

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE ‘DÜZENLİ’ GÖÇÜN YÖNETİMİ VE
GÖÇMENLERİN DEĞİŞEN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ**

Doktora Tezi

FATMA BİLGE CENGİZ

İstanbul, 2019

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE ‘DÜZENLİ’ GÖÇÜN YÖNETİMİ VE
GÖÇMENLERİN DEĞİŞEN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ**

Doktora Tezi

FATMA BİLGE CENGİZ

Danışman: DOÇ. DR. SELMİN KAŞKA

İstanbul, 2019

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

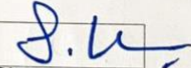
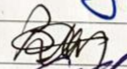
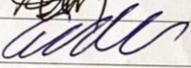
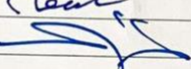
TEZ ONAY BELGESİ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ Anabilim Dalı ÇALIŞMA EKONOMİSİ Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi FATMA BİLGE CENGİZ'nin TÜRKİYE'DE 'DÜZENLİ' GÖÇÜN YÖNETİMİ VE GÖÇMENLERİN DEĞİŞEN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 28.11.2019 tarih ve 2019-40/30 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 09/12/2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1. Tez Danışmanı	Doç. Dr. SELMİN KAŞKA	
2. Jüri Üyesi	Doç. Dr. BERNA GÜLER	
3. Jüri Üyesi	Doç. Dr. ÇAĞLA ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ	
4. Jüri Üyesi	Doç. Dr. ASLAN TOLGA ÖCAL	
5. Jüri Üyesi	Prof. Dr. M. MURAT ERDOĞAN	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyisim	: Fatma Bilge Cengiz
Anabilim Dalı	: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı	: Çalışma Ekonomisi
Tez Danışmanı	: Doç. Dr. Selmin Kaşka
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora Tezi, Aralık 2019
Anahtar Kelimeler	: Göç Yönleri, Göç Yönetimi, Düzenli Göçmenler, Yarı-Düzenlilik

ÖZET

TÜRKİYE'DE 'DÜZENLİ' GÖÇÜN YÖNETİMİ VE GÖÇMENLERİN DEĞİŞEN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ

Uluslararası göç hareketleri sosyal bilimler alanında çok tartışılan konulardan biridir. Bu hareketler üzerine yapılan araştırmalar ve kuramsal analizler genellikle Güney ülkelerinden Kuzey ülkelere yönelen göçler üzerine yoğunlaşmış, diğer göç yönleri ihmal edilmiştir. Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göç hareketleri her geçen yıl artarken, bu hareketler üzerine yapılan çalışmaların Güney-Kuzey göçü ile karşılaştırıldığında hala oldukça kısıtlı kaldığı görülmektedir. Güney-Güney göçü ile ilgili mevcut araştırmalar ise daha çok bu göç hareketlerinin düzensizlik özelliğine vurgu yapmaktadır.

Bu çalışma Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini göç yönleri ve bu yönlerin temel özelliklerini göz önüne alarak incelemektedir. Göçmenlerin yasal statüsüne odaklanan çalışmanın amacı, Türkiye'deki Güney ve Kuzey göçmenlerinin düzenlilik/düzensizlik yelpazesindeki yerini bulmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla Türkiye'de farklı yollarla yasal statü sahibi olan göçmenlerle, göç ile ilgili kamu kurumları yetkilileri ile ve göçmenlerin düzenlileşmesinde önemli rol oynayan danışmanlık şirketleriyle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca göç konusunda farklı alanlarda çalışan uzmanlarla da görüşülmüştür. Çalışmada Türkiye'de göçmenlerin yasal statülerinin yasal çalışma olanaklarına kısıtlı erişimleri dolayısıyla düzenlilikten ziyade yarı-düzenlilik olduğu ortaya çıkmıştır.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname	: Fatma Bilge Cengiz
Field	: Labour Economics and Industrial Relations
Programme	: Labour Economics
Supervisor	: Assoc. Dr. Selmin Kaşka
Degree Awarded and Date	: Phd- December 2019
Keywords	: Migration Directions, Migration Management, Regular Migrants, Semi-regularity

ABSTRACT

MANAGING ‘REGULAR’ MIGRATION IN TURKEY AND CHANGING REGULARIZATION PRACTICES OF MIGRANTS

The topic of international migration movements is one of the most debated issues in the field of social sciences. Research on international migration movements has generally focused on migration from the Southern countries to the Northern countries and other migration directions have often been neglected. Despite migration movements between southern countries increasing year by year, studies on these movements are quite limited compared to the South-North migration. Existing research on South-South migration emphasizes the irregular aspect of these migration movements.

In this study, migration movements to Turkey are examined by referring to the conceptual framework that is relevant in South-South migrations. This study which focuses on the legal status of immigrants aims to determine the position of Southern (and Northern) immigrants in the regularity / irregularity spectrum in Turkey. For the purpose of the study semi-structured interviews were conducted with migrants who have legal status, officials working in migration related institutions and the consulting companies that play an important role in the regulation of immigrants. In addition, interviews were also conducted with experts on migration. The study concluded that the legal status of migrants is semi-regularity rather than regularity because of the limited access to legal work opportunities in Turkey.

ÖNSÖZ

Beş yıllık emeğin bir ürünü olan bu çalışmayı hazırlarken pek çok kişinin desteğini gördüm. Burada ilk olarak ismini anmam gereken kişi şüphesiz değerli hocam ve danışmanım Doç. Dr. Selmin Kaşka'dır. Kendisiyle sadece danışman-öğrenci ilişkisi içinde olmadık. Aynı zamanda kurduğumuz hoca-asistan, onun değimiyle *usta-çırak* ilişkisinin benim için büyük bir ayrıcalık olduğunu vurgulamalıyım. Kendisinin hem özel hem akademik yaşamımdaki emeği büyük. Yaptığı tüm katkılardan ötürü kendisine minnettar olduğumu belirtmek isterim.

Doktora çalışmaları niteliği itibarıyla uzun bir döneme yayılıyor. Bu süreçte kişinin hem kendi hayatında hem toplumsal hayatta önemli değişiklikler meydana gelebiliyor. Benim doktora sürecim de siyasal açıdan çalkantılı bir döneme denk geldi. Bu zor süreçte yola birlikte başladığımız hocalarımız ellerinde olmayan nedenlerle tezin ilerleyen süreçlerinde ve akademide yer alamadılar. Yrd. Doç. Dr. Özgür Müftüoğlu ve Prof. Dr. Gülay Toksöz'ü burada anmak ve tezime sundukları katkılardan ötürü kendilerine teşekkür etmek istiyorum.

Bir çalışma sürecine ortalarından dahil olmanın zorluğunu herkes bilir. Doç. Dr. Çağla Ünlütürk Ulutaş, Doç. Dr. Berna Güler ve Dr. Öğretim Üyesi Meryem Kurtulmuş akademik olarak da zor zamanlara denk gelen bu süreçte, tereddüt etmeden tez izleme jüri üyeliğini kabul ettiler ve tez ile ilgili değerli görüşlerini benimle paylaştılar. Ayrıca tez savunma jüri üyeliğini kabul ederek, görüş eleştirisi ve katkılarını sunan Prof. Dr. Murat Erdoğan ve Doç. Dr. Tolga Öcal'a da teşekkür borçluyum. Hepsine yapıcı eleştirileri ve değerli önerilerinden ötürü ayrı ayrı teşekkür ederim.

Bu çalışmayı yürütürken akademik desteği sadece tez izlemede ve savunmamda yer alan hocalarımdan almadım. Hem tez önerisi hazırlama hem de savunma aşamasında tezimi okuyup tavsiyelerini sunan Prof. Dr. Sema Erder'e teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez sürecinin farklı dönemlerinde yardımlarını gördüğüm Prof. Dr. Saniye Dedeoğlu'na ve Prof Dr. İbrahim Sirkeci'ye de çok teşekkür ederim.

Tezin kavramsal çerçevesi, tez konumla ilgili araştırma yapmak üzere gittiğim Oxford Üniversitesi Göç Merkezi'nde (COMPAS) yazıldı. Dr. Nicholas Van Hear'a

beni kabul ettiği ve bana COMPAS'ta çalışma imkan sağladığı için teşekkür ederim. Bu konuda bana desteğini sunan Doç. Dr. Emel Coşkun'a da teşekkür borçlu olduğumu belirtmeliyim.

Tezin en zor kısımlarından biri planlanan alan araştırması için göçmenlere ulaşmaktı. Bu konuda da pek çok kişinin desteğini gördüm. Öncelikle değerli dostlarım, ağrı Kkkuş, Asiye Kamber Kıvcı, Ceyhun Güler, Zeynep Kandaz, F. Zeynep akmaktaş, İdil Ece Bal, Batuhan Ersöz, Elmas Kaşıkçı, Mine Gündoğdu'ya şranlarımı sunuyorum. Yine aynı konuda benden yardımlarını esirgemeyen Gl Moldibi, Glen Topal, Canan Görkemli, Ambra Garofalo, Gizem Emul Radu'ya teşekkür ediyorum. Bu konuda da bana destek veren Doç. Dr. Selmin Kaşka ve Prof. Dr. Sema Erder'i burada tekrar anmak ve teşekkür etmek isterim. Ayrıca yoğun çalışma tempolarına rağmen bana vakit ayırarak hikayelerini ve deneyimlerini benimle paylaşan göçmenlere, verdikleri bilgilerle alanı daha iyi anlamamı sağlayan kamu kurumu ve aracı kurum yetkililerine ve benimle bilgilerini paylaşan uzmanlara büyük bir teşekkür borçlu olduğumu da belirtmek istiyorum.

Tezin her aşamasında yanımda olan ve dostlukları ile bu süreci daha kolay atlatmamı sağlayan Serkan Kaptan ve Duygu zer'e ve süreç boyunca pek çok konuda bana destek olan Dr. Fethiye Tilbe'ye teşekkür ederim. Ayrıca benimle bu süreçteki zorlukları, kaygıları, sevinçleri ve umutları paylaşan değerli dostlarım ve meslektaşlarım ağrı Kkkuş ve Ceyhun Güler'e tekrar teşekkür etmek isterim.

Son olarak isimlerini anmak istediğim kişiler elbette ailem. Yaşamın her alanında olduğu gibi tüm eğitim hayatım boyunca beni destekleyen, maddi manevi her türlü ihtiyaımı karşılayan bana eşsiz bir çalışma ortamı sunan annem ve babam Emriye ve Mahmut Cengiz'e, her zaman yanımda olan ablalarım Gülsün Cengiz Görkemli ve Emine Cengiz Nooe'ye minnet duyduğumu belirtmek isterim.

En büyük teşekkürü sevgili eşim Alter Kahraman'a sunmam gerekir. Kendisi bu zorlu sürecin her aşamasında yanımdaydı ve büyük bir özveri ile bana destek oldu. Gösterdiği destek sadece eş kimliği ile sınırlı kalmadı, aynı zamanda bir sosyal bilimci olarak alan araştırması heyecanını benimle paylaştı ve eleştiri ve önerileriyle tezime

katkı sundu. Gösterdiği destek için kendisine ne kadar teşekkür etsem azdır. Tezin tüm hataları bana aittir.

İstanbul, 2019

F. Bilge Cengiz



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TABLO LİSTESİ	xi
ŞEKİL LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM ULUSLARARASI “DÜZENLİ” GÖÇLERİ ANLAMAK VE AÇIKLAMAK

I. Kavramsal Çerçeve: Göçmenlik-Vatandaşlık Yelpazesinde Değişen ve Muğlak Statüler	7
A. Düzenli-Düzensiz Göç/Göçmen Kavramları	9
B. Geçici-Kalıcı Göç/Göçmen Kavramları	10
C. Göçmen/Yabancı-Vatandaş Ayrımı/İkilemi	12
II. Tarihsel Süreçte Uluslararası Düzenli Göçler ve Yeni Eğilimler	14
A. Tarihsel Süreçte Düzenli Göçler	14
B. Yeni Göç Hareketleri ve Değişen Göç Yönleri	20
1. Kuzey ve Güney Tanımları	22
a. Kuzey ve Güney Sınıflandırmaları ve Bazı Sınıflandırma Örnekleri	25
2. Göç Yönleri ve Değişme	29
a. Uluslararası Göç Teorileri ve Göç Yönleri: Mevcut Teorilerin Yeni Yönlerdeki Hareketleri Açıklama Kapasitesi	33
b. Küreselleşme Döneminin Yeni Göç Yönü: Güney-Güney Göçleri	37
III. Tezin Arka Planı ve Sorunsalı: Türkiye’ye Yönelik Yeni Düzenli Göç Akımları ve “Yarı-Düzenlilik” Pratiği	50
A. Türkiye Deneyimini Açıklamak için Bir Alternatif: Güney-Güney Göçleri	50
B. Türkiye’deki Göçmenlerin Yasal Statülerini Açıklamak: Bir Ara Kategori Olarak “Yarı-Düzenlilik”	55

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'YE YÖNELİK ULUSLARARASI DÜZENLİ GÖÇLER VE
TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKALARI: TARİHSEL GELİŞİM

I. Tarihsel Süreçte Türkiye'ye Yönelik Düzenli Göçler/Göçmenler ve Göç Politikaları (1923-1990)	58
A. Erken Cumhuriyet Dönemi Göçleri ve Göç Politikaları (1923-1950)	59
1. Erken Cumhuriyet Döneminin “Makbul” Göçmenleri	60
2. Erken Cumhuriyet Döneminin Geçici Misafirleri	65
B. 1950-1990 Dönemi Göç Hareketleri ve Göç Politikaları	69
II. Türkiye'ye Yönelik Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye'nin Göç Politikaları (1990'dan Günümüze)	72
A. Makbul Soydaşlar ve Geçici Sığınmacılar	72
B. Türkiye'ye Yönelik “Yabancı” Göçü	76
C. Yeni Göç Hareketleri İçinde Son Dalga: Suriye Göçü	91
III. Göç Konusunda Güncel Tartışmalar: Türkiye'de Göç ve Vatandaşlık	95

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE GÖÇÜ YÖNETEN KURUMSAL YAPI VE DÜZENLİ
GÖÇMENLER: MEVCUT DURUM

I. Türkiye'de Düzenli Göçün Yönetimi	99
A. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	99
1. Kurumsal Yapı ve İşlevler	99
2. İkamet İzni Üzerinden Düzenlileşme	104
B. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü	113
1. Kurumsal Yapı ve İşlevler	113
2. Çalışma İzni Üzerinden Düzenlileşme	116
C. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü	123
1. Kurumsal Yapı ve İşlevler	123
2. Göçmen-Vatandaş Ayrımının Sona Erişi: Türkiye'de Vatandaşlık	124
II. Türkiye'de Düzenli Göçmen Grupları	127
A. İkamet İzni Üzerinden Düzenlileşen Bazı Gruplar	128
1. Emekliler	128

2. Öğrenciler	130
3. Aile Üyesi Olarak Türkiye’de Bulunanlar	133
B. Çalışma İzni Üzerinden Düzenlileşenler: İşgücü Piyasasında Çalışma İzni Sahibi Olan Göçmenler	134
C. Uluslararası Koruma Üzerinden Düzenlileşenler	
1. Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler	140
2. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Göçmenler	148

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DEKİ GÖÇMENLERİN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ HAKKINDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI: YÖNTEM VE BULGULAR

I. Türkiye’de Düzenli Göçmenlerle İlgili Mevcut Araştırmalar	150
II. Alan Araştırmasına Ait Bilgiler	154
A. Araştırmanın Amacı	155
B. Araştırmanın Yöntemi	156
1. Yöntemsel Sorunlar ve Etik	158
2. Araştırma Evreninin Belirlenmesi	159
III. Araştırmaya Ait Bulgular	161
A. Türkiye’de Yasal Statü Sahibi Göçmenler	161
1. Göçmenlerin Sosyo-Ekonomik Özellikleri	161
2. Göç Etme Nedenleri ve Geleceğe Dair Planları	163
3. Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları	166
a. Kuzey-Kuzey Göçmenleri	167
b. Güney-Güney Göçmenleri	169
B. Güney Ülkelerinde Düzenlilik Biçimi: “Yarı-Düzenlilik”	174
C. Göçmenlerin Yasal Konumları ve Yasal Konuma Erişme Süreçleri	180
1. Oturma İznine İlişkin Pratikler	183
2. Çalışma İznine İlişkin Pratikler	188
3. Vatandaşlığa İlişkin Pratikler	191

D. Kamu Kurumları Açısından Türkiye’de Düzenlilik	193
E. Uluslararası Göçün Düzenlileşmesinde Aracı Kurumlar:	
Danışmanlık Şirketleri	201
F. Güney-Güney Göçü ve Türkiye	206
G. Türkiye’de Göç Yönetimi ve Göç Politikaları	212
SONUÇ	215
EKLER	222
KAYNAKÇA	241



TABLO LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 1 : Güney-Güney Göçüne İlişkin Bir Tipoloji	46
Tablo 2 : Türkiye’de İkamet İzni Sahibi “Yabancıların” Yıllara Göre Dağılımı	111
Tablo 3 : Türkiye’de Çalışma İzni Sahibi “Yabancıların” Yıllara Göre Dağılımı	120
Tablo 4 : Görüşmeler Tablosu	161
Tablo 5 : Görüşme Yapılan Göçmenlerin Yasal Statüleri	181

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No.
Grafik 1 : Farklı Göç Yönleri ve Bu Yönlerde Hareket Eden Göçmenlerin Yüzdeleri (2013)	30
Grafik 2 : Dünyada En Büyük Onbeş Uluslararası Göç Hareketi (2017)	38
Grafik 3 : Türkiye’de İkamet İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış	112
Grafik 4 : Türkiye’de Çalışma İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış	121
Grafik 5 : Türkiye’de Çalışma ve İkamet İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış	122

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CC.OO	Confederacion Sindical de Comisioners / İşçilerin Komisyonları
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası / World Bank
der.	Derleyen
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
EVID-SEN	Ev İşçileri Sendikası
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
IGE	İnsani Gelişme Endeksi
IOM	Uluslararası Göç Örgütü / International Organization of Migration
İGİM	İl Göç İdaresi Müdürlüğü
İSMEK	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hayat Boyu Öğrenme Merkezi
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
MIPEX	Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi/ Migrant Integration Policy Index
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü/ Organization for Economic Cooperation and Development

s.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UGT	Union General de Trabajadares / İşçilerin Genel Birliği
UİGM	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü
UİK	Uluslararası İşgücü Kanunu
UN	Birleşmiş Milletler / United Nation
UN DESA	Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü / United Nation Department of Economic and Social Affairs
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı / United Nation Development Programme
ve diğ.	ve diğerleri
YAK	Yetkili Aracı Kurum
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

1990'lı yıllardan bu yana uluslararası göç hareketlerinin temel dinamiklerinin büyük ölçüde değiştiği bilinmektedir. Küreselleşmenin etkisi altındaki bu yeni dönemde bir yandan göç etme biçimleri ve nedenleri farklılaşmış, diğer yandan göç alan ülkeler çeşitlenmiş ve yeni hedef ülkeler ortaya çıkmıştır. Göç hareketlerindeki değişme ve çeşitlenmeyle birlikte yeni tartışma konularının gündeme gelmesi de kaçınılmazdır. Son dönemde uluslararası literatürdeki bu tartışma konularından en dikkat çeken göç güzergâhlarındaki çeşitlenmedir.

Uluslararası göç konusunda göç güzergâhları üzerine yapılan çalışmaların tarihi oldukça yenidir; konuyla ilgili çalışmaların 2000'li yıllarda başladığı bilinmektedir. Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) 2013 yılında yayınladığı Uluslararası Göç Raporu hakim göç yönü olan Güney-Kuzey güzergâhı dışında, Kuzey-Kuzey, Kuzey-Güney ve Güney-Güney olmak üzere 3 farklı göç güzergâhı daha olduğunu ve bu üç güzergâh arasında da önemli ölçüde göç hareketlerinin görüldüğünü vurgulamaktadır. Yeni göç güzergâhlarından en dikkat çeken ise Güney-Güney koridorudur.

Birleşmiş Milletler (UN) 1990 ve 2013 yılları arasında uluslararası göçmen sayısının güney ülkelerinde yaklaşık %40 arttığını tahmin etmektedir (UN, 2013:2). Uluslararası kuruluşların yayınladığı veriler de Güney-Güney göçlerinin, tüm göç hareketlerinin yaklaşık yarısını oluşturduğunu göstermektedir (UN, 2017b:2, IOM, 2013). Gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarındaki göç hareketlerinin sayısı her geçen gün artış göstermekle birlikte, göç ile ilgili mevcut araştırmaların çoğu küreselleşme dönemi öncesindeki hakim göç yönü olan Güney-Kuzey göçlerine odaklanmıştır. Hiç kuşkusuz geliştirmekte olan ülkelere doğru yaşanan göç (Güney-Kuzey göçü) üzerinde durulması gereken bir konudur. Ancak uluslararası göçe dair mevcut teorik anlayışın Güney-Kuzey akışlarıyla sınırlı olması, göçün küresel ölçekte araştırılmasını ve resmin tamamının görülmesini engellemektedir.

Bununla birlikte, Güney-Güney göçleri, giderek artan bir biçimde, göç literatürü içindeki yerini almaya başlamıştır. Bu hareketlerin tüm uluslararası göçlerin büyük bir bölümünü oluşturmasının ötesinde, Güney-Güney göç hareketlerinin, literatürde en çok

bilgi verilen Güney-Kuzey hareketlerinden farklı olabileceği konusunda yaygınlaşan bir anlayış bulunmaktadır (Bylander, 2017). Bu göç yönüyle ilgili ilk araştırmalar göç ve kalkınma ilişkisine odaklanmış (Hujo ve Piper, 2007; Bakawell, 2009; Anich ve diğ. 2014) ve Güney-Güney göçlerinin farklı yönlerini ortaya koymuştur. Çoğunlukla kısa süreli ve geçici göç hareketleri olması, büyük oranda düzensiz göçlerden oluşması, kazanılan gelirin daha düşük olması bu göç hareketlerini Güney-Kuzey göçlerinden ayıran bazı özelliklerdir.

Güney-Güney göçleri ile ilgili araştırmalar her geçen gün artış gösterse de yapılan çalışmalardan elde edilen bulgular bu yöndeki göç dinamiklerini anlamak için henüz yeteri kadar bilgi sağlamamaktadır. Ayrıca literatürde Güney-Kuzey göçünü açıklayan teorilerin Güney-Güney göçünü açıklamak için uygun olup olmadığı da tartışma konusudur. Bu nedenle Güney-Güney göçlerinin farklı yönlerini ele alan çalışmaların yapılmasına ihtiyaç vardır.

Bu tez çalışması Türkiye'ye yönelen göçleri, Güney-Güney göçlerindeki temel özellikleri göz önüne alıp inceleyerek, bu konudaki literatüre katkı sunmayı amaçlamaktadır. Araştırmada düzensiz göç akımlarına ev sahipliği yapan bir ülke olan Türkiye'de, yeni bir olgu olarak düzenli göçmen sayılarının artış halinde olması eğiliminden yola çıkılmış ve düzenli göçmenlere odaklanılarak, büyük ölçüde düzenli göç verilerinden yararlanılmıştır. Literatür Güney-Güney koridorunda oluşan göç hareketlerinin büyük bölümünün düzensiz göç hareketlerinden oluştuğunu vurgulamaktadır. Ancak bir Güney ülkesi olan Türkiye'deki göç verileri incelendiğinde, Türkiye'de yasal statü sahibi göçmenlerin oranının son dönemlerde her geçen yıl arttığı görülmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre oturma izni sahibi göçmenlerin sayısı bir milyonu aşmış durumdadır. Aynı Müdürlük geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısının yaklaşık 3,5 milyon, uluslararası koruma başvuru sayısının ise 114.537 olduğunu belirtmektedir. 2000'li yılların başında bu sayının - toplam düzenli göçmen sayısının- yaklaşık 168 bin olduğunu göz önüne aldığımızda, 2019 yılı itibariyle toplamda sayıları yaklaşık 5 milyona ulaşan yasal statü sahibi göçmenler Türkiye'de bu konuda büyük bir değişim olduğunu göstermektedir.

1 25.12.2019 itibariyle. <http://www.goc.gov.tr>

Ayrıca Türkiye’deki göç literatürü incelendiğinde yapılan araştırmaların büyük bölümünün Türkiye’ye yönelen düzensiz göç akımlarıyla ilgili olduğu görülmektedir. Türkiye’deki düzenli göçmenleri dikkate alan ve/veya konu eden çalışmalar nispeten yenidir ve kapsamı sınırlıdır. Kuşkusuz, düzensiz göç literatürü de düzenli göçmenler, göçü düzenleyen kurumlar ve yasalar hakkında bilgi vermektedir ancak bu çalışma için yapılan literatür taramasında doğrudan ve özel olarak düzenli göçmenlere yönelik kapsamlı bir çalışmanın olmadığı görülmüştür. Literatürdeki boşluk ve olgudaki gelişmeler dolayısıyla, tez çalışması Türkiye’deki göçmenlerin düzenlilik yollarını, bu süreçteki deneyimlerini incelemeyi amaçlamaktadır.

Tezin sorunsalı oluşturulurken son dönemde göç hareketlerinde yaşanan iki önemli gelişme belirleyici olmuştur. Bunlardan birincisi uluslararası göç ile ilgili yeni eğilimlerin ortaya çıkmasıdır. Literatürde “göç veren” olarak tanımlanan ülkelerin küreselleşme ile “göç alan” ülkeler haline geldiği tespiti yapılmaktadır. Bu tespit aslında göç yönlerinde değişme olduğunu göstermektedir. Türkiye de bu ülkelerden biridir.

Yeni eğilimlerin ikincisi küreselleşme ile göçün “düzensizleştiği” tespittir. Türkiye de düzensiz göç akımlarının yöneldiği ülkelerden biridir. Göç hareketlerini tanımlamak için kullanılan “düzensizlik” kavramı bir dizi tartışmaya neden olsa da göçün hala önemli aktörlerinden olan ulus-devletlerin ve göçle ilgili uluslararası kurumların kullandığı bu kavram, ulus-devlet ve uluslararası kurumlar düzeyinde uygulanan göç politikalarının içeriğini analiz etmek için yararlıdır.

Tez çalışması yukarıdaki bilgiler ışığında Türkiye’ye yönelen göç hareketlerini şu temel sorular üzerinden ele almaya çalışmıştır: İlk olarak, Türkiye hangi ülkelerden göç alıyor? Göç yönlerindeki değişme Türkiye’ye nasıl yansıyor? İkinci olarak Türkiye’deki düzenli göçmenlerin yasal konumları nedir? Son olarak Türkiye düzenli göç hareketlerini nasıl düzenliyor? Göçmenler nasıl düzenlileşiyor? Bu doğrultuda ayrıca aşağıdaki sorulara da cevap aranmaya çalışılmıştır:

- Güney-Güney koridorunda oluşan göçlerin temel özellikleri, Türkiye’ye yönelen göç hareketlerinde izlenmekte midir?

- Bir Güney ülkesi olarak Türkiye’de “düzenlilik” ne anlama gelmektedir, kapsamı ve sınırları nelerdir?
- Sahip olunan yasal statü göçmenlere hangi hakları, hangi süre için sağlamaktadır?
- Türkiye’de Güney göçmenlerinin tam düzenliliği mümkün müdür? Tam düzenliliği amaçlayan politikalar var mıdır?
- Göçmenlerin düzenlileşme konusundaki deneyimleri ve beklentileri nelerdir? Bu beklentiler göçmen gruplarına göre farklılaşmakta mıdır?

Çalışma yukarıda belirtilen sorulara cevap arayarak Türkiye deneyimi üzerinden Güney-Güney ve Kuzey-Güney koridorundaki göçmenlerin yasal statüsüne yakından bakmayı hedeflemektedir. Türkiye’ye yönelen göç hareketlerini Güney-Güney göç güzergâhı perspektifinden ele alan çalışmalar yapılmamış olduğundan, çalışmada bu hareketler Güney-Güney göçlerindeki temel özellikler göz önünde bulundurularak incelenecek ve Türkiye deneyiminde gözlemlendiğimiz “yarı-düzenlilik” eğilimi/olgusu tartışılacaktır.

Tez çalışması bir yandan mevcut bilgiyi derlemekte diğer yandan bu bilginin yeni eğilimleri açıklama potansiyelini sorgulayarak, belirlemekte olan yeni olgulara ve eğilimlere işaret etmektedir. Başka bir deyişle, çalışmada göç hareketlerinde belirlemekte olan yeni olguların ve eğilimlerin yeni bir çerçeve ile ele alınıp alınamayacağı sorgulanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde tezde kullanılacak kavramsal çerçeve ve tezin sorunsalına yer verilecektir. Bölümde öncelikle tezin temel kavramlarını oluşturan düzenli-düzensiz göç/göçmen, geçici-kalıcı göç/göçmen ve göçmenlik-vatandaşlık kavramları incelenecektir. Ardından küreselleşme döneminde daha görünür hale gelen yeni göç güzergâhları ele alınacaktır. Bu güzergâhlardan Türkiye deneyimini yakından ilgilendiren Güney-Güney göçleri ile ilgili ayrıntılı bilgi verilecek, bu yöndeki hareketlerin kendine özgü tarafları tartışılacaktır. Son olarak Güney-Güney göçlerinde görülen temel özelliklerin Türkiye’ye yönelik göçlerde izlenip izlenmediği tartışılacak ve Türkiye deneyimi için açıklayıcı olduğunu düşünerek önerdiğimiz “yarı-düzenli” göçmen kavramı tanıtılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'ye yönelen göç hareketleri ve Cumhuriyetin kuruluşundan günümüzde kadar uygulanan göç politikaları ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Tarihsel süreçte Türkiye'nin göç politikalarında meydana gelen değişimlerin izi sürülerek, bu politikaların günümüze olan etkisi tartışılacaktır. Bölümde ayrıca birinci bölüme paralel olarak Türkiye'de göçmenlerin vatandaşlığa geçişi ile ilgili düzenlemeler de ayrı bir başlık altında incelenecektir.

Üçüncü bölüm de ikinci bölüm gibi Türkiye'ye odaklanmakta, bu kez içinde bulunduğumuz dönemde Türkiye'de göçü düzenleyen kurumsal yapı ve düzenli göçmenler konu edilmektedir. Bu amaçla mevcut durumda Türkiye'de göçü düzenleyen kurumlar incelenecek, yürürlükte olan yasaların hükümlerine göre düzenli olma yolları hakkında bilgi verilecektir. Bu bölümde ayrıca Türkiye'de düzenli göçmen olarak bulunan bazı gruplara ilişkin bilgi de sunulacaktır.

Özetlemek gerekirse ikinci ve üçüncü bölüm büyük ölçüde Türkiye'de göç ile ilgili makro alanda oluşturulan politikalara ve bu politikaları işlerliğe kavuşturan kurumlara odaklanmaktadır. Bilindiği gibi sosyal politika içerisinde “politika” ve “uygulama” alanı olmak üzere iki temel boyut vardır. Uluslararası göç konusunu sosyal politika açısından ele aldığımızda kapsamlı bir analiz yapabilmek için, hem politika hem de uygulama boyutunu incelemek gerekmektedir. Bu amaçla bu tez çalışmasında göç ile ilgili temel politikaların ne olduğuna ve uygulamada bu politikaların nasıl işlediğine eşit oranda yer verilmeye çalışılmıştır. İkinci ve üçüncü bölüm büyük ölçüde göç ile ilgili temel politikalar ve kurumlara yer verirken dördüncü bölümde, çeşitli aktörlerle görüşmeler yapılarak bu politikaların nasıl uygulandığı anlamaya ve analiz edilmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölüm çalışma için yapılan alan araştırmasının bilgilerinin ve bulgularının sunulmasına ve tartışılmasına ayrılmıştır. Mevcut literatürde, 1990'lardan bu yana Türkiye'ye yönelen göçleri yeni ve çeşitlenen göç yönleri üzerinden ve bu göç hareketlerine katılan grupların yasal statülerini de düzenlileşme eğilimi üzerinden inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. İlgili istatistikler ya da ikincil kaynaklar bu olguya ilişkin bir fikir verse de sadece ikincil kaynakların incelenmesi ile detaylı bir analiz yapılamayacağından konuyla ilgili bir alan araştırması yapılması gerekli

görülmüştür. Bu nedenle Türkiye’deki göçmenlerin düzenlilik süreçlerini anlamak için Şubat 2017-Kasım 2019 tarihleri arasında İstanbul ve Ankara’da yasal statü sahibi göçmenler, bu konuda yetkili kamu görevlileri ve danışmanlık şirketi temsilcileri ile yarı yapılandırılmış soru kağıdı kullanılarak görüşmeler yapılmıştır. Bunun yanı sıra konuyla ilgili farklı uzmanlık alanlarından ilgililerle de görüşmeler yapılmıştır. Tez çalışması için toplam 57 görüşme yapılmış ve 60 kişi ile görüşülmüştür.

Çalışmada Türkiye’de göçmenlerin düzenlilik statüsünün zor ulaşılan ve zor korunan bir statü olduğu görülmüştür. Göçmenler için özellikle düzenli çalışma hakkına erişim son derece kısıtlıdır. Farklı yollardan yasal statüye sahip olsalar da işgücü piyasasına çalışma izni ile girme olanakları son derece sınırlı olduğundan, göçmenler gerekli izinleri olmadan işgücü piyasasında yer almaktadır. Bu nedenle göçmenlerin büyük bölümü için yasal statünün, tam düzenlilikten ziyade kısmi bir düzenliliğe işaret eden “yarı-düzenlilik” olduğu ortaya çıkmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI DÜZENLİ GÖÇLERİ ANLAMAK VE

AÇIKLAMAK

İnsanların coğrafi bölgeler arasındaki hareketleri tarihin en eski dönemlerinden günümüze kadar devam eden bir olgudur. Basitçe “göç” olarak tarif edebileceğimiz bu hareketlilikler tarihsel süreçte farklı dönemlerde farklı biçimlere bürünmekte ve devletlerin uyguladığı politikaların da etkisiyle farklı kavramlarla sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmalar içinde, yakın dönemdeki önemli ve tartışmalı ayrımlardan biri “düzenli” ve “düzensiz” göç/göçmen kavramları ile ifade edilen ve göçmenlerin yasal statüsüne işaret eden ayrımlardır.

Bu çalışma küreselleşme döneminde Türkiye’de “düzenli/yasal statü sahibi” göçmenlerin hareketlerini konu edinmektedir. Düzenli göçlere ilişkin göç çalışmalarında ele alınan olgusal gelişmelerin ve geliştirilen teorik araçların sunulacağı bu bölümde ilk olarak tezde kullanılacak kavramlar tanıtılacaktır. Ardından tarihsel süreçte uluslararası düzenli göç hareketlerine kısaca değindikten sonra, içinde bulunduğumuz dönemdeki (küreselleşme dönemindeki) “yeni” göç hareketleri, değişen göç güzergâhları ve bu güzergâhlar içinde “Güney-Güney” göçleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Son olarak Türkiye’ye yönelik yeni göç akımları için açıklayıcı olduğunu düşündüğümüz Güney-Güney güzergâhındaki göçlerin temel özellikleri ele alınarak incelenecek ve bu akımlarda yine Türkiye örneği için açıklayıcı nitelikte olacağını öne sürdüğümüz “yarı-düzenlileşme” ve “yarı-düzenli” göçmen kavramı tanıtılacaktır.

I. Kavramsal Çerçeve: Göçmenlik-Vatandaşlık Yelpazesinde Değişen Statüler

Tez çalışması Kuzey-Güney akışının yanı sıra, esas olarak Güney-Güney koridorunda hareket eden göçmenlerin yasal statüsünü Türkiye örneği üzerinden ele almayı amaçlamaktadır. Tez başlığından da izleneceği gibi çalışmanın temel sorunsalı Türkiye’de düzenli göçün yönetimi ve Türkiye’de bulunan göçmenlerin düzenlileşme pratikleridir. Bu sorunsalı ele alırken kullanacağımız arka plan ise küreselleşme döneminde daha görünür hale gelen yeni göç yönlerinden Güney-Güney göçleri ve bu

göçlerin temel özellikleridir. Çalışmaya tezde kullanılacak kavramları açıklayarak başlamak yerinde olacaktır.

Uluslararası göç ve göçmen kavramları ilk bakışta basitçe tanımlanabilecek nitelikte kavramlar olarak görülse de, aslında göç olgusunun kendisi gibi oldukça karmaşık ve çok boyutludurlar. Uluslararası göç açıkça, ulusal sınırların ötesindeki insan hareketliliğini ifade etmektedir, ancak kimin göçmen olduğu ve kimin göçmen olmadığı zamana ve mekana göre değişir. Bazı ülkeler bir yıldan uzun süre yerleşenleri göçmen olarak tanımlarken diğerleri üç yıllık bir dönem belirler. Bazı ülkeler kendi toprakları üzerinde doğan kişileri otomatik olarak vatandaşlığa kabul ederken diğerleri bu kişileri göçmen olarak kabul eder (Lahav ve Messina, 2006:3).

Göçmen kavramına ilişkin farklı tanımlamaların varlığı ve göçmenlerin gittikçe artan çeşitliliği bu çalışmada göçmen olarak kimleri ele aldığımızı açıklamayı gerekli kılmaktadır. Öncelikle göç sürecinin öznelere olan göçmenlerin tarihsel süreçte uygulanan farklı politikalar dolayısıyla son derece farklı şekilde tanımlanan gruplar olduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla göçmen kavramını tanımlamak güç bir iştir. Bugün sayıları milyonlarlar ifade edilen bu grubun farklı amaçlarla ve farklı biçimlerde göç hareketine katılması tek bir tanım yapmayı güçleştirmektedir². Nitekim Uluslararası Göç Örgütü de uluslararası düzeyde kabul gören bir göçmen tanımı olmadığını belirtir ve son derece genel bir tanımlama yaparak göçmeni “maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek ve kendisinin ve ailesinin gelecekte beklenmesini arttırmak için başka bir ülke ya da bölgeye göç eden kişi” olarak tarif eder (IOM, 2009:22). Bu hareket ulusal sınırları aşacak şekilde yapıldığında ise yine karmaşıklık içeren bir uluslararası göçmen tanımı karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararası göçmenler, göç etme nedenine, süresine, kullandığı göç güzergâhına, yasal otorite karşısındaki durumlarına göre farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bu tezin konusu nedeniyle ve Güney-Güney koridorunda oluşan göç hareketlerinin temel özelliklerine paralel bir biçimde düzenli/düzensiz göç/göçmen

² Uluslararası Göç Örgütü 2019 yılında uluslararası göçmenlerin sayısını yaklaşık 272 milyon olarak tahmin etmektedir (IOM, 2019:2).

kavramı, geçici-kalıcı göç/göçmen kavramı ve yabancılık-vatandaşlık ikilemi üzerinde durulacaktır.

A. Düzenli-Düzensiz Göç/Göçmen Kavramları

Düzenli-düzensiz göçmen kavramlarını bu tezin temel kavramları olarak ele almamızın iki nedeni vardır: Birincisi, ileride ayrıntılı olarak ele alınacak olan Güney-Güney koridorunda oluşan göçlerin temel özelliklerinden birinin büyük ölçüde düzensiz göçlerden oluşmasıdır. İkincisi ise tezin bir Güney ülkesi olan Türkiye’de düzenli göçmenlere ve göçmenlerin yasal statüsüne odaklanmasıdır. Göç yönleri arka planında düzenli göçün yönetimi ve göçmenlerin yasal statüsünü ele alan bu çalışma Türkiye’deki Güney (ya da Kuzey) göçmenlerinin düzenlilik/düzensizlik yelpazesindeki yerini bulmayı amaçlamaktadır.

Uluslararası göç hareketlerini tarif etmek için başvuru düzenli/düzensiz göç kavramları göç literatüründe yakın zamanlarda kullanılmaya başlanmıştır. Esasen göç hareketleri için böyle bir ayrıma gidilmesi küreselleşme döneminde sayıları hızla artan düzensiz göçmenler nedeniyledir. Düzensiz göç/göçmen kavramı literatürde tartışılan bir kavramdır ancak bu kavramı kullananlar açısından, literatürde üzerinde fikir birliğine varılan tanım, bu göçmenlerin 3 temel özelliğine dikkat çekmektedir (Ghosh, 1998:3,4; Wilpert, 1998: 270; Baldwin Edwards, 1999:4; Jahn ve Straubhaar, 1999:18-19; Fargues, 2009:545):

- Bir başka ülkeye geçerken sınırları yasadışı ya da sahte belgelerle aşmak,
- Göç edilen ülkede sahip olunan oturma izni veya vize süresinden daha uzun süre kalmak,
- Çalışma iznine sahip olmadan işgücü piyasasında yer almak.

Düzensiz göçmenin bu tanımını tersten ele aldığımızda düzenli göçmen tanımı karşımıza çıkacaktır. Buna göre düzenli göçte birinci kriter sınır geçişleri ile ilgilidir. Düzenli göçmen olarak kabul edilmek için, vatandaşı olduğu ülkeden başka bir ülkeye geçerken sınırların yasal yollarla ya da geçerli belgelerle aşılması gerekir. İkinci kriter varılan ülkede kalış biçimini içerir. Başka bir ifade ile göçmen, göç ettiği ülkede sahip olduğu oturma izni süresi kadar ya da vize süresi boyunca bulunmalıdır. Son kriter ise

emek piyasasına ilişkindir. Göçmen, göç ettiği ülkede işgücü piyasasına girecekse bunu da yasal yollarla yapmalı, istihdam olanaklarından yararlanmak istiyorsa çalışma iznine sahip olmalıdır. Dolayısıyla düzenli göçmen göç sürecinin hiçbir aşamasında - başlangıcından sonuna kadar- düzensizliğe düşmemiş olan göçmen olarak tanımlanabilir.

Bu noktada hiç kuşkusuz, göç literatüründe sıkça kullanılan düzenli/düzensiz göç kavramsallaştırmalarının birbirinden ayrı ya da birbirine zıt olmadığı, aksine düzenlilik/düzensizlik arasındaki sınırın son derece muğlak/geçişken olduğu hatırlatılmalıdır. Örneğin, Reyhan Atasü-Topçuoğlu (2016) düzenli/düzensiz göçmen kavramsallaştırmasının son derece politik olduğunu vurgulamakta ve bu kavramların özellikle göç alan devletler ve uluslararası kurumlar tarafından oluşturulduğunun altını çizmektedir. Kuşkusuz düzenlilik/düzensizlik kavramları toplumsal değişimin ve dolayısıyla göç hareketlerinin belli bir dönemine ve belli dinamikler örüntüsüne işaret etmektedir ve sadece bu nedenle bile tartışmaya açıktır. Bununla birlikte bir kurum olarak devletin göçü yönetmesine odaklanan bu çalışmada düzenli/düzensiz göç kavramlarının kullanılmasının temel nedeni, devletin bir aktör olarak belirleyiciliğine vurgu yapmaktır.

B. Geçici-Kalıcı Göç/Göçmen Kavramları

Düzenli-düzensiz göçmen ayırımına benzer şekilde, göçmenlerin göç etme süreleri de üzerinde durulması gereken bir özelliktir³. Bu çalışma Türkiye’de yaşayan göçmenlerin yasal statüsü yanında, bununla da çok yakından ilişkisi olan/olabilen göçmenlerin kalıcı olma eğilimlerini de araştırdığından geçici-kalıcı göç kavramını ayrıca ele almakta fayda vardır.

Literatürde, göçmenin/göçün geçiciliği veya kalıcılığı, göçmenin göç ettiği ülkedeki kalış süresine bağlanmıştır (IOM, 2003: 9). Göçmenin daimi yerleşimini amaçlayan göç hareketleri kalıcı göç olarak tanımlanırken belirli bir süre ile sınırlı olarak göç etmesi ya da yasal düzenlemelerin belirli bir süre için yerleşime izin vermesi ise geçici göç kavramıyla ifade edilmektedir.

³ Güney-Güney göçüne ait özellikler bu bölümün “b” başlığı altında ele alınmıştır.

Çalışmada göçmenlerin göç etme süresini özellikle ele alarak vurgulamak istediğimiz bir konu da, bu sürenin göç yönleriyle yakından ilişkili olmasıdır. İlerleyen başlıklarda üzerinde durulacağı gibi Kuzey ülkelerine yönelen göçler daha çok yerleşme amacını taşıyan kalıcı göçler olarak ele alınırken, Güney ülkelerine yönelen göçlerin daha kısa süreli, geçici göçlerden oluştuğu kabul edilmektedir. Göç süresinin Kuzey ve Güney ülkelere göre değişmesinin bir nedeni göçmen tercihleri iken, diğer önemli neden Güney ülkelerinin kalıcı göçü engelleyen politikalara ve mekanizmalara sahip olmasıdır (Melde ve diğ., 2014:10). Özellikle “yabancılar”/göçmenlere kapalı ülkelerde, göçmenlere sürekli yenilenmesi gereken kısa süreli izinlerin verilmesi geçici göçün bir göç politikası olarak benimsenmiş olduğuna işaret eder. Başka bir deyişle, göçmenlere verilen yasal izinlerin kısa süreli olması, onları geçici tutma isteğinin bir yansıması olarak yorumlamak mümkündür.

Göçün geçici veya kalıcı olması göçmenlere uygulanacak sosyal politikalar açısından da önemlidir. Göçmenler pek çok ülkede yerlilerden/vatandaşlardan farklı hukuksal düzenlemelere tabidir ve onlara kıyasla farklı sosyal politika önlemleri şemsiyesi altında tutulurlar. Hedef ülkenin hükümetleri göçmenleri ya da belirli bir göçmen grubunu “geçici” olarak gördüğünde/kabul ettiğinde onları topluma entegre etmeyle ilgili süreçleri kolaylıkla göz ardı edebilmektedir. Örneğin mevcut çalışmalar II. Dünya Savaşından sonra Avrupa’ya yönelen işçi göçlerinin başlangıçta geçici görülmesi dolayısıyla, bu göçmenlerin topluma entegre edilmesi için çok az çaba sarf edildiğini göstermektedir (King ve Collyer, 2016:175; Hammar, 1990:44). Entegrasyona dönük girişimler ve uygulamalar ancak Avrupa’daki göçmen işçilerin kalıcı olduğunun anlaşılmasının ardından başlamıştır. Benzer bir örnek Türkiye’den de verilebilir. Türkiye’nin 2011’den bu yana ev sahipliği yaptığı Suriyeliler için uygulanan uyum politikalarının sınırlı kaldığı bilinmektedir. Çünkü Suriyeliler Avrupa’ya göç eden işçiler gibi geçicilik çerçevesinde tanımlanmış, “misafir” olarak kabul edilmiş ve kendilerine verilen yasal statü de buna paralel bir şekilde “geçici koruma” olmuştur⁴.

Kısaca özetlemek gerekirse göç hareketleri açısından göçün süresi araştırmalarda daha fazla dikkate alınması gereken önemli bir husustur. Özellikle Güney

⁴ Türkiye’ye yönelik Suriye göçü ikinci ve üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

lkelerindeki göçmenlerin kalıcılıktan ziyade geçicilikle karakterize edilmesi, Güney-Güney gçlerini ele alan bu çalışmada, göçmenlerin g sürelerini ayrıca ele almayı gerekli kılmaktadır.

C. Göçmen/Yabancı-Vatandaş Ayrımı ya da İkilemi

Yabancı-vatandaş ikilemi, bir Güney lkesi olan Türkiye’de göçmenlerin yasal statüsüne odaklanan bu çalışmada kullanacağımız bir diğer kavram setidir. Yasal statü sahibi göçmenlerin çeşitli yollarla vatandaşlığa geçişi bu tezin tartişma konularından birini oluşturduğu için, bu ikileme kavramsal çerçevede değinmemiz gerekmektedir.

Vatandaşlık kavramının kökeni Antik Yunan’a kadar dayansa da, vatandaşlığın g çalışmalarında ele alınıp incelenmesi çok daha yenidir. Bugün tartiştığımız modern anlamdaki vatandaşlığın ancak 19. yüzyılda, ulus-devletlerin sınırlarının belirginleşmesiyle ortaya çıktığı bilinmektedir (Castles ve Davidson, 2000:35,36; Kadioğlu, 2012:169). Modern Avrupa devletlerinin sınırlarının belirginleşmesi, bu sınırların içindeki kişileri “vatandaş”, diğerlerini “yabancı” olarak ayırmış; sınır geçişlerinde kullanılacak pasaport ve benzeri belgeleri ve “yabancılara” verilen oturma ve çalışma izinlerini ortaya çıkarmıştır (İçduygu, Erder ve Gençkaya:2014:13).

Vatandaşlık en basit anlamıyla bir ulus-devlete bağlılık olarak tanımlanan, bireyin devletle olan ilişkisinde sahip olması gereken hakları ve yerine getirmesi gereken yükümlülükleri ifade eden (Hammar, 1990:3) bir kavramdır. G bağlamında ele alındığında ise, “belirli bir devletle olan farklı ilişkilerinden ötürü, vatandaş olanlar ile yabancı olanlar arasındaki ayrımı” ifade eder. (Bauböck ve diğ., 2006:67). Burada “yabancı” ulus-devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişidir. Uluslararası sınırları geçen göçmenler de pek çok ülkede göçmen yerine “yabancı” kavramı ile tanımlanmaktadır.

Çalışmada yabancı-vatandaş ikilemini ayrı bir başlıkta ele almamızın nedeni, bu statülerin bireylerin sahip oldukları/olacakları haklar üzerinde doğrudan etkili olmasıdır. Hannah Arendt’in (2018: 256-314) de işaret ettiği gibi, ulus-devletlerle çevrili bir dünyada bir devletin yesi olma doğrudan insan haklarına ulaşma ve onları kullanma olanağı vermektedir. Arendt günümüz dünyasında insan haklarının vatandaşlık

haklarıyla eşdeğer haline geldiğine vurgu yapar. Dolayısıyla insan haklarının kullanılabilmesi için bireylerin bir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olması gerekir. Bu bağlamda ulus-devlet sınırları içerisinde yaşayan ve o devletle vatandaşlık bağı olmayan kişiler, başka bir deyişle yabancılar ya da göçmenler, çeşitli hak kısıtlamaları ile karşı karşıya kalmaktadır. Arendt'e benzer şekilde Ronaldo Munck (1995: 314) da göçmenlerin ulusal sınırları geçer geçmez vatandaşlık haklarını yitirdiğini belirtmektedir. Özellikle bulundukları ülkede düzensiz statüde olan göçmenler hukuki olarak var olmadıklarından temel insan haklarına da ulaşamamaktadır. Bu anlamda Arendt'in vatansız kişiler için kullandığı "haklara sahip olma hakkı" düzensiz göçmenler için de geçerli ve açıklayıcıdır (Arendt, 2018: 256-314).

Yabancılık-vatandaşlık ikilemi ile göç yönleri arasındaki ilişki ise göçmenlerin göç ettikleri ülkede sahip oldukları hakların, göç edilen ülkeye göre büyük farklılıklar göstermesinden kaynaklanır. Gelişmiş Kuzey ülkelerinde göçmenler kapsayıcı sivil, sosyal ve -bazı ülkelerde- siyasal haklara sahiptir. Örneğin Yasemin Nuhoğlu-Soysal (1994) Avrupa'daki misafir işçilerin konumlarını incelediği çalışmasında, göçmenlerin vatandaş olmadan vatandaşlık haklarını pratik ettiklerini belirtmektedir. Misafir işçiler refah hizmetlerine, eğitime ve işgücü piyasasına erişebildikleri, sendikalara katılarak çalışma hayatına ilişkin hakları toplu bir şekilde savunabildikleri ve bazı yerlerde siyasi bir hak olarak oy kullanabildikleri için fiili olarak vatandaşlık haklarından yararlanmaktadırlar (Tambini, 2001:200,201). Ayrıca Kuzey ülkelerinin birçoğunda, kuralları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, düzenli ikamet ve çalışma göçmenleri vatandaşlığa götürebilmektedir (Castles ve Davidson, 2000: 87).

Gelişmekte olan Güney ülkelerinde ise bu konuda farklı bir tablo karşımıza çıkar. Bu ülkelerde göçmenlerin hakları Kuzey ülkelerine kıyasla daha sınırlıdır. Üstelik, literatürde vurgulandığı gibi Güney ülkelerindeki göçmenlerin çoğu düzensiz statüdedir. Bu ülkelerde geniş sivil ve sosyal haklara sahip göçmenlerin sayısı oldukça sınırlıdır ve bu haklar göçmenlere çoğunlukla geçici süreliğine tanınmıştır. Siyasal haklar ise zaten yoktur.

Özetlemek gerekirse, göçmenlerin/yabancıların sahip olacağı haklar bakımından nereye göç ettikleri, bir başka deyişle göç yönlerinin önemi yabancılık-vatandaşlık

ikileminde de karşımıza çıkmaktadır. Bir Güney ülkesi olarak Türkiye’de vatandaşlık ve göç tartışmaları ikinci bölümde ele alınmıştır.

II. Tarihsel Süreçte Uluslararası Düzenli Göçler ve Yeni Eğilimler

A. Tarihsel Süreçte Düzenli Göçler

İnsanlar ilk çağlardan bu yana çeşitli sebeplerden ötürü göçer vaziyette olmuştur. Tomas Hammar (1990:42) insanlık tarihi ile eş değer olan bu hareketlerin devletlerin uyguladığı göç politikalarına bağlı olarak tarihsel süreç içerisinde çeşitli dönemlere ayrılarak incelenebileceğini belirtmektedir. Buna göre, ulus-devletlerin göç hareketlerine yönelik uyguladığı politikalar, bu hareketlerin farklı sınıflandırmalar ve kavramlarla ifade edilmesini beraberinde getirmiştir. Bu başlık altında tarihsel süreçteki önemli göç hareketleri ele alınacak ve bu tarihçe düzenlilik-düzensizlik, geçicilik-kalıcılık, göçmenlik-vatandaşlık kavramlarının da izini sürmede yardımcı olacaktır.

Göç hareketleri her ne kadar insanlık tarihi ile eş olsa da, çalışma amacıyla gerçekleşen göçler, başka bir deyişle emek göçleri tarihinin 16. yüzyıla kadar uzandığını görüyoruz (Toksöz, 2006:11,12). Douglas Massey’in (1999:34) “merkantilist dönem” olarak adlandırdığı 1500 ile 1800’lü yılları kapsayan dönemde göçler, sömürgecilik ve merkantilist kapitalizm altında gerçekleşen ekonomik büyüme süreçlerinden kaynaklanmıştır. Batı Avrupa’nın sömürgeci devletleri, uluslararası ticarete kullanmak üzere 17. yüzyılın başından itibaren Kuzey ve Güney Amerika, Afrika ve Asya’daki çeşitli ürünleri yağmalamaya başlamıştır. Ticarete konu olan ürünlerin elde edilmesinde sömürgelerdeki üretimin örgütlenmesi gerekmektedir ve bu örgütlenme de büyük ölçüde köle emeğini gerekli kılar. Bu nedenle 1550’li yıllardan itibaren Afrika’dan Karayipler’e plantasyonlarda çalıştırılmak üzere köleler götürülmeye başlanmıştır. Bu dönemde Afrika’dan Kuzey ve Güney Amerika’ya zorla götürülen kişilerin sayısının yaklaşık 15 milyon olduğu belirtilmektedir (Toksöz, 2006:12). Görüldüğü gibi, kapitalizmin ortaya çıkışına zemin hazırlayan sermaye birikiminin sağlanması büyük oranda emeğin zorla göç ettirilmesine dayanmaktadır. Büyük ölçüde köle ticaretine dayanan bu ilk dönem, emek göçleri açısından “zorunlu göçler” olarak nitelendirilir.

19. yüzyıla gelindiğinde ise etnik ve kültürel birlik üzerine kurulmaya başlanan ulus-devletler göç hareketlerini düzenlemeye başlamış, pasaportlar, vizeler, sınır kontrolleri ortaya çıkmıştır (Akalın, 2012:93-94). Bu nedenle Hammar (1990:42-44) bugünkü anlamda üzerinde durduğumuz uluslararası göç hareketlerinin 19. yüzyıl içinde belirginleşen bir olgu olduğunu vurgulamaktadır.

19. yüzyıl ortasında benimsenen liberal ekonomi politikaları, merkantilist politikaların oluşturduğu engelleri ortadan kaldırmış ve serbest nüfus dolaşımını da içeren sistematik bir serbest ticaret politikası uygulanmaya başlamıştır (Hammar, 1990:42). Ekonomik küreselleşmenin ilk dönemi olarak tarif edebileceğimiz bu dönemde, mal, sermaye ve hammadde dolaşımı yanında büyük çaplı insan hareketliliği de görülür (Massey, 2003:2-3) ve bu dönemde gerek Avrupa-içi gerekse denizaşırı ülkelere yapılan göçler herhangi bir kurala tabi değildir. Örneğin en önemli göçmen ülkelerinden olan Amerika Birleşik Devletleri'ne göç 1920'lere kadar serbesttir (Castles ve Miller, 2008:78). İnsan hareketliliğinin Batı'da herhangi bir kısıtlamaya tabi olmamasından ötürü, bu dönem, göç hareketlerinin serbest olduğu dönem olarak da tanımlanır.

Bu dönemdeki göç hareketlerinin çoğunluğu Batı Avrupa'dan Arjantin, Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda ve Birleşik Devletler gibi ülkelere doğru yönelmiş (Massey, 1999:34), yaklaşık 45 milyon insan kıta değiştirerek, yeni yaşamlar aramak üzere Avrupa'yı terk etmiştir (Stalker, 1994:13, Massey, 2003:1-2). Bu dönemde, denizaşırı ülkelere doğru yaşanan göçün yanında Avrupa kıtası içerisinde de büyük göç dalgaları görülür. Yeni kıtalara göç eden Batı Avrupalı emeğin yerini almak üzere, Polonya, İtalya, İspanya, İrlanda gibi ülkelerden işçiler, sanayide ve tarımda çalışmak Kuzey Avrupa'ya göç etmiş, bu işçiler özellikle İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Kuzey Avrupa ülkelerinin sanayileşme sürecinde önemli rol oynamıştır. (Castles ve Miller, 2008:80-86). Dolayısıyla, bugün "gelişmiş" olarak tarif edilen birçok ülkenin gerek kurulmasında, gerekse kalkınmasında göç hareketlerinin ve göçmen emeğinin önemli bir yeri olduğu görülmektedir.

Uluslararası göç hareketleri açısından inceleyeceğimiz bir diğer dönem iki dünya savaşı arasındaki dönemdir. Savaşlar, yaşanan ekonomik durgunluk ve kriz nedeniyle

bu dönemde göç hareketlerinin azaldığı görülür (Castles ve Miller, 2008: 86). Özellikle Büyük Buhran'ın başlaması uluslararası göç hareketlerini neredeyse durma noktasına getirmiştir (Massey, 2003:3, Massey ve diğ., 1998:2). Yaşanan ekonomik kriz büyük çaplı işsizliğe neden olmuş bu nedenle yerel işgücü piyasasını “yabancı” rekabetinden korumak için birçok ülke sınır kontrollerini arttırmıştır (Hammar, 1990:43). Ayrıca bu dönemde ulus kimliklerinin oluşmasıyla göçmenlere karşı artan düşmanlık da göç hareketlerinin yavaşlamasına neden olmuştur (Castles ve Miller, 2008:86).

İki dünya savaşı arasındaki dönemde meydana gelen göç hareketlerinin çoğunlukla mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin göçlerinden oluştuğunu görmekteyiz (Massey, 1999:34). Öyle ki Saskia Sassen (1999:96) 20. yüzyılın başlarında görülen bu hareketleri modern mülteci tarihinin başlangıcı olarak saymaktadır. Dünya savaşları büyük imparatorlukların dağılmasına neden olmuş, ülkelerin sınırlarını değiştirmiştir. Özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında, artan milliyetçilik akımının da etkisiyle, homojen ulus devletler oluşturma düşüncesi büyük çapta nüfus hareketlerine neden olmuştur. Kendilerine yeni bir yurt bulma amacıyla Yunan, Yahudi, Polonyalı, Bulgar, Sırp, Türk kökenli nüfus grupları kitleler halinde göç etmeye başlamıştır (Abadan-Unat, 2006:48).

Bu dönemin başka bir özelliği, göç hareketleri ile ilgili düzenlemelerin ve sınırlamaların iyice belirginleşmesidir. 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın başlarında göç hareketleri konusundaki kısıtlamalar yukarıda da belirtildiği gibi, son derece düşük düzeydedir ve ülkeler arasında seyahat için vize ve benzeri belgelere ihtiyaç yoktur (Keely, 2009:25). Ancak I. Dünya Savaşı ile başlayan dönemde, göç hareketleri sınırlandırılmış ve belirli kurallara tabi olmuştur. I. Dünya Savaşı ile modern Avrupa devletleri sınır denetim mekanizmalarını ve toprakları üzerindeki kontrolü güçlendirmiş, savaşla birlikte birden bire pasaportlar istenmeye başlanmıştır (Sassen, 1999:77). İlk olarak 19. yüzyılın sonunda belirli ülkeler için başlamış olan seyahat yasakları, 20. yüzyılın başında kapsamı genişletilerek sürdürülmüştür. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri ilk olarak 1800'lü yılların sonunda Asya'dan gelen göçmenler için ülkeye serbest giriş politikasını terk etmiştir. Aynı şekilde Kanada da 1930 yılında Güney ve Doğu Avrupa'dan gelen göçmenler için sınırlayıcı göç politikaları uygulamaya

başlamıştır (Keely, 2009:25). Dolayısıyla modern anlamdaki uluslararası göç hareketlerine yönelik ilk kısıtlamalar 19. yüzyıl sonunda başlamış, I. Dünya Savaşı sırasında göçe yönelik kontroller artarak devam etmiştir.

II. Dünya Savaşının sona erişti incelediğimiz uluslararası düzenli göç hareketleri açısından bir başka dönemin başlangıcı olarak görülmektedir. 1970’li yıllara kadar devam eden bu göç hareketleri Batı Avrupa’daki hızlı ekonomik büyümeden kaynaklanır. 1950-1973 yılları arasında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) üyelerinin reel Gayrisafi Yurtiçi Hasılası (GSYİH) yıllık yaklaşık %5 oranında büyümüştür. Bu oranda büyüme Batı Avrupa’da bir işgücü açığı ortaya çıkarmış, bu işgücü de öncelikle sanayileşmesi Batı Avrupa’ya göre daha yavaş olan İtalya, İspanya, Portekiz gibi diğer Avrupa ülkelerinden karşılanmıştır. Ancak zamanla, göç veren bu ülkelerin zenginleşmesiyle, Batı Avrupa “işgücü ithali” konusunda farklı ülkelere yönelmiştir. Eski sömürge bağları dolayısıyla Fransa Kuzey Afrika’ya, İngiltere Karayipler ve Hint alt-kıtasına yönelirken, sömürge bağları bulunmayan Almanya ise işgücünü Yugoslavya ve Türkiye’den temin etmiştir. 1950-1973 yılları arasında Batı Avrupa’ya yaklaşık 10 milyon insanın göç ettiği bilinmektedir (Stalker, 1994:16-17; Stalker, 2002:153).

II. Dünya Savaşı sonrasında endüstrileşmiş Batı Avrupa ülkelerine doğru yaşanan uluslararası göç devletlerarası antlaşmalarla düzenlenen bir göç hareketidir. Bu dönemde Batı Avrupa ülkelerinin çoğu, başta Güney Avrupa olmak üzere birçok geliştirmekte olan ülkede göç ofisleri kurmuş, bu ülkelerle “işgücü ithali” için anlaşmalar imzalamışlardır (Van Mol ve de Valk, 2016:33; Castles ve Miller, 2008:95-103, Nuhoglu-Soysal, 1994:17-22). Dolayısıyla bu dönemdeki göç hareketleri büyük oranda devlet eliyle kontrol edilen düzenli göç hareketleridir. Akalın (2012:93,94) bu dönemi tanımlarken, ülke kapılarının açık tutulduğu ancak göç hareketlerinin kontrollü olarak yürütüldüğünü belirtmek için, “kontrollü ama açık kapı” tespitini yapmaktadır.

Batı Avrupa ülkeleri için II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomik büyümenin hızlandırıcısı olan göçmenler birçok ülke tarafından “geçici/misafir işçi” olarak görülmüştür. 1950-1970 arasında Avrupa’ya yönelen emek göçünün geçici olacağı, göçmenlerin er ya da geç menşee ülkelere döneceği varsayılmış, bununla

bağılantılı olarak bu dönemde göçmenlerin ev sahibi ülkeye entegrasyonu için özel çaba sarf edilmemiştir. Birçok ülkede göçmenlere de sunulması gereken barınma, eğitim gibi temel sosyal hizmetler/haklar uzunca bir süre ihmal edilmiştir (Hammar, 1990:44).

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'ya doğru yaşanan işçi göçünde göçmenlerin başlangıçta sınırlı hakları ve sosyal refaha çok az erişimleri olsa da göçün kalıcı olduğunun anlaşılmasının ardından bu durum değişmiştir. “Misafir işçi”lerin kalıcılığının anlaşılmasıyla göçmen kabul eden ülkeler, göçmenlere bir dizi hakkı tanımaya başlamışlar, sosyal sigorta düzenlemelerini, sağlık hizmetleri, iş kazaları, sakatlık, ölüm durumlarını da içine alacak şekilde genişletmişlerdir. Ayrıca göçmenlere doğum ve çocuk yardımı, işsizlik ve emeklilik hakları da tanınmıştır (Abadan-Unat, 2006:62,63).

Göçmen işçilerin sahip oldukları hakların genişletilmesinin yanı sıra çalışma ve oturma izinlerinin süreleri de zaman içinde uzatılmıştır. Örneğin Almanya'da göçün başlangıcında işçilere birer yıllık oturma ve çalışma izni verilirken 1970'lere gelindiğinde bu durum değişmiş, 5 yıllık çalışma izni olan göçmenlerin izinleri sonraki 5 yıl için uzatılmıştır (Münz ve Ulrich, 1997:79-82).

II. Dünya Savaşının ardından Avrupa'ya yönelen göç büyük ölçüde kayıtlı, düzenli ve istenen bir göç türü olsa da, göçmenler genellikle yerlilerin yapmak istemediği, düşük prestijli, düşük ücretli işlerde çalışmış, kötü koşullarda yaşamıştır. (Münz ve Ulrich, 1997:79; Berger ve Mohr, 2011:154-163). Bu durum hala devam etmekte ve bu nedenle Avrupa ülkelerinde göçmenlerin işgücü piyasasındaki bu dezavantajlı pozisyonlarını açıklamak üzere geliştirilen ve ileride de üzerinde durulacak olan ikili işgücü piyasası kuramı, günümüzde de özellikle Kuzey ülkelerine yönelen vasıfsız emek göçünü açıklama gücünü korumaktadır. Gülay Toksöz'ün de belirttiği gibi, gelişmiş ülkelerdeki tabakalı işgücü piyasasında göçmenler ağır çalışma koşullarının egemen olduğu “kötü” işleri yapan niteliksiz emeği oluşturur (Toksöz, 2006:56-57).

Batı Avrupa'da göçmenler zamanla kötü çalışma koşullarını iyileştirmek için sendikalara üye olmaya ve sendikalar aracılığı ile bazı sosyal ve siyasal hakları talep

etmeye başlamışlardır (Castles, Boothe ve Wallace, 1984:28-32). Toksöz (2006:60-61), göçmen işçilerin sendikalara üyeliklerinin zaman zaman yerlilerin önüne geçtiğini ve sendikaların düzenlediği bazı eylemlerde göçmenlerin başı çektiğini vurgulamaktadır.

Görüldüğü gibi, II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'ya doğru yaşanan göç düzenli göç hareketlerinden biridir. Ancak bu göç bilindiği gibi 1973 petrol krizi ile sona erecektir. 1970'li yıllardan sonra Avrupa ülkelerinde ekonomik büyümenin yavaşlamaya başlaması misafir işçilik programlarının kaldırılmasına gerekçe oluşturmuştur (Akalın, 2012:98). 1970'li yıllardan itibaren ülkelerin göçmen kabul etme politikaları köklü bir değişikliğe uğramış, sınır önlemleri arttırılmıştır. Bu yıllardan sonra kapılarını göçmen işçilere kapatan Avrupa, “misafir işçiler”in kendi ülkelerine dönmeleri için çeşitli politikalar izlemiştir. Ancak bu işçilerin çoğu geri dönmemiş, hatta zamanla göç ettikleri ülkenin yurttaşlığını elde etmişlerdir. Kalan göçmenlerin yanı sıra, 1970'li yıllardan sonra Batı Avrupa'ya göç çoğunlukla aile birleşmeleri şeklinde devam etmiştir. Max Frisch'in sıkça referans verilen ve misafir işçi politikalarını eleştiren “biz işçi istedik ancak insanlar geldi” sözü Avrupa'daki göçmen işçilere yüklenen geçici statünün çarpıcı bir özeti niteliğindedir.

Özetlemek gerekirse, uluslararası göç hareketleri tarihsel süreç içerisinde uygulanan göç politikalarına bağlı olarak farklı şekillerde gerçekleşmiştir. Ulus devlet sınırlarının henüz tam olarak belirginleşmediği dönemde göç hareketleri kurallara tabi değildir ve yolculuğu finanse edebilen herkes için serbesttir ve mümkündür. Ancak ulusal sınırların belirlenmesi ve dünya savaşlarının etkisi ile devletler ülke sınırları içerisine kimin girip kimin giremeyeceği konusunda belirleyici ve söz sahibi olmaya başlamışlardır. Savaş sonrasında kapıların tekrar, ancak bu kez kontrollü bir şekilde, açıldığı görülür. Belirli kriterleri yerine getirebilen göçmenler bu kez yakalanan hızlı ekonomik büyümeye katkı yapacak kişiler olarak davet edilirler. 1970'li yıllardan sonra ise uluslararası göç hareketlerinin bir kez daha kısıtlanmaya başladığı bilinmektedir. 1970'li yıllardan sonraki göç hareketleri ise aşağıda ayrı bir başlıkta ele alınarak incelenecektir.

B. Yeni Göç Hareketleri ve Değişen Göç Güzergâhları

Uluslararası göç hareketleri açısından 1970’li yıllar ulus-devletlerin göç hareketlerine yaklaşımının değiştiği bir diğer dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kapitalizmin 1970’li yıllarda içine girdiği kriz bir yandan mevcut ekonomi politikalarını dönüştürürken diğer yandan gelişmiş ülkelerin göçmen politikalarında da köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu başlık altında 1970’li yıllarda başlayan, 1980’li yıllardan itibaren daha da görünür hale gelen ve tarihteki diğer göç hareketleri ile karşılaştırıldığında farklılaştığı, çeşitlendiği ve çoğaldığı görülen “yeni” göç hareketleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca, küreselleşme döneminde karşımıza çıkan yeni göç güzergâhları ve bu güzergâhlar arasında oluşan göç hareketlerinin temel özellikleri ele alınacaktır.

1980’li yıllar göç hareketleri açısından da farklı eğilimlerin ortaya çıktığı ve belirginleşmeye başladığı yıllardır. İçinde bulunduğumuz dönemi “göçler çağı” olarak tanımlayan Stephen Castles ve Mark Miller (2008:12-14) yeni dönemde göç hareketlerinin küreselleştiğini, hızlandığını, farklılaştığını, kadınlaştığını ve siyasallaştığını belirtmektedirler.

Küreselleşmenin göç hareketleri ve ulus-devlet üzerindeki etkilerinden biri, Türkiye deneyimi üzerinden de tartışıldığı (Erder, 2015) ve tüm araştırmacılar tarafından tespit edildiği üzere, göç veren pek çok ülkenin, göç alan ülkeye dönüşmesidir. Bir başka deyişle küreselleşme, göç hareketlerinin hedef ve kaynak ülkelerinin “göç alan ülke” “göç veren ülke” biçiminde sınıflandırmalarını geçersiz kılacak ölçüde çeşitlendirmiştir. Bugün pek çok ülkenin hem göç alan hem göç veren hem de transit ülke olma özelliklerini aynı anda taşıdığı bilinmektedir.

Küreselleşme ulus-devletlerin yanı sıra, göç hareketlerinin öznesi olan göçmenler üzerinde de radikal değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Göçmenlerle ilgili olarak karşımıza çıkan ilk değişiklik, ulus devletlerin göç politikalarının bir sonucu olarak farklı göçmen türlerinin ortaya çıkışıdır. Bir önceki başlıkta kısaca özetlendiği gibi 1980’li yıllar öncesinde dönemselsel olarak ulus-devletlerin göç politikaları değişse de, göç hareketleri büyük oranda “düzenli” hareketlerdir. Farklı bir deyişle, sınırlar

arasında hareket eden göçmenlerin resmi otoriteler karşısındaki hukuki durumu “yasal”dır. Ancak bu dönemde yükselen duvarlar, sıkılaştıran vize politikaları “düzensiz”, “mekik”, “transit” gibi farklı göç ve göçmen tanımlamalarını doğurmuştur. Russel King (2012:5) bu durumu küreselleşmenin ironilerinden biri olarak yorumlamakta ve malların sermayenin, bilginin, girişimciliğin ve medyanın sınırlar arasında rahatça dolaşmasına rağmen, üretim faktörlerinden biri olan emeğin hareketinin sınırlı olduğunu belirtmektedir. Buna dayanarak King, insanların göç etme konusunda yüz yıl öncesine göre daha az özgür olduğunu vurgulamaktadır (King, 2012:5).

Küreselleşmenin göç hareketleri üzerindeki diğer etkisi, bu harekete katılanların hem nicel olarak artış göstermesi hem de nitelikleri açısından farklılaşmasıdır. Bilindiği üzere küreselleşme döneminde, ulaşım ve iletişim teknolojisindeki ilerlemeler göç hareketlerini kolaylaştırmış, eskiye oranla çok daha fazla sayıda insanın göç etmesine ya da buna niyetlenmesine imkan tanımıştır. Ayrıca göçmenler yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, vasıf gibi sosyo-demografik özellikleri açısından da son derece farklılaşmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında göç hareketlerine katılanlar büyük ölçüde erkek işçiler iken, küreselleşme döneminde bu tablo değişmiş, gençlerin ve aktif özneler olarak kadınların göçmenler içerisindeki oranı artmıştır. Bunlara ek olarak mülteci ve sığınmacıların sayılarında da artış görülmektedir⁵. Artık hedef ülkeler 1970 öncesine göre çeşitlenen/farklılaşan göçmen profilleri ile karşı karşıyadır.

Küreselleşmenin göç hareketleri üzerindeki başka bir etkisi, göç güzergâhlarını çeşitlendirmesidir. Küreselleşme dönemi öncesinde göç hareketlerinin büyük çoğunluğunun gelişmekte olan ülkelere doğru, başka bir deyişle Güney-Kuzey ekseninde yaşandığı görülmektedir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi küreselleşme göç alan ülkeleri çeşitlendirmiş, eskinin “göç veren” olarak bilinen ülkelerini hedef ülkeye dönüştürmüştür. Buna bağlı olarak yeni göç güzergâhları ortaya çıkmıştır. Uluslararası Göç Örgütü’nün (IOM) 2013 yılında yayınladığı raporda, Güney-Kuzey göçünün yanında üç farklı göç yönünün daha var olduğu vurgulanmaktadır. Üstelik bunlar da son derece işlek göç güzergâhlarıdır. Rapor bu göç yönlerinin Kuzey-

⁵ UNHCR rakamlarına göre 2017 yılı sonunda dünya genelinde 24.4 milyon mülteci bulunmaktadır ki bu rakam tarihte mülteci sayısı için kaydedilmiş en yüksek rakamdır. Ayrıca 40 milyon ülke içi yerinden edilmiş insan, 3.1 milyon da sığınmacı bulunmaktadır. UNHCR, **Refugee Statistics**, <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/> (Erişim:05.04.2019).

Kuzey (yüksek gelirli bir ülkeden diğer yüksek gelirli bir ülkeye), Kuzey-Güney (yüksek gelirli bir ülkeden, daha düşük gelirli bir ülkeye) ve Güney-Güney (gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında) göç yönü olduğunu belirtir. Göç etme nedenleri genel olarak benzer olsa da bu göç yönlerinin her biri farklı özelliklere sahiptir ve hakim göç yönü olan Güney-Kuzey göçlerinden ayrılmaktadır.

Aşağıda, bu dört göç yönü üzerine kısaca bilgi verilecek, özel olarak Türkiye örneğini yakından ilgilendirdiği için, Güney-Güney göç güzergâhına odaklanılacaktır. Ancak onun öncesinde “Kuzey”i ve “Güney”i tanımlamak, bu sınıflandırma üzerine bilgi vermekte fayda vardır.

1. Kuzey ve Güney Tanımları

Bu çalışmada ülkeleri sınıflandırmak için kullanılan ve güncel bir sınıflandırma olan Kuzey-Güney sınıflandırılması kullanılacaktır. Ancak Kuzey-Güney sınıflandırmasından önce kullanılan bazı sınıflandırmalara kısaca değinmekte fayda vardır. Bilindiği üzere dünya genelindeki ülkelerin çeşitli kriterlere göre sınıflandırılması 19. yüzyıldan bu yana devam etmektedir. Kapitalizmin ortaya çıkışı ve yaygınlaşması bu tür sınıflandırmaları beraberinde getirmiş, kapitalizmin doğuşuna kaynaklık eden toplumlarda diğer toplumları anlamak üzere bir takım araştırma alanları geliştirilmiştir. 19. yüzyıl ve 20. yüzyıl başlarında “Şarkiyatçılık” önemli bir araştırma alanı olarak Batılı olmayan toplumlar hakkında, başka bir ifade ile Doğu toplumları hakkında bilgi üretmek üzere ortaya çıkmıştır (Hung: 2007:115). Dolayısıyla Doğu-Batı ayrımı ülkeleri/toplumları birbirinden ayırmak için kullanılan ilk sınıflandırmalardan biridir. Doğu-Batı büyük ölçüde Avrupa merkezli bir dünya sınıflandırmasıdır.

Merkez-Çevre sınıflandırması da kapitalist düzen içerisindeki toplumları gelişmişlik düzeyine göre ayıran başka bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada gelişmiş merkez ülkeler az gelişmiş çevre ülkeler üzerinde bir hegemonyaya sahiptir ve aralarında sömürü ilişkisi vardır. Immanuel Wallerstein’ın bu sınıflandırmasında merkez ve çevre ülkelerin yanında, merkez ülkeler tarafından sömürülen ancak zaman zaman çevre ülkeleri sömüren bir yapı olarak yarı-çevre ülkeleri de tanımlanmıştır (Wallerstein, 2014:59-64; Cirhinlioğlu, 1999:164-166).

Bir diğerk sınıflandırma Soğuk Savaş yılları boyunca kullanılan Birinci, İkinci ve Üçüncü Dünya ölkeleri sınıflandırmasıdır. Bu sınıflandırmada şüphesiz Birinci Dünya ölkeleri gelişmiş “Batı” ekonomilerine işaret ederken İkinci Dünya “Doğu Bloku” ölkeleri olarak da bilinen sosyalist ve komünist ölkeleri tanımlamak için kullanılmaktaydı. Dünyanın geri kalan coğrafyası ise bu sınıflandırmada Üçüncü Dünya olarak yer almıştı (Reuveny ve Thompson, 2008:2).

1989 yılında sosyalist sistemin çökmesi ve Sovyetler Birliğinin dağılmasının ardından bu sınıflandırma kullanışsız olmaya başlar. Sosyalizmin ortadan kalkması ile Soğuk Savaş döneminde İkinci Dünya ölkesi olarak sınıflandırılan bazı ölkeler Birinci Dünya ölkesine, bazıları ise Üçüncü Dünya ölkesine dönüşür. Böylesine bir dönüşümden bir süre sonra, daha basit bir kategorizasyon olarak Birinci Dünya ölkeleri Kuzey, Üçüncü Dünya ölkeleri ise Güney olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Reuveny ve Thompson, 2008:2). Dolayısıyla, zengin, gelişmiş ekonomiler ile daha fakir ya da gelişmekte olan ölkeler arasındaki ayrımın Kuzey-Güney biçiminde adlandırılması, 1960’lı yılların başlarına kadar uzansa da, 1989 yılında Berlin Duvarının yıkılmasının ardından literatürde sıkça kullanılmaya başlanmıştır (IOM, 2013:41).

Bu yeni sınıflandırmanın uygunluğunu, analiz açısından yararlılığını tartışmadan önce Kuzey-Güney teriminin, tıpkı öncesinde kullanılan Doğu-Batı terimleri gibi Avrupa merkezci olduğunu belirtmek gerekir (Castles ve Miller, 2008; 109). Ayrıca tüm ölkeleri Kuzey ya da Güney olarak iki kategoride ele almanın büyük bir genelleme olduğu ortadadır. Dolayısıyla ölkeleri Kuzey ve Güney olarak iki kategoriye ayırırken bu kategorilerin her birinin homojen olmadığı da vurgulanmalıdır. Bu metodolojik dezavantajlara rağmen bu çalışmada bu terimlerin kullanılmasının nedeni bu terimlerin genel kullanımın bir parçası haline gelmiş olmasıdır (IOM, 2013:41). Ayrıca, “Güney Sosyolojisi ve Türkiye’de Sosyoloji” isimli çalışmasında Ercüment Çelik (2018:21,22), ölkeler arasında küresel çapta Kuzey-Güney, Doğu-Batı, Gelişmiş-Az gelişmiş gibi ayrımlar yapan tanımlamaların oturmamış, değişken ayrımlar olmasına rağmen sosyal bilimler için gerekli olduğunu belirtmektedir. Bunun aksi, bir nevi zengin ve yoksul ölkeler arasındaki küresel eşitsizliği yok saymak olacaktır. Bunlara ek olarak, bu tür

sınıflandırmaların genel küresel eğilimleri daha iyi anlamayı sağladığını da (IOM, 2013:42) belirtmek gerekir.

Belirtilmesi gereken bir diğer nokta, Kuzey-Güney terimlerinin esasen coğrafi ayrımlara değil, ekonomik sosyal ve kültürel bölünmelere işaret ettiğidir (Castles ve Miller, 2008:209). Örneğin “Kuzey” olarak sınıflandırılan bazı ülkeler coğrafi olarak güneydedir (örneğin Avustralya). Bunun tam tersi de söz konusudur. Çünkü bu sınıflandırma aşağıda da açıklanacağı gibi coğrafi kriterden ziyade insani gelişme endeksi, gelişmişlik düzeyi ya da kişi başı milli gelir gibi kriterleri kullanır.

Son olarak, Kuzey ve Güney biçimindeki sınıflandırmaların uluslararası kuruluşlar tarafından üretilmiş olduğunun altı çizilmelidir. Burada belirtilmesi gereken, göç literatürünün bilimsel söylemler yanında kurumsal söylemlerle de beslendiğidir (Atasü-Topçuoğlu, 2016:2). Başka bir deyişle literatürdeki bazı sınıflandırmalar teorik, bazıları olguya dönük olabilir. Örneğin Max Weber’in *ideal tip*⁶ sınıflandırması teorik bir sınıflandırmadır ve bir teori geliştirerek o teori ile olguya bakar. “Kapitalist toplum” ya da “ulus-devlet” Weber’in ideal tipinde teorik bir sınıflandırma olarak karşımıza çıkar. Bunun yanı sıra doğrudan doğruya olgu üzerinden geliştirilen sınıflandırmalar ya da kavramlar da bulunmaktadır. Bu tip kavram ya da sınıflandırmalar bilim insanları ya da kurumlar tarafından üretilir. Atasü-Topçuoğlu (2016:2) kurumsal söylemlerin uluslararası kurumlar ve ulus-devletler tarafından üretilen yasal çerçeveler, raporlar ile somutlaştığını belirtmekte, bilim insanlarının araştırmalarda, kurumlar tarafından üretilen bu kavramları sıkça kullandıklarını ifade etmektedir. Bu çalışmada da kurumsal söylem olmasına rağmen sosyal bilimlerin terminolojisinde de yer edinen Kuzey ve Güney sınıflandırmasına başvurulacaktır.

a. Kuzey ve Güney Sınıflandırmaları ve Bazı Sınıflandırma Örnekleri

Güney-Güney göçü ile ilgili bütün araştırmalarda Güney’in ne olduğu, neye göre belirlendiği önemli bir tartışma konusu olmuştur. Açıkçası, bugüne kadar ülkelerin

⁶ İdeal tip; “verili bir toplumsal malzemenin belirli özelliklerini vurgulamak için oluşturulan, gerçekliğin hiçbir yerinde var olması gerekmeyen bir “saf tip”dir” (Giddens ve Sutton, 2016:1086). Kavramsal ya da analitik modeller olarak düşünülebilecek olan ideal tipler toplumsal gerçekliği daha iyi anlamak için üretilmiş araçlardır (Giddens, 2012:53).

Kuzey-Güney ayrımında en iyi şekilde nasıl sınıflandırılacağına dair bir anlaşmaya varılamamıştır (IOM, 2013:41). Hatta Güney ve Kuzey’i hangi ülkelerin oluşturduğu konusunda da farklı görüşler vardır. Çeşitli kuruluşlar belirli kriterler üzerinden ülkeleri Kuzey ülkeleri ve Güney ülkeleri olarak sınıflandırmakta, bu sınıflandırmalar, uluslararası ilişkiler, iktisat, sosyoloji, siyaset bilimi gibi sosyal bilimlerin farklı dalları tarafından kullanılmaktadır. Bu çalışmada Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü (UN DESA), Dünya Bankası (DB) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından hazırlanan ve sosyal bilimciler arasında da yaygın olarak kullanılan sınıflandırmalar ele alınacaktır.

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümünün (UN DESA) Sınıflandırması

UN DESA sınıflandırması ülkeleri “gelişmiş” ve “gelişmekte olan bölgelere” göre gruplandırmaktadır⁷. Gelişmiş bölgeler tüm Avrupa ülkeleri, Kuzey Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda ve Japonya’dan oluşmaktadır. Bu sınıflandırmada gelişmiş ülkeler terimi gelişmiş bölgedeki tüm ülkelere işaret eder. UN DESA sınıflandırmasında 56 ülke “gelişmiş bölge”de yer almaktadır. “Gelişmekte olan bölgeler” ise Afrika, Asya (Japonya hariç), Latin Amerika ve Karayipler ile Malenezya, Mikronezya ve Polinezya’dan oluşur. Bu bölgelerde bulunan ülkeler gelişmekte olan ülke olarak sınıflandırılmaktadır (UN, 2013). UN DESA sınıflandırmasında gelişmiş bölgelerde bulunan ülkeler Kuzey ülkeleri, gelişmekte olan bölgelerdeki ülkeler de Güney ülkeleri olarak gruplandırılır. Bu sınıflandırmada bazı OECD ülkeleri (Şili, İsrail, Meksika, Kore Cumhuriyeti ve Türkiye) ile OEDC üyesi olmayan yüksek gelirli bazı ülkeler (Bahreyn, Hong-Kong, Çin, Porto Riko ve Birleşik Arap Emirlikleri) Kuzey kategorisinde yer almaz. Bunun yerine Doğu Avrupa’daki bazı ülkeler (Belarus,

⁷ Gelişmiş ve gelişmekte olan bölge terimleri istatistiksel kolaylık sağlamak için kullanılmaktadır. Belli bir ülke veya bölgenin gelişim aşamasına ilişkin bir yargıyı ifade etmez (UN, 2013).

⁸ UN DESA sınıflandırmasına göre Kuzey ülkeleri şunlardır; Almanya, Arnavutluk, Amerika Birleşik Devletleri, Andorra, Avustralya, Avusturya, Belarus, Bermuda, Bosna Hersek, Bulgaristan, Büyük Britanya- İngiltere, Cebelitarık, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Eski Yugoslavya, Faeroe Adaları, Finlandiya, Fransa, Hırvatistan, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, Grönland, İzlanda, İrlanda, İtalya, Man Adası, Japonya, Kanada, Kanal Adaları, Karadağ, Kuzey İrlanda, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Makedonya Cumhuriyeti, Malta, Miquelon, Monako, Moldova Cumhuriyeti, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya Federasyonu, Saint Pierre ve San Marino, Sırbistan, Slovakia, Slovenya, Ukrayna, Vatikan Şehir Devleti, Yeni Zelanda ve Yunanistan’dır.

Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu ve Ukrayna gibi) Kuzey'in bir parçası olarak kabul edilir (IOM, 2013:43-44).

UN DESA ülkeleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere iki şekilde sınıflandırır da, UN DESA'nın bir alt kuruluşu olan Kalkınma Politikası Komitesi (CDP) Güney ülkeleri arasında “en az gelişmiş ülkeler grubu” tanımlaması yapmaktadır⁹ (UN, 2013). UN DESA sınıflandırması Birleşmiş Milletler istatistiklerinden elde edilen verilere dayanmaktadır ve zaman içinde çok değişmemiştir¹⁰ (IOM, 2013:43-44).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) Sınıflandırması

UNDP'nin sınıflandırması Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan İnsani Gelişim Endeksine (İGE) dayanmaktadır. İnsani Gelişim Endeksi, kişilerin ortalama yaşam beklentisi, eğitimsel kazanımları ve gelir düzeyleri gibi hem sosyal hem ekonomik kalkınma için referans niteliğinde olan göstergeleri tek bir istatistikte birleştirerek gelişimi ölçmenin bir yolu olarak kullanılmaktadır (IOM, 2013: 43). Daha açık bir ifadeyle, insani gelişme, ülkelerin sahip oldukları ekonomik zenginliklerden ziyade, ekonomik zenginliğin de bir parçası olarak insan hayatının zenginliğindeki ilerleme ile ilgilidir (Sen, 1999'dan aktaran Alonso ve diğ., 2014:23).

Bu sınıflandırmada ülkeler “çok yüksek insani gelişme”, “yüksek insani gelişme”, “orta düzey insani gelişme” ve “düşük insani gelişme”ye sahip olmak üzere 4 kategoriye yerleştirilir¹¹. “Çok yüksek insani gelişme”ye sahip ülkeler gelişmiş Kuzey ülkeleri arasında yer alırken, “yüksek”, “orta” ve “düşük” insani gelişme düzeyine sahip

⁹ En az gelişmiş ülkeler: Afganistan, Angola, Bangladeş, Benin, Butan, Burkina Faso, Burundi, Kamboçya, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Komor Adaları, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Cibuti, Ekvator Ginesi, Eritre, Etiyopya, Gambiya, Gine, Gine-Bissau, Haiti, Kribati, Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, Lesoto, Liberya, Madagaskar, Malavi, Mali, Moritanya, Mozambik, Mynmar, Nepal, Ruanda, Samoa, Sao Tome ve Principe, Senegal, Sierra Leone, Solomon Adaları, Somali, Güney Sudan, Doğu Timor, Togo, Tuvalu, Uganda, Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti, Vanuatu, Yemen, Zambiya.

¹⁰ BM, UN DESA ülke sınıflandırması için bakınız: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (Erişim: 06.02.2019).

¹¹ Sınıflandırmada 0.800 ya da daha yüksek insani gelişme oranına sahip ülkeler çok yüksek insani gelişme, 0.700-0.799 arasındaki bir orana ülkeler yüksek insani gelişme, 0.550-0.699 arasındaki bir orana sahip ülkeler orta düzey insani gelişme ve 0.550'den daha düşük orana sahip olan ülkeler de düşük insani gelişme gösteren ülkeler arasında sayılmaktadır (UNDP, 2018:17).

lkeler ise gelişmekte olan ülkeler yani Güney lkeleri grubunda yer alır¹² (Alonso, Cortez ve Klasen, 2014:24). 2018 yılında 59 ülke “ok yüksek insani gelişme” düzeyine ulaşmıştır.

Dünya Bankasının Sınıflandırması

Antonia Alonso Jose, Ana Cortez Luiza ve Stephan Klasen’in belirttiği gibi Dünya Bankası’nın sınıflandırması başlangıçta bu uluslararası kurumun operasyonel borç verme kategorilerine dayanmaktaydı. Başka bir deyişle bu sınıflandırma, önceleri ülkelerin finansman için “uygun”luğuna bağlıydı. İlerleyen dönemde Dünya Bankası ülkelerin ekonomik kapasitelerini dikkate alarak borç verme koşullarını tanımlamaya başlamıştır. Bu tanımlamada kişi başına düşen gayri safi milli hasıla bir ülkenin ekonomik kapasitesinin en geniş ölçütü olarak kabul edilir (Alonso, Cortez ve Klasen, 2014:13). Bu nedenle Dünya Bankası, lkeleri her yıl kişi başına düşen milli gelire göre sınıflandırmaktadır¹³. Sınıflandırmada lkeler yüksek, üst-orta, alt-orta ve düşük gelir grubu olmak üzere 4 gruba ayrılır; kullanılan para birimi ise ABD Dolarıdır¹⁴.

Dünya Bankası’nda ülke sınıflandırmaları, benzer ülke gruplarına ait verileri/bilgileri toplamak için kullanılır. Başlangıçtaki gibi bir ülkenin gelir kategorisi borç verme kararlarını etkileyen faktörlerden biri değildir. Her ülkede gelir artışı, enflasyon, döviz kurları ve nüfus değişimi gibi faktörler kişi başına gayri safi yurtiçi hasılayı etkilediğinden, her yıl 1 Temmuz günü sınıflandırma değişmektedir. Temmuz 2018 tarihi itibariyle kişi başına düşen GSMH’ya göre gruplar şu şekilde tanımlanmıştır: “Düşük gelir grubu”: 995 ABD Doları ya da daha düşük gelir seviyesine

¹² UNDP 2018 yılı ülke sınıflandırması için bakınız: UNDP, Human Development Indicators and Indicators, 2018 Statistical Update, 2018, s.22. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (Erişim: 07.02.2018).

¹³ Dünya Bankası bu sınıflandırmayı Atlas yöntemi kullanılarak hesaplanan kişi baş GSMH’ya göre yapar.

¹⁴ The World Bank, New Country Classifications by Income Level: 2018-2019 <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019> (Erişim: 06.02.2019).

sahip ülkeler, “Alt-orta gelir grubu”: 996-3,895 ABD Doları, “Üst-orta gelir grubu”: 3,896-12,055 ABD Doları, “Yüksek gelir grubu”: 12,056 ABD Doları ve yukarısı¹⁵.

Bu sınıflandırmada Kuzey yüksek gelir grubuna ait ülkelerden oluşurken; Güney üst-orta, alt-orta ve düşük gelir grubuna ait ülkelerden oluşur¹⁶. UN DESA sınıflandırmasına kıyasla DB sınıflandırmasında; Bahreyn, Barbados, İsrail, Hong Kong (Çin), Makao (Çin), Umman, Katar, Kore Cumhuriyeti, Kuveyt, Suudi Arabistan, Singapur, Birleşik Arap Emirlikleri gibi ülkeleri de içeren daha geniş bir Kuzey tanımı yapılmıştır. Buna karşın UN DESA sınıflandırmasında Kuzey grubuna giren Rusya, Ukrayna, Belarus, Moldova Cumhuriyeti gibi ülkeler Dünya Bankası sınıflandırmasında Güney grubunda yer almaktadır (IOM, 2013: 43).

Başlangıçta da belirtildiği gibi ülkeleri Kuzey ve Güney olarak iki kategoride ele almaya çalışan ve yaygın olarak kullanılan bu sınıflandırmalarda, Kuzeyi ve Güneyi hangi ülkelerin oluşturduğu sınıflandırmayı yapan kuruluşa göre değişmektedir. Bu sınıflandırmalar karşılaştırıldığında kişi başı milli gelir baz alarak sınıflandırma yapan DB, 81 ülkeyi içeren en geniş Kuzey tanımı yapan kuruluştur. Ancak bu kapsama rağmen UNDP’ye göre çok yüksek insani gelişim gösteren ve Kuzey kategorisinde yer alan bazı ülkeler (örneğin Rusya Federasyonu, Belarus, Romanya) DB sınıflandırmasında Güney kategorisinde yer almaktadır. Ayrıca bu kuruluşların yaptığı sınıflandırmalarda ülkeler temel olarak Kuzey-Güney olarak ayrılrsa da DB ve UNDP sınıflandırmalarında Güney ülkelerinin kendi içinde farklı şekilde sıralandığını görmekteyiz. DB’de Güney düşük gelir grubu, alt-orta gelir grubu, üst-orta gelir grubuna sahip olan ülkeler olarak ayrılırken, UNDP’ye göre düşük, orta, yüksek insani gelişmeye sahip olan ülkeler olarak ayrılmaktadır. Dolayısıyla göç dinamikleri açısından ülkeleri Kuzey ve Güney olarak sınıflandırırken akılda tutulması gereken en önemli husus, bu tür geniş gruplarda farklı sosyo-kültürel geçmişe ve göç deneyimlerine sahip birçok farklı göçmen gruplarının var olduğudur (IOM, 2013:42). Kaldı ki bu

15 The World Bank, New Country Classifications by Income Level: 2018-2019 <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019> (Erişim: 06.02.2019).

16 DB 2018 yılı ülke sınıflandırması için bakınız: World Bank Country and Lending Groups, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (Erişim 07.02.2018).

sınıflandırmaları yapan kuruluşlar da Güney'in kendi içinde farklı şekilde sınıflandırıldığını açıkça göstermektedir.

Tüm bunlara rağmen uluslararası kuruluşlar tarafından farklı kriterler kullanılarak yapılan ve buna bağlı olarak her bir kategoride farklı listeler sunulabilen ülke sınıflandırmaları içinde bu tez çalışması için önemli olan, her bir sınıflandırmada Türkiye'nin Güney ülkeleri arasında yer almasıdır. Ayrıca Türkiye'nin en çok göç aldığı ülkeleri incelediğimizde büyük çoğunluğunun (ilk on ülke dahil) yine Güney ülkeleri olduğunu görmekteyiz. Burada Kuzey'e göre daha heterojen bir yapıya sahip olan Güney'de Türkiye'ye yönelik göçün bir kısmının Türkiye ile aynı gelişme düzeyindeki ülkelere (örneğin; Azerbaycan, Çin, Türkmenistan gibi) ancak daha büyük bir kısmının Türkiye'ye göre daha az gelişmiş ülkelere (örneğin; Kırgızistan, Mısır, Suriye, Afganistan) kaynaklandığının altı çizilmelidir.

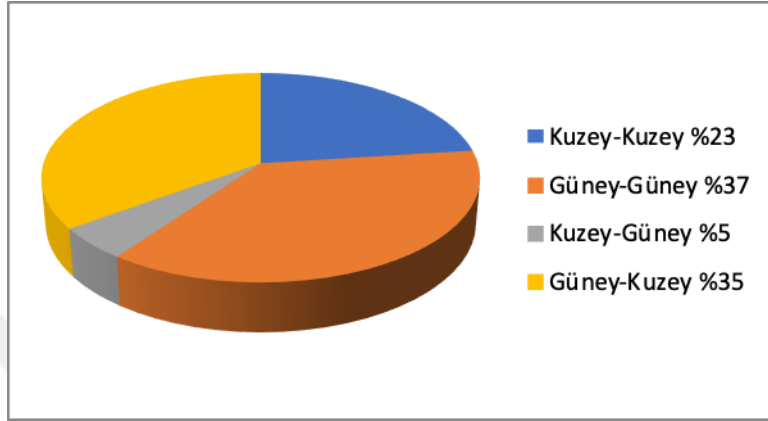
Büyük bir hızla değişen dünyada, ülke ekonomileri de aynı şekilde değişmektedir. Kuzey-Güney ayrımı bu değişme eğilimini tam olarak yansıtamasa da, göç akımlarını/yönlerini basitleştirmesi ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki göç örüntülerinin nasıl değişebileceğini göstermesi açısından politika yapıcıların dikkatini çeken önemli bir araçtır. Ayrıca Güney-Güney göçü gibi terimlerin kullanılması politika yapıcıların gelişmekte olan ülkeler arasında yoğun bir göç hareketi gerçekleştiğini kabul etmelerini sağlar ki bu da göç ve kalkınma tartışmalarını yeniden gözden geçirmeyi gerekli kılar (IOM, 2013:42).

2. Göç Yönleri ve Değişme

Küreselleşme döneminde yeni göç güzergâhlarının oluştuğunu belirtmiştik. Göçü tarihsel olarak kısaca ele aldığımız başlıkta da görüldüğü gibi küreselleşme dönemine kadar gerçekleşen önemli göç akımları gelişmekte olan ülkelere doğru, başka bir deyişle Güney-Kuzey doğrultusunda yaşanmıştır. Küreselleşme döneminde Güney-Kuzey doğrultusundaki göçler tüm göç hareketleri içerisinde hala yoğun şekilde kullanılan bir güzergâh olsa da, göçmenlerin çeşitlenmesi ve sayıca artması, göç politikalarının değişmesi/ sıkılaştırılması neticesinde farklı göç

yönleri de ortaya çıkmış ve dikkat çeker hale gelmiştir. Şekil 1 farklı göç yönleri ve bu yönde hareket eden göçmenlerin oranına ilişkin bilgi vermektedir.

Şekil 1. Farklı Göç Yönleri ve Bu Yönlerde Hareket Eden Göçmenlerin Yüzdeleri (2013)



Kaynak: Dünya Bankası, Migration and Development Brief 24, 2015 s.3

Şekil 1’den de izleneceği üzere bu yeni göç yönlerinden en önemlisi niceliksel olarak Güney-Kuzey koridorundan daha sık kullanılmaya başlanılan Güney-Güney göç güzergâhıdır. Bunun yanı sıra, Kuzey-Kuzey göç güzergâhı ve Kuzey-Güney göç güzergâhı da bulunmaktadır (IOM, 2013:25). 2013 Göç Raporunda belirtildiği gibi bu dört göç yolu bazı açılardan ortak özelliklere sahip olsa da, her birinin içinde önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca bu göç akımları bağımsız olarak tanımlansa da her birinin küresel göç sisteminin bir parçası olduğunun ve birbirleriyle yakından bağlantılı olduklarının altı çizilmelidir (IOM, 2013:48). Bu bölümde küreselleşme döneminde görünür hale gelen göç yönleri ile ilgili bilgi verilecek ve bu dönemdeki Türkiye deneyimini daha iyi anlayabilmek için Güney-Güney göç yönü üzerinde durulacaktır.

Güney-Kuzey Yönündeki Göç Hareketleri

Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru yaşanan göçü anlatan Güney-Kuzey yönündeki göç hareketleri, göç çalışmalarının büyük çoğunluğuna konu olan hareketlerdir. “Daha iyi yaşam arayışı” insanların temel göç etme nedeni olarak var sayıldığında, göçmenlerin Güney’e göre ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan daha gelişmiş olan Kuzey ülkelere yönelmesinin rasyonel bir davranış olduğu açıktır. Kaldı ki istatistikler incelendiğinde II. Dünya Savaşından günümüze kadar süren göç

hareketlerinin büyük çoğunluğunun gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru yaşandığı görülmektedir. Meksika'dan Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD), Türkiye'den Almanya'ya, Çin, Filipinler ve Hindistan'dan ABD'ye doğru yaşanan göçler, bu göç güzergâhında en çok kullanılan göç koridorlarıdır. Toplam göç hareketleri içinde Güney-Kuzey göçlerinin oranı, Şekil 1'de de gösterildiği gibi, Dünya Bankası Göç ve Kalkınma Raporunun 2013 yılı rakamlarına göre %35'dir (DB, 2015:3).

Göç literatüründe “göç alan ülkeler” olarak tanımlanan ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Kanada gibi ülkeler Kuzey ülkeleridir. Aynı şekilde geleneksel olarak göçe kaynaklık eden ülkelere bakıldığında neredeyse tamamının Güney ülkeleri olduğu görülür. Göç hareketlerini açıklamaya yönelik oluşturulmuş teorilerin çoğunluğu da Güney-Kuzey doğrultusundaki göç hareketlerini açıklamaktadır. Dolayısıyla en eski ve en çok kullanılan güzergâh olarak Güney-Kuzey göçlerinin göç literatüründe büyük bir hakimiyeti olduğu söylenebilir.

Küreselleşme döneminde ise bu tablo biraz değişikliğe uğramış ve çeşitlenmiştir. Bu dönemde bir yandan Güney-Kuzey göçleri devam ederken, diğer yandan ortaya çıkan farklı göç yönleri göç araştırmacılarının dikkatini çekmeye başlamıştır. Başka bir deyişle, küreselleşme döneminde göç sadece Güney-Kuzey fenomeni olmaktan çıkmıştır. Aşağıda ele alacağımız gibi, son dönemde ortaya çıkan yeni göç hareketleri göç güzergâhının çeşitlendiğini göstermektedir.

Kuzey-Güney Yönündeki Göç Hareketleri

Kuzey-Güney yönündeki göç hareketleri gelişmiş bir ülkeden, gelişmekte olan bir ülkeye doğru yaşanan göç hareketleridir. Bu yöndeki göç hareketleri giderek daha önemli hale gelse de Kuzey-Güney göçleri göç literatüründe ihmal edilen bir alan olarak karşımıza çıkar. Kuzey-Güney yolunda en çok kullanılan göç koridorları ABD'den Meksika'ya, Almanya'dan Türkiye'ye, Portekiz'den Brezilya'ya, İtalya'dan Arjantin'e doğru yaşanmaktadır. Bu yönde hareket eden göçmenler, toplam göç hareketleri içerisinde en düşük orana sahiptir. 7 milyon ila 13 milyon arasında göçmenin Kuzey-Güney doğrultusunda göç ettiği tahmin edilmektedir (IOM, 2013:53-55). Dünya

Bankası istatistiklerine göre Kuzey-Güney göçleri tüm güzergâhlar arasında %5’lik bir orana sahiptir (DB, 2015:3).

Çoğunlukla gelişmiş ülkelerden daha az gelişmiş ülkelere doğru yaşanan emekli göçleri göç literatüründe Kuzey-Güney göçlerinin önemli bir örneğini oluşturmaktadır. Gelişmiş Kuzey Avrupa ülkelerinden daha az gelişmiş Güney Avrupa ülkelerine ya da ABD’den Meksika’ya doğru önemli oranda emekli göçü yaşandığı literatürde vurgulanmaktadır. Bu göç güzergâhının bir diğer örneği gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere yaptığı doğrudan yabancı yatırımlar üzerinden izlenebilir. Bu tür yatırımlarda yönetici üst kadro genellikle menşei ülkenin vatandaşı olmakta, bu kişiler belirli süreliğine yatırımları yönetmek üzere gelişmekte olan ülkelere görevlendirilmektedirler.

Kuzey-Kuzey Yönündeki Göç Hareketleri

Kuzey-Kuzey yönündeki göç hareketleri, gelişmiş ülkelerin kendi aralarındaki göç hareketleridir. Bu göç yolunda en çok Almanya’dan ABD’ye, İngiltere’den Avustralya’ya, İngiltere’den Kanada’ya, Kore Cumhuriyeti’nden İngiltere’ye ve ABD’ye yönelen göç hareketleri görülmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği (AB) içindeki bazı güzergâhlar da Kuzey-Kuzey göçleri için örnek verilebilir. Diğer göç yönlerinin aksine Kuzey-Kuzey göç yönünde kadınların sayısı erkeklere göre daha fazladır. Dünya Bankası Göç ve Kalkınma Raporuna göre tüm göç güzergâhları içerisinde Kuzey-Kuzey yönünde hareket eden göçmenlerin oranı %23’tür (DB, 2015:3).

Güney-Güney Yönündeki Göç Hareketleri

Gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarındaki göç hareketleri olan Güney-Güney yönündeki göç hareketleri, son dönemde, tarihsel süreçte en çok kullanılan güzergâh olan Güney-Kuzey göç hareketlerini de aşarak, en yüksek orana sahip göç yönünü oluşturmuştur. Ukrayna’dan Rusya’ya, Rusya’dan Ukrayna’ya, Bangladeş’ten Hindistan’a, Kazakistan’dan Rusya’ya, Afganistan’dan İran’a doğru yönelen göçler Güney-Güney güzergâhındaki en önemli göç akımlarıdır (IOM, 2013: 62). Ayrıca Şekil 2’de görüleceği gibi, Birleşmiş Milletler’in 2017 raporuna göre Suriye’den Türkiye’ye doğru yaşanan ve 2019 yılı itibarıyla yaklaşık 3.5 milyon göçmenin katıldığı göç

hareketi tek bir ülke veya bölgeden, tek bir ülkeye doğru yaşanan en büyük beşinci göç hareketidir (UN, 2017a:14). Dolayısıyla Suriye’den Türkiye’ye doğru yaşanan göçler de Güney-Güney güzergâhındaki önemli göç hareketlerinden biri olarak görülmektedir. Dünya Bankası’nın 2015 tarihli Göç ve Kalkınma Raporuna göre Güney-Güney göçleri tüm göç hareketlerinin %37’ini oluşturmakta ve bu oran Güney-Güney güzergâhını en çok kullanılan güzergâh yapmaktadır (DB, 2015:3).

Güney-Güney güzergâhındaki göç hareketlerine ilişkin bu genel çerçevenin ardından bu göç yönünün kendine has özellikleri ve hakim göç güzergâhı olan Güney-Kuzey göçlerinden farklılaşan yönleri ilerleyen başlıklarda ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Bunun öncesinde uluslararası göçü açıklamak üzere oluşturulmuş mevcut göç teorilerinde göç yönlerinin izi sürülecektir.

a. Uluslararası Göç Teorileri ve Göç Yönleri: Mevcut Teorilerin Yeni Güzergâhlardaki Göç Hareketlerini Açıklama Kapasitesi

Göç literatüründeki mevcut uluslararası göç teorileri, göç hareketlerini farklı açılardan ele alarak, bu hareketlerin incelenmesi için çok yönlü bir çerçeve sunmaktadır. Ancak bu teoriler büyük ölçüde Güney-Kuzey ekseninde gerçekleşen göçleri açıklamak üzere geliştirilmiştir. Buna karşın dünya genelindeki göç hareketlerinin büyük çoğunluğunun Güney ülkeleri arasında gerçekleştiği son dönemde daha yüksek sesle tartışılan bir olgu olarak karşımızda durmaktadır. Mevcut göç teorilerinin Güney-Kuzey göçlerine odaklanan sınırlı çerçevesi ve hızla büyüyen bir Güney-Güney göçü göz önüne alındığında Aaron Ponce (2016:86) şu önemli soruya dikkat çekmektedir: “Güney-Kuzey yönündeki göç hareketlerini açıklamak üzere oluşturulmuş göç teorileri Güney-Güney göçünü açıklamakta uygun mudur?” Çalışmanın bu bölümünde hakim göç teorilerine kısaca değinilerek bu soruya cevap aranmaya ve göç yönlerinin göç çalışmalarına niçin daha çok dahil edilmesi gerektiği açıklanmaya çalışılacaktır.

Göç hareketlerini açıklamaya çalışan ilk teoriler bu hareketlerin iktisadi yönüne vurgu yaparak göçmenlerin, temelde maddi durumlarını iyileştirmek amacıyla göç ettiklerini savunurlar. Bu nedenle insanlar ücret düzeyinin düşük olduğu yerlerden yüksek olduğu yerlere göç ederler (Castles ve Miller, 2008:31; Abadan Unat, 2006:22;

Massey, 1999:35). *Neoklasik ekonominin makro ve mikro kuramı* göç sürecini iktisadi temeller üzerinden açıklayan yaklaşımların başında gelmektedir. Makro kurama göre göç sermaye ve emeğin coğrafi dağılımının eşitsiz olmasından kaynaklanır. Bu eşitsiz dağılım nedeniyle göçmenler çalışma koşullarının ve kazanılan ücretlerin daha avantajlı olduğu yerlere giderler (Massey ve diğ., 1993:433). Mikro düzeydeki analize göre göç bireylerin kar/zarar hesapları sonucu oluşur. Göçmenin amacı gelirini artırmak olduğundan göçmenler daha yüksek ücret sunan yerlere göç ederler. Göçün sadece bireyin değil, ailenin tüm fertlerinin kararı sonucu oluştuğunu savunan *Yeni Ekonomi Kuramı* ise bu şekilde alınan göç kararının hem beklenen geliri en üst düzeye çıkardığını hem de riskleri azalttığını ileri sürer (Castles ve Miller, 2008:31-33; Abadan Unat, 2006:22-25; Toksöz, 2006: 17-24).

Başka bir iktisadi göç teorisi olan *İkiye Bölünmüş Piyasalar Kuramı* uluslararası göç hareketinin sanayi toplumlarının işgücü talebinden ileri geldiğini savunur. İşgücü piyasasında bulunan ikili yapıda, yerli işçiler sermaye-yoğun birincil piyasalarda ileri teknoloji ile çalışan vasıflı işçilerdir. Bu yapıda göçmenler ise genellikle yerli işçilerin yapmak istemedikleri işlerde yani ikincil piyasa işlerinde çalışırlar (Piore, 1979: 35-43; Massey, 1999:37-38; Abadan Unat, 2006:22-25; Toksöz, 2006: 17-24). Başka bir ifadeyle bu teori göçün, sanayi ülkelerindeki işgücü talebinin bir sonucu olarak oluştuğunu belirtir. Uluslararası göçleri açıklamaya çalışan bir diğer iktisadi göç teorisi *Dünya Sistemleri Teorisidir*. *Dünya Sistemleri Teorisinin* temel hareket noktası gelişmiş sanayi ülkelerinin az gelişmiş ülkelerdeki doğrudan dış yatırımlarıdır. Kapitalizmin giderek yaygınlaşması ve çevre ülkelerdeki toprak, hammadde ve emeği kontrol altına alması, bu bölgelerde yaşayan küçük üreticilerin mülksüzleşmesine neden olmaktadır. Bu durum da çevre ülkelerden, merkez ülkelere olan göçü tetiklemektedir (Sassen, 1992: 130-135; Toksöz 2006, 18-19).

Literatürde uluslararası göçleri açıklamakta kullanılan bir diğer teori *İlişkiler Ağı Teorisidir*. Göçün toplumsal yönünü vurgulayan *İlişkiler Ağı Teorisi* göçün sürekliliği ve kendini yeniden üretmesi ile ilgilenir. Göçmenlerin geride kalan aileleri, akrabaları ve arkadaşları ile kurdukları bağları inceleyen teori, bu bağlantıların göç sürecini

kolaylaştırdığını, riskleri azalttığını ve bu ilişkilerin uluslararası göçleri özendirdiğini vurgulamaktadır (Abadan Unat: 2006:34; Toksöz: 2006:21).

Göç hareketlerini açıklamaya çalışan ve literatürde sıkça referans verilen uluslararası göç teorilerine kısaca yer verdikten sonra Ponce'un yönelttiği soruyu tekrar hatırlatmakta fayda vardır: Güney-Kuzey yönündeki göç hareketlerini açıklamak üzere oluşturulmuş göç teorileri Güney-Güney göçünü açıklamakta uygun mudur?

Ponce (2016:99-100) Güney-Güney göçü üzerine yaptığı çalışmada bu soruya hem evet hem hayır şeklinde cevap vermektedir. Yukarıdaki açıklamaların ardından Ponce'un cevabına katılmamak mümkün değildir. Göç teorilerinin her birinin Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göç hareketlerini açıklayıcı bir yönü olmakla birlikte bu teoriler büyük ölçüde Güney-Kuzey göçlerini açıklamak üzere oluşturulduklarından Güney-Güney göçlerinin daha fazla açıklama gerektiren bazı yönlerini karanlıkta bırakmaktadır. Ahmet İçduygu ve Damla Aksel (2015:9) de, göç teorilerinin 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerleşik göç akımları ile mücadele eden gelişmiş ülkeler tarafından Batı veya Kuzey bakış açısı ile yazıldığını vurgulamaktadır. Kuzey ülkeleri için geliştirilen bu teorilerin temel önermeleri Güney ülkelerinde de açıklayıcılığını korumaktadır. Ancak gözden kaçırılmaması gereken bu teorilerin Güneydeki ülkelere uygulanması sırasında Güney'in özgünlüğünün dikkate alınması gerekliliğidir. Örneğin göçmenlerin daha iyi yaşama koşulları için göç ettiğini savunan neoklasik teorinin öne sürdüğü gibi ülkeler ve bölgeler arasındaki ücret farklılıkları hala göçün oluşmasında önemli bir etkidir. Ancak Güney ülkelerindeki göçmenler göz önüne alındığında bu kişilerin daha iyi yaşama ve çalışma koşullarına kavuşup kavuşmadığı tartışmalıdır. Üstelik aşağıda ele alınacağı üzere göçmenlerin bir kısmı artık köken ülkeleriyle benzer ekonomik koşullara sahip ülkelere göç etmektedir. Göç hareketi sonrasında göçmenleri bekleyen tablo onların dünyanın hangi bölgesine göç ettikleri ile doğrudan alakalıdır. Bu nedenle göç hareketlerini, göç yönlerini göz önünde bulundurarak ele almak son derece önemlidir.

Aynı şekilde *İkili İşgücü Piyasası Teorisi* ve *Dünya Sistemleri Teorisi* de kapitalizmin yayılmacı doğası ile göç hareketleri ilişkisini ve gelişmiş ülkelerin göçmen işçilere olan talebini ortaya koyması açısından uluslararası göç hareketlerini açıklamada

önemli katkıları olan teorilerdir. Ancak bu teoriler Güney-Güney göç hareketlerini açıklamak için kullanılırken Güney'in özgünlüğü göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin Güney ülkelerinin işgücü piyasalarında Kuzey'e göre çok daha yaygın bir kayıt dışılık söz konusudur ve kayıt dışı çalışanlar arasında sadece göçmenler değil, o ülkenin vatandaşları da bulunmaktadır. Ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi bu teorilerin temel varsayımı göçün gelişmekte olan çevre ülkelerden gelişmiş merkez ülkelere doğru olduğudur. Buna karşın gelişmekte olan Güney ülkeleri bugün çok sayıda göçmen için sadece geçiş ülkesi ya da geçici olarak göç edilen yerler değil, tam tersine hedef ülkeler haline dönüşmüştür. Bu durum bize bir kez daha Güney-Güney göçü ile ilgili ayrıntılı bilgi edinmenin gerekli olduğunu göstermektedir.

İlişkiler Ağı Teorisi, göçün başlangıcı için göçmenlerin sahip oldukları ağların önemine dikkat çekmektedir. Kuşkusuz bu ağlar Güney-Güney göçlerinin bir bölümünün başlangıcı için de açıklayıcılığa sahiptir. Ancak günümüz koşullarında göçün neden oluştuğunu açıklamak bize göç hareketlerini tam olarak anlayabilmek için net bir tablo sunmamaktadır. Bu göçlerin hangi yönde oluştuğu, göç edilen yerdeki çalışma ve yaşama koşulları daha fazla tartışılması gereken alanlardır. Bu nedenle dünya genelinde uluslararası göçün büyük bir bölümünü oluşturan Güney-Güney hareketleri üzerine daha fazla bilgi üretilmesi gerekmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, mevcut teoriler Kuzey'e yönelik göç akımlarını açıklamak üzere oluşturulmuş olsalar da, teoriler genellemelere dönük olduğundan, Güney ülkelere yönelen göç akımları için de açıklayıcılığını korumaktadır. Ancak burada mevcut göç teorilerini Güney'e uygularken, Güney'in özgün yönlerinin dikkate alınması gerektiğinin altı bir kez daha çizilmelidir. Bu nedenle bu tez çalışmasında Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göç hareketlerinin temel özelliklerini ayrıntılı olarak ele almak bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde sadece göç literatürünün değil, medyanın da odağı Güney-Kuzey göçleri üzerindedir. Bununla birlikte ileride de değinileceği gibi artık milyonlarca insan Güney ülkeleri arasında hareket etmektedir. Bu göç hareketine katılan göçmenlerin deneyimlerinin incelenmesi ve bu göç türü ile ilgili ayrıntılı bilgi üretilmesi, günümüzde gittikçe karmaşıklaşan göç olgusunun daha kapsamlı bir biçimde analiz edilebilmesini sağlayacaktır. Bir sonraki

başlıkta tezin arka planını oluşturan Güney-Güney güzergâhındaki göç hareketlerinin temel özellikleri ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

b. Küreselleşme Döneminin Göç Güzergâhı: Güney-Güney Göçleri

Güney-Güney göçleri bir politika (policy) ve araştırma alanı olarak son on yılda üzerinde çalışılmaya başlanmış bir konudur (Campillo-Carrete, 2013:7). Dolayısıyla uzun bir geçmişe sahip olan göç hareketleri ile karşılaştırıldığında, son yıllarda çalışılmaya ve tartışılmaya başlaması nedeniyle göç literatürü içerisinde oldukça yeni bir tartışma alanı olduğunun belirtilmesi gerekir.

Öncelikle, bu çalışmada Güney-Güney göçlerinin neden ayrı bir şekilde ele alınma ihtiyacı duyulduğunu açıklamak gerekir. Göç araştırmacılarının sıklıkla vurguladığı gibi göç, çok yönlü bir süreç ve oldukça karmaşık bir olgudur. Dolayısıyla genel olarak göçlerden bahsettiğimizde kimin, hangi nedenden dolayı göç ettiği kadar, bu hareketlerin nereden nereye yapıldığı da son derece önemlidir. Elbette göç güzergâhlarının ayrı ayrı ele alınması her birinin birbirinden bağımsız olduğu gibi bir yanlış anlaşılmaya sebep olabilir. Burada yukarıda bahsedilen dört göç güzergâhının bir bütünün parçası olduğu vurgulanmalıdır. Ancak bütün olarak göç hareketlerini daha iyi anlayabilmek için, bütünü oluşturan parçaların ayrı ayrı incelenmesi konuyu çok daha anlaşılır kılacağından, bu hareketlerin ayrı bir şekilde incelenmesi son derece önemlidir. Aksi takdirde Güney-Güney göçünün diğer göç yönlerinden farkını, varsa özgünlüklerini tespit ve analiz etmek mümkün olmayacaktır.

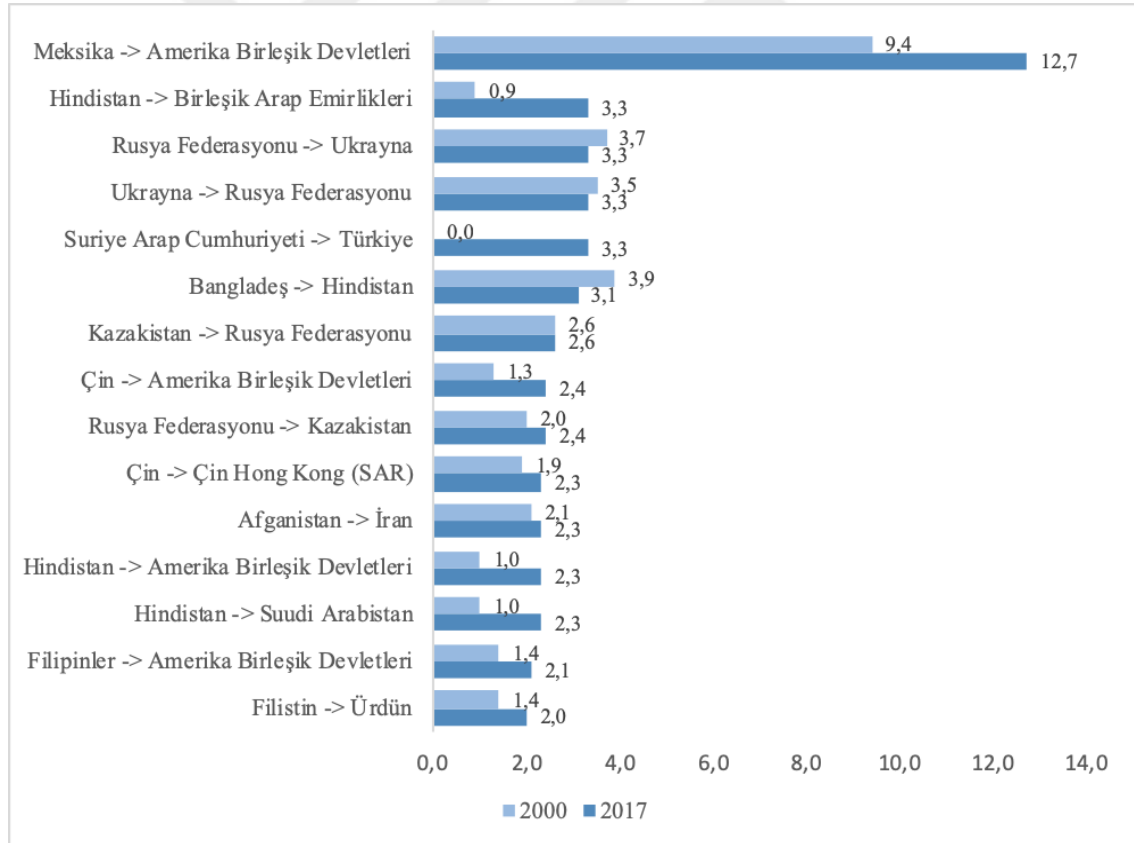
Güney-Güney göçlerinin öne çıkan farklı özellikleri bu konu üzerine eğilen araştırmalarda Güney-Kuzey göçleri ile karşılaştırılarak ele alınmıştır. Bu araştırmalarda, Güney ülkelerine yönelen Güney göçmenlerinin durumu, Kuzey ülkelerine yönelenlerle karşılaştırılmış ve farklı göç politikaları ve farklı gelişmişlik seviyesinin bir sonucu olarak Güney-Güney göçmenlerinin farklı deneyimlere sahip olduğu belirtilmiştir (Anich ve diğ., 2014; Hujo ve Piper, 2010; Meyer, 2010; Bakewell, 2009; Ratha ve Shaw, 2007).

Bu farklılıkların açıklanmasına geçmeden önce, Güney-Güney ve Güney-Kuzey göç güzergâhlarına ilişkin aşağıda ele alınacak olan farkların bu yönlerde hareket eden

tüm göçmenlerin deneyimleri için geçerli olmadığı vurgulanması gerekir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Kuzeye nazaran çok daha heterojen yapıda bir Güney kategorisine sahibiz. Dolayısıyla Güney-Güney güzergâhına ilişkin genel eğilimleri açıklarken, Güney sınıflandırmasının bu heterojen niteliğini akılda tutmakta fayda vardır.

Göç araştırmacılarının dikkatlerini Güney-Güney göçlerine çekmesinin önemli nedenlerinden biri bu yöndeki göç hareketlerinin niceliksel ağırlığıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi tüm göç yönleri içerisinde önemli sayıda göçmen artık Güney-Güney güzergâhında hareket etmektedir. Şekil 2 2000 ve 2017 yılları için niceliksel olarak en büyük 15 göç hareketini göstermektedir.

Grafik 2. Dünyada En Büyük Onbeş Uluslararası Göç Hareketi 2000 ve 2017 (milyon)



Kaynak: UN, International Migration Report, 2017, s. 14

Şekil 2’den açıkça izleneceği gibi 2017 yılı istatistiklerine göre en büyük 15 göç hareketinden 8’ini Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göç hareketleri

oluşturmaktadır¹⁷. Bu niceliksel büyüklük, göç araştırmacılarının ve göç ile ilgili uluslararası kurumların dikkatini çekmiş ve bu yöndeki göç hareketlerinin daha yakından incelenmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Aşağıda Güney-Güney göçlerinin Güney-Kuzey göçlerinden temelde ayrıştıkları noktalar ele alınacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Güney ülkeleri arasındaki hareketleri diğer göç hareketleriyle, özellikle de Kuzey ülkelerinin göç politikaları nedeniyle Güney-Kuzey güzergâhının zorlu bir güzergâha dönüşmüş olmasıyla, yakından ilişkilidir. Göçmenlerin Güney-Güney güzergâhını tercih etmelerinin önemli bir nedeni Kuzey ülkelerinin uyguladığı sıkı sınır politikalarıdır. Kuzey ülkelerinin göçmenler konusunda daha seçici olması ve sıkı sınır politikaları uygulaması göçmenlerin yönlerini Kuzey ülkelere göre daha az seçici olan ve daha gevşek sınır politikaları uygulayan Güney ülkelere çevirmesine neden olmaktadır (Melde ve diğ., 2014:8, Gagnon ve Khoudour-Casteras, 2011:64). Dolayısıyla göçmenler asıl varmak istedikleri ülkenin sınırlarını aşmakta zorluk çekmeye başladıklarında, daha kolay aşılabilecek sınırlara yönelmektedirler.

Kısa Mesafeli Göç Hareketleri

Güney-Güney göçleri çoğunlukla kısa mesafelerde, daha çok komşu ülkelere doğru yapılmaktadır (Ratha ve Shaw 2007:2,15; Hojo ve Piper, 2010:7, Dumont, Spielvogel ve Widmaier, 2010:35). Çıkış noktası ile hedef ülke arasındaki mesafenin kısa olmasının göçü daha olanaklı ve daha az maliyetli yaptığı açıktır (Hujo and Piper, 2007:19). Şekil 2’de en çok kullanılan göç koridorları incelendiğinde Güney-Güney göçlerini oluşturan 8 koridorun da birbirine komşu ülkeler arasında kurulmuş olduğu görülmektedir.

Kuşkusuz, göçün kısa mesafeler arasında gerçekleşmesinin pek çok avantajı vardır. Yakın bir ülkeye göç etmek göçün finansal, sosyal ve kültürel maliyetini düşürmekte bu da göç hareketlerini daha az riskli hale getirmektedir. Dolayısıyla, Güney-Güney göçü Güney-Kuzey göçlerine göre gelir seviyesi daha düşük insanlara da

¹⁷ Dünya Bankası’nın yapmış olduğu sınıflandırmaya göre bu koridorlar; Rusya-Ukrayna, Ukrayna-Rusya, Suriye-Türkiye, Bangladeş-Hindistan, Kazakistan-Rusya, Rusya-Kazakistan, Afganistan-İran ve Filistin-Ürdün’dür.

göç etme yolunu açmaktadır. Bu özelliği ile Güney-Güney göçleri literatürde genel kabul gören “yoksulların, biraz daha varlıklı olanlara göre daha az göç etme eğiliminde olduğu” (De Haas, 2007:832; Castles ve Miller, 2008:32) anlayışını da tekrar sorgulamamız gerektiğini göstermektedir. Hein De Haas (2007:834) bu açıklamanın kıta-ötesi göçler, bir anlamda Güney-Kuzey göçleri için geçerli olduğunu belirtmekte, buna karşın güney ülkeleri arasında da önemli sayıda işgücü göçü ve mülteci hareketi yaşandığına dikkat çekmektedir. Benzer şekilde Arjan de Haan ve Shahin Yaqub (2009:1) da, bütün göç yolları en yoksullar için açık olmasa da, bu sosyo-ekonomik grubun katıldığı göç yollarının da olduğunu vurgulamakta ve en yoksulların yaptığı göç türlerinin Güney-Güney göçü ve iç göç olma eğiliminde olduğunu yinelemektedir. Heng Molyaneth (2012) ve Maryann Bylander (2017)’in yapmış oldukları araştırmalar da Güney-Güney güzergâhında yoksulların göç hareketine katıldığını ortaya koymuştur. Dahası, Bylander (2015:141) göçün en yoksullar için, yoksullukla baş etme stratejisi olduğunu ileri sürmektedir.

Mülteci ve Sığınmacı Hareketleri Olarak Güney-Güney Göçleri

Yakın tarihli göçün giderek daha büyük oranda savaş ve çatışmadan kaynaklanmaya başlaması (Ponce, 2016:85-86) güney ülkelerinin son dönemde çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülkeler olmasını da beraberinde getirmiştir. Bilindiği gibi mülteci/sığınmacı üreten ülkelerin neredeyse tamamı Güney ülkeleridir¹⁸. Mülteci/sığınmacı göçleri de ilk aşamada en yakındaki güvenli ülkeye yöneldiğinden, mülteci üreten coğrafya olarak Güney, aynı zamanda en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan bölge olmaktadır (Erder, 2017:111-112). 2017 yılı rakamlarına göre dünyada en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ilk beş ülke sırasıyla Türkiye, Pakistan, Uganda, Sudan ve Almanya’dır (IOM, 2019:41). Görüldüğü gibi en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ilk 5 ülkeden sadece biri Kuzey ülkesidir. Bu istatistiklere göre gelişmekte olan ülkeler toplam mülteci ve sığınmacı nüfusunun %82,5’ine ev sahipliği yapmaktadır (UN, 2017a:7). Bu istatistikler ve kamuoyuna sıkça yansıyan

¹⁸ UNHCR istatistiklerine göre mültecilerin %57’si üç ülkeden kaynaklanmaktadır: Suriye (6.3 milyon), Afganistan (2.6 milyon), Güney Sudan (2.4 milyon). <https://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html> (Erişim 04.03.2019)

Kuzey ülkelerinin her geçen yıl daha sınırlı sayıda mülteci kabul etme politikası, Güney'in mülteci problemi karşısında tek başına kaldığını göstermektedir.

Transit Göçler

Göçmenlerin sınırlarını daha kolay geçebileceği, daha yakın ülkelere yönelmesi bazı örneklerde transit göçü oluşturur. Asıl varılmak istenen ülkeye varmadan önce, göçmenin içinden geçtiği ve belirli bir süre kaldığı ülkeler “transit ülke”, bu yolculuğa katılan kişiler de “transit göçmen” kavramı ile ifade edilmektedir. Burada, Güney-Güney göçlerinin bir kısmını transit göçlerin oluşturduğunu belirtmek gerekir. Örneğin Orta Amerika’da Güney-Güney göçlerinin çoğu Nikaragua’dan Kosta Rika’ya, Haiti’den Dominik Cumhuriyetine ya da Guatemala, Honduras ve diğer Orta Amerika ülkelerinden Meksika’ya doğru yaşanmaktadır. Bu göçler aslında Amerika Birleşik Devletleri ya da Kanada’ya varmak isteyen göçmenlerin göç yolculuklarının ilk adımını oluşturur (Hujo ve Piper, 2010:12). Başka bir örnek Afrika’dan verilebilir. Batı Afrika’daki genç göçmenler Avrupa’ya gidebilmek için sahte belgeler almak üzere Gambiya, Cape Verde ve Gine’ye seyahat etmektedir (Adepoju, 2002:9). Aynı şekilde Türkiye de Avrupa’ya gitmek isteyen pek çok göçmen için transit ülke konumundadır (İçduygu:2005:1, İçduygu ve Üstübcü, 2014:49-52). Kuşkusuz bu örnekler çoğaltılabilir; ancak transit ve hedef ülkeler değişse de her örnekte aynı olan, transit göçlerin büyük ölçüde Güney-Güney göç hareketlerinden oluşmasıdır. Transit göçler bu anlamda göç akımlarında çıkış noktası ile varış noktası arasındaki mesafenin kısa olmasının önemine işaret eder (Hujo ve Piper, 2010:12).

Kısa Süreye Dayalı Mekik Göçleri

Güney’e yönelen göçmenleri Kuzey göçmenlerinden ayıran bir başka özellik bu göç hareketlerinin Kuzey’e oranla daha geçici sürelerle dayanması, mekik göçü, mevsimlik göç gibi hareketlerin daha çok görülmesidir. Güney-Güney yönünde hareket eden göçmenin eğer bir iş sözleşmesi varsa bu sözleşme genelde kısa dönemli olmaktadır.

Yerleşme amaçlı göçler ile karakterize edilen Güney-Kuzey ile karşılaştırıldığında Güney-Güney güzergâhında döngüsel göç daha önemli bir yer işgal

eder¹⁹. Bu kısmen, göçmenlerin niyetlerinin ve tercihlerinin bir sonucu, kısmen Güney'deki kalıcı göçü engelleyen hükümet politikaları ve düzenleyici mekanizmalar nedeniyledir (Melde ve diğ., 2014:10). Ayrıca, Güney-Güney göçünün daha çok kısa mesafelerde, komşu ülkeler arasında gerçekleşiyor oluşu da mekik göçünü olanaklı kılmaktadır.

Güney-Güney hareketleriyle ilgili olarak, Graeme Hugo (2009:28) Asya ve Orta Doğu'da menşe ülkeleri dışında çalışan en az 15 milyon geçici göçmen olduğunu hesaplamaktadır. Bazı geçici Güney-Güney göç hareketleri resmi işe alım ve sözleşme sistemleri altında gerçekleşmektedir. Bununla birlikte geçici ve döngüsel göçlerin büyük bölümü, resmi politikaların ve kanalların bulunmamasından dolayı doğası gereği gayri resmidir. Güney-Güney göçlerinin düzensiz karakteri ileriki paragraflarda ele alınacaktır.

Bu noktada, göç hareketlerinin tarihinde başlangıçta tıpkı bugünkü anlamda Güney-Güney göçü gibi geçici olarak görülen bazı göç hareketlerinin var olduğunun hatırlanması gerekir. Önceki başlıklarda değinildiği gibi II. Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa'ya giden göçmen işçilerin bu ziyaretlerinin kısa süreli, dönemsel olacağı planlanmıştı. Ancak insan hareketlerinden oluşan göç olgusunun ne şekilde gelişeceğinin, hangi yöne evrileceğinin önceden tahmin edilmesi zordur. Örneğin, başlangıçta geçici olarak görülen milyonlarca “misafir işçi” bugün Avrupa'ya yerleşmiştir ve siyasi açıdan dikkate alınacak ölçüde büyük topluluklar oluşturmuşlardır. Tarihteki bu deneyim göz önüne alındığında, Güney ülkelerinin, ev sahipliği yaptığı göçmenlere, geçici gözüyle bakmak yerine kalıcılığa ihtimalini de göz önüne alarak politika oluşturmaları gerekmektedir.

Gelir Farkları ve İşçi Dövizleri

Ülkeler arasındaki gelir farklılıkları iktisatçılar tarafından Güney-Kuzey göçünü yönlendiren temel ekonomik faktör olarak görülmektedir (Massey ve diğ., 1993:433).

¹⁹ Bununla birlikte, Kuzeydeki ülkeler işgücü piyasasındaki büyük boşlukları doldurmak için geçici göç almaya başladıkça, bu fark kapanmaktadır. Kanada'da, örneğin, uzun zamandır kalıcı bir göç politikasını özetlediği düşünülen bir ülke olan geçici işçilerin sayısı, artık kalıcı göçmen sayısını aşıyor (Melde ve diğ., 2014:10).

Bu farklılıkların Güney-Güney göçü üzerinde de etkileri vardır. Öncelikle gelir farklılıklarının Güney’de daha düşük olduğunu belirtmek gerekir. Bu güzergâhtaki göçmenlerin çoğu, gelirleri kendi ülkelerinin biraz daha üzerinde olan ülkelere doğru göç etmektedir. Dilip Ratha ve William Shaw (2007:17-19) Güney-Güney göçmenlerinin ancak %20’sinin düşük gelirli bir ülkeden gelir bakımından büyük farklılıklara sahip diğer Güney ülkelerine göç ettiğini hesaplamıştır. Düşük gelirli ülkelere gelen göçmenlerin üçte ikisinden fazlası yine düşük gelirli bir ülkeye yönelmiştir. Bu oranın orta gelirli ülkeler için %93 olduğu belirtilmektedir. Bu durum bizi, göç etme nedeni olarak ülkeler arasındaki gelir farklılıklarını gösteren iktisadi göç teorilerini tekrar düşünmeye sevk etmektedir. Kısacası, Güney-Güney göçündeki gelir farklılıkları Güney-Kuzey göçündeki farklılıklardan çok daha düşüktür.

Güney-Güney göçündeki işçi dövizleri miktarı ve bu dövizlerin gönderilme biçimi de Güney-Kuzey göçünden büyük ölçüde farklıdır. İlk farklılık toplam göçmen sayısı ile toplam havale değeri arasındaki ilişki ile ilgilidir. Güney-Kuzey ve Güney-Güney göçmenlerin sayılarının benzer olmasına rağmen, havale hacimleri aynı değildir. Yapılan araştırmalara göre, Güney-Kuzey göçmenleri tüm göçmenlerin yaklaşık % 35-45’ini temsil ederken, tüm para transferlerinin %43 ila 62’si bu grup tarafından yapılmaktadır. Güney-Güney göçmenleri ise sadece %13–26 oranında işçi dövizini göndermektedir. Güneyden Kuzeye doğru ilerlerken göçmenler için daha yüksek ücret farkının olması ve Güney’deki ülkeler arasında kayda değer oranda kayıtsız havale akışı göz önüne alındığında bu sonuç şaşırtıcı değildir (Ratha ve Shaw, 2007:11-13; Melde ve diğ., 2014:11). Kuşkusuz, Kuzey’den Güney’e yönelen işçi dövizlerinde de kayıtsızlık bulunmaktadır (Tilbe, 2016). Ancak yukarıdaki oranlara bakıldığında işçi döviz konusundaki kayıtsızlığın Güney-Güney koridorunda daha yüksek olduğu görülmektedir.

Diğer bir fark, resmi para yatırma maliyetlerinin Güney-Güney göçmenleri için önemli ölçüde daha yüksek olması ve “yoksul göçmenlerin gelirleri üzerinde büyük bir eksilmeye yol açmasıdır” (Ratha ve Shaw, 2007:13) Havale koridorlarının her iki ucunda da var olan eksik piyasa rekabeti ve döviz kuru komisyonları para gönderme maliyetlerini arttıran unsurlardır. Aynı zamanda, Güney-Güney işçi dövizini gönderme

konusunda gayri resmi havale kanalları çok daha önemlidir. Bu havalelerle gönderilen para miktarı resmi verilere kaydedilmez. Bu da Güney ülkeleri arasında gerçekleşen para transferlerinin gerçek hacminin ciddi bir şekilde hafife alınabileceği anlamına gelir (Ratha ve Shaw, 2007:12-13; Melde ve diğ., 2014:11).

Göçlerin Düzensiz Niteliği

Güney-Güney göçleri üzerine yapılan araştırmaların hepsinin vurguladığı önemli bir özellik bu hareketlerin büyük oranda düzensiz göçlerden oluştuğudur (Melde ve diğ., 2014:10; Hujo ve Piper, 2010:28; Bakawell:2009:18; Ratha ve Shaw, 2007:25; Weiss-Fagen ve Bump, 2005:221; Wickramasekera, 2002:13). Güney-Güney göç hareketleri, kaynak ve hedef ülkelerin yakınlığı, gevşek sınır kontrolleri ve esnek vize uygulamaları, Güney'deki işgücü piyasalarının doğası gibi nedenlerle Güney-Kuzey hareketlerinden daha düzensiz, kayıtsız olma eğilimindedir. Bu nedenle araştırmacılar tarafından, bu alandaki mevcut istatistikler de güvenilir bulunmamaktadır. Piyasiri Wickramasekera (2002:13) gelişmekte olan ülkelerdeki göç istatistiklerine ve verilerine neden güvenilmeyeceğini şu maddelerle özetler:

Mevcut veriler tüm göçmen işçileri kapsamamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki çoğu veri yalnızca resmi olarak kaydedilmiş akışları kapsar. Ancak bu veriler büyük oranda düzensiz göç yaşanması sebebiyle son derece eksiktir.

Göçmen profili ve geri dönen göçmenler hakkında bilgi eksikliği bulunmaktadır. Göç olgusunun öznesi insanın ta kendisi olduğundan sadece göçmenlerin sayılarından çok daha fazlasına ihtiyaç vardır; cinsiyet, bilgi ve beceriler, gidilen yer, kazanılan ücret, çalışma şartları gibi. Gelişmekte olan ülkelerde bu bilgiler çoğunlukla mevcut değildir. Aynı zamanda neredeyse hiçbir ülke geri dönen göçmenler hakkında bilgi toplamaz.

Mevcut verilerin kalitesi genellikle düşüktür. Veriler mevcut olsa bile kalite iyi değildir. Çok az veri, konusunda uzman yetkili kişiler tarafından toplanır.

Veri toplama konusunda zaman içerisinde tutarlılık yoktur. Sınıflandırmaların ve anketlerin değişmesi, zaman ve mekandaki karşılaştırmaları engellemektedir.

Verilere kamuoyu tarafından kolayca erişilemez veya veri şeffaflığı yoktur. Bazı ülkeler göç verilerini yayınlamaz ve kamuya açık yapmaz.

Yukarıda sayılan pek çok nedenden ötürü Güney-Güney göçünün büyüklüğüne ilişkin kesin rakamlara sahip değiliz. Pek çok araştırmacı bu güzergâhtaki düzensiz

göçlerin hesaba katılması durumunda, Güney-Kuzey göçünden çok daha büyük sayıların ve oranların ortaya çıkacağını belirtmektedir. Dolayısıyla Güney-Güney göçünü tarif eden temel özelliklerden biri büyük oranda düzensiz göçlerden oluştuğudur.

Öte yandan, bu durum, Güney-Güney göçlerinin büyük oranda düzensiz göçlerle karakterize edilmesi, gelişmekte olan ülkeler arasında düzenli ve belgeli göçün gerçekleşmediği anlamına gelmez. Güney-Güney göçleri de kendi içinde homojen bir niteliğe sahip değildir. Bu konuda Hugo (2009:27)'nin Güney ülkeleri arasındaki geçici göçü sınıflandırdığı tablo Jonathan Crush ve Abel Chikanda (2019:391) tarafından Güney-Güney göçleri için detaylandırılmış ve geliştirilmiştir. Tablo 1 Güney ülkeleri arasındaki göçmenlerin bir tipolojisini sunmaktadır.

Tablo 1. Güney-Güney Göçüne İlişkin Bir Tipoloji

Göçmen tipi/türü	Varış ülkesindeki yasal statü	Geçici ikametden daimi ikamete geçiş potansiyeli	Aile üyelerini getirebilme	Haklar
1 Düşük vasıflı, sözleşmeli geçici göç	Belgeli ve belgesiz	Çok düşük	Mümkün değil	Çok sınırlı
2 Düşük vasıflı, mevsimsel işçi göçü	Belgeli ve belgesiz	Düşük	Mümkün değil	Çok sınırlı
3 Yüksek vasıflı kalıcı göçmen	Belgeli	Çok yüksek	İzin verilir	Sağlam/Tatmin edici
4 Yüksek vasıflı geçici emek göçü	Çoğunlukla belgeli	Yüksek	İzin verilir	Sağlam/Tatmin edici
5 Proje bazlı emek göçü	Belgeli	Düşük	Mümkün	Sınırlı
6 Öğrenci göçü	Belgeli	Yüksek	İzin verilir	Sağlam/Tatmin edici
7 İş kurma amaçlı formel ya da enformel göç	Belgeli ve belgesiz	Orta	Mümkün	Sınırlı
8 Sınır işçileri*	Belgeli ve belgesiz	Düşük	Gerekli değil	Sınırlı
9 Enformel sınır-ötesi ticaret	Belgeli ve belgesiz	Düşük	Gerekli değil	Sınırlı
10 Sağlık turistleri**	Belgeli ve belgesiz	Düşük	İzin verilir	Sınırlı
11 Zorunlu göç	Belgesiz	Düşük	Mümkün	Çok sınırlı
12 Diaspora turistleri ve sağlık turistleri***	Belgeli	Düşük	İzin verilir	Sınırlı

Kaynak: Crush ve Chikanda (2019:391)

* Sınır işçisi, köken ülkesinden, komşu ülkeye çalışmak için her gün gidip gelen işçidir (IOM, 2003:10).

** Bu kategorideki sağlık turistleri, komşu ülkelerde ve yurt dışında, kendi ülkelerinde bulunmayan ve düşük fiyatlı hizmetlerde tıbbi bakım arayışında olan tıbbi turistlerdir.

*** Bu kategori ise ülke diasporasının bir parçası olan ve tıbbi bakım arayışı için kendi ülkelerine geri dönen sağlık turistlerini sınıflandırmaktadır.

Tablo 1’den izleneceği üzere Güney ülkeleri arasında düzenli ve düzensiz göç türü birlikte görülmektedir. Kalıcı veya geçici olmasına bakılmaksızın yüksek vasıflıların ve öğrencilerin göçü çoğunlukla düzenli göç biçimindedir. Düzenliliğe paralel olarak bu göçmenlerin diğer göçmenlere oranla kalıcı yerleşmeye geçmelerinin

daha mümkün olduğu, göç edilen ülkedeki haklarının daha geniş olduğu da tablodan izlenebilmektedir.

Crush ve Chikanda, yüksek vasıflılar ve öğrenciler dışında kalan grupların hem düzenli hem düzensiz olarak göç ettiğini belirtmiştir. Tablodan bu gruptakilerin hedef ülkedeki haklarının kısıtlı olduğu görülmektedir. Burada Güney ülkelerindeki göçmenlerin sahip olduğu hakların göçmen tipi/türü ile değil, göçmenin yasal statüsüyle ilişkili olduğunun vurgulanması gerekir. Yukarıda belirtilen grupların her birinde gerekli belgelerle düzenli olarak göç edenler hedef ülkeye yerleşme ihtimali daha yüksek ve daha geniş haklara sahipken, belgesiz ve düzensiz olarak göç edenlerin bu imkanları sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla göçmenin sahip olduğu haklar ve hedef ülkeye yerleşme ihtimali onun sahip olduğu yasal statüye bağlıdır. Ancak Crush ve Chikanda'nın oluşturduğu tablo bize düzenlilik konusunda Güney-Güney göçünün heterojen yapısını bir kez daha göstermesi açısından önemlidir. Bu tabloda kullanılan sınıflandırmaların Türkiye örneği için ne ölçüde açıklayıcı olduğu, alan araştırmasının bulgularının tartışıldığı dördüncü bölümde ele alınacaktır.

Güney'de Göçün Kadınlaşması

Göç araştırmaları içerisinde en çok tartışılan konulardan biri de, son dönemde küresel ölçekte her geçen gün kadınların özgür bireyler olarak göç hareketine daha çok katılmalarıdır. Göçün kadınlaşması olarak adlandırılan bu olgu Güney-Güney göç hareketlerinde ayrıca ele alınması gereken bir konudur (Melde ve diğ., 2014:12-13). Kadınlar, tüm uluslararası göçmenlerin yarısından biraz daha azını oluştursa da istatistikler bunun dağılımının bölgelere göre değiştiğini göstermektedir (UN, 2017a:15).

Birleşmiş Milletlerin 2017 Uluslararası Göç Raporu, 2000-2017 yılları arasında uluslararası göçmenler içinde kadınların oranının düştüğünü göstermektedir. Bu düşüş büyük ölçüde, az gelişmiş bölgelerde göç hareketine katılan kadınların sayısında yaşanan düşüşten kaynaklanmaktadır. Rapora göre gelişmiş bölgelerdeki kadın göçmenlerin oranı 2000 yılında %51.1'den 2017 yılında %51.8'e yükselmiştir. 0.7 puanlık yükseliş anlamlı bir yükseliş olmasa da, kadınların gelişmiş bölgelerde 2000 yılı

ile aynı oranda göç hareketine katıldığını göstermesi bakımından önemlidir. Aynı oran az gelişmiş bölgelerde 2000 yılında % 46.6 iken 2017 yılında %43.9'a düşmüştür. Bu oran bize az gelişmiş bölgelerde kadın göçmenlerin oranında %2.7'lik bir düşüş yaşandığını göstermektedir (UN, 2017a:25). Susanne Melde ve diğ. (2014:12-13) Güney'de göçün kadınlaşması seviyesinde ülke ve bölgesel farklılıkların dikkate alınması gerektiğini vurgulamakta ve genel olarak göçün kadınlaşması eğiliminin Güney-Güney koridorunda daha az görünür olabileceğini öne sürmektedir.

Güney-Güney Göçmenlerine İlişkin Bir Tartışma Konusu: Göçmenlerin Nitelikleri

Güney-Güney göçleri ile ilgili literatürde tartışma konusu olan başka bir konu, bu göç hareketine katılan kişilerin eğitim düzeyi ve sahip oldukları niteliklere ilişkindir. Beyin göçü olarak adlandırılan olgu genelde Güney ülkelerinden Kuzey ülkelere doğru yapıldığından ilk bakışta Güney'e yönelen göçmenlerin daha düşük eğitilmiş ve daha düşük niteliklere sahip kişiler olduğu düşünülmektedir (Melde ve diğ, 2014:10). Kuzey'de yüksek vasıflılar ve profesyoneller için daha yüksek ücret olanaklarının ve talebin bulunması bu kişileri Kuzey ülkelere yönlendirirken daha düşük vasıflı olan göçmenler Güney ülkelere göç etmektedir. Diğer koşullar eşit iken, daha zengin hedef ülkeleri daha fazla göçmene, ama aynı zamanda daha nitelikli göçmene ev sahipliği yapmaktadır. Hedef ve kaynak ülke arasındaki mesafenin artması göçün daha seçici olmasını (daha yüksek eğitim düzeyi ve nitelik aramasını) beraberinde getirmektedir (Dumont, Spielvogel ve Widmaier, 2010:35).

Buna karşın bazı araştırma verileri göç akımlarının karmaşıklaştığını göstermekte ve Güneydeki bazı ülkelerin hem nitelikli göçmen gönderdiğini hem de aldığını ileri sürmektedir (Meyer, 2010:84). Uluslararası kurumların yaptığı araştırmalar Güney-Güney güzergâhındaki göçmenlerin yerlilerden daha yüksek eğitim seviyesine sahip olduğunu ortaya koymuştur. Örneğin Güney'deki göçmenlerin %44'ü 9-15 yıl arası eğitim almışken, yerlilerinin ancak %32'si bu düzeyde bir eğitim seviyesine sahiptir (IOM, 2013:109). Dolayısıyla Güney'e yönelen göçmenlerin eğitim düzeyleri ve nitelikleri tartışmalı bir konudur.

Güney’de Göç ve Entegrasyon Politikaları

Literatürde “göç veren” ülkeler olarak Güney ve “göç alan” ülkeler olarak Kuzey olmak üzere, Güney ve Kuzey arasında keskin bir ayrım vardır. Bu ayrım kuşkusuz göç politikalarını da etkilemiştir. Bu anlamda Güney ülkelerinin göç politikaları Kuzey ile karşılaştırıldığında, Güney’de bu politikaların dikkate değer ölçüde dar kapsamlı olduğu görülmektedir (Bakewell, 2009:40).

Kuzey’de ülkeye girişlerin kontrolü ve yerleşim konularına yönelik büyük bir ilgi vardır. Özellikle sosyal, ekonomik politik ve kültürel entegrasyon, çok kültürlülük, ırkçılık, topluma uyum ya da yabancı düşmanlığı Kuzey ülkelerinde en çok tartışılan konulardandır. Güney’de ise bu tip tartışmalar daha kısık sesle yapılmakta göç ile ilgili farklı konular gündemi daha fazla işgal etmektedir. Örneğin göçmenlerin göç etmesinin kalkınmaya etkileri, işçi dövizleri göçmenlerin ve hatta onların torunlarının menşe ülkelerinin gelişmesindeki rolleri Güney’de daha sık tartışılan konulardır (Bakewell, 2009:40).

Jason Gagnon ve David Khoudour-Casteras (2011), Kuzey ve Güney ülkelerini göçmenlere yönelik uygulanamayan sosyal politikalar ve entegrasyon politikaları konusunda karşılaştırmanın birçok açıdan yanıltıcı olabileceğini ileri sürmektedir. Örneğin bu karşılaştırmanın ilk adımı olarak ülkelerin yasalarının incelenmesi ve ayrımcılığın yasalar tarafından cezalandırılabilir bir suç olup olmadığının tespiti, Güney ülkelerinde çoğu zaman yasaların uygulanmaması nedeniyle doğru bir sonuç vermeyebilir. Ayrıca Kuzey ülkelerinde göçmenlerin mevcut ülkeye entegrasyonunun ne düzeyde sağlandığını görmek için yapılan ölçümleri Güney ülkelerinde uygulamak da pek mümkün değildir. Kuzey’de göçmenlerin ne düzeyde ülkeye entegre olduğunu belirleyen bir takım sosyo-ekonomik (ücretler, iş türleri, eğitim, okul kalitesi, tüketim malları) ölçütler, Güney ülkelerinde çoğu zaman yerlilerin de ulaşamadığı hizmetlerdir. Örneğin göçmenlerin resmi iş piyasasına erişiminin olup olmadığını ölçmeye çalışmak, Güney ülkelerinde çalışan nüfusun % 80’e varabilen bir bölümü kayıt dışı olarak istihdam edildiğinden, yararlı olmayabilir (Gagnon ve Khoudour-Casteras 2011, 70-77). Karşılaştırmadaki bu eksikliklere rağmen, araştırmalar Güney’de sosyal hizmetlere ve sosyal güvenlik haklarına erişimin çoğu Güney-Güney göçmeni için sorunlu olduğunu

ortaya koymuştur (Hujo ve Piper, 2010:23). Dolayısıyla Güney'deki ülkeler gç alan ülke olarak ele alındığında, göçmenler için entegrasyon politikası ve sosyal politika eksikliği bulunduğu açıktır.

Yukarıda aktarılanlar üzerinden izleneceği gibi, Güney-Güney göçü pek çok açıdan Güney-Kuzey göçünden farklılaşmaktadır. Güney-Güney göçünün bu genel özelliklerinin son dönemde Türkiye'ye yönelen gç hareketlerini ne düzeyde açıkladığı bir sonraki başlıkta ele alınmıştır.

III. Tezin Arka Planı ve Sorunsalı: Türkiye'ye Yönelik Yeni Gç Akımları ve “Yarı-Düzenlilik” Pratiği

A. Türkiye Deneyimini Açıklamak Konusunda Bir Alternatif: Güney-Güney Göçleri

Türkiye'de güç ile ilgili yapılan birçok araştırmada belirtildiği gibi, Türkiye kuruluşundan itibaren önemli gç akımlarına ev sahipliği yapmış bir ülkedir. Ancak 1990'lı yıllara kadar Türkiye'ye yönelik göçler çoğunlukla Balkanlar'dan gelen ve “Türk kültürüne sahip olan Sünni Müslümanların” göçüdür. Ancak ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, Türkiye 1990'lı yıllardan sonra “yabancı”ların da gç ettiği bir ülkeye dnşmştir.

1990'lı yıllardan sonra gç akımlarında yaşanan bu değişme ve eşitlenme Türkiye'deki gç araştırmalarının yönünü, Türkiye'de görünür olmaya başlayan “yabancılar” çevirmesini sağlamıştır. Türkiye'deki gç çalışmaları incelendiğinde, bu gç akımlarının, çoğunlukla küreselleşme öncesinde hakim gç yönü olan Güney-Kuzey gçlerini analiz etmek üzere oluşturulmuş temel gç kuramları ile açıklanmaya çalışıldığı görülmektedir. Sema Erder ve Deniz Yükseker'in (2015:36) de işaret ettiği gibi uluslararası gçleri incelemek için oluşturulan teorik ereveler Türkiye'nin deneyimlediği gç türlerini araştırma konusunda belirli kısıtlılıklar içermektedir. Gç araştırmalarında temel olarak kabul edilen bu kuramlar esas olarak gelişmiş ülkelere yönelik gçleri temel aldığından, gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarındaki gç hareketlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada Türkiye'ye yönelik göçler analiz edilirken Güney-Güney gçlerinin ne çıkan farklılıkları Türkiye

deneyimi üzerinden ele alınarak, bu farklılıkların Türkiye'ye yönelik göç akımlarında izlenip izlenmediği tartışılacaktır.

Türkiye farklı göç güzergâhlarına dahil olan bir ülkedir. Ancak düzenli göçe ilişkin istatistikleri incelediğimizde son on yıldan bu yana Güney-Güney göçünün daha baskın olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu tez çalışmasında diğer göç yönlerini ihmal etmeden Güney-Güney göçünün Türkiye için öneminin vurgulanması bu tezin amaçlarından biridir.

Güney-Güney göçünün yukarıda özetlenen bazı temel özelliklerinin Türkiye'ye yönelen göçün, özellikle düzenli, “yarı-düzenli” ve düzensiz göçün farklı bir şekilde analiz edilmesi konusunda son derece yol gösterici olduğunu düşünüyoruz. Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletlerin yapmış oldukları sınıflandırmalara göre üst-orta gelir grubuna ait bir ülke olarak Türkiye'nin Güney ülkeleri arasında yer aldığını tekrar belirtmek gerekir. Türkiye'ye yönelik göç hareketlerini incelediğimizde, göçmenlerin büyük çoğunluğunun, kendisi gibi Güney ülkelerinden kaynaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye açık bir şekilde Güney-Güney göçünün görüldüğü ülkelerden biridir.

Türkiye'ye yönelik göçe ilişkin istatistikler, göçün en çok Irak, İran, Suriye, Gürcistan, Rusya, Ukrayna gibi Türkiye'ye yakın, komşu ülkelerden kaynaklandığını göstermektedir. Türkiye'de göç ile ilgili temel kurumlardan biri olan İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı istatistiklere göre 2018 yılında Türkiye'de en çok ikamet izni verilen ilk 5 ülke Irak, Suriye, Türkmenistan, Azerbaycan ve İran olarak sıralanmaktadır²⁰. Bu ülkelerden Irak, Suriye, Azerbaycan ve İran Türkiye ile doğrudan kara sınırına sahiplerdir. Çalışma izinlerine ilişkin istatistikler de benzer sonuçları göstermektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verilerine göre 2018 yılında Suriye, Kırgızistan, Gürcistan, Ukrayna ve Türkmenistan Türkiye'de en fazla çalışma iznine sahip ilk beş ülke olarak karşımıza çıkmaktadır²¹. Dolayısıyla

²⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, İkamet İzinleri, http://www.goc.gov.tr/icerik6/ikamet-izinleri_363_378_4709_icerik (Erişim: 18.03.2019)

²¹ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, Yabancıların Çalışma İzinleri, 2018.

düzenli/yarı-düzenli göçmenlere ilişkin istatistikler Türkiye'ye yönelik göçlerin komşu ya da yakın ülkelerden kaynaklandığını göstermektedir.

2012 yılında başlayan Suriye göçü Türkiye'nin göç deneyiminde son yıllara özgü ve çok özgün bir göç deneyimidir. İçinde bulunduğumuz 2019 yılı itibariyle geçici koruma altındaki Suriyeliler Türkiye'de bulunan kayıtlı/düzenli göçmenlerin niceliksel olarak en büyük bölümünü oluşturmaktadır²². Suriye'deki iç savaş nedeniyle, bugün sayıları 3,5 milyonu aşan Suriyelinin en yakın güvenli bölge/ülke olan Türkiye'ye göç etmesi Türkiye'yi dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline getirmiştir. Ürdün ve Lübnan da Suriyelilerin sığınmacı/mülteci olarak bulunduğu diğer ülkelerin başında gelmektedir. Dolayısıyla Güney ülkelerinde yaşanan karışıklıklar dolayısıyla ortaya çıkan mültecilerin ilk olarak yine Güney ülkelerinde kendilerine güvenli bir yaşam arayışı içine girmekte oldukları Suriye göçü örneğinde de doğrulanmıştır.

Güney-Güney göçlerinin içerdiği önemli akımlarından biri olan transit göçler de Türkiye'ye yönelik önemli göç hareketleri arasındadır. Mülteci ve sığınmacıların yanı sıra, Türkiye sahip olduğu coğrafi konum nedeniyle çok sayıda transit göçmene de ev sahipliği yapmaktadır (İçduygu, 2005, İçduygu ve Yüksek, 2012). Bu konuyla ilgili olarak Danış (2004), gelişmiş Avrupa ülkelerinin uyguladığı sıkı sınır politikaları nedeniyle artan düzensiz göç hareketleri için Türkiye'nin bir geçiş koridoru olarak kullanıldığını belirtmektedir.

Güney-Güney göçünün daha çok, kısa dönemli ve geçici olma özelliği de Türkiye'deki göç istatistikleri incelendiğinde rahatlıkla görülmektedir. Düzenli göçe ilişkin istatistiklerde, çalışma izni sahibi göçmenlerin %99'u süreli çalışma iznine sahiptir. Aynı şekilde ikamet iznine ilişkin istatistiklerde de %50'den fazlasının kısa süreli ikamet iznine sahip olduğu görülmektedir. Buna ek olarak düzensiz göç üzerine yapılan çalışmalar göçmenlerin çoğunluğunun mekik göçmeni olduğu ortaya konmuştur. Düzensiz göçmenlerin büyük kısmı Türkiye'ye yerleşme amacı taşımamakta olup, bir süre sonra kendi ülkelerine dönme niyetindedirler (Erder ve Kaşka, 2012:116; Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012:106).

²² Türkiye'ye yönelik Suriye göçüne ilişkin ikinci ve üçüncü bölümde ayrıntılı bilgi verilecektir.

Güney-Güney göçünün çoğunlukla düzensiz göç hareketlerinden oluşan örüntüsü Türkiye bağlamında da yeterince gözlenmiş, düzensiz göçler Türkiye’de yapılan pek çok araştırmada tarif edilmiş ve açıklanmıştır (İçduygu ve Aksel, 2013; Erder ve Kaşka, 2012; İçduygu, 2011; Toksöz, 2007; İçduygu, 2003). Hatta düzensiz göç akımlarının sayısal büyüklüğü karşısında, göç ile ilgili çalışmaların büyük bir çoğunluğu düzensiz göçmenler üzerine yoğunlaşmıştır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012; Akpınar, 2009). Dolayısıyla göç hareketleri büyük ölçüde düzensiz nitelik taşıyan Türkiye’nin özellikle 1990’lı yıllardan itibaren çok sayıda düzensiz göçmen için hedef ve transit ülke olduğu ve olmaya devam ettiği çeşitli araştırmalardan izlenebilmektedir.

Güney-Güney göçünde tartışmalı konulardan biri olan göçmenlerin eğitim düzeyi ile ilgili Türkiye’de bulunan veriler sınırlıdır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü rakamlarına göre 2019 yılında 1.100.141 kişi ikamet izni ile Türkiye’de kalmaktadır²³. Ancak bu kişilerin eğitim düzeyine ilişkin bilgiler paylaşılmamaktadır. Türkiye’de eğitim düzeyini bildiğimiz göçmenler çalışma iznine sahip göçmenlerdir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın verilerine göre 2018 yılında çalışma izni bulunan 115.837 göçmenin yaklaşık %57’si (66.684’sı) lise ve üzeri eğitim seviyesine sahiptir. Türkiye’de Türkiye Cumhuriyeti yurttaşları için istihdamdakilerin %61’inin lise altı eğitim seviyesine²⁴ sahip olduğu bilindiğinde, işgücü piyasasındaki düzenli göçmenlerin yerlilerden daha yüksek eğitilmiş olduğu görülmektedir.

Güney-Güney göçünde göçmenlerin göç ettikleri toplumla bütünleşmesi ile ilgili politikaların sınırlı olma özelliği de Türkiye’deki göç politikaları ile örtüşmektedir. Türkiye’nin mevcut yasal çerçevesi açısından entegrasyon sadece Avrupa’dan gelen mültecileri kapsamaktadır. Bunun dışındaki diğer göçmen grupları için Türkiye’nin yürüttüğü uyum politikaları sınırlı kalmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (GİGM) “uyum” adı altında bazı faaliyetler yürüttüğü bilinmekle birlikte, Türkiye’nin en büyük göçmen grubu olan Suriyeliler için de kapsamlı bir entegrasyondan söz etmek mümkün değildir. Bu konu 2019 yılında yayınlanan 11. Kalkınma Planında da ele alınmış ve “yabancıların ekonomik sosyal yaşama entegre edilmesine yönelik göç yönetiminin kurumsal yapısının güçlendirileceği” belirtilmiştir. Dolayısıyla

²³ 25.12.2019 tarihi itibarıyla, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Güncel İstatistikler.

²⁴ TÜİK, İşgücü İstatistikleri, Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu, 2018.

göçmenlerin topluma entegrasyonu önemli bir konu olarak politika yapıcılarının gündemindedir. Ancak entegrasyon ile ilgili önemli bir gösterge olan Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi'nin (MIPEX) yayınladığı veriler uyum/entegrasyon faaliyetlerinin sınırlı kapasitesini göstermektedir. MIPEX, tüm Avrupa Birliği ülkeleri ile Avustralya, Kanada, İzlanda, Japonya, Güney Kore, Yeni Zelanda, İsviçre, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde, göçmenleri topluma entegre etmeye yönelik politikaları ölçen bir araçtır. Göçmenlerin topluma katılma fırsatlarının zengin, çok boyutlu bir resmini oluşturmak için 167 politika göstergesi ve 8 politika alanı geliştirilmiştir. Bu politika alanları; işgücü piyasası hareketliliği, eğitim, siyasi katılım, vatandaşlığa erişim, sağlık, aile birleşmesi, kalıcı ikamet ve ayrımcılıkla mücadeledir. MIPEX'in yaptığı sıralamada Türkiye 38 ülke içinde, göçmen entegrasyonu açısından sonuncu sırada yer almaktadır. 2014 yılı verilerine göre, Türkiye'nin yukarıda sayılan 8 politika alanı içerisinde en düşük orana sahip olduğu alanlar sırasıyla eğitim (%5), siyasi katılım (%11) ve işgücü piyasası hareketliliğidir (%15). Aile birleşmesi alanı ise %49 ile sahip olduğu en iyi orandır²⁵.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, Güney-Güney koridorunda oluşan göçlerin temel özelliklerinin Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde de izlendiğini öne sürebiliriz. Ancak konuyla ilgili ayrıntılı bilgi toplanması için daha detaylı araştırmaların yapılmasına ihtiyaç vardır.

B. Türkiye'deki Göçmenlerin Yasal Statülerini Açıklamak: Bir Ara Kategori Olarak “Yarı-Düzenlilik”²⁶

Türkiye'nin 1990 sonrası göç deneyiminde düzensiz göçün etkisinden daha önce söz edilmişti. Bununla birlikte, ileride ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, son yıllarda hukuksal alanda yapılan düzenlemeler ve göçle ilgili uygulamaları yürütmek üzere inşa

²⁵ MIPEX, <http://www.mipex.eu/turkey> (Erişim:08.08.2019)

²⁶ Bu çalışmada göçmenlerin yasal statüsünü tanımlamak için önerdiğimiz “Yarı-Düzenlilik” kavramı Oliver Bakewell tarafından da kullanılmaktadır. Ancak Bakewell'in “yarı-düzenlilik” kullandığı bağlam, bu çalışmada kullanılanlardan farklıdır. Bakewell, Afrika'da düzenli olarak istatistiklere yansıyan bazı göçmenlerin bir takım nedenlerden ötürü, aslında “yarı-düzenli” olarak tarif edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Bakewell, 2019). Bu çalışmada ise yukarıda anlatıldığı gibi literatürdeki düzenli göçmen tanımı nedeniyle düzensiz olarak tarif edilen bazı göçmen gruplarının aslında kısmi de olsa bir düzenliliğe sahip olduğunu vurgulamak için kullanılmıştır.

edilen yeni kurumlar Türkiye'nin göç hareketlerini belli ölçüde de olsa düzenlileştirmeye yönelik girişimleri olarak ele alınabilir. Bu çerçevede son yıllarda yaşanmakta olan üç önemli gelişmeden söz etmek mümkündür. İlk olarak, Türkiye tarihi boyunca aldığı en büyük mülteci akımı olan Suriye göçüne ilişkin hukuki düzenlemeler yaparak Suriyelileri “geçici koruma” altına almış, başka bir deyişle kısmen de olsa düzenlileştirmiştir. İkinci olarak çalışma izni ve ikamet iznine ilişkin istatistiklere yansıyan rakamlar her geçen yıl belirgin bir artış göstermektedir. Üçüncü olarak da her geçen yıl daha fazla göçmen uluslararası korumadan yararlanmak amacıyla Türkiye'ye uluslararası koruma başvurusu yapmaktadır. Dolayısıyla düzensizliğin yanı sıra düzenliliğin, düzensiz göçmenlerin yanı sıra “düzenli” göçmenlerin varlığı Türkiye'nin göç deneyiminin karmaşıklığını da göstermektedir.

Son yıllarda istatistiklere yansıyan “düzenli” göçmen sayıları artış göstermesine rağmen Türkiye'de yasal statü sahibi göçmenlere ilişkin akademik çalışmaların sayıca azlığı, onun da ötesinde göçmenler için Türkiye'de yasal statü sahibi olmanın anlamı ve sonuçlarının tartışılması gerekliliği nedeniyle bu tez çalışmasında “düzenli” göçmenler üzerine odaklanmak üzere yola çıkılmıştır.

Düzenli göçmenler üzerine araştırma yapmak üzere yola çıkan bu çalışmada, başlangıçta literatürde tanımlanan düzenli göçmen özelliklerine sahip kişilerin araştırmaya dahil edilmesi planlanmıştır. Bununla birlikte, düzenli göçmenlere emek piyasası açısından baktığımızda bir Güney ülkesi olan Türkiye'de daha farklı bir tablo karşımıza çıktı. Yapılan saha araştırmasında pek çok göçmenin ülkeye yasal yollarla giriş yaptığı, yasa dışı giriş yapsa bile çeşitli yollarla kendini düzenlileştirdiği, oturma izni ya da geçerli vizeye sahip olduğu ancak çalışma iznine sahip olmadan işgücü piyasasında yer aldığı bilgisine ulaşılmıştır. Bu bilgiyi istatistiklere yansıyan düzenli göç rakamlarından da teyit etmek mümkündür. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı verilere göre Aralık 2019 tarihi itibarıyla 1 milyonu aşan göçmenin oturma izni, 3.5 milyonu aşan Suriyelinin geçici koruma statüsü vardır. Ayrıca 2018 yılı istatistiklerine göre, 114.537 göçmen de uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş durumdadır. Türkiye'de bulunan 5 milyonu aşkın kayıtlı göçmene karşın çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısı 2018 yılı verilerine göre sadece 115.837'dir. Bu rakamlar bize

aslında çok sayıda göçmenin Türkiye’de bir yasal statüsünün olduğunu ancak işgücü piyasasına düzensiz olarak girdiğini göstermektedir. Üstelik politikacılar da, yaptıkları açıklamada çok sayıda göçmenin çalışma izni olmadan işgücü piyasasında yer aldığını belirtmektedir²⁷.

Birinci bölümde aktarılan düzenli göçmen tanımını referans aldığımızda bu kişilerin açıkça düzensiz göçmen kategorisine girdiği görülmektedir. Ancak yapılan alan araştırmasında bu kategorideki göçmenlerin birçok açıdan düzensiz göçmenlerden ayrıştığı, düzensiz göçmenlerin erişemedikleri pek çok kamusal hizmete eriştikleri görülmüştür. Bu nedenle bu kategorideki göçmenlerin farklı şekilde tanımlanması gerekmektedir.

Bu olgusal saptamadan yola çıkarak, bu çalışmada, geçerli bir oturma iznine ya da geçerli vizeye sahip olan ancak işgücü piyasasına çalışma izni ile gir(e)meyen göçmenleri tanımlamak için “yarı-düzenli” göçmen kavramını kullanacağız. Güney ülkelerindeki emek piyasalarının niteliği böyle bir kavram önermeye olanak tanımaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göç hareketleri gibi Güney ülkelerinin işgücü piyasaları da büyük oranda düzensizdir. Göçmenlerin var olan bu düzensiz işgücü piyasalarına görece rahat bir şekilde ulaşabilmeleri bir açıdan Güney-Güney göçünü devamlı kılabilmektedir. Ancak emek piyasası dışında kendini bir ikamet izni türü ya da vize üzerinden düzenli tutmaya çalışan pek çok göçmen bulunmaktadır. Bu göçmenlerin tamamen düzensiz olan göçmenlerden farkı sağlık ve eğitim hizmetlerine başvurabilmeleri/ulaşabilmeleri, bazı açılardan güvenlik hizmetlerinden yararlanabilmeleridir. Bununla birlikte yarı-düzenli olarak tanımladığımız bu kişiler işgücü piyasasına düzensiz olarak girdiklerinden çalışmaya ilişkin haklardan yararlanamazlar. Bu kavrama ilişkin ayrıntılı bilgiye alan araştırmasında elde edilen bulguların tartışıldığı dördüncü bölümde yer verilecektir.

²⁷ Hürriyet Gazetesi, 06.07.2019 “İçişleri Bakanı Soylu’dan İşyeri Sahiplerine Kaçak Göçmen Uyarısı” <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/icisleri-bakani-soyludan-is-yeri-sahiplerine-kacak-gocmen-uyarisi-41265936> (Erişim: 17.09.2019).

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI DÜZENLİ GÖÇLER, GÖÇ POLİTİKALARI VE TÜRKİYE

Anadolu'ya yönelik göçler tarihsel süreçte incelendiğinde, bu toprakların çok zengin ve nitelikleri birbirinden farklı göç deneyimlerine ev sahipliği yaptığı görülmektedir (Tekeli, 2015:42). Yüzyıllar önce başlayan bu göç akımları bugün de devam etmektedir ve gelecekte de devam edeceğini öngörmek zor değildir. Türkiye, uluslararası göç akımları bakımından her geçen gün daha fazla göçmenin sadece transit amaçlı değil yaşamak ve çalışmak amacıyla da geldiği bir ülke olarak göç açısından hedef ülke haline dönüşmüştür (Erdoğan ve Kaya, 2015).

Bu bölümde cumhuriyetin kuruluşundan başlanarak Türkiye'ye yönelik uluslararası düzenli göçler ve Türkiye'nin bu göçlere yönelik uygulamaya koyduğu politikalar incelenecektir. Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana çok sayıda ve farklı düzenli göçmen grupları için bir varış noktası olsa da, düzenli göçe yönelik çalışmaların çoğunlukla düzenli göçmen gruplarından birine, "soydaş" göçlerine, odaklandığı görülmektedir. Oysa Türkiye 1990'lı yıllardan sonra çok sayıda "soydaş olmayan" göçmenin düzenli olarak yaşadığı ve çalıştığı bir ülke haline dönüşmüştür. Bu nedenle tezde 1990'lı yıllardan sonra Türkiye'ye yönelik düzenli göç hareketleri ve bu göç hareketine katılan farklı gruplar ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Türkiye'nin göç politikaları incelenirken de benzer şekilde son dönemdeki düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Ancak Türkiye'de uygulanan göç politikalarındaki sürekliliği göstermek için kısaca tarihsel arka plana da değinmek gerekir. Bu nedenle bu bölümde Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar Türkiye'nin aldığı düzenli göçler, düzenli göçmenlerin profilleri ve vatandaşlığa ilişkin konumları yapılan tarama sonucu ulaşılabilen ikincil kaynaklar üzerinden aktarılacaktır.

I. Tarihsel Süreçte Türkiye'ye Yönelik Uluslararası Düzenli Göçler/Göçmenler ve Türkiye'nin Göç Politikaları (1923-1990)

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana farklı göç hareketlerine sahne olmuş bir devlettir. Bu tez çalışması konu itibarıyla 1990'lı yıllardan sonra görünür hale gelmeye başlayan işgücü piyasasındaki düzenli göçmenlere odaklansa da, göçmenlerin Türkiye'de yaşama ve çalışmalarının çok daha eskilere dayandığı²⁸ ve bu tarihsel sürece dair literatürde çok sayıda çalışma ve tartışmanın var olduğu bilinmektedir. Bu tezde bu tartışmalara girilmeyecek, kısaca tarihsel süreç hakkında bilgi verilerek günümüzdeki göç hareketlerine odaklanılacaktır.

Türkiye'ye yönelik göç hareketlerini belirli özelliklerine göre sınıflandıran farklı dönemleştirmeler bulunmaktadır. İçduygu (2010:17-24), Türkiye tarihindeki uluslararası göç hareketlerinin ulus-devlet yaratma çabası ve yirminci yüzyılın başında ortaya çıkan modernite projesi ile iç içe geçen süreçler olduğunu belirterek bu üç olgu arasındaki ilişkiyi -*Cumhuriyetin kuruluşundan 2010'lu yıllara kadar*- üç farklı tarihsel dönemde değerlendirir: “1923-1950 ulus-devlet inşasının erken dönemi, 1950-1980 ulus-devlet inşası (ve korunmasının) “yerel” ve “ulusal” olarak yerleşikleşmesi ve üçüncü olarak 1980’den günümüze kadar gelen süre ulus-devlet inşasının (ve korunmasının) “küresel” olarak belirginleştiği aşama”.

İçduygu'ya benzer şekilde Ferhunde Özbay da (2015: 214-232) Türkiye’de yaşanan göç hareketlerini üç döneme ayırarak inceler. Özbay’ın sınıflandırmasında 1923-1950 “zorunlu göç”, 1950-1980 “emek göçü” 1980 sonrası da “yerel ve küresel

²⁸ Bu çalışmada Türkiye'ye yönelik düzenli göçler Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren ele alınsa da, çeşitli kaynaklarda Osmanlı Devleti'nde de sayıları az da olsa göçmenlerin çalışmasının var olduğunu görebiliyoruz. Örneğin 1535 yılında ilk olarak Fransızlara verilen kapitülasyonda ‘yabancıların’ çalışmalarıyla ilgili hükümler de yer almış ve bu hükümler ‘yabancı’ tüccarların Osmanlı topraklarında serbestçe ticaret yapmasına imkân tanımıştır. Bu tarihten sonra verilen kapitülasyonların hemen hepsinde ticaret hakkının tanındığı görülmektedir. 1800’lü yıllardan sonra ise yabancıların çalışabileceği alanlar çeşitlenmiş yapılan farklı düzenlemelerle yabancıların Osmanlı topraklarında avukatlık, doktorluk, ebelik, özel okullarda öğretmenlik gibi mesleklerde çalışabilmesi mümkün kılınmıştır. Ancak küçük sanatlar ve esnaflık alanına baktığımızda bu mesleklerin birkaç istisna dışında Osmanlı tebaasına mahsus olduğu görülmektedir (Ökçün, 1962:30-46). Ayrıca yabancıların 1700’lü yıllardan itibaren, yeni kurulan fabrikalarda, yapılan demiryollarında, madenlerde, tersanelerde vasıflı işçi olarak çalıştığını gösteren birçok çalışma bulunmaktadır (Önsoy, 1988:48-49; Kurmuş, 2012:111,172,183,185; Karal, 2011:258; Timur, 2010:142,143; Ökçün, 1984:93). Bu yıllarda Osmanlı topraklarında çalışan yabancılar daha çok yabancı yatırımcıların işletmelerinde çalışmak üzere, işi öğretmek için getirilen ustalar, mühendisler, teknisyenlerden oluşmaktadır.

değişimler” olarak adlandırılmıştır. Özbay “zorunlu göç” dönemini “ulusal kimlik arayışı çerçevesinde, devletin yönlendirmesi ile oluşan göçler ve kalkınma modernleşme modelleri çerçevesinde” ele alınabilecek göçler olarak ikiye ayırır. “Emek göçü” dönemi de sınırlar içerisinde kırdan kente ve Türkiye’den yurtdışına yaşanan göçler olmak üzere iki türlü emek göçü hareketinin yaşandığı dönemdir. 1980 sonrasında ise hem yerel hem küresel değişimlerin biçimlendirdiği göç dalgaları görülmektedir. Burada hem Özbay hem İçduygu tarafından yapılan dönlelendirmelerin Suriye göçü öncesinde yapıldığı vurgulanmalıdır.

Didem Danış (2016:9) ise; Türkiye’ye yönelik göç hareketlerini İçduygu ve Özbay gibi üç döneme ayırsa da, farklı bir dönemleme yaparak Suriye göçünü bu dönemlendirmelere dahil eder. Bu dönemlerin ilkinin “milli” dönem olarak adlandırır. Aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alınacağı gibi Danış’ın sınıflandırmasında ilk dönem nüfusu millileştirmeyi hedefleyen ve soydaşların kabulünü esas alan bir dönemdir. İkinci dönemi küreselleşme etkisiyle şekillenen “küresel” dönem olarak adlandırır. Soğuk savaşın bitişi, bölgedeki siyasi ve ekonomik dengelerin altüst olması Türkiye’ye yönelik yeni bir göç hareketi başlatmıştır. Üçüncü dönem ise; Suriyelilerin gelişile tetiklenen Osmanlıcı ve Müslüman-muhafazakar söylemlerle desteklenen “post-milliyetçi neo-Osmanlı” dönemdir.

Bu tezde de, yukarıdaki sınıflandırmalara benzer şekilde, Türkiye’ye yönelik göç hareketleri üç döneme ayrılarak ele alınacaktır. Bu dönemlerin ilki cumhuriyetin kuruluşundan 1950’lere kadar olan süreci, ikincisi 1950-1980/90 yılları arasındaki dönemi kapsar. Üçüncü dönem, göç çalışan pek çok araştırmacının üzerinde hem fikir olduğu gibi, küreselleşme ile şekillenen ve 1990’lı yıllardan günümüze kadar geçen süreci kapsamaktadır.

A. Erken Cumhuriyet Dönemi Göçleri ve Göç Politikaları (1923-1950)

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye’ye yönelik göçler temelde iki farklı göçmen grubu etrafında şekillenmiştir. Bu gruplardan ilki Türk soylular, ikincisi ise çeşitli nedenlerle Türkiye’ye göç eden “yabancı”lardır. Bu başlık altında temelde bu iki farklı

grubun göç hareketleri ve bu göç hareketleri konusunda Türkiye'nin izlediği farklı göç politikaları ele alınacaktır.

1. Erken Cumhuriyet Döneminin Makbul Göçmenleri

İçduygu'nun "ulus-devletin inşasının erken dönemi", Özbay'ın "zorunlu göç" dönemi olarak tanımladığı 1923-1950 yılları arasındaki göç hareketleri daha çok eski Osmanlı topraklarından Anadolu'ya yönelen Türk kökenli Müslümanların göçlerinden oluşur. Kuşkusuz bu göçler cumhuriyet kurulmadan önce başlamış ve cumhuriyet tarihi boyunca devam etmiştir. Siyasal, kültürel ve dinsel nedenlerle gerçekleşen bu göçler (Akagündüz, 1998:111) cumhuriyetin kurulmasından sonra ülke sınırları dışında kalmış Türk kökenli Müslümanların Türkiye'ye gelmesiyle oluşan göçlerdir (İçduygu ve Sirkeci, 1999:254-265) ve ulus-devletlerin etnik ve dinsel açıdan homojenleşmesini amaçlar (Erder, 2007:6). Bu ilk dönemde gayri Müslim kökenlilerin yurt dışına göçünün etnik açıdan homojen bir ulus yaratmada önemli rol oynadığını belirtmek gerekir.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde mübadele ile gelen göçmenlerin sayılarına ilişkin güvenilir bilgilere ulaşmanın zor olduğunu vurgulayan Ahmet İçduygu ve İbrahim Sirkeci (1999: 259-264) İmar ve İskân Bakanlığının²⁹ verilerine dayanarak 870.000 göçmenin ülkeye giriş yaptığını belirtmektedir³⁰. Arı tarafından sağlanan bilgilere göre ise bu sayı yarım milyonun üzerindedir (Arı, 1995:113). Sayıları tam olarak bilinemesi de, tahminen yarım milyona yaklaşan kişinin katıldığı bu göç hareketi cumhuriyetin kurulmasından sonra Türkiye'nin aldığı en büyük düzenli göç hareketidir. Ayrıca bu göç hareketlerine katılanların, dönemin göçü düzenleyen yasası İskân Kanunu uyarınca " Türk soyu ve Türk kültüründen" olmaları dolayısıyla kolaylıkla yurttaşlık hakkı elde ettiğini de vurgulamak gerekir (Kirişçi, 1995:61).

Soner Çağaptay (2002:223), bu dönemde Türkiye'ye yönelik göçlerde uygulanan politikalarda ülkeye girişin anahtarı olarak "İslamiyet"i tanıdığını belirtir.

²⁹ Günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak adlandırılan bakanlığın cumhuriyet tarihi boyunca farklı isimler aldığı görülmektedir. Söz konusu bakanlık 1958-1983 yılları arasında İmar ve İskân Bakanlığı olarak adlandırılmaktaydı. <https://www.csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012> (Erişim: 08.10.2018)

³⁰ Bu göçmenlerin 400.000'inin Yunanistan, 225.000'inin Bulgaristan, 120.000'inin Yugoslavya, 120.000'inin Romanya ve 10.000'inin de diğer ülkelerden geldiği tahmin edilmektedir (İçduygu ve Sirkeci, 1999:259).

Bu yıllarda imzalanan çeşitli uluslararası antlaşmaları örnek göstererek “Türkiye’nin ilgi alanının Türklerden değil Müslümanlardan” oluştuğunu vurgular. Aynı şekilde Kemal Kirişçi (2000:14) de Türkiye’nin ilk yıllarda uyguladığı göç politikasının sadece gayrimüslimleri değil aynı zamanda Hanefi-Sünni olmayanları da dışarıda bırakacak şekilde çizildiğini belirtir. Tarihsel süreçte Türkçe konuşmayan Müslümanlar ülkeye ve Türklüğe kabul edilirken Türkçe konuşmakla birlikte Müslüman olmayan kimi gruplar Türklüğe kabul edilmemiş ve Türkiye’ye göç etmesine imkan tanınmamıştır³¹ (Yeğen, 2002: 209-210). İlerideki bölümlerde de vurgulanacağı üzere, 1990’lı yıllardan sonra uygulamada farklı örneklerle karşılaşılsa da, Türkiye’nin bu tutumunun günümüzde de belli ölçülerde devam ettiği, son dönemde yürürlüğe giren yasalarda da Türk etnik kökenine sahip kişilerin ayrıcalıklı statülerinin hala korunduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye’nin son dönemde ülkelerinde yaşanan savaş nedeniyle Türkiye’ye göç etmeye başlayan Suriyelilerin çoğunluğunun Sünni olduğu bilinmektedir (Akdemir, 2000:202). Suriyeliler için belirli bir dönem uygulanan açık kapı politikasının ardında Suriyelilerin çoğunluğunun Sünni olması, önemli bir etken olarak yorumlanabilir.

Cevat Geray (1971:12) cumhuriyet kurulmadan önce başlayan ve Anadolu topraklarına doğru yaşanan göçlerin çok büyük bir çoğunluğunun (%97,5) Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya gibi Balkan ülkelerinden, çok küçük bir kısmının da Türkistan’dan geldiğini belirtmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Balkanlardan gelen göçmen gruplarına -sünni olanlara- kapılarını açarken, diğer coğrafyalardan gelenlere, Türk soylu ya da Türkçe konuşan gruplar olmalarına rağmen aynı cömertlik ve misafirperverlikle davranmamıştır. Çağaptay (2002:236), cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye’ye göç eden gruplar arasında beş hiyerarşik kategori³² yaratıldığını ve bunlar içinde en ayrıcalıklı grubun Balkan Müslümanları olduğunu belirtmektedir. Aynı şekilde Kemal Karpat da Balkan Müslümanlarının ayrıcalıklı konumuna dikkat çeker ve

³¹ Arnavutlar, Boşnaklar, Pomaklar, Tatarlar gibi Türkçe konuşmayan gruplar ve Türkçe konuşan Romanlar Türkiye’ye kabul edilirken, buna karşın Türkçe konuşan Hristiyan Gagavuz Türkleri, Azeriler ve Kürtler kabul edilmemiştir (Kirişçi, 2000:14).

³² “İlk kategori vatandaşlığa kabul kağıtlarını hemen almaya hak kazanan etnik Türklerdir. İkinci grup Tatarlar’ı ve Karapapaklar’ı içermektedir ve etnik olarak Türklerle bağları bulunduğu için nezaketle karşılanmaktadır. Üçüncü kategoride yine belgelerini derhal alacak olan Pomaklar ve Boşnaklar gibi Balkan Müslümanları bulunmaktadır. Dördüncü kategoride Gürcüler, Lezgiler, Çeçenler, Çerkezler ve Abhazlar gibi Kafkas Müslümanları vardır. Bu grup belgelerini ancak incelendikten sonra alabilecektir. Son kategoride ise hiçbir koşulda vatandaşlığa kabul belgesi alamayacak olan Ermeniler ve diğer Hristiyanlar’la, Yahudiler, Kürtler ve sair Müslümanlar yer almaktadır (Çağaptay:2002:236-237).

farklı etnik kökenlere ve dillere sahip, hatta Türkçe bile konuşmayan çeşitli Balkan Müslümanlarını Türkiye'ye kabul etme konusunda son derece cömert bir politika izlendiğini vurgular. Karpat, Balkan Türklerinin bu ayrıcalıklı konumunu “Osmanlının tek gerçek mirasçısı olarak hareket etme” gerekliliği ile açıklar (2012:238). Ayrıca yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu kadroları arasında Balkan kökenli göçmenlerin yer aldığı bilinmektedir. Dolayısıyla Balkan göçmenlerinin yönetim kademelerine ulaşarak göç ile ilgili kararlarda söz sahibi olabilmesi (Erder, 2014:142-143) Türkiye'nin bu göçmenleri kabul etme konusundaki istekliliğini başka bir yönden açıklamaktadır.

Erken cumhuriyet döneminde yaşanan göç hareketlerinde Türkiye'ye gelen göçmenleri “iskanlı göçmen” ve “serbest göçmen” olarak ayırmak mümkündür. Bu ayırma göre “iskanlı göçmenler”, “Türk soyundan ve kültürüne bağlı olup, özel kanunlarla yurtdışından getirilen ve taşınmaz mal verilerek iskanları sağlananlardır”. “Serbest göçmenler” ise, “Türk soyundan ve kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip devlet eliyle iskan edilmelerini istememek şartıyla yurda kabul edilenlerdir” (Erder, 2015:104-105). Cumhuriyetin ilk yıllarındaki göç hareketlerine katılanlar çoğunlukla iskanlı göçmenken, zamanla, nüfus artışı, kaynak ve toprak yetersizliği nedeniyle serbest göçmenlik uygulaması iskanlı göçmen uygulamasının yerini almış, hatta 1960 yılından sonra iskanlı göçmen uygulaması neredeyse tümüyle ortadan kalmıştır. (Erder, 2014:144) Erder (2015:104), 1923-1997 yılları Türkiye'ye gelen göçmenlerin %43,3'ünün “iskanlı” %56,7'sinin “serbest” göçmen olduğunu belirtmektedir. İskanlı göçmenlere Türkiye'ye yerleşme konusunda çeşitli devlet yardımları yapılmıştır. Göçmenlere yaşamları için konut sağlanması yanı sıra, üretici duruma geçmeleri için tarım ve tarım dışı olmak üzere çeşitli destekler sunulmuştur. Tarımsal işlerle geçimini sağlayan ailelere toprak, tohumluk, tarım araçları gibi tarım girdileri sağlanırken, tarım dışı işlerle uğraşan sanatkar ailelere maddi yardım yapılmıştır (Geray, 1971). Geray (1971:20), bu yardım ve desteklerin zaman zaman yerleşik halkı kışkındıracak dereceye vardığını belirtmektedir. Yapılan bu yardımların yanı sıra, daha önce de değinildiği gibi bu dönemde Balkanlardan ve diğer coğrafyalardan Türkiye'ye gelen Türk soylu göçmenlerin vatandaşlık haklarını elde

etmelerine imkan verilmiş ve böylece Türkiye'ye kalıcı olarak yerleşmelerinin önü açılmıştır.

Türk soyluların Türkiye'ye yönelik göç hareketleri ve göçmenlerin iskanı 1934 yılında çıkarılan İskan Kanunu ile düzenlenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye'ye yönelen Türk kökenli Müslümanların hareketlerini düzenlemek için çıkarılan 2510 sayılı İskan Kanunu daha çok siyasal nedenli göç hareketlerini düzenlemek üzere yapılmış bir kanundur ve sadece Türk soylu ve Türk kültüründen olanların Türkiye'ye yerleşmesine ve vatandaş olmasına imkan tanır (Erder, 2000:240). İçduygu'ya göre 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı İskân Kanunu Türkiye'ye yönelik düzenli göç akımlarını doğrudan etkilemiş, cumhuriyetin kuruluşundan 2000'li yılların başına kadar neredeyse iki milyon Türk soylu göçmenin Türkiye'ye yerleşmesine olanak tanımıştır (2007:206).

İskan Kurumu hakkında en kapsamlı ve güncel çalışma Sema Erder tarafından kaleme alınan “Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskan Politikaları” başlıklı çalışmadır. Erder (2018: 72-76) bu çalışmada, Osmanlı’dan intikal eden iskan kurumu ve geleneğinin cumhuriyet döneminde de devam ettiğini belirtmekte, uygulanan politikalar açısından Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri arasında bir süreklilik olduğuna işaret etmektedir. Erder ayrıca kurumun çok işlevli niteliği ve kurallarının duruma göre değişmesi dolayısıyla “geleneksel” hukuk kurumu uygulamasının bir örneği olduğunu vurgulamaktadır (2014:103).

İskan Kurumu tarafından uygulanan politikalar -*özellikle 1934 yılında yürürlüğe giren İskan Kanunu*- uzun yıllar boyunca Türkiye’nin göç ve sığınma ile ilgili temel kurallarını belirlemiştir ve günümüzde de belirlemeye devam etmektedir. Örneğin 1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu’nun Türkiye’ye kimlerin kabul edileceğini açıklayan 3. Maddesi ayrıca üzerinde durulması gereken bir maddedir. Bu madde sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olan göçmen ve mültecilerinin Türkiye’ye kabul edileceğini belirtir³³. Aynı kanun, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan

³³ 2006 yılında yeniden düzenlenen İskan Kanunu da 1934 yılındaki göçmen tanımını korumuş ve göçmeni “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelen ve İskân kanununa göre kabul olunan kişiler” olarak tanımlamıştır (İskân Kanunu, md. 3, 2006).

kişilerin göçmen olarak kabul edilmeyeceğini de belirtmiştir (İskan Kanunu, 1934, md. 4). Üstelik bu madde Kanunun 2006 yılında yeniden düzenlenen halinde korunmuş ve Türkiye’ye yönelik ikamet amaçlı göçü Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlarla sınırlı tutmaya devam etmiştir (İskan Kanunu, 2006. md. 3, md. 4). Bu durum kanunun 1930’lardaki yapısının sürdüğünü göstermektedir (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012:17; İçduygu, 2010:33; Erder, 2007:9).

İskan Kanunu, ülkeye girecekleri Türk soylu ve Türk kültüründen olanlar ile sınırlasa da kanunda kimlerin bu gruba dahil edileceği açıkça belirtilmemiştir. Cumhuriyetin ilk döneminde “Türk” ve “Türk kökenli” kavramlarının nasıl tanımlanacağı önemli bir tartışma konusu olmuştur. Aslında 1924 Anayasası hazırlanırken mecliste yapılan uzun tartışmaların ardından etnik kökene veya dine değil, ulus-devlete dayalı bir Türk üst kimliği kabul edilmiştir ancak Kirişçi (2000:1) uygulamanın bu resmi (sivil) tanımdan oldukça farklı olduğunu ileri sürmektedir. Türk üst kimliğine ve toprağa dayalı sivil vatandaşlık tanımı zamanla erozyona uğramış ve cumhuriyetin ilk yıllarında bile hükümetler gittikçe daha çok Türk etnik kökeni ve Türk dilini tercih ettiğini vurgulayan politikalara başvurmuşlardır (Kirişçi, 2000:1; Kirişçi, 2011:174,175). Bu nedenle Mesut Yeğen (2002:210) Türkiye’deki yurttaşlık pratiğinin etnisist bir mantığın izlerini taşıdığını ileri sürmektedir.

Vatandaşlık kavramının anayasada yer alan sivil tanımı karşısında uygulamadaki Türk etnik kökenlilere tanınan ayrıcalık göç politikalarına da yansımıştır. Kirişçi (2000:3), bir ülkenin göç ve mülteci politikalarını ve yasalarını incelemenin vatandaşlığın resmi tanımını uygulayıp uygulamadığını test etmenin bir yolu olduğunu belirtir. Gerçekten, Türkiye Cumhuriyeti, göç ve sığınma politikalarında son derece sınırlı bir tanım yaparak yalnızca Türk soylu ve kökenlileri göçmen ya da mülteci olarak kabul etmiştir. Burada vurgulanması gereken Türkiye cumhuriyetinin yalnızca “olası vatandaşları” göçmen olarak kabul edip, tam mülteci statüsü vermesidir.

Görüldüğü üzere, İskân Kanunu Türkiye’de göçü düzenleyen en önemli kanunlardan biri olarak Türkiye sınırları dışında yaşayan Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı olan göçmenlerin Türkiye’ye yerleşmelerini ve Türk vatandaşlığına geçerek işgücü piyasasında yasal olarak yer almalarını sağlamıştır. Türk soylu ve Türk kültürüne

bağlı olmayanlar için ise farklı düzenlemeler söz konusudur ve bu göçmenlerin işgücü piyasasında ‘yasal’ olarak yer almaları Türk soyundan gelen göçmenlere göre çok daha zordur.

2. Erken Cumhuriyet Döneminin Geçici Misafirleri

Cumhuriyetin ilk döneminde sayıları az da olsa soydaş göçü dışında da düzenli göç hareketleri görülmektedir. 18. ve 19. yüzyılda yerli halka iş öğretmek için Avrupa ülkelerinden vasıflı işçilerin getirilmesi uygulamasına Cumhuriyet kurulduktan sonra da devam edilmiştir. Ankara’nın başkent ilan edilmesi tüm devlet altyapısının yeniden kurulmasını gerektirmiş, bunların yanında yeni kurulan bir devlet olarak okullara, hastanelere, yollara da ihtiyaç duyulmuştur. Ancak bu dönemde, bu ihtiyaçların karşılanması için gereken bilgi ve teknoloji son derece kısıtlıdır. İlk aşamada Osmanlı döneminde eğitim görmüş uzmanların bilgi ve becerilerine başvurulsa da, zamanla bu yeterli gelmemiş ve yurt dışından yabancı uzmanlar getirilmiştir. Bu uzmanlar bir yandan devletin idaresi, ağır sanayi, ulaşım ve taşımacılık, medya ve iletişim için gereken altyapının kurulmasından sorumlu tutulmuş, diğer yandan da Türk uzmanlar yetiştirmek için eğitim görevi üstlenmişlerdir (Atalay Franck, 2011: 42-44).

Cumhuriyetin ilk döneminde yabancıların Türkiye’de çalışmasına olanak tanıyan kanun, 15 yıl süreyle yürürlükte kalacak olan 1927 tarihli Sanay-i Teşvik Kanunu’dur. Bu kanun ile ulus-devletin inşası için birçok yabancı şehircilik uzmanı, mühendis, mimar ve teknik eleman Türkiye’ye davet edilmiştir (Batur, 1998:218). Bu uzman ve teknik elemanların sayılarına ilişkin kesin bilgiler bulunmamaktadır. Bozdoğan (2002:86) iki yüzden fazla profesörden söz ederken, Nicolai seksenden fazla profesör, yaklaşık yüz asistan ve bilimsel eleman olduğunu belirtir (Nicolai’dan aktaran; Atalay Franck, 2011:51).

Osmanlı Devletine ve Türkiye Cumhuriyeti’ne iş öğretmek için davet edilen uzman yabancıların yanı sıra, Cumhuriyet kurulduktan sonra Türkiye’ye göç eden bir diğer düzenli göçmen grubu Nazi Almanyası’ndan kaçan bilim insanları, profesörler, sanatçılar ve çok sayıda Yahudi entellektüeli kapsayan Yahudi ve rejim karşıtı kişilerin göçüdür. Kirişçi (1998:116) II. Dünya Savaşı döneminde Türkiye’ye sığınmak zorunda

kalan kişilerin sayısının yaklaşık 800 kadar olduğunu belirtmektedir. Bu kişilerin Türkiye'ye kazandırılması için Türk üniversitelerine alımları kolaylaştırılmış ve yasal statü ile çalışabilecekleri ortam hazırlanmıştır. Sayıları az da olsa bu dönemde Türkiye'ye gelen Yahudi asıllı bilim insanlarının, ülkemizde bilimsel, çağdaş ve demokratik esaslara dayalı üniversitelerin kurulmasında büyük katkıları olmuştur (Namal, 2012:15,16).

Bu dönemde Türkiye sadece Yahudi ve rejim karşıtı bilim insanları için bir sığınma merkezi olmakla kalmamış, aynı zamanda Avrupa'dan Filistin'e gitmek isteyen Yahudiler için de transit ülke olmuştur. Romanya ya da Bulgaristan limanlarından deniz yoluyla ya da Avrupa'dan tren yolu ile gelebilen binlerce Yahudi göçmen Edirne veya İstanbul üzerinden Filistin'e ulaşmışlardır (Güleryüz, 2015:63). Türkiye savaş yılları boyunca ve sonrasında İsrail'e ulaşmaya çalışan Yahudiler için, resmi olmayan geçici bir sığınma ülkesi ve transit ülke olmayı sürdürmüştür. Ancak Türkiye bu kişilere hiçbir zaman vatandaş olma hakkını sağlayan tam mülteci statüsü tanımamıştır. Hatta dış baskılar dolayısıyla Yahudi mültecilerin geçici olarak bile Türkiye'de kalmalarına izin verilmeyen vakalar vardır³⁴ (Kirişçi, 2000:10).

Bu dönemde Anadolu'nun bir diğer "zorunlu misafirleri" de Beyaz Ruslardır³⁵. 1917 yılında Rusya'da yaşanan devrimden sonra Beyaz Ordunun mensupları ve Bolşevik yönetimin muhalifleri çeşitli ülkelere iltica etmek zorunda kalmıştır. Türkiye, aralarında hemen hemen her sınıfsal kesimden temsilciler³⁶ bulunan Beyaz Rusların çoğunluğu için kalıcı bir yerleşim yeri olamasa da, göç sürecinde ilk durakları olmuş, binlerce Beyaz Rus Türkiye üzerinden farklı ülkelere göç etmiş, etmek zorunda bırakılmıştır (Bakar, 2015; Uturgauri, 2015).

1918 yılında göç etmeye başlayan Beyaz Ruslar'ın ne kadarının Türkiye'ye sığındığına ilişkin kesin rakamlar bulunmamakla birlikte, Türkiye'deki Beyaz Ruslar

³⁴ Struma örneği bu vakalardan en ünlüsüdür. Ayrıntılı bilgi için bakınız Bali, 2005, s.346,362.

³⁵ Bu kişilere Beyaz Rus denmesinin sebebi Rusya'da Çar'ın ordusuna Beyaz Ordu denmesiyle ilişkilidir. 1917 yılındaki devrimden sonra Sovyet orduları Kızıl Ordu olarak anılmaya başlanmıştır. Devrimden sonra Türkiye'ye iltica eden Rusların neredeyse tamamı Beyaz Ordu subayları ve Bolşevik muhalifi Ruslardır (Deleon, 2003:12).

³⁶ 1917'deki devrimden sonra Türkiye'ye göç edenler arasında; sıradan insanların yanında, aristokratlar, büyük tüccarlar, din adamları, eski askerler, burjuvalar, sanatçılar, yazarlar gibi toplumun üst kesiminden de insanlar vardır (Uturgauri, 2015:147).

üzerine yapılmış çalışmalarda bu sayının 40.000 ile 200.000 arasında değiştiği vurgulanmaktadır (Deleon, 2003:15). Ancak Beyaz Ruslar milli mücadelenin kazanılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) kurulmasından sonra Ankara Hükümetinin Bolşevik Hükümeti ile münasebette bulunmasından endişe duyarak Türkiye'yi terk etmeye başlamışlardır. Amerika, Arjantin, Fransa Almanya Beyaz Rusların gitmeyi tercih ettiği başlıca ülkelerdir (Bakar, 2015:282,283).

Beyaz Rusların Türkiye'de kaldıkları süre içerisinde çok çeşitli alanlarda çalıştığı bilinmektedir. Restoran, bar ve kafe açan küçük yatırımcılardan, işportacılara, hamallara, marangozlara, bahçıvanlara kadar birçok farklı işlerde çalışan Beyaz Ruslar Türkiye'de belirli bir süre emek piyasasına dahil olmuştur (Uturgauri, 2015:156,157). Svetlana Uturgauri (2015:273-282), Beyaz Rusların Türkiye'de 1925 yazına kadar rahatlıkla çalıştığını, bu tarihe kadar Türkler tarafından uygulanan bir sınırlamanın olmadığını belirtmektedir. 1925 yılında Türk hükümetinin Musul görüşmelerindeki başarısızlığı, hükümetin yabancılar politikasını çok sert biçimde değiştirmesine neden olur. Türkiye Cumhuriyeti, vatandaşlarının işgücünü ve çıkarlarını koruma amacıyla yabancıların bazı zanaat ve işlerle uğraşmasını yasaklayan kararnameler çıkarmaya başlar. Bu durum yabancılar arasında işsizliğin artmasına ve durumlarının kötüleşmesine neden olur. Bu tarihten sonra Türk hükümetinin ülkedeki Beyaz Ruslara karşı olumsuz tavrı son bulmaz ve bütün bunlar Beyaz Rusların farklı ülkelere göç etmesini beraberinde getirir.

1932 yılında kabul edilen 2007 sayılı *Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun*, bu yıllarda sayıları iyice azalan Beyaz Rusları³⁷ başka ülkelere göçe zorlayan bir başka etkidir (Bakar, 2015:291). Kanun, Türkiye'de Türk soyundan olmayan göçmenlerin çalışmasına ilişkin esasları düzenlemektedir ve Türkiye'deki birçok meslekte yabancıların çalışmasını engelleyen yasal dayanağı oluşturmuştur³⁸. Kanun çok sayıda mesleği yabancılara men ettiği için

³⁷ Bakar (2015:291), 1930 yıllarda İstanbul'da 5 bin kadar Beyaz Rus kaldığını belirtmektedir.

³⁸ Türkiye'de yalnızca Türk vatandaşlarının yapabileceği meslekler; seyyar satıcılık, müzisyenlik, fotoğrafçılık, kuaförlük, basımcılık, komisyonculuk, terzilik, şapkacılık, ayakkabıcılık, borsa simsarlığı, devlet tekelindeki malların satıcılığı, turist rehberliği ve tercümanlık, inşaat, demiryolu ve kereste sanayi işçiliği, taşımacılık ve haberleşme ile su aydınlatma ve ısıtma sistemleri kurulumunda işçilik ve mevsimlik işçilik, kara taşımacılığında yüklemecilik, şoförlük ve muavinlik, zanaatçılık ve kapıcılık,

Kanunun kabulü ve uygulanması ile birlikte çoğunlukla eğlence sektöründe çalışan Beyaz Ruslar yurt dışına çıkmaya başlamışlardır (Bakar, 2015:293).

Farklı ülkelere göç eden Beyaz Ruslar yanında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçenler de vardır. Bülent Bakar'ın 1929 tarihli Cumhuriyet Gazetesinden aktardığı bilgilere göre; sermaye sahibi olmak, herhangi bir işte uzman olmak, siyasi propoganda ve faaliyetlerle uğraşmamak, işyerinde Türk istihdam etmek şartlarını yerine getirenlerle uzun süre önce din değiştirmiş olanların Türk vatandaşlığına kabulleri söz konusu olacaktır. Ancak Bakar'ın araştırmasında, bu şartların yanında çok sayıda kadının Türk vatandaşları ile evlenerek vatandaşlığa geçmiş olduğu bilgisi de mevcuttur. Ayrıca çok sayıda kişinin din değiştirerek Türk vatandaşlığına başvurduğu da belirtilmiştir. Türk vatandaşlığına geçen Beyaz Rusların sayıları hakkında kesin bilgiler mevcut değildir. Bakar (2015:305,306) ve Uturgauri'nin (2015: 281,282) çalışmalarında Milletler Cemiyeti'nin Rus Devrimi'nden sonra politik nedenlerle Türkiye'ye göç etmek zorunda kalan 1015 Beyaz Rus aileye Türk vatandaşlığı verilmesini istediği ve Türk hükümetinin bu ailelerden 986'sına vatandaşlık verdiği bilgisi bulunmaktadır. Başka bir araştırma ise Beyaz Ruslardan yaklaşık 15 bin kişinin Türkiye'de kalıp burada yerleştiğini belirtmektedir (Göçmen, 2008:215).

Türkiye'nin sadece Türk soylu ve Türk kökenine sahip bireyler için kalıcı bir yerleşim yeri olduğu Beyaz Ruslar örneğinde bir kez daha görülmektedir. Türkiye bu dönemde farklı etnik kökene ve dine mensup olan gruplara kapılarını açmış olsa da bu göçmenlerin Türkiye'de kalması teşvik edilmemiş, başka ülkelere yerleşmesi beklenmiştir. Kirişçi'nin de belirttiği gibi Türkiye'nin göç politikası sadece potansiyel vatandaş olabilecekleri içermeye yöneliktir (Kirişçi, 2000:3).

İçduygu ve Özbay'ın Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'lere kadar süren dönemde Türkiye'ye doğru yaşanan göçü, Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinin birinci dönemi olarak ele aldığını belirtmiştik. İçduygu'nun belirttiği gibi ulus-devlet oluşumu

ticarethane, ev otel ve şirketlerde odacı ve temizlikçilik, otel, kafe, kulüp ve benzeri eğlence mekanlarında garsonluk, eğlence mekanlarında sanatçılık, veterinerlik, kimyagerlik, avukatlık, eczacılık, hakimlik, diş doktorluğu, tıp doktorluğu, ebelik, hemşirelik, mühendislik, teknisyenlik, ustalık, uzman işçilik, maden işçiliği dalgıçlık, balıkçılık, gemi kılavuzluğu, hırdavatçılık, gözlükçülük vb. (Pusch, 2010:77-78; Ökçün, 1962:76).

sürecinde en belirleyici unsurlardan biri nüfusun homojenleşmesidir (2010:25). Gerçekten de bu dönemde Türk hükümetleri Türkiye'ye kimlerin göç edeceği/ kalıcı olarak yerleşeceği konusunda oldukça seçici davranmış, etnik ve dini açıdan homojen bir ulus-devlet yaratma çabası içinde olmuşlardır.

İçduygu gibi Kirişçi (1998:119) de 1950'lere kadar olan dönemde Türkiye'nin izlediği göç politikalarının bir ulus ve ulusal kimlik yaratma çabalarıyla ilgili olduğunu belirtmektedir. Bu çabalar aynı zamanda Türk soyu ve kültüründen olmayanların neden Türkiye'de iskan ettirilmediğine dair de bir açıklama sunmaktadır. Yukarıdaki örneklerde de görüldüğü gibi zaman zaman farklı etnik kökene ve farklı dine mensup göçmenlere de kapılarını açmış olsa da bu kişilere sonradan vatandaşlığa geçmelerini sağlayacak tam mülteci statüsü verme konusunda son derece sıkı politikalar izlenmiştir. Bu dönemde vatandaşlığa alınanların çoğunluğunun -Türk etnik kökene sahip olmayanlar için- bu haklara evlilik yoluyla ya da din değiştirme yoluyla ulaştığı görülmektedir. Türk etnik kökene sahip olmayanlara karşı izlenen sıkı politikaların yanında, Anadolu topraklarında yerleşik olan ve Müslüman olmayan nüfusun yurt dışına göçü de homojen ulus-devlet yaratma sürecini son derece hızlandırmıştır. Ayrıca bu ilk dönemde yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde ulus-devletin kurulmasında rol oynayabilecek bilgi, beceri ve donanıma sahip göçmenlerin de hoş karşılandığı bilinmektedir.

B. 1950- 1990 Dönemi Göç Hareketleri ve Göç Politikaları

1950-1990 yılları arasındaki dönemde de önceki döneme benzer şekilde Türkiye sınırları dışında kalmış Türk ve Müslümanların Türkiye'ye göçü devam etmiştir. Bu dönemde ilk döneme benzer şekilde Türkiye'de bulunan gayrimüslimler de çeşitli nedenlerle yurtdışına göç etmek zorunda kalmıştır.

Türkiye'ye yönelik göç hareketlerine ilişkin ikinci dönemde devam eden ve "soydaş göçü" olarak adlandırılan göç hareketleri hakkında daha ayrıntılı bilgi vermek gerekir. 1945'li yıllardan sonra "soydaş göçü" çoğunluğu Bulgaristan'dan olmak üzere, Yunanistan, Yugoslavya ve Afganistan'dan gelen göçlerle devam etmiştir. Balkan ülkelerinde yaşayan en büyük Türk azınlık grubu olan Bulgaristan Türkleri

(Hacısalihoğlu ve Ersoy Hacısalihoğlu, 2012:11), 1945'ten sonra, önce 1950-51 ve 1969-1978 yılları arasında daha sonra da 1989 yılında Türkiye'ye kitlesel olarak göç etmek zorunda kalmışlardır. 1945 ile 1980 yılları arasında yaklaşık olarak 290.000 Bulgaristan göçmeni Türkiye'ye gelmiştir (Şimşir, 1987:58). 1946-1970 yılları arasında Yugoslavya'dan 182.000, Yunanistan'dan 1950'li yılların başından 1980'lere kadar 30.000'e yakın göçmen Türkiye'ye göç etmiştir (Kirişçi, 1996:390-396). Afganistan'dan Türkiye'ye olan göçler ise 1978'de Afganistan'da başlayan iç savaş nedeniyle olmuş; 7.000 dolayında Afgan göçmen Türkiye'ye gelmiş ve Doğu Anadolu'da köylere yerleştirilmişlerdir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 264).

Bu dönemin bir başka önemli olgusu 1950'li yıllarda hızlanan kırsal-kent göçüdür. Modernitenin önemli bir göstergesi olan kent nüfus oranı bu yıllardan itibaren artmış 1980'li yıllara gelindiğinde, neredeyse her iki kişiden biri kentlerde yaşamaya başlamıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999:251).

Bu dönemde göç hareketleri açısından başka bir önemli bir gelişme Türkiye'nin ilk defa yurt dışına işçi göndermesidir. 1960'lı yıllardan itibaren başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerine ve daha sonra Avustralya ve Arap ülkelerine yönelen işçi göçü karşılıklı olarak devletlerin düzenlediği ve denetim altına aldığı bir göç hareketidir. Türkiye'de de devlet tarafından kurumsal olarak yönlendirilen ve siyasal olarak desteklenen bu göç akımı Türkiye'nin dış göç politikasının temel kural ve kurumlarını etkileyen bir göç deneyimi olmuştur (Erder, 2015:102). Bu dönemde Türkiye sınırları içerisinde yaşanan kırsal-kent göçü ve yurt dışına işçi göçü İçduygu'ya göre ulus-devletin yerel olarak yerleşikleşmesini sağlayan olgulardandır (İçduygu, 2010: 24-25).

1950-1990 dönemini göç politikaları açısından incelediğimizde karşımıza çıkan önemli düzenlemeler şunlardır: İlk olarak, Türk soylu olmayan göçmenlerin ülkeye giriş çıkışlarını düzenlemek amacıyla hazırlanan 5682 sayılı *Pasaport Kanunu* 1950 yılında yürürlüğe girmiştir. Aynı yıl Türk soylu yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahatlerine ilişkin düzenlemeleri için 5683 sayılı *Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun* da kabul edilmiştir. Kuşkusuz bu dönemde Türkiye'nin kabul ettiği ve Türkiye göç politikasında önemli etkileri olan bir başka düzenleme 1951

tarhli *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi*'dir³⁹. 1951 yılında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan sözleşme Türkiye'de 1961 yılında yrrlğē girmiştir. İlk imzalandığı dönemde sözleşmenin 1951'den önce ve Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucunda ülkesini terk eden ya da lkesine dönemeyen kişiler için uygulanacağı belirtilse de 1967 yılında hazırlanan bir protokolle sözleşme metnindeki zaman ve mekan sınırlaması kaldırılmış ancak sözleşmeyi bu sınırlamalarla imzalayan ülkelerin hakları korunmuştur. Bugün Avrupa Birliğı ve insan hakları örgütleri tarafından yoğun eleştirilere maruz kalsa da Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi sınırlama ile taraf olmayı sürdürmektedir. Türkiye'nin coğrafi sınırlamayı sürdürmesinin temel nedeni göreli olarak çok sayıda mülteci hareketinin kaynağı olan Asya, Ortadoğı ve Kuzey Afrika bölgelerinden yapılacak olan başvuruları önlemek ve aşırı mülteci akının yol açacağı bir takım maliyetlerden kaçınmaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:23). Türkiye dışında coğrafi sınırlamayı sürdüren diğē ülkelerin Kongo, Fas ve Madagaskar olduğunu da belirtmek gerekir (Ekşi, 2016a:8).

Burada, Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi sınırlamaya rağmen 1990'lı yıllardan itibaren çok sayıda sığınmacıyı "geçici" süreliğine de olsa topraklarına kabul ettiğini vurgulamak gerekir. Bu durum son örnek olan Suriye göçünde de tekrarlanmıştır, üstelik 8 yıldan bu yana Türkiye'de bulunan Suriyelilerin artık geçici olmadığı da pek çok evre tarafından dillendirilmektedir. Dolayısıyla Sözleşmedeki çekince sığınmacıların Türkiye'ye geldiğı gerçeğini değıştirmemektedir.

1990'lı yıllara kadar Türkiye'nin güç ile ilgili düzenlemelerini incelediğimizde bu yasaların, İduyu'nun da belirttiğı gibi, gç olgusunu adeta "göz ardı" ettiğı anlaşılmaktadır. Bu dönemde çıkarılan yasalar daha çok Türk soylu olanların gç hareketlerini düzenlemeye yöneliktir; kaldı ki yasalara göre Türkiye'ye göçmen olarak kabul edilecek olan grup da Türk soylu ve kkenlilerdir. Gerçekten de bu dönemde göçmenlerin Türkiye'de yaşamaları ve çalışmalarını düzenleyen kapsamlı hukuksal düzenlemeler mevcut değıldir. Özellikle alışma iznini düzenleyen mevzuat oldukça dağınıktır ve birçok meslek de yabancılara çalışmasına kapalıdır. Ayrıca Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğı coğrafi sınırlama dolayısıyla Avrupa dışından

³⁹ 1951 Cenevre Sözleşmesi, mülteciyi tanımlayan ve aynı zamanda haklarını da düzenleyen bir sözleşmedir. Ayrıca sözleşmede BMMYK'nin de görevleri, yetkileri ve faaliyetleri belirtilmiştir.

gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermemesi, birçok göçmenin Türkiye’de düzensiz olarak yaşaması ve çalışmasına neden olmaktadır. Bu da bir çok açıdan insan hakkı ihlallerini beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla göçe yönelik bütün bu politikalar Erder’in (2007:4) belirttiği gibi Türkiye’nin göç politikasının “yabancısız” kurgulandığını ortaya koymaktadır.

II. Türkiye’ye Yönelik Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye’nin Göç Politikaları (1990 Sonrası Dönem)

A. Makbul Soydaşlar ve Geçici Sığınmacılar

1990’lı yıllardan sonra ilk iki dönemde olduğu gibi Türkiye “soydaş göçü” almaya devam etmiştir. Bu dönemin en önemli göç hareketlerinden biri 1989 yılında başlayan Bulgaristan göçüdür. Bulgaristan’da Jivkov hükümetinin Müslüman kökenli Türklere yaptığı baskıların artması sonucu Türkiye Bulgaristan göçmenleri için kapılarını açmıştır. Bu dönemde yaklaşık 320 bin Bulgaristan göçmeninin Türkiye’ye göç ettiği belirtilmektedir (Lütem, 2012:164). 1989 göçü ile Bulgaristan’dan Türkiye’ye gelen göçmenlere de daha önce gelen “soydaş”lara sağlananlara benzer imkanlar sunulmuş, barınmalarını sağlamak için uzun dönemde ödemeli sosyal konutlar inşa edilmiş, kimilerine kira yardımı yapılmıştır. Bu dönemde gelen göçmenlerin de hemen vatandaşlığa alınmaları işgücü piyasasına daha eşit koşullarda girmelerine imkan vermiştir (Ciğerci Ulukan, 2008:77-83).

Erder (2014:155-156), 1990’lı yıllarda Balkan göçmenlerinin İskan Kanunu olanaklarından yararlansalar bile eskisinden farklı bir durumla karşılaştıklarını belirtmekte, çeşitli araştırmalara dayanarak, göçmenlerin hem toplum hem de işgücü piyasası içerisinde ayrımcılıkla karşılaştıklarını vurgulamaktadır. Didem Danış ve Ayşe Parla da (2009:137-139), cumhuriyetin başından beri uygulanan soydaşlık esaslı mülteci ve göçmen kabullerindeki misafirperver politikaların 1990’lı yılların ortalarında sonuna geldiğini belirtmektedir. Türkiye’nin Balkan göçmenleri de dahil olmak üzere, Türk soylu göçmenlere yönelik tavrı bu yıllarda açık bir biçimde değişmiştir. 1990’lı yıllardan sonra Türk soylu göçmenlere herhangi bir yardım yapılmamış, bu göçmenler ikamet ve vatandaşlık almada ciddi zorluklarla karşılaştıklarından çoğu zaman düzensiz

olarak Türkiye’de kalmışlardır. Bu durum 1990’lı yıllardan sonra Türkiye’nin göçmen kabul etme pratiklerinde önemli değişimler olduğunu göstermektedir.

Soydaş göçü yanı sıra, Türkiye bu dönemde kendi ülkelerindeki çatışmalardan dolayı göç etmek zorunda kalan göçmenler için de sığınma merkezi olmuştur. 1989’da Özbekistan’da patlak veren etnik çatışmalar 1992’den bu yana binlerce Ahıska (Mesket) Türkü’nün Türkiye’ye göç etmesi ile sonuçlanmıştır. Halen 50-60 bin Ahıska Türkü’nün Türkiye’de yaşadığı tahmin edilmektedir. 2014 yılı resmi verilerine göre Türkiye’de bulunan Ahıska Türklerinin yaklaşık 28 bini Türk vatandaşlığı elde etmiştir. Ancak Türkiye’de bulunan Ahıska Türklerinin yarısına yakını Türk vatandaşlığı elde edemediği gibi, oturma ve çalışma izni, diploma denklikleri, çocukların eğitimi gibi birçok alanda da sorunları devam etmektedir (Aydınğün ve Aydınğün, 2014:90-100). Bu durum Türkiye’de Türk vatandaşlığına kabul konusunda zaman içinde değişen, farklı politikaların izlendiğini göstermektedir. Son dönemde de, Rusya’nın saldırdığı Ukrayna’nın doğu bölgelerinde ya da bu bölgelere yakın yerlerde oturan Ahıska Türkleri Aralık 2015’ten bu yana İskan Kanunu çerçevesinde çeşitli gruplar halinde Türkiye’ye getirilerek, Erzincan iline yerleştirilmişlerdir⁴⁰. Dolayısıyla Türkiye’ye yönelik Ahıska göçü düzenli bir göç olarak günümüzde de devam etmektedir.

1979’da Sovyetlerin Afganistan’daki askeri müdahalesi sonrasında Pakistan’a sığınan 4163 Türk asıllı Afgan mülteci 1982 yılında Doğu Anadolu’ya iskanlı göçmen olarak, 1992-1995 yılları arasında ise Bosna Hersek’te meydana gelen çatışmalar sonucunda 25.000 Boşnak sığınmacı olarak Türkiye’ye yerleştirilmiştir. 1995 yılında barışın sağlanmasının ardından Boşnak göçmenlerin çok büyük bir kısmının geri döndüğü bilinmektedir (Kirişçi, 1998:113-115).

Ülkelerinde yaşanan savaş dolayısıyla Türkiye’ye sığınan başka bir grup da Çeçenlerdir. 1994-1996 yılları arasında yaşanan Rus-Çeçen savaşında birçok Çeçen Türkiye’ye sığınmış, 1996 yılında Rusya ile yapılan barış antlaşmasından sonra büyük bir kısmı geri dönmüştür. Ancak 1999 yılında savaşın tekrar başlamasıyla binlerce Çeçen aralarında Türkiye’nin de olduğu komşu ülkelere sığınmak zorunda kalmışlardır

⁴⁰ Göç İdaresi, http://www.goc.gov.tr/icerik6/ukraynadan-gelen-ucuncu-kafile-ahıska-turku-erzincan'a-yerlestirildi_350_359_10062_icerik (Erişim: 12.02.2018)

(Güngör, 2006: 145). 2005 yılına kadar Türkiye'ye sığınmaya devam eden Çeçenler, Türk sığınma mevzuatına göre "Avrupalı" sayılsalar da, Türkiye tarafından mülteci olarak tanınmamıştır. Bu kişilere İçişleri Bakanlığı tarafından geçici ikamet izni sağlayan 'misafir' statüsü verilmiştir. Türkiye'de ulusal sığınma prosedürüne erişemedikleri gibi, Avrupalı sayıldıkları için Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne (BMMYK) de başvuramamaları onları iki kez dezavantajlı duruma düşürmüştür (Uluslararası Af Örgütü, 2009:12).

1980'li yıllardan sonra Türkiye'ye yönelik diğer göç hareketi Ortadoğu, Asya ve Afrika'dan yaşanmıştır. Ülkelerindeki çatışma ortamından dolayı bu bölgelerden binlerce sığınmacı Türkiye'ye yönelir. Irak'tan Türkiye'ye yönelen iki büyük kitlesel göçün ilki 1988 yılında, İran-Irak savaşının sonunda yaşanmıştır. Bu yıl 50.000'den fazla Kürt kökenli Irak vatandaşı Türkiye'ye sığınmıştır ancak Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi sınırlama gereği Iraklıları sığınmacıdan ziyade "geçici misafir" olarak kabul etmiştir (İçduygu ve Sirkeci, 1999:265-266). Bu kişilerin çoğunluğu 1991 yılında Kuzey Irak'ta kurulan güvenli bölgeye dönmüş, bir kısmı da üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir (Kirişçi, 2000:12).

Irak'tan Türkiye'ye doğru ikinci büyük göç hareketi 1991 yılında Körfez Savaşı sırasında yaşanmış, bu dönemde yaklaşık yarım milyon kişi Türkiye'ye sığınmıştır. Dönemin Türk hükümeti başlangıçta Iraklı sığınmacılara şüpheyle yaklaşıp da daha sonra ulusal ve uluslararası baskılar neticesinde sınır kapılarını açarak, Iraklıların sınıra yakın yerlerdeki kamplara yerleşmelerine izin verilir. Iraklı sığınmacılar Türkiye'de uzun süre kalmamış, büyük çoğunluğu Kuzey Irak'ta kurulan güvenli bölgeye göç etmiştir (Danış, 2009:16).

1990'lı yıllarda bir taraftan Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı yoğun sığınma hareketleri, diğer taraftan 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi sınırlamayı sürdürmesine ilişkin eleştiriler Türkiye'nin sığınma talepleri karşısında yeni bir düzenleme yapmasını gerektirmiş, 1994 yılında çıkartılan yönetmelikle⁴¹ Türkiye'ye

⁴¹ Söz konusu yönetmeliğin tam adı şu şekildedir: "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"

bireysel veya toplu olarak sığınan kişilerle ilgili takip edilecek usul ve esaslar belirlenmiştir. 1994 Yönetmeliği Türkiye'nin sığınma olayları için düzenlediği ilk belge niteliğindedir. Bu konuyla ilgili kanun düzeyinde herhangi bir düzenlemenin olmadığını da belirtmek gerekir (Kaya ve Yılmaz Eren, 2015:22). Yönetmeliğe göre Avrupa dışındaki olaylar nedeniyle Türkiye'ye sığınan sığınmacılar üçüncü bir ülkeye yerleştirilmek şartıyla geçici koruma sağlamak üzere ülkeye kabul edilirler.

1994 yönetmeliğinde dikkat çekilmesi gereken nokta, ülkeye giren sığınmacıların yetkili makamlara başvurması gereken süredir. Bu süre yönetmeliğin ilk halinde 5 gün olarak belirlenmiş ve bu süre içerisinde başvurmayan sığınmacıların sınır dışı edileceği bildirilmiştir. Ancak uygulamada sık sık yaşanan sorunlar, süreye ilişkin olarak Türkiye'ye yöneltilen eleştiriler ve Türk yargı sisteminin sürenin kısıllığına ilişkin kararı 1999 yılında bu sürenin 10 güne uzatılmasını ve daha sonra da süre sınırının pek çok örnekte uygulanmamasını sağlamıştır (Barkın, 2014:354). Aslında 1994 yönetmeliği ve özellikle 5 günlük süre kısıtı sığınmaya erişimi ve uygun koruma sağlamayı engellemektedir. Bu nedenle 1994-2001 arasındaki dönem Türk yetkilileri açısından “kayıtsızlıktan” “aşırı kontrole” geçilen dönem olarak yorumlanmaktadır (İçduygu ve Biehl, 2012:36, 37).

Özetlemek gerekirse, 1980'li yıllardan sonra Türkiye'ye yönelik yaşanan farklı kitlesel göç akınına karşı dönemin hükümetlerinin birbirinin tamamen zıddı politikalar izlediğini vurgulamak gerekir. 1989'da Bulgaristan'dan gelen göçmenler için sınır kapıları hemen açılmış ve göçmenlerin Türkiye'ye yerleşmesine izin verilmiştir. Ancak Irak'tan gelen sığınmacılar için aynı politikalar izlenmemiş, ülkeye alınmalarına bile şüpheyle yaklaşılmıştır. Geçici olarak kabul edildikten sonra, ülkelerine geri dönmeleri beklenmiş ve Türkiye'ye yerleşmeleri için herhangi bir girişimde bulunulmamıştır. Danış ve Parla (2009:139), farklı bölgelerden kaynaklanan bu göç dalgalarına karşı farklı vurguların ön plana çıktığını belirtmektedir. Irak kaynaklı göçte “güvenlik” vurgusu ön plandayken, Bulgaristan kaynaklı göçte “soydaşlık” daha ağır basmaktadır.

B. Türkiye'ye Yönelik “Yabancı” Göçü

1990'lı yıllardan sonra Türkiye mülteci, sığınmacı ve transit göçmenlerin yanı sıra, Türkiye'ye çalışma amacıyla gelen göçmenler için de varış ülkesi olmuştur. Transit göçmenler gibi, Türkiye'ye çalışma amacıyla gelen göçmenlerin çoğunlukla düzensiz göçmen olduğu bilinmektedir. Türkiye'de mevcut olan yüksek orandaki kayıt dışı istihdam bir yandan göçmenlerin kolayca iş bulmalarını sağlarken diğer yandan kayıt dışılığın getirdiği güvencesizlik çok sayıda göçmenin mağdur olmasına yol açmıştır.

Erder (2010:43,44) 1990'lı yıllardan sonra Türkiye'nin uluslararası nüfus hareketleri içindeki konumunun radikal bir biçimde değiştiğini belirtmekte, bu yıllardan sonra Türkiye'ye yönelen göçmenlerin çok farklı gruplardan oluştuğunu vurgulamaktadır. Bu gruplar; transit göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler, çalışma amacıyla gelen göçmenler, AB ülkelerinden gelen emekliler ve Türk vatandaşıyla evli yabancılar şeklinde sınıflandırılabilir (Erder, 2010:43,44).

İlk olarak, 1990'lı yılların başında Türkiye'nin deneyimlediği göç hareketlerinin çoğunluğunun düzensiz göçmenlerden oluştuğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle Türkiye'deki göç literatürünü incelediğimizde, göçmenlerle ilgili çalışmaların ağırlıklı olarak düzensiz göçmen gruplarına odaklandığını görmekteyiz. Daha önce sıkça vurgulandığı gibi bu çalışmanın odak noktası düzenli göçmenlerdir. Ancak düzenli göçmenlere geçmeden önce Türkiye'nin bugünkü göç politikasını önemli ölçüde şekillendiren düzensiz göç hareketleri hakkında kısaca bilgi vermekte fayda vardır.

Bir önceki başlıkta Türkiye'ye yönelik sığınma hareketlerinin üzerinde durulmuştu. Bu başlık altında öncelikle çalışma amacıyla gelen düzensiz göçmen gruplarına kısaca yer verilecek, sonrasında çalışmanın asıl konusunu oluşturan düzenli göçmen grupları ve Türkiye'nin son dönemdeki göç politikaları incelenecektir.

1990'lı yıllarda Türkiye'nin çalışma amacıyla gelen göçmenler için hedef ülke olmasının önemli sebeplerinden biri Sovyetler Birliği'nin dağılması ve sosyalist yönetimin sona ermesidir. Eski Sosyalist ülkelerin sınırlarını açmasının ardından bu ülkelerdeki birçok kişi çalışmak amacıyla farklı ülkelere göç etmeye başlamış, bu dönemde Türkiye'nin uyguladığı görece liberal vize rejimi ve turizmi desteklemek için

sınırlarını açık tutması da göçmenlerin Türkiye'ye kolaylıkla girebilmesini sağlamıştır (Erder, 2010; Erder ve Kaşka, 2012). Eski Sovyet ülkelerinin yanında çeşitli nedenlerle Senegal, Nijerya, Gana Kongo gibi Afrika ülkeleri ile Mısır, Suriye Irak gibi Orta Doğu ülkelerinden gelen bir çok göçmen bulunmaktadır. İletişim ve ulaşım olanaklarındaki gelişme ve ucuzlama yanında, Türkiye'de çevresindeki ülkelere göre görece daha yüksek ücretle çalışma imkanı olması, göçmenlerin kendi ülkelerinde yaşanan siyasal belirsizlikler gibi nedenler bu ülkelerin vatandaşlarını göç etmeye iten nedenlerdir. Ayrıca 1970'li yıllardaki ekonomik kriz ile beraber Avrupa ülkelerinin göçmen işçi alımını durdurması ve bu tarihten sonra sınır kontrollerini artırmasıyla göçmenler yönünü Türkiye gibi görece daha esnek vize politikaları uygulayan gelişmekte olan ülkelere çevirmiştir.

Türkiye'de bir yandan uzun süreli ikamet ve çalışma izini almanın güçlüğü diğer yandan işgücü piyasasında kayıt dışı çalışmanın varlığı göçmenleri düzensizliğe itmektedir (Erder ve Kaşka, 2012). Konuyla ilgili çalışmalar göçmenlerin ev hizmetleri, bakım hizmetleri, tekstil ve konfeksiyon, turizm, inşaat, imalat, garsonluk, fuhuş, bavul ticareti gibi pek çok farklı iş kolunda istihdam edildiklerini ortaya koymuştur (Yükseker, 2003; Kaşka, 2007; Akpınar, 2009; Kaşka, 2009; Dedeoğlu ve Gökmen 2011; Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012). Düzensiz olarak istihdam edilmelerinin sonucu olarak göçmenlerin büyük çoğunluğu işgücü piyasasında çeşitli yönlerden hak kaybına uğramakta, savunmasız durumları onları kolayca sömürülebilecek bir konuma sokmaktadır. İleride ele alınacağı gibi Türkiye'de bu olgu uzun yıllar göz ardı edilmiş, göçmenlerin çalışma haklarını düzenleyen yasaların hazırlanması konusunda geç kalınmıştır. Bu konuyu sonlandırmadan belirtilmesi gereken bu dönemdeki göçmenlerin tamamının düzensiz olmadığıdır. Sayıları az da olsa, göçmenlerin bir kısmı çalışma izni alarak işgücü piyasasında yer almıştır.

Türkiye bu dönemde transit göçmenler için de önemli bir varış ülkesidir. Avrupa'ya geçmek için bir köprü niteliğinde olan Türkiye, çoğunluğu Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkelerinden olan çok sayıda transit göçmen için hedef ülke konumundadır. Türkiye üzerinden batılı ülkelere geçmeleri çoğu zaman uzun bir zaman dilimi

gerektirdiğinden transit göçmenler de bu sürede düzensiz olarak işgücü piyasasında yer almakta, uzun saatler boyunca, kötü koşullarda çalışmaya mahkum olmaktadır.

Küreselleşme döneminde, Türkiye'nin göç veren ülke olmaktan göç alan bir ülkeye dönüşme sürecinde var olan kurum ve kuralların yetersizliği farklı amaçlarla gelen yabancıların sorunlarla karşılaşmasına neden olmuştur. Türkiye'nin kapsamlı bir dış göç ve sığınma politikasının olmaması, mevcut politikaların uzun süreli kalış ve çalışmayı önlemeye dönük olması gibi çeşitli nedenlerle Türkiye'ye gelen göçmenler uzun süre düzensiz göçmen konumunda kalabilmektedirler (Erder, 2010: 43-44).

Türkiye 1990'lı yıllardan sonra bir yandan düzensiz göçmenler için hedef ülke haline gelirken bir yandan da sayıları her geçen gün artan düzenli göçmenlere ev sahipliği yapmaktadır. Uluslararası literatürde “yeni göç hareketleri” ile anlatılmak istenen daha çok artan sayıda sığınmacı, mülteci, transit, düzensiz göçmenlerin göçü ise de, bu yeni dönemde düzenli ve vasıflı göçmenlerin de göç hareketlerine eskiye oranla daha fazla katıldığı bilinmektedir. Bu çalışmada da Türkiye özelinde “yeni göç hareketleri” bağlamında ayrıntılı olarak ele alacağımız göçler Türkiye'ye yönelik düzenli göçleri içermektedir.

Daha önce de vurgulandığı gibi küreselleşme döneminde göç hareketlerinde meydana gelen değişiklikler Türkiye'yi de yakından etkilemiş, daha önce karşılaşmadığı göçmen grupları için hedef ülke haline çevirmiştir. Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde yaşanan değişikliklere rağmen bu hareketleri düzenlemeye yönelik hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasında oldukça geç kalındığı sık yapılan bir tespittir. Ayrıca yapılan düzenlemelerin göç hareketlerini düzenlemekte yetersiz kaldığı, ihtiyaca cevap verebilecek bir yapıya dönüşmediği araştırmalarla ortaya koyulmaktadır (Güzel ve Bayram, 2007).

2000'li yıllardan sonra Avrupa Birliği'nin de etkisiyle göç alanındaki hukuksal düzenlemelere hız verilmiştir. İçduygu'nun da (2010:32) belirttiği gibi 2000'li yıllardan sonra Türkiye göç politikasının yönünü belirleyen temel itki AB üyeliği olmuş, bu yıllardan sonra hazırlanan yasal düzenlemeler daha çok AB etkisi ile şekillenmiştir.

Bu dönemde göç hareketleri ile ilgili en önemli yasalardan biri 2003 yılında çıkarılan 4817 sayılı *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun*'dur. 4817 sayılı kanun ülkeye gelen yabancıların çalışmalarını izne bağlamak ve verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları düzenlemek üzere çıkarılmıştır. Ayrıca kanunla yabancıların istihdamı ile ilgili çok dağınık olan mevzuatı tek çatı altında toplamak ve göçmenlerin Türkiye'de kayıt dışı olarak çalışmasını engellemek amaçlanmıştır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye göç literatüründeki bir çok çalışma 1990'lı yıllardan sonra göçmenlerin Türkiye'de düzensiz olarak çalıştığını ortaya koymuştur. Bu konuyla ilgili belirtilmesi gereken, Türkiye işgücü piyasasında uzun yıllardan beri var olan kayıt dışı çalışmanın, göçmenlerin çalışma izni almadan bu sektörde kolaylıkla iş bulabilmesinin önünü açtığıdır. 4817 sayılı kanunun düzenlenmesindeki ana amaçlardan biri bu yasadışı çalışmayı engellemektir. Bu amaca yönelik olarak kanun yasadışı/düzensiz olarak çalışan yabancılara ve onları çalıştıran işverenlere çeşitli yaptırımlar öngörmektedir⁴².

Ayrıca 4817 sayılı kanun öncesinde göçmenlere farklı kurumlarca çalışma izni verilmektedir. Göçmenlerin çalışma hak ve izinlerine ilişkin olarak var olan bu dağınık mevzuat da sağlıklı ve etkili bir hukuki yapı oluşturmamaktadır (Güzel ve Bayram, 2007: 203). Bu nedenle göçmenlerin çalışma izinlerinin düzenlenmesi konusunda başlıca yetkili kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı⁴³ olması hedeflenmiştir (Kıral, 2006:30). Ancak kanunun genel yapısı incelendiğinde bu amacın gerçekleşmediği görülür. Kanuna göre yabancı üniversite hocalarının işe alınması konusunda Yükseköğretim Kurulu, yabancı gazetecilerin istihdamında Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölge'de çalışan yabancılar için ise Dış Ticaret Müsteşarlığı çalışma izni vermeye devam etmiştir (Asar, 2006:178-181).

4817 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birçok meslekte göçmenlerin çalışmasını yasaklayan 2007 sayılı *Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki Kanun* yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak *Yabancıların*

⁴² 4817 sayılı kanunun 21. maddesi; çalışma izni olmaksızın çalışan yabancı ve onları çalıştıran işverene çeşitli miktarlarda idari para cezası uygulanmasını öngörmektedir.

⁴³ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının o dönemdeki adı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır.

Çalışma İzinleri Hakkında Kanun göçmenlerin hangi alanlarda ve hangi koşullar altında çalışabileceklerine dair bir düzenleme getirmediğinden, göçmenlerin çalışması büyük ölçüde çalışmak istediği faaliyet alanını düzenleyen temel kanunlara bakılarak belirlenmeye devam etmiştir (Çiçekli, 2004:36). Dolayısıyla 2007 sayılı kanunun yürürlükten kalkmış olması göçmenlerin tüm mesleklerde çalışabilme hakkını getirmemiştir. Çünkü bazı yasalarda belirli mesleklerde çalışabilmenin ön koşulu Türk vatandaşı olmaktır⁴⁴ (Pusch, 2010:79). Ayrıca Kanunun genel gerekçesinde, 4817 sayılı kanundaki temel amacın Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının öncelikli istihdam edilebilmesi olduğu vurgulanmış, aynı işi yapmak üzere, aynı nitelikte Türk vatandaşı bulunmaması halinde yabancı istihdamının doğal olduğu belirtilmiştir⁴⁵. Söz konusu yasaklı meslekler ya da Türk vatandaşlarına ayrılan mesleklerin varlığı Türkiye’de bir yabancının yasal olarak çalışmasının oldukça güç olduğunu göstermektedir (Pusch, 2010:77-79).

Türkiye’nin 1990’lı yıllardan sonra karşılaştığı göç akımlarına karşı, Türkiye’ye çalışma amacıyla gelen göçmenlere ilişkin düzenlemeleri içeren 4817 sayılı kanun bu alandaki sorunları çözme konusunda yeterli olmamıştır. Çalışma iznine başvuranların ve çalışma izni ile işgücü piyasasına giren göçmenlerin sayıları oldukça kısıtlı kalmış, kanun çalışma izni alma konusunda elverişli bir hukuki zemin hazırlamadığı için çok sayıda göçmen düzensiz (kayıt dışı) olarak çalışmaya devam etmiştir.

Bu dönemde dış göç ile ilgili üzerinde durmamız gereken bir diğer kanun, *İskan Kanunu*’dur. Daha önce de değinildiği gibi, Türkiye’ye yönelik göç ve sığınma hareketlerini düzenleyen temel kanun olan *İskan Kanunu* 2006 yılında yeniden düzenlenerek yürürlüğe girmiştir. Erder (2014:164-167), yeniden düzenlenen yasanın

44 Dişçilik (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun, md. 30), eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun, md. 2), veterinerlik (Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun, md. 2), özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususi Hastaneler Kanunu, md. 9), hakimlik ve savcılık (Hakimler ve Savcılar Kanunu md.8), Avukatlık (Avukatlık Kanunu, md.3), noterlik (Noterlik Kanunu md.7), özel güvenlik görevlisi (Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun md.10), denizcilik işleri (Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı Sanat ve Ticaret Hakkında Kanun md. 2-3)), gümrük müşavirliği (Gümrük Kanunu md. 227), turist rehberliği (Turist Rehberliği Meslek Kanunu,md.3) mesleklerinde yabancıların çalışması yasaktır.

45 TBMM, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu 5.1.2002, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss845m.htm> (Erişim: 01.10.2016).

dış göç ile ilgili ruhunu aynen devam ettirdiğini ve “yabancı korkusu” dolu bir ruhla çıkarıldığını belirtmektedir. Kanun Türkiye’ye yönelik ikamet amaçlı göçü Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlarla sınırlı tuttuğundan, Türkiye’ye sığınmak isteyen ancak Türk soylu olmayan gruplar için önemli bir engel oluşturmaktadır. İnsan haklarına olan ilginin genişlediği bu dönemde göç politikasının “soydaş”ları esas alan anlayıştan uzaklaşmaması dikkat çekilmesi gereken bir konudur.

Türkiye’nin göç politikasını biçimlendiren bir diğer düzenleme 2005 yılındaki İltica ve Göç Eylem Planıdır. Avrupa Birliği etkisi ile oluşturulan Plan, Türkiye’nin AB’ye giriş öncesinde sığınma ve göç politikalarını AB mevzuatı ile uyumlu hale getirmeyi öngören bir takım tedbirler ile ilgilidir. Bunlar göç konusunda çalışacak olan uzmanların eğitilmesini, göç ile ilgili kurumların idari, teknik ve fiziksel kapasitesini geliştirmeyi ve bazı kanunlarda değişiklikler yapılmasını içeren tedbirlerdir. (İçduygu ve Biehl, 2012:38,39; İçduygu ve Aksel, 2013:180). Ayrıca Planda, belirli hazırlıkların yapılması ve gerekli altyapının kurulmasının ardından 2012 yılında *1951 Cenevre Sözleşmesi* ile ilgili coğrafi sınırlamanın kaldırılmasına yönelik bir önerinin 2012 yılında Meclis’e sunulacağı öngörülmüştür. Ancak 2019 yılı itibarıyla mültecilerin kabulünde coğrafi sınır kuralı halen uygulanmaktadır.

Levent Korkut (2007:579,580); Eylem Planı’nın -her ne kadar hukuksal düzenlemeye dönüşmemiş olsa ve bağlayıcılığı olmasa da- Türkiye’de uzun yıllar ihmal edilmiş bir alan olan mülteci hukukuna ilişkin önemli bir düzenleme olduğunu belirtmektedir. Ancak İltica ve Göç Eylem Planı kapsamındaki mülteci hukukuna ilişkin düzenlemeler AB hedefi ile başlatılmıştır ve AB’ye üyelik süreci, mülteci haklarıyla ilgili gelişmeleri etkilemektedir. Bu yüzden Korkut bu Plan’ın AB’den bağımsız olarak mültecilerin haklarını geliştirmek için hazırlanmış bir plan olmadığının altını çizmektedir. Korkut’un İltica ve Eylem Planına ilişkin bu tespiti İçduygu’nun Türkiye’nin göç politikasının 2000’li yıllardan sonra AB etkisi ile şekillendiği görüşünü desteklemektedir.

2000’li yıllardan sonra Türkiye’ye yönelik göç hareketlerinin hükümet tarafından gündeme alınması ve bu hareketlerin çeşitli yasalarla düzenlenmeye çalışılması hız kazanmış olsa da göçe ve göçmenlere yönelik yasal ve kapsayıcı bir

yasal düzenlemenin olmaması önemli bir eleştiri konusudur. Bu sebeple Eylem Planı'nda da yer alan göç ve uluslararası koruma alanında gerekli hukuki ve kurumsal alt yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek üzere 2008 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu" (kısaca İltica ve Göç Bürosu) kurulmuştur (GİGM, 2017: 23-25).

İltica ve Göç Bürosu'nun iki yıldan fazla süren çalışmalarının sonucunda Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve Kasım 2011'de Başbakanlığa gönderilmiştir. Yasanın hazırlık çalışmaları sırasında göç ve uluslararası koruma alanında çalışan akademisyenlerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınmış, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihatlarından ve Avrupa Konseyi'nin ilgili diğer birimlerinin yorumlarından aktif şekilde yararlanılmıştır⁴⁶.

2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) Türkiye'de bulunan yabancıların ikameti ve çalışması ile ilgili hukuksal çerçevede bir takım yenilikler getirmiştir⁴⁷. Önceki bölümde değinildiği gibi 1990'lı yıllarda sonra Türkiye'ye yönelen göç akımları çeşitlenmiş ancak bu çeşitli göç akımlarının 1950'li yıllarda hazırlanan yasalar ile düzenlenmesine devam edilmiştir. 2013 yılında yürürlüğe giren YUKK için İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Komisyonu ve İçişleri Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, 1950'li yıllarda yapılmış bu kanunların çeşitlenen göç akımları karşısında yabancıların Türkiye'ye giriş ve çıkışları, vize ve ikamet hususları, sınır dışı edilme işlemleri, Türkiye'de bulundukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülükleri gibi konularda yetersiz kaldığını vurgulamaktadır. Üstelik uluslararası koruma alanında kanun düzeyinde herhangi bir düzenleme ve ülkemizde uzmanlaşmış bir göç kurumu da yoktur. Mevcut yasaların güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalması ve bazı alanlarda kanun düzeyinde düzenlemelerin olmaması YUKK'un hazırlanması ve yürürlüğe girmesini zorunlu kılmıştır. Raporda ülkemizin göç politikasının genellikle soydaş göçü üzerine

⁴⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman19.pdf (Erişim: 15.11.2017)

⁴⁷ 6.12.2019 tarihinde kabul edilen Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun no. 7196) ile YUKK'un bazı maddeleri değiştirilmiştir. Kanunun değiştirilen hükümlerine ilişkin analiz için bakınız: Uluslararası Mülteci Hakları Derneği, "6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı İncelenmesi" <https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2019/11/kanun-taslagi-incelemesi.pdf> (Erişim:26.12.2019)

odaklandığı ve bu nedenle soydaş göçü dışında kalan göç alanının günümüzün ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir⁴⁸.

Kanunun hazırlanma gerekçesinde Avrupa Birliği (AB) müktesebatına uyum ön plana çıkan bir diğer nedendir. “2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” çerçevesinde Türkiye’nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi için gereken hukuki düzenlemelerin yapılması, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Türkiye’nin iltica ve göçe ilişkin sorunlarda iç hukuk yollarını etkin işletemediği tespitinde bulunmakta ve bu nedenle bu konuda yapılan başvurularda iç hukuk yollarının tüketilmesi şartını aramayıp, başvuruları doğrudan kabul etmektedir. Bu da Türkiye’nin yüksek meblağlı tazminatlar ödemesine neden olmaktadır⁴⁹. Görüldüğü üzere YUKK bir yandan göç alanındaki mevcut düzenlemeleri güncellemek ve bu alandaki eksikleri gidermek gibi iç gereklilikler diğer yandan da AB’ye uyum gibi dış gereklilikler nedeniyle hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Kanun’un TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girmesi hem AB hem de BMMYK tarafından olumlu karşılanmış, bu kurumlar yasa ile ilgili olumlu görüşlerini dile getirmişlerdir (Çorabatır, 2016:7; Şimşek ve Çorabatır, 2016:60).

Göç ve iltica alanındaki önemli bir yasal boşluğu dolduran YUKK, Türk yabancılar hukukuna önemli yenilikler getirmiş, yeni statüler tanımlamıştır. YUKK, 1994 yönetmeliğinden farklı olarak uluslararası korumadan yararlananları mülteci, şartlı mülteci, ikincil korumadan yararlananlar ve geçici korumadan yararlananlar olmak üzere dört gruba ayırmıştır. Mülteci ve şartlı mülteci statüleri arasındaki fark, yabancıların geldiği bölgeden kaynaklanır. *Mülteci* Avrupa ülkelerinden gelen, *şartlı mülteci* ise Avrupa dışındaki ülkelerden gelen ve uluslararası koruma talep eden yabancıları tanımlar. 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama gereği şartlı

⁴⁸ TBMM, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve İçişleri Komisyonu Raporları, 3.5.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss310.pdf> (Erişim: 04.10.2016).

⁴⁹ TBMM, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve İçişleri Komisyonu Raporları, 3.5.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss310.pdf> (Erişim: 04.10.2016).

mülteciler Türkiye'ye yerleştirilmezler ancak mültecilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmalarına izin verilir.

Türk yabancılar hukukuna ilk defa YUKK ile giren *ikincil koruma*, aynı zamanda tamamlayıcı koruma olarak da adlandırılır. *İkincil koruma* 1951 Cenevre Sözleşmesi ile bu sözleşmeye ilişkin 1967 Protokolünün dışında kalan yabancılara sağlanan korumadır. Milletlerarası hukukta gönderileceği ülkede işkenceye, insanlık dışı ya da haysiyet ve onu kırııcı muameleye maruz kalma riski olduğundan geri gönderme yasağı uyarınca ülkeden çıkarılamayan yabancılara bireysel olarak sağlanan bir korumadır. *Geçici koruma*, ikincil korumadan farklı olarak kitlesel akın durumunda belirli bir süreyle sınırlı olarak acil koruma sağlanmasıdır (Ekşi, 2016a:52-53). Geçici koruma sağlanması için yabancıların ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen ve acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak ülkelerini terk etmiş olmaları gerekmektedir (YUKK, md. 91).

YUKK ile düzenlenen önemli yeniliklerden biri, ilk defa göç yönetiminden sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Bu kurumla ilgili ayrıntılı bilgiye üçüncü bölümde yer verilmiştir. Yabancılarla uyum konusu YUKK ile ilk kez düzenlenen alanlardan birisidir. Buna göre, yabancıların ve uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi kişilerin toplumla uyumu, toplumun da bu kişilerle uyumu hedeflenmiş, çift yönlü bir uyum vurgulanmıştır⁵⁰. Kanunun entegrasyon yerine uyum sözcüğünü kullanması yabancılar ve uluslararası koruma altındakilerin “geçici” olarak görüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

YUKK'un yabancıların Türkiye'de çalışmaları açısından getirdiği yenilikler ise şöyle özetlenebilir: YUKK yürürlüğe girmeden önce Türkiye'de çalışmak isteyen bir yabancı'nın çalışma izni, çalışma vizesi ve ikamet tezkeresi almış olması gerekmektedir. Ancak yeni kanunla Türkiye'de çalışma izni almış olan bir yabancı'nın ayrıca vize işlemlerine başvurması gerekmeyecek, çalışma izni aynı zamanda oturma izni yerine de geçecektir (YUKK, md. 12). Kanunun getirdiği bir diğer önemli yenilik öğrencilere

50 TBMM, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve İçişleri Komisyonu Raporları, s. 15, 3.5.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss310.pdf> (Erişim: 04.10.2016).

çalışma hakkı vermesidir. Daha önce yasal olarak çalışma iznine sahip olamayan ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin, Kanunun 41. maddesiyle çalışma izni almak şartıyla Türkiye’de çalışabilmelerinin önü açılmıştır. Ön lisans ve lisans öğrencilerinin çalışma hakkı için sınırlı bir zaman dilimi öngörülmüştür. Dolayısıyla bu öğrenciler kısmi zamanlı olarak çalışabilecektir. Bu maddeler göz önüne alındığında 2013 yılında kabul edilen YUKK’un, yabancıların Türkiye’de çalışması için çeşitli kolaylıklar sağladığı söylenebilir.

2016 yılından bu yana ise yabancıların çalışmalarına ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki Ocak 2016’da yürürlüğe giren ‘Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik’tir. YUKK’a göre ‘Geçici Koruma’, ‘ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar’ olarak tanımlanmış ve bu kişilere ‘Geçici Koruma’ sağlanabileceği belirtilmiştir (Md. 91). 2011 yılında Suriye’de başlayan ve gittikçe derinleşen iç savaş nedeniyle Türkiye’ye göç eden milyonlarca Suriyeli Türkiye’de geçici koruma altına alınmış ve Ocak 2016’da yürürlüğe giren yönetmelikle geçici koruma altında bulunan Suriyelilere çalışma izni verilmesinin yasal dayanağı sağlanmıştır. Yönetmelik yüzde 10’luk istihdam kotası getirerek Suriyelilerin Türkiye’de çalışma izni ile istihdama katılmalarının önünü açmıştır (Md. 8). Mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılar ise çalışma izni muafiyeti kapsamına alınmıştır (Md. 5). Geçici koruma statüsünde bulunanların çalışma iznine başvurabilmeleri için en az altı aylık geçici koruma süresinin doldurulmuş olması gerekmektedir. Geçici koruma sahibi kişi ancak geçici koruma hakkı sağlanan ilde çalışmak üzere çalışma iznine başvurabilir⁵¹. Yönetmelikte geçici koruma statüsündeki göçmenlerin çalışma izinlerinin uzatılamayacağı belirtilmektedir (Md. 7). Bu nedenle geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izinleri (ilk başvuru ya da uzatma başvuruları) de en fazla 1 yıl süre ile verilmektedir. Bütün bunlar Suriyelilerin çalışma iznine ulaşmadaki sınırları göstermektedir.

⁵¹ ÇSGB, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi, <https://www.csgeb.gov.tr/media/5893/gkkuygulamarehberi.pdf> (Erişim: 26.02.2018).

Yabancıların Türkiye işgücü piyasasında yer almasına ilişkin yapılan düzenlemeler sadece Suriyelilerle sınırlı kalmamış, yeni düzenlemelerle kapsamı genişletilmiştir. Nisan 2016’da yürürlüğe giren ‘Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik’ ile mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu yönetmelik ile Türkiye’de bulunan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma izni gerekmeden, şartlı mültecilerin ise çalışma izni alarak çalışabilmelerine imkân tanınmıştır. GİGM, Türkiye’de uluslararası koruma sahibi kişilere ilişkin güncel sayıları yayınlanmamakta, sadece başvuru sayılarını açıklamaktadır. Bu konuya ilişkin ulaşılabilen en yeni istatistik GİGM’in 2017 yılında yayınladığı Göç Raporu’nda yer almaktadır. Rapora göre 2016 yılında 66.167 kişi uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş, bu başvuruların 23.886’sı kabul edilirken, 6.494’ü reddedilmiştir (GİGM, 2017:74,75). Dolayısıyla bu yönetmelikten yararlanarak, çalışma izni almadan işgücü piyasasına girme hakkı olan göçmenlerin sayısının toplam başvuru sayısına göre oldukça sınırlı olduğu söylenebilir.

Ağustos 2016’da yürürlüğe giren 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK) ise bu tezin yazıldığı dönem itibarıyla yabancıların çalışmasına yönelik olarak hazırlanan en son düzenlemedir. Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde, en önemli gerekçelerden biri, Türkiye’ye yönelen çeşitli göç akımlarına karşı mevcut düzenlemelerin yetersiz kaldığıdır. Türkiye’nin son yıllarda yüksek vasıflı işgücü için de hedef ülkelerden biri haline dönüşmesi yabancıların çalışma izinleri ile ilgili yeni düzenlemelerin yapılmasını gerektirmiştir. Ayrıca, yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen 4817 sayılı kanun esnek bir yapıya sahip değildir ve esnek olmayan bu yapı da yabancıların kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. Oysa, yukarıda da değinildiği gibi 4817 sayılı kanun da aynı gerekçe ile –Türkiye’ye yönelik çeşitlenen göç akımları karşısında, yeterli ve kapsayıcı kanunların olmaması gerekçesiyle- düzenlenmiş ve yasalaşmıştı. 2000’li yıllarda sonra bu hareketlerin çok daha çeşitlendiği ve karmaşık hale geldiği doğrudur. Ancak bu durum Türkiye’de hala göç ile ilgili kapsayıcı ve çok yönlü hukuk kurallarının olmadığı şeklinde yorumlanabilir.

6735 sayılı Kanun bir yandan vasıflı yabancıların birincil işgücü piyasasına girişleri önündeki engelleri kaldırmayı, diğer yandan da –tıpkı bir önceki kanun gibi- yabancıların kayıt dışı çalışmalarının önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Kanunun hazırlanma aşamasında AB’ye üyelik sürecinde uygulamakla yükümlü olunan müktesebata uyum kapsamında alınması gereken önlemlerin göz önünde bulundurulduğu da gerekçede belirtilmiştir⁵².

Uluslararası İşgücü Kanunu ile ilgili olarak dile getirilmesi gereken ilk konu bu kanunun yabancıların çalışma izni alma sürecine ilişkin hukuksal dayanağı oluşturmaya rağmen, adında bununla ilgili bir ibarenin geçmemesidir. Nuray Ekşi (2016:57) “uluslararası işgücü” kavramının sanki birçok devletin bir araya getirdiği bir işgücünün var olduğu izlenimi verdiğini bu nedenle “uluslararası” kavramının “yabancı” olarak algılanması gerektiğini belirtmekte ve kanunun adının “yabancı işgücü kanunu” olması gerektiğini vurgulamaktadır. Zaten kanunun ilk aşamasındaki adının “Yabancı İstihdamı Kanun Tasarısı” olduğu görülmektedir⁵³. Kanun adından “yabancı” kelimesinin çıkarılmasının ilgili taraflardan gelebilecek eleştirileri önlemek için yapılan bilinçli bir tercih olduğu açıktır.

Kanunun getirdiği en önemli yenilik ‘nitelikli’⁵⁴ yabancılara verilecek olan ve çalışma izni almayı kolaylaştıran ‘Turkuaz Kart’ uygulamasıdır. Belirli süreli, süresiz ve bağımsız çalışma izninden ayrı olarak düzenlenen Turkuaz Kart uygulaması ile yatırım yapacak, bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayacak nitelikli yabancıların çalışma izni almasının kolaylaştırılması hedeflenmektedir. Üç yıllık bir geçiş süreci tanınan Turkuaz kart sahipleri, süresiz çalışma izninin sağladığı haklardan yararlanacaktır. Böylelikle süresiz çalışma iznine başvurmak için gerekli olan Türkiye’de uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıllık kanuni çalışma izni sahibi

⁵² TBMM, Uluslararası İşgücü Kanun Tasarısı (1/727) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, 23.06.2016, s.1-6 <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf> (Erişim: 10.10.2016).

⁵³ TBMM, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Tutanak Dergisi, 28.06.2016 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 09.12.2017).

⁵⁴ Uluslararası İşgücü Kanunu’na göre; akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunanlar ile bilim, sanayi ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanlar ya da ihracat, istihdam veya yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye önemli katkı sağlayan ya da sağlaması öngörülenler nitelikli yabancı olarak değerlendirilir (Md. 11/5).

olma koşulu kalkmakta bu da süresiz çalışma izni almayı kolaylaştırmaktadır. Kart sahiplerinin eşleri ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları için de ikamet izni yerine geçen belgenin verilmesini öngörülmektedir. Ayrıca kartın geçici koruma sağlanan yabancılara yani Suriyelilere verilmeyeceği belirtilmektedir (UİK, Md. 11). Turkuaz kart ile ilgili olarak belirtilmesi gereken, 14.07.2017 tarihinde Turkuaz Karta ilişkin yönetmeliğin de çıkmasına rağmen henüz Turkuaz kart başvurularının alınmaya başlamamış olduğudur. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nden yetkililerle yaptığımız görüşmelerde de Turkuaz kart uygulamasının ne zaman başlayacağına dair bir bilgiye ulaşılamamıştır.

Nitelikli yabancılar için çalışma izninin verilmesinin kolaylaştırılması yanında, Türk soylu olanlar ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşları da çalışma izninin istisnai olarak verileceği yabancılar arasında alınmıştır (UİK, Md. 16). Bu madde 1930'larda kabul edilen İskân Kanunu'ndaki anlayışın hala devam ettiğinin bir başka göstergesi olarak yorumlanabilir.

6735 sayılı kanunda öngörülen başka bir yenilik çalışma izni başvurularının “yetkili aracı kurum” aracılığı ile yapılabilmesidir. Kanunda yetkili aracı kurumların nitelikleri, görev çerçevesi ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir (UİK, md.25/i). Ancak konuya ilişkin yönetmelik henüz yayınlanmadığından yetkili aracı kurumlar uygulamaya geçmemiştir. Bu kurumların görev ve yetkileri tam olarak belirlenmediğinden konu üzerine yorum yapmak da mümkün değildir. Ancak görüşmelerden elde ettiğimiz bilgiye dayanarak bu tip kurumların, göçmenlerin çalışma ve oturma iznine ilişkin evraklarını düzenleyerek ilgili kurumlara evrakların daha düzenli bir şekilde gitmesini sağlamak üzere kurulacağı belirtilebilir.

Kanunla getirilen bir diğer yenilik Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Bu kuruma ilişkin ayrıntılı bilgiye, kurumun ayrı bir başlık olarak ele alındığı üçüncü bölümde yer verilmiştir.

Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girmeden önce TBMM'de tartışıldığı Sağlık, Aile ve Sosyal İşler Komisyonunda Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) milletvekilleri, işsizlik oranlarının yüksek olduğu Türkiye'de yabancılara çalışma izni verilmesi konusunda kolaylaştırıcı hükümler içerdiği gerekçesiyle Kanuna muhalefet etmişlerdir. Bu kanunla birlikte Türkiye'nin Afrika'dan, Türki Cumhuriyetleri'nden gelen göçmenler tarafından daha fazla hedef ülke haline geleceği ve bunun da işsizlik sorununu arttıracaklarını vurgulamışlardır. Ayrıca Turkuaz Kart verilmesi için aranan 'nitelikli işgücü' kriterindeki 'niteliğin' muğlak olduğu ve Turkuaz kart uygulamasının vasıflı işgücünün çalışma izni alması önündeki engelleri kaldırmak yerine Türkiye'ye yönelik vasıfsız işgücü göçünde artışa neden olacağı belirtilmiştir⁵⁵.

Komisyonunda görüş bildiren Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) temsilcisi Türkiye'de bir milyona yakın mimar ve mühendisin bulunduğunu, bu mimar ve mühendislerin büyük bir bölümünün kendi işini yapamadığını, yine büyük bir kısmının ise işsiz olduğunu belirtmiştir. Yeni kanunla birlikte dışarıdan daha ucuza çalışacak mimar ve mühendislerin getirileceğini bu yüzden kapıların açılmaması gerektiği ifade etmiştir. Mimarlar Odası, Elektrik Mühendisleri Odası, Makine Mühendisleri Odası, İnşaat Mühendisleri Odası temsilcileri de aynı şekilde görüş bildirmişlerdir⁵⁶.

İşçi Konfederasyonu temsilcilerinin görüşleri ise birbirinden farklıdır. HAK-İŞ ve TÜRK-İŞ tasarımı olumlu buldukları yönünde görüş bildirirken, DİSK bu yasanın işsizliği arttıracaklarını ve ücretleri düşüreceğini belirtmiştir. Kanunla birlikte Türkiye'ye İngiltere, Amerika gibi gelişmiş ülkelerden nitelikli yabancıların değil, Estonya, Letonya gibi gelişmekte olan ülkelere yabancı işgücü geleceğini vurgulamıştır⁵⁷.

55 TBMM, Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı, Sağlık, Aile ve Sosyal İşler Komisyonu, Tutanak Dergisi, 28.06.2016, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 16.10.2016).

56 TBMM, Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı, Sağlık, Aile ve Sosyal İşler Komisyonu, Tutanak Dergisi, 28.06.2016, s.7-11 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 16.10.2016).

57 TBMM, Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı, Sağlık, Aile ve Sosyal İşler Komisyonu, Tutanak Dergisi, 28.06.2016, s.11-15.

Uluslararası İşgücü Kanunu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda, CHP milletvekilleri, Odalar Birliği temsilcileri ve DİSK'in muhalefetine rağmen Meclis Genel Kuruluna gönderilerek yasalaşmıştır. Kanunun amaçladığı gibi yabancıların çalışma izni almasını kolaylaştırıp kolaylaştırmayacağı veya nitelikli işgücünü Türkiye'ye çekip çekemeyeceği ilerleyen dönemde yapılacak olan araştırmalarda ve istatistiklerde ortaya çıkacaktır.

Uluslararası İşgücü Kanun Tasarısının tartışıldığı komisyonda, bu kanuna dair çeşitli tarafların dile getirdiği bazı eleştirileri haklı görmek mümkün değildir. Kanunun en çok eleştirildiği alan, çalışma izni almayı kolay hale getirmesi ve bunun da Türkiye'deki işsizlik oranını arttıracığıdır. Yukarıda da incelendiği gibi, Uluslararası İşgücü Kanunu belirli alanlarda iyileştirmeler sağlamıştır; ancak göçmenlerin çalışma izni alma konusuyla ilgili olarak büyük eleştirilere yol açacak kadar önemli kolaylıklar getirmediği açıktır. Sonraki bölümlerde değinileceği gibi çalışma izni alma konusunda hizmet sunan danışmanlık şirketleriyle (ve göçmenlerle) yapılan görüşmelerde de bu konuyla ilgili atılması gereken çok adım olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bugün Türkiye'de çalışma izni ile çalışan göçmenlerden daha fazla sayıda düzensiz olarak çalışan göçmen olduğu bilinmektedir. İnsanları göçe iten temel unsur hedef ülkede çalışma izni alma konusundaki kolaylıktan önce o ülkede çalışılabilecek iş olup olmadığıdır. Bu nedenle Türkiye işgücü piyasasındaki kayıt dışı çalışmanın var olması göçmenlerin kolaylıkla burada iş bulması ve çalışmasına zemin oluşturmaktadır. Burada önemli olan çalışma izni konusunda sıkı yasalarla göçmenleri kayıt dışı alana itmek değil, yasal sistem içine alarak temel haklara sahip olmalarını sağlayacak zemini oluşturmaktır.

Bir diğer eleştiri, yukarıdaki eleştiriye benzer şekilde, göçmen işçilerin Türkiye işgücü piyasasındaki ücretleri düşüreceğine ilişkindir. Ancak yapılan araştırmalar bu konuyla ilgili farklı sonuçların olduğunu ortaya koymaktadır (The Economist, 2015:256,527). Örneğin kitlesel Suriye göçünden sonra Türkiye'de yapılan bir araştırma da Suriyelilerin işsizlik yaratıp yaratmadığı sorusuna verilecek cevabın çok kolay olmadığını belirtmekte, aksine, Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı şehirlerde işsizlik

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 16.10.2016).

oranlarının düştüğünü vurgulamaktadır. Bu durum bize göçmenlerin yarattığı yeni ekonomiyi göstermektedir (Erdoğan, 2014:16). Bu nedenle Uluslararası İşgücü Kanununun göçmenler için çalışma izni verilmesi konusunda kolaylaştırıcı hükümler içermesi dolayısıyla işsizliği arttıracak ve ücretleri düşüreceğine ilişkin olarak yapılan eleştirileri haklı bulmak mümkün değildir. Üstelik bu eleştirileri yönelten taraflardan biri işçi sendikasıdır. Oysa işçi sendikaları sınıf temelli örgütlerdir, işçi sınıfını milliyet, din, etnik köken gibi ayrımlara düşmeden temsil etmesi beklenir. Ayrıca sınıf temelli örgütler olmaları dolayısıyla işçi sendikalarının, göçmenlerin genel ücret seviyesini düşürmesi durumunda bile tüm işçilerin haklarını savunacak bir mücadele yürütmesi gerekmektedir. Bu durum göçmenlerin en temel örgütlerinden biri olması gereken sendikalar tarafından da istenmediğinin açık bir kanıtıdır.

Görüldüğü gibi Türkiye’de son on beş yılda göç ile ilgili olarak yapılan kanunların tamamı mevcut yasaların güncellenerek yeni duruma uyum sağlama gerekliliğiyle hazırlanmıştır. Göçün dinamik bir olgu olması ve Türkiye’nin son yıllarda aldığı göçün niteliğindeki değişimler yeni yasaların hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca son dönemde göç alanında sıkça yapılan bu düzenlemeler Türkiye’nin artık soydaş göçü dışındaki göç hareketlerinin de görüldüğü bir ülke olarak, bu yeni durum karşısında yeni bir göç politikası üretme çabası olarak yorumlanabilir.

C. Yeni Göç Hareketleri İçerisinde Son Dalga: Suriye Göçü

Türkiye’nin aldığı göç akımları incelenirken üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise, Türkiye’ye yönelik Suriye göçüdür. 2011 yılında Suriye’de başlayan iç savaş nedeniyle milyonlarca Suriyeli ülkelerini terk etmek zorunda kalmış, bu kişilerin bir kısmı Türkiye’ye göç etmiştir. Başlangıçta bu göçün geçici olduğu ve Suriyelilerin birkaç ay içinde ülkelerine geri dönecekleri yönünde bir beklenti olsa da, Suriye’deki durum gün geçtikçe daha da kötüleşmiş, Suriye’de birçok radikal grubun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Kirişçi ve Karaca, 2015:307). Bu durum da Suriye’den diğer ülkelere doğru göçü hızlandırmıştır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün yayınladığı istatistiklere göre Aralık 2019 itibarıyla Türkiye’de kayıtlı Suriyeli sayısı 3.695.944’dür.

Daha önce de belirtildiği gibi Danış, Suriye göçünü Türkiye'ye yönelik göç hareketleri ve Türkiye'nin göç politikaları açısından bir eşik olarak niteler. Gerçekten de tarihsel süreçte Türkiye'ye yönelik göç hareketlerini incelediğimizde Türkiye'nin böylesine kitlesel bir göçü ilk defa deneyimlediğini görmekteyiz. Ayrıca Suriyelilere karşı *-Türk soylu gruplar dışında kimseye uygulanmayan-* olumlu kabul politikası Suriye göçünün Türkiye'ye sığınan veya göç eden diğer gruplardan farklı olduğunu göstermektedir (2016:9,10).

Çorabatır (2016:3), Türkiye'nin Suriyelileri kabul konusunda gösterdiği cömert ve insancıl yaklaşıma rağmen, bazı hakların özellikle uzun dönemli ikamet ve entegrasyon ihtimalinin sınırlı kaldığını belirtmektedir. Bu durum büyük ölçüde Suriyelilere tam mülteci statüsü verilmemesinden kaynaklanır. Daha önce de vurgulandığı gibi Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi sınırlamayı sürdürdüğünden Türkiye'nin doğusundaki ülkelerden gelen sığınmacılar için resmi olarak yasal bir sorumluluk üstlenmemekte, onlar için sadece geçici koruma sunmaktadır (Çorabatır, 2016: 6). Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de bulunan Suriyeli sığınmacılar 2013 yılında kabul edilen ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK ile geçici koruma altına alınmışlardır. Ancak burada Türkiye'deki tüm Suriyelilerin geçici koruma altında olmadığını da belirtmek gerekir. Suriyelilerin büyük bir kısmı geçici koruma altında olsa da, bunun yanı sıra ikamet izni ile Türkiye'de kalan veya herhangi bir yasal belgeye sahip olmadan Türkiye'de kalan Suriyelilerin de var olduğu vurgulanmalıdır.

Geçici koruma statüsü duruma ve ülkeye bağlı olarak birden çok ve çeşitli anlamlar kazanabildiği gibi, uluslararası hukukta da kabul gören bir anlam taşımamaktadır (Edwards, 2012:5). Geçici koruma kitlesel akın durumunda *belirli bir süreyle sınırlı olarak* acil koruma sağlanmasıdır (McAdam, 2007: 3). Bu koruma türü için uygun koşulların ne olduğu, faydalanıcıların hakları, korumanın zaman sınırı ve sona ermesi ile ilgili yönlerin düzenlendiği, uluslararası bir hukuk rejimi de yoktur (İneli Cığerci, 2017: 566). Geçici koruma, özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesinin uygulanmadığı yerlerde ev sahibi ülkenin insani krizlere hızla karşılık vermesine imkan tanırken, aynı zamanda ülkeye akın eden bu kişilere mülteci statüsü tanıma

sorumluluğundan kaçınma hakkı da sağlamaktadır (Bidinge, 2015:229). Dolayısıyla Türkiye’de bulunan Suriyeliler için “geçici koruma” statüsü, uluslararası anlamda kabul gören, hak temelli bir statü sunmaktan uzaktır. Kaldı ki, 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği haklardan değil hizmetlerden bahsetmekte, bu durum da idarenin takdir yetkisini arttırmaktadır (TBMM, 2018: 116).

Çorabatır’a göre uluslararası korumanın genel kurallarını belirleyen 6458 sayılı kanun, geçici koruma altındaki göçmenlerin maddi yaşam koşullarını iyileştiren hükümler içerse de, uzun dönemli çözüm sunmayı amaçlamamakta; çalışma, sağlık, eğitim gibi temel hakları hükümetin takdirine bırakmaktadır (2016:7-8). Suriyelilerin sağlık, eğitim, barınma, işgücü piyasasına erişim gibi temel hakları içeren alanlarda birçok sorun ile karşılaştığı yapılan araştırmalarla ortaya konmuştur (Dedeoğlu, 2018; Erol ve diğ., 2017; Lordoğlu, 2016; Şimşek ve Çorabatır, 2016; Erdoğan ve Ünver, 2015; ORSAM, 2015; Erdoğan, 2014). Ayrıca YUKK geçici korumanın ne zaman sona ereceğine ilişkin kararı da hükümetin takdirine bırakmakta, idare tarafından uygulanacak sınır dışı etme eylemlerini durdurmak için hiç bir garanti ya da yasal önlem bulunmamaktadır (Şimşek ve Çorabatır, 2016: 63). Bu da Türkiye’de bulunan Suriyelilerin hukuki durumunun –tanınan sınırlı haklara rağmen- son derece belirsiz ve güvencesiz olduğunu ortaya koymaktadır.

Suriyelilerin Türkiye’deki durumunun belirsiz ve güvencesiz olduğunun başka bir göstergesi Suriyelilere yönelik uygulan(maya)n entegrasyon politikalarıdır. Suriye göçünün ilk evrelerinden itibaren sürdürülen “misafır” söylemi aradan geçen sekiz yıla rağmen halen devam etmektedir.

YUKK tasarısının tartışıldığı TBMM toplantılarında da uluslararası korumanın geçici bir statü olduğu, bu statünün kısa sürede yerini kalıcı çözümlere bırakması gerektiği vurgulanmıştır. Bu durumda uygulanabilecek kalıcı çözümler; gönüllü geri dönüş, üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirme ve entegrasyondur (Ekşi, 2016a:11). Bilindiği üzere Suriye’deki çatışmalar halen devam etmektedir ve ne zaman sona ereceğine dair bir öngörü yoktur. Dolayısıyla gönüllü geri dönüş bir çok Suriyeli için bir çözüm yolu değildir. Ayrıca Avrupa ülkelerinin uyguladığı sıkı sınır politikaları, mülteci kabul etme konusundaki isteksizlikleri göz önüne alındığında üçüncü bir ülkeye

yerleştirme de kalıcı bir çözüm olmaktan çıkmaktadır. Geriye kalan tek kalıcı çözüm yolu entegrasyondur ancak Türkiye’de entegrasyon sadece Avrupa’dan gelen mülteciler için geçerlidir. Suriyelileri geçici koruma kapsamına alan YUKK da “entegrasyon”dan bahsetmemekte, bunun yerine “uyum” (harmonizasyon) kelimesini kullanmaktadır. Bu durum, Türkiye’nin Suriyelilere göstermiş olduğu cömert kabul politikasının uzun dönemli kalıcı çözümler içermekten uzak olduğunun göstergesi olarak yorumlanabilir.

Bütün bu “geçicilik/misafirlik” politikasına rağmen Türkiye’de Suriyelilere vatandaşlık verilmesi konusu gündemi uzun süre meşgul etmiş bir konudur. Siyasi yetkililer Suriyelilere vatandaşlık verilebileceğine ilişkin açıklamalarda bulunmuş, hatta bir kısmı bu haktan yararlanmıştır⁵⁸.

Yukarıda tartıştığımız gibi mevcut yasal koruma Suriyeliler için kalıcı bir çözüm sunmakta yetersiz kaldığından, Suriyelilere vatandaşlık hakkının tanınması her anlamda hak kayıplarını önleyecek ve Türkiye toplumuna entegrasyonları için önemli bir adım olacaktır. Burada tartışılması gereken nokta hangi kriterler göz önüne alınarak, kimlere vatandaşlığın verildiğidir. Türk vatandaşlığına kabul edilen Suriyeli ya da diğer yabancı uyruklu kişilerin sayılarına ilişkin bilgiler Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından paylaşılmamaktadır. Bu konuyla ilgili olarak yapılması gereken vatandaşlık başvuru süreci ve değerlendirmelerindeki her aşamanın şeffaf olması ve kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Yapılan bazı çalışmalar Suriyeliler konusunda Türk toplumunun kabul düzeyinin yüksek olduğunu ortaya koysa da aynı zamanda Suriyelilere vatandaşlık verilmesi konusunda çok kesin bir karşı çıkışın var olduğunu göstermiştir (Erdoğan, 2014). Dolayısıyla bu süreçte kamuoyunun bilgilendirilmesi ve bunun gerekliliğinin açıklanması Suriyelilere karşı geliştirilebilecek olumsuz tutumları engelleyebilir.

Türkiye’ye yönelik göç hareketleri ve Türkiye’nin göç politikaları tarihsel süreçte incelendiğinde, Suriye göçü, Danış’ın da belirttiği gibi, bir eşik olarak rahatlıkla yorumlanabilir. Suriye göçü, niceliksel büyüklüğün yanında, barındırdığı etnik,

⁵⁸ “Erdoğan’dan Suriyelilere Vatandaşlık Açıklaması” (06.01.2017), <http://www.dw.com/tr/erdoğandan-suriyeliler-için-vatandaşlık-açıklaması/a-37043731> ; “İstanbul’da Suriyelilere Vatandaşlık İçin Çalışmalar Başladı” (23.02.2017), <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1401708-istanbulda-suriyelilere-vatandaslik-icin-calismalar-basladi> ; “Suriyelilere Vatandaşlık Kutlamaları Başladı”(05.09.2017) , http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/817019/Suriyelilere_vatandaslik_kutlamalari_basladi..._7_bi_n_Suriyeli_icin_karar_verildi.html (Erişim: 06.03.2018)

demografik çeşitlilik ile de Türkiye'nin daha önce deneyimlemediği bir göç hareketidir. Bu göçü düzenleyebilmek için hazırlanan yasalar Suriyelilere önemli kolaylıklar getirmiş olsa da, özellikle eğitim, sağlık, barınma çalışma gibi temel haklara erişim konusunda atılması gereken çok adım vardır. Bu süreçte hak temelli bir politika izlenerek, vatandaşlık hakkı ya da mülteci statüsü tanınması kalıcı bir çözüm getirebilir.

III. Göç Konusunda Güncel Tartışmalar: Türkiye’de Göç ve Vatandaşlık

Türkiye’de “yabancıların” vatandaşlığa kabulü ile ilgili tartışmalar oldukça yenidir ve son derece güncel bir konudur. 1934 yılında kabul edilen ve 2006 yılında yeniden düzenlenen İskân Kanunu’na göre sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar göçmen olarak kabul edilmekte ve vatandaşlığa alınmaktadır. Türkiye’ye göç ile gelen ve Türk soylu ve kültüründen olmayanlar için ise Türk vatandaşlığına geçmek son derece zor ve zahmetli bir süreçtir (Kaiser, 2003; Balkır ve Kaiser, 2015).

Türkiye’de vatandaşlık kazanımı ile ilgili ilkeler temel olarak Türk Vatandaşlığı Kanunu ve İskan Kanunu ile belirlenmiştir. Bu kanunlar içerisinde İskan Kanunu vatandaşlık almak isteyen “göçmen”lerin -yani Türk hukukuna göre Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı olanların-, Türk Vatandaşlığı Kanunu ise “yabancıların” vatandaşlık işlemlerini düzenlemektedir.

Türk hukukuna göre Türk soylu veya Türk kültüründen olanların Türk vatandaşlığına alınma süreci “yabancı” kabul edilen göçmenlere göre nispeten daha kolaydır. İskan Kanunu’na göre Türkiye’ye yaşamak ve yerleşmek amacıyla gelen Türk soylu göçmenler, girişlerinden itibaren “Vatandaşlığa Girme Beyannamesi”ni imzalayarak “Göçmen Belgesi” almak zorundadırlar. Göçmen olarak kabul edilenler gerekli işlemlerin ardından Cumhurbaşkanı kararı ile vatandaşlığa alınırlar (İskan Kanunu md. 8).

Türk Vatandaşlığı Kanunu’na göre⁵⁹ ise “yabancılar” Türk vatandaşlığını doğumla veya sonradan kazanabilir. Doğumla kazanılan vatandaşlık soy bağı ya da

⁵⁹ Ulus-devletlerde vatandaşlığa kabul ile ilgili olarak farklı yöntemler benimsediğini, vatandaşlığa kabul işlemlerinin, biri diğerine göre daha ağır bassa da *ius sanguinis* (kan bağı yasası) ve *ius soli* (toprak

doğum yeri esasına⁶⁰ göre kendiliğinden kazanılır. Sonradan kazanılan vatandaşlık ise yetkili makam kararı, evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşir. Yetkili makam kararı ile yurttaşlığa geçiş kanunda belirtilen şartları taşıyan yabancılara yetkili makam kararı ile verilir. Ancak aranan şartları taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak hak sağlamamaktadır⁶¹ (Madde 10). Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan şartlar şunlardır: kendi milli kanununa vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak, başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek, Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak, iyi ahlak sahibi olmak, yeteri kadar Türkçe konuşabilmek, Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak. Ayrıca, Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda bu şartlar dışında taşıdıkları devlet vatandaşlığından çıkma şartı da aranabilir (Madde 11).

Bunların dışında Türk vatandaşlığı evlenme yolu ile de kazanılabilir (Madde 16). Bir Türk vatandaşı ile en az 3 yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden yabancılar Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda bulunabilirler. Ayrıca Aralık 2016’da Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına ilişkin yönetmelikte bir değişiklik yapılmış ve en az 2 milyon dolar tutarında sabit sermaye yatırımı yapan, en az 1 milyon dolarlık gayrimenkul satın alan, en az 100 kişilik istihdam yaratan, en az 3 milyon dolar tutarında mevduatı Türkiye’de faaliyet gösteren bankalara yatırdığı belgelenen veya bu

yasası) yasalarının birleşimi ile yürüdüğünü birinci bölümde belirtmiştik. (Castles ve Davidson, 2000:87). Türkiye’de ise bu ilkelerden *ius sanguinis* ilkesinin ağır bastığını görmekteyiz (Kaiser, 2010:66).

60 Doğum yeri esası ile kazanılan vatandaşlık şu kişileri içerir: (1) Türkiye’de doğan ve yabancı ana babasından dolayı herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocuk, doğumdan itibaren Türk vatandaşıdır. (2) Türkiye’de bulunmuş çocuk aksi sabit olmadıkça Türkiye’de doğmuş sayılır. (Türk Vatandaşlığı Kanunu Madde 8,9).

61 Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan şartlar şunlardır: kendi milli kanununa göre vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak, başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek, Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak, iyi ahlak sahibi olmak, yeteri kadar Türkçe konuşabilmek, Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak. Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda bu şartlar dışında taşıdıkları devlet vatandaşlığından çıkma şartı da aranabilir (Madde 11).

tutarda devlet borçlanma araçlarını satın aldığı tespit edilen yabancıların İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile Türk vatandaşlığına alınabileceği belirtilmiştir. Bu yönetmelikte yer alan kurallar 19.09.2018’de yayınlanan Türk Vatandaşlığı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile tekrar değiştirilmiş, Türk vatandaşlığının kazanılması için gereken en az sabit sermaye yatırımı 2 milyon dolardan 500 bin Amerikan dolarına, Türkiye’de gayrimenkul satın alarak vatandaşlık kazanılması için öngörülen tutar 1 milyon dolardan 250 bin dolara, belirli bir mevduatı Türk bankalarında tutma şartı veya devlet borçlanma araçlarının alımı suretiyle vatandaşlık kazanılması için öngörülen tutar 3 milyon dolardan 500 bin dolara indirilmiştir. Ayrıca 100 kişilik istihdam yaratma sınırı da 50 kişiye düşürülmüştür. Türk vatandaşlığının kazanılması için yabancıların karşılamak zorunda olduğu mali kriterlerin ve yatırım kriterlerinin düşürülmesinin yanı sıra, bu kriterleri sağlayan yabancıların vatandaşlığa alınmasındaki karar mercii de Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir. Görüldüğü gibi son iki yılda Türk vatandaşlığına alınma ile ilgili kurallarda iki farklı değişiklik yapılmış ve vatandaşlığın kazanılması için yabancıların karşılamak zorunda olduğu mali ve yatırım kriterleri düşürülmüştür. Türk vatandaşlığı kazanma ile ilgili bu yeni kriterler ve bu kriterlerde yapılan indirimler, hükümetin bu politikasının neoliberal politikalarla son derece uyumlu olduğunu da belirtmek gerekir.

Son yapılan değişiklikle birlikte mevcut düzenlemelerin, Türkiye’de yabancıların vatandaşlığa kabulü konusunda şeffaf olmayan ve tüm yabancılara eşit fırsatlar sunmayan kurallardan oluştuğu söylenebilir. Yabancıların vatandaşlığa kabulü konusunda izlenen bu politika istatistiklere de yansımakta, Türkiye’de yabancıların Türk vatandaşlığına geçme oranının diğer göç alan ülkelere göre çok sınırlı kaldığı görülmektedir. 2011 yılında Türkiye’de vatandaşlığa kabul edilen yabancıların sayısı 9.216 iken, Türkiye ile benzer göç deneyimine sahip olan İtalya’da bu rakam 56,153 İspanya’da ise 114,599’dur⁶². Göç üzerine çalışan araştırmacılar, Türkiye’de vatandaşlığa geçiş kurallarının oldukça sıkı olduğunu, gerek Avrupa Birliği üyesi ülkelerden gerekse üçüncü ülkelere gelen yabancılar arasında Türk vatandaşlığına kabul edilenlerin sayısının çok az olduğunu vurgulamaktadır (Erder, 2007:29; İçduygu,

62 Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (Erişim 13.01.2017).

2014:49; Balkır ve Kaiser, 2015; 237). İçduygu'nun yapmış olduğu araştırma Türk vatandaşlığına geçiş konusunda en ayrıcalıklı grubun Türk soylular olduğunu ortaya koymuştur (İçduygu, 2014b).

Türkiye'nin özellikle son dönemde aldığı göç akımları göz önüne alındığında, vatandaşlığa kabul kriterlerinin tekrar ele alınması gerektiği açıkça görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye son derece heterojen bir göçmen kitlesine ev sahipliği yapmaktadır ve özellikle Türkiye'ye yerleşmeyi düşünen göçmenlerin entegrasyonunun sağlanması için vatandaşlığa kabul koşullarının daha şeffaf bir şekilde yürütülmesi ve tüm göçmenler için ulaşılabilir kurallar ile düzenlenmesi gerekir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DÜZENLİ GÖÇÜ YÖNETEN KURUMSAL YAPI VE DÜZENLİ GÖÇMENLER: MEVCUT DURUM

Ulus-devletlerin kuruluşundan bu yana hemen hemen bütün ülkeler göçmenlerin yaşaması ve çalışması konusunda o ülke vatandaşlarından ayrı bir prosedür ve kurallar dizgesi yürütmektedir. Göçmen haklarının en kapsamlı düzenlemelerini benimseyen devletlerde bile göçmen-vatandaş eşitliğinin sağlandığı görülmemekte, devletler sınırları dahilinde sahip oldukları yönetme/kural koyma gücünün bir sonucu olarak çeşitli gerekçelerle “yabancıların” haklarını sınırlamaktadır (Erten, 2015:5).

Bu sınırlamalar Türkiye için de geçerlidir. Türkiye’de göçmenlerin ikameti, çalışması, yatırım yapması, gayrimenkul edinmesi gibi çeşitli konularda Türk vatandaşlarından farklı bir yasal sistem bulunmakta, göçmenlerin bazı haklara erişimi (çalışma, ikamet gibi) ilgili makamlardan alınacak izinle mümkün olmaktadır. Bu bölümde öncelikle, Türkiye’de göçmenlerin düzenli olarak yaşayabilmesinin alt yapısını oluşturan kurumsal yapılar üzerinde durulacaktır. Bu kurumsal yapılardan ikamet izni için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, çalışma izni için Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ve vatandaşlık işlemleri için Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğü incelenerek Türkiye’de ikamet ve çalışma izinleri ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını edinmek için izlenecek olan süreçlere yer verilecektir. Daha sonra, Türkiye’de düzenli olarak bulunan göçmen grupları ile ilgili bilgi verilecektir. Bölümde kurumlar ve düzenli göçmen grupları hakkında bilgi verilirken ikincil kaynaklar ve istatistiki bilgiler dışında, alan araştırmasından elde edilen bilgilere de yer verilecektir.

I. Türkiye’de Göçü Düzenleyen Kurumsal Yapı ve Temel Kurallar

A. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

1. Kurumsal Yapı ve İşlevler

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), göç ve ilticaya ilişkin işlemlerin sivil bir idare tarafından yürütülmesi amacıyla 2014 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile kurulmuştur⁶³. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu Türkiye'deki göç yönetiminin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi için atılmış önemli bir adımdır. Kalkınma Planları kapsamında 2014 yılında ilk defa hazırlanan ve Türkiye'ye yönelik göç hareketleri konusunda önemli bir inceleme sunan Göç Raporu (Kalkınma Bakanlığı, 2014:11,41) Türkiye'de göç alanında güvenilir ve kapsamlı bir veri sisteminin oluşturulması ve bununla ilgili olarak sağlıklı göç politikalarının üretilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu da, sadece göç ile ilgili iş ve işlemlere yönelen böylesi bir kuruluşun son derece önemli bir kurumsal düzenleme olduğunu göstermektedir. Bu başlık altında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü hakkında ayrıntılı bilgi verilerek Göç İdaresinin yürüttüğü bir işlem olan göçmenlerin ikamet izni alma süreçleri üzerinde durulacaktır.

İlk olarak, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmadan önce -2014 yılına dek-, çalışma izni hariç, göçmenlere ilişkin işlemlerin; merkezde Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut ve İltica Başkanlığı, illerde ise il emniyet müdürlükleri yabancılar şubeleri tarafından, yani “polis” tarafından yapıldığını belirtmek gerekir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması ile ilk defa göç ve ilticaya ilişkin işlemlerin “sivil” bir idare tarafından yürütülmeye başlandığının altını çizmekte fayda vardır. YUKK ile göç ve iltica alanında görev yapan yabancılar şubelerinin yerini il göç idaresi müdürlükleri almıştır (Ekşi, 2016a: 222). Göç ve iltica ile ilgilenmek üzere sivil bir makamın görevlendirilmesi Türkiye'nin yürüttüğü güvenlik odaklı yaklaşımın değiştiği şeklinde yorumlanarak AB tarafından da olumlu karşılanmıştır⁶⁴.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM); *göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş, Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma geçici koruma ve*

⁶³ 2/7/2018 tarihli 703 Nolu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile YUKK'un GİGM'in kuruluşunu düzenleyen 103. Maddesi yürürlükten kaldırılmış ve 15/7/2018 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlıklara Bağlı İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin on üçüncü bölümünde, herhangi bir değişiklik yapılmadan tekrar düzenlenmiştir.

⁶⁴ Avrupa Komisyonu, “Türkiye 2013 İlerleme Raporu”, Brüksel, 16.10. 2013. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim: 16.03.2018)

insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan bir kuruluştur ⁶⁵. Türkiye’de daha etkin göç politikaları belirleyebilmek ve bu politikaları uygulayabilmek için kurulan GİGM, 13 daire başkanlığı⁶⁶, 3 sürekli kurul⁶⁷ ve bünyesindeki komisyonlar ile faaliyetlerini sürdürmektedir. GİGM, merkez teşkilatın yanında, 81 ilde bulunan taşra teşkilatı ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. GİGM Ekim 2018 tarihi itibarıyla, hizmetlerini 1570’i kadrolu, 822’si geçici olmak üzere toplam 2392 personel ile sürdürmektedir.

GİGM kuruluşunun ardından daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü’nün (EGM) idaresinde olan geri gönderme merkezlerinin⁶⁸ idaresini 2015 yılında, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın (AFAD) kontrolünde olan geçici barınma merkezlerinin⁶⁹ idaresini 2018 yılında devralmıştır. Ayrıca 2005 yılında insan ticareti mağdurlarına yardım etmek için kurulmuş 157 ihbar hattı da 2015 yılında Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER) adıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir. YİMER bugün, Türkçe, İngilizce, Arapça, Rusça, Almanca ve Farsça olmak üzere 6 farklı dilde “yabancılar” için hizmet vermektedir⁷⁰. Bugünkü haliyle 157, sadece insan ticareti mağdurlarına yönelik hizmet veren bir ihbar hattı değildir. Aynı zamanda “yabancıların” vize, ikamet, uluslararası koruma, geçici koruma gibi konularda da bilgi alıp danışabilecekleri bir destek hattı olarak hizmet vermektedir⁷¹. GİGM, 2016 yılında yayınladığı Göç Raporunda raporunda YİMER’e gelen aramaların %73’ü gibi büyük bir

⁶⁵ Bakanlıklara Bağlı İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 13. Bölüm, 158. Madde R.G. 15/7/2019.

⁶⁶ Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı.

⁶⁷ Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu. Bu kurullardan Göç Danışma Kurulu 02/07/2018 tarih ve 703 nolu KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁶⁸ Geri Gönderme Merkezleri idari gözetim altına alınan yabancıların geçici olarak tutulduğu ve bu süre zarfında temel insani ihtiyaçların karşılandığı merkezi ifade etmektedir. (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, 29656, RG 17.03.2016).

⁶⁹ Geçici Barınma Merkezleri, geçici koruma kapsamındaki “yabancıların” toplu olarak barınma ve yaşlerinin sağlanması amacıyla kurulan merkezleri ifade etmektedir (GİGM, 2017:20)

⁷⁰ 2016 Göç Raporuna göre aramalara cevap verilirken en çok (%64) kullanılan dil Türkçe’dir. Onu Arapça (%27), İngilizce (%5) ve Rusça (%3) izlemektedir (GİGM, 2017:97). Bu tez çalışması için göçmenlerle yapılan görüşmelerde, 157’i arayan göçmenler en iyi hizmetin Türkçe dilinde sunulduğunu belirtmişlerdir.

⁷¹ Göç İdaresi, <http://ankara.goc.gov.tr/tr/page/iletisim-alo-157> (Erişim: 16.04.2018)

çoğunluğunun ikamet konusu ile ilgili olduğunu belirtmektedir (GİGM, 2017:97).

GİGM, göç alanındaki araştırma ve projelere ayrı bir önem vermektedir. Göç konusunda literatürde ve uygulamadaki yeni gelişmeleri takip edebilmek, üniversiteler ve kamu kurumları ile bilgi alışverişinde bulunmak için GİGM bünyesinde Eğitim Dairesi Başkanlığına bağlı olarak Göç Araştırmaları Merkezi kurulmuştur. Merkez 2015 yılından itibaren, yılda iki kez, uluslararası göç ile ilgili akademik çalışmaların yer aldığı Göç Araştırmaları Dergisi'ni yayınlamaktadır⁷². Ayrıca GİGM bünyesindeki Göç Politikaları ve Projeleri Daire Başkanlığı 2013'den bu yana her yıl uluslararası göç ile ilgili istatistiklerin yer aldığı Göç Raporunu çıkartmaktadır⁷³. Buna ek olarak; göç alanına ilişkin AB projeleri, ikili ülke işbirliği projeleri, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri, ulusal kamu kurum ve kuruluşları ile de projeler yürütmektedir⁷⁴. Ancak Göç Politikaları ve Projeleri Daire Başkanlığı çatısı altında yürütülen araştırmaların tamamının kamuoyuna açık olmadığını belirtmek gerekir⁷⁵.

Genel Müdürlük bünyesinde kurulmuş olan önemli kurullardan biri Göç Danışma Kurulu'dur. Kurul, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve uluslararası kuruluşlarla beraber çalışmak üzere kurulmuş olup⁷⁶ göç konusunda ortak hareket etmeyi sağlayacak bir platform oluşturmayı hedeflemektedir. Göç Danışma Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır: Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını incelemek, göçle ilgili

⁷² Göç Araştırmaları Merkezi, <http://www.gam.gov.tr/tr/hakkimizda.aspx> (Erişim: 01.08.2019); Göç Araştırmaları Dergisi, <http://www.gam.gov.tr/tr/dergi-hakkinda.aspx> (Erişim: 01.08.2019)

⁷³ Aralık 2019 itibarıyla en son rapor 2016 yılına aittir. Ancak kurumun internet sayfasından güncel verilere ulaşılabilmektedir.

⁷⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-projeleri_409_570 (Erişim: 16.03.2018)

⁷⁵ Tarafımızca “Ülkemizde Yasal Olarak İkamet Eden Yabancıların Profili ve Yaşam Koşullarının Araştırılması Projesi” ne ulaşmak için yapılan başvuru projenin gizli olduğu gerekçesiyle olumsuz sonuçlanmıştır.

⁷⁶ Kurul, Göç İdaresi Genel Müdürü, genel müdür yardımcıları, Yabancılar Dairesi, Uluslararası Koruma Dairesi, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi ve Göç Politika ve Projeleri Dairesi başkanları, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıklarının en az daire başkanı seviyesindeki temsilcileri, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilcisi, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Temsilcisi, göç konularıyla ilgili beş öğretim elemanı ve göç alanında çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşmaktadır (http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-danisma-kurulu_409_568_4726) (Erişim: 16.03.2016).

mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını değerlendirmek, göç alanında çalışmalar yapmak üzere alt komisyonlar kurmak, komisyon çalışmaları sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek. YUKK'un Göç Danışma Kurulunu da içeren "Sürekli Kurul ve Komisyonlar ile Geçici Komisyonlar" başlıklı dördüncü bölümündeki tüm maddeler (md 113-117) 02.07.2018 tarih ve 703 nolu Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır ve Göç Danışma Kurulu daha sonra çıkarılan kararnamelerde tekrar düzenlenmemiştir.

YUKK ile Göç İdaresinin yanında, İçişleri Bakanlığına bağlı bir "Göç Politikaları Kurulu" oluşturulması da öngörülmüştür. Kurul, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte 02.07.2018 tarih ve 703 nolu KHK ile yürürlükten kaldırılmış 10.07.2018 tarih ve 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Göç Kurulu" ismi ile yeniden yapılandırılmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen Göç Kurulu, İçişleri Bakanının başkanlığında bakanlıkça belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır⁷⁷. Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevlidir⁷⁸. Kurul "Göç Politikaları Kurulu" adı ile beş kez, "Göç Kurulu" adı altında ise şu ana kadar üç kez toplanmıştır⁷⁹; ancak Kurulda alınan kararlar gizlilik gerekçesiyle kamuoyu ile paylaşılmamaktadır⁸⁰. Göç İdaresinin, gerek yaptığı araştırmaları, gerekse göç politikaları konusunda aldığı kararları paylaşmaması "göç yönetimi"nin yeterince şeffaf bir şekilde yürütülmediği şeklinde yorumlanabilir.

⁷⁷ İlgili değişiklikten önce Göç Kurulu Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü'nden oluşmaktaydı.

⁷⁸ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-politikalari-kurulu_409_568_569 (Erişim: 03.12.2018). İlgili değişiklikten önce Göç Politikaları Kurulunun görevleri ise şu şekildedir: Türkiye'nin göç politikalarını ve stratejilerini belirlemek, konu hakkında çalışan bakanlıklar ve kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlamak, kitlesel göç akınları durumlarında alınacak önlemleri belirlemek ve uzun süreli ikamet izni koşullarını belirlemektir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-politikalari-kurulu_409_568_569 (Erişim: 16.03.2018)

⁷⁹ Bu toplantılar, 21 Kasım 2018, 24 Ocak ve 12 Temmuz 2019 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

⁸⁰ Konuyla ilgili olarak BİMER'e yaptığımız başvuruda alınan cevap şu şekildedir: "17 Mart 2016 tarihli ve 29656 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 131 inci maddesi, "Kurulda alınan kararlar, Genel Müdürlükçe Kurul üyeleri ile ilgili kurum ve kuruluşlara yazılı olarak bildirilir. Ayrıca gizlilik kararı bulunmuyorsa Genel Müdürlük internet adresinden duyurulur" hükmünü amirdir. Genel Müdürlük internet adresinden duyurulmayan kararlar gizli olduğundan ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 16 ncı maddesine göre "gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında" olduğundan Göç Politikaları Kurulu toplantı tutanaklarının paylaşılması mümkün değildir".

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde tercümanlık hizmetleri de bulunmaktadır. Kurumun yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerde tercümanlık hizmetinin, hizmetin verildiği ildeki yabancı nüfusu uyruğuna göre değiştiği ve çeşitlendiği, yabancının dilinde hizmet sunacak tercüman olmaması halinde diğer kurumlardan bu hizmetin temin edildiği bilgisine ulaşılmıştır (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No: 55).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile ilgili aktarılması gereken son bilgi, 2014 yılından bu yana ikamet izni işlemleri için yabancılarla birlikte Türk vatandaşlarının Göç İdaresi Müdürlüklerine girememeleridir. Görüşme yaptığımız kurum yetkilileri bu kuralın farklı nedenleri olduğunu belirtmiştir. Birinci neden, ikamet izni işlemlerinin tamamen yabancıyı ilgilendirmesidir. İkincisi ve daha önemlisi ise yabancıların istismar edilmesini önlemektir. Yetkililer, bazı kişilerin iş takipçiliği yaptığını ve kurumun adını kullanarak yabancılardan fazladan para istediğini belirtmişlerdir. Bu nedenle Göç İdaresi Genel Müdürlüklerine, yabancıyla birlikte, yabancının yasal temsilcisi hariç, herhangi birinin girmesine izin verilmemektedir (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No: 55).

2. İkamet Üzerinden Düzenleşme

Türkiye’de göçmenlerin ikametlerine ilişkin esaslar YUKK ile belirlenmiş ve bu konuyla ilgili Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. İkamet izni, göçmenlere Türkiye’de yasal olarak kalabilmeleri için verilen izin belgesini ifade etmektedir (YUKK, md. 3). “Yabancıların”, vize ya da vize muafiyetinin tanıdığı süreden ya da doksan günden fazla süre Türkiye’de kalabilmeleri için ikamet izni almaları zorunludur (YUKK, md.19).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda altı farklı ikamet izni türü belirtilmiştir. Bunlar; kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insani ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet iznidir (YUKK, md 27). İkamet izninde esas, bu başvurunun yurtdışından yapılmasıdır. YUKK’a göre ikamet izni başvurusu “yabancının” vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki konsolosluklara yapılır. Konsolosluklar, ikamet izni başvurularını görüşleriyle

birlikte Genel Müdürlüğe iletir. Genel müdürlük, gerekli gördüğünde ilgili kurumların görüşlerini de alarak başvuruları sonuçlandırdıktan sonra, ikamet izninin düzenlenmesi ya da başvurunun reddedilmesi için konsolosluğa bilgi verir. Başvurular en geç doksan gün içerisinde sonuçlandırılır. İkamet iznine Türkiye’den başvuru ancak istisnai durumlarda tanınmıştır⁸¹. YUKK’un 22. Maddesi uyarınca Türkiye’den yapılacak başvurular valiliklere (il göç idaresi müdürlüklerine) yapılır. Yukarıda aktarıldığı gibi ikamet izinlerine başvuru YUKK’da hem yurtiçi hem yurtdışından yapılabilecek şekilde düzenlenmiş olsa da, Temmuz 2019’da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yaptığımız görüşmede yetkililer son dönemde başvuruların sadece yurt içinden alındığını belirtmiştir (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No: 55). Ayrıca 2016 yılında yapılan değişiklikle ikamet izni başvurularının yetkili aracı kurumlar aracılığı ile de yapılabileceği hükmü getirilmiştir (md. 21).

İkamet izni başvuruları e-ikamet sistemi üzerinden çevrimiçi (online) alınmaktadır. İlk ikamet izni başvurusu ve geçiş başvurularında çevrimiçi (online) olarak yapılan başvuru sonrasında “yabancı”ya görüşme için randevu tarihi ve saati verilir. “Yabancı”nın, kendisine verilen bu tarih ve saatte bulunduğu ildeki Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne istenilen evraklarla birlikte başvurması gerekmektedir. İkamet izni başvurusu için gerekli belgeler Göç İdaresinin internet sayfasında belirtilmiştir⁸². Listede yer alan belgelere ek olarak idarenin destekleyici belge isteme yetkisi vardır⁸³. Araştırma için danışmanlık şirketleri ile yapılan görüşmelerde, ikamet izni başvurusunu değerlendiren uzmanın destekleyici belge isteme yetkisini zaman zaman suiistimal ederek kullandığına ilişkin görüşler alınmıştır. Örneğin görüşme yaptığımız daha önce

⁸¹ Adli veya idari makamların kararlarında veya taleplerinde, yabancının Türkiye’den ayrılmasının makul veya mümkün olmadığı durumlarda, uzun dönem ikamet izinlerin, öğrenci ikamet izinlerin, insani ikamet izinlerin, insan ticareti mağduru ikamet izinlerinde, aile ikamet izninden kısa dönem ikamet iznine geçişlerde, Türkiye’de ikamet izni bulunan anne veya babanın Türkiye’de doğan çocukları için yapacağı başvurularda, geçerli ikamet izninin verilmesine esas olan gerekçenin sona ermesi veya değişikliğe uğramasından dolayı yeni kalış amacına uygun ikamet izni almak üzere yapılacak başvurularda, YUKK’un 20. Maddesi gereği ikamet izninden muaf iken muafiyet kapsamından çıkan yabancının başvurularında, Türkiye’de yüksek öğrenimini tamamlayanların kısa dönem ikamet iznine geçişlerinde başvurular valiliklere yapılabilir (YUKK, md. 22).

⁸² İkamet izni için istenilen evraklar her ikamet türüne göre değişmektedir. Evrak listesi için bakınız: <https://e-ikamet.goc.gov.tr/Ikamet/IsteneBelgeler/IlkBasvuruIsteneBelgeDownload> (Erişim: 17.03.2018)

⁸³ <https://e-ikamet.goc.gov.tr/Ikamet/IsteneBelgeler/BasvuruFormuBelgelerIliskinAciklamalar> (Erişim: 17.03.2018)

herkese.... İstedikleri evrak sayısı arttı. Kira kontratı, evin tapusu, tapu fotokopisi, tapu devam belgesi, numarataj belgesi ve ev sahibinin kimlik fotokopisi. Artı ilk müracatlarda kendi ülkesinden banka hesap dökümü 6 bin dolar bakiyeli. Türkçe tercüme noter onaylı. Kendi memleketinden sabıka kaydı. Apostilli Türkçe tercümeli onaylı Türkiye'deki devlet hastanesinden tam teşekküllü heyet raporu. Bu Nisan ile Eylül arasında istenilen evraklar. Bu evraklı götürüyorsun, verdiği ikamet izni 5 ya da 6 ay. 1 yıl da değil. Diyor ki "vermiyorum". Şimdi tekrar vermeye başladılar (ikamet izinlerini), bu kadar evrak istemiyor. Eskiye döndü...." (Danışmanlık Şirketi/ Göçmen Görüşmesi, Görüşme No: 42).

Yukarıdaki alıntılardan anlaşılabacağı üzere, Göç İdaresinde, ikamet izni başvuru değerlendirme kriterleri dönemsel olarak değişmektedir. Ayrıca bu alıntılar bize, ikamet izni başvurularında istenen belgelerin, ikamet izni alınmak istenen şehre göre de değiştiğini göstermektedir. Özellikle İstanbul gibi göçmenler için cazip olan şehirlerde ikamet izni almak, daha küçük illere göre dönem dönem çok daha zor olabilmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilileri yaptığımız görüşmede memurun destekleyici belge isteme yetkisinin sınırlarını şu şekilde tarif etmiştir:

...kesin olarak getirmesi gereken belgeler var. Onları tamamladıktan sonra uzmanın inisiyatifi burada şu noktada olabilir kötüye kullanıldığını düşünüyorsa bununla ilgili. Mesela turizm burada istismar edilmeye açık olabilir. Turizmden alıp ev içinde düzensiz olarak izinsiz çalıştırılabilir. O tür durumlarda ekstra belge talep edilebilir ama bu genel geçer bir kural değil. Mesela kısa dönemde diyor ki ülkede kalış amacını, kaldığı süre boyunca gelir beyanı veriyor. Mesela gelirin yetersiz olduğunu düşünüyorsa bankadaki yeterli gelirini gösteren bir belge isteyebilir. Ya da kalacak yere ilişkin birinin yanında kalacaksa onun muvaffakatını noterden isteyebilir... ..Zaten çok kesin olan bazı belgeler var olmazsa olmaz belgeler. Bunun dışında ekstra bir belge isteme kısa dönemde söz konusu olabilir o da dediğim durumlar olursa o noktada ister. İsteyebileceği belgeler de belirli. Onun dışında keyfi olarak belge isteyemez. Bir ara İstanbul'da sanırım ekstra belge isteme durumu oldu belediye ile ilgili kira kontratlarıyla ilgili sorunlar oldu. Aynı evin onlarca kişiye kiralandığına yönelik haberler geldi. Onlarla ilgili yabancılara gereksiz yere belediyeden farklı türde evrakların istenememesine yönelik talimat verildi. O tür durumlarda olabiliyor. Bir evin onlarca kişiye kiralandığı durumlar olabiliyor (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No: 55).

İkamet izni alınabilmesi için "yabancı"nın ikamet izni süresi boyunca bir sağlık sigortasına sahip olması gerekmektedir. Bu sigorta, Genel Sağlık Sigortası, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamındaki sağlık sigortaları ve özel sağlık sigortası olabilir. Göç İdaresi ile yaptığımız görüşmede başvuruların en çok özel sağlık sigortası ile yapıldığı bilgisine erişilmiştir. Ayrıca ödenmesi gereken ikamet izni harç bedeli mevcuttur. Bu bedel "yabancı"nın vatandaşı olduğu ülkeye ve talep edilen ikamet izni

süresine göre değişmektedir⁸⁵. İkamet izni harç bedeli belirlenirken ülkeler mütekabiliyet esas⁸⁶ çerçevesinde sınıflandırılarak 5 ayrı fiyatlandırma yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre 2019 yılında uygulanan altı aylık harç bedeli en fazla 50 ABD doları iken en düşük bedel 7,5 ABD Dolarıdır⁸⁷.

İkamet izni başvuruları YUKK'un 21. Maddesi uyarınca en çok doksan gün içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Ancak bu süre bilgi ve belgelerin yetkili makama tam olarak teslim edildiği tarihten itibaren başlar.

Görüşme yaptığımız göçmenler içinde uzun yıllardan beri Türkiye'de olanlar ikamet izni alma işleminin Göç İdaresinin kurulmasından önceki aşamada çok zor ve zahmetli bir süreç olduğunu vurguladılar. İkamet iznin EGM tarafından verildiği dönemde göçmenlerin yaşadığı önemli bir sıkıntılardan biri EGM'de yabancı dil bilen personel sayısının az olmasıdır. Yaklaşık 30 yıldır Türkiye'de olan Fransız vatandaşı göçmen bu problemi şu şekilde aktarmıştır:

Başlangıçta... ..oturma izni yabancı bürosuna gidip bazen iki gün sürüyordu. Değişik masalar var 9. masadan 3. masaya, 3. masadan 1. masaya kimse İngilizce konuşmuyor. (Göçmen Görüşmesi, Fransız, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 11).

Ayrıca eski uygulamada belirli bir randevu saati olmadığı için ikamet izni almak isteyen tüm göçmenler sabahın erken saatlerinde EGM binasına gitmek ve çoğu zaman oluşan kalabalık dolayısıyla akşama kadar beklemek zorunda olduklarını belirttiler. Örneğin yaklaşık 25 senedir Türkiye'de olan ve artık Türk vatandaşlığını elde etmiş olan Fransız göçmen eski uygulamadaki ikamet izni alma sürecini şu şekilde dile getirmiştir:

⁸⁵ Ükelere göre değişen ikamet izni harç bedelleri için bakınız: <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izni-belgesi---harc-miktarlari> (Erişim: 02.08.2018).

⁸⁶ Mütekabiliyet esası, başka bir deyişle karşılıklılık ilkesi; bir devlet vatandaşının yabancı bir devlette belli bazı haklardan yararlanabilmesinin, söz konusu yabancı devlet vatandaşlarının da, kişinin vatandaşı olduğu devlette aynı haklardan yararlanmasına bağlı olmasını ifade etmektedir. Karşılıklılık; devletlerarasında yapılmış sözleşmeden, kanundan veya fiili uygulamadan kaynaklanabilir. Bu ilke uyarınca kişilere toprak mülkiyeti hakkının tanınmadığı, ülke uyruklarına uygulanmasında, yabancı devletin taşınmaz ediniminde kendi vatandaşlarına tanıdığı hakların, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına da tanınması esastır. (Ekşi, 2006: 39,40).

⁸⁷ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, İkamet İzni Harç Bedelleri, <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izni-belgesi---harc-miktarlari>

“(Vatandaş olmadan önce, ikamet izni almak için) *Senede bir gidiyordum ama (son dönemde) çok daha kolay oldu. Çünkü artık Vatan Caddesine gitmem gerekmiyordu... Çünkü eskiden tam bir savaş alanıydı. Kim en çok herkesi itseydi ilk sıraya girerdi. Şu anda Maltepe’ye gitmeden önce tekrar birkaç sene boyunca Vatan Caddesine gitmiştim. Orada randevu ile ve saat ile gidiliyordu o zaman kolay olmaya başladı.*” (Göçmen Görüşmesi, Fransız, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 11).

Yukarıda aktarılan göçmenlerin deneyimlerinden de anlaşılacağı üzere ikamet izni alma süreci ile ilgili işlemlerin Göç İdaresine tarafından yapılmaya başlanması bu süreci birçok açıdan kolaylaştırmıştır. Yeni uygulamada ikamet izinleri için belirli bir randevu günü ve saati vardır ve yabancı dil bilgisine sahip çalışan sayısı da eskisine oranla çok daha fazladır. Oturma izni başvuru sürecinin kolaylaşması gelişen teknolojinin bu alanda kullanılması ile yakından ilişkilidir. Tüm işlemlerin bilgisayar ve bu işe özgün bir program ile yapılması bu süreci daha kolay takip edilebilir ve düzenli hale getirmektedir. Dolayısıyla sürecin daha sistemli hale gelmesi Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulmasının yanında bu kuruluşun teknolojiyi kullanarak bu işlemleri takip etmesinin de payı büyüktür.

Türkiye’de düzensiz olarak bulunan göçmenlerin düzenli hale gelmesi için kurumsal yapıdaki iyileştirmelerin yanı sıra, zaman zaman hukuksal olarak da önemli düzenlemeler yapılmıştır. Belirli aralıkla göçmenler için çıkartılan “af” uygulamaları, göçmenleri düzenlileştirmek için atılan önemli adımlardandır. İlk olarak İçişleri Bakanlığı tarafından 07.06. 2012 tarihinde yayınlanan 37 sayılı genelge ile Türkiye’ye hukuki yollardan girmiş, Türkiye’de bulundukları sürede herhangi bir suça karışmamış ve 28 Mayıs 2012 tarihinden önce vize ihlaline düşmüş “yabancılara” cezalarını ödedikleri takdirde 6 aylık ikamet izni alabilmeleri için 15 Ağustos 2012 tarihine kadar ilgili makamlara başvuru imkan tanınmıştır. Göçmenler arasında “ikamet affı” olarak bilinen bu uygulama, Türkiye’de düzensiz olarak bulunan “yabancıları” düzenlileştirmek için getirilen bir düzenleme olarak yorumlanabilir (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012).

Düzenlileştirme uygulaması olarak yorumlanacak bir diğer düzenleme *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik*’te yer almaktadır. 2016 yılında yürürlüğe giren Yönetmelikte Türkiye’de yasal kalış süresini 10 gün aşan ve hakkında sınır dışı etme kararı alınmamış olan “yabancıların”,

sınır kapılarında ihlale düştüğü süre için cezalarını ödemeleri halinde giriş yasağı kararı alınmayabileceğı belirtilmektedir (md. 8). Yönetmelik ile getirilen bu düzenleme tıpkı daha önceki af uygulamaları gibi düzensiz duruma düşmüş çok sayıda göçmenin Türkiye’ye giriş çıkış yaparak düzenli hale geçmesini sağlayan bir uygulamadır.

Bir yandan bu düzenlemelerin ve iyileştirmelerin etkisi, öte yandan Türkiye’ye yönelik göç akımlarının artarak devam etmesi yıllar içinde verilen ikamet izini sayılarını da arttırmıştır. Tablo 2 Türkiye’de ikamet iznine sahip “yabancıların” yıllar içindeki dağılımını 1988-2018 dönemindeki otuz yıl için vermektedir.



Tablo 2: Türkiye’de İkamet İzni Sahibi “Yabancıların” Yıllara Göre Dağılımı: 1988-2018* (İlk 10 Ülke)

1988			1990			1995			2000			2005			2010			2015			2018		
Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%	Ülke	İkamet İzni Sayısı	%
Yunanistan	7.499	16,8	Yunanistan	8.348	17,22	Bulgaristan	28.496	33,63	Bulgaristan	61.658	36,69	Bulgaristan	53.698	30	Bulgaristan	20.212	11,4	Irak	33.202	7,85	Irak	104.444	12,19
İran	5.844	13,09	İran	4.475	9,22	Yunanistan	6.488	7,65	Azerbaycan	10.564	6,28	Azerbaycan	10.477	5,85	Rusya	12.338	6,97	Suriye	32.578	7,7	Suriye	99.643	11,63
ABD	3.700	8,28	ABD	3.519	7,25	Almanya	4.245	5,01	Yunanistan	7.308	4,34	Almanya	8.425	4,7	Almanya	11.045	6,24	Azerbaycan	32.476	7,67	Türkmenistan	67.522	7,88
Vatansızlar/ Haymatlos	3.395	7,6	Vatansızlar/ Haymatlos	3.609	7,44	İran	3.998	4,71	ABD	6.446	3,83	Rusya	6.444	3,6	Azerbaycan	10.575	5,97	Türkmenistan	22.891	5,41	Azerbaycan	65.027	7,59
B. Almanya	2.531	5,66	Almanya	2.973	6,13	ABD	3.732	4,4	İran	6.117	3,64	İngiltere	6.444	3,6	İngiltere	8.930	5,04	Rusya	22.377	5,29	İran	44.313	5,17
K.K.T.C.	2.225	4,98	İngiltere	2.415	4,98	Azerbaycan	2.717	3,2	Irak	5.506	3,27	Irak	6.133	3,42	Irak	7.948	4,49	Gürcistan	19.242	4,55	Afganistan	39.283	4,58
İngiltere	1.993	4,46	K.K.T.C.	1.961	4,044	K.K.T.C.	2.622	3,09	Almanya	5.339	3,177	ABD	6.119	3,41	Afganistan	7.081	4	Ukrayna	16.951	4	Rusya	36.507	4,26
Irak	1.359	3,04	Fransa	1.170	2,41	Vatansızlar/ Haymatlos	2.598	3,06	Yugoslavya	4.408	2,62	İran	6.014	3,36	İran	6.717	3,79	Özbekistan	14.927	3,52	Özbekistan	34.727	4,05
Suriye	977	2,18	İtalya	1.018	2,09	BDT	2.585	3,05	Kazakistan	3.676	2,18	Yunanistan	5.902	3,29	ABD	6.158	3,48	Libya	14.421	3,41	Mısır	25.784	3,01
İtalya	771	1,72	Suriye	953	1,96	İngiltere	2.100	2,47	Afganistan	3.464	2,06	Yugoslavya	4.519	2,52	Ukrayna	5.563	3,14	İran	14.276	3,37	Kırgızistan	25.645	2,99
Toplam	44.644		Toplam	48.490		Toplam	84.727		Toplam	168.047		Toplam	178.964		Toplam	176.944		Toplam	422.895		Toplam	856.470	

Kaynak: EGM, Yabancılar Hudut İltica Dairesi ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Güncel İstatistikler.

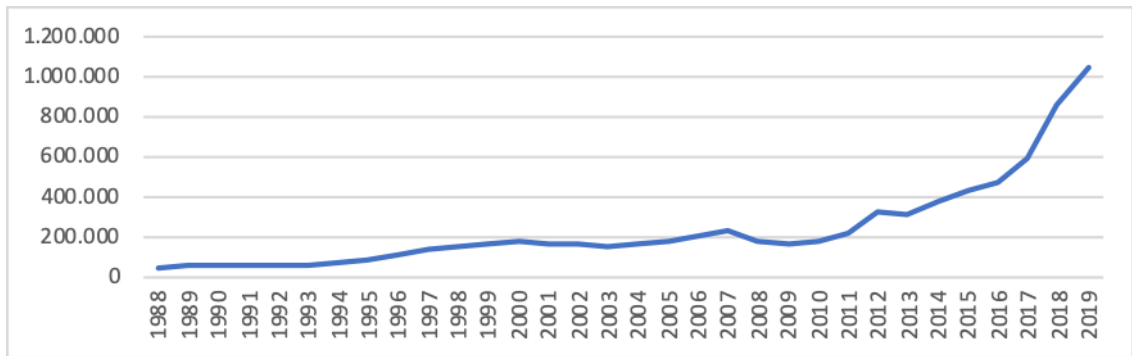
NOT: 1988, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010 yıllarına ait rakamlar EGM istatistiklerine, 2015 ve 2018 yılına ait rakamlar Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne ait istatistiklere dayanmaktadır.

*1988-2010 arasındaki yıllara ait veriler uzun süredir göç üzerine çalışan Prof. Dr. Sema Erder ve onunla çalışmalar yürüten Doç. Dr. Selmin Kaşka’nın kendi çalışmaları için EGM’den temin edilmiştir. Yazar, çalışmada kullanılmak üzere verileri kendisiyle paylaşan Doç. Dr. Selmin Kaşka’ya teşekkür eder.

Tablo 2’den de izleneceği üzere ikamet izni sahibi göçmenlerin sayısı 1990’lı yılların başlarından bu yana sürekli artmaktadır. İkamet izni sayılarındaki artışın yanı sıra, yıllar içerisinde ikamet izni alan yabancıların köken ülkeleri incelendiğinde bu ülkelerin özellikle 2010’lu yıllardan sonra önemli ölçüde değişikliğe uğradığı görülmektedir. Tablo 2 yıllar itibariyle izlendiğinde 2010’lu yıllara kadar ilk on ülke içerisinde ağırlığı olan ülkelerin Bulgaristan ve Yunanistan olduğu görülmektedir. Bu iki ülkeden gelenlerin büyük oranda Türk kökenli soydaşlar olduğu bilinmektedir. Bunun dışında 2015’e kadar ilk on ülke arasında ABD, İngiltere, Fransa, İtalya gibi gelişmiş Kuzey ülkelerini görebiliyoruz. Ancak 2015 yılından sonra ilk on ülkenin tamamının Türkiye gibi gelişmekte olan Güney ülkeleri olduğunu görmekteyiz. Başka bir deyişle son dört senedir ikamet izni alan yabancıların köken ülkeleri büyük ölçüde Güney ülkelerine dönüşmüştür. Aslında ikamet izinlerine ilişkin istatistikler incelendiğinde 1990’lı yılların başından itibaren Güney ülkelerinin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Ancak Güney ülkelerinin oranı son dört yıldır Kuzey ülkelerini gölgede bırakacak derece artmıştır.

Tablo 2 ile ilgili üzerinde durmak istediğimiz bir diğer konu ikamet izni alan yabancıların sayısının yıllar içinde gösterdiği artıştır. Bu artış ayrı bir grafik yardımı ile Şekil 3’de gösterilmiştir.

Şekil 3. Türkiye’de İkamet İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış (1988-2019)



Kaynak: EGM, Yabancılar Hudut İltica Dairesi ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Güncel İstatistiklere dayanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 3’de gösterilen artış oranlarına yakından baktığımızda ikamet izni sahibi yabancıların 2010’a kadar yaklaşık oranlarda arttığı, 2011’den sonra artış hızının yükseldiği görülmektedir. Özellikle 2012 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık %48’lik bir artış yaşanmıştır⁸⁸. Bu artış, yukarıda da yer verdiğimiz, 2012 yılında çıkarılan ikamet affı ile yakından ilgilidir. Bu oran düzensiz durumda olan göçmenlerin yasal statü kazanma konusundaki istekliliğini göstermesi açısından da önemlidir. 2015 yılından sonra ise ivme ciddi bir artışla yukarıya doğru yönelmiştir. 2019 Aralık istatistiklerine⁸⁹ göre ikamet izni alan yabancıların sayısı 1 milyonu aşmış durumdadır. Elbette bu artışta Suriye göçünün etkisi vardır ancak bu durumu sadece Suriye göçü ile açıklamak doğru değildir. Bilindiği üzere Suriyelilerin büyük bir kısım Türkiye’de geçici koruma altındadır. 2018 yılı rakamlarına göre ikamet izni sahibi Suriyelilerin oranı ise sadece % 12’dir⁹⁰. Son dört yılda ikamet izinlerindeki bu hızlı artış, sivil ve göç üzerine uzmanlaşmış bir yapılanma olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün başka bir deyişle kurumsallaşmanın etkisini göstermektedir.

B. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

1. Kurumsal Yapı ve İşlevler

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü’nün (UİGM), 2016 yılında kabul edilen 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu uyarınca, “yabancılara” verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemleri düzenlemek amacıyla kurulduğunu bir önceki bölümde belirtmiştik⁹¹. Ancak Türkiye’ye yönelik işgücü göçünü düzenleyen kurumsal yapı olan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ve bu müdürlük kurulmadan önceki yapı hakkında ayrıntılı bilgi vermek gerekmektedir.

Türkiye’de 2003 yılına kadar “yabancıların” çalışma izinleri birden fazla kurum tarafından düzenlenmekteydi. Bu alandaki yasal ve kurumsal dağınıklık birçok kurumun

⁸⁸ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü istatistiklerine göre 2011 yılında ikamet izni sahibi yabancıların sayısı 217.206 iken, 2012 yılında bu rakam 321.548’e ulaşarak %48’lik bir artış göstermiştir.

⁸⁹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Güncel Veriler, İkamet İzinleri, <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri> (Erişim: 16.12.2019)

⁹⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü istatistiklerine göre 2018 yılında toplam 856.470 olan oturma izni sahibinden 104.444’ü Suriyelidir.

⁹¹ 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 Nolu KHK ile UİK’nun, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğünün kurulmasına ilişkin 27(5) maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

ilgi alanına giren meslekler için bu kurumların hepsinin izin sürecine katılmasını beraberinde getirmiştir. Bu dağınıklık kurumların iş yükünü arttırmış ve çalışma izni başvuru değerlendirme sürecinin uzamasına neden olmuştur (Ciğerci-Ulukan, 2007:247-248). Daha önce de vurgulandığı gibi 2003 yılında çalışma izni değerlendirme sürecini tek elden yürütmek için 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunla birlikte çalışma izni ve çalışma izni muafiyet işlemleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Çalışma Genel Müdürlüğü bünyesindeki Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

4817 sayılı Kanun ile “yabancıların” çalışma izinleri konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gibi pek çok kurumun yabancılara izin verme yetkisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına⁹² devredilmiştir⁹³. Ancak, 4817 sayılı kanunun da mevcut dağınık mevzuatı tek çatı altında toplayamadığının tekrar altını çizmek gerekir. Ayrıca 4817 sayılı kanun ve ilgili mevzuat çalışma izni almak isteyen göçmenler için kısıtlayıcı düzenlemeler içermekte, bu da çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısının düşük olmasına neden olmaktadır. Yapılan araştırmalar, 4817 sayılı kanunun uygulandığı dönemde çalışma izni değerlendirme sürecinin uzun ve maliyetli bir süreç olması nedeniyle işverenlerin göçmenleri kayıt dışı olarak çalıştırmayı tercih ettiğini ortaya koymaktadır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012: 38,65).

Türkiye'nin aldığı göç akımlarının giderek çeşitlenmesi ve sayıca artışı Türkiye'nin daha kapsamlı ve bütüncül göç politikalarına ihtiyacı olduğunu ortaya koymaktadır. 4817 sayılı kanunun Türkiye'ye yönelik emek göçünü düzenlemekte yetersiz kaldığı araştırmacılarca tespit edilmiş bir gerçektir (Güzel ve Bayram, 2007:158, 203). Bu nedenle, bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, 2016 yılında göçmenlerin çalışma izni ile ilgili konuları düzenleyen 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki çalışma hakkı ile ilgili hükümler sadece bu kanunda yer almamaktadır. 2016 yılında yürürlüğe giren 6735

⁹² Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın o dönemdeki adı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır.

⁹³ Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/contents/genelmudurluk/hakkimizda/> (Erişim: 19.03.2017).

sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yanı sıra konu ile ilgili olarak Anayasa başta olmak üzere birçok kanun ve yönetmelikte “yabancıların” çalışma hakkı ile ilgili hükümler bulunmaktadır⁹⁴ (Ekşi, 2016a:4).

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu uyarınca ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan düzenleme ile kurulan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü (UİGM), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan bir müdürlüktür⁹⁵.

3146 sayılı kanuna göre Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün yabancı istihdamı ve işgücü göçü ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak, çalışma izni ve çalışma izni muafiyetine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, uluslararası işgücüne ilişkin politika belirlemek, bu politikaların uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak, uluslararası işgücü göçüne ilişkin iş ve işlemleri yapmak, uluslararası işgücüne ilişkin konularda ulusal ve uluslararası projeler hazırlamak ve uygulamak, ulusal göç politikasının oluşturulmasında görev alanıyla ilgili konularda çalışmalar yapmak, ülkemize rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla uluslararası eğilimleri, işgücü potansiyelini ve hareketliliğini izlemek ve politikalar geliştirmek yüksek nitelikli işgücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik yurt dışında tanıtım faaliyetleri yapmak, eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ile stratejik önemi haiz herhangi bir alanda öne çıkmış yurt dışında yaşayan nitelikli insan gücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik faaliyetlerde bulunmak gibi görevleri bulunmaktadır (md. 12/A)⁹⁶.

⁹⁴ Yabancıların çalışmasına ilişkin hükümler bulunan bazı kanun ve yönetmelikler: 6458 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 4875 Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 3218 Serbest Bölgeler Kanunu, 492 Harçlar Kanunu, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyraklı Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik, Turkuaz Kart Yönetmeliği, Serbest Bölgelerde Çalışacak Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik.

⁹⁵ 02.07.2018 tarih ve 703 Nolu KHK ile UİGM'nun, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına ilişkin 27(5) maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 10.07.2018 tarih ve 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı'na bağlı bir hizmet birimi olarak tekrar düzenlenmiştir.

⁹⁶ 02.07.2018 tarih ve 703 Nolu KHK ile 3146 sayılı Kanunun 12/A maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. UİGM'in görevleri 10.07.2018 tarih ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 77. Maddesinde tekrar düzenlenmiştir.

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışma izinlerini incelemek üzere oluşturulan 14 şube bulunmaktadır. Bu şubelerden 9 tanesi yapılan çalışma izni başvurularını sektörel bir ayırım olmadan değerlendirmektedir; 10 ve 11. şubeler sadece ev hizmetleri başvurularını 12. şube doğrudan yabancı yatırımlar, 14. şube ise geçici koruma sahiplerinin çalışma izni başvurularını değerlendirmekle görevlidir⁹⁷ (Görüşme 18, UİGM Yetkilisi). Son beş yılda ortalama 76 bin çalışma izni başvurusu almış olan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü bu başvuruları %52'si kadrolu, %48'i geçici görevli yaklaşık 150 kişilik kadrosu ile değerlendirmektedir (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 45). Ayrıca Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na ait olan "Alo 170" hattı çalışma hayatıyla ilgili pek çok konunun yanı sıra yabancıların çalışma izni ile ilgili teknik konularda da bilgi alınabilecek, önemli bir danışma hattıdır.

2. Çalışma Üzerinden Düzenleşme

Türkiye'de kanunun kendilerine men etmediği işlerde çalışmak isteyen "yabancıların" yerine getirmeleri gereken işlemlere ilişkin hükümler ve başvuruların değerlendirme şartları 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nda (UİK) yer almaktadır (Çelikel ve Gelgel, 2017:188). Kanunun 6. Maddesine göre Türkiye'de çalışmak isteyen "yabancılar" çalışmaya başlamadan önce çalışma izni ya da çalışma izni muafiyeti almak zorundadır (UİK, md. 6).

UİK'e göre "yabancılar" çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti uluslararası işgücü politikası esas alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı⁹⁸ (ÇSGB) tarafından verilir (UİK, md.6). Ayrıca UİK'in yürürlüğe giren ilk halinde işgücü göçü yönetiminde esas alınacak temel politikanın çerçevesini oluşturan⁹⁹ uluslararası işgücü politikasını belirleme ve belirlenen politikayı uygulamaya yönelik faaliyette bulunma yetkisinin de ÇSGB'de olduğunu belirtmek gerekir (UİK, md.4). Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 Nolu KHK ile ÇSGB'nin işgücü politikasını belirleme ve belirlenen

⁹⁷ Görüşme yaptığımız uzman geçici olarak 13 nolu şubenin olmadığını belirtti.

⁹⁸ Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte ilgili bakanlığın adı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iken 10.7.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1 nolu Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bakanlık şuan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adı ile görev yapmaktadır.

⁹⁹ Uluslararası İşgücü Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, s.7 <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf> (Erişim: 06.04.2018)

politikayı uygulamaya ilişkin maddesi (ÜİK, md. 4) yürürlükten kaldırılmış ve 10.07.2018 tarih ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde tekrar düzenlenmiştir. Buna ek olarak daha önce Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Uluslararası İşgücü Politika Danışma Kurulu 703 nolu KHK ile Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır.

ÜİK'in ilk yürürlüğe girdiği tarihte 4. maddesine göre kurulmuş olan Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu, uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir. Danışma kurulu, ÇSGB Bakanı, Uluslararası İşgücü Genel Müdürü ve çeşitli bakanlıkların¹⁰⁰ müsteşarlarından oluşmakta ve toplantı gündemine göre konuyla ilgili kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonları temsilcileri Kurul üyesi olarak toplantıya davet edilmektedir (ÜİK, md. 4). Türkiye'nin göç politikası belirlenirken sosyal tarafların Göç Politikası Danışma Kurulu'na davet edilmesi önemli bir adımdır. Ancak, özellikle işçi sendikaları ve ilgili sivil toplum örgütlerinin Kurul'a toplantı gündemine göre davet edilmeleri yerine, Kurul'un daimi üyeleri olmaları gerekmektedir¹⁰¹. Ancak yukarıda da değinildiği gibi İşgücü Politikası Danışma Kurulu 703 nolu KHK ile doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmış ve KHK'da kurulun kimlerden oluşacağına ilişkin bilgi verilmemiştir.

ÜİK çalışma izinlerini süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni, turkuaz kart sahipleri ve istisnai çalışma izni olarak beşe ayırmıştır. Kanun, çalışma izni almak için başvuran yabancıya belirli bir işyerinde veya belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok 1 yıl geçerli çalışma izni verileceğini belirtmiştir. Başlangıçta 1 yıl olarak verilen çalışma izni yabancının aynı işverene bağlı olarak çalışması halinde 3 yıla kadar uzatılabilmektedir (Md. 10).

Süresiz çalışma izni Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya en az 8 yıl kanuni çalışma izni olan yabancıların başvurabileceği bir çalışma izni türüdür. Ancak bu şartları taşıyor olmak "yabancıya" süresiz çalışma izni alma hakkı sağlamamaktadır

¹⁰⁰ Bakanlık Müsteşarı, Avrupa Birliği, Dışişleri, Ekonomi, İçişleri, Kalkınma, Kültür ve Turizm Bakanlıklarının müsteşarları.

¹⁰¹ 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile ÜİK'in Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu ile ilgili 4. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

(Md.10). Bağımsız çalışma izni, profesyonel meslek mensubu yabancılara, diğer kanunlarda belirtilen şartların sağlanması kaydıyla verilmektedir (Md. 10). Turkuaz kart ise, daha önce de değinildiği gibi, uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetlerinin veya yatırımının ülke ekonomisi veya istihdama etkisi olabilecek yabancılara verilecektir (Md. 11). İstisnai çalışma izni ise; kanunen belirlenen niteliklere sahip yabancılara, Kanunun çalışma izni başvuru usulüne, değerlendirme şartlarına ve sürelerine ilişkin hükümlerin uygulanmasına birtakım istisnalar tanınarak çalışma izni verilmesini ifade etmektedir (Çelikel ve Gelgel, 2017: 198).

Türkiye’de çalışma izni almak isteyen göçmenin yapması gereken ilk iş çalışacağı bir iş bulmaktır. Bunun nedeni Türkiye’de göçmenler için çalışma izni alma işleminin işveren tarafından yapılmasıdır. Bir göçmen, *-bağımsız çalışma izni dışında-* işvereni olmadan bireysel olarak çalışma izni başvurusunda bulunamaz. Bir başka deyişle çalışma izinleri, Türkiye’de çalışacak olan göçmenlere değil, onların işverenlerine verilmektedir. Bu nedenle çalışma izni araştırmacılar tarafından “çalıştırma izni” olarak adlandırılmaktadır (Pusch, 2010:78).

ÜİK’e göre çalışma izni başvuruları yurtiçinden ve yurtdışından olmak üzere iki farklı şekilde yapılabilir: Yurtiçinden yapılacak başvuru ÇSGB’ye yapılır ve bu tür başvurularda göçmenin kural olarak 6 aylık ikamet izni almış olması gerekir. Kanun ayrıca yurtiçinden yapılacak başvuruların “yetkili aracı kurumlar” aracılığı ile de yapılabileceği ifadesine yer vermektedir. Kanunda, “*Nitelikleri ve görev çerçevesi yönetmelikle belirlenen ve Bakanlık tarafından yetkilendirilen kurum veya kuruluş*” şeklinde ifade edilen (ÜİK, md. 3) “yetkili aracı kurumlar”a ilişkin bu tanım dışında herhangi bir açıklama bulunmamakta, konunun yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir (ÜİK, md. 25). Ancak bu konuyla ilgili şu ana kadar yürürlüğe girmiş bir yönetmelik bulunmadığından “yetkili aracı kurum” aracılığıyla çalışma izni başvurusu açıklığa kavuşmuş ve uygulanabilir değildir.

Çalışma iznine yurtdışından yapılacak başvuru ise, göçmenin vatandaşı olduğu ya da yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk büyükelçilik veya konsoloslukuna yapılır. Büyükelçilik veya konsolosluk yapılan başvuruyu ÇSGB’ye iletir (ÜİK, md. 7).

Yurtdışından yapılan başvuru ile alınan çalışma izni sonrasında, göçmenin 6 ay içinde Türkiye'ye giriş yapma zorunluluğu vardır. Bu süre içinde Türkiye'ye giriş yapmayan göçmenin çalışma izni iptal edilmektedir (UİK, md. 12). Kanun yurt içinden ya da yurt dışından usulüne uygun olarak yapılan başvuruların değerlendirilmesinin, bilgi ve belgelerin eksiksiz olması şartıyla, 30 gün içerisinde tamamlanacağını belirtmektedir (UİK md. 7/8). Ancak danışmanlık şirketleri temsilcileri ve çalışma izni değerlendirme uzmanları ile yaptığımız görüşmelerde bu sürenin çeşitli nedenlerle iki aya kadar uzayabildiği bilgisine ulaşılmıştır.

Şubat 2018'de yapılan değişiklikle çalışma izni başvurularının tamamının e-devlet sistemi üzerinden elektronik imza ile yapılması esası getirilmiştir. Çalışma izni almak için ayrıca ödenmesi gereken harç ve değerli kağıt bedeli vardır. Bu tutar 2019 yılında süreli çalışma izinleri için 761,10 TL, süresiz ve bağımsız çalışma izinleri için ise 7.612,70 TL'dir. Geçici koruma altındakilerin çalışma izni harç tutarı ise bir yıllık 283,20 TL'dir. Ödenmesi gereken değerli kağıt bedeli çalışma izni türüne göre değişmeksizin 89 TL olarak belirlenmiştir¹⁰².

Son dönemde, teknolojinin de sunduğu imkanlar dolayısıyla, çalışma izni başvurularının kolaylaştırılması konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu konuda yeni yasalar çıkarılmış ve teşvik düzenlemeleri yapılmıştır. Bu düzenlemelerin etkisiyle yıllar içinde tıpkı ikamet izni sahibi göçmenlerin sayıları gibi, çalışma izni sahibi göçmenlerin sayıları da artış göstermektedir. Tablo 3, 1989-2018 arasında çalışma izni sahibi göçmenlerin uyruklara göre dağılımını göstermektedir.

¹⁰² Harçlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 82), R.G. 31.12.2018
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181231M3-10-1.pdf>,

Tablo 3:Türkiye’de Çalışma İzni Sahibi “Yabancıların” Yıllara Göre Dağılımı 1988-2018* (İlk 10 Ülke)

1988			1990			1995			2000			2005			2010			2015			2018		
Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%	Uyruk	Çalışma İzni Sayısı	%
Yunanistan	1.501	13	Yunanistan	1.458	11,9	Almanya	1.707	11,9	ABD	2.313	9,56	ABD	2.062	9,32	Çin	2.562	13,2	Gürcistan	8.524	13,2	Suriye	34.573	30
ABD	1.341	11,6	ABD	1.172	9,59	ABD	1603	11,2	Rusya	2062	8,52	Almanya	1.508	6,81	Rusya	2.069	10,7	Ukrayna	6.023	9,33	Kırgızistan	13.452	11,6
Vatansızlar/ Haymatlos	1.225	10,6	Almanya	1.106	9,05	Fransa	1.007	7,04	Fransa	1.736	7,17	İngiltere	1.493	6,75	Ukrayna	1.535	7,93	Kırgızistan	4.274	6,62	Gürcistan	7.321	6,32
İngiltere	969	8,41	İngiltere	873	7,14	İngiltere	967	6,76	Almanya	1.665	6,88	Rusya	1.308	5,91	ABD	1.500	7,75	Suriye	4.019	6,23	Ukrayna	6.394	5,51
B.Almanya	827	7,18	Polonya	697	5,7	BDT	874	6,11	İngiltere	1.503	6,21	Fransa	1.286	5,81	Almanya	1.044	5,4	Türkmenistan	3.323	5,15	Türkmenistan	5.547	4,78
İtalya	548	4,75	Vatansızlar/ Haymatlos	576	4,71	İran	872	6,09	İran	1.335	5,52	Çin	976	4,41	İngiltere	924	4,77	Rusya	2.936	4,55	Özbekistan	3.969	3,42
Polonya	493	4,28	İtalya	562	4,6	İtalya	566	3,95	Irak	1.076	4,45	İran	921	4,16	Fransa	729	3,77	Çin	2.882	4,46	Nepal	3.186	2,75
Polonya	442	3,83	Fransa	508	4,16	K.K.T.C.	519	3,63	Ukrayna	929	3,84	Azerbaycan	821	3,71	Azerbaycan	698	3,61	Özbekistan	2.319	3,59	Azerbaycan	2.997	2,58
Fransa	429	3,72	İran	433	3,54	Polonya	461	3,22	Azerbaycan	923	3,81	Japonya	793	3,58	Endonezya	460	2,38	Endonezya	1.904	2,95	Çin	2.992	2,58
İran	414	3,59	Avusturya	345	2,82	Japonya	445	3,11	İtalya	750	3,1	Ukrayna	715	3,23	Bulgaristan	455	2,35	Moldova	1.778	2,75	Rusya	2.944	2,54
Toplam Çalışma İzni Sayısı	11.515		Toplam Çalışma İzni Sayısı	12.221		Toplam Çalışma İzni Sayısı	14.314		Toplam Çalışma İzni Sayısı	24.198		Toplam Çalışma İzni Sayısı	22.128		Toplam Çalışma İzni Sayısı	19.351		Toplam Çalışma İzni Sayısı	64.547		Toplam Çalışma İzni Sayısı	115.837	
Toplam ikamet İzni Sayısı	44.644		Toplam ikamet İzni Sayısı	48.490		Toplam ikamet İzni Sayısı	84.727		Toplam ikamet İzni Sayısı	168.047		Toplam ikamet İzni Sayısı	178.964		Toplam ikamet İzni Sayısı	176.944		Toplam ikamet İzni Sayısı	422.895		Toplam ikamet İzni Sayısı	856.470	
Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%25.78		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%25.20		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%16.89		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%14.39		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%12.26		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%10.93		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%15.26		Çalışma İzninin İkamet İznine Oranı	%13.52	

Kaynak: EGM, Yabancılar Hudut İltica Dairesi ve Çalışma Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Yabancıların Çalışma İzinleri 2012-2018.

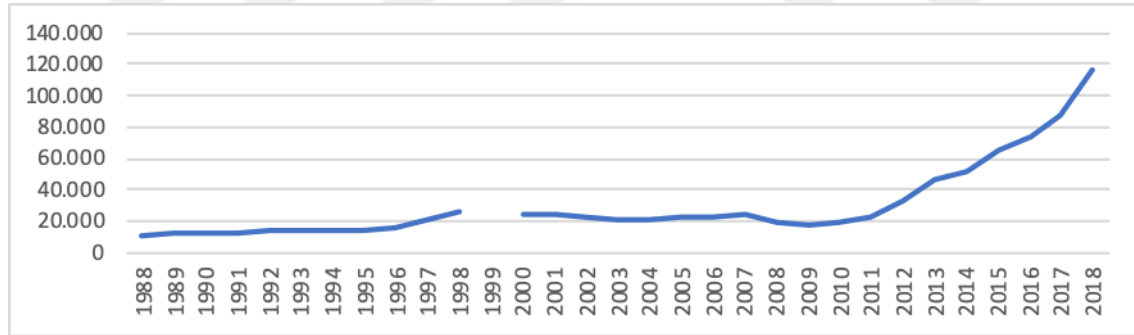
NOT: 1988, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010 yıllarına ait rakamlar EGM istatistiklerine, 2015 ve 2018 yılına ait rakamlar Çalışma, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na ait istatistiklere dayanmaktadır.

*1988-2010 arasındaki yıllara ait veriler uzun süredir göç üzerine çalışan Prof. Dr. Sema Erder ve onunla çalışmalar yürüten Doç. Dr. Selmin Kaşka’nın kendi çalışmaları için EGM’den temin edilmiştir. Yazar, çalışmada kullanılmak üzere verileri kendisiyle paylaşan Doç. Dr. Selmin Kaşka’ya teşekkür eder.

Tablo 3’de açıkça görüleceği üzere 2000’li yıllardan bu yana çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısında büyük artış vardır. İkamet izinlerine paralel bir şekilde, çalışma izinlerinde de özellikle son yıllarda Güney ülkelerinden gelen göçmenlerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Tablo 3’de dikkat çeken başka bir özellik de toplam ikamet izni sahibi göçmenler arasında çalışma izni sahiplerinin oranının son 10 yıldır %10 ile %15 arasında değişmesidir. Ancak bilindiği gibi her göç türü, sonrasında büyük ölçüde emek göçüne dönüşmektedir. İkamet izinleri içerisinde çalışma izni sahibi yabancıların sayısındaki bu düşük oran bize ikamet izni sahibi pek çok göçmenin işgücü piyasasında yer aldığını, başka bir deyişle “yarı-düzenli” konumda olduğunu bir işarettir.

Tablo 3 ile ilgili tartışılması gereken bir diğer nokta çalışma izni sahibi yabancıların sayısındaki artıştır. Çalışma izni sahibi yabancıların sayılarında yıllar içinde sabit sayılabilecek bir artış yaşansa da, Şekil 4 özellikle 2011 yılından bu sayılarda sonra artışın hızlandığını göstermektedir.

Şekil 4. Türkiye’de Çalışma İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış (1988-2018)



Kaynak: EGM, Yabancılar Hudut İltica Dairesi ve Çalışma Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Yabancıların Çalışma İzinleri (2012-2018) istatistiklerine dayanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

NOT: 1999 yılına ait veri temin edilemediği için gösterilememiştir.

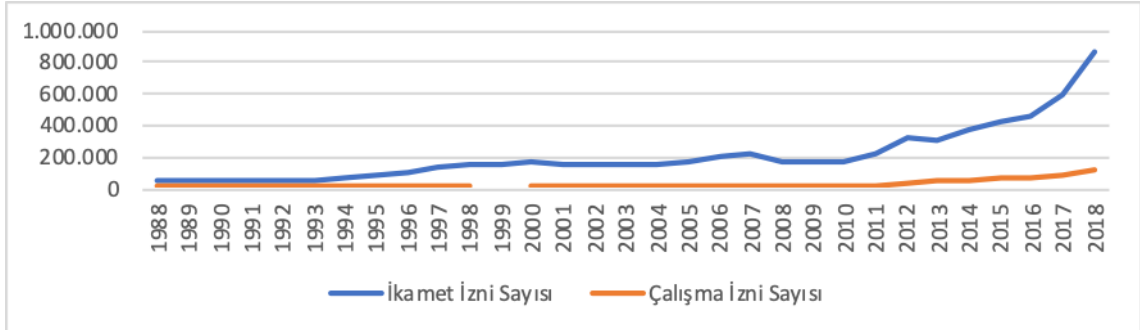
Şekil 4’de görüldüğü gibi grafiğin ivmesi 2011 yılından sonra keskin bir şekilde yukarı doğru hareket etmektedir. Bu yıllardan sonra yukarıda değinildiği gibi işgücü piyasasındaki yabancıların etnik kökenleri ve çalıştıkları ekonomik faaliyet alanlarının da değiştiği bilinmektedir. Dolayısıyla 2010’lu yıllardan sonra işgücü piyasasındaki düzenli yabancılar açısından önemli bir değişim olduğu açıktır.

Çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısının artışında, ikamet izinlerinde olduğu

gibi, kurumsallaşmanın önemli bir yeri vardır. İkinci bölümde belirtildiği gibi çalışma izinlerini düzenleyen Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü 2016 yılında faaliyete başlamıştır. Yabancıların Çalışma İzinleri Dairesinden, Genel Müdürlük şeklindeki bir yapılanmaya geçiş, fiziki kapasitenin ve personel sayısının artırılması elbette önemlidir. Ancak izin sayısını arttıran asıl kurumsallaşma Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıdır. Bilindiği üzere yurt içinden çalışma iznine başvurma için ön şartı Türkiye’de en az 6 aylık ikamet izni sahibi olmaktır. Bu nedenle ikamet izni, yurt içinden çalışma iznine başvurmak isteyen göçmenler için atılması gereken ilk adımı oluşturmaktadır. Dolayısıyla, ikamet izinleri ile ilgili kurumsal düzenleme doğrudan çalışma izni sayısını da etkilemiştir. Bir sonraki başlıkta Türkiye’de çalışma iznine sahip göçmenler ile ilgili ayrıntılı bilgi verilecek ve Tablo 3 daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Ancak kısaca belirtilebilir ki, işgücü piyasasındaki düzenli göçmenlerin büyük çoğunluğunun kökeni artık Güney ülkeleridir.

Çalışma ve oturma izni sayılarını gösteren grafikleri bir arada ele aldığımızda ise Grafik 5’deki sonuç ortaya çıkmaktadır.

Şekil 5. Çalışma ve Oturma İzni Sahibi “Yabancıların” Sayısındaki Artış



Kaynak: EGM, Yabancılar Hudut İltica Dairesi ve Çalışma Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Yabancıların Çalışma İzinleri (2012-2018) istatistiklerine dayanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

NOT: 1999 yılına ait veri temin edilemediği için gösterilememiştir.

Grafik 5’den de rahatlıkla izleneceği üzere 2000’li yıllardan sonra çalışma ve oturma izni sahibi “yabancıların” sayıları arasındaki fark gittikçe açılmaya başlamıştır. Bu fark özellikle 2010 yılından sonra iyice belirginleşmektedir. Son dönemde çalışma izni sahibi “yabancıların” sayısının toplam ikamet izni sahibi yabancılar içinde ancak %15 civarında olduğu Tablo 3’de de gösterilmiştir. Burada oturma izni sahibi tüm

göçmenlerin işgücü piyasasına girdiği gibi bir genelleme yapılamaz. Ancak çalışma ve oturma izni sayıları arasındaki farkı artması göçmenlerin her geçen gün daha fazla yarı-düzenli olarak işgücü piyasasına girdiğini göstermektedir.

C. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

1. Kurumsal Yapı ve İşlevler

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün kökeni Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. 1884 yılında Dahiliye Nezareti'ne bağlı olarak “Nüfusu Umumiye Müdüriyeti” adı altında kurulan kurum, başlangıçta vergi toplanmasına yönelik olarak mal ve mülk sahiplerinin belirlenmesi için kurulmuşsa da zamanla nüfus sicil bilgileri yani nüfus hizmetlerini yürütme görevini de üstlenmiştir¹⁰³.

1914 tarihli bir tüzük ile yeniden düzenlenen Dahiliye Nezareti merkez teşkilatının nüfus hizmetlerini yürütmekle görevli olan genel müdürlüğüne “Nüfus Müdüriyeti” adı verilmiş ve görevleri “devletin nüfus işlemlerini ve bakanlığın bununla ilgili yazışmalarını idare ve icra etmek ve nüfus istatistiklerini düzenlemek ve nüfus yazımı yapmak” olarak belirlenmiştir¹⁰⁴ (Özbay, 2015:295). Bu yapı mevcudiyetini cumhuriyet dönemine kadar herhangi bir değişiklik görmeden sürdürmüş, cumhuriyet döneminde ise yeni bir sistem getirilmese de, yapılan değişikliklerle¹⁰⁵ mevcut yapı desteklenmiş, sadeleştirilip kolaylaştırılmış, güncelleştirilmiştir¹⁰⁶

Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü'nün, İçişleri Bakanlığı'na bağlanması 1974 yılında yürürlüğe giren 1587 sayılı Nüfus Kanunu ile olmuştur. 2006 yılında Nüfus Kanunu tekrar değişmiş ve bu yıl yürürlüğe giren 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu

¹⁰³ Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Hakkımızda, Tarihçe, <https://www.nvi.gov.tr/hakkimizda/tarihce/osmanli-donemi> (Erişim: 10.04.2018)

¹⁰⁴ Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Hakkımızda, Tarihçe, <https://www.nvi.gov.tr/hakkimizda/tarihce/osmanli-donemi> (Erişim: 10.04.2018)

¹⁰⁵ Cumhuriyetin ilk dönemlerinde nüfus hizmetlerinde büyük ölçüde değişim meydana getiren kanunlar şunlardır: Türk Medeni Kanunu, Soyadı Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Köy Kanunu, Vatandaşlık Kanunu, İskan Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Efendi, Bey, Paşa Gibi Lakap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun.

¹⁰⁶ Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Hakkımızda, Tarihçe, <https://www.nvi.gov.tr/hakkimizda/tarihce/cumhuriyet-donemi> (Erişim: 10.04.2018)

ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri çok daha sistematik işleyen ve kurumsal bir yapıya dönüşmüştür.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü bugün de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan bir kuruluştur. Merkez ve taşra olmak üzere iki ana teşkilat yapısına sahiptir. Genel müdürlük merkez teşkilatında 10 daire başkanlığı, taşra teşkilatında ise 81 il ve 903 ilçe nüfus müdürlükleri ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

Türkiye’de “yabancıların” nüfus hizmetlerinin düzenlenmesine, yürütülmesine ve geliştirilmesine ilişkin esaslar ise, kurumun 2006’da yürürlüğe giren 5490 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen görevleri arasında bulunmaktadır. (Nüfus Hizmetleri Kanunu, md. 2). Türkiye’de herhangi bir amaçla en az altı ay ikamet izni alan “yabancıların” kimlik bilgilerinin ve beyan edecekleri nüfus olaylarının “yabancılar kütüğünde” tutulmasına ilişkin esaslar bu kanunla düzenlenmiştir. Nüfus Hizmetleri Kanunu ile “yabancılar” için “yabancı kimlik numarası” verilmesi ve Türkiye’de bulunan “yabancıların” yabancılar kütüğüne kaydedilmesi uygulaması başlatılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü sadece nüfus hizmetlerinin değil, aynı zamanda vatandaşlık hizmetlerinin de yürütülmesinden sorumludur. Bu konuda “yabancıların” Türk vatandaşlığı elde etmeleri ile ilgili hizmetleri yürüten ilgili birimlerden bir tanesi Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü’dür. Türk vatandaşlığının kazanılmasına dair iş ve işlemlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen ve 2009 yılında yürürlüğe giren 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu; Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin hizmetlerde yurt içinde İçişleri Bakanlığı’nın sorumlu olduğunu belirtmiştir (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 4). Bu konuyla ilgili İçişleri Bakanlığının alt birimi, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü’dür. Bir sonraki başlıkta Türkiye’de vatandaşlık edinme süreci ve gerekli işlemler hakkında bilgi verilecektir.

2. Göçmen-Vatandaş Ayrımının Sona Erişi: Türkiye’de Vatandaşlık

İkinci bölümde Türk vatandaşlığı kazanma yolları hakkında bilgi verilmiştir. Bu başlık altında Türk vatandaşlığının nasıl kazanılacağına ilişkin prosedür hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

Bir önceki bölümde de değinildiği gibi Türkiye’de vatandaşlık doğumla¹⁰⁷ ya da sonradan kazanılabilir. Bu başlık altında özellikle üzerinde duracağımız konu sonradan kazanılan vatandaşlığın hangi aşamaları gerektirdiğidir.

Türk Vatandaşlığı Kanunu’na göre Türk vatandaşlığının sonradan kazanılması yetkili makam kararı, evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile mümkündür. Bu yollardan bu çalışma açısından önem taşıyan yetkili makam kararı ile vatandaşlığın kazanılmasıdır. Çünkü bu yol bu tez çalışmasının temelini oluşturan çalışma izni sahibi düzenli göçmenlerin belirli bir süre sonra Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını elde edip edemeyeceğine ya da vatandaşlığı nasıl elde edeceğine dair bilgi vermektedir.

Yetkili makam kararı ile vatandaşlığın kazanılması Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılması, istisnai olarak kazanılması, yeniden kazanılması ve evlenme yoluyla kazanılması olmak üzere toplam 4 ayrı şekilde gerçekleşmesi mümkündür¹⁰⁸.

Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılmasında müracaat makamı yerleşim yerinin bulunduğu valiliklerdir¹⁰⁹. Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen ve başvuru için gerekli şartları taşıyan yabancı için müracaat makamınca bir dosya düzenlenir. İl emniyet müdürlüğünce “yabancı” ile ilgili bir güvenlik soruşturması yürütülür ve soruşturmanın ardından “yabancı”nın dosyası il nüfus müdürlüğüne, oradan da başvuruyu değerlendirecek olan Vatandaşlık Başvuru İnceleme Komisyonu’na gönderilir. “Yabancı”nın başvuruda aranan şartları taşıyıp taşımadığı, Türkçe konuşma yeterliliği, geçimini ne şekilde sağladığı gibi hususların tespiti için komisyon tarafından mülakata alınır. Komisyonca yapılan inceleme ve araştırma sonucunda aranan şartları taşıdığı anlaşılan “yabancı”nın dosyası il nüfus ve vatandaşlık müdürlüğünce karar alınmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Başvurusu olumsuz bulunan “yabancı”nın dosyası ise bakanlığa gönderilmez; il müdürlüğünce ilgili kişiye gerekli

¹⁰⁷ Türkiye’de vatandaşlığa kabul esas olarak ius sanguinis (kan bağı) ilkesine dayanır. Buna göre, bir çocuğun Türk vatandaşlığına kabul edilmesi için Türk anne ya da babadan doğmuş olması gerekir (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 7) Doğum yeri esasına göre vatandaşlık ise ancak yabancı bir anne ve babadan doğan çocuğun hiçbir ülkenin vatandaşlığını kazanamaması halinde kazanılır (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 8).

¹⁰⁸ Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, md. 14.

¹⁰⁹ Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, md. 16

tebligat yapılır¹¹⁰. Vatandaşlık başvurusu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün internet sitesi üzerinden takip edilebilir. Vatandaşlık başvuru sonuçları, 6 ay ile 24 ay aralığında bir süre içinde açıklanır.

Türk vatandaşlığının evlenme yoluyla kazanılmasında da başvuru süreci ve işlemler Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılmasındaki süreç ve işlemlerin aynıdır. Burada vatandaşlığa başvuracak “yabancı”nın bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olması gerekmektedir. Ayrıca evliliğin gerçek bir evlilik olup olmadığını araştırmak için yabancı ve eşi komisyon tarafından ayrı ayrı ve birlikte olmak üzere farklı mülakatlara tabi tutulur¹¹¹. Bu mülakata ek olarak “yabancı” ve eşinin komşuları ya da ikamet ettiği yerin muhtarından da bilgi alınabilir.

Türk Vatandaşlığı Kanunu, bazı nitelikteki “yabancıların” yukarıda aktardığımız süreci izlemeden istisnai yolla vatandaşlık kazanabileceğini belirtmiştir. Bu yolla vatandaşlık kazanacak olan “yabancı”larda aranacak tek şart, bu kişilerin vatandaşlığa alınmalarının milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hallerinin bulunmamasıdır. Bunun dışında Türk Vatandaşlığı Kanununun 11. maddesinde¹¹² belirtilen vatandaşlığa başvuru için gerekli şartları taşımaları gerekmez (Erdem, 2016:138). Türk vatandaşlığını istisnai yolla kazanabilecek olan kişiler; Türkiye’ye belirli bir tutarda yatırım yapan, sanayi tesisleri getiren, bilimsel, teknolojik, sosyal sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen kişiler, Turkuaz Kart sahipleri (onların eşleri ve ergin olmayan çocukları), 5543 sayılı İskan Kanunu’na göre göçmen olarak kabul edilenler ve vatandaşlığa alınması zorunlu olarak görülen kişilerdir (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 12).

Hemen hemen bütün ülkeler belirli özelliklere sahip kişilerin görece daha kolay bir şekilde vatandaşlık kazanma imkanını kabul etmişlerdir. Burada tartışmaya açık olan

¹¹⁰ Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, md. 15,16,17,18,19.

¹¹¹ Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, md. 26

¹¹² Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan şartlar şunlardır: kendi milli kanununa göre vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak, başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek, Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak, iyi ahlak sahibi olmak, yeteri kadar Türkçe konuşabilmek, Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak. Ayrıca, Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda bu şartlar dışında, taşıdıkları devlet vatandaşlığından çıkma şartı da aranabilir (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 11).

durum “vatandaşlığa alınması zorunlu olarak görülen kişiler”dir. Türkiye’de bu fıkranın uygulanması bakımından zaruret halinin tespitinde yetki, Cumhurbaşkanı’ndadır (Türk Vatandaşlığı Kanunu, md. 12) (Doğan, 2016:77-82). Bu kişilerin kimler olabileceği adeta bir sırdır. Daha da önemlisi, bu madde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanma yolunun idarenin takdir yetkisinde olduğunun açık bir göstergesidir (Erdem, 2016:141). Burada bir parantez açarak Türkiye’de vatandaşlığa kabul edilen Suriyelilerin büyük çoğunluğunun bu kapsama dayanarak vatandaşlığa kabul edildiklerini belirtmek gerekir.

Yetkili makam kararı ile vatandaşlığın kazanılmasındaki son durum yeniden vatandaşlığa alınmadır. Bu madde adından da anlaşılacağı üzere Türk vatandaşlığını herhangi bir şekilde kaybetmiş kişilerin tekrar vatandaşlığa alınmalarına ilişkin hükümleri içerir. Bu yol ile daha önce Türk vatandaşı olup da Türk vatandaşlığını kaybetmiş kişiler, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararı ile kazanılmasını sağlayan diğer hallerde aranan şartlarla kıyaslandığında daha kolay bir şekilde Türk vatandaşlığını kazanabilmektedirler (Erdem, 2016:144).

Bölümün bundan sonraki kısmında Türkiye’de düzenli olarak bulunan göçmen grupları, onların düzenlileşme biçimleri, Türkiye’deki sosyal, ekonomik, kültürel durumları hakkında bilgi verilecektir.

II. Türkiye’nin Düzenli Göçmen Grupları

Türkiye, cumhuriyetin kuruluşundan bu yana göç alan bir ülke olsa da, esas olarak 1990’lı yıllardan sonra “yabancılarla” sıkça karşılaşılan bir ülke olmuş, bu tarihe kadar geleneksel olarak ‘göç veren’ bir ülke olarak tanımlanırken, 1990’lı yıllarla birlikte transit göçmenler, sığınmacılar, düzenli ve düzensiz göçmenler için de hedef ülke haline dönüşmüştür. Çalışmanın temel konusu Türkiye’ye yönelik düzenli göçmenler olduğundan, bu başlık altında yasal statü sahibi göçmenler ele alınacaktır.

Birinci bölümde üzerinde durulduğu gibi, yasal statü sahibi göçmen ile anlatılmak istenen Türkiye’de çalışma veya ikamet iznine ya da uluslararası koruma statüsüne sahip olan göçmenlerdir. Türkiye’deki yasal statü sahibi göçmenler

incelendiğinde bunların 3 temel yol üzerinden düzenlilik kazandığı söylenebilir. Bunlar ikamet izni, çalışma izni ve uluslararası koruma üzerinden düzenlileşmedir.

A. İkamet İzni Üzerinden Düzenlileşen Bazı Gruplar

1. Emekliler

Uluslararası emekli göçü, insanlık tarihi kadar eski olan göç hareketleri içerisinde “görece” yeni bir göç türü olarak kabul edilebilir. İlk olarak ulus-devlet sınırları içerisinde, iç göç biçiminde örneklerine rastlanan emekli göçünün geçmişi 1960’lı yıllara kadar uzansa da, 1990’lı yıllarda sayısal olarak artmıştır. “Kendini gerçekleştirme” ya da “iyi yaşam arayışı”nın bir sonucu olarak ortaya çıkan uluslararası emekli göçü literatürde bir “yaşam tarzı göçü” olarak kavramsallaştırılır (Hall ve Hardil, 2016: 563).

İnsan ömrünün uzaması, özellikle Kuzey ülkelerinde artan ekonomik refah, ulaşımın kolaylaşması ve ucuzlaması emekli göçünü ortaya çıkaran temel etmenler arasında gösterilebilir. Çoğunlukla Kuzey Amerika’dan Meksika’ya, gelişmiş Kuzey Avrupa ülkelerinden Güney Avrupa ülkelerine doğru yaşanması nedeniyle bir açıdan da dünya üzerindeki göç hareketlerinin hakim yönü olan Güney-Kuzey göçlerinin tersini yani Kuzey-Güney göçünü oluşturur.

Uluslararası emekli göçü son dönemde Türkiye’nin aldığı düzenli göç akımlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 1990’lı yıllardan bu yana Türkiye bu göç türü için tercih edilen hedef ülkelerden biri olmuştur (Durgun, 2012:519,520). Emekli göçünün en önemli nedenlerinden olan ılıman iklim ve yaşama ve barınma koşullarının ucuzluğu (Balkır ve Kırkulak Uludağ, 2014:79; Südaş, 2014:119; Bahar, 2015:298, 299), Türkiye’yi, özellikle güney illerini, emekli göçü açısından önemli cazibe merkezlerinden biri yapmıştır.

Türkiye’ye yönelik emekli göçüne ilişkin yapılan araştırmalar sınırlı sayıda olsa da, bu çalışmalar, bu göç türü hakkında bir takım temel bilgileri sunmaktadır. Burada öncelikle belirtilmesi gereken, emekli göçüne kaynaklık eden ülkelerin, öğrenci ve çalışma amacıyla gelenlerin köken ülkelerinden oldukça farklı olduğudur. Yapılan

alışmalar emekli göçünün genelde İngiltere, İrlanda, Almanya, Danimarka, İsveç gibi gelişmiş Avrupa ülkelerinden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Bu da emekli göçünün, Kuzey-Güney göçünün bir parçası olarak tarif edilebileceğini göstermektedir. Bu ge katılanların yaş ortalaması da diğerklerinden oldukça farklıdır. Adından da anlaşılacağı üzere emekli göçüne 40 yaş ve üzeri göçmenler katılmaktadır. Emekli göçüne katılan göçmenler Türkiye’de yerleşmek için daha çok Antalya, Alanya, Marmaris, Kuşadası, Ayvalık gibi turistik ve sıcak şehirleri tercih etmekte ve çoğunlukla yılın tamamında Türkiye’de kalmamaktadırlar (Balkır ve Kırkulak Uludağ, 2014; Südaş, 2014; Durgun, 2012).

Türkiye’de bulunan emekli yabancıların sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte, bazı tahminler bu sayının 20.000’e yaklaşmakta olduğunu belirtmektedir (Unutulmaz 2006’dan aktaran, İçduygu, 2014: 229). Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde bulunan kayıtlar sadece ikamet izni alanlara iliřkindir¹¹³. Ancak bazı yabancılar sadece turist vizesi ile 3 aya kadar Türkiye’de kalmakta, bu süreyi uzatmak isteyenler ülke dışına çıkıp tekrar giriş yapmaktadır. Emekli yabancılar böylelikle hem ikamet izni creti ödememekte hem de ikamet izni alma işinin bürokratik sıkıntılarından kurtulmaktadır (Bahar, 2015:297-298).

Diğerk g türlerinde olduğu gibi emekli göçünde de göçmenlerin ekonomiye önemli derecede katkıları olmaktadır. Emekli göçünde bu katkı sadece günlük harcamalarla sınırlı kalmamakta, emekli göçmenlerin Türkiye’de yatırım yaptıkları da gözlenmektedir. Bu yatırımların en önemlisi gayrimenkul yatırımlarıdır. Bunu bankalardaki mevduat hesabı yatırımları ve döviz yatırımları takip etmektedir. Ayrıca Türkiye’ye yerleştikten sonra aktif çalışma hayatına devam eden emekli göçmenler de bulunmakta, bunların büyük çoğunluğunun işveren konumunda olduğu görülmektedir (Balkır ve Uludağ, 2014: 77).

Yabancıların edindikleri gayrimenkullerin sayılarının son yıllarda büyük oranda arttığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni 2012 yılında yabancıların Türkiye’de

¹¹³ 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa göre Türkiye’de taşınmaz malı bulunanlar kısa dönem ikamet izni alabilmektedir (Md. 31) İleride de açıklanacağı gibi emekli göçü ile Türkiye’yi tercih edenler genellikle Türkiye’de ev satın almış durumdadır. Bu nedenle emekli göçüne katılanların kısa dönem ikamet izni ile Türkiye’de bulundukları sonucuna ulaşılabilir.

taşınmaz edinmelerine yönelik kanunlarda çeşitli düzenlemelerin yapılmasıdır¹¹⁴. Yapılan değişikliklerle karşılıklılık ilkesi¹¹⁵ kaldırılmış, yabancıların Türkiye’de taşınmaz edinmesi kolaylaştırılmıştır. Bu değişikliklerden sonra Türkiye’de taşınmaz edinen yabancıların sayıları önemli ölçüde artmıştır. Ancak gayrimenkul yatırımlarında bulunan yabancıların sadece emekli göçmenlerden oluşmadığını belirtmek gerekir.

Yabancıların satın aldıkları gayrimenkuller genellikle emekli göçü ile ilişkilendirilse de, yukarıda açıklanan yasal değişikliklerden sonra birçok ülke vatandaşının Türkiye’de taşınmaz satın alması kolaylaşmıştır. 2012 yılı öncesinde Türkiye’de taşınmaz satın alma konusunda İngiltere, Almanya, Hollanda, Danimarka Yunanistan gibi Avrupa ülke vatandaşları ilk sıralarda yer alırken, 2012’den sonra Irak, Suudi Arabistan, Kuveyt gibi ülkeler ilk sıraya yerleşmiştir. Türkiye’de emekli göçü üzerine yapılan araştırmalarda göç eden kişilerin uyrukları genellikle İngiltere, Almanya, Hollanda, Danimarka gibi ülkeler olarak saptandığından, Irak, Suudi Arabistan Kuveyt gibi ülkelere gelip gayrimenkul satın alanların, Türkiye’ye yerleşmek dışında yatırım amaçlı ev satın almış olabileceği göz önüne alınmalıdır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi sahibi olabilmek için Türkiye’de taşınmaz mal satın alan yabancılar üzerine araştırmaların yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla göçmenlerin yaptıkları yatırımları ele alırken altını çizmek istediğimiz husus özellikle gayrimenkul yatırımlarının sadece emekli göçmenlerle sınırlanamayacağıdır.

2. Öğrenciler

Türkiye’nin son dönemde aldığı düzenli göç akımlarından diğerini öğrenciler oluşturmaktadır. Son yıllarda Türkiye binlerce yabancı öğrenci için merkez haline gelmiş, 2018 yılında 79.225 öğrenci Türkiye’de öğrenim görmek için öğrenci ikamet izni almıştır. 2018 yılına ait istatistiklere baktığımızda özellikle; Azerbaycan, Türkmenistan, Afganistan, İran ve Irak’tan öğrencilerin öğrenim görmek amacıyla Türkiye’yi tercih ettiği görülmektedir. Dolayısıyla öğrenci göçüne kaynaklık eden

¹¹⁴Bu düzenlemeler; 6302 Sayılı Tapu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ve 2644 Sayılı Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklikleri kapsamaktadır.

¹¹⁵ Karşılıklılık ilkesi ikinci bölüm 84 nolu dipnotta açıklanmıştır. (Sayfa 105)

lkeler ağırlıklı olarak Güney ülkeleridir ve bu durum Türkiye'nin aldığı genel g örüntüsü ile uyumludur.

Türkiye'de öğrenim gören yabancılar yalnızca ğrenci ikamet izni alanlar ile sınırlı değildir. Bu konuyla ilgili Yüksek ğretim Kurumu'nun (YK) istatistikleri incelendiğinde yukarıda belirtilen sayıdan çok daha fazla ğrencinin Türkiye'de öğrenim grdğı ortaya çıkmaktadır. Örneğin YK verileri 123.030 yabancı uyruklu öğrencinin yükseköğrenime kayıtlı olduğunu gstermektedir¹¹⁶. Yksekğrenimde eğitim alan öğrencilerin çoğunluğunu ise Azerbaycan, Türkmenistan, Suriye ve İran vatandaşları oluşturmaktadır. Mevcut yabancı öğrencilerin yanı sıra, yetkililerin yapmış olduğu açıklamalar Türkiye'deki yabancı ğrenci sayısının arttırılmasının hedeflendiğini göstermektedir. 65. Hükümet döneminde Cumhurbaşkanı Erdoğan, UDEF 11. Uluslararası ğrenci Buluşmalarının Final Programında yaptığı konuşmada bu hedefi şu şekilde dile getirmiştir:

“lkemizde Türkiye Bursları adıyla kurumsallaştırdığımız program vasıtasıyla ülkemize gelen ve kendi hesabına okuyan 115 bin misafir öğrencimiz bulunuyor. Dünyanın neredeyse her ülkesinden öğrenciye sahibiz. Hedefimiz lkemizdeki misafir ğrenci sayısını 350 bine çıkarmaktır. Böylece dünyada en çok misafir ğrenci barındıran ilk 5 ülke arasına gireceğiz, hedefimiz budur”¹¹⁷.

Yukarıda da değindiğimiz gibi yabancı uyruklu ğrencilerin Türkiye'de düzenli olarak çalışabilmeleri ancak 2013 yılında yürürlüğe giren YUKK ile mümkün olduğundan, bu kişilerin düzenli olarak iřėc piyasasına girmesi oldukça yeni bir konudur. Ayrıca bu öğrencilerden ön lisans ve lisansa kayıtlı olanlar için çalışma hakkı ilk yıldan sonra başlamakta ve haftada 24 saat ile sınırlandırılmaktadır (YUKK, Md. 41). Ancak UİGM yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerde ğrenci izinlerinin -2018 yılı itibariyle- henüz verilmeye başlanmadığına ilişkin bilgi edinilmiştir.

Konuyla ilgili yaptığımız literatür taramasında Türkiye'de çalışan yabancı öğrenciler üzerine yapılmış araştırmaların oldukça kısıtlı olduğu grlmştir. Yabancı ğrenciler ile ilgili literatür daha çok onların yaşadıkları sosyal, kültürel ve ekonomik

¹¹⁶ Yüksek ğretim Bilgi Yönetim Sistemi, <https://istatistik.yok.gov.tr> (Erişim:24.09.2019)

¹¹⁷ CNN Türk, 12.05.2018, <https://www.cnnturk.com/video/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-istanbulda> (Erişim: 21.06.2018).

problemlere eğilmiş¹¹⁸, çalışma hakkı ya da bu hakka ilişkin sorunlarına değinen çalışmalar son dönemde yapılmaya başlanmıştır. Örneğin Emrullah Tekin'in "Çalışma Hayatında Uluslararası Öğrenciler: İstanbul Örneği" başlıklı yüksek lisans tez çalışması, İstanbul'daki üniversitelerde öğrenim gören yabancı uyruklu öğrencilerin çalışma yaşamına ve buradaki sorunlara odaklanmış bir çalışmadır. Çalışma, öğrencilerin uzun saatler, kötü çalışma koşulları ile işgücü piyasasında yer aldığını ortaya koymuştur (Tekin, 2019).

Bu araştırma için yapılan görüşmelerden biri Türkiye'ye önce öğrenci olarak gelen ve daha sonra Türkiye'ye yerleşmiş Belarus vatandaşı bir göçmeni de içermektedir. Görüşmeci öğrenci olduğu yıllarda aldığı burs ile zar zor geçindiğini, bu nedenle iş aradığını ancak o dönemde öğrencilerin çalışma hakkı olmadığı için düzensiz olarak çalıştığını belirtmiştir:

"Ben 1995 yılında geldim Türkiye'ye, 15 yaşındayken... Aslında gelme amacım eğitim. Türkiye Cumhuriyeti devlet bursu ile geldim..... Ben geldim burada Türkçe kursu, lise üniversite eğitimim bitti. Ondan sonra Ankara'da üniversite kazandım. Sonra orayı bıraktım İstanbul'da -başka bir üniversite- kazandım. Sonra artık iş hayatı. Yani bir anda düşündüm eğitime devam etsem mi ama yaşam şartları İstanbul'da çok ağır. Ben zaten Ankara'dayken dahi çalışmaya başladım. Burs yetmiyor, Türkiye devletinin yabancılara verdiği burs çok cüzi bir şey. Kalacak yer veriyor, yurttan yemeğin var, kırtasiye ve kitap parası var yılda bir kere. Bir de aylık 100 dolara yakın hatta 100 dolardan azdı bizim zamanımızda bir burs var. Nasıl geçinirsin, geçinemezsin. O yüzden Ankara'dayken dahi ben çalışmaya başladım. Kızılay'da bir otelde garsonluk yaptım, sonra bizim büyükelçilikte tercümanlığa başladım. İşte fuarlara gidiyordum tercüme için. Bunlar hep kayıt dışı, Yabancı öğrenciyken çalışma imkanı yok. Öğrenciliğimi bitirdiğim andan itibaren çalışma izni aldım. O zaman resmi bir şekilde çalışmaya başladım. (Göçmen/Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Belarus, Erkek, Düzenli, Görüşme No:17).

Yukarıdaki alıntıda öğrenci olarak özellikle İstanbul, Ankara gibi büyük şehirlerde yaşamının zorluğu öne çıkmaktadır. Bu nedenle YUKK ile öğrencilere çalışma hakkı tanınarak, onların düzenli olarak işgücü piyasasında yer almalarının

¹¹⁸ Konuyla ilgili literatürde ulaşılabilen kaynaklar şunlardır: Kasım Kiroğlu, Alper Kesten ve Cevat Elma "Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Lisans Öğrencilerinin Sosyo-Kültürel ve Ekonomik Sorunları" Mersin Üniversitesi **Eğitim Fakültesi Dergisi**, C:6, S:2, Aralık, 2010. S.26-39; Ali Çağlar, "Türk Üniversitelerinde Öğrenim Gören Türk Cumhuriyetleri ve Akraba Toplulukları Öğrencilerinin Sorunları" **Amme İdaresi Dergisi**, C:32, S:4, Aralık, 1999, s.133-169; Ali Çağlar, "Yeni Bir Göçmen Türü: Türk Üniversitelerinde Yabancı Uyruklu Öğrenci Olmak" **Toplum ve Göç II Ulusal Sosyoloji Kongresi**, Ankara, 1997. s. 152-162.

sağlanması oldukça yerinde bir karardır. Bu kararın en kısa sürede uygulamaya geçmesi ve öğrencilere yasal çalışma imkanının sunulması son derece önemlidir.

3. Aile Üyesi Olarak Türkiye’de Bulunanlar

Aile ikamet izni Türk vatandaşlarının veya ikamet izinlerinden birine sahip olan “yabancılar”ın “yabancı” aile üyelerine verilen bir ikamet izni türüdür. YUKK’a göre, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin aileleri için de aile ikamet iznine başvurmaları mümkündür. Ancak YUKK şartlı mülteciler için bu imkanı tanımamıştır.

Aile ikamet izni 3 yılı aşmayacak şekilde verilir ve her defasında destekleyicisinin ikamet süresini aşamaz (YUKK, md. 34). Aile ikamet izninin verilebilmesi için destekleyicinin kanunla belirlenen düzeyde bir gelire¹¹⁹, uygun barınma şartlarına, tüm aile fertlerini kapsayan sağlık sigortasına sahip olması, aile düzenine karşı suçlardan hüküm giymemiş olması gerekmektedir. Ayrıca ailesi için ikamet izni almak isteyen “yabancı”nın en az bir yıldır ikamet izni ile kalıyor olması ve adres kayıt sisteminde kaydının bulunması gerekmektedir (YUKK md. 35).

Göç İdaresinin 2016 yılında yayınladığı istatistiklere göre, 2016 yılında 63.546 kişi aile ikamet izni ile Türkiye’de yaşamaktadır. Aile ikamet izni sahipleri, kısa dönem ikamet izni sahiplerinden sonra ikinci büyük grubu oluşturmaktadır. Azerbaycan, Rusya, Suriye, Ukrayna, Türkmenistan vatandaşları aile ikamet iznine sahip ilk 5 ülke arasındadır. Aile ikamet izni ile Türkiye’de bulunanlara ilişkin bir araştırma olmadığından bu kişiler hakkında ayrıntılı bilgiye sahip değiliz. İstatistikler sadece bu kişilerin sayısal büyüklüğü ile ilgili bilgileri vermekte, ayrıntılı bilgi sunmamaktadır. Ancak aile ikamet izni göçmene çalışma hakkı tanımadığından bu izne sahip göçmenlerin bir kısmının düzensiz olarak işgücü piyasasında yer aldığı düşünülebilir.

¹¹⁹ Destekleyicinin toplam geliri asgari ücretten az olmamak üzere, ailedeki fert başına asgari ücretin üçte birinden az olmayan aylık gelire sahip olması gerekir (YUKK md.35).

B. Çalışma İzni Üzerinden Düzenlileşen Gruplar: Türkiye’de İşgücü Piyasasında Çalışma İzni ile Yer Alan Göçmenler

İster düzenli, ister düzensiz tüm göç hareketleri içerisinde yüksek bir orana sahip olan emek göçü Türkiye’ye yönelik göçlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Önceki bölümlerde de üzerinde durulduğu gibi özellikle 1990’lı yıllardan itibaren çok sayıda göçmen Türkiye’ye göç ederek işgücü piyasasında yer almıştır. Ancak gerek Türkiye’deki kayıt dışı çalışmanın varlığı, gerekse Türkiye’nin göç ile ilgili hukuksal ve kurumsal yapısındaki eksiklikler göçmenlerin Türkiye’de düzensiz bir biçimde işgücü piyasasında yer almasına yol açmıştır. Buna paralel olarak Türkiye’deki göç literatürü de düzensiz göçmenlere odaklanmıştır. Türkiye’de özellikle son yirmi yılda göç ile ilgili önemli çalışmalar, alan araştırmaları yapılmışsa da bunların büyük çoğunluğunun düzensiz göçmenler üzerine olduğu görülmektedir. Ancak -sayıları hala az da olsa- son yıllarda diğer tüm göçmen grupları gibi Türkiye’ye yönelik düzenli göç oranında da önemli bir artış olduğu bilinmektedir. Bunlar arasında önemi bir grup, düzenli olarak işgücü piyasasında yer alan göçmenlerdir.

Türkiye’de düzenli olarak işgücü piyasasında yer alan göçmenlerin sayıları hızla artsa da, düzenli çalışan göçmenleri konu eden araştırmaların sayısının oldukça az olduğu söylenebilir. Bu çalışmalar düzenli göçmen grupları içerisinde genellikle Avrupa’dan gelen yüksek nitelikli göçmenlere odaklanmaktadır. Çünkü Avrupa’dan gelen yabancılar, Türkiye işgücü piyasasındaki düzenli yabancılar içerisinde daha ön planda olmuştur. Ancak Türkiye’de çalışma izni sahibi göçmenlerin kökeni son beş yılda oldukça farklılaşmış ve daha çok Suriye, Gürcistan, Ukrayna, Kırgızistan, Türkmenistan gibi “Güney” ülkeleri çalışma izni alma konusunda sıralamada ilk beşe yerleşmişlerdir.

Bu çalışma Türkiye işgücü piyasasındaki düzenli göçmenleri köken ülkelerine göre sınıflandırarak incelemeyi amaçlamaktadır. Bu sınıflandırmada kullanılacak iki temel kavram “Kuzey” ve “Güney” göçmenleridir. Böyle bir sınıflandırmaya dayanarak

Emniyet Genel Müdürlüğü ve ÇSGB çalışma izni istatistiklerini¹²⁰ incelediğimizde, Türkiye’de son beş yıla kıyasla 1990’lar ve 2000’li yıllar boyunca “Kuzey-Güney” göç hareketlerinin yoğun olarak yer aldığını görüyoruz. Tablo 3’den de izleneceği üzere, 1988 yılına ait istatistikler, çalışma izni sahibi göçmenlerin köken ülkelerine dair bilgi veren ve ulaşabildiğimiz en eski istatistiklerdir. Bu istatistikler incelendiğinde 1990’lı yıllar boyunca Kuzey ülkelerinden¹²¹ gelen ve çalışma izni sahibi olan göçmenlerin oranının %53 ile %45 arasında değiştiği görülmektedir. Başka bir deyişle işgücü piyasasında bulunan düzenli göçmenlerin yaklaşık yarısı Kuzey ülkelerinden gelmektedir. 2000’li yıllar boyunca da Türkiye işgücü piyasasında bulunan Kuzey göçmenlerinin oranı %48 ile %45 arasındadır. Bu ülkeler içerisinde Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İngiltere ve Fransa’nın uzun yıllar en fazla çalışma izni sahibi olan ilk beş ülke arasında olduğunu da belirtmemiz gerekir (Tablo 3). Ancak son dönemde ülke sıralaması keskin bir şekilde değişmiştir. Özellikle 2008 yılından sonra çalışma izni sahibi göçmenler arasında Kuzey ülkelerinden gelen göçmenlerin oranı gittikçe azalmış 2018 yılında %5,2’ye kadar düşmüştür. Ancak bu süre içerisinde verilen çalışma izinleri de %200’den fazla artış göstermiştir. Bu çalışma izinleri ise daha çok “Güney” ülkeleri olarak tarif ettiğimiz, gelişmekte olan ülkelere gelen göçmenlere verilmiştir. 2018 yılında çalışma izni sahibi olan göçmenlerin %90’dan fazlası Türkiye gibi, gelişmekte olan “Güney” ülkelerinden gelmektedir.

Bu tür bir sınıflandırmadan sonra Türkiye’de düzenli olarak çalışan göçmenlere ilişkin istatistikleri incelediğimizde şu sonuçlar karşımıza çıkmaktadır: Türkiye’de yabancıların çalışma izinlerinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nca, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu çerçevesinde verildiğini belirtmiştik. Yine, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı yabancıların çalışmasına yönelik istatistiklerin elde edilebileceği kaynaklardan biridir. Bu istatistiklere göre 2018 yılında 115.837 göçmene çalışma izni verilmiştir. 2005 yılında çalışma izni alanların sayısı 22.128 iken 2015 yılına gelene kadar bu sayı her geçen yıl artmış, 2018 yılında ise 115.837 kişiye

¹²⁰ Emniyet Genel Müdürlüğüne ait istatistiklere 2011-2012 yılları arasında Gülay Toksöz, Selmin Kaşka ve Seyhan Erdoğan tarafından IOM için yürütülen “Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları” adlı projenin hazırlanması sürecinde ulaşılmıştır.

¹²¹ ABD, Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsrail, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Norveç, Portekiz, Yeni Zelanda ülkelerinden gelen göçmenlerin sayıları göz önüne alınarak hesaplanmıştır.

ulaşmıştır. Bu izinlerin 115.826'sı süreli, 4'ü süresiz, 7'si ise bağımsız çalışma iznidir. Başka bir deyişle, 2018 yılında verilen çalışma izinlerinin yaklaşık %99'unu süreli çalışma izinleri oluşturmaktadır. Bu istatistik Güney ülkelerindeki düzenliliğin kısa süreli ve geçici yapısını göstermesi açısından önemlidir. Toksöz (2019:10) Türkiye örneğinde kalıcı yerleşmeye nadiren izin veren bu geçici yapıyı “misafir işçi” programlarına benzetmektedir.

Çalışma izni sahiplerinin cinsiyete göre dağılımlarına baktığımızda %58,5'inin erkek, %41,5'inin kadın olduğu görülmektedir. Aslında 2011'den bu yana çalışma izini sahibi kadınların oranı erkeklerden daha fazla idi. Örneğin 2015 yılında çalışma izni sahibi göçmenlerin %58,3'ü kadın göçmenlerden oluşmaktaydı. Bu yıllar aralığında çalışma izni sahibi göçmenler arasında kadınların oranının sayıca artması, ilgili kanunlarda yapılan bazı düzenlemeler ile yakından ilgilidir. Bu düzenlemelerden biri “yabancıların” Türkiye’de kalış süresi ile ilgilidir. 10 Ekim 2010 tarih ve 2306 Bakanlar Kurulu Kararı ile vize veya vize muafiyetinin Türkiye’de sağladığı kalış süresi 180 gün içinde 90 gün olarak sınırlandırılmıştır. Kanun öncesinde 90 günde bir sınırlardan giriş çıkış yaparak vize ile Türkiye’de yasal olarak kalabilen “yabancılar” bu madde ile vize ile tekrar Türkiye’ye girmek için 90 gün beklemek zorunda kalmışlardır. Bu süreyi beklemek istemeyen ve Türkiye’de düzenli kalmaya devam etmek isteyen göçmenler için tek seçenek çalışma izni ya da ikamet izni olarak kalmaktır. Konuyla ilgili ikinci düzenleme ise ev hizmetlerinde ödenecek ücrete ilişkindir. Nisan 2011 tarihinden önce ev hizmetlerinde çalışacak olan personele ödenecek ücret, asgari ücretin en az 1,5 katı olması gerekirken, bu tarihten sonra Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliği’nde yapılan değişiklikle asgari ücrete çekilmiştir¹²². Bilindiği gibi ev içerisindeki işler büyük ölçüde kadınlar tarafından yapılır. Türkiye’deki kadınlar kendi aile sorumlulukları ve kültürel nedenlerle yatılı kalmayı gerektiren bakım hizmetleri işlerini kabullenmek istemediğinden bu tür işlerde büyük ölçüde göçmen kadınlar istihdam edilmektedir (Erdoğan ve Toksöz, 2013:3). Yapılan bu değişiklikler

¹²² Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110428.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110428.htm> (R.G. 28.4.2011, ‘7918) (Erişim: 15 Aralık 2017); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İzin Değerlendirme Kriterleri, <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/contents/calismaizni/izindegerlendirmekriterleri/> (Erişim: 15 Aralık 2017)

2011 yılında 600 olan ev içi hizmetlerdeki çalışma izni sahibi göçmen sayısını 2012 yılında 8.873'e çıkartmış, bu alanda çalışma izni alan göçmenlerin sayısında muazzam bir artış sağlamıştır. 2017 yılında ise bu rakam 15.652'dir¹²³. Yapılan değişiklikler hükümetin, göçmenlerin düzensiz çalışmasının önüne geçmek için attığı adımlar olarak yorumlanabilir. Bu örnekte de görüldüğü gibi çalışma izni alma koşullarını kolaylaştırmak, çalışma izni sahibi göçmenlerin sayılarını büyük oranda arttırmaktadır.

2017 ve 2018 yıllarında çalışma izni sahibi erkeklerin sayısındaki artış ise Suriye göçü ile yakından ilişkilidir. Bir önceki bölümde değinildiği gibi Ocak 2016'da yürürlüğe giren yönetmelik ile geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin çalışma izni alması konusunda yasal dayanak oluşturulmuştur. Bu yönetmeliğin etkisi kısa sürede istatistiklere de yansımış çalışma izni sahibi Suriyelilerin sayısı 2015 yılında 4.019 iken, 2018 yılında bu rakam 34.573'e yükselmiştir. Çalışma izni sahibi Suriyeliler içinde erkeklerin oranı 31.526 çalışma izni ile %91'dir. Bilindiği üzere Suriye göçünün temel dinamiği Suriye'de yaşanan iş savaştır. Bu da tüm toplumsal sınıflardan insanları göçe zorlamış, dolayısıyla aile göçü (kitlesele göç) yaşanmıştır. Suriye göçü aile göçü şeklinde yaşandığı için, kadınlar evde bakım ve temizlik işlerini üstlenmekte, erkekler ise işgücü piyasasına girerek çalışmaktadır (Akbaş ve Ünlütürk Ulutaş, 2018:176; Erol ve diğ., 2017:32). Toplumsal cinsiyet rolleri dışında Suriyeli kadınların istihdama katılımları önünde, Türkiye'de işgücü piyasasının yapısal koşulları, dil sorunu, ayrımcılık çok sayıda farklı engel de bulunmaktadır (Ünlütürk Ulutaş ve Akbaş, 2018). Bu nedenlerle çalışma izni alan Suriyeliler arasında erkeklerin oranı kadınlara göre çok daha fazladır.

Çalışma izni için başvuranların eğitim düzeyine baktığımızda en büyük grubu lise mezunları (38.010 kişi) oluşturmaktadır. İkinci büyük grup ise 27.021 kişi ile üniversite mezunlarıdır. Türkiye'de çalışma iznine sahip göçmenlerin yaklaşık %28'i lise ve üzeri eğitime sahiptir. Göçmenlerin yaş gruplarına göre dağılımına baktığımızda en büyük grubu 22.352 kişi ile 25-29 yaş grubunun oluşturduğunu, onu 20.942 kişi ile 30-34 yaş grubunun izlediği görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de çalışma izni sahibi yabancıların eğitilmiş ve genç bir nüfusu oluşturduğu belirtilmelidir.

¹²³ 2018 yılında ev içi hizmetlerde çalışan göçmenlerin sayısı 3.538'e düşmüştür.

Çalışma izni almak için başvuranların uyruklarına göre dağılımı incelendiğinde 189 farklı ülke karşımıza çıkmaktadır. Tablo 3’den de izleneceği gibi bu ülkeler içinde ilk on ülke Suriye, Kırgızistan, Gürcistan, Ukrayna, Türkmenistan, Özbekistan, Nepal, Azerbaycan, Çin Halk Cumhuriyeti ve Rusya şeklinde sıralanmaktadır (Yabancıların Çalışma İzinleri, 2018). Burada vurgulanması gereken, Türkiye’de bulunan çalışma izni sahibi göçmenlerin köken ülkelerinin son yıllarda farklılaştığıdır. Örneğin 2011 yılına ait istatistikler incelendiğinde, Türkiye’de çalışma izni alan ilk on ülke arasında Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya, Fransa gibi gelişmiş ülke vatandaşları bulunmaktadır (ÇSGB, 2012). Dolayısıyla Türkiye işgücü piyasası içerisinde Kuzey ülkelerinden gelenlerin oranı gittikçe düşmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 2018 yılına ait istatistikleri çalışma izni verilen kişilerin ekonomik faaliyet alanları incelendiğinde, en fazla çalışma izni verilen alanların, konaklama ve yiyecek hizmetleri, imalat, toptan ve perakende ticaret, inşaat, ev içi hizmetler ve idari ve destek hizmet faaliyetleri olduğu görülmektedir. Çalışma izinlerini verildiği ekonomik faaliyet alanlarına göre incelediğimizde 2012’den 2016’ya kadar ev içi hizmetlerin büyük bir farkla en fazla çalışma izni verilen alan olduğu görülmektedir. Ancak 2017 yılında bu sıralama değişmiş ve konaklama ve yiyecek hizmetlerinde verilen çalışma izni sayısı ev hizmetlerinde verilen çalışma izni sayısını geçmiştir. 2018 yılı istatistiklerine göre de ev içi hizmetler en fazla çalışma izninin verildiği sektör değildir. En fazla çalışma izni verilen alanın değişmesi Suriye göçünün etkisi olarak yorumlanabilir. Yukarıda da belirtildiği gibi Suriye göçünde erkekler, kadınlara göre daha yüksek oranda işgücü piyasasına katılmakta ve ev içi hizmetler dışındaki sektörlerde çalışmaktadırlar. “Yabancıların” en fazla çalıştığı şehirler ise; İstanbul, Antalya ve Ankara olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burada, işgücü piyasasındaki düzenli göçmenlerin yaptıkları işler ile köken ülkelerinin paralellik gösterdiği de vurgulanmalıdır. Başka bir ifadeyle, belli ülke ve bölgelerden gelen göçmenler belirli iş ve sektörlerde çalışmaktadır. Örneğin “Kuzey” ülkeleri olarak adlandırdığımız ABD, İngiltere, Fransa gibi ülkelere gelen göçmenlerin çoğunlukla üst düzey yöneticilik, eğitici/öğretmen ya da mühendislik gibi

profesyonel meslekleri icra ettiklerini görmekteyiz. Ayrıca bu işlerde çalışan göçmenlerin küreselleşme dönemi öncesinde de Türkiye’de çalışma izni ile işgücü piyasasında yer aldığını belirtmemiz gerekir. Buna karşılık Suriye, Gürcistan, Kırgızistan, Ukrayna, Özbekistan gibi “Güney” ülkelerinden gelen göçmenler ise daha çok bakım hizmetleri, ev içi hizmetler, tarım, turizm, beden işçiliği gibi görece daha az nitelik gerektiren işlerde çalışmaktadır. Bu grubun çalışma izni ile işgücü piyasasında yer alması ise diğer gruba göre oldukça yenidir. Dolayısıyla çalışma izni sahibi göçmenleri uyruk ve yapılan iş açısından incelediğimizde “Kuzey” ülkelerinden gelen göçmenler ile “Güney” ülkelerinden gelen göçmenlerin yaptıkları işlerin birbirlerinden açık bir şekilde ayrıldığını görmekteyiz. Bununla birlikte göçmenlerin etnik kökeni ve yaptıkları işleri gösteren istatistikler yayınlanmadığından/bulunmadığından daha detaylı analiz yapılamadığı da belirtilmelidir.

Türkiye’de çalışan göçmenlerle ilgili olarak üzerinde durmamız gereken bir boyut da Türkiye İş Kurumu’nun (İŞKUR) göçmenlere yönelik faaliyetleridir. Bilindiği gibi İŞKUR’un en önemli faaliyeti piyasanın ihtiyaçlarını tespit ederek bu doğrultuda işgücü arzı ve talebini eşleştirmektir. Bu eşleştirme “yabancı” işgücü için de yapılmakta, özellikle geçici koruma altındaki Suriyeliler ile ilgili çeşitli faaliyetler yürütülmektedir. Bu faaliyetler dil ve meslek eğitimi vermek, girişimcilik faaliyetlerinin gerçekleşmesi için desteklemek, Suriyelileri istihdam edecek kurumları desteklemek, Suriyelileri kayıt dışı çalışmaya yönelik bilgilendirmek şeklinde özetlenebilir¹²⁴. 2018 yılı Mayıs ayı itibari ile İŞKUR aracılığıyla işe yerleştirilen Suriyeli sayısı 1.042’dir¹²⁵.

İstatistikler incelendiğinde, Türkiye’de işgücü piyasası içerisinde yasal olarak bulunan “yabancıların” heterojen bir yapıya sahip olduğu açıkça görülmektedir. İşgücü piyasasında çalışma izni ile yer alan “yabancıların” sayısı her geçen yıl artmakta, farklı uyruklara sahip “yabancıların”, farklı sektörlerde çalıştığı görülmektedir. Son yıllarda uluslararası alandaki göç eğilimleri ve Türkiye’nin komşu ülkelerinde yaşanan

¹²⁴ Kağan Bayramoğlu, “Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve İŞKUR’un Bu Alanda Yürüttüğü Girişimler”, *Turkey Labour Market Network Meeting*, 26-27 Ocak 2017, Betam, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul.

¹²⁵ Jülide Sarıeroğlu, “Açılış Konuşması”, Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli, İstanbul.

karışıklıklar göz önüne alındığında Türkiye'ye yönelik bu akımların artarak devam edeceği öngörülebilir.

C. Uluslararası Koruma Üzerinden Düzenlileşen Gruplar

1. Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler

Türkiye'de bulunan düzenli göçmen gruplarından diğeri geçici koruma altındaki Suriyelilerdir. Suriye göçü, Türkiye'nin son dönemde aldığı en büyük kitlesel göç hareketi olmakla birlikte, bir önceki bölümde üzerinde durulduğu üzere hukuki açıdan "geçici koruma" statüsüne sahip olmaları sebebiyle aynı zamanda, en büyük düzenli göçmen grubunu oluşturmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin düzenli göçmen grupları incelenirken Suriyeli göçmenleri ayrı bir başlık altında incelemek gerekmektedir.

İkinci bölümde de değinildiği gibi, Göç İdaresi istatistiklerine göre Aralık 2019 tarihi itibarıyla Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı 3.695.944'dür. Türkiye'de bulunan Suriyelilerin 62.216'ı (%1,7) geçici barınma merkezlerinde, geri kalanı yaklaşık olarak %98'i ise kamp alanları dışında, çeşitli şehirlerde yaşamaktadır. Kamp alanları dışındaki Suriyelilerin yaşadıkları şehirlerin başında İstanbul, Gaziantep, Adana, Hatay, Şanlıurfa gelmektedir¹²⁶.

Türkiye'de bulunan Suriyelilerin yaklaşık %46'sı (1.678.166) kadın, %54'ü (1.985.697) erkektir. Suriyelilerin yaşa göre dağılımını incelediğimizde yaklaşık olarak 2.151.740'ının 15-64 yaş aralığında, başka bir ifade ile çalışabilir çağda olduğunu görmekteyiz¹²⁷.

Bir önceki bölümde Suriyelilerin eğitim, sağlık, barınma gibi hizmetlere erişimleri hakkında bilgi verilmişti. Bu başlık altında Suriyelilerin vatandaşlığa kabul edilme koşulları ve işgücü piyasasında düzenli olarak yer alan Suriyeliler ile ilgili ayrıntılı bilgi verilecektir.

¹²⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Geçici Koruma, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim: 16.12.2019)

¹²⁷ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Geçici Koruma, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim: 16.12.2019)

Türkiye’de son dönemde en güncel konulardan biri Suriyelilerin vatandaşlığa kabulüdür. Daha önce üzerinde durulduğu gibi Türkiye’de vatandaşlık hakkı esas olarak kan bağı ilkesine dayanır. Yani Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olabilmek için Türk anne veya babadan doğmak gerekir. Ancak bunun yanı sıra Türk Vatandaşlığı Kanunu, vatandaşlığın sonradan kazanabileceği durumları da sıralamıştır. Vatandaşlığın sonradan kazanılması süreçlerini Suriyeliler açısından incelediğimizde, Suriyelilerin 3 farklı yolla vatandaşlık elde edebileceğini görmekteyiz.

Birinci yol doğum yeri esasına göre vatandaşlığın kazanılmasıdır. Ancak bu yolla vatandaşlığın kazanılması için sadece Türkiye’de doğmuş olmak yetmez. Doğum yeri esasına göre vatandaşlık yalnızca Türkiye’de doğan çocuğun anne babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamaması halinde gerçekleşir. Örneğin Suriye ordusuna karşı savaştıkları için Suriye vatandaşlığından çıkarılan ve vatansız hale gelen anne babanın Türkiye’de doğan çocuğu Türk vatandaşlığı kazanabilir (Ekşi, 2015; 199).

Suriyelilerin Türk vatandaşlığı elde etmesinin bir başka yolu evliliktir. Evlenme yolu ile Türk vatandaşlığının kazanılması diğer tüm “yabancılar” için olduğu gibi üç yıllık evlilik süresine, evliliğin devam etmesine ve evliliğin gerçek evlilik olmasına bağlıdır. Bu şartların yanı sıra, evlenme yoluyla vatandaşlık kazanmak isteyen Suriyelilerin haklarında herhangi bir suçtan dolayı ceza davası açılmamış olması veya hükümlü ya da tutuklu olmamaları gerekmektedir (Ekşi, 2015:199).

Yukarıdaki iki yol dışında Suriyelilerin istisnai yol ile de vatandaşlığa kabulü mümkündür. Daha önce değinildiği gibi Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun 12. maddesine göre “vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler” milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Cumhurbaşkanı kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilirler.

Türkiye’de vatandaşlığa kabul edilen “yabancılar” ile ilgili istatistikler kamuoyu ile paylaşılmadığından tam olarak kaç Suriye vatandaşının Türk vatandaşlığına geçtiğini bilemiyoruz. Ancak yetkililerin yaptıkları açıklamalar üzerinden vatandaşlığa alınan Suriyeliler ile ilgili tahmini rakamlara ulaşabilmekteyiz. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri

Genel Müdürü Ahmet Sarıcan Mayıs 2017’de yaptığı açıklamada Türk vatandaşlığına geçen Suriyelilerin sayısının 12 bin olduğunu belirtmiştir¹²⁸. Bu konu ile ilgili en güncel açıklama 67. hükümetin İçişleri Bakanı Süleyman Soylu tarafından yapılmış; Soylu, 47 bini ergin, 45 bin 280’ini çocuk olmak üzere vatandaşlık kazanan 92 bin 280 Suriyeli olduğunu belirtmiştir¹²⁹. Konuyla ilgili başka bir açıklama 66. hükümet Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’dan gelmiştir. Erdoğan,

“Mısır çarşısını gezdim. Dükkanlarda Suriyeli Iraklı çeşitli milletlerden çalışanlar var. Gerekirse bunları vatandaşlığa alın dedik. Almadığımızda bunlar kaçak çalışıyor. Aralarında meslek sahibi olanlar var. Vatandaşlığa almadığımız için kaçak çalışıyorlar. Bunlar bizim vatandaşımız olursa SSK’lı gibi ekmeğini de buradan kazanmış olur. Kendi kendini geçindirir hale gelir”

şeklinde açıklamada bulunmuştur¹³⁰. Görüldüğü gibi iki yıl gibi kısa sayılabilecek bir süre içinde Türk vatandaşlığına alınan Suriyelilerin sayısı yaklaşık yedi kat artmıştır. Ayrıca yapılan açıklamalar vatandaşlığa alınan Suriyelilerin sayısının artacağına işaret etmektedir.

Şebnem Köser Akçapar ve Doğu Şimşek (2018:177-180) de Suriyelilerin Türk vatandaşlığına alınması ile ilgili çalışmalarında birkaç önemli noktaya dikkat çekmektedir. Araştırmacılar, 2000’li yıllardan itibaren Türk Vatandaşlık Kanununda yabancıları daha fazla içermeye yönelik çeşitli değişikliklerin yapıldığı belirtmekte, bu değişikliklerde son göç akımlarının etkili olduğuna vurgu yapmaktadır. Bununla birlikte Suriyelilerin vatandaşlığa alınması konusunda Sünni kökene sahip olanların ve kültürel ve ekonomik sermaye sahibi Suriyelilerin seçildiğinin de altı çizilmektedir. Bir diğer önemli nokta hükümetin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı için Suriyelilerden başvuru kabul etmemesi, ilgili birimlerin vatandaşlığa geçmesi muhtemel kişileri doğrudan arayarak, süreç konusunda bilgi vermesidir. Tez çalışması için yapılan alan araştırmasında görüşülen bir Suriyeli vatandaşlık için arandığını ve sürecin son aşamasında olduğunu, iki Suriyeli de vatandaşlık işlemlerini başlatmak üzere

¹²⁸ Habertürk, 10.05.2017, <http://www.haberturk.com/tv/guncel-haberler/haber/1490100-12-bin-suriyeli-turk-vatandasi-oldu> (Erişim: 22.06.2017)

¹²⁹ Diken 02.08.2019 <http://www.diken.com.tr/soylu-92-bin-suriyeliye-vatandaslik-verildi> (Erişim: 04.08.2019)

¹³⁰ Cumhuriyet, 04.05.2018 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/969374/Erdogan_in__duruma_gore__multeci_sorunu.html (Erişim: 22.06.2018)

kendilerine mesaj geldiğini belirtmiştir. Görüşme yaptığımız bir Suriyeli ise Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını edinmişti¹³¹. Dolayısıyla Suriyelilere sunulan vatandaşlık, tüm Suriyelilere açık bir hak değil, hükümetin takdirinde olan ve belirli sayıda kişinin yararlanabileceği bir ayrıcalık gibi görünmektedir.

Şüphesiz Suriyelilerin geçici koruma gibi tam güvence sağlamayan bir yasal statü yerine vatandaşlık edinmeleri Türkiye'ye entegre olmaları, daha fazla hakka ve yasal güvenceye kavuşmaları bakımından önemlidir. Köser Akçapar ve Şimşek (2018:180) de Suriyelilere vatandaşlık verilmesinin aynı zamanda onların kalıcılığının kabul edilmesi anlamına geldiğini belirtmektedir. Ancak hükümetin tüm Suriyelilere vatandaşlık vermesi mümkün gözükmemektedir ve şimdiye dek yukarıda da belirtildiği gibi 3.5 milyon Suriyeliden ancak 92.280'i vatandaşlık hakkından yararlanmıştır. Bu rakam Türkiye'de bulunan Suriyeli nüfusun yaklaşık %2,5'una tekabül etmektedir. Geriye kalan %97 için de kalıcı ikametın sağlanması sosyal içermeyi sağlamanın bir yolu olabilir (Köser Akçapar ve Şimşek, 2018:185).

Suriyelilerin işgücü piyasasındaki durumlarına baktığımızda, yukarıda da değinildiği gibi 2018 yılı istatistiklerine göre 115.837 çalışma izni sahibi göçmenin 34.573'ünün Suriyelilerden oluştuğunu görmekteyiz. Dolayısıyla Suriyeliler tüm çalışma izni sahibi göçmenler arasında %30'luk bir orana sahiptir. Suriyelilerin en fazla çalıştıkları sektörlerin başında imalat (özellikle tekstil ürünleri imalatı), ticaret ve inşaat gelmektedir. Ayrıca Suriyelilerin bir kısmı da tarım ve hayvancılık işlerinde çalışmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacak Suriyeliler çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. Bu işlerde çalışmak isteyen Suriyeliler geçici koruma sağlanan ildeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine başvurarak muafiyet belgesi almaları halinde bir yıl boyunca istedikleri bahçede veya çoban olarak çalışabilmektedir. Bu tip işlerde yasal olarak çalışma için herhangi bir belge istenmemekte ve kota uygulanmamaktadır. 2017 yılı için bu işlerde çalışma izni muafiyeti alanların sayısı 1.218'dir¹³².

¹³¹ Göçmenlerle yapılan görüşmelerin analizi dördüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

¹³² Saadettin Akyıl, Uluslararası İşgücü Genel Müdürü, "Kamu Kurumları ve Uluslararası Kuruluşların Bakış Açısından" Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul.

Göç İdaresi Genel Müdürü Abdullah Ayaz Suriyelilerin büyük bir bölümünün kamp dışındaki alanlarda, şehirlerde yaşıyor olmasının, toplumsal hayata uyumları ve işgücü piyasasına erişimleri konusunda önemli olduğunu belirtmektedir¹³³. Bu tespite katılmamak mümkün değildir, ancak burada önemli olan Suriyelilerin şehirlerde hangi koşullarda yaşıyor olduğudur. Suriyeli göçmenler üzerine yapılan saha araştırmaları Suriyelilerin yoğunluklu yaşadıkları yerlerde kiraların arttığını, birkaç ailenin aynı evi paylaştığı kalabalık evlerde, kötü barınma koşullarında yaşadığını ortaya çıkarmıştır (Erol ve diğ., 2017:39; Çorabatır, 2016:12; Kirişçi, 2014:28). Ayrıca Suriyelilerle ilgili istatistikleri incelediğimizde 2 milyona yaklaşan kişinin çalışma çağında olduğunu, buna karşın sadece yaklaşık 21 bin Suriyelinin çalışma izni sahibi olduğunu görmekteyiz. Bu rakamlar Suriyelilerin büyük bir kısmının kayıt dışı olarak işgücü piyasasında yer aldığını göstermektedir. Bu tarz çalışma koşulları da otomatik olarak kötü barınma ve yaşam koşullarını doğurmaktadır.

Daniele Belanger ve Cenk Saraçoğlu (2018), Suriyeliler örneği üzerinden devlet-sermaye bağıını inceledikleri çalışmalarında Suriyelilerin (ya da genel anlamda mültecilerin) kamplarda ya da kamp dışı alanlarda yaşamalarının işgücü piyasası açısından farklı anlamlara geldiğinin altını çizmektedir. Mültecilerin kamp alanlarında barındırılması onları işgücü piyasasının dışında tutmayı amaçlarken, Türkiye’de olduğu gibi kamp alanı içermeyen politikaların ucuz işgücü sağladığını belirtmektedir. Yaptıkları saha çalışması, Suriyeli ucuz işgücünün, Türkiye’de işverenlerin sermaye birikimleri için önemli rol oynadıklarını göstermiştir. Gelişen bir iç ekonomik krizden etkilenen ve sert bir küresel rekabete maruz kalan sektörlerdeki işletme sahipleri Suriyeli kayıt dışı/ucuz emek kullanarak krizde işlerini devam ettirmişlerdir. Elbette bu durum Suriyeli göçmenlerin sömürüye açık ve korunmasız koşullarda istihdam edilmelerine yol açmaktadır.

Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdür Vekili Cafer Uzunkaya Suriyelilerin insan onuruna yakışır bir hayat sürmeleri için istihdama erişim yollarının

¹³³ Abdullah Ayaz, Göç İdaresi Genel Müdürü, "Kamu Kurumları ve Uluslararası Kuruluşların Bakış Açısından" Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul.

açılması gerektiğini belirtmektedir¹³⁴. Gerçekten de işgücü piyasasında yer almak hem göçmen hem yerli emek açısından, yaşamı devam ettirmek için hayati derecede önemlidir. Göçmenler söz konusu olduğunda kayıtlı ve güvenceli bir iş bulmak daha da zorlaşmaktadır. Öte yandan, Belanger ve Saraçoğlu'nun çalışması gibi, Türkiye'de düzensiz göç ile ilgili yapılan bir çok araştırma, düzensizliğin büyük oranda kötü çalışma koşulları ve düşük ücretlere neden olduğunu göstermiştir. Bu nedenle özellikle göçmenlerin yasal olarak istihdama katılması onların çalışma koşulları ve ücretlerinin denetlenmesi açısından son derece önemlidir.

Daha önce de üzerinde durulduğu gibi Suriyelilerin çalışma izni olarak işgücü piyasasına erişimleri için önemli düzenlemeler yapılmıştır ve göç ile ilgili kuruluşlar bu alanda çalışmaya devam etmektedir. Uluslararası İşgücü Genel Müdürü Saadettin Akyıl işgücü piyasasındaki Suriyeliler ile ilgili yaptıkları çalışmada, ilerleyen dönemde 15-64 yaş arasında yaklaşık 900 bin Suriyelinin istihdama katılacağı sonucuna ulaştıklarını belirtmektedir. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü istihdama katılacak Suriyeliler ile ilgili İŞKUR ile ortak bir şekilde; Suriyelilerin mesleki profillerinin çıkarılması, sertifika sahibi olanların sertifikalarının geçerli olması, sertifika sahibi olmayan ancak beceri sahibi olan Suriyelilerin bu becerilerinin sertifikalandırılması için çalışmalar yürütmektedir. Bu faaliyetlerin yanı sıra daha önce de belirtildiği gibi 761,10 TL olan çalışma izni harcı Suriyeli göçmenler için 283,20 TL olarak belirlenmiştir. Uluslararası İşgücü Genel Müdürü Akyıl, çalışma izni harçlarının Suriyelilerin yasal olarak istihdamının önündeki önemli engellerden biri olduğunu belirterek bu sorunu harçlarda üçte bir oranında indirim yaparak çözdüklerini belirtmiştir¹³⁵. Ancak açıkça görülmektedir ki bir Suriyeli göçmen istihdam etmek için fazladan 200 TL ödemek işverenlerin katlanmak istemeyecekleri bir maliyettir. Belanger ve Saraçoğlu da (2018:6) işverenlerin Suriyeli akınından önce kayıt dışı emeğin zaten yaygın olduğu sektörlerde, Suriyeli işçileri resmi olarak işe alma maliyetlerini üstlenmelerini beklemenin makul olmadığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla belirli bir süre için de olsa

¹³⁴ Cafer Uzunkaya, Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdür Vekili, “Kamu Kurumları ve Uluslararası Kuruluşların Bakış Açısından” Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyum: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul.

¹³⁵ Saadettin Akyıl, Uluslararası İşgücü Genel Müdürü, “Kamu Kurumları ve Uluslararası Kuruluşların Bakış Açısından” Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyum: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul.

Suriyeliler için çalışma izni harçlarını kaldırmak Suriyelilerin yasal olarak istihdama katılımlarını önemli derecede arttırabilir. Örneğin Suriyeli göçmenlere ev sahipliği yapan bir diğer ülke olan Ürdün belirli bir süre için Suriyelilere yönelik çalışma izni harcını kaldırmıştır ve bu uygulama, aşağıda ayrıntılı açıklanacağı gibi, çalışma izni sahibi Suriyelilerin sayısını arttırmıştır.

Türkiye’de Suriyelilerin yasal olarak istihdama katılmaları için önemli adımlar atılsa da, Suriyeli nüfus içerisinde çalışma iznine sahip olanların sayısı son derece sınırlı kalmıştır. Kuşkusuz böylesine büyük bir nüfus için istihdam yaratmak kolay değildir. Ancak bu konuyla ilgili uluslararası kuruluşlar ile ortak çalışmalar yapılarak Suriyeli göçmenler ve Türkiyeli işçiler için istihdam yaratılabilir. Örneğin Suriyelilerin yoğun olarak göç ettiği başka bir ülke olan Ürdün’de bazı ülkeler ve uluslararası kuruluşlar¹³⁶ ile özel bir antlaşma yapılarak yeni istihdam alanları oluşturulmuştur. Bu çalışmaların ardından çalışma izni sahibi Suriyelilerin sayısı 10 kat artmıştır. 2017 rakamlarına göre Ürdün’de 1.266 milyon Suriyeli bulunmaktadır. Bunların 322.587’si çalışma çağında, 18-60 yaş arasındadır. Bu grup içerisinde 2017 yılında 45.000 (ILO,2017:6), 2018 yılında 100.000 Suriyeli çalışma izni sahibidir¹³⁷. Ürdün, Türkiye’de bulunan çalışma çağındaki Suriyeli nüfusun yarısından daha az bir gruba ev sahipliği yapmaktadır ancak çalışma izni sahibi Suriyelilerin sayısı, Türkiye’dekilerin yaklaşık 4 katıdır. Kuşkusuz çalışma izni sahipliği, onların insan onuruna yakışır bir şekilde çalıştığı anlamına gelmemektedir. Bunun için farklı önlemlerin alınması gerekir. Ancak çalışma hayatı ile ilgili bir takım temel haklar için ilk adım olduğu çok açıktır.

Daha önce de vurgulandığı gibi Suriye göçü kitlesel bir göçtür ve bu göç türünde tüm toplumsal katmandan bireyler göç hareketine katılmaktadır. Yukarıda bahsedildiği gibi işçi olarak işgücü piyasasına katılmak isteyenlerin yanı sıra, sermaye sahibi girişimci bir grup da Türkiye’de göç etmiş bulunmaktadır. Suriyeli girişimciler Türkiye’de 2011 yılından bu yana yaklaşık 7 bin şirket açmış ve yaklaşık 1 milyon TL

¹³⁶ Şubat 2016’da İngiltere, Almanya, Norveç, Kuveyt ve Birleşmiş Milletlerin katıldığı bir konferans düzenlenmiş ve bu konferansın ardından Ürdün ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında bir ticaret antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşma Suriyeli göçmenler ve Ürdünlüler için istihdam yaratma amacıyla yapılmıştır. (ILO, 2017:7)

¹³⁷ Hamdan Yacob, Ürdün Haşimi Krallığı Çalışma Bakanlığı, Suriyeli Mülteciler Birimi Başkanı, “Ürdün Deneyimi”, Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyum: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 11.05.2018, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul

değerindeki sermayeyi Türkiye'ye getirmiştir¹³⁸. Suriye ortaklı kurulan şirketlerin büyük çoğunluğu küçük ölçekli işletmelerdir ve çoğunlukla toptan ticaret, bina inşaatı, yiyecek ve içecek faaliyetleri, perakende ticaret gibi alanlarda faaliyet göstermektedir.

Bir önceki paragrafta anlatılanlarda görüldüğü üzere, hikayenin farklı bir yüzü de vardır ve bu yüzde bulunan Suriyelilerin sorunları yukarıda anlattığımız gruptan farklıdır. İstanbul'da "Suriyeliler Tarafından Kurulan Şirketlerin Türkiye'de İstihdam ve Ekonomiye Katkısını Geliştirmek" konulu konferansta¹³⁹ Suriyeli iş insanları ve girişimciler Türkiye'de karşılaştıkları sorunları dile getirmişlerdir. Bu sorunların başında iş dünyası ile ilgili bilgileri (şirket kurma, vergi, çalışma izni gibi) tek bir kaynaktan bulamamaları gelmektedir. Bu konuyla ilgili olarak Ticaret ve Sanayi Odalarının danışmanlık hizmeti vermesi ya da iş dünyası ile ilgili konuları içeren bir kitapçığın hazırlanması gerekmektedir. Sıkça karşılaşılan diğer sorunlar bankalarla yaşadıkları hesap açma, kredi alma gibi sorunlardır. Suriyeli girişimciler şehirden şehre, bankadan bankaya farklılaşan uygulamaların işlerini aksattığını ve büyümelerinin önünde engel olduğunu belirtmişlerdir. Suriyelilerin hem Türkiye içerisinde hem uluslararası alanda seyahatleri de başka bir sorun alanıdır. Suriye pasaportu ile yurtdışına seyahat edemediklerini belirtmekte, Türkiye'den Suriyeli girişimciler için özel bir pasaport talep etmektedirler¹⁴⁰.

Suriyeli girişimcilerin bir diğer problemi kurdukları şirketlerde Türk işçi istihdam etme zorunluluğudur. Bazı şirketler Arap dünyası ile ticaret yaptığı için Türk işçiye ihtiyaç duymamaktadır. Bu nedenle Türk işçi çalıştırma kuralının bazı şirketler için esnetilmesi ya da uygulanmaması bu şirketler için büyük kolaylık sağlayacaktır¹⁴¹.

Özetlemek gerekirse Türkiye'de bulunan Suriyelileri homojen bir grup olarak ele almak son derece yanlış olur. Her kitlesel göç gibi, Suriye göçünde de farklı

¹³⁸ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Kurulan Kapanan Şirket İstatistikleri, <https://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/KurulanKapananSirketistatistikleri.php> (Erişim: 28.06.2018)

¹³⁹ Söz konusu konferans 27.09.2017 tarihinde İnsani Koruma Vakfı, Act Human Sosyal Kapsama İnisiyatifi ve İstanbul Politikalar Merkez tarafından İstanbul, Salt Galata'da gerçekleştirilmiştir.

¹⁴⁰ Rami Sharrack, "Suriyeli Girişimciliğinin Ekonomiye Katkısını Arttıracak Öneri Paketi Taslağı" Suriyeliler Tarafından Kurulan Şirketlerin Türkiye'de İstihdam ve Ekonomiye Katkısını Geliştirmek Konferansı, İstanbul, 27.09.2017.

¹⁴¹ Mounis Akkad, "Suriyeli Girişimcilerden Öyküler" Suriyeliler Tarafından Kurulan Şirketlerin Türkiye'de İstihdam ve Ekonomiye Katkısını Geliştirmek Konferansı, İstanbul, 27.09.2017.

toplumsal katmanlardan ve her yaştan grup göç etmektedir. Türkiye'nin Suriyelilere yönelik yürüttüğü göç politikası bu heterojenliğin farkındadır ancak bu Suriyeli göçmenlere yönelik atılması gereken çok adım vardır.

2. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Göçmenler

Uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibi göçmenler Türkiye'deki bir diğer düzenli göçmen gruplarındandır. Uluslararası korumanın kapsamı ve uygulanmasına ilişkin esaslar 2014 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK ile düzenlenmiştir.

Uluslararası koruma, kendi ülkelerinin ulusal korumasından yoksun olan kişilerin, farklı bir ülkede temel haklarının korunmasını amaçlayan uluslararası hukuk temelli bir korumadır (UNHCR, 2006: 13). Uluslararası koruma, mülteci, ikincil koruma gibi farklı statülere işaret etmektedir (Özel, 2018: 252-254). YUKK'a göre de bu koruma türü mülteci, şartı mülteci ve ikincil koruma olmak üzere 3 farklı statüyü içeren şemsiye bir terimdir¹⁴².

Uluslararası koruma başvurusu, göçmenin bulunduğu ildeki İl Göç İdaresi Müdürlüğü'ne (İGİM) göçmenin kendisi tarafından yapılır (GİGM, 2017: 71). Başvuru için yasalarda herhangi bir süre sınırı bulunmamaktadır ancak başvurunun mümkün olan en kısa sürede yapılması beklenmektedir (YUKK, md. 65). YUKK başvuruların en geç altı ay içinde sonuçlandırılacağını belirtmektedir (Md. 78).

Başvurunun yapılmasının ardından göçmenler, uluslararası koruma başvuru sahibi olarak Türkiye'de sağlık, eğitim, çalışma gibi bazı temel alanlardaki hizmetlere ulaşma imkanına kavuşmaktadır. Ancak Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan AB ilerleme raporunda, bazı İGİM'lerde başvuru sayısının çok olması ve yeterli personel olmaması dolayısıyla uluslararası koruma statüsü kaydı için uzun süre beklendiği rapor edilmiştir. Dolayısıyla göçmenler uluslararası koruma statüsüne başvuru yapmak ve

¹⁴² Bu statülere ilişkin ayrıntılı bilgiye ikinci bölümde yer verilmiştir.

buna ilişkin kimlik kartı almak konusunda ciddi sıkıntılar yaşamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2019:53).

Uluslararası başvuru sahiplerine sağlanan temel hizmetler başvurunun olumlu sonuçlanmasının ardından statü sahipliğinde de devam eder. Burada işgücü piyasasına ilişkin, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin statü almasından itibaren çalışma iznine gerek olmaksızın bağımlı ya da bağımsız olarak çalışabileceğini tekrar vurgulamak gerekir¹⁴³. Başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi göçmenler ise Türkiye’de işgücü piyasasına yasal olarak girebilmek için çalışma izni almakla yükümlüdür¹⁴⁴.

GİGM, uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibi göçmenler hakkında ayrıntılı istatistikleri yayınlamamaktadır. Genel Müdürlüğün sayfasında uluslararası koruma başvuru sayısı ve başvuru yapan göçmenlerin uyruklarına göre dağılımı yer almaktadır. Buna göre 2018 yılında 114.537 göçmen uluslararası koruma başvurusunda bulunmuştur. Başvuruda bulunan göçmenlerin uyrukları Irak, Afganistan, Somali, Pakistan, Filistin, Türkmenistan, Yemen, Özbekistan şeklindedir. Ancak GİGM’in güncel istatistikleri yayınladığı sayfasında bu başvurulardan ne kadarının olumlu sonuçlandığına ilişkin herhangi bir bilgi yer almamaktadır¹⁴⁵. Daha açık bir ifade ile mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip göçmenlerin sayısı yetkili makamlarca açıklanmamaktadır¹⁴⁶.

Uluslararası koruma sahibi kişilerin sayılarına ilişkin bilgi bulunmasa da, hem uluslararası koruma sahibi göçmenler hem de uluslararası koruma başvuru sahipleri Türkiye’de yasal statü sahibi göçmen grupları arasındadır. Bu nedenle bu tezde ayrı bir başlık altında ele alınıp incelenmeye çalışılmıştır.

¹⁴³ Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, md. 4.

¹⁴⁴ Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, md. 5.

¹⁴⁵ Bu konuya ilişkin ulaşılabilen en yeni istatistik GİGM’in 2017 yılında yayınladığı Göç Raporu’nda yer almaktadır. Rapora göre 2016 yılında 66.167 kişi uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş, bu başvuruların 23.886’sı kabul edilirken, 6.494’ü reddedilmiştir (GİGM, 2017:74,75).

¹⁴⁶ İkinci bölümde değinildiği gibi, 66. Hükümetin İçişleri Bakanı Süleyman Soylu, bu statüler içinde mültecilerin sayısını 28 olarak açıklamıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE GÖÇMENLERİN DÜZENLİLEŞME PRATİKLERİ

HAKKINDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI: YÖNTEM VE

BULGULAR

İlk bölümden itibaren vurgulandığı üzere, çalışmanın amacı, Türkiye’ye yönelen göçleri Güney-Güney göçlerinin temel özelliklerini ele alıp incelemek ve Türkiye’deki hem Kuzey hem Güney göçmenlerinin düzenlilik yolları ve düzenlilik süreci hakkında detaylı bilgi elde etmektir. Bu amaçla öncelikle literatür taraması yapılmış ve tezin teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Ayrıca ilgili bakanlıkların istatistikleri incelenerek resmi göç verileriyle ilgili analizler yapılmıştır. Ancak mevcut literatür ve istatistiki veriler ile Türkiye’de yasal statü sahibi olan göçmenlere ilişkin kapsamlı bir analiz yapmak mümkün olmadığından konuyla ilgili alan araştırması yapılarak ayrıntılı bilgi toplanması hedeflenmiştir.

Bu bölüm büyük ölçüde alan araştırmasından elde edilen bilgilerin aktarıldığı ve analiz edildiği bölümdür. Ancak öncesinde literatür taraması sonunda ulaşılan Türkiye’de düzenli göçmenlere yönelik daha önce yapılmış olan araştırmalar ele alınıp incelenmiştir.

I. Türkiye’de Düzenli Göçmenlerle İlgili Mevcut Araştırmalar

Tez çalışması için yapılan alan araştırmasının sonuçlarını aktarmadan önce düzenli göçmenlerle ilgili Türkiye’de yapılmış çalışmalara yer vermek, bu konuda yararlandığımız mevcut bilgi birikiminin katkılarını belirtmek gerekir. Bilindiği üzere uluslararası göç ve göçmen işçiler üzerine sosyal bilimlerde oldukça kapsamlı bir literatür vardır. 1990’lı yıllarla birlikte, hızla göç alan bir ülke konumuna dönüşen Türkiye’de de özellikle son 20 yılda uluslararası göç ile ilgili önemli çalışmalar, alan araştırmaları yapılmıştır. Ancak Türkiye’deki göç literatürü incelendiğinde bu literatürün daha çok Türkiye’de bulunan düzensiz göçmenlere yönelik olduğu görülmektedir.

Türkiye’de yasal statü sahibi göçmenleri ele alan çalışmalar ise oldukça kısıtlıdır. Bu çalışmaları konunun hukuki boyutunu ele alan ve konunun sosyo-ekonomik boyutuna odaklanan çalışmalar olarak ikiye ayırabiliriz.

Konunun hukuki boyutuna odaklanan çalışmaların temelini Türkiye’de “yabancı”larla ilgili yasaları ele alan çalışmaların oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu konuda literatürde ulaşılan en eski kaynak 1962 yılında Gündüz Ökçün’ün yazmış olduğu doktora tezinden kitaba dönüştürülen “Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti” adlı çalışmadır. 1962 yılında yazılan bu tez, bize, “yabancı”ların Türkiye işgücü piyasasında çalışmalarının kökeninin 1990’lı yıllardan çok daha eskiye dayandığını göstermektedir. Ökçün’ün yanı sıra çok sayıda hukukçu Türkiye’de yabancıların haklarını ele alan bir çok çalışma yapmıştır. 2004 yılında Bülent Çiçekli tarafından “Yabancıların Çalışma İzinleri”, 2006 yılında Halis Kırıl tarafından yapılan “Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları”, 2006 yılında Nuray Ekşi tarafından “Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular” ve “Yabancıların Türkiye’de Taşınmaz Malları Üzerindeki Hakları”, 2016 yılında “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku” ve Hediye Ergin tarafından 2017 yılında “Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri” adlı çalışmalar bu konunun hukuki boyutuna odaklanan diğer çalışmalar arasındadır.

Türkiye’de yasal statü sahibi göçmenlere yönelik yapılan ve sayıca az olan çalışmalar, genellikle “yabancıların” işgücü piyasasındaki durumlarını ele almakta ve ayrıca yasal statü sahibi göçmen grupları içerisinde genellikle Avrupa’dan gelen yüksek nitelikli göçmenlere odaklanmaktadır. Örneğin Bianca Kaiser’in 2003 yılında yayınlanan çalışması Avrupa Birliği ülkelerinin vatandaşlarıyla yapmış olduğu görüşmelere dayanmaktadır. Çalışmada Türkiye’deki Avrupa Birliği vatandaşlarının, hukuksal düzenlemeler nedeniyle uzun dönemli ikamet izni almalarının son derece zor bir süreç olduğu, çalışma yaşamında ise birçok mesleğin yabancıların çalışmasına yasak olduğu vurgulanmaktadır (Kaiser, 2003). İlerleyen yıllarda yeni yasalarla bu yasakların bir kısmı kalkmış olsa da, bugün birçok mesleği yapabilmek için Türk vatandaşı olmak

gereklidir¹⁴⁷. Çalışmada aynı zamanda Türk vatandaşlığını elde etmenin de zor ve zahmetli bir süreç olduğu belirtilmektedir. Kaiser'in 2004 yılında yayınlanan ve Türkiye'de bulunan Almanlar üzerine yaptığı çalışmada da benzer sonuçlara ulaşılmıştır (Kaiser, 2004).

Türkiye'de bulunan Almanlar üzerine yapılan başka bir çalışma ise Yasemin Özbek'in 2010 tarihli araştırmasıdır. Bu çalışmada Türkiye'de çalışan üst düzey yöneticiler, emekliler ve uzun dönemli turistler ile yapılan görüşmelerle alana ilişkin bilgi toplanmıştır. Araştırmaya göre Türkiye'de çalışan üst düzey yöneticiler sadece işleri gereği buradadır ve bu kişiler toplumla çok az ilişki kurmaktadır. Birlikte çalıştıkları kişiler Almanca ya da İngilizce bildikleri için Türkçe öğrenmeyi gerekli görmemektedirler (Özbek, 2010:162,163). Dolayısıyla bu kişilerin Türkiye toplumuyla bütünleşme isteğinde olmadıkları söylenebilir.

Canan Balkır ve Bianca Kaiser'in 2015 yılında yayınlanan çalışması da yine Türkiye'deki Avrupa Birliği vatandaşlarına odaklanmaktadır. Çalışmada Türkiye'de yabancılara uygulanan hukukun genelde dışlayıcı olduğu ve vatandaşlığa geçiş sürecinin de zorlu ve şeffaflıktan uzak olduğu vurgulanmaktadır (Balkır ve Kaiser, 2015).

Barbara Pusch'un 2013 ve 2016 yıllarında Türkiye'de bulunan Almanlarla yapmış olduğu çalışma da gerek işgücü piyasasına girişte, gerekse ikamet izni alma konusunda yaşanan sorunların devam ettiğini ortaya koymuştur (Pusch, 2013; Pusch, 2016).

İçduygu'nun (2014b), Türkiye'deki göçmenlerin vatandaşlık konusundaki algı ve deneyimlerini ortaya koymak üzere yaptığı çalışma, hem Kuzey hem Güney ülkelerinden gelen düzenli ve düzensiz göçmenler üzerine odaklanmaktadır. Araştırmada 5 ilde 1000 göçmen ile yapılan anket çalışmasında önemli bulgulara ulaşılmıştır. Bunlardan biri Türkiye'de "yabancılar" ile ilgili mevzuatın belirsiz olması, uygulamaların ve kuralların sıklıkla değişmesi dolayısıyla konuyla ilgili sağlıklı bilgiye ulaşmanın zorluğudur. Çalışma, Türkiye'ye düzenli olarak girişin kolay olduğunu ancak

¹⁴⁷ Dişçilik, hemşirelik, eczacılık, avukatlık, hakim ve savcılık, yeminli mali müşavirlik gibi meslekler yalnızca Türk vatandaşlarının yapabileceği mesleklerdir.

daha sonra oturma ya da çalışma izni veya vatandaşlık alma gibi süreçlerde önemli sorunlar olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca anket çalışmasına katılan “yabancıların” yarısından fazlası T.C. vatandaşı olmak istemektedir. “Yabancıların” vatandaşlık istemelerinin en önemli sebebi kendilerini Türkiye’ye yakın hissetmeleridir.

Can Ünver’in 2015 yılında yayınlanan çalışması ise yüksek vasıflılara odaklanmakla birlikte, esas olarak Avrasya coğrafyasından özellikle Azerbaycan’dan Türkiye’ye yönelen göçmenlere dikkat çekmektedir. Çalışmada Azerbaycan’dan gelen göçmenler için sınırlayıcı bir yaklaşımdan çok kabule yatkın bir uygulamanın mevcut olduğu ifade edilmiştir. İkamet izni bulunan Türk soylular ve akraba topluluklar mensupları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı¹⁴⁸’nca belirlenmiş olan çalışma izni değerlendirme ölçütlerine uymak zorunda değildirler. Ayrıca kanunlarla Türk vatandaşlarına tahsis edilmiş mesleklerde, Türk soylu yabancılar için pozitif ayrımcılık uygulanmakta, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmak suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca bu kişilere çalışma izni verilebilmektedir. Görüldüğü gibi Türkiye’deki mevzuat soydaşlara veya ayrıcalıklı yabancı gruplara özel muamele gözeten bazı uygulamaları içermektedir (Ünver, 2015:254).

Tıpkı Ünver gibi yönünü Güney ülkelerine çeviren Yasemin Akis (2016) ise doktora tezinde Ankara’da bulunan “düzenli” İranlı göçmenleri ele almıştır. Türkiye’de çalışan ve ülkeye yerleşmiş olan İranlılar ve Türkiye’ye kalıcı bir şekilde yerleşme kararı vermemiş İranlı öğrenciler ile görüşmeler yapmıştır. Akis’in araştırması Türkiye’deki İranlıların sahip oldukları “düzenli” statüyü devam ettirebilmek için çeşitli stratejiler geliştirdiklerini ve bunlar arasında ekonomik ve sosyal sermayeye sahip olmanın belirli avantajlar getirdiğini göstermiştir. Araştırmada çalışma izni almanın zorluğunun İranlıları vatandaşlık almaya yönelttiği belirtilmektedir. Araştırma Türkiye’de göçmenlerin düzenli olmaları ve bu düzenliliklerini sürdürebilmeleri için bir takım iyileştirmelere gereksinim duyulduğunu vurgulamaktadır (Akis, 2016). Ancak Akis’in alan araştırması YUKK’un yürürlüğe giriş tarihinden önce yapıldığından

¹⁴⁸ Bakanlığın adı 10.7.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1 nolu Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

YUKK'un göçmenlerin düzenliliği konusunda herhangi bir iyileştirme getirip getirmediğine ilişkin bilgi içermemektedir.

Emre Alakuş'un 2018 yılında yayınlanan yüksek lisans tezi de, farklı yasal statülere sahip göçmenlerin Türkiye'nin göç örgütlenmesi¹⁴⁹ ve işleyişi ile ilgili düşüncelerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Farklı illerde¹⁵⁰ 450 göçmen ile yapılan anket çalışması sonucunda Türkiye'de bulunan göçmenlerin Türkiye'nin göç yönetimi ile ilgili algısının ortalamanın üzerinde olumlu, göç örgütlenmesine ilişkin algılarının ise ortalamanın altında olumsuz olduğu görülmüştür. Örgütlenmeye ilişkin olumsuz algının sebebi büyük ölçüde kurumların fiziki kapasitelerinin ve personel sayısının yeterli olmamasıdır.

Görüldüğü gibi Türkiye'de yasal statü sahibi göçmenlere yönelik olan çalışmalar ağırlıklı olarak Avrupa'dan gelen gruplara, özellikle Alman vatandaşlarına yönelik olmuştur. Genellikle Kuzey ülkelerinden gelen yasal statü sahibi göçmenlere odaklanan çalışmalar, bu yönleriyle, bize Kuzey-Güney göçü hakkında bilgi vermektedir. Güney ülkelerinden gelen düzenli göçmenlere odaklanan çalışmalar da, tek bir ülkeye odaklanmıştır ve doğrudan Güney göçmenlerinin çalışma ve oturma izni alma süreçlerini incelememiştir. Bu araştırma ise Türkiye'nin ağırlıklı olarak ev sahipliği yaptığı Güney göçmenlerinin yasal statü kazanma süreçlerine ve bu konuda yaşadıkları deneyimlere odaklanmaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye'de çalışma ve oturma izni alma konusunda Güney ve Kuzey ülkelerinden gelen göçmenler arasında bir farkın var olup olmadığını anlamak üzere Kuzey ülkelerinden gelen *-daha az sayıda-* göçmenle de görüşme yapılmıştır.

II. Araştırmaya Ait Bilgiler

A. Araştırmanın Amacı

Birleşmiş Milletler, dünya genelindeki 258 milyon uluslararası göçmenin yaklaşık %57'sinin gelişmiş Kuzey ülkelerinde, %43'ünün ise gelişmekte olan Güney

¹⁴⁹ Alakuş'un çalışmasında göç örgütlenmesi ile kastedilen göç ile ilgili çeşitli hizmetleri sunan kurumlardır. Alakuş çalışmasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü konu edinmiştir.

¹⁵⁰ Anket çalışması İstanbul, İzmir, Şanlıurfa, Bolu, Edirne, Antalya İl Göç İdaresi Müdürlüklerinde bulunan göçmenlerle yapılmıştır.

lkelerinde yaşadığını belirtmektedir. İstatistikler Güney'deki göçmen sayısının her geçen yıl Kuzey'e göre daha büyük oranda arttığını göstermektedir. 1990-2017 yılları arasında Kuzey'deki göçmen sayısı %1,95 oranında artarken, aynı dönemde Güney lkelerindeki göçmen sayısı %2,85 oranında artmıştır. Üstelik Güneydeki göçmenlerin %96'sı yine başka bir Güney ülkesinden göç etmiştir (UN, 2017b:1,2). Güney'deki göçmen sayısı Kuzey ve Güney ülkelerini farklı kriterlere göre sınıflandıran uluslararası kuruluşlara göre değişse de, günümüzde bu sayının hızla arttığı bir gerçek olarak karşımızdadır.

Güney lkelerinin kendi aralarındaki g hareketleri ve bu hareketlere katılan göçmenlerin göç ettikleri ülkede sahip oldukları haklar ve yasal statüler, bugün küresel bir olgu haline gelen g hareketlerinin önemli bir parçası olarak üzerinde daha fazla bilgi üretilmesi gereken bir alandır. Bir Güney lkesi olan Türkiye de Güney-Güney glerine sahne olan ülkelerden biridir. Özellikle son 30 yıldır kendisi gibi gelişmekte olan ülkelerden gelen pek çok göçmen için hedef ülke olan Türkiye'de son dönemle g hareketlerini düzenlileştirmeye yönelik önemli adımların atıldığı istatistiklere yansıyan rakamlardan rahatlıkla görülebilmektedir. Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve G İdaresi Genel Müdürlüğü'nün istatistiklerine göre Türkiye'de çalışma ve oturma izni sahibi göçmenlerin sayıları her geçen gün artmaktadır. Buna ek olarak Türkiye'de uluslararası koruma ve geçici koruma altında olan çok sayıda göçmen vardır. Dolayısıyla Türkiye'nin her geçen yıl hem emek piyasası içerisinde hem de toplumsal alanda daha fazla düzenli (yasal statü sahibi) göçmen ile karşı karşıya kaldığı görünmektedir. Türkiye'ye yönelik artan g akımlarına rağmen, Türkiye'de "düzenli" olarak bulunan göçmenlere yönelik yapılan akademik çalışmaların oldukça kısıtlı olması bu tez çerçevesinde bir alan araştırmasının yapılmasını gerekli kılmıştır.

Türkiye'deki düzenli (yasal statü sahibi) göçmenleri ele alan bu çalışmanın amacı, gelişmekte olan ülkelerden Türkiye'ye yönelen gleri Güney-Güney glerindeki temel özellikleri göz önüne alarak incelemek, bu hareketler içerisinde Türkiye deneyiminin özgün yanlarının olup olmadığını araştırmaktır. Çalışmada düzenli göçmenlere odaklanılmasının nedeni, Güney-Güney glerinin büyük ölçüde düzensiz glerden oluşmasına rağmen son dönemde Türkiye'de sayıları 5 milyona ulaşan yasal

statü sahibi göçmenin bulunmasıdır. Çalışma bu tezatlıktan yola çıkarak Türkiye’deki göçmenlerin “düzenliliği”ni detaylı bir şekilde araştırmayı amaçlamaktadır. Güney ülkelerinde düzenliliğin ne anlama geldiği, bu düzenliliğin göçmenlere ne düzeyde koruma sağladığı, literatürün tanımladığı şekilde tam düzenliliğin Güney ülkelerinde mümkün olup olmadığı araştırmanın cevap aradığı temel sorulardır.

Bu çalışmada “Güney-Güney” göçü için önemli hedef ülkelerinden biri olan Türkiye’de bu alanı düzenlileştirmeye yönelik politika değişikliği olup olmadığının izi sürülecektir. Çalışma sonunda ayrıca Türkiye deneyiminin Güney-Güney göçünü açıklamaya çalışan kavramsal araçlara katkı sunup sunmayacağı da tartışılacaktır.

B. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada metodolojik olarak niteliksel araştırma yöntemlerinden yararlanılmıştır. Niteliksel yöntemlerin kullanılmasının nedeni göç edenlerin göç sürecinde yaşadıkları güçlükler, daha önce göç etmiş olanlarla kurdukları ilişki ağları, emek piyasasındaki konumları gibi konunun niteliksel yönlerini ayrıntılı bir şekilde ele alma olanağı vermesidir (Kümbetoğlu, 2012:61).

Sosyal politika hem uygulama hem politika alanı olan iki boyutlu bir disiplindir. Tezin ikinci ve üçüncü bölümünde göç ile ilgili politika ve bu politikaları uygulayan kurumlar hakkında bilgi verilmişti. Dördüncü bölümde de makro politikaların uygulamadaki yansımalarını anlamak üzere çeşitli aktörlerle görüşmeler yapılmış ve alandan bu konuya ilişkin bilgi toplanmıştır. Göçmenler politikadan ziyade uygulama alanı ile karşı karşıya kaldıkları için, bu aktörler içinde en önemli grubu oluşturmaktadır. Burada özellikle Güney ülkelerinde yürürlükte olan yasalar ya da benimsenen politikalar ile uygulama arasında önemli farklar olduğu bilindiğinden, uygulama ve politika alanını ayrı ayrı değerlendirmek ayrıca önemlidir. Ancak uygulamanın tek başına bir şey göstermediği, politika ile birlikte düşünülmesi gerektiğinin de altı çizilmelidir.

Araştırmada elde edilen nitel veriler yarı yapılandırılmış soru kağıdı ile yapılan görüşmelere dayanmaktadır. Çalışmada Türkiye’deki göçmenlerin düzenlilik sürecindeki deneyimleri ile ilgili ayrıntılı bilgi toplamak için bu sürecin aktörü olan 3

farklı grup ile görüşmeler yapılmıştır. Konuyla ilgili bilgi toplanan ilk grup şüphesiz yasal statü sahibi göçmenlerin kendileridir. Görüşmelerde göçmenlerin çalışma ve oturma izni alma sürecine ilişkin görüşleri, deneyimleri, sürece dair önerileri ve süreçten beklentileri başta olmak üzere genel olarak yasal statü sahibi olma ile ilgili bilgiler toplanmaya çalışılmıştır. Görüşme yapılan göçmenlere ulaşmada kar topu tekniği kullanılmıştır. Bilindiği üzere kartopu tekniğini kullanan araştırmacı herhangi bir yöntem kullanarak birkaç katılımcı seçer ve onlardan araştırmanın kriterlerini karşılayan, araştırmaya katılma konusunda istekli olabilecek diğer kişileri tavsiye etmelerini ister. Bu süreç görüşmelerden alınan yanıtların ilave bilgi içermeyecek hale geldiğinde, başka bir deyişle görüşmelerin doygunluk seviyesine ulaşmasına kadar devam eder (Sarantakos, 2013:179). Çalışma için tamamı İstanbul'da olmak üzere 38 yasal statü sahibi göçmen ile görüşme yapılmıştır.

Görüşme yapılan diğer grup çalışma ve oturma izni başvurularını değerlendiren kamu kurumları olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nde çalışan yetkililerdir. Kamuyu temsil eden çeşitli düzeydeki yetkililerle görüşme yapılmasının nedeni madalyonun diğer yüzünü de görebilmektir. Şüphesiz çalışma ve oturma izni başvurularını değerlendiren merci olarak kamu görevlileri bu konunun önemli aktörlerindendir. Ayrıca bu iki kurum Türkiye'nin göç politikasını ve işgücü piyasasındaki göçmenlerin konumunu belirleme yetkisine sahip olduğundan bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri ile görüşme yapılması bu çalışma için kaçınılmazdır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde görüşme yapılacak yetkililere ulaşmak için dilekçe yazılarak ilgili uzmanlarla görüşme talep edilmiş ve farklı birimlerde çalışan 3 uzman ile görüşülmüştür Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nde ise konunun uzmanı olan yetkililere elektronik posta ile başvurularak görüşme talep edilmiş ve hiyerarşik açıdan farklı pozisyonda bulunan 3 uzman ile görüşme yapılmıştır.

Görüşme yapılan en son grup, göçmenlere çalışma ve oturma izni alma, vatandaşlık elde etme gibi konularda hizmet sunan özel danışmanlık şirketleridir. Çalışma için saha araştırmasına başlamadan önce konuyla ilgili ön bilgi toplamak için ziyaret edilen birkaç danışmanlık şirketinden alınan bilgiler, bu şirketlerin son dönemde sayıca oldukça arttığını, çok sayıda göçmenin yardım aldığı merkezler olduğunu

göstermiştir. Ayrıca son dönemde göçü düzenleyen önemli yasalardan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nda "Yetkili Aracı Kurum"lardan bahsedilmekte, çalışma ve ikamet izni başvurularının bu kurumlar tarafından da yapılabileceğini belirtmektedir. İlgili kanunların yetkili aracı kurumlar ile ilgili yönetmelikleri henüz yürürlüğe girmemiş olsa da bir çeşit "yetkili aracı kurum" olarak değerlendirilebilecek danışmanlık şirketlerinin günümüzde yasal statü sahibi göçmenler için önemli aktörlerden biri olduğu açıktır. Çalışma için 11 danışmanlık şirketinden 12 kişi ile görüşülmüştür. Görüşme yapılan danışmanlık şirketlerinin 9'una internet üzerinden yapılan tarama ile ulaşılmış ve randevu talep edilmiştir. 2 danışmanlık şirketine ise görüşme yapılan şirket yetkililerinin tavsiyeleri üzerine ulaşılmıştır. İnternet üzerinden yapılan tarama sonucu ulaşılan 3 danışmanlık şirketi ise görüşme yapmayı reddetmiştir.

Konuyla ilgili olarak farklı alanlarda göçmenlerle doğrudan ilişki içinde olan 4 uzman ile de görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu uzmanlardan ikisi şirketlerde çalışma izni almakla görevli bir personel, üçüncüsü göçmenlerle ilgilenen bir sivil toplum örgütünde çalışan sosyal hizmet uzmanı ve diğeri de göçmenlere istihdam sağlayan istihdam bürosu yöneticisidir.

1. Yöntemsel Sorunlar ve Etik

Sosyal bilimler alanı içerisindeki tüm konularda olduğu gibi göç konusunda da araştırmacılar önemli yöntemsel sorunlarla karşı karşıyadır. Niteliksel yönetime dayanan göç araştırmalarında karşılaşılan önemli yöntemsel sorunlardan biri soruların oluşturulması ile ilgilidir (Kümbetoğlu, 2012:54-62). Bu konuda oluşabilecek sorunları en aza indirmek amacıyla soru kağıdı oluşturulduktan sonra pilot görüşmeler yapılmış, bu görüşmelere göre soru kağıtları güncellenmiştir. Ayrıca görüşmelerde yarı-yapılandırılmış soru kağıdı kullanıldığından görüşmenin niteliğine göre gerekli durumlarda görüşmecilere soru kağıdında bulunmayan sorular da yöneltilmiştir.

Başka bir sorun görüşme yapılacak örneklem grubun seçilmesi ile ilgilidir. Niteliksel araştırmalarda örneklem grubun oluşturulması, grubun nasıl tanımlandığı ile yakından ilişkilidir (Kümbetoğlu, 2012:63). Bu tez çalışması için göçmenler ile ilgili

örneklem grubunun başlangıçta tamamen düzenli göçmenlerden¹⁵¹ oluşması planlanmıştır. Ancak görüşmeler devam ederken görüşme yaptığımız göçmenlerin ve onların tanıdıklarının deneyimleri bize herhangi bir yasal statüye sahip (oturma izni, öğrenci izni, geçici koruma v.b.) göçmenlerin çalışma izni olmadan işgücü piyasasında yer aldıklarını göstermiş ve örneklem bu grubu da içine alacak şekilde genişletilmiştir. Sonuç olarak bir yasal statüye sahip ancak çalışma izni olmadan işgücü piyasasında olanlar için “yarı-düzenli” göçmen kavramı önerilmiştir.

Göç çalışmaları, niteliği gereği, yöntemsel sorunların yanında bir takım etik sorunları da barındırmaktadır (Erder, 2007:2). Bu çalışmada, alan araştırmasına başlamadan önce Etik Onay Belgesi alınmamıştır. Ancak tüm görüşmeler gönüllülük esasına dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Ses kayıt cihazının kullanıldığı görüşmelerde, görüşmenin başlangıcında, devamında ve bitişinde kısacası görüşmenin tüm aşamalarında katılımcıların rızası alınmış, rızası olmayanlarda kayıt cihazı kullanılmamıştır. Ayrıca kayıt cihazı kullandığımız görüşmecilerin bazıları görüşme sırasında cihazın kapatılmasını istediklerini belirttiklerinde cihaz kapatılmış ve aktardıkları bilgilere tezde yer verilmemiştir. Göçmenlere kartopu tekniği ile ulaşıldığı belirtilmişti. Burada farklı gruplardaki ilk göçmenlere ulaşırken onların güvendiği anahtar kişilerden yardım alınmış dolayısıyla güven ilişkisi kurulmuştur. Ayrıca örneklem grubu yasal statü sahibi göçmenlerden oluştuğu için, bu göçmenler tümüyle düzensiz/kayıtsız olan göçmenlere göre daha güvenceli konumdadır. Ancak yine de hem göçmen görüşmelerinde hem diğer görüşmelerde, görüşmecilerin kimliklerini anonim kılmak için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

2. Araştırma Evreninin Belirlenmesi

Bu çalışmada araştırma evreninin belirlenmesi için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tutulan istatistiklerden yararlanılmıştır. Bu istatistiklere göre 2019 yılında¹⁵² 1.100.826 olan toplam ikamet izni sahibi göçmenlerin 557.014’si yani yarısından fazlası İstanbul’da yaşamaktadır. Aynı şekilde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verilerine göre, 2018 yılında

¹⁵¹ Düzenli göçmen tanımına birinci bölümde yer verilmiştir.

¹⁵² 13.12.2019 tarihi itibarı ile. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç İstatistikleri, İkamet İzinleri, http://www.goc.gov.tr/icerik6/ikamet-izinleri_363_378_4709_icerik (Erişim: 21.12.2019)

Türkiye’de toplam 115.837 çalışma izni sahibi göçmenin 42.759’u yani yaklaşık %37’si İstanbul’da istihdam edilmektedir. Geçici Koruma kapsamındaki Suriyelilerin ikamet ettikleri iller incelendiğinde de İstanbul’un göçmenler tarafından en çok tercih edilen şehir olduğu bir kez daha görülmektedir. 548.865 Geçici Koruma altındaki Suriyeli İstanbul’da ikamet etmekte, bu rakam İstanbul’u Türkiye’deki Suriyelilerin en çok tercih ettiği il yapmaktadır. Dolayısıyla araştırma için seçilen illerden birinin İstanbul olmasının nedeni, onun en fazla sayıda düzenli göçmene ev sahipliği yapmasıdır.

Bu çalışma için araştırma yapılan ikinci il Ankara’dır. Ankara’nın seçilme nedeni ise şehrin idari niteliğidir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin başkenti olması dolayısıyla göç ile ilgili kurumların merkezleri Ankara’da bulunmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu çalışmada çalışma ve oturma izni alma süreci, bu sürece dahil olan çeşitli aktörlerin bakış açılarından araştırılmaya çalışılmıştır. Bu nedenle bu sürecin doğrudan özneleri olan göçmenlerin yanı sıra, tıpkı göçmenler gibi bu süreci yakından bilen çalışma ve oturma izni alma ile ilgili işlemleri yürüten resmi devlet kurumları ile bu konuda göçmenlere danışmanlık hizmeti sağlayan aracı kurumların yetkilileri ile de görüşme yapılmıştır.

Bu tez çalışması için İstanbul ve Ankara’da yürütülen alan araştırması Şubat 2017-Kasım 2019 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Alan araştırmasında toplam 57 görüşme yapılarak 60 kişi ile görüşülmüştür. Görüşmeler en az 30 dakika en fazla 3 saat sürmüştür. 47 görüşmede görüşmecinin rızası alınarak ses kayıt cihazı kullanılmış, diğer görüşmelerde görüşmecilerin istekleri doğrultusunda ses kaydı yapılmamış, görüşme bilgileri not edilmiştir. 38 göçmen görüşmesinden 33’ü Türkçe, 5’i ise göçmenlerin Türkçe düzeyi yeterli olmadığı için İngilizce yapılmıştır. Diğer gruplarla yapılan görüşmelerin tamamı Türk dilindedir. Görüşmelerin dağılımı şu şekildedir:

Tablo 4: Görüşmeler Tablosu (İstanbul ve Ankara)

Görüşülenler	Sayı
Göçmen	38
Kamu Kurumu Yetkilisi	6
Danışmanlık Şirketi Yetkilisi/Sahibi	12
Özel İstihdam Bürosu Yetkilisi	1
Sosyal Hizmet Uzmanı	1
Çalışma İzni Alma Görevlisi	2
TOPLAM	60

Çalışmada göçmenlerin düzenlilik yolları ve Türkiye’de düzenli olma süreci ele alındığı için göçmenlerin yanı sıra konuya farklı açılardan bakabilmek amacıyla konuyla doğrudan ilgili kamu kurumu yetkilileri ve danışmanlık şirketi yetkilileri ile de görüşmeler yapılmıştır. Konuyla ilgili farklı aktörlerden bilgi toplanması Türkiye’de düzenli olma durumunu daha geniş bir bakış açısıyla yaklaşmayı sağlamaktadır.

III. Araştırmaya Ait Bulgular

A. Türkiye’de Yasal Statü Sahibi Göçmenler

1. Göçmenlerin Sosyo-Ekonomik Özellikleri

Alan araştırması kapsamında 38 yasal statü sahibi göçmen ile görüşme yapılmıştır. Çalışmanın amacı göçmenlerin düzenli olma biçimlerini ve bu süreçteki deneyimlerini incelemek olduğundan araştırma için yapılan görüşmeler esas olarak, oturma veya çalışma izni ya da vatandaşlık alarak yasal statü sahibi olmuş ve Kuzey ya da Güney ülkelerinden Türkiye’ye göç etmiş kişiler ile gerçekleştirilmiştir. Göçmenlerin 10’u Kuzey¹⁵³, 28’i Güney¹⁵⁴ ülkelerinden gelen göçmenlerdir.

Görüşme yapılan göçmenlerin 22’i kadın 16’sı erkektir. Yaş aralıkları 22 ile 75 arasında değişmektedir. Bu yaş aralığı içerisinde en fazla görüşme yapılan göçmen grubunun 26-45 yaş aralığındaki grup olduğu belirtilmelidir. 38 göçmenin 22’si 26-45

¹⁵³ Fransa, İngiltere, Amerika, İtalya ve Çek Cumhuriyeti

¹⁵⁴ Rusya, Tataristan (Rusya), Moldova, Romanya, Belarus, Azerbaycan, Özbekistan, Kırgızistan, Suriye, Lübnan, Mısır, Afganistan, Hindistan

yaş aralığındadır. Göçmenlerin 36'sı çalışma çağı olarak tarif edilen 15-64 yaş aralığındadır. Görüşmecilerin medeni durumları incelendiğinde yarıdan fazlasının evli olduğu görülmektedir. Evli olan 22 göçmenden 10'u T.C. vatandaşı erkek ya da kadınlarla evli iken 12 göçmen T.C. vatandaşı olmayan, büyük oranda göçmenin göç ettiği ülkeden biri ile evlidir. Bekar göçmenler dışında evli, boşanmış ya da eşi vefat etmiş göçmenlerin neredeyse tamamı çocuk sahibidir. Evli olan göçmenlerin çoğunluğu ailesi ile kalırken, evli olmayanların çoğunluğu Türkiye'de yalnız yaşamaktadır.

Göçmenlerin Türkçe bilgisi büyük oranda iyidir. Özellikle Türki Cumhuriyetlerden gelen göçmenler Türkçe dersi almadan, çalıştıkları yerlerde, kendi kendilerine Türkçe öğrenmişlerdir. Ancak uzun yıllar Türkiye'de yaşamalarına ve çalışmalarına rağmen çok zayıf Türkçe bilgisine sahip olan göçmenlerle de görüşme yapılmıştır. Türkçesi zayıf ya da çok zayıf olarak nitelendirilebilecek olan göçmenlerin neredeyse tamamı Kuzey ülkelerinden gelen ve burada İngiliz dilini kullanarak çalışan kişilerdir. Bu kişiler çalışma ve günlük hayatlarını İngilizce ile sürdürebildiklerinden Türkçe öğrenme ihtiyacı içine girmemişlerdir. Özbek'in (2010: 163) Türkiye'den Almanya'ya ulus-aşırı göçü incelediği çalışması, Türkiye'deki Alman şirketlerinin üst düzey temsilcilerinin dil öğrenme çabası içine girmediklerini göstermektedir. Özbek bunun nedenini, bu araştırmada çıkan sonuca benzer şekilde, bu kişilerin İngilizceyi kullanarak rahatça Türkiye'de yaşamlarını sürdürmeleri olarak açıklamaktadır.

Görüşülen göçmenlerin eğitim durumu incelendiğinde büyük çoğunluğunun yüksek düzeyde eğitime sahip olduğu görülmektedir. Göçmenlerin 2'si doktora, 5'i yüksek lisans, 18'i üniversite, 3'ü yüksekokul, 3'ü lise¹⁵⁵ ve 5'i ortaokul mezunudur. Ayrıca bir üniversite ve bir yüksek lisans öğrencisi ile de görüşme yapılmıştır. Bu öğrenciler eğitimlerini Türkiye'de sürdürmektedir. Göçmenlerin mesleklerini incelediğimizde büyük oranda üniversitede öğretim üyeliği, öğretmenlik, avukatlık, hemşirelik, tenis hocalığı gibi profesyonel mesleklere sahip göçmenlerin varlığını görüyoruz. Bunun yanı sıra kendi ülkesinde hiç çalışmamış ev hanımları ya da eğitim hayatının hemen ardından Türkiye'ye gelip meslek hayatına burada başlayan kişilerle de görüşülmüştür. Görüşülen göçmenlerin büyük çoğunluğu Türkiye'de de işgücü

¹⁵⁵ Görüşme yapılan 3 lise mezunu göçmenden birinin eğitim durumu üniversite terktir.

piyasasında yer almaktadır. Göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumları sonraki başlıklarda ele alınmıştır.

2. Göç Etme Nedenleri ve Geleceğe Dair Planları

Göçmenlerin Türkiye'yi seçme nedenleri çeşitlidir. Görüşme yaptığımız yasal statü sahibi göçmenler Türkiye'ye çalışma, eğitim, evlilik, kişisel tercih, ailevi nedenler ve savaş nedeniyle göç etmişlerdir. Burada belirtilen nedenler göçmenlerin Türkiye'ye ilk göç etme nedenleridir. Türkiye'de kaldıkları süre boyunca göçmenlerin çoğunun yasal statüsü değişiklik göstermiştir.

Alan araştırmasında Türkiye'ye göç etme nedenleri arasında çalışma amaçlı göç en çok karşılaştığımız göç etme nedenidir. Görüşme yapılan 38 göçmenden 10'u çalışma amacıyla Türkiye gelmiştir. Çalışma amacıyla Türkiye'ye gelen göçmenlerin başında ev ve bakım hizmetlerinde çalışmak üzere Türkiye'ye gelen Güney göçmenleri yer almaktadır. Bunun yanı sıra iş teklifi aldığı için Türkiye'ye gelen 2 Kuzey göçmeni ve Türkiye'ye iş kurmak için gelen iki Güney göçmeni de vardır. Çalışma amacıyla Türkiye'ye gelen göçmenlerin yasal statüsü çoğunlukla *-Kuzey göçmenleri hariç-* yarı-düzenlidir. Alan araştırmasında *-bu konuda yapılan diğer araştırmalara paralel şekilde-* Türkiye'ye çalışma amacıyla gelen göçmenlerin büyük oranda Güney ülkelerinden geldiği bulgusuna ulaşılmıştır.

Güney ülkelerinden çalışma amacıyla gelen göçmenler büyük ölçüde bir süre sonra geri dönmek istediklerini belirtmişlerdir. Dolayısıyla bu göç, büyük oranda geçici bir göçtür. Buna karşın az sayıda da olsa Türkiye'ye yerleşmek isteyen Güney göçmenleri de vardır. Kuzey ülkelerinden çalışma amacıyla Türkiye'ye gelen iki göçmenden biri emekli olmuştur ve her ne kadar Türkiye'de bir eve sahip olsa da, yılın tamamını Türkiye'de geçirmediğini, sürekli seyahat halinde olduğunu belirtmiştir. Diğeri ise kısa zaman öncesine kadar Türkiye'de yaşamayı planladığını ancak son dönemde Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi durum nedeniyle bu konudaki fikrinin değişmeye başladığını belirtmiştir.

Türkiye'ye yönelik göçün ikinci önemli nedeni evliliktir. Türk vatandaşı kadın ya da erkekle evlendiği için Türkiye'ye yerleşen 8 göçmenden 3'ü Kuzey 5'i Güney

lkelerinden gelen göçmenlerdir. Güney ülkelerinden evlilik nedeniyle göç eden kişilerin tamamı kadındır ve 3 evlilik üzerinden T.C. vatandaşı olmuştur. Evlilik nedeniyle Trkiyeye göç eden Kuzey göçmenlerinin ise 2si erkek 1i kadındır. Dolayısıyla evliliğin çoğunlukla kadınlar tarafından kullanılan bir yöntem olduğu belirtilebilir. Balkır ve Kaiserin (2015:225) Trkiyede yaşayan Avrupa Birliği (AB) vatandaşları üzerine yaptıkları çalışma da, eşi Türk vatandaşı olan AB vatandaşlarının %95ini kadınların oluşturduğunu göstermektedir. Evlilik amacıyla Trkiyeye göç edenlerin büyük bir bölümü bundan sonraki hayatlarını Trkiyede geçirmeyi planlamaktadır.

Trkiyeye eğitim amacıyla gç, göç etme nedenleri arasında dikkat çeken bir diğer nedendir. Alan araştırması sırasında eğitim nedeniyle Trkiyeye göç eden 6 göçmen ile görüşülmüştür. Büyük oranda yüksek ğretim için Trkiyeye gelen göçmenlerin köken lkeleri; Moldova, Belarus, Azerbaycan, Kırğızistan ve Mısırdır. Başka bir ifadeyle bu kişilerin tamamı Güney ülkelerinden gelen göçmenlerdir. Eğitim amacıyla gelen göçmenlerin 5i Trkiyede çalışmakta, 1 göçmen ise görüşme yaptığımız sırada iş aramaktaydı. Ayrıca göçmenlerin biri hariç, hepsi işgücü piyasasında çalışma izni ile yer almaktadır. Dolayısıyla eğitim amacıyla Trkiyeye göç edenler büyük oranda düzenli göçmenlerdir. Eğitim hayatlarından sonra Trkiyede kalmaya devam ettikleri sürede de düzenliliklerini sürdürmektedirler. Bu göçmenler arasında 2 kişi Türk vatandaşlarıyla evlilik yapmıştır. Aynı zamanda Türk kökenli bir göçmen de, düzenli oturum üzerinden T.C. vatandaşı olmuş ve burada küçük ölçekli bir işletme kurmuştur. Alan araştırmasında eğitim amacıyla Trkiyeye gelen göçmenlerin, eğitimlerini tamamlamalarının ardından bir süre daha Trkiyede kalmaya devam ettiği görülmektedir. Göçmenlerin birçoğu gelecekte Trkiyede yaşamak konusunda kesin bir fikre sahip değillerdir ancak bu göçmenlerin eğitim hayatlarının ardından Trkiyede yaşamaya devam etmeleri, Trkiyeye yönelik eğitim amaçlı gn kalıcı ge dönüşme ihtimalinin yüksek olduğunu göstermektedir. Bu konuyla ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan G Raporu da, eğitimin ev sahibi ülkede uzun dönemli ikametinin ilk basamağını oluşturduğunu ve uluslararası ğrencilerin Trkiyenin nitelikli işgücü ihtiyacını karşılayabilecek bir grup olduğunu vurgulamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 39,43).

Türkiye'ye göç etme nedenlerinden bir diğeri göçmenlerin çeşitli nedenlerle Türkiye'de yaşamayı tercih etmenlerdir. Bu kişiler çoğunlukla daha önce Türkiye'yi (İstanbul'u) görüp beğendikleri için Türkiye'de yaşamının yollarını aramışlardır. Bir kişi ise internet üzerinden farklı ülkelerde iş aradığını ve Türkiye'den bir teklif gelmesinin ardından Türkiye'ye göç ettiğini belirtmiştir. Kişisel tercihleri sonucu Türkiye'ye gelen 4 göçmen ile görüşme yapılmıştır; bu kişilerin tamamı Kuzey ülkelerinden gelmektedir. Tıpkı eğitim amacıyla Türkiye'ye gelenler gibi, bu grubun da tamamı düzenli göçmenlerdir. Bu göçmenlerin 3'ü çalışma izni ile işgücü piyasasında yer almaktadır. 1'i ise evlilik üzerinden vatandaş olmuştur. Kendi tercihleri sonucu Türkiye'ye gelen göçmenlerin yaşamlarına Türkiye'de devam etmek istediklerini belirtmişlerdir.

Yapılan alan araştırmasında karşılaşılan diğeri göç nedenleri savaş ve ailevi nedenlerdir. Savaş nedeniyle göç eden kişiler tahmin edileceği üzere Suriye'den gelmektedir. Görüşme yapılan 6 Suriyeli göçmenden 5'i savaş nedeniyle, diğeri savaş başlamadan önce iş kurmak için Türkiye'ye göç etmiştir. İş kurma amacıyla Suriye savaşı öncesi Türkiye'ye göç eden kişi savaş sonrasında geçici koruma statüsü ile Türkiye'de kalmaya devam etmektedir. Suriyeli göçmenlerden biri savaş bitince geri dönmeyi, diğerleri Türkiye'ye yerleşmeyi planlamaktadır. Görüşme yapılan Suriyeli göçmenlerden biri T.C. vatandaşı olmuştur. İkisinin vatandaşlık başvuru süreci devam etmektedir.

Ailevi nedenlerle göç edenlerden 2'si, ailesi Türkiye'ye geldiği için göç etmiş genç göçmenlerdir. Bu kişiler yaşamlarına Türkiye'de devam edeceklerini ifade etmişlerdir. Diğer ikisi ise eşleri iş nedeniyle Türkiye'ye geldiği için onlarla birlikte Türkiye'ye göç etmiştir. Bu göçmenlerden biri eşinin şirket tarafından başka bir yere gönderilmesi halinde Türkiye'den ayrılacaklarını belirtmiştir. Diğer göçmen ise sürekli seyahat ettiğini belirtse de, Türkiye'de ev sahibi olduğu için yılın büyük bir kısmını Türkiye'de geçirdiğini ifade etmiştir.

Özetlemek gerekirse, yasal statü sahibi göçmenlerin Türkiye'ye göç etme nedenleri çeşitlenmektedir. Türkiye'ye yönelik göçün nedenlerini Kuzey ve Güney göçmenleri açısından ele aldığımızda, bazı nedenlerin her iki grup için de ortak olduğu,

diğerlerinin ise sadece Kuzey ya da sadece Güney göçmenlerini kapsadığı görülmektedir. Örneğin Türkiye'ye yönelik eğitim amaçlı göç tamamen Güneyden gelen göçmenlerden oluşmaktadır. Kişisel tercihleri sonucu Türkiye'ye gelenler ise Kuzey göçmenleridir. Bunun dışında çalışma ve evlilik nedenli göçlerde her iki grup ülke vatandaşı da bulunmaktadır. Elde edilen başka bir bulgu yasal statü sahibi göçmenlerin göçünün geçici göçten ziyade kalıcı göç eğilimi taşımasıdır.

3. Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları/Çalışma Koşulları

Yukarıda birçok kez belirtildiği gibi bu tezin amacı göçmenlerin düzenlilik yollarını ve düzenlilik sürecini incelemektir. Bu nedenle bu tez doğrudan Türkiye'de yasal statü sahibi göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumları ve çalışma koşullarını araştırmayı amaçlamamıştır. Ancak her türlü göç, başlangıçtaki nedeni ne olursa olsun, büyük oranda, emek göçüne dönüştüğünden bu araştırma için görüşülen göçmenlerin büyük bir kısmı da farklı statülerde işgücü piyasasında yer almaktadır. Düzenli göçmenlerin çalışma hayatında düzenliliği nasıl pratik ettiklerini gözlemlemek için görüşmelerde, göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumları ile ilgili bilgi toplanmıştır.

Bu konuyla ilgili vurgulanması gereken ilk husus yasal statü sahibi göçmenlerin Türkiye'de yaptıkları işlerde büyük bir çeşitlilik olduğudur. Kamu ve özel üniversitelerde doktor öğretim üyeliği ve okutmanlık, İngilizce öğretmenliği, fotoğrafçılık, tenis eğitmenliği, satış/pazarlama, ofis elemanlığı, ev içi hizmetler ve bakım hizmetleri görüşme yaptığımız göçmenlerin Türkiye'de yaptıkları işlerden bazılarıdır. Ayrıca daha önce uzun yıllar yabancı bir firma adına Türkiye'de çalışmış ve emekli olduktan sonra Türkiye'de kalmaya karar vermiş emekli bir göçmenle ve Türkiye'de şirket kurmuş üç göçmenle de görüşülmüştür. Bunun yanı sıra görüşme yaptığımız sırada çalışma izni ile çalıştığı işinden ayrılmış ve iş arayan bir göçmen ve işgücü piyasasında yer almayan 4 göçmen ile de görüşme yapılmıştır. Ücretli bir işte çalışmayan göçmenlerin hepsi kadındır. Görüldüğü gibi Türkiye'de göçmenler sanattan spora, profesyonel işlerden daha az vasıf gerektiren işlere kadar birbirinden farklı sektörlerde, alanlarda ve mesleklerde çalışmaktadırlar. Görüşme yapılan göçmenlerin tamamının hizmet sektöründe çalıştığı belirtilmelidir.

Göçmenlerin çalışma koşullarına yer vermeden önce belirtilmesi gereken bir konu çalışma izni sahibi göçmenlerden hiçbirinin sendika üyesi olmamasıdır. Çalışanlar arasında örgütlülük oranının¹⁵⁶ %13,86 olduğu Türkiye’de göçmenlerin herhangi bir sendikaya üye olmaması şüphesiz şaşırtıcı değildir. Göçmen-sendika ilişkisi üzerine yapılan araştırmalar da sendikaların göçmenleri örgütlemek üzere herhangi bir politikasının olmadığını ortaya koymuştur (Gökbayrak ve Erdoğan, 2010; Cengiz, 2013; Danış, 2016a).

İşgücü piyasasında yer alan göçmenlerin çalışma koşullarını değerlendirirken Kuzey ülkelerinden gelen göçmenler ile Güney ülkelerinden gelen göçmenlerin deneyimlerini ayrı ayrı ele almak gerekmektedir. Ayrı ayrı yapılacak bu değerlendirme bize yasal statü sahibi göçmenler açısından Kuzey-Güney göçü ile Güney-Güney göçünün işgücü piyasasındaki durumlarını karşılaştırma imkanı sunacaktır.

a. Kuzey-Kuzey Göçmenleri

Görüşme yaptığımız Kuzey göçmenlerinin büyük bir kısmı eğitim sektöründe çalışmaktadır. Eğitim sektöründeki bu yoğunlaşma görüşmecilere kartopu tekniği ile ulaşılmasından kaynaklanmaktadır. Devlet ve özel üniversiteler ile özel okullarda çalışan göçmenler büyük oranda yabancı dil öğretmenliği yapmaktadır. Görüşme yapılan 10 Kuzey göçmeninden 5’i eğitim sektöründe yer almaktadır. Bunun yanı sıra serbest meslek sahibi olan, uzun süre üst düzey yöneticilik yaptıktan sonra emekli olan ve tenis eğitmenliği, fotoğrafçılık yapan göçmenlerle de görüşülmüştür.

Kuzey göçmenlerinin iş bulma yollarını incelediğimizde büyük ölçüde formel kanallar karşımıza çıkmaktadır. Göçmenlerin çoğu özgeçmişlerini çalışmak istedikleri kurumlara göndererek iş aramaya başlamışlardır. Bazıları iş aramaya kendi ülkesinden başlamış ve iş bulduktan sonra Türkiye’ye gelmişlerdir. Kuzey göçmenlerinin büyük kısmı standart çalışma saatlerine (haftalık 25-40 saat) sahiptir. Ancak bir göçmen kendi isteği ile dönemsel olarak haftada 78 saate kadar çalıştığını belirtmiştir.

¹⁵⁶ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Ocak 2019 verilerine göre.
<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3391/2019-ocak.pdf> (Erişim: 29.04.2018)

Görüşme yaptığımız Kuzey göçmenleri büyük oranda çalışma izni ile işgücü piyasasında yer almaktadır. Buna rağmen hemen hemen hepsi belirli bir süre çalışma izni almadan da istihdam edildiğini belirtmiştir. Özellikle çalışma izni prosedürünün uzun olması dolayısıyla, izne başvurulmuş olsa dahi, izin çıkmadan işbaşı yapma Güney göçmenlerinde olduğu kadar Kuzey göçmenleri arasında da yaygındır.

Ocakta gibi 2010'da [işe başladım]. Ama ben sonra resmi olarak bana Martta başladılar. O zaman bana para vermiyorlar.. ...bekliyorum ama inanıyorum... ...Ben gerçekten siyah market nasıl diyoruz black market [enformel sektör], black work [enformel iş] gibi çalıştık ama bekliyordular gerçekten. Sonra tamamlandıktan sonra geri aylar için para verdiler (Göçmen Görüşmesi, Çek Cumhuriyeti, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 4).

XX'de [çalışma izni] alınmadı hayır. Vardı, başvurdular ama 6 ay içinde çıkmadı. Sonra XX lisesinde her şeyi aldılar. Ama ilk çalıştığım yerde alamadılar (Göçmen Görüşmesi, İtalya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 28).

[Üst düzey yöneticiler çalışma izni başvurusu sonuçlanmadan]bazen çalışıyorlar, çalışma iznini beklemiyor. Çünkü sen genel müdür getirmişsin yurtdışından (Uzman Görüşmesi, Çalışma İzni Almakla Görevli Uzman, Görüşme No: 5).

Yukarıdaki alıntılardan görüldüğü gibi göçmenler çalışma izni “gelmeden” işe başlatılmışlardır. Üçüncü bölümde anlatıldığı üzere bir “yabancı” Türkiye’de çalışma iznine başvurduğu zaman değil, başvurusu olumlu sonuçlandığı zaman çalışmaya başlayabilir. Ancak bu kural Türkiye’de sıklıkla ihlal edilmektedir. Üstelik bu kuralı ihlal edenler sadece küçük ve orta ölçekli işletmeler değildir. Son derece kurumsal ve tanınan yerler, bazen yüksek pozisyonlar için çalışma izni olmadan göçmenleri istihdam etmektedir. Dolayısıyla birinci bölümde yer verilen “yarı-düzenlilik” belirli bir süre için de olsa görüşme yaptığımız Kuzey göçmenleri tarafından da deneyimlenmiştir. Bununla birlikte Kuzey ülkelerinden gelen göçmenlerin işgücü piyasasındaki deneyimleri sadece belirli bir süre -çalışma izni çıkana kadar- yarı-düzenli olarak çalışmak değildir. Bu çalışma için yapılan görüşmelerde böyle bir durumla karşılaşılmamış olsa da, Pusch’un (2013:133,134) çalışması Almanya’dan Türkiye’ye göç eden pek çok yüksek vasıflı göçmenin işgücü piyasasında kayıt dışı olarak yer aldığını ortaya koymaktadır.

Görüşme yaptığımız Kuzey göçmenlerin birçoğu daha önce farklı Kuzey ve Güney ülkelerinde yaşamış ve çalışmıştır. Sahip oldukları vasıflar dolayısıyla farklı ülkelerde kolaylıkla iş bulabilecek kalifikasyondadırlar. Bunda en önemli etken dil

becerileridir. Göçmenler yüksek eğitim düzeyine sahiptir ve hepsi anadilleri dışında en az bir yabancı dil daha bilmektedir.

Alan araştırması sırasında Kuzey ülkelerinden gelen göçmenler ile yapılan görüşmeler ve onların çalıştıkları iş alanları göz önüne alındığında, Kuzey göçmenlerinin düzenli ya da yarı-düzenli olarak işgücü piyasasının vasıf gerektiren yüksek nitelikli işlerinde başka bir ifade ile *ikili işgücü piyasası* teorisinin birincil piyasa olarak adlandırdığı işlerde çalıştıklarını ifade etmek mümkündür. Burada Kuzey göçmenlerinin sahip oldukları çalışma izinlerinin sürekli yenilenmesi gereken belirli süreli izinler olması dolayısıyla göçmenlerin tam bir güvence içinde olmadıklarının da altı çizilmelidir. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi Kuzey göçmenlerinin sahip oldukları vasıflar Türkiye’de ya da dünyanın herhangi bir yerinde onların iş bulmalarını kolaylaştırdığı için bu kişilerin birincil ve ikincil piyasalardan ziyade küresel işgücü piyasasına dahil oldukları da söylenebilir.

b. Güney-Güney Göçmenleri

İşgücü piyasasında yer alan Güney göçmenlerinin çalışma koşullarını değerlendirirken ev içi ve bakım hizmetlerinde çalışanlar ile diğer sektörlerde çalışan göçmenleri ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Bir sonraki başlıkta aktarılacağı üzere bu iki temel alan, çalışma izni alma sürecinde farklılaştığı gibi çalışma koşulları açısından da farklılaşmaktadır.

Ev içi Hizmetler ve Bakım Hizmetleri Sektörü

Üçüncü bölümde de değinildiği gibi ev içi hizmetler ve bakım hizmetleri Türkiye’de işgücü piyasasında en fazla çalışma izninin verildiği ikinci alandır. Bunun nedenlerine yine üçüncü bölümde yer verilmişti. Niteliği gereği ev içi alanın kapalı ve gözlerden uzak olması bu alanda çalışan kişilerin uzun çalışma saatleriyle karşı karşıya kalmasını daha olası kılmaktadır. Bu araştırmada ev içi hizmetler ve bakım alanında çalışan 6 göçmen ile görüşme yapılmıştır. Görüşme yaptığımız ev içi ve bakım hizmetlerinde çalışan göçmenlerin hepsi Özbekistan uyrukludur. Bu göçmenlerden 1’i çalışma izni, 5’i oturma izni ile Türkiye’de bulunmaktadır. Dolayısıyla görüşme yaptığımız ev içi ve bakım hizmetlerinde çalışan göçmenlerin büyük kısmı yasal statü

olarak “yarı-düzenli”dir. Hem bu çalışma için yapılan araştırma hem de Türkiye’de çalışan göçmenler üzerine yapılan diğer araştırmalar ev içi hizmetler ve bakım hizmetleri alanında neredeyse tamamen Güney ülkelerinden gelen göçmenlerin çalıştığını göstermektedir (Kaşka, 2007; Kaşka, 2009; Akalın, 2010; Toksöz ve Ünlütürk Ulutaş, 2011).

Ev hizmetlerinde çalışan göçmenlerin tamamı Türkiye’yi bir akrabası ya da tanıdığı olduğu için tercih etmiştir ve iş bulmak için de bu ilişkilerden yararlanmıştır. Görüşme yapılan göçmenlerin bazıları bizzat kendi yakın akrabalarını Türkiye’ye çalışmaları için davet ettiklerini belirtmişlerdir. Bu durum Güney göçmenlerinin Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de iş bulmaları konusunda *İlişkiler Ağı Teorisinin* açıklayıcılığını göstermektedir. Tanıdıklar ya da tanıdıkların bildiği şirketler aracılığı ile ev hizmetlerinde iş bulan göçmenler, iş bulmaları karşılığında bu şirketlere kendilerinin ya da işverenlerin bir miktar ödeme yaptığını da belirtmişlerdir. Görüşme yapılan bir göçmen bu durumu şu şekilde açıklamıştır:

Bizim burada bir ablamız vardı, o burada çalışıyordu. Tanıdık şirketleri vardı. Şirketler bize iş buluyordu. Şirketler işe gönderiyor bizi. [İş buldukları için şirketlere ödeme] evet yapıyorduk. 1 aylık maaşımızın yarısını alıyordu. Bir defa alıyordu sonra almıyordu (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No:36).

Ancak göçmenlerin onlara iş bulmalarında aracılık eden şirketlere ilişkin deneyimleri genellikle olumsuzdur. Aşağıdaki alıntıda görüştüğümüz bir göçmenin bu duruma ilişkin görüşleri yer almaktadır:

...Türkiye’de şirketler çok kötü. Daha hiç iyi bir şirkete rastlamadım. Şirketten iş arıyorsun onlar seni bilerek kötü, problemli evlere gönderiyorlar. Şirketler problemli evlere gönderiyorlar, işe yerleştirdim diye para alıyorlar sonra sen orada çıkıyorsun bir ay ya da birkaç ay çalışıp seni başka eve gönderiyorlar oradan da para alıyorlar. Ama yeni yer de problemli. [Şirket çalışanı] erkekler taciz ediyor, kadın çalışanlar seninle kötü şekilde konuşuyor. Oturma izni parasını çok fazla söylüyor. Ben burada teyzeme iş ararken mahvoldum. Şirketlerin hiç biri düzgün bir yere göndermedi... ...Burada en iyi iş bulma bir tanıdık aracılığı ile. Mesela beni görüyor iyi çalışıyorum bir arkadaşın tanıdığın var mı diye soruyor. Ben de teyzem var diyorum öyle iş buluyoruz. İş bulmak için tanıdık lazım. O şekilde güvenli. Şirketler güvenli değil (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No:21).

Türkiye’de ev içi hizmetler ve bakım hizmetlerinde özellikle düzensiz olarak çalışan göçmenler üzerine çok sayıda araştırma yapılmıştır (Kaşka, 2007; Kaşka, 2009; Akalın, 2010; Ünlütürk Ulutaş, 2010; Toksöz ve Ünlütürk Ulutaş, 2011). Bu araştırmalar göçmenlerin bu sektörde yoğun bir çalışma temposu ile uzun saatler çalıştıklarını ortaya çıkarmıştır. Bu araştırmada görüşmecilerden alınan bilgiler de benzer niteliktedir. Bu sonuç bize çalışma izni ya da oturma izni sahipliğinin ev içi hizmetler ve bakım sektöründe çalışma koşulları üzerinde olumlu bir etki yaratmadığını göstermektedir. Göçmenler çalışma koşullarını şu şekilde tarif etmektedir:

Ben yatılı çalıştığım için bir günde 15 saat falan oluyor. Çocuk uyanmadan önce uyanıyorum. O uyuduktan sonra mutfakta işlerimi bitiriyorum uyuyorum... Önceden [ev işi] yoktu, şimdi her şeyi yaptırmaya çalışıyor, çok zor. Hem çocuk hem ev işi, temizlik, yemek. 3 kişinin işini bir kişiye yaptırmaya çalışıyor herkes, bizim için daha zor. Yapmazsan diyor ki çıkabilirsin. Bu durumda nasıl çıkacaksın çalışma izni yapacak insan bulmak zor, biraz sıkıntılı (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Düzenli, Kadın, Görüşme No:30).

...Çocuk bakıcısı olarak giriyoruz ama her işi yapıyoruz. Temizlik, ütü, bulaşık, çamaşır. Gün boyu ayaktayım. Gece 12’den önce yatamıyorum çünkü çocuğu uyut, mutfakı topla, etrafı topla ancak gece 11’de işim bitiyor. Gece de kalkıyorum çocuk için. Sonra sabah çocuk erken kalktığı için ben de kalkıyorum. Doğru düzgün dinlenemiyorum (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 21).

Yukarıdaki alıntılardan anlaşılacağı üzere ev hizmetlerinde çalışan oturma ve/veya çalışma izni sahibi göçmenler yoğun çalışma temposu içinde uzun saatler çalışmaktadırlar. Buna karşın görüştüğümüz göçmenlerin hiçbiri maaşlarını alma konusunda bir sıkıntı yaşamamıştır. Ancak bazı göçmenler tanıdıklarının ya da akrabalarının bu sektörde çalıştıkları halde paralarını alamadıklarına şahit olduklarını belirtmişlerdir. Görüşme yapılan dönemde döviz kurunun aniden yükselmesi neticesinde işverenlerin, göçmenlerin ücretlerini Amerikan Doları yerine Türk Lirası ile ödemeye başlaması bir sorun oluşturmuştur¹⁵⁷. Bu sektörde çalışan göçmenlerin hepsi kazandıkları paranın büyük kısmını ailesine gönderdiğinden Türk Lirası ile çalışmak onlar için cazip değildir. Ayrıca göçmenler Türkiye’de kendi ülkelerinde daha fazla para kazandıklarını belirtmişlerdir.

¹⁵⁷ Görüşmelerin yapıldığı 2018 yılı Ağustos ayında ABD doları ortalama satış fiyatı 5,8222 TL’dir.

Ev içi/bakım hizmetlerinde çalışan oturma ya da çalışma izni sahibi göçmenler uzun çalışma saatlerine ve yoğun bir iş temposuna maruz kalsa da onlar için sahip oldukları düzenliliği korumak çok önemlidir. Sahip oldukları düzenlilik onların çalışma koşullarını düzensiz göçmenlere göre çok iyileştirmese de, kuşkusuz önemli avantajları barındırmaktadır. Görüştüğümüz bir göçmen düzensiz olma kaygısını şu şekilde dile getirmiştir:

[Oturma izni almak için] şimdi daha fazla evrak istiyorlar. Şimdi üst üste çok oturma izni aldığım için artık vermiyorlarmış. Bir sürü kişi oturma iznine ret almış hep kaçak duruma düşmüşler. Ben de söyledim artık çalışma izni almanız gerek diye patron da oturma iznin bitince bakarız dedi. Tekrar isteyeceğim çünkü kaçak kalmak istemiyorum. Çok kötü bir şey (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 22).

Yukarıdaki alıntıdan anlaşılabacağı üzere göçmenler Türkiye’de düzenli olarak kalmak istemektedir. Oturma izni ile çalışan göçmenler işverenlerinden çalışma izni talep etmişler ancak bu istekleri çalışma izninin daha pahalı bir süreç olması dolayısıyla reddedilmiştir. Çalışma izni sahibi iki göçmenden biri çalışma izni alındıktan sonra ücretinin düştüğünü belirtirken diğeri ücretinde herhangi bir değişiklik olmadığını ifade etmiştir. Bu konuyla ilgili danışmanlık şirketlerinden aldığımız bilgi de iki türlü uygulamanın¹⁵⁸ da var olduğuna işaret etmektedir.

Aslında patron işe girerken çalışma izni yapmak zorunda. Bu sizin kanunlarınızda var. Ama biz isteyince sanki sadece bizim için yapıyor gibi davranıyorlar. Çalışma izni yapınca maaşı azaltıyorlar, oraya ödedikleri parayı bizden alıyorlar. Mesela teyzem çalışma izni aldı maaşı 900 dolardı 700’e indirdiler. Tabi doların yükselmesi de etkiledi, onun da etkisi vardır (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 21).

Maaşımı azalttılar çalışma izni yapınca. Çünkü çalışma izni yapıyoruz sana SSK ödüyoruz artık 1000 dolar değil 700 dolar verebiliriz. Öyle kestiler, azalttılar (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 30).

Yukarıda da görüldüğü gibi Türkiye’de yasal statü sahibi olmak çalışma koşulları üzerinde herhangi iyileştirici bir etkiye bulunmamaktadır. Hatta bazı örneklerde çalışma izni için yapılan harcamalar göçmenin maaşından kesilmekte, onlara daha az ödeme yapılmaktadır. Ancak buna rağmen göçmenler Türkiye’de yasal olarak

¹⁵⁸ Çalışma izni masraflarının işçinin ve işverenin ödediği iki türlü uygulama.

kalmayı tercih etmekte özellikle çalışma izni konusunda ısrarcı olmaktadırlar. Ancak ilerleyen başlıklarda değinileceği gibi Türkiye’de çalışma izni tamamen işverenin inisiyatifinde olduğundan çoğu zaman işverenler çalışma izni almaktan kaçınmaktadır.

Kısacası, düzenli yada yarı-düzenli olarak ev içi ve bakım hizmetlerinde çalışan Güney göçmenlerinin yerli işgücünün yapmak istemediği ve yüksek vasıf gerektirmeyen işlerde yani *ikili işgücü piyasası* teorisinin ikincil piyasasında yer alan işlerde çalıştığı görülmektedir.

Diğer Sektörler

Güney ülkelerinden Türkiye’ye gelen göçmenler ev içi ve bakım hizmetleri dışında, birçok farklı sektörde çalışmaktadır. Bu araştırmada da öğretim üyeliği, satış/pazarlama, tercüman, restoran müdürü, mağaza sorumlusu, ofis elemanı gibi farklı işlerde çalışan Güney göçmenleriyle görüşme yapılmıştır. Güney göçmenleri arasında ayrıca küçük ölçekli üç şirket sahibi ile de görüşülmüştür. Görüşme yapılan göçmenlerin 6’sı çalışma izni ile işgücü piyasasında yer almaktadır. Ancak göçmenler bazı dönemler çalışma izni olmadan başka bir deyişle “yarı-düzenli” olarak da işgücü piyasasında yer almıştır. Ayrıca 2 göçmen de çalışma izni olmadan sadece oturma izni ile, bir göçmen geçici koruma ile bir göçmen de öğrenci izni ile çalışmaktadır. Bunlara ek olarak çeşitli yollarla Türk vatandaşı olmuş dolayısıyla işgücü piyasasına vatandaş olarak giren göçmenlerle de görüşülmüştür.

Güney ülkelerinden gelen göçmenlerin iş bulma kanalları Kuzey ülkelerinden gelen göçmenlere göre daha çeşitlidir. Güney göçmenlerinin bir kısmı tanıdık aracılığı ile, kısmı da internet üzerinden ilgili firmalara iş başvurusu yaparak iş bulmuştur. Dolayısıyla Güney ülkelerinden gelen göçmenler iş bulmak için hem formel hem enformel kanallardan yararlanmaktadır. Göçmenlerin çalışma saati haftalık 40 ila 60 saat arasında değişmektedir. Görüldüğü gibi ev içi ve bakım hizmetleri dışındaki işlerde çalışan göçmenlerin çalışma saatleri daha makul düzeydedir.

Kuzey ülkelerinden gelen göçmenler ve ev hizmetlerinde çalışan Güney göçmenlerinin deneyimlediği yarı-düzenlilik, ev hizmetleri dışında çalışan Güney göçmenleri arasında da sıkça karşılaşılan bir durumdur. Alan araştırmasında Güney

göçmenleri arasında da oturma izni ile çalışan ya da çalışma izni başvurusu yapılmış ancak henüz sonuçlanmamış olan göçmenlerle görüşülmüştür.

Diğer sektörlerde çalışan göçmenleri bakım hizmetlerinde çalışan göçmenlerden başka bir farkı da ailelerine hiç para göndermemeleri ya da arada sırada az miktarda para göndermeleridir. Üstelik göçmenlerin bir kısmı zaman zaman ailesinden para aldığını da belirtmiştir. Bununla birlikte görüştüğümüz göçmenlerin çoğunluğu Türkiye’de köken ülkesinden daha fazla para kazandıklarını belirtmişlerdir.

Kısacası, ev içi hizmetler dışında çalışan güney göçmenlerinin çalıştıkları işlerin vasıf düzeyleri çeşitlidir. Güney göçmenlerinin hem yüksek vasıf gerektiren profesyonel meslekleri hem de daha az vasıf gerektiren işleri yaptıkları görülmektedir. Dolayısıyla güney göçmenleri ikili işgücü piyasası teorisinin hem birincil piyasasında, hem ikincil piyasasında yer alan işlerde istihdam edilmektedir. Burada vurgulanması gereken çalışma iznine sahip sınırlı sayıdaki göçmenin tamamının sahip oldukları izinlerin belirli bir süreye dayanması yani geçici nitelikte olmasıdır. Üstelik Türkiye’de düzenli çalışma ya da düzenli ikamet belirli bir süre sonra göçmenleri vatandaşlığa götüren bir hak değildir.

Çalışma izinleri ve oturma izinlerinin kısa süreli niteliği, düzenli oturma ve/veya çalışmanın göçmenleri vatandaşlığa götüren bir hak olarak tanımlanmaması, ilk uygulanan hali ile Avrupa’daki misafir işçi programlarını hatırlatmaktadır. Avrupa’da uygulanan misafir işçilik, belirli sektörlerde yaşanan işgücü açığını kapatmak amacıyla belirli bir süre göçmenlerin istihdam edilmesine dayanır. Ancak, birinci bölümde değinildiği gibi, göçmenlerin kalıcı olduğunun anlaşılmasının ardından, vatandaşlığı da içeren temel sosyal, ekonomik -bazı ülkelerde- siyasi haklar tanınmıştır. Türkiye’de henüz göçmenlerin kalıcı ikamet ve çalışma iznine sahip olması yönünde tartışmalar yapılmamaktadır. Bu nedenle Toksöz (2019) Türkiye’deki uygulamayı daimi ikamet ya da vatandaşlığa izin vermeyen katı bir misafir işçilik programına benzetmektedir.

B. Güney Ülkelerinde Bir Düzenlilik Biçimi: Yarı-Düzenlilik

Birinci bölümde “düzenli” göçmene ilişkin literatürdeki tanımlamaya yer verilmişti. Burada düzenli göçmenlerin, gerekli izin ve belgelere sahip göçmenler

olduğunu tekrar hatırlatmak gerekir. Ancak göçmenlerin sahip oldukları statüler oldukça geçişkendir. Daha açık bir ifadeyle çalışma iznine sahip bir göçmen işten ayrıldıktan sonra oturma izni ile Türkiye’de kalabilmekte ya da oturma iznine sahip bir göçmen daha sonra vatandaşlık alarak Türkiye’de kalmaya devam etmektedir. Dolayısıyla bu geçişler sırasında bir dönem düzenli olarak göç ettiği ülkede bir dönem düzenli bulunan bir göçmen başka bir dönem düzensizliğe düşebilir, sonra tekrar düzenli hale gelebilir.

Yukarıda bahsedilen geçişkenliğe ek olarak bu çalışmada, bir göçmenin aynı anda hem düzenli hem düzensiz olabileceği durumları da tartışmaya açmak istiyoruz. Burada bahsettiğimiz göçmenler oturma izni ile Türkiye’de işgücü piyasası içerisinde yer alan “yarı-düzenli” göçmenlerdir. Birinci bölümde de belirtildiği gibi, göç literatüründe gerekli izni olmadan işgücü piyasasına giren göçmenler “düzensiz” göçmen olarak tanımlanmaktadır. Ancak biz çalışma izni olmadan çalışan her göçmenin “düzensiz” sayılamayacağını, herhangi bir izin türü üzerinden (oturma izni, geçici koruma, uluslararası koruma vb.) kendisini düzenlileştiren göçmenin “yarı-düzenli” göçmen olarak sınıflandırılması gerektiğini düşünüyoruz. Bu grubu neden “düzensiz” göçmen olarak tanımlamadığımızı şu şekilde açıklamaya çalışalım:

Öncelikle bu göçmenlerin çalışmadıkları durumda/dönemlerde “düzenli” göçmen oldukları ve oturma izninin getirdiği tüm imkanlardan yararlanacakları açıktır. Bu imkanlar göçmenlerin bir Güney ülkesinde oldukları göz önüne alındığında azımsanamayacak imkanlardır. Üstelik bu hizmetler, izinsiz olarak çalıştıkları sürede de kullanabilecekleri hizmetlerdir.

Bu hizmetlere yakından baktığımızda birincisinin sağlık hizmeti olduğunu görüyoruz. Kuşkusuz evrensel bir hak olarak sağlık, herhangi bir ön şartı yerine getirme gereği olmadan -düzenli veya düzensiz- tüm göçmenlerin ve vatandaşların yararlanması gereken bir haktır. Ancak bazı göçmenler sağlık hizmeti alabilmek için köken ülkelerine gitmektedir. Ayrıca yapılan araştırmalar belgesiz göçmenlerin kurumsal hastaneler yerine sağlık hizmetini enformel olarak sunan sağlık birimlerinden faydalandıklarını göstermektedir. Göçmenlerden herhangi bir belge talep etmeden sağlık hizmeti sunan bu tarz kuruluşların varlığı önemlidir ancak tahmin edileceği üzere böylesi merkezlerin

sayıları azdır ve imkanları da -donanımlı bir hastane ile karşılaştırıldığında- kısıtlıdır. Köken ülkeye geri dönmek de her zaman olası değildir ve masraflıdır. Bu nedenle oturma izni göçmenlere Türkiye’de herhangi bir sağlık kuruluşundan -hizmet bedelini ödeyerek de olsa- sağlık hizmeti alabilmelerini sağlaması açısından son derece önemlidir. Görüşme yaptığımız “yarı-düzenli” göçmenlerin bir kısmı sağlık hizmetlerinden yararlanmıştır.

“Yarı-düzenli” göçmenlerin yararlanabileceği ikinci önemli hizmet, eğitim hizmetleridir. Oturma iznine sahip olan göçmen çocukların, temel eğitim kurumlarına yerleşmelerinin önünde herhangi bir engel yoktur. Görüşme yaptığımız ve sonradan vatandaş olmuş iki göçmen, ailesi oturma izni ile Türkiye’de kalırken eğitim hizmetlerinden yararlanmışlardır. Ayrıca evlilik yoluyla vatandaş olmuş bir başka göçmenin oturma izni sahibi çocuğu da temel eğitimine Türkiye’de devam etmektedir.

Okula kayıtlarda sorun yaşamıyoruz. Şu an göçen kuzenlerim var. Sadece senden kira sözleşmesi ya da ev tapusu istiyorlar. Onu gösterip bir fatura aldın mı okula kayıt oluyorsun. Ben yabancı uyrukluyum kayıt olmak istiyorum diyorsun oluyor... ..Oturma izni olacak tabi, oturma izni olunca sorun yok (Göçmen Görüşmesi, Afganistan, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 29).

[Okula kayıt olmak] çok kolay oldu, hiç sıkıntı yaşamadım. Liseye kayıt olmak da kolaydı. Problem yaşadığım olay şu oldu e-okul kendi sistemini yenilerken lise zamanında yabancı öğrencileri dikkate almadan bazı yenilikler getirmişti. Kimlik seri numarası gibi sorular soruluyordu. Bu bir hafta sürdü sonra düzeldi. Bu beni şaşırtmıştı ve üzümüştü. Nasıl düşünemezsiniz. Herkesin seri numarası yok. Herkes vatandaş değil. Sonra bir hafta içinde düzelmişti (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 41).

Tamamen belgesiz göçmenler için kurumsal eğitimin alternatifi ya eğitimin hiç alınmaması ya da bu hizmeti gönüllü olarak yürüten çeşitli kuruluşlardan alınmasıdır. Bunlara ek olarak göçmenlerin sıkça başvurduğu yöntem de çocuklarını eğitime devam etmeleri için köken ülkede çoğunlukla bir akrabalarına bırakarak göç etmektir. Şüphesiz bu yöntem çeşitli nedenlerden ötürü göçmenler tarafından uygulanmaya devam edecektir ancak ailesiyle göç etmek zorunda kalan göçmen çocuklar için tıpkı sağlık gibi eğitim de temel bir insan hakkıdır. Dolayısıyla oturma izni ile temel eğitim hizmetlerine erişmek göçmenler için önemli bir avantajdır.

“Yarı-düzenliliğin” getirdiği üçüncü önemli hak kamunun sunduğu güvenlik hizmetlerinden yararlanmaktır. Hırsızlık, taciz ya da kötü muamele günlük hayatta herkesin başına gelebilecek olaylardır. Ancak korunmasız olmaları dolayısıyla göçmenler bu tip olaylar için daha kolay hedef olarak gözükebilirler. Göçmenler -işgücü piyasası dışında- güvenliklerini tehdit eden herhangi bir durumda kolluk kuvvetlerine başvurabilirler. Araştırmalar düzensiz durumda olan göçmenlerin hırsızlık, gasp, taciz gibi durumlarda düzensiz konumlarından ötürü sessiz kaldıklarını göstermektedir (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012:107). Ancak onlara göç ettikleri ülkede yasal kalış izni veren bir belge bu gibi durumlarda kamu kurumlarından yardım almalarını kolaylaştıracaktır.

Oturma izni yukarıda sayılan temel hizmetler yanında farklı hizmetlere erişimi de beraberinde getirmektedir. Örneğin görüşme yaptığımız göçmenler oturma izinleri ile belediyenin açtığı kurslardan (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hayat Boyu Öğrenme Merkezi/İSMEK) faydalandıklarını, ehliyet aldıklarını belirtmişlerdir. Ayrıca Birgün Gazetesi’nden Uğur Şahin’in haberi bize İstanbul’a futbolcu olmak üzere gelen göçmenlerin en büyük probleminin oturma izni olduğunu göstermekte, oturma izni olan futbolcuların ligde yer alan takımlarda oynayabildiklerini ortaya koymaktadır¹⁵⁹. Bunlara ek olarak Türkiye’de göçmenlerin sahip olduğu düzenlilik (oturma izni) onlara İŞKUR’un sunduğu imkanlardan faydalanma olanağı sağlamaktadır. Görüşme yaptığımız özel istihdam bürosu yetkilisi ikamet izni olan göçmenlerin açık işlere yerleştirdiğini, İŞKUR’un işbaşı eğitim programından yararlandıklarını belirtmiştir (Uzman Görüşmesi, Görüşme No: 54).

Kuşkusuz “yarı-düzenli” göçmenlerin yukarıda bahsettiğimiz hizmetlere ulaşabilme imkanına sahip olmaları, Türkiye’de bulunan tüm “yarı-düzenli” göçmenlerin bu hizmetlerden yararlandığı anlamına gelmez. Örneğin yapılan araştırmalar geçici koruma altındaki Suriyelilerin temel haklara sahip olmalarına rağmen, uygulamadaki zorluklar/ farklılıklar nedeniyle bu haklardan yararlanmada sorunlar olduğunu ortaya koymuştur (Kaya ve Kırar, 2016:27, 28; UNHCR, 2016: 5, 6;

¹⁵⁹ Uğur Şahin, Birgün Gazetesi, “Afrika’dan İstanbul’a Gelenlerin Öyküsü: Ofsayta Düşmemek için Ekmek Kavgası Veriyoruz” <https://www.birgun.net/haber-detay/afrikadan-istanbula-gelenlerin-oykusu-ofsayta-dusmemek-icin-ekmek-kavgasi-veriyoruz.html> (Erişim: 12.05.2019)

Sert, 2016:282, 283; İneli Cığer, 2017:559-561; Akbaş Demirel, 2018:253). Alan araştırması sırasında görüştüğümüz bir göçmen de kızını Türkiye'ye temel eğitim görmesi için getirdiğini ancak okula kaydettirmeyi başaramadığını belirtmiştir. Bu tablo Güney ülkelerindeki göç ve sosyal politikaların sınırlı kapasitesini bir kez daha ortaya koymaktadır.

“Yarı-düzenli” göçmenlerin erişemedikleri haklar ise çalışmaya ilişkin haklardır. Çalışma izni olmadan işgücü piyasasında yer almaları onları daha savunmasız kılmakta, insani çalışma koşulları, düzgün ücret, ücretin zamanında ve tam alınması gibi konularda hak talep etmelerinin önüne geçmektedir. İnsani koşullarda çalışma hakkı, tıpkı sağlık, eğitim, güvenlik hakkı gibi temel bir haktır ve göçmen ya da vatandaş herkesin sahip olması gerekir. Ancak güney ülkelerinde çalışma izni üzerinden düzenlileşme *istisnai* bir durumdur. Türkiye örneğini ele aldığımızda istatistikler bize son on yılda Türkiye’de çalışma izni sahibi göçmenlerin, tüm düzenli göçmenler içindeki oranının %15’den yukarı çıkmadığını göstermektedir.

Literatürdeki tanıma göre, yasal statü sahibi göçmenlerin çalışma izni olmadan işgücü piyasasına girmelerinin onları düzensiz duruma düşürdüğünü belirtmiştik. Burada hatırlatılması gereken Türkiye’de işgücü piyasasındakilerin hali hazırda yaklaşık %35’inin herhangi bir kayıtlılık olmadan işgücüne katılmasıdır¹⁶⁰. Şu açıktır ki işgücü piyasası belli oranda kayıt dışılığı içerdiğinden, çalışma izni koşullarının hafifletilmesi ya da en asgari düzeye indirilmesi göçmenlerin tamamını bir anda kayıtlı ve güvenceli çalışma ortamına kavuşturamayacaktır. Mevcut tablo bize göçmenler için çalışma izni alma şartlarının basitleştirilmesinin ya da tamamen kaldırılmasının, göçmenlerin kayıtsız çalışmasını engellemeyeceğini göstermektedir. Belanger ve Saraçoğlu’nun (2018:6) Suriyeli göçmenler üzerine yaptıkları çalışmada da, işverenlerin özellikle kayıt dışı emeğin zaten yaygın olduğu sektörlerde Suriyeli işçileri (ya da diğer göçmen işçileri) resmi olarak işe alma maliyetlerini üstlenmelerini beklemenin makul olmadığı belirtilmektedir. Çalışma ayrıca, önceden var olan mevcut yasal çerçeveyi çığneme biçimlerinin Suriyelilerin işgücü piyasasına girişi ile daha da derinleştiğini ortaya koymuştur. Üçüncü bölümde değinildiği gibi Suriyelilerin işgücü piyasasına

¹⁶⁰ TÜİK, İşgücü İstatistiklerine göre kayıt dışı çalışanların oranı %33,1’dir. (TÜİK, İşgücü İstatistikleri, Ocak 2019) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30682> (Erişim: 30.04.2019)

yasal olarak girişini kolaylaştırmak için bir takım düzenlemeler getirilmiş olsa da, kayıt dışı çalışmanın varlığı, işverenlerin bu maliyetleri üstlenmemeleri için bir alternatif sunmaktadır. Dolayısıyla Türkiye işgücü piyasasının önemli bir yapısal özelliği olan kayıt dışılık, yasal düzenleme ne ölçüde kolay olursa olsun göçmenlerin tam düzenli statüye erişmesini engellemektedir.

Göçmenlerin çalışma koşullarını incelediğimiz başlıkta da aktardığımız üzere “yarı-düzenlilik” Türkiye’de hem Kuzey hem Güney göçmenlerinin deneyimlediği bir durumdur. Kuşkusuz “yarı-düzenlilik” sadece Güney ülkelerinde değil, Kuzey ülkelerinde de mevcuttur. Ancak Türkiye örneğinden yola çıktığımızda Güney’de bunun uluslararası alanda faaliyet gösteren kurumsal şirketleri de içine alacak şekilde çok daha yaygın olduğu görülmektedir.

Bu koşullar altında işgücü piyasasındaki düzensiz göçmenleri koruma konusunda sendikalar ve sivil toplum büyük görev örgütlerine düşmektedir. Sendikalar, özellikle göçmenlerin düzensiz olarak çalıştığı belirli bölgelerde başvurabilecekleri merkezler açmalıdır. Göçmenlerin çeşitli konularda bilgi alabileceği, haksızlık ya da kötü muameleye uğradıklarında yardım alabilecekleri bu tür merkezlerin varlığı sadece işgücü piyasasında düzensiz olan göçmenlerin değil, Türkiye’deki tüm göçmenlerin ihtiyacıdır. Bu konuyla ilgili bir örnek İspanya’dan verilebilir. İspanya’nın en fazla üyeye sahip sendikalarından CC.OO (The Worker’s Commissions/İşçilerin Komisyonları) ve UGT (The General Union of Workers/İşçilerin Genel Birliği) düzenli ya da düzensiz olmasına bakılmaksızın göçmenlere çeşitli konularda bilgi sunan göç ofislerine sahiptir. Bu merkezler göçmenlere özellikle düzenli statüye geçme konusunda hem bilgi vermekte hem de yardımcı olmaktadır. Bu hizmetlerden bazıları oturma izni ile ilgili yetkililerle görüşme, çalışma izni alma, vatandaşlık başvuruları ya da aile birleşmeli konusunda yardım sağlamadır (Kahman 2002: 23-24). İspanya’daki bu sendikalar göçmenlere sundukları bu hizmetler ile önemli bir açığı kapatmaktadır.

Alan araştırması sırasında, Türkiye’de de böylesi merkezlere ihtiyaç olduğu özellikle görüştüğümüz göçmenler tarafından dile getirilmiştir. Sadece çalışma haklarına ilişkin değil, genel olarak göçmenlerin karşılaştıkları sorunlara ilişkin başvurabilecekleri merkezlerin olması, onların Türkiye’deki yaşamlarını daha güvenli

hale getirecektir. İleride tartışılacağı gibi göçmenlerin bu bilgileri alabilecekleri kamu kuruluşları yoktur. Bu nedenle burada görev sendikalara ve sivil toplum örgütlerine düşmektedir. Ancak yapılan araştırmalar Türkiye’de sendikaların göçmenlere yönelik herhangi bir faaliyetinin olmadığını göstermektedir (Gökbayrak ve Erdoğan, 2010; Cengiz, 2013; Danış, 2016a). Ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi, alan araştırması sırasında görüşme yapılan çalışma izni sahibi göçmenlerin hiçbirisi sendikalı değildir. Bununla birlikte alan araştırması sırasında öğrenilen bir deneyim, bu konuda sendikaların ne kadar önemli bir pozisyonda olduğunu göstermiştir. Görüşme yaptığımız göçmenlerden biri ev hizmetlerinde düzensiz olarak çalışan kardeşinin ücretini alamadığını belirtmiştir. Ancak, Ev İşçileri Dayanışma Sendikası’nın (Evid-Sen) olaya müdahil olması ve sendikanın yaptığı eylem ve baskı sonucunda ücretin büyük bir kısmını alınmıştır. Elbette bu örnek tekil ancak aynı zamanda dayanışmanın önemini göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Özetlemek gerekirse Türkiye’de büyük oranda kayıtlı bir işgücü piyasası yaratılmadan göçmenlerin insani koşullarda, kayıtlı olarak çalışmasını beklemek gerçekçi değildir. Elbette insana yaraşır çalışma koşulları göçmen/yerli ayrımı olmaksızın tüm insanlar için temel bir haktır. Göçmen hakkı aynı zamanda insan hakkı olduğundan düzgün ve düzenli işe sahip olma konusunda göçmen ya da yerli işçi arasında herhangi bir öncelik belirlenemez. Genel olarak Güney ülkeleri ve özel olarak Türkiye örneğinde işgücü piyasasının mevcut enformel yapısı hem göçmen hem yerli işçilerin insani koşullarda çalışmasını engellemektedir. Düzensiz konumlarından ötürü göçmen işçilerin hak arama olasılığı daha zayıf olduğundan bu konuda göçmen işçilerin yerli işçilere göre daha büyük mağduriyetler yaşadığı açıktır. Sonraki başlıklarda göçmenlerin farklı yollardan düzenleme süreçlerine ilişkin deneyimleri incelenecektir.

C. Göçmenlerin Yasal Konumları ve Yasal Konuma Erişme Süreçleri

Göç üzerine yapılan araştırmalar Türkiye’de birbirinden farklı göçmen grupları olduğunu ortaya koymaktadır. Literatürde en çok bilinen ve kullanılan ayırmalardan biri olarak düzenli ve düzensiz göçmenlerin yanında, mülteciler, sığınmacılar, geçici koruma altındaki Suriyeliler, transit göçmenler Türkiye’nin ev sahipliği yaptığı belli

başlı göçmen gruplarıdır. Böylesi sınıflandırmalarda gözden kaçırılmaması gereken şey, gerçek hayatta bu kategorilerin arasında, teoride olduğu gibi, keskin bir ayrım bulunmamasıdır. Araştırmalar göçmenlerin sahip olduğu hukuki statünün son derece geçişken olduğunu hatta aşağıda tartışılacağı gibi bazı durumlarda düzenlilik ve düzensizliğin birlikte yaşanabileceğini göstermektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi bu çalışma, yukarıda belirtilen göçmen grupları içerisinde yasal statü sahibi göçmenlere odaklanmaktadır. Bu nedenle çalışma izni, oturma izni ile geçici koruma sahibi göçmenler ve Türk vatandaşlığına geçmiş kişiler ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan göçmenlerin hukuki statüsü Tablo 5’de gösterilmiştir:

Tablo 5: Göçmenlerin Yasal Statüleri

Sayı ¹⁶¹	Görüşme No	Uyruk	Cinsiyet	Yaş	Eğitim	Yasal Statü	Düzenlilik Durumu
1	2	Rusya	K	30	Üniversite	Çalışma izni	Düzenli
2	4	Çek Cumhuriyeti	E	40	Doktora	Çalışma izni	Düzenli
3	11	Fransa	E	60	Yüksek Lisans	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
4	20	Rusya	K	39	Üniversite	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
5	21	Özbekistan	K	33	Yüksekokul	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
6	22	Özbekistan	K	41	Lise	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
7	23	Mısır	K	27	Üniversite	Oturma İzni	Düzenli
8	24	Fransa	E	40	Yüksekokul	Oturma İzni	Düzenli
9	25	Fransa	E	75	Üniversite	Oturma İzni	Düzenli
10	26	İngiliz	K	75	Üniversite	Oturma İzni	Düzenli
11	27	Romanya	K	39	Ortaokul	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
12	28	İtalya	K	51	Yüksek Lisans	Çalışma izni	Düzenli
13	29	Afganistan	K	22	Öğrenci/ Lisans	T.C. Vatandaşı***	Düzenli

¹⁶¹ “Sayı” toplam görüşmeleri ifade eder. Sayı ile görüşme no arasındaki fark, farklı gruplarla görüşme yapılmasından kaynaklanmaktadır. Tablo 5’de göçmen görüşmeleri arka arkaya gösterildiği için görüşme no ile sayı arasında fark oluşmaktadır.

14	30	Özbekistan	K	41	Lise	Çalışma izni	Düzenli
15	31	Özbekistan	K	41	Ortaokul	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
16	32	Moldova	E	33	Öğrenci/ Y.Lisans	Çalışma İzni	Düzenli
17	33	Kırgızistan	K	32	Üniversite	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
18	34	İngiltere	E	40	Üniversite	Çalışma izni	Düzenli
19	35	Suriye	E	33	Üniversite	Çalışma izni / Geçici Koruma	Düzenli
20	36	Özbekistan	K	46	Ortaokul	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
21	37	Özbekistan	K	50	Üniversite	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
22	38	Azerbaycan	E	28	Üniversite	Çalışma izni	Düzenli
23	39	Amerika	K	62	Yüksekokul	Çalışma izni	Düzenli
24	40	Azerbaycan	E	26	Yüksek Lisans	Öğrenci İzni	Yarı-Düzenli
25	41	Rusya	K	23	Üniversite	T.C. Vatandaşı**	Düzenli
26	42	Belarus	E	38	Üniversite	T.C. Vatandaşı**	Düzenli
27	43	Lübnan	E	46	Yüksek Lisans	Çalışma izni	Düzenli
28	44	Tatar	K	45	Doktora	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
29	46	Tatar	K	49	Üniversite	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
30	47	Rusya	K	38	Üniversite	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
31	50	Amerika	K	60	Üniversite	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
32	51	Amerika	K	59	Yüksek Lisans	T.C. Vatandaşı*	Düzenli
33	52	Hindistan	K	50	Üniversite	Oturma İzni	Düzenli
34	53	Suriye	E	34	Üniversite	Oturma İzni	Yarı-Düzenli
35	56	Suriye	E	37	Üniversite	Çalışma izni	Düzenli
36	57	Suriye	E	36	Ortaokul	T.C. Vatandaşı****	Düzenli
37	58	Suriye	E	30	Ortaokul	Geçici Koruma	Yarı-Düzenli
38	59	Suriye	E	29	Lise	Çalışma İzni / Geçici Koruma	Düzenli

*Evlilik ile vatandaş olanlar, ** Düzenli oturma ile vatandaş olanlar, ***Aile üzerinden vatandaş olanlar, ****İstisnai vatandaşlık ile vatandaş olanlar.

Tablo 5 göçmenlerin görüşme yaptığımız dönemde sahip oldukları yasal statüyü göstermektedir. Bununla beraber birçok göçmen Türkiye’de kaldığı süre boyunca son

statüsünden farklı statülere sahip olmuştur. Örneğin şu an oturma izni ile Türkiye’de kalan bazı göçmenler geçmişte çalışma izni ile işgücü piyasasında yer almışlar, dolayısıyla düzenliliklerini çalışma izni üzerinden sağlamışlardır. Buna benzer şekilde vatandaşlık kazanmış göçmenlerin hemen hemen hepsi vatandaş olmadan önce oturma izni ya da çalışma izni ile Türkiye’de yaşamayı deneyimlemişlerdir. Görüşmelerde göçmenlerin sadece son statülerine değil, sahip oldukları tüm yasal statülere ilişkin deneyimleri ile ilgili bilgiler alınmıştır.

1. Oturma İznine İlişkin Pratikler

Türkiye’de göçmenlerin düzenlileşme yollarını ve Türkiye’deki düzenli göçmen gruplarını üçüncü bölümde aktarmıştık. İstatistikler incelendiğinde en büyük düzenli göçmen gruplarından birinin oturma izni sahibi göçmenler olduğu görülmektedir. Oturma izni prosedürleri ile ilgili bilgilere üçüncü bölümde yer verilmişti. Bu başlık altında göçmenlerin deneyimlediği sürece ilişkin bilgi verilecektir.

Bu bölümün başında belirtildiği gibi göçmen görüşmeleri İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu başlık altında sunacağımız bilgiler İstanbul Göç İdaresinin işleyişine ilişkin bilgilerdir.

Yardım Gerektiren Bir Süreç Olarak Oturma İzni Başvurusu

Alan araştırmasında aile, öğrenci ve kısa dönem ikamet iznine başvuran göçmenlerle görüşülmüştür. Bu konuda ilk olarak Güney ülkelerinden gelen göçmenler ile Kuzey ülkelerinden gelen göçmenlerin oturma izni başvuru sürecine ilişkin deneyimlerinin birbirinden farklı olmadığını vurgulamak gerekir. Tüm göçmenler mevcut prosedürleri izleyerek oturma iznine başvurmuş ve almışlardır. Oturma izni ile burada kalan ya da daha önce oturma izni başvuru sürecini deneyimlemiş göçmenlerin büyük çoğunluğu bu süreç için yardım almıştır. Türk vatandaşı ile evli olan göçmenlere bu süreçte eşleri yardımcı olmuş, diğerleri ise danışmanlık şirketlerinden, patronlarından ya da tanıdıkları aracılığı ile ulaştıkları ve bu işi bireysel olarak yapan kişilerden yardım almıştır. Göçmenlerin şirketlere ya da yardım aldıkları kişilere ödedikleri ücret 200 Türk Lirası ile 850 Amerikan Doları arasında değişmektedir. Türkiye’ye ilk olarak öğrenci olarak gelen göçmenler ise okuldan görevlendirilen bir

kişi ile oturma izni başvurusu yapmaya gitmiştir. Bu kişiler göçmenlere göre daha iyi Türkçe bilen ve bu süreci öncesinde yaşadıkları için deneyimli olan kişilerdir.

Benim akıllı eşim ya da o zaman kız arkadaşım. Hep beraber çözüyorduk çok akıllı bir insan o. [İzin işlemleri için]onun zamanı ve enerjisi de vardı. Çevirileri hep beraber yaptık (Göçmen Görüşmesi, Çek Cumhuriyeti, Erkek, Düzenli, Görüşme No:4).

Bir de mesela web sitesinden ikamet işlemleri yapıyorsun formu yapıyorsun göçmenler yardımcı [yardım edecek kimse] yok. O yüzden mecburen ya kendi kendine yapacaksın ya da başka firmalardan para ile destek alacaksın... .. İyi firmalar da var ama kötü insanlar da var. Çok para kazanıyorlar bu işten. Kendi kendine ikamet alamayan çok insanlar var, Türkçe bilmeyen insanlar var. Nasıl işlemler gerektiğini bilmiyorlar. Mecburen bu firmalara kurban oluyorlar (Göçmen Görüşmesi, Mısır, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 23).

Görüldüğü gibi göçmenlerin oturma izni başvuru süreci için aldıkları yardım yolları çeşitlenmektedir ancak büyük çoğunluğunun yardıma ihtiyaç duyması bu sürecin bir “yabancı” için kolay olmadığını göstermektedir. Elbette göçmenler için yasal prosedüre ilişkin süreçler pek çok ülkede yardım gerektiren süreçler olabilir. Burada tartışılması gereken kamunun bu konuda danışmanlık hizmeti sunan bir biriminin olmamasıdır. Üstelik, ileride ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, bu tip konularda hizmet sunan firmalara ilişkin herhangi bir denetim ya da yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum yasal statü sahibi olmak isteyen göçmenlerin çoğu zaman bu süreçte sömürölmelerine (ekonomik ve duygusal olarak) ve mağdur edilmelerine yol açmaktadır. Bununla birlikte görüşme yapılan göçmenler arasında oturma izni için yardım almayan kişiler de vardı. Yardım almayan kişilerin oldukça iyi Türkçe bildikleri gözlenmiştir. Yardım almayan kişilerden sadece birinin Türkçesi zayıftır. İçduygu’nun (2014b:52) yapmış olduğı bir çalışma da Türkçe bilmenin günlük hayattaki avantajlarını vurgulamaktadır. Bu çalışma için görüşölen göçmenler de Türkçe’yi iyi bilmenin bu süreçteki avantajını şöyle dile getirmişlerdir:

Tabi orada İngilizce bilen adam yoktur eminim. Gerektiğı zaman kendimi sevdiredebiliyorum adamlara. Zaten Türkçe konuşan bir yabancıyı seviyorlar. Ama mesela Türkçeyi konuşmayan yabancı arkadaşlarım var onlar daha zor şartlardan eminim geçmişlerdir (Göçmen Görüşmesi, Fransa, Erkek, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 24).

[Türkçe bilmek] kesinlikle bir avantaj. [İşlemleri] daha kolay halletmemi sağladı (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 41).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nden görüşme yaptığımız bir yetkili de Türkçe bilmenin avantajını şu şekilde ifade etmiştir:

...Size bir yabancı geldi ama Türkçe konuşuyor. Mesela bu tür durumlarda kamu personelini daha rahat davranıyor çünkü anlayabiliyor. Ben [Türkçe bilenlerin/Türk soyluların] her zaman avantajlı olduklarını düşünüyorum (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No: 55).

Görüşme yaptığımız göçmenler ikamet izni için en kolay sürecin aile ikamet izni -özellikle evlilik ile- ve öğrenci ikamet izni olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Türkiye’de mülk sahibi olmak da bu süreci kolaylaştırmaktadır. Göçmenler bu durumu şu şekilde dile getirmişlerdir:

[Evlenmeden önce ikamet iznini] bir senelik alıyorduk. İki sene en fazla sonra yenilemek gerekiyor zaten. Ben bir kere 2 senelik aldım. Eş üzerinden almak daha kolay (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 20)

Oturma izni almak istediğimiz için bir ev satın aldık. Ev almamızın nedeni oturma iznini daha kolay alabilmektir... ..Oturma izni zor alındığı için Türkiye’yi terk eden bazı insanlar tanıyorum. Bizim bir evimiz var. Kiracı olsaydık muhtemelen daha zor olurdu¹⁶² (Göçmen Görüşmesi, İngiliz, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 26).

Oturma İznine İlişkin Teknik Sorunlar ve Sürekli Değişen Kurallar

Üçüncü bölümde aktarıldığı üzere oturma iznine ilişkin işlemler 2014 yılında yürürlüğe giren YUKK öncesinde Emniyet Genel Müdürlüğü’nden yapılmaktaydı. Uzun süredir Türkiye’de bulunan ve her iki kurumdan da oturma iznine başvurmuş göçmenler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulmasının ardından bu sürece ilişkin işlemlerin daha düzenli olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte, göçmenler büyük oranda Göç İdaresinin yeni kurulmasına bağlı olarak sistemde bazı aksamaların yaşandığını belirtmişlerdir. Göçmenlerin aktardığı bazı sorunlar şu şekildedir:

[Oturma iznine başvurmak] kolay değildi ilk başlarda. Saçma bir organizasyonsuzluk vardı. Kavga dövüş kim ön sıraya girerse. Numara yoktu hiçbir şey yoktu. 30 kişi aynı pencereye yanaşmaya çalışıyor. Çok saçmaydı. [Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne geçtikten sonra] Şimdi daha iyi tabi. Numara var e-randevu var. Tabi çalıştığı zaman... .. İnternet sitesi bir çalışıyor, bir çalışmıyor. Hala böyle sıkıntılar var. Çok mükemmel

¹⁶² Görüşmenin dili İngilizce idi. Tezin yazarı tarafından Türkçe’ye çevrilen yukarıdaki beyanın asıl hali şu şekildedir: “We bought the flat because we wanted the residence permit. That was the reason we bought flat to make it easier... .. I know some people, they left Turkey because permanent residence is difficult. We have a flat. If we were renter it would be probably more difficult”.

değil. Kaç kere boşu boşuna gitmişliğim oldu oraya kadar... .. Randevu veremiyor, arayacak numara yok. Gideceksin konuşacaksın. Gittim mail atacaksınız dediler. Bir bilgilendirme hattı yok. Neden yapmıyorlar çünkü yüzlerce binlerce insan sürekli arayacağı için (Göçmen Görüşmesi, Fransız, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 24).

[Görüşme sırasında göçmenin eşi aktarıyor:] Bizim ilk İstanbul'da [oturma izni başvurusu için randevu] almaya çalıştığımız zaman 2015 olması lazım randevu alabilmek için o kadar uğraşıyorduk ki. Sistem devamlı kilit. Bu işi parayla yapanlar vardı. Göç idaresinin etrafına gidiyorduk sırf nasıl yapabilir öğrenmek için. Bizim yanımıza birisi geliyordu size oturma izni alırım ama 100 Tl vererseniz, randevu alırım ama 100 tl gibi... [Göçmen:] Bence sistem kendisi geliyor fark ediyorum ki yıl geçtikçe geliyor. Başka kurumlar çıkıyor, bir şekilde daha kolay, daha profesyonel. Ama zaman lazım. Sistemin oturması için zaman lazım bence biraz profesyonellik açısından daha gelişmesi gerekiyor oradaki elemanlar için. Hem de saygılılık açısından hem de kapasite olarak. Sonunda biz de insanız biz de bir şey okuduk, okumasak bile saygılı olması lazım (Göçmen Görüşmesi, Moldova, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 32, Moldova, Erkek, Çalışma İzni Sahibi).

Üçüncü bölümde yer verildiği gibi Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2014 yılında YUKK ile kurulmuştur. Henüz 5 yıllık geçmişe sahip olan bir kurum için belirli eksikliklerin/hataların olması makul görülebilir. Sistemden kaynaklanan sorunlar dışında göçmenler düzenlilik ile ilgili kuralların sürekli değişmesinden şikayetçidir. Bunun yanı sıra Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde çalışan kişilerin de yeterince bilgi sahibi olmadıklarını vurgulamışlardır.

Göçmen idaresi tarafından daha önce ikamet alan insanlardan bir grup yapabilirler bu grubun sayfası olsun ofisi olsun ülkeye yeni gelenler için güncel bilgiler verebilirler. Çünkü güncel bilgi yok. Her gün değişiyor. Herkes başka bilgi söylüyor. İnsanlar ortada kalıyorlar. Hangisi doğru hangisi değil. Bu iptal mi oldu yeni işlem mi çıktı. Bilmiyorlar (Göçmen Görüşmesi, Mısır, Kadın, Düzenli, Görüşme No:23)

Mesela bir arkadaş bir bilgi veriyor düşünüyorsun kendi mantığınla bu biraz saçma. Bir başkasına daha sorayım diyorum soruyorum bambaşka bir şey söylüyor. Kim sana böyle bilgi verdi diyor. İşte o arkadaş diyorum. Yok böyle bir şey diyor. Bir şey söylüyorlar, sonra başka eleman başka bir şey söylüyor (Göçmen Görüşmesi, Moldova, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 32).

Oturma izni başvuru sürecinde göçmenlerin sıkça karşılaştığı bir başka sorun İstanbul'da oturma izni başvuru randevusunun ileri tarihlere verilmesidir. Bekleme süresince herhangi bir yasal statüleri olmadığını belirten göçmenler randevuyu kaçırmaları halinde “düzensiz” konuma düştüklerini belirtmişlerdir:

Randevu aldım. Şöyle bir şey var. ilginç gelmişti bana. Gün şeyi [süresi] bitmeden, günün bitimine yakın randevu alın diyor. Gün bitimine yakın randevu alıyorsun 2 ay

sonraya randevu veriyor. Bu arada hiçbir şeyiniz yok. Biri durdurursa diyorsunuz ki benim randevum var... ..Ona ilişkin bir belge yok. Sorarlarsa herhalde artık sistem üzerinden gösteriyorsun. Hiç karşılaşmadım, beni durdurmadılar. O an yurt dışına çıkış giriş yapamıyorum. Enterasan bir durumdu. Neyse ki ihtiyacım olmamıştı (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 41).

Ben o zaman Türkçeyi iyi bilmiyordum ama yine de araştırarak oturma izni için randevu aldım. Randevu gününde izin istedim gitmek için patron yarın gidersin dedi, ben de tamam dedim. Ertesi gün gittiğimde tekrar randevu almam gerektiğini söylediler. İlk geldiğimde hiç bilmiyordum ben nasıl oluyor bu işler. Sonra bir internet kafeye gittim bana randevu alması için onlar da aldı ama 5 ay sonrasına. O kadar geç randevu alınca ben kaçak durumuna düştüm. Burada 2 sene kaçak kaldım (Göçmen Görüşmesi, Özbekistan, Kadın, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 21).

Görüşme yaptığımız bir danışmanlık şirketi sahibinin görüşü de göçmenlere benzer şekildedir:

Göç idaresinden randevu alamadıkları için kaçağa düşenlerin sayısı inanılmaz boyutta devletin burada çıkarı yok ki zararı var. Oturma izni alamadığı zaman kaçağa düşer dışarı çıkmak istemez kaçak yaşar. Zarardır bu kaçak yaşayan her yabancı da kullanılmaya müsaittir. Bu çok tehlikeli bir nokta aslında (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Sahibi, Görüşme No: 9).

Göçmen görüşmelerinden ortaya çıkan bir başka bulgu İstanbul Göç İdaresinin oturma izni değerlendirme sürecinin dönemsel olarak değişmesidir. Bu konuya üçüncü bölümde değinilmişti. Burada üzerinde durmak istediğimiz konu, oturma izni alma koşullarının zorlaşmasının göçmenleri düzenli kalmak için farklı yollara itmesidir. Alan araştırması sırasında birebir görüşme yapılmamış olsa da oturma izni almak zor olduğu için çalışmadığı halde danışmanlık şirketleri aracılığı ile çalışma izni almış ve bu izin üzerinden Türkiye’de kalan bir göçmene rastlanmıştır. Göçmen birkaç sene oturma izni ile Türkiye’de kalmıştır ancak görüşme yaptığımız dönemde oturma iznine başvuran birkaç arkadaşı “ret aldığı” için yardım aldığı danışmanlık şirketi kendisine *-işsiz olduğu dönemde-* çalışma izni almayı teklif etmiştir. Bu işlem için danışmanlık şirketine 1600 dolar ödediğini belirten göçmen aylık olarak ödenmesi gereken sigortayı da kendisi ödediğini ifade etmiştir¹⁶³.

Görüldüğü gibi göçmenlerin düzenlilik için en çok başvurdukları yollardan biri olarak oturma izni süreci farklı deneyimleri içermektedir. Oturma izni ile ilgili işlemlerin Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce yürütülmeye başlanması süreçte olumlu

¹⁶³ Bu göçmen ile 21 numaralı görüşme sırasında tanışıldı. Göçmen ile ayrıntılı görüşme yapılmadı ancak kendisi 21 numaralı görüşmeden sonra bu bilgileri aktardı.

değişiklikleri/ilerlemeleri beraberinde getirmiştir. Ancak bu sürecin daha sağlıklı ve düzenli işlemesi için yapılacak atılacak çok adımın olduğu açıktır.

2. Çalışma İznine İlişkin Pratikler

Üçüncü bölümde aktarıldığı üzere Türkiye’de çalışma izni sahibi göçmenlerin büyük çoğunluğu süreli çalışma iznine sahiptir. Bu araştırmada da görüşme yapılan çalışma izni sahibi göçmenlerin hepsi süreli çalışma izni ile çalışmaktadır. Aşağıda çalışma izni ile ilgili bazı dinamikler aktarılacaktır.

Çalışma İzninde Göçmenin Pasif Konumu

Görüşmelerde göçmenlerden çalışma izni alınması ile ilgili süreç hakkında bilgi istendiğinde bu konuda hiçbir şey yapmadıklarını belirtmişlerdir. Üçüncü bölümde değinildiği gibi Türkiye’de bir işverenin yanında çalışan göçmenlerin çalışma izin başvuruları işverenler tarafından yapılmaktadır. Göçmenlerin bu konuda yaptıkları tek işlem gerekli evrakları toplayarak işverene vermektedir:

Ben almadım hiç, hep onlar yaptı. Ben nasıl alınmış olduğunu bile bilmiyorum (Göçmen Görüşmesi, Fransa, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 11).

[Çalışma izni almak için] hiçbir şey [yapmadım]. Bütün evraklar üniversite tarafından yapıldı. Çok iyi bir international office (uluslararası ofis) var. Biz sadece bir belge doldurduk (Göçmen Görüşmesi, İtalya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 28).

[Çalışma izni için] bize müdürümüz söylüyordu pasaport kopyası, fotoğraf diploma noter onaylı. Bu kadar. Başka bir şey yapmıyoruz (Göçmen Görüşmesi, , Moldova, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 32).

Yukarıdaki alıntılardan da anlaşılacağı üzere çalışma iznine başvuru sürecinde göçmenlerin hiçbir inisiyatifi yoktur. Çalışma izni ile ilgili prosedür tüm göçmenler için aynı olduğundan, oturma izninde olduğu gibi çalışma izni başvuru sürecinde de Kuzey ve Güney göçmenleri arasında bir fark olmadığı görülmüştür.

Burada Türkiye’de çalışma izninin işveren tarafından alındığını tekrar vurgulamak gerekir. Çalışma izninin alınıp alınmayacağına ve ne zaman sona ereceğine tamamen işveren karar vermektedir. Burada göçmenin verebileceği tek karar çalışma izni almak istemeyen işveren ile çalışmamak olabilir. Ancak farklı bir gelirleri olmadığı

sürece göçmenlerin hayatlarına devam etmek için çalışmak zorunda olması nedeniyle göçmenin çalışma izni almayan işveren ile çalışmayı reddetmesi olası bir durum değildir.

Türkiye’de çalışma izni belirli bir işveren yanında çalışmak üzere verildiğinden göçmenin işverenini değiştirmesi tekrar çalışma izni prosedürünün işletilmesini gerektirir. Bu nedenden ötürü saha araştırması sırasında işvereni çalışma izni almak istemesine rağmen, oturma izninde ısrar eden ve ev hizmetlerinde çalışan bir göçmen ile karşılaşmıştır. Bu durumu kendisi de göçmen olan bir danışmanlık şirketi sahibi şu şekilde açıklamaktadır:

İkamet izni Türkiye’de kalmak amacıyla verilir. Çalışma izni Türkiye’de çalışmak için verilen izindir. Oturma iznini Göç İdaresi, çalışma iznini Çalışma Bakanlığı verir. Farkı ne anlatayım. Neden Özbek vatandaşı bu kadar telaşlı? İkamet izni alınca kendisi almış oluyor. Sadece adresi beyan ediyor ben şu adreste kalıyorum. Çalışma izni alınca işveren alıyor. İşverene bağlı olarak kalıyor. Herhangi bir sıkıntı yaparsa bu göçmen işverenine, işveren bir anda çalışma iznini iptal edebilir ve o kaçak kalır. Kaçak kalmak istemiyor demek ki göçmende bir sıkıntı var. Aynı zamanda işverenlerde de sıkıntı var. Türk insanı bir anda kafa esiyor ben seni kovuyorum diyor. İptal ediyor izni. O an kovuyor iptal ediyor sonra ben ne yaptım bunu düzeltelim diyor. Onun geri dönüşü yok. Göçmenin de bir suçu yoktu mesela. Bundan dolayı korkuyorlar. Çok fazla başlarına geliyor (Göçmen/Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Belarus, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 42).

Yukarıdaki alıntıda açıkça görüldüğü gibi çalışma izninin her aşamasında tüm kontrol işverene aittir. İşverenin göçmeni işten çıkarması onun yasal statüsünü bir anda tersine çevirebilir. Buna rağmen özellikle ev hizmetlerinde çalışan birçok göçmen - ücretlerinin düşmesini de kabul ederek- Türkiye’de tam düzenli olmak için işverenlerinden çalışma izni talep etmektedir.

Bu konuyla ilgili olarak, çalışma izni konusunda doğrudan işverene bağlı olmayan farklı yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin bazı Avrupa ülkelerinde, ABD’de ve Avustralya’da öğrenciler vize ile birlikte aldıkları çalışma izinleriyle belirli saat sınırı olmak koşuluyla çalışabilmektedirler¹⁶⁴. Böylesi yöntemlerin Türkiye’de de geliştirilmesi ve uygulama sokulması göçmenlerin bu konuda işverene olan bağımlılıklarını azaltacaktır.

¹⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için; Tekin, 2019:64-101.

Çalışma İzni Önündeki Engel: Enformel Sektörün Varlığı

Bu konuda yapılmış diğer araştırma sonuçlarına paralel olarak bu araştırmada da elde edilen bir başka bulgu, çalışma izni almanın işverenler için uzun ve maliyetli bir süreç olması dolayısıyla işverenlerin çalışma izni almak istememeleridir. Toksöz, Erdoğan ve Kaşka'nın (2012) düzensiz göçmenler üzerine yaptıkları araştırma da, çalışma izni konusunda, prosedürün uzunluğu, çalışma izninin maliyeti, yabancı çalışanlara ödenmesi gereken yasal ücretin yüksekliği gibi sıkıntılara dikkat çekmektedir. Görüşme yaptığımız göçmenlerin bazıları çalışma izni prosedürlerinden ötürü göçmenlerin yasal olarak iş bulmasının zorluğunun altını çizmektedir:

[Vatandaş olunca] iş bulmak daha kolay. Firmalar çalışma izni yapmak istemiyorlar. Onlar sonuçta senelik vergi ödüyorlar yabancı eleman için (Göçmen Görüşmesi, Kırgızistan, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 33).

Biliyor musunuz gerçekten zor bir şey çalışma izni almak. Çünkü işverenler az bilgili. Kimse uğraşmak istemiyor. Normalde zor bir şey değil, uğraşmak istemiyorlar ve az bilgili olanlar hep büyük sıkıntı yaratıyorlar. [Vatandaş olmadan önce]ben de birkaç yere gittim kimse çalışma izni yaptırmak istemiyor. O zaman ben evliydim problem yaşamadım (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 47).

Üçüncü bölümde aktarıldığı üzere 2017 yılında Türkiye'de çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısı 87.182'dir. Bu rakam çalışma izni sahibi olan göçmenlerin -geçici koruma altındaki Suriyeliler hariç- tüm düzenli göçmenler arasındaki payı yaklaşık %15 olduğunu ifade eder. Geçici koruma altındaki 3,5 milyon Suriyeli göçmen hesaba katıldığında çalışma izni sahibi göçmenlerin sayısının çok az olduğu görülmektedir. Her türlü göç hareketi sonrasında büyük oranda emek göçüne dönüştüğünden bu tablo bize göçmenlerin büyük çoğunluğunun düzensiz ya da yarı-düzenli şekilde çalıştıklarını göstermektedir.

Alan araştırmasında edinilen izlenime göre, çalışma izni sayısının düşük olması büyük oranda çalışma izni almanın zorluğundan değil, yukarıdaki alıntılarda görüldüğü üzere işverenlerin bu süreci uzun, zahmetli ve maliyetli bularak uğraşmak istememesinden kaynaklanmaktadır. İşgücü piyasasının enformel yapısı nedeniyle göçmenler çalışma izni olmadan da kolaylıkla iş bulup çalışabildiğinden işverenler büyük ölçüde çalışma izni prosedürleriyle ilgilenmemektedir. 2016 yılı istatistiklerine

göre çalışma izni başvurularının reddedilme oranı %15,46'dır. Çalışma izni başvurularındaki bu düşük reddedilme oranı göz önüne alındığında, işverenler tarafından yapılan başvuruların oranlarının düşük olduğu ortaya çıkmaktadır.

Özetlemek gerekirse Türkiye'de çalışma izni ile ilgili en önemli aktörün işverenler olduğu açıktır. Kayıt dışı çalışmanın bir alternatif olarak var olması, çalışma izni alma şartlarının en düşük seviyeye indirilmesi halinde de çalışma izni sahibi göçmen sayısının artmasına engel olmaktadır. Bu koşullar altında Türkiye'de göçmenlerin kayıtlı ve düzenli olarak işgücü piyasasında yer almasını beklemek gerçekçi olmayacaktır.

3. Vatandaşlığa İlişkin Pratikler

Alan araştırmasında çeşitli yollarla T.C. vatandaşlığına geçmiş 13 kişi ile görüşülmüştür. Bunlardan 9'u evlilik, 2'si düzenli oturum, 1'is istisnai vatandaşlık, 1'i aile üzerinden vatandaşlık kazanmış göçmenlerdir. Sonradan vatandaşlığa geçmiş göçmenlerin 3'ü Kuzey¹⁶⁵, 10'u Güney¹⁶⁶ ülkelerinden Türkiye'ye göç etmiş kişilerdir. Evlilik yoluyla vatandaşlığa geçmiş göçmenlerin 1'i erkek 8'i kadındır. Hemen hemen hepsi – 1 göçmen hariç- vatandaş olmadan önce Türkiye'de oturma izni, çalışma izni, geçici koruma ya da turist vizesi ile Türkiye'de kalmıştır¹⁶⁷. Ayrıca görüşme yaptığımız geçici koruması ve çalışma izni olan bir Suriyeli istisnai vatandaşlık için çağrıldığını ve sürecinin sonun geldiğini, kısa bir süre sonra vatandaş olacağını bildirmiştir. Görüşme yaptığımız diğer Suriyeli ise 2017 yılının başında vatandaşlık işlemlerinin başladığını ve henüz sonuçlanmadığını belirtmiştir.

Evlilik yolu ile vatandaşlığa geçen göçmenlerin hemen hepsi bu işlemleri eşleriyle birlikte tamamlamış, herhangi bir aracı kurum ya da kişi kullanmamıştır. Göçmenlere göre vatandaş olmanın en kolay yolu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan biriyle evlenmektir. Görüşme yaptığımız evlilik yoluyla vatandaş olan iki göçmen uzun

¹⁶⁵ T.C. vatandaşlığını evlilik yoluyla kazanmış 1 Fransız 2 Amerikalı göçmen ile görüşme yapılmıştır.

¹⁶⁶ Çeşitli yollar T.C. vatandaşlığına geçmiş Güney ülkeleri; Rusya, Rusya (Tataristan), Romanya, Belarus, Kırgızistan, Afganistan'dır.

¹⁶⁷ Görüşme yaptığımız iki kadın göçmen 2003 yılından önce T.C. vatandaşları ile evlenmiş ve evlenir evlenmez vatandaş olmuşlardır.

sürekli oturma ile vatandaşlık almayı denemiş ancak başarılı olamamıştır. Göçmenler deneyimlerini şu şekilde aktarmıştır:

Aslında ben 10 sene önce başvurmuştum. Ne var ki evli olduğumdan değil Türkiye’de ne bileyim 3 seneden fazla kaldığımdan. Aslında evli olduğumdan daha kolay...Kültür bakanlığına gidiyorsun. Kültür bakanlığına gittiğimde herkes 5 dakika içinde çıkarken adam benimle yarım konuştu. Sordum neden bu kadar sürüyor. O da merak etme ilk defa bir Fransız Türk vatandaşı olmak için müracaat etti ben de merak ettim. İşte her şey yolunda ne var ki çalışma izni gelmeliydi bunun için. Çalışma izni gecikince sıfırdan başlamamı istediler vazgeçtim. İkinci kere böyle bir problem olmadı. Zaten çalışma izni gerekmiyordu evli olduğumdan. Çok kolay oldu... ...Hakikaten bir sene içinde geldi (Göçmen Görüşmesi, Fransız, Erkek, Düzenli, Görüşme No: 11).

Evlenince daha her şey kolay. Mesela ben evlenmeden önce vatandaşlık almayı denedim. 5 sene oturuyorsun ya Türkiye’de. Hak var aslında yazıyor ama ben gittim mesela topladım bütün evrakları bir tane evrak istediler dediler ki bana siz gidin konsolostan isteyin onu onlar verirlerse. Şimdi hatırlamıyorum hangi evrak gittim konsolosluğa istedim diyorlar ki biz de vermiyoruz. Çok zor oldu, olmadı açıkçası. Normalde olması lazım ama olmadı. Evlendiğin zaman daha kolay, hiç bir şeye gerek yok (Göçmen Görüşmesi, Rusya, Kadın, Düzenli, Görüşme No: 20).

Yukarıdaki alıntılardan anlaşılacağı üzere evlilik yoluyla T.C. vatandaşı olmak diğer yollara nazaran daha kolaydır. Bununla birlikte, görüşme yaptığımız göçmenlerden biri Türk vatandaşı ile evli olmasına ve aynı zamanda Türk soylu olmasına rağmen bürokrasiden kaynaklanan hatalar nedeniyle vatandaş olabilmek için yaklaşık 8 sene beklemiştir. Dolayısıyla bu konuda çok farklı deneyimlerin olduğu açıktır. Ayrıca evlilik yoluyla vatandaşlık sıkı kontrollere tabidir. Göçmenler, vatandaşlık başvurusunu değerlendiren uzmanların evliliğin gerçek bir evlilik olup olmadığını öğrenmek üzere çapraz sorgular yaptığını, aile hayatı ile ilgili komşular ve muhtardan görüş alındığını belirtmişlerdir.

Düzenli oturma ile vatandaş olanlar da sürecin çok zor olmadığını belirtmiştir. Gerekli evrakların toplanması ve gün sayımının yapılmasının ardından vatandaşlık süreci başlamakta ve ortalama bir yıl içinde sonuçlanmaktadır. Kuşkusuz düzenli oturma ya da düzenli çalışma koşulunu sağlayan her göçmenin vatandaşlık başvurusunun kabul edilmemektedir. Bu koşulları sağlamak sadece başvuru hakkını vermekte, başvurunun kabul edilip edilmeyeceğini yetkili makam kararına bırakmaktadır. Yukarıdaki alıntılardan da görüleceği üzere bu süreç evlilikte olduğu gibi her zaman başarı ile sonuçlanmamaktadır. İçduygu (2014b:49), Türk

vatandaşlığının sonradan kazanılmasının önündeki engeller dolayısıyla az sayıda kişinin vatandaş olabildiğini belirtmekte, vatandaş olan göçmenlerin ise ağırlıklı olarak Türk soylulardan ve Türk vatandaşıyla evli olan kişilerden oluştuğunu vurgulamaktadır.

Daha önce de değinildiği gibi vatandaşlığa geçmiş göçmenlerin hemen hepsi daha önce Türkiye’de farklı düzenlilik biçimleriyle kalmış kişilerdir. Bu nedenle ortak bir görüş olarak göçmenler vatandaş olarak Türkiye’de yaşamının diğer yollara göre daha avantajlı ve kolay olduğunu belirtmişlerdir. Akis (2014) de Türkiye’deki düzenli İranlı göçmenler üzerine yaptığı çalışmasında Türkiye’de kalıcı olmanın en güvenli yolunun vatandaşlık almak olduğunu belirtmektedir.

D. Kamu Kurumları Açısından Türkiye’de Düzenlilik

Daha önce de belirtildiği gibi bu tezin amacı, Türkiye’de göçmenlerin düzenlilik yollarını ve bu süreçteki deneyimlerini incelemektir. Bu amaçla, bu konunun değerlendirici tarafında bulunan kamu kurumu yetkilileri ile de görüşme yapılmış, göçmenlerin düzenliliği farklı açılardan incelenmeye çalışılmıştır.

Alan araştırmasında oturma izni ile ilgili olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde farklı birimlerde görevli 3 uzman, çalışma izni ile ilgili olarak da Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü’nden farklı görevlere sahip 3 uzman ile görüşme yapılmıştır. Ayrıca her iki kurum yetkililerine Türkiye’nin göç politikası ve bu politikadaki değişimler ile ilgili de soru yöneltilmiştir. Görüşme yaptığımız kamu kurumu yetkililerinin büyük kısmı göç ile politika oluşturmaktan ziyade, mevcut politikaları uygulamakla görevli kişilerdir ancak bu yetkililer politikalara ilişkin bilgi de vermişlerdir.

Türkiye’de göçmenlerin düzenli olma durumlarına bu düzenliliği yöneten kurumlar açısından baktığımızda, görüşme yaptığımız uzmanların görüşleri, bazı konularda göçmenler ve danışmanlık şirketlerinin beyan ettikleriyle ortak iken, bazı durumlarda ayrılmaktadır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Bu tez çalışması için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün göç politikaları, ikamet izinleri ve uyum ve iletişim birimlerinde çalışan 3 uzman ile tek bir görüşme yapılmıştır. Görüşme yapılan kişilerin uzmanlık alanlarından da anlaşılacağı gibi, görüşmede, tezin temel sorunsalı paralelinde ikamet izni süreci, göç politikaları ve uyum politikaları ile bilgi toplanmıştır.

İkamet izinleri konusunda bilgi aldığımız yetkili, izin sürecinin tüm göçmenler için aynı olduğunu, her başvuruda mevzuatta yazan kuralların takip edildiğini vurgulamıştır. İzin başvurularının değerlendirilmesi konusunda öncelik verilen tek grup tedavi amacıyla Türkiye'de kalacak olanlar, sağlık sorunları nedeniyle ikamet iznine başvuranlardır. Bunun dışında, başvuruları değerlendirme sürecinde uyruk bazında bir ayrıma gidilmemektedir. Dolayısıyla göçmenlerin Kuzey ya da Güney ülkelerinden geldiklerine bakılmaksızın, her başvuruda aynı değerlendirme süreci takip edilmektedir.

İkamet izinleri ile ilgili görüşme yaptığımız yetkili, başvuru sürecine ilişkin iyileştirmeler üzerinde çalıştıklarını da belirtmiştir. Özellikle izin başvurusunda doldurulan formların uzun olduğunu, bu konuda doldurulması gereken zorunlu alanların azaltılmasına ilişkin çalışmalar yürütüldüğü vurgulanmıştır. Ancak, uzun başvuru formu dışında, başvurunun herhangi birinin yardımına gerek duyulmadan yapılabilecek düzeyde olduğunu da altını çizmiştir. Görüşme yaptığımız uzman, göç idaresi il müdürlüklerinde zaman zaman göçmenlere başvuru süreci ile ilgili gerekli yardımın yapıldığını da belirtmiştir.

Görüşmede, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün izlediği göç politikası ile ilgili sorular da yöneltilmiştir. Uzmanlar bu politikanın, “nitelikli düzenli göçü arttırmak ve düzensiz göçle etkili bir şekilde mücadele etmek” şeklinde özetlemişlerdir. Ancak burada Göç İdaresi'nin Türkiye'de düzensiz olarak bulunan göçmenleri düzenlileştirmek içi bir faaliyetinin de olmadığını belirtmek gerekir. Görüşme yapılan yetkililer düzenli göç rakamlarında yıllar itibariyle bir artış olduğunu ancak Göç İdaresinin bu sayıları arttırmak ya da azaltmak gibi bir hedeften ziyade göçü

yönetebilmeyi hedeflediğini belirtmişlerdir. Görüştüğümüz yetkili bu durumu şu şekilde dile getirmiştir:

Aslında düzensiz göçü azaltmak için bu kişileri yani düzensiz olanları düzenleştirmek gibi doğrudan bir politikamız yok. Bizim hedefimiz öncelikle düzensiz göçü azaltmak, düzenli göçü de doğru ve ülkenin menfaatlerine uyacak şekilde arttırmak. Yani tamamen düzensiz göçmen sayılarını azaltıp düzenliği arttırmak hani oradan geçenler burada olsun onları düzenleştirelim diye doğrudan bir politikamız yok aslında... ...[Düzensiz göç için] Burada yapacağımız bu ihlali yapanın neyse idari yaptırımı bunların yapılması daha sonra... ...ülkeye gelmesinde bir sakınca yok düzenli olarak. Biz vize ihlali yapmış, ikamet ihlali yapmış ama düzensizde görünmesin düzensiz rakamı azalsın hadi hemen ikametini uzatalım gibi bir politikamız yok. Veya düzenli göçü aşırı derece kolaylaştırıp, ikamet izinlerinin alınmasını çok kolaylaştırıp ülkede bir çekim etkisi yaratmak gibi bir şeyimiz yok (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No:55).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün düzenli göçmenlerin sayılarını arttırmak gibi doğrudan bir hedefi olmamasına rağmen üçüncü bölümde değinildiği gibi ikamet izni sahibi göçmenlerin sayısı özellikle Göç İdaresinin kurulmasından sonra daha büyük artış göstermiştir. Bu durum Göç İdaresinin yürüttüğü politikayı göstermese de, ikamet izni sahibi göçmenlerin sayısının artmasının bir nedeni, yalnızca göç ile ilgili konularda faaliyet gösteren sivil bir kuruluşun etkisi olabilir.

Görüşme yapılan göç uzmanlarından Türkiye'nin uyum/entegrasyon politikası ile ilgili bilgi alınmıştır. Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği gibi, yetkililer Türkiye'de göçmenlere yönelik uygulanan bir uyum politikasının olmadığını ifade etmişlerdir. Uyum kapsamında göçmenleri bilgilendirme, onların haklarını ve yararlanabilecekleri hizmetleri tanıtmak, Türkiye hakkına bilgi verme gibi faaliyetler yürütülmektedir. Yetkililer Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün sosyal uyum faaliyetlerinden kaçınmasının nedeninin toplumda Suriyelilere karşı gelişen tepki olduğunu belirtmiştir.

Uyum biz daha önce çok kullanmıyorduk yani arkadaşlar şahittir özellikle Suriyeler için uyum kullanmıyorduk çünkü bambaşka bir anlamı var uyumun. Sadece bilgilendirme işlemleri yapılıyor. Uyum deyince istihdamdan tutun dil öğrenmeye kadar bütün kalemleri kapsayan bir şey. Sosyal uyum Avrupa'da bu şekilde anlaşılıyor. Hatta yasal uyuma kadar, yasal güvenceye kadar. İşte geçici koruma değil de daha güvenceli statüler talep ediliyor. Biz burada şuanda sosyal uyum faaliyetlerine başladık ama daha çok bilgilendirici düzeyde faaliyetler yürütüyoruz. Nerde ne tür hizmetler veriliyor, ne tür haklar var bu bilgiler üzerinden yürütüyoruz... ...Şu an Türkiye özellikle geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik bir sosyal uyum faaliyeti yürütüyoruz diye dünya uygulamalarına benzer bir çalışmamız yok. Ama sosyal uyum faaliyetleri

yürütüyoruz. Bu hem bilgilendirici toplantılar oluyor hem de Türkiye'yi tanıtmak, kültürel atmosferi tanıtmak, kendilerini ifade etme, onların kendi kültürlerini tanıtmak bu tür faaliyetler var ve yoğun bir şekilde var. 5 10 başlık altında yürütüyoruz. Suriyelilerin yoğun olduğu illerde, uluslararası koruma başvurularının yoğun olduğu illerde ikametli yabancıların yoğun olduğu illerde bu tür faaliyetleri yürütüyoruz (Kamu Kurumu Görüşmesi, GİGM, Görüşme No:55).

Göç uzmanlarından bilgi alınan bir diğer konu kurumun kurumsal ve teknik kapasitesidir. Göç İdaresi ile birlikte Türkiye’de uzun yıllardır kurulması planlanan göç veri tabanı Göç-Net kurulmuştur. Yetkililer Göç-Net’in tamamen milli bütçeyle 1 yıl gibi kısa bir sürede hazırlanmış bir sistem olduğunu belirtmişlerdir. Göç-Net sisteminde ilk yıllarda bazı sorunlar yaşansa da gün geçtikçe sistemin daha iyiye gittiğini, sistemden kaynaklanan sorunları asgari düzeye indirmeye çalıştıklarını vurgulamıştır. Yetkililer ayrıca 5 milyonu aşkın yasal statü sahibi göçmenin bulunduğu Türkiye’de Göç İdaresinin kurumsal kapasitenin artırılması gerektiğine de dikkat çekmişlerdir. Alakuş’un (2018) çalışması da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurumsal kapasitesinin özellikle İstanbul ve Şanlıurfa gibi göçmenlerin yoğun yaşadığı illerde iş yoğunluğuna göre yetersiz kaldığını göstermektedir.

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde özellikle cevap aradığımız sorular çalışma izni başvuru süreci ve bu süreç içinde karşılaşılan sorunlardı. Görüşme yaptığımız yetkililer çalışma izni başvuru sürecini kolaylaştırmak için çalıştıklarını ancak bugünkü haliyle de hala biraz karmaşık olduğunu vurgulamışlardır. Bu konuda, bir yetkili yerli işgücünü korumak amacıyla çalışma izni başvuru koşullarını değil çalışma izni başvuru sürecini kolaylaştırmayı amaçladıklarını belirtilmiştir. Çalışma izni başvuru koşullarının zor olması, izin sahibi yabancıların sayısını da doğrudan etkilemektedir. Toksöz, Erdoğan ve Kaşka’nın (2012) çalışması da çalışma izni başvuru koşullarının zorluğuna vurgu yapmaktadır.

Yetkililer çalışma izni başvuru sürecinde, ikamet izinlerinde olduğu gibi her “yabancı” aynı şartlara tabi olduğunu belirtmiş, yapılan değerlendirmelerde işyerinin ve “yabancı” geldiği ülke değil, belirlenen şartları sağlayıp sağlamadığının incelendiğini vurgulamışlardır. Yasada belirtilen kurallar dışında, başvuruyu

değerlendiren uzmanın takdir yetkisinin de olduğu ancak bu yetkiyi ancak müdürünün onayı ile kullanabildiği belirtilmiştir.

Çalışma izni başvurusunun farklı değerlendirildiği tek grup geçici koruma altındaki Suriyelilerdir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izni başvuruları değerlendirilirken daha esnek davranıldığı, bu grubun çalışma izni alma konusunda birçok koşuldan muaf olduğu belirtilmiştir. Üçüncü bölümde de belirtildiği gibi Türkiye işgücü piyasasında çalışma izni sahibi en büyük grup Suriyelilerdir. 2018 yılında 34.573 çalışma izni sahibi Suriyelilerin var olduğu görülse de, yaklaşık 3,5 milyon Suriyelinin geçici koruma altında olduğu göz önüne alındığında bu rakamın çok düşük kaldığını söylemek mümkündür. Yetkililer bu durumun arkasındaki nedenin işgücü piyasasındaki kayıt dışılık olduğunu vurgulamışlardır.

Kaçak çalışıyorlar. Böyle bir imkanları var. Göz ardı ediliyor. Bazen güvenlik görevlileri bile göz ardı ediyor (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 18).

[Kayıt dışı çalışma]Bence büyük ölçüde işverenlerden kaynaklanıyor... ..Kayıt altına alınırsa vergi yükümlülüğü, daha başka şeyler bunlardan kaçmak için kayıtlı olmuyor işveren Suriyeliler diye düşünüyorum. Onun dışında çalışan Suriyeli genel sağlık sigortasından zaten faydalıyor geçici koruma statüsü olduğu için belki onu kaybetmek istemiyor bilmiyorum. İşveren de onu kayıtsız çalıştırınca prim ödemiyor. O da zaten sağlıktan yararlandığı için, ondan da faydalıyor. İşverenin ucuz işgücü olarak görme eğilimi var. Türkler de var kayıt dışı çalışan. Tamam bir çerçeve var kayıt dışı olmasın diye ama bir de realite var (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 45).

Yukarıdaki alıntılardan anlaşılacağı üzere Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü yetkilileri işgücü piyasasındaki enformelliğin işverenler tarafından göçmenleri kayıt dışı olarak çalıştırmak üzere kullanıldığını belirtmektedir. Yetkililerin bu görüşü göçmenlerden alınan bilgi ile örtüşmektedir. Ayrıca politikacıların zaman zaman konuyla ilgili yaptıkları açıklamalar, işgücü piyasasındaki enformelliğin sadece varlığından değil, boyutlarından ve göçmenlerin maruz kaldıkları çalışma koşullarından da haberdar olduklarını göstermektedir. Politik 67. hükümet İçişleri Bakanı Soylu konuyla ilgili şu açıklamalarda bulunmuştur:

“...Kaçak göçmen olarak gelip de mahallelerde dükkan kiralayıp 20 kişinin bir dükkanda gecelediği durumlar kamu düzeni açısından kabul edilemez. Özellikle iş yeri, fabrika sahiplerine sesleniyorum. Kaçak adam çalıştırıyorsunuz, onları fabrikalarda yatırıyorsunuz, sonra da yangında bedeli de yanarak, o kaçak göçmenler ödüyor. Buna da müsaade etmemiz mümkün değildir. Kamu düzeninin ortadan kaldıran,

huzursuzluk getiren hiçbir anlayışa, haksızlığa, bir dükkânı 20 kişiye 12 saat, diğer 20 kişiye 12 saat yatırmak için kiralayan ve bundan para elde eden, gayriinsani bir şekilde kiralayanların vicdanlarının sorgulanmaya açılmasını istiyorum. Bu sadece bir kesimin meselesi değil, toplumsal meseledir.”¹⁶⁸

“Burada iş adamlarımıza da sitem ediyorum. Bize söz verdiler, Çalışma Bakanlığıydım, ‘Çalışma şartlarını çıkartın, biz bunları rahat bir şekilde çalıştırma kabiliyetine sahip olalım’ dedi, hepsi. Yukarıdan aşağıya, hangi sivil toplum kuruluşunu tanıyorsanız, biliyorsanız, TÜSLAD’ından bilmem nesine kadar. ‘Söz veriyoruz bunları çalışma izniyle beraber çalıştıracamız.’ dediler. Hepsi köle gibi çalıştırılıyor. Şimdi çok net söyleyeyim, işin yürütümünü aksatmayız ama kim kayıtsız çalışıyorsa canına okuruz. Bu kadar açık ve net. Bu da ayrı uyumdur, bunun SGK’sını, korumasını, güvenliğini sağlıyorsun. Bunu sert bir üslupla da yapmıyoruz, 31 Ekim’e kadar rehberlik yapıyoruz. 32 bin iş yerine gittik, İstanbul’da sadece. Şimdi Bursa, Ankara... 10 bin Suriyeli çalışıyor gözüküyor, böyle bir şey var mı? Para nereye gidiyor? Suriyeliler meselesinde sabahtan akşama kadar dayığı biz yiyelim, iş adamları parayı kazansınlar, belki oturdukları yerden bize sallayıversinler ama kaçak çalıştırmaya gelince de ‘Suriyeli şöyle gelsin, Afgan böyle gelsin’ diye konuşsunlar. Yok öyle bir şey. Devlet böyle idare edilmez.”¹⁶⁹

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü yetkililerine, çalışma izni başvuru sürecine ilişkin soruların yanında, işgücü piyasası politikaları ile ilgili sorular da yöneltilmiştir. Yetkililer Türkiye’de göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumlarını düzenli hale getirmek için 2003’ten bu yana önemli adımlar atıldığını ancak hala yapılması gereken çok iş olduğunu belirtmektedir. Burada yapılması gereken en önemli iş işgücü piyasasının hangi alanlarında göçmen emeğine ihtiyaç olduğuna ilişkin bir harita çıkarılmasıdır. Yetkililer uzun yıllardır böyle bir çalışmanın yapılamadığını, böylesi bir çalışmaya ancak son dönemde başlanabildiğini belirtmişlerdir. Genel Müdürlük ayrıca uluslararası bir işgücü politikası belirleme konusunda da çalışmalara başlamıştır.

Göç politikasında çok eksikimiz olduğunu düşünüyorum. Bana göre Türkiye’nin daha doğru düzgün bir göç politikası bile yok. Göç Politikaları Kurulu zaman zaman toplanıyor. Bizim genel müdür de katılıyor. Somut bir politika ürettiklerini sanmıyorum zaten açıklamıyorlar da... ..Bizim bu konuda daha çok çalışmamız lazım. Özellikle uluslararası istihdam politikası belirlenmesi gerekiyor. Hangi sektörlere öncelik

¹⁶⁸ Hürriyet Gazetesi, 06.07.2019, “İçişleri Bakanı Soylu’dan İşyeri Sahiplerine Kaçak Göçmen Uyarısı” <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/icisleri-bakani-soyludan-is-yeri-sahiplerine-kacak-gocmen-uyarisi-41265936> (Erişim Tarihi: 20.09.2019)

¹⁶⁹ Gazete Duvar, 06.09.2019, Süleyman Soylu: Mülteciler Köle Gibi Çalıştırılıyor” <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/09/06/suleyman-soylu-is-adamlari-multecileri-kole-gibi-calistiriliyor/> (Erişim: 20.09.2019)

vereceğiz, hangilerine vermeyeceğiz. İhtiyaç duyular meslekler nedir? Bu konuda da uzmanlarımız yeni başladı işe (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 18).

2003'den beri ben hep onu istedim. Dedim ki gerçekten hangi sektörde ihtiyaç var. Bizim genel müdürlük alanında öyle bir çalışmamız yok ama piyasa kendiliğinden şekillendiriyor. Mesela ev hizmetleri sektörü. Neden yabancı bakıcılar geliyor çünkü yerli yatılı olarak kalmıyor. O gerekçe ile yabancıya ihtiyaç olduğu ortaya çıktı. Piyasa şartları onu belirledi. Artık göç politikamızı belirleyecek kurulumuz var... ..Göç Politikaları Kurulu'nun biz de katılımcısıyız, Göç İdaresi de katılımcısı. O kapsamda Türkiye'nin göç politikası oluşturuluyor diyebilirim. 5-6 toplantı yaptı bildiğim kadarıyla. Alınan kararlar bir şeyler şekilleniyor (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 45).

Görüşme yaptığımız yetkililer uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün teknik alt yapı ve kapasite ile ilgili problemlerine de değinmişlerdir. Özellikle bilgi işletim sisteminden kaynaklanan hatalar çalışma izni başvuru süresini uzatabilmektedir. Ayrıca yetkililer genel müdürlüğün personel sayısının da çok az olduğunu belirtmişlerdir. Son dönemde kadroları genişlemiş olmasına rağmen bu haliyle bile çok yoğun çalıştıklarını ve yapmaları gereken birçok işi yapamadıklarını vurgulamışlardır.

[Personel sayısı] hiçbir şekilde [yeterli]değil. İş yükü çok fazla. Başvuru sayısı çok fazla. Çok sağlıklı bir inceleme derinlemesine bir araştırma yapamıyoruz. Belirli şeyleri biliyoruz. Bildiklerimizin bazılarını uygulayamıyoruz, bazen gözden kaçabiliyor. Bir de yeterli personel dışında, hizmet içi eğitim (kendi içimizde eleştiri bu) eksik. Bir kişiyi eğitmede sıkıntı yaşıyoruz mesela ben şubeme personel alacağım onu eğitemiyorum. Vakit kaybı oluyor. Personel eksikliği bizim en büyük problemimiz. Yer problemimiz vardı buraya geçtik burayı da doldurduğumuzda yine yetmez (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 19).

Çok fazla faaliyet kolumuz var ama şu anda onların hepsini gerçekleştiremiyoruz. Bizim yurtdışı ofis açma yetkimiz var. Oralardaki nitelikli çalışanları alıp getirmek için. Onları yapamıyoruz mesela şu anda. Çünkü yeterli değiliz. Daha çok yeni bir genel müdürlüğüz. Biz 2003'te yabancılara çalışma izni vermeye başladı Çalışma Bakanlığı, o zaman bir daire başkanlığı idi. Genel müdürlük olarak daha yeniyiz. Ama görevlerimizin hepsini, tüm sorumluluklarımızı yapamıyoruz, asgari bir şekilde de olsa yapmaya çalışıyoruz. Daha çok da izin. İzin bizim en önemli çıktımız. Personel olarak yeterli sayıda değiliz. Artık her geçen gün evet göçmen sayısı da artıyor ama bize başvuru sayısı da artıyor (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 45).

Görüşme yapılan çalışma izni almakla görevli bir uzman da bu süreç hakkında önemli açıklamalarda bulunmuştur. Uzman çalıştığı yerde 4 yıldır çalışma izni başvurularını yürütmektedir ve büyük ölçüde geçici koruma altındaki Suriyeliler için başvuruda bulunmuştur. Uzman çalışma izni alma sürecinin teknik anlamda kolay bir süreç olduğunu, yalnızca konuyla ilgili Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün

yeterli bilgilendirme faaliyeti olmaması nedeniyle ilk başvurularda bir takım teknik problemlerin yaşanabileceğini belirtmiştir. Uzman çalışma izni sahibi yabancıların sayısının düşük olmasının nedenini başvuru sürecinin karmaşık olmasından ziyade işverenlerin bu maliyete katlanmaması olarak açıklamaktadır:

Bence işverenlerin bundan kaçmasından kaynaklanan bir şey. Türkiyeli işçiyi de sigortasız çalıştırma eğilimleri var. Bence tamamen çalışma izni harcı mı ödeyeceğim, maliyeti mi ödeyeceğim, ben şimdi onun için o kadar para harcayacağım ama o çıkıp gidecek gibi şeyler var... ..Süreç baktığında onlar için [firmalar için] o kadar zor değil. Küçük bir firmanın alması zor ama büyük bir otelin alması çok kolay. Almaktan imtina etmesinin nedeni 5 dakikalık çalışma izni süreci olduğunu düşünmüyorum. Tamamen maliyet kısma amaçlı (Uzman Görüşmesi, Çalışma İzni Almakla Görevli Uzman, Görüşme No:60).

Çalışma izni sayısının az olması ile ilgili başka bir neden Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğünün yürüttüğü işgücü politikası ile ilgilidir. Yukarıda aktarıldığı gibi Genel Müdürlük uzmanları yapılan görüşmelerde Türkiye'nin tam anlamıyla bir işgücü politikası belirleyemediklerini belirtmiş olsalar da, saha çalışması sırasında, yapılan çalışma izni başvurularının uluslararası işgücü politikasına uygun olmaması nedeniyle reddedildiği bilgisine ulaşılmıştır. Görüşme yaptığımız uzman konuyla ilgili şu bilgileri paylaşmıştır:

Önceden telefonla arayıp nerede eksik var söylüyordu. Mesela ret nedeni geliyor uluslararası istihdam gücüne [politikasına] uygun değil. Ama neden değil? Açıklama yok. Neyi uygun değil. Biz orada açıkça belirtiyoruz dilekçe veriyoruz. O yüzden bence siyasi bir tercih bu (Uzman Görüşmesi, Çalışma İzni Almakla Görevli Uzman, Görüşme No:60).

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere çalışma izni sahibi yabancıların sayısının az olmasının çeşitli nedenleri vardır. Burada ilk olarak enformel sektörün varlığını tekrar hatırlatmak gerekir. Kayıt dışı çalışmanın bir alternatif olarak var olması işverenlerin çalışma izni maliyetlerine katlanmaması ve dolayısıyla yabancı işçileri kayıt dışı şekilde çalıştırmasına neden olmaktadır. İkinci önemli neden Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'nün çalışma izni verme konusundaki muhafazakar tutumudur. Genel Müdürlüğü'nün çalışma izni koşullarını değil, başvurudaki teknik süreci kolaylaştırma amacında olduğunu burada tekrar vurgulamak gerekir.

Kamu kurumları ile yaptığımız görüşmeler sonrasında her iki kurumdan edinilen bilgilerde bazı ortak noktalar vardır. Örneğin her iki kurum son dönemde istatistiklere de yansıyan izin sayılarının artışına rağmen, Türkiye’de çalışma veya oturma izni sahibi göçmenlerin sayısını arttırmayı hedeflemediklerini, Türkiye’ye yönelik göç akımlarını yönetmeyi amaçladıklarını belirtmişlerdir. Ancak her iki kurumun da kapasitesi bazı durumlarda Türkiye’ye yönelen göç akımlarını niceliksel büyüklüğü karşısında yetersiz kalmaktadır. Ancak gerek Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulması ile göç ile ilgili işlemlerin sivil kurum tarafından yapılması, gerekse Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığının yerine daha geniş yetki ve kapasiteye sahip olan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü’nün kurulması Türkiye’ye yönelik göç hareketlerini düzenleştirmek için önemli adımlardır. Bununla birlikte görüşmelerden edinilen izlenim her iki kurum için de atılması gereken daha çok adımın olduğudur.

E. Uluslararası Göçün Düzenleştirmesinde Aracı Kurumlar: Danışmanlık Şirketleri

Türkiye’de düzenli olmak ve bunu sürdürmek için çalışma veya oturma iznine başvuran göçmenler ve bu başvuruları değerlendiren kurum yetkililerinin yanı sıra, göçmenlerin düzenli olma süreçleriyle doğrudan ilgili bir başka aktör de danışmanlık şirketleridir. Türkiye’de uluslararası göçün düzenleştirmesi konusunda faaliyet gösteren kuruluşlar olarak sayabileceğimiz danışmanlık şirketleri özellikle 2000’li yıllardan sonra göçmenlere sundukları çeşitli hizmetlerle karşımıza çıkmaktadır. Daha önce ayrıntılı olarak ele alındığı gibi oturma, çalışma izni gibi işlemler bu konuda yetkili kamu kurumları tarafından yürütülmektedir. Ancak bu süreç bazı durumlarda göçmenler için son derece karmaşık olabilmekte, süreçler basit bile olsa dil engeli ve yabancı bir ülkede bulunmanın tedirginliği ile göçmenler bazı araçılara ihtiyaç duyabilmektedir. Bu ihtiyaç dolayısıyla ortaya çıkan danışmanlık şirketleri göçmenlere genel olarak Türkiye’de yapacakları her türlü işlem hakkında danışmanlık hizmeti sunmakta ama bilhassa oturma ve çalışma izni alma alanında faaliyet göstermektedir.

Yapılan görüşmelerde edinilen bilgilere göre danışmanlık şirketlerinin kurulması 1990’lı yıllara kadar dayansa da, çok büyük bir kısmı 2010 yılından sonra aktif olarak

bu işe yönelmiştir. Şahıs şirketi olarak kolaylıkla kurulabilen bu tür şirketler aynı zamanda az sayıda kişinin çalıştığı küçük hizmet işyerleridir.

Göçmenlere danışmanlık hizmeti sunan şirketlerin sayılarının 2010’lu yıllarda artması tesadüfi değildir. Önceki bölümlerde de değinildiği gibi bu yıllardan sonra çalışma izni ve oturma izni alan kişilerin sayıları da büyük artışlar göstermiştir. Türkiye’de düzenli olarak bulunan göçmenlerin sayısının her geçen yıl artması, bu işlemleri onlar adına yürütecek ya da bu tip işlemlerde danışmanlık hizmeti sunacak şirketlerin de sayılarını artırmıştır. Görüştüğümüz danışmanlık şirketlerinin bir kısmı göçmenlere sundukları hizmetler dışında başka işler yapıyor olsalar da, zamanla – göçmen sayısının artması paralelinde- işlerini bu yöne kaydırmışlardır. Başka bir deyişle, danışmanlık hizmeti sunan kuruluşların bazılarında uzmanlaşa eğilimi gözlenmiştir. Danışmanlık şirketleri ayrıca, bu işi herhangi bir şirket kurmadan bireysel olarak yürüten kişilerin sayısının da azımsanmayacak kadar çok olduğunu yapılan görüşmelerde sıkça vurgulamışlardır.

Danışmanlık şirketi sahipleri ve yetkilileri çalışma ve oturma izni alma başvuru sürecinin zorluğu/basitliği konusunda farklı görüşlere sahiptir. Görüşmelerde danışmanlık hizmeti sunan kişilerin yaklaşık yarısı özellikle oturma izni sürecinin zor olduğunu ve bir “yabancı” tek başına tüm süreci yürütmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Ayrıca görüştüğümüz oturma izni sahibi göçmenlerin büyük kısmı bu süreçte yardım almıştır. Ancak Göç İdaresi uzmanları ikamet izni alma sürecinin yardım gerektirmeyen bir süreç olduğunu belirtmiştir.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü’nün işverenlere ve göçmenlere çalışma ve oturma izni alma sürecinde yol gösterecek, destekleyici birimleri bulunmamaktadır. Destekleyici bir birimin bulunmaması, izin başvuru sürecinin zor olmasıyla birleşince bu konuda işverenlere ve göçmenlere destek sunan danışmanlık şirketlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Danışmanlık şirketleriyle yaptığımız görüşmeler bu konuda çalışan ve kurumsal olmayan firmaların göçmenlere büyük mağduriyetler yaşattığını ortaya koymaktadır. Danışmanlık şirketi yetkilileri bu konudaki görüşlerini şu şekilde ortaya koymaktadır:

....Biz bu işlemleri 40 çalışanla yapıyoruz. Bunu tek başına merdiven altı yapan da var...
...Adam hiçbir şey olamamış bunu yapmaya başlamış çünkü sermaye gerektirmiyor. Şu anda ben buradan çıksam ben de yaparım. Çünkü işlemleri biliyorum deneyimliyim. Neyin ne olacağını biliyorum ihtiyacım olan şey bir telefon bir laptop. İyi çene yapıyorsam da insanlara da ulaşabilirim olur (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Çalışanı, Görüşme No: 12).

....Çoğu da şey telefon. Benim bildiğim mesela aradığım üç ya da dört kişi ki ben çok fazla aramadım evinden bu işi yapıyor. O tip şeyler var. Genelde bize gelen kişilerden aldığımız şikâyet o. Mesela Salı günü bir tane birisi geldi şeyini yapmış başvurusunu yapmış vermiş eline. Sigorta yapmamış poliçesi yok sigorta parasını almış. Şimdi şöyle yapıyorlar buradan ilan veriyorlar bir günlük o gün mesela üç kişi dört kişiden 1000 TL 1500 TL para alıyorlar. Bunun için üç dört kişiden alıyorlar o telefonu atıp gidiyorlar ondan sonra kimse kimseyi bulamıyor (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Sahibi, Görüşme No: 1).

Danışmanlık hizmeti sunma işine son dönemde göçmenler de dahil olmuştur. Daha önce kendisi için çalışma ya da oturma izni almış, süreci öğrendiğini düşünen yabancı uyruklu kişiler, özellikle kendi ülkelerinden gelen göçmenlere bu tür hizmetler sunmaktadır.

...İstanbul'da özellikle Türkmen, Özbek hatta Etiyopyalı insanlar yabancılara çalışma ve oturma izni alıyorlar. Merdiven altı işletme gibi düşünün. Sırf bu yüzden, yanlış uygulamalar yüzünden Türkiye'den deport olan Türkiye'ye tekrar gelemeyen pek çok yabancı var. Bunlardan kurtulunması lazım (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Sahibi, Görüşme No: 6).

Çalışma ve oturma izni başvuru sürecinin oldukça kolay olduğunu belirten danışmanlık şirketi yetkilileri ise, sürecin kolay olmakla beraber titizlik ve dikkat gerektirdiğinin altını çizmektedir. Bu konuda ilgili kamu kurumlarının yeterli desteği sunamaması, süreçte hata yapmak istemeyen birçok işveren ve göçmeni danışmanlık şirketlerine yönlendirmektedir:

Şirketlerden profesyonel yardım almak istiyor, takibini onların yapmasını istiyor. Oraya bir harfi yanlış yazsanız iptal olacak. Bu sefer kadın yanacak, kaçağa düşecek. Kolay tamam da o kadar da kolay değil. Biraz zaman alır. Hata yapabilirsiniz. Dedim ya bir maaşı yanlış yazıyorlar bitti, sonra kadın kaçağa düştü. Ne olacak? O yüzden yardım almak daha mantıklı (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Sahibi, Görüşme No: 16).

Danışmanlık şirketi yetkilileri çalışma izni başvurularını ev içi hizmetler ve şirketlerde çalışanlar olarak temelde ikiye ayırarak değerlendirmektedir. Görüşme yaptığımız şirketlerin büyük çoğunluğu daha çok ev hizmetlerinde çalışanlar için çalışma ve oturma izni işlemleri yaptığını belirtmişlerdir. Ayrıca ev içi hizmetlerde

çalışacak personel için daha az evrak istendiğini, çalışma izni başvurusunun daha kısa sürede sonuçlandığını da belirtmişlerdir. Daha önce de değinildiği gibi ev içi hizmetlerde özellikle de yatılı olarak çalışmaya gönüllü olan yerli işgücü arzı son derece düşük olduğundan, bu alanda çalışma izni alma işlemlerini kolaylaştıran birtakım uygulamalarla hem ev içi hizmetlerdeki işgücü açığı kapatılmaya çalışılmakta hem de bu alan mümkün oldukça düzenli hale getirilmek istenmektedir. Kaldı ki istatistiklere yansıyan rakamlarda en fazla çalışma iznine sahip göçmenin bulunduğu sektörlerden birinin ev hizmetleri olması da bu durumu doğrular niteliktedir.

Diğer alanlarda çalışmak isteyen yabancılar için çalışma izni alma süreci, ev içi hizmetlere göre biraz daha uzun sürmekte ve istenen evraklar çoğalmaktadır. Oysa bu konuda daha önce yapılan araştırmalar sadece ev içi hizmetlerde değil, diğer sektörlerde de özellikle turizm, tekstil, imalat gibi alanlarda işverenlerin çalıştıracak yerli işgücü bulamadıklarını, bu nedenle göçmen işçi tercih ettiklerini ortaya koymuştur. Bu konuyla ilgili kapsamlı bir araştırma yapılarak hangi sektörlerde göçmen işgücüne ihtiyaç olduğu belirlenmeli ve ihtiyaç duyulan, göçmen işçilerin ağırlıklı olarak çalıştığı diğer alanlar için izin prosedürlerinde kolaylaştırmalar yapılmalıdır. Çünkü çalışma izni alma sürecinin zor olması, göçmen işçileri ve onları çalıştıran işverenleri kayıt dışına iten başlıca nedenlerdendir. Ayrıca bu zorluklar dolayısıyla işverenler yanlış/farklı beyan ile çalışma iznine başvurmaya itmektedir.

Bizim profil olarak %70 i ev hizmetleri. Şöyle söyleyeyim yönetici olacak kimse yok. Yönetici olarak yabancı çalıştırmak çok kolay değil çünkü onun muadili Türk var. Teknik hizmetlerde olabilir. Endüstri de çalışanların çoğu teknik hizmetlerde mesela bir makine getiriyorsunuz diyelim ki Almanya'dan özel bir makine onun operatörü geliyor buradaki bir Türk'ü yetiştirmek üzere belli bir süreliğine bir seneliğine iki seneliğine o makineyi çalıştırmayı öğretmek üzere işte ona izin alıyorsunuz (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Sahibi, Görüşme No: 1).

...Mühendislik başvurularında incelediği çok farklı kriterler vardır bakanlığın. Der ki bir yabancı mühendis olarak çalışacaksa ben ek zorluklar getiriyorum bunun bir maliyeti vardır. Bu maliyetler nedir. Yabancı lisansını Almanya'da okumuştur, mühendislik. Gelip burada mühendis olarak çalışacaksa YÖK Denklik Belgesi alması lazım. YÖK denklik belgesi maalesef öyle kolay bitmiyor alınması çok uzun sürüyor alınmadığı da oluyor maalesef... ...Şimdi onu alacak o bir 6 ay sürse şimdi diyor ki bakanlık sen bu yabancıya asgari ücretin dört katı maaş vereceksin ve buna ek olarak o işyerinde çalıştırdığın diğer mühendislerle de aynı maaşı vereceksin bunu gören işveren bundan vazgeçiyor artık. Eğer o mühendise projede imza attırmayacaksa vazgeçiyor almaktan. Önceden şöyle oluyormuş ...yabancı'nın lisansı mühendislik yüksek lisans diploması işletme. Biz işletme ile başvuru yaptık diyor... O yüzden artık yüksek lisans

başvurularını kabul etmiyor. Bunun lise versiyonu ile yapan çok fazla var biz onu özellikle yapmıyoruz. Diyor ki bunun lisansı mühendislik hiç uğraşmayalım lise diploması ile başvuralım diyorlar (mesela lise mezunu olarak dış ticaret elemanı olarak çalıştırmak üzere çalışma izni alınıyor).. ..biz onu yapmıyoruz. Biz şöyle yapıyoruz yabancı mühendis olarak çalışmayacaksa ki böyle olan çok var mühendis ama mühendislik yapamayacak taahhütname ile başvuru yapılır. Der ki notere gidip ben bu yabancıyı mühendis olarak çalıştırmayacağım dış ticaret uzmanı olarak çalıştıracağım. Başka bir iş yaptırdığın takdirde başıma geleceklerden mesulüm gibi bir şey... Bu şekilde çalışma izni alınıyor (Danışmanlık Şirketi Görüşmesi, Şirket Çalışanı, Görüşme No: 12).

Alan araştırmasında elde edilen bir başka bulgu danışmanlık şirketlerinin sundukları hizmetler karşısında aldıkları bedellerde bir standart olmadığıdır. Şirketlerinin oturma ve çalışma izni, vatandaşlık işlemleri, yatırım işlemleri için sundukları hizmetler karşısında talep ettikleri ödeme miktarı her bir danışmanlık şirketinde farklıdır. Yapılan görüşmelerde karşımıza 200 TL ile 5000 TL arasında değişen bedeller çıkmıştır. Ayrıca danışmanlık şirketlerinin aktardıkları bilgilere göre piyasada bu ücretler 10.000 15.000 TL'ye kadar çıkmaktadır. Burada görüşme yaptığımız göçmenlerin oturma izni başvurusu konusunda aldıkları hizmetler için 200 Türk Lirası ile 850 Amerikan Doları arasında değişen bedeller ödediklerini tekrar hatırlatmamız gerekir. Ayrıca yukarıda belirtildiği gibi, kendisiyle görüşme yapılmamış olsa da, alan araştırmasında karşılaştığımız bir göçmen çalışmadığı halde kendisine çalışma izni alan danışmanlık şirketine 1000 Amerikan Doları ödeme yapmıştır. Dolayısıyla göçmenlere sunulan danışmanlık hizmeti bedeli konusunda piyasanın oldukça serbest olduğu ve bu konuda herhangi bir teftiş yapılmadığı görülmektedir.

Bu konuyla ilgili olarak tüm taraflarla yaptığımız görüşmeler danışmanlık işinin bir pazara/işkoluna dönüştüğüne işaret etmektedir. Şirket olarak faaliyet gösteren kuruluşlar şahıs şirketi olarak kolayca kurulabilmektedir. Bunun yanı sıra danışmanlık hizmetini bireysel olarak sunan kişilerin de var olduğu belirtilmiştir. Bu hizmeti sunan şirketlerin bağlı oldukları ve denetlenebilecekleri bir meslek kuruluşu ya da üst kuruluş bulunmamaktadır. Alan araştırması sırasında kurumsal olmayan şirketler ve bu işi bireysel olarak sunan kişilerin göçmenleri mağdur ettiğine ilişkin görüşler alınmıştır.

Bu konudaki mağduriyetleri önlemek için yapılması gereken ilgili kamu kurumlarının, başvuru sürecinde göçmenlere ve işverenlere destek sunacak birimler geliştirmesidir. Bunun yerine yapılmak istenen bu desteğin “yetkili aracı kurumlar”

aracılığıyla özel sektöre devredilmesidir. Bunun anlamı kamunun sunması gereken bir hizmetin piyasaya aktarılmasıdır. Kamu bu konuda da öncü olmaktansa, bu fonksiyonu piyasaya devretme eğilimindedir. Ağustos 2016 yılında çıkarılan UİK’de çalışma izni başvurularının “Yetkili Aracı Kurum” (YAK) tarafından yapılabileceği belirtilmiş, aynı yıl YUKK’a oturma izinlerinin de YAK tarafından yapılabileceği maddesi eklenmiştir. YAK’ların nitelikleri, görev çerçevesi ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esasların yönetmelik tarafından belirleneceği belirtilse de Aralık 2019 itibariyle UİK’da bahsedilen yönetmelik henüz yayınlanmamıştır.

Yasada ortaya konan bu tercih devletin göçmenlere ve işverenlere başvuru süreci ile ilgili danışmanlık hizmeti sunmayacağını göstermektedir. Bu durumda YAK yönetmeliğinin yayınlanması, bireysel olarak danışmanlık işini yapan kişilerin ya da kurumsal olmayan şirketlerin varlığını ortadan kaldırmasa da, bu hizmeti sunacak güvenilir kuruluşların oluşmasını sağlayacaktır. Bu nedenle YAK yönetmeliğinin en kısa sürede çıkarılması gerekmektedir.

Alan araştırmasında, göçmenlerin Türkiye’de düzenli olarak yaşaması ve çalışması konusunda önemli bir aktör olan danışmanlık şirketleriyle ilgili birçok sorun alanı olduğu ortaya çıkmıştır. Danışmanlık şirketi ve kamu kurumu yetkilileri de bu sorunların birçoğunun farkındadır. Görüşme yapılan tüm taraflar ilerleyen dönemde Türkiye’ye yönelik göçün ve çalışma izni/oturma izni sayılarının artacağına ilişkin görüş bildirmiştir. Bu alanda kamusal bir destek sunulmaması durumunda, danışmanlık hizmeti sunan kişilerin ve kurumların öneminin giderek artacağı açıktır. Bu nedenle bu konuda acil bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

F. Güney-Güney Göçü ve Türkiye’de Düzenli Göçmenler

Birinci bölümde Güney-Güney göçlerinin, Güney-Kuzey göçlerinden ayrılan yönlerine yer verilmişti. Bu başlık altında alan araştırmasından elde edilen bulguların, birinci bölümde tartışılan “Güney-Güney” göçünün temel özelliklerini ne ölçüde yansıttığı tartışılacaktır. Bu tartışma sadece Güney göçmenleri ile yapılan görüşmelere değil, alan araştırmasında görüştüğümüz tüm grupların/aktörlerin görüşüne dayanmaktadır.

Literatürde Güney-Güney göçü ile ilgili önemli tartışmalardan biri bu göç hareketlerinin büyük ölçüde Kuzey ülkelerinin uyguladığı sıkı sınır ve vize politikalarının bir sonucu olduğudur. Göçmenler, Kuzey ülkelerine kıyasla daha serbest sınır ve vize politikasına sahip olan Güney ülkelerine yönelmektedir. Alan araştırmasında elde edilen bulgular bir güney ülkesi olarak Türkiye'nin görece serbest vize ve sınır politikalarına sahip olduğunu doğrulamaktadır. Bu konuyla ilgili yapılan çalışmalar da göçmenlerin, Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de iş bulmanın kolay olması dolayısıyla Türkiye'yi tercih ettiklerini vurgulamaktadır (Eder, 2007; Akpınar, 2009; Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012). Görüşme yaptığımız göçmenlerinin çoğunluğu Türkiye'ye vize ile giriş yapmıştır ve bu konuda karşılaştıkları bir güçlük bulunmamaktadır. Hatta göçmenlerin 2014 yılında YUKK'un yürürlüğe girmesinden önce düzenli kalma stratejisi olarak; belirli sürelerle giriş çıkış yapmakta, dolayısıyla vize ile Türkiye'de kalmaktaydı¹⁷⁰. Üstelik bu strateji sadece Güney değil, Kuzey göçmenleri tarafından da sıkça kullanılmıştır. YUKK'un yürürlüğe girmesi ile bu yöntem işlerliğini yitirdiğinden göçmenler düzenliliklerini koruyabilmek için büyük ölçüde oturma iznine yönelmişlerdir. Bu durum oturma iznine ilişkin istatistiklerden de kolaylıkla takip edilebilmektedir. İstatistikler 2014 sonrasında oturma izinlerinde hızlı bir yükseliş olduğunu göstermektedir. YUKK ile getirilen bu değişiklik göçmenlerin düzenlilikle ilgili durumlarını büyük ölçüde etkilemiştir. Alan araştırmasında Türkiye'ye girmenin değil Türkiye'de düzenli kalmanın daha zor olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Ayrıca görüşme yaptığımız göçmenlerin büyük çoğunluğu Türkiye'nin "yabancıların" yaşaması açısından rahat bir ülke olduğunu belirtmiştir.

Güney-Güney göçünün başka bir özelliği, kısa mesafelere dayanması, kısa süreli ve çoğunlukla döngüsel göç biçiminde olmasıdır. Alan araştırmasında da, çoğunlukla Türkiye'ye yakın ya da komşu ülkelere gelen Güney göçmenleri ile görüşüldüğünü belirtmeliyiz. Ancak yasal statü sahibi güney göçmenlerinin çoğunluğunun kısa süreliğine göç ettiğini ve mekik göçmeni olduğunu söylemek zordur. Alan araştırmasında farklı düzenlilik biçimlerine sahip gruplarla görüşüldüğünden bu

¹⁷⁰ 2014 yılında yürürlüğe giren YUKK'un 11. maddesi "Vizenin ya da vize muafiyetinin Türkiye'de sağladığı kalış süresi her 180 günde 90 günü geçemez" şeklindedir. Buna göre vize veya vize muafiyeti ile Türkiye'de bulunan göçmenler 90 günün ardından tekrar Türkiye'ye giriş yapmak için 90 gün beklemek zorundadır.

özelliklere ilişkin birden fazla sonuç karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi ev hizmetlerinde çalışan göçmenlerin çoğunluğu bir süre sonra ülkelerine dönmek istediklerini belirtirken, diğer sektörlerde çalışan grup büyük ölçüde Türkiye’de kalmak niyetindedir. Burada özellikle Türkiye’ye yönelik öğrenci göçünün kalıcı göçe dönüşme eğiliminde olduğunu tekrar vurgulamak gerekir. Dolayısıyla Türkiye’ye yönelen güney göçmenlerinin göç süresi ve göç biçimi Türkiye’ye neden göç ettiklerine ve Türkiye’de ne iş yaptıklarına göre değişmektedir. Güney-Güney göçünün çoğunlukla kısa süreli, geçici göç olma özelliğinin, -yasal statü sahibi göçmenler açısından- Türkiye örneğinde büyük ölçüde karşılığını bulduğu tespiti yapmak zordur.

Güney-Güney göçünün önemli özelliklerinden bir diğeri de çok sayıda mülteci, sığınmacı ve transit göçmeni içermesidir. Daha önce birçok kez vurgulandığı gibi Türkiye’ye yönelik Suriye göçü göç tarihi açısından niceliksel olarak en büyük sığınmacı göçlerinden biridir. Suriye göçünün yanı sıra Türkiye’de uluslararası koruma sahibi çok sayıda göçmen de bulunmaktadır. Alan araştırmasında dördü geçici koruma, biri ikamet izni sahibi ve biri de T.C. vatandaşı olmuş altı Suriyeli göçmenle görüşülmüştür ancak Türkiye dışında başka bir ülkeye gitmeyi amaçlayarak yola çıkan bir göçmenle karşılaşılmamıştır. Türkiye’de yaşarken başka bir ülkeye gitme niyeti geliştirenler olsa da, ilk göç aşamasında hedef ülke Türkiye’dir. Bunun nedeni transit göçmenlerin büyük ölçüde düzensiz göçmenlerden oluşmasıdır (İçduygu ve Üstübcü, 2014:50). Bu çalışmada, birinci bölümden itibaren vurgulandığı gibi düzenli göçmenlere ulaşmak amaçlanmıştır.

Güney-Güney göçü ile ilgili araştırmalar bu güzergâhtaki göç hareketlerinin çoğunlukla gelir düzeyi birbirine yakın ülkeler arasında gerçekleştiğini göstermektedir. Türkiye’de en fazla çalışma ve oturma iznine sahip ilk on ülkeyi, kişi başı milli gelire göre ülkeleri sınıflandıran DB sınıflandırması açısından incelediğimizde, bu ülkelerin yarısının Türkiye ile aynı ekonomik seviyede olduğu, diğer yarısının Türkiye’den daha düşük ekonomik seviyeye sahip ülkeler olduğu görülmektedir. Ancak bu ülkelerin kişi başı milli gelirlerini yakından incelediğimizde Türkiye ile aynı grupta yer alan ülkelerin

dahi kişi başı milli gelirlerinin Türkiye'nin yarısı kadar olduğu grlmektedir¹⁷¹. Görüşme yaptığımız güney göçmenleri de Türkiye'de en fazla çalışma ve oturma iznine sahip ülkelerden gelen göçmenlerdir ve bir kısmının amacı doğrudan çalışma amaçlı gç olmasa da, çoğunluğu Türkiye'de kazandıkları ücretin daha iyi olduğunu belirtmiştir. Bu durumda Türkiye'ye Güney ülkelerinden yönelen göçlerin büyük kısmının düşük gelirli güney ülkelerinden, daha yüksek gelirli güney lkesine yönelen gçlerden olduğunu söylemek doğru bir tespit olacaktır. İşçi dövizleri açısından duruma baktığımızda, görüşme yapılan güney göçmenlerinden sadece ev hizmetlerinde çalışanlar kazandıkları paranın büyük kısmını köken ülkelerine gönderdiklerini belirtmişlerdir.

Güney-Güney göçünün önemli özelliklerinden biri bu gç türünün büyük oranda düzensiz nitelikte oluşudur. Birinci bölümde yer verilen Crush ve Chikanda'nın Güney lkeleri arasında yer değiştiren göçmenlerin tipolojisini sundukları tablo bize bu gç hareketlerinin hem düzenli hem düzensiz biçimde gerçekleştiğini göstermektedir. Bu araştırma Türkiye'deki yasal statü sahibi göçmenlere odaklandığından, alan araştırması sırasında Tablo 1'de yer alan göçmen tiplerinden hepsi ile görüşme yapılmamış olsa da, bu tipolojilerden hemen hemen hepsinin Türkiye'de var olduğunu bu konuyla ilgili yapılmış diğer araştırmalardan biliyoruz. Tablo 1'de yer alan ve alan araştırması sırasında görüşme yaptığımız gruplar ise yüksek vasıflı kalıcı gç, ğrenci göçü, iş kurma amaçlı gç ve zorunlu gç ile Türkiye'de gelen gruplardır. Tablo 1'de yer almayan ancak sahada karşılaşılan bir başka gç etme nedeni evlilik yoluyla yapılan gçlerdir. Dolayısıyla Crush ve Chikanda'nın Güney-Güney göçmenleri için oluşturdukları tabloya bir göçmen tipi olarak evlilik nedeniyle gç edenler de eklenebilir.

Görüşme yapılan güney göçmenlerinden üniversitede görev yapan ğretim yeleri Tablo 1'de yer alan yüksek vasıflı kalıcı gç grubunda sınıflandırılabilir. Bu

¹⁷¹ Daha önce belirtildiği gibi Türkiye DB sınıflandırmasına göre üst-orta gelir grubuna ait bir Güney lkesidir. Birinci bölümde değinildiği gibi DB bankası üst-orta gelir grubunu 3,896-12,055 arası kişi başı gelire sahip ülkeler oluşurmaktadır. DB rakamlarına göre 2017 yılında Türkiye'de kişi başı milli gelir 10,940 Amerikan Dolarıdır. (<https://data.worldbank.org/country/turkey> Erişim: 22.05.2019) Türkiye gibi üst-orta gelir grubunda sınıflandırılan ve Türkiye'ye çok sayıda güç veren Irak, Türkmenistan, Azerbaycan, İran, gibi ülkelerin kişi başı milli gelirleri Türkiye'nin yarısı kadardır.

grup belgeli göçmenlerden oluşmaktadır. Tabloda belirtildiği gibi bu grubun daimi ikamete geçiş potansiyeli yüksektir, aile üyelerini getirme hakları vardır ve genel olarak sahip oldukları haklar tatmin edicidir. Görüşme yaptığımız grup bu özelliklerin hepsine sahiptir. Bu gruptaki göçmenlerin hepsi çeşitli nedenlerle Türkiye’de kalmayı tercih etmiştir, bazı göçmenler zaman zaman aile üyelerini Türkiye’ye getirmektedir, ayrıca bu grubun çalışma ve oturma izni ya da vatandaşlığı olduğu için sahip oldukları haklar da oldukça kapsamlıdır.

Öğrenci göçünün Türkiye örneğinde önemli bir yeri olduğunu yukarıda belirtmiştik. Yine bu grubun da tamamı düzenlidir, ancak işgücü piyasasına çoğunlukla çalışma izni olmadan katıldıkları için yarı-düzenli hale gelme ihtimalleri yüksektir. Tablo 1’de öğrenci göçünün kalıcı ikamete dönüşme ihtimalinin yüksek olduğu belirtilmiştir. Bu Türkiye örneğinde de görülen bir durumdur. Bir önceki grupta olduğu gibi öğrencilerin de ailelerini getirme hakları vardır ve sahip oldukları haklar da tatmin edicidir.

Alan araştırmasında iş kurma amacıyla Türkiye’ye göç eden iki göçmen ile de görüşme yapılmıştır. Bu göçmenlerden biri gerekli izinlere sahiptir ve Türkiye’de yaşamaya devam etmek istegindedir. Diğer ise savaş öncesi Türkiye’ye iş kurma amacıyla gelen ve savaştan sonra geçici koruma statüsü alarak Türkiye’deki faaliyetlerine devam eden Suriyeli bir göçmendir. Bu göçmenin işyeri ile ilgili belgeleri vardır ancak göçmen işyerinde çalışma izni olmadan Suriyeli işçi çalıştırdığı gerekçesiyle para cezasına çarptırılmıştır. Çalışanları için çalışma izni almak istediğini belirtmiş ve bunun için girişimde bulunmuştur ancak ikinci bölümde de değinildiği gibi geçici koruma sahibi çalışanlar için %10 istihdam kotası bulunmaktadır. Bu, işverenlerin bir Suriyeli çalışan için 10 Türkiyeli işçi istihdam etme zorunda olduğunu göstermektedir. Geçici koruma altındakiler için getirilen %10’luk istihdam kotası Suriyelilerin Türkiye’de yasal izinle çalışmaları önündeki en büyük engellerden biridir.

Tablo 1’deki gruplardan alan araştırmasında görüşme yaptığımız son grup zorunlu göç ile Türkiye’ye göç edenlerdir. Araştırmada savaş nedeniyle Türkiye’ye göç eden 5 Suriyeli ile görüşme yapılmıştır. Tablo 1’de zorunlu göçmenlerin, göç ettikleri ülkede düzensiz/belgesiz oldukları, bununla ilişkili olarak daimi ikamete geçme

ihtimallerinin düşük olduğu ve haklarının da sınırlı olduğu belirtilmiştir. Suriye’den göç eden göçmenlerin tamamının Türkiye’de yasal statüsünün bulunmadığı bilinmektedir. Ancak resmi rakamlara göre yaklaşık 3,5 milyon Suriyeli Türkiye’de geçici koruma altında, bir başka deyişler yasal statüye sahip olarak yaşamaktadır. Üstelik bir kısmının vatandaşlığa geçtiğı bilinmektedir¹⁷². Türkiye’nin için Suriye göçü örneğı istisnai bir örnek olsa da zorunlu göçmenlerin Güney ülkelerinde yasal statüye ve sınırlı da olsa bazı haklara sahip olabileceğini göstermesi açısından önemlidir.

Güney-Güney göçünde bir başka tartışma konusu göçmenlerin sahip oldukları niteliklerdir. Bu konuyu düzenli/yarı-düzenli göçmenler açısından ele aldığımızda göçmenlerin nitelik ve vasıf düzeylerinin oldukça yüksek olduğunu görüyoruz. Yukarıda da değinildiğı gibi görüştüğümüz göçmenlerin büyük bir kısmı üniversite mezunudur. Ancak bazı örneklerde sahip oldukları niteliğın altındaki işlerde çalıştıkları görülmektedir.

Güney-Güney göçü ile ilgili son konu Güney ülkelerindeki göç politikası ve sosyal politika eksikliğidir. Kamu kurumu yetkilileri ile yapılan görüşmelerde Türkiye’nin oturmuş bir göç politikasına sahip olmadığı, bu politikanın yeni yeni oluşturulmaya çalışıldığı belirtilmiştir. Ayrıca göçmenlerle yapılan görüşmeler de onların bazı haklara özellikle çalışma ile ilgili haklara erişiminin çok zor ve sınırlı olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla Türkiye’de sadece düzensiz göçmenler değil, yasal statü sahibi göçmenler için de sosyal politika eksikliğinin var olduğu görülmektedir.

Görüldüğü gibi Güney-Güney göçlerinin birçok özelliğı Türkiye’ye yönelen göçmenlerin özellikleriyle uyushmaktadır. Ancak yasal statü sahibi göçmenleri ele aldığımızda durum biraz daha karmaşık hale gelebilmektedir. Güney-Güney yönünde hareket eden yasal statü sahibi göçmenler bazı yönlerden güney-güney göçünde görülen özellikleri taşımamaktadır. Örneğın Güney-Güney göçleri büyük oranda geçici göçler olarak tanımlanırken, Türkiye’deki düzenli Güney göçmenlerin kalıcı olma eğilimi oldukça yüksektir. Ayrıca Güney ülkeleri arasındaki göç hareketlerinin önemli özelliklerinden bir diğeri bu hareketlerin düzensiz niteliğidir. Ancak Türkiye örneğini

¹⁷² 3. bölümde değinildiğı gibi 67. Hükümet İçişleri Bakanı Soylu’nun açıklamasına göre vatandaşlığa geçen Suriyeli sayısı 92 bin 280’dir.

ele aldığımızda Güney-Güney yönünde hareket eden 5 milyondan fazla yasal statü sahibi göçmenin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu göçmenlerin statüsü çalışma iznine doğrudan erişimleri olmadığı için “yarı-düzenli” olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla Türkiye’nin yasadışı yapmayan ama “tam” göçmen hakları da vermeyen bir göç politikası yürüttüğü yorumunda bulunulabilir.

G. Türkiye’de Göç Yönetimi ve Göç Politikaları

Türkiye’de cumhuriyetin kuruluşundan bu yana izlenen göç politikalarına ikinci bölümde yer verilmişti. Bu başlık altında alan araştırmasından elde edilen bilgiler ışığında son dönemdeki göç politikasına ilişkin atılan adımlar da dikkate alınarak Türkiye’nin göç politikasında değişme eğilimi olup olmadığının izi sürülecektir.

İkinci bölümde değinildiği gibi Türkiye’nin mevcut yasalarında günümüzde de yer alan göç politikasında öncelik Türk soylu ve kültüründen olan kişilerin Türkiye’ye kabul edilmesidir. Bu gruplar içerisinde de Sünni Müslümanların ayrıcalıklı konumu önemli bir tartışma konusu olarak Türkiye göç literatüründe yer almaktadır. Ancak alan araştırmasından elde edilen bulgular Türk soylulara öncelik veren politikanın değişme eğiliminde olduğuna işaret etmektedir. Aslında bu değişim ilk olarak kendini 1990’lı yıllarda göstermeye başlamıştır. 1990’lı yıllardan sonra artık Türk soyluların, bu dönem öncesindeki gibi kolayca vatandaşlık ya da ikamet alamadığı, dolayısıyla soydaşlar için yürütülen kabul politikasının değişmeye başladığı ikinci bölümde aktarılmıştı.

Alan araştırmasından elde edilen bulgular -yürürlükteki yasalarda yer alsa bile- Türk soylulara öncelik veren politikanın etkisinin azaldığını göstermektedir. Görüşme yaptığımız UİGM yetkilileri Türkiye’nin çalışma ve oturma izni değerlendirme süreçlerinde tüm başvuruların aynı koşullar altında değerlendirildiğini belirtmiştir. GİGM yetkilileri ise Türk soyluların ayrıcalıklı konumlarını korumalarına karşı, Türk soylu olmayan göçmenlerin sayısının artması nedeniyle, Türk soyluların toplam içindeki oranının düştüğünü belirtmişlerdir. Türk soylu göçmenler de Türkiye’de düzenlilikle ilgili işlemleri sırasında Türk soylu olmanın artık bir avantaj yaratmadığını dile getirmişlerdir.

Türk soyluların her zaman özel bir yeri var. Türk soyluların yeri ayrı, ama mesela Suriye politikamıza bakın, hiç bir ayırım yapılmadan hepsi kabul edildi. Bizde insani yön çok ön planda. Biz şu anda nitelikli göç bize katkısı olacak göçten çok, insani göçle uğraşıyoruz bence. Şu anda Türkler öncelikli diğerleri değil diyemeyiz bence, ama her zaman bizim için ayrı bir yerde (Kamu Kurumu Görüşmesi, UİGM, Görüşme No: 45).

Türk soylu olarak iş bulmamda biraz, Türkçem olduğu için [avantaj] oldu. Başka bir avantaj olmadı. Üniversitede aynı şartlar, iş [yerinde] zaten telefonlara bakıyorum. Başka bir avantaj kullanmadım (Göçmen Görüşmesi, Azerbaycan, Erkek, Yarı-Düzenli, Görüşme No: 40).

Bu konuyla ilgili yapılan düzenlemeler ve yetkililerin söylemleri dikkate alındığında Türkiye'nin, bilim, sanat spor gibi alanlarda Türkiye'ye katkı sunacak eğitilmiş, vasıflı kişilerin göçünü kolaylaştırmaya yönelik bir göç politikasına doğru yol alındığı görülmektedir. İkinci bölümde aktarılan Turkuaz Kart düzenlemesi Türkiye'ye yönelik vasıflı göçü arttırmak için atılan adımlardan biridir. Ancak o bölümde değinildiği gibi, 2017 yılında Turkuaz Kart düzenlemesine ilişkin bir yönetmelik çıkmış olsa da, henüz yürürlüğe girmemiştir. 6735 sayılı kanuna göre UİGM'nün nitelikli "işgücünü" Türkiye'ye kazandırmak amacıyla yurtdışında ofis açma ve tanıtım faaliyetleri yapma yetkisi de vardır.

Türkiye'nin göç politikasına ilişkin bir diğer değişiklik son dönemde öğrenci göçüne özel bir önem verilmesi ve bu konuda çeşitli düzenlemelerin yapılmasıdır. İkinci bölümde belirtildiği gibi 2013 yılında çıkarılan YUKK ile ilk defa yabancı öğrencilere çalışma iznine başvurma olanağı getirilmiştir. UİGM yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerde henüz öğrencilerin çalışma izni başvurularının alınmaya başlanmadığı belirtilse de, öğrencilere kanuni olarak böyle bir hakkın getirilmesi önemli bir adımdır. Ayrıca Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) 9 Mayıs 2019 tarihinde devlet ve vakıf üniversitelerinde uygulanan yabancı öğrenci sınırlamasını kaldırdığını duyurmuştur¹⁷³. Buna göre, öncesinde üniversiteler kontenjanlarının en fazla %50'si kadar yabancı öğrenci kabul edebiliyorken, YÖK'ün kararın ardından bu kota kaldırılmıştır. YÖK'ün bu kararı ve hükümet yetkililerinin yaptıkları açıklamalar¹⁷⁴ Türkiye'de yabancı öğrenci sayısını arttırmaya yönelik bir politika izlendiğini açıkça göstermektedir. Burada tekrar

¹⁷³ YÖK, Haberler, "YÖK'ten Öğrencilere Uluslararası Öğrenci Kontenjanı Müjdesi" (06.05.2019) <https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/yok-ten-yabanci-kontenjani-mujdesi.aspx> (Erişim: 24.05.2019)

¹⁷⁴ 3. Bölümde bu açıklamalara ilişkin bilgi verilmiştir.

vurgulanması gereken Türkiye'ye yönelik öğrenci göçünün büyük oranda Güney ülkelerden kaynaklandığıdır.

Türkiye'nin izlediği göç politikasındaki başka bir yenilik bir yandan yeni kanunlar ve düzenlemelerle, diğer yandan inşa ettiği yeni kurumlarla Türkiye'ye yönelen göçü kayıt altına almayı amaçlamasıdır. Son beş yılın çalışma ve oturma izinleri istatistiklerine baktığımızda bu görüş doğrulanmaktadır. Bu rakamlar bize Türkiye'de her geçen yıl yasal statü sahibi göçmenleri sayısının arttığını göstermektedir. Burada vurgulanması gereken göçmenlerin sahip oldukları yasal statünün büyük ölçüde oturma izni / geçici korumadan kaynaklanmasıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu düzenlilik türleri göçmenlere belirli hakları sağlasa da, işgücü piyasasına erişime izin vermemektedir. İşgücü piyasasına izinle giren göçmenlerin de çoğunlukla bir yıllık izne sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin göçmenlere sunduğu düzenlilik biçimi, sınırlı haklar sağlayan, “yarı” düzenlilik biçimidir. Buna göre Türkiye'de tam düzenlilikten söz etmek büyük oranda vatandaşlık edinme ile mümkün olmaktadır. Türkiye'deki düzenli İranlılar üzerine yaptığı doktora tezinde benzer bir sonuca işaret eden Akis (2016:237), Türkiye'de uzun süre yaşamak isteyen yabancılara er ya da geç Türk vatandaşlığına ihtiyaç duyacağını vurgulamaktadır. Ancak vatandaşlığa geçişte uyguladığı kriterler göz önüne alındığında, bu hakka erişimde her “yabancı”nın eşit koşullara sahip olmadığı açıkça görülmektedir.

SONUÇ

Düzenli göçün yönetimi ve göçmenlerin düzenlileşme pratiklerini Türkiye bağlamında ele alan bu tez çalışması, birbiriyle ilişkili bu iki temayı küreselleşme döneminde meydana gelen makro nitelikli örüntülerle ilişkilendirerek anlama ve açıklama çabasını yansıtmaktadır. Bu makro örüntülerden biri dünyada değişen/çeşitlenen göç yönleri ile ilgilidir. Uluslararası kuruluşların yayınlamış olduğu raporlar Güney ülkelerindeki göçmen nüfusun son on yılda hızla arttığını göstermektedir. Üstelik bu artış büyük ölçüde Güney ülkeleri arasında hareket eden göçmenlerden kaynaklanmaktadır. Raporlar bize gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarındaki göç hareketlerinin son derece güncel ve önemli bir konu olduğunu çarpıcı bir biçimde göstermektedir.

Güney ülkelerinde her geçen gün sayıca artan Güney göçmenlerine rağmen akademik çalışmaların ve medyanın ilgisinin Güney ülkelerinden Kuzey'e yönelen göç hareketleri üzerine yoğunlaştığını görüyoruz. Bu durum Güney'deki göç hareketlerine olan ilginin sınırlı kalmasına neden olarak, göç hareketlerine ilişkin küresel resmin tamamını görmemizi engellemektedir. Küreselleşmenin göç hareketleri üzerindeki önemli sonuçlarından biri yeni göç yönlerini ortaya çıkarmasıdır. Göç çalışmalarına bu göç yönlerinin daha fazla dahil edilmesi gerektiği açıktır.

Bu savdan hareketle, bu çalışmada Türkiye'ye yönelen göç hareketleri, göç yönleri dikkate alınarak incelenmeye çalışılmıştır. Bilindiği üzere Türkiye hem kendisi gibi gelişmekte olan Güney ülkelerinden hem de gelişmiş Kuzey ülkelerinden göç alan bir Güney ülkesidir. Dolayısıyla Türkiye hem Güney-Güney hem Kuzey-Güney güzergâhında hareket eden göçmenler için bir varış ülkesi konumundadır. Ancak yapılan yeni araştırmalar ve güncel göç istatistikleri bize Türkiye'nin özellikle 2010'lu yıllardan bu yana daha çok Güney ülkelerinden gelen göçmenleri ağırladığını göstermektedir. Bu nedenle bu çalışmada Güney-Güney güzergâhındaki göç hareketleri, diğer göç yönlerine kıyasla ayrıntılı bir şekilde ele alınmış ve bu yöndeki göçlerin özellikle hakim göç yönü kabul edilen Güney-Kuzey göçlerinden farkı ortaya konmaya çalışılmıştır.

İkinci makro örüntü ise göç hareketlerinin ve göç/göçmen türlerinin değişen/çeşitlenen biçimleri ile ilgilidir. Birinci bölümde de vurgulandığı gibi tüm dünyada yaygınlaşan düzensiz göçler daha çok Güney-Güney eksenini için baskın bir nitelik olarak tarif edilmektedir. Bununla birlikte Güney-Güney göçlerinin tek biçimi düzensizlik değildir, karşımızda göçmenlerin değişen yasal statülerini, değişen göç sürelerini ve değişen vatandaşlık edinme pratiklerini içeren karmaşık bir resim bulunmaktadır. Bu karmaşıklık Türkiye bağlamında da gözlemleyebilmekteyiz.

Bu iki örüntü üzerine inşa edilen temel sorunsalın izini Türkiye’de sürmek için bu tez çalışmasında farklı kapsamlarda yasal statüsü bulunan göçmenlerle ve göçmenlerin düzenlilikleriyle doğrudan ilişkili çeşitli kamu kurumu ve özel sektör yetkilileri ile görüşmeler yapılmıştır. Çalışmada başvuru alan mevcut literatür, ikincil veriler ve yapılan alan araştırmasında elde edilen bulguları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

İlk olarak Türkiye’ye yönelen göç hareketlerinin Güney-Güney göçünün sahip olduğu temel özelliklere ne ölçüde uyduğu sorusuna bu tezde verilmeye çalışılan cevapla başlamak uygun olacaktır. Bu tez çalışmasında düzenli göçmenler üzerine odaklanılmış ve alan araştırmasında sadece yasal statü sahibi göçmenlere ilişkin bilgi toplanmıştır. Türkiye’ye yönelik düzenli göçler ele alındığında, bu göçlerin büyük oranda Güney-Güney güzergâhında görülen göçlerin özelliklerine sahip olduğu görülmektedir. Özellikle göçün Türkiye’ye fiziksel olarak yakın ülkelerden kaynaklanması, büyük ölçüde sığınmacıların hareketlerini içermesi açısından genel örüntü ile örtüşme vardır. Göçün geçici niteliği ile ilgili olarak ise, alan araştırmasında yasal statü sahibi göçmenlerin Türkiye’de kalmayı planladıkları sürenin, çalıştıkları alana göre değişebildiğini gözlemledik. Dolayısıyla göçün süresi ile ilgili bir genelleme yapmak kolay değildir. Ev hizmetlerinde çalışanlar büyük ölçüde geri döneceğini belirtirken, diğer sektörlerde çalışan göçmenler daha uzun süre Türkiye’de kalmayı planlamaktadır. Ancak burada göçün geçici niteliğinin daha çok düzensiz göçmenlerde karşılık bulduğunu hatırlatmak gerekir. Düzensiz göçe ilişkin yapılan araştırmalar bu hareketlerin kısa süreli olduğunu açıkça göstermektedir. Ayrıca yine Güney-Güney yönündeki düzensiz göç hareketlerinde önemli bir yeri de transit göçlerin tuttuğu

bilinmekte Türkiye'nin de pek çok belgesiz, düzensiz göçmen için transit ülke olduğu yapılan araştırmalarda vurgulanmaktadır. Ancak bu çalışmada üçüncü bir ülkeye geçmek amacıyla Türkiye'ye gelen göçmenler ile görüşme yapılmadığından transit göçmenler arasında yasal statü sahibi göçmenlerin varlığı/yokluğu ve esas olarak geçicilikle tarif edilen transit göçlerin süreleri hakkında bulguya sahip değiliz.

Üzerinde durulması gereken bir diğer özellik Güney ülkelerinin kendi aralarındaki göçlerin düzensiz niteliğidir. Her ne kadar bu çalışma yasal statü sahibi göçmenlere yönelse de Türkiye'nin düzensiz göç hareketleri için de önemli bir merkez olduğu bilinmektedir. Kuşkusuz Türkiye'ye yönelik düzensiz hareketler günümüzde de devam etmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı verilere göre 2019 yılında yakalanan düzensiz göçmen sayısı yaklaşık 450 bindir ve bu sadece istatistiklere yansıyan rakamlardır. Veriler Türkiye'ye yönelik düzensiz göçün her geçen yıl arttığını göstermektedir. Dolayısıyla resmi istatistiklere göre, Türkiye'de bulunan göçmenler arasında yasal statü sahibi olanların sayıları artış göstermekle birlikte, Türkiye, düzensiz göç hareketlerinin hala görüldüğü Güney ülkelerinden biridir.

Yine Güney-Güney göçü ile ilgili olarak saptanmış olan göçmenlere yönelik sosyal politika hizmetlerinin yetersiz düzeyi açısından Türkiye'ye bakıldığında, Türkiye'de yasal statü sahibi (düzenli) göçmenler için kapsayıcı güvenlik sunulmadığı görülmektedir. Giriş ve ikamet açısından yasal statüye sahip olsalar da işgücü piyasasına çalışma izni ile girişin son derece zor olması onlara tam düzenlilik ve buna dayanan hakları sunmamaktadır. Bunun yanı sıra yasal statüleri imkan verse de, bazen eğitim, sağlık, güvenlik gibi farklı alanlardaki hizmetlere ulaşamadıkları da bilinmektedir. Bu konuya aşağıda tekrar değineceğiz. Ancak burada vurgulamak istediğimiz, geniş bir çerçeveden bakıldığında Türkiye'nin Güney'den gelen göçmenler için uyguladığı sistematik ve yasal çerçeve ile desteklenen entegrasyon politikasının bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla ilk makro örüntü bağlamında bu tezde ortaya çıkan sonuç Türkiye'ye yönelik Güney göçleri, Güney-Güney koridorunda oluşan göçlerin temel özelliklerini büyük ölçüde gösterdiğiidir. Üstelik Türkiye'ye yönelik düzensiz göçler açısından bakıldığında daha çok uyuşma görülmektedir.

İkinci makro örüntü çerçevesinde, Türkiye’de yasal statü sahibi göçmenlerin düzenlilik-düzensizlik, geçicilik-kalıcılık ve göçmenlik-vatandaşlık arasındaki yerini tespit etme çabası bu çalışmada önemli bir yer tutmaktadır. Çalışma boyunca vurgulandığı gibi Türkiye’de sayıları 5 milyona yaklaşan yasal statü sahibi göçmen bulunmaktadır. Bunların yaklaşık 1 milyonu Türkiye’de çeşitli nedenlerle oturma izni sahibi olan göçmenlerden, 3.5 milyonu geçici koruma altındaki Suriyelilerden, yaklaşık 100 bini ise uluslararası koruma başvuru sahiplerinden oluşmaktadır.

Yasal statü sahibi olmalarına rağmen bu büyük rakamlarla ifade edilen “düzenli” göçmenlerin sahip oldukları hakları yakından incelediğimizde ise karşımıza farklı bir tablo çıkmaktadır. Hem ikamet izni sahibi göçmenler, hem de geçici koruma altındaki Suriyeliler ve uluslararası koruma başvuru sahipleri kayıtlı olmaları dolayısıyla bazı temel hizmetlere erişim hakkına sahiptir. Dördüncü bölümde de tartışıldığı gibi bu hizmetlerden en önemlileri sağlık, eğitim ve güvenliktir. Ancak göçmenlerin sahip olduğu düzenlilik onlara çalışma hakkı sunmamaktadır. Ne oturma izni ne geçici koruma ne de uluslararası başvuru sahipliği göçmenlerin işgücü piyasasına yasal olarak girmesi için yeterli değildir. Oturma izni sahibi göçmenler içinde çalışma izni üzerinden oturma iznine sahip göçmenlerin oranı %15’tir. Bu oran geçici koruma altındaki 3.5 milyonu aşan Suriyeliler hesaba katıldığında daha da düşecektir. Dolayısıyla göçmenlerin sahip olduğu yasal statü onlara çalışma hakkı tanımadığından bu göçmenler büyük ölçüde düzensiz olarak işgücü piyasasına girmektedir. Bu nedenle bu gruptaki göçmenleri tanımlamak için çalışmada “yarı-düzenli” göçmen kavramı önerilmiş ve kullanılmıştır.

Yarı-düzenliliğe yol açan nedenlere bakıldığında, Güney ülkelerinde -ülkelere göre oranları değişmekle birlikte- işgücü piyasalarının kayıt dışı niteliği karşımıza çıkmaktadır. Kayıt dışılık bu ülkelerde bir yandan göçmenlere kolay iş bulma olanağı sunarken diğer yandan büyük hak kayıplarına, kötü çalışma koşullarının devamına neden olmaktadır. Ancak güney ülkelerinde kayıt dışı çalışan kişiler sadece göçmenlerden oluşmaz. Bu ülkelerde işgücünün bir kısmının da sigortasız olarak çalıştığı bilinmektedir. Örneğin TÜİK Türkiye’de işgücü piyasasının %34’ünün kayıt dışı nitelikte olduğunu belirtmektedir. İşgücü piyasalarında kayıt dışı çalışmanın

yapısallaştığı Türkiye’de “düzenli” çalışma hakkına sahip göçmenler, toplam ikamet sahibi göçmenlerin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Saha araştırmasında yarı-düzenliliği göçmenlerin köken ülkeleri, başka bir deyişle Kuzey ya da Güney ülkeleri ile ilişkilendirecek bir bulguya ulaşmadık. Alan araştırması hem Kuzey’den hem Güney’den gelen göçmenlerin çoğu zaman *yarı-düzenli* konumda işgücü piyasasında yer aldığını göstermiştir. Burada köken ülkeler bakımından tespit ettiğimiz farklılık, ister yarı-düzenli ister düzenli konumda olsun, işgücü piyasasına girişte Kuzey göçmenlerinin avantajlı olduğudur. Kuzey göçmenlerinin en büyük avantajı sahip oldukları dil becerileri ve eğitim düzeyleridir. Görüşme yapılan Kuzey göçmenleri herhangi bir ülkede iş bulabilecek niteliklere sahiptir. Öte yandan çalışma koşulları açısından (çalışma saatleri, yapılan işin niteliği vb.), çalışma izni sahibi olan Güney ve Kuzey göçmenleri arasında büyük farklar olmadığı görülmüştür. Ancak burada tamamı Güney göçmeni olan ve ev içi hizmetlerde çalışan düzenli göçmenlerin durumuna ayrıca yer vermek gerekir. Araştırma bu sektörde çalışan göçmenlerin, çalışma iznine sahip olmasının çalışma koşullarını üzerinde doğrudan iyileştirici bir etkisi olmadığını ortaya koymuştur. Bu durum ev içi işlerde istihdam ile ilgili tartışmaları tekrar gündeme getirmektedir.

Özetlemek gerekirse bir güney ülkesi olarak Türkiye’de göçmenlerin sahip olduğu yasal statü, oturma izni ve geçici koruma statüsünden kaynaklanan, çalışma hakkı içermeyen ve büyük ölçüde *yarı-düzenliliğe* işaret eden bir yasal statüdür. Bu nedenle Güney-Güney göçlerinin temel özelliklerinden biri olan düzensizliğin, göçmenlerin bir bölümü için de olsa, paradoksal biçimde Türkiye’deki yasal statü sahibi göçmenler için de geçerli olduğu görülmektedir.

İkinci makro örüntü bağlamında ele almamız gereken ikinci konu, göçmenlerin kalıcı olma eğilimleridir. Türkiye’de göçü düzenleyen kurallar incelendiğinde bu konuda belli bir yargıya varmak mümkündür. Örneğin oturma izinlerinin büyük bir kısmı kısa dönemli oturma izinleridir. Burada bürokratik süreç dahi rol oynayabilmektedir. İstanbul’da yaşayan göçmenlerin bu konudaki deneyimi, her başvuruda istenen evrakların değişebileceği, bir takım ek evraklar istenebileceği

yönündedir. Ek evrak talebi, oturma izni alma sürecini uzatmakta, bazı durumlarda göçmenler bu süreç içinde düzensizliğe düşebilmektedir.

Suriyeli göçmenlere sunulan geçici koruma statüsü de göçmenlerin geçicilik-kalıcılık yelpazesi için önemli bir örnektir. Çalışmada sıkça vurgulandığı üzere geçici koruma statüsü uluslararası hukukta bir karşılığı olmayan, kapsayıcı koruma sunmayan bir statüdür. Bu statünün en önemli özelliği, sağladığı korumanın ne zaman başlayıp ne zaman biteceğine cumhurbaşkanlığının karar vermesidir¹⁷⁵. Dolayısıyla mevcut yasal çerçeve, Suriyelilerin Türkiye’de kalacağı süreye ilişkin bir bilgi içermemektedir. Bu noktada göç araştırmacılarının büyük bölümü tarafından Cenevre Sözleşmesindeki sınırlamanın kaldırılmasının uzun süredir önerilmekte olduğunu hatırlatmakta fayda vardır.

Alan araştırmasında da göçmenlerin geçicilik ve kalıcılığının göçmen gruplarına göre farklılık gösterdiğini gözlemledik. Örneğin Güney ülkelerinden Türkiye’ye çalışma amacıyla gelenler büyük oranda bir süre sonra geri dönmek istemektedir. Bunun dışında evlilik ya da eğitim için Türkiye’yi tercih edenler, geçiciden ziyade kalıcı göçmenler olarak tanımlanabilir. Bilindiği üzere Türk vatandaşı ile evlilik bir süre sonra vatandaşlığı getirmekte dolayısıyla “tam düzenli” bir statü sunmaktadır. Aynı şekilde Türkiye’ye eğitim amacıyla gelenler de büyük oranda “düzenli” göçmenlerdir ve bu çalışmada öğrenci göçünün belli oranda kalıcı göçe dönüştüğü tespit edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye örneğinde göç hareketlerini geçiciden kalıcıya dönüştüren temel etken sahip olunan yasal statünün niteliğidir. Başka bir deyişle daha geniş haklara sahip olan tam düzenli göçmenlerin göç hareketlerinin kalıcı göçe dönüşme ihtimali daha yüksektir.

Ele almamız gereken üçüncü konu, Türkiye’deki göçmenlerin, göçmenlik-vatandaşlık yelpazesindeki yeridir. Çalışmada vurgulandığı gibi, Türkiye’de göçmenlerin vatandaşlığa geçişi ile ilgili farklı yollar mevcuttur. Bu yollardan biri belirli mali ve yatırım kriterlerini karşılayan yabancıların Türk vatandaşlığı kazanımını içeren neoliberal özelliği belirgin olan uygulamalardır. Türkiye’deki en büyük göçmen grubunu oluşturan Suriyeliler için yürütülen vatandaşlığa kabul uygulaması, hükümet

¹⁷⁵ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 6458, R.G. 28615 md. 91

tarafından belirlenen/seçilen ve istisnai yolla vatandaşlık edinilmesi biçiminde yer alan düzenleme ile yapılmaktadır. Bunun dışında Türk vatandaşı ile evlilik ve yasalarda var olan ancak uygulamada daha az rastlanılan uzun süreli oturma/çalışma üzerinden vatandaşlık kazanmak diğerk yollardır. Pek ok Kuzey ülkesinde oturma ve çalışma izni belirli bir süre sonra göçmeni vatandaşlığa ulaştıırken Türkiye’de bu durum yetkililerin takdirine bırakılmıştır. Önceki çalışmalara benzer şekilde bu çalışmada da bu son yolun diğerk vatandaşlık edinme yollarına göre daha zor olduğu gözlenmiştir. Üstelik yasada var olan oturma izni üzerinden başvuru koşullarını yerine getirmek, vatandaşlığa erişimi garanti etmemektedir. Türkiye’deki göçmenlerin vatandaş olma ihtimalleri düşük olduğu gibi, gömenlikleri süresince de sahip oldukları haklar sınırlı ve geçicidir.

Çalışma iznine ulaşımın çok sınırlı olması, mülteci statüsü alması gereken göçmenlerin geçici koruma ile Türkiye’de kalması, vatandaşlığa erişim ile ilgili kuralların açık ve her göçmene eşit mesafede olmaması Türkiye’deki göçmenlerin çok sınırlı bir düzenliliğe sahip olduğunu göstermektedir. Bu nedenlerle içinde bulunduğumuz dönem itibariyle Türkiye’de göçmenlerin sahip olduğu yasal statünün açıklanmasında tam düzenlilikten ziyade, yarı-düzenlilik kavramı daha uygun görölmektedir. Ancak yüksek vasıflı göçmenlerin kendisi ve ailesine vatandaşlık ve/veya bir dizi geniş haklar sunmayı vaat eden Turkuaz Kart düzenlemesi henüz uygulamaya girmediğinden Turkuaz kart sahibi olmanın sonuçları hakkında tespit yapmak için henüz erkendir.

Bu çalışmaya göç yönlerini dahil etmenin amacı öncelikle Güney lkeleri arasındaki göç hareketlerinin artan önemine dikkat çekmektir. Türkiye’nin -Kuzey ülkelerinden hala göç almasına rağmen- gittikçe Güney-Güney koridorunda önemli bir ülke haline dönüşmekte olduğuna işaret etmek, yaşanan yeni göç deneyimlerine bu çerçeveden de bakmanın gerekliliğini vurgulamaktır. Türkiye’de düzenli göçün yönetimi belki de beklenmedik bir biçimde, düzenlileşme konusunda, alan araştırmasında gözlemlediğimiz ve bu tezde tartıştığımız üzere, göçmenler açısından yarı-düzenlilik pratiğini ortaya çıkarmış gibi görünmektedir. Bu eğilimlerin göç araştırmacıları için zengin bir araştırma alanı sunduğunu düşünüyoruz.

EKLER

EK.1 GÖRÜŞME LİSTELERİ

1.1. GÖÇMEN GÖRÜŞME LİSTESİ

Sayı*	Görüşme No	Uyruk	Cinsiyet	Yaş	Eğitim	Meslek / Kendi Ülkesindeki İş	Son İş	Medeni Durum	Çocuk Sayısı	Görüşme Yeri	Görüşme Tarihi
1	2	Rusya	K	30	Üniversite	Öğretim Görevlisi	Okutman	Evli - Eş TC Vatandaşı	-	İstanbul	4.02.2017
2	4	Çek Cumhuriyeti	E	40	Doktora	Öğretim Görevlisi	Dr. Öğretim Üyesi	Evli - Eş TC Vatandaşı	-	İstanbul	14.02.2017
3	11	Fransa	E	60	Yüksek Lisans	Tenis Eğitmeni	Tenis Eğitmeni	Evli - Eş TC Vatandaşı	2	İstanbul	18.05.2017
4	20	Rusya	K	39	Üniversite	Öğretmen	Çalışmıyor / Ev hanımı	Evli - Eş TC Vatandaşı	2	İstanbul	16.08.2018
5	21	Özbekistan	K	33	Yüksekokul	Hemşire	Çocuk Bakımı - Ev içi Hizmetler	Boşanmış	1	İstanbul	17.08.2018
6	22	Özbekistan	K	41	Lise	Kendi Ülkesinde Çalışmamış	Çocuk Bakımı - Ev içi Hizmetler	Boşanmış	1	İstanbul	17.08.2018
7	23	Mısır	K	27	Üniversite	Öğretmen	İşsiz/ son iş ihracat firmasında satış elemanı	Bekar	-	İstanbul	11.09.2018
8	24	Fransa	E	40	Üniversite 2 Yıllık	Serbest Meslek	Serbest meslek	Evli - Eş TC Vatandaşı	2	İstanbul	12.09.2018
9	25	Fransa	E	75	Üniversite	Yönetici	Emekli	Evli - Eş İngiliz Vatandaşı	3	İstanbul	13.09.2018
10	26	İngiltere	K	75	Üniversite	Satış Görevlisi	Emekli	Evli - Eş Fransız Vatandaşı	3	İstanbul	13.09.2018
11	27	Romanya	K	39	Ortaokul	Kendi Ülkesinde Çalışmamış	Çalışmıyor/Ev hanımı	Evli - Eş TC Vatandaşı	1	İstanbul	14.09.2018
12	28	İtalya	K	51	Yüksek Lisans	Öğretim Görevlisi	Öğretim Görevlisi	Bekar	-	İstanbul	14.09.2018

13	29	Afganistan	K	22	Üniversite Öğrencisi	Öğrenci	Öğrenci	Bekar	-	İstanbul	15.09.2018
14	30	Özbekistan	K	41	Lise	Muhasebeci	Çocuk Bakımı - Ev içi Hizmetler	Evli- Eş Özbekistan Vatandaşı	1	İstanbul	16.09.2018
15	31	Özbekistan	K	41	Ortaokul	Satış Görevlisi	Çocuk Bakımı - Ev içi Hizmetler	Boşanmış	1	İstanbul	16.09.2018
16	32	Moldova	E	33	Yüksek Lisans /Öğrenci	Uluslararası İlişkiler	Sağlık Turizmi	Evli - Eş TC Vatandaşı	-	İstanbul	16.09.2018
17	33	Kırgızistan	K	32	Üniversite	Nükleer Biyoloji - Genetik	Sağlık Turizmi/pazarlama	Evli - Eş TC Vatandaşı	1	İstanbul	17.09.2018
18	34	İngiltere	E	40	Üniversite	Emlak, ofis işleri, mağaza müdürü	Okutman	Evli - Eş Yunanistan Vatandaşı	1	İstanbul	18.09.2018
19	35	Suriye	E	33	Üniversite	Muhasebe	Sağlık Turizmi	Evli - Eş Suriye Vatandaşı	1	İstanbul	20.09.2018
20	36	Özbekistan	K	46	Ortaokul	Hastane / yardımcı personel	Ev içi Hizmetler	Eşi vefat etmiş	3	İstanbul	21.09.2018
21	37	Özbekistan	K	50	Üniversite	Öğretmen	Bakım	Boşanmış	3	İstanbul	21.09.2018
22	38	Azerbaycan	E	28	Üniversite	Uluslararası İlişkiler	Satın Alma Sorumlusu	Evli- Eş Azerbaycan Vatandaşı	1	İstanbul	22.09.2018
23	39	A.B.D.	K	62	Yüksekokul	Çiftçi / Hemşire / ofis Çalışanı	Öğretmen	Boşanmış	2	İstanbul	23.09.2018
24	40	Azerbaycan	E	26	Yüksek Lisans	Oyuncu	Ofis Elemanı	Bekar	-	İstanbul	28.09.2018
25	41	Rusya	K	23	Üniversite	İktisat Mezunu	Mağaza Sorumlusu	Bekar	-	İstanbul	30.09.2018
26	42	Belarus	E	38	Üniversite	Maliye Mezunu	Danışmanlık Firması Sahibi	Evli-Eş Belarus Vatandaşı	2	İstanbul	12.10.2018
27	43	Lübnan	E	46	Yüksek Lisans	İşletme Mezunu	Şirket Sahibi	Bekar	-	İstanbul	12.10.2018
28	44	Tataristan (Rusya)	K	45	Doktora	Akademisyen	Öğretim Üyesi	Evli - Eş TC Vatandaşı	1	İstanbul	20.10.2018

29	46	Tataristan (Rusya)	K	49	Üniversite	Kütüphane Görevlisi	Çalışmıyor/Ev hanımı	Eşi vefat etmiş	2	İstanbul	25.10.2018
30	47	Rusya	K	38	Üniversite	Öğretmen	Öğretim Görevlisi/Tercüman	Boşanmış	1	İstanbul	29.10.2018
31	50	A.B.D.	K	60	Üniversite	Fotoğrafçı	Fotoğrafçı	Boşanmış	2	İstanbul	22.11.2018
32	51	A.B.D.	K	59	Yüksek Lisans	Rehber	İngilizce Öğretmeni	Evli - Eş TC Vatandaşı	1	İstanbul	22.11.2018
33	52	Hindistan	K	54	Üniversite	Avukat	Çalışmıyor / Ev Hanımı	Evli - Eş Hindistan Vatandaşı	2	İstanbul	6.12.2018
34	53	Suriye	E	34	Üniversite	Ticaret	Restorant Müdürü	Evli - Eşi Suriyeli	-	İstanbul	7.12.2018
35	56	Suriye	E	37	Üniversite	İşletme Mezunu	Tercüman / Toplum Aracısı	Bekar	-	İstanbul	6.09.2019
36	57	Suriye	E	36	Ortaokul	Ayakkabıcı	Tercüman	Evli - Eş Suriye Vatandaşı	2	İstanbul	8.09.2019
37	58	Suriye	E	30	Ortaokul	Tekstil/Ticaret	Tekstil/Ticaret	Evli - Eş Suriye Vatandaşı	2	İstanbul	8.09.2019
38	59	Suriye	E	29	Lise	Kendi Ülkesinde Çalışmamış	Tercüman	Evli - Eş Suriye Vatandaşı	1	İstanbul	8.09.2019

“Sayı” toplam görüşmeleri ifade eder. Sayı ile görüşme no arasındaki fark, farklı gruplarla görüşme yapılmasından kaynaklanmaktadır. Ek 1’de verilen tablolarda Tablo her bir grup birlikte gösterildiği için görüşme no ile sayı arasında fark oluşmaktadır. Bu açıklama Ek 1’deki tüm tablolar için geçerlidir.

1.2 KAMU YETKİLİLERİ GÖRÜŞME LİSTESİ

Sayı	Görüşme No	Kurum	Görevi	Görüşme Yeri	Görüşme Tarihi
1	55	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	Uzman/ Göç Politikaları Dairesi	Ankara	26.07.2019
2	55	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	Uzman/ İkamet İzinleri Birimi	Ankara	26.07.2019
3	55	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	Uzman / Uyum ve İletişim Dairesi	Ankara	26.07.2019
4	18	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü	Şube Müdürü	Ankara	11.07.2018
5	19	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü	Uzman	Ankara	11.07.2018
6	45	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü	Daire Başkanı	Ankara	24.10.2018

1.3 DANIŞMANLIK ŞİRKETLERİ GÖRÜŞME LİSTESİ

Sayı	Görüşme No	Görüşülen Kişi	İl	Görüşme Tarihi
1	1	Danışmanlık Şirketi Ortağı	İstanbul	3.02.2017
2	3	Danışmanlık Şirketi Ortağı	İstanbul	9.02.2017
3	6	Şirket Sahibi	Ankara	11.03.2017
4	9	Şirket Sahibi	İstanbul	18.03.2107
5	10	Şirket Sahibi	İstanbul	18.03.2017
6	12	Yabancı Personel İzinleri Departmanı Uzm. Yrd.	Ankara	2.06.2017
7	14	Çalışma İzni Almakla Görevli Çalışan	Ankara	22.07.2017
8	14	Şirket Sahibi	Ankara	22.07.2017
9	15	Danışmanlık Şirketi Sahibi	İstanbul	31.07.2017
10	16	Danışmanlık Şirketi Sahibi	İstanbul	1.08.2017
11	17	Şirket Sahibi	İstanbul	14.09.2017
12	49	Şirket Sahibi	İstanbul	6.12.2018

1.4 UZMAN GÖRÜŞMELERİ GÖRÜŞME LİSTESİ

No	Görüşme No	Uzmanlık Alanı	Görüşme Yeri	Görüşme Tarihi
1	5	Çalışma İzni Almakla Görevli Uzman	İstanbul	22.02.2017
2	48	Sosyal Hizmet Uzmanı	İstanbul	6.11.2018
3	54	Özel İstihdam Bürosu Kurucusu*	İstanbul	14.12.2018
4	60	Çalışma İzni Almakla Görevli Uzman	İstanbul	5.11.2019

*Görüşme yapılan özel istihdam bürosu kurucusu yaklaşık 2 senedir bu işi yapmaktadır ve büro esas itibariyle Suriyeli göçmenlere hizmet vermektedir. Uzmandan hem göçmenlerin işe yerleştirilme süreci hem de genel olarak Suriye göçü hakkında bilgi alınmıştır.

EK 2. GÖRÜŞME SORULARI

2.1. GÖÇMENLER İÇİN YARI YAPILANDIRILMIŞ GÖRÜŞME FORMU

Demografik Bilgiler

- Uyruğu
- Yaşı
- Medeni Durumu / Çocuk sayısı
- Mesleği / İş / Kendi ülkesinde hangi işte çalışıyordu?
- Eğitim Düzeyi / Bildiği Yabancı Diller

Göç Öyküsü

- Göç hikâyesi (ilk hareketlilikten bu yana)
- Türkiye'ye gelme nedeni
- Türkiye'yi seçme nedeni/ Neden Avrupa değil de Türkiye?/Seçme şansı olsa farklı bir ülke tercih eder mi?
- Ne zamandan beri Türkiye'de yaşıyor ve çalışıyor?
- Türkiye dışında başka bir ülkede yaşadığı /çalıştı mı? Evet ise buna dair deneyimleri neler?
- Göç kararını kendisi mi aldı, aileyle birlikte mi?

Çalışma İzni Alma Deneyimi

- Çalışma izni alma süreci
- Ne kadar süredir çalışma izni var?
- Çalışma izni alma sürecinde kurumlarla olan ilişkileri
- Çalışma izni almak için danışmanlık firmalarından yardım aldı mı?
- Yabancılar Şube Müdürlüğü'nde görevli kişilerin göçmenlere gösterdikleri muameleyi nasıl değerlendiriyor?

Çalışma Deneyimi

- İş hikâyesi (ilk işten bu yana)
- Ne kadar süredir Türkiye'de çalışma izni ile çalışıyor? Çalışma izni türü?
- Türkiye'de işi nasıl buldu? (Tüm işler için)
- Türkiye'de çalışma izni olmadan hiç çalıştı mı?
- Türkiye'de çalıştığı süre boyunca karşılaştığı sorunlar
- Haftada kaç saat çalışıyor?
- Türkiye'de kazandığı ücreti yeterli buluyor mu? Kazandığı ücret yaptığı işe uygun mu? Ücretini yerli çalışanlarla karşılaştırdığında onlardan daha az mı çok mu kazanıyor? Kendi ülkesinde çalıştıysa orada kazandığı ücret ne kadardı? Kendi ülkesinde Türkiye'de yaptığı işe benzer bir iş için kazanılan ücret ne kadar?

- Çalıştığı yerde terfi etme imkânı var mı? (işin niteliğine göre)
- Türkiye’de süresiz çalışma iznine sahip olmak ister mi? Türkiye’de işveren olmak/bağımsız çalışma iznine sahip olmak ister mi?
- İş değiştirmeyi düşünüyor mu? Düşünüyorsa hangi işte çalışmak istiyor?
- Dil iş piyasasına girişte sorun oluyor mu?

Türkiye’de İkamet İzni Alma Deneyimi

- İkamet izni alma süreci
- Şu an sahip olunan ikamet izni kaç senelik?

Türkiye’de Yaşam

- Oturduğu evi nasıl buldu?
- Daha ne kadar süre Türkiye’de kalmayı planlıyor?

Eş/Aile

- Türkiye’de ailesi ile mi yaşıyor, yalnız mı?
- Eşin uyruğu? TC vatandaşı mı?
- Eşi çalışıyor mu? Mesleği, Eğitimi, İşi? Çalışıyorsa çalışma izni var mı? Çalışma izni alma hikâyesi?
- Çocuk(lar) varsa hangi okullara gidiyor? Eğitimleriyle ilgili sorun yaşad mı?
- Çocuklar Türkçe öğreniyor mu?
- Ailesi Türkiye’de değil ise kazandığı paradan ailesine gönderiyor mu? Gönderiyorsa ne kadarını ve nasıl gönderiyor?

Sağlık Hizmetlerine Erişim

- Sağlık hizmetlerini nasıl değerlendiriyor? Bu hizmetlere ulaşmak kolay mı zor mu?
- Sağlık hizmetine ihtiyaç duyduğunda özel hastaneye mi devlet hastanesine mi gidiyor?

Bütünleşme/Dışlanma Deneyimleri

- Türkçe öğrenmiş mi? Evet ise nasıl ve ne düzeyde?
- Mülk sahibi mi?
- Türk vatandaşı olmak ister mi?
- Türkiye’ye yerleşmek ister mi?
- Türk vatandaşlığına geçmiş olan tanıdıkları var mı? Varsa Türk vatandaşlığına geçmek kolay mı zor mu?
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile ilişki kuruyor mu? (Varsa eşi ve çocukları da)
- Sendikalarla bağlantısı var mı? Sendikalara bakışı nasıl?

Türkiye’deki Göç Politikalarına Dair İzlenimleri ve Önerileri

- Türkiye göçmenlere yönelik mevzuatını değiştirmeli mi? Nasıl?
- Çalışma izni/ikamet izni alma süreci daha kolay hale gelmeli mi? Belli gruplar için kolaylık sağlanmalı mı?
- Çalışma izni/ikamet izni alma ile ilgili olarak farklı gruplara eşit mi davranılıyor? Yoksa bazı gruplar daha avantajlı mı?
- Türkiye’de yaşadığı süre içerisinde hem Türk vatandaşları ile hem de kurumlarla olan ilişkiler –özellikle çalışma ve oturma izni alım süreçlerindeki kurumlar-göz önüne alındığında Türkiye yabancı işçiye, yabancıların çalışmasına ve yaşamasına açık bir ülke izlenimi veriyor mu?
- (Suriyeli olmayan göçmenler için) Suriye göçüne bakış açısı. Suriyelilerin gelişinin Kendisini etkilediğini düşünüyor mu? Evetse nasıl?

2.2. GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖRÜŞME FORMU

Görüşülen Uzman ile İlgili Bilgiler:

- Unvanı
- Kaç yıldır Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde çalışıyor? Göç İdaresinden önce bürokraside başka bir yerde çalışmış mı?

İkamet izni ile ilgili süreçler

- İkamet izni başvurusunu değerlendirme süreci nasıl işliyor? Örneğin, bir başvuru dosyası Göç İdaresine geldiği andan sonuçlandırılıncaya dek hangi aşamalardan geçiyor?
- Tüm bu aşamalarda, dosyayı değerlendirirken göz önünde bulundurulacak temel kriterler nelerdir?
- İkamet izni başvurusu sadece online olarak mı yapılabilir? İllerde bulunan göç müdürlüklerinden de başvuru yapılıyor mu?
- Uzatma başvurularında da yabancı/göçmen randevu alıp görüşmeye geliyor mu?
- İkamet izni süresi boyunca yabancının/göçmenin sağlık sigortası olması isteniyor. Bunun için 4 farklı sağlık sigortasının kabul edileceği belirtiliyor¹⁷⁶, bunlardan en çok hangisi ile başvuru yapılıyor?
- İkamet izni için gerekli belgeler yanında, başvuruyu değerlendiren uzmanın destekleyici belge isteme yetkisi var. Destekleyici belgeler nelerdir? Hangi destekleyici belgenin isteneceği uzmana göre değişir mi? Bu yetkiyi nasıl değerlendiriyorsunuz? Bu yetkinin sınırları nedir? Uzmanın inisiyatifi ile ret verilir mi? Uzman inisiyatifi ne dereceye kadar kullanılabilir?
- Göçmenlerden ve aracı kurumlardan dönem dönem ikamet izni almanın zorlaştığına ilişkin bilgiler alıyoruz. Bu bilgi doğru mu?
- İkamet izni harç bedeli yabancının vatandaşı olduğu ülkeye göre değişiyor. Bunun nedeni nedir?
- İkamet izni en fazla kaç yıl süre ile veriliyor? En çok verilen süre hangisi (6 ay, 1 yıl, 2 yıl?)
- İzin başvurusunu değerlendirme sürecinde öncelik verilen/hızlı sonuçlandırılması istenen dosyalar oluyor mu? Eğer varsa burada belirleyici olan nedenler neler? (Kişilerin Türk soylu olmaları vs) İki ülke arasındaki

¹⁷⁶ İkamet izni başvurularında kullanılabilecek dört sağlık sigortası şunlardır: 1. İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamında Türkiye’de sağlık hizmetlerinden faydalandığına dair il sosyal güvenlik biriminden alınan e-imzalı/imzalı ve mühürlü/kaşeli belge, 2. Sosyal Güvenlik Kurumundan alınmış e-imzalı/imzalı ve mühürlü/kaşeli provizyon belgesi (SGK’dan getirilecek provizyon belgeleri aile ikamet izinlerinde hem destekleyici, hem de aile bireylerini kapsayacak biçimde olmalıdır), 3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Genel Sağlık Sigortalısı olmak için yapılan başvuruya dair e-imzalı/imzalı ve mühürlü/kaşeli belge, 4. Özel Sağlık Sigortası).

ilişkiler, uluslararası konjonktürde yaşanan sorunlar/gelişmeler ikamet izni değerlendirme sürecini etkiliyor mu?

- Daha titizlikle incelenen uyruklar var mı? Varsa neler, sebebi nedir?
- Oturma izni başvurusu ortalama ne kadar sürede yanıtlanıyor? Bu süre göçmenin uyruğuna, eğitim durumuna, mesleğine göre değişiyor mu?
- Yanıtlanması ortalama süreden daha uzun süren başvuruların sebebi nedir? Kısa sürenler için?
- Ret sebepleri genellikle neler oluyor? Ret oranı nedir? Ret sebebi yabancıya ayrıntılı bir şekilde açıklanıyor mu? Ret alan yabancının tekrar ikamet izni başvurusu yapma hakkı var mı?
- En fazla ret verilen ülke hangisi? Bu yıllara göre değişiyor mu?
- Reddedilen başvurularla ilgili istatistik verilere nasıl ulaşılabilir? Bu istatistikler izin türü, uyruk gibi kriterlere göre sınıflandırılıyor mu?
- Oturma izni başvuru süreci, başvuru yapanların kolaylıkla anlayabileceği düzeyde mi?
- Vekalet ile oturma iznine başvuru mümkün mü? Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne gelmeden oturma izni almak mümkün mü?
- Mülteci, şartlı mülteci, uluslararası koruma, geçici koruma statülerinin her birinde izlenen ikamet izni süreci aynı mı?

Kapasite/Teknik Konular

- Çalışma izninin oturma izni yerine geçmesi yabancıların işini kolaylaştırdı mı? Bu durumun iş yüküne etkisi? Bu durum ile ilgili olarak siz ne düşünüyorsunuz? Yabancıların çalışma izni aldıktan sonra tekrar oturma iznine başvurması (eski uygulama) gerekli mi yoksa bu şekilde daha iyi mi oldu?
- Göç İdaresinin, ikamet başvurularını değerlendirmede görevli personel sayısı ve diğer olanakları sizce yeterli mi? Örneğin kaç görevli çalışıyor?
- Taşradaki teşkilat için çalışan sayısı yeterli mi?
- İkamet izni alma sürecinde yabancılara danışmanlık hizmeti sunan firmalar ortaya çıkmaya başladı. Göç İdaresi bu şirketler hakkında ne düşünüyor? Bu şirketler Göç İdaresinin işlerini kolaylaştırıyor mu? Şikayetler var mı? Danışmanlık firmaları ile ilgili yasal düzenlemeler tamamlandı mı? Bu firmalarla ilgili herhangi bir denetim var mı? Varsa bu denetimi kim yapıyor?
- YUKK'da ikamet izni başvurularının “yetkili aracı kurum” aracılığı ile yapılabilmesi hükmü var. “Yetkili aracı kurum” ne anlama geliyor? Böyle bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyuldu? Bunun yasal düzenlemeleri tamamlandı mı?
- Sizce Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün teknik altyapı ile ilgili sorunu var mı? Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ile karşılaştırıldığında hangisinin daha etkin olduğunu düşünüyorsunuz?

- Tercümanlık hizmeti kaç dilde sunuluyor? Bu diller hangileri? Merkez ve Taşra olmak üzere tüm teşkilatta bu hizmet sunuluyor mu?
- Göç İdaresi binalarına ikamet izni işlemleri için göçmenlerin yanında Türklerin girmesi yasak mı? Yasaksa ne zamandan beri yasak ve bunun nedeni nedir?
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulalı (2019 yılı itibariyle) 4 yıl oldu. Sizce bazı kurallar, uygulamalar oturdu mu yoksa bunun için daha zaman var mı?

Göç Politikaları / Vatandaşlık

- Son zamanlarda üzerinde çalışılan, meclise gönderilecek olan bir yönetmelik, yasa taslağı var mı?
- Yapılan yasal düzenlemelere, verilen teşviklere rağmen çok sayıda yabancı/göçmen düzensiz olarak Türkiye’de kalıyor. Düzensiz yabancıların durumu ne olacak?
- Göç İdaresinin Türkiye’deki yabancıların Türkiye ile bütünleşmesi/entegrasyonu için bir çalışması var mı?
- Birçok Avrupa ülkesinde ikamet izni bir süre sonra yabancının vatandaşlık hakkı elde etmesini sağlıyor. Türkiye’deki kanunlarda da böyle düzenlemeler var. Uygulamada var mı? Varsa başvuruların uyrukları hakkında bilgi var mı? Sizce Türkiye’de belirli bir süre ikamet izni ile yaşayan yabancılara vatandaşlık verilmeli mi?
- Türkiye’yi uluslararası göç yönetiminde hangi oranda başarılı buluyorsunuz? Türkiye’nin uluslararası göçü yönetmedeki performansını nasıl değerlendiriyorsunuz? Sizce atılması gereken başka adımlar var mı? Varsa neler?
- Türkiye’de ikamet izni alan yabancıların sayıları artar mı? Göç İdaresi sayının artmasını hedefliyor mu?
- Suriye göçü Bakanlığın göç politikasını etkiledi mi? Nasıl? Örneğin Göç İdaresinin kurulmasında, kurumsal kapasitesinin artmasında Suriye göçünün etkisi var mı? Varsa hangi oranda?
- Danışmanlık şirketleriyle yapılan görüşmelerde göç alanında önemli eksikliklerden birinin kurumlar arası iletişimsizlik olduğu vurgulandı. Siz bu konuda ne düşünüyorsunuz? Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ya da Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile ilişkilerinizi nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Türkiye’de vatandaşlığa geçen yabancıların sayısına ilişkin bilgi alabilir miyim? Bu istatistiklere nasıl ulaşılabilir?
- Göç idaresi bünyesindeki Göç Politikaları Kurulu kararları ve Göç İdaresinin hazırlattığı bazı raporlar kamuoyuna kapalı. Neden?
- Sizce Türkiye’deki yabancıların ikamet izni alma konusunda en önemli engel ne? İkamet iznine ilişkin kurallar mı, bu alandaki bilgi eksikliği mi, yabancıların kendilerinden kaynaklanan sorunlar mı?

Suriye Göçü

- Türkiye’de bulunan Suriyelilere ilişkin farklı rakamlar var. Şu an Türkiye’de kaç Suriyeli var?
- Suriyelilerin Türkiye’ye kabulü nasıl oldu? Kitlesele olarak göç ettiler, girişte her biri kayıt edildi mi, daha sonra mı kayıt altına alındı?
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün internet sayfasında ‘Suriyeliler tekrar kayıt altına alınıyor’ şeklinde duyurular çıktı. Türkiye’de bulunan tüm Suriyeliler yeniden mi kaydediliyor daha önce kayıt yaptırmayanlar mı?
- Suriye’den Türkiye’ye kimliksiz olarak geçen Suriyeliler de var. Onlar geçici koruma altına alındı mı? Nasıl?
- Türkiye’deki Suriyeliler ikamet izni ile Türkiye’de bulunanlar ve geçici koruma altında olanlar olarak ayrılıyor. Bunların yanında kaydı olmayanlar da var mı? Suriyelilerin hepsi kayıt altına alındı mı?
- Türkiye’den Suriye’ye geri dönen göçmenlerin sayısına ilişkin bilgi var mı? Bu nasıl takip ediliyor? Geri dönenler istatistiklerden düşölüyor mu?
- Suriye’de yeni çatışmaların yaşanması durumunda, Türkiye tekrar Suriyelilere karşı açık kapı politikası uygulayacak mı?
- Bazı gazete haberlerinde çok sayıda Suriyeli göçmenin vatandaşlığa alınacağı, bununla ilgili çalışmayı da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün ortak yürüttüğü belirtiliyor. Kamuoyunda çok sayıda Suriyelinin Türk vatandaşlığına geçtiğine dair bilgiler var, ancak kesin rakamlar yok. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde bunlara ilişkin istatistikler tutuluyor mu? Vatandaşlığa geçen Suriyeliler çoğunlukla ikamet izni ile Türkiye’de bulunanlar mı? Geçici Koruma altında olanlardan da vatandaş olan var mıdır?
- TBMM Göç ve Uyum Komisyonunun raporunda¹⁷⁷ Türkiye’de doğan çocuklara vatandaşlık verilmesi öneriliyor. Buna ilişkin bir çalışma var mı?
- 2019 yılının Temmuz ayında özellikle İstanbul’da kayıtlı olmayan Suriyelilerin denetim yoluyla tespit edilip Suriye’ye gönderildiğine dair haberler okuyoruz. Bununla ilgili politikanın aslı nedir? Bununla ilgili kararı Göç İdaresi mi veriyor?

¹⁷⁷ TBMM, Göç ve Uyum Raporu, 2018

2.3. ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖRÜŞME FORMU

Görüşülen Uzman ile İlgili Bilgiler:

- Unvanı
- Kaç yıldır ÇSGB’de çalışıyor? ÇSGB’den önce bürokraside başka bir yerde çalışmış mı?
- Kaç yıldır yabancılara çalışma izni verme konusuyla ilgileniyor?

Çalışma İzni ile İlgili Süreçler

- Çalışma izni başvurusunu değerlendirme süreci nasıl işliyor? Örneğin, bir başvuru dosyası Bakanlığa geldiği andan sonuçlandırılıncaya dek hangi aşamalardan geçiyor?
- Tüm bu aşamalarda, dosyayı değerlendirirken göz önünde bulundurulacak temel kriterler nelerdir?
- İzin başvurusunu değerlendirme sürecinde öncelik verilen/hızlı sonuçlandırılması istenen iş kolu ya da meslekler var mı? Varsa hangileri? Eğer varsa burada belirleyici olan nedenler neler? (Örneğin işgücü piyasasının ihtiyaçları?)
- Daha titizlikle incelenen iş kolu ya da meslek grupları var mı? Varsa neler, sebebi nedir?
- Eğer varsa, daha hızlı sonuçlandırılan ya da daha titizlikle incelenen meslek kolları ile başvuru yapanların uyrukları arasında bir ilişki gözlemlediniz mi?
- En fazla çalışma izni alan ülkelerin sıralaması her sene değişiyor. Özellikle ilk üç ülke. Bunu neye bağlıyorsunuz?
- Çalışma izni başvurusu ortalama ne kadar sürede yanıtlanıyor? Bu süre belli göçmen gruplarına ya da işkollarına, mesleklere göre değişiyor mu?
- Yanıtlanması ortalama süreden daha uzun süren başvuruların sebebi nedir? Kısa sürenler için?
- Ret sebepleri genellikle neler oluyor? Ret oranı nedir? Ret sebebi yabancıya ayrıntılı bir şekilde açıklanıyor mu? Ret alan yabancı çalışma iznine tekrar başvurabilir mi?
- En fazla ret verilen ülke hangisi? Bu yıllara göre değişiyor mu?
- Reddedilen başvurularla ilgili istatistik verilere nasıl ulaşılabilir? Bu istatistikler izin türü, meslek, uyruk gibi kriterlere göre sınıflandırılıyor mu?
- Çalışma iznini keyfi vermeme hakkı var mı? Bu nasıl engelleniyor?
- Suriyelilerin çalışma izinleri değerlendirilirken farklı kriterler kullanılıyor mu? Suriyelilere çalışma izni verilmesinin kolaylaştığı söyleniyor. Buna rağmen verilen çalışma izni sayısı sadece 2017 yılı itibarıyla 13 bin 290. Sayının bu kadar az olmasının sebebi nedir? Onlar mı başvurumuyor yoksa çalışma izni alacak kriterleri mi sağlayamıyorlar?

- Tarımda ve hayvancılıkta çalışan Suriyelilere çalışma iznini valilikler verebiliyor. Bununla ilgili biraz bilgi verebilir misiniz? Valilik bu konuda Bakanlıkla temas kuruyor mu?
- Bakanlığın, çalışma izni başvurularını değerlendirmede görevli personel sayısı ve diğer olanakları sizce yeterli mi? Örneğin kaç görevli çalışıyor? Suriye göçü ile birlikte Bakanlığın iş yükünün arttığını tahmin ediyoruz. Personel ve diğer olanaklar da artırılıyor mu? Bakanlıkta bu işle ilgilenen kaç daire var? Bunlar nelerle ilgileniyor?
- Çalışma izni alma sürecinde yabancılara danışmanlık hizmeti sunan firmalar ortaya çıkmaya başladı. Bakanlık bu şirketler hakkında ne düşünüyor? Bu şirketler Bakanlığın işlerini kolaylaştırıyor mu? Şikayetler var mı? Danışmanlık firmaları ile ilgili yasal düzenlemeler tamamlandı mı? Bakanlık bu firmaları denetliyor mu?
- Bakanlık danışmanlık şirketleriyle irtibat halinde mi?
- Çalışma izni başvuru süreci, başvuru yapanların özellikle işverenlerin kolaylıkla anlayabileceği düzeyde mi?
- Uluslararası İşgücü Kanunu'nda belirtilen “yetkili aracı kurum” ne anlama geliyor? Böyle bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyuldu? Bunun yasal düzenlemeleri tamamlandı mı?
- Kanunda “Çalışma izni puanlama sistemi”nden bahsediyor. Bu sistem hakkında bilgi verebilir misiniz?
- Yabancı/göçmen çalışmaya ne zaman başlayabilir? Çalışma iznine başvurduğu anda mı yoksa çalışma izni çıkınca mı? Uzatma başvurularında da aynı işlem mi geçerlidir? Çalıştığı kurum tarafından çalışma izni yenilenmediği/uzatma başvurusu zamanında yapılmadığı için, çalışma izni süresi bittiği halde çalışmaya devam eden yabancılar olduğunu duyuyoruz. Bunların hukuki durumu nedir?
- Yasada süresiz ve bağımsız çalışma izni yer alıyor, ama istatistiklere bakıldığında bu izinlere sahip yabancı sayısı oldukça az. Bunun sebebi nedir? Süresiz ve bağımsız çalışma izni için ne kadar başvuru oluyor?
- Bakanlığın çalışma izni verme konusundaki temel politikası / ilkesi nedir? 2003'ten bu yana çalışma izinleri konusunda çeşitli yasalar çıkarıldı, mevzuat geliştirildi. Bu düzenlemelerin hepsinin gerekçesi bu süreci kolaylaştırmak. Size göre mevcut durumda Türkiye'de bu süreç kolay hale geldi mi?
- Son zamanlarda üzerinde çalışılan, meclise gönderilecek olan bir yönetmelik, yasa taslağı var mı?
- Yapılan yasal düzenlemelere, verilen teşviklere rağmen çok sayıda yabancı düzensiz olarak çalışıyor. Düzensiz çalışan yabancıların durumu ne olacak?
- Şu ana kadar Turkuaz kart için başvuru oldu mu? /Kaç başvuru oldu? Turkuaz kartı başvurusu kabul edilmezse ne olur? Turkuaz kart uygulaması Türkiye'ye nitelikli yabancıları çekmek konusunda başarılı olur mu?

- Bakanlığın Türkiye’de çalışan yabancıların Türkiye ile bütünleşmesi/entegrasyonu için bir çalışması var mı? Almanya’nın Suriyeli göçmenleri işe yerleştirmek için “vasıf” tespiti uygulaması yaptığını duymuştuk. Vasıfsızları da vasıflı hale getirmek için mesleki eğitime gönderiyorlarmış. Türkiye’deki yabancılar, örneğin Suriyeliler devletin açtığı meslek edindirme programlarına katılabilirler mi?
- Birçok Avrupa ülkesinde çalışma izni bir süre sonra yabancının vatandaşlık hakkı elde etmesini sağlıyor. Sizce Türkiye’de de böyle bir uygulama olabilir mi? Bakanlığın böyle bir önerisi var mı? Sizce belirli bir süre çalışma izni ile çalışan yabancılar vatandaşlık verilmeli mi?
- Türkiye’yi emek göçü yönetiminde hangi oranda başarılı buluyorsunuz?/Türkiye’nin emek göçü yönetimindeki performansını nasıl değerlendiriyorsunuz? Sizce atılması gereken başka adımlar var mı? Varsa neler?
- Türkiye’de çalışma izni alan yabancıların sayıları artar mı? Bakanlık sayının artmasını hedefliyor mu?
- Suriye Göçü Bakanlığın Göç Politikasını değiştirdi mi? Suriye göçünün göç politikalarındaki yeri? Mesela Uluslararası İşgücü Kanununda ve Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğünün kurulmasında Suriye göçünün bir etkisi var mı?

Uluslararası Koruma İle İlgili Sorular

- Çalışma Bakanlığı açısından uluslararası koruma ne anlama geliyor? Uluslararası koruma altındakilerin işgücü piyasasına girişleri ile ilgili düzenlemeler mi yapılıyor?
- Uluslararası koruma kapsamında tahmini kaç kişi kalıyor? Uluslararası koruma altında olanların işgücü piyasasına girme ile ilgili diğer gruplardan farkı nedir?
- Uluslararası koruma altında farklı kategoriler var. Emek piyasasına giriş ile ilgili bu farklı grupların izlemeleri gereken prosedür aynı mı? Farklı gruplar farklı prosedürler mi izliyor?
- Türkiye’de farklı statülerde Suriyeliler var. Bazıları kamplarda, bazıları geçici koruma altında, bazıları ikamet izni ile kalıyor, bazıları da bu grupların hiçbirinde yer almayan ve düzensiz olarak kalan grup. Kampta olanların işgücü piyasası ile herhangi bir ilişkileri var mı?
- Geçici koruma altındakilerin çalışma iznine başvuru hakkı var. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı yüksek ancak Suriyelilere verilen çalışma izni sayısı çok az. Geçici koruma altındaki Suriyelileri çalışma izni almadan çalışmaya iten neden ne? Bu konuda bir tahmin var mı? Geçici koruma altındaki Suriyelinin çalışma izni olmadan çalışması ne anlama geliyor? Genel Müdürlüğün çalışma izni sayısını arttırmaya dönük bir politikası var mı?

- Çalışma izni olmadan çalışanlar için bir düzenleme var mı? Çalışma izni olanların emeklilikleri ile ilgili bir madde var mı?
- Suriyeliler genellikle hangi sektörlerde çalışıyorlar?
- Suriye göçünün geleceğine dönük tahminleri ne?



2.4. DANIŞMANLIK ŞİRKETLERİ GÖRÜŞME FORMU

Firmanın Kuruluş Öyküsü

- Firma ne zaman kuruldu?
- Yöneticilerin uyruğu/Kurucular/Kurucuların meslekleri, yaptıkları işler neler?
- Firmada kaç kişi çalışıyor?
- Firmada sadece yabancılar için çalışma izni alma işi mi yürütülüyor yoksa yaptıkları başka bir iş var mı?
- Firmada çalışan personelin bildiği yabancı diller hangileri?

Çalışma İzni Alma Süreci

- Göçmenler bu firmayı nasıl buluyor? (Haberdar olma kanalları)
- Daha çok göçmen mi başvuruyor işveren mi?
- Sadece bireysel başvurularla mı ilgileniyor? Herhangi bir şirketin/şirketlerin çalışma izni alma sürecini yürütüyor mu?
- Çalışma izni alma süreci nasıl işliyor?
- Yurtdışından mı başvuru çok, yurt içinden mi?
- Yurt dışından başvuru alıyorsa hangi ülkeler? Yurt dışında şubeleri var mı?
- Hizmetleri neyi kapsıyor? Çalışma izni aldıktan sonra süreç bitiyor mu?
- Hizmet karşılığında ödenen bedel? Bu bedel neye göre belirleniyor?
- İşverenlerden ya da göçmenlerden çalışma izni alma süreci ile ilgili görüş bildiren/yorum yapan oluyor mu?
- Hiç ret aldılar mı? Evet ise gerekçesi ne idi?

Çalışma İzni Alınan Göçmenlerin Profilleri

- Yaşı/Cinsiyeti/Uyruğu/Medeni Durumu/Eğitim Durumu/Çalışma izni almak için başvurulan pozisyon hakkında bilgi.
- Şimdiye kadar kaç göçmene çalışma izni için başvuru yapıldı? Yılın belli dönemlerinde artış var mı?
- Çalışma izni alınan göçmenlerin çalıştıkları iş kollarında çeşitlenme var mı? Eskiden beri var olan iş kollarında çalışma izni alan göçmenlerin sayıları mı arttı?
- Süresiz ya da bağımsız çalışma izni için başvuru yaptılar mı?
- Firmanın çalışma izni alma konusunda uzmanlaştığı belli bir ekonomik faaliyet alanı veya göçmen grubu var mı?
- Çalışma izni aldıkları göçmenlerin sigorta vs. işlemlerini takip ediyorlar mı? Göçmen bu konuda kendilerine başvuruyor mu?

Diğer Konular

- İkamet ve vatandaşlık işlemleri ile ilgili süreçler yürütülüyor mu? Bu süreçler nasıl işliyor? Varsa vatandaşlık için başvuran göçmenlerin profilleri?
- Bakanlıkla hangi düzeyde ve sıklıkta ilişkileri var?
- Uluslararası İşgücü Kanunu’nda belirtilen “Yetkili Aracı Kurum” hakkında bilgi sahibi mi? Bakanlık tarafından yetkilendirilen bir aracı kurum olmak isterler mi?
- Bu alanda meslek örgütü var mı? Yoksa olmalı mı? Varsa etkili mi? Bunun için herhangi bir girişim var mı?
- Bu alanda faaliyet gösteren kaç firma var? Bu alanda faaliyet gösteren en eski firma hangisi?
- Mevcut yasal çerçeve ile ilgili düşünceleri, önerileri (a.Firmaların kuruluşu ve işleyişi hakkında, b. Çalışma izni mevzuatı ile ilgili)
- Düzensiz çalışan göçmenlere ilişkin görüşleri neler? Bu göçmenler düzenlileştirilebilir mi? Nasıl?
- Türkiye’ye göç devam eder mi? Çalışma izni alan göçmenlerin sayısı artar mı?
- Sizce Türkiye yapılan tüm yasal değişiklikler ve çalışma izni alma süreci göz önüne alındığında yabancı işçiye –yabancıların göçüne- açık bir ülke izlenimi vermekte midir?

KAYNAKÇA

- Abadan-Unat, Nermin. **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- Adepoju, Aderanti. “Fostering Free Movement of Person in West Africa: Achivements, Constraints and Prospects for IntraRegional Migration” **International Migration** Vol 40 (2). 2002, s. 3-26.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. Çalışma Hayatı İstatistikleri, Yabancıların Çalışma İzinleri, 2017.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı. Çalışma Hayatı İstatistikleri, Yabancıların Çalışma İzinleri, 2018.
- Akalın, Ayşe. “ ‘Yukarıdakiler-Aşağıdakiler’: İstanbul’daki Güvenlikli Sitelerde Göçmen Ev Hizmetlisi İstihdamı” **Türkiye’ye Uluslararası Göç Toplumsal Koşullar Bireysel Yaşamlar** (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der.) İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s. 111-134.
- Akalın, Ayşe. “Açık, Döner, Mühürlü Kapılar: 20. Yüzyılda Batı/Doğu Ekseninde Emek Göçünün Seyri” **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar** (Gülfer İhlamur-Öner, Aslı Şirin-Öner der.) İstanbul, İletişim Yayınları, 2012. s. 89-106.
- Akagündüz, Ahmet. “Migration to and from Turkey, 1783-1960: Types, Numbers and Ethno-religious Dimensions” **Journal of Ethnic and Migration Studies**, V. 24, N. 1, 1998, s. 97-120.
- Akbaş-Demirel, Cansu. “Göç, Göçmen, Mülteci: Göç Alanında Temel Kavramlar ve Hukuki Çerçeve” **Toplum ve Hekim**, Cilt:33 Sayı:4, 2018. S. 249-254.
- Akbaş, Sezgin ve Çağla Ünlütürk-Ulutaş. “Küresel Fabrika Kentinin Görünmeyen İşçileri: Denizli İşgücü Piyasasında Suriyeli Göçmenler” **Çalışma ve Toplum** 2018/1 s. 167-192.
- Akdemir, Salih. “Suriye’deki Etnik ve Dini Yapının Siyasi Yapının Oluşmasındaki Rolü”, **Avrasya Dosyası**, Cilt:6, Sayı:1, 2000, s. 201-237.
- Akis, Yasemin. “Ankara’daki İran’lı Düzenli Göçmenlerin Farklı Sermayeleri ve Düzenli Kalma Stratejileri” **Nüfusbilim Dergisi**, Sayı 36, 2014. s. 33-66.
- Akis, Yasemin. “Transforming Constraints Into Strategies: The Role of Different Forms of Capital in the Status Passage of Documented Iranian Migrants in Ankara, Turkey”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- Akkad, Mounis. “Suriyeli Girişimcilerden Öyküler” **Suriyeliler Tarafından Kurulan Şirketlerin Türkiye’de İstihdam ve Ekonomiye Katkısını Geliştirmek Konferansı**, İstanbul, 27.09.2017.

- Akpınar, Taner. “Türkiye’ye Yönelik Düzensiz Göçler ve Göçmenlerin İnşaat Sektöründe Enformel İstihdamı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Alakuş, Emre. “Türkiye’de Göç Yönetimi ve Uygulaması” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- Alonso Antonia, Jose; Ana Cortez Luiza ve Stephan Klasen, “LDC and Other Country Groupings: How Useful are Current Approaches to Classify Countries in a More Heterogeneous Developing World?” CDP Background Paper No. 21, BM, Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü, 2014.
- Anich, Rudolf ve diğ. **A New Perspective of Human Mobility in the South**, Global Migration Issue 3, New York: IOM ve Springer. 2014.
- Arendt, Hannah. **Totalitarizmin Kaynakları 2 Emperyalizm**. İstanbul: İletişim Yayınları. 2018.
- Arı, Kemal. **Büyük Mübadele Türkiye’ye Zorunlu Göç 1923-1925** İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1995.
- Asar, Aydoğan. **Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları**, Ankara: Turhan Kitapevi, 2006.
- Atalay-Franck, Oya. “Erken Cumhuriyet Döneminde Almanca Konuşan Mimarlar”, **Bir Başkent’in Oluşumu: Avusturyalı, Alman ve İsviçreli Mimarların Ankara’daki İzleri**, Ankara: Goethe Institute, 2011. s. 42-53.
- Atasü-Topçuoğlu, Reyhan. “Göç Yazınındaki Düzenli ve Düzensiz Göç Kavramları: İnsan Hakları Temelinde Bir Kavramsal Sorgulama” **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt:34, 2016. s. 1-20.
- Avrupa Komisyonu. “Türkiye 2013 İlerleme Raporu”, Brüksel, 16.10. 2013. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim: 16.03.2018).
- Avrupa Komisyonu. “2019 Türkiye Raporu”, Brüksel, 29.05.2019. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-tr.pdf (Erişim: 22.12.2019).
- Aydınğün, Ayşegül ve İsmail Aydınğün. **Ahıska Türkleri Ulus-Ötesi Bir Topluluk ve Ulus-Ötesi Aileler**, (Murat Yılmaz der.), Ankara: Hoca Ahmet Yesevi Uluslararası Türk Kazak Üniversitesi, 2014.
- Bahar, Halil İbrahim. “Türkiye’de Yerleşik Yabancılar: Avrupa Birliği Emeklilerin Güneşi Arayışı” **Göç ve Uyum** (Dilara Şeker, İbrahim Sirkeci ve Murat Yücesahin der.), 2015. s.293-317.
- Bakar, Bülent. **Beyaz Ruslar: Esir Şehrin Misafirleri**, İstanbul: Tarihçi Kitabevi, Genişletilmiş 2. Baskı, 2015.
- Bakewell, Oliver. “South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences” Human Development Research Paper 2009/07, UNDP, 2009.

- Bakewell, Oliver. "The Productive Potential of Unruly Movement: Some Examples From International Migration Withing Africa" **MireKoç 15th Year Anniversary Conference: Migration and Development in the "Global South" Research Challenges and Policy Implication**, Koç Üniversitesi, İstanbul, 24.10.2019.
- Bakewell, Oliver. "Undocumented Migration and Development" **Routledge Handbook of Migration and Development** (Tanka Bastia ve Ronald Skeldon der.), London: Routledge, (Yakında basılacak).
- Baldwin-Edwards, Martin. "Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone" **Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe** (Martin Baldwin-Edwards ve Joaquin Arango der.) Great Britain: Frank Cass Publishers, 1999. S. 1-15.
- Bali, Rıfat. **Cumhuriyet Yıllarında Türkiye Yahudileri Bir Türkleştirme Serüveni 1923-1945**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.
- Balkır, Canan ve Berna Kırkulak Uludağ. "Antalya'da Yaşayan Yerleşik Yabancı Emekli Göçmenlerin Yerel Ekonomiye Etkisi", **Türkiye ve Yeni Uluslararası Göçler**, (Muammer Tuna der.), Ankara: Sentez Yayıncılık, 2014. s. 77-106.
- Balkır, Canan ve Bianca Kaiser. "Türkiye'de Avrupa Birliği Vatandaşları" **Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler** (Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya der.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. 2015. s. 221-238.
- Barkın, Ersan. "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi" **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/1, s.332-360.
- Batur, Afife. "1925-1950 Döneminde Türkiye Mimarlığı" **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, (Yıldız Sey der.) İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998. s. 209-234.
- Bauböck, Rainer, Albert Kraler, Marco Martiniello ve Bernhard Perchning. "Migrants' Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation" **The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe A State of Art** (Rinus Pennix, Maria Berger ve Karen Kraal der.) Amsterdam University Press 2006 s. 65-98.
- Belanger, Daniele ve Cenk Saraçoğlu. "The Governance of Syrian Refugees in Turkey: The State-Capital Nexus and its Discontents" **Mediterranean Politics**, 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2018.1549785> (Erişim: 05.08.2019).
- Berger, John ve Jean Mohr. **Yedinci Adam**. (Cevat Çapan çev.). İstanbul: Agora Kitaplığı, 2011.
- Bindiger, Sarah. "Syrian Refugees and The Right to Work: Developing Temporary Protection in Turkey", **Boston University International Law Journal**, Vol.33, 2015. s. 223-249.
- Bozdoğan, Sibel. **Modernizm ve Ulusun İnşası: Erken Cumhuriyet Türkiye'sinde Mimari Kültür**, İstanbul:Metis Yayınları, 2002.

- Bylander, Maryann. "Environmental Distress, Migration and Coping in Rural Cambodia" **International Migration**, Vol 53 (5), 2015. s. 135-147.
- Bylander, Maryann. "Poor and on the Move: South-South Migration and Poverty in Cambodia" **Migration Studies**, Vol. 5 Number 2, 2017. S. 237-266.
- Campillo Carrete, Beatriz. "South-South Migration: A Review of Literature" International Institute of Social Studies, 2013.
- Castles, Stephen, Heather Booth ve Tina Wallace. **Here For Good Western Europe's New Ethnic Minorities** Pluto Press, 1984.
- Castles, Stephen ve Alastair Davidson. **Citizenship and Migration: Globalization and The Politics of Belonging**, Londra: Macmillan Press, 2000.
- Castles, Stephen ve Mark J. Miller. **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.
- Cengiz, F. Bilge. "Türkiye'de Sendikaların Düzensiz Emek Göçüne Bakışı: İstanbul Örneği" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 2013.
- Chrush, Jonathan ve Abel Chikanda. "South-South Migration and Diasporas" **Routledge Handbook of South-South Relations** (Elena Fiddian-Qasmiyeh ve Patricia Daley der.) London:Routledge, 2019. s. 380-396.
- Çigerci-Ulukan, Nihan. "Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri: Hazine Müsteşarlığı Örneği" **Türkiye'de Yabancı İşçiler Uluslararası Göç, İşgücü ve Nüfus Hareketleri**, İstanbul: Derin Yayınları, 2007. s. 241-268.
- Çigerci-Ulukan, Nihan. "Göçmenler ve İşgücü Piyasası: Bursa'da Bulgaristan Göçmenleri Örneği" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 2008.
- Cirhinlioğlu, Zafer. **Az gelişmişliğin Toplumsal Boyutu**, İstanbul: İmge Kitapevi, 1999.
- Çağaptay, Soner. "Kemalist Dönemde Göç ve İskan Politikaları: Türk Kimliği Üzerine Bir Çalışma" **Toplum ve Bilim**, Yaz, 93, 2002. s. 218-241.
- Çağlar, Ali. **Türk Üniversitelerinde Öğrenim Gören Türk Cumhuriyetleri ve Akraba Toplulukları Öğrencilerinin Sorunları** **Amme İdaresi Dergisi**, C:32, S:4, Aralık, 1999, s.133-169.
- Çağlar, Ali. "Yeni Bir Göçmen Türü: Türk Üniversitelerinde Yabancı Uyruklu Öğrenci Olmak" **Toplum ve Göç II Ulusal Sosyoloji Kongresi**, Ankara, 1997. s. 152-162.
- Çelik, Ercüment. **Güney Sosyolojisi ve Türkiye'de Sosyoloji**. İstanbul: Nota Bene Yayınları. 2018.
- Çelikel, Aysel ve Günseli Gelgel. **Yabancılar Hukuku**, 23. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2017.
- Çiçekli, Bülent. **Yabancıların Çalışma İzinleri**, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, 2004.

- Çorabatır, Metin. **The Evolving Response To Refugee Protection in Turkey: Assessing The Practical and Political Needs**. Washington DC: Migration Policy Institute, 2016.
- ÇSGB. “Yabancıların Çalışma İzinleri” **Çalışma Hayatı İstatistikleri 2011**, Ankara, 2012. s. 144-166.
- Danış, Didem. “Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye” **Birikim**, Sayı 184-185, 2004. s. 216-224.
- Danış, Didem. “İrak’tan Uzağa: 1991 Sonrası Dışarı Göç” **Ortadoğu Analiz**, Cilt: 1, Sayı: 6, 2009. s. 15-22.
- Danış, Didem. “Türk Göç Politikasında Yeni Bir Devir: Bir Dış Politika Enstürmanı Olarak Suriyeli Mülteciler” **Saha Dergisi**, Ocak 2016. s. 6-11.
- Danış, Didem. “Konfeksiyon Sektöründe Küresel Bağlantılar: Göçmen İşçiler, Sendikala ve Küresel Çalışma Örgütleri” **Alternatif Politika**, Cilt:8 Sayı:3, 2016a. s. 562-586.
- Danış, Didem ve Ayşe Parla. “Nafile Soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri Örneğinde Göçmen, Devlet ve Dernek” **Toplum ve Bilim**, Sayı 114, 2009. s. 131-158.
- De Haas, Hein. “Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration” **Development and Change** 38 (5), 2007. s. 819-841.
- Dedeoğlu, Saniye ve Çisel Ekiz Gökmen. **Göç ve Sosyal Dışlanma Türkiye’de Yabancı Göçmen Kadınlar**, Ankara: Efil Yayınevi, 2011.
- Dedeoğlu, Saniye. “Tarımsal Üretimde Göçmen İşçiler: Yoksulluk Nöbetinden Yoksulların Rekabetine”. **Çalışma ve Toplum**, 2018/1. 37-67.
- Deleon, Jak. **Beyoğlu’nda Beyaz Ruslar**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2003.
- Doğan, Vahit. **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Güncellenmiş 13. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 2016.
- Dumont, Jean-Christophe; Gilles Spielvogel ve Sarah Widmaier. “International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile”. OECD Social, Employment and Migration Papers No: 114, 2010.
- Durgun, Sezgi. “ ‘Yabancıya Kimse Yabancı Olamaz...’ Uluslararası Emekli Göçünün Türkiye’deki Yansımaları”, **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar Tartışmalar**, (Gülfer Ihlamur-Öner, Aslı Şirin-Öner der.) İstanbul, İletişim Yayınları, 2012. s. 519-535.
- Dünya Bankası. **Migration and Development Brief 24**, 2015. <http://pubdocs.worldbank.org/en/773611444756855376/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (Erişim: 28.07.2019).
- Eder, Mine. “Moldovyalı Yeni Göçmenler Üzerinden Türkiye’deki Neo-liberal Devleti Yeniden Düşünmek” **Toplum ve Bilim**, Sayı:108. 2007. s. 129-142.

- Edwards, Alice. “Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention” **Melbourne Journal of International Law**, Vol.13, 2012. s.1-41.
- Ekşi, Nuray. **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**. İstanbul: Beta Yayınları, 2006.
- Ekşi, Nuray. **Yabancıların Türkiye’de Taşınmaz Malları Üzerindeki Hakları**, İstanbul: Arıkan Yayınevi, 2006.
- Ekşi, Nuray. “Suriyelilere Toplu Olarak Türk Vatandaşlığı Verilebilir mi?” *İstanbul Barosu Dergisi* Cilt:89, Sayı: 2015/2, 2015. s. 196-202.
- Ekşi, Nuray. “6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu” Şehir Toplum, Sayı:6, 2016. s. 55-80.
- Ekşi, Nuray. **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2016a.
- Erdem, Bahadır. **Türk Vatandaşlık Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2016.
- Erder, Sema. “Uluslararası Göçte Yeni Eğilimler”, **Mübeccel Kıray için Yazılar** (Fulya Atacan, Fuat Ercan, Hatice Kurtulmuş, Mehmet Türkay der.), İstanbul: Bağlam Yayınları, 2000. s. 235-260.
- Erder, Sema. “‘Yabancısız’ Kurgulanan Ülkenin ‘Yabancıları’”, **Türkiye’de Yabancı İşçiler Uluslararası Göç, İşgücü ve Nüfus Hareketleri**, İstanbul: Derin Yayınları, 2007. s. 1-82.
- Erder, Sema. “Düzensiz Göç, Göçmen Korkusu ve Çelişen Tepkiler”, **Türkiye’ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar, Bireysel Yaşamlar**, (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der), (Mutlu Çomak Özbatır çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s. 41-56.
- Erder, Sema. “Türkiye’de Değişen Siyasal Konjontür, Değişen Göç ve İskan Politikaları”, **Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere** (Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya) MireKoç Proje Raporları 1/2014 s.77-137.
- Erder, Sema. “Balkan Göçmenleri ve Değişen Uygulamalar: İskan Kurumunun Dostları”, **Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere** (Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya) MireKoç Proje Raporları 1/2014 s.138-172.
- Erder, Sema. “Uluslararası Göçte Yeni Eğilimler: Türkiye Göç Alan Ülke Mi? **İstanbul Bir Kervansaray Mı? Göç Yazıları** (der. Nesrin Uçarlar), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015. s. 101-128.
- Erder, Sema. “Suriye Göçü ve Sonrası” **Sosyal Hizmetlerde Güncel Tartışmalar** (Neşe Şahin Taşgın, Uğur Tekin, Yasemin Ahi der.) Ankara: Nika Yayınevi, 2017.
- Erder, Sema. **Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye Türkiye’de Değişen İskan Politikaları** İstanbul: İletişim Yayınları. 2018.

- Erder Sema ve Selmin Kaşka. “Turkey in the New Migration Era: Migrants Between Regularity and Irregularity”, **Turkey, Migration and EU: Potentials, Challenges and Opportunities**. (Seçil Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar der.), Hamburg: Hamburg University Press, 2012. s. 113-132.
- Erder, Sema ve Deniz Yüksek. “Challenges for Migration Research in Turkey: Moving Beyond Political, Theoretical and Data Constraints” **Critical Reflection in Migration Research: Views from the North and South** (Ahmet İçduygu ve Ayşem Biriz Karaçay der.) İstanbul: KUP, 2015. s. 35-56.
- Erdoğan, Murat ve Ayhan Kaya, **Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Erdoğan, Murat ve Can Ünver. **Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri**, Ankara: TİSK, 2015.
- Erdoğan, Murat. **Türkiye’deki Suriyeliler, Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması**, Hacettepe Üniversitesi, Hugo Yayınları, 2014.
- Erdoğan, Seyhan. **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**, Ankara: İmge Kitapevi, 2006.
- Erdoğan, Seyhan ve Gülay Toksöz. “Kadınların Görünmeyen Emeğinin Görünen Yüzü Türkiye’de Ev İşçileri”, ILO, **Çalışma Koşulları ve İstihdam Serisi**, No:42, Ankara, 2013.
- Erdoğan, Seyhan ve Nazlı Şenses. “Irregular Migrant Labour, Trade Unions and Civil Society Organizations in Turkey” **Migration, Precarity and Global Governance: Challenges and Opportunities**, (Carl-Ulric Schierup ve diğ. der.), Oxford University Press, 2015.
- Ergin, Hediye. **Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri**, İstanbul: Beta Yayınevi, 2017.
- Erol, Ertan ve diğ., **Suriyeli Göçmen Emeği İstanbul Tekstil Sektörü Araştırması**, İstanbul: Birleşik Metal İş Yayınları, 2017.
- Erten, Rifat. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XIX, 2015. s. 3-51.
- Eurostat. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (Erişim 13.01.2017).
- Fargues, Philippe. “Work, Refuge, Transit: An Emerging Pattern of Irregular Immigration South and East of the Mediterranean” **International Migration Review** V. 43, N.3 s. 544-577.
- Gagnon, Jason ve David Khoudour Casteras. “Tackling the Policy Challenges of Migration Regulation, Integration and Development” Development Centre Studies, OECD Yayınları, 2011.
- Geray, Cevat. “Türkiye’de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi”, X. İskan ve Şehircilik Konferansları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi,

1971.

s.8-36

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/0cc2b4ed3d35a3f_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (Erişim: 24.08.2017).

Ghosh, Bimal. **Hunddled, Masses and Uncertain Shores-Inside Into Irregular Migration**, London: Martinus Nijhoff Publishers, IOM, 1998.

Giddens, Anthony. **Sosyoloji**. (Cemal Güzel Yayına haz.) İstanbul: Kırmızı Yayınları. 2012.

Giddens, Anthony ve Philip W. Sutton. **Sosyoloji**. (Senem Tüfekçioğlu, Ayşe Durakbaşı ve Funda Karapehlivan Yayına haz.) İstanbul: Kırmızı Yayınları. 2016.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. **2015 Türkiye Göç Raporu**, 2016.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. **2016 Türkiye Göç Raporu**, 2017.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. İkamet İzinleri, http://www.goc.gov.tr/icerik6/ikamet-izinleri_363_378_4709_icerik (Erişim: 18.03.2019).

Göçmen, Muammer. “Mütareke Yıllarında Beyaz Rusların İstanbul’daki Sürgün Hayatları” **Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Sayı:20, 2008/1. s. 199-216.

Gökbayrak, Şenay ve Seyhan Erdoğan. “Irregular Migration and Trade Union Responses: The Case of Turkey” **İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:12, Sayı, 2, 2010. s. 92-114.

Güleryüz, Naim. “Geçmişten Günümüze Anadolu’ya Yahudi Göçü” **Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, (Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015. s. 47-76.

Güngör, Fethi. “Kafkasya’da Bitmeyen Soykırım ve Sürgün: Soykırımlarla Dolu Bir İnsanlık Tarihi” **Uluslararası Göç Sempozyumu**, Zeytinburnu Belediyesi, 2006. 141-146.

Güzel, Ali ve Fuat Bayram. “Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakları ve Çalışma İzinleri” **Türkiye’de Yabancı İşçiler Uluslararası Göç, Nüfus ve İşgücü Hareketleri** (Aylan Arı der.), İstanbul: Derin Yayınları, 2007, s.157-206.

Haan, Arjan de ve Shahin Yaqub. **Migration and Poverty Linkages, Knowledge Gaps and Policy Implications**. Social Policy and Development – Paper no. 40.

Hacısalıhoğlu, Mehmet ve Neriman Ersoy Hacısalıhoğlu. “Giriş” **89 Göçü Bulgaristan’da 1984-89 Azınlık Politikaları ve Türkiye’ye Zorunlu Göç**, (Neriman Ersoy Hacısalıhoğlu ve Mehmet Hacısalıhoğlu der.), İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Basım Yayın Merkezi, 2012. s. 11-28.

Hall, Kelly ve Irene Hardill. “Retirement Migration the Other Story: Caring for Frail Elderly British Citizens in Spain” **Ageing & Society**, Volume 36, Issue 3, 2016. s. 562-582.

- Hammar, Tomas. **Democracy and the Nation State Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration**, Aldershot: Avebury. 1990.
- Hugo, Graeme. “Best Practice in Temporary Labour Migration for Development: A Perspective from Asia and Pacific” **International Migration**, Vol:47 (5), 2009. s. 23-74.
- Hujo, Katja ve Nicola Piper. “South-South Migration: Challenges for Development and Social Policy” **Development**, 50 (4), 2007. s. 19-25.
- Hujo, Katja ve Nicola Piper. **South-South Migration: Implication For Social Policy and Development**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Hung, Ho-fung. “Şarkiyatçılık ve Alan Araştırmaları: Sinoloji Olgusu” **İki Kültürü Aşmak Modern Dünya Sisteminde Fen Bilimleri ile Beşeri Bilimler Ayrılığı** (Richard E. Lee ve Immanuel Wallerstein der.) (Aysu Babacan çev.) İstanbul: Metis Yayınları, 2007. s. 115-136.
- ILO. “Work Permits and Employment of Syrian Refugees in Jordan Towards Formalising the Work of Syrian Refugees” ILO Regional Office for Arab States. 2017.
- IOM. **World Migration Report 2003**. IOM, İsviçre, 2013.
- IOM. **Göç Terimleri Sözlüğü**. Cenevre, 2009.
- IOM. **World Migration Report 2013 Migrant Well-Being and Development**, IOM, İsviçre, 2013.
- IOM. **World Migration Report 2020**. IOM, İsviçre, 2019.
- İçduygu, Ahmet. “Irregular Migration in Turkey” IOM Migration Research Series No:12. 2003.
- İçduygu, Ahmet. **Transit Migration in Turkey Trends, Patterns and Issues**. CARIM 2005/04. 2005.
- İçduygu, Ahmet. “EU-ization matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey”. **Europeanization of National Policies and Politics of Immigration** (Thomas Faist ve Andreas Ette der.), New York: Palgrave Macmillan, 2007. s. 201-222.
- İçduygu, Ahmet. “Türkiye’de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada ‘Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak’”, **Türkiye’ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar, Bireysel Yaşamlar**, (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der), (Mutlu Çomak Özbatır çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s.17-40.
- İçduygu, Ahmet. “Türkiye’ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri” **Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere** (Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya) MireKoç Proje Raporları 1/2014a s.222-264.

- İçduygu Ahmet. “Türkiye’deki Göçmenlerin Vatandaş Olma Eğilimleri: Algılar ve Deneyimler” MiReKoc Proje No: 112K168. 2014b.
- İçduygu, Ahmet, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya. “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere” MireKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul, 2014.
- İçduygu, Ahmet ve Ayşe Üstübcü. “Negotiating Mobility Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey-EU Relations” **New Border and Citizenship Politics**, (Helen Schwenken ve Sabine Russ-Satter der) London: Palgrave MacMillan, 2014. s.44-59.
- İçduygu, Ahmet ve Damla Aksel. “Turkish Migration Policies: A Critical Historical Restrospective” **Perception**, Volume: XVIII, Number: 3, 2013. s. 167-190.
- İçduygu, Ahmet ve Damla Aksel. “Introduction” **Critical Reflection in Migration Research: Views from the North and South** (Ahmet İçduygu ve Ayşem Biriz Karaçay der.) İstanbul: KUP, 2015. s.9-16.
- İçduygu, Ahmet ve Kristen Biehl. “Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi” **Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya**, (Ahmet İçduygu der.), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012. s. 10-72.
- İçduygu, Ahmet ve Deniz Yüksek. “Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Re-presentation in the Creation of a Migratory Phenomenon” **Population, Space and Place**, V.18, 2012. s. 442-456.
- İçduygu, Ahmet ve İbrahim Sirkeci. “Cumhuriyet Dönemi Türkiye’inde Göç Hareketleri” **75 Yılda Köylerden Şehirlere**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayını, 1999.
- İneli-Ciğer, Meltem. “Protecting Syrians in Turkey: A Legal Analysis” **International Journal of Refugee Law**, Vol. 29, No. 4, 2017. s. 555-579.
- İskan Kanunu, 5543, R.G. 26301, 19.09.2006.
- Jahn, Andreas ve Straubhaar Thomas. “A Survey of the Economics of the Illegal Migration” **Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe** (Martin Baldwin-Edwards ve Joaquin Arango der.) Great Britain: Frank Cass Publishers, 1999. s.16-42.
- Kadıoğlu, Ayşe. “Türkiye’de Vatandaşlığın Anatomisi” **Vatandaşlığın Dönüşümü Üyelikten Haklara**, (Ayşe Kadıoğlu der.) İstanbul: Metis Yayınları, 2012, s.167-184.
- Kaiser, Bianca. “Life worlds of EU Immigration to Turkey” **Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweeden**, (A. Zeybekoğlu ve B.Johansson der.) İstanbul: Şefik Matbaası, 2003. s. 269-289.
- Kaiser Bianca. “German Migrants in Turkey: ‘The Other Side’ of the Turkish-German Transnational Space” **Transnational Social Space Agents, Networks and Institutions**. (Thomas Faist ve Eyüp Özveren der.) Burlington: Ashgate Publishing Company. 2004. s. 91-110.

- Kaiser, Bianca. “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’nin Yabancılar Mevzuatı ve AB Vatandaşı Göçmenlerin Yaşamları Üzerindeki Etkileri” **Türkiye’ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar, Bireysel Yaşamlar**, (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der), (Mutlu Çomak Özbatır çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s.57-71.
- Kalkınma Bakanlığı. “Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Onuncu Kalkınma Planı, Ankara, 2014.
- Karal, Enver Ziya. **Osmanlı Tarihi VII. Cilt**, 7. Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.
- Karpat, Kemal. **Balkanlarda Osmanlı Mirası ve Milliyetçilik**, İstanbul: Timaş Yayınları, 2012.
- Kaşka, Selmin. “Ev İçi Hizmetlerin Küreselleşmesi ve Türkiye’de Göçmen Kadınlar” **Türkiye’de Yabancı İşçiler Uluslararası Göç, Nüfus ve İşgücü Hareketleri** (Aylan Arı der.), İstanbul: Derin Yayınları, 2007, s.225-240.
- Kaşka, Selmin. “The New International Migration and Migrant Women in Turkey: The Case of Moldovan Domestic Workers”. **Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey**, (Ahmet İçduygu ve Kemal Kirişçi der), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009. s.725-815.
- Kaya, Ayhan ve Aysu Kırış. “Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul”, İstanbul: Support to Life. 2016.
- Kaya, İbrahim ve Esra Yılmaz Eren. **Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri**. Seta Yayınları, 2015.
- Keeley, Brian. **The International Migration Human Face of Globalisation**, OECD Insights, OECD, 2009.
- Kıral, Halis. **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını. 2006.
- Kıroğlu, Kasım Alper Kesten ve Cevat Elma. “Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyraklı Lisans Öğrencilerinin Sosyo-Kültürel ve Ekonomik Sorunları” Mersin Üniversitesi **Eğitim Fakültesi Dergisi**, C:6, S:2, Aralık, 2010. s.26-39.
- King, Russel. “Theories and Typologies of Migration: An Overview and Primer” Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation, Sweden: Malmö University Press, 2012.
- King, Russel ve Michael Collyer. “Migration and Development Framework and Its Links to Integration” **Integration Process and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors** (Blanca Garcés-Mascareñas ve Rinus Pennix der.) (IMISCOE Research Series). Cham: Springer Open. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4> s. 167-188.
- Kirişçi, Kemal. “Post Second World War Immigration From Balkan Countries to Turkey”, **New Perspectives on Turkey**, V.12, 1995, s. 61-77.

- Kirişçi, Kemal. “Refugees of Turkish Origin: ‘Coerced Immigrants’ to Turkey since 1945” **International Migration**, Vol. 34, Issue 3, 1996, s. 385-412.
- Kirişçi, Kemal. “Türkiye’ye Yönelik Göç Hareketlerinin Değerlendirilmesi” **Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti’nin 75 Yılına Toplu Bakış**, (Zeynep Rona der.) İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998. s.111-121.
- Kirişçi, Kemal. “Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices” **Middle Eastern Studies**, Vol. 36, Issue:3, 2000. s. 1-22.
- Kirişçi, Kemal. “Syrian Refugees and Turkey’s Challenges: Going Beyond Hospitality” Washington, DC: Brookings Institution, 2014. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Syrian-Refugees-and-Turkeys-Challenges-May-14-2014.pdf> (Erişim: 20.06.2018).
- Kirişçi, Kemal. “Göç ve Türkiye: Devlet Toplum ve Siyasetteki Dinamikler” **Türkiye Tarihi 1839-2010** (Reşat Kasaba ve Zuhâl Bilgin der.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2011, s. 171-196.
- Kirişçi, Kemal ve Sema Karaca. “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları” **Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, (Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015. s.297-314.
- Korkut, Levent. “Mülteci Hukukunun Türk Mevzuatındaki ve Uluslararası Mevzuattaki Yeri” **İnsan Hakları Konferans Panel ve Sempozyumlar**, Ankara: Ankara Barosu İnsan Hakları Yayınları, 2007. s.578-589.
- Köser-Akçapar, Şebnem ve Doğu Şimşek. “The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship” **Social Inclusion** Vol. 6, Issue 1. 2018. s.176-187.
- Kurmuş, Orhan. **Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi**, 2. Baskı, İstanbul: Yordam Kitap, 2012.
- Kümbetoğlu, Belkıs. “Göç Çalışmalarında ‘Nasıl’ Sorusu” **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar Tartışmalar**, (S.Gülfer İhlamur Öner ve N. Aslı Şirin Öner der.), İstanbul İletişim Yayınları. 2012 s. 49-88.
- Lahav, Gallya ve Anthony Messina. “Introduction” **The Migration Reader: Exploring Politics and Policies** (Anthony Messina ve Gallya Lahav der.) USA:Lynne Rienner, 2006.
- Lordoğlu, Kuvvet. “Suriyeli Göçmenlerin Emek Piyasasındaki Konumu: Hatay, Kilis, Şanlıurfa ve Mardin Örnekleri, Saha Dergisi, 2016. s. 69-77.
- Lütem, Ömer Engin. “1984-89 Dönemi Türkiye’nin Bulgaristan Politikası ve 89 Göçü”, **89 Göçü Bulgaristan’da 1984-89 Azınlık Politikaları ve Türkiye’ye Zorunlu Göç**, (Neriman Ersoy Hacısalihoğlu ve Mehmet Hacısalihoğlu der.), İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Basım Yayın Merkezi, 2012. s. 137-169.

- Massey, Douglas ve diğ., “Theories of International Migration A Review and Appraisal”, **Population and Development Review** Vol. 19 No. 3, 1993. s. 431-466.
- Massey, Douglas ve diğ., **World in Motion Understanding International Migration at the end of the Millennium**. Oxford: Clarendon Press. 1998.
- Massey, Douglas. “Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis” **Handbook of International Migration: The American Experience**, (C. Hirschman, P. Kasinitz ve J. Dewind der.) New York: Russell Sage Foundation, 1999. s. 34-52.
- Massey, Douglas. “Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century”, Conference on African Migration in Comperative Perspective, South Africa, 2003.
- McAdam, Jane. **Complementary Protection in International Refugee Law**, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Melde, Susanne ve diğ., “Introduction: The South-South Migration and Develoment Nexus” **New Perspective on Human Mobility in the South** (Rudolf Anich ve diğ. der.), Global Migration Issue 3, New York: IOM ve Springer. s.1-21.
- Meyer, Jean-Baptiste. “Human Resource Flows From and Between Developing Countries: Implications for Social and Public Politics”. **South-South Migration: Implication For Social Policy and Development**. (Katja Hujo ve Nicola Piper der.), New York: Palgrave Macmillan, 2010. s.84-119.
- MIPEX, <http://www.mipex.eu/turkey> (Erişim:08.08.2019).
- Molyaneth, Heng. “Poverty and Migrant Selectivity in South-South Cross-border Migration: Evidence from Cambodia”. Forum of International Development Studies, 41. 2012.
- Munck, Ronaldo. **Uluslararası Emek Araştırmaları**. Ankara: Öteki Yayınevi, 1995.
- Münz, Rainer ve Ralf Ulric. “Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1995: Ethnic Origins, Demographic Structure, Future Prospects” **Migration Past, Migration Future Germany and The United States** (Klaus J. Bade ve Myron Weiner der.) Oxford: Berghahn Books, 1997. s. 65-104.
- Namal, Yücel. “Türkiye’de 1933-1950 Yılları Arasında Yükseköğretime Yabancı Bilim Adamlarının Katkıları” **Yükseköğretim ve Bilim Dergisi**, Cilt: 2 Sayı:1, 2012, s.14-19.
- Nuhoğlu-Soysal, Yasemin. **Limits of Citizenship: Migrants and Post-national Membership in Europe**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- ORSAM. **Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri**, 2015.
- Ökçün, Gündüz. **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti**, Ankara: Doğu Matbaacılık, 1962.

- Ökçün, Gündüz. **Osmanlı Sanayii 1913,1915 Yılları Sanayi İstatistiki**, İstanbul: Hil Yayınları, 1984.
- Önsoy, Rifat. **Tanzimat Dönemi Osmanlı Sanayii ve Sanayileşme Politikası**, Ankara: Doğu Matbaacılık, 1998.
- Özbay, Ferhunde. **Dünden Bugüne Aile Kent ve Nüfus**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2015.
- Özbek, Yasemin. “Almanya’dan Türkiye’ye Ulus-aşırı Göç” **Türkiye’ye Uluslararası Göç Toplumsal Koşullar Bireysel Yaşamlar** (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der.) İstanbul: Kitap Yayınevi. 2010. s. 159-170.
- Özel, Sibel. “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi, Uluslararası Koruma Sahibi ile Geçici Koruma Altına Alınanların Hukuki Statülerinin Sığınmacı ve Göçmen Kavramları Özelinde Değerlendirilmesi”, **Journal of Economy and Society/B.U.Ü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 37/2 2018. s. 249-295.
- Piore, Michael. **Birds of Passage Migrant Labour and Industrial Societies**, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Ponce, Aaron. “From Macrostructural Forces to Social Connectedness: Uncovering the Determinants of South-South Migration” **International Journal of Sociology** 46 (2), 2016. s. 85-113.
- Pusch, Barbara. “İstenen ve İstenmeyen Konuklar Türkiye’deki Yabancıların İş Hukuku Karşısındaki Durumu” **Türkiye’ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar, Bireysel Yaşamlar**, (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der), (Mutlu Çomak Özbayır çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s. 75-88.
- Pusch, Barbara. “Karşı İstikametten Göç: Türkiye’deki Yüksek Vasıflı Alman Kadınlar” **Sosyoloji Dergisi**, Dizi:3, Sayı:27, 2013/2, 2013. s. 123-149.
- Pusch, Barbara. “(In)Compatible Transnational Lives and National Laws: The Case of German Citizens in Turkey“ Istanbul Policy Center. 2016.
- Ratha, Dilip ve William Shaw. **South-South Migration and Remittances**. World Bank Working Paper No. 102, Washington, D.C. :World Bank, 2007.
- Reuveny Rafael ve William Thompson. “The North-South Divide and International Studies: A Symposium” **International Studies Review**, (2007), 9. s. 556-564.
- Sarantakos, Sotirios. **Social Research**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2013.
- Sassen, Saskia. **The Mobility of Labor and Capital** Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
- Sassen, Saskia. **Guest and Aliens**, New York: The New Press, 1999.
- Sert, Deniz. “The Oxymoron of Prepetual Temporary Protection: Syrians in Turkey” **Migraciones Internacionales** Vol. 8 Num. 4, 2016. s. 279-284.

- Sharrack, Rami. “Suriyeli Girişimciliğinin Ekonomiye Katkısını Arttıracak Öneri Paketi Taslağı” **Suriyeliler Tarafından Kurulan şirketlerin Türkiye’de İstihdam ve Ekonomiye Katkısını Geliştirmek Konferansı**, İstanbul, 27.09.2017.
- Stalker, Peter. **The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration**, Geneva, ILO, 1994.
- Stalker, Peter. “Migration Trends and Migration Policies in Europe” *International Migration* Vol. 40 (5), 2002. s. 151-179.
- Südaş, İlkay. “Ege Kıyılarının Avrupalı Sakinleri” **Türkiye ve Yeni Uluslararası Göçler**. (Muammer Tuna der.), Ankara: Sentez Yayıncılık, 2014. s.107-161.
- şimşek, Doğuş ve Metin Çorabatır. **Challenges And Opportunities of Refugee Integration in Turkey**. Research Center on Asylum and Migration, 2016.
- şimşir, Bilal. “The Turks of Bulgaria and The Immigration Question” **The Turkish Presence in Bulgaria**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1987.
- Tambini, Domian. “Post-national Citizenship” **Ethnic and Racial Studies** Vol. 24 No.2, 2001. s. 195-217.
- TBMM. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Mülteci Hakları Alt Komisyonu, Göç ve Uyum Raporu, 26. Dönem, 3. Yasama Yılı, Mart 2018.
- TBMM. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Tutanak Dergisi, 28.06.2016 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 09.12.2017).
- TBMM. Uluslararası İşgücü Kanun Tasarısı (1/727) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, 23.06.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf> (Erişim: 10.10.2016)
- TBMM. Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı, Sağlık, Aile ve Sosyal İşler Komisyonu, Tutanak Dergisi, 28.06.2016 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1682 (Erişim: 16.10.2016).
- TBMM. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu 5.1.2002, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss845m.htm>(Erişim: 01.10.2016).
- TBMM. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve İçişleri Komisyonu Raporları, 3.5.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss310.pdf> (Erişim: 04.10.2016).
- TÜİK. İşgücü İstatistikleri, Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30688> (Erişim: 25.12.2019).
- Tekeli, İlhan. **Göç ve Ötesi**, 2. Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2015.

- Tekin, Emrullah. “Çalışma Hayatında Uluslararası Öğrenciler: İstanbul Örneği” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- The Economist. “Göçmenlerin Emek Piyasası Üzerindeki Etkisi” **Sosyoloji Başlangıç Okumaları** (Anthony Giddens der.), 5. Baskı, İstanbul Say Yayınları, 2015, s.522-527.
- Tilbe, Fethiye. “Düzensiz Göçmenlerin Göçmen Dövizi Gönderme Pratikleri: Londra’daki Türkiye Göçmenleri Örneği” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- Timur, Taner. **Osmanlı Çalışmaları İlk Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine**, 4. Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2010.
- Toksöz, Gülay. **Uluslararası Emek Göçü**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları. 2006.
- Toksöz, Gülay. “Informal Labour Markets and The Need For Migrant Workers: The Case of Turkey From a Comparative Perspectives” **Regular Migration Informal Labour and Community: A Challenges For Europe** (Erik Berggren, Branka Likic-Brboric, Gülay Toksöz ve Nicos Trimikliniotis der.) Maastricht: Shaker Publishing, 2007. s. 183-198.
- Toksöz Gülay. “The Gendered Impacts of Migration and Welfare Regimes: Migrant Women Workers in Turkey” **Women Migration and Asylum in Turkey Developing Gender-Sensitivity in Migration Research, Policy and Practices** (Lucy Williams, Emel Coşkun ve Selmin Kaşka der.) Palgrave MacMillan (Yakında basılacak).
- Toksöz, Gülay ve Çağla Ünlütürk Ulutaş. “Göç Kadınlaşıyor mu? Türkiye’ye Yönelen Düzensiz Göçe İlişkin Yazına Toplumsal Cinsiyet ve Etnisite Temelinde Bakış” **Birkaç Arpa Boyu... 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Feminist Çalışmalar Nermin Abadan Unat’a Armağan** (Serpil Sancar der.). İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları. 2011. s. 167-189.
- Toksöz, Gülay, Seyhan Erdoğan ve Selmin Kaşka. **Türkiye’de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları**. Uluslararası Göç Örgütü. 2012.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **11. Kalkınma Planı (2019-2023)**, 2019.
- Türk Vatandaşlığı Kanunu. 5901. R.G. 27256, 12.06.2009.
- Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik. R.G. 27544, 11.02.2010.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. Kurulan Kapanan Şirket İstatistikleri, <https://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/KurulanKapananSirketistatistikleri.php> (Erişim: 28.06.2018).
- Uluslararası İşgücü Kanunu. 6735. R.G. 29800, 13.08.2016.

- Uluslararası Af Örgütü. “İki Arada Bir Derede: Türkiye’deki Mültecilere Koruma Sağlanmıyor” 2000.
- Uluslararası Mülteci Hakları Derneği. “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı İncelemesi” Kasım, 2019. <https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2019/11/kanun-taslagi-inceleme.pdf> (Erişim: 26.12.2019)
- UN, Economic and Social Affairs. **Recommendations on Statistics of International Migration** No.58, Rev. 1. New York: United Nations. 1998.
- UN, Economic and Social Affairs. **International Migration Report 2013**, UN: New York, 2013.
- UN, Economic and Social Affairs. **International Migration Report 2017**, UN: New York, 2017a.
- UN, Economic and Social Affairs. **International Migration Report 2017**, UN: New York, 2017b.
- UNDP. **Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update**, 2018.
- UNHCR. “Shadow Report on Turkey to the UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 2016. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/TUR/INT_CMW_NGO_TUR_23327_E.pdf (Erişim: 07.06.2019).
- UNHCR. **Refugee Statistics**, <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/> (Erişim: 05.04.2019).
- UNHCR. Master Glossary of Terms, Rev. 1, 2006. <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> (Erişim: 12.12.2019).
- Uturgauri, Svetlana. **Boğaz’daki Beyaz Ruslar 1919-1929**. İstanbul: Tarihçi Kitabevi, 2015.
- Ünlütürk-Ulutaş, Çağla. “Evin İçi İşyeri: Ev Hizmetleri, Ücretli Emek ve Göçmen Kadın Emeği” **Kapitalizm Ataerkillik ve Kadın Emeği Türkiye Örneği**. (Saniye Dedeoğlu ve Melda Yaman Öztürk der.), 2010. s. 277-303.
- Ünlütürk-Ulutaş, Çağla ve Sezgi Akbaş. “Ötekilerin Ötekisi: Denizli İşgücü Piyasasında Suriyeli Kadınlar” **Feminist Sosyal Politika Bakım Emek Göç** (Çağla Ünlütürk Ulutaş der.), İstanbul: NotaBene Yayınları, 2018. s. 281-308.
- Ünver, Can. “Azerbaycan Türkleri Örneğinde Avrasya Coğrafyasından Türkiye’ye Yönelik Yüksek Nitelikli İnsan Göçü” **Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler** (Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya der.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. 2015. s. 245-276.
- Van Mol, Christof ve Helga de Valk. “Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective” **Integration Processes and Policies in Europe** (Blanca Garces Mascarenas ve Rinus Pennix der.) Springer, 2016.

- Wallerstein, Immanuel. **Dünya Sistemleri Analizi Bir Giriş** (Ender Abadoğlu, Nuri Ersoy çev.). İstanbul: BGST Yayınları, 2014.
- Weiss-Fagen, Patrica ve Micah N. Bump. “Remittance Between Neighboring Countries in Latin America” **Beyond Small Change Making Migrant Remittance Count** (Donald F. Terry ve Stevon R. Wilson der.) Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 22. s. 219-244.
- Wickramasekera, Piyasiri. “Asian Labour Migration Issues and Challenges in Era of Globalization” International Migration Papers 57, International Labour Office, Geneva, 2002.
- Wilpert, Czarina. Migration and Informal Work in the New Berlin: New Forms of Work or New Sources of Labour”. **Journal Ethnic and Migration Studies**. Vol. 24, No.2, 1998. s. 269-294.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. 6458. R.G. 28615, 04.04.2013.
- Yacob, Hamdan. “Ürdün Deneyimi”, **Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyum: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı**, Grand Cevahir Otel, Şişli İstanbul, 11.05.2018.
- Yeğen, Mesut. “Yurttaşlık ve Türklük” **Toplum ve Bilim**, Yaz, 1993, 2002. s.200-217.
- Yükseker, Deniz. **Laleli-Moskova Mekiği Kayıtdışı Ticaret ve Cinsiyet İlişkileri**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003.