır. Bu durumun nedenleri iki yönlüdür. İlkin, Türkiye onyıllardır kendisini bir varış ülkesi olarak görmediği için ülkede göç ve uyum (entegrasyon) politikaları gelişmemiştir. İkinci olarak, Türkiye’nin sığınma politikaları Mültecilerin Statüsüne dair Cenevre Sözleşmesi’ne getirdiği coğrafi kısıtlama nedeniyle sınırlandırılmıştır. Bu kısıtlama, Türkiye’nin Avrupa dışından gelen büyük mülteci akınlarına yönelik kalıcı bir çözüm imkanı olarak “yerel entegrasyon” seçeneği için hazırlık yapmadığı anlamına gelmektedir.

Uyum kavramı, (entegrasyonun Türkiye’de kabul edilen kullanım biçimi) entegrasyon kavramının ifade ettiğinden biraz daha farklı anlamlar taşıyan bir

kavram olarak Türk mevzuatında son dönemde kendine yer bulmuştur: “Madde 96(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 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.” Bu nedenle Avrupa dışından gelen kişilerin entegrasyonu Türkiye’de politik bir hedef olarak görülmemiş; ya üçüncü ülkelere yerleştirme ya da gönüllü geri dönüş seçenekleri uygun kalıcı çözümler olarak kabul edilmiştir. Bu yaklaşım, Türkiye’nin hiçbir dönemde kapsamlı entegrasyon stratejilerini düşünmediği anlamına gelmektedir.

Hükümetin AB üye ülkelere benzer şekilde idari yapılar, yeni bir sığınma mevzuatı ve bir Ulusal Eylem Planı oluşturma kararı aldığı 2005 yılından bu yana, sığınma sistemi adım adım ele alınarak dönüştürülmektedir. 2013’te BMMYK ile yakın temas halinde başarılan bu dönüşüm süresince, sığınmacıların ve Türkiye’de koruma arayanların sayısı hızla artmaktaydı, ancak bu rakam o dönemde sadece 30.000 kişiye ulaşabilmişti. Bu tarihte hiç kimse Türkiye’nin dünyanın en büyük mülteci topluluğuna ev sahibi yapacağını tahmin edemezdi. Dönüşüm, mülteci statü belirleme işlemlerini geliştirmeyi ve sistemdeki diğer boşlukları kapatmayı amaçlamıştı. Ve yine bu dönüşüm, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasını, ülkenin AB’nin tam üyesi olacağı gelecekteki bir tarihe ertelemişti. Bu karar, Avrupalı olmayan mültecilerin ilerleyen yıllarda da diğer gelişmiş ülkelere kalıcı olarak yerleştirilebilmelerinin devam edeceği varsayımından kaynaklanıyordu. 2011’de Suriyelilerin kitlesel akını başladığında yeni reformların tasarımı devam etmekteydi. Türkiye, geri göndermeme ilkesine güçlü bağlılığının sonucu olarak Suriye’deki iç savaştan kaçanlara kapılarını cömertçe açtı. BMMYK ve AB’nin destekleriyle hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) Türk Parlamentosu’nda kabul edildiği 2013’te ülkeye sığınmış Suriyelilerin sayısı 1 milyona ulaşmıştı. Bu beklenmeyen rakam, -Türkiye’nin yeniden yerleştirme, finansal destek veya Suriye içinde güvenli alanlar oluşturma biçimlerindeki diğer ülkelere yönelik ısrarlı yardım çağrılarına rağmen- üçüncü ülkeye yerleştirilmenin kalıcı bir çözüm olmaya devam edeceği varsayımını ortadan kaldırdı. Türkiye’nin dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline geldiği 2015 yılıyla birlikte uyum süreci “geçici” bir bağ-

lamda ele alınır olmuştur. İlk olarak, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve Uygulama Yönetmeliği (YUKKY), Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) ve Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik gibi yeni hukuki düzenlemeler yoluyla mevzuattaki bazı boşluklar doldurulmuştur. Türkiye'nin hayati siyasal kararlara imza atması beklenmektedir, ancak henüz 2013'te İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuş, çalışan istihdamına ve mevcut insan kaynağını yetiştirmeye başlamış ve koordinasyon mekanizmalarını hayata geçirmeye başlamıştır. Hâlihazırda en fazla baskı yaratan temel konu ise Türkiye'deki koruma gruplarından yalnızca birisi olan "geçici koruma altındaki" kişilerin en temel insani ihtiyaçlarına cevap vermek olmuştur.

Türkiye, mültecilere yönelik koruma ve sosyal bütünleşmeyi garanti eden kapsamlı bir politikaya ihtiyaç duyması bakımından insani krizin ele alınışı bağlamında bir dönüm noktasında bulunmaktadır. Milyonlarca insanı (çocuğu ve çalışma çağındaki kadın ve erkeği) toplumun dışına itmek, Türkiye'nin genç ve dinamik toplumu için muazzam bir beşeri sermaye kaybı olacak ve toplumsal gerilimler ve istikrarsızlık açısından büyük bir potansiyel risk teşkil edecektir. İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (İGAM) ve Göç Politika Grubu (MPG) tarafından yürütülen bu araştırma projesinin amacı, Mülteci Entegrasyonu Ölçüm Aracı'nın (IET) uygulanması yoluyla söz konusu dönüşüm sürecinde politikalara rehberlik sunmaktır.

IET, Türkiye'deki koruma yararlanıcılarının entegrasyonu ile ilişkili çeşitli alanlarda mevcut mevzuat, politika ve uygulamaların durumu hakkında **bulgu sağlamayı amaçlamaktadır.** Bu araç, girdi-çıkıtı göstergelerinin benzersiz bir kombinasyonu olup, Türkiye'nin yakın tarihte gerçekleştirdiği çok sayıda girişimin kapsamlı değerlendirilmesine imkân tanımaktadır: faydalanıcıların entegrasyonunu destekleyecek yasalar ve politikalar var mı? Koordinasyon için istikrarlı bir altyapı ve bu yasaları ve politikaları uygulamak için yeterli sayıda personel ve bütçe bulunuyor mu? **Türkiye'nin uyum politikaları ile ilgili ise aşağıdaki önemli politika alanlarını** içermektedir: (1)**Genel koşullar ve kaynaştırma** (2)**ikamet**, (3)**vatandaşlık**, (4)**aile birleşimi**, (5)**barınma**, (6) **istihdam**, (7) **mesleki eğitim**, (8)**çocukların eğitimi**, (9)**dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon**, (10)**toplumları kaynaştırmak ve katılım teşvik.** Bu araştırmanın ilk aşaması, Türkiye'de sağlık ve sosyal güvenlik alanlarını ele almamıştır. Genel olarak, IET aracı, kavramın YUKK'a dahil edilmesinden bu yana ülkede uyum konusunda hangi alanlarda ne tür gelişmeler kaydedildiğini ve önümüzdeki dönemin Ulu-

sal Uyum Stratejisi bağlamında ne gibi boşlukların varlığını koruduğunu açığa çıkarmaktadır.

Bu analiz, **Türkiye'nin ilk Ulusal Uyum Stratejisi'nin tasarlanması ve uygulanmasına dair çalışma yapan çok sayıda** Türk, Avrupalı ve uluslararası paydaşa **ilham vermeyi amaçlamakta ve** dört Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde (Bulgaristan, Polonya, Romanya ve Slovakya) uygulanan Mülteci Entegrasyonu Ölçüm Aracı pilot projesine dayanmaktadır. Bu ülkeler, Avrupa Ortak İltica Sistemi'nin (CEAS) standartlarına dayalı olarak birer transit ülkeden muhtemel hedef ülkeler olmaya doğru Türkiye'ninkine benzer bir dönüşüm süreci geçirmiştir. İGAM ve MPG'nin değerlendirmeleri, Türkiye'nin 3 milyondan fazla mülteciye ev sahipliği yapan, hızla bir varış ülkesine dönüşen ve bu şartlar altında bir entegrasyon stratejisi geliştiren bir ülke olduğu gerçeklerinden hareketle Türkiye'nin diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırılmasının zorlukları dikkate alınarak yapılmıştır. Hala, hem İGAM hem de MPG, **Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin deneyimlerinin**, koruma yararlanıcıları için tasarlanmış yasa ve politikalarda iyileşme kaydedilmesi ve bu iyileşmenin sistematik icrası konusunda önemli dersler verdiği kanaatindedir. Hatta **Türkiye'deki mevcut durumun AB mülteci entegrasyon standartları ve eğilimleri ile** kıyaslanması, Türkiye'nin mülteci entegrasyonuna dair çabalarına rehber olabilir ve bu çabaları teşvik edebilir. Daha da mühimi, bu raporun tematik bölümleri, **Türkiye'nin ilgili uluslararası şablon ile karşılaştırılmasına imkan veren** tüm koruma grupları çerçevesinde **Cenevre Sözleşmesi entegrasyon standartlarına uygunluğu değerlendirilerek** sonuçlandırılmıştır. Korumaya ihtiyaç duyan tüm kesimler için zamanında kalıcı bir çözüme erişim, Türkiye'nin -özellikle AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması da göz önünde tutulursa- etkin bir uyum politikası oluşturmasını gerektirmektedir.

Uluslararası koruma yararlanıcıları için genel koşullar

Türkiye, kendisini onlarca yıldır mülteciler için yalnızca bir geçiş güzergâhı ve transit ülke olarak gördüğü bir dönemin ardından, şimdilerde hedef ülke olmaya doğru **büyük bir dönüşüm geçirmektedir**. Bu dönüşüm, daha ziyade Suriye krizinin bir sonucu olarak kendiliğinden başlamıştır. Bu nedenle, bir yandan **yeni yasalar, eğitimler ve idari uygulamalar** oluşturmaya güçlü bir şekilde odaklanmışken, diğer yandan **koordinasyon ve değerlendirme konusunda daha az ilerleme** kaydeden (entegrasyona dair) genel yaklaşımının halen **oldukça kararsız seyrediyor olmasını anlamak mümkündür**.

“Türkiye’nin içinde bulunduğu geçiş sürecinin yansımaları, halen son derece karmaşık ve çoğunlukla tutarsızlık barındıran iltica mevzuatında görülebilir.” Sığınma talep eden kişiler, Türkiye’nin sunduğu çeşitli koruma statülerinden birini elde edebilirler; uluslararası koruma altında üç ayrı statü bulunmaktadır. Türkiye Cenevre Sözleşmesine yönelik coğrafi çekincesini sürdürdüğünden, *mülteci* statüsü yalnızca Avrupa ülkelerinden sığınma talep eden kişiler tarafından edinilebilmektedir(bkz. YUKK, Madde 61). Diğer ülkelerden sığınma talep eden kişiler şartlı *mülteci statüsünü* alabilirler(bkz. YUKK, Madde 62). AB mevzuatına benzer şekilde Türk sığınma kanunları, (şartlı) mülteci statüsünden yararlanamayan ancak yine de korunmaya muhtaç olan (örneğin korunma altına alınmamaları durumunda ölüm cezası, işkence ya da ayırım gözetmeyen şiddet nedeniyle ciddi bir tehdit ile karşı karşıya gelebilecek) kişiler için *ikincil koruma* kategorisini uygulamaya koymuştur(bkz. YUKK, Madde 63). Uluslararası koruma çerçevesinin ötesine geçildiğinde ise Suriye’deki çatışmadan kaynaklanan yüksek sayıda insanın sığınma talebine cevaben bu kitlesel akın sürecinde gelen insanlar için *geçici koruma kategorisini* uygulamaya koymuştur (GKY, Madde 3(1)(f)).¹

1 Aynı zamanda bkz. YUKK madde 92.

Prensipte Türkiye’de kalmasına izin verilmeyen ancak herhangi bir nedenle ayrılması mümkün olmayana kişilere verilen beşinci bir koruma kategorisi olan *insani ikamet iznine* dairse az şey bilinmektedir (YUKK, Madde 46). Bu kategori muhtemelen BMMYK tarafından Haziran 2013’te iltica işlemlerinin durdurulmasının ardından pratikte Afgan başvuru sahipleri için kullanılmıştır. Bu kişilerin yasal statüleri ve hakları açık değildir. Yasada öngörülen şartları yerine getirmeleri halinde Türkiye’de ikamet edebilir ve kısa vadeli ikamet izni başvurusunda bulunabilirler (YUKKY, Madde 44 (3)), ancak uzun dönem oturma izni (YUKK, Madde 42 (2)) kapsamı dışında bırakılmışlardır. Genel olarak yabancılar için uygulanan, külfetli ve (idari) takdire bağlı prosedürleri izleyerek çalışma izni müracaatı yapmaları da mümkündür. Eğitim-öğretim, sağlık hizmetleri, dil öğrenimi ve konut desteğine ilişkin haklarıysa yetkililerin iyi niyetine ve takdirine bağlıdır. Açık bir haklar tanımı ve perspektif olmaksızın, hızla toplum dışına itilme olasılıkları söz konusudur.

Türk mevzuatına göre statüler	Karşılaştırılabilir AB statüleri	Bu statüye sahip kişilerin uyrukları (genel eğilim)
başvuru sahipleri	sığınmacılar	Afganlar, Iraklılar, İranlılar, Somalililer
mülteciler	Avrupa Konseyi ülkelerinden gelen mülteciler	
şartlı mülteciler	Avrupa Konseyi ülkeleri haricindeki mülteciler	Afganlar, Iraklılar, İranlılar, Somalililer
ikincil koruma altındaki kişiler	ikincil koruma altındaki kişiler	Afganların uzun süreli kalışları için hukuki dayanak sunmak üzere tasarlanmıştır, pratikte yaklaşık 5-6 kişiye verildiği tahmin edilmektedir
geçici koruma altındaki kişiler	geçici koruma altındaki kişiler	Suriyeliler ve az sayıdaki Iraklılar
insani ikamet iznine sahip kişiler	ulusal insani koruma statüleri	Iraklılar (genellikle 2015 öncesinde gelenler), Afganlar (genellikle 2013 öncesinde gelenler)

Yakın tarihli önemli kanunlar, korumaya muhtaç kişilerin kimi haklarını daha iyi tanımlasa da söz konusu kişileri, Cenevre Sözleşmesi uyarınca kalıcı bir çözüme erişim yoluyla uzun vadeli bir perspektif geliştirmekten yoksun bırakmaktadır. Bu yakın tarihli kanunlar Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Uygulama Yönetmeliğini, Geçici Koruma Yönetmeliğini ve Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliği

içermektedir. Bu kanunlar, özellikle geçici koruma altındaki kişilere yönelik bazı sosyoekonomik haklara açıklık getirmiştir. Ancak **Türkiye, herhangi bir koruma grubu için konut, istihdam, eğitim veya öğretimde eşit hakları ve eşit muameleyi açıkça garanti etmemektedir.** Bu alanlarda, özel olarak mültecileri hedefleyen destekler nadiren sunulmakta olup, geçici niteliktedir ve bu temel hakların yokluğunda etkisiz olması muhtemeldir. Uzun vadeli olarak bakıldığında, Türkiye'nin **kısıtlayıcı ve idari takdire bağlı ikamet ve yurttaşlık prosedürleri**, bu son değişikliklerin korumaya muhtaç insanlara sağladığı faydaları olumsuz etkilemektedir. Türkiye'de uzun vadeli bir perspektif olmaksızın, faydalanıcılar ve yerel toplulukların uyum için gerekli olan uzun vadeli yatırımları yapma cesaretleri kırılmaktadır.

Mevcut ilerlemeler ise **kamu görevlilerinin eğitimi ve idari uygulamaların iyileştirilmesi** yoluyla kaydedilmiştir. Bu faaliyetlerin, yetkililerin Türk mevzuatı kapsamındaki geniş takdir yetkilerini olumlu bir şekilde kullanmaları anlamına geldiği ümit edilmektedir. Örneğin, dokümantasyon ve kayıt gereksinimleri uygulamada daha esnek hale gelmiştir. Ancak yine de şu ana kadarki dönüşüm, **büyük ölçüde “kendiliğinden gelişen” ve halen belirsiz bir süreçtir.**

Ulusal seviyede **uyumu anaakımlaştırma ve koordine etme girişimleri** pratikte mevcut olsa da, şimdilik ancak başlangıç evresinde ve net bir bütüncül stratejiden yoksun durumdadır. Uyum, Türkiye için henüz yeni bir kavramdır ve halihazırda büyük ölçüde gönüllü ve spontane bir süreç olarak işlemektedir. Bu tarz bir işlev ise (entegrasyon konusunda) devletin rolünün pasif ve sınırlı kalması gerektiğini ima etmektedir. Ancak bu süreç, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü sığınmacı ve mülteciler için Türkiye'nin ilk «uyum stratejisini» geliştirmekte iken değişebilir. İçişleri, Çalışma ve Eğitim Bakanlıkları çoğunlukla geçici koruma altındaki Suriyelileri hedef alan geçici önlemleri aktif olarak uygulamaktadır. Bu alanlarda yerel yetkililer ve sivil toplum ile hem resmi hem de gayrresmi koordinasyon artmıştır. Sistematik diyaloga yönelik yapıların bulunmaması nedeniyle boşlukları doldurmak için yerel makamlar, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütlerin sürece dahil olması gereken diğer entegrasyon alanlarında ise devletin çabası daha az görünür durumdadır. Koordinasyon ve 3 milyon mülteci gerçeğinin yarattığı problemleri çözmek için kapsamlı bir yaklaşımın eksikliği kabulüyle birlikte, ilgili tüm bakanlıkların üst düzey temsilcilerinden oluşan Göç Politikaları Kurulu 2017 yılının başında iki kez Türkiye'nin göç stratejisini oluşturmak amacıyla toplanmıştır.

Genel olarak, daha önce bahsedilen koordinasyona ilişkin boşluklar, projelerin geçici niteliği ve sahadaki paydaşların sayıca çokluğu nedeniyle **izleme ve değerlendirme yapmak güç ve buna dair imkânlar** kısıtlıdır. Türkiye, yeni göç dalgalarına cevap verebilmek amacıyla önemli mali, idari ve yasal çabalar içindedir, ancak bu çabaların tamamı, koruma gruplarının tümünün entegrasyonunu sağlamak için gereken **doğru veriler olmaksızın** gerçekleştirilmiştir. Örneğin Türkiye, geçici koruma altındaki Suriyeliler için ulusal bütçesinden 12 milyar ABD doları harcadığını ve için toplam harcama miktarının 25 milyar ABD dolarına ulaştığını bildirmektedir. Ancak, bu harcamaların verimliliğinin veya etkinliğinin değerlendirilmesini sağlayacak, kamuya açık bir döküm bulunmamaktadır. Bu miktar, Suriye'deki çatışmanın başladığı 2011 yılının başlangıcından bu yana Türkiye'de geçici koruma altında olan her bir kişi için yaklaşık 8.800 ABD dolarına eşittir. Bu miktarın, entegrasyon altyapısı neredeyse tamamen sıfırdan geliştirilmesi gereken Türkiye bağlamında yeterli olmaması muhtemeldir.

Şayet Türkiye, **pilot araştırma aşamasında yer alan dört Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ile karşılaştırılırsa, birer varış noktasına yeni dönüşmüş tüm bu ülkelerin, mülteci entegrasyonu açısından benzer bir başlangıç noktasında buldukları görülür. Türkiye ile aradaki fark, Avrupa'daki bu yeni hedef ülkelerin AB'nin Avrupa Ortak İltica Sistemi'nden gelen istikrarlı ve iddialı standartlara yasal olarak uyma yükümlülüğünden ilham almaları ve desteklenmeleridir.** Yasal değişiklikler, ana entegrasyon alanlarında uluslararası koruma yararlanıcıları için açık ve eşit hakların sağlanmasını garanti ederek, hem mülteciler hem de mülteci kabul eden toplum için daha iyi ve daha istikrarlı bir yasal çerçeve ve net ve uzun vadeli bakış açısı getirmiştir. AB desteği hükümetlerin ve paydaşların bu yeni kavramları anlamalarına ve benimsemelerine ve mülteci entegrasyonu konusundaki yasaların, uygulamanın ve bilginin kalitesinin arttırılmasına yardımcı olmuştur.

Avrupa'daki diğer hedef ülkelerdeki eğilimler, Türkiye'yi gelişen Uyum Stratejisi'nin tasarım ve değerlendirmesine daha fazla odaklanmaya **teşvik edebilir.** 2014 yılından bu yana, birçok Avrupa ülkesi mülteci entegrasyon politikalarının kapsamını ve verimliliğini arttırmaya odaklanmıştır. Hükümetler, yeni gelenlerin kesin profilleri hakkında hızlı bir şekilde daha iyi bilgi edinmek ve politikalarını kişilerin özel ihtiyaçlarına göre uyarlamak için çabalarını arttırmıştır. Boşlukları belirlemek ve mevcut finansmanı daha iyi kullanmak için yapılan ölçümlerin sayısı artmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa'daki pilot projemizin ardından Ulusal Entegrasyon Ölçüm Mekanizması (NIEM), mülteci entegrasyo-

nunun ilk kapsamlı, sistematik ve karşılaştırmalı değerlendirmesi olarak 15 AB üyesi ÷lkeye yayılmıştır.² Bu tür ölçüm ve değerlendirmeler, Türkiye'nin devam eden reform çabalarını da daha fazla destekleyebilecek olan iyi uygulamalar ve mülteci entegrasyonuna ilişkin dersleri içeren daha geniş bir havuz sağlayacaktır.³

2 Daha fazla bilgi için: <http://www.forintegration.eu/>

3 Mülteci entegrasyonu hakkında daha fazla bilgi için bkz. Entegrasyona ilişkin Avrupa Web Sitesi: <https://ec.europa.eu/migrant-integration>

Kalıcı bir çözüme zamanında erişim: Uluslararası koruma yararlanıcıları için uzun süreli ikamet ve vatandaşlık

Uluslararası koruma yararlanıcıları için kalıcı bir çözüm olarak **güvenli bir ikamet statüsü** gereklidir. Güvenli bir statü, mültecilere ve ikincil koruma yararlanıcılarına, vatandaşlara eşit haklar ve vatandaşlara denk bir resmi muamele sağlar. Uzun süreli ikamet statüsünün kazanılması, AB içindeki serbest dolaşım hakkı da dâhil olmak üzere yararlanıcıların statülerini ve ilave haklarını güvence altına alır. Uzun süreli ikamet nihai olarak **vatandaşlık edinimi** ile sonuçlanabilir. Cenevre Sözleşmesi mültecilerin ikamet hakkından açıkça bahsetmese de, sözleşmeye taraf Devletler, başta vatandaşlığa kabulü hızlandırmak ve işlem masraflarını azaltmak amacıyla 34.madde uyarınca mültecileri özümlemeyi⁴ kolaylaştırmakla yükümlüdürler. Dolayısıyla, mültecileri koruma yükümlülüğü, entegrasyon ve vatandaşlığa kabul sürecinin tüm adımlarını kolaylaştırma yükümlülüğünü de içermektedir.

Güvenli ikametın entegrasyon üzerindeki etkileri hem pratik hem de psikolojiktir. Bu uzun vadeli perspektif, hem mültecileri hem de yerel toplulukları entegrasyon sürecine yatırım yapmaya teşvik etmektedir. İşverenler ve ulusal ve yerel aktörler, entegrasyon süreci önündeki engellerin kaldırılması için zaman ve para ayırmaya teşvik edilir. Bu teşvik, mültecileri, istihdam ve mesleki eğitimden uygun konut edinme ve sosyal korumaya kadar kamusal yaşamın birçok alanında daha aktif ve güvenli hale getirmektedir. İşverenlerin uzun vadeli bir yatırım

4 Editörün notu: Metnin orijinal versiyonunda “assimilation” terimi kullanılmıştır. Ancak bu terim, BMMYK Türkiye Temsilciği tercümesine uyumlu biçimde, asimilasyon teriminin Türkiye kamuoyundaki olumsuz algılanışı da göz önünde bulundurularak “mülteci asimilasyonu” yerine “mülteci özümlemesi” olarak Türkçe versiyona eklenmiştir. Bkz. <http://www.goc.gov.tr/files/files/multec%c4%b1ler%c4%b1nhukuk%c4%b1statusune%c4%b1l%c4%b1sk%c4%b1nsozlesme.pdf>

olarak uluslararası koruma yararlanıcılarını istihdam etmesi veya eğitmesi daha olası olduğundan, bu kişiler nitelikli istihdama daha hızlı erişebilmektedirler. Daha fazla ev sahibi bu kişilere konut kiralamaya ve uzun vadeli sözleşmeler sunmaya istekli olacakları için, konut piyasasındaki sömürü ve kötü barınma koşullarına karşı daha iyi korunacaklardır. Mültecilerin güvenli veya uzun vadeli ikamet iznine sahip olup olmadıkları, bir banka hesabı açma, işletme kredisi isteme veya kapsayıcı sağlık sigortası edinme gibi şaşırtıcı sayıda günlük hizmet ve işlemde dikkate alınabilmektedir. Sonuç olarak, Cenevre Sözleşmesi ve AB yasalarında garanti edilen eşit sosyo-ekonomik hakların etkinliği için de güvenli ikamet gereklidir.

Türkiye’de duruma bakıldığında, pek çok yararlanıcı, ülkeye yerleşmeye ve ülkeyi yeni yuvaları olarak benimsemeye hazır olabilir, ancak **Türkiye’de güvenli ve uzun vadeli bir perspektif açısından statü gruplarının hepsi de neredeyse hiç şansa sahip değildir.** Çoğu, entegrasyon için güvenli ve eşit imkânlar olmaksızın mevcut koruma statülerinde sıkışmış durumdadır. Tüm yabancıları bekleyen idari takdire bağlı işlemlerle uzun süreli ikamet veya vatandaşlık temin edip edemeyecekleri ise bilinmemektedir.

Mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma yararlanıcıları, kalıcı bir çözüme açık ve zamanında erişime sahip değildirler. Tanınma sonrasında aldıkları kimlik, 3 (mülteci) ya da 1 (şartlı mülteci ve ikincil koruma altındaki kişiler) yıl için geçerlidir ve menşe ülkedeki koşullar değişmediği sürece, basit bir başvuru üzerine ücretsiz olarak yenilenebilmektedir (YUKK, Madde 83 ve YUKKY, Madde 93). Menşe ülkedeki durum değiştiğinde bu koruma statüsü de yeniden değerlendirilebilir (YUKK, Madde 85 (4)). Bu özel kimlikle, mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma yararlanıcıları, uzun süreli mukimler olarak yerleşemezler (YUKK, Madde 42 (2)). Bunun yerine, çok fazla şarta sahip olmayı gerektiren **ve idari takdire bağlı olağan vatandaşlığa kabul prosedürü** kapsamında 5 yıl sonra vatandaşlık başvurusunda bulunabilirler.⁵ Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi (MIPEX), Türkiye’nin olağan vatandaşlığa kabul prosedürünün diğer OECD ülkelerinin çoğuna kıyasla daha talepkâr ve takdire bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, **bu üç koruma grubuna açık olan bu yol,** mevcut Türk hukuki çerçevesindeki en net uzun vadeli perspektifi sunmaktadır.

5 Daha fazla bilgi için Türkiye vatandaşlığına erişim profiline bakın: <http://www.mipex.eu/turkey>.

Geçici koruma statüsü sahipleri, açık bir uzun vadeli perspektif olmaksızın daha da külfetli ve belirsiz şartlarla karşı karşıyadır. Türkiye’de kalışlarının hukuk çerçevesinde olduğunu kanıtlayan ve Bakanlar Kurulu statülerini topluca sonlandırmaya karar vermediği sürece prensipte geçerli olan bir kimlik belgesi alan (GKY, Madde 11 ve 25) geçici koruma statüsü sahipleri için uzun vadeli seçenekler son derece sınırlıdır. Türkiye’de geçici koruma altında yaşadıkları ve çalıştıkları süre, uzun süreli ikamet veya vatandaşlık kazanmalarını sağlayabilecek resmi süreden sayılmamaktadır (GKY, Madde 25 ve 29 (5)). Koruma statüleriyle ilgisi olmayan başka bir normal izin alabilmek ve daha sonra uzun süreli ikamet ve vatandaşlık için uzun ve isteğe bağlı bir süreçle yüzleşmek zorunda kalmaktadırlar. Geçici koruma sahipleri olarak kendilerine sunulan tek uzun vadeli seçenek, istisnai ve daha da takdire bağlı nitelikte olan bir prosedür üzerinden Bakanlar Kurulu kararı ile vatandaşlık kazanımıdır.

Kamuya açık verilerin sınırlı olması, çeşitli koruma gruplarının Türkiye’de kalıcı bir çözümden henüz faydalanmadığını teyit etmektedir. Çok az sayıda Suriye veya Somali vatandaşı bir tür oturma izni almış durumda olup, sadece bazı Afganistan, İran ve Irak vatandaşları, uluslararası korumayı talep etmek yerine, yabancı statüsünde daha az güvenli olan bir ikamet izni başvurusunda bulunarak **bir izin alabilmektedirler.**

Suriyeliler, Afganlar, Iraklılar, İranlılar ve Somalililer için ikamet izni⁶

	Suriyeliler	Afganlar	Iraklılar	İranlılar	Somalililer
UK Başvuru sahibi	Yok	118.116	130.076	31.592	3.463
Tanınmış mülteci veya geçici koruma statüsü	2.834.441	3.423	30.398	6.966	2.239
Toplam ikamet izni sayısı	48.738	20.148	55.983	16.000	-
Kısa süreli ikamet iznine sahip	20.280	12.453	25.222	7.839	-
Aile ikamet iznine sahip	4.813	-	-	-	-
Öğrenci ikamet iznine sahip	3.367	3.803	3.438	3.333	-
Çalışma ikamet iznine sahip	7.053	-	-	1.746	-
Diğer ikamet iznine sahip	-	-	-	15.092	-

6 Veri kaynakları :

[http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(65\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(65).pdf)

http://www.goc.gov.tr/icerik3/residence-permits_915_1024_4745

Verilerin eksik olduğu durumlarda, vatandaşlık, ilk 10 uyruk için kamuya açık veriler arasında listelenmemiştir.

Koruma altında olan insanlar için güvenli ve uzun vadeli perspektif, **Türkiye’de siyasi tartışmaların merkezindedir.** Sürece dâhil olan kişilerin yüksek sayısı göz önüne alındığında, olağan prosedür dışında bir yöntemle vatandaşlığa kabulün tüm koruma grupları için işlevsel olması mümkün görünmektedir. Kamusal tartışmalarda dolaşan güncel öneriler ise korumaya muhtaç kişilerin yalnızca %10 kadarını temsil eden yaklaşık 300.000 yüksek eğitilmiş ve yüksek vasıf sahibi insanın vatandaşlığa kabulünü destekler durumdadır.⁷ **Değişiklikler, Türkiye’yi,** çoğu koruma yararlanıcısının nispeten güvenli bir uzun vadeli perspektife sahip olduğu ve gerçekçi ekonomik koşulları, sigortayla ilgili koşulları ve gereken yerlerde entegrasyon koşullarını karşılayabilmeleri durumunda 5 yıllık yasal ikamet sonrasında uzun vadeli AB ikametlerine hak kazanabilecekleri **mevcut AB standartlarına yaklaştırmayacaktır.**⁸ AB yasalarına göre, bu gereklilikler göçmenlerin entegrasyonunu pratikte teşvik etmeli ve cesaret kırıcı hedefler veya etkilere sahip olmamalıdır. Uluslararası koruma yararlanıcılarının ücretsiz kurslara ve eğitim materyallerine etkin erişimleri garanti altına alınmalıdır. UK yararlanıcılarının özel bireysel koşulları (yaş, okuryazarlık, eğitim düzeyi) işlemlerde muhakkak dikkate alınmalıdır. Örneğin, yüksek harç ödemeleri, orantısız derecede yüksek seviyede dil veya yurttaşlık bilgisine sahip olduklarını kanıtlamalarının talep edilmesi, zorunlu ve masraflı dersleri almaları veya yüksek ceza ödemeleri gibi şartların tamamı, yeni topluma katılma istekliliklerini kanıtlamaya yönelik fırsat oluşturmak yerine bu fırsatları kısıtladığından, bu gibi şartlar talep edilemez.

Ayrıca, birçok Avrupa ülkesi, düzenli göçmenler, özellikle de mülteciler için vatandaşlığa kabul işlemlerini kolaylaştırmıştır.⁹ Çok sayıda yeni “hedef ülke”, dillerini öğrenen veya ülkelerinde öğrenim gören tüm ikamet izni sahipleri ve mülteciler için elverişli şartlar oluşturmak adına vatandaşlık modellerini yeniden düzenlemiştir.

Türkiye’nin uzun süreli ikamet için dışlayıcı kurallara sahip oluşu ve vatandaşlığa kabulün son derece zorlu ve takdire bağlı doğası, Cenevre Söz-

7 Bkz. <http://www.hurriyetdailynews.com/up-to-300000-syrians-could-get-turkish-citizenship-report-.aspx?pageID=238&nID=101412&NewsCatID=341>

8 Kapsamını uluslararası korumanın faydalanıcılarını içerecek şekilde genişletmek amacıyla 2003/109/EC sayılı Konsey Yönergesinde değişiklik yapan, 2011/51/EU sayılı 11 Mayıs 2011 tarihli Avrupa Birliği Yönergesine bakın.

9 Diğer OECD ülkelerindeki olağan vatandaşlığa kabul kurallarına www.mipex.eu/access-to-nationality ve mültecilerle ilgili özel hükümlere <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition> (Mod A22) ve http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS_PP_2013_16.pdf bakınız

leşmesi (Madde 34) kapsamında istenen kalıcı bir çözüme zamanında ulaşılmasını garanti etmemektedir. Vatandaşlığa kabul işlemlerinin kolaylaştırıldığına ve tüm koruma yararlanıcılarına destek sağlandığına dair bir bulgu yoktur.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar ve AB standartları arasında karşılaştırma	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
Tanınmış mülteciler için en az 3 yıl geçerli oturma izni (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 24(1))				
İkincil koruma altındaki kişiler için en az 1 yıl geçerli ve en az 2 yıl süreyle yenilenen oturma izni (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 24(2))				
5 yıl yasal olarak ikamet ettikten sonra uzun süreli ikamet hakkı kazanılır (Uzun süreli ikamet edenler hakkındaki Yönerge, Madde 4))				
Başta hızlandırılmış prosedürler ve ücretlerin azaltılması olmak üzere vatandaşlığa almanın mümkün olduğunca kolaylaştırılması (Cenevre Sözleşmesi, Madde 34)				

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iş mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren ve 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcıları için aile birleşimi

Hızlı aile birleşimi, zorla birbirlerinden ayrılmış aile fertleri halinde yaşayan uluslararası koruma yararlanıcılarının entegrasyonu için temel bir önkoşuldur. Yararlanıcıların ailelerinden ayrı ve savunmasız ulus-ötesi durumlarda yaşama olasılığı yüksek olduğundan, istikrarlı bir aile hayatı, onların ve ailelerinin hayatlarını yeniden kurmaya başlamaları için temel destek anlamına gelmektedir. Aile birleşimine yönelik gerekliliklerin ve işlemlerin kolaylaştırılması, aile birliklerini tekrar kurmak için ümitsizlik içinde usulsüz ve güvenli olmayan kanallara başvurmak zorunda kalmayacakları için mültecilerin yasadışı/düzensiz göç ve kaçakçılığa meyletmesini de azaltacaktır. Aile birleşimi, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan aileler ve çocukların düzenli göçü için Avrupa'nın elindeki tek temel araçtır. Bu yasal araç, kadınlar, çocuklar ve yaşlılar gibi hassas gruplar için daha az risk barındırır. Aileleri, yetkilileri ve mülteci kabul eden yerel toplulukları daha iyi bilgilendirmek ve bu kişilerin gelişine hazırlamak, hükümetlerin de yararınadır.

Aileyle yaşama hakkı, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (Madde 16) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (Madde 8) ile güvence altına alınmış olup, devletlere bu hakkın etkin kullanımı için pozitif bir yükümlülük getirilmiştir. BM Çocuk Hakları Sözleşmesi, aile birliğini korur ve bir çocuğun isteği dışında ebeveynlerinden ayrılamayacağını öngörür (Madde 9). Sözleşme, devletlerin aile birleşimi taleplerini pozitif, insani bir şekilde ve ivedilikle ele almasını şart koşar (Madde 10). Cenevre Sözleşmesi, aile birliğinin mültecilerin temel hakkı olduğunu vurgular ve aile birliği ilkesine saygı göstermek için tavsiyelerde bulunur (Mültecilerin ve Vatansız Kişilerin Statüsüne ilişkin Birleşmiş Milletler Tam Yetkili Temsilciler Konferansının Nihai Anlaşması). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

(AİHM), verdiği kararlarda bu hakkı tasdik etmiş¹⁰ ve aile birleşiminin, normal bir yaşam sürmenin temel unsuru olduğunu vurgulamıştır.

Türk mevzuatı ve uygulamaları, (aile birleşimi bakımından) **yalnızca belli koruma gruplarının lehine** gibi görünmektedir. Bu yasal kanal aracılığıyla **bir araya gelen koruma yararlanıcısı ailelerin sayısının az olması**, kişilerin aile olarak hayatlarının temel yönünü güvence altına almak için **bu takdire bağlı prosedürlere ve belirsiz sonuçlarına güvenmeye istekli olmadığı** izlenimini uyandırıyor.

Türkiye, tüm koruma gruplarının aile üeleriyle birleşmesine izin vermiyor. **Şartlı mülteciler aile birleşim işlemi başlatamıyor.** Yalnızca mülteciler, ikincil koruma yararlanıcıları ve geçici koruma altındaki kişiler eşleri, küçük çocukları veya bakmakla yükümlü oldukları yetişkin çocukları ile birleşme isteğinde bulunabiliyor.

Gereklilikler çok belirsiz ifade edilmiş ve **geçici koruma sahipleri için daha fazla takdire bağlı** olsa da, **uygulamada** her üç koruma grubu da **bazı kolaylıklardan** yararlanabilmektedir. Mülteciler ve ikincil koruma altındaki kişiler, normal ikamet, ekonomik kaynak, konut veya sağlık sigortası gerekliliklerini karşılamaları gerekli olmadığından, kolaylaştırılmış şartlardan net bir şekilde faydalanabilmektedir (YUKK, Madde 35(4)). Geçici koruma altındaki kişiler, İl Göç Müdürlüklerine aile birleşimi için başvuruda bulunabilir, fakat talebin değerlendirme kriterleri net değildir (GKY, Madde 49). Ayrıca, tüm koruma grupları, prosedür esnasında pratik engellerle karşılaşabilir. Türkiye'deki mevzuatta, yararlanıcıların çoğu zaman aile bağlarını kanıtlamak için gereken dokümanlara sahip olmadığı dikkate alınmamakta ve **belge gereklilikleri kapsamında herhangi bir istisna veya kanıtlayıcı belge olmadığına uygulanacak alternatif yöntemler açık bir şekilde belirtilmemektedir.** Uygulama, belli istisnalarla birlikte, genellikle aile birleşim talebini işleme alan memurun iyi niyetine bağlıdır.

Türkiye'deki hiçbir koruma grubu, kayıp aile üelerini bulmak ve Türkiye'de bir araya gelmek için hedeflenen devlet desteğini almamaktadır. 'Aile izleme' işlemleri, Türk Kızılayı üzerinden yapılabilmekte, fakat devlet tarafından **sistemik bir şekilde** finanse edilmemektedir. Seyahat yardımı genellikle

10 AİHM, no. 52701/09 Mugenzi / Fransa ve no. 2260/10, Tanda-Muzinga / Fransa, 10 Temmuz 2014 tarihli Mahkeme Kararları

le sadece sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar tarafından geçici olarak sağlandığından, faydalanıcıların sıklıkla aile üyelerinin seyahat masraflarını ödemesi gerekmektedir.

Türk mevzuatı, bir araya getirilen aile üyelerine, entegrasyonlarının temeli olarak ihtiyaç duydukları tam ve kesin haklar vermemektedir. Uygulamada, genellikle sponsorları ile aynı statüyü almaktadırlar. Türk mevzuatı, Türkiye’de kalma hakları belirli bir koruma statüsü yerine “aile oturma izni” kapsamında olduğundan, mültecilerin ve ikincil koruma altındaki kişilerin ailelerinin sponsorları ile aynı statüde olamayacağını ifade etmektedir (YUKK, Madde 34(1)). Öğrenci ikamet izni olmadan sadece 18 yaşına kadar ilk ve ortaöğretim haklarına sahip olduklarından, kimi **hakları da kısıtlanabilmektedir**(YUKK, Madde 34(4)). Geçici koruma sahipleri ile ilgili benzer açık hükümler yoktur. Bu yasal ayrımlar pratikte tutarlı bir şekilde uygulanmamaktadır ve aile üyeleri genellikle sponsorları ile aynı muameleyi görmektedir.

Kamuya açık verilerin sınırlı olması, Türkiye’nin aile birleşimi hakkındaki belirsiz yasal çerçevesinin uygulamada nasıl çalıştığının değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. **Türkiye’de aile ikamet izni kapsamında sadece 4813 Suriyeli bulunduğu rapor edilmiştir.** İranlılar, Iraklılar ve Somalililer, aile ikamet izni olan yabancı uyruklular içinde ilk 10’a bile girememiştir. Bu rakamların düşük olmasının birçok olası açıklaması var. Bir araya gelen aile üyeleri, Türkiye’de aile ikamet iznine dayalı olarak kalmak yerine, yaygın uygulamaya göre koruma statülerinden birine kaydedilebilir. Odak grup görüşmelerinden elde edilen bulgular, **aileler için güvenli sınır geçişleri düzenlemenin Suriyeliler için özellikle zor olduğuna** işaret etmektedir, bu da bir araya getirilen aile sayısını biraz daha sınırlandırabilmektedir. Bazı odak grup katılımcıları, ailelerin birleşmesinin önündeki dikkate değer bir engel olarak başvuru aşamasında gereken **yüksek maddi kaynaklardan** bahsetmiştir. **Seyahat masrafları ve gereken seyahat dokümanlarının alınmasında karşılaşılan zorluklar**, ailelerin birleşmesini muhtemelen daha fazla engelleyecektir.

Orta ve Doğu Avrupa pilot ülke araştırmasından edinilen bulgular¹¹ ailelerin birleşmesi için net ve kolaylaştırılmış bir yol olmamasının entegrasyonun önündeki en büyük engel olduğunu göstermektedir. Kanunlarla yeterince net muafiyetler ve alternatif yöntemler sağlanmadığında, ailelerin birleş-

11 Orta Avrupa’daki prosedürlerle ilgili daha fazla bilgi için bkz. <http://www.refworld.org/docid/588b4f164.html>

mesi uygulamada önemli ölçüde gecikebilir. Uluslararası koruma faydalanıcıları ile yapılan görüşmeler ve uzmanların değerlendirmeleri, birçok faydalanıcının, başta üstesinden gelemeyecekleri işlem maliyetleri ve seyahat masrafları ile menşee ülkelerinden doküman almaları konusunda esneklik tanınmaması olmak üzere, ağırlıklı olarak prosedürel engeller nedeniyle aile birleşimi başvurusunda bulunamadığını göstermiştir. Sorunlar kısmen, aile ve bağımlılığın (dependency) tanımı gibi yasal engellerden de kaynaklanabilmektedir. Mali ve lojistik yardım sağlanmaması, aileleri daha büyük risklere maruz bırakmakta, yeni bir hayat ve yeni bir yuva sahibi olmak için gereken düzenli aile yaşamını engellemektedir.

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'nin aile birliğine saygılı olunması konusundaki **önerilerini sadece kısmen yerine getirmektedir.** Şartlı mültecilerin aile birleşmesi başvurusunda bulunamıyor olması, bu ilkenin endişe verici bir şekilde dışlanmasıdır. **Ailelerin birleşmesi konusunda AB çapında mevcut kısıtlayıcı eğilimlerin, Türkiye'de olumlu yönde bir mevzuat değişikliğine ilham vermesi** mümkün görünmüyor. Almanya ve İsveç gibi birçok geleneksel hedef ülkesinde, ikincil koruma yararlanıcıları için aile birleşmesi işlemleri askıya alınmış olup, **Türkiye'nin bu eğilimlerin aksine hareket etmesi** ve şartlı mülteciler de dahil olmak üzere tüm koruma grupları için aile birleşimini garanti edecek şekilde mevzuatını değiştirmesi **için herhangi bir teşvik bulunmamaktadır.**

Uluslararası koruma yararlanıcıları için barınma

Kaliteli barınma/konut, saygın bir yaşam için temel koşuldur. Konut, sadece bir sığınma yeri sağlamaz, aynı zamanda kişisel gelişim ve aile için alan, yerel topluluk ile daha fazla etkileşim imkânı da sunar; bu da AB'nin Ortak Temel İlkelerinden biridir. Çoğu zaman, sınırlı gelir ve yerel ağ ve bilgi, orantısız kira ve depozitolarla bir araya geldiğinde, uluslararası koruma yararlanıcıları iş olanakları, kaliteli okullar, hastaneler ve tıp merkezleri veya entegrasyon hizmetleri olmayan tecrit edilmiş alanlara itilmektedir. Mültecileri hedefleyen nakdi ve aynı konut desteği, mali boşluğu ve bilgi boşluğunu azaltmakta ve uluslararası koruma yararlanıcılarının kendi kendine yetebilmesini, özellikle kadınlar gibi ekonomik özgürlüğünü kazanmak için daha fazla engelle başetmek durumunda olan uluslararası koruma yararlanıcıları arasındaki hassas grupları desteklemektedir.

Türkiye'deki uluslararası koruma yararlanıcıları, çeşitli yasal kısıtlamalar nedeniyle ve yeni ve güvenli bir ev bulma çabaları sistematik olarak desteklenmediğinden, **Türkiye konut piyasasında hala özellikle savunmasız bir durumdadır.** Saygın konut standartlarının karşılanamıyor olması, Türkiye'de tüm koruma gruplarını orantısız bir şekilde etkileyen genel bir zorluktur. Birçok uluslararası koruma başvuru sahibi ve yararlanıcısı, umumiyetle iş ve normal eğitim olanaklarından uzak (geçici) konaklama merkezlerine gönderilmektense, **ağırlıklı olarak gayriresmi kiralık konut piyasasında kendi başlarına mücadele etmeyi tercih etmektedir.**

Başvuru sahipleri, mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma altındaki kişiler, mülkiyet hakları açısından da Türk vatandaşları ile **eşit muamele görmekte ve** ev veya arsa almak istediklerinde yabancılara yönelik kısıtlayıcı ve tak-

dire bağı kurallara uymaları gerekmektedir. Barınma sorununu **herkesin kendi imkânlarıyla çözmesi beklenmektedir** (YUKK, Madde 95(1)). Yalnızca tanınmış mülteciler Türkiye’de serbest bir şekilde dolaşabilmekte iken başvuru sahipleri, şartlı mülteciler ve ikincil koruma yararlanıcıları, ikamet etmek için belirli bir şehre gönderilebilir ve uygulamada **belirli bir şehre taşınmak zorunda bırakılabilir** (YUKK, Madde 71 ve 82). **Kabul ve barınma merkezleri**, bu koruma gruplarına açık olmakla birlikte (YUKK, Madde 95), **ihtiyaç sahiplerinin küçük bir kısmını barındırmak için pratikte** çok sınırlı sayıda yer bulunmaktadır.

Geçici koruma altındaki Suriyeliler, diğer koruma gruplarına kıyasla **daha da karmaşık bir yasal çerçeveye karşı karşıyadır**. Pratikte, sadece zengin Suriyeliler mülk edinebilmektedir.¹² Geçici koruma sahiplerinin **serbest dolaşımı sınırlandırılmıştır** ve gönderildikleri ikamet yerinde kalmaları gerekmektedir. Pratikte, başvuru sahipleri, şartlı mülteciler ve ikincil koruma altındaki kişilerle benzer şekilde birçoğu belirli bir kente gönderilmektedir (GKY, Madde 24). Herhangi bir sistematik devlet desteği olmadan, konutlarını kendilerinin bulması gerekmektedir. Diğer alternatif ise, Türkiye’nin güneyinde, geçici koruma sahiplerinin küçük bir kısmına, şu anda yaklaşık 260.000 kişiye ev sahipliği yapan 23 geçici konaklama merkezinden birine gönderilmektir (GKY, Madde 23).

Hiçbir koruma grubu, Türkiye’de yeni evlerini bulmak ve kurmak için Türk devletinden mültecileri hedefleyen bir sistematik destek alamamaktadır. Türkiye’deki –kısıtlı, takdire bağı ve geçici– anaakım konut destek sistemi, bu yetersizliği etkili bir şekilde telafi edememektedir. Artan talep kiralık konut piyasasında fiyatlarını yükselttiğinden, **birçok faydalanıcı yüksek kira ödeyerek yaşamaktadır**. **Kiralar çoğu zaman yasal bir sözleşme olmaksızın düzenlendiğinden, konutlar büyük ölçüde güvensizdir**. Kabul ve ve (geçici) barınma merkezlerinde kalanlar, sıklıkla özel ihtiyaçları olan en hassas gruplar olmalarına karşın, **anaakım¹³ konutlara geçebilmeleri için sistematik olarak desteklenmemektedir**. Bazı yerel idareler bir miktar nakit kira yardımı sağlamaktadır, fakat bunlar çoğu zaman kısa süreli ve tipik olarak 100-300 TL civarında tek seferlik çok küçük miktardaki ödemelerdir. Sivil toplum kuruluşları ve uluslararası

12 You shall not buy: Syrians and real estate ownership in Turkey”, Omar Kadkoy, HDN, 21.11.2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/you-shall-not-buy-syrians-and-real-estate-ownership-in-turkey.aspx?PageID=238&NID=106353&NewsCatID=345>.

13 Editörün notu: “Anaakım” ifadesi, bu çalışma özelinde vatandaşlar için açık ve mümkün olan hizmet ve şartları ifade etmektedir. Hizmetlerin anaakımlaştırılmasından kasıt ise, kamusal hizmetlerin mültecileri ve göçmenleri yani vatandaşlar dışındaki tüm mukim kesimleri kapsayacak biçimde genişletilmesidir.

kuruluşlar, en çok ihtiyacı olanlar için birtakım sosyal yardım destek programları ile sürece müdahil olmalıdır.

Konut durumu birçok varış ülkesinde karşılaşılan bir sorun olmakla birlikte, uluslararası koruma faydalanıcıları, Orta ve Doğu Avrupa'daki yeni varış ülkeleri de dâhil olmak üzere, **birçok Avrupa ülkesinde daha açık ve daha emniyetli bir yasal konuma sahiptir.** Türkiye'nin dışlayıcı mevzuatının aksine, mülteciler (söz konusu ülkelerde) dolaşım ve ikamet özgürlüğü, mülkiyet hakları ve konut desteği bakımından vatandaşlar ile aynı yasal haklara sahiptirler. Sığınmacılar çoğunlukla karşılama merkezlerine yerleştirilmekte veya merkezlerin dışında yaşayabilmek için sosyal yardım almaktadır. İncelenen Orta Avrupa ülkelerinden en az dört tanesinde, tanınma sonrasında **mültecileri hedefleyen geçici konut desteğinin en azından bazı biçimlerde mevcut olduğu** tespit edilmiştir.

Birçok Kuzey ve Batı Avrupa ülkesi, kısa süreli konaklamadan uzun dönem konaklamaya hızlı bir şekilde geçiş sağlamaya odaklanmıştır. Örneğin Avusturya, Almanya ve İsveç, hem kendi vatandaşları hem de uluslararası koruma yararlanıcılarını desteklemek üzere sosyal konut inşasına ayrılan bütçeyi artırmıştır.¹⁴ Statüleri tanındıktan sonra uluslararası koruma yararlanıcıları, Türkiye'den farklı olarak, AB üye ülkeleri dâhilinde serbest dolaşımından faydalanabilmektedirler. Bu serbest dolaşım, yalnızca herhangi bir bireyin özel ihtiyaçlarını ve perspektiflerini dikkate alması gereken dağıtım politikaları tarafından belirli durumlarda sınırlandırılabilir.

Türkiye'de barınma ile ilgili yasal çerçeve, genel olarak mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma altındaki kişiler için diğer yabancılar ile aynı düzeyde görünse de, geçici koruma altındaki Suriyeliler için yetersizdir. Cenevre Sözleşmesi, en azından genel olarak yabancılar tanınan seviyede minimum eşit muamele sağlanmasını gerektirir (Madde 21). Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyelilerin karmaşık yasal durumu, daha kısıtlayıcı bir yasal çerçeve oluşturmaktadır. Devletlerin bu hakkı yalnızca tüm yabancılar için geçerli olacak şekilde belli durumlarda sınırlandırmasına izin verildiğinden (Madde 26), geçici koruma sahiplerinin hareket ve ikamet özgürlüğüne ilişkin genel kısıtlama, Cenevre standartlarını karşılayamamaktadır.

14 EWSI insani analizi

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
Barınma açısından genel olarak en azından diğer yabancılara yapılan muamele ile aynı muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 21)	Yeşil	Yeşil	Yeşil	Sarı
Genel olarak yabancılar için geçerli kısıtlamalara tabi olmak üzere hareket serbestisi (Cenevre Sözleşmesi, Madde 26)	Yeşil	Yeşil	Yeşil	Kırmızı
Diğer üçüncü ülke vatandaşları ile eşit şartlarda konaklamaya erişim (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 32(1))	Yeşil	Yeşil	Yeşil	Sarı
Diğer üçüncü ülke vatandaşları ile aynı şartlarda dolaşım özgürlüğü (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 33)	Yeşil	Sarı	Sarı	Kırmızı

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcıları için istihdama erişim

İstihdam, göçmenlerin ekonomiye katkıda bulunmalarına ve becerilerini ve katkılarını görünür kılmalarına olanak tanır. Yasal istihdam kilit öneme sahip olmasına rağmen, bazen güvenilir bir gelir elde etme, kendi kendine yeterli olma ve bazı durumlarda uzun süreli ikamet ve vatandaşlık hakkına erişim için yeter şart olmayabilir. Ebeveynlerin istihdamı ailelerin gelirlerini arttırmakta ve mülteci çocukların daha yüksek öğrenim seviyelerine erişmelerini ve entegrasyon adına daha iyi sonuçlar elde edilebilmesini sağlamaktadır.

Türkiye istihdam konusunda **kısıtlayıcı yasalarını bir miktar hafifletmiştir**, ancak bir çalışma izni almak için karmaşık prosedürler, zorlu gereksinimler ve uzun idari bekleme süreleri hala yasal istihdamın sağlanması için uluslararası koruma yararlanıcıları açısından genel olarak olumsuz koşullar yaratmaya devam etmektedir. Çoğu yararlanıcının, beceri ve eğitim düzeylerinin çok altındaki geçici, düşük ücretli ve güvensiz kayıt dışı alanlarda çalışması muhtemeldir.

Başvuru sahipleri, sığınma talebinde bulunduktan sonra kendilerini destekleyen bir işveren bulma ve çalışma izni başvurusunda bulunmadan önce 6 ay beklemek zorundadır. Yabancılar için **karmaşık olağan başvuru prosedürlerinden geçmeleri gerekmektedir**. İşlerini kurmak ve kendi işlerinde çalışmak isteyen başvuru sahipleri için çalışma izninin alınması yasal istihdamın sadece ilk adımıdır. Daha sonra, nihai olarak belirli bir izinle ilgili karar verecek ve bu izni sağlayacak olan ilgili (ticaret veya sanayi) odaya kayıt yaptırmaları gerekmektedir.

Geçici koruma statüsü sahipleri, birtakım küçük değişikliklerle birlikte, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilere **benzer bir “sponsorlu çalışma izni prosedürü”nden geçmek durumundadırlar**. Mevsimlik tarım ve hayvancılık

işleri için çalışma izni muafiyeti özel bir başvuru sonrasında alınabilmektedir. Geçici koruma sahipleri yasal olarak başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerle aynı prosedürü tamamladıktan sonra kendi işlerinde çalışabilirler.

Çalışma iznini ve istihdam fırsatlarını elde etmede başarılı olsalar bile, tüm koruma grupları, özellikle Türk vatandaşlarına kıyasla, işçi olarak az sayıda hak elde etmektedirler. **Tanınma**, şartlı mültecilerin istihdam haklarını ve koşullarını iyileştirmez; bunun nedeni, şartlı mültecilerin, başvuru sahibi olarak sponsorluk ve serbest meslek çalışma izniyle tamamen aynı yasal rejim altında kalmalarıdır. MIPEX, Türkiye'nin göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu için olumsuz şartlara sahip olduğunu, ülkedeki mevcut durumun uluslararası standartların ve AB standartlarının çok altında kaldığını ve OECD ülkeleri arasında son sırada olduğunu tespit etmiştir. Yabancılara yönelik diğer olağan kurallara göre, bu kişiler birçok iş ve meslekle iştigal edememekte ve sağlık ve eğitim sektörlerinde çalışmak için özel izin almaları gerekmektedir. Genellikle yabancılardan farklı olarak, politika yapımcıların işgücü piyasasına, çalışma hayatına, sektörel veya diğer ekonomik gelişmelere dayalı olarak bu şekilde karar vermeleri halinde, çalışma hakları en fazla 3 yıl kısıtlanabilir. MIPEX ayrıca, Türkiye'nin, yabancı işçiler için “kritik düzeyde” **eşit olmayan haklar** öngören tek OECD ülkesi olduğunu tespit etmiştir.

Genel olarak, külfetli prosedürler, başvuru sahiplerinin, faydalanıcıların ve işverenlerinin iş ilişkilerini resmileştirmeleri için çok az teşvik sağlamaktadır. Türk ekonomisinde kayıtdışı/gayriresmi istihdam genel bir eğilimdir. Yasal istihdam için sistemli ve mültecileri hedefleyen bir destek olmaksızın, koruma yararlanıcılarının bir miktar gelir eldesini garantilemek için yasal olmayan ilk iş teklifini kabul etmekten başka çaresi yoktur. Bu varsayım, hem mevcut literatür¹⁵ hem de Suriyelilere şimdiye dek verilen az sayıdaki çalışma izni gerçeğiyle desteklenmektedir. Çalışma izni alan Suriyelilerin sayısı, geçici koruma altındaki Suriyelilerin toplam sayılarına kıyasla düşük kalmaktadır (Ekim 2016'ya kadar 10,227)¹⁶.

Pilot projedeki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden edinilen, “yararlanıcıları kendi kendine yeterli hale getirmek ve geçimlerini sağlamak için **tüm**

15 Örneğin bkz.: A. İçduygu, *Türkiye: Mültecilerin İşgücü Piyasası Entegrasyonu ve Topluma Katılımı*, Avrupa Birliği, 2016; H. Ercan, *Sığınmacı ve mültecilerin işgücü piyasası entegrasyonu*, Türkiye, Avrupa Birliği, 2016.

16 “60 bin yabancıya çalışma izni” isimli makalede Türkiye Çalışma Bakanlığı tarafından sunulan veriler.

koruma statüleri için istihdam bağlamında vatandaşlara eşit hakları garanti etmenin gerekli ilk adım olduğu” bulgusu Türkiye için kritik bir ders niteliğindedir. Yararlanıcılar genellikle dört pilot ülkede çalışmak ve genel amaçlı istihdam desteği talep etmek açısından vatandaşlarla aynı hukuki haklara sahip olsalar da, idari gereklilikler ve dokümantasyon gereksinimlerinin varlığı ve mültecileri hedefleyen özel entegrasyon desteğinin bulunmayışı, yeni evlerindeki ilk yasal mesleklerine erişimlerini büyük ölçüde geciktirmektedir.

Türkiye, AB standartlarına ve eğilimlerine yönelme bağlamında ilk olarak çok küçük bir adım atmıştır. AB sığınma mevzuatındaki önceki değişiklik, istihdam bakımından eşit muameleyi garanti etmek üzere, sığınmacılar için işgücü piyasasında bekleme sürelerini kısaltmış ve mülteciler ve ikincil koruma yararlanıcıları için istihdam haklarını aynı düzeye çekmiştir. Daha kısa bekleme sürelerinin tamamlayıcısı olacak şekilde, örneğin Danimarka, İsveç ve Finlandiya’da uluslararası korumadan faydalananlar için daha bireyselleştirilmiş ve kapsamlı şekilde mültecileri hedefleyen istihdam desteği sağlamak üzere ulusal düzeyde gitgide artan girişimler mevcuttur. Ancak bu eğilimlerin aksine Türkiye’nin çalışma izinlerine ilişkin yeni mevzuatı, temel usul farklılıklarını sürdürmekte ve hatta güçlendirmektedir; ve geçici koruma sahiplerinin yasal istihdamına gönülsüz ve sınırlı bir şekilde izin vermenin haricinde koruma statülerinin hiçbirisi için istihdam olanaklarını yeterli ölçüde geliştirmemektedir.

Türkiye’nin yeni mevzuat çalışmaları, **şartlı mültecilerin ve geçici koruma sahiplerinin durumunu Cenevre Sözleşmesi’ne uygun hale getirmemiştir.** Devletler, çalışan yararlanıcılara en azından diğer yabancılara sunulan en iyi muameleye denk bir tutum sergilemelidir (Madde 17 (1)) ve devletler vatandaşlarla eşit hakları garanti etmeye açıkça teşvik edilmelidir (Madde 17 (3)). Türkiye’de mültecilere ve ikincil koruma altında bulunan kişilere yönelik istihdam çok zor, kısıtlı ve eşitsiz olsa da, bu statü sahiplerinin en azından diğer yabancılara kıyasla en iyi muameleyi gördükleri söylenebilir. Bu şans, tanınmadan sonra çalışma hakkını otomatik olarak elde edemeyen ve sponsorlu bir çalışma izni almaları gereken şartlı mülteciler ve geçici koruma sahipleri için net biçimde geçersizdir.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
Serbest meslek açısından genel olarak en azından yabancılara yapılan muamele ile aynı muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 18 ve 19)					
İstihdam açısından yabancılara yapılan en iyi muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 17)					
9 ay sonra vatandaşlarla eşit muamele (değiştirilmiş Kabul Koşulları Yönergesi, Madde 15)					
Vatandaşlarla eşit muamele (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 26)					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcıları için mesleki eğitim ve yetişkin eğitimi

Uluslararası koruma yararlanıcılarının kendi beceri düzeylerinde hızlı bir şekilde iş bulabilme şansları, mültecileri hedefleyen özel mesleki eğitim programları ve mesleki ve akademik niteliklerin tanınmasına yönelik alternatif değerlendirme yöntemleri ile artırılabilir.

Türkiye'deki sistemin (mesleki eğitim ve yetişkin eğitiminin mültecileri kapsamı bağlamında) gayriresmi olarak nitelenebilecek özelliği, koruma yararlanıcılarının daha düşük beceri düzeyi gerektiren belirli eğitimlere kaydolmasına yardımcı olabilir, ancak mevcut bağlamda mesleki eğitim, yararlanıcıların Türk toplumuna sosyal ve ekonomik entegrasyonuna yeterli katkıda bulunmayan sınırlı, tek seferlik ve geçici bir fırsattır. 2006 tarihli Yaygın Eğitim Kurumları Yönetmeliği'ne (madde 54, kurslara başvuru ve kayıt hakkındadır) vatansız kişiler, tanınmış mülteciler ve çalışma hakkına sahip yabancılar devlet veya özel teşebbüs tarafından sağlanan bu tür eğitim hizmetlerine başvuru yapabilirler. Hala, bunlardan **yalnızca bazıları gerçekten kursları tamamlayabilmektedir**. Eğitimler, kalite ve etkinlik bakımından sistematik izleme olmaksızın geçici ve koordine edilmemiş bir şekilde çeşitli aktörler tarafından organize edildiği için, bu kurslar katılımcıların istihdam olasılıklarında kayda değer bir artışa neden olmamaktadır.

Başvuru sahipleri ve koruma yararlanıcıları, Türk vatandaşları ile aynı mesleki eğitim hakkına açıkça sahip değildir. MIPEX, özellikle diğer çoğu OECD ülkelerine kıyasla Türkiye'de mesleki eğitim ve yetişkin eğitime erişimin sınırlı ve yetersiz olduğunu gözlemlemektedir. Bununla beraber, Türk mevzuatı, söz konusu grupların kamu ya da özel sektörde sağlanan programlara katılmasını önlememektedir. Tanınmış mülteciler ve vatansız kişiler haricindeki tüm statü gruplarına mensup kişilerin Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından sağlanan

kurslara kayıt yaptırabilmesi için 6 ay beklemleri gerekmektedir. Geçici koruma altındaki kişiler, ikincil koruma yararlanıcıları, uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler de diğer yabancılara benzer biçimde kısıtlamalarla karşılaşmaktadırlar.

Mesleki eğitime kayıt yaptırmaya ilişkin prosedür engelleri hakkında az şey bilinmektedir. Çeşitli kamu, özel ve sivil toplum aktörleri resmi ve resmi olmayan kurslar düzenlemekte; ihtiyaç ve hedeflere göre doğru gereklilikleri potansiyel olarak belirlemektedir. Hala, **katılım kriterleri çoğunlukla (koruma altındaki grupların içerilmesi bağlamında) belli belirsiz şekilde kelimelere dökülmekte ve tüm grupları içeren/dâhil edici bir şekilde yorumlanmaktadır.** Örneğin, milliyet ve koruma statüsüne bakılmaksızın herkes, iş arama kaydını yaptırabilmesi durumunda İŞKUR'un mesleki ve işbaşı eğitim kurslarına katılabilir. Halk Eğitim Merkezleri (HEM), Yabancı Kimlik Numarası'na sahip tüm başvuru sahiplerine ve faydalanıcılara kurslar sunmaktadır ve araştırma kapsamındaki odak grup görüşmelerinden edinilen bulgular, uygulamada bir kimlik kartı olmayan adayların bile kurslara kaydolabileceğini öne sürmektedir. Ancak, farklı aktörler arasındaki **koordinasyon eksikliği**, hem örgün hem de hedeflenen **eğitim olanaklarını daha tutarsız ve öngörülemez** hale getirmektedir; bu kursların ne zaman, nerede ve hangi koşullar altında düzenleneceğinin koruma yararlanıcıları tarafından bilinmesi oldukça zordur.

Becerilerin tasdiki ve resmi yeterliliklerin tanınmasına ilişkin kanun ve uygulama arasındaki uyumsuzluk, başvuru sahiplerini ve yararlanıcıları **kendi beceri ve niteliklerinin altında beceriler gerektiren işlere yönelik eğitim almaya yönlendirmektedir.** Denklik ve mesleki niteliklerin kanıtlanmasına ilişkin resmi prosedür oldukça karmaşık ve katıdır. Başvuru sahipleri ve yararlanıcılar için hiçbir belirli kolaylık olmaksızın, uygun dokümanların bulunmaması bir reddedilme nedeni olabilmektedir. Uygulamada, otoriteler esnek olmayı seçebilir, böylece yararlanıcılar uygulamalı iş eğitimine yönelik resmi olmayan yöntemler yoluyla kendi becerilerini ve mesleki bilgilerini kanıtlayabilir. Resmi olmayan bu tür bir yaklaşım, daha yüksek eğitim diplomasına sahip yararlanıcılar içinse gerçekçi bir seçenek değildir.

Kurslar genellikle ücretsizdir, ancak ulaşım masrafları gibi **ilave katılım giderleri**, maddi olarak güvence altında olmadıkları durumlarda katılımcıların cesaretini kırabilir. İŞKUR kursları, erişebilen tüm katılımcılar için ücretsizdir. Diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum aktörleri de tipik olarak ücretsiz eğitim sunmaktadır. İŞKUR eğitimleri esnasında katılımcılarına, kursa katılma-

ya ilişkin dolaylı masrafları için günlük bir ücret verilmektedir. Mültecileri hedefleyen özel bursların ve yevmiyelerinse diğer aktörler tarafından düzenlenen eğitimler için yalnızca geçici olarak mevcut olduğu görülmektedir.

Faydalanıcıların Türkiye'deki mesleki eğitimlere katılım oranlarına ilişkin tam bir bilgi mevcut olmasa da, mevcut olan veriler ve odak grup görüşmeleri **çok az sayıda faydalanıcının kurslara katıldığını ve büyük çoğunluğun eğitim sonrasında bir iş bulamamış olduğunu** ortaya koymaktadır. Resmi hükümet kaynakları yaklaşık 75.000 Suriyelinin mesleki eğitim kurslarına katılmış olduğunu bildirmektedir¹⁷, bu rakam, geçici koruma kapsamındaki toplam Suriyeli sayısının %3'ünden daha azına karşılık gelmektedir. Kursların etkinliği, genel olarak sistematik şekilde izlenmemekte ve değerlendirilmemektedir. Dünya Bankası tarafından Türkiye'deki mesleki eğitim sistemi konusunda daha önce yapılan bir değerlendirmede, İŞKUR tarafından düzenlenen eğitimlerin tüm katılımcılar için genel olarak önemsiz bir etkisi olduğu ve istihdam kalitesini de düşük seviyede etkilediği öne sürülmüştür.¹⁸ Başvuru sahipleri ve faydalanıcılar, mesleki eğitimin potansiyel başarısını destekleyen maddi ve sosyal ağın eksikliğini çoğunlukla yaşadıkları için, bu kurslardan olumlu bir etki beklentileri daha da azdır.

Dört Orta ve Doğu Avrupa pilot ülkesine kıyasla, faydalanıcıların mesleki eğitim kurslarına katılabilmesi için **Türkiye'nin hala açık ve güvenilir bir yasal çerçeve ve usullere ilişkin kolaylıklar uygulaması gerekliliği hala devam etmektedir**. Yeterlilik Direktifi kapsamındaki AB standartları mesleki eğitim, istihdamla ilgili eğitim (Madde 26) ve becerileri tanıma (Madde 28 (1)) bakımından faydalanıcılar için eşit muameleyi halihazırda garanti etmektedir ve faydalanıcılar ilgili dokümanlara sahip olmadığında alternatif değerlendirme yöntemlerinin mevcut olmasını sağlamaktadır (Madde 28(2)). Mevcut bir AB reformu teklifi, bireyselleştirilmesi gereken entegrasyon önlemlerinin parçası olarak mesleki eğitimi açıkça dahil ederek bu standartları netleştirebilir ve güçlendirebilir ve faydalanıcıların ihtiyaçlarını karşılayabilir (Madde 38). Bu AB standartlarının bir sonucu olarak, uluslararası korumadan faydalanan kişiler, Orta ve Doğu Avrupa'daki yeni hedef ülkeler de dâhil olmak üzere Avrupa Birliği genelinde mesleki eğitim alma hakkına yasal olarak sahiptir. Ancak, uluslararası korumadan yararlanan kişiler, özellikle eğitimlerin yalnızca ulusal dilde verilmesi

17 M. Çavuşoğlu, *Turkey and the Syrian Refugee Crisis: An Example of Humanity*, Kaynak: *Turkish Policy Quarterly*, Sonbahar 2016

18 Dünya Bankası, *Turkey – Evaluating the impact of ISKUR's vocational training programs: Final report*, Dünya Bankası Grubu, Washington DC, 2013

ya da önceden öğrenildiğinin resmi olarak tanınmasının gerekli olması durumlarında, hala prosedürel engellerle karşılaşabilmektedir. Uluslararası korumadan yararlanan kişilerin özel durumları ve ihtiyaçları nadiren göz önüne alınmaktadır. Batı ve Kuzey Avrupa'daki geleneksel hedef ülkelerde, uluslararası korumadan faydalanan kişilerin profillerine ve dillerine uyarlanmış şekilde, mesleki eğitim kursları istihdama entegrasyon yönteminin kapsamlı bir parçası olarak dahil edilmektedir.

Uluslararası standartlara kıyasla, mesleki eğitime ilişkin Türk mevzuatının, Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilere yönelik minimum standardı (Madde 22(2)) doğrultusunda olması muhtemeldir, çünkü bu koruma gruplarının tümü genel olarak yabancılar olarak muamele görmektedir. Şimdilik, geçici koruma kapsamındaki kişilere, hedeflenen desteğe yönelik olarak şimdilik öncelik veriliyor görünmektedir, ancak vatansızlar ve tanınmış mülteciler dışındaki tüm statü gruplarının İŞKUR'un mesleki eğitim kurslarına yasal kayıt yaptırabilmek için 6 ay beklemesi gerekmektedir.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
İlköğretim haricinde eğitim açısından genel olarak en azından yabancılara yapılan muamele ile aynı muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 22(2))					
Vatandaşlarla eşit muamele (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 26(2))					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması *Sarı: Küçük boşlukların ortaya çıkması*
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcılarının çocuklarına yönelik eğitim

Eğitim çocuklara kişisel gelişim görüşü, sosyal mobilité, daha iyi istihdam beklentileri ve yeni bir sosyal ağ sağlar. Ortak Temel İlkeler, topluma katılım ve daha iyi entegrasyon sonuçları için göçmenlerin, özellikle çocukların eğitiminin öneminin vurgulanması gerektiğini onaylamaktadır. Okullar, uluslararası korumadan faydalanıcıları ile yerel halk arasında etkileşimin gerçekleşeceği yerler olmalıdır; buralarda entegrasyon süreci karşılıklı öğrenme ve karşılıklı anlayış ile gelişebilir. Bu iletişim, yetişkin dil öğrenme programlarının ve sosyal oryantasyonun etkilerini arttırabilir ve uluslararası koruma faydalanıcıları arasındaki zamanının çoğunu evde geçiren ebeveynler gibi daha izole olmuş kişilere ulaşabilir. Öğretmenler, fiziksel ve zihinsel sağlık bozuklukları, yasal ve/veya maddi istikrarsızlık nedeniyle okula devam etmeme riski ya da zorbalık ve ayrımcılık gibi entegrasyon sorunlarını ilk olarak görüp tepki verecek kişilerdir. Mülteci çocukların sınıfa dâhil edilmesi, hem bir zorluk hem de eğitimin genel kalitesinin tüm öğrenciler için geliştirilmesine yönelik bir fırsattır. Eğitim programları, aşırıcılık ve yabancı düşmanlığı gibi toplumun mevcut sorunlarına daha iyi adapte edilebilir ve tüm öğrenciler çok-dillilik, vatandaşlık ve sosyal becerilere sahip olma konusunda daha fazla teşvik edilebilir.

Bu koruma gruplarından gelen çocuklara örgün Türk eğitim sisteminde uzun dönemli bir perspektif sunulmaya başlanmıştır. Krize yönelik çözümler öncelikli olmak üzere, Milli Eğitim Bakanlığı, ulusal mevzuatı uyumlaştırmaya ve ülke çapında koordinasyonu arttırmaya yönelik çabaların arttığını bildirmiştir. **Ancak hala örgün Türk eğitim sistemi içinde anaakımlaştıma adına koruma yararlanıcısı çocuklar sistematik olarak desteklenememektedir.**

Tüm koruma gruplarından gelen çocuklar eğitim hakkına sahiptir, **ancak eğitimde eşit muameleye yönelik açık yasal bir hakları bulunmamaktadır.**

12 yaşın altındaki tüm çocuklar için ilköğretim zorunludur, ilköğretim sonrasında, tüm başvuru sahiplerinin ve yararlanıcıların çocukları devlet okullarında ücretsiz orta öğretime yasal olarak kayıt yaptırabilir. Başvuru sahipleri, mülteciler, şartlı mülteciler, ikincil koruma kapsamındaki çocuklar ve -yalnızca çok yakın dönemden itibaren- geçici koruma kapsamındaki çocuklar örgün kamu eğitim sistemine yerleştirilmek zorundadır Eğitim sistemine yerleştirmeye ilişkin **tam kriterleri** ve önceki eğitime ilişkin dokümanlar mevcut olmadığında **yerleştirme testlerine ilişkin prosedürleri** İl Eğitim Komisyonları belirler. 2016/2017 dönemine kadar, geçici koruma kapsamındaki çocuklar örgün kamu okulları yerine, -halihazırda kademeli olarak azalma sürecinde olan- geçici eğitim merkezleri (GEM) paralel sistemine kayıt yaptırabilmekteydi.

Eğitimsel ilerlemeye ilişkin bilgiye erişim, farklı koruma grupları kapsamındaki çocuklar için önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Genel sayıya ve okul çağındaki başvuru sahiplerinin, mültecilerin, şartlı mültecilerin ve ikincil koruma kapsamındaki çocukların kayıt düzeyine ilişkin veriler mevcut değildir. Çalışmalar, çoğunun zorunlu eğitime kayıt yaptırdığını ortaya koymaktadır.¹⁹ Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli çocuklara ilişkin daha fazla bilgi mevcuttur, ancak 830.000 (Milli Eğitim Bakanlığı) ve 930.000 (BMMYK) arasında olduğu tahmin edilen okul çağındaki çocuk sayısı ve %37 (BMMYK) ile %59 (Milli Eğitim Bakanlığı) arasında olduğu tahmin edilen genel kayıt oranına bakıldığında, tahminlerin farklılık gösterdiği görülmektedir.²⁰ Kamplarda yaşayan çocukların kayıt oranının (%85), kampların dışında, kırsal alanlarda yaşayan çocukların kayıt oranından (%30) çok daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir, ancak kayıt oranlarının iller, ilçeler ve mahalleler arasında bile büyük ölçüde farklılık gösterdiği görülmektedir (örneğin İstanbul'da %14).²¹ Türkiye, **Suriyeli çocukları kademeli olarak örgün Türk eğitim sistemine dahil etmeye başlamış olsa da, büyük çoğunluk hala geçici eğitim merkezlerinde eski bir Suriye müfredatını takip etmektedir**, bu durum da çocukları örgün eğitim içerisinde tutmakta ancak Türkiye'deki gelecek beklentilerini sınırlandırmaktadır.

Tüm koruma gruplarından gelen çocukların **sistematik olarak hedeflenen**

19 Örneğin bkz.: Sığınma Bilgileri Veritabanı, *Country Report: Turkey*, ECRE, 2015.

20 Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı: *Regional Refugee & Resilience Plan 2017-2018*, s. 41'den alınan tahminler.

UNHCR, *Thematic Update. Turkey. Education External Update*, UNHCR, 2016'dan alınan tahminler.

21 A. Kaya & A. Kırac, *Vulnerability assessment of Syrian refugees in Istanbul*, Hayata Destek, 2016, s. 27.

hiçbir dil ve eğitim desteği önlemi olmaksızın örgün öğretimi yakalaması gerekmektedir. STK'lar ve uluslararası kuruluşlar, temel olarak çocuklara yönelik Türkçe eğitimine odaklanarak koruma yararlanıcısı çocukların desteklenmesindeki bu büyük boşluğu doldurmaya çalışmaktadır. Okul oryantasyon programları ve hazırlık sınıfları az sayıdadır ve mevcut olanlar da informal bir şekilde yönetilmektedir. MIPEX buğularına göre, Türkiye'nin okulda entegrasyon politikaları kritik düzeyde zayıf ve diğer OECD ülkelerinin çok gerisindedir:

“Yasal erişim sorunlarının ötesinde, göçmen öğrenciler, dezavantajlı öğrenciler için mevcut olan genel desteğe erişebilmektedir. Ancak, benzer sosyal altyapıya sahip akranlarından farklı ihtiyaçlara sahip olduklarında (örn. yeni gelenler ya da Türkçe bilgisi sınırlı olanlar gibi), hedeflenen desteğe erişim hakları bulunmamaktadır. Eğitim Bakanlığı'nın genel yönergelerini uygulamaya yönelik olarak ulus çapında hiçbir politika geliştirilmemiştir. Açık gereklilikler olmaksızın, okullar yeni ihtiyaçlara ve fırsatlara işaret etmeye hazırlıklı değildir ve öğrenciler okul kariyerleri boyunca ihtiyaç duydukları desteği almamaktadır. Ayrıca devlet, Vatandaşlık, Demokrasi ve İnsan Hakları kurslarında çeşitlilik ve göçmenlere karşı ayrımcılığa yer verilmesine ek olarak, okullarda çokkültürlü eğitim uygulamalarına yönelik politikaları ve rehberliği ile çok az şey gerçekleştirmektedir.” www.mipex.eu/turkey

Ailelerinin zor durumu ve okulda hedeflenen desteğin sınırlı olması nedeniyle, tüm koruma gruplarından gelen çocukların **okulu bırakma riski yüksektir.** Hem Türk çocuklara hem de kendi ülkelerindeki savaş öncesi duruma kıyasla, **çok daha düşük seviyelerde eğitim almaktadırlar.** Örneğin, savaş öncesinde Suriye'de üniversiteye kayıt oranı %20 iken, Türkiye'de genç Suriyelilerin üniversite eğitimine kayıt oranı yalnızca %2,2'dir.²² Özellikle Afganistan ve Suriye'den gelmiş olan çocuklara ilişkin olarak, zorunlu ilköğretim sonrasında, 12 yaş civarında önemli bir düşüş meydana gelmektedir.²³ Yüksek seviyedeki okulu bırakma oranları genellikle **yetersiz aile gelirine katkıda bulunmak üzere en kısa zamanda çalışmaya başlaması için çocuklarını zorlayan ailelerin marjinal ekonomik durumlarıyla bağlantılıdır.** Denklik sınavı çoğunlukla bazı il merkezlerinde yılda bir kez düzenlendiği için, ortaöğretime yerleştirmeye ilişkin kurallar da çocukları okulda tutmaya çok uygun değildir. Daha sonrasında, eğitimini Türkiye dışında ya da geçici eğitim merkezlerinde tamamlanmış olan üniversite adaylarının, hiçbir ek kolaylık sağlanmaksızın yabancılar için geçerli sıradan prosedürlerden ve sınavlardan geçmeleri gerekmektedir. Bunun anlamı, faydalanıcıların sınav için bir başvuru ücreti ödemesi ya da önceki eğitimine ilişkin kanıtlayıcı doküman sağlaması gerektiğidir. Kabul edilmeleri halinde, geçici

22 UNHCR, *Thematic Update. Turkey. Education External Update*, UNHCR, 2016.

23 Odak Grup Görüşmelerine dayalıdır.

koruma kapsamındaki kişiler devlet üniversitelerinde okul harçlarını ödemek zorunda değildir, ancak normal ücretler diğer tüm koruma grupları için geçerli olmaktadır.

Orta ve Doğu Avrupa'daki pilot projeden elde edilen bulgular, Türkiye'nin okuldaki yapıları önemli ölçüde geliştirme konusunda karşılaştığı zorluğun büyüklüğünü göstermiştir. Yeni iltica ülkeleri olarak bu pilot ülkelerde, hedeflenen destek nispeten sınırlı kalmıştır, ancak en azından tüm pilot ülkelerdeki okullarda ücretsiz dil desteği mevcut olmuştur. Bu önlemler gerekli olmuştur ancak okulu bırakma riskinin elimine edilebilmesi ve çocukların eğitim, iş ve sosyal yaşama bakış açılarının geliştirilmesi bakımından yetersiz olmuştur. **Okuldaki entegrasyon politikaları yalnızca Türkiye'de değil, diğer OECD ülkelerinin çoğunda da yavaş bir değişime uğramaktadır.** AB mevzuatı kapsamında, Türkiye'de geçici koruma kapsamında bulunan çocukların durumunun tamamen aksine, eğitim yalnızca statü belirleme gerçekleşene kadar (Madde 14, değiştirilmiş Kabul Koşulları Yönergesi) örgün müfredattan ayrı bir şekilde düzenlenmektedir, tanıma gerçekleştiğinde ise çocuklar örgün okul sistemine (Madde 27 (1) değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi) güvenli ve tam erişim kazanmaktadır. 2014 sonrasında gerçekleşen girişlere bir yanıt olarak, gitgide daha fazla AB üyesi devlet, kısa süreli başlangıç sınıfları, süreli ve mesleki dil sınıfları ve sistematik okul danışmanlığı programları gibi hedeflenen eğitim önlemlerinin kapsamını ve alanını geliştirmektedir.²⁴

Cenevre Sözleşmesi'nin sınırlı teminatları ile kıyaslandığında bile eğitim hakkı farklı gruplar için eşit değildir. Türkiye'nin faydalanıcıların eğitimine ilişkin mevzuatı, geçici koruma kapsamındaki çocuklar kritik şekilde hariç olmak üzere, çoğu koruma grubu için AB standartları doğrultusunda görünmektedir. Başvuru sahipleri, mülteciler, şartlı mülteciler ve geçici koruma kapsamındaki kişiler için, Türkiye ilköğretimde eşit muamele sağlama asgari şartının biraz ötesine gitse de, geçici eğitim merkezleri geçici koruma kapsamındaki çocuklar için hem kanun hem de uygulamada vatandaşlarla olan farkı sürdürmektedir.

24 Örneğin bkz.: M. Crul, Refugee children in education in Europe. How to prevent a lost generation? SIRIUS Network Policy Brief Serisi, Baskı No. 7, 2017.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
İlköğretimde vatandaşlara eşit muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 22(1))					
İlköğretim haricinde eğitim açısından genel olarak en azından yabancılara eşit muamele (Cenevre Sözleşmesi, Madde 22(2))					
Çocukların eğitimi için vatandaşlarla eşit muamele (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 27(1))					
Genel eğitim sisteminde yetişkinler için üçüncü ülke vatandaşları ile eşit muamele (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 27(2))					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcılarına yönelik dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon

Sosyal oryantasyon ve dil öğrenimi, uluslararası koruma yararlanıcılarına günlük yaşamlarını sürdürebilmelerine yardım edecek temel pratik bilgiler sağlar. Dile, kurumlara, idare ve sosyal normlara dair yeterli bilgi sahibi olmak, kamusal yaşamda sosyal faaliyetlere daha fazla katılımdan barınma ve işgücü piyasasına, sağlık sistemleri ile sosyal hizmetlere, eğitim ve öğretime erişime kadar çok daha geniş imkânlarla kapı açar, uzun süreli ikamet ve vatandaşlığa erişimi kolaylaştırabilir. Bu programlara gönüllülerin dâhil edilmesi, yeni gelenlerle yaşanan kültürel ayrılıklar arasında köprü oluşturmaya yardımcı olur ve mültecilerin içinde buldukları realiteye dair kamuoyunda farkındalık yaratır.

Türkiye, hızlı uygulamalı oryantasyonun ve mültecileri hedefleyen dil desteğinin rolünü hala büyük ölçüde göz ardı etmektedir. Bu, diğer alanlardaki mülteci uyumu çabalarının da etkisini azaltmaktadır. Mültecileri hedefleyen özel, hızlı ve sistemli destek olmadan, **kendi hallerine bırakılan faydalanıcılar temel normları ve dili öğrenmede çok daha fazla zamana ihtiyaç duyacaktır** ve muhtemelen bu da, bilhassa hükümetle olmak üzere, daha büyük çatışmalara ve hem koruma yararlanıcıları hem de toplum için daha büyük hayal kırıklıklarına yol açacaktır.

Hiçbir koruma grubunun Türkçeyi öğrenmek ve ülke hakkında temel pratik bilgileri edinmek için sistemli desteğe erişimi bulunmamaktadır. İlgili mevzuat, yalnızca dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon kurslarına katılıma müsaade etmekte (YUKK, Madde 96(2)); yetkililerin dil desteği ve sosyal oryantasyon faaliyeti düzenleyip bunları uygulamaya koymak gibi yasal yükümlülükleri bulunmamaktadır (YUKK, Madde 96(1)).

Başvuru sahiplerinin ve yararlanıcıların çoğunluğu, etkileşim yoluyla ve sokakta **kendiliğinden biraz Türkçe** öğrenmektedir. Halk Eğitim Merkezleri, merkezden merkeze değişen uygulamaları ile birlikte herkesin ücretsiz kayıt yaptırabildiği bazı genel Türkçe kursları sunmaktadır. Bu kursların düzenliliği, süresi, düzeyi, kalitesi ve kayıt oranı hakkında ise kapsamlı bilgi bulunmamaktadır. Belirgin devlet desteğinin yokluğunda, sistematik koordinasyon, izleme ve değerlendirme imkânları olmadan dil eksikliğini kapatmak için etkin şekilde çalışması gereken sivil toplum aktörleri hakkındaki veriler de yetersizdir. Otoritelerle temaslarda, (mülteciler için) tercüme genel anlamda plansız ve gayriresmidir ve yararlanıcılar, tercümanın kalitesinden ve yasal mesuliyetten emin olamamaktadır.

Başvuru sahipleri ve faydalanıcılar, **Türkiye'deki günlük yaşamın uygulamalarını kavramada da büyük oranda kendi hallerine bırakılmaktadır.** GİGM, web sitesinde Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı'nın sosyal oryantasyon kursları düzenleyeceğini duyurmuştur, ama bu kurslar henüz sistematik olarak uygulamaya konmamıştır. Sistematik koordinasyon, izleme ve değerlendirme desteğinden yoksun olsalar da uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum yine ön planda yer almaktadır. Bir şekilde mümkün olsa bile, kurslar nispeten gayriresmi ve (kapsamlı bir) plan olmaksızın düzenlenmektedir, söz konusu kursların içerik ve kaliteleri hakkında bilgi bulunmamaktadır.

Sosyal oryantasyon ve mültecileri hedefleyen dil eğitimlerine yönelik ilgi giderek artarken, **Türkiye'nin meseleye bugüne kadarki yaklaşımı mevcut AB gerekliliklerinden belirgin biçimde farklıdır.** Türk mevzuatının aksine, AB'de uluslararası koruma yararlanıcılarına yönelik entegrasyon destekleri bulunmaktadır (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 34). Koruma yararlanıcılarının özel ve bireysel ihtiyaçlarını dikkate alarak söz konusu desteğe dair içeriğin, dil kurslarını, sivil oryantasyon ve entegrasyon programlarını ve hedeflenen mesleki eğitimi açıkça dahil edecek şekilde netleştirilmesi ve genişletilmesi beklenmektedir (Yeterlilik Yönetmeliği teklifi, Madde 38(1)).

Türkiye'nin aksine diğer OECD ve OSCE ülkelerinin çoğu, insani ikâmetliler de dâhil olmak üzere, yasal olarak ikâmet eden yabancı yetişkinlerin tümüne devlet destekli dil eğitimi sunmaktadır. Birçok ülke, statüleri yüksek ihtimalle tanınacak olan sığınmacılar için halihazırda devlet destekli dil kursları açmaya ve daha geniş ve bireyselleştirilmiş bir entegrasyon programının parçası

olarak, sığınmacıları dili öğrenmekle yükümlü tutmaya başlamıştır.²⁵ Entegrasyon kursları ise (dil kurslarına kıyasla) daha az yaygın ve genelde daha kısadır (<60 saat). Dil programları da süresi, sağlanan yeterlik düzeyi ve eğitim saati miktarı bakımından önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Söz konusu aralık 100 saatten 2700 saate ve CEFR (Ortak Avrupa Dil Referans Çerçevesi) seviye A1'den (yani temel günlük ifadeler) B1/B2'ye (yani çoğu günlük olay hakkında etkileşim) kadar uzanmaktadır. Şimdiye kadar, en genel destek seviyesi A2/B1'e kadardır. Çoğu program, ilave eğitim saatleri ve/veya okuma-yazmada 'hazırlık kursları' da dâhil olmak üzere, ayrı bir 'okuma-yazma' takibine sahiptir. Genelde, eğitim seviyesine göre özelleştirilmiş takibin kullanılabilirliği ülke çapında sıklıkla düzensizlik göstermektedir ve kentsel bölgeler ile göçmen yoğunluklu alanlarda toplanmıştır. Geleneksel göç ülkeleri ile Kuzey ülkeleri, genelde yarı zamanlı/akşam/hafta sonu kursları, uzaktan öğrenme, birebir öğrenme, ücretsiz çocuk bakımı, ulaşım yardımları ve uzun bekleme listelerinin önüne geçen kesintisiz alım da dâhil olmak üzere en esnek dil eğitim programlarını sunmaya eğilimlidir.

Bu rapor, Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ndeki ilgili standartlar (Madde 34) gereği entegrasyon sürecini olabildiğince kolaylaştırdığına dair herhangi bir bulguya erişememiştir. Devletin çabalarını değerlendirmeye imkan sunacak dil ve oryantasyon sınıflarına yönelik devlet fonu hakkında kapsamlı veri bulunmamaktadır. Veri yokluğunda **uygulamalar, Türkiye'nin hiçbir koruma grubuna Cenevre standartlarının gerektirdiği ölçüde dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon için yeterli destek sağlamadığını göstermektedir.**

25 Daha fazlası için bkz. Entegrasyon hakkında Avrupa Web Sitesi <https://ec.europa.eu/migrant-integration>

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
Entegrasyonun mümkün olduğunca kolaylaştırılması (Cenevre Sözleşmesi, Madde 34)					
Yararlanıcıların özel ihtiyaçlarını dikkate alarak entegrasyon programlarına erişimin sağlanması (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 34)					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Uluslararası koruma yararlanıcıları ile vatandaşlar arasında köprüler kurulması

Sosyal uyum, hem yeni gelenlerin hem de mülteci kabul eden toplumun kamusal yaşama etkin katılımları ile inşa edilir. Gönüllülük girişimleri, mentörlük programları ve karar verme süreçlerine katılım gibi yaygın etkileşim fırsatları, karşılıklı anlayışa ve paylaşılan/ortak bir aidiyet hissine katkı sağlar.

Türkiye'nin yeni oluşan uyum konsepti, sosyokültürel entegrasyonu teşvik etmek için gereken paradigma değişimini henüz gerçekleştirmemiştir. Genel olarak, sosyokültürel entegrasyon Türkiye'de devlet destekli bir süreç değildir ve **etkileşim için doğaçlama imkanlara bağlı olarak büyük oranda gelişigüzel kalmaktadır.** Yapısal diyalog için gereken bir platformun eksikliğinde, vatandaşlarla etkileşim genellikle esnaf, iş arkadaşları ve komşular ile yürütülen kısa sohbetlerle sınırlıdır.

Türkiye'deki koruma gruplarının hiçbiri, çift-yönlü uyum sürecini ve hem faydalanıcıların hem de vatandaşların rollerini tanımlayan **ulusal bir "Uyum Stratejisinden" faydalanamamaktadır. Bu gruplar,** farklı politika oluşturma ve danışma süreçlerine **yasal olarak dâhil olma hakkına da sahip değildir.** Yetkililer "uyumlaştırma" hakkında oldukça sınırlı sayıda gönüllülük faaliyeti gerçekleştirmektedir (Madde 96(1), YUKK). GİGM, söz konusu konseptin entegrasyon ve asimilasyondan farklı olduğunun ve en iyi "Türkiye'ye yönelik ortak aidiyet duygusu ile bir arada yaşamaktansa, barışçıl bir şekilde yan yana var olmak" şeklinde açıklanabileceğinin özellikle altını çizmektedir. Bu yorum, Türkiye'nin faydalanıcılara yönelik ilk **"Uyum Stratejisine" ayırdığı bütçeyi ve eylemlerin kapsamını dikkate değer ölçüde etkileyecek gibi görünmektedir.**

Ülke genelinde **birçok sosyokültürel entegrasyon projesi yürütülmektedir,** ama bunların kapsamlı analizi için (yeterli) veri bulunmamaktadır. **Bu ça-**

lışmaların kapsamı, konusu, metodolojisi, fonlanması, katılımcıların sayısı ve profili ya da **kesin sonuçlar ve verimlilik hakkında herhangi bir sistematik veri mevcut değildir.** Projeler, çoğunlukla geçici koruma altındaki Suriyelileri hedefleme ve Suriye sınırına yakın illerde düzenlenme eğilimi göstermektedir. Sosyal uyum konusunda doğrudan ilgi ve sorumluluğa sahip olan **yerel yetkililer,** sivil toplum aktörleri ve uluslararası kuruluşlar ile birlikte, bu alanda özellikle etkin görünmektedir. Söz konusu faaliyetlere yönelik merkezi fonların miktarı bilinmemektedir ve (fonlama) herhangi bir stratejik hesap olmaksızın *ad hoc* biçimde yapılmaktadır. Türk mevzuatı ve politikası, henüz uluslararası koruma yararlanıcılarına yönelik bir entegrasyon desteği ortaya koymamıştır. **Türkiye'nin ilk "Uyum Stratejisi"** planlama, koordinasyon ve bütçe konularındaki **kritik boşlukları giderme bağlamında ciddi bir potansiyele sahiptir;** ancak GİGM ve ilgili diğer hükümet paydaşlarının genel olarak Türk toplumunun uyumu için **uyum sürecine** ve sürecin faydalarına dair **daha kapsayıcı bir yaklaşımı benimsemesi** gerekecektir.

Uyum faaliyetlerine yönelik idari ve mali girdilerin kesin hacmine dair verilerin yetersiz olması sebebiyle, Türkiye'de uyumlaştırma kavram ve pratiği **Cenevre Sözleşmesi'ndeki ilgili maddeyi** (Madde 34) de güçlükle karşılamaktadır.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri	Mülteciler	Şartlı mülteciler	İkincil koruma yararlanıcıları	Geçici koruma altındaki kişiler
Entegrasyonun mümkün olduğunca kolaylaştırılması (Cenevre Sözleşmesi, Madde 34)					
Yararlanıcıların özel ihtiyaçlarını dikkate alarak entegrasyon programlarına erişimin sağlanması (değiştirilmiş Yeterlilik Yönergesi, Madde 34)					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması **Sarı:** Küçük boşlukların ortaya çıkması
Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu de-

ğildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayınlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Sonuçlar

Türkiye’de iltica ve entegrasyon konusu bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Tüm koruma grupları, statülerini daha da güvence altına alan ve ilave haklara kapı açan uzun süreli ikamet ve vatandaşlığa erişim için hala güvenli ve kolaylaştırılmış bir yasal yola ihtiyaç duymaktadır. Faydalanıcılara, yeni yuvalarını yeniden inşa etmede gerekli olan sağlam bir aile yaşamını olabildiğince kısa sürede kurmaları için hızlı bir aile birleşimi noktasında garanti ve destek verilmesi gerekecektir. Barınma ve barınma desteğinde açık ve eşit haklara sahip olmadıklarından ve sistemli ve hedeflenen barınma desteğinden yararlanmadıklarından dolayı, söz konusu kişiler için bu yeni yuvayı bulmak kaliteli barınmayı güvence altına alma bakımından özellikle güçtür. Herhangi bir sistemli istihdam desteği olmadan, koruma yararlanıcılarının kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini güvence altına almaları için hızlı bir şekilde iş bulmaları gerekmektedir; ancak, çalışma izni önündeki külfetli ve ihtiyari prosedürlerden dolayı yasal istihdamaya yönelik şansları kısıtlıdır. Becerilerin onaylanması ve eğitimsel yeterliliklerin/denkliğin tanınmasına ilişkin prosedürler de son derece karmaşıktır. Sonuç olarak, yararlanıcıların çoğu, beceri ve eğitim seviyelerinden bağımsız olarak, düşük beceri düzeyi gerektiren işlerde kayıt dışı çalışmaya daha yatkındır. Mesleki eğitim kurslarının sayısı ve kalitesi yavaş yavaş artmaktadır; ancak, bu ilerlemeler koruma yararlanıcılarının iş bulma şanslarını arttırmada henüz yeterli değildir. Genellikle, yetersiz aile gelirine katkı sağlamak için çocuklar mümkün olduğunca erken yaşlarda çalışmaya başlamak durumundadır. Öğrenme çağındaki bu kişiler mevcut Türk okullarında eğitimlerine devam edebilmek için henüz sistemli eğitim desteği almadıklarından dolayı, çoğunun zorunlu eğitim hizmetinin ortalarında, 12 yaşına geldiklerinde okuldan ayrıldığı bilinmektedir. Bu çocukların ebeveynleri ise genelde sokakta sınırlı bir Türkçe dil bilgisi edinmekte ve sistemli, devlet destekli dil ve sosyal oryantasyon kurslarının yokluğunda ülkenin

günlük yaşam pratikleri ve gelenekleri hakkındaki temel bilgileri kendi başlarına edinmeye ihtiyaç duymaktadır. Koruma yararlanıcıları ile Türk vatandaşları arasındaki etkileşim mevcut durumda büyük oranda gelişigüzel ve genellikle esnaf, iş arkadaşları ve komşular ile yaşanan kısa sohbetlerle sınırlı olduğu için daha fazla teşvik edilmeye muhtaçtır. Türkiye çeşitli koruma grupları için ilk Uyum Stratejisini oluşturma aşamasında olsa da, koruma yararlanıcıları uyum sürecine dair istişarelere sistematik olarak dâhil edilmemektedir.

Söz konusu büyük uyum sorunlarını **kısmen ele alan bazı yeni yasa ve politikalar** kabul edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, Cenevre Sözleşmesi kapsamında talep edilen minimum standartlar ile Türkiye'nin yasal çerçevesi karşılaştırılmıştır. Elverişli alanlarda dahi bu yasal çerçeve, **faidalanıcıların ihtiyaçlarına ilişkin önemli boşlukları doldurma bağlamında henüz yeterli kapasiteye sahip değildir**. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve kanunun Uygulama Yönetmeliği, Geçici Koruma Yönetmeliği ve Yabancıların Geçici Koruma ile Sağlanan Çalışma İzinleri Hakkında Yönetmelik gibi başlıca yeni yasalar yürürlüğe girmiştir. Yararlanıcılara tüm entegrasyon alanlarında yasal olarak açık eşit haklar garanti etmek ve özellikle barınma, istihdam, eğitim, dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon konularında olmak üzere, gerekli alanlarda hedeflenen devlet desteğini temin etmek için mevzuatın geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Hükümet faaliyetleri ve programları yoğunlaşmıştır, ancak nispeten parçalı ve (kapsamlı bir vizyonun eksikliği bakımından) plansız kalmaktadır. Bu faaliyetler, sahada değişen gerçeklikler ve olağanüstü güçlüklerle cevap vermede henüz yeterince kapsayıcı ve koordineli değildir. Sığınma istatistikleri ve verileri yavaş yavaş gelişse de kamuya açık veriler Türkiye'nin yasal, idari ve mali gayretlerinin etkilerini izleme ve değerlendirmede, olumlu gelişmelerin takdirinde ve boşlukların nedenlerini kesin olarak belirlemede henüz yeterli, sağlam ve düzenli değildir.

Türkiye'deki durum ve ilgili uluslararası standartlar - AB standartları arasında karşılaştırma	Başvuru sahipleri (sayılar bilinmiyor)	Mülteciler (<100)	Şartlı mülteciler (≈300,000)	İkincil koruma yararlanıcıları (5-6 kişi)	Geçici koruma altındaki kişiler (neredeyse 3 milyon)
İkamet ve vatandaşlık	Yok				
Aile birleşimi	Yok				
Barınma	Yok				
İstihdam	Yok				
Mesleki eğitim					
Eğitim					
Dil öğrenimi ve sosyal oryantasyon					
Köprüler kurma					

Kırmızı: Büyük boşlukların ortaya çıkması Sarı: Küçük boşlukların ortaya çıkması Yeşil: Boşluklara dair bir kanıt yok

Not: Avrupa ülkelerinin tamamı, Avrupa Komisyonu'nu ve ulusal ve AB mahkemelerini mevzuat ve uygulamadaki değişikliklerle ilgili gereksinimler konusunda yönlendiren bu standartlarla uyumlu değildir. Bu standartların iç mevzuata aktarılması, AB yasalarına tabi üye ülkeler için bir zorunluluktur. Türkiye, bu dört pilot ülkeden güncellenmiş sonuçları da içeren 15 AB üye ülkesinde devam eden NIEM araştırmasının yayımlanmasından sonra kendisini bu göstergeler üzerinden AB ülkeleriyle doğrudan karşılaştırabilecektir.

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'nin gerektirdiği tüm koruma haklarına ve kalıcı bir çözüme etkin erişimi güvence altına almamıştır. Türkiye'de korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin büyük bir çoğunluğu, entegrasyon için uluslararası standartlar ile AB standartlarının çok altında ve nispeten uygunsuz koşullarla karşı karşıya kalmaktadır. İkincil koruma yararlanıcılarının ve tanınmış mültecilerin statüleri, uzun süreli ikamet, vatandaşlığa alma ve devlet destekli Türkçe dil öğrenimi ve sosyal oryantasyona dair kalıcı çözümler beklentisi içerirken, (yararlanıcılar için) nispeten uygun yasal çerçeve sağlamaktadır. Ne yazık ki, söz konusu statüler Türkiye'de yeterli oranda kullanılmamakta ve korunmaya ihtiyaç duyanlardan yalnızca çok sınırlı bir kesimine uygulanmaktadır. Bu statüler, AB ülkeleri ve diğer varış ülkelerinde olduğu gibi, Suriyelilere, Afganlara, Iraklılara, Somalililere ve diğer tüm koruma gruplarına açılabilir. Uzun süreli ikamet ve vatandaşlığa kabul için net bir politikanın geliştirilmesi de, geçici koruma kapsamındaki çoğu kişi için olduğu gibi, yasal olarak uzun süreli ikamet edenler için bir çözümdür.

Söz konusu açıkları kapatmada Türkiye'ye yardım noktasında AB'nin rolü ve kabiliyeti tartışmaya açıktır. Türkiye'nin ilk, mütevazı ama dikkate değer reformları, halihazırda parçalı olan yasal çerçevenin kapsamlı bir koruma sistemine dönüşmesinde AB politika yapıcılar tarafından ilave destek almamaktadır. **Türkiye'nin mevzuatı tüm koruma grupları için Cenevre Sözleşmesi'ne uygunluğu bakımından hakıyla değerlendirilmemiştir;** ki bu durum, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın amaçları doğrultusunda Türkiye'nin "güvenli üçüncü ülke" olarak görülmesinin de zorunlu bir ön koşuludur. Söz konusu AB yaklaşımı, **Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin (CEAS) kalıcı yasal çerçevesinin entegrasyon standartlarını şekillendirip geliştirdiği** ve daha iyi kalitedeki yasalarla genel olarak **geçiş desteklediği Orta ve Doğu Avrupa'daki dört pilot ülkeye kıyasla büyük farklılık göstermektedir.** "Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım", 2016-2017 için 3 milyar avroluk toplam miktar ile **mevcut yasa ve prosedürlerin uygulanmasını iyileştirebilir** görünse de mülteci koruma alanındaki temel boşlukları dikkate almaması olasıdır; bu da yardımın verimliliğini düşürecektir. Mali Yardım'ın neredeyse üçte biri, uzun dönem entegrasyon boşluklarını ele almaksızın kısa dönemde acil durum desteği sağlamak suretiyle, öncelikli olarak geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin temel ihtiyaçlarına odaklanan insani yardımlara bağlanmıştır. Uzun dönem eylemler ise eğitim ve sağlık üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu projeler; yaygın okul altyapısı, telafi programları ve destekleyici eğitimler gibi özel ve kritik boşlukları kısmen ele alıyor olsa bile geçici eğitim merkezlerinde okullaşma gibi, kısmen, eşitsizlikler barın-

dıran uygulama ve politikalara da yol açabilir görünmektedirler. GİGM'nin eğitim ve daha iyi koordinasyon için önemli desteğe ihtiyaç duyacağı göç yönetimi konusuna ayrılan miktar nispeten düşüktür ve bu miktar da geri göndermeler ile Sahil Güvenlik kapasitelerinin geliştirilmesine odaklanmaktadır. Uyum konusunda kapasite geliştirme desteği büyük oranda göz ardı edilmiş görünmektedir.²⁶ AB-Türkiye Anlaşması'nın parçası olarak, **AB Üye Devletleri Türkiye'nin yeni yeni inşa edilen koruma kapasitesinin üzerindeki yükü hafifletmeyi taahhüt etmişlerdir**; ancak, MIPEX puanları **AB ülkelerinin mülteci entegrasyonu için çok daha büyük bir kapasiteye sahip olduğunu** doğrulamış olsa da, Türkiye'den alınıp yerleştirilen yararlanıcıların düşük sayıda olması (Nisan 2017'ye kadar yeniden yerleştirilen 4618 ve vaat edilen 26.112), duyurulan **yeniden yerleştirme hedef programını karşılamamaktadır**.²⁷ Genel olarak, **Türk paydaşlar** uluslararası koruma ve uyum konusunda **kendi ulusal yasa, politika, kapasite ve uygulamalarını iyileştirmede açık bir çerçeve, kılavuz ve yönlendirilmiş yeterli fon olmadan kendi hallerine bırakılmış görünmektedir**.

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri örneği, söz konusu tartışmalı AB yaklaşımının risklerini vurgulamaktadır. Dört pilot ülkenin mevzuatları Ortak Avrupa İltica Sistemi ile uyumlu olduğundan, bu ülkeler 2014'teki mülteci akınının başında Türkiye'nin birkaç adım önünde bulunuyor olabilirler. Ancak, daha iyi uygulama ve yürütme için devam eden AB desteğinin eksikliği ile birlikte uygulamadaki bariz zorluklar devam etmiş ve dönüşüm sekteye uğramıştır. **Yürütmeyle ilişkin bu ihmâl**, söz konusu pilot ülkeleri yeni iltica dalgalarında **oldukça etkisiz** bırakmıştır ve hatta Macaristan ve Polonya'da olduğu gibi, **mevcut iltica ve entegrasyon standartlarına meydan okuyan kritik bir politik boşluk** yaratmıştır. Türkiye, uluslararası korumaya yönelik küresel düzeyde yükselişe geçen yeni kısıtlayıcı/güvenlikçi yaklaşımların sınırlarını test edebilecek bir merkez olarak, benzer sorunlarla karşı karşıya olan diğer Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri gibi gözlenmeye değer bir örnek teşkil etmektedir. Türkiye'nin koruması altında yaşamını sürdüren milyonlarca insanın ise uluslararası politik ihtilafların varlığında "geçici" bir yasal statüyle bir süre daha yaşamlarını devam etmeleri gerekecektir.

26 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf

27 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

**Comparison between
Turkey and EU Countries:
Harmonisation is the
Way to Protection**

**Civil Society Dialogue
Harmonisation of Refugees Project**

**Comparison between Turkey and European Union Countries:
Harmonisation is the Way to Protection**

**Migration Policy Group (MPG) & İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi
(IGAM), 2017**

AUTHORS: Thomas HUDDLESTON &
Judith TANCZOS, (MPG)

DESIGN: Önder Çukurluöz,
KARINCA CREATIVE AJANS

COVER PHOTO: Shutterstock

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

Harmization 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.

Contents

Introduction.....	7
General conditions for beneficiaries of international protection.....	11
Timely access to a durable solution: Long-term residence and citizenship for beneficiaries of international protection.....	15
Family reunification for beneficiaries of international protection	21
Housing for beneficiaries of international protection.....	25
Access to employment for beneficiaries of international protection.....	29
Vocational training and adult education for beneficiaries of international protection.....	33
Education for children of beneficiaries of international protection.....	37
Language learning and social orientation for beneficiaries of international protection.....	43
Building bridges between beneficiaries of international protection and citizens	47
Conclusions	49

Introduction

Refugee integration in Turkey has moved from the periphery **to the centre of policy and social debates**. The country has been a polite host for several millions of people seeking asylum. Many of the Syrians, Iraqi, Iranians, Afghans or Somali arrived because they need international protection. Turkey, drawing on its past experiences, prepared to accommodate its guests temporarily. However, the realities of the prolonged conflicts in their home countries and their long-term stay in Turkey have gradually changed these short-term plans. **Turkey has transformed over time into a potential new home for millions of people in need of protection**, a perspective that seemed to be unimaginable before.

Turkey has taken important steps over the past ten years to bring its asylum and migration policies closer to the international standards. But its asylum regime is still in the process of transformation and faced with many dilemmas. According to the Migrant Integration Policy Index (MIPEX), Turkey offers unfavourable opportunities for integration, the least favourable of all OECD countries. The reasons for this situation are twofold. Since Turkey did not consider itself to be a destination country for decades, its migration and integration policies remained under-developed. Secondly, Turkey's asylum policies have been limited by its geographical restriction to the Convention relating to the status of refugees. This restriction meant that Turkey did not prepare for local integration as a durable solution for large numbers of refugees who are citizens of non-European countries.

The term harmonisation - as integration is called in Turkey - is a recent addition to Turkish legislation and its meanings may have a slightly different connotation than integration: "ARTICLE 96 - (1) The Directorate General may, to

the extent that Turkey's economic and financial capacity deems possible, plan for Harmonisation activities in order to facilitate mutual Harmonisation 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." Since integration of non-European refugees has not been a political objective in Turkey, either resettlement to third countries or voluntary repatriation have been considered the available durable solutions. This approach meant that Turkey never thought up comprehensive integration strategies.

Reforming the asylum system has been undertaken step-by-step since 2005, when the government committed to adopt its National Action Plan, including new asylum legislation and administrative structures very similar to that of EU Member States. During this reform process accomplished in 2013 in close consultations with UNHCR, the number of asylum seekers and refugees seeking protection was fast increasing, but still only reaching as high as 30,000. Nobody expected at that time that Turkey might soon become the protracted host of the world's largest refugee population. The reform aimed to improve the procedure for refugee status determination and other protection gaps in the system. This reform process postponed the lifting of the geographical limitation to a future date after completion of the country's accession to the EU as a full member. This decision was based on the assumption that resettlement of non-European refugees would continue to other developed countries for the years to come. The drafting of these new reforms was still continuing when the mass influx of Syrian refugees started in 2011. Turkey generously opened its borders for the victims of the civil war in Syria in line with its strong commitment to the international obligation of non-refoulement. When the Turkish Parliament adopted the Law on Foreigners and International Protection (LFIP) in 2013 with support from UNHCR and the EU, the number of Syrians had reached to one million. This unprecedented number of refugees led the collapse of the assumption that resettlement would be continue as the durable solution, despite Turkey's repeated calls for other countries to follow the international principles of responsibility sharing in the form of resettlement, financial support or establishment of safe zones inside Syria.

By the time that Turkey had turned into the largest refugee-hosting country in 2015, the harmonisation process has been addressed in an ad hoc manner.

First, some gaps in legislation were filled with new secondary legislations, such as the Temporary Protection Regulation (TPR) and the Regulation on Work Permits of Foreigners provided with Temporary Protection. Turkey has been expected to take the lead on crucial policy decisions. Yet only since 2013 has its Ministry of Interior's Directorate General of Migration Management (DGMM) been established, started to recruit and train its employees and initiate coordination mechanisms. The major pressure has been to quickly address the most basic humanitarian needs of temporary protection holders, which are only one of the protection groups in Turkey.

Turkey is at a turning point in its handling of the humanitarian crisis as the country needs a comprehensive policy guaranteeing protection protect and social cohesion. Leaving millions of people – children and working-age men and women – at the margins of society would be an enormous loss of human capital for Turkey's young and dynamic society and a major potential risk for social tensions and instability. The objective of the research project conducted by IGAM (İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi - Research Center on Asylum and Migration) and Migration Policy Group (MPG) was to offer guidance in this transformation process through the implementation of the Refugee Integration Evaluation Tool.

This Refugee Integration Evaluation Tool aims to provide evidence on the current state of legislation, policies and practice in diverse areas relevant for the integration of beneficiaries in Turkey. The tool is a unique combination of input and outcome indicators, allowing for a comprehensive evaluation of the numerous initiatives that Turkey has undertaken recently: are laws and policies in place to support beneficiaries' integration? is there a stable infrastructure for coordination and sufficient number of staff and budget to implement these laws and policies? It includes the following **major integration areas relevant for Turkey's harmonisation policies: 1.) General conditions and mainstreaming 2-3.) Residency and citizenship 4.) Family reunification 5.) Housing 6.) Employment 7.) Vocational training 8.) Children's education 9.) Language learning and social orientation 10.) Bridging the gap.** The areas of health and social security have not yet been covered in Turkey for the first phase of this research. Overall, the tool present what areas and improvements have worked well in harmonisation in recent years in Turkey since the introduction of this concept in the LFIP and what major gaps remain for any forthcoming Turkish Adaptation Strategy.

The analysis aims to inspire the wide range of Turkish, European and international **stakeholders who are working on the design and implementation of the very first Turkish Adaptation Strategy**. It builds on the pilot project of the Refugee Integration Tool, implemented in four Central and Eastern European countries (Bulgaria, Poland, Romania and Slovakia). These countries went through a similar transformation process from transit country to potential destination, based on the standards of the Common European Asylum System (CEAS). The analysis of IGAM and MPG have taken into account the challenges to compare Turkey to other European countries in these areas, given that Turkey has had to transform rapidly into a destination country, host over 3 million refugees and develop integration legislation from scratch. Still both IGAM and MPG have found that the **experiences of the Central and Eastern European countries provide significant lessons** about the importance of systematic enforcement and implementation of new improvements in laws and policies designed for beneficiaries. Moreover, the **comparison of the Turkish situation to existing EU refugee integration standards and trends** can further guide and encourage Turkish integration efforts. Most importantly, this report's thematic chapters are concluded with an **evaluation of Turkey's compliance with the Geneva Convention's standards for all protection groups, which allows for comparison of Turkey to the relevant international framework**. Access to a timely durable solution for all in need of protection is required to establish an effective Turkish harmonisation policy, especially in the light of the EU-Turkey Deal.

General conditions for beneficiaries of international protection

Turkey is currently **undergoing a major transformation** to become a country of destination, after having seen itself for decades as a transit country, a mere episode of passage for refugees. This transformation has started rather spontaneously as a consequence of the Syrian conflict. It is therefore understandable that its overall approach is **still rather ambivalent**, with **a strong focus on introducing new laws**, trainings and administrative practices, **but less progress on coordination and evaluation**.

Turkey's process of transition is reflected in its **vastly complex and often still incoherent asylum legislation**. People seeking asylum can obtain one of Turkey's **various protection statuses**. There are three different types of international protection statuses. The *refugee* status is only available to persons seeking asylum from European countries, as Turkey maintains its geographical reservation to the Geneva Convention (LFIP, Article 61). People seeking asylum from other countries will receive the *conditional refugee* status (LFIP, Article 62). As under EU law, Turkish law has introduced the category of *subsidiary protection* for people who do not qualify for the (conditional) refugee status, but who are still in need of protection, for example because they would otherwise face the death penalty, torture or a serious threat of indiscriminate violence (LFIP, Article 63). Going beyond the international protection framework, Turkey introduced the category of *temporary protection* for people arriving during a period of mass influx as a response to the vast number of arrivals due to the conflict in Syria (TPR, Article 3(1)(f)).

Little is known about a fifth protection category, *persons with a humanitarian residence permit*, given in principle to persons who are not allowed to stay

in Turkey, but their departure is impossible for some reason (LFIP, Article 46). This category has probably been used in practice for Afghan applicants after UNHCR froze asylum application processing in June 2013. Their legal status and rights remain unclear. They can legally stay in Turkey and apply for short-term permits if they fulfil the conditions (LFIPR, Article 44(3)), but they are excluded from the long-term residence permit (LFIP, Article 42(2)). They can apply for a work permit through the burdensome and discretionary procedures that generally apply to foreigners. Their rights to education, training, health care, language learning and housing support depend on the goodwill and discretion of officials. Without any clear rights and perspectives, they are likely to quickly end up at the margins of society.

Turkish statuses	Comparable EU statuses	Nationalities most likely with this status
applicants	asylum seekers	Afghans, Iraqi, Iranians, Somali
refugees	refugees from Council of Europe countries	
conditional refugees	refugees outside of Council of Europe countries	Afghans, Iraqi, Iranians, Somali
persons under subsidiary protection	persons under subsidiary protection	Designed to offer legal basis for the extended stay of Afghans, estimated to be granted in practice to around 5-6 persons
persons under temporary protection	persons under temporary protection	Syrians and a few number of Iraqis
persons with a humanitarian residence	national humanitarian protection statuses	Iraqi (typically arrivals before 2015), Afghans (typically arrivals before 2013)

Recent major laws better define some of the rights of people in need of protection, but they still deny all of them a long-term perspective in Turkey through the access to a durable solution that is required under the Geneva Convention. These recent laws include the Law on Foreigners and International Protection and its Regulation, the Temporary Protection Regulation and the Implementation Guide on Work Permits of Foreigners provided with Temporary Protection. These laws clarify some socio-economic rights, particularly for people under temporary protection. But **Turkey does not explicitly guarantee equal rights and equal treatment in housing, employment, training or education for any protection group.** Targeted support in these areas is rarely available, ad

hoc and likely to be ineffective in the absence of these basic rights. Looking long-term, Turkey's **restrictive and discretionary residence and citizenship procedures undermine** the benefits that these recent changes have brought to people in need of protection. Without a long-term perspective in Turkey, beneficiaries and local communities are discouraged from making the long-term investments needed for harmonisation.

Current progress has been made through the **training of civil servants and improvement of administrative practices**. These activities will hopefully mean that authorities use their large degree of discretion under Turkish legislation in a positive manner. For example, the documentation and registration requirements have become more flexible in practice. So far, this transformation is **largely a spontaneous and still uncertain process**.

Attempts to mainstream and coordinate harmonisation at national level have emerged in practice, but only at an infant stage and without a clear overall strategy. The concept of harmonisation is still new in Turkey and currently working as a largely voluntary and spontaneous process. This way of working implies that the role of the state should remain rather passive and limited. This process may change as DGMM is in the process of developing Turkey's first "adaptation strategy" for asylum-seekers and refugees. The Ministries for Interior, Labour and Education are actively implementing some ad-hoc measures targeting mainly Syrians under temporary protection. In these fields, both formal and informal coordination has increased with local authorities and civil society. State efforts are less visible in other integration areas, where local authorities, civil society and international organisations need to step in to fill the gaps due to the absence of structures for systematic dialogue. Acknowledging the challenge of the lack of coordination and comprehensive approach to address the problems created by the presence of over 3 million refugees, the Higher Council of Migration Policies, composed of high level representatives of all relevant ministries, was convened twice for the first time at the beginning of 2017 and decided to develop Turkey's migration strategy.

Overall, monitoring and evaluation is limited and difficult due to the previously mentioned gaps in coordination, the ad hoc character of projects and the large number of stakeholders on the ground. Turkey has put **significant financial, administrative and legislative efforts** into welcoming the large wave of new arrivals, but all **without the right data** needed to ensure the integration

of all the protection groups. For example, Turkey claims to have spent over 12 billion US dollars from its national budget, with the total amount of expenditures reaching 25 billion US dollars to address the situation of Syrians under temporary protection. However, there is no public breakdown of these expenditures which would allow for an evaluation of their efficiency or effectiveness. This amount is the equivalent of roughly 8.800 US dollars spent per temporary protection holder in Turkey since the beginning of the Syrian conflict in 2011. This amount is not likely to be sufficient in Turkey's context, where the integration infrastructure must be developed almost entirely from scratch.

All new destination countries have had a similar starting point for refugee integration if Turkey is compared to the four Central and Eastern European countries included in the pilot. The difference with Turkey is that Europe's other emerging destination countries were inspired and supported by the obligation to legally comply with the EU's stable and ambitious standards from the Common European Asylum System. The legal changes guaranteed clear equal rights to beneficiaries of international protection in the major fields of integration, bringing a better and more stable legal framework and a clear long-term perspective for integration for both refugees and for the receiving society. EU support helped governments and stakeholders to understand and embrace these new concepts and to improve the quality of laws, implementation and knowledge on refugee integration.

The trends in other destination countries in Europe could encourage Turkey to focus more on the design and evaluation of its developing Adaptation Strategy. Since 2014, many European countries have focused on how to increase the reach and efficiency of refugee integration policies. Governments increased their efforts to swiftly obtain better information on the exact profile of new arrivals and to adapt their policies to people's specific needs. The number of evaluations has been increasing in order to identify gaps and better use the available funding. Following our pilot project in Central and Eastern Europe, our National Integration Evaluation Mechanism (NIEM) has spread to 15 EU Member States as the first comprehensive, systematic and comparative evaluation of refugee integration.¹ These types of evaluations provide a larger pool of best practices and lessons learnt on refugee integration that can further support Turkey's ongoing reform efforts.²

1 For further information: <http://www.forintegration.eu/>

2 For more on refugee integration, see the European Website on Integration: <https://ec.europa.eu/migrant-integration>

Timely access to a durable solution: Long-term residence and citizenship for beneficiaries of international protection

A secure residence status is necessary as a durable solution for beneficiaries of international protection. A secure status ensures refugees and beneficiaries of subsidiary protection equal rights and treatment as national citizens. Acquiring long-term residence status further secures their status and additional rights, including the right to free movement within the EU. Long-term residence can ultimately lead to **naturalisation**. Although the Geneva Convention does not explicitly mention refugees' right to residence, contracting States are obliged under Article 34 to facilitate the assimilation of refugees, in particular to expedite their naturalisation and to reduce the costs of naturalisation. Therefore, the obligation to protect refugees includes the obligation to facilitate all steps of the integration and naturalisation process.

The effects of a secure residence on integration are both practical and psychological. This long-term perspective encourages both refugees and local communities to invest in the integration process. Employers and national and local actors are encouraged to devote time and money to removing barriers that hinder the integration process. This incentive makes refugees more active and secure in many areas of public life, from employment and vocational training to decent housing and social protection. Beneficiaries of international protection can more quickly secure quality employment, as employers will be more likely to hire and train them as a long-term investment. They will be better protected from exploitation and poor housing on the housing market as more landlords will be willing to rent to them and offer long-term contracts. Whether or not refugees have a secure or long-term permit can be taken into account in a surprising number of daily services and transactions, such as opening a bank account, asking for a business loan or acquiring complementary health insurance. As a result, secure

residence is also necessary for the effectiveness of the equal socio-economic rights guaranteed in the Geneva Convention and EU law.

Looking at the situation in Turkey, many beneficiaries might be ready to settle down and make the country their new home, but **all have hardly any chance at a secure long-term perspective in Turkey**. Most are stuck in their protection status without the prospect of secure and equal opportunities for integration. It is unknown whether they will be able to secure long-term residence or citizenship through the discretionary procedures that await all foreigners.

Refugees, conditional refugees and persons under subsidiary protection do not have clear and timely access to a durable solution. The ID they receive upon recognition is valid for 3 (refugees) or 1 (conditional refugees and persons under subsidiary protection) years and renewable upon simple application without paying a fee, as long as the conditions in the country of origin do not change (LFIP, Article 83 and LFIPR, Article 93). This protection status can also be reassessed when the situation in the country of origin changes (LFIP, Article 85(4)). With this special ID, refugees, conditional refugees and persons under subsidiary protection cannot settle as long-term residents (LFIP, Article 42(2)). Instead, they can apply for citizenship after 5 years under **the highly demanding and discretionary ordinary naturalisation procedure**.³ The Migrant Integration Policy Index observes that Turkey's ordinary naturalisation procedure is more demanding and discretionary requirements when compared to most other OECD countries. However, **this path open to these three protection groups** offers the clearest long-term perspective within the current Turkish legal framework.

Temporary protection holders face an even more burdensome and uncertain path without a clear long-term perspective. They receive an ID that proves their legal stay in Turkey and lasts in principle as long as the Turkish Council of Ministers does not decide to collectively terminate the status (TPR, Articles 11 and 25). Their long-term options are extremely limited. Their time living and working in Turkey under temporary protection does not count for obtaining long-term residence or citizenship (TPR, Article 25 and 29(5)). They would have to be able to obtain some other type of ordinary permit unrelated to their protection status and then face the long and discretionary path to long-term residence and citizenship. The only long-term option available to them

3 For further information, see Turkey's profile for Access to nationality on <http://www.mipex.eu/turkey>.

as temporary protection holders is to acquire citizenship by the decision of the Council of Ministers through an exceptional and even more discretionary procedure.

The limited publically available data confirms that the various protection groups in Turkey do not yet enjoy a durable solution in Turkey. **Very few Syrian or Somali citizens have obtained some type of residence permit, while only some Afghans, Iranians and Iraqi citizens seem able to secure a permit** by applying for ordinary less secure residence permits as foreigners rather than by asking for international protection.

Residence permits for Syrians, Afghans, Iraqi, Iranians and Somalians⁴

	Syrians	Afghans	Iraqi	Iranians	Somali
Registered as applicant	N/A	118.116	130.076	31.592	3.463
Recognised/temporary protection status	2.834.441	3.423	30.398	6.966	2.239
Overall number of residence permits	48.738	20.148	55.983	16.000	-
With short term residence permit	20.280	12.453	25.222	7.839	-
With family residence permit	4.813	-	-	-	-
With student residence permit	3.367	3.803	3.438	3.333	-
With work residence permit	7.053	-	-	1.746	-
With other residence permit	-	-	-	15.092	-

The security and long-term perspective for people under protection are at the **centre of political debates in Turkey**. Given the large number of people concerned, a focus on citizenship through the extraordinary naturalisation procedure is likely to work for all protection groups. Current proposals circulating in the public debate might only support around 300.000 highly educated and highly skilled people representing around 10% of all persons in need of protection.⁵ **The changes would not bring closer Turkey to the current EU standards**, where most beneficiaries have a relatively secure long-term perspective, with the

4 Data sources:

[http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(65\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(65).pdf)

http://www.goc.gov.tr/icerik3/residence-permits_915_1024_4745

Where data is missing, the nationality was not listed among the publicly available data for the Top 10 nationalities.

5 See <http://www.hurriyetdailynews.com/up-to-300000-syrians-could-get-turkish-citizenship-report-.aspx?pageID=238&nID=101412&NewsCatID=341>

EU long-term residence available as an entitlement after 5 years of legal residence if they can meet realistic economic, insurance and, where required, integration conditions.⁶ Under EU law, these requirements must promote migrants' integration in practice and cannot have any discouraging objectives or effects. Beneficiaries of international protection must be guaranteed effective access to free courses and learning materials. Their specific individual circumstances (age, illiteracy, education level) must be taken into account in the procedure. For example, they cannot be required to pay excessive fees, prove disproportionately high levels of language or civic knowledge, take obligatory and costly classes or pay high fines, as all of these requirements to restrict rather than open their opportunities to prove their willingness to participate in their new society.

In addition, many European countries have facilitated the naturalisation procedures for ordinary immigrants and especially for refugees.⁷ Several new destination countries have reformed their citizenship model to open favourable requirements for all residents and refugees who are learning the language or schooled in the country.

Turkey's exclusionary rules for long-term residence and its exceptionally demanding and discretionary to naturalisation does not guarantee the timely access to a durable solution required under the Geneva Convention (Article 34). There is no evidence that the naturalisation procedure is being eased and support for all beneficiaries.

6 See the European Union's Directive 2011/51/EU of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection

7 Learn about the ordinary naturalisation rules in other OECD countries www.mipex.eu/access-to-nationality and the special provisions for refugees <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition> (Mode A22) and http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS_PP_2013_16.pdf

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
Residence permit valid for at least 3 years for recognised refugees (recast Qualification Directive, Article 24(1))				
Residence permit valid for at least 1 year for persons under subsidiary protection, renewed for at least 2 years (recast Qualification Directive, Article 24(2))				
Long-term residence is an entitlement after 5 years of legal residence (Long-term residents Directive, Article 4)				
Facilitating naturalisation as far as possible, in particular expedited procedures and fee reduction (Geneva Convention, Article 34)				

Red: Major gaps emerge

Yellow: Minor gaps emerge

Green: No evidence of gaps

***Note:** Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.*

Family reunification for beneficiaries of international protection

Rapid family reunification is a fundamental precondition for the integration of beneficiaries of international protection living in forcibly separated families. As beneficiaries are most likely to live in separated families and in vulnerable transnational situations, a stable family life provides the fundamental support for beneficiaries and their families to start to rebuild their lives. Facilitating the requirements and procedures for family reunification is likely to lead to less irregular migration and smuggling, as refugees will no longer be forced to turn in desperation to irregular and unsafe channels to restore their family unity. Family reunification is Europe's only major channel for legal migration of families and children in need of international protection. This legal channel entails fewer risks for vulnerable groups, such as women, children and elderly. It is also in governments' best interest to have families, authorities and local receiving communities better informed and prepared for their arrival.

The right to family life is secured by the Universal Declaration of Human Rights (Article 16) and the European Convention on Human Rights (Article 8), putting a positive obligation on states to render this right effective. The UN Convention on the Rights of the Child protects family unity and prescribes that a child cannot be separated from his or her parents against their will (Article 9). The Convention requires States to deal with family reunification requests in a positive, humane and expeditious manner (Article 10). The Geneva Convention underlines that family unity is an essential right to refugees and makes recommendations for respecting the principle of family unity (Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons). The European Court of Human Rights (ECHR) has affirmed this right

in its judgements⁸ and emphasised that family reunification is a fundamental element for resuming a normal life.

Turkish legislation and practice seems to **favour only certain protection groups**. The **low number of beneficiary families reunited** through this legal channel suggests that beneficiaries are **not willing to rely on these discretionary procedures and their uncertain outcomes** in order to secure such fundamental aspect of their life as their family.

Turkey does not allow all protection groups to reunite with their family members. **Conditional refugees cannot initiate a family reunification procedure**. Only refugees, persons under subsidiary protection and persons under temporary protection can request to be reunited with their spouse, minor children or dependent adult children.

In practice, all three protection groups may be able to benefit from some **facilitated conditions**, although the requirements **are rather vaguely worded** and **more discretionary for temporary protection holders**. Refugees and persons under subsidiary protection can clearly benefit from facilitated conditions, as they do not have to fulfil the normal residency, economic resource, housing or health insurance requirements (LFIP, Article 35(4)). Persons under temporary protection can apply for family reunification at the provincial DGMM offices, but the criteria for assessing these requests are not clear (TPR, Article 49). In addition, all protection groups can face practical obstacles in the procedure. Turkish legislation does not take into account the fact that beneficiaries often lack the necessary documents to prove family ties and **it does not explicitly provide for any exemption under the documentary requirements or for alternative methods when documentary evidence is missing**. **Exemptions exist in practice but usually depending on the goodwill of the civil servant** handling the request.

No protection group in Turkey receives targeted state support to find missing family members and reunite them in Turkey. ‘Family tracing’ procedures are available through the Turkish Red Crescent, but not systematically financed by the state. Beneficiaries typically need to pay for the travel costs of their family members, as travel assistance is usually provided on an ad hoc basis only by civil society organisations and international organisations.

⁸ ECtHR, no. 52701/09 *Mugenzi v. France* and no. 2260/10, *Tanda-Muzinga v. France*, Judgments of 10 July 2014

Turkish legislation does not provide reunited family members with the full and clear rights that they need as the basis for their integration. In practice, they usually receive the same status as their sponsor. Turkish legislation suggests that family members of refugees and persons under subsidiary protection cannot enjoy same status as their sponsor as they have the right to remain in Turkey on the basis of a family residence permit instead of the specific protection status (LFIP, Article 34(1)). **Their rights may also be restricted**, as they are only entitled to the right of primary and secondary education until the age of 18 without a student residence permit (LFIP, Article 34(4)). There are no similar explicit provisions on temporary protection holders. These legal distinctions are not consistently implemented in practice and family members are typically treated in the same way as their sponsor.

The limited publicly available data makes it difficult to evaluate how Turkey's vague legal framework on family reunification is working in practice. **Only 4813 Syrians are reported to be in Turkey on a family residence permit.** Iranians, Iraqi and Somali did not even make it into the top 10 of nationalities with family residence permits. There are several possible explanations for these low numbers. Reunited family members might be registered under one of the protection statuses according to the widespread practice, instead of staying in Turkey on a family residence permit. Focus group discussions suggest that **arranging safe border crossings for families is especially difficult for Syrians**, which might further limit the number of reunited families. Some focus group participants brought up the **high costs required for preparing to application** as a particular barrier to family reunification. **Travel costs and difficulties with obtaining the necessary travel documents** are likely to further hinder family reunification.

Evidence from the Central and Eastern European pilot countries⁹ shows that **the lack of a clear and facilitated path to family reunification is a major obstacle to integration.** When the law does not provide sufficiently clear exemptions and alternative methods, practices may significantly delay family reunification. Interviews with beneficiaries of international protection and the experts' assessments suggested that many beneficiaries may not apply for family reunification due largely to procedural obstacles, especially insurmountable practical and travel costs and inflexibility with documentation from the country

9 For more information on the procedures in Central Europe, see <http://www.refworld.org/docid/588b4f164.html>

of origin. Problems may also partly be due to legal obstacles, such as the definition of the family and dependency. The lack of financial and logistical assistance puts families at even greater risk, preventing the stable family life necessary to start building a new life and a new home.

Turkey only partially follows the recommendations of the Geneva Convention on respecting family unity. The fact that conditional refugees cannot even apply for family reunification is a worrying exception from this principle. **Current restrictive EU-wide trends on family reunification are not likely to inspire a positive legislative change in Turkey.** Family reunification procedures were suspended for persons under subsidiary protection in several traditional destination countries, such as Germany and Sweden, and there is **no incentive for Turkey to go against these tendencies** and change its legislation to guarantee family reunification for all protection groups including conditional refugees.

Housing for beneficiaries of international protection

Quality housing is a basic condition for a decent living. Housing offers not merely a shelter, but also a space for personal development and family, a local community and enhanced interaction with locals, which is one of the EU's Common Basic Principles. Too often, a limited income and local network and knowledge, combined with disproportionate rents and deposits, push beneficiaries of international protection to marginalised areas without employment opportunities, good quality schools, hospitals and medical centres or integration services. Targeted in-cash and in-kind housing support decrease the financial and information gap and support the self-sufficiency of beneficiaries of international protection, especially for vulnerable groups of beneficiaries of international protection, who tend to face more obstacles to become financially independent, such as women.

In Turkey, beneficiaries of international protection are **still in a particularly vulnerable situation in the Turkish housing market**, limited by various legal restrictions and not systematically supported in their efforts to find a new secure home. Meeting the standards of decent housing is a general challenge in Turkey that then disproportionately affects these protection groups. Most applicants and beneficiaries would rather **struggle on their own in the largely informal private rental market** than be assigned to (temporary) accommodation centres that are typically further away from employment and mainstream education opportunities.

Applicants, refugees, conditional refugees and persons under subsidiary protection **do not enjoy equal treatment** in terms of property rights as Turkish citizens. They must comply with the restrictive and discretionary rules for foreigners

if they want to buy a home or acquire land. They are **all expected to arrange their accommodation on their own** (LFIP, Article 95(1)). Only recognised refugees can move freely within Turkey. Applicants, conditional refugees and persons under subsidiary protection can be assigned to a specific city of residence and in practice they may be **obliged to move to a certain city** (LFIP, Articles 71 and 82). **Reception and accommodation centres** are open to these protection groups (LFIP, Article 95), but only a very limited number of places are available **in practice to accommodate a small fraction of those in need.**

Syrians under temporary protection face an even more complicated legal framework compared to other protection groups. In practice, only wealthy Syrians are able to acquire property.¹⁰ Temporary protection holders are **limited in their free movement** and must stay in the place of residence to which they are assigned. In practice, most are assigned to a certain city (TPR, Article 24), similar to applicants, conditional refugees and persons under subsidiary protection. They must find accommodation on their own without any systematic state support. The other alternative is to be referred to one of 23 temporary accommodation centre in the South of Turkey (TPR, Article 23), camps hosting a minority of temporary protection holders, currently around 260.000 persons.

No protection groups receive systematic targeted support from the Turkish state to find and make their new home in Turkey. The mainstream housing support system in Turkey – limited, discretionary and ad hoc – cannot effectively compensate for this lack of targeted support. **Most beneficiaries are likely to live in highly overpriced rentals**, as this increasing demand has driven up prices on the rental market. **Their housing is largely insecure given the fact that rents are often arranged without a legal contract.** People staying in reception and (temporary) accommodation centres are **not systematically supported to transition into mainstream housing**, even though they are often the most vulnerable groups with special needs. Some local authorities give some cash support for rent, but these are usually ad hoc, one-off payments for a very small amount of money, typically around 100TL. Civil society and international organisations must step in with some social assistance support programmes for those most in need.

10 “You shall not buy: Syrians and real estate ownership in Turkey”, Omar Kadkoy, HDN, 21.11.2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/you-shall-not-buy-syrians-and-real-estate-ownership-in-turkey.aspx?PageID=238&NID=106353&NewsCatID=345>.

While the housing situation is a challenge in many destination countries, beneficiaries of international protection have a clearer and more secure legal position in most European countries, including new destination countries in Central and Eastern Europe. They have the same legal right as nationals to freedom of movement and residence, property rights and housing support, unlike under Turkey's exclusionary legislation. Asylum seekers are typically accommodated in reception centres or receive social assistance to live outside of centres. **After recognition, at least some form of temporary targeted housing support was available in all four Central European countries under investigation.**

Many Northern and Western European countries have focused on quickly shifting from temporary to long-term accommodation. For example, Austria, Germany and Sweden all increased their budgets for building social housing, supporting both local citizens and beneficiaries of international protection.¹¹ Once recognised, beneficiaries of international protection can enjoy free movement within the country in EU Member States, unlike in Turkey. This free movement can only be limited in specific circumstances by dispersal policies that must take into account an individual's specific needs and perspectives.

The Turkish legal framework on housing for refugees, conditional refugees and persons under subsidiary protection seems generally in line with other foreigners, but not sufficient for Syrians under temporary protection. The Geneva Convention requires minimum guarantees of equal treatment at least to the level generally accorded to foreigners (Article 21). Turkey's complex legal situation of Syrians under temporary protection seems to establish a more restrictive legal frame. The general restriction on temporary protection holders' freedom of movement and residence are not likely to meet the Geneva standards, as states are only allowed to limit this right in specific circumstances applicable to all foreigners (Article 26).

11 EWSI humanitarian analysis

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
At least same treatment as accorded to foreigners in general in housing (Geneva Convention, Article 21)	Green	Green	Green	Yellow
Freedom of movement subject to restrictions applicable to foreigners in general (Geneva Convention, Article 26)	Green	Green	Green	Red
Access to accommodation under equivalent conditions to other third-country nationals (recast Qualification Directive, Article 32(1))	Green	Green	Green	Yellow
Freedom of movement under the same conditions as other third-country nationals (recast Qualification Directive, Article 33)	Green	Yellow	Yellow	Red

Red: Major gaps emerge

Yellow: Minor gaps emerge

Green: No evidence of gaps

***Note:** Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.*

Access to employment for beneficiaries of international protection

Employment allows migrants to contribute to the economy and make their skills and contributions visible. Legal employment is a key though sometimes insufficient path to a secure income, self-sufficiency and, in some cases, eligibility for long-term residence and citizenship. Parents' employment increases family income and allow for refugee children to attain higher education levels and achieve better integration outcomes.

Turkey has **slightly eased its restrictive laws**, but complicated procedures, burdensome requirements and long administrative waiting periods to obtain a work permit **still** create **an overall unfavourable** conditions for beneficiaries of international protection to secure legal employment. Most beneficiaries are likely to end up in **ad-hoc, underpaid and insecure informal jobs well below their skills and educational level**.

Applicants must wait 6 months after lodging their asylum claim before they can find an employer to sponsor them and apply for a work permit. They must **go through the complicated ordinary application procedures for foreigners**. For applicants trying to set up their business and become self-employed, obtaining the work permit is only the first step towards legal work. Afterwards, they must register with the relevant Chamber that will ultimately decide on and deliver the specific permit.

Temporary protection holders must go through a similar sponsored work permit procedure, with some minor differences to the one for applicants and conditional refugees. Upon a specific application, they can get work permit exemptions for seasonal agricultural and husbandry jobs. Temporary protection

holders can legally work as self-employed after they complete essentially the same procedure as applicants and conditional refugees.

Even if successful in securing work permits and employment, all protection groups end up with few rights as workers especially when compared to Turkish citizens. Recognition does not improve the employment rights and conditions for conditional refugees, as they remain under the exactly same legal regime of sponsored and self-employed work permits as applicants. The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) has found that Turkey sets unfavourable conditions for labour market integration, far below international and EU standards and ranking last among OECD countries. Under the ordinary rules for foreigners, they cannot take up many jobs and occupations and must ask for special permission to work in the health and education sectors. Unlike for foreigners in general, their right to work can be restricted for maximum 3 years if policymakers decide so based on labour market, working life, sectoral or other economic developments. MIPEX also found that Turkey was the only OECD country with critically unequal rights for foreign workers.

Overall, the burdensome procedures give little incentive for applicants, beneficiaries and their employers to formalise their work relationships. Informal work dominates in general Turkish economy. Without systematic, targeted support for legal employment, beneficiaries have no other choice than to accept their first informal job offer in order to secure some income. This assumption is supported both by available literature¹² and for the low uptake of work permits by Syrians. **The number of Syrians having obtained a work permit remains low** (10.227 until October 2016)¹³ compared to the overall number of working-age Syrians under temporary protection.

Central and Eastern European countries from the pilot project represent a critical lesson for Turkey that guaranteeing equal rights to nationals in employment for all protection statuses is an essential first step for beneficiaries to become self-sufficient and secure their livelihood. Even though beneficiaries generally have the same legal rights as nationals to work and to ask for mainstream employment support in the four pilot countries, administrative and

12 See for example: A. İçduygu, *Turkey: Labour Market Integration and Social Inclusion of Refugees*, European Union, 2016; H. Ercan, *Labour market integration of asylum seekers and refugees. Turkey*, European Union, 2016.

13 Data presented by the Turkish Ministry of Labour and Social Security for the article “60 bin yabancıya çalışma izni”

documentation requirements and the lack of targeted integration support still substantially delay the first legal job in their new home.

Turkey has made a first very small step towards the EU standards and trends. The previous recast of the EU asylum legislation shortened labour market waiting periods for asylum seekers and aligned employment rights for refugees and beneficiaries of subsidiary protection to guarantee for both statuses equal treatment in employment. Complementing the shorter waiting periods, there are more and more initiatives at national level to provide for individualised and comprehensive targeted employment support for beneficiaries of international protection, for example in Denmark, Sweden or Finland. Contrary to these trends, Turkey's new legislation on work permits maintain and even reinforce the basic procedural differences and do not substantially improve the employment prospects for any of the protection statuses, other than reluctantly and restrictively letting temporary protection holders to work legally.

New Turkish legislation efforts has **not brought the situation of conditional refugees and temporary protection holders in accordance with the Geneva Convention.** States must grant beneficiaries, who are employed, at least the most favourable treatment granted to foreign citizens (Article 17 (1)), and they are clearly encouraged to guarantee equal rights with nationals (Article 17 (3)). While employment for refugees and persons under subsidiary protection in Turkey remains extremely difficult, restricted and unequal, it can still be argued that they receive at least the most favourable treatment granted to other foreigners in Turkey. This is clearly not the case for conditional refugees and temporary protection holders, who do not receive automatically the right to work after recognition and who need to obtain a sponsored work permit.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Applicants	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
At least same treatment as accorded to foreigners in general in self-employment and liberal professions (Geneva Convention, Article 18 and 19)	Green	Green	Green	Green	Green
Most favourable treatment accorded to foreigners in employment (Geneva Convention, Article 17)	Red	Green	Red	Green	Red
Equal treatment with nationals after 9 months (recast Reception Conditions Directive, Article 15)	Red	Red	Red	Red	Red
Equal treatment with nationals (recast Qualification Directive, Article 26)	Red	Red	Red	Red	Red

Red: Major gaps emerge

Yellow: Minor gaps emerge

Green: No evidence of gaps

Note: Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.

Vocational training and adult education for beneficiaries of international protection

The chances that beneficiaries of international protection can rapidly secure employment at their skill-level are increased by targeted vocational training programmes and alternative assessment methods for the recognition of professional and academic qualifications.

The informality of the Turkish system might help beneficiaries to enrol in certain trainings requiring a lower level of skills, but in the current context, vocational training is a limited, one-off and ad-hoc opportunity in the life of beneficiaries that does not substantially contribute to their social and economic integration in Turkish society. According to the «Mainstream Education Institutions Regulation » dated to 2006 (article 54 on application and enrollment to courses), stateless persons, recognised refugees and persons with a work permit can apply for the courses provided by state or private initiatives. **Only few of them actually complete these courses.** These courses do not substantially increase their employment perspectives, as trainings are organised by various actors in a rather ad-hoc and uncoordinated manner, **without systematic monitoring in quality and effectiveness.**

Applicants and beneficiaries do not explicitly have the same right to vocational training as Turkish citizens. The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) observes that access to vocational training and adult education is restricted and underdeveloped in Turkey especially compared to most other OECD countries. That said, Turkish legislation does not prevent them from participating in any of the publicly or privately available schemes. A special restriction applies to persons under temporary protection, All statuses other than recognised refugees and stateless persons must wait 6 months before they can apply to enrol in

courses provided by the Turkish Employment Agency (ISKUR). Persons under temporary protection, beneficiaries of subsidiary protection, applicants and conditional refugees therefore face restrictions in line with other foreigners.

Little is known about the procedural obstacles for enrolment in vocational training. Several public, private and civil society actors organise formal and non-formal courses and they determine the precise requirements potentially according to their needs and objectives. Still, **the criteria for participation are often vaguely worded and currently interpreted in an inclusive manner**. For example, everyone, regardless of nationality and protection status, can attend ISKUR's vocational training and on-the-job training courses if they can register as job seeker. Public Education Centres (PEC) offer courses to all applicants and beneficiaries with Foreigners' ID Number and Focus Group Discussions suggest that in practice they might even enrol candidates without any ID card. However, **the lack of coordination** between the different actors makes both mainstream and targeted **training offers rather inconsistent and unpredictable**; beneficiaries hardly know when, where and under what conditions these courses will be organised.

The **discrepancy between law and practice on skills validation and the recognition of formal qualifications** drives applicants and beneficiaries to **take up training in low-skilled employment below their level of skill and qualification**. The official procedure for proving the necessary qualifications for training is extremely complicated and strict. Missing the proper documentation can be a reason for rejection, without any specific facilitation for applicants and beneficiaries. In practice, authorities may choose to be flexible so that beneficiaries can attest to their skills and professional knowledge through informal methods for practical employment training. Such an informal approach is not a realistic option for beneficiaries with higher education diploma.

Courses are generally free, but **additional participation costs**, such as transportation costs, can **discourage** beneficiaries in financially insecure situations. When available, ISKUR courses are free for all participants. Other international organisations and civil society actors also offer training typically free of charge. Participants at ISKUR trainings receive a daily stipend to cover their indirect costs for attending the course. Targeted scholarships and per diems seem to be available only on ad hoc basis for trainings organised by other actors.

While a full picture is not available of beneficiaries' participation rates in Turkish vocational training, available data and focus group discussions suggest that **very few take part in courses** and the **vast majority did not find a job following the training**. Official government sources claim that around 75.000 Syrians have attended vocational training courses¹⁴, less than 3% of the total number of Syrians under temporary protection. The effectiveness of the training courses is not systematically monitored and evaluated for participants in general. An earlier general evaluation by the World Bank of the Turkish vocational training system suggested that the trainings organised by ISKUR had an overall insignificant effect for all participants, with a small impact on the quality of employment.¹⁵ Applicants and beneficiaries are even less likely to feel the positive impact of these courses, as they usually lack the financial and social network that underpins the potential success of vocational training.

Compared to the four Central and Eastern European pilot countries, **Turkey still needs to introduce a clear reliable legal framework** and **procedural facilitations** for beneficiaries to attend vocational training courses. EU standards under the Qualification Directive already guarantee beneficiaries' equal treatment in terms of vocational training, employment related education (Article 26) and skills recognition (Article 28(1)) and ensure that alternative assessment methods exist, when beneficiaries miss relevant documents (Article 28(2)). A current EU reform proposal would further clarify and reinforce these standards by explicitly including vocational training as part of the integration measures that need to be individualised and match beneficiaries needs (Article 38). As a result of these EU standards, beneficiaries of international protection are legally entitled to vocational training across the EU, even in new destination countries in Central and Eastern Europe. However, beneficiaries of international protection can still encounter procedural obstacles, especially if trainings are only provided in the national language or if official recognition of prior learning is required. The special situation and needs of beneficiaries of international protection are rarely taken into account. In traditional destination countries in Western and Northern Europe, vocational training courses are included as a comprehensive part of the employment integration path, adapted to the various profiles and languages of beneficiaries of international protection.

14 M. Çavuşoğlu, *Turkey and the Syrian Refugee Crisis: An Example of Humanity*, In: *Turkish Policy Quarterly*, Fall 2016

15 The World Bank, *Turkey – Evaluating the impact of ISKUR's vocational training programs: Final report*, World Bank Group, Washington DC, 2013

Compared to international standards, the Turkish legislation on vocational training is likely to be in line with the Geneva Convention’s minimum standard (Article 22(2)) for refugees. For now, persons under temporary protection seem to be given priority in practice for targeted support, but their legal situation is still unclear, as all groups other than stateless persons and refugees are required to wait 6 months, before legal enrolment in ISKUR’s vocational training courses.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Applicants	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
At least same treatment as accorded to foreigners in general in education other than elementary education (Geneva Convention, Article 22(2))	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Equal treatment with nationals (recast Qualification Directive, Article 26(2))	Red	Red	Red	Red	Red

Red: Major gaps emerge

Yellow: Minor gaps emerge

Green: No evidence of gaps

Note: Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.

Education for children of beneficiaries of international protection

Education provides children with the perspective of personal development, social mobility, better employment prospects and a new social network. The Common Basic Principles confirm that the education of migrants, particularly children, must be emphasised for social inclusion and better integration outcomes. Schools should be places for interaction between beneficiaries of international protection and the local community, where the integration process can thrive through mutual learning and mutual understanding. This dialogue enhances the effects of adult language learning programmes and social orientation and can reach out to more isolated members of beneficiaries of international protection, such as stay-at-home parents. Teachers are the first in line to see and react to integration issues, such as physical and mental health distress, risk of drop out due to legal and/or financial instability or bullying and discrimination. Including refugee children in the classroom is both a challenge and an opportunity to improve the general quality of education for all pupils. The educational programmes will be better adapted to current issues of the society, such as rising extremism and xenophobia, and better promote multilingualism and citizenship and social skills for all pupils.

Children from these protection groups are only starting to be offered a long-term perspective in the mainstream Turkish education system. After an initial focus on crisis solutions, the Turkish Ministry of National Education has reported increased efforts to adapt national legislation and improve coordination nation-wide. **Still, no children from any protection group are systematically supported** to make it through the mainstream Turkish education system.

Children from all protection groups have the right to education, but they **do not have an explicit legal right to equal treatment in education.** Primary

education is compulsory for all until the age of 12, after which all applicant and beneficiary children can legally enrol in free public secondary education. Applicants, refugees, conditional refugees, children under subsidiary protection and, only since very recently, children under temporary protection must be placed within the mainstream public education system. The Provincial Education Commissions determine the exact criteria for the placement in the education system and the procedures for the placement tests, when documents about previous education are missing. Until the 2016/2017, instead of mainstream public schools, children under temporary protection could enrol in a parallel system of temporary education centres (TECs) that are in the process of a gradual phase out.

The availability of information on educational progress differs significantly for children under different protection groups. Data is missing on the overall number and the enrolment level of school-age applicants, refugees, conditional refugees and children under subsidiary protection. Studies suggest that most are enrolled in compulsory schooling.¹⁶ More information is available on Syrian children under temporary protection, but estimates greatly differ, with the number of school-aged children between 830.000 (Turkish Ministry of National Education) and 930.000 (UNHCR), and an estimated overall enrolment rate between 37% (UNHCR) and 59% (Turkish Ministry of National Education).¹⁷ The enrolment rate of children living in camps is estimated to be significantly higher (85%), than those living outside of camps, in urban areas (30%), but enrolment rates seem to differ largely even among provinces, districts and neighbourhoods (for example, 14% in Istanbul).¹⁸ While Turkey has **gradually started to include Syrian children in the mainstream Turkish education system, the large majority still follows an outdated Syrian curriculum in temporary education centres**, keeping children in formal education but limiting their future prospects in Turkey.

Children from all protection groups **need to catch up in the mainstream classroom without any systematic targeted language and educational support measures**. NGOs and international organisations try to fill this immense

16 See for example: Asylum Information Database, *Country Report: Turkey*, ECRE, 2015.

17 Estimates from the Turkish Ministry of National Education: *Regional Refugee & Resilience Plan 2017-2018*, p. 41.

Estimates from UNHCR: UNHCR, *Thematic Update. Turkey. Education External Update*, UNHCR, 2016.

18 A. Kaya & A. Kirac, *Vulnerability assessment of Syrian refugees in Istanbul*, Support to Life, 2016, p. 27.

gap in supporting beneficiary children, focusing mainly on Turkish language classes for children. School orientation programmes and preparatory classes are scarce and if available at all, organised in an ad hoc manner and managed informally. The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) assessed Turkey's integration policies at school to be critically weak and far behind other OECD countries:

“Beyond issues of legal access, immigrant pupils can access what general support exists for disadvantaged students. But if they have different needs than peers with similar social backgrounds (e.g. newcomers or those with limited knowledge of Turkish) they are not entitled to targeted support. No nation-wide policy has been developed to implement the general guidelines from the Education Ministry. Without clear requirements, schools are not prepared to address new needs and opportunities, and pupils do not get the support they need throughout their school career. Furthermore the state does little through its policies and guidance to implement intercultural education in schools, besides a passing reference in the Citizenship, Democracy and Human Rights courses to diversity and discrimination against migrants.” www.mipex.eu/turkey

As a result of their family's difficult situation and the limited targeted support at school, children from all protection groups are at a **high risk of dropping out of school. They attain significantly lower levels of education** both compared to Turkish children and to the pre-conflict situation in their country of origin. For example, only 2.2% young Syrians are enrolled in university education in Turkey, while university enrolment was around 20% in Syria before the war.¹⁹ A major drop occurs at the end of the compulsory primary education cycle, around the age of 12, especially for children from Afghanistan and Syria.²⁰ High dropout rates are commonly linked to the marginal economic situation of their families that force **children to start working as soon as possible to contribute to the insufficient family income. Rules for secondary school placement are also not well adapted** to keep children in school, as equivalence exams are typically organised once-a-year in some provincial capitals. Later on, prospective university students, who completed their education outside of Turkey or in temporary education centres, need to go through the same ordinary procedures and exams as foreigners, without any additional facilitations. This means beneficiaries are required to pay an application fee for the exam or to provide documentary evidence of previous education. If admitted, persons under temporary protection do not have to pay the tuition fees in state universities, but normal fees would

19 UNHCR, *Thematic Update. Turkey. Education External Update*, UNHCR, 2016.

20 Based on Focus Group Discussions.

apply to all other protection groups.

The findings from the pilot project in Central and Eastern Europe demonstrate the enormity of the challenge that Turkey faces to substantially improve structures at school. As new countries of asylum, targeted support remained relatively limited, but at least free language support was available in schools in all pilot countries. These measures were necessary but clearly insufficient in their scope to significantly curb the risk of drop out and enhance children's prospects in education, employment and social life. **Integration policies at school are slow to change not only in Turkey but also in many other OECD countries.** Under EU law, in sharp contrast with the situation of children under temporary protection in Turkey, education can be organised separately from the mainstream curriculum only until recognition (Article 14, recast Reception Conditions Directive), when children gain secure and full access to the mainstream school system (Article 27 (1), recast Qualification Directive). As a response to post-2014 arrivals, more and more EU Member States have been improving the scope and reach of their targeted educational measures, such as short introduction classes, sustained and professional language classes and systematic school mentoring programmes.²¹

The right to education remains unequal for the different groups even compared to the limited guarantees of the Geneva Convention. Turkish legislation on beneficiaries' education seems to be in line with EU standards for most protection groups, with the critical exception of children under temporary protection. For applicants, refugees, conditional refugees and persons under subsidiary protection, Turkey goes somewhat beyond the minimum of ensuring equal treatment in elementary education, but temporary educational centres maintain the difference with nationals both in law and practice for children under temporary protection.

21 See for example: M. Crul, Refugee children in education in Europe. How to prevent a lost generation? SIRIUS Network Policy Brief Series, Issue No. 7, 2017.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Applicants	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
Same treatment as nationals in elementary education (Geneva Convention, Article 22(1))	Green	Green	Green	Green	Red
At least same treatment as accorded to foreigners in general in education other than elementary education (Geneva Convention, Article 22(2))	Green	Green	Green	Green	Red
Equal treatment with nationals for minors' education (recast Qualification Directive, Article 27(1))	Green	Green	Green	Green	Red
Equal treatment for adults in the general education system with third country nationals (recast Qualification Directive, Article 27(2))	Green	Green	Green	Green	Green

Red: Major gaps emerge

Yellow: Minor gaps emerge

Green: No evidence of gaps

Note: Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.

Language learning and social orientation for beneficiaries of international protection

Social orientation and language learning provide basic practical knowledge to help beneficiaries of international protection to get by daily life. Sufficient knowledge of language, institutions, administration and social norms opens up greater possibilities in public life, from greater involvement in social activities to access to the housing and labour market, health and social systems, training and education and can facilitate access to long-term residence and citizenship. Involving volunteers in these programmes can help to bridge the cultural divide with newcomers and inform public opinion about refugees' realities.

Turkey still largely neglects the key role of rapid practical orientation and targeted language support. This undermines the effectiveness of harmonisation efforts in other fields. Without swift and systematic targeted support, **beneficiaries left on their own will need much more time to learn the basic norms and the language**, potentially leading to greater conflict, in particular with Turkish administration, and to greater frustration, both for beneficiaries and society.

None of the protection groups are entitled to systematic support to learn Turkish and acquire basic practical knowledge about the country. The relevant legislation merely allows for participation in language learning and social orientation courses (LFIP, Article 96(2)). Authorities do not have the legal duty to organise and implement language support and social orientation (LFIP, Article 96(1)).

The majority of applicants and beneficiaries **learn some Turkish informally** on the street and through interaction. Public Education Centers offer some

general Turkish courses, where everyone can enroll for free, but practices differ from center to center. Comprehensive information is missing about the regularity, length, level, quality and enrolment rate of these courses. Data is also lacking on civil society actors who need to work actively to bridge the language gap without systematic coordination, monitoring and evaluation in the absence of significant state efforts. When dealing with state authorities, interpretation is typically ad hoc and informal and beneficiaries cannot be sure of the interpreter's quality and the legal accountability.

Applicants and beneficiaries are also largely **left on their own to figure out the practicalities of Turkish daily life**. DGMM announced on its website that its Harmonisation and Communication Department would organise social orientation courses, but this has still not yet been systematically implemented. International organisations and civil society are again at the forefront, without the support of systematic coordination, monitoring and evaluation. If available at all, courses are organised rather informally in an ad hoc manner and information is missing about their content and quality.

Turkey's approach to date differs significantly from current EU requirements, as targeted language learning and social orientation receiving increasing attention. Contrary to Turkish legislation, beneficiaries of international protection are entitled to integration support in the EU (recast Qualification Directive, Article 34). The content of this support is expected to be clarified and broadened to explicitly include language courses, civic orientation and integration programmes and targeted vocational training, all taking into account beneficiaries' specific and individual needs (proposal for Qualification Regulation, Article 38(1)).

Unlike Turkey, most other OECD and OSCE countries offer state-sponsored language training to all legally resident foreign adults including humanitarian migrants. Many have started opening up state supported language courses already for asylum seekers with high probability of recognition and sometimes even obliging them to learn the language, as part of a wider, individualized integration programme.²² Integration courses are less common and generally short (<60 hours). The duration of these language programmes varies significantly in terms of the number of hours of instruction and the level of proficiency provi-

22 For more, see the European Website on Integration <https://ec.europa.eu/migrant-integration>

ded. The range extends from around 100 to 2700 hours and from CEFR level A1 (i.e. basic everyday expressions) to B1/B2 (i.e. interaction in most everyday situations). So far, the most common level of support is until A2/B1. Most programmes have a separate ‘literacy’ track, involving ‘pre-courses’ in literacy and/or additional hours of instruction. Overall, the availability of specialised tracking by education level is often uneven across the country and concentrated in urban and immigrant-dense areas. The traditional countries of immigration and Nordic countries tend to offer the most flexible language training, usually including part-time/evening/weekend courses, distance learning, one-on-one tutoring, free child-care, transportation subsidies, continuous intake to avoid long waiting lists.

This report finds no clear evidence that Turkey is indeed facilitating the integration process as far as possible, as it is required by the Geneva Convention’s relevant standards (Article 34). Comprehensive data is lacking on state funding for language and orientation classes that would allow to assess state efforts. In the absence of data, **practice suggests that Turkey does not provide sufficient support for language learning and social orientation for any of the protection groups** to the extent required by the Geneva standards.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Applicants	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
Facilitating integration as far as possible (Geneva Convention, Article 34)					
Ensuring access to integration programmes taking into account the specific needs of beneficiaries (recast Qualification Directive, Article 34)					

Red: Major gaps emerge Yellow: Minor gaps emerge Green: No evidence of gaps

Note: Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.

Building bridges between beneficiaries of international protection and citizens

Social cohesion is built through the active participation in public life of both newcomers and the receiving society. Frequent occasions for interaction, such as voluntary initiatives, mentorship programmes and participation in decision-making processes contribute to mutual understanding and a shared sense of belonging.

Turkey's emerging concept of harmonisation has not yet brought about the necessary paradigm shift to promote socio-cultural integration. Overall, socio-cultural integration is not a state-sponsored process and it **remains largely spontaneous, dependent on ad hoc possibilities for interaction.** In the absence of any platform for structural dialogue, interaction with citizens is typically limited to short conversations with shopkeepers, colleagues and neighbours.

None of the protection groups in Turkey can benefit from a national "Adaptation Strategy" that would define the two-way process of harmonisation and the roles of both beneficiaries and citizens. **Nor do they have any right to be formally involved** in the different policymaking and consultation processes. Authorities have very limited voluntary activities on "harmonisation" (Article 96(1), LFIP). DGMM specifically underlines that this concept is different from integration and assimilation, and could be best described as peacefully existing next to each other, rather than living together with a shared sense of belonging to Turkey. This interpretation is **likely to significantly affect the scope of actions and the allocated budget for Turkey's first "Adaptation Strategy" for beneficiaries.**

Several socio-cultural integration projects are running nation-wide, but evidence is lacking for their comprehensive analysis. There is **no systematic data**

on their scope, thematic, methodology, funding, the number and profile of participants or exact **results and effectiveness**. Projects are likely to target Syrians under temporary protection and are typically organised in the provinces close to the Syrian border. With a direct interest and responsibility in social cohesion, **local authorities seem to be particularly active** in this field, together with civil society actors and international organisations. The amount of central government funding for these activities is unknown and ad hoc, without any further strategic consideration. Turkish legislation and policy has not yet introduced targeted integration support for beneficiaries of international protection. **Turkey’s first “Adaptation Strategy” has a huge potential to address the crucial gaps** in planning, coordination and budget, but DGMM and the other relevant government stakeholders will **need to have a more inclusive understanding of the harmonisation process** and its benefits for the cohesion of Turkish society in general.

The concept and practice of harmonisation can also be **hardly assessed compared to the Geneva Convention’s relevant article** (Article 34), as **data is missing about the exact volume of the administrative and financial input for harmonisation activities** from the Turkish state.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards	Applicants	Refugees	Conditional refugees	Persons under subsidiary protection	Persons under temporary protection
Facilitating integration as far as possible (Geneva Convention, Article 34)					
Ensuring access to integration programmes taking into account the specific needs of beneficiaries (recast Qualification Directive, Article 34)					

Red: Major gaps emerge Yellow: Minor gaps emerge Green: No evidence of gaps

***Note:** Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.*

Conclusions

Asylum and integration are still **undergoing a transformation process** in Turkey. All protection groups are still in need of a secure and facilitated legal path to long-term residence and citizenship, which further secures their status and opens up additional rights. Beneficiaries would need to be guaranteed and supported in rapid family reunification to establish the soonest possible a stable family life necessary for rebuilding their new home. Finding this new home in terms of securing quality housing is particularly difficult for them, as they do not have explicit equal rights in housing and housing support and they cannot benefit from systematic and targeted housing support. Without any systematic employment support, beneficiaries need to rapidly find a job to secure their and their families livelihood, but their chances for legal employment are scarce due to the burdensome and discretionary procedures to obtain a work permit. The procedures for skills validation and recognition of formal qualifications are also extremely complicated. As a result, most of beneficiaries are likely to work informally in low-skilled jobs regardless of their skills and education level. The availability and quality of vocational training courses have slowly been improving, but these improvements are not yet sufficient to increase the chances of beneficiaries to find a job. Children often need to start working as soon as possible to contribute to the insufficient family income. As these learners do not yet receive systematic education support to remain and strive in the mainstream Turkish schools, many of them will drop out at the age of 12, which is the end of compulsory school age in Turkey. Their parents usually pick up limited Turkish language knowledge on the street and need to acquire on their own basic practical knowledge about Turkish daily life and traditions in the absence of systematic state supported language and social orientation courses. Interaction between beneficiaries and Turkish citizens should be further encouraged, as currently it is

largely spontaneous and typically limited to short conversations with shopkeepers, colleagues and neighbours. Even though Turkey is in the process of establishing its first Adaptation Strategy for the various protection groups, beneficiaries themselves are not systematically involved in consultations on harmonisation.

Some new laws and policies have been adopted that **partially address** these major harmonisation issues. Turkey's legal framework is compared in the chart below to the minimum standards required under the Geneva Convention. Even where favourable, this legal framework does **not have yet the capacity to meet the significant gaps in beneficiaries' needs**. Major new laws came into force, such as the Law on Foreigners and International Protection and its Regulation, the Temporary Protection Regulation and the Regulation on Work Permits of Foreigners provided with Temporary Protection. Further legislation is necessary to legally guarantee explicit equal rights for beneficiaries in all integration areas and ensure targeted state support where necessary, especially in field of housing, employment, education, language learning and social orientation. Government actions and programmes have intensified, but remain rather ad hoc and patchy. These actions are not yet comprehensive or coordinated enough to address the enormous challenges and changing realities on the ground. Asylum statistics and data has been slowly improving, but publicly available data is not yet sufficient, robust and regular enough to adequately monitor and evaluate the effects of Turkey's legislative, administrative and financial efforts, give credit for positive developments and identify precisely the causes of gaps.

Comparison between the situation in Turkey and relevant international and EU standards		Applicants (numbers unknown)	Refugees (<100)	Conditional refugees (≈300,000)	Persons under subsidiary protection (5-6 persons)	Persons under temporary protection (nearly 3 million)
Residency and citizenship	Facilitating naturalisation as far as possible, in particular expedited procedures and fee reduction (Geneva Convention, Article 34)	N/A				
Family reunification	Respecting the principle of family unity (Final act of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons)	N/A				
Housing	At least same treatment as accorded to foreigners in general in housing (Geneva Convention, Article 21) Freedom of movement subject to restrictions applicable to foreigners in general (Geneva Convention, Article 26)	N/A				
Employment	Most favourable treatment accorded to foreigners in employment (Geneva Convention, Article 17)					
Vocational training	At least same treatment as accorded to foreigners in general in education other than elementary education (Geneva Convention, Article 22(2))					
Education	Same treatment as nationals in elementary education (Geneva Convention, Article 22(1)) At least same treatment as accorded to foreigners in general in education other than elementary education (Geneva Convention, Article 22(2))					
Language learning and social orientation	Facilitating integration as far as possible (Geneva Convention, Article 34)					
Building bridges	Facilitating integration as far as possible (Geneva Convention, Article 34)					

Red: Major gaps emerge **Yellow: Minor gaps emerge** **Green: No evidence of gaps**

Note: Not all European countries fully comply with these standards, which leads the European Commission and national and EU courts to call for changes in legislation and practice. The transposition of these standards is an obligation for EU Member States under EU law. Turkey will be able to directly compare itself on all of these indicators after publication of the NIEM results for 15 EU Member States, including updated results for the 4 pilot countries.

Turkey has not secured access to a durable solution and all the protection rights required under the Geneva Convention. The overwhelming majority of people in need of protection in Turkey face relatively unfavourable conditions for integration, far below international and EU standards. The statuses of refugees and beneficiaries of subsidiary protection could provide a relatively favourable legal framework while waiting for the durable solutions of long-term residence, naturalisation and state-sponsored Turkish language learning and social orientation. Unfortunately, these statuses are under-used in the Turkish context and applied to only a few dozen people in need of protection. These statuses could be opened up to Syrians, Afghans, Iraqis, Somalis and all other protection groups, as happens in EU countries and other destination countries. Opening up a clear policy for long-term residence and naturalisation is also a solution for long-settled legal residents like most persons under temporary protection.

The EU's role and ability to help Turkey close these gaps is contested. Turkey's initial, modest, but noteworthy reforms have not been further supported by EU policymakers to transform the currently patchy legal framework into a comprehensive protection system. **Turkey's legislation was not fully assessed for its compliance with the Geneva Convention for all protection groups**, which is a necessary precondition before Turkey is considered a "safe third country" for the purposes of the EU-Turkey Statement. This EU approach is a **major difference compared to the four pilot countries from Central and Eastern Europe**, where the **stable legal framework of the Common European Asylum System (CEAS) shaped and improved integration standards and supported transition** in general with better quality laws. **The "Facility for Refugees in Turkey" could improve the implementation of existing laws and procedures** with its overall amount of 3 billion euro for 2016-2017, but it is **likely to miss the major underlying protection gaps** that will undermine its effectiveness. Almost around one-third of the Facility is committed to humanitarian aid focusing on the essential basic needs primarily of Syrians under temporary protection, providing emergency support on a short-term, but not addressing long-term integration gaps. Longer-term actions concentrate around education and health. These projects partly address specific and crucial gaps, such as mainstream school infrastructure, catch-up education and back-up training, but they also seem to be partly directed to policies and practices maintaining inequalities, such as schooling in temporary education centres. The amount dedicated to migration management, where DGMM would need substantial support for training and better

coordination, is relatively low and focus on returns and Coast Guard capacity building. Support for capacity building on harmonisation seems to be largely neglected.²³ As part of the EU-Turkey Statement, **EU Member States committed to alleviate the burden on Turkey's newly emerging protection capacity**, but the low number of beneficiaries resettled from Turkey – 4618 resettled by April 2017 and pledges of 26,112 – **does not match the ambitious resettlement programme** announced, even though MIPEX scores confirm that the **EU countries have a much greater capacity for refugee integration**.²⁴ Overall, **Turkish stakeholders are likely to be left without clear framework, guidance and adequately directed funding on improving their national laws, policies, capacities and practices** on international protection and harmonisation.

The example of the Central and Eastern European countries underline the risks of this controversial EU approach. The four pilot countries might have been a few steps ahead of Turkey at the beginning of the 2014 arrivals, as their legislation has been in line with the Common European Asylum System. However, significant challenges remained in practice and transformation has slowed down in the absence of continued EU support for better implementation and enforcement. This **neglect for enforcement** left the pilot countries **rather inactive** in the current wave of arrivals, or **even opened up a crucial political space for challenging the current asylum and integration standards**, as it is the case for Hungary and Poland. Like other Eastern and Central European countries facing similar problems, Turkey as a center to test the boundaries of new global restrictive/security approaches to international protection, poses an example that is worth observing. And it seems that millions of people who continue their lives under the protection of Turkey will have to continue their lives for a while with a “temporary” legal status in the environment of international political disputes.

23 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf

24 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf



www.multicivilinnyum.org

Civil Society Dialogue Harmonisation of Refugees Project

Comparison between Turkey and EU countries:
Harmonisation is the way to protection

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

