

**T.C.**  
**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**  
**Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü**

**ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ ve TÜRKİYE**

**Uzmanlık Tezi**

**Hazırlayan**  
**Tuğçe Elif NAKHOUL**

**Tez Danışmanı**  
**Doç. Dr. Filiz KARTAL**

**Ankara**  
**Eylül 2014**

## TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın her aőamasında bilgi ve deneyimleri, yapıcı eleőtirileri, değerli tavsiyeleri ve katkıları ile bana yol gőstermiő olan danıőmanım Doç. Dr. Filiz KARTAL'a ve değerli YİH Uzmanları Bıldan AYTEK, Fatih UYSAL ve Mehmet SEVİM'e en içten teşekkür ve saygılarımı sunarım.

Ayrıca tez çalışmaları süresince fikir alışveriőinde bulunduğum çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğünde görevli mesai arkadaşlarıma vermiş oldukları katkılar için teşekkür ederim.

Son olarak, tüm çalıőmalarım boyunca bana maddi ve manevi her türlü desteği veren anneme ve eőime teőekkürlerimi sunarım.

## **İÇİNDEKİLER**

<b>TEŞEKKÜR</b>	<b>ii</b>
<b>KISALTMALAR</b>	<b>iii</b>
<b>TABLO ve ŞEKİLLER LİSTESİ</b>	<b>iv</b>
<b>GRAFİKLER LİSTESİ</b>	<b>v</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>1</b>

## **I.BÖLÜM**

### **ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ**

1.1 Göç, İşgücü Göçü ve Göçmen İşçi Kavramları	4
1.2 Göçmen İşçilerin Sınıflandırılması	9
1.3 Uluslararası İşgücü Göçünün Nedenleri, Kaynak ve Hedef Ülkelere Etkileri	10
1.4 21. Yüzyılda Uluslararası İşgücü Göçü	12
1.4.1 Göç Alan Ülkelerdeki Demografik Değişimler	14
1.4.2 Göçün Coğrafi Yönelimindeki Değişimler	20
1.4.3 Göçmen Profilindeki Değişimler	25
1.4.4 Göç Süresindeki Değişimler	28
1.4.5 Küresel Kriz Sonrası Göçmenler ve İşgücü Piyasaları	30

## **II. BÖLÜM**

### **İŞGÜCÜ GÖÇÜ POLİTİKALARI**

2.1 Uluslararası Yaklaşımlar ve Düzenlemeler	36
2.1.1 İşgücü Göçü ve Göçmen İşçilere İlişkin Uluslararası Düzenlemeler	39
2.1.1.1 İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme	39
2.1.1.2 Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme	41
2.1.1.3 Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme	44
2.1.1.4 Dünya Ticaret Örgütü Hizmet Ticaret Genel Anlaşması	49
2.2 Talebe Dayalı Göç Sistemleri	51
2.3 Arza Dayalı Göç Sistemleri	52

2.3.1	Puanlama Sistemi	52
2.3.2	Kotalar ve Sayısal Sınırlamalar	54
2.3.3	Serbest Dolaşım Rejimi	54
2.3.4	İkili Anlaşmalar	55
2.3.5	Diğer Uygulamalar: Mavi ve Yeşil Kart Örnekleri	57
2.4	Uluslararası Politika Süreçleri	60
2.5	Uluslararası İşgücü Göçü Politika Önerileri	63
2.5.1	Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Politika Önerileri	64
2.5.2	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) Politika Önerileri	71

### **III. BÖLÜM**

#### **TÜRKİYE ve İŞGÜCÜ GÖÇÜ**

3.1	Türkiye'den Yurtdışına Yönelen İşgücü Göçü	80
3.2	Yurtdışından Türkiye'ye Yönelen İşgücü Göçü	102
3.3	Politika Önerileri	122
	<b>SONUÇ</b>	<b>128</b>
	<b>KAYNAKÇA</b>	<b>132</b>

## KISALTMALAR

<b>a.g.e:</b>	Adı Geçen Eser
<b>a.g.r:</b>	Adı Geçen Rapor
<b>AB:</b>	Avrupa Birliği
<b>AK:</b>	Avrupa Konseyi
<b>BM:</b>	Birleşmiş Milletler
<b>ÇSGB:</b>	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>DTÖ:</b>	Dünya Ticaret Örgütü
<b>GATS:</b>	Hizmet Ticaret Genel Anlaşması
<b>GFMD:</b>	Küresel Göç ve Kalkınma Forumu
<b>GMG:</b>	Küresel Göç Grubu
<b>GSYH:</b>	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
<b>ILO:</b>	Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>IOM:</b>	Uluslararası Göç Örgütü
<b>İŞKUR:</b>	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>MEB:</b>	Milli Eğitim Bakanlığı
<b>OECD:</b>	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
<b>TÜBİTAK:</b>	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
<b>YÇİHK:</b>	Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki 4817 sayılı Kanun
<b>YÖK:</b>	Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı
<b>YUKK:</b>	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## TABLO ve ŞEKİLLER LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Uluslararası Öğrenci Stoku,2009-2010	27
<b>Tablo 2:</b> Ulusal Göç Politikalarının Değerlendirilmesi	79
<b>Tablo 3:</b> Türkiye'nin Avrupa Ülkeleri ile 1960'lı Yıllarda İmzalamış Olduğu İkili İşgücü Anlaşmaları	83
<b>Tablo 4:</b> 1961 ve 1975 Yılları Arasında Yurtdışına Gönderilenler	87
<b>Tablo 5:</b> 1975- 1994 Yılları Arasında Yurtdışına Gönderilenler	89
<b>Tablo 6:</b> Türkiye'nin İkili İşgücü Anlaşması İmzaladığı Ülkeler	93
<b>Tablo 7:</b> Türkiye'nin İmzalamış Olduğu İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları	94
<b>Tablo 8:</b> Son Yıllarda İŞKUR Aracılığıyla Yurtdışına İşçi Gönderilen Ülkeler	99
<b>Tablo 9:</b> Yıllara Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayısı	109
<b>Şekil 1:</b> Uluslararası Göçmenlerin Kaynak ve Hedef Ülkeye Göre Dağılımı	22

## GRAFİKLER LİSTESİ

<b>Grafik 1:</b> OECD Ülkelerinde Yaşa Bağlı Olarak Çalışma Çağındaki Nüfusa Katılanlar ve Bu Nüfustan Ayrılanlar Arasındaki Fark Tahmini,2020	15
<b>Grafik 2:</b> Doğal Artışların ve Net Göçün Yıllık Ortalama Nüfus Büyümesine Katkısı,2002-2012	17
<b>Grafik 3:</b> Doğal Artışların ve Göçün Gelişmiş Bölgelerdeki Nüfus Büyümesine Katkısı,1950-1960/2040-2050	18
<b>Grafik 4:</b> Doğal Artışların ve Göçün Gelişmekte Olan Bölgelerdeki Nüfus Büyümesine Katkısı,1950-1960/2040-2050	19
<b>Grafik 5:</b> Doğal Artışların ve Göçün Avrupa'daki Nüfus Büyümesine Katkısı, 1950-1960/2040-2050	19
<b>Grafik 6:</b> Uluslararası Göçmenlerin Kaynak ve Hedef Ülkeye Göre Sayısı,1990-2013	23
<b>Grafik 7:</b> Sürekli Göçün OECD Ülkelerinde Dağılımı,2007-2012	28
<b>Grafik 8:</b> Bazı OECD Ülkelerinde Sürekli Göç Akışları, 2007-2011 Ortalaması ve 2012 yılı.	29
<b>Grafik 9:</b> Vasıf Seviyelerine Göre İşgücü Arz ve Talebi Arasındaki Net Farklar,2000-2020,AB	32
<b>Grafik 10:</b> Uluslararası Göçe İlişkin Hukuki Belgelerin Onaylanma Durumu,1950-2013	43
<b>Grafik 11:</b> 1966-2013 Yılları Arası Yurtdışı Göndermeleri	96

## GİRİŞ

Uluslararası işgücü göçü sanayileşme ile birlikte günümüze kadar büyük bir değişimden geçerek sosyal ve ekonomik yaşamın önemli bir parçası haline gelmiştir. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle üretim kitlesel bir boyut kazanmış; bunun sonucunda ise işgücü üretime bağlı olarak yer değiştirmeye başlamıştır. İşgücünün kitlesel üretim yapan ülkelere doğru ilerlemesi, uluslararası işgücü göçünün oluşmasındaki belirleyici nedenlerden birisi olmuştur.

Günümüzde ise içinde bulunduğumuz bilgi çağı küreselleşme ile şekillenmiş; iletişim ve ulaşım kaynaklarının gelişmesi sınırların daha kolay ve daha hızlı aşılır hale gelmesine neden olmuştur. Dünya insanlar için küçülmüş; bu durum ülkeler ve hatta kıtalar arasındaki insan hareketliliğinin bir başka ifade ile göç hareketlerinin yoğunlaşması ile sonuçlanmıştır.

Uluslararası göçlerin artışıdaki bir diğer etken ise küreselleşme ile birlikte zenginliğin dünyanın gelişmiş ülkelerine, yoksulluğun ise az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere yoğunlaşması sonucu ülkeler arasındaki gelir dağılımı adaletinin bozularak; yoksulluğun önemli ölçüde artmış olmasıdır.<sup>1</sup>

Sonuç olarak, her geçen gün daha fazla insan daha iyi bir yaşam için başka ülkelere göç etmektedir. Küresel ölçekte ortaya çıkan bu yoğun göç hareketliliği nedeniyle Castles ve Miller, içinde bulunduğumuz çağı “göçler çağı”<sup>2</sup> olarak adlandırmaktadır. Nitekim 1990 yılında göçmen sayısı 154 milyon iken, bu sayı 2000 yılında 175 milyona, 2013 yılında ise 232 milyona ulaşmıştır.<sup>3</sup> Kısaca, dünya genelinde göçmenlerin sayısının hiç olmadığı kadar yüksek bir seviyeye ulaşması Castles ve Miller’ı içinde bulunduğumuz çağı “göçler çağı” olarak adlandırmaları bakımından haklı çıkarmaktadır.

---

<sup>1</sup> Şenay Gökbayrak, “Uluslararası Göçler ve Kadın Emegi”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı:86,2006,s3.

<sup>2</sup> Stephen Castles, Mark J Miller, *Göçler Çağı - Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üni.Yayınları, 2008.

<sup>3</sup> <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>, (Erişim Tarihi : 12/07/2014).



Göç günümüzde tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren ve üzerine düşülmesi gereken uluslararası boyut kazanmış bir mesele haline dönüşmüştür. Göçmenlerin çoğu, istihdam edilme ve daha iyi bir yaşam standardı bulma umudu ile göç etmektedirler. Bu sebeple son on yılda dünyada en hızlı büyümeyi yaşayan göç türü uluslararası işgücü göçü olmuştur.

Uluslararası göçün dinamiklerine yönelik temel görüş, insanların daha yüksek gelir elde etmek ve daha iyi bir yaşam kalitesine sahip olmak için az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere göç ettikleri yönündedir. Ancak, bu durum günümüzde değişime uğramış; göçün hacim olarak büyümesi ve coğrafi olarak yaygınlaşması ile dünyadaki ülkelerin çoğu hedef ülke, kaynak ülke veya transit ülke, hatta çoğu kez aynı anda hepsi birden olarak uluslararası göç sürecinde yer edinmeye başlamıştır.<sup>4</sup>

İnsanlık tarihi kadar eski göç olgusu, günümüzde farklı biçimlerde ortaya çıkmaya ve toplumların değişim süreçlerinde rol oynamaya devam etmektedir. Bu sebeple 21. yüzyılda da canlı tartışmaların konusunu giderek artan önemle göç konusu oluşturmaktadır. Zira içinde bulunduğumuz bu yeni dünya düzeni ile daha da karmaşık bir hal alan göç akımları üzerinde ülkelerin kontrolü her geçen gün zorlaşmaktadır. Sistemli ve kontrollü gerçekleşmediği takdirde başta göç eden kişi olmak üzere göç alan, göç veren ve transit ülkeler açısından ekonomik, sosyal ve kültürel olmak üzere birçok sorunu da beraberinde getiren göç konusu küreselleşme ile beraber uluslararası bir boyut kazanmıştır. Artan göç hareketlerini kontrol edebilme amacıyla içinde bulunduğumuz yüzyılın özellikleri göz önünde bulundurularak oluşturulacak politikalar, güncel uluslararası göç tartışmalarının temelini oluşturmaktadır.

Bu tez çalışmasında, uluslararası işgücü göçünde yaşanan son gelişmelerin incelenerek; konuya ilişkin ulusal ve uluslararası politikaların ışığında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Türkiye'nin politika yapıcılarına son dönemdeki gelişmeler sonucu ihtiyaç duyulan kurumsal bilgi gereksiniminin karşılanmasına katkı sağlanması hedeflenmiştir.

---

<sup>4</sup> Gülay Toksöz, Seyhan Erdoğan, Selmin Kaşka, Türkiye'de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasalarındaki Durumları, IOM, Ekim 2012, s11.

Bu amaçla çalışma üç bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümde göç, işgücü göçü ve göçmen işçi kavramlarının tanımı yapıldıktan sonra; uluslararası işgücü göçünün nedenleri, kaynak ve hedef ülkeye olan etkileri incelenmeye çalışılmıştır. Ardından, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) işgücü göçüne ilişkin güncel raporları temel alınarak; 21. yüzyılda işgücü göçünde yaşanan gelişmeler sayısal veriler üzerinden anlatılmıştır. Çalışmanın üzerinde durduğu temel göç tipinin işgücü göçü olması nedeniyle, mülteciler ve sığınmacılar bu çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde uluslararası işgücü göçünün yönetiminde benimsenen politikalar ve uygulamalar açıklanmıştır. İşgücü göçü ve göçmen işçiler ile ilgili olarak BM ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri incelenmiş, bununla birlikte Dünya Ticaret Örgütü'nün Hizmet Ticaret Genel Anlaşması'nın uluslararası düzeyde işgücü göçünün düzenlenmesine duyulan ihtiyaca cevap verip vermediği irdelenmiştir. İkinci Bölümün devamında, uluslararası politika süreçleri incelenerek, küresel düzeyde uluslararası göç ile ilgili atılan adımlar değerlendirilmiştir. İkinci bölüm, ILO ve OECD'nin işgücü göçünün yönetimine ilişkin oluşturdukları politika önerilerinin incelenmesiyle sonlandırılmıştır.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'nin göç veren ülke konumundan, göç alan ve transit ülke konumuna geçiş süreci incelenmiştir. Bu süreç incelenirken öncelikle Türkiye'den yurtdışına yönelen işgücü göçüne ortam hazırlayan unsurlara genişçe yer verilmiş; Türkiye'nin yakın coğrafyalarında gelişen siyasi ve ekonomik değişimin, yurtdışına yönelen işgücü göçünü nasıl etkilediği açıklanmıştır. Çalışmanın bir sonraki safhasında dünyada hacim olarak büyüyen ve coğrafi olarak yaygınlaşan göç hareketleri sonucunda, Türkiye'nin göçmen kabul eden ve göçmenlere başka ülkelere geçiş alanı sunan ülke durumuna gelmesi sonucu son dönemde yapılan hukuki düzenlemeler açıklanmıştır. Edinilen bulgular ışığında Türkiye'nin göç konusundaki politika yapıcılara öneriler sunulmuş ve çalışma sonlandırılmıştır.

# I.BÖLÜM

## ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ

### 1.1 Göç, İşgücü Göçü ve Göçmen İşçi Kavramları

Genel bir ifadeyle göç “kişilerin yerleşmek amacıyla bir iskân ünitesinden diğerine giderek meydana getirdikleri yer değiştirme hareketidir.”<sup>5</sup> Daha detaylı bir tanım vermek gerekirse göçü sosyal, politik, dini ve ekonomik nedenlerle bulunan bölgenin yaşanabilirliğini yitirmesi ile bireylerin bir yerden başka bir yere kendi istekleriyle veya başka güçlerin etkisiyle hayatlarının gelecek kısmının tümünü veya bir kısmını geçirmek üzere yaptıkları bir yer değiştirme hareketi olarak tanımlayabiliriz.<sup>6</sup> Kısaca göç, insanların çeşitli sebeplerden ötürü bireysel olarak ya da topluluklar halinde yaşadıkları yerleri uzun veya kısa süreli kalıcı veya geçici olarak değiştirmeleri olarak ifade edilebilir.

Göçe ilişkin yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere, göç olgusu içinde birçok nedeni barındıran, karmaşık bir kavramdır. Bu sebeple göç üzerine bugüne kadar yapılan çalışmalarda göç hareketleri oluşum nedenlerine, amaçlarına, şekillerine ve sürelerine göre sınıflandırılarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu sınıflandırmalardan ilki de göç hareketlerinin yönüne göre yapılmaktadır. İnsanların ülke içerisindeki yerleşim birimleri arasındaki hareketliliği ‘iç göç’; ülke dışındaki hareketliliği ‘dış göç’ günümüzde ise ‘uluslararası göç’ olarak ifade edilmektedir.

Bir diğer ayırım ise göçü harekete geçiren nedenler açısından yapılmaktadır. Göç hareketleri kişilerin kendi istekleri ile gerçekleştiği gibi zorlayıcı sebeplerin etkisi altında da gerçekleşebilmektedir. Kişilerin kendi arzuları ile gerçekleştirdikleri göç ‘isteğe bağlı’, ‘serbest’ ve ya ‘gönüllü göç’ olarak tanımlanmaktadır. Buna göre,

---

<sup>5</sup> Nedim İpek, *İmparatorluktan Ulus Devlete Göçler*, Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, s1.

<sup>6</sup> Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, Bilim Sanat Yayınları 1999, İstanbul, s685.

insanlar ya da gruplar kimi zaman daha iyi yaşam koşulları, daha elverişli tarım ve coğrafya şartları, kültürel nedenler ve sosyal fırsatlar gibi nedenlerle ve kendi istekleriyle yer değiştirebilmektedir.<sup>7</sup>

Savaş, doğal afetler, dini, siyasi ve etnik baskılar sonucu kişilerin yaşadıkları yeri zorlayıcı sebeplerin etkisi altında terk etmeleri ise ‘zorunlu göç’ olarak tanımlanmaktadır.

Ancak siyasi veya dini baskılar sonucu yapılan toplu göçler ya da, yaşam koşullarını iyileştirmek için ekonomik nedenlerle gerçekleştirilen göçler, isteğe bağlı olarak nitelense bile, bir bakıma zorlayıcı etkeni olan göçlerdir. Bu sebeple isteğe bağlı göçlerde dahi bir zorunluluk bulunmaktadır.<sup>8</sup>

OECD isteğe bağlı yapılan göçlerin dört tip göçmen kategorisini kapsadığını belirtmektedir. Bunlar:

- İşverenler tarafından belirlenen ya da ev sahibi ülke tarafından seçilen tüm ekonomik göçmenler,
- Ekonomik göçmene eşlik eden aile bireyleri,
- Yakın aile üyesi olmayan akrabalar,
- Yeni bir ülkeye yerleştirilmiş mülteciler ve ülkelere özgü diğer kategorilerdir.

Zorunlu göçler ise;

- Eşler ve çocuklar,
- Nişanlılar ve evlatlık edinilen çocuklar,
- Sığınmacı ve korunmaya muhtaç olarak kabul edilmiş kişiler ile,
- Serbest dolaşım rejimi altında uzun süre ikamet etmek için ülkeye giriş yapan kişileri kapsamaktadır.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Nermin Abadan Unat, *Bitmeyen Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s.47-48.

<sup>8</sup> Müzeyyen Gönüllü, “Dış Göç”, *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı :1, 1996, s 95.

<sup>9</sup> OECD, *International Migration Outlook*, 2006,s127.

Bir diğ er sınıflandırma ise göç hareketinin süresi esas alınarak yapılmıştır. 1932 Cenevre Kongresi'nde süresi bir yıl ve daha fazla olan göç hareketleri 'sürekli göç' olarak tanımlanırken, süresi bir yıldan daha az olan göçler ise 'geçici göç' ya da 'kısa süreli göç' olarak kabul edilmiştir.<sup>10</sup>

Çalışmanın üzerinde durduğu temel göç tipinin işgücü göçü olması nedeniyle çalışmada aksi belirtilmedikçe işgücü göçü kavramı ile ekonomik nedenli yasal uluslararası işgücü göçü ifade edilecektir. Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki bölümünde işgücü göçü ve göçmen işçi kavramları açıklanacaktır.

İşgücü göçüne ilişkin evrensel bir tanım bulunmamaktadır. İşgücü göçü kavramı ve bu kavramın tanımı genellikle ulusal politika yapımcılarının görüşlerini yansıtmakta ve bu tanımlar ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterebilmektedirler.<sup>11</sup>

Daha önce değ inildiği gibi göç hareketinin oluşmasında ekonomik, politik, ailevi, dini, doğ a kaynaklı birçok sebep bulunmaktadır. Kişinin göç kararı almasında bu sayılan nedenlerin biri ya da birkaçı birden etkili olabilmektedir. Göç olgusunun karmaşık yapısının sebeplerinden biri de bundan ileri gelmektedir. Her ne kadar birbirinden farklı amaçlarla gerçekleştirilse de, göçlerin büyük çoğunluğu ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Kişilerin iş bulmak veya daha iyi şartlar içinde çalışmak ya da kendilerine, ailelerine daha iyi bir hayat standardı sunmak amacı ile iş olanakları ve refah oranı daha yüksek olan bir bölgeye ya da ülkeye gitmek istemeleri göçü tetikleyen temel etkenlerden biridir. Bu bağlamda istidam amacıyla sınır içi ya da sınırlar arası dolaşım 'işgücü göçü' olarak tanımlanabilir.<sup>12</sup> Uluslararası işgücü göçü ise IOM tarafından kişilerin istihdam amacıyla bir ülkeden diğ erine olan hareketi olarak tanımlanmaktadır.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>Mehmet Fikret Gezin, *İşgücü Göçü ve Avusturya'daki Türk İşçileri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları,1994,s16-17.

<sup>11</sup> OIM,Organisation International Pour Les Migrations, Introduction Sur La Migration du Travail, s3

<sup>12</sup> S.Gülfer İhlamur-Öner, Aslı Şirin Öner, *Küreselleşme Çağında Göç*,İletişim Yayınları,2012,İstanbul,s89.

<sup>13</sup> <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html>

İşgücü göçünün içinde barındırdığı diğer bir olguda göçmen işçilerdir. Bu kavramın tanımı uluslararası belgelerde yapılmaktadır.

Birleşmiş Milletler'in insan hakları alanındaki temel sözleşmelerinden<sup>14</sup> birisi olan ve Türkiye'nin de taraf olduğu Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmenin 2. maddesinin birinci fıkrasında 'göçmen işçi' tanımına yer verilmiştir. Buna göre göçmen işçi, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan bir kişiye atıfta bulunur. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise, Sözleşmede atıfta bulunulan sınır işçisi, mevsimlik işçi, gemi adamı, sahil açığında tesiste çalışan işçi, gezici işçi, projeye bağlı işçi, belirli bir iş için istihdam edilen işçi, serbest çalışan işçilerde göçmen işçi olarak kabul edilmektedir.

ILO'nun 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesinin On birinci maddesinde ise göçmen işçi teriminin tanımı, bir ülkeden diğerine kendi hesabına çalışma dışında istihdam edilmek amacıyla göç eden kişi ile düzenli olarak göçmen işçi olarak kabul edilmiş kişi olarak yapılmıştır. Sözleşme, sınır işçilerini, serbest meslek ve sanat erbabının kısa süreli girişlerini ve gemi adamlarını göçmen işçi kapsamına almamıştır. Bu açıdan Birleşmiş Milletler'in Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesinden farklılık gösterir.

ILO'nun 1975 tarihli ve 143 sayılı Kötü Koşullarda Göç ve Göçmen İşçilere Fırsat ve Muamele Eşitliğinin Sağlanmasına ilişkin Sözleşmesinin on birinci maddesindeki göçmen işçi tanımı 97 sayılı Sözleşmede yer alan tanımla benzerlik göstermektedir. Bu tanıma göre, göçmen işçi kendi adına olmayıp, başkası tarafından çalıştırılmak

---

(Erişim Tarihi : 30/08/2014)

<sup>14</sup> Birleşmiş Milletler'in yedi temel sözleşmesi bulunmaktadır. Bunlar; Irkçılığa Dayalı Her Türlü Ayrımcılığın Yok Edilmesi Sözleşmesi (21 Aralık 1965), Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (16 Aralık 1966), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (16 Aralık 1966), Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (18 Aralık 1979), İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme (10 Aralık 1984), Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (20 Kasım 1989), Bütün Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesidir.(18 Aralık 1990).

amacıyla, bir ülkeden diğerine göç eden ya da göç etmiş bulunan bir kimse ile göçmen işçi olarak bir ülkeye kabul edilen kimseyi kapsamaktadır.

Avrupa Konseyi'nin 1979 tarihli Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsü Hakkındaki Sözleşmesinin birinci maddesinde, göçmen işçi kavramı sözleşmenin tarafı olan bir ülke vatandaşına, yine sözleşmenin tarafı olan diğer bir devlet tarafından kendi ülkesinde ikamet etmek ve çalışmak üzere izin verilen kişi olarak tanımlanmıştır. Bu Sözleşme, sınır işçilerini, sanatçıları, kısa süreler için tutulmuş diğer gösteri elemanlarını ve sporcular ile serbest meslek sahiplerini, deniz adamlarını, staj yapanları, mevsimlik işçileri, bir akit tarafın kendi ülkesi dışında üstlendiği ve tescil ettirdiği merkezden yürüttüğü belli bir iş için istihdam ettiği diğer akit taraf vatandaşları olan işçileri kapsamamaktadır. Anlaşıldığı üzere buradaki göçmen işçi tanımı da kapsam bakımından çok sınırlıdır.

İşgücünün bir ülkeden başka ülkeye göç etmesi önemli sorunları da beraberinde getirmektedir. Zira göçmenler, göç ettikleri ülkelere yasal olmayan yollardan da giriş yapabilmektedirler. Bu durum son yıllarda birçok ülkenin karşı karşıya kaldığı düzensiz göçmen kavramını karşımıza çıkarmaktadır.

'Düzensiz göçmen' terimi geldiği ülkeye yasadışı yollardan giriş yapan veya vizenin geçerlilik tarihinin sona ermesinden dolayı transit ülkede veya ev sahibi ülkede kalmak için yasal hakkı bulunmayan göçmen kişileri tasvir etmektedir. Bu terim ev sahibi ülkeye ya da transit ülkeye giriş kurallarını ihlal eden yabancılar, makul bir neden bulunmaksızın iltica hakkı almaya teşebbüs eden kişiler veya ev sahibi ülkede kalış izni olmayan diğer her türlü kişi olarak tanımlamaktadır.<sup>15</sup> Buldukları ülkelere yasal izne sahip olmadan giren ve çalışan kişileri yasadışı göçmen olarak tanımlamak, göçmenlerin suçlu olarak kabul edilmesi anlamını da taşıyabileceğinden, bu gruptaki göçmenler için düzensiz göçmen teriminin kullanılmasının daha yerinde olacağı düşünülmektedir.

---

<sup>15</sup> IOM, Uluslararası Göç Örgütü, Göç Yönetiminin Esasları, Cilt 1,s14.

Bu hususta ILO 'yasadışı göçmenler' ifadesinin, normatif bazı çağrışımları, yan anlamları vardır ve bir suçun işlendiği fikrini taşımaktadır<sup>16</sup> demektir.

## 1.2 Göçmen İşçilerin Sınıflandırılması<sup>17</sup>

Göçmen işçilerin sınıflandırılması genellikle faaliyetlerin süresi ve göç edilen ülkenin kabul ve ikamet şartlarını tanımlayan düzenlemelerindeki ayrımlara dayanmaktadır. Göçmen işçinin bulunduğu sınıfa göre kabul işlemleri ve ikamet şartları daha kolay ve daha zor olabilmektedir.

**Mevsimsel Göçmen İşçi:** İş mevsimsel koşullara bağlı olan ve neticesinde, bu işte yılın sadece belirli dönemlerinde çalışan göçmen işçiler mevsimsel göçmen işçiler olarak tanımlanmaktadır.

**Proje Bazlı Çalışan Göçmen İşçiler:** Yalnızca belirli bir projede belirli bir süreliğine çalışmak için istihdam edildikleri ülke topraklarına kabul edilmiş göçmen işçilerdir. İşveren ya da işçiyi temsil eden kişi proje kapsamında çalışan işçinin iş bittikten sonra ülkeyi terk etmesinden sorumludur.

**Sözleşmeli Çalışan Göçmen İşçiler:** Sözleşme hükümleri çerçevesinde göçmen işçi tarafından icra edilen faaliyete ve istihdam süresine sınırlar koyulan, menşee ülkeden başka bir ülkede çalışan kişilerdir.

**Geçici Süreli Çalışan Göçmen İşçiler:** Kendi ülkelerinin dışındaki başka bir ülkeye belirli bir faaliyeti icra etmek veya belirli bir işi tamamlamak için kabul edilen kişilerdir. Geçici süreli çalışan göçmen işçiler işverenlerini değiştirebilirler veya istihdam edildikleri ülkeyi terk etmeden çalışma izinlerinin yenilenmesini isteyebilirler.

---

<sup>16</sup> ILO, Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, 2004, s11

<sup>17</sup> OIM, l'Organisation Internationale Pour Les Migrations, Introduction Sur La Migration du Travail,s3



**Kalıcı Göçmen İşçiler:** Çalıştıkları ülkede bir kaç yıl geçirdikten sonra, bu ülkede önemli kısıtlamalar olmadan daimi oturma ve çalışma izni alan kişilerdir. Bu göçmen işçiler istihdam edildikleri ülkede işini kaybetseler dahi ülkeyi terk etmek zorunda değildirler ve istihdam ve konuta ilişkin belirli şartları yerine getirdiklerinde ailelerini yanlarına alabilirler.

#### **Yüksek Vasıflı Göçmen İşçiler:**

Ülkeye kabul edilmeleri sırasında vasıflarından dolayı öncelikli olarak tercih edilen, ikamet süresi, iş değişikliği ya da aile birleşimi gibi konularda da az kısıtlamalara tabi olan göçmen işçilerdir.

Görüldüğü üzere, göçmen işçi kavramı kendi içerisinde ikiye ayrılarak incelenebilir. İlki bir ülkeden diğer ülkeye çalışma amacıyla göç ederek; uzun süreli kalma niyetini taşıyan gruptur. Diğeri ise bir ülkeden diğer ülkeye çalışma amacıyla göç etmesine rağmen kısa süreli kalma niyeti taşıyan gruptur. Birinci grupta yer alan göçmen işçiler ve aileleri, genellikle göç ettikleri ülkede yasal koşulları sağlayarak devamlı ikamet iznine hak kazanabilmektedir. İkinci grupta yer alan göçmen işçiler ise genellikle göç ettikleri ülkenin kanunlarına göre süreli çalışma izni almakta ve süreli çalışma izninin kapsamı nedeniyle belirli işlerde çalışabilmektedir.

### **1.3 Uluslararası İşgücü Göçünün Nedenleri, Kaynak ve Hedef Ülkelere Etkileri**

Çağdaş işgücü göç hareketlerinin başlama nedenlerinin kitlesel üretime geçişle yakından ilgili olduğu kabul edilmektedir. Sanayi devrimi ile ortaya çıkan makineleşme süreci birçok insanı topraktan koparmış; köylerini terk eden insanlar kentlere doğru göç etmeye başlamışlardır. Ancak sanayileşme süreci her ülkede aynı seviyede ilerlemediği için; geç sanayileşen ülkelerdeki istihdam olanaklarının yeterli olmaması, yoksulluk ve işsizlik gibi sebepler göçmen işgücünü sanayisi gelişmiş ülkelere doğru harekete geçirmiştir.

Diğer yandan, sanayileşen ülkelerin “önceleri emek yoğun sanayi dallarında ve madencilikte sonraları ise hizmet sektörünün vasıfsız işlerinde istihdam etmek üzere işgücü talep etmesi uluslararası boyutta bir işgücü göçü göçünün yaşanmasına neden olmuştur.”<sup>18</sup>

Bugün uluslararası işgücü göçü, göç veren ülkeler ile göç alan ülkeler arasında her geçen gün artan kazanç farklılıkları, göç veren ülkelerdeki yaşam kalitesinin görece düşüklüğü, güvensizlik ve belirsizlik gibi itici faktörlerin etkisinde gerçekleşmektedir.<sup>19</sup>

Uluslararası boyutta yaşanan işgücü göçünün hem göç veren hem de göç alan ülkeler üzerinde olumlu sonuçları olduğuna dair ortak bir kanı mevcuttur.<sup>20</sup>

Var olan işgücünün ülkeden göç etmesi öncelikle kaynak ülkede üretimin ve milli gelirin azalmasına yol açacaktır. Ancak göç eden işçilerin ülkelerinde işsiz olmaları durumunda üretim düşmeyeceği için bu azaltıcı etki gerçekleşmeyecektir. Göç veren ülkelerin bu durumda işgücü göçünden birtakım kazanımları olacaktır<sup>21</sup>. Bunlardan ilki işsiz gücün ihraç edilerek işgücü piyasasının hafifletilmesidir.<sup>22</sup> Kaynak ülkenin sağlayacağı bir diğer kazanım ise milli gelirin daha az kişiye bölünmesi sonucunda kişi başına düşen milli gelirin artmasıdır.<sup>23</sup> Son olarak yurt dışındaki işgücünün kaynak ülkelere yaptıkları döviz transferleri ve yatırımlar göç veren ülkelerin ekonomilerine katkı sağlayacak ve ticaret açıklarının azalmasında rol oynayacaktır. Diğer yandan, göç eden işçilerin yüksek vasıflı kişiler olması durumunda göç veren ülke zarara uğrayacaktır.<sup>24</sup> Zira üzerinde yatırım yaptığı kişilerin, çalışma çağında ülkeyi terk etmesi göç veren ülkeye beşeri sermayenin kaybı olarak yansıtacaktır. Eğer nitelikli işgücü sınırlı sayıda ise bu durum göç veren ülkenin kalkınmasına da

<sup>18</sup> Gülay Toksöz, *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul,2006,s3.

<sup>19</sup> Şenay Gökbayrak, “Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, s72.

<sup>20</sup> <http://socialprotection.itcilo.org/en/SocPro/Migration> ( Erişim Tarihi : 12/07/2014)

<sup>21</sup> M. Kemal Biçerli, Naci Gündoğan, *Çalışma Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir,2004,s139.

<sup>22</sup> Ahmet İçduygu, *Kentler ve Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012,s13.

<sup>23</sup> Biçerli, Gündoğan,a.g.e.,s139.

<sup>24</sup> Biçerli,Gündoğan, a.g.e., s139.

engel olacaktır. Dahası göçün kalıcı olması durumunda, göç eden kişiler bir daha ülkelerine geri dönme düşüncesi taşımayacaklarından dolayı, kaynak ülkeye döviz transferleri de olmayacaktır.

Göç alan ülkenin hiçbir yatırımda bulunmadan, kaynak harcamadan, sıfır maliyetle işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu kişiyi, ihtiyaç duyduğu sürece çeşitli eleme süreçlerinden geçirerek istihdam etmesi açısından göçün hedef ülkeye olumlu etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Diğer yandan nüfusun gençleşmesi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verilmesi ile ekonominin kalkınması, ekonomik faaliyetlerin gelişip çeşitlenmesi, nitelikli işgücü ithal ederek bilim ve teknolojiye ilerlenmesi de göç alan ülkenin diğer kazanımlarıdır. Bu noktada göz ardı edilmemesi gereken husus tüm bu kazanımların, hedef ülkeye yasal yollardan yapılan işgücü göçü ile sağlanmasıdır. Eğer işgücü göçü hedef ülkenin talebi ile gerçekleşmediyse bu durumda göç alan ülke de zarara uğrayacaktır.

Ülkeye giren yabancı işgücü ülkenin ihtiyaç duyduğundan fazla sayıda ise, yerli işgücü bu durumdan olumsuz etkilenecektir. Zira yabancı işgücü, emek arzını artıracak ve emek gelirlerinin düşmesine neden olacaktır.<sup>25</sup> Kısaca özetlemek gerekirse, yabancı işgücü yerli işgücünün üzerinde olumsuz etkiler bırakmadan tamamlayıcı bir nitelik taşıdığına göç alan ülke işgücü göçünden çıkar sağlayabilecektir.

#### **1.4 21. Yüzyılda Uluslararası İşgücü Göçü**

Bugün dünya genelinde göçmenlerin sayısının 232 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu rakam şuan dünya nüfusunun %3,2 sine tekabül etmektedir.<sup>26</sup> Ancak bu sayı yalnızca işgücü göçünü yansıtmamakta, ekonomik nedenler dışında göç hareketlerine katılanları da kapsamaktadır. ILO 232 milyon uluslararası göçmenin yaklaşık 105 milyonunu göçmen işçilerin oluşturduğunu tahmin etmektedir.<sup>27</sup> 105

---

<sup>25</sup> Biçerli, Gündoğan, a.g.e., s140.

<sup>26</sup> [http://esa.un.org/unmigration/documents/The\\_number\\_of\\_international\\_migrants.pdf](http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf), united nations, populations facts, no 2013/2, September 2013, (Erişim Tarihi : 8/6/2014)

<sup>27</sup> <http://www.ilo.org/migrant/areas/social-protection/lang--en/index.htm>, Erişim tarihi 10/06/1014

milyon göçmen işçinin ailelerini ve ekonomik nedenler dışında göç edenlerin de işgücü potansiyelini düşündüğümüzde kaynak ve hedef ülkeler için göçmenlerin gözü edilemeyecek derecede büyük bir ekonomik güce sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Uluslararası işgücü göçü konusunda genel eğilimlerin anlaşılması için bazı sayısal verilerin incelenmesinde yarar görülmektedir.

Dünyadaki yaklaşık 232 milyon göçmenin neredeyse yarısı (%51) yalnızca on ülkede yaşamaktadır. ABD (46 milyon), Rusya Federasyonu (11 milyon), Almanya (10 milyon), Suudi Arabistan (9 milyon), Birleşik Arap Emirlikleri (8 milyon), Birleşik Krallık (8 milyon), Fransa (7milyon), Kanada (7milyon), Avustralya (6 milyon), İspanya(6 milyon).<sup>28</sup> Anlaşıldığı üzere göçmenler en çok Kuzey Amerika ve Avrupa'ya yönelmektedir.

2013 yılı verilerine göre en çok göç veren ilk beş ülke ise Hindistan (14 milyon), Meksika (13 milyon), Rusya Federasyonu (10,8 milyon), Çin (9,3milyon), Bangladeş'tir. (7,8 milyon)<sup>29</sup>

1990-2013 yılları arasında dünya genelinde uluslararası göçmenlerin sayısı 77 milyon artarak %50 oranında bir yükseliş göstermiştir. Bu artışın büyük çoğunluğu, 2000-2010 yılları arasında yaşanmıştır. 1990-2000 yılları arasında göçmenlerin sayısının yıllık artışı ortalama 2 milyon, 2000-2010 döneminde 4,6 milyon, 2010-2013 yılları arasında ise 3,6 milyon kişi olmuştur.<sup>30</sup>

Bir başka ifadeyle 1990 yılından 2010 yılına kadar olan dönemde göçmenlerin sayısında sürekli bir artış yaşanmış, ancak 2010 yılından itibaren yıllık göçmen sayısındaki artış bir milyon kişi kadar azalmıştır. Bu düşüşü yaşanan ekonomik

---

<sup>28</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Trends In International Migration, 2013, s26.

<sup>29</sup> <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-03-02/> (Erişim Tarihi : 30/08/2014)

<sup>30</sup> United Nations, International Migration Report 2013, Levels and Trends in International Migrant Stock, s1.

krizin ve krize cevap olarak oluşturulan sıkı göç politikalarının göç hareketlerine yansımaları olarak da değerlendirilebiliriz.

Küreselleşme, nüfus değişiklikleri, çatışmalar, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, iklim değişiklikleri daha fazla işçi ve ailesini iş ve güvenlik arayışında sınır ötesine geçmeye itmektedir. Göç günümüzde tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren ve üzerine düşülmesi gereken uluslararası boyut kazanmış bir meseledir. Göçmenlerin çoğu, istihdam edilme ve daha iyi bir yaşam standardı bulma umudu ile göç etmektedirler. Göçmen işçilerin sayısı 2000-2010 yılları arasında bir önceki on yıla göre iki kat daha hızlı artmıştır ve işgücü göçü dünyada en hızlı büyümeyi yaşayan göç türü olmuştur.<sup>31</sup>

Uluslararası işgücü göçüne ilişkin son eğilimlerin incelenmesi için, göç alan ülkelerdeki aktif nüfus, bağımlı nüfus oranları ve aktif nüfusun niteliğinin bilinmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda öncelikle göç alan ülkelerdeki demografik değişimin incelenmesinde fayda görülmektedir.

#### **1.4.1 Göç Alan Ülkelerdeki Demografik Değişimler**

“Devletin en önemli unsuru nüfustur. Nüfusun çoğalması, azalması veya nüfus hareketleri devletlerin siyasi hayatlarını etkileyerek, toplumsal, ekonomik ve siyasi yapılarının değişimine etki eder.”<sup>32</sup> Göç, doğumlar ve ölümler nüfus değişiminin üç demografik bileşenleridir. Dolayısıyla göç ve ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmesine bağlı olarak doğurganlık ve ölüm düzeylerinin azalması veya çoğalması nüfus yapılarının değişmesine neden olmaktadır.

Göç alan ülkelerdeki nüfus değişiklikleri, çalışma yaşındaki nüfusun toplam nüfustaki oranı, bağımlı nüfus oranı, aktif nüfusun niteliksel değişimi ve bu değişimlerin işgücü piyasasına olan etkileri hem göç alan hem de göç veren ülkelerin

---

<sup>31</sup> OIT, Organisation Internation du Travail, Rapport du Directeur Général «Migration équitable: Un programme pour l’OIT »2014,s7-8-9.

<sup>32</sup> Nedim İpek, *İmparatorluktan Ulus Devlete Göçler*, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Kültür Yayınları, s25.

göç politikalarını oluştururken göz önünde bulundurdıkları en önemli unsurlardır. Bu sebeple uluslararası işgücü göçüne ilişkin son eğilimlerin incelenmesi için gelişmiş ülkelerdeki demografik değişimlerin bilinmesi bir yandan işgücü göçünün önümüzdeki yıllardaki seyri diğer yandan da ihtiyaca cevap verebilen göç politikalarının oluşturulması açısından önem arz etmektedir.

Nüfus yaşlanması OECD üyesi birçok Avrupa ülkesinde ve bazı Asya ülkelerinde endişe verici durumdadır. OECD ülkelerinde toplam yaş bağımlılık oranının<sup>33</sup> 2015 yılında %52'den 2034 yılında %65'e, 2050 yılında ise %73'e çıkması beklenmektedir.<sup>34</sup> Kısaca 2015 yılından itibaren OECD ülkelerinde yaşlı nüfusun hızlı bir şekilde artacağı öngörülmektedir. Yaşlı nüfus artışından daha kaygı verici olan durum ise, aktif nüfustan ayrılan (emekliler) kişilerin sayısının işgücüne katılanların sayısını aşacağı ve bu olgunun uzun yıllar devam edecek olmasıdır.

**Grafik 1:** OECD Ülkelerinde Yaşa Bağlı Olarak Çalışma Çağındaki Nüfusa Katılanlar ve Çalışma Çağındaki Nüfustan Ayrılanlar Arasındaki Fark Tahmini (%), 2020.



**Kaynak:** Organisation For Economic Co-Operation And Development, OECD, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs 2014, s14.

<sup>33</sup> Üretim faaliyetlerine katılmadıkları varsayılan 0-14 yaş grubu ile 65 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusa bağımlı nüfus adı verilmektedir.

<sup>34</sup> OECD, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs, 2014, s15.

**Not :** Çalışma çağındaki nüfusa katılanlar 15-19 yaş aralığındaki kişileri, çalışma çağındaki nüfustan ayrılanlar ise 60-64 yaş aralığındakileri kapsamaktadır.

Yukarıdaki grafikten de anlaşılacağı üzere aktif nüfustan ayrılanların sayısı aktif nüfusa giren gençlerin sayısından daha fazladır. Ortalama olarak OECD ülkelerinde çalışma çağındaki nüfusa giren ve aktif nüfustan ayrılanlar arasındaki farkın %17 civarında olması beklenmektedir. Bazı OECD ülkelerinde bu farkın daha da yüksek olması tahmin edilmektedir.<sup>35</sup>(Almanya)

Göç, birçok OECD ülkesindeki nüfus artışında doğal artışlardan daha önemli bir rol oynamaktadır. 2000 - 2012 yılları arasında göç, OECD bölgesinde nüfus büyümesinin yaklaşık %59'unu oluşturmuştur. Bu dönemde Macaristan, Almanya ve İtalya nüfus artışını göç yoluyla sağlamıştır. Aynı dönemde Japonya'nın net göç seviyesi çok düşükken, Meksika negatif net göçle karşı karşıya kalmıştır.<sup>36</sup> (Grafik 2)

Konunun daha iyi kavranabilmesi için net göç kavramının açıklanması yerinde olacaktır. Net göç “ülkeye gelen göçmenlerin geliş ve varışları ile ülkeden göç edenlerin çıkış ya da ayrılışlarının toplamıdır.”<sup>37</sup> Kısaca belirli bir yerleşim alanının aldığı göç ile verdiği göç arasındaki farktır. Belirli bir alanın aldığı göç verdiği göçten fazla ise net göç pozitif, verdiği göç aldığı göçten fazla ise net göç negatiftir.

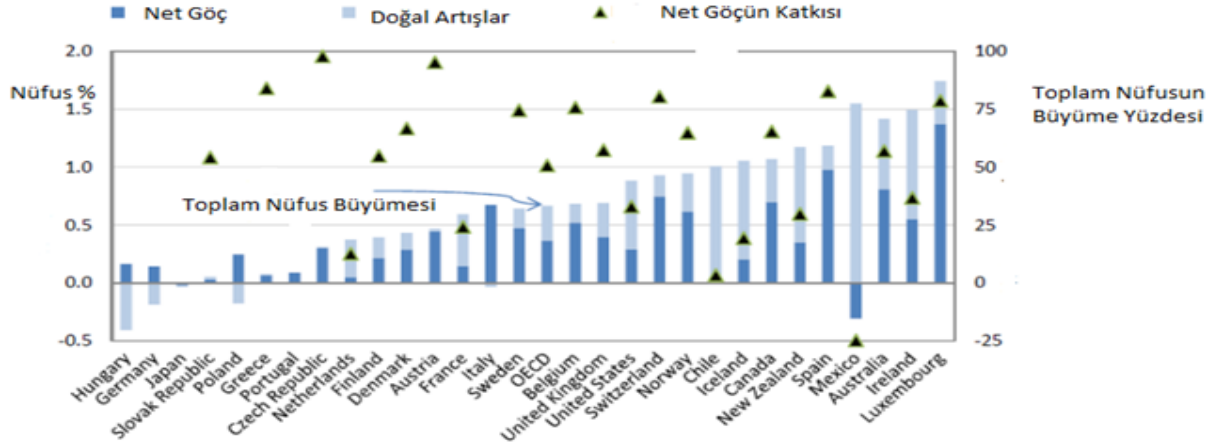
---

<sup>35</sup> OECD, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs 2014, s15.

<sup>36</sup> OECD, a.g.r, s16-17

<sup>37</sup> IOM, Uluslararası Göç Örgütü, Göç Terimleri Sözlüğü, s56. [http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-terimleri-sozlugu\\_363\\_382\\_727\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-terimleri-sozlugu_363_382_727_icerik) (Erişim Tarihi: 18/07/2014)

**Grafik 2: Doğal Artışların ve Net Göçün Yıllık Ortalama Nüfus Büyümesine Katkısı, 2002-2012.**



**Kaynak:** OECD, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs 2014, s17.

Önümüzdeki on yılda OECD ülkelerinde, aktif çalışma çağındaki nüfusun 2000-2010 dönemine kıyasla daha yavaş artacağı; içinde bulunduğumuz on yılda Avrupa Birliği'ndeki çalışma çağındaki insanların sayısında 2,5 milyon azalma yaşanacağı, Japonya'nın çalışma çağındaki nüfusunun %8,8 azalacağı öngörülmektedir. OECD ülkelerinin genelinde göçmenler faal nüfusun toplam artışının %57'sini, faal nüfusa yeni katılanların da %19'unu temsil etmektedir.<sup>38</sup>

1950'li yıllardan itibaren Avrupa ve Kuzey Amerika'da pozitif net göç, nüfus artışında önemli bir etkiye sahip olmuştur. Kuzey Amerika'da nüfus artışında net göçün önemli bir yere sahip olduğu hatta nüfustaki büyümenin doğal artışlardan ziyade göç yolu ile sağlandığı, 2030-2040 döneminde de bu durumun devam edeceği ve net göçün nüfus artışına katkı sağlayacağı öngörülmektedir.<sup>39</sup>

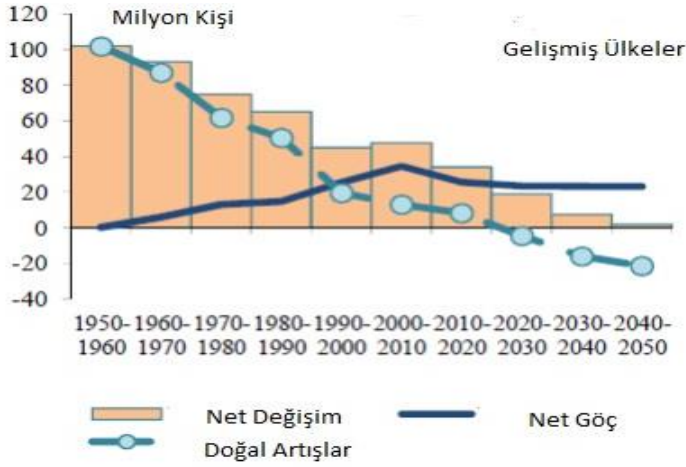
<sup>38</sup> OECD, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs 2014, s18.

<sup>39</sup> United Nations, International Migration Report 2013,s4.



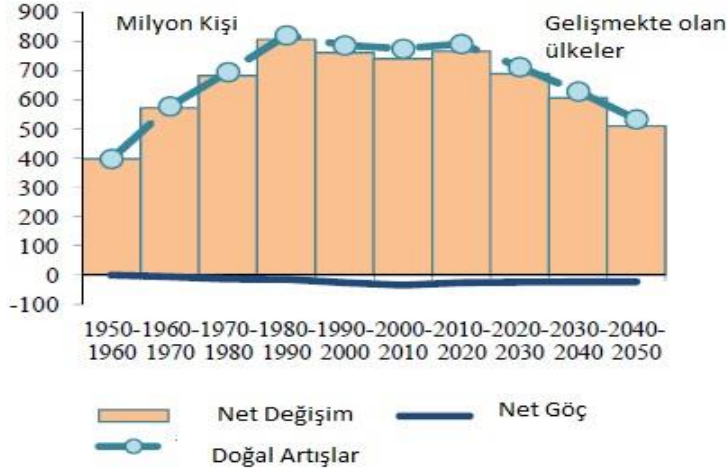
Avrupa açısından değerlendirildiğinde ise, karşımıza daha farklı bir tablo çıkmaktadır.1990-2000 yılları arasında Avrupa’da doğal nüfus artışları negatif seviyede olmasına rağmen; 2010-2020 yılları arasındaki döneme kadar net göçün nüfus azalmasında dengeleyici bir rol oynayacağı tahmin edilmektedir. Ancak, 2020 yılından itibaren devam eden pozitif net göçe rağmen; ölüm oranlarının doğum oranlarından yüksek olacağı ve akabinde Avrupa’da nüfusun hızlı bir şekilde azalacağı tahmin edilmektedir. 2050 yılında Kuzey Amerika’daki öngörülen nüfus büyüme oranına, uluslararası göçün herhangi bir katkısı olmadığını varsaydıığımızda, Kuzey Amerika’daki nüfusun %15, Avrupa’daki nüfusun ise %7 azalacağı değerlendirilmektedir.<sup>40</sup>

**Grafik 3: Doğal Artışların ve Göçün Gelişmiş Bölgelerdeki Nüfus Büyümesine Katkısı, 1950-1960 ile 2040-2050 yılları (milyon kişi)**

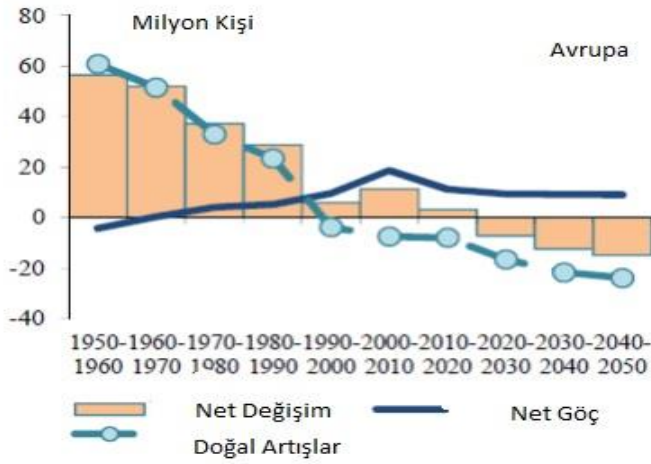


<sup>40</sup> United Nations, International Migration Report 2013,s4.

**Grafik 4: Doğal Artışların ve Göçün Gelişmekte Olan Bölgelerdeki Nüfus Büyümesine Katkısı, 1950-1960 ile 2040-2050 yılları (milyon kişi)**



**Grafik 5: Doğal Artışların ve Göçün Avrupa'daki Nüfus Büyümesine Katkısı, 1950-1960 ile 2040-2050 yılları (milyon kişi)**



**Kaynak:** <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Chapter2.pdf> (Erişim Tarihi: 18/07/2014).

Gelişmiş ülkelerde bağımlı nüfus oranının önümüzdeki 40 yılda, 48'den 72'ye çıkacağı beklenmektedir. Bir başka ifadeyle, 2010 yılında her on çalışan, 4,8 emekliye bakarken; 2050 yılında her on çalışanın 7,2 emekliye bakacağı tahmin edilmektedir. 2050 yılında hiç göç olmadığı varsayıldığında, bağımlı nüfus oranı 76'ya çıkacak ve her on çalışanın bakmakla yükümlü olduğu emekli sayısı 7,6 kişi

olacaktır. Kuzey Amerika ve Avrupa uluslararası göç olmazsa bu durumdan en çok etkilenen bölgeler olacaktır.<sup>41</sup>

Belirtilmesi gerekir ki, Avustralya, Kanada ve Birleşik Devletlerinin yani tarih boyunca göç almış ve göçlerle kurulduğu kabul edilen ülkelerin hiçbirinde önümüzdeki elli yıl boyunca bir nüfus düşüşü yaşanması beklenmemektedir. Bu ülkelerdeki doğurganlık seviyelerinin gelecek 20-30 yıl boyunca nüfus yenilenme düzeyinin altında kalması beklense de varsayılan gelecek göç akımları, düşüş gösteren nüfus artışını dengeleyebilecektir.

Asıl sorun çoğu Avrupa ülkesinin dinamik nüfusunda gelecek 50 yılda önemli ölçüde düşüş yaşanacak olmasıdır. Genç nüfusun toplam nüfus içindeki payı azalırken, yaşlı nüfusun payının artması işgücü piyasalarını etkileyecektir. Nüfus içinde oldukça azalan işgücünün üzerine daha fazla insanın emekliye ayrılması ile büyük bir mali yük binecektir. Bu bağlamda yaşlı nüfusun çalışan nüfusa bağımlılık oranı 2050 yılı itibariyle çok yüksek seviyelere varacaktır. Özetle yaşlanan ve giderek gençlere bağımlı nüfusun artması, yakın gelecekte işgücü alanında göçmen nüfusa olan ihtiyacın artacağı anlamına gelmektedir.

#### **1.4.2 Göçün Coğrafi Yönelimindeki Değişimler**

Uluslararası camia gelişmiş dünyayı temsilen “kuzey” ve gelişmekte olan dünyayı temsilen “güney” terminolojisini kullanmaktadır. Bir önceki başlıkta detaylı olarak aktarıldığı gibi, işgücü göçü genel bir ifadeyle, insanların kendi ülkelerine kıyasla daha iyi istihdam olanakları bulabilecekleri ülkelere olan hareketi olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda göç, insanların gelişmekte olan ülkelere gitmesinin yanı sıra hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasındaki hareketliliği anlamına da gelmektedir.

---

<sup>41</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division International Migration Report 2013,s16.

İstatistiki veriler dünyada göçmenlerin üçte birinin kuzeyden kuzeye; diğer üçte birinin güneyden kuzeye; diğer üçte birinin ise güneyden güneye gittiklerini göstermektedir<sup>42</sup>. Her ne kadar bugün gelişmiş ülkeler dikkatlerini güney-kuzey göçüne çevirseler de, küresel çalışmalar geliştirmekte olan ülkeler arasındaki göç hareketliliğinin son yıllarda ivme kazandığını göstermektedir.

1990-2013 yılları arasında Güney ülkelerinin birinde doğan ancak hayatını şuan kuzey ülkelerinden birinde devam ettiren kişi sayısı 40 milyondan 81,9 milyona yükselerek; iki katına çıkmıştır. Aynı dönem içinde güney ülkelerinden birinde doğan ve hayatını şuan başka bir güney ülkesinde devam ettiren kişi sayısı ise 59 milyondan 82,3 milyona yükselmiştir. Son 20 yılda kuzey ülkelerinde yaşayan göçmenlerin sayısında büyük bir yükselme olmasına rağmen; güney-güney göçü güney-kuzey göçü kadar yaygınlaşmıştır. Güney-güney göçündeki artış bağlamında verilebilecek en çarpıcı örnek 1990-2000 yılları arasında Orta Doğu ülkelerine olan göç oranı %0,8 iken, bu oranın 2000-2010 yılları arasında % 6,9'a ulaşmış olmasıdır.<sup>43</sup>

Güney-kuzey göçü genellikle gelir farklılıkları, coğrafi yakınlık ya da dil ve sömürge gibi tarihsel bağlardan kaynaklanmaktadır. Oysaki güney – güney göçünde gelir farklılıklarının göç sürecindeki etkisi düşüktür ancak coğrafi yakınlık, akraba ve tanıdık ilişkileri daha yüksek etkiye sahiptir.<sup>44</sup>

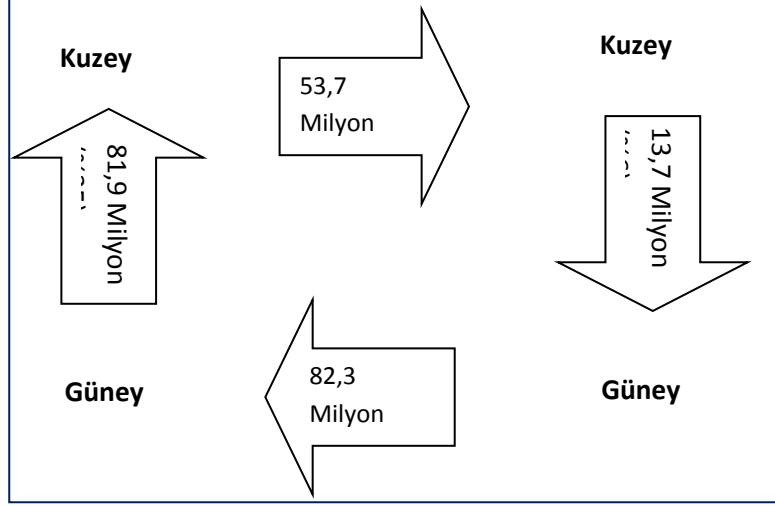
---

<sup>42</sup> United Nations, 2013,a.g.r., s25

<sup>43</sup> United Nations,2013, a.g.r, s26 .

<sup>44</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs , Population Division, International Migration Policies: Gouverment Views and Priorities,s23.

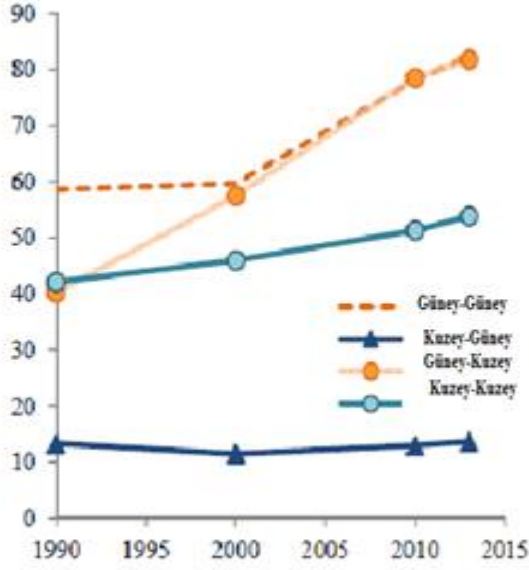
**Şekil 1: Uluslararası Göçmenlerin Kaynak ve Hedef Ülkeye Göre Dağılımı, 2013.**



**Kaynak:** [http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migration%202013\\_Migrants%20by%20origin%20and%20destination.pdf](http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migration%202013_Migrants%20by%20origin%20and%20destination.pdf). (Erişim Tarihi: 14/07/2014)

Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere güney-güney göçü ve güney- kuzey göçü 2013 yılında yaklaşık olarak 82 milyona ulaşarak aynı seviyeye ulaşmıştır.

**Grafik 6: Uluslararası Göçmenlerin kaynak ve hedef ülkeye göre sayısı, 1990-2013 (Milyon)**



**Kaynak:**[http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migration%202013\\_Migrants%20by%20origin%20and%20destination.pdf](http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migration%202013_Migrants%20by%20origin%20and%20destination.pdf). (Erişim Tarihi: 11/07/2014)

1990-2013 yılları arasında güney ülkelerinden gelen ve yine bir güney ülkesinde yaşayan göçmen nüfusun oranında %41'lik bir artış yaşanmıştır.<sup>45</sup>(Grafik 6)

Her ne kadar güney-güney göçünün meydana gelmesinde coğrafi yakınlık, akraba ve tanıdık ilişkileri büyük bir etkiye sahip olsa da; kuzey ülkelerinin uyguladıkları sıkı göç politikaları göçün coğrafi yönün değişmesinde kilit önem taşımaktadır. Bu açıdan göz ardı edilmemesi gereken bir diğer hususta gelişmiş ülkelerin uyguladıkları sıkı göç politikalarının gelişmekte olan güney ülkelerini de etkilemesidir. Diğer yandan güney ülkelerinin birçoğunun gerçek bir göç politikalarının olmayışı, ya da sıkı denetim eksikliği göçmenlerin bu ülkelere yönelik düzensiz göç akışlarına da neden olmaktadır. Güney-güney göçünün artması göç konusunda yıllardan beri var olan belirli düşünce kalıplarının değişmesine neden olacak gibi gözükmektedir.

<sup>45</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division International Migration Report 2013, s17.

Belirtilmesi gereken bir diğer gelişme ise; kuzey ülkelerinden Güney ülkelerine yönelik olan göç akışlarındaki artıştır. Uluslararası Göç Örgütü'nün 2014 yılında yayınlanan raporuna göre; son on yılda Çin'deki göçmenlerin sayısı %35 oranında artmıştır. Bu sayının büyük çoğunluğunu kuzey ülkelerinden gelen göçmenlerin oluşturduğu düşünülmektedir. Bununla beraber, Afrika'daki Portekizli göçmelerin sayısında %42 oranında artış yaşanırken, Brezilya Amerika Birleşik Devletleri'nden gelen göçmenlerin en çok tercih ettiği ülke olmuştur. Özellikle Kuzey ülkelerinde daha büyük etkiler bırakan küresel ekonomik kriz ve güney ülkelerinde vasıflı işgücüne artan talep ve beraberinde uluslararası şirketlerin üretim birimlerini güney ülkelerine kaydırmasının göç akışlarının kuzeyden güneye doğru yönelmesinde etkili olduğu kabul edilmektedir.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> IOM,International Organization for Migration, World Migration Report 2013,s77.

### 1.4.3 Göçmen Profilineki Değişimler

Küreselleşen uluslararası piyasalarda, bilgiye dayalı endüstrilerde rekabetin artması ile birlikte, nitelikli işgücüne, gelişmiş ülkelerde talep önemli ölçüde artmıştır. Bu talep gelişmiş ülkelerin nitelikli göçmenlere açık kapı bırakan göç politikaları ile somutlaşmıştır. Öyle ki şuan birçok gelişmiş ülke “beyin göçü” olarak da adlandırabileceğimiz yüksek vasıflı göçmenleri kendi ülkelerine çekebilmek için rekabet halindedirler. Bu durum nitelikli göçmenlerin kısa ve uzun dönem hareketliliğinde önemli ölçüde artışla sonuçlanmıştır.

OECD verileri incelediğinde, gelişmiş ülkelerdeki yüksek eğitimli göçmenlerin sayısında hızlı bir artış yaşandığı göze çarpmaktadır. Nitekim OECD ülkelerinde 2010-2011 yıllarında yüksek eğitim görmüş göçmenlerin sayısının 33 milyondan fazla olduğu belirtilmektedir. OECD genelinde son on yılda göçmenlerin sayısı %36 artarken; yüksek vasıflı göçmenlerin sayısı ise %70 oranında artış göstermiştir. OECD bu eğilimi özellikle yükseköğrenim görmüş iki milyondan fazla Asya kökenli göçmenin son beş yıl içerisinde OECD ülkelerine gelmeleri ile açıklamaktadır. Nitekim Hindistan (2 milyon), Çin (1,7 milyon) ve Filipinler (1,4 milyon) birlikte, 2010-11 yıllarında OECD ülkelerindeki tüm yüksek eğitimli göçmenlerin beşte birini oluşturmaktadır.<sup>47</sup>

OECD ülkelerindeki Hintli göçmenlerin %65'i, Filipinli göçmenlerin %50'si ve Tayvanlı göçmenlerin %70'i yüksek eğitim görmüş kişilerdir. Afrikalı yüksek vasıflı göçmenlerin sayısı da 2010-2011 yıllarında 2,9 milyona ulaşmıştır. Bununla beraber son beş yıl içerisinde OECD ülkelerine gelen yüksek eğitimli Afrikalı göçmenlerin sayısı (450 000) Çinli göçmenlerin sayısını (375 000) geçmiştir. Esasen yüksek vasıflı göçmenlerin sayısındaki artışta yüksek vasıflı kadınların sayısında ki artışın da etkisi bulunmaktadır. Son on yıl içerisinde yüksek eğitim görmüş göçmen kadınların sayısındaki artış %76 civarındadır.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> OECD, A New Profile Of Migrants In The Aftermath Of The Recent Economic Crisis,2014, s17-21.

<sup>48</sup> OECD,a.g.r., s21.



Hedef ülkeler açısından değerlendirildiğinde, 2000/01 – 2010/11 dönemlerinde neredeyse tüm OECD ülkelerinin yüksek vasıflı göçmen sayılarında artış yaşanmıştır. İspanyadaki yüksek vasıflı göçmenlerin sayısı üçe katlarken, Avustralya, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Almanya’da yüksek vasıflı göçmenlerin sayısı iki katına çıkmıştır. Yalnızca iki OECD ülkesinde Türkiye ve Yunanistan da negatif büyüme yaşanmıştır.

Kaynak ülkeler açısından değerlendirdiğimizde ise 2000-2010 yılları arasında OECD ülkelerine en çok yüksek vasıflı göçmen veren ilk beş ülke; Hindistan, Çin, Filipinler, Birleşik Krallık ve Almanya’dır. Türkiye ise dünya genelinde yüksek vasıflı göçmen veren ilk otuz ülke sıralamasına girmiştir. Üzerinde önemle durulması gereken nokta, dünyanın birçok ülkesinde yüksek eğitim görmüş göçmenlerin göç oranının toplam göç oranından yüksek olmasıdır.<sup>49</sup>

Güney- güney göçünde ise düşük vasıflı işçilerin göçü önemli bir rol oynamaktadır. Güney ülkelerinin esnek göç politikaları, düzensiz göç, komşu ülkelere geçiş maliyetinin az olması düşük vasıflı işçilerin bu ülkelere olan göçünü artırmaktadır. Genel bir değerlendirme yapmamız gerekirse; göçmen profili ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Bunun sebebi ise bir bakıma göç nedenlerinin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır.

OECD ülkelerinde yüksek vasıflı göçmenlerin sayıları her geçen gün artış gösterse de dünya genelinde göçmenlerin büyük bir kısmı düşük ve orta vasıflıdır. Sayısal veriler göçmenlerin %44’ünün düşük vasıflı, %33’ünün orta vasıflı, yalnızca %22’sinin yüksek vasıflı olduğuna işaret etmektedir.<sup>50</sup>

OECD genelinde artan yüksek vasıflı göçmenlerin sayısındaki artışı; gelişmiş ülkelerin göçmenlerin kabulüne ilişkin uyguladıkları politikalarda bilgi ve beceri kategorilerine ağırlık vermeleri, yüksek nitelikli göçmenlere odaklanarak; bu kapsamda bazı ülkelerin puana dayalı sistemler kullanmaları olarak açıklayabiliriz.

---

<sup>49</sup> OECD, a.g.r., s4-15.

<sup>50</sup> IOM, International Organization for Migration, World Migration Report 2013, s68.

Diğer yandan göz ardı edilmemesi gereken önemli bir hususta nüfus olarak küçük olan ülkelerden ve Afrika, Latin Amerika ve Karayipler'deki ada ülkelerinden verilen beyin göçü oranının çok yüksek olmasıdır. Örneğin Haiti, Barbados, Guyana gibi ülkelerdeki yüksek vasıflı kişilerin %90'nı gelişmiş ülkelerde yaşamaktadır. Afrika ülkeleri açısından örneklendirmek gerekirse beyin göçü oranı Jamaika'da %46, Tonga'da %44, Mauritius'da %41 oranındadır. Az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru yüksek bir oranda artan beyin göçü, bu ülkelerin kalkınma hızlarını yavaşlatırken; gelişmiş ülkelerle aralarında olan ekonomik farkların gelecekte iyice artmasına neden olabilir. Uluslararası işgücü göçünün iki yönlü kalkınma etkisi yaratması isteniyorsa, bu konuda hem kaynak hem de hedef ülkelerin işbirliği içinde olmaları önem arz etmektedir.

Uluslararası işgücü göçünün gittikçe önem kazanan ve çoğu zaman göz ardı edilen bir kolu da, uluslararası öğrencilerdir. Bugün özellikle gelişmiş ülkelerde sayıları gittikçe artan yabancı öğrenciler, bazı ülkeler tarafından gizli işgücü olarak kabul edilmeye başlamıştır. Zira yabancı öğrenciler bir bakıma, istihdam pazarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yüksek vasıflı işgücü niteliği taşımaktadırlar. Günümüzde uluslararası öğrencilerin neredeyse yarısı güney ülkelerinden gelmekte ve kuzey ülkelerinde eğitim almaktadır. Eğitim olanaklarının daha yüksek kaliteli, saygın ve itibarlı olduğu görüşü, kuzey ülkelerini daha cazip hale getirmektedir. Kuzey-kuzey ülkeleri arasındaki öğrenci hareketliliği özellikle Avrupa Birliği içinde ve ERASMUS gibi öğrenci programlarından kaynaklanmaktadır.<sup>51</sup>

**Tablo 1: Uluslararası Öğrenci Stoku (bin) 2009/2010.**

Uluslararası Öğrenci Stoku	Güney -Kuzey	Kuzey-Kuzey	Güney-Güney	Kuzey-Güney
	535,694	297,102	191,739	17,031
Küresel Öğrenci Stok Yüzdesi	%51	%29	%18	%2

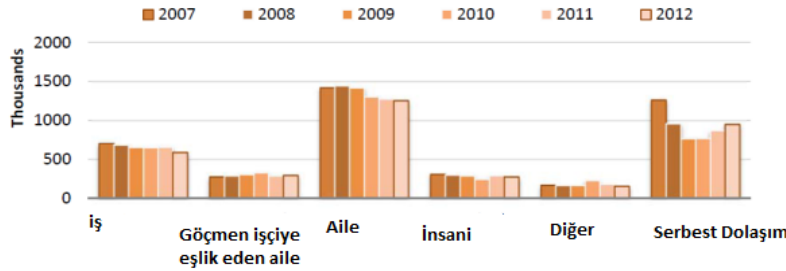
**Kaynak:** <http://www.iom.int/cms/wmr2013>.(Erişim Tarihi:22/08/2014).

<sup>51</sup> IOM,International Organization for Migration, World Migration Report 2013,s69.

#### 1.4.4 Göç Süresindeki Değişimler

İşgücü göçü serbest dolaşım göçü ve aile göçüne kıyasla daha az belirgin olsa da sürekli göçün her zaman ana kategorilerinden biri olmuştur. Ortalama olarak her yıl 600 bin göçmen işçi kalıcı olarak OECD ülkelerine yerleşmektedir. İşgücü göçü AB üyesi olan OECD ülkelerinde sürekli göçün %40'nı diğer OECD ülkelerinde ise %13'ünü oluşturmaktadır.<sup>52</sup> Diğer yandan 2014 yılında yayınlanan sayısal verilere göre, OECD ülkelerine yönelik olan sürekli işgücü göçü 2007 yılında ulaştığı en yüksek seviyenin hala %13 altındadır. 2011 yılında 2010 yılına kıyasla %2 oranında bir artış olsa da; bu sayı yine 4 milyonun altında kalmıştır.<sup>53</sup> Özetle; ekonomik kriz boyunca artan işsizliğe karşı yerel işgüçlerinin korunması amacıyla oluşturulan sıkı göç politikalarının etkisinin hala devam ettiği söylenebilir.

**Grafik 7: Sürekli Göçün OECD Ülkelerinde Dağılımı, 2007-2012. (Bin)**



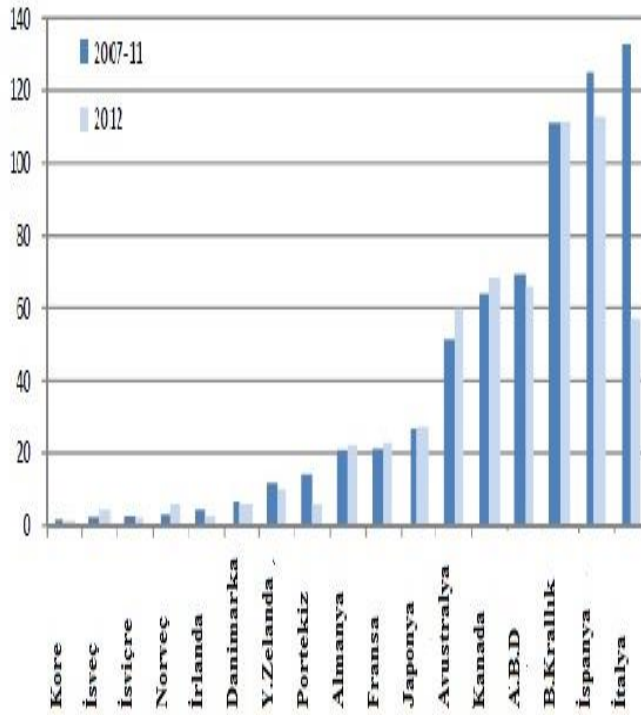
**Kaynak:** Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs,2014,s19.

İşgücü göçünün OECD ülkelerindeki toplam kalıcı göçe katkısı ülkeden ülkeye değişmektedir. 2007-12 dönemi boyunca devam eden göç hareketleri bazı ülkelerde düşük seviyelerde seyretse de her dört göçmenden biri işgücü göçü yolu ile hedef ülkelere gelmiştir.

<sup>52</sup> OECD, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs,2014,s 12.

<sup>53</sup> OECD, International Migration Outlook 2013, s24-25-26.

**Grafik 8: Bazı OECD Ülkelerinde Sürekli Göç Akışları,2007-2011 Ortalaması ve 2012 yılı. (Bin)**



**Kaynak:** Oecd, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs,s20.

İtalya, İspanya ve Birleşik Krallık son dönemde göçmen işçilerin rağbet ettiği üç başlıca ülke sıralamasındadır. Bu eğilimin Güney Avrupa ülkelerinde işgücü göç programlarında herhangi bir mesleki ya da eğitim kriterlerinin yerine getirilmesinin zorunlu tutulmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. 2014 yılı verileri, 2011 yılında geçici işgücü göçüne büyük bir talep olmadığını ortaya koyarak; 2007 yılında ulaştığı 2,5 milyonun hala altında olduğunu belirtmektedir. OECD bu eğilimi, kriz öncesi dönemde göçmenler tarafından üstlenilen işlere, krizde işini kaybeden yerli doğumluların rağbet göstermesi ile açıklamaktadır.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> OECD, International Migration Outlook 2013, s27

Sonuç olarak yaşanan küresel ekonomik kriz kalıcı ve geçici işgücü göçünü etkilemiş olmakla beraber, krizin etkilerinin yavaşça geçmesiyle beraber bu iki göç türündeki akışlarda hareketlenme yaşanmasına rağmen, bunun kriz öncesi dönemdeki düzeylerin çok altında kalmaya devam ettiği açıktır.

#### **1.4.5 Küresel Kriz Sonrası Göçmenler ve İşgücü Piyasaları**

Küresel ekonomik kriz, bir yandan göç hareketlerinde belirgin bir düşüşe neden olurken, diğer yandan göç edilen ülkeleri terk eden yabancı doğumluların oranında artışla sonuçlanmıştır. Kriz sırasında ekonomik fırsatların göçmenler aleyhinde seyretmesi sonucu, 2007 yılı ile kıyaslandığında 2009 yılında OECD ülkelerinde ev sahibi ülkeleri terk eden göçmenlerin oranında %37'lik bir artış yaşanmıştır.<sup>55</sup> Küresel krizle baş etmenin yollarından biri olarak birçok Avrupa ülkesinin geri dönüş göçünü teşvik etmesi, kriz süresince siyasilerin göçmenleri hedef alan söylemlerde bulunması ve sonucunda toplumda yabancı düşmanlığı eğilimlerinin ve iş piyasasında ayrımcılığın artması bu durumu açıklamaktadır.

OECD ülkeleri kriz döneminde artan işsizliğe karşı kendi işgüçlerini koruma arayışıyla yabancı istihdamına karşı daha kısıtlayıcı bir yaklaşım içine girmişlerdir. Göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumlarının yerel işgücü ile kıyaslandığında daha kötü durumda olduğu göze çarpmaktadır. 2008-2012 yılları arasında göçmenlerin işsizlik oranları 5 yüzde puan artarken, yerli doğumlularda bu oran 3 yüzde puan artmıştır. OECD ülkeleri ortalamasında, göçmenlerin işsizlik oranı 2008 yılında %8,1'den, 2012 yılında %12,9'a yükselmiştir. Bu oran yerli doğumlularda sırasıyla %5,4 ve %8,7'dir. 2008-2012 yılları arasında bir yıldan uzun süredir işsiz olan göçmenlerin oranı %31'den %44'e yükselmiştir. Göçmenlerin uzun dönemdeki işsizliği birçok OECD ülkesinde ciddi bir sorun haline dönüşmektedir. 2012 yılında, yaklaşık iki göçmen işsizden biri, bir yıldan fazla süredir iş aramaktadır. Krizden özellikle etkilenen grup ise düşük vasıflı göçmenler olmuştur.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> OECD, International Migration Outlook 2013,s22.

<sup>56</sup> OECD, International Migration Outlook 2013,Summaries,s2

Avrupa Konseyi raporuna göre küresel ekonomik kriz tüm sektörlerdeki göçmen işçileri etkilerken özellikle inşaat, imalat, turizm ve eğlence sektöründe çalışan göçmen işçiler krizden daha çok etkilenmişlerdir. Söz konusu sektörlerde çalışan göçmenlerin krizden çok daha fazla etkilenmesinin nedenleri ise genel olarak görece daha genç, eğitim düzeyi daha düşük, daha az deneyimli olmalarından ve çalışma sözleşmelerinin ortalamanın altında sosyal güvence sunmasından kaynaklanmaktadır.<sup>57</sup> Kısaca, küresel ekonomik krizde artan işsizlik oranlarının en büyük mağduru göçmenler olmuşlardır.

İşgücü göç hareketleri ve politikaları büyük ölçüde işgücü piyasasının ihtiyacı olan "beceri taleplerine" göre şekillenmektedir. İşgücü piyasası her geçen gün daha fazla nitelikli çalışana ihtiyaç duymakta; işgücü piyasalarındaki becerilerin dağılımı da yüksek beceri gerektiren mesleklere doğru kaymaktadır. Örneğin Avrupa'da yüksek vasıf gerektiren mesleklerdeki istihdam %6 artarken, orta düzey beceri gerektiren mesleklerde %4, düşük vasıflı mesleklerde ise %2 azalmıştır.<sup>58</sup> Bilgiye dayalı ekonomilerde istihdam yapısı hızla değişmektedir. Son yıllarda, teknolojinin de gelişmesiyle daha çok beceri talep eden işler artmaya başlamıştır. Genel görüş, uzun vadede daha çok eğitim ve bilişsel beceriler gerektiren mesleklerin artış göstereceği yönündedir.

Göçmenlerin, son on yıl içerisinde, ABD'de işgücü artışındaki payı %47, Avrupa'da ise % 70'tir. Göçmenler ekonomin hızlı büyüyen ve düşüş gösteren sektörlerinde önemli bağlar kurmaktadır. Son dönemde göçmenlerin ekonomin en dinamik sektörlerinde yer almaya başladığı göze çarpmaktadır. Göçmenler ABD'de hızlı şekilde büyüme gösteren mesleklere girişin yüzde 22'sini, Avrupa'da ise %15'ini oluşturmaktadır. Bunlar özellikle sağlık hizmetleri ve BTMM ( Bilim, Teknoloji, Mühendislik ve Matematik) alanındaki meslekleri içermektedir.<sup>59</sup>

---

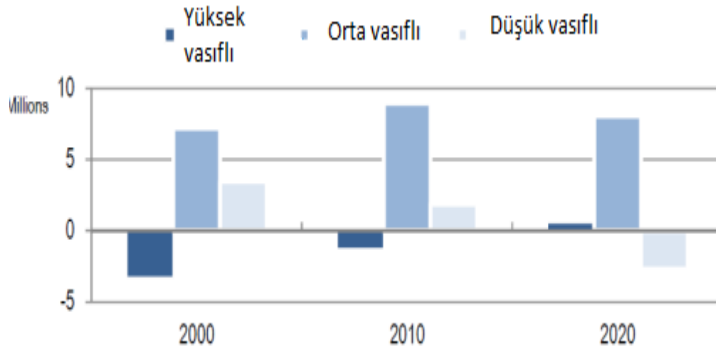
<sup>57</sup> Parliamentary Assembly, The Impact of the Global Economic Crisis on Migration in Europe, Doc. 12200, 9 Nisan 2010.

<sup>58</sup> OECD, Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs 2014,s18.

<sup>59</sup> OECD,Is Migration Good For The Economy?,2014,s1.

Bununla beraber, gelişmiş ülkelerde özellikle AB üyesi OECD ülkelerinde işgücü piyasalarında tahmin edilen boşluklar daha karmaşık bir tablo ortaya koymaktadır. OECD Avrupa ülkeleri için 2020 tahminlerine bakıldığında, şunda mevcut olan düşük vasıflı işçi fazlalığı 2020 yılında açık verecektir. Düşük vasıflı işçilerin toplam istihdamının ise 60 milyondan 40 milyona düşeceği öngörülmektedir. Yüksek vasıflı işçilerin toplam istihdamının 49 milyondan 78 milyona yükseleceği ve birkaç milyon işgücü arzı açığı ortaya çıkacağı beklenmektedir.<sup>60</sup> (Grafik 9)

**Grafik 9: Vasıf Seviyelerine Göre İşgücü Arz ve Talebindeki Net Farklar,2000-2020,AB**



**Kaynak:** Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, Mayıs,2014,s18.

**Not:** Grafikteki negatif sayılar talebin arzdan fazla olduğunu, pozitif sayılarda arz fazlalığını işaret etmektedir.

<sup>60</sup> OECD, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth, 2014, s19.

## **II. BÖLÜM**

### **İŞGÜCÜ GÖÇÜ POLİTİKALARI**

Göç ve göçmen politikaları tüm dünyada hükümetlerin ekonomi, siyaset ve güvenlik alanlarındaki temel çıkarları etrafında şekillenmektedir. Bu sebeple, göç politikaları oluşturulurken sözü edilen üç temel kaygıyla hareket edilmektedir. Göçün işgücü piyasalarının ihtiyaçlarını karşılayarak kalkınmaya destek vermesine yönelik ekonomik çıkarlar, toplum içinde herhangi bir uyum ya da asayiş sorunu yaratmamasına ilişkin güvenlik kaygıları ve tüm bunların yanı sıra karar verme süreçlerinde siyasal çıkarlar göç politikalarını yönlendiren temel unsurlardır.

Göçün sürekli devinim halinde olması ve ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarının zaman içerisinde değişkenlik göstermesi, göç politikalarının sabit kalmasını mümkün kılmamaktadır. Değişen sosyal ve ekonomik koşullara ve göç eğilimlerinde görülen değişikliklere göre ülkelerin göç politikaları da değişim göstermektedir. Bunun en iyi örneği yaşanan son küresel ekonomik krizde kendini göstermiştir.

ABD’de kredi krizi ile başlayan ekonomik bunalımın, 2008 yılı itibari ile Avrupa’ya ve diğer gelişmiş ülkelere yayılarak küresel bir kriz haline dönüşmesi; başta Avrupa kıtasında olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin büyüme hızında düşüşe; işsizlik ve yoksulluk oranlarında ise artışa neden olmuştur. Küresel krizin etkileri sadece ekonomik alan ile sınırlı kalmamış sosyal alanlara da yansımıştır. Krizle başa çıkmaya çalışan ülkeler ekonomik ve sosyal politikalarını yeniden şekillendirmiş, yaşanan bu değişimler ise en çok göç hareketlerini ve göçmenleri etkilemiştir.

ILO’nun konuya ilişkin yapmış olduğu çalışmaya göre, göç alan gelişmiş batı ülkeleri, krize tepki olarak göç politikalarını yeniden düzenleme yoluna gitmişlerdir. Bu konudaki genel eğilim:



1. Ülkeye kabul edilecek göçmen sayılarına sınırlandırmalar getirilmesi,
2. İş piyasasına giriş için uygulanan sınavların zorlaştırılması,
3. Statü değiştirme ve oturma izni yenileme olanaklarının güçleştirilmesi,
4. Zorunlu göç hareketlerine ek koşullar getirilmesi (aile birleşimi ve insani sebeplerle yapılan göçler) ve geri dönüşün teşvik edilmesi doğrultusunda kendini göstermiştir.<sup>61</sup>

Son dönemde ise göç alan gelişmiş ülkelerin göç politikalarında hâkim olan genel eğilim işgücü piyasası ve demografik hedeflerin daha kapsamlı hale getirilmesi yönündedir. Zira özellikle AB üyesi olan OECD ülkelerinde, nüfus yaşlanmasına bağlı olarak çalışma yaşında olan nüfusun önümüzdeki yıllarda ciddi bir düşüş gösterecek olması ve belirli meslek dallarında vasıflı iş gücü sıkıntısı göç politikalarına ilişkin yapılan tartışmaların gündeminde olan konulardır. Birçok ülke önümüzdeki senelerde daha da artacak olan işgücü açığının ve belirli meslek dallarında oluşacak yetenek boşluklarının hangi göç yöntemleri ile karşılanması gerektiğini araştırmaktadır. Öyle ki göç alan gelişmiş ülkelerin politika ve karar mercilerinin üzerinde durduğu konu, göçmen işçilerin ne kadar süre ile kabul edileceği ve nasıl seçilecekleridir. İşgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve aynı zamanda sosyal yardımlar bakımından ülkelere mali yük getirdiği düşünülen hedefsiz göç politikaları yerini son yıllarda seçilmiş ve kontrollü göç olgusuna bırakmıştır. Hükümetler ihtiyaç duydukları işgücünü üzerlerinde tam kontrol sağlayacakları göç kanalları yoluyla elde etmek istemektedirler. Bugün birçok ülke, söz konusu ulusal göç politikalarıyla; işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu kişileri kabul şartlarının zor olduğu çeşitli eleme süreçlerinden geçirmekte ve bu süreçler sonunda ülkelere kabul edilen göçmenleri, kendilerine ihtiyaç duyulan sürece istihdam etmek istemektedirler. Gelişmiş ülkeler sınırlarını özellikle yüksek nitelikli işgücüne açmakta ve bu işgücünün gerçekten yüksek nitelikli olduğundan emin olabilmek amacıyla da sıkı göç sistemleri oluşturmaktadır.

---

<sup>61</sup> Global Migration Group and ILO, Fact Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Immigration Policies, Eylül 2009.

Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru yönelen yüksek nitelikli işgücü, uluslararası kamuoyunda beyin göçü tartışmalarını gündeme getirmektedir. Bugün ‘*circular migration*’ olarak tanımlanan döngüsel göç yoluyla beyin göçü, beyin dolaşımına dönüştürülmek istense de, gelişmiş ülkeler çok yüksek vasıflı işgücünün uzun süreli ikametini ve aile birleşimini destekleyen, ancak düşük ve orta vasıflı işgücünün göçüne geçici nitelik kazandıran politikalar üretmektedir.

Bu yaklaşımın ardında, döngüsel göçün bir taraftan işgücü piyasasının belirli sektörlerindeki mevcut işgücü ihtiyacını karşılaması, diğer taraftan göçmen işçilerin ülkede kalış sürelerine kısıtlılık getirilerek, entegrasyon ve sosyal yardımlara ilişkin maliyetlerden uzaklaşılması ve aynı zamanda Avrupa nüfusunun sürekli genç kalmasının sağlanması bulunmaktadır.<sup>62</sup> Döngüsel göç bugün birçok Avrupa ülkesinin gündeminde olan bir konudur. Ancak bu politika özellikle mevsimlik işçiler ile yüksek vasıf gerektirmeyen işlerde çalışan göçmen işçilere yönelik oluşturulmuştur.

Küresel krizin ardından göç politikalarında köklü değişimlere giden gelişmiş hedef ülkelerinin son dönemde uygulamada olan politikaları şu şekilde özetlenebilir<sup>63</sup>:

1. Yüksek nitelikli işgücü göçünün desteklenmesi, özellikle yatırımcılar, girişimciler ve mezun olan başarılı uluslararası öğrencilerin ülkeye giriş ve ülkede kalışlarının kolaylaştırılması.
2. Düşük ve orta vasıflı göçmenlerin ülkeye kabulünün puanlama sistemi ve kotalarla sınırlandırılması; yabancı dil, yüksek eğitim ve asgari maaş şartı getirilerek kalifiye olmayan sektörlerde çalışan göçmenlerin sayısının azaltılması; düşük ve orta vasıflı göçmenlerin ikili anlaşmalar ve programlar yoluyla ülkeye kısa süreli girişlerinin sağlanması.

---

<sup>62</sup> Daha fazla bilgi için bakınız: European Migration Network, Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States,2011.

<sup>63</sup> OECD,International Migration Outlook,2013,s40-60.

3. Düzensiz göçe karşı sıkı tedbirlerin alınması; özellikle düzensiz göçmenlerin ülkeye girişlerini kolaylaştıran aracı kuruluşların denetlenmesi ve düzensiz durumdaki göçmenleri istihdam eden işverenlere karşı cezaların artırılması.
4. Gelir şartlarının yükseltilerek ve aile üyeleri için dil ve diğer uyum testleri oluşturularak aile birleşiminin kısıtlanmasıdır.

## 2.1 Uluslararası Yaklaşımlar ve Düzenlemeler

Göç olgusunun yalnızca fayda sağlamayan beraberinde maliyeti ve riski de getiren bir süreç olarak değerlendirilmesinden dolayı, göç konusunda uluslararası düzeyde atılacak adımlara endişe ile yaklaşılmaktadır. Uluslararası düzeyde göç hareketlerini düzenlemek, göç süreci ve sonucunda ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturabilmek amacıyla kabul edilmiş ortak bir politika bulunmamaktadır. Diğer yandan, küresel göçü yönetmek için yaptırım gücüne sahip uluslararası bir kuruluş oluşturulmasına duyulan ihtiyaç konusunda da ortak bir fikir mevcut değildir.

Ortak bir anlaşmaya varılmasına engel oluşturan temel faktörler, göç alan ülkelerin göçü kolaylaştıracak uluslararası bir sistem içine dâhil olmak istememeleri; devletlerin hükümler altındaki bölgeye gelen göçmenlerle ilgili tasarruflarında özgür olmaları ve göç fırsatlarının göç alan ve göç veren ülkelere aynı şekilde yansımamasıdır.<sup>64</sup>

Nitekim günümüzde göç ve göçmen politikaları ülkelerin milli çıkarları etrafında şekillenmektedir. Bu durum bir bakıma uluslararası camianın göç hareketlerini düzenleyen bir anlaşma oluşturmasına duyulan ihtiyacı da doğrulamaktadır. Ancak göç olgusu uluslararası yasal bir rejimin kapsamadığı bir alanda yer almaktadır. Göç konusunda küresel olarak kabul edilmiş düzenleyici bir çerçeve olmadığı gibi, göç konusunda uzmanlaşmış çok taraflı bir kuruluştaki mevcut değildir. Yalnızca zorunlu göçe ilişkin uluslararası düzeyde geniş çapta onaylanmış normatif düzenleyici bir

---

<sup>64</sup> José Antonio Alonso, International Migration and Development: A review in light of the crisis, United Nations, 2011, s.39.

çerçeve olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve zorunlu göç olgusunu yönetmek için kurulmuş bir ihtisas örgütü (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği) bulunmaktadır. Ancak aynı durum işgücü göçü için geçerli değildir.<sup>65</sup>

1951 yılında kurulan IOM yalnızca göç alanında faaliyetlerde bulunan tek uluslararası kuruluştur. IOM uluslararası işgücü göçü konusunda, göçmen işçilerin korunması, işgücü göçünün yararlarının kaynak ve hedef ülkeler ile göçmenlerin kendileri için en üst düzeye çıkarılması amacıyla programlar oluşturmaktadır. IOM, ulusal yönetimlere politika ve teknik danışmanlık sunarak; etkili, verimli ve şeffaf işgücü göçü akışlarını teşvik eden politikaların, mevzuatların ve idari yapıların geliştirilmesini destekleyerek, güvenli işgücü göçü uygulamalarını teşvik ederek; göçmenlerin yeni işyerlerine ve topluma entegrasyonunu desteklemekte ve ülkelerin işgücü göçü yönetiminde kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmaktadır. IOM 70 ülkede işgücü göçü programları uygulamaktadır. Bu programlardan göçmenler ve aileleri, ulusal ve yerel yönetimler, işverenler ve sanayi temsilcileri gibi özel sektör işletmeleri ve bölgesel kuruluşlar yararlanmaktadır.<sup>66</sup> Çalışma amaçlı göçün dışında, acil durumlarda yardım, mültecilerin yeni bir ülkeye yerleştirilmesi, gönüllü geri dönüşlere yardım, göçmen sağlığı ve yasal göç seçeneklerinin desteklenmesi gibi alanlarda da faaliyette bulunmaktadır. Son dönemde üye sayısını artırmış (156 üye ülke) ve mülteciler ve sığınmacılar dışındaki göçmen gruplarına da odaklanarak; faaliyet alanını genişletmiş olsa da, IOM, BM sisteminin dışındadır ve uluslararası topluluk tarafından kendisine diğer BM kurumlarında olduğu üzere normatif bir otorite tanınmamıştır. Bu sebeple düzenleyici güçten yoksundur. Statüsü gereğince IOM'un, görev alanına giren bir konuda faaliyete geçebilmesi için ilgili ülkenin talebi gerekmektedir ve IOM ülkelere proje bazlı hizmetler sunmaktadır.

---

<sup>65</sup> José Antonio Alonso,2011,a.g.e.,s.41.

<sup>66</sup> <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html> (Erişim Tarihi: 09/08/2014)

Uluslararası düzeyde göçmen işçilerin hakları ile dolaylı olarak ilgili birçok düzenleme bulunmasına rağmen göçmen işçilerle doğrudan ilgili üç temel sözleşme öne çıkmaktadır. Bunlar;

- ILO'nun 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç Hakkındaki Sözleşmesi,
- ILO'nun 143 sayılı Göçmen İşçiler Sözleşmesi ve
- BM'nin Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşmesi'dir.

Belirtmek gerekir ki; Birleşmiş Milletler'in 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi ve Avrupa Konseyi'nin 1953 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki haklar göçmenler de dâhil olmak üzere tüm kişiler için geçerlidir. Her iki Sözleşme de sonraki yıllarda insan haklarının korunmasına ilişkin hazırlanan her türlü özgül kapsamlı uluslararası sözleşmenin temelini oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, Avrupa Konseyi'nin Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşmesi (1977) ve Avrupa Sosyal Şartı'nda (1961) göçmenlerin ekonomik ve sosyal hakları ile ilgili düzenlemeler bulunsa da, her iki belge de kapsam bakımından göçmenlere sınırlı bir koruma sunmaktadır. Örneğin, Sosyal Şart Ek 1'de "... Yabancı yalnızca ilgili Taraf ülkesinde yasal olarak oturan ya da düzenli olarak çalışan diğer Tarafların vatandaşlarını kapsar." ifadesine yer verilmiştir. Anlaşıldığı üzere, Şart üye ülkelerdeki düzenli göçmenleri kapsamakta; düzensiz göçmenleri, koruma altına almamaktadır. Aynı zamanda, Şartta hüküm altına alınan tüm haklar, Şart'a taraf olan diğer ülkeler için geçerli olmaktadır. Aynı şekilde Avrupa Konseyi'nin Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşmesi de Konsey üyesi devletlerin vatandaşı olan işçiler için geçerlidir. Kısaca, küresel düzeyde doğrudan göçmen işçilere yönelik üç temel sözleşme olduğu söylenebilir.

## 2.1.1 İşgücü Göçü ve Göçmen İşçilere İlişkin Uluslararası Düzenlemeler

Çalışmanın bu bölümünde işgücü göçü ve göçmen işçilere yönelik yukarıda sözü edilen üç temel sözleşme ve işgücü göçünün uluslararası düzeyde düzenlenmesi konusunda önemli bir anlaşma olarak kabul edilen Dünya Ticaret Örgütü'nün Hizmet Ticaret Genel Anlaşması incelenecektir.

### 2.1.1.1 *İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme*

ILO'nun 1 Temmuz 1949 tarihinde yapılan 32. Oturumunda onaylanan İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 sayılı Sözleşmesi, ILO'nun işgücü göçü ve göçmen işçilere ilişkin kabul ettiği ilk yasal belgesidir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa ülkelerinin hızlı bir toparlanma sürecine girdiği ve akabinde işgücü göçünün önem kazandığı bir dönemde kabul edilen bu sözleşme, özellikle işgücü göçü ve göçmen işçi kavramlarını uluslararası düzeyde ele alan; göçmen işçilerin haklarının korunmasına ilişkin atılan ilk önemli adım olarak değerlendirilebilir.

97 sayılı Sözleşme toplam 11 maddeden ve 3 ekten oluşmaktadır. Sözleşme de genel olarak göçmen işçilerin karşılaştıkları temel sorunlara ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Birinci maddede işgücü göçü ile ilgili olarak oluşturulan ulusal politikalara ve göçmen işçilerin çalışma ve yaşam koşullarında yapılan özel düzenlemelere ilişkin bilgilerin, üye devletlerin talepleri üzerine kendi aralarında ve Uluslararası Çalışma Bürosu ile paylaşımı gerekli kılınmıştır. Sözleşmenin yedinci maddesi ise sözleşmenin kabul edildiği tüm ülkelerde göçmenlerin istihdamına ilişkin hizmet veren birimlerin işbirliği yapmasını öngörmektedir. Onuncu madde de ise göçmen işçilerin sayıca fazla olduğu ülkelerde göç alan ve göç veren ülkelerin yetkili makamlarının ortaya çıkan ortak sorunları çözmek amacıyla anlaşma yapacağı hüküm altına alınmıştır. Bu açıdan hem ulusal düzeyde oluşturulan politikaların görünürlük kazanması hem de devletlerin işgücü göçünün yönetimine ilişkin kendi aralarında yapacakları işbirliğinin önünü açması bağlamında 97 sayılı Sözleşme büyük bir önem taşımaktadır.

Sözleşmenin diğer maddelerinde göçmen işçilere yardımcı olmak ve bilgi vermek üzere ücretsiz hizmet sağlanması; göçmen işçilerin hareketlerini, yolculuklarını ve karşılanmalarını kolaylaştırmak için uygun önlemlerin alınması; göçmen işçiler ve ailelerine gerekli sağlık hizmetlerinin sağlanması; milliyet, ırk, din ya da cinsiyet ayırımı yapmaksızın, tüm göçmen işçilere devletlerin kendi vatandaşlarına uyguladıklarından daha aşağı olmayan bir muamelede bulunması gibi yükümlülükler hüküm altına alınmıştır.

Sözleşme'nin tüm maddeleri incelendiğinde göçmenlerin istihdama erişim ve işe alım süreçlerinde eşit muamele görmesini öngören aynı zamanda göçmen işçilerin istihdam piyasasının durumu veya kaynak yetersizliğinden dolayı buldukları ülkeden sınır dışı edilmelerini engelleyen düzenlemelerin sözleşme de hüküm altına alınmadığı dikkat çekmektedir. Sözleşme aynı zamanda sınır işçilerini göçmen işçi kapsamına almamakta ve düzensiz işgücü göçü, kısa ve uzun süreli işgücü göçüne ilişkin düzenlemeleri de barındırmamaktadır. Bu sebeple 97 sayılı Sözleşme'nin işgücü göçünün yönetimi ve göçmen işçilerin haklarının korunmasına ilişkin yeterli düzenlemeleri barındırmadığı ve Sözleşme'nin günümüzün ihtiyaçlarına cevap vermediği düşünülmektedir.

### **2.1.1.2 Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme**

Kötü Koşullarda Göç ve Göçmen İşçilere Fırsat ve Muamele Eşitliğinin Sağlanmasına ilişkin 143 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 24 Haziran 1975 tarihinde yapılan 60. Oturumunda kabul edilmiştir. 97 sayılı Sözleşme'nin kabul edilmesinden yaklaşık 25 yıl sonra gündeme gelen 143 sayılı Sözleşme 'de daha geniş kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir.

Sözleşme toplam üç bölümden ve 16 maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm "Kötü Koşullarda Göç"; ikinci bölüm "Fırsat ve Muamele Eşitliği"; üçüncü bölüm ise "Son Hükümler" başlığını taşımaktadır.

Sözleşme'nin birinci bölümünde yer alan ilk yedi maddesinde, 97 sayılı Sözleşme'de yer almayan düzensiz göç ve göçmenlerin kayıt dışı istihdamına ilişkin devletlere sorumluluk yüklenerek; işçi ve işveren kuruluşları ile işbirliği içinde yasadışı göçe ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde tedbirlerin alınması öngörülmüştür.

Bilindiği üzere 1960'lı yıllardan itibaren düzenli işgücü alan birçok Avrupa ülkesi, 1973 yılında petrol krizinin patlak vermesi sonucu işçi alımlarını tamamen durdurmuştur. Ancak Avrupa ülkelerine olan işgücü göçü bitmemiş yasadışı yollardan devam etmiştir. Bu itibarla, 1975 yılında kabul edilen 143 sayılı Sözleşme'de, düzensiz göç ve yasadışı göçmen istihdamına ilişkin düzenlemelerin yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

143 sayılı Sözleşme'nin sekizinci maddesinde, ülkede yasal olarak bulunan göçmen işçilerin işlerini kaybetmeleri durumunda, yasadışı duruma düşmüş gibi kabul edilmeyeceği ve ikamet etme hakkı ile çalışma izinlerinin geri alınmayacağı hükme bağlanmıştır.

Sözleşmenin onuncu maddesinde, Sözleşmeyi onaylayan devletlere göçmen işçilere istihdam, meslek, sosyal güvenlik, sendikal ve kültürel haklar ile bireysel ve toplu özgürlüklerine ilişkin fırsat ve muamele eşitliğini destekleyecek ve garanti altına alacak politika izleme ve beyan etme yükümlülüğü getirilmektedir.



Diğer yandan, on üçüncü madde, göçmen işçilerin aile birleşimini kolaylaştırmak amacıyla ülkelerin işbirliği yapmalarını öngörmektedir.

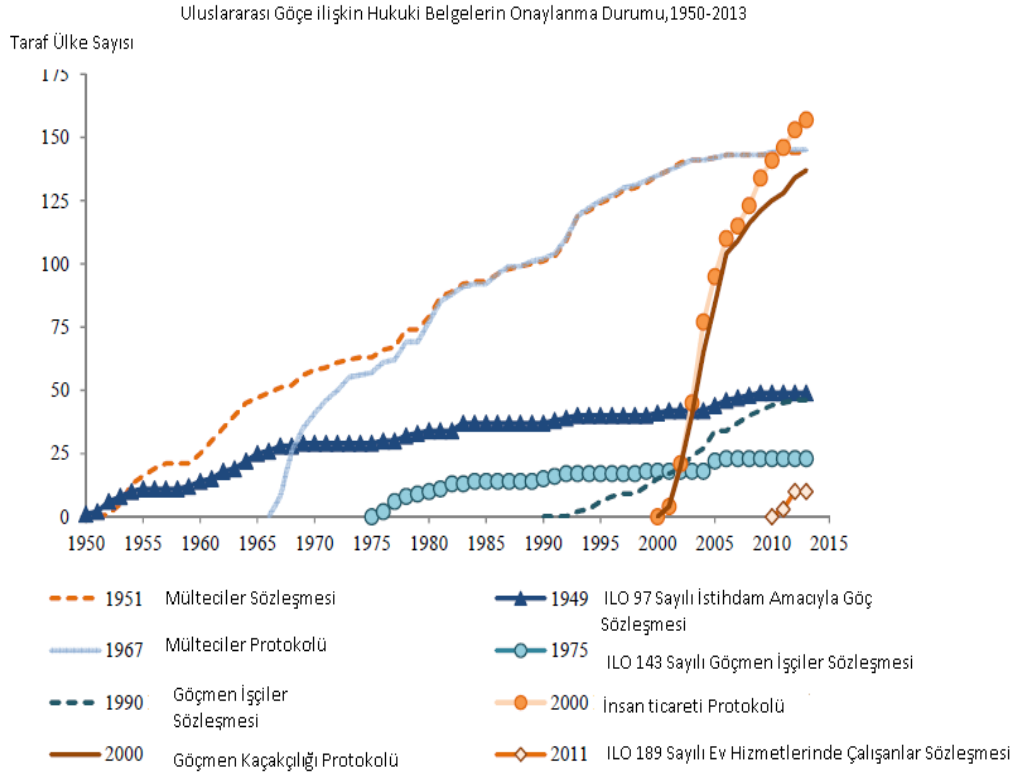
On dördüncü madde ise ilgili devletin çıkarları söz konusu olduğunda göçmen işçilerin belirli işlerde istihdam edilmesine sınır konulmasını kabul etmektedir.

143 sayılı Sözleşmede, işgücü göçü ve göçmen işçilere ilişkin 97 sayılı Sözleşmede yer almayan düzenlemelere yer verilmesi bakımından daha geniş kapsamlı bir Sözleşmedir. Ancak 143 sayılı Sözleşmede, ülkeye yasadışı yollardan giren göçmen işçiler hakkında herhangi bir koruma öngörülmemektedir.

Her iki Sözleşme de göçmen işçilerin tanımı dar anlamda yapılmış olup; sınır işçileri, kendi hesabına çalışanlar, yasa dışı ve düzensiz göçmen işçiler, kısa süreli ülkeye giren sanatçı ve gemi adamları, eğitim ve öğretim amaçlı ülkeye girenler, belirli bir işi tamamlamak amacıyla belirli bir süre göç alan ülkede istihdam edilen işçiler “göçmen işçi” olarak kabul edilmemektedir.

Küreselleşen dünyada meydana gelen yeni göç türleri, göçmen profilinde yaşanan değişimler (göç hareketlerine giderek daha fazla sayıda kadının katılması, uluslararası öğrencilerin işgücü göçünde giderek artan önemi) artan düzensiz göç hareketleri, beyin göçü ve her iki sözleşmede de göçmen işçi kavramına yapılan kısıtlı tanımlar gibi hususlar göz önüne alındığında, 97 ve 143 sayılı Sözleşmelerin işgücü göçünde yaşanan son gelişmeler doğrultusunda; ulusal ve uluslararası düzeyde politikalar oluşturulması için ihtiyaç duyulan standartlara tam olarak cevap vermediği düşünülmektedir.

## Grafik 10: Uluslararası Göçe İlişkin Hukuki Belgelerin Onaylanma Durumu,1950-2013



**Kaynak:** United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report, 2013

,<http://esa.un.org/unmigration/documents%5Cworldmigration%5C2013%5CChapter3.pf>, (Erişim Tarihi 25/07/2014)

İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi toplam 49 ülke tarafından onaylanmıştır. Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme ise 23 ülke tarafında onaylanmıştır. Türkiye her iki Sözleşmeyi de onaylamamıştır.

ILO sözleşmelerinin temel amacı bir tür ortak payda oluşturmaktan ziyade, genel bir ilerlemenin yolunu açmaktır.<sup>67</sup> Her ne kadar 97 ve 143 sayılı Sözleşmelerin günümüzün değişen göç koşullarına tam olarak cevap vermediği düşünülse de; işgücü göçüne ilişkin temel ilkelerin oluşturulması ve göçmen işçilerin sosyal ve

<sup>67</sup> Ali Güzel, ILO Normaları ve Türk İş Hukuku, *Kamu İş Yayımları*, Ankara, 1997, s11.

ekonomik haklarının korunması alanında, söz konusu iki Sözleşme tartışmasız en önemli uluslararası düzenlemelerdendir.

Ancak sözleşmelerin çok az sayıda ülke tarafından onaylanması, sözleşmede yer alan normların düzeyine getirilen eleştirilere rağmen, ülkelerin göç konusunu ulusal kontrol mekanizmaları ile yönetmek istedikleri ve taahhüt altına girmekten çekindikleri anlamına gelmektedir.

### **2.1.1.3 Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme**

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, 18 Aralık 1990 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 45. Oturumunda oylama yapılmaksızın kabul edilmiştir. Ancak yürürlüğe girebilmesi için en az yirmi devletin onayı gerektiği için Sözleşme, aradan on üç yıl gibi uzun bir süre geçtikten sonra 1 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.

*madde 87*

*Bu Sözleşme yirminci onaylama veya katılma belgesinin verilmesinden sonra 3 aylık bir süreyi müteakip ilk ayın birinci günü yürürlüğe girer.*

Türkiye tarafından 13 Ocak 1999 tarihinde bazı maddelerine bildirimler ve bir maddesine çekince ile imzalanan Sözleşme'nin, bildirimler ve çekince ile onaylanması uygun bulunmuştur.

Sözleşme'nin göçmen işçilerin mülk edinme hakları ile ilgili 15.maddesine, göçmen çocukların anadil eğitimleri ile ilgili 45.maddesinin 2,3 ve 4. paragraflarına, göçmen işçilerin kişisel kullanımları ve ev için alınan mal ve eşyanın ithalat ve ihracatından alınan gümrük harç ve vergilerinden muafiyetini düzenleyen 46.maddesine, Sözleşmeye Taraf bir Devletin başka bir Taraf Devletin Sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmediğinde şikayette bulunabilmesine ilişkin 76. maddesine, Sözleşmede sağlanmış bulunan haklarının çiğnendiğini iddia eden kişilerin Komiteye bireysel

başvuru haklarını düzenleyen 77.maddesine bildirimde bulunulmuş; göçmen işçilerin sendika kurma hakları ile ilgili 40.maddesine ise çekince konulmuştur.<sup>68</sup>

Sözleşme'nin uygulanması Göçmen İşçiler Komitesi tarafından izlenmektedir. Ancak Türkiye, Sözleşme'nin 76 ve 77. maddelerine göre diğer devletlerin ve bireylerin yapacakları başvuruları kabul edeceğini beyan etmemiştir.

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme kendisinden önce gelen ilgili tüm İnsan Hakları sözleşmelerini de referans alarak, göçmenler ile ilgili olarak hazırlanmış en kapsamlı sözleşmedir. Sözleşme'nin önsöz kısmında, göçmen haklarının korunmasına yönelik önemli hükümler içeren sözleşmelerin hemen hemen tamamına atıfta bulunulmuştur<sup>69</sup>.

Sözleşme'nin öncelikli amacı, başlığında da belirtildiği gibi göçmen işçilerin ve aile fertlerinin haklarının korunmasıdır. Bununla birlikte, Sözleşme'nin başlangıç bölümünde *“gizli göçmen işçi hareketlerinin ve işçi kaçakçılığı olaylarının önlenmesi ve ortadan kaldırılması amacına yönelik uygun tedbirlerin alınmasının teşvik edilmesi gereği”*, ifade edilmektedir.

Sözleşme dokuz bölüme ayrılmaktadır: Birinci bölüm, kapsam ve tanımlar (madde 1-6); ikinci bölüm, haklar konusunda ayrımcılık yapılmaması (madde 7); üçüncü bölüm, tüm göçmen işçilerin ve aile fertlerinin insan hakları (madde 8-35); dördüncü bölüm, kayıtlı ve kurallara bağlı durumda bulunan göçmen işçiler ve aile fertlerinin diğer hakları (madde 36-56); beşinci bölüm, özel kategorideki göçmen işçilere ve

---

<sup>68</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=fr) (Erişim Tarihi: 13/07/2014).

<sup>69</sup> Birleşmiş Milletlerin İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara Dair Uluslararası Sözleşmesi, Medenî ve Siyasal Haklara Dair Uluslararası Sözleşmesi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına Dair Sözleşmesi, Çocukların Haklarına Dair Sözleşmesi ve ILO'nun 97 ve 143 sayılı Sözleşmeleri, İş Bulma Amaçlı Göç ile İlgili Tavsiyesi (86 Sayılı), Göçmen İşçilerle İlgili Tavsiyesi (151 Sayılı), Zorla veya Kuvvet Kullanarak İşgücü İstihdam Etmenin İlgâ Edilmesine Dair Sözleşmesi (105 Sayılı), Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilâtının Eğitimde Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Anlaşması, İşkencenin ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Küçültücü Muamele ve Cezanın Önlenmesine Dair Anlaşması (39/46 Sayılı Kararın eki); Suçun Önlenmesi ve Sanıklara Yapılacak Muameleye Dair Dördüncü Birleşmiş Milletler Kongresi Bildirisi.

aile fertlerine uygulanabilecek hükümler (madde 57-63); altıncı bölüm, işçilerin ve aile fertlerinin uluslararası göçü ile ilgili olarak sağlıklı, adil, insani ve yasal şartların yerine getirilmesi (madde 64-71); yedinci bölüm, Sözleşmenin uygulanması (madde 72-78); sekizinci bölüm, genel hükümler (madde 79-84); dokuzuncu bölüm, nihai hükümlerdir. (madde 85-93)

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme'nin önemi şu başlıklar altında sıralanabilir:

- Sözleşme sadece göçmen işçileri değil ailelerini de ele almaktadır.(madde 1)
- Sözleşme ile göçmen işçi ve ailelerine tanınan koruma göç sürecinin tüm aşamalarını kapsamaktadır. (madde 1/2)
- Tüm uluslararası belgeler içerisindeki en kapsamlı göçmen işçi tanımı yapılmıştır. Serbest çalışan işçiler, sınır işçileri, mevsimlik işçiler, gemi adamları, projeye bağlı işçiler göçmen işçi olarak tanımlanmıştır. (madde 2/1)

Sözleşme düzenli ve düzensiz tüm göçmen işçilere ve ailelerine koruma sağlamaktadır. Tüm Göçmen İşçi ve Aile Fertlerine sağlanan önemli haklar aşağıda sıralanmıştır:

- Tüm göçmen işçilerin ve aile fertlerinin toplu sınır dışı edilmeleri engellenmiştir. Her bir sınır dışı edilme durumunun bireysel olarak incelenmesi ve karara bağlanması hükmedilmiştir.(madde 22)
- Tüm Göçmen işçilere fazla mesai, çalışma saatleri, hafta sonu tatili, ücretli tatil, güvenlik, sağlık, iş ilişkisinin sona erdirilmesi ile bu terimin kapsamı içine giren ulusal yasa ve uygulamalarda yer alan diğer çalışma şartları bakımından istihdam devleti vatandaşları ile eşit muamele uygulanması sağlanmıştır. Bu kapsamda özel istihdam sözleşmeleri ile eşitlik ilkesinden feragat edilmesi yasalara aykırı olarak kabul edilmiştir. (madde 25)
- Tüm göçmen işçi ve aile fertlerine ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer çıkarlarını korumak üzere, sendikaların ve yasalara uygun olarak kurulmuş

bulunan diğer kuruluşların toplantı ve faaliyetlerine katılım hakkı tanınmıştır.(madde 26)

- Tüm Göçmen işçiler ve aile fertleri sosyal güvenlik haklarından çalıştıkları devletin vatandaşlarıyla aynı derecede yararlanmaktadırlar. (madde 27). Acil tıbbî bakımın sağlanması göçmen işçilerin ikamet ve istihdamına ilişkin herhangi bir düzensizlik nedeniyle reddedilememektedir.(madde 28)

Kayıtlı ve Kurallara Bağlı Durumda Bulunan Göçmen İşçiler ve Aile Fertleri yukarıda yer alan haklara ilave olarak aşağıda sıralanan haklardan da yararlanırlar:

- Göçmen işçiler ve aile fertleri, İstihdam Devleti sınırları dahilinde yer değiştirme ve ikamet yerlerini serbestçe seçme özgürlüğüne sahiptirler.(madde 39)
- Göçmen işçiler ve aile fertleri kendi Devletlerindeki yasalar çerçevesinde, bu Devletteki toplumsal hayata katılma, seçme ve seçilme hakkından yararlanma hakkına sahiptir.(madde 41)
- Sözleşme göçmen işçilerin ailelerinin birliğinin korunmasını teminen aile birleşimi için ülkelerin gereken önlemleri almasını zorunlu kılmaktadır. (madde 44)
- Göçmen işçi çocuklarına anadil eğitimi hakkı tanınmıştır.(madde 45)
- Göçmen işçilere işten çıkartılmaya karşı korunma, işsizlik parası, işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarına katılma hakkı tanınmıştır. (madde 54)

Ayrıca, Sözleşme, taraf devletlerin bazı göçmen kategorilerini bu sözleşmenin uygulanması dışında bırakmalarını yasaklamıştır. (madde 88) Sözleşme, taraf olacak devletlere tüm bölümleri kabul zorunluluğu getirmektedir. Sözleşmenin belirli

hükümlerine çekince koyma imkanı mevcuttur; fakat Sözleşmede amaç ve hedefleri ile tutarlı olmayan çekincelere izin verilememektedir. (madde 91/2).

BM'nin 1990 Sözleşmesi ile göçmen işçilerin ve aile fertlerinin hakları evrensel nitelik taşıyan tek bir belgede toplanmıştır. Sözleşme, göçmen işçilerin ve aile fertlerinin temel insan haklarını ilgilendiren konularda, istihdam edildikleri ülkelerin vatandaşları ile eşit muameleye tabi tutulmalarını öngörmektedir. Sözleşme 47 ülke tarafından onaylanmıştır. Sözleşmeyi onaylayan ülkelerin çoğunluğu göç veren ülke konumunda olan ülkelerdir. Özellikle göç alan ülke konumundaki gelişmiş batı ülkelerinden hiç biri Sözleşmeyi onaylamamıştır. Sözleşme'nin uluslararası işbirliğinde etkin bir araç olarak kullanılabilmesi ancak göç alan ülkelerin de bu Sözleşmeyi onaylamasıyla mümkün olacaktır.

Sözleşmede düzensiz göçmenlere ilişkin getirilen haklar, toplu sınır dışı edilmesinin engellenmesi ve düzenli durumda bulunan göçmen işçilerin aile birleşiminin desteklenmesi gibi unsurlar göç alan ülkelerin sözleşmeyi onaylamamasına neden olmaktadır. Bu itibarla, özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde, Sözleşme'nin onaylanmasına ilişkin büyük bir isteksizlik mevcuttur. Sözleşme BM'nin temel dokuz Sözleşmesi'nden biridir. Söz konusu Sözleşme'nin onaylanmaması göç alan gelişmiş ülkeler tarafından göçmen haklarının insan hakları olarak yorumlanmadığı anlamını da taşımaktadır.

Diğer yandan, ülkeler göç konusu ile ilgili diğer Sözleşmelere daha fazla destek göstermektedirler. Örneğin Birleşmiş Milletler'in Mülteciler Sözleşme 'si 144 ülke tarafından; Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına ilişkin Protokol'ü 157 ülke tarafından, Kara, Deniz ve Hava yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol'ü ise 137 ülke tarafından kabul edilmiştir. Bu bağlamda özellikle göç alan ülkelerin işgücü göçünü kendi iç hukuklarında yaptıkları düzenlemelerle yönetmek istedikleri sonucuna varılabilir.

#### 2.1.1.4 *Dünya Ticaret Örgütü Hizmet Ticaret Genel Anlaşması*

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), dış ticaretle ilgili olarak diplomatik müzakerelere platform oluşturan, uluslararası ticaret kurallarının belirlenmesini sağlayan ve üye ülkeler arasında dış ticaret anlaşmazlıklarının çözümü için mekanizma oluşturan uluslararası bir örgüttür. 15 Nisan 1994 tarihinde Marakeş'te (Fas) imzalanan Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması (*Final Act*) ile kurulmuştur.<sup>70</sup>

Dünya Ticaret Örgütü'nün 148 üyesini kapsayan ve GATS adıyla bilinen çok taraflı nitelikte Hizmet Ticaret Genel Anlaşması'nın<sup>71</sup> göçün uluslararası düzeyde düzenlenmesi konusunda önemli bir referans çerçevesi olarak kabul edilebileceğine ilişkin görüşlerden dolayı, çalışmada DTÖ'nün Hizmet Ticaret Genel Anlaşmasının göçe ilişkin hangi düzenlemeleri öngördüğünü incelemekte fayda görülmektedir.

GATS tarafından Dünya Ticaret Örgütü üyeleri arasında hizmetlerin ticaretinin yapılabileceği dört ana biçim (Mod) belirlenmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin 2.fikrasında “ *hizmet ticareti*

- *bir üye ülkeden herhangi bir diğer Üye ülkeye;*
- *bir Üye ülkeden herhangi bir diğer Üyenin hizmet tüketicisine;*
- *bir Üyenin hizmet sunucusunun herhangi bir diğer Üye ülkede ticari varlık oluşturması;*
- *bir Üyenin hizmet sunucusunun, gerçek kişiler yoluyla bir diğer Üye ülkede faaliyette bulunması şekillerinde gerçekleşen hizmet arzı olarak tanımlanmaktadır”* ifadesine yer verilmiştir.

GATS 'ın Mod dördü “ tek bir hizmet sağlayıcısının hizmet sunma amacıyla geçici olarak başka bir DTÖ üye ülkesine taşınması olarak” açıklanmıştır. Mod 4, hizmet sunucularını bağımsız/kendi hesabına çalışanlar ve bağımlı/ücretli çalışanlar olarak

<sup>70</sup> Daha fazla bilgi için bakınız: <http://www.wto.org/>

<sup>71</sup> Hizmet Ticaret Genel Anlaşması, DTÖ'nün kurulmasını sağlayan Marakeş Anlaşmasının Ek'ini oluşturmaktadır. GATS tüm hizmet alanlarının serbest piyasaya açılması için mevcut düzenlemeleri genişleten ve hukuki işlerlik kazandıran ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır.



tanımlamıştır. Bu bağlamda, Mod 4 kapsamında tanımlanan gerçek kişilerin hareketliliği, bu alanda tek uluslararası anlaşma olarak ortaya konulmaktadır. GATS Mod 4 kapsamındaki düzenlemeler, göçün uluslararası düzeyde düzenlenmesi konusunda önemli bir referans çerçevesi olarak kabul edilmektedir. Genel olarak Mod 4'ün aşağıdaki kişileri kapsadığı kabul edilmektedir.<sup>72</sup>

- Ulusötesi şirketlerin şirket içi transferler kapsamında yabancı bir ülkede istihdam ettiği kişiler;
- Sözleşme ile iş alarak; hizmet ihracatı yapan bir şirketin çalışanı olarak, yabancı bir ülkede istihdam ettiği yabancı gerçek kişiler;
- Ev sahibi ülkede yerleşik olan yabancı şirketler bünyesinde çalışan yabancı kişiler.

Bununla birlikte, göç kuralları için, GATS'da yeterli bir tanım bulunmamaktadır. Ülkeler GATS dört kapsamında düşük ve orta vasıflı işçilerin dolaşımı ile ilgili taahhütte bulunmaktan kaçınırken; yalnızca müdür, yönetici ve uzman kategorilerinde olan çok yüksek vasıflı çalışanlar hususunda taahhütte bulunmayı tercih etmişlerdir. Bu açıdan GATS'ın geçici işgücü düzenleme yöntemi yalnızca ulus ötesi şirketlerin şirket içi çalışanlarının hareketliliğini kapsadığı ve bu durumdan yalnızca gelişmiş ülkelerin yararlandığı düşünülmektedir. Gelişmiş ülkelerin GATS 4 Modu ile yalnızca çokuluslu şirketlerin içsel işgücü pazarındaki dolaşımını desteklemek istedikleri, geçici işgücü hareketliliğini kendi ulusal göç politikaları ile düzenlemek istemeleri yönünde eleştiriler bulunmaktadır.<sup>73</sup>

GATS kapsamında gerçek kişilerin hareketliliğinin düzenlenmesi göçmen işçilere sosyal, ekonomik bir koruma getirmemekle beraber, göçmen işçilerin ev sahibi ülkede karşılaşacakları sorunlara çözüm amacı da taşımaktadır. Göç kurallarının belirsizliği ve DTÖ ülkelerinin geçici işgücü göçüne ilişkin kısıtlı taahhütleri

---

<sup>72</sup> Seyhan Erdoğan, *Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2008, s177.

<sup>73</sup> Gönül Dinçer, Umut Çakmak, *Gats Çerçevesinde "Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliğinin Liberalizasyonu" Üzerine bir Değerlendirme*, Ankara Üniv SBF Dergisi, 63-4.

GATS'ın daha çok sermaye hareketleri üzerine kurulu bir anlaşma olduğunu göstermektedir.<sup>74</sup>

## 2.2 Talebe Dayalı Göç Sistemleri

Çalışmanın bu bölümünde göç politikalarının pratikte nasıl uygulandığı ve göç yönetiminde kullanılan metotlar anlatılacaktır. İstihdam amaçlı oluşturulan göç politikalarının uygulanma sistemleri arza ve talebe dayalı olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmaktadır.

Talebe dayalı sistemlerde göçmen işçilerin seçimleri işverenler tarafından yapılmaktadır. Bu sistemlerde göç girişimi, belirli bir alanda beceriye sahip bir çalışana ihtiyacı olan işveren tarafından başlatılır. Ülke dışından veya ülke içinde yabancı bir çalışana istihdam etmek üzere ilgili kamu kuruluşuna izin talebinde bulunan işveren aynı zamanda, istihdam edilecek olan göçmen işçinin çalışma ve oturma izinlerini almakla da yükümlüdür. Hükümetler göç talebini genellikle koşulsuz olarak kabul etmemektedir. İşverenin, göçmen işçinin yerel personelin işten çıkarılmasına sebebiyet vermeyeceğine veya maaş ve çalışma şartlarını olumsuz etkilemeyeceğine dair bir kanıt sunmasını bekleyebilir. Bununla beraber yeterlilik, ücret ve çalışma koşullarına ilişkin göç mevzuatında belirtilen hususların yerine getirilmesini veya göçmen işçinin üstleneceği işin yerli işgücü tarafından sağlanamayacağından emin olmak amacıyla işgücü piyasası testi de istenebilmektedir.<sup>75</sup>

İşgücü piyasası testinin temel hedefi işverenin yaptığı iş teklifinin yerli işgücünden karşılanamadığını doğrulamaktır. Söz konusu testin uygulanma biçimleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin Avusturya, Almanya, İtalya, İspanya, Norveç ve Portekiz'de işverenin yaptığı iş teklifi kamu istihdam bürolarında ilan edilerek yerel işgücüne duyurulur. Kamu istihdam büroları iş arayanlar arasından

---

<sup>74</sup> Gönül Dinçer, Umut Çakmak, Gats Çerçevesinde “Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliğinin Liberalizasyonu” Üzerine bir Değerlendirme, Ankara Üniv SBF Dergisi, 63-4.

<sup>75</sup> OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, Social Employment and Migration Working Papers n° 79 Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries, 2009, s17.

işverenin yaptığı iş teklifine uygun olanları işverene yönlendirir. Bununla beraber, yapılan iş teklifinin belirli bir süre ilanda kalmasını zorunlu kılabilir. Örneğin İspanya’da 15 gün, İtalya’da 21 gün Portekiz’de ise 30 gün boyunca işverenin yaptığı iş teklifi kamu istihdam büroları aracılığı ile duyurulmak zorundadır. Diğer yandan bazı ülkelerde işveren kamu istihdam büroları aracılığı ile kendisine yönlendirilen kişiler arasından teklifte bulunduğu iş pozisyonuna uygun birini bulamadığında, gerekçelerini açıklamakla da sorumludur. Bugün birçok Avrupa ülkesinde, Japonya ve Kore’de göçmen işçilerin kabulü talebe dayalı sistemler aracılığı ile gerçekleşmektedir.<sup>76</sup>

### **2.3 Arza Dayalı Göç Sistemleri**

Arza dayalı sistemlerde göçmen işçilerin seçimleri kamu güçleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sistemlerde, ev sahibi ülke belirli bir iş teklifi olmaksızın göç başvurularını alacağına dair isteğini ilan ederek; göçmenlerin seçimi için birtakım kriterler oluşturmaktadır. Bu sistemin amacı göçmen işçilerin öncelikli olarak ekonomik başarı potansiyellerini test etmektir.<sup>77</sup>

#### **2.3.1 Puanlama Sistemi**

PBS (*Points Based System-Puanlara Dayalı Sistem*) olarak da adlandırılan puanlama sisteminde göçmenlerin eğitim seviyesi, yaşı, beceri ve yetenekleri, dil bilgisi, aile bağları veya mevcut bir iş bağlantısı, iş deneyimi, ücret gibi farklı kategorilerdeki koşulları yerine getirmesi beklenmektedir. Bu tür rejimlerde, başarılı adaylara ülkeye girişte ikamet ve ailelerini beraberinde getirme hakkı da tanınmaktadır. Bu sistemin temel amacı göçmen başvurularında bulunan adaylar arasından en iyilerinin seçilmesidir. Başlangıçta bu sistem arz odaklı olarak transfer edilebilir becerilere sahip ve uzun dönem istihdam potansiyeli olan vasıflı göçmenlerin seçilebilmesi için Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda’da oluşturulmuştur. Söz konusu bu ülkelerdeki ekonomik gelişme ve işgücü piyasalarında vasıflı çalışana duyulan ihtiyaç; puanlama sisteminin hem çalışma yaşındaki nüfusun hem de beşeri sermaye stokunun

<sup>76</sup> OECD,2009,a.g.r,s.17-18.

<sup>77</sup> OECD,2009,a.g.r.,s18.

korunması ve artırılmasını sağlayacak en etkili yol olarak görülmüştür. Puanlama sistemi bugün de Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da temel göçmen kabul sistemi olarak kullanılmaktadır. Son yıllarda bu üç ülke dışında Avusturya, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda, Japonya ve Kore, puanlama sistemini kullanmaya başlamıştır. Her ülke yukarıda sözü edilen kategorilerde ihtiyaçları doğrultusunda bir puanlama metodu oluşturmaktadır. Örneğin; Yeni Zelanda 55-64 yaşları arasındaki göçmen adaylarına yaş kategorisinde eksi puan verirken, Kanada 47 yaşın üstündeki göçmen adaylarına hiç puan vermemektedir. Kimi ülkeler ise büyüme beklentisi olan bir sektörde iş deneyimine sahip olan göçmen adaylarına artı puan vermektedir.<sup>78</sup> Bugün birçok OECD ülkesi puanlama sistemlerine yeni kategoriler ekleyerek veya kabul şartlarını artırarak en iyi, en yetenekli göçmenleri seçebilmek için adeta bir yarış halindedirler. Bu sebeple son yıllarda işgücü göçü özellikle sağlık, bilim, teknoloji ve matematik alanlarında yüksek vasıflı işgücü havuzu oluşturma aracı olarak kullanılmaktadır.

Talebe dayalı sistemlerde işveren göçmenleri ekonomik sebeplerden dolayı seçmekte ve belirli bir iş teklifi sunmaktadır. Dolayısıyla bu sistemde işin başvurudan önce mevcut olması nedeniyle puanlama sistemine kıyasla göçmenlerin istihdam edilme oranları yüksektir. Arza dayalı sistemlerde kullanılan puanlama metodu her ne kadar göçmenlerin ekonomik başarı potansiyelini ölçmek için oluşturulsa da, meslek içerisinde başarılı olabilmeyi etkileyecek olan hayal gücü, uyum, yaratıcılık gibi hassas yetenekleri ölçmekte yetersiz kalmaktadır. Arza dayalı sistemlerde belirli bir iş teklifi olmadığı için aday başvuruları herkese açıktır ve yapılan tüm başvuruların değerlendirilmesi ve başvurular arasından uygun kişilerin seçilmesi büyük bir idari yük oluşturmaktadır.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> OECD,2009,a.g.r.,s21-22-23.

<sup>79</sup> IOM,Uluslararası Göç Örgütü,Göç Yönetiminin Esasları,Cilt 3,s17.

### 2.3.2 *Kotalar ve Sayısal Sınırlamalar*

Ulusal göç politikaları oluşturulurken göz önünde bulundurulmuş önemli konulardan biri de göçmen nüfusun büyüklüğüdür. Ülkeye kabul edilecek olan göçmen nüfusun büyüklüğü ülkelerin siyasi alanda üzerinde durdukları hassas konuların başında gelmektedir. Göç politikası tartışmaları göçmen işçi sayılarının sınırlandırılması veya kotaların konulması üzerine odaklanmaktadır.

Sayısal sınırlamalar arza dayalı göç sistemlerinde kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntem gönüllü işgücü göçü alan birçok ülkede ve özellikle de OECD ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Sınırlamaların şekli ve uygulanması ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Sayısal sınırlamalar göçmen sayılarına veya belirli bir sınıftaki göçmen işçilere veya tüm göçmen işçi kategorilerine konulabilmektedir. Sayısal sınırlamalar ülkelere bağlı olarak iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, ülkeye kabul edilecek toplam göçmen sayısına üst sınır konulması ile diğeri ise göç programları ile yüksek vasıflı göçmen işçiler, bağımsız çalışanlar gibi, her bir göçmen kategorisine sınırlama yapılması ile sağlanmaktadır.<sup>80</sup>

Göç kotaları ise, göç alan ülkelerin belirli bir ülkeden gelen göçmenlerin toplam nüfus içerisinde yoğunluğunun çok olmasını engellemek ya da aralarında tarihi ve etnik bağları olan ülkelere göçmen alımını çoğaltmak için kullanıldığı gibi tarım ve sanayi gibi belirli sektörlerle ya da belirli mesleklere de uygulanabilmektedir.<sup>81</sup>

### 2.3.3 *Serbest Dolaşım Rejimi*

Arza dayalı sistemlerden bir diğeri de serbest dolaşım rejimidir. Bu rejimde göçmen işçiler bir ülkeden diğere istihdam edilebilme amacıyla hareket etmektedirler. Avrupa Birliği içinde üye ülkeler arasında veya Avustralya ve Yeni Zelanda arasında işçiler (tamamı değil) herhangi bir kontrole tabi olmadan hareket edebilmektedirler.

---

<sup>80</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Social Employment and Migration Working Papers n° 79 Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries, 2009, s46-47-48.

<sup>81</sup> OECD, La gestion des migrations – La solution réside-t-elle dans la fixation de quotas et de limites numériques?, 2006.

Serbest dolaşım rejimlerinde yüksek vasıflı göçmenlerin göç sürecinde özel bir ayrıcalığı bulunmamaktadır. Düşük ve orta vasıflı göçmen işçiler de serbest dolaşım hakkından yararlanarak kolaylıkla göç sürecine dâhil olabilmektedirler. Bürokratik engellerin az olması ile istihdam sürecinin kolaylaşması, maliyetin düşük olması ve işçi ve işverene doğrudan temas fırsatı sunması açısından serbest dolaşım rejiminin birtakım olumlu yönleri bulunmaktadır.<sup>82</sup>

### 2.3.4 İkili Anlaşmalar

Ülkeler arasında iki taraflı anlaşmalar, çalışma amaçlı geçici göçü düzenlemek için hükümetlerin başvurduğu önemli araçlardan biridir. Hedef ülkeler işgücü piyasasının vasıf eksikliklerini sezonluk işçiler, düşük veya orta vasıflı işgücü ya da sağlık veya bilgi teknolojileri gibi sektörlerde daha kalifiye işgücü ile karşılayabilmek amacıyla ikili işgücü anlaşmaları imzalamaktadırlar. Kaynak ülkeler açısından da işçilerin uluslararası iş piyasalarına erişimlerinin artırılması, mesleki becerilerin, teknoloji transferinin geliştirilmesi için tercih edilmektedir. Bunun yanı sıra, yeni vasıf elde eden işçilerin belirli bir süre sonra ülkelerine geri dönmeleri ile beyin göçünün engellenmesi ve göç veren ülkelerin yurt dışındaki işçilerin haklarını ve refahını güvence altına alması bakımından anlaşmaların kaynak ülkelere olumlu getirileri olmaktadır. İki taraflı işgücü anlaşmaları ülkelerin belirli grupları hedeflemeleri, işgücü piyasasının değişkenlik gösteren koşullarına uyum sağlamaları, göç alan ve göç veren ülkeler için göçün takibi ve yönetiminin daha kolay olması açısından ülkelerin sıklıkla tercih ettiği göç politikalarındandır.<sup>83</sup>

Özetle, işgücü göçünün yönetimi için uluslararası kabul görmüş tek bir politika modeli bulunmamaktadır. Her ülke farklı göç hedeflerine ve önceliklerine sahip olduğundan kendi ihtiyaçlarına uygun bir politika geliştirmektedir. Bu sebeple, ulusal düzeyde göç yönetimine ilişkin politikaların uygulanması için geliştirilen idari düzenlemeler de ülkeden ülkeye değişmektedir. Son yıllarda tüm gelişmiş ülkelerde

---

<sup>82</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Social Employment and Migration Working Papers n° 79 Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries, 2009, s18-27.

<sup>83</sup> IOM, Uluslararası Göç Örgütü, Göç Yönetiminin Esasları, Cilt 2 ,s22.

seçilmiş göç kavramı ön plana çıkmaktadır. Ülkeler iş gücü piyasasında ihtiyaç duyulan insanları kendi önceliklerine göre seçmek istemektedirler.

Özellikle arza dayalı sistemlerde, ülkelerin puanlama sistemi ve kotalarla kapılarını yalnızca çok yüksek vasıflı göçmen işçilere açması bir bakıma eşit muamele ilkesinin ihlali anlamına da gelmektedir. Ülke sınırlarının herkese açılması, çok doğru bir yaklaşım olmasa da, iş arama vizeleri gibi yeni sistemler geliştirilerek; göçmen işçilerin işgücü piyasasında kendi şanslarını denemelerine fırsat verilebilir.

Diğer yandan, gelişmiş batı ülkelerinin uyguladıkları sıkı göç politikaları, yasadışı göçün artmasına neden olabilmektedir. Uygulanan politikalar, insanları göçe zorlayan sebepleri ortadan kaldırmamaktadır. Göç etmek zorunda olan kişi, hedef ülkenin aldığı tüm önlemlere rağmen amacına ulaşmak için tüm yolları deneyecektir. Bu durum ise düzensiz göç, insan ticareti gibi diğer göç sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde göç alan gelişmiş ülkelerin işgücü göçüne ilişkin oluşturdukları politikalarda hangi önceliklere yer verdiklerini ve göç yönetiminde kullanılan metotlar incelenmiştir. Göç veren ülkeler açısından bir değerlendirme yapılması gerekirse, kaynak ülkelerin hem işgücü göçünün yönetimi, hem de göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarından ve sağlık hizmetlerinden yeteri kadar yararlanması ve gerekli ekonomik ve sosyal koruma altında olmasına ilişkin hususlarda göç alan ülkelerle daha aktif işbirliği içinde olmaları gerekmektedir. Kaynak ülkelerin göç sürecinin tüm aşamalarına dahil olması, beyin göçünün kontrol altına alınmasında da fayda sağlayabilir. Bu bağlamda göç politikaları her ne kadar ülkelerin kendi ulusal hukukları çerçevesinde düzenlense de, ülkelerarası işbirliği ile çalışma amaçlı göç, çift taraflı kazanç getirecek sonuçlar doğurabilir.

### 2.3.5 *Diğer Uygulamalar: Mavi ve Yeşil Kart Örnekleri*

Göçlerle kurulu olduğu kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri 1990 yılından itibaren uygulamaya koyduğu ve halen yürürlükte olan Yeşil Kart programı ile göç yönetimini sağlamaktadır. Yeşil Kart temelde dört sınıfa ayrılmaktadır. Çalışma amaçlı Yeşil Kart, aile birleşimi amaçlı Yeşil Kart, kura usulü Yeşil Kart, ve mülteci ve sığınma başvurusunda bulunanlara verilen Yeşil Kart'tır. Genel olarak yılda 220 bin kişiye aile birleşimi kapsamında, 140 bin kişiye çalışma amaçlı, 50 bin kişiye kura usulü ile olmak üzere yeşil kart verilmektedir. Mülteci ve sığınma başvurusunda bulunanlara uygulanan yıllık kota ise yaklaşık olarak 100 bin kişidir. Çalışma amaçlı verilen yeşil kart 1990 yılında kabul edilen yasa gereğince, beş tercih grubuna göre düzenlenmektedir ve her bir grup için farklı bir kota uygulanmaktadır. Birinci Tercih Grubunda yer alan sanat, bilim, eğitim, spor alanlarında özel yetenekleri olan ve üst düzey araştırmacı, çok uluslu şirketlerde yönetici ve idari personel olarak görev yapan yüksek nitelikli kişiler için toplamda 40 bin yeşil kart kotası konulmuştur. Bu grupta yer alan ve sanat, bilim, eğitim ve spor alanlarında olağan dışı yetenekleri olan ve bunları belgeleyen kişilere, ABD'de bir iş teklifi almaları gerekmeksizin yeşil kart verilebilmektedir. Bu grupta yer alan kişiler başvurularından itibaren 6-8 ay içerisinde yeşil kart alabilmektedir. İkinci tercih grubuna giren kişilerin ise en az yüksek lisans düzeyinde eğitim seviyesine sahip olmaları ya da üniversite mezunlarının 5 yıllık iş deneyiminin olması gerekmektedir. Buradaki kota da yine 40 bin kişi ile sınırlandırılmıştır Bu grupta yer alan kişilere yeşil kart verilmeden önce, ülke içerisinde istihdam piyasası testi yapılmakta ve bu süreç 2-3 yıl sürebilmektedir. Üçüncü tercih grubu ise üniversite düzeyinde eğitim almış olan profesyoneller ile en az 2 yıl eğitim, mesleki eğitim ve deneyim gerektiren mesleklere sahip olan kişiler için oluşturulmuştur. Yıllık kota 40 bin kişi ile sınırlıdır. İş teklifi alan ancak asgari eğitim ve deneyim şartını yerine getiremeyenler için 10 bin kişilik bir kota ayrılmıştır. Bu gruba giren kişiler için yeşil kart edinme süresi 8-10 yıl arasında değişmektedir. İkinci ve üçüncü gruplara giren göçmen işçilerin ABD'de bir iş teklifi almaları ve istihdam edilmek istedikleri meslekte ABD'de aynı vasıflara sahip ikinci bir kişinin olmaması ve göçmen işçinin istihdamının işgücü piyasasına olumsuz bir etki bırakmaması gibi koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. Dördüncü grup ise



yalnızca din görevlilerine ayrılmıştır ve bu grupta yer alan kişilerin yeşil kart alabilmesi için iş teklifi almaları yeterlidir. Yıllık kota ise 10 bin kişi ile sınırlandırılmıştır. Beşinci tercih grubuna giren kişilerin ise 500 bin ile 1 milyon Amerikan doları tutarında ABD’de yatırım yapmaları ve aile yakınları dışında en az on kişiye istihdam olanağı oluşturmaları beklenmektedir.<sup>84</sup>

Avrupa Birliği, 1990’lı yıllarda ekonomik büyüme, istihdam, işgücü verimliliği, eğitim, yatırımlar gibi belli başlı alanlarda ABD ve Japonya’nın gerisinde kaldığı gerçeğinden hareketle, 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Portekiz’in başkanlığında yapılan Avrupa zirvesinde, daha büyük sosyal birliktelikle ekonomik kalkınmayı sürdürebilecek kapasitede dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi olma amacını güden Lizbon Stratejisi’ni oluşturmuştur. AB Komisyon’u 2007 yılında iki tasarı kabul etmiştir. Bunlardan ilki, daha sonra Mavi Kart Direktifi olarak bilinen, yüksek eğitilmiş göçmenlerin AB’ye kabulü amacıyla bir Çerçeve Direktif oluşturması; ikinci ise göçmen başvuru prosedürlerinin basitleştirilmesini hedefleyen Tek İzin Direktifidir. Avrupa Konseyi 2009 yılında, AB Mavi Kart Direktifini; 2011 yılında da Tek İzin Direktifini kabul ederek; AB Mavi Kart Programını oluşturmuştur.<sup>85</sup>

ABD’deki “Yeşil Kart ”tan (*Green Card*) esinlenilerek geliştirilen Mavi Kart uygulaması, AB bayrağının zemin renginin mavi olması nedeniyle mavi kart adını almıştır. AB Mavi Kart Programı, Avrupa’nın ekonomik rekabet gücünü artırmak amacıyla, Avrupa Birliği dışındaki yüksek eğitilmiş kişilere göç sürecindeki çalışma ve ikamet izni koşullarını basitleştirerek; Avrupa’yı daha çekici bir yer kılmak için tasarlanmıştır.

Birleşik Krallık, Danimarka ve İrlanda dışındaki AB üye devletleri, AB Mavi Kart Programına katılmaktadır. AB vatandaşı olmayan ve yüksek eğitim yeterliliğine

---

<sup>84</sup> <http://www.europusa.com/obtenir-votre-carte-verte-americaine> (Erişim tarihi:9 Eylül 2014)

<sup>85</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm) (Erişim Tarihi 10/07/2014).

sahip kişiler AB'de geçerli bir iş teklifi almaları durumunda AB Mavi Kartını talep edebilmektedirler.<sup>86</sup>

Mavi kart uygulamaları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin adayların Almanya için mavi kart başvurusu yapabilmesi için, Alman üniversitelerinden ya da dengi üniversitelerden mezun olmalarının yanı sıra, 30 yaşından büyük adayların yılda en az 52,463 Avro, 30 yaşından küçük adayların ise 38,466 Avro kazanç elde edebilecekleri bir iş teklifi almaları beklenmektedir.<sup>87</sup>

Hollanda Mavi Kart programı için alt gelir sınırı ise ayda 5,122 Avrodur.<sup>88</sup> AB Mavi Kart Direktifi, işverenin kart sahibine ilgili ülkedeki ortalamasının en az 1,5 katı kadar bir maaş ödemesini öngörmektedir. Ancak AB üye devletleri, bu eşiği değiştirebilmektedir.

Kısaca Mavi Kart programına katılmak isteyen kişilerin belirli bir eğitim düzeyi ve yıllık gelir alt sınırı gibi koşulları karşılaması gerekmektedir. İlk aşamada dört yıl geçerli olan AB Mavi Kartının, iş sözleşmesinin daha uzun bir süreyi öngörmesi halinde, süresi uzatılmaktadır. Örneğin Almanya'da AB Mavi Kart sahibi olarak 33 ay boyunca yüksek nitelikte bir işte çalışan kişilere süresiz oturma izni verilebilmektedir. Aile birleşimi açısından da kolaylıklar sağlayan program, eşlere dil şartı aramadan çalışma hakkı sunmaktadır.<sup>89</sup>

Mavi Kart Programının göçmenlerin aile birleşimi ve kalıcı ikametini desteklemesi bir bakıma beyin göçünü teşvik etmesi anlamına da geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

---

<sup>86</sup> <http://www.apply.eu/tr/Mavi-Kart/> (Erişim Tarihi 18/07/2014).

<sup>87</sup> [http://www.eubluecard.nl/dutch\\_program](http://www.eubluecard.nl/dutch_program) (Erişim Tarihi 18/07/2014).

<sup>88</sup> <http://www.undutchables.nl/European-Blue-Card> (Erişim Tarihi 18/07/2014).

<sup>89</sup> [http://www.eubluecard.nl/dutch\\_program](http://www.eubluecard.nl/dutch_program)(Erişim Tarihi 18/07/2014).

## 2.4 Uluslararası Politika Süreçleri

Uluslararası düzeyde göç yönetimi için kabul edilmiş ortak bir politika bulunmamaktadır. Bu durum çalışmanın ilk bölümünde nedenleri açıklanarak aktarılmıştır. Ancak göç yönetimi konusunda diyaloglara dayalı daha aktif uluslararası işbirliği ağlarının oluşturulmasına ilişkin geniş bir mutabakat bulunmaktadır. Ülkeler küresel ve bölgesel düzeyde oluşturulan platformlar aracılığıyla göçe ilişkin sorunlarına çözüm aramaktadırlar.

Uluslararası düzeyde göçün kapsamlı bir şekilde gündeme gelmesi, 1994 yılında Kahire’de BM Nüfus ve Kalkınma Konferansı ile gerçekleşmiştir. Bu Konferans sırasında ilk kez uluslararası kamuoyunda göçün kaynak ve hedef ülkelerin kalkınmalarına katkıları dile getirilmiştir.

2001 yılında IOM’un sekretaryasını üstlendiği ve Berne İnisiyatifi olarak bilinen, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uzmanlarının, uluslararası kuruluşların, akademisyenlerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile *Göç üzerine Uluslararası bir Sempozyum* düzenlemiştir. Berne İnisiyatifi olarak kabul edilen bu Sempozyum’da ulusal, bölgesel ve uluslararası göç yönetimi konusunda ülkelerarası işbirliği yolları tartışılmıştır.

2003 yılında dönemin BM Genel Sekreteri Kofi Annan’ın girişimiyle Uluslararası Göç Küresel Komisyonu kurulmuş ve göç konusuna daha güçlü dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Bu önemli gelişmelerin ardından, Birleşmiş Milletler çatısı altında düzenlenen ve BM’nin uluslararası göçe ilişkin ilk önemli toplantısı olma niteliğini taşıyan “Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantısı” (*High-Level Dialogue on International Migration and Development*) 14-15 Eylül 2006 yılında New York’ta düzenlenmiştir. Toplantı nezdinde alınan bir karar gereği belirli aralıklarla dünyanın farklı bir ülkesinde toplanan kısa adı GFMD (*Global Forum on Migration and Development*) olan Küresel Göç ve Kalkınma Forumu oluşturulmuştur.

Küresel Göç ve Kalkınma Forumu gayri resmî yapıda, üzerinde müzakere edilmiş bağlayıcı kararların alınması yerine gönüllü katılıma açık, devletlerarasında işbirliğini teşvik eden bir süreç niteliğindedir. Alanındaki en kapsamlı diyalog platformu olan Forum, doğrudan BM bünyesinde olmamakla birlikte; Örgütle sıkı bağlara sahiptir. Forum toplantılarına ilişkin raporlar Genel Sekreter aracılığıyla Birleşmiş Milletler üyelerine sunulmaktadır.

Küresel Göç ve Kalkınma Forumu'nun Dönem Başkanlığı Türkiye tarafından 14-16 Mayıs 2014 tarihlerinde törenle devralınmıştır. 1 Temmuz 2014 tarihinden itibaren, 2015 yılı sonuna dek sürecek GFMD Türkiye Dönem Başkanlığı böylece resmen başlamıştır. Forumun Dönem Başkanlığını bugüne kadar sırasıyla, Belçika (2007), Filipinler (2008) Yunanistan (2009), Meksika (2010), İsviçre (2011), Mauritius (2012) ve İsveç (2013-2014) üstlenmiştir.

Forum toplantılarında, uluslararası göçün ekonomik ve sosyal kalkınma üzerindeki etkileri; göçmenlerin hakları ve korunması; insan kaçakçılığı ve ticaretiyle mücadele; uluslararası göç bağlamında ortaklıklar geliştirilmesi, ikili ve bölgesel işbirliği konuları gibi hususlar ele alınmaktadır. Belirtmek gerekir ki, GFMD göçmenlerin daha çok ekonomiye olan katkıları üzerinde durmaktadır.

Uluslararası göç konusunda küresel anlamda yapılan çalışmalara bakıldığında 2006 yılına kadar olan dönemde, karşımıza birbirleriyle ilişkilendirilmesi güç bir tablo çıkmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü	1919
İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme	1949
Uluslararası Göç Örgütü	1951
Göçmen işçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme	1975
BM Tüm Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme	1990
BM Uluslararası Nüfus ve Kalkınma. Konferansı-Kahire	1994
Berne İnisyatifi - IOM	2001
Uluslararası Göç Küresel Komisyonu	2003
Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantısı	2006
Küresel Göç Grubu (GMG)	2006
Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (GFMD)	2007-
Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli 2. Diyalog Toplantısı	2013

2006 yılında, Küresel Göç Grubu'nun (Global Migration Group - GMG), Uluslararası Göç Küresel Komisyonu'nun tavsiyesi üzerine, o zamanki Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından çokuluslu göç yönetimi girişimlerini daha iyi koordine etmek adına kurulması ile göç konusunda çalışmalar yapan kuruluşlar bir araya getirilmiştir. GMG "Hareket halinde olan bir dünyada birleşerek çalışmak" sloganından hareketle, küresel göç sorunlarına hitaben çalışan 14 Birleşmiş Milletler organının ve Dünya Bankası ve Uluslararası Göç Örgütü'nün bir araya gelmesi ile oluşmuştur. GMG, uluslararası göç alanında kurumlararası

işbirliğinin sürdürülmesinin yanı sıra, Küresel Göç ve Kalkınma Forumu'na ve Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantısı'na katkıda bulunmaktadır. GMG'nin 2014 yılı başkanlığını Uluslararası Çalışma Örgütü üstlenmiştir.

2006 yılında GMG'nin kurulması ve 2007 yılından itibaren Küresel Göç ve Kalkınma Forumu'nun her yıl toplanması ile uluslararası düzeyde atılan adımlara bir düzen getirilmeye çalışılmaktadır.

Uluslararası düzeyde gerçekleşen tüm bu faaliyetlerin yanı sıra, göç konusunda ülkeler arasındaki diyalogların geliştirilmesine yönelik bölgesel düzeyde bir dizi platform oluşturulmuştur. Bu platformlar ilgili devletlere ve göç alanında faaliyet gösteren tüm uluslararası kuruluşlara açık olan forumlar niteliğinde oluşumlardır ve günümüzde göç süreçleri olarak adlandırılmaktadır. Bunlar; Budapeşte Süreci, Prag Süreci, Rabat Süreci, Bali Süreci, Almatı Süreci, Lahey Süreci ve Kolombiya Sürecidir.

Göç politikaları oluşturulmasına ilişkin tüm bu çabaların daha küresel ve tutarlı bir çerçeve içinde bütünleştirmenin gerekli olduğu düşünülmektedir.

## **2.5 Uluslararası İşgücü Göçü Politika Önerileri**

Uluslararası göç konusunda çok fazla sayıda kuruluşun çalışma yapmasına rağmen; özellikle işgücü göçünün yönetimi üzerine çalışmalar yapan ve net öneriler getiren kuruluşların sayısı fazla değildir. Bu nedenle çalışmanın devamında uluslararası işgücü göçüne ilişkin politikaların geliştirilmesi konusunda son dönemde çalışmalar yapmış olan ILO ve OECD'nin politika önerileri incelenecektir.

### 2.5.1 Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Politika Önerileri

ILO çalışma yaşamına ilişkin temel ilke ve hakların iyileştirilmesi alanında sosyal diyalog mekanizmaları ile kurallar üreten ve üye devletlerce üstlenilen yükümlülüklerin yerine getirilmesini oluşturduğu denetim mekanizmaları ile izleyen en deneyimli uluslararası kuruluşlardan biridir. 1919 yılında faaliyetlerine başlayan kuruluş, gerek Anayasası'nda, gerekse 1944 yılında kabul edilen Fildelfiya Bildirgesi'nde işgücü göçü ve göçmen işçiler konusunu temel çalışma alanlarına dahil etmiştir. Nitekim uluslararası düzeyde göçmen işçilere ilişkin ilk hukuki düzenleme ILO tarafından 1949 yılında İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme'nin kabul edilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu sözleşmeyi tamamlayıcı nitelikte 1975 yılında düzenlenen Göçmen İşçiler Hakkında 143 sayılı Sözleşme izlemiştir. ILO'nun temel stratejik hedeflerinden biride çalışma amaçlı göç alanında uluslararası politikalar oluşturmaktır.

ILO tarafından bağımsız bir organ niteliğinde 2002 yılında kurulan Küreselleşmenin Sosyal Boyutu Dünya Komisyonu'nun, 2004 yılında yayınladığı "Adil Bir Küreselleşme: Herkes İçin Fırsatlar Yaratılması" adlı raporunda, başta düzensiz göç olmak üzere, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve az gelişmiş ülkelerin kalkınma süreçlerini sekteye uğratan beyin göçü gibi problemlere, insanların sınır ötesi hareketlerine ortak ve açık kurallar getiren çok taraflı bir çerçeve ile çözüm bulunabileceğine dikkat çekilmiştir. Söz konusu raporda göçmenler ile ilgili öne çıkan hususlar aşağıda sıralanmıştır :

- İnsanların sınır ötesi dolaşım ve hareketlilikleri, son yıllarda milyonlarca insanın gündeminde olan önemli ve yaygın bir olgu haline gelerek; bu olguyla ilişkili ülkelerin sayısı da giderek artmaktadır. Daha önceleri bu hareketlilik öncelikli olarak güney-kuzey istikametinde iken, şimdi gelişmekte olan ülkeler arasındaki hareketlilik de önem kazanmıştır. Bu sınır ötesi hareketler, sanayileşmiş ülkelerin göçmen kontrollerini daha sıkılaştırmalarına (mal, hizmet ve sermayenin sınır ötesi akışına herhangi bir

sınır getirilmemesine tezat olarak) ve hareketliliği teşvik yönünde ortak bir çaba olmamasına karşın gerçekleşmektedir.

- Ticaret ve sermaye akışı ile ilgili adil kurallar, insanların sınır ötesi hareketi ile ilgili adil kurallarla tamamlanmalıdır.
- Pek çok ülkede işçilerin bir kısmı ticaretin liberalleştirilmesinden ve üretimin düşük ücrete dayandırılmasından olumsuz etkilenmişlerdir. Bu durum daha çok vasıfsız işçileri etkilemiştir.
- Mülteciler üzerinde uluslararası baskılar artmıştır, insan ticareti ve göçmen işçilerin sömürüsü gibi sorunlar daha da katlanmıştır.
- Kadın göçmenler gittikleri yerde yasadışı ekonomide istihdam edilerek sömürüye açık hale gelmektedir.
- İnsanların sınır ötesi dolaşımı konusundaki bilgilerin ve görüşlerin paylaşılacağı küresel bir forum oluşturulması ve bu konuyla ilgilenen çok taraflı kuruluşların güçlendirilmeleri gerekmektedir.
- İnsanların sınır ötesi dolaşımlarını adil ve saydam kurallara bağlayacak çok taraflı bir çerçeve oluşturulması için gerekli adımlar atılmalıdır.

Özetle söz konusu raporda göçmen işçilerin hem geldikleri hem de gidecekleri ülkelerin çıkarlarını düzenleyen; göçmen işçilerin hakları ve bu işçilerin korunmaları, kadınlar başta olmak üzere insan kaçakçılığının önlenmesi gibi konulardaki çok taraflı bir çerçeve kurmaya dönük adımların atılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Uluslararası göç alanında yeterli kuralların getirilmediği; ancak iyi yönetilen bir uluslararası göçten tüm ülkelerin fayda sağlayacağı belirtilmiştir.

2004 yılında yayınlanan söz konusu Raporun ardından, Uluslararası Çalışma Konferansı aynı yıl düzenlenen 92. Oturumunda küreselleşmenin sosyal boyutunu ele alarak özellikle göçmen işçileri konu alan kapsamlı bir tartışmanın ardından; küreselleşen ekonomideki göçmen işçiler için daha adil bir yaklaşım getirecek olan bir eylem planı kabul etmiştir.

İşgücü göçü üzerine hak temelli çok taraflı bir çerçevenin oluşturulması, eylem planının üzerinde durduğu temel konu olmuştur. Bu sebeple, 31 Ekim - 2 Kasım



2005 tarihleri arasında dünyanın tüm bölgelerinden uzman nitelikte temsilcilerin katıldığı üçlü yapıda bir toplantı düzenlenerek; “İşgücü Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve: İşgücü Göçüne Hak Temelli Bir Yaklaşım İçin Bağlayıcı Olmayan İlkeler ve Kılavuzlar” adlı belge oluşturulmuştur. 2006 yılında düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansının 295.Oturumunda Çok Taraflı Çerçeve’nin yayınlanmasına karar verilmiştir. Söz konusu belge dokuz bölüm ve iki ekten oluşmaktadır. Bölüm başlıkları sırasıyla; Saygın İş, İşgücü Göçünde Uluslararası İşbirliği Yöntemleri, Küresel Bilgi Tabanı, İşgücü Göçünün Etkin Yönetimi, Göçmen İşçilerin Korunması, Kötü Göç Uygulamalarının Önlenmesi ve bu Tür Uygulamalara Karşı Koruma, Göç Süreci, Entegrasyon ve Sosyal İçerme, Göç ve Kalkınmadır.

Çok Taraflı Çerçeve genel olarak düzenli ve düzensiz göçmenlerin haklarının korunmasını öngörmektedir. Buna göre; her ülke işgücü piyasası ve göç politikalarını oluştururken kendi egemenlik haklarını korumakla birlikte göçü yönetmek ve göçmen işçileri korumak için tutarlı ve kapsamlı politikalar geliştirmelidir. Ülkelerin tek başlarına hareket etmeleri durumunda göçmenlerin ırk, toplumsal cinsiyet ve göçmen statüsünün yarattığı çoklu dezavantajları giderici önlemleri almaları mümkün değildir. İnsanların sınır ötesi dolaşımlarına ilişkin sorunların çözüme kavuşturulması ve göçmenlerin sömürülmesini önleyecek önlemlerin etkili bir şekilde uygulanması için uluslararası işbirliği büyük önem arz etmektedir. Göç politikaları oluşturulurken gözötilmesi gereken temel ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

1. Göçmen işçiler de dahil olmak üzere çalışma çağındaki tüm kadınlar ve erkeklerin özgürlük, eşitlik, güvenlik ve insan onuruna yakışır şartlarda saygın ve üretken işlere erişim fırsatları desteklenmelidir.
2. Hükümetler işçi ve işveren örgütleri ile istişare içinde işgücü göçünü desteklemek için uluslararası düzeyde işbirliği yapmalıdır.
3. İşgücü göçüne ilişkin politikaların oluşturulması ve uygulanması için, işgücü göçüne ilişkin doğru verilerin toplanması ve analiz edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Hükümetler göçe ilişkin tüm verilerin toplanabilmesini sağlayacak altyapının oluşturulmasına öncelik vermelidir.

4. Tüm Devletler işgücü göçünün yönetiminde kendi politikalarını oluşturma egemenliğine sahiptir. Ancak, uluslararası işgücü standartları, uluslararası belgeler ve ilkeler söz konusu politikaların tutarlı, etkili ve adil olmasında rol oynamalıdır. Bu doğrultuda,
- Hedef ve kaynak ülkeler ile göçmenlerin kendileri ve aileleri için yararlı olacak şekilde uyumlu, kapsamlı, istikrarlı ve şeffaf göç yönetim politikaları oluşturulmalı ve uygulanmalı,
  - İşgücü göçünün sosyal ve ekonomik sonuçları göz önünde bulundurularak; işgücü göç politikaları herkes için özgürce seçilen, üretken ve saygın iş desteklenerek oluşturulmalı; bu politikaların istihdam politikaları ve diğer ulusal politikalarla tutarlı olması sağlanmalı; uygun olan durumlarda bölgesel ve çok taraflı göç politikaları geliştirilmeli ve çok taraflı anlaşmalar yapılmalı,
  - İşgücü göç politikaları oluşturulurken, belirli göçmen gruplarının, özellikle düzensiz göçmenlerin karşı karşıya kaldığı savunmasızlıklar göz önünde tutulmalı,
  - Göç politikaları toplumsal cinsiyete duyarlı olmalı ve göç sürecinde kadınların karşılaşılabileceği sorunları ve istismarları önlemeye özen gösterilmeli,
  - İşgücü göçüne ilişkin politikaların oluşturulması, uygulanması ve yönetilmesinde istihdam politikalarının dikkate alınması için Çalışma Bakanlıklarına kilit rol verilmeli,
  - İşgücü göçüyle ilgili tüm bakanlıklar ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve danışmanlık için mekanizmalar oluşturulmalı,
  - İşgücü göç politikalarını geliştirmek ve uygulamak için bakanlıklar içindeki özel yapı ve mekanizmaların gerekli kapasite ve yetkinliğe, yeterli mali kaynağa sahip olması sağlanmalı, mümkünse göçmen işçilere ilişkin sorunlarla ilgili özel bir birim kurulmalı,
  - İşçi ve işveren örgütlerinin işgücü göç konularına ilişkin görüşlerinin alınması için üçlü danışma süreçleri oluşturulmalıdır.

5. İşgücü piyasasının ihtiyaçları ve demografik eğilimler göz önünde bulundurularak; düzenli göç yollarının geliştirilmesi için çalışılmalıdır. Bu doğrultuda;
- İşgücü piyasasını düzenli bir şekilde izleyen mekanizma ve alt yapılar oluşturulmalı,
  - İşgücü sıkıntısının sektörel, mesleki ve bölgesel boyutları ve nedenleri ile işgücü talebine ilişkin diğer hususlar göz önünde bulundurulmalı,
  - Kamu, sağlık ve eğitim sektörlerinde hedef ve kaynak ülkelerde vasıflı işçi eksikliğinin nüfus yaşlanması ve demografik büyümenin uzun vadede işgücü arz ve talebinde yaratacağı etkilere dikkat edilmelidir.
6. Göçmen işçilerin kabulü, istihdamı ve ikameti için açık kriterlere dayanan şeffaf politikalar oluşturulmalıdır.
7. Bölgesel entegrasyon mekanizmaları içinde işgücünün hareketliliği desteklemelidir.
8. Geçici çalışma programları işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap vermeli ve bu programların göçmen ve yerli işçiler arasında eşit muamele ilkesine uygun olması sağlanmalıdır.
9. İşgücü göç politikaları oluşturulurken; ulusal sosyal diyalog süreçleri oluşturulmalı ve güçlendirilmelidir. İşçi ve işveren örgütlerinin ulusal, bölgesel ve uluslararası forumlara katılımı kolaylaştırılmalı, göçmen işçilerin diyalog ve danışma süreçlerine katılımı sağlanmalıdır.
10. Hükümetler ve sosyal ortaklar işgücü göçüne ilişkin geliştirilecek olan politikalarda sivil toplum kuruluşlarına ve göçmen işçi derneklerine danışmalıdırlar.

Çok Taraflı Çerçeve, göçmen işçilerin haklarının korunmasına ilişkin olarak aşağıda belirtilen ilkelerin göz önünde bulundurulmasını tavsiye etmektedir.

1. Göçmen işçiler yasal statülerine bakılmaksızın, ILO Beyannamesi'nde belirtilen haklardan ve ilkelerden; ILO'nun sekiz temel sözleşmesinde<sup>90</sup> yer alan temel çalışma haklarından ve Birleşmiş Milletler 'in insan haklarına ilişkin sözleşmelerinden yararlanmalı ve bu sözleşmelere yansıyan haklarla korunmalıdır. Bu doğrultuda;
  - Hükümetler insan haklarını korumak ve geliştirmek için oluşturulan ulusal yasa ve uygulamaların tüm göçmen işçiler için geçerli olduğundan emin olmalı ve ilgili tüm tarafların bu haklara saygı göstermesini sağlamalıdır.
  - Göçmen işçilere hakları ve yükümlülükleri hakkında bilgi verilmeli ve temel haklarını savunmak için kendilerine yardımcı olunmalıdır.
  - Hükümetler göçmen işçilerin insan haklarının korunması için etkili yaptırım mekanizmaları sağlamalı ve göç ile ilgili tüm kamu çalışanlarına insan hakları konusunda eğitim vermelidir.
  - Düzensiz durumda olanlar ve suiistimale açık diğer göçmen gruplar da dahil olmak üzere, tüm göçmen işçiler zorla çalıştırma, insan ticareti ve borç esareti koşullarından korunmalıdır.
  - İstihdam ve meslekte göçmen işçilere karşı her türlü ayrımcılık ortadan kaldırılmalı; göçmen çocukların zorla çalıştırılmaları engellenerek; istihdama kabulde asgari yaş sınırına uyulması sağlanmalıdır.
  - 97 ve 143 sayılı ILO Sözleşmelerini onaylayan ülkeler bu sözleşmelerde öngörülen koşulları tam olarak uygulamalıdır. Sözleşmeleri onaylamayan ülkeler ise sözleşmeleri kabul etmeli ve sözleşme hükümlerini yerine getirmelidir.

---

<sup>90</sup> Zorla Çalıştırma Sözleşmesi-1930 (No.29), Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi- 1948 (No.87), Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı Sözleşmesi – 1949 (No.98), Eşit Ücret Sözleşmesi -1951 (No.100), Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi -1957 (No.105), Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) Sözleşmesi -1958(111) Asgari Yaş Sözleşmesi - 1973(No.138), Çocuk İşçiliğinin En kötü Biçimleri Sözleşmesi -1999(No.182).

- Göçmen işçilerin istihdam edildikleri iş yerleri, iş müfettişleri tarafından düzenli olarak teftiş edilmeli ve göçmen işçilerin çalışma ve yaşam şartları ve iş sözleşmelerinin uygulanması denetlenmelidir
- İş müfettişlerine göçmen işçilerin haklarının uygulanması konusunda eğitim verilmeli ve teftişlerin yeterli kaynağa sahip olması sağlanmalıdır.
- Göçmen işçiler ve işverenleri için göç sürecindeki idari uygulamalar yalınlaştırılarak; işlem maliyeti azaltılmalıdır.

Özetle, 2006 yılında yayınlanan İşgücü Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve, göç sürecinde yer alan tüm ülkelerin işgücü göçüne ilişkin oluşturdukları yada oluşturacakları politikaların etkinliğini artırmak ve göçün ekonomik faydalarını güçlendirmek amacıyla; ülkelerin ulusal ihtiyaçlarının yanı sıra göçmenlerin spesifik problemlerini dikkate alan, hak temelli bir dizi ilke, kural ve uygulama önerileri sunmaktadır.

Göç yönetimi için politika ve kalkınma ile bağlantılı hususları ele alan kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğu uluslararası düzeyde kabul edilmiştir. Bu ihtiyaca yönelik olarak hazırlanan Çok Taraflı Çerçeve ülkelerin göç politikaları ile ilgili yaklaşımlarında, güncel gelişmelere cevap veren göç sistemleri kurmaları için bir yol haritası niteliğindedir.

ILO Çok Taraflı Çerçeve'nin oluşturulması ile işgücü göçünün düzenlenmesine ilişkin önemli bir adım atılmıştır. Ne var ki, işgücü göçünün ana karakteri olan göçmen işçilerin haklarına ilişkin konuların insan odaklı bir yaklaşımla ele alınarak; göç ve küreselleşmeye ilişkin sorunların uluslararası yaptırım gücü olan norm ve standartların oluşturulması ile aşılabacağı düşünülmektedir.

### 2.5.2 İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) Politika Önerileri

OECD 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesi'ne dayanılarak, 1961 yılında kurulmuştur. OECD ekonomik gelişme ve refahın sağlanması amacıyla kamu politikalarının hemen her alanında teknik çalışmalar yürüten bir hükümetlerarası işbirliği teşkilatıdır. Ülkemizin de kurucuları arasında bulunduğu OECD, makro ekonomik politikalar başta olmak üzere; ticaret; tarım; vergi; finans; rekabet; eğitim; sağlık; çevre; sanayi; teknoloji, yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınma, istihdam, sosyal güvenlik ve uluslararası göç gibi hükümetlerin politika oluşturdukları çok geniş bir sahada faaliyet göstermektedir. Teşkilatın temel hedefi, bahse konu alanlarda üyelerini en güncel veri ve analizler ışığında en iyi politika seçenekleriyle donatmak, bu kapsamda küresel sorunlar için de gerekli çözümleri üretmektir.

OECD'nin öncelikli konularından biri de uluslararası göçtür. OECD göç hareketlerini ve politikalarını OECD içinde ve dışında izlemekte ve üye ülkelere politika önerileri sunmaktadır.

Uluslararası göç konusunda OECD üyeleri içinde bilgi paylaşımı sağlanabilmesi için, 1973 yılında Fransızca kısaltması olan SOPEMI adıyla bilinen (*The Continuous Reporting System on Migration*) bir raporlama mekanizması oluşturulmuştur. Böylece üye ülkeler tarafından gönderilen göç istatistikleri ile, yıllık yayınlanan *International Migration Outlook* (Uluslararası Göç Eğilimleri) raporu oluşturulmaktadır. Raporda, OECD ülkelerinde uluslararası göç hareketlerinde görülen son gelişmeler ve ülkelerin göç politikaları karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

OECD, üyesi olan ülkelere göç alanında politika tepkileri geliştirmekte aktif rol oynamaktadır. Göç konusunda yaptığı çalışmalarda göç politikalarının tasarımı ve uygulanması konularındaki bilgi ve deneyimi bir arada toplayarak; bunları güncel ihtiyaçlara uygun olarak üye ülkelerin hizmetine sunmaktadır. Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde OECD'nin uluslararası kuruluş olarak işgücü göçüne ilişkin ürettiği politika önerileri incelenecektir. Ancak, OECD'nin göç politika önerileri ILO'da

olduğu gibi üçlü danışma mekanizması kullanılarak hazırlanmış ve kabul edilmiş bir metinden oluşmamaktadır. Bu sebeple, 6 Haziran 2014 tarihinde İştihad, alışma ve Sosyal İşler Komitesi tarafından hazırlanan ve 1-2 Aralık 2014 tarihinde G Üzerine Yüksek Düzeyli Politika Forumunda tanıtılması planlanan OECD'nin her yıl yayınladığı *Uluslararası G Eğilimleri Raporunun* özel başlıklarından birine temel teşkil edecek olan "İşgücü Gücünün Yönetimi: Ekonomik Büyümeyi Desteklemek için Akılcı İşgücü Politikaları" adlı belge incelenecektir.

Söz konusu belgede OECD, g politikaları oluşturulurken gözetilmesi gereken temel ilkeleri şöyle sıralamaktadır:

#### *Politikalar arasında uyumun sağlanması*

Uluslararası işgücü gücünün öncelikli olarak işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap vermesi beklenmektedir; ancak g ekonomik kalkınma, yatırım, ticaret politikaları, yenilik, üretim, demografik değişimler veya işgücü piyasasının uzun dönemdeki ihtiyaçları gibi birçok farklı hedefin de merkezinde bulunmaktadır. Bu hedeflerin her biri farklı alanlarla ilgili olduğu için; güç politikaları oluşturulurken çoklu hedefler ve bu hedefler arasındaki sağlanması gereken uyum göz önünde bulundurulmalıdır.

#### *İşgücü Piyasasının izlenmesi*

G politikalarının belirlenmesinde güncel ve güvenilir işgücü piyasası bilgilerinin varlığı büyük önem arz etmektedir. İşgücü gücünün yönetimi işgücü piyasasının iyi analiz edilmesi ile mümkün olacaktır. Bu sebeple g politikaları oluşturulurken işgücü piyasalarındaki arz ve talep arasındaki farkın hangi sektörlerde, hangi mesleklerde ve hangi bölgelerde olduğu bilinmeli ve özellikle işgücü piyasasının uzun dönemde duyacağı ihtiyaçlar politikalara dahil edilmelidir. İşgücü eksikliği olan mesleklerin bir listesinin yapılması ve güç politikalarının buna göre şekillendirilmesi, yerel halka gücün hedefli olduğu ve rastgele yapılmadığının gösterilmesine yardımcı olacaktır.

### *Vize sistemlerinin güncellenmesi*

Vize türleri günümüzün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde oluşturulmalıdır. Daimi ikamet ve vatandaşlığa geçiş koşulları gibi statü değişikliğine ilişkin koşullar en başından açık bir şekilde hem işverenlere hem de göçmenlere net olarak açıklanmalıdır. Öte yandan göç alan ülkeler statü değişikliklerini takip edebilecek istatistiki bir sistem kurmalıdırlar.

Göç politikaları oluşturulurken yeni vize türlerinin oluşturulması önem taşımaktadır. Örneğin, iş arama vizeleri iş deneyimi olmayan yüksek vasıflı kişilere özellikle gençlere işgücü piyasasına girme imkânı tanıyacaktır. İş arama vizeleri belirli bir süreliğine verilmelidir. İş arama vizesine sahip olanlar niteliklerine uygun işler bulamadıklarında ülkelerine geri döneceklerinden, bu vizeye sahip olmak ülkeye kesin kabul anlamına gelmeyecektir. Böylece iş arama vizeleri beceri odaklı işgücü göçünü destekleyici nitelik taşıyacaktır.

### *Yerel işgücünün Desteklenmesi*

Yerel işgücünün desteklenmesi için, yerli işgücüne istihdam şansı tanımanın yanı sıra aynı zamanda yurtdışından işe alımların işverenin başvuracağı ilk seçenek olmasını engellemek de gerekmektedir. Uzun bekleme süreleri ve yüksek maliyetler işverenleri yerli işgücü istihdamına yöneltecektir.

### *Maaş eşiklerinin belirlenmesi*

Becerilerin ölçülmesi ve değerlendirilmesinin zor olduğu veya belirli bir meslek dalında gerekli tek bir becerinin olmadığı durumlarda, ülkeye kabul şartları arasında ücret eşiklerinin konulması becerilerin değerlendirilmesi ve işin yüksek verimli olduğunun teyit edilmesi açısından iyi bir gösterge olacaktır.

Maaş eşiklerinin diğer yeterlilik kriterleri ile aynı anda uygulanması genç işçileri bir nevi cezalandırmak gibi olacaktır. Her ne kadar göçmen kabul sistemini karmaşık hale getirme riski olsa da; genç işçiler için daha düşük maaş eşiği belirlemek ve işverenlerin vaat edilen maaşları ödemediğinden emin olmak gerekmektedir.



### *Yeni işgücü kaynaklarının değerlendirilmesi*

Öğrenciler ve araştırmacılar uluslararası nitelikli işgücü göçü içinde önemli bir alt kategori oluşturmaktadırlar. Gittikleri ülkelerin dilini konuşmaları ve diplomalarında yer alan mesleki niteliklerin işverenler tarafından daha kolay değerlendirilmesi açısından, uluslararası öğrenciler hedef ülkelerin işgücü piyasaları içinde önemli bir potansiyel kaynak durumundadır. Göç alan ülkelerin göç programlarında diplomalı öğrencileri nitelikli işgücü göçünde önemli bir kaynak olarak dikkate almaları gerekmektedir.

Bu bağlamda, öğrencilere diplomalarını aldıkları takdirde hangi koşullarda ev sahibi ülkedeki kalış sürelerini uzatabilecekleri hakkında üniversiteye kayıt yaptırmadan ve mezuniyet sınavlarına girmeden önce daha net bilgi verilmesi, öğrencilerin oturma izinlerini uzatma imkânlarını kaçırmamalarını sağlayacaktır.

### *İkili anlaşmalar ile vasıfsız işgücü göçünün yönetimi*

Kaynak ülkede işgücü arzının talebinden fazla olduğu durumlarda, vasıfsız ve düşük vasıflı işçilerin geçici işgücü göçü ikili anlaşmalar yoluyla sağlanabilir. İkili anlaşmalar aynı zamanda işe alım süreçlerini ve çalışma şartlarını düzenleyeceğinden göçmen işçilerin mağdur duruma düşmelerini de engelleyecektir.

### *Düzensiz Göçle mücadele edilmesi*

Göç alan çoğu ülke düzensiz göçün yasal kanallarla gerçekleşen işgücü göçünden fazla olması riski ile karşı karşıyadır. Özellikle düşük ücretli ve düşük vasıf gerektiren mesleklerde işgücü arzının talebinden fazla olması yasadışı yollardan istihdam riskini artırmaktadır. İşgücü piyasasının taleplerine işgücü göç programları ile cevap verilerek; yurt dışından yasal olmayan yollarla istihdamın engellenmesi düzensiz göçle mücadelenin en etkili yoludur.

Göç programlarının söz konusu ihtiyaçlara cevap verememesi durumunda; ülke içindeki düzensiz göçmenlerin sayısında artış yaşanacaktır. Bu durumda ise göç politikalarına yasallaştırma reformlarının da dahil edilmesi gerekecektir. Yasadışı göçmenlerin durumlarının yasalaştırılması sürecinin tasarlanması ve bu sürecin

yönetilmesi kolay değildir; ancak yasallaştırma kurallarının net olması ve yasal statünün korunması için belirlenen yolların gerçekçi olması bu sürecin başarılı sonuçlanmasını sağlayacaktır.

Ülkelerin göç politikaları oluştururken dikkate almaları gereken önemli unsurlardan biri de düzensiz göç ile mücadeledir. Düzensiz göç ile mücadele edebilmek için ülkeler arası işbirliği gerekir. Örneğin İtalya kendisi ile işbirliği yapan ülkelere ayrı bir göç kotası oluşturmaktadır. Ülkeler düzensiz göçle mücadelede işbirliği yollarına başvurmalıdır.

#### *Göçün dinamik yönetimi*

Göçün dinamik bir şekilde yönetimi, temel politika hedeflerinden ayrılmadan gerektiğinde politika araçlarında değişiklik yapabilmek ya da yeni politika araçları oluşturabilmektir. Göç politikaları oluşturulurken, hedefler net bir şekilde belirlenmeli ve tasarlanan politika hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı açısından göç programları düzenli olarak değerlendirilmelidir.

#### *Yasalara uygun istihdam mekanizmalarının oluşturulması*

İşveren odaklı göçmen kabul sistemlerinde göçmenlerin çalışma şartları iş sözleşmesinde belirlenmekte ve çoğu göç alan ülkede sözleşmede belirtilen şartlara riayet edilip edilmediği yeterli takip edilmemektedir. Vergi kayıtlarının incelenmesi ve daha aktif denetimler göçmen işçilerin olması gerektiği gibi ücretlendirildiğinin takibi açısından gereklidir. Özellikle istismarın daha çok olduğu düşük vasıflı işlerde işyeri ziyaretlerinin yapılması önemlidir.

#### *Alt yapı hizmetlerinin modernize edilmesi*

Göçmenlerin ve idari personelin kabul işlemleri sırasında üzerindeki yükü en aza indirmek ve en üst düzeyde verim sağlayabilmek için mümkün olduğunca çevrimiçi teknolojilerin kullanılmasına özen gösterilmelidir. Bununla beraber işverenlere ve göçmenlere kendilerine sunulan hizmetler için orantılı bir ücretlendirme yapılması ve buradan gelecek olan kaynağın dosya incelemesi, karar alma mekanizmasının geliştirilmesi, idari personelin eğitimi ve bilgiye erişiminin kolaylaştırılması gibi alt

yapı hizmetlerinin göç yönetimini kolaylaştıracak şekilde modernize edilmesine aktarılması gerekmektedir.

#### *Puanlama Sisteminin dikkatli kullanılması*

OECD bünyesindeki birçok ülke tarafından kullanılmaya başlanan puanlama sistemi işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu kişilerden ziyade, genel olarak işgücü arzını artırmaya yönelik olarak düşünölmeye başlamıştır.

Puan sistemini kullanan ölkeler geniş bir yetenek yelpazesine odaklanmak yerine belirli yeteneklere ihtiyaç duyulan iş açıklarının olduğu mesleklerde göçmen alımı yapmalıdır. İşgücü göçü işgücü arzı meselesi olarak algılanmalı; ölkeler eğitim ve mesleki eğitim birimlerini temel işgücü kaynağı olarak görmelidir. Uluslararası göç yolu ile işgücü havuzu oluşturmak hem yerel eğitim birimlerine hem de yerel genç nüfusa zarar verecektir.

Puan sisteminin asıl hedefi, vasıfsız işgücü göçünü sınırlandırmak ya da engellenmek yerine göçü geçici kılması olmalıdır. Göçmenlerin konaklama sürelerinde aile birleşimi ve diğere sosyal yardım haklarından yararlanmalarını engellemeye yönelik yaklaşımların göçün geçici olmasını sağlarken uyumlaştırma politikaları ise göçü sürekli kılacaktır. Bu bağlamda, OECD ölkelerinin işgücü piyasalarında mevsimlik işçilere ve özellikle inşaat alanında orta vasıf gerektiren işlerde döngüsel göçe ihtiyaç duydukları göz önüne alındığında, yalnızca vasıflı göçmen alımlarının öne çıkarılmasından ziyade işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu geçici işgücü göçüne yönelik politikaların da oluşturulması yerinde olacaktır.

Geçici işgücüne yönelik politikaların oluşturulması için atılacak ilk adım ise, ölkelerin işgücü piyasalarını iyi tahlil etmesi yolu ile sağlanacaktır. İşgücü piyasalarının iyi analiz edilerek; ihtiyaç duyulan becerilerde işgücü havuzu oluşturması gerekmektedir.

### *Demografik değişimlerin göz önünde bulundurulması*

OECD ülkelerinde aktif çalışma yaşındaki nüfus oranını, belli bir düzeyde tutmak adına oluşturulan politikaların başında işgücü göçü gelmektedir. Ancak göçün işgücü arzı ve nüfus gelişimine olan katkısının yanı sıra ekonomik kalkınmayı da desteklemesi gerekmektedir. Ticaretin ve serbest dolaşımın geliştirilmesi işgücü göç politikalarının hedeflerinden biri olmalıdır. Örneğin Japonya ile Filipinler ve Endonezya arasında ikili ekonomik ortaklık anlaşmaları oluşturulmuştur. Bu bağlamda, işgücü göçü ülkelerin yalnızca nüfus yapılarındaki değişimlere cevap vermek için oluşturulmamalı aynı zamanda ekonomik gelişmeyi de desteklemelidir.

Uluslararası işgücü göçü alanında incelenen OECD politikalarının genel bir değerlendirmesinin yapılması gerekirse, Örgüt'ün göç konusuna bir işgücü meselesi olarak baktığını ve politika tavsiyelerinin ekonomi öncelikli olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Her ne kadar OECD üye ülkelerinin ortak bir göç politikası bulunmasa da, ülkelerin politika öncelikleri benzerlik göstermektedir. OECD'nin uluslararası kuruluş olarak ortaya koyduğu politikalar da bu sebeple göç alan ülkelerin görüşleri temelinde şekillenmektedir. OECD göç çalışmalarında büyük ölçüde güncel göçmen akımlarının yönetimi üzerine odaklanarak; göç alan ülkelerin çıkarlarını esas almaktadır. OECD, üyesi olan ülkelere göçün ekonomik kalkınma, yatırım, ticaret, yenilik ve üretim boyutları ile ilgili alanlarda tavsiyeler de bulunmakta, göçün insani boyutuna yeterli önemi göstermemektedir.

Kısaca, OECD uluslararası göç konusuna daha çok göç alan ülkeler açısından bakmakta, göçün hedef ülkeler üzerindeki ekonomik etkisine odaklanarak; işgücü piyasalarının ihtiyaçlarına cevap vermeye yönelik politikalar oluşturmaktadır. Bu açıdan göçün özellikle kaynak ülkeler üzerindeki etkisi OECD çalışmalarında göz ardı edilmekte ve göç konusunun sosyal boyutu ve göçmenlerin ihtiyaçları yeteri kadar ele alınmamaktadır. Bu bağlamda OECD'nin oluşturduğu politika önerileri işgücü göçünün hedef ülkelerde iyi yönetiminin sağlanmasına katkı da bulunmakta ancak göç sürecinin iki diğer bileşeni olan kaynak ülkelere ve göçmenlere yeterli önem verilmemektedir.

Aşağıdaki tabloda göç alan ülkelerin yedi temel alanda oluşturdukları göç politikaları değerlendirilmektedir: 1) Göçmenlerin işgücü hareketliliği; 2) Diğer aile üyelerinin hedef ülkeye getirilme imkanı ve maliyeti; 3) Eğitim; 4) Göçmenlerin siyasi katılımlarını destekleyen düzenlemeler; 5) Uzun süreli ikamet için aranan şartlar; 6) Vatandaşlığa erişim; 7) Ayrımcılığa karşı oluşturulan politikalar. Tablodan da anlaşıldığı üzere, işgücü göçüne ilişkin standartların belirlenmesi ve göçmen işçi haklarının korunması ve entegrasyonuna ilişkin konularda ulusal çözümler yetersiz kalmaktadır. Uluslararası işgücü göçüne ilişkin meseleler uluslararası düzeyde oluşturulacak yaklaşımlarla çözüme kavuşturulabilecektir.

**Tablo 2: Ulusal Göç Politikalarının Değerlendirilmesi,2010**

Ülkeler	İşgücü hareketliliği	Aile Birleşimi	Eğitim	Siyasi Katılım	Uzun Süreli İkamet	Vatandaşlığa Erişim	Ayrımcılık Karşıtlığı	Toplam
Avusturya	56	41	44	33	58	22	40	42
Belçika	53	68	66	59	79	69	79	67
Bulgaristan	40	51	15	17	57	24	80	41
Kanada	81	89	71	38	63	74	89	72
Kıbrıs Rum Kesimi	21	39	33	25	37	32	59	35
Çek cumhuriyeti	55	66	44	13	65	33	44	46
Danimarka	73	37	51	62	66	33	47	53
Estonya	65	65	50	28	67	16	32	46
Finlandiya	71	70	63	87	58	57	78	69
Fransa	49	52	29	44	46	59	77	51
Almanya	77	60	43	64	24	59	48	57
Yunanistan	50	49	42	40	56	57	50	49
Macaristan	41	61	12	33	60	31	75	45
İrlanda	39	34	25	79	43	58	63	49
İtalya	69	74	41	50	66	63	62	60
Letonya	36	46	17	18	59	15	25	31
Litvanya	46	59	17	25	57	20	55	40
Lüksemburg	48	67	52	78	56	66	48	59
Malta	43	48	16	25	64	26	36	37
Hollanda	85	58	51	79	68	66	68	68
Norveç	73	68	63	94	61	41	59	66
Polonya	48	67	29	13	65	35	36	42
Portekiz	94	91	63	70	78	82	84	79
Romanya	68	65	20	8	54	29	73	45
Slovakya	21	53	24	21	50	27	59	36
Slovenya	44	75	24	28	69	33	66	48
İspanya	84	85	48	56	78	39	49	63
İsveç	100	84	77	75	78	79	88	83
İsviçre	53	40	45	59	41	36	31	43
Birleşik Krallık	55	54	58	53	31	59	86	63
A.B.D	68	67	55	45	50	61	89	62

**Kaynak:** José Antonio Alonso, International Migration and Development:A review in light of the crisis,United Nations,2011,s41. Migration Policy Group and British Council (<http://www.mipex.eu>).

### III. BÖLÜM

## TÜRKİYE ve ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ

### 3.1 Türkiye’den Yurtdışına Yönelen İşgücü Göçü

Türkiye’nin “göç veren ülke” olarak resmi ilk kitlesel işgücü göçü 31 Ekim 1961 tarihinde Almanya Federal Cumhuriyeti Devleti ile “ikili İşgücü Anlaşması” imzalamasıyla başlamıştır. 1960’lı yıllarda başlayan ve artarak devam eden yurtdışına yönelik işgücü göçü ile Türkiye uluslararası düzeyde göç veren ülke olarak yerini almıştır.

İkinci Dünya Savaşı’nın 1945 yılında sona ermesiyle, Batı Avrupa ülkeleri hızlı bir kalkınma sürecine girmiş, ekonomik yapılarını yeniden düzenlemek için başka ülkelere işgücüne gereksinim duymuşlardır. Türkiye de başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesinin işgücü talebine cevap vermiştir. Türkiye’den 1960’lı yıllardan itibaren başta Almanya olmak üzere, Batı Avrupa ülkelerine yoğun olarak başlayan göç hareketinin temelini ise ekonomik ve demografik sorunlar oluşturmuştur. Göç eden işçiler önceleri kısa bir süre gittikleri ülkelerde çalışarak; kendi ülkelerinde geleceklerini garanti altına alabilecek düzeyde para biriktirdikten sonra yurda geri dönüş yapmayı hedeflemişlerdir. Nitekim başlangıçta Türkiye’den Almanya’ya giden göçmenler de Almanlar tarafından “*Gastarbeiter*” (misafir işçi) olarak kabul edilmiştir. Ancak geçici olarak başlayan işgücü göçü zaman içerisinde kalıcı bir nitelik kazanmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de 1960’lı yıllarda Avrupa’ya “misafir işgücü göçü” ile başlayan; ancak zaman içerisinde, misafir işçilerin kalıcı olmaya başlamasıyla devam eden, 1970’li yıllara gelindiğinde aile birleşimi ile süren ve petrol krizinden etkilenerek yön değiştiren; 2000’li yıllarda ise küreselleşmenin etkisiyle göç hareketlerindeki değişimlerden etkilenen Türkiye’nin göç veren ülke konumundan, göç alan ve transit ülke konumuna geçiş süreci incelenecektir.

Bu süreci incelerken, söz konusu ilk resmi işgücü göçüne ortam hazırlayan unsurları incelemekte fayda görülmektedir.

İkinci Dünya Savaşının ardından, 4 Temmuz 1948’te Türkiye ve ABD arasında Ekonomik İşbirliği Anlaşması imzalanarak; Marshall Planı kredileri kullanılmaya başlanmış ve tarıma büyük yatırım yapılmıştır. Bu tarihten itibaren Türk tarımı hızlı bir makineleşme sürecine girmiştir.1950’li yıllara gelindiğinde Türkiye’de hızlı bir nüfus artışı yaşanmış ve yoğun tarım teknolojisine geçiş sonucu Türkiye’de kırdan kente yönelen bir iç göç süreci başlamıştır.<sup>91</sup>

Marshall planı sanayileşmeden daha çok tarımın geliştirilmesini öne çıkardığından, ithalatla gelen mallar üretime girdi sağlayamamış ve ihracatın bir türlü istenen düzeye gelmemesi sonucu Türkiye ekonomisi giderek dışa bağımlı hale gelmiştir.<sup>92</sup>Bu gelişmeler üzerine Türkiye 1958 yılında IMF’ye başvurmuş ancak Türk Lirası’nın devalüe edilmediği takdirde, hiçbir destek göremeyeceği cevabını alınca; 4 Ağustos 1958 tarihinde Türk Lirası’nın Amerikan doları karşısındaki değerinin 2.82 liradan 9.45 liraya düşürerek Türkiye iktisat tarihinin en büyük devalüasyonunu gerçekleştirmiştir.

1960’lı yıllara gelindiğinde, askeri müdahale, nüfus artışına bağlı olarak artan işsizlik ve döviz darlığı gibi ekonomik sorunlara kalıcı çözümler aranmaya başlanmıştır. 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında (1962-1967) işgücü ihracı bir hedef olarak belirlenmiştir.<sup>93</sup>

*“İstihdam politikasının bir başka yönü de işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracıdır. Ancak, Türkiye işgücü fazlalığı olan, fakat niteliği yüksek işgücü konusunda kıtlık çeken bir ülkedir. İşgücü ihracının niteliği yüksek işgücü halinde olması bu kıtlığı arttırabilir, bu sakıncanın önlenmesi için tedbirlerin alınması şarttır.”*

---

<sup>91</sup> Oya Köymen, *Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları, 75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları, 1999, s.30.

<sup>92</sup> Köymen, a.g.e., s.30.

<sup>93</sup> Baskın Oran, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olaylar, Belgeler, Yorumlar*, Cilt 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s.663.



(Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s 456)

Anlaşıldığı üzere, sözkonusu planda Türkiye'nin vasıflı işgücü sıkıntı çektiği, bu sebeple yurtdışına yönelik kısa süreli vasıfsız işgücü ihracı ile hem işsizliğin azaltılması hem de yurda dönen işçilerin yurt dışında edindikleri becerilerin çalışma hayatında kullanılması öngörülmüştür.

Diğer yandan, 1961 Anayasası ile seyahat etme özgürlüğünün bir hak olarak kabul edilmesi ile göç hareketlerinin başlatılması için Anayasal düzeyde gerekli önlemler alınmıştır.<sup>94</sup>

*Madde 18 Herkes, seyahat ve dilediği yerde yerleşme hürriyetine sahiptir.*(1961 Anayasası)

Özetle, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile seyahat özgürlüğünün bir hak olarak adlandırılması, diğer yandan fazla işgücünün ihraç edilmesi ile işsizliğin azaltılması, yurda döviz girişlerinin sağlanması ve yurda dönen işçilerin edindikleri becerilerin çalışma hayatında kullanılması amaçlarıyla hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Türkiye'nin yurtdışına yönelik ilk işgücü göç politikalarını oluşturduğu söylenebilir.

Söz konusu politikaların hayata geçirilmesi için, Türkiye ilk olarak 30 Ekim 1961'de Federal Almanya ile ikili işgücü anlaşması imzalamıştır. Böylece Türkiye'de hızla artacak olan işgücü göç hareketleri resmi olarak başlamıştır. Nitekim bu ikili anlaşmayı, Avusturya, Belçika ve Hollanda ile 1964'te, Fransa ile 1965'te ve İsveç ile 1967'de yapılan benzer anlaşmalar izlemiştir.

---

<sup>94</sup> Ahmet İçduygu, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları, İstanbul, TÜSİAD,2007,s63. [http://www.tusiad.org.tr/\\_\\_\\_rsc/shared/file/goc.pdf](http://www.tusiad.org.tr/___rsc/shared/file/goc.pdf) (Erişim Tarihi:10/08/2014)

**Tablo 3: Türkiye'nin Avrupa ülkeleri ile 1960'lı yıllarda imzalamış olduğu İkili İşgücü Anlaşmaları**

ANLAŞMALAR	ÜLKELER	İMZA TARİHİ
Türkiye-Federal Almanya İşgücü Anlaşması	Almanya	30.10.1961
Türkiye-Avustralya İşgücü Anlaşması	Avustralya	05.10.1967
Türkiye-Avusturya İşgücü Anlaşması	Avusturya	15.05.1964
Türkiye-Belçika İşgücü Anlaşması	Belçika	16.07.1964
Türkiye-Fransa İşgücü Anlaşması	Fransa	08.05.1965
Türkiye-Hollanda İşgücü Anlaşması	Hollanda	19.08.1964
Türkiye-İsveç İşgücü Anlaşması	İsveç	10.03.1967

**Kaynak:** <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=yv&id=2>  
(Erişim Tarihi:10/08/2014)

Yukarıdaki tabloda Türkiye'nin 1960'lı yılların sonuna kadar özellikle Avrupa ülkeleri ile imzalamış olduğu ikili işgücü anlaşmaları listelenmiştir. 1967 yılında Avustralya ile imzalanan işgücü anlaşması ile Türkiye'nin yeni bir göç politikası benimsemeye başladığı dikkat çekmektedir. Zira, Avustralya'ya olan göçün coğrafi uzaklığı göz önünde bulundurulduğunda, bu göç Batı Avrupa ülkelerine olan göçten farklı olarak kalıcı yerleşme özelliği taşımaktadır.

Batı Avrupa ülkelerinin işgücü ihtiyaçlarını karşılayabilmek için Türkiye ile yaptıkları ikili işgücü anlaşmalarını işçilere sağlık, emeklilik, iş kazaları, ölüm, işsizlik sigortası, doğum ve çocuk yardımı gibi konularda yeni haklar tanıyan sosyal

güvenlik anlaşmaları takip etmiştir. Bu Anlaşmalar, Avrupa ülkelerinin “misafir işçi” olarak adlandırdıkları Türk işçilerin geçici olmayıp kalıcı olduklarını kabul etmeleri anlamını da taşımaktadır.

Özetle, Türkiye’den yurtdışına yönelen işgücü göçünü ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal sorunlar şekillendirmiştir. Avrupa açısından değerlendirildiğinde ise, İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızla sanayileşen ve ekonomileri büyüyen Avrupa ülkeleri nüfus azlığına bağlı olarak işgücü eksikliği yaşamış ve kalifiye olmayan işler için yurtdışından işçi getirme ihtiyacı içine girmişlerdir. Böylece Türkiye’nin ve Avrupa’nın yaşadığı ekonomik ve demografik değişim Türkiye’den yurtdışına yönelik olan işgücü göçüne ortam hazırlamıştır.

Batı Avrupa ülkeleri ile yapılan ikili anlaşmalar göçmen işçilerin seçilmesi, iş alınma ve işçilere ödenecek ücretler ile ilgili genel şartları ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Her iki tarafın kamu yetkilileri göç sürecinin düzenlenmesinde etkin olarak yer almışlardır. Bu bağlamda, Türkiye’den yurtdışına yönelen işgücü göçü düzenli ve yasal bir nitelik kazanmıştır.<sup>95</sup>

Birinci beş yıllık kalkınma Planı Avrupa’da çalışan işçilerin Türkiye’ye büyük oranlarda döviz yollaması açısından hedefine ulaşmıştır. Nitekim 1964’te ihracat gelirlerinin yalnızca yüzde 2’si kadar olan bu döviz girişi, 1970-71’de ihracatın yüzde 50’sini, 1973’te 90’ını bulmuştur. Bu dövizler dış ticaret açığını 1973’te yüzde 154 oranında kapatmıştır. Ancak yurt dışına gönderilmesi planlanan işçilerin, vasıfsız işçilerden ziyade vasıflı işçiler olması açısından işgücü ihracı hedeflendiği yönde gerçekleşmemiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da (1968-1977) bu durum açıkça ifade edilmiştir.<sup>96</sup>

*“1961 yılından 1966 yılı sonuna kadar yurtdışında çalışmak için 1 033 500 işçi İş ve İşçi Bulma Kurumu’na başvurmuş ve bunların 195 000 nin (% 18,5) Batı Avrupa ülkelerine gitmesi gerçekleşmiştir, 1964 ten bu yana yurt dışına giden işçilerin yüzde*

<sup>95</sup> S.Gülfer, I.Öner, Ş.Öner, *Küreselleşme Çağında Göç*, İletişim Yayınları, 2012, İstanbul, s404.

<sup>96</sup> Ahmet.İçdugu, Sema Erder, Faruk Gençkaya, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere, TÜBİTAK, 2014, s191.

*38'i meslekleri olan işçilerdir. Bu yüksek oran, vasıfsız işçi gitmesi amacına uymamakta ve gidenlerin yüzde 60'nın yurdun batı bölgelerinden gelmiş olması seçilen ilkeye aykırı düşmektedir."*

(İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: s.141)

Bu dönemde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Türkiye'den Avrupa'nın çeşitli ülkelerine yönelen yüz binlerce Türk işçisinin ve aile bireylerinin çalışma ve sosyal güvenlik haklarının korunabilmesi amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Türk vatandaşlarının yoğunlukları ile doğru orantılı olarak yurt dışı birimleri açılmış ve bu birimlerde Türk işçilerinin yaşadıkları ülkelerdeki çalışma hayatına ilişkin sorunlarına çözüm bulunması amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik müşavir ve ataşeleri görevlendirilmiştir. Bugün gelinen noktada sayıları milyonları geçen Türk işgücünün dünyanın birçok ülkesine yayılması sonucu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yurtdışında toplamda 23 ülkede 50 temsilciliği bulunmaktadır.

1970'li yıllara gelindiğinde ise 1973 Petrol Krizi ve sonucunda ortaya çıkan küresel ekonomik durgunluk nedeniyle, Batı Avrupa hükümetleri göçmen alımlarında büyük bir kısıtlamaya gitmişlerdir. 1975 yılı Türkiye'den Avrupa'ya yönelen toplu işgücü göçünün son bulduğu yıl olmuştur.<sup>97</sup>

Belirtmek gerekir ki, 1963 yılında Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkilerin hukuki temelini de oluşturan Ankara Anlaşması'nın imzalanması ile Türkiye'de işgücü göçü konusu çok yönlü olarak gündeme gelmiştir. Öyle ki, bu anlaşmanın 12. maddesinde taraflar arasında serbest işçi akımının kademeli olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 1973 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (Avrupa Birliği) ortaklığının geçiş döneminin şartlarını düzenleyen Katma Protokolün 36. Maddesinde de işçilerin serbest dolaşımı hükme bağlanmıştır. Söz konusu madde de Anlaşma'nın yürürlüğe girişinden sonraki 12. yılın sonu ile 22. yılın sonu arasında işçilerin serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Ne var ki öngörülen serbest dolaşım bugüne kadar gerçekleşmemiştir.

---

<sup>97</sup> Gülay Toksöz, Uluslararası Emek Göçü, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s.217.

Ankara Antlaşması ve Katma Protokolde yapılan düzenlemeler Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımın tüm Türk vatandaşlarını ve Topluluk üyesi ülke vatandaşlarını kapsamı gerektiği yönünde olmasına rağmen, özellikle 1970’li yıllardan sonra ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeler sonucunda Türk işçilerinin serbest dolaşımı sadece bir üye devlette çalışan Türk vatandaşlarına yönelik olarak sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında Ankara Antlaşması ile kurulan ortaklık antlaşmasının temel karar alma organı olan Ortaklık Konseyi’nde yapılan görüşmelerden 19 Eylül 1980 tarihinde 1/80 sayılı karar çıkmıştır. Bu karar bir üye devlette yasal olarak çalışan Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarını kapsamını genişleterek düzenlemiştir. Bununla birlikte Türk işçilerinin AB ülkelerinde serbest dolaşımı ile İlgili Adalet Divanı Kararları da (ABAD) mevcuttur. Türk işçilerinin serbest dolaşımına ilişkin 1/80 sayılı karar ve ABAD Kararları ile Topluluk ülkelerinde belirli çalışma sürelerini tamamlamış Türk işçilerinin statüsü hemen hemen Topluluğa üye diğer üye devlet işçilerinin statüleriyle aynı düzeye getirilmiştir.

1975 yılından itibaren Türkiye yeni göç güzergâhları belirleyerek; işgücü göçünün Avrupa dışı ülkelere yönelmesinin önünü açmıştır. 1970’li yıllarda Suudi Arabistan, Libya ve Irak gibi Arap ülkelerine yönelen işgücü göçü artmıştır. Belirtmek gerek ki, Avrupa’ya yönelen göç aile birleşimi, sığınmacı, mülteci göçü ve düzensiz göç gibi yeni biçimler olarak varlığını sürdürmüştür.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Gülay Toksöz,2006,a.g.e.,s217.

**Tablo 4: 1961 ve 1975 Yılları Arasında İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) Aracılığıyla Yurtdışına Gönderilenler**

Yıllar	Almanya	Avustralya	Avusturya	Belçika	Fransa	Hollanda	İsviçre	Toplam
1961	1.476	0	0	0	0	0	0	1.476
1962	11.025	0	160	0	0	0	0	11.185
1963	23.436	0	937	5.605	63	251	36	30.328
1964	54.902	0	1.434	6.651	25	2.958	193	66.163
1965	45.572	0	1.973	1.661	0	2.181	122	51.509
1966	32.580	0	469	0	0	1.208	153	34.410
1967	7.199	0	1.043	0	0	48	215	8.505
1968	41.409	107	673	0	0	875	97	43.161
1969	98.142	970	973	0	191	3.404	183	103.863
1970	96.936	1.186	10.622	431	9.036	4.843	1.598	124.652
1971	65.684	879	4.620	583	7.897	4.853	1.342	85.858
1972	65.875	640	4.472	113	10.610	744	1.312	83.766
1973	103.793	886	7.083	265	17.544	1.994	1.109	132.674
1974	1.228	1.138	2.501	555	10.577	1.503	770	18.272
1975	640	401	226	59	25	32	229	1.612
<b>Toplam</b>	<b>649.897</b>	<b>6.207</b>	<b>37.186</b>	<b>15.923</b>	<b>55.968</b>	<b>24.894</b>	<b>7.359</b>	<b>797.434</b>

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

1967 yılında Avustralya'ya olan göçü takip eden yıllarda; petrol ihraç eden ve az nüfusa sahip Orta Doğu ülkelerinin gelir seviyelerindeki artışlar ve bu ülkelerle kurulan ekonomik ilişkiler sonucu Türk işgücü Orta Doğu ülkelerine ve daha sonra Kuzey Afrika ülkelerine doğru yönelmiştir. Bu durum Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına (1979-1983) aşağıdaki gibi aktarılmıştır.

*“1973 yılında enerji bunalımı ile başlayan ekonomik durgunluk ve artan işsizlik sonucu sanayileşmiş Batı ülkeleri işçi alımlarını önemli ölçüde durdurmuşlardır. Böylece, yurt dışında çalışan Türk işçilerinin sayısı da 1973 yılından sonra azalmaya başlamıştır. 1973 yılında 766 800 kişiden 1976 yılında 707 900 kişiye düşen yurt dışında çalışan işçi sayısı, 1977 yılından başlayarak özellikle Arap ülkelerine işçi*

*göndermeleri sonucu 711 000 dolaylarına ulaşmıştır”.* (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı s. 27)

1973 yılında yaşanan petrol krizinden sonra petrol fiyatlarında meydana gelen artışların da etkisi ile Orta Doğu ülkelerinde imar ve kalkınma hamleleri başlatılmıştır. Bu dönemde yol, liman, bina, konut ve diğer kentsel altyapı yatırımları ile birlikte müteahhitlik hizmetleri büyük önem kazanmıştır. Teknoloji ve yetişmiş insan gücü yetersizliği nedeniyle bu ülkeler kalkınmalarını yabancı teknoloji ve işgücü ile gerçekleştirme yolunu tercih etmişlerdir. 1975 yılında Türkiye’den ilk işgücü talep eden ülke Libya olmuştur. Böylece Türkiye bu ülkelerdeki ekonomik yatırımlarda rol üstlenmeye başlamıştır.<sup>99</sup>

Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerine yönelen işgücü göçü, çoğunlukla belirli projelerde çalışmak üzere Türk inşaat firmalarınınca istihdam edilen niteliksiz ve yarı-nitelikli işçilerden oluşmuştur. Göçmen işçiler çalıştıkları ülkelere birkaç yılı içeren sözleşmeler kapsamında geçici olarak gitmişler ve birçoğu iş sözleşmeleri sona erdiğinde Türkiye’ye dönüp bir süre sonra benzer sözleşmelerle bu ülkelere tekrar gitmişlerdir.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Uluslararası İşgücü Anlaşmaları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Yayın No 7, Ankara, 2014, s.102.

<sup>100</sup> A. İçduygu, s. Erder, f. Gençkaya, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere, TÜBİTAK, 2014, s.203.

**Tablo 5: 1975- 1994 Yılları Arasında İİBK Aracılığıyla Yurtdışına Gönderilenler**

Yıllar	Irak	Kuveyt	Libya	Suudi Arabistan	Ürdün	Yemen	Toplam
1975	0	0	2.121	251	0	0	2.372
1976	0	0	4.098	1.832	0	0	5.930
1977	0	0	8.582	4.722	0	0	13.304
1978	0	0	7.726	5.769	0	0	13.495
1979	0	0	9.825	8.522	0	0	18.347
1980	0	0	15.090	5.643	0	0	20.733
1981	10.467	0	30.667	14.379	251	0	55.764
1982	8.906	271	26.686	12.325	298	0	48.486
1983	7.367	539	23.292	20.238	321	0	51.757
1984	2.430	2	16.410	25.985	185	0	45.012
1985	1.612	68	9.680	35.067	10	390	46.827
1986	2.160	50	8.381	23.771	88	381	34.831
1987	1.729	147	10.986	27.109	0	337	40.308
1988	3.717	273	13.194	34.645	27	39	51.895
1989	2.549	403	12.608	32.319	2	308	48.189
1990	1.274	98	8.606	33.077	0	139	43.194
1991	0	189	4.728	40.782	1	5	45.705
1992	0	465	2.432	46.467	0	0	49.364
1993	0	255	2.549	35.826	0	0	38.630
1994	0	58	1.869	13.050	5	0	14.982
<b>Toplam</b>	<b>42.211</b>	<b>2.818</b>	<b>219.530</b>	<b>421.779</b>	<b>1.188</b>	<b>1.599</b>	<b>689.125</b>

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü



1975'te Arap ülkelerine başlayan işgücü göçü, 1991 yılındaki Körfez krizi sürecinden sonra azalmaya başlamıştır. 1975-1974 yılları arasında yurtdışına gönderilen işçilerin %84'ü Arap ülkelerine gönderilmiştir. Bu dönemde Avrupa ülkelerine gönderilen işçilerin oranı ise yaklaşık %4 kadardır.<sup>101</sup>

1990 sonrasında işgücü göçü açısından iki önemli gelişme olmuştur. Bunlardan ilki olan Soğuk Savaşın bitmesi, yurtdışına işçi gönderilmesi açısından Türkiye'ye yeni bir göç alanı kazandırmıştır. Bu yeni göç alanı dağılan Sovyetler Birliği'nin eski üyeleri olan Rusya ve Türki Cumhuriyetleri'dir. Sovyetler Birliği'nin eski üyelerinin yeniden yapılanma sürecine girmeleri Türk müteahhitlik firmalarının buralarda ihale almalarını sağlayarak Türk işçilerinin yolunu açmıştır. Diğer bir gelişme de 1991 yılında Almanya ile yeni bir işgücü anlaşması imzalanmasıdır. "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türk Firmaları İşçilerinin İstisna Akdi Çerçevesinde İstihdamına İlişkin Anlaşma" ile Almanya'da iş almış olan Alman firmasıyla taşeronluk sözleşmesi yapan Türk firmasının sözleşme gereğini yerine getirirken kullanacağı işçilerin Türk olması imkânını sağlamıştır.

Özetle, 1990 sonrası dönemde Sovyetler Birliği ülkelerinde oluşan siyasal ve ekonomik gelişmeler, müteahhitlik hizmetleri veren Türk şirketlerinin bu ülkelere doğru yönelmesine neden olmuştur. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da (1990-1994) yurtdışı müteahhitlik firmalarının destekleneceği ve Türk firmalarınca istihdam edilen işçilerin de destekleneceği belirtilerek; bir bakıma Türk işgücü göçüne yeni bir göç güzergâhı oluşturulması sağlanmıştır.<sup>102</sup>

*"Yurtdışı müteahhitlik hizmetlerinin gelişmesi, özellikle komşu ülkelerdeki işbirliği imkanları azami ölçüde değerlendirilerek desteklenecek, bu tür faaliyetlerin ihracat ve istihdama katkıda bulunması göz önünde tutulacaktır".*

*"Arap ülkeleri ile bazı Sosyalist Blok ülkelerine çalışmaya gidecek olan işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını elde etmelerine ve bu hakların korunmasına özen gösterilecektir."*

---

<sup>101</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

<sup>102</sup> A.İçduygu,S.Erder,F.Gençkaya,a.g.e,s 204.

*“Yurt dışında iş alan Türk firmalarınca istihdam edilen işçilerimizin Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer almasını sağlayacak düzenlemelere gidilecektir”.*

(Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: s307)

Bu bağlamda 1990’lı yıllara gelindiğinde 30 yıllık bir dış göç deneyimine sahip olan Türkiye’nin yurtdışına yalnızca göçmen işçi gönderen bir ülke olmadığını, ekonomik faaliyetlerini ülke dışında çeşitlendirerek; Türk vatandaşlarının yurtdışında aynı zamanda işveren durumuna da geldiği gözlemlenmektedir.

Özet olarak Türkiye’de ilk kitlesel işgücü göçü 1960’larda Batı Avrupa ülkelerine yönelik olarak başlamış, 1960’ların sonunda hızlanmış ve 1970’lerde petrol bulanımı ve onu izleyen ekonomik dar boğaz döneminde çok yavaşlamıştır. Bu göç hareketi, 1970’lerin sonu ve özellikle 1980’lerin başında aile birleşimi, sığınmacı ve düzensiz göç gibi yeni biçimler olarak devam etmiştir. Türkiye’den hareket eden işgücü göçü ilk önce Avrupa’ya, sonra Avustralya, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine daha sonra da Rusya ve Asya ülkelerine yönelerek güzergah değiştirmiştir. Türkiye’den yurtdışına yönelen göç hareketleri ve özellikleri 1960-1973 ve 1973 sonrası olmak üzere iki dönemde incelenebilir:

#### 1960-1973 yılları arasında işgücü göçleri:

- Kısa süreli olması amaçlanmasına rağmen uzun süreli hatta kalıcıdır.
- Daha sonra aileler de göçe katılmışlardır.
- İşgücü anlaşmasına dayanır.
- İşçilerin çalıştıkları sektörler daha geniştir.
- Göç edenler arasında kadın işçiler de bulunmaktadır.
- İşgücü göçü Batı Avrupa ülkeleri ve Avustralya’dır.
- İşverenler yabancıdır.

### 1973 sonrası işgücü göçleri:

- Kısa süreli veya proje süresi belirleyicidir.
- Aileler (büyük bir çoğunluğu) bu göçlere katılmamıştır.
- Türk firmalarının aldıkları ihale belirleyicidir.
- İşçilerin çalıştıkları sektör inşaat sektörüdür.
- Göç edenlerin hemen hemen hepsi erkektir.
- İşgücü göçü Orta Doğu, Kuzey Afrika, Rusya ve Türkî Cumhuriyetlerine yöneliktir.
- İşverenler Türk ve Türk kökenli firmalardır.

1960'lı yıllarda başlayan ve dünyanın dört bir yanına dağılan göç hareketleri sonucunda, bugün yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sayısı 5 milyonun üzerindedir. Ortadoğu'da 162 bin, Afrika'da 25 bin, Amerika Birleşik Devletleri'nde 250 bin ve Kanada'da ise 41 bin Türk vatandaşı yaşamaktadır.<sup>103</sup> ABD ve Kanada'daki göçmenlerin profili diğer ülkelerden farklı olarak; özellikle beyin göçüne kaynaklık eden öğrenciler ve nitelikli çalışanlardan oluşmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca işçi akımının düzenli gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak ve göçmen işçilerin ve işverenlerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere toplamda 12 ülke ile ikili işgücü anlaşmaları imzalanmıştır.

---

<sup>103</sup> <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=yv&id=1>

**Tablo 6: Türkiye ile ilgili ülkeler arasında imzalanan İkili İşgücü Anlaşmaları**

Anlaşmalar	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi
Türkiye - Federal Almanya İstisna Akdi Anlaşması	18 Kasım 1991	20 Aralık 1991
Türkiye - Federal Almanya İşgücü Anlaşması	30 Eylül 1961	1 Ekim 1961
Türkiye - Avustralya İşgücü Anlaşması	5 Ekim 1967	5 Ekim 1967
Türkiye - Avusturya İşgücü Anlaşması	15 Mayıs 1964	17 Eylül 1964
Türkiye - Belçika İşgücü Anlaşması	16 Temmuz 1964	16 Temmuz 1964
Türkiye - Fransa İşgücü Anlaşması	8 Nisan 1965	8 Nisan 1965
Türkiye - Hollanda İşgücü Anlaşması	19 Ağustos 1964	19 Ağustos 1964
Türkiye - İsveç İşgücü Anlaşması (*)	10 Mart 1967	10 Mart 1967
Türkiye - KKTC İşgücü Anlaşması	9 Mart 1987	15 Ağustos 1988
Türkiye - Katar İşgücü Anlaşması	1 Nisan 1986	20 Aralık 1990
Türkiye - Libya İşgücü Anlaşması	5 Ocak 1975	13 Mayıs 1975
Türkiye - Ürdün İşgücü Anlaşması	8 Temmuz 1982	12 Ekim 1982
Türkiye - Kuveyt İşgücü Değişimi Hakkında Anlaşma	30 Mart 2008	13 Nisan 2010
Türkiye - Azerbaycan İşgücünün Karşılıklı İstihdamına Dair Anlaşma	13 Kasım 2013	Onay belgeleri teati işlemi yapıldı.

\* Türkiye - İsveç İşgücü Anlaşması 1983 yılında İsveç tarafından tek taraflı olarak feshedilmiştir.

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Bununla beraber son dönemde Türkiye, Rusya ve Bosna Hersek ile ikili işgücü anlaşmaları yapılması amacıyla çalışmalar başlatılmış olup, süreç devam etmektedir.

Yurtdışına giden Türk işçilerinin ve ailelerinin Türkiye'deki ve buldukları ülkelerdeki sosyal güvenlik haklarının teminat altına alınması amacıyla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca şimdiye kadar 25 ülke ile ikili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri imzalanmıştır.

**Tablo 7: Türkiye'nin imzalamış olduğu İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları**

ÜLKELER	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi	Revizyon Tarihi	Yürürlük Tarihi
İNGİLTERE	09.09.1959	01.06.1961	20.12.1999	( ---- )
ALMANYA	30.04.1964	01.11.1965	02.11.1984	01.04.1987
HOLLANDA	05.04.1966	01.02.1968	04.09.1980	01.05.1983
BELÇİKA	04.07.1966	01.05.1968		
AVUSTURYA	12.10.1966	01.10.1969	28.10.1999	01.12.2000
İSVİÇRE	01.05.1969	01.01.1972		
FRANSA	20.01.1972	01.08.1973		
DANİMARKA	22.01.1976	01.02.1978	13.12.1999	01.12.2003
LİBYA	20.03.1976	01.10.1976	13.09.1984	01.09.1985
İSVEÇ	30.06.1978	01.05.1981	26.08.2004	01.08.2012
NORVEÇ	20.07.1978	01.06.1981		
KKTC	09.03.1987	01.12.1988		
KANADA	19.06.1998	01.01.2005		
MAKEDONYA	06.07.1998	01.07.2000		
ARNAVUTLUK	15.07.1998	01.02.2005		
AZERBAYCAN	17.07.1998	09.08.2001	1.Ek Anlaşma 18.9.2006	14.12.2011
GÜRCİSTAN	11.12.1998	20.11.2003		
ROMANYA	06.07.1999	01.03.2003		
KEBEK	21.11.2000	01.01.2005		
BOSNA-HERSEK	27.05.2003	01.09.2004		
ÇEK CUM.	02.10.2003	01.01.2005		
LÜKSEMBURG	20.11.2003	01.06.2006		
HIRVATİSTAN	12.06.2006	01.06.2012		
SLOVAKYA	25.01.2007	01.07.2013		
SİRBİSTAN	26.10.2009	01.12.2013		
KARADAĞ	15.03.2012	Teati aşamasındadır.		
İTALYA	08.05.2012	Teati aşamasındadır.		
KORE CUM.	01.08.2012	İç hukuk onay süreci devam etmektedir.		
TUNUS	28.05.2013	İç hukuk onay süreci devam etmektedir.		
BELÇİKA	11.04.2014	İç hukuk onay süreci devam etmektedir		

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Bu anlaşmaların dışında Karadağ, Güney Kore, Tunus ve İtalya ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalanmış olup; henüz yürürlüğe girmemiştir.

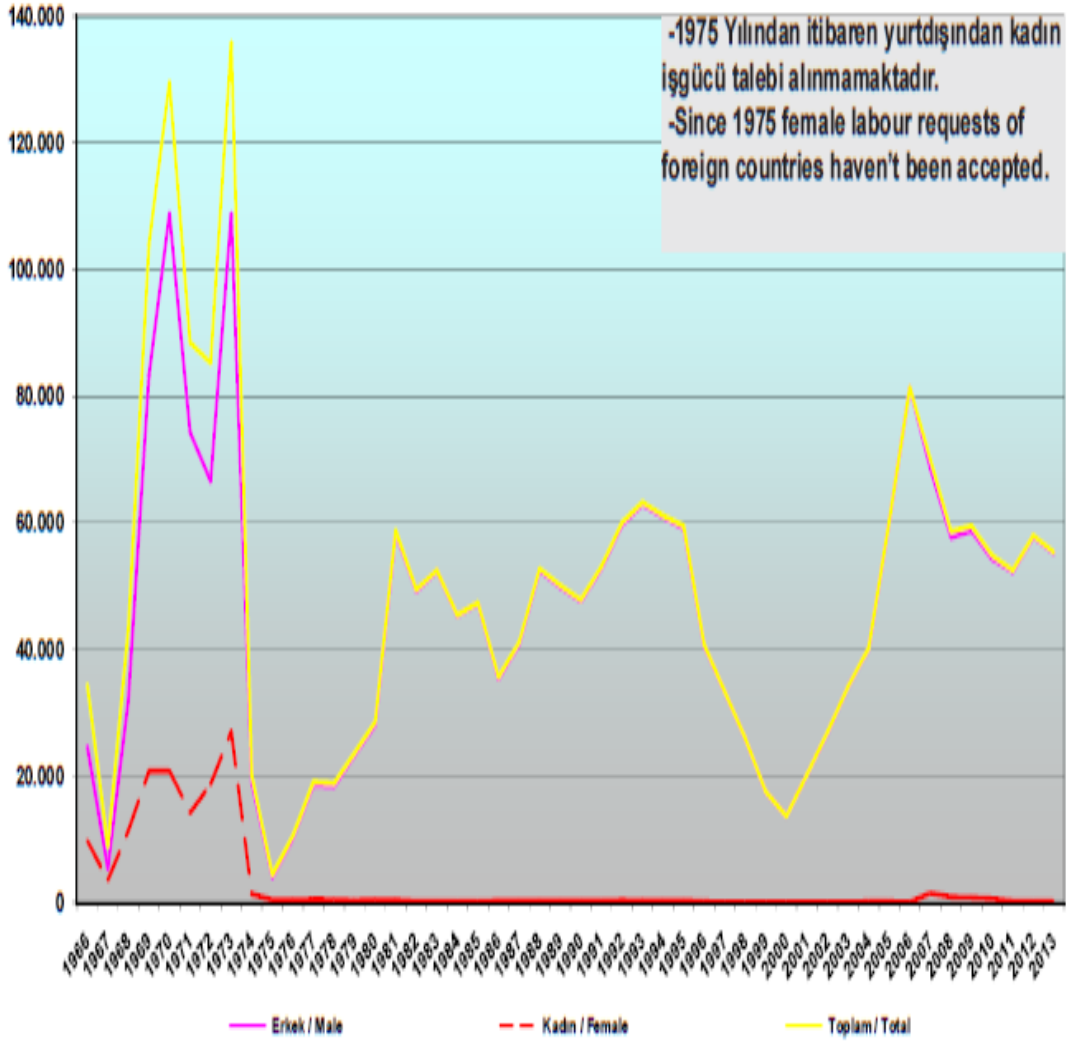
Son dönemde yurtdışına yönelen Türk işgücü İŞKUR aracılığı ile

- İkili İşgücü Anlaşmaları,
- Almanya örneğinde olduğu gibi, İstisna Akdi İşgücü Anlaşması kapsamında,
- Türk firmalarının yurtdışında almış oldukları taahhüt işlerinde çalıştırılacak işgücünün istihdamı ve
- Yurtdışında kendi imkânlarıyla iş bulanların istihdamı, olmak üzere 4 kategoride gönderilmektedir.

2013 yılında Türkiye'den yurtdışına giden işçilerin sayısı 55.401'dir. Türk işçilerin yöneldiği ilk beş ülke sırasıyla Irak (15.294 işçi), Rusya (13.463 işçi), Suudi Arabistan (5.229 işçi), Türkmenistan (3.816 işçi) ve Azerbaycan'dır (3.069 işçi). Türk işçilerinin yöneldiği iki ana güzergâh bulunmaktadır. Bunlar Orta Doğu Ülkeleri ile Bağımsız Devletler Topluluğu'dur.

2013 yılında yurtdışına giden işçilerin mesleki dağılımına bakıldığında ilk on sırayı sırasıyla; elektrikçi (3146 kişi), kalıpcı-pres (2892 kişi ),montajcı(2869 kişi),inşaat kalıpcısı(1714 kişi),boru döşemecisi (1672 kişi),soğuk demirci (1570 kişi),sıvacı(1384 kişi),inşaat boyacısı (1315 kişi),kasap (1311 kişi), betonarme demircisi (1115 kişi) oluşturmaktadır.

**Grafik 11: 1966-2013 Yılları Arası Yurtdışı Göndermeleri**



**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Türkiye'den yurtdışına yönelen işgücü göçü günümüzde yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile doğru orantılı ilerlemektedir. Türk müteahhitlerinin yurtdışında üstlendiği projeler kapsamında Türk işgücü bu ülkelere doğru hareket etmektedir. Türk müteahhitlerin 1972-2013 döneminde faaliyet gösterdiği ülke sayısı 103'e, yurtdışında üstlenilen projelerin sayısı ise 7 bin 371'e ve bu projelerin toplam tutarı da 274,1 milyar dolara ulaşmıştır. Müteahhitlik hizmetleri Türk işçilerine yurtdışında istihdam imkânları tanınmasının yanı sıra teknoloji transferi, mal ihracatı gibi alt sektörlerle ekonomiye büyük bir döviz girdisi sağlamaktadır. 2013 yılında yıllık uluslararası yeni iş tutarı, ilk kez 30 milyar dolar eşiğini aşarak, 45 ülkede 31,3 milyar dolara ulaşmıştır. İnşaat malzemeleri ihracatı ise 22 milyar doları aşmıştır. Bir yılda üstlenilen yeni proje sayısı 374 olmuştur. Önümüzdeki dönemde petrol ve doğal gaz ihraç eden ve yüksek büyüme kaydedeceği beklenen BDT ülkelerinin alt yapı ve üst yapı projeleri Türk müteahhitleri için önemli bir pazar niteliği taşımaktadır.

Yurtdışı müteahhitlik ve teknik müşavirlik hizmetleri sektörüne ilişkin vizyon hedefleri kapsamında;

- Kuzey ve Orta Afrika: (Cezayir, Nijerya, Sudan)
- Ortadoğu: Irak, Lübnan, Körfez ülkeleri
- Orta Asya: Hindistan
- BDT: Rusya, Azerbaycan, Türkmenistan
- Doğu Avrupa: Kosova, Balkan ülkeleri
- Çin
- Gelişmiş ülkeler: ABD
- Uzun vadede ise Uzakdoğu ve Güney Amerika ülkeleri hedef pazar olarak belirlenmiştir.

Kısaca önümüzdeki yıllarda sözkonusu hedef pazarlara girilmesi, Türk işgücü göçünün yukarıda sayılan bölge ve ülkelere doğru yöneleceği anlamına da gelmektedir. Grafik 11'den de anlaşılacağı üzere 1960'lı yıllarla kıyaslandığında, bugün yurtdışına gönderilen işçi sayısında belirgin bir düşüş yaşanmaktadır. Bugün Türkiye'den yurtdışına yönelen işgücü göçü 60'lı yıllarda olduğu gibi kitlesel bir



boyutta gerçekleşmemektedir. Yurtdışına yönelen işgücü göçündeki azalma işçi dövizlerine de yansımıştır.

Merkez Bankası verilerine göre iki yıllık bir düşüşün ardından, işçi dövizleri 2011 yılında %26 oranında artmıştır. 2010 yılında 830 milyon Amerikan Dolarına denk gelen işçi dövizleri, 2011 yılında 1 milyar Amerikan Dolarına ulaşmıştır.<sup>104</sup> (GSYH'nin % 0,1) Bu rakamlar her ne kadar yüksek düzeylerde görünse de, geçtiğimiz yıllarla kıyaslandığında işçi dövizlerinde çok büyük bir düşüş yaşanmıştır. Bu sebeple Merkez Bankası 2014 yılından itibaren işçi döviz hesaplarını kademeli olarak kapatmaya karar vermiştir. 2003 yılında 13,8 milyar Euro olan işçi döviz hesaplarının toplamı, 30 Eylül 2013 itibarıyla 4,2 milyar Euro düzeyine kadar gerilemiştir. Böylece, 1980 yılında yüzde 34, 1990 yılında yüzde 124, 2000 yılında yüzde 54 olan işçi döviz hesaplarının Merkez Bankası döviz rezervlerine oranı, 2003 yılından itibaren belirgin bir şekilde azalarak, Eylül 2013 itibarıyla yüzde 5,2'ye düşmüştür. Merkez Bankası işçi döviz hesaplarındaki azalma sebebiyle, hesapların kademeli olarak kapatılmasına karar vermiştir.<sup>105</sup> İşçi dövizlerinde meydana gelen azalmanın nedenleri arasında, Türkiye'den yurtdışına yönelen işgücünün günümüzde eskiye nazaran kitlesel bir boyutta olmaması ve Türk işçilerin gittikleri ülkelerde kalıcı olarak yerleşmesi sonucu yatırımlarını yurtdışında yapmaları bulunmaktadır.

---

<sup>104</sup> OECD, International Migration Outlook 2013,s302.

<sup>105</sup> <http://www.milliyet.com.tr/merkez-bankasi-isci-doviz/ekonomi/detay/1774479/default.htm> (Erişim Tarihi: 15/08/2014).

**Tablo 8: Son Yıllarda İŞKUR Aracılığıyla Yurtdışına İşçi Gönderilen Ülkeler**

Ülkeler	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rusya	13.271	19.540	24.142	23.349	16.095	9.482	7.718
S. Arabistan	1.146	6.452	19.841	4.049	7.556	7.195	6.349
Irak	4.900	8.237	7.525	6.696	4.791	3.886	5.405
Kazakistan	4.403	5.775	8.627	7.994	4.723	1.595	1.011
Katar	454	1.604	4.597	5.160	2.412	3.312	3.687
Afganistan	3.511	6.048	2.228	1.326	334	2.858	2.920
Almanya	2.197	1.074	708	2.022	1.398	1.280	1.094
Libya	668	986	770	2.574	5.991	13.578	15.643
Ukrayna	761	1.017	1.926	2.753	2.575	832	217
B. Arap Emir.	628	1.843	1.176	1.398	2.106	1.980	132
Ürdün	752	2.241	2.239	1.099	351	364	280
Türkmenistan	2.031	964	1.086	741	1.249	4.291	4.625
Cezayir	699	724	1.478	875	793	1.834	1.963
Azerbaycan	745	629	632	1.299	975	858	555
Fransa	530	593	377	487	300	241	136
Diğer Ülkeler	3.502	2.628	4.027	8.202	6.953	5.893	6.032
<b>Toplam</b>	<b>40.198</b>	<b>60.355</b>	<b>81.379</b>	<b>70.024</b>	<b>58.602</b>	<b>59.479</b>	<b>54.847</b>

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

İşgücü göçünün ortaya çıkmasında her ne kadar iletişimin ve ulaşımın küreselleşmesi göz ardı edilemez olsa da, bu bölümde detaylı olarak aktarıldığı gibi göç sürecinin şekillenmesinde ve devam etmesinde devletlerin ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin çıkarları belirleyici rol oynamaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi, uluslararası göç hem hacim olarak büyümüş hem de birçok ülkeye yayılmıştır. Günümüzde Türkiye kaynaklı göç hareketlerinin vardığı tek nokta Avrupa kıtası değildir. Kanada, ABD ve Avustralya gibi geleneksel göç ülkelerinin yanı sıra Asya, Orta Doğu ülkeleri ve BDT ülkeleri gibi göç sürecine

hedef ülke olarak yeni dahil olan ülkeler Türkiye’den giden binlerce kişiye istihdam olanakları sağlamaktadır. Bu bağlamda, Batı Avrupa odaklı olarak başlayan Türkiye’nin uluslararası işgücü göç politikası, günümüzde çok yönlü bir boyut kazanmıştır. Küreselleşen dünyada daha da hızla artan göç hareketleri ve Türkiye’nin birçok ülke ile geliştirdiği ticari ve ekonomik ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’den kaynaklanan göç hareketleri önümüzdeki yıllarda daha farklı coğrafyalara yayılabilir. Bu açıdan Türkiye’nin göç veren ülke olarak oluşturacağı politikalarında bu duruma önem göstermesi gerekecektir.

Uluslararası düzeyde yaşanan ekonomik değişimler Türkiye’nin göç politikalarına yön vermiş ve bu politikalar kalkınma planlarına da yansımıştır. 2000’li yılların başında göç hareketlerindeki büyük düşüşlerden sonra Türk yatırımcılarının yurtdışındaki faaliyetlerini artırması sonucu göç hareketleri yeniden ivme kazanmıştır. Bugün Türkiye’den yurtdışına yönelen işgücü göçü, ülkenin başta çevre bölgelerle kurduğu ekonomik ilişkiler temelinde gerçekleşmektedir. Küreselleşme ve ülkeler arasındaki ekonomik, ticari ve uluslararası ilişkilerin artması Türkiye kaynaklı işgücü göçünün de yeni biçimlere bürünmesine neden olmuştur.

Çalışmanın bir önceki bölümünde ifade edildiği gibi, göç alan gelişmiş batı ülkeleri son dönemde kapılarını ağırlıklı olarak yüksek nitelikli işgücüne açmaktadırlar. Uluslararası öğrenciler bugün göç alan birçok gelişmiş ülke tarafından nitelikli işgücü kaynağı olarak düşünülmektedir.

ABD Ulusal Bilim Vakfı (*National Science Foundation -NSF*) 2012 verilerine göre; Türkiye, ABD’ye fen ve mühendislik alanlarında doktora yapmak üzere giden öğrencilerin ülke sıralamasında; Hindistan, Çin, Güney Kore ve Tayvan’dan sonra en fazla öğrenci gönderen ülke konumundadır.<sup>106</sup> Bu durum Türkiye’nin acilen üzerinde göç politikaları geliştirmesi gereken bir mesele haline gelmiştir. Bu kapsamda TÜBİTAK “Tersine beyin göçü” çalışmaları başlatmıştır. TÜBİTAK tarafından yürütülen “Yurda Dönüş Araştırma Burs Programı” ile yurda dönüş yapan araştırmacılara aylık burs ve Türkiye’de yürütecekleri araştırmaları için destek

---

<sup>106</sup><http://www.nsf.gov/statistics/seind12/c2/c2s3.htm> (Erişim Tarihi: 12/08/2014).

sağlanmaktadır. Söz konusu programın yanı sıra, 2010 yılından itibaren ABD ve Kanada başta olmak üzere birçok ülkede “Hedef Türkiye Çalıştayı” düzenlenmiştir. TÜBİTAK tarafından düzenlenen çalıştaylarda araştırmacılara Avrupa ve Ulusal Kaynaklı Fon Fırsatları tanıtılarak; tersine beyin göçünün sağlanması hedeflenmektedir. En son düzenlenen Hedef Türkiye Çalıştayı 2014 yılı Ocak ayında Berlin’de gerçekleştirilmiştir. Organizasyon’da araştırmacılara Türkiye’ye dönerken ve döndükten sonra kullanabilecekleri destekler hakkında bilgiler verilerek; Avrupa’daki Türk akademisyenlere eve dönüş daveti yapılmıştır.

Türk işgücü göçünün başladığı 1960’lı yıllardan günümüze gelindiğinde, giden işgücü göçünün niteliğinin ve göç coğrafyalarının farklılaştığı görülmektedir. Bugün işgücü göçü küreselleşmenin de etkisi ile farklı biçimler alarak devam etmektedir. Özellikle yurtdışına giden yüksek vasıflı işgücü Türkiye ekonomisinin kalkınmasını sekteye uğratacaktır. Tüm gelişmiş ülkelerin adeta rekabet içinde yüksek vasıflı işçi alımı politikaları karşısında Türkiye göç veren bir ülke olarak kısa ve uzun dönemde işgücü piyasasının ihtiyaçlarını tespit ederek; bu konuda daha etkin politikalar üretmeli ve ilgili ülkelerle işbirliği ağlarını geliştirmelidir. Bugüne kadar atılan adımlar her ne kadar umut verici olsa da yeterli değildir. OECD’nin 2014 yılında yayınlanan raporuna göre Türkiye yüksek nitelikli işgücü gönderen ilk 30 ülke sıralamasına girmiştir. Türkiye’den yurtdışına yönelen yükseköğrenim görmüş kişilerin sayısı 2000 yılına kıyasla 2010 yılında %82 artmıştır.<sup>107</sup> Konuya ilişkin etkili politikaların oluşturulabilmesi için öncelikle mevcut durum tespitinin yapılması gerekmektedir. Bu noktada yüksek nitelikli işgücü göçüne ilişkin güncel ve güvenilir istatistiki verilerin oluşturulması önem arz etmektedir. Ancak Türkiye’de uluslar arası işgücü göçü ile ilgili veriler çok detaylı bilgiler sunmamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı resmi devlet kanalları ile çalışma amaçlı olarak farklı ülkelere giden göçmenlerin yıllık sayısını tutmaktadır. Ancak işgücü göçünün bir diğer boyutunu oluşturan öğrenci hareketleri hakkında güvenilir ve detaylı veriler bulunmamaktadır. Mevcut verilerde öğrencilerin neden göç ettikleri, hangi ülkelere gittikleri ne kadar süre kaldıkları ve dönmeyenlerin oranına ilişkin bilgiler bulunmamaktadır.

---

<sup>107</sup> OECD, A New Profile Of Migrants in The Aftermath of the Recent Economic Crisis, 2014, s62.

### 3.2 Yurtdışından Türkiye'ye Yönelen İşgücü Göçü

Türkiye'den 1960'lı yıllardan itibaren çeşitli Batı Avrupa ülkelerine gerçekleşen işgücü göçü, Türkiye'yi uluslararası göç alanında göç veren ülke olarak konumlandırmıştır. Ancak son yıllarda küreselleşme, Türkiye'nin ekonomik kalkınması ve komşu ülkelerdeki siyasi ve ekonomik gelişmeler Türkiye'nin göç alan ve geçiş ülkesi konumuna gelmesine neden olmuştur. Türkiye'ye yönelen göç hareketleri temelde iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar;

1. Türkiye'ye yasal yollardan çalışma ve eğitim amaçlı gelen kişilerin oluşturduğu düzenli göç ve çalışma ve ikamet izinlerinin süresini aşarak düzensiz duruma düşenler ile vize muafiyetinden yararlanarak ülkeye giriş yaparak kayıt dışı olarak istihdam piyasasına katılanların oluşturduğu düzensiz göçtür.
2. Gelişmiş Batı ülkelerine göç etmek için Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak kullananlar ile sığınmacı ve mülteci hareketlerdir.

Çalışmanın üzerinde durduğu temel göç tipinin düzenli işgücü göçü olması sebebiyle, çalışmada birinci gruba dahil olan düzenli göç hareketleri incelenecek; ancak konun öneminden dolayı düzensiz göç hareketlerine de değinilecektir.

Türkiye'nin hedef ülke olarak uluslararası işgücü göçü ile tanışması 1980'li yıllara denk gelmektedir. 1980'lerden itibaren küreselleşme ve Türkiye'ye komşu bölgelerdeki ekonomik ve politik değişimler Türkiye'nin "yabancı" kavramı ile tanışmasına neden olmuştur. Göçmenlerin bir başka ifade ile yabancıların Türkiye'ye yönelmesi hem Türkiye içindeki hem de Türkiye'nin komşu ülkelerindeki gelişmelerle yakından ilgilidir. 1980'li yıllarda Türkiye küreselleşmeye yanıt olarak ekonomisini serbestleştirmiş ve kapılarını uluslararası sermaye ve mal akışına açmıştır. Bu gelişme uluslararası bankaların ve ticaret şirketlerinin Türkiye'ye yönelmesini sağlamıştır. Ekonomik kalkınmanın sağlanması amacı ile yatırım teşvik planları oluşturulmuş ve özellikle turizm sektörünün geliştirilmesine önem

verilmiştir.<sup>108</sup> 1980’li yıllardan itibaren turizme yapılan yatırımlar sonucu 1998’de 3,5 milyon olan turist sayısı,2000 yılında 10 milyona, 2007 yılında 23 milyona ve 2013 yılında 37,8 milyona ulaşarak, Türkiye’yi dünyada en çok ziyaret edilen 6. ülke sıralamasına yerleştirmiştir.<sup>109</sup> Turist sayılarındaki bu artış uluslararası düzeyde ülkenin görünürlüğünü de artırarak; Türkiye’yi birçok insan için bir çekim merkezi haline getirmiştir. Her ne kadar turizm amacı ile ülkeye yapılan girişler geçici süreli ziyaretlerden oluşsa da, turizm girişleri arasında Türkiye’de kalmak üzere veya başka bir ülkeye geçiş yapmak üzere gelen kişilerde bulunmaktadır.

Bununla birlikte, 1990’lı yılların ortasında getirilen esnek vize uygulaması ile yabancıların ülkeye girişi teşvik edilmiştir. Avrupa’nın göç politikalarını sıkılaştırdığı dönemde Türkiye’de uygulanmaya başlanan esnek vize rejimi ile Rusya, Eski Sovyet Cumhuriyetleri; Tunus, Fas, Suudi Arabistan, Ürdün gibi Arap ülkeleri ile ticari ilişkilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bandrol vize sistemi oluşturularak; birçok ülkenin vatandaşına sınır kapılarında ve hava alanlarında ülkeye giriş vizesi uygulanmıştır. Bugün 117 ülkenin vatandaşı Türkiye vizesinden muaftır ya da internet üzerinden e vize alabilmektedir. Kısaca Türkiye’nin 90’lı yıllarda Avrupa ülkelerinin aksine göç konusunda esnek bir politika yürüttüğü söylenebilir. Esnek vize rejimi ve yabancıların ülkeye gelişlerini teşvik eden yaklaşımlar sonucu Türkiye’de 2000’li yılların başında düzensiz göç olgusu Avrupa’da ise ortak bir göç ve sığınma politika arayışları başlamıştır.

Diğer yandan, Türkiye’nin komşu ülkelerindeki siyasi ve ekonomik gelişmelerde göçün yönünün Türkiye’ye doğru kaymasına neden olmuştur. Ortadoğu ülkelerinde yaşanan siyasi istikrarsızlıklar sonucu İran, Irak, Afganistan, Filistin’den göç eden mülteciler ve Sovyetler Birliği’nin yıkılması ile Rusya, Ukrayna, Gürcistan, Romanya, Moldova Azerbaycan, Özbekistan ve Türkmenistan gibi ülkelerden gelen düzensiz göçmenler Türkiye’nin hedef ve transit geçilen ülke olarak göç rejimine dahil olmasını sağlamıştır.<sup>110</sup> Türkiye’nin bir yandan Asya’yı Avrupa’ya bağlayan ve kontrolü zor sınırlara sahip olan coğrafi konumu, diğer yandan siyasi

<sup>108</sup> Ahmet İçduygu, *Kentler ve Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s15.

<sup>109</sup> <http://sgb.kulturturizm.gov.tr/TR,50930/istatistikler.html> (Erişim Tarihi : 19/08/2014)

<sup>110</sup> A.İçduygu, 2012, a.g.e, s16.

istikrarsızlıkların ve çatışmaların bulunduğu bölgelere komşu oluşu hem kara hem de deniz yolu ile olmak üzere göçmenler için ülkeye birçok giriş noktası sunmaktadır. Bu durum Orta Doğudan, Asya'dan ve Kuzey Afrika'dan gelen göçmenler için Türkiye'yi bir geçiş noktası konumuna getirmektedir.

Kısaca 1990'lı yılların başından itibaren Türkiye, 30 yıllık göç veren ülke imajının yanı sıra aynı zamanda göç alan ve transit geçilen ülke konumuna da gelmiştir. Son dönemde ise ülkenin giderek büyüyen ekonomisi, komşu ülkeler ve bölgelerle geliştirdiği ticari ilişkiler, küreselleşmenin etkileri ve Türkiye'ye yakın coğrafyalarda devam eden siyasî istikrarsızlıklar Türkiye'nin göç hareketleri için önemli bir çekim merkezine dönüşmesine neden olmuştur. Bununla beraber ülkenin sıkı bir göç politikasının olmayışı Türkiye'ye yönelik göçü teşvik etmiştir. Bunun sonucu olarak da Türkiye'ye yönelik göç hareketleri giderek artmıştır.

1990'lı yıllardan itibaren Avrupa ülkelerinin ortak bir göç politikası oluşturma ve bu sürece de Avrupa'ya komşu olan ülkeleri de dahil etmek istemeleri sonucu Türkiye'nin göç rejimini AB müktesebatına uyumlaştırma çabaları başlamıştır. Bu yıllarda düzensiz göç ile mücadele Avrupa'nın göç politikasının temel hedefi olmuş, bunun sonucunda ise, Türkiye'nin göç kontrolü konusunda daha müdahaleci olması adına Avrupa ülkelerinden gelen baskılar artmıştır. Zira Türkiye düzensiz göçmen alan ülke konumundan bu göçmenlere geçiş alanı yaratan bir ülke konumuna da gelmiştir. Avrupa'nın beklentilerine cevap vermek amacı ile Türkiye'de bir dizi kurumsal ve yasal düzenlemeler oluşturulmuştur.

- 2001 yılında Avrupa Birliği'ne katılım doğrultusunda Katılım Ortaklığı Belgesi imzalamıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde; kısa vadede yasa dışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve Avrupa Komisyonu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilmesi, orta vadede ise yasa dışı göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi ve yürürlüğe koyulması ve sığınma alanında uyum sağlanması, 1951

Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması<sup>111</sup> ile ilgili çalışmalara başlanması, sığınma başvurularının değerlendirilmesi ve kararlaştırılması sisteminin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması konularına yer verilmiştir.

- 2003 yılında Türkiye Ulusal Programında İltica Alanında AB mevzuatına uyumun başlatılması ve İltica Alanında kapasitenin geliştirilmesi hedeflenmiştir.
- 2003 yılında Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun Yürürlüğe girmiştir.
- 2003 yılı Sınırı Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi İmzalanmıştır.
- 2005 yılında İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir. Söz konusu ulusal eylem planı Türkiye'nin iltica ve göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi için uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeleri, idari yapılanma ve alt yapının tamamlanması için gereken yatırımları ve alınması gereken tedbirleri ve önlemleri içeren yedi yıllık yol haritası niteliği taşımıştır.

Türkiye'nin göç mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesine ilişkin yapılan tüm hazırlıklar sonucu son dönemde göç politikalarına ilişkin iki önemli gelişme yaşanmıştır. İlki 16 Aralık 2013 tarihinde Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasıdır. Geri Kabul Anlaşması, Türkiye'de veya AB'ye üye ülkelerden birinde, ülkeye giriş, ülkede bulunma veya ikamet etme koşullarını sağlamayan veya sağlayamaz duruma düşen kişilerin Anlaşma'da belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde ilgili ülkeye geri gönderilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede Türkiye, ülkesi üzerinden AB ülkelerine yasa dışı yollarla giden üçüncü ülke

---

<sup>111</sup> Türkiye'nin BM'nin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlamaya göre, Türkiye yalnızca Avrupa ülkelerinden sığınma talebinde bulunan kişilerin taleplerini değerlendirecek; ancak Avrupa dışından gelen sığınmacılar konusunda herhangi bir yükümlülük altına girmeyecektir.



vatandaşlarını Anlaşma yürürlüğe girdikten 3 yıl sonra geri almaya başlayacaktır. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması tüm AB ülkelerini kapsamamaktadır. Geri Kabul Anlaşması Danimarka, Birleşik Krallık ve İrlanda'yı bağlamamaktadır. Geri kabul Anlaşmasının uygulanmaya başlanması ile Türk vatandaşlarına vizesiz AB ülkelerine gitmeleri için oluşturulmuş Vize Muafiyeti Yol Haritasının yükümlülüklerinden biri yerine getirilmiş olacaktır. Yol Haritasındaki diğer yükümlülükler ise, seyahat belgelerinin güvenliği konusunda, pasaportların AB standartlarına uygun olarak hazırlanması (biyometrik pasaport), pasaport, kimlik kartı ve diğer benzeri belgelerin güvenliğinin temin edilmesi, göç yönetimi konusunda, sınırlarda yeterli kontrol ve gözetimin sağlanması, uluslararası koruma ve yabancılarla ilgili işlemlerde AB müktesebatına uyum ve etkili uygulamanın gerçekleştirilmesidir.

Türk vatandaşlarının Türkiye-AB ortaklık hukuku ile bu hukuk temelinde verilmiş Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları ve üye ülke mahkemeleri tarafından onaylanan kazanılmış hakları bulunmaktadır. Bu haklar iş kurma veya hizmet sunma serbestisinden yararlanmak ve AB ülkelerinde işçi olarak çalışmak isteyen Türk vatandaşlarının durumlarını düzenlemektedir. Geri Kabul Anlaşması ile edinilecek vize muafiyetinden ise tüm Türk vatandaşları yararlanacaktır. Bu kapsamda Türk vatandaşları AB üyesi ülkelere üç aya kadar vizesiz seyahat edebileceklerdir.

İkinci önemli gelişme ise 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunudur. 6458 sayılı Kanun Vize Muafiyeti Yol Haritasının yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi için çıkarılmıştır. Kanunda, Türkiye'nin kısa, orta ve uzun dönemli göç politika ve stratejilerinin Göç Politikaları Kurulu tarafından belirleneceği; Kurulun İçişleri Bakanı'nın başkanlığında ilgili bakanlıkların müsteşarlarından oluşacağı belirtilmiştir.

Kısaca Türkiye'nin göç politikalarının AB ile yapılan müzakerelere paralel gittiği ve politikaların daha çok düzensiz göçle mücadele ve mülteciler ile ilgili düzenlemeleri kapsadığı söylenebilir. Belirmek gerekir ki, Türkiye bugüne kadar iyi planlanmış bir göç politikası oluşturmamıştır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Göç Politikaları Kurulu'nun önümüzdeki dönemlerde, hem göç alan hem de göç veren

ülke konumuna sahip olan Türkiye'nin imzalamış olduğu Geri Kabul Anlaşması; BM Göçmen İşçiler Sözleşmesi ile insan hakları ve göçmenlere ilişkin diğer Sözleşmelere karşı olan yükümlülükleri de göz önünde bulundurarak; hem işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap veren hem de göçmen işçi haklarına etkili koruma sunan politikalar oluşturması önem arz etmektedir.

Türkiye'nin göç alan ülke olarak uluslararası işgücü göçü kapsamında son dönemde üzerinde durduğu önemli konulardan biri yüksek vasıflı işgücü göçünün desteklenmesi yönündedir. 6458 sayılı Kanun'da yukarıda aktarıldığı gibi bu konu hakkında düzenlemeler de yapılmıştır. Yüksek vasıflı işgücü göçünün desteklenmesi Onuncu 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda (2014-2018) da yer almıştır. Planda dünya genelinde nitelikli işgücüne olan talebin artması ve işgücünün daha serbest hareket edebilmesinin Türkiye için çeşitli fırsatlar sunduğu dile getirilmiştir. İhtiyaç duyulan alanlarda başta bölge ülkelerinden olmak üzere Türkiye'ye beyin göçünün teşvik edilmesinin, ülkedeki nitelikli insan gücü kaynağını artıracığı ve büyüme potansiyeline olumlu katkı sağlayacağı üzerinde durulmuştur. Türkiye'nin eğitim ve sağlık alanlarında çekim merkezi haline gelmesi ve uluslararası hareketlilikten azami ölçüde faydalanması hedef olarak belirlenmiştir.<sup>112</sup> Ancak bu hususta da bir yol haritası belirlenmemiştir.

Türkiye'de uluslararası göç akımları ve stoklarına dair bilgiler çeşitli kurumlar arasında oluşturulmaktadır ve veriler her zaman birbirleri ile bağdaşmamaktadır. Uluslararası göç akımlarına ilişkin bilgiler de eksiklikler bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yurtdışına yönelen işgücü göç hareketleri ve istisnalar hariç yabancılara verilen çalışma izinlerinin idari verileri kaydedilmektedir. Ancak bu verilerde istihdam piyasasında yer alan tüm yabancılara ilişkin sayısal veriler oluşturulmamaktadır. Sonuç olarak istihdam piyasasındaki toplam yabancı sayısı ve bu yabancılardan çalıştıkları sektörler hakkında yeterli bilgiler mevcut değildir.

---

<sup>112</sup> Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) s.11.

[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu\\_Kalk%C4%B1nma\\_Plan%C4%B1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf) (Erişim tarihi: 11/08/2014)

2011 yılında Türkiye’de ikamet izni bulunan yabancıların sayısı 220.000 kişidir. Yabancılara verilen izinlerin %11 istihdam, %17’si ise eğitim amacıyla verilmiştir.<sup>113</sup> 2011 yılında 17.368 kişiye, 2012 yılında 32.272 kişiye çalışma izni verilmiştir. 2012 yılında yabancılara verilen çalışma izinlerinde 2011 yılına kıyasla %85’lik bir artış yaşanmıştır.

Bu artışta Emniyet Genel Müdürlüğü’nün 7 Haziran 2012 tarihinde Vize/İkamet ihlalinde bulunan yabancılar ile ilgili yayınladığı Genelge’nin büyük bir payı bulunmaktadır. Genelge’ye göre Türkiye’de vize veya ikamet ihlali süresine bakılmaksızın sakıncalı durumu bulunmayan tüm yabancılara vize ve ikamet ihlalinde kaynaklanan harç ve cezalarını ödemeleri halinde 6 aya kadar geçerli ikamet izni verileceği belirtilmiştir. Söz konusu Genelge’nin yayınlanmasından sonra özellikle ev ve bakım hizmetlerinde kayıt dışı göçmen kadın çalıştıran işverenlerin çalışma izni başvurusunda artış yaşanmıştır.

2013 yılında ise 2012 yılına göre %40’lık bir artışla 45.836 kişiye çalışma izni verilmiştir. Yabancılara verilen çalışma izinlerinde ilk on ülkeyi sırasıyla, Gürcistan (8437), Ukrayna (3610 kişi) Çin Halk Cumhuriyeti (3379 kişi), Türkmenistan (2715 kişi) Rusya Federasyonu (2455 kişi), Moldova (1825 kişi), Özbekistan (1709 kişi) Almanya (1249 kişi) ve Azerbaycan (1227 kişi) oluşturmaktadır. Yabancıların en çok çalıştıkları sektörler ise ev hizmetleri, konaklama, eğitim, bina dışı yapıların inşaatı, hava yolu taşımacılığı, toptan ticaret, perakende ticaret, yaratıcı sanatlar ve eğlence faaliyetleridir. Sayıları hızla artan binlerce yabancı ülke vatandaşının Türkiye’ye gelerek; istihdam piyasasına katılması Türkiye ekonomisinin canlılığının yabancı işgücünü ve göçmenleri çekecek biçimde arttığını göstermektedir.

---

<sup>113</sup> OECD, International Migration Outlook 2013,s302.

**Tablo 9: Yıllara ve İzin Türlerine Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayısı**

Yıl	İzin Türü			Toplam
	Sürelİ	Süresiz	Bağımsız	
2003	804	50	1	855
2004	7.065	226	11	7.302
2005	9.248	159	31	9.438
2006	10.465	120	18	10.603
2007	8.823	96	11	8.930
2008	10.582	107	16	10.705
2009	13.931	83	9	14.023
2010	14.098	101	2	14.201
2011	17.223	129	16	17.368
2012	32.184	78	10	32.272
2013	45.733	94	9	45.836

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü

Türkiye’de bulunan yabancı öğrencilerin sayısında artış yaşanmaktadır. 2011-2012 akademik yılında 8400 öğrenci ülkeye kabul edilmiş, böylece toplam öğrenci sayısı 31.900 kişiye ulaşmıştır. Son yıllarda Türkiye’nin binlerce öğrenci için de hedef haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>114</sup>

Türkiye’de son 17 yılda yaklaşık 920.000 (921.086) düzensiz göçmen yakalanmıştır.<sup>115</sup> Düzensiz göçmenlerin daha çok Karadeniz bölgesinde tarım sektöründe ve ev hizmetlerinde çalıştığı tahmin edilmektedir. Ancak istihdam piyasasındaki düzensiz göçmen sayısına ilişkin net bir bilgi mevcut değildir. Türkiye düzensiz göçle mücadele çerçevesinde, kaynak ülkelerle Geri Kabul Anlaşmaları yapılmasına önem atfetmektedir. Bugüne kadar, Suriye(2001), Yunanistan(2001), Kırgızistan(2003), Romanya(2004), Ukrayna(2005), Pakistan(2010), Rusya(2011), Nijerya(2011), Bosna-Hersek(2012), Yemen (2012), Moldova(2012), Belarus (2013), Karadağ(2013) ve Avrupa Birliği(2013) ile Geri Kabul Anlaşmaları imzalanmıştır. Geri Kabul Anlaşmaları, ülkeleri yasadışı göçe karşı önlem almaya teşvik eden, yasadışı göçmenlerin insan onuruna yakışır şekilde ülkelerine gönderilmelerini sağlayan etkin bir araç olarak düşünülmektedir.

Çalışmanın devamında işgücü göçü kapsamında yabancıların Türkiye’de çalışmaları hakkındaki yasal düzenlemeler ve uygulamalar anlatılacaktır.

#### **4817 Sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği**

Türkiye ulusal mevzuatında göçmenlerin istihdamına ilişkin düzenlemeler, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki 4817 sayılı Kanun (YÇİHK) ile düzenlenmiştir. Yabancıların iş gücü piyasasına girişlerine ilişkin düzenlemeler 29 Ağustos 2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un Uygulama Yönetmeliği ve (YÇİKUY) 29 Ağustos 2003 tarihli Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyraklı Personel İstihdamı Hakkındaki Yönetmelik ile yürütülmektedir.

---

<sup>114</sup> OECD, International Migration Outlook 2013,s302.

<sup>115</sup> [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=8377](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=8377) (Erişim Tarihi : 20/08/2014).

Belirtmek gerekir ki Türkiye ulusal mevzuatında göçmen kavramı yer almamaktadır. Bunun yerine yabancı tanımı kullanılmaktadır. 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3.maddesinde yabancı, Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişi olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'de yabancılara üç çeşit çalışma izni verilmektedir; süreli, süresiz ve bağımsız. Süreli çalışma izni için başvuran yabancıların, onları istihdam etmeye istekli bir işverenleri olması gerekmektedir. Süreli çalışma izni, iş piyasasında bu iş için aynı niteliğe sahip bir Türk vatandaşının mevcut olup olmadığı araştırılarak verilmektedir. Bu izinlerin süresi en fazla bir yıldır. Yabancı çalışanın aynı işyerinde çalışıyor olması şartı ile bu süre iki yıl daha uzatılabilmektedir. Bu üç yılsonunda, yabancı işçinin çalışma izni aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere, altı yıla kadar uzatılabilir. Türkiye'ye çalışmak üzere gelen bir yabancının beraberinde veya daha sonra getirmiş olduğu eşi ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına da, yabancının kendisi ile birlikte en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları kaydıyla süreli çalışma izni verilebilir.

Süresiz çalışma izni ise Türkiye'de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancılara, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, mülkî veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın verilmektedir.

Bağımsız çalışma izni Türkiye'de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet eden yabancılara verilmektedir.

Yabancılara çalışma izinleri bir işyeri veya işletme üzerinden verilebilmektedir. Yabancılara istedikleri herhangi bir işyerinde çalışabilmesine imkan veren bir izin sistemi mevcut değildir. Çalışma izinleri yabancılara belirli bir işyerinde çalışmak üzere verilmekte olup, bu işyerinden ayrılma halinde izin geçerliliğini yitirmektedir. Çalışma izin başvuruları yabancının Türkiye'de ikamet edip etmediğine bağlı olarak 2 türlü yapılabilmektedir. Türkiye'de ikamet eden ve en az altı ay süreli geçerli

ikamet izni olan yabancılara ilişkin çalışma izin başvuruları doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yapılmaktadır. Bu kapsamda olmayan yabancılara ise öncelikle Türkiye'nin dış temsilcilikleri kanalıyla başvuru yapması gerekmektedir. Çalışma izin başvuruları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları arasında imzalanmış bulunan Üçlü Protokol kapsamında oluşturulan Yabancılara Çalışma İzinleri Otomasyon Sistemi üzerinden elektronik ortamda yürütülmekte olup, ayrıca kâğıt ortamında yazışma yapılmamaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışında iki kurum yabancılara çalışma izni verebilmektedir: Serbest bölgelerde görev yapacak yabancılara çalışma izinleri 3218 sayılı serbest bölgeler kanununun 10'uncu maddesi uyarınca Ekonomi Bakanlığı Serbest Bölgeler Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğüne verilmektedir. Üniversitelerde görev yapacak akademik personelin çalışma izinleri 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 34. maddesi kapsamında YÖK tarafından verilmektedir.

Bununla beraber ulusal mevzuat yabancılara bazı meslek ve görevlerde çalışmasını yasaklamaktadır. Kanunlarla Türk vatandaşlarına hasredilen ve yabancılara çalışmalarının yasak olduğu meslek ve görevler aşağıda sıralanmıştır:

1. Diş tabipliği, dişçilik, ebelik, hastabakıcılık. (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca)
2. Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca)
3. Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca)
4. Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususî Hastaneler Kanunu uyarınca)
5. Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca)
6. Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca)

7. Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca)

8. Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca)

9. Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 227'nci maddesi gereğince)

4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin "Muafiyetler" başlıklı 55'inci maddesinde yabancıların çalışma izninden muaf tutulacakları haller belirtilmiştir. Bu haller şunlardır;

- Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerle çalışma izninden muaf tutulanların,
- Daimi ikametgâhları yurt dışında olup bilimsel, kültürel ve sanatsal faaliyetler amacıyla bir aydan az, sportif faaliyetler amacıyla dört aydan az süre ile geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancıların,
- Türkiye'ye ithal edilen makine ve teçhizatın montajı, bakım ve onarımı, kullanımına ilişkin eğitiminin verilmesi veya teçhizatı teslim almak veya Türkiye'de arızalanan araçların tamiri amacıyla; Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla gelenlerin,
- Türkiye'den ihraç edilen ya da Türkiye'ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına ilişkin eğitim amacıyla Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla Türkiye'de bulunanların,
- Belgeli turizm işletmelerinin sınırları dışında faaliyette bulunacak fuar ve sirklerde gösteri ve benzeri görevli olarak Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren altı ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla bulunanların,



- İki yılı geçmemek ve eğitim süresiyle sınırlı olmak üzere durumunu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlayarak üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına bilgi ve görgülerini artırmak üzere gelen yabancıların,
- Sosyo-kültürel ve teknolojik alanlar ile eğitim konularında altı ayı aşmayan bir sürede Türkiye'ye önemli hizmet ve katkı sağlayabilecekleri ilgili mercilerce bildirilenlerin,
- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı'nın (Ulusal Ajans) yürüttüğü programlar kapsamında gelecek yabancıların program süresince,
- Kapsamı ve süresi konusunda Bakanlık, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı ile Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı'nın mutabakata vardığı uluslararası stajyer öğrenci programları çerçevesinde staj görecektikleri yabancıların,
- Görev süresi sekiz ayı geçmemek kaydıyla Türkiye'ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancıların,
- Türkiye Futbol Federasyonunca veya Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne talepleri uygun bulunan yabancı futbolcular ile diğer sporcu ve antrenörlerin sözleşmeleri süresince,
- Gemi adamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Standartları Hakkında Uluslararası Sözleşme'nin I/10 Kuralına göre devletlerle yapılan ikili protokoller gereği, ilgili idareden "Uygunluk Onayı Belgesi" almış Türk Uluslararası Gemi Siciline kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemi adamlarının,
- Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği Programları kapsamında yürütülen projelerde görevlendirilen yabancı uzmanların, görevleri süresince çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır.

Bu maddede sayılan yabancılar, ülkeye giriş yaptıkları tarihten itibaren en geç otuz gün içerisinde ve her halükarda faaliyetlerine başlamadan önce geliş amaçlarını, ne kadar süre ile ve nerede kalacaklarına ilişkin bilgileri, buldukları yerin emniyet makamlarına bildirerek ikamet tezkeresi almak zorundadırlar.

Türkiye’de yabancıların işgücü piyasasına girişlerinin düzenlenmesine ilişkin 4817 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde 2010 ve 2011 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. 4817 sayılı Kanunun 14. Maddesinde yabancılara verilecek olan çalışma izinlerinde başvuru için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması durumunda çalışma izninin iptal edileceği hükme bağlanmıştır. Başvuru için ülke içinde dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığı Türkiye İş Kurumu kayıtlarından kontrol edilmektedir. Kural olarak, ihtiyaç duyulan işgücünün iç piyasadan karşılanamaması halinde yabancı işçilere çalışma izni verilmektedir. Ancak ülkede ihtiyaç duyulan vasıflı yabancı personelin istihdamının sağlanabilmesi için adı geçen Kanunun engel teşkil etmemesi ve çalışma izinlerine ilişkin sürecin hızlandırılması amacıyla yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Söz konusu değişiklikler aşağıda sıralanmaktadır:

1. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerden ilki başvuruların elektronik ortam aracılığı ile alınmaya başlamasıdır.
2. 4817 sayılı kanunun 12. maddesinde yer alan, Bakanlığın başvuruları en geç doksan gün içinde cevaplandırması fıkrası değiştirilmiş ve bu süre 30 güne indirilmiştir.
3. 4817 sayılı kanunun 12. maddesine yapılan ekleme ile “*Mesleki hizmetler kapsamında çalışacak yabancılara akademik ve mesleki yeterlilik ile ilgili işlemleri tamamlanuncaya kadar, ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla bir yılı geçmemek üzere ön izin verilebilir*” hükmü eklenmiştir. Bu hüküm ile akademik ve mesleki yeterlilik gerektiren mesleklerde yabancılar, akademik ve mesleki yeterliliklerinin belirlenmesine kadar, bir yılı geçmemek üzere, ön izinle Türkiye’de çalışabileceklerdir. Bu yönde yapılan değişiklikler ile mesleki ve akademik yeterliliklerinin tespiti gerçekleştirilmeksizin, yabancı çalışanlara sağlanan haklar, özellikle Mimar ve Mühendis meslek odalarının eleştirilerine maruz kalmıştır.
4. Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesine ilişkin yapılan düzenlemeler kapsamında yabancı personel istihdamı gerçekleştirecek kuruluşlara Türk vatandaşlarını çalıştırmalarına ilişkin kotalar konulmuştur. Çalışma izni talep

edilen işyerinde en az beş Türk vatandaşının istihdamı zorunlu kılınmıştır. Bunun yanında işyerlerinde birden fazla yabancı çalıştıracak işverenler için çalışma izni verilen ilk yabancından sonraki her bir yabancı için ayrı ayrı beş Türk vatandaşı istihdamı şartı aranmaktadır. Bu maddenin istisnası olarak 20 Nisan 2011 itibariyle eğlence sektörünün ve turizm-animasyon organizasyon firmalarının uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerinde istihdam edilecek yabancılar için en az 10 Türk vatandaşı çalıştırılması halinde her bir yabancı için ayrı ayrı beş Türk vatandaşı istihdamına ilişkin kota ayrıca uygulanmamaktadır. Diğer yandan yabancının; Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde hüküm bulunan haller ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı işlerinde çalıştırılması durumunda veya ileri teknoloji gerektiren işlerde veya aynı vasıflarda Türk uzmanın bulunmadığı hallerde en az 5 Türk personel çalıştırılması kotası uygulanmamaktadır. Eğitim sektöründe ve ev hizmetlerinde çalıştırılacak yabancılarda da kota uygulamasına gidilmemiştir.

5. Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesine ilişkin yapılan bir diğer düzenleme ise, işyerlerinin sahip olmaları gereken minimum ödenmiş sermaye ile ilgilidir. Bu noktada yabancı istihdamı talep eden işyerlerinin ödenmiş sermayesinin en az 100.000 TL veya brüt satışlarının en az 800.000 TL veya son yıl ihracat tutarının en az 250.000 ABD Doları olması gerekmektedir.

Dernek ve vakıflarda çalışacak yabancılara ilişkin izin taleplerinde ve yabancı devlet havayollarının Türkiye temsilciliklerinde, eğitim sektörü ve ev hizmetlerinde çalışacak yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde bu madde uygulanmamaktadır.

6. Yönetmelikte yabancı personelin hak etmesi öngörülen minimum aylık ücret ile ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenlemeye göre; işveren tarafından yabancıya ödeneceği beyan edilen aylık ücret miktarının yabancının görev ve yetkinliği ile bağdaşır seviyede olması zorunludur. Buna göre, başvuru tarihi itibariyle yürürlükte bulunan asgari ücret tutarı dikkate alınmak suretiyle yabancıya ödenecek ücretin en az; Üst düzey yöneticiler, pilotlar ve ön izin talebinde bulunan mühendis ve mimarlar için asgari ücretin

6,5 katı, Birim veya şube müdürleri ile mühendis ve mimarlar için asgari ücretin 4 katı, Uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerde çalışacaklar, öğretmenler ile psikolog, fizik tedavi uzmanı, müzisyen, sahne sanatçısı, akrobat ve benzeri ünvanlarda çalışacak yabancılar asgari ücretin 3 katı, Ev hizmetleri ile diğer mesleklerde ( Satış elemanı, pazarlama-ihracat görevlisi gibi görevler ) çalışacak yabancılar için asgari ücretin 1,5 katı olması gerekmektedir. Turizm-Animasyon organizasyon firmalarında akrobat ve benzeri ünvanlarda çalışacak yabancılar ile masör, masöz ve SPA terapisi gibi işlerde çalışacak yabancılar için asgari ücretin 2 katı maaş ödenmesi gerekmektedir.

#### Çalışma izni değerlendirme kriterlerinden

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı yabancılar,
- Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- İnsani mülahazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar,
- Vatansız statüsünde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- İçişleri Bakanlığınca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancılar (Mülteci ve sığınmacı başvuru sahipleri hariç)
- En az üç yıl süreyle Türk vatandaşı ile evlilik birliği içinde yaşayan yabancılar muaf tutulmuştur.

4817 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğine getirilen değişiklikler ile yabancıların işgücü piyasasına girişlerinin düzenlenmesi, ihtiyaç duyulan vasıflı yabancı personelin istihdam edilmesinin kolaylaştırılması ve ucuz yabancı işçi çalıştırılmasının engellenmesi hedeflenmiştir.

## **6458 Sayılı Kanunun Getirdiği Düzenlemeler**

Yabancıların ülkeye girişini, ülkede kalışını, ülkeden çıkışını, vize ve ikamet izni işlemlerini, sınır dışı edilmelerini ve Türkiye’de buldukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un, güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalması ve bu alanı düzenleyecek temel bir kanunun ve kamu kurumunun bulunmaması yeni bir düzenleme ihtiyacı doğurmuştur. Bu ihtiyaç sonucu göç alanındaki dağınıklığı çözmek ve sorunları etkin bir şekilde yönetmek amacıyla 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 04.04.2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda kabul edilerek 11.04.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu ihtiyaca ilişkin, Kanun’un genel gerekçesinde aşağıdaki ifadeye yer verilmiştir.

“Göç alanı, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği ve koordinasyon gerektiren, çok boyutlu, Türkiye’nin ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapısını, kamu düzeni ve güvenliğini derinden ilgilendiren dinamik bir konudur. Buna rağmen, ülkemizde münhasıran göç alanında uzmanlaşmış bir kamu kurumu bulunmamaktadır. Göç sorunlarının etkin yönetimi açısından, dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir maddî alt yapıyla donanmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.”

Kanun genel bir ifade ile, yabancıların ülkeye giriş, çıkışlarını, vize ve ikamet izinleri ile yabancıların sınır dışı edilmelerini, uluslararası koruma düzenlemelerini ve göç yönetiminden sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen beş ana kısımdan oluşmaktadır

Yabancılar ve uluslararası koruma kanunun yabancıların çalışma izinlerine ilişkin getirdiği düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır:

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun'un kabul edilmesinden önce, bir yabancı Türkiye'de çalışabilmesi için mevzuatta yabancı çalışmasını engelleyen bir hükmün bulunmaması, çalışma izninin alınması, çalışma vizesinin alınması ve ikamet tezkeresi alınmış olması gerekmektedir. Yabancı için üç farklı belge düzenlenmekte ve bunlar için farklı kurumlarca farklı bürokratik işlemler yürütülmekteydi. YUKK ile bu bürokratik işlemler yerine daha basit ve hızlı işleyecek bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

YUKK'un 12. maddesinin birinci fıkrası (b) bendi uyarınca Türkiye'ye giriş yapacağı tarih itibarıyla geçerli ikamet veya çalışma izni bulunanlardan Türkiye'ye girişte vize şartı aranmamaktadır. Böylece, çalışma izni alan bir kişinin ayrıca vize işlemlerine başvurması gerekmemektedir. Böylelikle daha kolay ve sadeleştirilmiş bir uygulamaya geçilmiştir.

YUKK'un 27. maddesi çalışma izni olan ya da çalışma izin muafiyet teyit belgesi bulunan yabancıları ayrıca ikamet izni almaktan da muaf tutmaktadır. Böylelikle çalışma izni alan bir yabancı vize ve ikamet izni almaksızın Türkiye'ye giriş yapabilmektedir. Böylece, yapılacak denetimlerde çalışma izni olmadan çalışanların ya kayıt dışı ikamet ettiği ya da başka amaçla alınmış ikameti amacı dışında kullandığı ortaya çıkacaktır. Kanunun bu alanda getirdiği tek sınır, Kanunun 7. maddesinde düzenlenmiş olan "Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar" ile ilgilidir. Anılan madde Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyen yabancılar başlığı altında aşağıdaki durumlarda yabancıların ülkeye girişlerine izin verilmeyeceğini belirtmektedir:

a) Pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi, vizesi veya ikamet ya da çalışma izni olmayanlar ile bu belgeleri veya izinleri hileli yollarla edindiği veya sahte olduğu anlaşılanlar,

b) Vize, vize muafiyeti veya ikamet izin süresinin bitiminden itibaren en az altmış gün süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar,

c) 15. maddenin ikinci fıkrası saklı kalmak kaydıyla, vize muafiyeti kapsamında olsalar dahi, 15. maddenin birinci fıkrasında sayılan yabancılar.

Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrası ise, yabancılara talep ettikleri vize süresinden en az altmış gün daha uzun süreli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgeye sahip olmayanlara vize verilmeyeceğini hükme bağlamaktadır.

Diğer yandan Çalışma İzni Muafiyet Teyit Belgesinin ikamet izni yerine geçmesinin sağlanması ile yabancıların bu belgeleri faaliyetlerine başlamadan önce edinmeleri zorunlu hale getirilmiştir. Daha önce bu belgelerin düzenlenmesi isteğe bağlı olarak gerçekleşmekteydi.

YUKK 123. maddesi beşinci fıkrasının (a) bendi uyarınca çalışma izin süresinin belirlenmesinde, sadece iş sözleşmesinin süresi göz önünde bulundurulmaktadır. YUKK ile 4817 sayılı kanunun 5. maddesi (a) bendinde geçen “ikamet izninin süresi ile” ibaresi metinden çıkartılmıştır. YÇİHK'nın 5. maddesi, süreli çalışma iznini tanımlayarak, çalışma izni süresinin belirlenmesinde yabancıların ikamet izninin süresi ile hizmet akdinin veya işin süresinin göz önünde bulundurulacağını belirtmektedir.

Yabancıların çalışmasıyla ilgili olarak Kanun'da önem taşıyan bir diğer madde ise “öğrencilerin çalışma hakkı” başlığını taşıyan 41. maddedir. Anılan maddede, Türkiye'de öğrenim gören ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencileri, çalışma izni almak kaydıyla çalışabileceği belirtilmiş, ancak, çalışma hakkının, ilk yıldan sonra başlayacağı ve haftada yirmi dört saatten fazla olamayacağı hükme bağlanmıştır. Ön lisans ve lisans öğrencilerinin çalışma hakkına ilişkin usul ve esasların, İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından müştereken düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece, öğrencilere yasalar çerçevesinde çalışma hakkı tanınmıştır. Kısa dönemli ikamet iznini düzenleyen 31. maddenin i bendine göre Türkiye'de yükseköğrenimini tamamlayanlardan mezuniyet tarihinden itibaren altı ay içinde müracaat edenlere kısa dönemli ikamet izni verilebilecektir. Bu düzenleme üniversite mezunu yabancıların çalışma iznine başvurularına imkan tanımaktadır.

Çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilen yabancıların hakkında sınır dışı etme kararı alınacağı da Kanununun 54/1.ğ maddesinde düzenlenmiştir. YÇİHK izinsiz çalışan yabancılara ve çalıştıran işverenlere idari para cezaları öngörmektedir. İzinsiz çalışan yabancıların sınır dışı edileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. YUKK ile, “Sınır Dışı Etme Kararı Alınacaklar” başlığı altında, 54. maddede çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilen yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınacağı hükmü yer almaktadır.

Ayrıca yeni Kanun ile bilimsel araştırma yapacak yabancılara, Türkiye’de gayrimenkul sahibi olanlara, ticari ilişkiler tesis etmek üzere gelenlere ve turizm amacıyla bulunanlara bir yılla başlayan ve uzatılabilen ikamet izni verilmek suretiyle “teşvik edici izin sistemi” getirilmektedir.

YUKK’un getirdiği bir diğer önemli düzenleme ise uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin iş piyasasına erişimi konusundadır.

Uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler ile uluslararası koruma başvuru sahibi kişilerin iş piyasasına erişimleriyle ilgili olarak, başvuru sahibi veya şartlı mültecinin, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabileceği, mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibinin, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabileceği hükme bağlanmıştır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesinin, çalışma izni yerine de geçeceği ve bu durumun kimlik belgesinde yazılacağı ifade edilmiştir.

Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişiminin, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilmesi belirtilmiş, ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamaların uygulanmayacağı ifade edilmiştir.



Bu kategorideki kişilerin çalışmasına ilişkin usul ve esasların, İçişleri Bakanlığı'nın görüşü alınarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

### **3.3 Politika Önerileri**

Türkiye başka ülkelere göçmen vererek kaynak ülke, başka ülkelerden göçmen alarak hedef ülke olmasının yanı sıra göç yolları üzerinde bulunan coğrafi konumu sebebiyle geçiş ülkesi olma özelliği de taşımaktadır. Türkiye'nin uluslararası düzeyde göç veren ülke olarak yerini alması 1961 yılında Almanya Federal Cumhuriyeti Devleti ile ikili İşgücü Anlaşması imzalamasıyla başlamıştır. 1960'lı yıllarda Batı Avrupa odaklı başlayan göç, Türkiye'de ve dünyanın diğer ülkelerinde değişen ekonomik ve siyasi koşullara göre şekillenmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de hızla artan işgücü göçü hareketleri öncelikle Avrupa'ya, ardından Avustralya'ya; 1973 yılında yaşanan petrol krizinin ardından Orta Doğu ülkelerine ve daha sonra Kuzey Afrika ülkelerine doğru yönelmiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde, Sovyetler Birliğinin dağılması Türkiye'ye yeni bir göç alanı kazandırarak; Türk işgücü göçünün Sovyetler Birliği'nin eski üyeleri olan Rusya ve Türki Cumhuriyetlerine doğru yönelmesine neden olmuştur. Yaşanan gelişmeler göç güzergâhlarını değiştirmekle kalmamış, göçün süresini ve niteliğini de değiştirmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren müteahhitlik hizmetleri veren Türk firmalarının eski Sovyet ülkelerinde yatırımlarda bulunmaya başlaması ile Türk işçiler Türk firmalarında proje bazlı olarak; kısa süreli çalışmaya başlamıştır. Günümüzde de Türkiye'den yurtdışına yönelen işgücü göçü yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile doğru orantılı ilerlemektedir.

1960'lı yıllardan itibaren uluslararası göç sürecinde göç veren ülke olarak yer alan Türkiye planlı bir göç politikası oluşturmamıştır. İşgücü göçü kalkınma planlarına işgücü ihracı olarak yansımış, göçün ülkeye işçi döviz girdilerinin dışında ekonomik kalkınmaya büyük bir etkisi olamamıştır. Kalkınma planlarında hedeflenen bilgi ve teknoloji transferi gerçekleşmemiştir. 1990'lara kadar göç veren ülke konumuna sahip olan Türkiye, son yıllarda dünyanın farklı coğrafyalarından göç alan ülke

durumuna geçmiştir. Küreselleşen dünyada daha da hızla artan göç hareketleri ve Türkiye'nin birçok ülke ile geliştirdiği ticari ve ekonomik ilişkiler ve sahip olduğu coğrafi konum göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda gündeminde kaynak, hedef ve geçiş ülkesi olarak göç olacağı açıktır. Ancak, Türkiye'nin bugün hala işgücü göçüne ilişkin bir göç politikası bulunmamaktadır.

TÜİK'in 2014 verilerine göre Türkiye'de işsizlik oranı % 8,8'dir. Türkiye'de gelişen ülke ekonomisine karşın işsizlik sorununa yeterli çözüm bulunamamış ve bütün çalışmalara rağmen artan genç nüfusa yeterli istihdam olanakları oluşturulamamıştır. Söz konusu durum yurtdışına yönelen göç eğiliminin özellikle yüksek vasıflı işgücünde yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, kitlesel göçün kaynağı olmaktan çıkan Türkiye, son yıllarda hem yakın hem de uzak coğrafyalardan göçmen akımına uğrayan bir ülke konumuna gelmiştir. Türkiye'nin ulusal çıkarlarını korumak ve ekonomik gelişimini hızlandırmak için acil bir işgücü göçü politikası oluşturması gerekmektedir. 6458 sayılı Kanunla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması ile Türkiye'de ilk kez kurumsal bir yapılandırma oluşturulmuştur. Kanun kapsamında oluşturulan Göç Politikalar Kurulu'nun işgücü göçüne ilişkin somut stratejiler belirleyip, uygulamaya konulmasını sağlaması gerekmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde incelenen ILO ve OECD'nin işgücü göçünün yönetimine ilişkin politika önerileri göz önünde bulundurularak; Türkiye'nin işgücü göçüne ilişkin oluşturacağı politikalarda dikkate alması önerilen temel ilkeler şöyle sıralanabilir:

- Türkiye'nin etkili göç politikaları oluşturabilmesi için atılacak adımlardan ilki sınırları içerisindeki göçmen nüfusun büyüklüğünün ve yapısının bilinmesi ile mümkün olacaktır. Ülke içinde var olan göçün yapısı ve eğilimlerinin analiz edilebilmesi için etkili bir veri sistemi oluşturulması gerekmektedir. Göç konusu ile ilgili olan tüm kurumların istatistikî veri oluşturma kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Göç verilerinin oluşturulması için göç konusunda daha deneyimli ülkelerin istatistikî veri

oluşturma sistemleri incelenerek; Türkiye'ye en uygun olan sistem benimsenebilir. Bu konuda IOM'dan yardım alınabilir.

Göç politikalarının belirlenmesinde güncel ve güvenilir işgücü piyasası bilgilerinin varlığı büyük önem arz etmektedir. İşgücü göçünün yönetimi işgücü piyasasının iyi tahlil edilmesi ile mümkün olacaktır. Bu sebeple göç politikaları oluşturulurken işgücü piyasalarındaki arz ve talep arasındaki farkın hangi sektörlerde, hangi mesleklerde ve hangi bölgelerde olduğu bilinmeli ve özellikle işgücü piyasasının uzun dönemde duyacağı ihtiyaçlar politikalara dâhil edilmelidir. Bu konuda İŞKUR'un yabancı işçi istihdamı konusunda çalışma yapması gerekmektedir. Kurumun il bazlı işgücü anketlerinin yanı sıra gelecekte hangi alanlarda işgücüne ihtiyaç duyulacağı ve hangi alanlarda eğitimin gerekli olacağı konularında dinamik bir işgücü piyasası analizinde bulunması elzemdir. Böylece istihdam piyasasının ve ekonomik ortamın elverdiği ölçüde göçmen kabul sistemi oluşturulabilir.

Göç politikalarının sosyal ve ekonomik sonuçları göz önünde bulundurulmalı; göç politikalarının istihdam politikaları ve diğer ulusal politikalarla tutarlı olması sağlanmalı; uygun olan durumlarda bölgesel ve çok taraflı göç politikaları geliştirilmeli ve çok taraflı anlaşmalar yapılmalıdır. Zira, Türkiye'nin tek taraflı oluşturacağı göç politikaları uluslararası göçün niteliği gereği güncel ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz olabilir. Bu sebeple göç politikaları oluşturulurken göç sürecine dâhil olan ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılmalıdır.

İşgücü göçüne ilişkin politikaların oluşturulmasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına kilit rol verilmeli, Bakanlık içindeki mekanizmaların gerekli kapasite ve yetkinliğe, yeterli mali kaynağa sahip olması sağlanmalıdır. Göçmen işçilere ilişkin sorunlarla ilgili özel bir birim kurulması faydalı görülmektedir.

- Göçmen işçilerin istihdam edildikleri iş yerleri, iş müfettişleri tarafından düzenli olarak teftiş edilmeli ve göçmen işçilerin çalışma ve yaşam şartları ve iş sözleşmelerinin uygulanması denetlenmelidir. İş müfettişlerine göçmen işçilerin haklarının uygulanması konusunda eğitim verilmeli ve teftişlerin yeterli kaynağa sahip olması sağlanmalıdır. Yabancıların kayıt dışı çalıştırılmasını denetleme görevi 4817 sayılı kanunun 20. maddesi gereğince Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişlerinin yetkisindedir. Ancak kayıt dışı istihdamı asıl denetleme görevi ÇSGB'ye bağlı iş müfettişlerindedir. İş müfettişlerinin bu konuda etkili denetim yapmaları sağlanmalıdır.
- Türkiye'de işveren odaklı göçmen kabul sistemi kullanılmaktadır. Göçmenlerin iş sözleşmesinde belirlenen çalışma şartlarına işverenlerce riayet edilip edilmediği yeterli takip edilmelidir. Vergi kayıtlarının incelenmesi ve daha aktif denetimler göçmen işçilerin olması gerektiği gibi ücretlendirildiğinin takibi açısından gereklidir. Özellikle istismarın daha çok olduğu düşük vasıflı işlerde işyeri ziyaretlerinin yapılması önemlidir. Yabancı işçinin 4817 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nde belirlenen yabancı personelin hak etmesi öngörülen minimum aylık ücretten daha aşağıda ücretlendirilmediğinin takibi, hem ucuz yabancı işçi çalıştırılmasını hem de suistimale açık gruptaki göçmenlerin istismarını engelleyecektir.
- Göç politikaları oluşturulurken işçi ve işveren örgütlerinin işgücü göçü konularına ilişkin görüşlerinin alınması için üçlü danışma süreçleri oluşturulmalıdır.
- Türkiye'de önemli bir sorun haline gelen düzensiz göçle mücadele edebilmek için düzenli göç yollarının geliştirilmesi için çalışılmalıdır. İşgücü piyasasını düzenli bir şekilde izleyen mekanizma ve alt yapılar oluşturulmalı; işgücü sıkıntısının sektörel, mesleki ve bölgesel boyutları ve nedenleri ile işgücü talebine ilişkin diğer hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda İŞKUR tarafından işgücü eksikliği olan mesleklerin bir listesinin yapılması

ve oluşturulacak göç politikalarının buna göre şekillendirilmesi gerekmektedir. Özellikle düşük ücretli ve düşük vasıf gerektiren mesleklerde işgücü arzının talebinden fazla olması yasadışı yollardan istihdam riskini artırmaktadır. İşgücü piyasasının taleplerine işgücü göç programları ile cevap verilerek; yurt dışından yasal olmayan yollarla istihdamın engellenmesi düzensiz göçle mücadelede etkili bir yol olabilir. Tarım ve turizm sektörlerinde çalışmak üzere ülkemize gelen mevsimlik işçilere ilişkin düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Türkiye'nin nüfusunun 2050 yılına kadar yavaşta olsa artış göstereceği göz önünde bulundurularak;<sup>116</sup> Avrupa ülkelerinde önümüzde ki yıllarda daha da artacak olan işgücü açığı, Türkiye'de istihdam sağlanamayan nüfus için bir seçenek olabilir. Bununla beraber Türkiye'nin son dönemde geliştirdiği ilişkiler kapsamında Türkiye'den yönelen işgücü göçünün yalnızca Avrupa'ya değil, Kuzey Afrika, BDT ve Orta Doğu ülkelerine de yönelebileceği hesaba katılmalıdır. Bu bağlamda, Türkiye'nin hem göç gönderen hem de göç alan ülke olarak ivedilikle planlı bir işgücü göç politikası oluşturması gerekmektedir. Bununla birlikte, yüksek vasıflı işgücü yaratılması konusunda yükseköğretime ve mesleki eğitime ağırlık verilmesi ve yatırım yapılması önemlidir. Böylece iş yaratma kapasitesine sahip yüksek vasıflı işgücünün oluşturulması ülke kalkınmasına katkı sağlayacak, Türkiye'den yurt dışına yönelen olası göç hareketleri, ülkede beşeri sermaye kaybının olumsuz etkilerini engelleyebilecektir.

OECD verilerine göre Türkiye'den yurtdışına yönelen yükseköğrenim görmüş kişilerin sayısı 2000 yılına kıyasla 2010 yılında %82 artmıştır. Türkiye'den başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere gelişmiş diğer ülkelere yönelen yüksek nitelikli işgücü göçünün engellenmesi için TÜBİTAK tarafından başlatılan tersine beyin göçü programları desteklenmeli ve artırılmalıdır. Özellikle master ve doktora yapmak üzere yurt dışına giden öğrencilerin geri dönüşü teşvik edilmeli, yurt dışındaki yüksek nitelikli Türk

---

<sup>116</sup> <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844> (Erişim Tarihi :01/09/2014)

işgücü özel sektör ve kamu kurumları ile bir araya getirilmelidir. Yurt dışındaki nitelikli Türk işgücüne ayrıcalıklar tanınarak, bu kişilerin ülkeye geri çekimi sağlanmalıdır. Bu konuda YÖK, MEB ve TÜBİTAK ile ortak projeler oluşturulabilir. Bilim, teknoloji, mühendislik ve sağlık hizmetleri alanlarında Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu işgücünün yurtdışına göçü ülke kalkınmasını yavaşlatacaktır. Gelişmiş batı ülkelerinin adeta rekabet halinde yüksek nitelikli işgücü çekme politikaları karşısında Türkiye'nin beyin göçü sorununu aşabilmesi için kamu kuruluşları, özel sektör, sivil toplum örgütleri ile ortaklaşa çalışması ve kamuoyunu bilinçlendirmesi gerekmektedir. Aksi halde, çalışmanın birinci bölümünde aktarıldığı gibi nitelikli işgücü göçü Türkiye'ye beşeri sermaye kaybı olarak yansıyacak ve ülkenin ekonomik kalkınmasına engel olmakla beraber, göç edilen gelişmiş batı ülkeleri ile aramızdaki kalkınma farkını da artıracaktır.

Türkiye göç politikalarını oluştururken uzun yıllardır göç alan ülkelerin deneyimlerden en geniş biçimde yararlanmalıdır. Böylece göçmen kabul sistemleri konusunda Türkiye'den daha deneyimli olan ülkelerin geçmişte yaptığı hatalara düşülmeyerek, güncel ihtiyaçlara uygun bir göçmen kabul sistemi oluşturulabilir.

## SONUÇ

Küreselleşme ile birlikte ülkeler arasındaki etkileşimin artması, iletişim ve ulaşım alanında yaşanan teknolojik gelişmeler milyonlarca insanın göç sürecine dâhil olmasına ve uluslararası göçün farklı yönlerine doğru gelişmesine neden olmuştur. Göç hareketleri dünyada yaşanan ekonomik gelir dağılımındaki adaletsizlikler, siyasi çatışmalar ve küreselleşmenin de etkisiyle hızlanmış ve hacim olarak büyümüştür. Bugüne kadar göç sürecinde kaynak veya hedef ülke olarak konumlanan ülkeler, günümüzde aynı anda hem kaynak hem de hedef ülke durumuna gelmişler ve iki taraflı bir konuma geçmişlerdir. Yakın geçmişte işgücü gönderen ülke konumundaki Türkiye, bugün yabancı işgücü kabul eden ve transit göçmenlerin geçiş yolu olarak kullandıkları ülke konumuna gelmiştir. Sonuç olarak uluslararası göç günümüzde önemi gittikçe artan bir olgu haline dönüşmüştür. ILO dünya genelinde göçmenlerin sayısının 232 milyon civarında olduğunu belirtmektedir. Bu sayı güncel tahminlere göre 7 milyar olan dünya nüfusu ile kıyaslandığında önemsiz bir büyüklükte görülse de, göçün etkileri sayısal ağırlığından daha büyüktür.

Uluslararası işgücü göçünün geleceğini belirleyen önemli gelişmelerden biri önümüzdeki yıllarda gelişmiş sanayi ülkelerinde etkisini daha da artıracak olan nüfus yaşlanmasıdır. OECD ve Birleşmiş Milletler tahminlerine göre dünyanın ekonomik bakımdan en gelişmiş bölgelerinde 2020 yılından itibaren nüfus azalmaya başlayacak ve bu azalışın en fazla sanayileşmiş ülkelerin genç nüfusu etkilenecektir. Özellikle Avrupa ülkelerinde 2020 yılından itibaren devam eden pozitif net göçe rağmen; ölüm oranlarının doğum oranlarından yüksek olacağı ve akabinde nüfusun hızlı bir şekilde azalacağı tahmin edilmektedir. Avrupa ülkelerinin dinamik nüfusundaki düşüş; genç nüfusun toplam nüfus içindeki payını azaltırken, yaşlı nüfusunun payının artması ile sonuçlanacak ve bu durum işgücü piyasalarını etkileyecektir. Nüfusun yaşlanma eğilimine bağlı olarak sanayileşmiş ülkelerin işgücü kaybını telafi etmek için göçmen talebi yükselecek ve yüksek nitelikli göçmenlerle ilgili olarak gelişmiş ülkeler arasındaki rekabet artacaktır.

Uluslararası işgücü göçünde yaşanan bir diğer gelişme ise göç hareketlerinin yalnızca güney ülkeleri olarak adlandırılan az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere kuzey ülkeleri olarak tanımlanan gelişmiş ülkelere doğru cereyan etmemesidir. Son yıllarda kuzeyden güneye ve güneyden güneye doğru ilerleyen hareketli bir nüfus oluşmuştur ve göçün rotası değişmiştir.

Güncel olarak, ekonomik bakımdan gelişmiş ülkelerdeki, işgücü göçü hareketleri ve politikaları büyük ölçüde işgücü piyasasının ihtiyacı olan beceri taleplerine göre şekillenmektedir. İşgücü piyasası her geçen gün daha fazla nitelikli çalışana ihtiyaç duymakta; işgücü piyasalarındaki becerilerin dağılımı da sağlık hizmetleri, bilim, teknoloji, matematik ve mühendislik gibi yüksek beceri gerektiren mesleklere doğru kaymaktadır. Söz konusu meslek dallarında vasıflı işgücü sıkıntısı gelişmiş ülkelerin politikalarını yönlendirmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde incelenen OECD verileri, gelişmiş ülkelerdeki yüksek eğitilmiş göçmenlerin sayısında hızlı bir artış yaşandığını göstermektedir. OECD genelinde son on yılda göçmenlerin sayısı %36 artarken; yüksek vasıflı göçmenlerin sayısında ise %70 oranında artış yaşanmıştır.

Göçmen profilinde yaşanan diğer bir gelişme de göç hareketlerine katılan kadınların sayısında yaşanan artıştır. Kadınların mağduriyete açık grupta bulunmaları göz önüne alındığında, göçmen işçilerin haklarının korunması konusu daha acil bir önem kazanmaktadır. Uluslararası işgücü göçü hareketlerinde gittikçe önem kazanan diğer bir grup da uluslararası öğrencilerdir. Bugün özellikle gelişmiş ülkelerde sayıları gittikçe artan yabancı öğrenciler, istihdam piyasasının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, yüksek vasıflı işgücü olarak kabul edilmektedir.

Genel olarak göç alan ülkeler sıkı ve seçici göç politikaları uygulamaktadır. Bu politikalarda vasıflı ve vasıfsız işgücü ayrımı net bir şekilde yapılmaktadır. İşgücü göçünün işgücü piyasası ihtiyaçlarına cevap vermesinin yanı sıra, ekonomik kalkınmayı desteklemesi, ülkelere sosyal yardımlar bakımından mali yük getirmemesi de hedeflenmektedir. Göç alan gelişmiş ülkeler oluşturdukları politikalarında, göçmenlerin ülkede kalış sürelerine sınırlandırmalar getirerek; ülkede kalıcı olmalarını önleyici her türlü tedbiri almaktadırlar. Bu tedbirler son dönemde



döngüsel göç (*circular migration*) olgusu, puanlama sistemi, kotalar ve sayısal sınırlandırmalar ile somutlaşmıştır. Bu kapsamda özellikle düşük vasıflı göçmenler için geçici çalışma biçiminin oluşturulması ülkelerin önemli politika uygulamaları arasında yer almaya başlamıştır. Ayrıca göç alan gelişmiş ülkeler yatırımcıların, girişimcilerin, mezun olan başarılı uluslararası öğrencilerin ve yüksek nitelikli işgücünün göçünü destekleyerek; önümüzdeki senelerde daha da artacak olan işgücü açığının ve belirli meslek dallarında oluşacak beceri boşluklarının karşılanması için hedefli ve kontrollü göç politikaları izlemektedirler.

Uluslararası düzeyde işgücü göçü hareketlerini düzenlemek, göç süreci ve sonucunda ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturabilmek amacıyla kabul edilmiş ortak bir politika bulunmamaktadır. Bununla birlikte işgücü göçü konusunda uzmanlaşmış ve yaptırım gücü olan çok taraflı bir kuruluş da mevcut değildir. Göç alan ülkeler göçü kolaylaştıracak uluslararası bir sistem içine dâhil olmak istememekte; sınırları içindeki göçmenlerle ilgili tasarruflarında özgür olmak istemektedirler. Sonuç olarak, göç ve göçmen politikaları ülkelerin milli çıkarları etrafında şekillenmektedir. Uluslararası düzeyde göçmenlerle ilgili Birleşmiş Milletler'in Göçmen İşçiler Sözleşmesine de bu sebeple göç alan gelişmiş batı ülkeleri destek göstermemektedir. Uluslararası işgücü göçü yönetimine ilişkin göç alan gelişmiş batı ülkelerinin ILO ve BM'nin hukuk enstrümanlarına gereken ilgiyi göstermeyerek; taahhüt altına girmekten kaçınması göç ve göçmen sorunlarına etkili çözümler üretilmesini zorlaştıracaktır. Göçmen haklarının insan hakları olarak ele alınması ancak uluslararası yaptırım gücü olan norm ve standartların genel kabul görmesi ile mümkün olabilecektir.

Küresel düzeyde göç yönetimi için kabul edilmiş ortak bir politika bulunmamasına rağmen, göç yönetimi konusunda diyaloglara dayalı aktif uluslararası işbirliği ağlarının oluşturulmasına ilişkin geniş bir mutabakat bulunmaktadır. Ülkeler küresel ve bölgesel düzeyde oluşturulan platformlar aracılığıyla göçe ilişkin sorunlarına çözüm aramaktadırlar. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler girişimi ile uluslararası göçe ilişkin küresel düzeyde ilk önemli toplantı niteliğini taşıyan Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantısı 2006 yılında düzenlenmiş

ardından Küresel Göç Grubu kurulmuş ve 2007 yılından itibaren her yıl düzenlenen Küresel Göç ve Kalkınma Forumu oluşturulmuştur. Ancak bu çabaların daha küresel ve tutarlı bir çerçevede bütünleştirilmesi gerekmektedir.

Genel olarak bir değerlendirme yapılması gerekirse, gelişmiş batı ülkelerinin çoğunda yaşanan ve azalan nüfusa karşın gelişmekte olan ülkeler genç ve artan nüfusa sahiptir. İşgücü piyasasında ihtiyaç duyulan işgücünün azalması, giderek artan bağımlılık oranları karşısında sosyal güvenlik sistemlerini zorlayan sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, gelişmiş ülkelerin önümüzdeki yıllarda da işgücü göçüne ihtiyaç duyacağı beklenmektedir. Bu bağlamda kaynak ve hedef ülkelerin göç sürecini etkili bir şekilde yönetebilmesi için aktif işbirliği içinde olmaları büyük önem taşımaktadır. Göçmenlerin suistimal edilmelerini önleyen ve tam koruma sağlayan göç politikaları yalnızca göç eden kişilerin kendilerine değil, kaynak ve hedef ülkelere de yarar sağlayacaktır. Bugün göç alan birçok ülkenin küreselleşme ile beraber aynı zamanda göç gönderen ülke konumuna da geçmesi, ülkelerin göçe ve göçmenlere ilişkin uluslararası sözleşmeleri imzalamaktan kaçınmalarını yersiz kılmaktadır.

Son dönemde Türkiye’de uluslararası göç olgusu gelişmiş çoğu ülkede olduğu gibi önemli bir yer teşkil etmektedir. Ülkeye yönelen yoğun göç hareketleri sonucunda, gecikmeli de olsa, göç rejiminin dünyada geçerli olan politika ve uygulamalarla uyumlu kılınması için girişimlerde bulunulmuştur. Çalışmanın üçüncü bölümünde incelendiği gibi, son dönemde bu konuda birçok yasal düzenleme yapılmıştır; ancak ekonomik kalkınmayı destekleyen ve yerel işgücünün istihdam olanaklarını azaltmayan uygulamalar henüz tam olarak oluşturulmamıştır. Türkiye’nin göç alan diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi istihdam piyasası ile uyumlu bir işgücü göçü politikası geliştirmesi gerekmektedir. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde yaşanacak demografik değişimler ve Türkiye’nin çevre ülkelerle geliştirdiği ticari ve ekonomik ilişkiler göz önünde bulundurularak; Türkiye’den yurtdışına yönelecek olası göç hareketleri dikkate alınmalı ve işgücü göçünün yönetimi konusunda etkili politikalar oluşturulmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Alonso, José Antonio (2011), International Migration and Development: A Review in Light of the Crisis, United Nations.
- Bıçerli, M. Kemal – Gündoğan-Naci (2004), *Çalışma Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Castles, Stephen - Miller, Mark J (2008), *Göçler Çağı - Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları (2014), *Uluslararası İşgücü Anlaşmaları*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yayın No 7, Ankara.
- Dinçer, Gönül - Çakmak, Umut “Gats Çerçevesinde Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliğinin Liberalizasyonu Üzerine bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara.
- Erdoğan, Seyhan (2008), *Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- European Migration Network (2011), Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States.
- Gezgin, Mehmet Fikret (1994), *İşgücü Göçü ve Avusturya'daki Türk İşçileri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Global Migration Group and ILO (2009), Fact Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Immigration Policies.
- Gökbayrak, Şenay (2006) “Uluslararası Göçler Ve Kadın Emeği”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı 86.
- Gökbayrak, Şenay, “Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*.
- Gönüllü, Müzeyyen (1996), “Dış Göç”, *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı 1.
- Güzel, Ali (1997), *ILO Normları ve Türk İş Hukuku*, Kamu İş Yayını, Ankara.
- ILO (2004), Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy.

IOM, Uluslararası Göç Örgütü, Göç Yönetiminin Esasları, Cilt 1,2,3.

IOM,.International Organization for Migration, (2013) World Migration Report

İçduygu, Ahmet (2007), Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları, TÜSİAD, İstanbul.

İçduygu, Ahmet (2012), *Kentler ve Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

İçduygu,A - Erder,Sema - Gençkaya,Faruk, Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları,1923-2023:Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere, TÜBİTAK, MireKoç Araştırma Raporları,2014,İstanbul.

İpek,Nedim, *İmparatorluktan Ulus Devlete Göçler*, Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları,Samsun.

Köymen, Oya (1999), *Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları,75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Marshall, Gordon (1999), *Sosyoloji Sözlüğü*, Bilim Sanat Yayınları, İstanbul.

OECD, (2006),International Migration Outlook.

OECD, (2006),La gestion des migrations – La solution réside-t-elle dans la fixation de quotas et de limites numériques?.

OECD, (2013), International Migration Outlook.

OECD, (2014) Is Migration Good For The Economy?.

OECD, (2014)A New Profile Of Migrants In The Aftermath Of The Recent Economic Crisis.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, (2009)Social Employment and Migration Working Papers n° 79 Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries.

OECD,Organisation For Economic Co-Operation And Development, Management Of Labour Migration Flows: Smart Labour Migration Policies To Support Economic Growth.

OIM,Organisation International PourLes Migrations, Introduction Sur La Migration du Travail.

OIT, Organisation Internation du Travail, (2010) Rapport du Directeur Général «Migration équitale: Un programme pour l'OIT »2014

Oran, Baskın (2001) *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olaylar, Belgeler, Yorumlar*, İstanbul İletişim Yayınları, Cilt 1, İstanbul.

Öner, Gülfer – Öner, Aslı Şirin (2012), *Küreselleşme Çağında Göç*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Parliamentary Assembly, The Impact of the Global Economic Crisis on Migration in Europe, Doc. 12200.

Toksöz, Gülay – Erdoğan, Seyhan – Kaşka, Selmin, (2012), Türkiye'de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasalarındaki Durumları, IOM.

Toksöz, Gülay (2006) *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Unat, Nermin Abadan (2004), *Bitmeyen Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

United Nations, (2013), International Migration Report.  
[http://esa.un.org/unmigration/documents/The\\_number\\_of\\_international\\_migrants.pdf](http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf), united nations, populations facts, no 2013/2, September 2013, (Erişim Tarihi : 08/6/2014)

<http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>, (Erişim Tarihi :  
<http://sgb.kulturturizm.gov.tr/TR,50930/istatistikler.html> (Erişim Tarihi : 19/08/2014)

<http://www.apply.eu/tr/Mavi-Kart/> (Erişim Tarihi 18/07/2014).

[http://www.eubluecard.nl/dutch\\_program](http://www.eubluecard.nl/dutch_program) (Erişim Tarihi 18/07/2014).

[http://www.eubluecard.nl/dutch\\_program](http://www.eubluecard.nl/dutch_program) (Erişim Tarihi 18/07/2014).

[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm) (Erişim Tarihi 10/07/2014).

<http://www.ilo.org/migrant/areas/social-protection/lang--en/index.htm>, Erişim tarihi (10/06/1014)

<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html> (Erişim Tarihi : 30/08/2014)

[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu\\_Kalk%C4%B1nma\\_Plan%C4%B1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf) (Erişim tarihi: 11/08/2014)

<http://www.nsf.gov/statistics/seind12/c2/c2s3.htm> (Erişim Tarihi: 12/08/2014).

<http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-03-02/> (Erişim Tarihi : 30/08/2014) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844> (Erişim Tarihi :01/09/2014)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844> (Erişim Tarihi :01/09/2014)

<http://www.undutchables.nl/European-Blue-Card> (Erişim Tarihi 18/07/2014).

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=fr) (Erişim Tarihi: 13/07/2014).