

TÜRKİYE'YE DÜZENSİZ EMEK GÖÇÜ VE GÖÇMENLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINDAKİ DURUMLARI

Gülay TOKSÖZ
Seyhan ERDOĞDU
Selmin KAŞKA

Ekim 2012



IOM International Organization for Migration



SWEDEN

Bu araştırma, İsveç Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Ajansı tarafından finanse edilen, İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Bürosu eşgüdümünde, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Türkiye ofisi tarafından yürütülen “Göç Yönetimi Genel Politika Çerçevesinin Düzenlenmesi ve Uygulanması Hususunda Türkiye’nin Çabalarının Desteklenmesi” projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Her hakkı mahfuzdur. Bu yayının hiç bir bölümü yayıncının önceden yazılı izni alınmaksızın kopyalanamaz, bir sistemde saklanamaz veya herhangi bir şekilde veya yolla elektronik, mekanik, fotokopi, kayıt veya başka şekilde aktarılamaz.

Sunuş

Altı ay gibi kısa bir sürede gerçekleştirilen bu araştırmada çok kişinin katkısı var. Başta araştırma asistanları Dr. Nazlı Şenses, Emel Coşkun ve Bilge Cengiz’e içtenlikle teşekkür ederiz. Katkıları araştırma asistanlığının çok ötesinde oldu. Verilerin toplanması, analiz edilmesi, sahada görüşmelerin yapılması aşamasında çok kişiden katkı aldık, onlara da teşekkür ederiz. İstanbul’daki saha araştırmasına Engin Çelik’in kurduğu bağlantılar ile başladık, kendisiyle kısa bir süre birlikte çalışmamıza rağmen bu katkısı çok önemli oldu. Mehmet Akif Kara hem İstanbul’daki görüşmelerin bir bölümünü gerçekleştirdi, hem de bir dizi çok yararlı bağlantı kurdu. Yine İstanbul saha araştırması sırasında tesadüfen tanıştığımız Katip Kasım İlköğretim Okulu öğretmeni Hüdayi Morsümbül bizi hem Kumkapı’daki göçmenlere ve diğer pek çok kişiye ulaştırdı, hem de araştırmamızın kısa süresi içinde Kumkapı’daki yerel yaşamı gözlemlememizi sağladı. Kendisi tanıştığımız andan itibaren bir anahtar kişi olmanın ötesinde araştırma ekibinin bir üyesi olarak çalıştı. Bizimle görüşmeyi kabul eden kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli düzeylerdeki temsilcileri, işçi ve işveren örgütlerinin temsilcileri, göçmen örgütleri ve göçmenlerle dayanışma içinde olan örgüt temsilcilerine ve görüşme yaptığımız işverenlere, esnafa da teşekkürlerimizi iletiriz. Kuşkusuz en büyük teşekkür bizlerle görüşmeyi kabul ederek çalışma yaşamı ve gündelik yaşama dair sorunlarını paylaşan düzenli ve düzensiz göçmen işçilere. Dileriz bu çalışma onların koşullarını düzeltmek için küçük de olsa bir katkı sağlar.

Gülay Toksöz
Selmin Kaşka
Seyhan Erdoğan

Ekim 2012

İçindekiler

Giriş	9
1. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerine Genel Bir Bakış.....	15
1.1. Tarihsel Perspektiften Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketleri ve Göç Politikaları...	17
1.1.1. Vize Politikaları.....	18
1.1.2. Göç Politikalarında Güncel Gelişmeler	19
1.2. Vize Uygulamalarının İşgücü Piyasalarına Etkileri.....	21
1.3. Göçmenlerin Türkiye'de Çalışmaları Hakkındaki Yasal Düzenlemeler.....	24
1.3.1. 4817 Sayılı Kanunun Kişiler Açısından Kapsamı.....	24
1.3.2. Çalışma İzin Türleri ve Süreleri.....	25
1.3.3. Çalışma İzni İçin Başvuru	29
1.3.4. İzin İsteminin Reddi ve İptali.....	30
1.3.5. Çalışma İzninin Geçerliliğini Kaybetmesi.....	30
1.3.6. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna Aykırı Davranışların İş Hukuku Açısından Denetimi ve Yaptırımları	31
1.3.7. YÇİHK Uygulama Yönetmeliğindeki Bazı Düzenlemeler.....	32
1.3.8. Türkiye'de Çalışan Yabancıların Sosyal Sigortalar Hukuku Açısından Hak ve Yükümlülükleri	34
1.3.9. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı ve Yabancıların Çalışma İzinleri Konusunda Getirdikleri.....	35
1.4. Kamu Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler ve Güncel Düzenlemeler:	
Ev ve Bakım Hizmetlerinde Çalışanlar İçin Af.....	38
1.5. Denetleme Süreci.....	42
1.6. İstatistikî Verilerin Değerlendirilmesi	45
1.6.1. Düzensiz Göç Verilerinin Değerlendirilmesi-EGM	47
1.6.2. Düzenli Göç Verilerinin Değerlendirilmesi-EGM.....	50
1.6.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Verileri.....	52
2. Düzensiz Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları	57
2.1. Göç Kenti Olarak Antalya ve Turizm Sektörü.....	59
2.1.1. Antalya'da Turizm Sektörü.....	59
2.1.2. Antalya'da Göçmenler.....	60
2.1.3. Turizm Sektöründe Göçmen İstihdamına Dair Çalışmalar.....	62
2.1.4. Antalya Saha Çalışmasının Bulguları	64

2.1.4.1. Sosyal Taraflarla Görüşmeler	64
2.1.4.2. Göçmen İşçilerle Görüşmeler	66
2.1.4.3. Denetimler.....	67
2.1.4.4. Fuhuş	69
2.1.5. Turizm Sektörü İçin Öneriler.....	70
2.2. Göç Kenti Olarak İstanbul ve Farklı Sektörler: İstanbul Göçmenlere Ne Vaat Ediyor?	72
2.2.1. İstanbul'da Farklı Sektörler ve İş Yapısının Temel Nitelikleri	72
2.2.2. İstanbul'da Göçmenler	76
2.2.2.1. İstanbul'da Düzenli Göçmenler.....	77
2.2.2.2. İstanbul'da Düzensiz Göçmenler ve Denetim Süreci	80
2.2.2.3. İltica Başvurusu Yapanlar ve Sığınmacılar.....	84
2.2.3. Türkiye'de Farklı Sektörlerde Göçmen İstihdamı	84
2.2.3.1. Bakım Hizmetleri	84
2.2.3.2. Tekstil ve Konfeksiyon.....	86
2.2.3.3. İnşaat Sektörü	86
2.2.4. İstanbul Saha Çalışmasının Bulguları	87
2.2.4.1. İstanbul'a Kimler Geliyor? Görüşme Yapılan Göçmenlerin Geldikleri Ülkeler ve Sosyo-Ekonomik Profilleri	88
2.2.4.2. Göçmenler İstanbul'da Ne Buluyorlar? Emek Piyasasında Göçmenler	90
2.2.4.3. Göçmenler İstanbul'da Nereelerde Yaşıyor, Nereelerde Çalışıyor? Mekânla İlişki	94
2.2.4.4. Göçmenlerin Gündelik Hayatı: Esnaflar, Ev Sahipleri, Muhtarlar.....	95
2.2.4.5. Düzensizliğin Getirdiği Sorunlar: Sağlık ve Çocukların Eğitimi	98
2.2.4.6. Göçmenleri Kimler İstihdam Ediyor? İşverenlerin Bakışı.....	99
2.2.4.7. Düzensiz Göçmenler Hemşehri Olabilir mi? Belediyelerin Göçmenlerle İlişkisi.....	103
2.2.4.8. Düzenlilik ve Düzensizlik Arasındaki Geçişkenlik: Göçmenlerin Hukuki Statüleri ve Düzenleşme Ümitleri.....	105
2.2.5. Düzensizlikle Baş etme Yolları: Enformel İlişkiler, Enformel Yollar	106

3. Sivil Toplum Örgütleri, Göçmen Dernekleri ve Sendikaların Bakışları, Küresel Kriz ve Göç.....	109
3.1. Sivil Toplum Örgütleri: Göçmen Dernekleri ve Göçmenlere Yönelik Çalışmaları Olan Dernekler, Vakıflar ve Diğer Örgütlenmeler	111
3.1.1. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Kuruluş Nedenleri ve Göçmenlere Yönelik Faaliyetleri	112

3.1.1.1. Göçmen Dernekleri.....	112
3.1.1.2. Göçmen Odaklı Çalışan Sivil Toplum Örgütleri	114
3.1.1.3. Yeni Toplumsal Hareketler	117
3.1.2. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Emek Piyasasındaki Göçmenlerle Kurdukları Bağlar: Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri	119
3.1.3. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Kamu Kurumlarıyla İlişkisi	121
3.1.4. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Göçmenlerin İş ve Sosyal Yaşamda Karşılaştıkları Sorunlara Yönelik Önerileri	122
3.1.5. Göçmen Derneklerine ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerine Dair Genel bir Değerlendirme	124
3.2. İşçi ve İşveren Örgütleri ve Emek Göçü.....	125
3.2.1. İşçi Sendikaları ve Emek Göçü	125
3.2.1.1. Türkiye’de İşçi Sendikalarının Göçmen İşçiler Karşısındaki Tavrı.....	127
3.2.2. İşveren Örgütleri ve Emek Göçü	134
3.3. Küresel Ekonomik Krizin Göç Hareketleri Üzerine Etkileri ve Türkiye’ye Olası Göç Akımları	136
3.3.1. Ekonomik Küresel Krizin Göç Hareketlerine Etkileri.....	136
3.3.2. Küresel Kriz ve Türkiye’ye Yönelik Göç Hareketleri.....	139
4. Politika Önerileri	143
4.1. Politika Önerilerine İlişkin Uluslararası Çerçeve.....	145
4.2. Düzenleştirme Uygulamaları	147
4.3. Türkiye İçin Öneriler	149
4.3.1. Makro Öneriler.....	149
4.3.2. Düzensiz Göçmenler İçin Öneriler.....	151
4.3.3. Araştırma Önerileri	152
Kaynaklar.....	155
Ekler.....	173
Ek 1. İstanbul’da Görüşme Yapılan Göçmenlerin Sosyo-Ekonomik Profilleri	175
Ek 2. İstanbul’da Görüşme Yapılan Göçmenlerin Hukuki Statüleri ve Yaptıkları İşler.....	178

Tablo Listesi

Tablo 1: Çalışma izin başvuruları ve verilen çalışma izinleri 2011-2012.....	41
Tablo 2: Türkiye’ye giriş çıkış yapan yabancıların yıllara göre sayısı.....	46
Tablo 3: Yıllar itibariyle yakalanan düzensiz göçmen sayıları.....	47
Tablo 4: Yıllar itibariyle sınır dışı edilenlerin suç türlerine göre dağılımı.....	47
Tablo 5: Sınır dışı edilenlerin suç türlerine ve ülkelere göre dağılımı – 2011.....	48
Tablo 6: Seçilmiş yıllar itibariyle sığınma/iltica başvurusunda bulunanların sayıları	49
Tablo 7: Türkiye’de ikamet izni verilen yabancıların yıllara göre dağılımı.....	50
Tablo 8: Türkiye’de ikamet izni verilen yabancılar.....	51
Tablo 9: Çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinin ülkelere göre dağılımı	51
Tablo 10: Çalışma amaçlı ikamet izni verilenlerin ekonomik faaliyet alanlarına göre dağılımı.....	52
Tablo 11: Yabancılar verilen çalışma izinlerinin türlerine göre dağılımı.....	53
Tablo 12: Seçilmiş yıllar itibariyle sığınma/iltica başvurusunda bulunanların sayıları	53
Tablo 13: Çalışma izni verilenlerin cinsiyete göre dağılımı.....	54
Tablo 14: Çalışma izni verilenlerin yaş gruplarına göre dağılımı-2011	54
Tablo 15: Çalışma izni sahiplerinin eğitim durumuna göre dağılımları-2011	55
Tablo 16: Antalya ilinde yıllara ve ikamet amacına göre yabancı sayıları	61
Tablo 17: Antalya’da ikamet izni verilen yabancıların ülkelerinin yıllara göre dağılımı.....	62
Tablo 18: İstanbul’da eğitim durumuna ve işgücü durumuna göre kurumsal olmayan nüfus (15+ nüfus) (2011) bin kişi	73
Tablo 19: İstanbul’da iktisadi faaliyet kollarına ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılığa göre istihdam edilenler (2011)	74
Tablo 20: İstanbul’da işteki duruma ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılığa göre istihdam edilenler (2011).....	75
Tablo 21: İstanbul’da 5510 sayılı kanunun 4-1/a maddesi kapsamındaki işyerlerinin ve sigortalıların faaliyet gruplarına göre dağılımı (2010).....	75
Tablo 22: Yabancı giriş-çıkışlarında İstanbul’un oranı (2000-2011).....	77
Tablo 23: İstanbul’da ikamet izni verilen yabancıların sayısı ve cinsiyete göre dağılımı (2008-2011)	77
Tablo 24: İstanbul’da çalışma amacıyla ikamet izni verilen yabancıların sayısı ve cinsiyete göre dağılımı (2008-2011)	78
Tablo 25: İstanbul’da çalışma amaçlı ikamet izni verilenlerin ekonomik faaliyet alanlarına göre dağılımı.....	79
Tablo 26: Sebeplerine göre İstanbul’dan res’en çıkışı yapılan yabancılar (2001-2011).....	81
Tablo 27: İstanbul Çalışma ve İŞKUR Bölge Müdürlüğü tarafından 4817 sayılı kanun uyarınca verilen idari para cezaları (2010 ve 2011).....	82
Tablo 28: İstanbul’da toplam iltica-sığınmacı sayıları (2011).....	84
Tablo 29: İstanbul görüşmeler tablosu.....	87
Tablo 30: Türkiye’ye giriş çıkış yapan Afrikalıların yıllara göre sayısı.....	89

GT

Giriş

İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemde uluslararası ekonomik ilişkiler arttıkça ülkeler birbirine bağımlı hale gelmiş, devletlerin askeri/güvenlik fonksiyonları yerine ticari fonksiyonlarının öne çıktığı ‘ticaret devleti’ne geçilmiştir. Göç ve ticaret aynı madalyonun iki yüzü olduğu için ticaret devletinin yükselişi aynı zamanda göç devletinin oluşumuna yol açmakta, güç ve çıkar ilişkileri ticaret ve finans kadar göç (insan hareketliliği) yoluyla belirlenmektedir. Ticari ve finansal akımlar uluslararası finans ve ticaret örgütleri tarafından düzenlenirken, bireylerin sınırları aşan hareketleri sivil haklar ve insan hakları temelinde niteliksel olarak farklı bir düzenleyici rejime ihtiyaç duymaktadır. (Hollifield 2004:888, 892) Ancak uluslar arası göçün sınır ötesi doğası ve devletlerin göç politikalarının birbirine bağımlılığına rağmen devletlerin uluslararası göçe verdikleri yanıtları düzenleyen çok taraflı resmi bir kurumsal çerçeve mevcut değildir. Uluslararası göç, emek göçü, yurtdışı işçi gelirleri, uluslararası düzensiz göç, transit göç, yaşam biçimi göçü, çevresel göç, insan ticareti ve kaçakçılığı, zorunlu göç, zorunlu insani göç, sığınmacı ve mültecilerin korunması gibi farklı konuları içermektedir. Bu göç konularının her biri, olgusal olarak, yerel/ulusal/bölgesel ve küresel düzeylerin artikülasyonu ile biçimlenir. Ayrıca konular, birbirleri ile de bağlantılıdır. Bu bütünselliğe karşın, konuların her biri için farklı uluslararası kurumsal işbirliği söz konusu olabilmektedir. Ayrıca göçe ilişkin bu uluslararası kurumsal işbirlikleri diğer sınır ötesi alanlara kıyasla çok sınırlıdır (Betts 2011). Günümüz dünyasında, “Birleşmiş Milletler Göç Örgütü” nün ve uluslararası bir göç rejiminin yokluğu nedeniyle, devletler göç politikalarını belirlemede önemli bir özerkliğe sahip görünse de, ulusal düzeyde geliştirilen göç politikalarının uygulanması açısından aynı özerkliğe sahip olduklarını söylemek güçtür. Bu nedenle devletler, giderek daha karmaşık hale gelen ikili, bölgesel ve bölgeler arası işbirlikleri ve örgütlenmelerle ve seçici bir yaklaşımla göç politikalarını uygulanabilir hale getirmeye çalışmaktadırlar. Öte yandan ticaret, sağlık, insan hakları gibi çeşitli konuları düzenleyen çok taraflı kuruluşların ve küresel yönetim süreçlerinin varlığı da devletlerin göç politikalarını yakından etkilemektedir. Bütün bunlar, göç yönetiminin kendisini de parçalı, karmaşık, farklı küresel yönetim süreçlerinin etkisinde içsel gerilimleri yüksek bir süreç haline getirmektedir.

Göç hareketlerinin özünde olan emek göçüdür; küresel ekonomik eşitsizliklerin varlığı nedeniyle işgücü arz ve talebi sadece ulusal sınırlar içinde değil, aynı zamanda ulusal sınırların ötesinde belirlenmektedir. Küreselleşme çağında göç coğrafi olarak yaygınlaşmakta ve dünyadaki ülkelerin büyük kısmı hedef ülke, kaynak ülke, transit ülke olarak veya aynı anda hepsi birden olarak göç sürecinde yerini almaktadır. Hem vasıflı hem vasıfsız işgücüne ihtiyaç olmakla birlikte hükümetlerce yüksek vasıflı işgücünün düzenli göçü teşvik edilirken, düşük vasıflı işgücünün göçünün engellenmeye çalışılması düzensiz göçün artışında etkili olmaktadır. Düzensiz göç sadece gelişmiş ülkelere yönelik değildir, asıl olarak gelişmekte olan bölgelerde yaygındır. Dünya çapında 20-30 milyon düzensiz göçmen olduğu hesaplanmaktadır. Bu artışta hedef ülkelerin göç politikalarını katılaştırması, kaynak ülkelerde artan göç baskısı, göçün kontrolündeki güçlükler ve göçmen kaçakçılığı yapan suç örgütlerinin faaliyetlerindeki artışlar etkilidir (de Haas 2008, Bommers, Sciortino, 2011; Castles vd. 2012; OECD, 2012).

Düzenli ve düzensiz göç arasındaki sınırlar her zaman açık değildir. Göç sürecinde düzensizlikler her aşamada ortaya çıkabilir; yola çıkış öncesinde, transit geçilen ülkede, hedef ülkede ve geriye dönüş sürecinde. ILO'ya göre düzensiz statüdeki bir göçmen işçi a)bulunduğu ülkede giriş, kalış ve istihdam için yasanın gerektirdiği geçerli yetkiye sahip olmayan kişi veya b) giriş, kalış ve istihdamının tabi olduğu koşullara uyamayan /riayet edemeyen kişidir. (2005:96) Düzensiz göç, sınırların yetkisiz bir şekilde aşılmasından insan kaçakçılığı veya ticaretine kadar geniş bir alanı kapsayabilir. Düzensiz göçün yol açtığı sorunların başında, göçmen işçinin temel insan ve emek haklarının ihlali karşısında korunmasızlığı gelmektedir. Göçmen işçiler sosyal korumadan yoksun, standart altı ücretler ve sınırdışı edilme tehdidi veya olgusu nedeniyle ödenmeyen ücretler gibi sorunlarla yüz yüzedir. Örgütlenme ve hak arama imkanları yoktur.

ILO düzensiz göçün hem gönderen hem alan ülkeler açısından bir yönetim sorunu olduğuna dikkat çekmektedir. Kimi ülkelerde ekonominin yükselme dönemlerinde arka kapıların düzensiz göçe açılması işgücü piyasasına esneklik sunan bir akıllı strateji gibi görünse de bunun sosyal sonuçları çok ağırdır. Düzensiz göçün büyümesi, yasadışı faaliyetleri daha karlı kılar, vasıfsız yerel işgücünü yerinden eder, toplu pazarlığı zayıflatarak çalışma koşullarını kötüleştirir, toplumda gerilim yaratır ve ekonominin enformel sektörlerinin büyümesine yol açar. Gönderen ülke açısından da vatandaşlarının sömürüye ve istismara uğraması gibi sorunlar yaratır. Bu nedenle kaynak ve hedef ülke devletleri düzensiz göçü önleyip düzenli göçe imkan tanıyan düzenlemeler yapmalıdır (2005:98)

Türkiye'nin düzensiz göç olgusuyla karşılaşmasının iki boyutu vardır. İlki, 1970'lerin ortalarına kadar Batı Avrupa ülkelerine düzenli işçi gönderen Türkiye'nin vatandaşlarının, Batılı ülkelerin göçü durdurmaları ve katı vize uygulamalarıyla sınırları kapamaları sonucu sınırları düzensiz yollardan aşma çabalarıdır. Bu çabalar 1980'ler ve 90'lar boyunca devam etmiş ancak 2000'lerde giderek azalmıştır. İkincisi ise Türkiye'nin 1990'lardan bu yana başta çevresindeki eski sosyalist ülkeler olmak üzere çeşitli Asya ve Afrika ülkelerinden düzensiz göç almasıdır. Türkiye'nin sınırları esnek vize uygulamalarından ötürü Batı Avrupa ülkelerinin sınırları gibi kapanmamıştır. Bu araştırma, özellikle çalışma amacıyla Türkiye'ye gelen ve sayıları giderek artan düzensiz göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumları üzerine odaklanacaktır.

Bu doğrultuda önce Türkiye'ye yönelen göç hareketleri ve göç politikalarındaki gelişmeler ele alınmıştır. Sonra göçmenlerin Türkiye'de çalışmalarını düzenleyen yasal mevzuat değerlendirilmiş ve düzenli ile düzensiz göçmenlere dair istatistiki veriler analiz edilmiştir. Araştırmanın saha çalışması, Ankara ile göç kentleri olan Antalya ve İstanbul illerinde yapılmış ve bulgular söz konusu illerin sosyo-ekonomik özellikleri göz önünde tutularak değerlendirilmiştir. Ankara'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İŞKUR gibi kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri, işçi ve işveren sendikalarının temsilcileri ve bazı göçmen derneklerinin temsilcileri ile görüşülmüştür. Toplam görüşme sayısı 11'dir. Antalya ilinde turizm sektöründe göçmen istihdamına odaklanılmış, bu kapsamda ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, işveren örgütlerinin ve işçi sendikalarının temsilcileri,

göçmen dernekleri ve göçmenler ile görüşülmüş ve 22 görüşme gerçekleştirilmiştir. İstanbul ilinde ise araştırma ağırlıklı olarak Kumkapı bölgesinde yaşayan ve çok farklı işlerde çalışan göçmenler üzerinden yürütülmüştür. Aralarında 47 göçmenin olduğu, toplam 107 kişiyle görüşme yapılmış, konuyla ilgili olabilecek tüm sosyal tarafların görüşlerine başvurulmuştur. Türkiye'nin göç politikalarını biçimlendirme ve göç yönetimini kurumsallaştırma çabalarının, küresel kriz ortamının emek göçü açısından dikkate değer belirsizlikler yarattığı bir dönemde gerçekleştiği göz önüne alınarak kriz ve göç ilişkisi üzerinde durulmuştur. Son bölümde başarılı bir göç yönetimi açısından düzensiz göç sürecinin göçmenlerin insan hakları temelinde düzenli hale getirilmesi için öneriler geliştirilmiştir.

Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerine Genel Bakış

Günümüzde Türkiye'ye yönelen göç akımlarını anlayabilmek ve işgücü piyasasına etkilerini değerlendirebilmek için Cumhuriyetin kuruluşundan sonraki dönemde yaşanan göç hareketlerine kısaca bir göz atmakta yarar vardır.

1.1. Tarihsel Perspektiften Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketleri ve Göç Politikaları

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana göç almaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye'ye mübadele kapsamında Yunanistan'dan gelen Türklerin haricinde Bulgaristan'dan Türkler ve Osmanlı yönetimi altında yaşamış çok farklı etnik köken ve kültüre sahip topluluklar da (ör. Boşnaklar, Pomaklar, Çerkezler ve Tatarlar) "muhacir" olarak göç etmişlerdir. Türk kültürüne ve/veya diline yakınlığı ile bilinen bu grupların Türkiye'ye göçlerini devlet teşvik etmiştir. Devletin buradaki amacı yeni kurulan Türk devletinin 'homojen' yapısının geliştirilmesi ve ulus devletinin inşa edilmesidir (Kirişçi 2007a, Erder 2007:6, İçduygu 2010:33). 1923 ve 1997 yılları arasında yaklaşık olarak 800 bin kişi Bulgaristan'dan, 400 bin kişi ise Yunanistan'dan Türkiye'ye gelmiştir. Kafkaslar'dan da Müslümanlar ve Tatarlar Türkiye'ye göç etmiştir. Bu yıllar arasında, toplamda 1.6 milyondan fazla göçmenin Türkiye'ye yerleştiği hesaplanmaktadır (İçduygu, Biehl, 2009: 93, Özgür 2012:204-205).

Türkiye'nin göçle ilgili var olan esas kuralları ve uygulamaları İskan Kanunu'nda (1934) ortaya konmuştur. Bu kanunun siyasi otoriteye verdiği geniş yetkiler ve esneklik Türk soylu ve Türk kültürüne sahip olmayı çok geniş tanımlamayı, dış siyasal konjonktüre göre kimi Müslüman grupları da "muhacir" olarak Türkiye'ye kabulü mümkün kılmıştır. Kanun, Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara, diğer etnik ve kültürel gruplara nazaran daha imtiyazlı hükümler içermektedir. Örnek olarak, Türk soylu muhacirlerin vatandaşlığa geçişleri görece olarak kolaylaştırılırken, diğer etnik grupların sürekli ikametini dahi düzenleyen kurallar daha sınırlandırıcı ve sıkıdır. Daha da önemlisi, yasal mevzuatta "göçmen" olarak değerlendirilen tek grup Türk kültürüne sahip olan Türk soylular olurken, Türkiye'ye göç eden diğer tüm etnik gruplar "yabancı" kategorisinde bırakılmaktadır (Erder 2007: 7-8, İçduygu, 2007: 206). 1934 tarihli Kanunun 17.maddesinde iskan edilecek aileye çiftçilik yapacak ise toprak, çift hayvanı, alet edevat verilmesi, sanatkarlara ve tüccarlara sermaye verilmesi öngörülmektedir. Bu durum ekonomik kaynakların yeni gelenlere sunumunun devlete ait bir sorumluluk olarak görüldüğünü göstermektedir. 2006'da kabul edilen ve 1934'deki Kanunun yerini alan 5543 sayılı İkamet Kanunu da ikamet amaçlı göçü sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlara kısıtlı tutmakta ve 9. maddesi ile iskan edilecekler verilecek maddi yardımları düzenlemektedir. İçduygu'ya göre yeni kanunun da göçmenlik için sadece Türk soyundan olmayı ve Türk kültürüne bağlılığı şart koşması, homojen ulus-devleti koruma refleksiyle ortaya çıkan tutucu yaklaşımların ifadesidir ve yeni göç hareketlerinin yönetişimini güçleştirmektedir (2010:32-33).

Türkiye 1980'lerin sonu, 1990'ların başlarından itibaren özellikle çevresindeki sosyalist ülkelerde yaşanan altüst oluşlar sonucu Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile eski Sovyetler Birliğine bağlı ülkelere gelen ve "yabancı" olarak nitelenen yeni göçmen gruplarının

hedef ülkesi konumuna girmeye başlamıştır. Bu göçmenler “yabancıdır” çünkü daha önceki yıllarda gelmiş olan göçmenler gibi Türkiye halkı ile her hangi bir tarih, kültür ve/ya kimlik bağı taşımamaktadır (Kirişçi 2007: 93). Türkiye’ye gelen yeni göçmenler sözü edilen komşu ülkelerin vatandaşları haricinde AB vatandaşları ile diğer ülkelerden gelen transit ve düzensiz göçmenlerden oluşmaktadır. Sonuç olarak Türkiye geleneksel göç alan ve Batı Avrupa ülkelerine göç veren ülke konumuna ek olarak, 1990’lardan itibaren göç alan ülke ve transit göç ülkesi konumuna girmiştir.

Türkiye’nin 1990’larda hazırlıksız yakalandığı göç sürecini takiben göç politikaları 1999’da Türkiye’nin AB’ye aday ülke statüsünün kabulünden itibaren çeşitlenmeye başlamıştır (Erder ve Kaşka, 2003, Erder 2007, Erder 2010). Ancak bu dönüşümde AB’ye üyelik süreci ve müktesebata uyum sağlama çalışmaları belirleyici olsa da, Kirişçi’ye göre asıl etkili olan devlette yaşanan ve başlangıcı 1980’lere kadar uzatılabilecek olan dönüşüm sürecidir. Bu süreçte Türkiye’nin dış politikaları giderek artan ölçüde ticari mülahazalarla belirlenmeye başlamış ve komşu ülkelerle ticaret ve yatırım ilişkilerinin büyük gelişmeler kaydetmesi sonucu Türkiye devleti bulunduğu bölgede ekonomik güç kazanma amaçlı bir ‘ticaret devleti’ne dönüşmüştür. (Kirişçi 2009, 2011). Küresel düzeyde II. Dünya Savaşı ertesinde gözlenen ticaret devletine dönüşüm süreci, Türkiye açısından 1980 sonrasındaki ihracata dayalı büyüme politikalarıyla birlikte yaşanmaya başlamıştır.

1.1.1. Vize Politikaları

Serbest ticaret ilişkileri serbest vize rejimine ihtiyaç yarattığı için Türkiye Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra gerek Karadeniz Havzası ülkeleri, gerek Orta Asya ülkeleri, gerekse Ortadoğu ülkeleri ile esnek ve pragmatik bir vize sistemine geçmiştir. Yabancıların Türkiye’ye girişini geldikleri ülkelere göre üç kategoride sınıflamak mümkündür. a) Türkiye’ye 1-3 ay arası süreyle vizesiz olarak girebilen ülke vatandaşları, b) Türkiye’ye gelmeden önce Türkiye’nin dış temsilciliklerinden vize almak durumunda olan ülke vatandaşları, c) Sınırdaki ülkeden ülkeye değişen bir ücretle bandrol olarak girebilen ülke vatandaşları.

Bandrol uygulaması 1992’de Karadeniz Ekonomik İşbirliğinin yürürlüğe konmasıyla bu ülkelerden gelenlerin dolaşımını kolaylaştırmak için geliştirilmiştir. Bunun sonucunda 1990’lar boyunca ‘bavul ticareti’ olarak adlandırılan ithalat ve ihracat faaliyetleri artmış, bundan hem Türkiye ekonomisi hem de Rusya, Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan, Romanya, Moldova ve Orta Asya Cumhuriyetlerinin ekonomileri yarar sağlamış, insanların gündelik yaşamlarını sürdürmelerine katkı sağlanmıştır. Orta Asya ülkelerini ve Türkiye Cumhuriyetleri kapsayan Ekonomi İşbirliği Örgütü 1995’de kurulmuş, bu ülkelerin vatandaşları da bandrol uygulamasından yararlanmaya başlamıştır. Bu uygulama veya vizesiz seyahat Ortadoğu ülkeleri için de söz konusu olmuştur (Kirişçi 2007b:36-39). 2010’da Suriye, Lübnan, Ürdün ve Türkiye’nin katılımıyla söz konusu ülkeler arasında 5 yıl içinde serbest ticaret alanı kurulmasını öngören Yakın Komşuların Ekonomi ve Ticari Birliği Konseyi kurulmuştur. Türkiye 2007’den itibaren önce Fas, Tunus, sonra Ürdün, Suriye, Lübnan için vizeleri kaldırmıştır (Kirişçi 2011: 45).

Türkiye’nin komşu ülkeleriyle ekonomik-ticari ilişkilerinin ve kültürel etkileşiminin artmasında esnek vize rejiminin önemine atıfta bulunan araştırmacılar bu vize rejimini savunmaktadır. Ancak söz konusu vize rejimi kapsamındaki sınır düzenlemeleri ile AB müktesebatına uyum süreci birbiriyle çatışan boyutlar içermektedir. AB-Türkiye üyelik müzakereleri sürecinde Türkiye’nin liberal vize rejimi AB tarafından eleştirilen noktaların başında gelmektedir. Türkiye hükümeti Schengen vize rejiminin üstlenilmesine yönelik olarak, İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı’nı 25 Mart 2005’de kabul etmiştir. Planda 2012’ye kadar yeni bir Sığınma Kanunu ve Yabancılar Kanunu’nun çıkarılması öngörülmektedir. Katılım Ortaklığı da Türkiye’nin vize politikasını Schengen vize rejimi standartlarıyla uyumlu hale getirmeyi ve AB’nin vize kapsamına aldığı ülkelerin tümüne vize uygulamayı gerektirmektedir. AB, Türkiye’den özellikle sınır kapılarındaki bandrol vize uygulamasından vazgeçmesini istemektedir. Kirişçi’ye göre bandrol politikasını da içeren esnek bir vize sisteminin ülkeler arası ekonomik-ticari ilişkileri, yatırımları da artırarak Türkiye ekonomisine katkı yaptığı ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda Schengen vize rejiminin üstlenilmesi, Türkiye’ye girişi zorlaştırarak “kaçak göç” sorununu kötüleştirebilecektir. Dolayısıyla bandrol uygulamasının kalkması ve Türkiye’nin kısıtlayıcı Schengen vize rejimini kabul etmesi Türkiye’nin ekonomik çıkarlarıyla uyumlu değildir (2007b).

1.1.2. Göç Politikalarında Güncel Gelişmeler

Türkiye, AB’nin önde gelen ülke hükümetlerinin Türkiye’nin üyeliğine karşı olumsuz tutumları nedeniyle üyelik müzakerelerinin giderek yavaşlaması sürecinde göç alanında AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin çalışmalarını düşük bir tempoda yürütmüştür. Ulusal Eylem Planında öngörülen yasal ve kurumsal değişiklikler doğrultusundaki çalışmalar sonucu hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı hükümet tarafından Mayıs 2012’de TBMM’ne sevk edilmiş olup yasalasmak üzere beklemektedir.¹ Tasarı ile Türkiye’ye gelmek isteyen yabancıların buldukları ülkedeki TC Konsolosluklarından vize alması esas olmakta, sınır kapılarında vize alımı istisnai durumlarda sınırlandırılmaktadır. Tasarının 11.Maddesi vize ve vize muafiyetinin Türkiye’de sağladığı kalış hakkını, sınırlardan giriş-çıkış yapmak suretiyle amacı dışında kullanılmaması için 180 gün içinde 90 gün olarak sınırlandırmaktadır.² Bu madde Schengen vize rejimiyle uyumludur. Vizeden muaf tutulan ülkeler ise Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmeye devam edecektir. Halen Türkiye’nin vize uygulamadığı çok sayıda ülkenin AB’nin vize listesinde olduğu göz önüne alındığında, bunun çelişkili bir durum yaratmaya devam edeceği görülebilir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun (YUKK) tasarısının yasalasmayla sınırdaki bandrol vize uygulaması büyük ölçüde ortadan kalkacağı için hükümetin bu alanda

1 Rapor hazırlandığı sırada henüz çıkmamış olan tasarı 04.04.2013 tarihinde TBMM’nde kabul edilmiş ve 11.04.2013 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanunun bir çok hükmü bir yıl sonra yürürlüğe girecektir.

2 Kanun henüz çıkmamış olsa da, bu doğrultuda 10.10.2011 tarih ve 2306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.02.2012 tarihinde yürürlüğe girmek üzere bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre; vize muafiyet süresi veya vizede belirtilen kalış süresi yeterli ise yabancıların Türkiye’den çıktığı günden önceki 180 gün zarfında 90 gün olarak belirlenmiştir.

sahip olduğu yetkileri vizeden muaf tuttuğu ülkeleri kendisinin belirlemesi yoluyla korumaya devam edeceği düşünülebilir. Konuyla ilgili bir kamu yetkilisine göre çıkacak olan YUKK, AB istediği için değil Türkiye'nin bütüncül bir göç politikasına sahip olması gerektiği için yapılmıştır. Vize konusu da daha fazla esneklik sağlamak için Yönetmeliğe bırakılmıştır. Yetkiliye göre halen Türkiye'nin bütüncül göç politikaları yoktur. YUKK tasarısı kanunlaştığı vakit kurulacak Göç Politikaları Kurulu ile ilgili Bakanlıkların üst düzey yöneticileri bir araya gelerek göç ve vize politikalarını belirleyecektir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yurtdışı göç ataşeleri ve müşavirleri özellikle düzensiz göç akımına kaynak olan ülkelerde (Afganistan, Bangladeş, Burma, Somali Nijerya, Kenya vb.) görevlendirilecek, buldukları ülkelerle Türkiye arasında iletişim ve göçle ilgili işbirliğini artırmak için çalışacaktır.

Türkiye'ye yönelik göç hareketleri içinde en büyük yere eski sosyalist ülkelerden gelenler sahip olsa da, bunların yanı sıra çeşitli Asya, Afrika ve Ortadoğu ülkelerinden AB ülkelerine gitmek amacıyla Türkiye'yi geçiş yolu olarak kullanan transit göçmenler ile sığınma başvurusunda bulunmak üzere gelenler vardır. Bunlar genel olarak gelmeden önce vize almak zorunda oldukları için Türkiye'ye belgesiz olarak giriş yapmakta, göçmen kaçakçılarından yardım almaktadır. Her iki grup da Türkiye'de buldukları süre içinde yaşamlarını sürdürebilmek için işgücü piyasasına katılmakta, enformel istihdamda yer almaktadır. AB göç yönetimi açısından öncelik taşıyan husus, bu kesimlerin AB'ye girişini önlemek için Türkiye'nin sınırlarda denetimini artırması ve Türkiye üzerinden AB'ye girmeyi başaranların yakalanmaları durumunda Türkiye'ye iadesidir. Türkiye'nin AB'nin göç müktesebatına uyumu doğrultusunda bu kapsamda bir gelişme, Geri Kabul Anlaşmasıyla ilişkilidir. Geri Kabul Anlaşması Birlik ülkelerine Türkiye üzerinden yasadışı yollardan giren üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye iadesini kabul etmektedir. Türkiye söz konusu kişilerin köken ülkelere gönderilmesinden sorumlu olacaktır. Türkiye, AB Konseyinin AB Komisyonunu Türkiye ile AB arasındaki vize muafiyeti konusunda görüşmek üzere yetkilendirmesi karşılığında AB ile Geri Kabul Anlaşması'nı 21 Haziran 2012'de paraf etmiştir. Buna göre bir eylem planı çerçevesindeki görüşmelere bağlı olarak vize muafiyeti ve geri kabul anlaşması kademeli bir şekilde eş zamanlı uygulanacaktır.

Vize muafiyetinin Türkiye'nin hakkı olduğunu, bu doğrultuda Avrupa Adalet Divanı'nın birçok kararı bulunduğunu belirten bilim çevrelerinden gelen çeşitli eleştiriler söz konusudur.³ Geri Kabul Anlaşması hususunda ise farklı Bakanlıkların yetkilileri arasında farklı görüşler vardır. Bir kamu yetkilisine göre; yasadışı göçü yönetmekte büyük zorluk çeken Türkiye'nin AB ile parafladığı geri kabul anlaşması büyük sorun yaratacak, Türkiye'den geldiği ispatlanan herkes Türkiye'ye geri gönderilecektir. Oysa, Türkiye'de temsilciliği olmayan ülkelerden gelenler için seyahat belgesi alınmadığından ötürü bunlar zaten geri gönderilememekte, çeşitli illerdeki barındırma merkezleri bu yüzden kapasitesinin üzerinde dolu bulunmaktadır. AB'nin sunacağı kişi başına senelik 70 avroluk mali destek hiçbir şeye yetmeyecektir. Türkiye çevresindeki insan hakkı ihlali

3 "Vizede Geri Kabul Anlaşmasına İtiraz", Aktif Haber, 22.6.2012, <http://www.aktifhaber.com/vizede-geri-kabul-anlasmasina-istiraz-621834h.htm>

yaşanan ülkelerden, Afganistan'dan, Suriye'den, Filistin'den sürekli göçmen alacak ve çok yüksek sayılara ulaşabilecek bu kişiler seyyar satıcılık gibi işlerin yanı sıra uyuşturucu satışı gibi suçlara bulaşabilecektir. Bir diğer yetkiliye göre ise Türkiye sınırlarını kaçak göçe karşı yeterli korumamaktadır. Bu Kabul Anlaşması ile bu konuda daha dikkatli davranacak ve yasadışı göçe yeterli bütçe ayırarak göçmenlerin ülkelerine iadeleri için gereken adımları atacaktır. İlkinde mevcut durum veri alınarak Geri Kabul Anlaşmasının bu durumu daha da ağırlaştıracağı endişesi dile gelmekte, ikincisinde ise mevcut durumdan kurtulmak için söz konusu anlaşmanın itici bir güç olacağı varsayılmaktadır.

1.2. Vize Uygulamalarının İşgücü Piyasasına Etkileri

Kuşkusuz esnek bir vize sisteminin Türkiye'deki işgücü piyasası üzerinde ciddi etkileri vardır. Ancak hangi ülkelerin vizeden muaf olacağı veya sınırda vize alabileceği konusundaki kararlar bir kamu yetkilisine göre uzun boylu bir değerlendirme yapılmadan, üst düzey yöneticilerin ziyaretleri sırasında oldukça keyfi biçimde alınmaktadır. Gürcistan'ın durumu bu açıdan çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Bir diğer yetkiliye göre siyasi iradenin bölgedeki dengelerle ilgili kararına bağlı olarak Gürcistan vatandaşları Türkiye'ye kimlikle girip çıkabilmektedir.⁴ Bunun sonucunda 2000'de giriş yapan Gürcü sayısı 180.480 kişi iken 2011'de 1.149.362'ye çıkmıştır.⁵ Gürcüler yaygın biçimde Karadeniz bölgesindeki küçük tarım işletmelerinde, çay ve fındık hasadında çalışmaktadır. Gürcülerin pamuk toplama işinde çalışmak üzere Türkiye'nin farklı bölgelerine gittikleri bilgisi mevcuttur.

Enformel ekonominin güçlü ve enformel istihdamın yaygın olduğu Türkiye'de göçmenler sınırlardan kolayca geçerek işgücü piyasalarına dahil olmaktadır. İnsanların işgüçlerini arz etmek üzere geçici olarak göç etme nedenleri arasında ülkelerindeki yüksek işsizlik ve gelir düşüklüğü, kişisel borçlar, ailelerin ekonomik ihtiyaçları ve daha iyi bir hayat arayışı etkilidir. Çalışmak ve para biriktirmek amacıyla Türkiye'ye gelmeyi seçmelerinin gerisinde birkaç faktör bulunmaktadır. Bunlar başta esnek vize sistemi olmak üzere coğrafi yakınlık, kolay ulaşım, Türkiye'de çalışan arkadaş, akraba ve aile bireylerinin yani sosyal ağların varlığı ve enformel ekonomide iş bulma olasılığıdır (İçduygu 2004:48-49). Geçici bir süre çalışarak para kazanıp ülkesine dönmek, ihtiyaç durumunda yeniden çalışmak üzere gelmek bu göçmenlerin ortak özelliği olup, bu durum döngüsel veya mekik göç olarak tanımlanmaktadır (İçduygu 2008:4, Erder2007:43, Erder 2010).

4 Rusya, Bağımsız Devletler Topluluğundaki (BDT) ülkelerden göçmenlerin Rusya'ya çalışma amaçlı gelişlerine öncelik vermektedir. BDT üyesi olmayan Gürcistan'ın NATO üyesi olmak istemesi ve Türkiye'nin bunu desteklemesiyle birlikte Rusya Federasyonu Gürcistan vatandaşlarının iş bulmak üzere Rusya'ya girişlerini kısıtlayınca, Türkiye'nin Gürcülerin girişlerini kolaylaştırdığı söylenmektedir. Vize politikalarının siyasi ilişkiler doğrultusunda belirlendiğine dair görüş, bir göçmen dayanışma derneğinin temsilcisi tarafından da dile getirilmiştir. Rusya ile siyasi ilişkilerden dolayı Çeçenlere yönelik vize politikasında kolaylaştırma beklemediklerini belirtmiştir.

5 Gürcüler için 90 günlük vize muafiyeti bulunduğu göz önüne alındığında, 01.02.2012 tarihli düzenleme yürürlüğe girmeden önceki dönemde Gürcülerin yılda üç veya dört kez giriş çıkış yaparak Türkiye'de sürekli yasal ikamet etme imkanının olduğu varsayılabilir. Bu durumda söz konusu sayı üçe-dörde bölündüğünde ortaya çıkan rakam 287.000-383.000 arasındadır.

Döngüsel/mekik göç olgusu çoğu zaman göçmenlerin yasal statü içinde Türkiye’de kalma çabalarını da içermektedir. Özellikle 90 gün süre ile vize muafiyetinin olduğu ülkelerden gelenler düzenli giriş çıkış yaparak Türkiye’de yasal ikamet etmeye çaba göstermektedir. Vize veya vize muafiyet süresinin kısılması ve gelinen ülkenin coğrafi uzaklığı ölçüsünde giriş çıkışlar zorlaşmakta ve kayıtsız ikamet artmaktadır. Bu durum göçmenlerin korunmasızlığını artırmaktadır.

Kirişçi’ye (2008) göre hükümetlerin vize politikası Türkiye’nin siyasi, kültürel ve ekonomik tercihleri doğrultusunda ülkeler arası ikili ilişkiler temelinde belirlenmekte ancak göçmenler için bir göç ve istihdam politikası bulunmamaktadır. Kamu görevlileri düzensiz göçle esas olarak güvenlik ve kamusal düzen temelinde ilgilenmekte, göçle bağlantılı sorunların günübürlük çözülmesi için çaba gösterilmektedir. Liberal vize politikasının sağladığı ekonomik yararlar karşısında döngüsel göç tolere edilebilir bir maliyet olarak görülmektedir. Döngüsel göç yoluyla yabancıların Türkiye’de enformel ekonomi ve istihdama dahil olmaları karşısında kamu yetkilileri göçmenlerin milliyetlerine ve çalıştıkları sektöre göre farklı yaklaşım göstermektedir. Özellikle Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı göçmenlere daha müsamahalı yaklaşılmaktadır. Aynı müsamaha ev ve bakım hizmetlerinde çalışanlar için de söz konusudur. Döngüsel göç mikro düzeyde yönetilmektedir ve önümüzdeki dönemde de benzer şekilde mikro düzeyde yönetilmeye devam edileceği söylenebilir.

Burada altı çizilmesi gereken nokta şudur: Türkiye’de yaygın bir kayıtdışı ekonomi ve istihdam zaten mevcuttur. Enformellik toplumsal kültürün önemli bir bileşeni olup yerli işgücünün kayıtdışı çalışması, üstesinden gelinememiş ciddi bir sorundur. Eski sosyalist ülkelerden gelen göçmenler zaten var olan enformel ekonomi ve istihdama entegre olmuştur. Sundukları işgücü arzı işgücüne talep olduğu için işlevsellik kazanmıştır. Ayrıca Türkiye’de mevcut refah devleti rejiminde çocuk, yaşlı, hasta bakımının aile içinden karşılanması esastır ve kurumsal bakım hizmetleri son derece yetersizdir. Bakım hizmetinin aile içinden karşılanamadığı durumda piyasadan işgücü temini yoluyla karşılanması gerekmektedir. Türkiye bu açıdan düzensiz göçün hedef ülkeleri olan Güney Avrupa ülkeleriyle benzerlik göstermektedir. Başta İtalya olmak üzere Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerde gerek zayıf refah devletlerinin bakım hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalması, gerekse küçük işletmelere dayalı yaygın bir enformel ekonominin varlığı bu ülkelerde başta hizmet sektörü olmak üzere tarım ve inşaat ucuz işgücü talebi doğurmakta ve yerli işgücünün temin edilemediği koşullarda boşluğu göçmen işgücü doldurmaktadır (Toksöz 2008). Türkiye’de ise işgücü piyasasındaki yüksek işsizlik oranları ve eksik istihdam ile kendini ortaya koyan işgücü fazlasına karşın göçmen işçilere talep mevcuttur. Bu talep Türkiye’de 1980 sonrası dönemde düşme eğilimine giren reel ücretlerde 1989-93 arasında yaşanan kısmi iyileşmeden sonra ortaya çıkmış, tarihsel olarak eski Doğu Bloğu ülkelerinden insanların yeni edindikleri seyahat özgürlüğünü kullanmaları ve iş aramak üzere göç etmeye başlamalarına denk düşmüştür. Bir yandan kayıtdışına geçişi kolaylaştıran taşeron-fason üretim örgütlenmesine geçilmiş, diğer yandan kaçak göçmen işçiler ücreti artan yerli işgücü karşısında yedek işgücü olarak devreye sokulmuştur (Akpınar 2010).

Göçmenler emek yoğun ve düşük ücretli sektörlerde, imalat sanayiinde başta deri, konfeksiyon olmak üzere gıda vb. işkollarında, inşaat, tarımda, turizmde, eğlence ve fuhuş sektöründe, ev ve bakım hizmetlerinde istihdam edilmektedir. İnşaat sektörü haricindeki istihdam alanlarında kadınların sayılarının erkeklerden daha çok olduğu varsayılabilir. Özellikle ev ve bakım hizmetleri, eğlence ve fuhuş sektörü, konfeksiyon işkolu tümüyle kadın emeğine dayanmakta, gıda- lokanta, turizmin çeşitli faaliyet alanları ve tarımda özellikle Karadeniz bölgesinde hem kadın hem erkek göçmenler çalışmaktadır. Konfeksiyon işkolunda, turizmin çeşitli alanlarında ve inşaatlarda küçük işletmelerin varlığını sürdürmesi ucuz göçmen emeğinin istihdamıyla mümkün olmaktadır. Göçmenlerin eğitim düzeylerinin ve iş disiplinlerinin görece yüksekliği, işverene hiç sorun çıkartmadan çalışmaları, herhangi bir yasal haklarının olmaması, sendikal örgütlenmenin gündeme hiç gelmemesi onları işverenler açısından cazip kılmaktadır. Burada korunmasızlığı yaratan en temel unsur, göçmenlerin Türkiye’de “yasadışı” ikamet ediyor oluşları veya yasal olarak ikamet etseler bile çalışma izinlerinin olmamasıdır. Yakalanıp sınırdışı edilmekten korkmakta, bunu önlemek için ‘döngüsel göç’ kapsamında düzenli giriş çıkış yapmaya çabalamaktadırlar. Saha çalışmasının bulguları bu yedek işgücünün parasal ücretlerinin yerli işgücünden mutlak olarak daha düşük olmadığını ortaya koymaktadır. Ancak yerli işgücünün kabul etmeyeceği çalışma koşullarında: sigortasız olarak, fazla mesai ücreti olmaksızın uzun çalışma saatleriyle, yıllık ücretli izin ve benzeri sosyal haklardan yoksun çalıştırılabildiği için işgücü maliyetleri yerli işgücüne göre düşük olmakta ve tercih edilmektedir. Göçmenler tarafından en büyük haksızlık olarak algılanan ve çaresizlik duygusu yaşatan ise, hak ettikleri ücretlerin kimi durumlarda işverenler tarafından ödenmemesi ve buna karşı hiçbir yere başvurma imkanlarının olmamasıdır. Kadınlar bunlara ek olarak cinsel tacize uğrama, fuhuş sektöründe çalışmaları durumunda bulaşıcı hastalığa yakalanma riskine maruzdur.⁶

Türkiye’de yasal düzenlemeler, yerli işgücü ile rekabet içinde bulunabilecekleri sektörlerde ve mesleklerde göçmenlerin istihdamına izin vermemektedir. AB’ye üyelik müzakereleri sürecinde 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun (YÇİHK) çıkartılmış ve yabancıların çalışma izinlerinin merkezi olarak düzenlenmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu kanunla AB müktesebatına uyum hedeflenmiş, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına verilen çalışma izinleri -istisnai çalışma izni olarak- kolaylaştırılmıştır (Güzel, Bayram 2007:158). 4817 sayılı Kanun esas olarak profesyonel ve kalifiye işgücünün çalışmasını düzenlemekte olup kayıtdışı olarak çalıştırılan göçmen işçilerin durumunun yasallaştırılması gibi bir amacı yoktur (İçduygu 2010:34).

⁶ Göçmenlerin kayıtdışı istihdamı ve çalışma koşulları üzerine yapılmış çok sayıda araştırma mevcuttur. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız : Gülçür, İlkaracan 2002, Kaşka, Erder 2003, İçduygu, 2004, 2006, Kümbetoğlu 2005, Kaşka 2009, Keough 2006, Erder 2007, Akalın 2007, 2010, Demirdirek 2007, Atatimur 2008, Kalfa 2008, Dağdelen 2008, Ozinian 2009, Akpınar 2009, Üstübcü 2010, Dedeoğlu 2011, Gökmen 2011.

1.3. Göçmenlerin Türkiye’de Çalışmaları Hakkındaki Yasal Düzenlemeler⁷

Türkiye’de göçmenlerin çalışması genel olarak katı kurallara bağlanmış, çok sayıda kanun ve yönetmelikle düzenlenmiş ve birçok alanda göçmenlerin çalışması yasaklanmıştır. Ancak mevzuatta göçmen kavramı yoktur, yabancılardan söz edilmektedir. 2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun (YÇİHK) “Tanımlar” başlıklı 3.maddesinde yabancı, Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişi olarak tanımlanmıştır. Söz konusu Kanun 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun’u yürürlükten kaldırmış ve yabancılarda Türkiye’de çalışabilme imkanları artırılmıştır. Yabancıların Türkiye’de çalışması kural olarak çalışma iznine bağlanmakla birlikte 4817 sayılı Kanun “bir yandan bazı kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu, yabancılara çalışma izin verme ve yabancı istihdam etme yetkisini kapsam dışı tutarken, diğer yandan da bazı kurum ve kuruluşların yetkilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında toplamıştır.”⁸ YÇİHK ile birlikte yürürlüğe giren Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ve Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyraklı Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik izin verilme sürecine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir (Güzel, Bayram 2007:158; Alp 2004:33-36).

YÇİHK kapsamına giren bir yabancı Türkiye’de bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilmesi için, Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, çalışmaya başlamadan önce izin alması gerekmektedir. Ancak mücbir sebep veya ülke menfaatinin gerekli kıldığı hallerde çalışmaya başlamadan önce ilgili makama bildirimde bulunularak, çalışma süresinin 1 ayı geçmediği hallerde ve Bakanlığın onayı ile çalışma izni çalışmaya başladıktan sonra da verilebilir (m.4). Çalışma izninin yanı sıra Türkiye’de çalışmak isteyen bir yabancı, çalışma vizesi, çalışmaya başlamadan önce 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanunun 3.maddesi uyarınca bir ikamet tezkeresi alması gerekmektedir.

Sonuç olarak yürürlükte bulunan mevzuat uyarınca bir yabancı Türkiye’de çalışabilmesi için gerekli süreç şöylece özetlenebilir: Mevzuatta çalışmasını engelleyen bir hükmün bulunmadığı yabancılar, gelmeden önce çalışma izni, gelmek için çalışma vizesi ve geldikten sonra ikamet tezkeresi almalıdır.

1.3.1. 4817 Sayılı Kanunun Kişiler Açısından Kapsamı

4817 sayılı Kanunun 2.maddesi uyarınca Türkiye’de bağımlı ve bağımsız çalışan

7 1.3. başlıklı alt-bölümün hazırlanmasındaki katkılarında ötürü Dr.Gaye Burcu Yıldız’a teşekkür ederiz.

8 Güzel, Bayram 2007:168. Özellikle Serbest Bölgeler Kanunu’na göre çalışma izinlerinin verilmesinde Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü yetkilidir. Başbakanlık Teşkilatı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, YÖK, DİE, Kültür ve Turizm Bakanlığı, MTA, TUBİTAK, DPT, GAP idaresi, Özel Çevre Koruma Kurumu, Türk Patent Enstitüsü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatrosu, Hıfzısıhha gibi kurum ve kuruluşlar da uzmanlık isteyen konularda istihdam edecekleri yabancı personelle sözleşme yapmaya yetkilidir (age:170-177).

yabancılar, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancılar ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişiler kanunun kapsamı içinde yer almaktadır. Aynı madde doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış ancak daha sonra İçişleri Bakanlığı kararı ile Türk vatandaşlığından çıkarak başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmış kişiler ve bunların üçüncü dereceye kadar olan altsoylarını kapsam dışı bırakmıştır (TVK 28). Buna ek olarak bazı bakanlık ve kamu kuruluşları da çalıştıracakları yabancılar için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında izin almak zorunda olmayıp sadece adı geçen bakanlığa bildirimde bulunarak yabancı istihdam edebilirler (YÇİHK 19). Ayrıca anılan maddede belirtilen ve kanunun kapsamı dışında kalan bir diğer grup ise karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılardır.⁹ Çalışma izninden muaf olanlar YÇİHKUY 55. maddesinde sayılmış olup, genel olarak bilimsel, kültürel, sportif faaliyetler nedeniyle kısa süreli gelenler çalışma izninden muaf sayılmıştır.¹⁰

4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun yanı sıra yabancı kişilerin çalışmaları ile ilgili diğer yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin 6235 sayılı Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendislik ve mimarlık ile ilgili işlerde, Odalar Birliğinin görüşü ve Bakanlığın izni alınarak belirli bir işle ilgili olmak kaydıyla yabancı mühendis ve mimar çalıştırılabilir. Bu konuda 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununda da çeşitli hükümler bulunmaktadır.

1.3.2. Çalışma İzni Türleri ve Süreleri

4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunda dört çeşit çalışma izni düzenlenmiştir.

Sürelili çalışma izni (m.5): Bu izin belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilir. Bu iznin verilmesinde yabancı ikamet izninin süresi ile hizmet akdinin veya işin süresi de önem taşıyan diğer ölçütlerdir.

Başlangıçta bir yıllık olarak verilen çalışma izni, yabancı aynı işyeri veya işletmede ve aynı meslekte çalışması koşuluyla üç yıla kadar uzatılabilir.

Üç yıllık sürenin de dolmasıyla yabancı çalışma izni, dilediği işverenin yanında ancak aynı meslekte çalışması koşuluyla altı yıla kadar uzatılabilir.

Görüldüğü üzere yabancı Türkiye’de yasal çalışma süresi arttıkça çalışma özgürlüğü de doğru orantılı olarak artmakta, ancak aynı meslekte çalışma koşulu her üç durumda

9 Kanunun kapsamı dışında kalan kişilerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ekmekçi, Ömer, 2003; Çiçekli, Bülent, 2004.

10 Turizm sektöründe tur operatörü olarak çalışmak üzere gelen yabancılar da bir yıl içindeki görev süresi 6 ayı geçmemek kaydıyla izinden muaftır. İçişleri Bakanlığının 14.05.2010 tarih ve 2010/31 sayılı genelgesi ile 6 aylık görev süresi 8 ay olarak uzatılmıştır.

da varlığını sürdürmektedir.¹¹ Bu iznin iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin değerlendirilmesi sonucunda verilmesinin doğal bir sonucu olarak Bakanlığın, süreli çalışma izninin coğrafi geçerlilik alanını (il veya coğrafi bölge bazında) genişletme veya daraltma yetkisi de bulunmaktadır.

Süresiz Çalışma İzni (m.6): Süresiz çalışma izninin verilebilmesi için yabancının aşağıdaki iki şarttan birini karşılaması gerekmektedir. Buna göre;

a. Türkiye’de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması

ya da

b. Toplam altı yıllık kanuni çalışmasının bulunması gerekmektedir.

Bu iki koşuldan birini gerçekleştiren yabancıya iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, idari veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın süresiz çalışma izni verilebilir.

Maddede ifade edilen *kanuni çalışma* teriminin tanımı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 3.maddesinde yapılmıştır. Buna göre *kanuni çalışma*, kanunlara uygun şekilde verilmiş çalışma izni, ikamet ve diğer ilgili kanunlar ile mevzuat hükümlerince düzenlenen yükümlülüklerin yanı sıra, sosyal güvenlik primleri ödenmiş veya muaf olarak çalışmayı ifade etmektedir.

Süresiz çalışma izni yabancıya çalışma özgürlüğünü, Kanunun 13.maddesinin son fıkrasına göre diğer kanunlarda yer alan, yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere dair hükümler saklı kalmak kaydıyla, geniş bir biçimde sağlamaktadır.

Süresiz çalışma izni alan bir yabancı da Yönetmeliğin 35.maddesi uyarınca ikamet izni almakla yükümlüdür.

Süreli ve süresiz çalışma izni ile ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalarda farklı esaslar da kararlaştırılabilir. Yukarıda her iki çalışma izni ile ilgili olarak anlatılanlar ancak bu konuda bir anlaşma hükmünün bulunmaması halinde geçerli olacak düzenlemelerdir.

Bağımsız çalışma izni (m.7): Türkiye’de bağımsız bir mesleki faaliyet sürdürmek isteyen yabancıya verilen bu izin için yabancının Türkiye’de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları gerekmektedir. Bu beş yıllık sürede yabancının süreli çalışma izni ile çalışmış olup olmamasının herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Bu koşulun yanı sıra Yönetmeliğin 36. maddesinde bağımsız çalışma izninin, yabancıların çalışmalarının,

¹¹ Ancak bu düzenleme özellikle bakım hizmetlerinde çalışanlar açısından bir dezavantaj yaratmaktadır. Buna göre bakım işinde çalışan ve yaşlı birine bakan bir kadın baktığı kişinin ilk üç yıl içinde ölümü durumunda çalışma iznini kaybedecektir. Oysa başka birine bakmaya başlayabilir. Dolayısıyla ilk üç yıl içinde aynı işyeri göçmen işçinin istihdamını kısıtlayıcı bir düzenleme olmaktadır.

ekonomik kalkınma açısından katma değer yaratması ve istihdam üzerinde olumlu etki yapacak olması koşuluyla verilebileceği düzenlenmiştir.

Her üç çeşit çalışma izni ile ilgili olarak ortak nokta anılan koşulları gerçekleştiren yabancıya Bakanlığın çalışma izni vermek zorunda olmaması, aksine her üç çeşit çalışma izninin verilmesi konusunda Bakanlığın takdir hakkına sahip olduğudur. Bakanlığın takdir hakkına sahip olduğu bir diğer konu ise Kanunun 11.maddesinde düzenlenen çalışma izinlerinin sınırlandırılmasıdır. Anılan madde uyarınca Türkiye’nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmelerle sağlanan haklar saklı kalmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde çalışma izinleri, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir.

Geniş bir takdir yetkisinin yasayla Bakanlık yetkililerine tanındığı görülmektedir. Yetkililere göre yapılan izin başvurularının büyük kısmı olumlu yanıtlanmaktadır. Bu durum yapılan başvuru sayılarının çok düşük kaldığına işaret etmektedir ki, ya işverenler izin alamayacaklarını veya sürecin çok karmaşık olduğunu düşündükleri için başvurmamakta, ya da göçmen işçiyi izinsiz çalıştırmayı kendileri için daha avantajlı bulduklarından ötürü başvurmamaktadır. İlk durumda yabancı işgücü talep eden işverenler ile Bakanlık yetkililerinin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına ilişkin görüşlerinin farklılaşması, turizm sektörü örneğinde görüldüğü gibi ciddi bir gerilim ve tartışma kaynağı olmakta ve sektördeki kayıtdışılığın önde gelen nedeni olarak açıklanmaktadır. Bu noktada sektör temsilcileriyle bir araya gelerek işgücü ihtiyaç analizlerinin yapılmasında yarar vardır. İkinci durumda ise işverenlerin göçmen işçileri suistimali söz konusudur ve denetimlerle ve ciddi yaptırımlarla önlenmesi gereken bir durumdur.

Yine her üç çalışma izninin verilmesi için önem taşıyan ikamet ve çalışma süresinin belirlenmesinde hangi sürelerin hesaplamaya katılacağı hangi sürelerin ise kesinti sayılacağı Kanunun 9.maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre yıllık izinler, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık geçici iş göremezlik ödenekleri ile işsizlik sigortası ödeneği alınan süreler, kanuni çalışma süresine dahil edilir. Yabancının, Türkiye dışında bulunduğu süre toplam altı ayı geçmiyorsa çalışma süresini kesmez. Ancak bu süreler çalışma süresine dahil edilmez. Yönetmeliğin 15.maddesi uyarınca ise işvereni tarafından geçici süre ile ve izinle iş amaçlı yurt dışına gönderilen ve primleri Türk sosyal güvenlik kurumuna ödenen yabancı çalışanın ülke dışında geçen çalışma süreleri ikamet ve çalışma sürelerine dahil edilir. Türkiye’de bulunmasına rağmen ikamet tezkeresini altı aydan fazla süreyle temdit ettirmeyen yabancının ikameti, çalışma izinleri açısından kesinti sayılacaktır.

İstisnai Çalışma İzni: Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun 8.maddesi uyarınca Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe 4817 sayılı kanunda yer alan ve yukarıda incelenmiş olan sürelerle tâbi olmaksızın çalışma izni verilebilir. Bu olanaktan yararlanabilecek kişiler şunlardır;

- a) Bir Türk vatandaşı ile evli olan ve eşiyile Türkiye’de evlilik birliği içinde yaşayan veya evlilik birliği en az üç yıl sürdükten sonra sona ermiş olmakla birlikte Türkiye’de yerleşmiş olan yabancılar ile bunların Türk vatandaşı eşinden olan çocukları,
- b) Türk vatandaşlığını kazanmış ancak ergin olmalarından itibaren üç yıl içinde seçme hakkı ile Türk vatandaşlığında çıkanlar,
- c) Türkiye’de doğan veya kendi millî kanununa, vatansız ise Türk mevzuatına göre rüşt yaşını doldurmadan Türkiye’ye gelen ve Türkiye’de meslek okulu, yüksek okul veya üniversiteden mezun olan yabancılar,
- d) 2510 sayılı İskân Kanununa göre muhacir, mülteci veya göçebe olarak kabul edilen yabancılar,
- e) Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan eş ve çocukları,
- f) Yabancı devletlerin Türkiye’deki büyükelçilikleri ile konsolosluklarında ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevli diplomat, idarî ve teknik personelin hizmetinde çalışanlar ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olmak ve görev süresiyle sınırlı kalmak üzere Türkiye’de bulunan büyükelçilikler, konsolosluklar ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevlendirilen diplomatların ve idarî ve teknik personelin eş ve çocukları,
- g) Bilimsel ve kültürel faaliyetler amacıyla bir ayı aşan ve sportif faaliyetler amacıyla dört ayı aşan süre ile geçici olarak Türkiye’ye gelecek yabancılar,
- h) Kanunla yetki verilen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı, bir işin yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancılar.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanunun 8.maddesinde yer alan, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu kapsamına giren ve uygulamada sıklıkla karşılaşılan ‘kilit personelin’ çalışma izinleri, genel izin sisteminden farklılığı açısından önem arz etmektedir. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununun 3/g maddesinde bu kanun kapsamında kurulan şirket, şube ve kuruluşlarda istihdam edilecek yabancı uyruklu personele, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çalışma izni verileceği, bu kapsamda istihdam edilecek personele, 4817 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan ve başvuru için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması halinde çalışma izninin verilmeyeceği ya da uzatma talebinin reddedilebileceğine ilişkin hükmün uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmeliğin 12.maddesi uyarınca Çalışma Bakanlığı, kilit personel için yapılan çalışma izni veya süre uzatımı müracaatlarını, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla,

Bakanlığa müracaat tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sonuçlandırır. Yurt dışından yapılan müracaatlarda, on beş günlük süre, tüm belgelerin Bakanlığa ulaştığı tarihten itibaren başlar. Görüldüğü üzere “kilit personel” için verilecek çalışma izni, mevzuatta daha kısa bir sürede işlemlerin bitirilmesi amaçlanarak düzenlenmiştir.

Çalışma izinleri açısından kolaylık sağlanan bir diğer grup ise sığınmacılar ve mültecilerdir. Yönetmeliğin 7.maddesine dördüncü fıkra olarak 2010 yılında eklenen bir hüküm uyarınca İçişleri Bakanlığınca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancıardan ikamette süre koşulu aranmaz. İkamette süre koşulu aranmamasının yanı sıra mülteci veya sığınmacılara çalışma izni verilirken yönetmeliğin 13/IV. fıkrasında yer alan “Bakanlık, ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken, işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancıların eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu da dikkate alır.” hükmünün de uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

1.3.3. Çalışma İzni İçin Başvuru

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun bu konuda yabancıların Türkiye içinde bulunup bulunmamasına göre bir ayırım yapmıştır (m.12).

Türkiye dışında bulunan yabancılar çalışma izni ile ilgili başvurularını, buldukları ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti temsilciliklerine yaparlar. Temsilcilikler de kendilerine yapılan başvuruları değerlendirilmek üzere Çalışma Bakanlığına iletirler. Yabancıların temsilciliğe başvuru tarihini takip eden on işgünü içinde işverence elektronik başvurunun yapılması ve başvuru için istenilen belgelerin Bakanlığa ulaştırılması gerekir. Başvuru için istenen belgeler yabancıların çalışacağı sektörün özelliklerine göre değişmektedir.

Bakanlığın yaptığı değerlendirme sonucunda çalışma izni ancak gerekli çalışma vizesi ile ikamet izninin alınması halinde geçerlidir. Çalışma iznini alan yabancıların da belgeyi aldığı tarihten itibaren en geç doksan gün içinde ülkeye giriş yapması ve giriş yaptıktan itibaren en geç otuz gün içinde de İçişleri Bakanlığına ikamet tezkeresi almak için başvurması zorunludur.

4817 sayılı kanunun 12/II. fıkrası uyarınca Türkiye’de geçerli ikamet izni olan yabancılar veya bunların işverenleri başvurularını doğrudan Bakanlığa yapabilirler. Ancak Yönetmeliğin 7.maddesi, yurt içinden, sadece en az altı ay süreli ikamet tezkeresi almış ve bu süresi sona ermemiş olan yabancılar veya bunların işverenlerinin, başvurularını doğrudan Bakanlığa yapabileceklerini öngören bir düzenleme içermektedir. Kanunda yer almayan ve yurt içinden başvuru yapabilecek kişileri sınırlandıran bir düzenlemenin yönetmelikle getirilmesi hukuken uygun değildir.

Süreli çalışma izni ile Türkiye’de çalışan bir yabancı, çalışma izninin uzatılması için ya çalışma izninin bittiği tarihten geriye doğru en fazla iki aylık sürede olmak kaydıyla, izin süresi sona ermeden uzatma başvurusunda bulunmalı ya da çalışma izninin süresinin

sona ermesini takip eden en geç on beş gün içinde uzatma başvurusunda bulunmalıdır. Bu süreden sonra yapılan uzatma başvuruları, ilk defa başvuru yapan yabancılara uygulanan esaslara tabidir. (YÇİHKUY.md.8)

Yönetmelik süreli çalışma izninin bitmesi üzerine uzatılması için başvuruda bulunan yabancıya, işlemler devam ederken, çalışma izin süresinin sona erdiği tarihten itibaren kırk beş günü geçmemek ve yaptığı işin mahiyeti değişmemek kaydıyla aynı işyeri ve meslekte çalışmaya devam etmesi olanağını da getirmektedir. (YÇİHKUY md.8).

1.3.4. İzin İsteminin Reddi ve İptali

Yabancı'nın çalışma izni başvurusunun veya çalışma izni süresinin uzatılması talebi 4817 sayılı kanunun 14.maddesi uyarınca iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması, başvurulmuş iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması, yabancı'nın geçerli bir ikamet tezkeresinin bulunmaması, izin talebi reddedilen yabancı'nın aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması, yabancı'nın çalışmasının millî güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlâk ve genel sağlık için tehdit oluşturması hallerinde reddedilir.

Bakanlık, verdiği çalışma iznini, yabancı'nın yukarıda anlatılan (m.11 ve 13) sınırlamalara aykırı olarak çalışması, örneğin kendisine çalışma izni verilen meslek dışında bir meslek alanında faaliyet göstermesi durumlarında, izin ya da uzatma talebinin reddedilmesini gerektirecek bir durumun varlığının (m.14) veya yabancı'nın ya da işverenin, çalışma izni talep dilekçesinde eksik veya yanlış bilgi verdiğinin sonradan tespit edilmesi halinde iptal edebilir (m.15).

1.3.5. Çalışma İzninin Geçerliliğini Kaybetmesi

Çalışma izninin geçerliliğini kaybetmesinin en doğal hali süresinin sona ermesidir. Bunun dışında yabancı'nın ikamet tezkeresinin herhangi bir nedenle geçersiz hale gelmesi ya da geçerlilik süresinin uzatılmaması, yabancı'nın pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması (İçişleri veya Dışişleri Bakanlıklarının uygun görüşlerinin bulunması hali hariç), yabancı'nın mücbir sebepler dışında aralıksız olarak altı aydan fazla yurt dışında kalması, hallerinde de geçerliliğini kaybeder (m.16).

Bakanlığın çalışma izni verilmemesi, çalışma izninin uzatılması talebinin reddi, çalışma izninin iptali ya da çalışma izninin geçerliliğinin kaybedilmesine ilişkin kararlarına karşı ilgililerin (yabancı veya varsa işvereni) bu kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde itiraz hakları bulunmaktadır. Bakanlığın bu itiraza da olumsuz cevap vermesi halinde ilgililerin idari dava yoluna başvurma hakları bulunmaktadır(m.17).

1.3.6. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna Aykırı Davranışların İş Hukuku Açısından Denetimi ve Yaptırımları

Denetim yetkisi 4817 sayılı Kanunun 20. maddesi uyarınca Bakanlık iş müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri tarafından kullanılır. 4817 sayılı kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar 4857 sayılı İş Kanununda yer alan teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır.

4817 sayılı kanununun 20/2.maddesi uyarınca “Genel ve özel bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülükleri yerine getirmediklerini tespit etmeleri halinde, durum Bakanlığa bildirilir.”

Yapılan denetimler sonucunda tespit edilen aykırılıklar nedeniyle aşağıdaki yaptırımlar uygulanır;

1. İdari Yaptırımlar: Bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene idarî para cezası verilir. Çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya ve bu kimseyi çalıştıran işveren veya işveren vekillerine idarî para cezası verilir. İdarî para cezasının miktarı bu durumdaki yabancı sayısı dikkate alınarak belirlenir.

Çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren veya işveren vekili, yabancı'nın ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır.

Yukarıda sayılan fiillerin tekrarı halinde idarî para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

4817 sayılı Kanuna göre verilmiş çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya da idarî para cezası verilir ve varsa işyeri veya işyerlerinin Bakanlık bölge müdürlerince kapatılması kararı alınarak, bu kararın uygulanması için durum ilgili valiliğe bildirilir. Tekrarı halinde, varsa işyeri veya işyerlerinin kapatılmasının yanı sıra idarî para cezası bir kat artırılarak uygulanır.

2. Hukuki Yaptırım: Çalışma izni olmadan ya da verilmiş bulunan çalışma izninin süresinin uzatılmaması veya iptal edilmesi durumlarında bağımlı olarak çalışmaya başlayan ya da çalışmasını sürdüren bir yabancı'nın iş akdi geçersiz olacaktır. İş sözleşmesinin geçersizliği 6098 sayılı Borçlar Kanununun 394.maddesinin üçüncü fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir; “Geçersizliği sonradan anlaşılan hizmet sözleşmesi, hizmet ilişkisi ortadan kaldırılıncaya kadar, geçerli bir hizmet sözleşmesinin bütün hüküm ve sonuçlarını doğurur.” Bu düzenleme karşısında, iş sözleşmesi yapılırken geçersiz olduğunu bilen bir işçi, geçersizliğin geçmişe yürümeyeceği hükmünden yararlanamayacaktır. Bu hüküm Borçlar Kanununun tabi iş ilişkileri için geçerli olmakla birlikte 4857 sayılı İş Kanununa tabi iş ilişkileri açısından uyarlamaya ihtiyaç duyulduğu,

maddenin iş hukukunun işçiyi koruyucu amacı ile bağdaşmadığı ifade edilerek eleştirilmektedir.¹²

1.3.7. YÇİHK Uygulama Yönetmeliğindeki Bazı Düzenlemeler

Bakanlığın çalışma izni verilmesi ya da uzatılması talebiyle yapılan başvuruları değerlendirirken bağlı olduğu ölçütler Yönetmeliğin 13.maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme uyarınca Bakanlık, öncelikle Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, çalışma izni ve izin uzatma başvurularının değerlendirilmesinde; yabancının ikamet ve çalışma izninin süresi ile hizmet akdinin ve işin süresine göre belirli bir işyeri ya da işletmede ve belirli bir meslekte, yalnız bu işe münhasır kalmak kaydıyla iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişikliklerini dikkate alır (YÇİHKUY. md.13/II).

Burada önem taşıyan bir diğer ölçüt Kanunun 14/I,b maddesinde red sebepleri arasında yer alan "başvurulan iş için ülke içinde dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığının" belirlenmesidir. Yönetmeliğin 13/III.fıkrası uyarınca "...başvurulan iş için ülke içinde dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığı Türkiye İş Kurumu kayıtlarından kontrol edilir" denmiştir.¹³ Uygulama Yönetmeliğinde 2010'da yapılan değişikliklerle yabancının istihdamını haklı kılabilecek gerekçelerin değerlendirilmesinde işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunu dikkate alan kriterlerin belirleneceği belirtilmiştir. (Madde 13, Fıkra IV)

İşverenler ile Bakanlık ve diğer kamu yetkilileri arasında temel bir anlaşmazlık bu düzenlemeler noktasında ortaya çıkmaktadır. Görüşme yapılan turizm sektörü işverenleri Bakanlığın merkezi düzeyde bu değerlendirmeyi yapmakta yetersiz kaldığı, yerel ve sektörel ihtiyaçları öngöremediği, talepleri karşılamakta çabuk davranmadığı dolayısıyla yetkinin merkezden yerel birimlere aktarılması gerektiğini öne sürmektedir.

Kanundaki sınırlayıcı hükümlere ek olarak yabancının çalıştırılmasını belirli koşullara bağlayan, bir anlamda zorlaştıran "Yabancının Çalışma İzin Taleplerine İlişkin Olarak Başvuru Sahibi İşyerlerinin ve Yabancının Karşılması Zorunlu Olan Değerlendirme Kriterleri" 2.8.2010 tarihinden bu yana yürürlüktedir. 2.8.2010 tarihinde uygulanmaya başlanan değerlendirme kriterlerine göre çalışma izni talep edilen işyerinde en az beş

¹² Süzek, 2012; 336-340.

¹³ ÇSGB yetkilileri güncel durumda o il itibarıyla çalışma izni istenen yabancının yapacağı işi yapabilecek yerli işsiz olup olmadığına kurum kayıtlarından online olarak baktıklarını ve buna göre karar verdiklerini belirtmişlerdir. Burada işverenin ihtiyaç duyduğunu söylediği meslek elemanı ile Kurumun işsiz olarak kaydettiği kişilerin meslek tanımları arasında uyumsuzluk olması durumunda, o işi yapacak eleman yok şeklinde görünmektedir.

TC vatandaşının istihdamı zorunludur. Bu zorunluluk yabancı havayollarının Türkiye temsilciliklerinde, eğitim sektöründe, ev hizmetlerinde geçerli değildir. 20.4.2011 tarihinde yapılan değişikliklerle zorunluluk kapsamının dışında bırakılan işlerin ve işletmelerin sayısı çoğaltılmış olup, eğlence sektöründe turizm-animasyon organizasyon firmalarında istihdam edilecek yabancılarda da bu sayı aranmamaktadır. Kriterlere göre yabancıya ödenecek aylık ücret miktarının yabancının görev ve yetkileri ile bağdaşır seviyede olması zorunludur. Mesleklere ve yapılacak işe göre değişmekle birlikte bu tutar asgari ücretin 6.5 katına kadar çıkabilmektedir.

Herkes için geçerli olmak üzere getirilen bu kriterlerin belirli göçmen grupları açısından sorun yarattığı düşünüldükçe istisnalar yapıldığı görülmektedir. Yönetmelikte 14.2.2012 tarihli ek fıkra ile aşağıda belirtilenler çalışma izni başvuruları değerlendirilirken söz konusu fıkradaki ölçütlerden muaf tutulmuştur. Bunlar;

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı yabancılar,
- Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,¹⁴
- İnsani mülahazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar,
- Vatansız statüsünde ikamet izni verilmiş olan yabancılardır.

Yönetmelikte ve izin kriterlerinde yapılan değişiklikler, yabancının istihdamını sürekli sınırlayıcı bir perspektiften yapılan düzenlemelerin, sonra çeşitli istisnalarla genişletilmeye çalışılmasına ve mikro düzeyde yönetime örnek teşkil etmektedir. Ancak belli grupların kriterlerden muaf tutulması, tutulmayan diğer kesimler açısından ciddi eşitsizlik ve sorunlar yaratmaktadır. Bunun somut bir örneği Türk vatandaşıyla evlilik nedeniyle ikamet izni alanların durumudur. Genellikle kadınlardan oluşan bu grup, turizm sektöründe görüldüğü üzere, işverenlerin ücret konusunda yerli işgücünden daha fazlasını ödemek istememesi nedeniyle kayıtdışı istihdam edilmektedir. 4817 sayılı Kanun zaten yabancının istihdamını bir çok kurala bağlamanın yanı sıra belirli gruplara verdiği istisnai çalışma izni ile yabancılar arasında farklı uygulama yapmaktadır. Bunlara ek olarak çıkartılan zorlaştırmacı değerlendirme kriterleri göçmen istihdamını

¹⁴ Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı göçmenlere gösterilen kolaylığa örnek olarak Ahıska Türklerinin durumu verilebilir. Bir kamu yetkilisine sorulduğunda, Türk kökenli göçmenler arasında Ahıska Türklerinin özel bir yeri olduğunu, bu göçmenlerin buldukları Sovyet ülkelerinde sürgüne tabi tutuldukları ve vatansız duruma düştükleri için zamanında kendilerine topluca vatandaşlığa geçiş imkanı verildiğini belirtmiştir. Hükümet vatandaşlık kanununda getirdiği hükümlerle onlara en az beş yıllık kesintisiz ikamet şartını kaldırmış, bunlar istisnai olarak bir çırpıda vatandaşlığa geçmişlerdir. Halen ikamet izniyle Türkiye'de bulunan Ahıska Türklerinin değişik sektörlerde kaçak çalışması, iş bulamamasından ötürü ÇSGB'nin genel yönetmelikte yaptığı değişikliklerle bu göçmenlerin çalışma başvurularında fazla bir şart koşulmaması söz konusu olmuş, yabancı çalıştırma kriterleri bu grup için tümüyle uygulanmamıştır.

önlememekte, kayıtdışılığı artırmaktadır. Öte yandan istisnai izin kapsamında çalışma izni alması görece kolaylaştırılan AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının toplam çalışma izinleri içindeki payının 2011’de %30 olduğu görülmektedir. Kanun kapsamında izin alarak çalışanların büyük çoğunluğu istisnai izinlerden yararlanamayan kesimlerden oluşmaktadır. Burada önem taşıyan husus, yerli ve yabancı işgücünün yaptığı işin niteliğine göre belirlenen ücreti eşit şekilde alması ve eşit yasal haklara sahip olmasıdır.

1.3.8. Türkiye’de Çalışan Yabancıların Sosyal Sigortalar Hukuku Açısından Hak ve Yükümlülükleri

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde, bir işverene bağlı olarak iş sözleşmesi ile çalışan kimseler 5510 sayılı yasanın 4/I,a bendi uyarınca, bağımsız çalışan kimseler de aynı kanunun 4/I,b bendi uyarınca sigortalı olmaktadır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca yabancı olmak sigortalı sayılmanın önünde bir engel oluşturmamaktadır. Anılan kanunun sigortalı olma koşullarını gerçekleştiren bir yabancı da tıpkı Türk vatandaşı gibi, kanun gereği kendiliğinden sigortalı sayılacaktır. 5510 sayılı kanun uyarınca sigortalılık zorunluluk ilkesine dayandığından sigortalının bu konuda iradesi ya da talebi aranmamaktadır.

5510 sayılı kanunun 4/II, c maddesi uyarınca “Mütekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar” da aynı kanunun 4/I,a maddesi uyarınca sigortalı sayılacaklardır.

5510 sayılı yasanın 60/I,a bendi uyarınca çalışma izni olan bir yabancı kanunun 4/I,a bendi uyarınca sigortalı sayıldığından genel sağlık sigortasının da kapsamında olacaktır. Dolayısıyla sigortalı sayılan bir yabancı iş kazası ve meslek hastalığı, analık, hastalık, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı korunmuş olacaktır.

İşçi olarak çalışan bir yabancıнын sosyal güvenlikle ilgili olarak bir diğer hakkı ise işsizlik sigortasından yararlanmaktır. İşsizlik sigortası da zorunlu bir sigorta olduğundan bu sigorta kolunun kapsamına girmek için çalışan kimsenin iradesi veya talebi aranmaz. Bu sigorta kolunun kapsamına olmak için 5510 sayılı kanunun 4/I,a bendi uyarınca sigortalı olmak yeterlidir. Yabancı işçiler de anılan kanun uyarınca zorunlu sigortalı olduklarından işsizlik sigortasının kapsamında yer alacaklardır. İşsizlik sigortasının finansmanı işçi, işveren ve Devlet tarafından karşılanır. İşsizlik sigortasından ödenecek olan işsizlik ödeneği sigortalının çalışma süresi ile orantılı olarak 180 gün ile 300 gün arasında değişen sürelerde ödenmektedir (4447 sayılı kanun md 50). İşsizlik sigortasından işsizlik ödeneğinin yanı sıra hastalık ve analık sigortası primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri de sağlanmaktadır (4447 sayılı kanun md 48).

Sosyal güvenlik haklarından yararlanmada temel bir sorun, göçmenin geldiği ülke ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik anlaşması olmadığında ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de çalıştığı sürece prim ödemediği halde, kendi ülkesine döndüğü zaman uzun dönemli sigortalılık kollarından ör. emeklilik hakkından yararlanamamaktadır. Bu durum bir çok göçmen açısından kayıtdışı çalışmanın tercih edilmesine yol açmaktadır. Kısa dönemli sigorta kolları açısından da sorunlar vardır. Süreli çalışma izni olan bir kişi, bir yıllık ilk izin süresinden sonra çalışma izninin uzatılması için tekrar başvurup süre üç yıla uzatılmışsa, ya da bunun bitiminde tekrar başvurup altı yıla uzatılmışsa ve bu uzatmalar sırasında yasanın çalışma süresi ve prim ödeme koşullarını sağlamışsa, belirsiz süreli iş sözleşmesi işveren tarafından İK 17.madde uyarınca feshedilirse, haksız feshedilirse ya da işçi tarafından haklı nedenle feshedilirse veya belirli süreli iş sözleşmesinin süresi sona ererse işsizlik sigortasından yararlanır. Ancak işsizlik sigortası alırken çalışma izninin süresi sona eren ve uzatma için başvuran yabancıнын talebi sadece işsizlik sigortasından yararlanıyor diye uzatılmaz ya da ikamet izni alamaz. Kanunda bu yönde bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla süreli çalışma izni ile ülkede bulunan bir yabancı geçerli çalışma izni ve ikamet tezkeresi süresince, işsizlik sigortasının da koşullarını sağlıyorsa işsizlik sigortasından yararlanabilir. Burada geçici süreli çalışma iznine sahip göçmenlerin işsizlik sigortasından yararlanmada maruz kaldığı eşitsizliğin aşılması için bir yasal düzenleme yapmak gerektiği açığa çıkmaktadır.

1.3.9. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı ve Yabancıların Çalışma İzinleri Konusunda Getirdikleri

Yasalaşmak için TBMM gündeminde bekleyen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun tasarısı yabancıların çalışma izni almasına ilişkin süreçte bürokrasiyi azaltan bazı kolaylıklar getirmektedir.¹⁵ Tasarının hazırlanmasında aktif olarak çalışmış İçişleri Bakanlığı yetkilisine göre hazırlık sürecinde IOM ve UNHCR’ın teknik desteğini almış, AB’ye üye ülkelerin göç kanunları incelenmiş ve son derece katılımcı ve şeffaf bir süreç izlenerek konunun uzmanı akademisyenlerin, göç alanındaki sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınmıştır. Bunun sonucunda Türkiye’nin koşullarına uyan, göçü engellenebilir bir perspektiften değil de yönetilebilir bir perspektiften, kamu düzeni, güvenliği ve insan hakları dengesini kuran bir perspektiften ele alan bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Eğer bu süreçte işçi ve işveren örgütlerinin de görüşleri alınmış olsa idi, yarar sağlayacağı belirtilmelidir.

Yürürlükte bulunan mevzuat uyarınca bir yabancıнын Türkiye’de çalışabilmesi için;

- 1) Mevzuatta yabancıнын çalışmasını engelleyen bir hükmün bulunmaması
- 2) Çalışma izni alması
- 3) Çalışma vizesi alması
- 4) İkamet tezkeresi almış olması gerekmektedir.

¹⁵ Tasarıda yer alan ve aşağıda değerlendirilen maddelerin tümü, 04.04.2013 tarihinde kabul edilen yasada aynen korunmuştur.

Mevcut sistemde yabancıların üç farklı belgeye ihtiyacı bulunmakta ve bunlar için üç farklı bürokratik işlem yürütülmektedir. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı” 12. Maddesinin birinci fıkrası (b) bendi bu konuda sadeleşme getirecek bir düzenleme içermektedir. Bu hüküm uyarınca Türkiye’ye giriş yapacağı tarih itibarıyla geçerli ikamet veya çalışma izni bulunanlardan Türkiye’ye girişte vize şartı aranmayacaktır. Tasarının bu şekilde yasalaşması durumunda çalışma izni alan bir kişinin ayrıca vize işlemlerine başvurması gerekmeyecek böylelikle daha kolay bir uygulama getirilmiş olacaktır.

Tasarının 27. Maddesi çalışma izni olan ya da çalışma izin muafiyet teyit belgesi bulunan yabancıları ayrıca “ikamet izni” almaktan da muaf tutmaktadır. Böylelikle çalışma izni alan bir yabancı vize ve ikamet izni almaksızın Türkiye’ye giriş yapabilecektir. Tasarının bu alanda getirdiği tek sınır, tasarının 7. Maddesinde düzenlenmiş olan “Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar” kapsamına girmemektir. Anılan madde uyarınca;

- a) Pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi, vizesi veya ikamet ya da çalışma izni olmayanlar ile bu belgeleri veya izinleri hileli yollarla edindiği veya sahte olduğu anlaşılanlar.
- b) Vize, vize muafiyeti veya ikamet izin süresini bitiminden itibaren en az 60 gün süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar
- c) 15. Maddenin ikinci fıkrası saklı kalmak kaydıyla, vize muafiyeti kapsamında olsalar dahi, 15. Maddenin birinci fıkrasında sayılan yabancılar (talep ettikleri vize süresinden en az altmış gün daha uzun süreli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar)

Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyerek geri çevrileceklerdir.

Yabancıların çalışmasıyla ilgili olarak Tasarıda önem taşıyan bir diğer madde ise “öğrencilerin çalışma hakkı” başlığını taşıyan 41. Maddedir. Anılan madde uyarınca Türkiye’de öğrenim gören ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencileri çalışma izni almak kaydıyla çalışabilirler. Ancak ön lisans ve lisans öğrencileri için çalışma hakkı ilk yıldan sonra başlar ve haftada yirmi dört saatten fazla olamaz. Dolayısıyla bu öğrenciler için asıl olarak kısmi süreli çalışma yapabilecekleri düzenlenmiş olmaktadır. Maddenin ikinci fıkrası da ön lisans ve lisans öğrencilerinin çalışma hakkına ilişkin usul ve esasların, tasarının kanunlaşması durumunda kurulacak olan Göç Politikaları Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından müştereken düzenleneceğini hükme bağlamaktadır. Kısa dönemli ikamet iznini düzenleyen 31. Maddenin i bendine göre Türkiye’de yükseköğrenimini tamamlayanlardan mezuniyet tarihinden itibaren altı ay içinde müracaat edenlere kısa dönemli ikamet izni verilebilecektir. Bu düzenleme üniversite mezunu yabancıların çalışma iznine başvurmalarına imkan tanımaktadır.

Çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilen yabancıların hakkında sınır dışı etme kararı alınacağı da Tasarının 54/1,ğ maddesinde düzenlenmiştir.

Tasarının çalışma hayatı ile ilgili olarak hakkında düzenleme getirdiği diğer bir grup

ise mülteci ya da ikincil koruma statüsü verilmiş kişilerdir. Mülteci, tasarının 61. Maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır; “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

“İkincil Koruma statüsü” ise tasarının 63. Maddesi uyarınca “Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a) Ölüm cezasına mahkum olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir”

Tasarının 93. Maddesi de mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibine, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız çalışma hakkı tanımaktadır. Bu kişilere verilecek kimlik belgelerinin çalışma izni yerine geçeceği de madde metninde açıkça yer aldığından mülteci ya da ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin ayrıca Çalışma Bakanlığı’na başvurarak çalışma izni almaları gerekmemektedir. Ancak bu kişiler için yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin mevzuatta yer alan hükümlerin saklı olduğu da madde metninde belirtilmiştir.¹⁶ Aynı maddenin ikinci fıkrası da mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülkî ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilmesini, ancak Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamaların uygulanmayacağını hükme bağlamaktadır. Tasarı uyarınca bu kişilerin çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenir.

Tasarının yabancıların çalışma hayatına girişleri ile ilgili olarak benimsediği sistem, yabancıyı çalışma izni, çalışma vizesi, ikamet tezkeresi şeklinde üçlü bir yapı ve bunun beraberinde getirdiği bürokratik işlemler yerine daha basit ve hızlı işleyecek bir yapıya

¹⁶ Kabul edilen yasada 89.Madde’nin 4. Fıkrası ile düzenlenmiştir.

yöneliktir. Aynı zamanda 42.Madde ile Türkiye’de kesintisiz sekiz yıl ikamet izniyle kalmış olan ya da Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara uyan yabancılara Bakanlığın onayıyla Valilikler tarafından süresiz ikamet izni verilmesi öngörülmüştür. Süresiz ikamet izni mevcut mevzuatta bulunmayan bir düzenleme olup göçmenler açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak çalışma izni almak isteyen yabancılar açısından 4817 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesindeki kısıtlayıcı düzenlemeler sürdükçe çalışma izninden yararlanabilen göçmen sayısının çok düşük kalmaya devam edeceğini öngörmek mümkündür.

1.4. Kamu Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler ve Güncel Düzenlemeler: Ev ve Bakım Hizmetlerinde Çalışanlar İçin Af

ÇSGB’deki yetkililerin “yabancıların” çalışmasına ilişkin egemen yaklaşımı, 4817 sayılı Kanunun ruhuna uygun biçimde, yabancılara sadece yerli işgücünün temin edilemediği ve uzmanlık isteyen alanlarda izin verilmesi, yerli işsizliğinin bu denli yüksek olduğu koşullarda yabancıların çalışma izinlerinin olabildiğince sınırlı tutulmasıdır. Aynı zamanda yerli işgücü karşısında yabancıların ucuz emek kaynağı olarak görülüp sömürülmesine karşı çıkmaktadır. Çalışma izinlerinin verilmesine ilişkin sürecin uzunluğu ve zorluğuyla ilişkili eleştiriler karşısında yetkililer izin sürecinin işlemlerini şöyle açıklamaktadır: yurtdışından çalışma izni için kişiler buldukları ülkedeki Türk Konsolosluklarına online başvurmakta (sonra evraklarını elden teslim etmekte) ve bu başvuru EGM ve ÇSGB sistemlerine düşmektedir. EGM en geç 15 gün içinde başvuran kişinin güvenlik açısından durumuna ilişkin görüş bildirmektedir. İşveren yurtiçinden ÇSGB’ye başvurmaktadır. Bakanlık kişinin ve çalıştıracak şirketin durumuna bakarak kararını vermekte, süreç 20 gün içinde tamamlanmaktadır. Kişi konsolosluktan çalışma vizesi alarak Türkiye’ye gelmekte, Türkiye’de EGM’den ikamet izni almaktadır. Çalışma izni kişiye değil onu çalıştıran şirkete verilmektedir. Çalışacak kişi mühendis ise TMMOB’nin ilgili Odasından görüş alınmaktadır. Bu sistemde kişi Türkiye’ye geldiği anda çalışmaya başlamaktadır. İstisnai durumlarda yurt içinden başvuru söz konusu olduğunda kişi illerdeki Emniyet Müdürlüklerinden 6 aylık ikamet izni almak için başvurmakta, EGM bu izni daha çok ev hizmetleri ve turizm sektörleri için vermektedir. Kuşkusuz altı aylık ikameti aldıktan sonra işverenin kişiyi kayıtdışı çalıştırma ihtimali vardır ancak çalışma izinleri verildiğinde, bu online olarak SGK kayıtlarına düşmektedir.

ÇSGB çalışma izinlerinin verilmesinde kriterleri ciddi biçimde uygulamaktadır. İşverenin yabancı eleman çalıştırma gerekçesi değerlendirilmekte, İŞKUR kayıtlarına bakılarak il bazında istenen vasıflara sahip eleman var mı araştırılmaktadır. Örneğin İstanbul’da Osmanbey’de Rusça bilen satış elemanı talepleri firmanın ihracat ve ticaret ilişkilerine bakılarak kabul edilmektedir. Yetkililere göre elemanın uzmanlık taşıması gerektiği için ona asgari ücretin birkaç katı ücret verilmesi şartı da objektif bir kriterdir. Kanuni yükümlülüklerini yerine getirmeyen şirketlerin bir sene sonraki izin uzatma başvurularına olumlu cevap verilmemektedir.

ÇSGB yetkililerine göre Türkiye’de birçok işveren yabancı işgücünü rahatlıkla sömürebileceği bir işgücü olarak istemektedir. Bu durum şu sözlerle ifade edilmiştir:

“İstanbul’daki bir toplantıda İstanbul Ticaret Odasında, birisi çıktı dedi ki; aynen şöyle dedi: “Bu kot taşlama atölyelerinde Türkleri çalıştırmıyoruz. Hasta olup dava açıyorlar dedi. Çok zarara uğruyoruz, bu yabancıları çalıştırsak ne olur dedi, bari orda izin verin dedi.” Dolayısıyla yabancı işçilerin Türklerden daha ucuz bir işgücü kategorisi olarak çalıştırılmasının mutlaka önü alınmalıdır. Türkiye’de ev hizmetlerinde yabancı çalıştıranlar da, bir kişi istihdam etmenin yasal gerekliliklerini yerine getirmeden, düşük ücretle günde 24 saat çalıştırabilecekleri adeta modern bir köle istemektedir. Çalışanların kayıt altına alınması, sigortalanması onların haklarının korunması açısından önemlidir. Ayrıca Türkiye içinden yatılı ev ve bakım hizmeti yapmak isteyen kadınların bulunması ve onların da bu şekilde yasal istihdamı için çaba harcanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Türkiye’de kendi yaşamını sürdürmek için yaşlı bir erkekle evlenmek yerine böyle bir işte çalışmak isteyen kadınlar vardır ancak onlar açısından iş koşullarının kurallara bağlı hale getirilmesi gerekmektedir. ÇSGB yetkililerinin yabancı işgücünün istismar edilmesini önleme konusunda gösterdikleri duyarlılık son derece yerindedir. Ancak bunu sağlamanın yolu, örneğin ev ve bakım hizmetleri gibi sınırlı yasal düzenlemenin olduğu alanı (Borçlar Kanununun ilgili hükümleri vb.) yerli ve yabancı çalışanlar açısından asgari çalışma kuralları getiren bir yasaya kavuşturmadan ve hakları ihlal edilenlerin başvurabileceği mekanizmaları yaratmaktan geçiyorsa, bu konuda bir yasa tasarısı hazırlamak Bakanlığın görevidir.

Emniyet Genel Müdürlüğü ise konuya güvenlik açısından bakmakta, ülkeye yasal yoldan giren ancak sonrasında vize veya vize muafiyet sürelerini aşmak nedeniyle yasadışı konuma düşen yabancıların kayda geçmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasına önem vermektedir. Burada bir yandan AB göç müktesebatına uyum gereği, bir yandan kaçak olan ama güvenlik açısından tehdit addedilmeyen yabancıların yasallaştırılması isteği EGM’nin uygulamalarını karşılıklı etkilemektedir.

5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanununun 3. Maddesinin birinci fıkrası Türkiye’de 1 aydan fazla kalacak yabancıların ikamet tezkeresi almalarını düzenlemektedir. Bu maddede AB Vize Tüzüğüne uyum kapsamında 24.10.2011 tarih ve 28094 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 10.10.2011 tarih ve 2306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklikle;

“Vize muafiyet süresi veya vizede belirtilen kalış süresi yeterli ise yabancıların Türkiye’den çıktığı günden önceki 180 gün zarfında 90 gün olarak belirlenmiş, ayrıca yabancıların Türkiye’deki vize muafiyeti süresi veya vizede belirtilen kalış süresi 90 günden az ise 90 güne tamamlanacak şekilde yurt içinden uzatılabilmesi ve bu Karar’ın 01.02.2012 tarihinde yürürlüğe girmesi düzenlenmiştir.” (EGM 26.01.2012 tarihli açıklama)

Bu düzenleme ile Türkiye’de 180 gün içinde 90 günden fazla kalmak isteyen turistlerin buldukları il Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesinden 6 aylık ikamet izni alması mümkün kılınmıştır. Ancak düzenlemenin önem taşıyan yanı Türkiye’de hasta bakıcı, ev hizmetleri gibi alanlarda çalışmak isteyen yabancıların ülke içinden ikamet izni almalarına getirilen kolaylıktır. Daha önce turist vizesiyle veya vize muafiyetiyle gelen yabancıların çalışma izni başvurusunda bulunmak üzere kendi ülkelerine dönmeleri ve oradaki Türkiye temsilciliklerine başvurmaları gerekirken, şimdi Türkiye’de buldukları

ilin Emniyet Müdürlüğüne ikamet izni için başvuruları mümkündür. Alınacak altı aylık ikamet izni yabancının işverenin çalışma izni için ÇSGB'ye başvurusuna imkan sağlamaktadır. Açıklamada bu uygulamanın kaçak çalışma, yasa dışı ikamet, insan ticareti, yasa dışı göç ve göçmen kaçakçılığı ile her türlü yasa dışı faaliyetlere konu olabilecek durumları engellemeye yönelik olduğu belirtilmektedir. Ancak bu değişikliğin 01.02.2012 tarihinden sonra Türkiye'ye gelenler için uygulanacağı, daha önceden gelmiş olanları kapsamayacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemenin 01.02.2012 tarihinden sonra gelecek olanlara uygulanmasına ev ve bakım hizmetlerinde yabancı çalıştırılan üst düzey bürokrat ve yöneticiler dahil çok geniş bir çevreden tepki gelmiştir. Turizm sektörü işverenleri de tepki gösterenler arasındadır. Dışişleri Bakanlığı'nın da sürece müdahalesiyle EGM 7 Haziran 2012 tarihinde Vize/İkamet ihlalinde Bulunan Yabancılar ile İlgili Genelgeyi yayınlamıştır. Buna göre Türkiye'de vize veya ikamet ihlali süresine bakılmaksızın sakıncalı durumu bulunmayan tüm yabancılara vize ve ikamet ihlalden kaynaklanan harç ve cezalarını ödemeleri halinde 6 aya kadar geçerli ikamet izni verilecektir. İkamet izni için yapılacak başvuruların süresi 15.08.2012 günü sona ermiştir. **Bu düzenlemeyi Türkiye'de kayıtdışı olarak çalışan yabancılar için bir af olarak değerlendirebiliriz.**

Tüm yetkililer için ev ve bakım hizmetleri yatılı çalıştıracak kişi bulmanın zorluğu nedeniyle diğer sektörlerden ayrı nitelikte görülmektedir. Diğer sektörler için aranan kriterler burada söz konusu değildir. Bu alandaki işveren başvurularına kolayca izin verilmektedir. Böylece bu af düzenlemesi 4-5 yıldır kayıtdışı çalışan yabancıları kayıt altına almayı kolaylaştıracak, bu kişiler geçmişe ilişkin cezalarını ödedikten sonra kendi ülkelerine de rahatça girip çıkabilecektir. Bu düzenlemeyi bakım işlerinde çalışan ve Türkmenistan, Özbekistan gibi ülkelerden gelip sınırdışı edilerek geri gönderildiklerinde bir daha yurtdışına çıkamayan düzensiz göçmenler açısından önemli bulanlar da vardır. Affa karşı çıkan bir başka görüşe göre güney Avrupa ülkelerinin deneyimleri af uygulamalarına bir kez başlanınca tekrarlamanın kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla kaçak göçmenlere yasal durumlarını düzeltmeleri için bir kerelik fırsat tanınmış olması ancak YUKK çıkmadan önceki dönem açısından kabul edilebilir bir durumdur. Söz konusu düzenlemeye ilişkin farklı görüşler, göç konusunda kamu kurumlarında bütüncül bir yaklaşımın varlığından ziyade mikro düzeyde müdahale yaklaşımının devam ettiğine işaret etmektedir. Sadece iki ayı biraz aşan bir süre için tanınan ve düzensiz göçmenlere yasal ikamet için başvuru hakkını tanıyan bu düzenlemede kamunun takdir yetkisi esas olarak ev ve bakım hizmetleri ile turizm sektöründe ve kısmen ticaret sektöründe çalışanlar için kullanılmakta, onların dışındaki alanlarda istihdam edilenlerin ikamet ve sonrasında çalışma izni alma şansı çok daha kısıtlı olmaktadır.

5683 sayılı Kanunda yapılan değişiklik sonucu yabancıların 180 gün içinde sadece 90 gün ikamet edebilmesi kuralı ile düzensiz çalışmanın önüne geçilebileceği düşünülmektedir. Özellikle turizm sektöründe tur operatörlerinin 6/8 ay çalışma izninden muaf olmasından ötürü turizm sektörü işverenlerinin turist vizesiyle gelenleri geçici süreli çalıştırmak istemesi durumunda, İl Emniyet Müdürlüğünden alınacak 6 aylık ikamet izniyle bunun mümkün hale geldiği, görüşülen bir yetkili tarafından ifade edilmiştir.

Kayıtdışı çalıştırmanın yaygın olduğu ticaret alanında özellikle İstanbul'da Osmanbey, Merter, Laleli gibi semtlerde konfeksiyon dükkanlarında Moldova, Ukrayna, Romanya, Azerbaycan gibi ülkelerden gelip satış elemanı, manken gibi görev yapanların da kriterlerin yerine getirilmesi kaydıyla yasal hale gelmesi mümkün olacaktır.

Türkiye'deki uygulamaya bakıldığında söz konusu yasallaştırmanın emek piyasasını kısmi düzenleyici amaçla işlediği, göçmen işgücüne ihtiyaç duyulan bazı sektörlerle sınırlı olarak, bu kesimde kayıtdışı çalışanların kayıt altına alınması amacını güttüğü ortaya çıkmaktadır. Kimi kamu yetkilileri vasıfsız işgücünün yaygın biçimde kayıtdışı çalıştığı bir diğer alan olan tarım sektöründe özellikle Karadeniz bölgesinde mevsimlik çalışacak işçiler için de düzenleme yapılması gerektiği görüşündedirler. Özellikle yabancı tarım işçilerini çalışma izninden muaf tutarak üç ay ikamet izni vermek ve bu şekilde kayıt altına almak önerilmiştir. Burada tarım sektöründe çalışanların zaten kayıtsız olduğu, ÇSGB'nin bunu denetleyemediği gerçeğinden hareketle göçmenlerin 5683 sayılı Kanunun 7. Maddesinde ikamet izni verilmeyecek kişiler olmaması kaydıyla kayıt altına alınması amaçlanmaktadır.

Şubat 2012 tarihinden itibaren ülke içinde 6 aylık ikamet iznine sahip yabancıların çalıştırılması için ÇSGB'ye yapılan işveren başvuruları artmıştır. Özellikle 7 Haziran 2012 tarihli Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgesinden sonra ev ve bakım hizmetlerinde kayıtdışı göçmen kadın çalıştırılan işverenlerin başvurusunda artış görülmektedir. Nitekim aşağıdaki tabloya göre Temmuz-Kasım ayları arasında yapılan izin başvurularının %36-%44 arasındaki kısmı ev hizmetlerine ilişkindir. Verilen çalışma izinlerinin sayısı 2012 yılında 2011 yılına göre %68,3 artış göstererek 16.890 kişiden 28.426 kişiye çıkmıştır. Toplam olarak bakılacak olursa, Ocak-Kasım 2012 tarihleri arasında verilen 28.426 çalışma izninin 8.878'i (%31,2) ev hizmetlerinde çalışanlar içindir. Bu önemli artışa rağmen Türkiye'de ev ve bakım hizmetlerinde çok daha fazla sayıda göçmen kadının çalışmakta olduğu tahmini karşısında başvuruların ve verilen izin sayılarının hala çok düşük olduğunu belirtmek gerekir.

Tablo 1: Çalışma izin başvuruları ve verilen çalışma izinleri 2011-2012 *

AY	Başvurular			Verilen Çalışma İzinleri			Ev Hizmetleri Yapılan Başvuru 2012	Ev Hizmetleri Verilen İzinler 2012
	2011	2012	Artış %	İzin 2011	İzin 2012	Artış %		
Ocak	1.539	1.759	14,3	1.179	1.385	17,5	70	46
Şubat	1.326	2.051	54,7	1.371	1.416	3,3	240	147
Mart	2.086	3.059	46,6	1.540	2.314	50,3	544	355
Nisan	2.327	3.568	53,3	1.914	2.547	33,1	568	507
Mayıs	1.905	3.952	107,5	1.683	3.230	91,9	627	540
Haziran	2.017	4.227	109,6	1.670	3.024	81,1	940	611
Temmuz	1.625	4.080	151,1	1.270	2.939	131,4	1.501	658
Ağustos	1.603	3.768	135,1	1.369	2.766	102,0	1.677	836
Eylül	1.417	3.505	147,4	919	2.765	200,9	1.423	1.280
Ekim	1.419	3.283	131,4	1.248	2.618	109,8	1.236	818
Kasım	1.562	3.856	146,9	1.322	3.422	158,9	1.412	1.557
Aralık	1.743			1.405			1.401	1.523
TOPLAM	20.569	37.108	80,4	16.890	28.426	68,3	11.639	8.878

(*) Bilgiler geçicidir. Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

1.5. Denetleme süreci

ÇSGB yetkililerine göre yabancıların kayıtdışı çalıştırılmasını denetleme görevi 4817 sayılı yasaya göre iş ve sigorta müfettişlerinin yetkisindedir. Bunlar özellikle yabancı kaçak işçi konusunda denetim yapmak için değil, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında denetim yapmak için gitmektedir. Kayıtdışılıkla mücadelede denetim yapma görevi iş ve sigorta müfettişlerinin yanında SGK'nın istihdam ettiği denetçiler tarafından da yapılmaya başlandığı için denetimlerin etkinliği artmıştır. EGM yetkilisine göre önceden kolluk kuvvetlerinin umuma açık yerlerde yaptığı uygulamalarda kaçak çalışan yabancıların tespiti halinde bir tutanak tutulmakta ve tutanak ÇSGB'ne bağlı iş müfettişlerine gönderilmekteydi. İş müfettişleri söz konusu işyerine gittiklerinde iş sahibi kaçak işçi çalıştırdığını reddettiğinde, bir ceza uygulanamamaktaydı. 6111 sayılı torba yasada yapılan değişikliklerle polislin tuttuğu tutanak asıl tutanak kabul edilerek, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğündeki iş müfettişlerinin bu tutanak üzerinden ceza kesmesi mümkün hale gelmiştir. Asıl denetim yetkisi ÇSGB'ye bağlı iş müfettişlerinde olmakla birlikte, sayılarının azlığı nedeniyle yeterli denetim yapılamamaktadır.

EGM yetkilisine göre çalışma amaçlı ikamet izni verilen kişilere dair bilgi online bir sistem üzerinden ÇSGB'ye bildirilmemektedir. Çünkü altı aylık ikamet iznine sadece çalışma amacıyla değil başka amaçlarla da başvurulabilmektedir. Halen turistik amaçla veya sağlık amacıyla başvuran ve banka hesabında yeterli para (günlük 50 USD) olduğunu gösterebilen kişiler de ikamet izni alabilmektedir. Yabancıların aldıkları ikamet izni süresinde kayıtdışı çalışma ihtimali karşısında asıl sorumluluk ÇSGB'dedir. ÇSGB 2013'de yabancı çalıştıran işverenlere karşı yeni bir denetim programı başlatmayı öngörmektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun tasarısının yasallaşması durumunda çalışma izni alan kişinin bir de ikamet izni alması gerekmeyecek, bu aynı zamanda ikamet belgesi yerine geçecektir. Yapılacak denetimlerde çalışma izni olmadan çalışanların ya kayıtdışı ikamet ettiği ya da başka amaçla alınmış ikametini amacı dışında kullandığı ortaya çıkacaktır. Öğrenim amacıyla ikamet alanlara kısmi zamanlı çalışma izni yeni Kanun tasarısında yer almaktadır. Bu durumda çalışma izni olmadan çalışanlar, öğrenim ve çalışma amacıyla ikamet edenlerin aile bireyleri ile turistik amaçla ikamet edenler olacaktır.

ÇSGB yetkilileri çalışma izni başvurularının merkezi düzeyde işleme konması ve değerlendirilmesi uygulamasını isabetli bulmaktadır. Özellikle turizm sektörü işverenlerinden gelen ve başvuruların illerdeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılması talebine online sistemden ötürü gerek olmadığı görüşündedirler. Karar verme sürecinin teknik bir süreç olması nedeniyle bir takım standartların olması bakımından merkezi bir işleyiş yararlı görülmektedir. Ancak illerde bazı İş Kurumu personelini, kişilerin internet üzerinden başvuru yapmasında yardımcı olmak üzere eğitmek ve yetkilendirmek düşünülmektedir. Görüşülen bir İş Kurumu yetkilisi de benzer görüştedir. Yabancıların çalışma izinlerinin il bazında taşra teşkilatlarına verilmesinin sürecin

tümüyle denetimden çıkmasına yol açabileceği, dolayısıyla bu nedenle merkezden kontrollü bir şekilde yapılması daha uygun olacağı düşüncesindedir.¹⁷

Kamu kurumları arasında yeterli koordinasyon olmamasının sıkıntılar yarattığı dile getirilmiştir. Özellikle kamu ihalelerinde, ihaleyi alan yabancı şirketin kendi ülkesinden elemanları çalıştırması noktasında 4817 sayılı Kanuna uyması, işçileri Türkiye'de kendi ülkelerinde ek olarak SGK kapsamında çalıştırması gereği, ihaleyi alan şirketler açısından şikayet konusu olmuştur. Yetkililerin ifadesine göre Şubat 2010'da yapılan bir değişiklikte firmalar işçileri geçici temelde (en çok 3 ay) çalıştırdıkları takdirde sosyal güvenlikli muaf tutabilmektedir. Ayrıca getirdikleri işçinin uzman olması ve asgari ücretin üç katı tutar üzerinden sigortalanması gerekmektedir. Bu durum vasıfsız işçilerini bile Çin'den getirtmek isteyen firmaları frenleyen bir düzenleme olmuş ve sigortadaki değişiklikten sonra Çin'den getirilen işçi sayısı azalmıştır. Aynı eğilim Hint ve Güney Kore firmaları için de söz konusu olduğundan belirtilen önleyici önlemler büyük öneme sahiptir. ÇSGB ör. Enerji Bakanlığı ihalelerinde ilgili şartnamelere bu gibi durumların önüne geçmek için hükümler koydurmaktadır.¹⁸ Öte yandan ÇSGB'nin ilgili kurumları arasında, örneğin İŞKUR, SGK arasında işlemler bakımından tam bir uyum ve standardizasyon yoktur. Göçmenlerin İŞKUR'un hizmetlerinden yararlanması için yabancı kimlik numarası ile sisteme kayıt olması gerekmektedir.¹⁹ Göçmenlerin sigortalı olarak çalışıp prim ödemesi durumunda işsizlik sigortasından, danışmanlık hizmetlerinden ve mesleki eğitimlerden yararlanabilmesi gerekir. İşsizlik sigortasından kaç tane göçmenin yararlandığına dair bir istatistik mevcut değildir. Göçmenin işsizlik sigortasından yararlanması için son üç yılda en az 600 gün prim ödedikten sonra 6 ay süreyle işsizlik sigortasına hak kazanması söz konusudur. Ancak üç yıl çalışan bir kişinin işten çıkartılarak işsiz kalması durumunda ona işsizlik sigortası ödenmesi hukuk bölümünde belirtildiği gibi Türkiye'de ikamet izni almasına hak sağlamamaktadır. Dolayısıyla ödenen primlerin sigorta fonuna kalması söz konusu olabilmektedir. Burada göçmen aleyhine yasal bir boşluk vardır. 2011 yılında süresiz çalışma iznine sahip kişi sayısı 161'dir. Ancak bu kişilerin geçerli ikamet izni süresince işsizlik sigortasından yararlanabileceği varsayılabilir.

İŞKUR'un yabancı işçi istihdamı konusunda hiçbir çalışması yoktur. Aslında kurumun ne tür alanlarda işgücüne ihtiyaç olabilir, hangi alanlarda eğitim gereklidir gibi dinamik bir işgücü piyasası analizi de yoktur, il bazlı işgücü anketleriyle sadece mevcut durumun resmi çekilmektedir. Bu anketlerin bulguları hangi alanlarda yerli işgücünün temini noktasında çalışma yapılması gerektiğine yeterli ışık tutmamaktadır.

17 Halen Bakanlıkta çalışma izinleriyle ilgili dairede 90 kişi çalışmakta olup işe yeni alınan 50 kişi uzman olarak yetiştirilmektedir. Her türlü şirket ve işverenle muhatap olduğu için iyi yetişmiş, iyi donanımlı elemana ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

18 Öte yandan ihale alan firmaların mühendislerinin Türkiye'de mühendislik yapmak için denklik almasını sağlayacak sınavı YÖK'ün Türkçe yapması sorun yarattığı, ÇSGB'nin sorumlu olmadığı bir durumdan ötürü eleştirilerin odağında kaldığı söylenmiştir.

19 Türkiye'de altı aydan fazla ikamet eden yabancı uyruklulara kimlik numarası verilmektedir. Bunun için il Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesine müracaat edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin 11 ülkeyle ikili işgücü anlaşması vardır. Bu ikili işgücü anlaşmalarının büyük kısmı 1960'lı yıllarda Türkiye'nin Batı Avrupa ülkelerine işçi göndermesi sürecinde yapılmıştır. Avrupa'ya göçün durdurulması ve Türkiye'den petrol zengini Arap ülkelerine özellikle müteahhitlik faaliyetleri çerçevesinde işçi gönderilmesinin başlamasıyla birlikte 1980'lerde Libya, Katar, Ürdün ve KKTC anlaşma yapılan ülkeler olmuştur. İkili işgücü anlaşmalarından sadece KKTC ve Ürdün ile yapılmış olanları karşılıklı işgücü göçünü öngörmektedir. İkili işgücü anlaşmaları işe yerleştirmenin kamu kurumları aracılığıyla olmasını düzenlemektedir. Ancak Ürdün'le yapılan anlaşma kapsamında hiçbir gerçekleşme olmamıştır. Faal olan tek anlaşma Almanya ile yapılmış olmaktadır.

Türkiye'nin göç verdiği Batı Avrupa ülkeleri ile 1960'lı yıllarda yaptığı sosyal güvenlik anlaşmalarına 1990'lı yıllarda Azerbaycan, Arnavutluk, Gürcistan, Makedonya, Romanya ve 2000'li yıllarda Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg gibi ülkelerle yaptığı anlaşmalar eklenmiştir.

Halen Rusya ile karşılıklılık ilkesine dayanan ve özellikle müteahhitlik faaliyetlerini kapsayan bir ikili işgücü anlaşması ve sosyal güvenlik anlaşması yapılmasının çalışmaları Bakanlık bünyesinde sürmektedir. Ruslar özellikle Mersin Akkuyu nükleer santralının ihalesini aldıktan sonra ikili işgücü anlaşması yapılması için istekli olmuşlardır. Türk tarafı söz konusu anlaşma kapsamında getirilecek elemanların gerçekten belirtilen vasıflara sahip olup olmadığını anlaşılması için eğitim düzeylerini gösteren belge sunulmasını, çalışmanın geçici temelde olmasını ve inşaat ve turizm/eglençe gibi sektörlerle sınırlı kalmasını istemektedir.²⁰

Kurumda Türkiye'deki yüksek işsizlik nedeniyle ikili işgücü anlaşmaları kapsamında dışarıdan işçi gelmesi konusuna sıcak bakılmamaktadır. Bu nedenle Azerbaycan, Gürcistan gibi ülkelerle işgücü anlaşması konusuna çekimser yaklaşmaktadır. Azerbaycan Türkiye ile ikili işgücü anlaşması yapmak istemekte, bu konuda görüşmeler sürmekle birlikte Türk tarafı Azerbaycan'dan göç akınına yol açacağı, Azerilerin genelde vasıfsız işlerde çalışarak yerli göçmen işgücünün yapabileceği işleri onların elinden alabileceği endişesini taşımaktadır. Öte yandan düzenlemenin bulunmadığı koşullarda zaten yaygın bir düzensiz göçmen işçi istihdamı mevcuttur. Özellikle tarım sektöründe Gürcüleri kapsayacak şekilde üç aylık geçici bir çalışma düzenlemesinin yapılması gereğinin diğer yetkililer tarafından ifade edilmiş olması, bu konuda kurumlar arasında farklı görüşler olduğuna ve bütüncül politikalar yerine kısmi çözümler üreten parçalı göç politikalarının izlenmesi ihtimaline işaret etmektedir.

ÇSGB ve İŞKUR önceliği yerli işgücüne verme düşüncesiyle göçmenlere ilişkin düzenlemelerin kapsamının dar tutulmasını savunmakta, genişletilmesine pek olumlu yaklaşmamaktadır. Dışişleri Bakanlığı uluslararası taahhütlere uymak, EGM ise ülke içinde güvenlik ve asayiş bakımından düzen sağlamak üzere kayıtdışı ikametinin önüne geçmek için kayıtdışı çalışmayı yasallaştıracak düzenlemelerden yana olmaktadır.

²⁰ Antalya'da turizm sektörü işverenleriyle yapılan görüşmede, iki ülke arasında anlaşma olmaması nedeniyle özellikle Rus seyahat firmalarının temsilcileri olarak çalıştırılanlar için hem Rusya'da hem Türkiye'de sosyal güvenlik priminin ödenmesi şikayet konusu olarak dile gelmiştir.

Görüşülen tüm yetkililer YUKK'nun çıkmasıyla düzensiz göç sorunun çözümünde ilerleme kaydedileceği görüşündedir. Oluşturulacak Göç Politikaları Kurulu ile farklı kamu kurumları arasında koordinasyon sağlanacak ve Türkiye'ye düzenli göçmen işçi alımı için ÇSGB'nin önerisiyle yıllık kotalar belirlenebilecektir. Özellikle tarım sektörü için mevsimlik tarım işçilerin istihdamında Kurul'un karar alabileceği düşünülmektedir.

Kamu yetkilileri ile yapılan görüşmelerde gündeme gelmemiş olmakla birlikte, düzenli emek göçü açısından önemli bir düzenleme 21 Eylül 2006 tarihinde "Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanununun kabul edilmesidir."²¹ Bu Kanunun amacı ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek, denetim, ölçme, değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sistemini kurmak ve işletmek üzere yeni bir yapılanma gerçekleştirmektir. Türkiye'de mesleki yeterliliklerin düzenlenmesi konusu Türkiye-AB üyelik müzakereleri çerçevesinde "iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi" kapsamında gündeme gelmiştir. Mesleki yeterliliklere ilişkin düzenlemelerle, bu konularda AB tarafından getirilen ortak kurallara ve usullere uyum sağlanması hedeflenmektedir. Türkiye'de mesleki yeterliliklerin düzenlenmesi, eğitim standartlarının belirlenmesine ve özellikle mesleki ve teknik eğitimde uluslararası tanınırlığa uygun ulusal standartların benimsenmesine yol açacaktır. Mesleki Yeterlilik Kurumunca, meslek kriterlerinin belirlenmesi, standartlara uygun eğitim, sınav ve belgelendirme sisteminin düzenlenmesi, düzenli geçici işçi hareketliliğini kolaylaştıran bir işlevi yerine getirecektir. Türkiye'de çalışmak isteyen yabancıların sahip olduğu mesleki yeterlilik belgelerinin uygunluğu akredite kuruluşların katkılarıyla değerlendirilebilecek, böylece Türkiye'de yabancıların çalışması esasları daha objektif ve mesleki açıdan güvenilir usullere bağlanabilecektir (Erdoğan,2008).

1.6. İstatistiki Verilerin Değerlendirilmesi

Türkiye'ye yıllar itibariyle giriş ve çıkış yapan yabancıların sayısında çok ciddi bir artış vardır. 2000 yılında yaklaşık 10 milyon kişi giriş yapmışken bu sayı 2011'de 29 milyon kişiye yaklaşmıştır. Bunun büyük kısmını turistik amaçla gelenler oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda daha çok turistik amaçla Türkiye'ye geldiği düşünülen Batılı ülkeler dışında kalan ülkelere gelenlere dair sayılar sunulmaktadır.

²¹ Kanun metni için bkz. 7 Ekim 2006 Tarihli ve 26312 sayılı Resmi Gazete.

Tablo 2: Türkiye'ye giriş çıkış yapan yabancıların yıllara göre sayısı

Uyruk	2000		2005		2010		2011	
	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış
Rusya Fed.	680.473	674.434	1.855.900	1.869.414	3.091.974	3.072.663	3.447.001	3.428.168
İran	404.148	345.394	957.244	678.584	1.884.898	1.870.755	1.879.034	1.863.657
Bulgaristan	378.329	375.870	1.620.939	1.621.955	1.432.416	1.447.369	1.488.425	1.485.094
Gürcistan	180.480	166.748	367.148	356.995	1.109.615	1.094.619	1.149.362	1.138.870
Suriye	123.787	121.411	287.343	273.410	898.123	889.821	970.163	962.076
Ukrayna	153.650	146.360	367.103	367.579	555.502	553.546	588.406	585.411
Azerbaycan	182.124	153.319	411.111	400.132	484.922	475.981	576.230	563.022
Romanya	267.108	253.476	201.807	197.567	350.683	352.152	383.681	383.994
Irak	21.433	13.137	107.972	108.599	280.448	267.941	369.093	356.135
Kazakistan	40.733	39.175	106.167	105.648	247.690	246.422	315.644	314.072
Türkmenistan	11.115	10.645	34.292	29.700	114.389	108.382	137.472	128.939
Moldova	65.112	53.735	89.849	85.523	96.047	95.965	100.852	99.686
Çin	21.599	19.556	40.935	42.053	74.763	73.615	92.820	93.225
Özbekistan	21.728	20.535	24.634	23.627	68.066	63.725	84.962	80.367
Ermenistan	17.704	14.518	36.663	36.340	69.268	68.474	72.349	71.825
Toplam	2.569.523	2.408.313	6.509.107	6.197.126	10.758.804	10.681.430	11.685.494	11.655.494
Genel Toplam	9.748.338	9.393.355	20.275.213	19.672.616	27.024.609	26.902.576	29.362.434	29.232.463

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Tabloda Türkiye'ye çalışma amaçlı gelenlerin ağırlıkta olduğu ülkelerden giriş çıkış yapanların sayılarında yüksek artışlar olduğu görülmektedir. Örneğin Gürcistan'dan gelenlerin sayısı 2000'de 180.480 kişi iken 2011'de 1.149.362'ye ulaşmıştır. Aynı şekilde Azerbaycan, Ukrayna, Kazakistan, Türkmenistan Moldova, Özbekistan, Ermenistan, Çin artış gösteren ülkeler arasındadır. Bu dönemde en fazla artış gösteren ülke Rusya Federasyonu olmakla birlikte buradan gelenlerin önemli bir kısmının turistik amaç taşıdığı bilinmektedir. 2000'de tabloda yer alan ülkelerin toplam yabancı girişlerindeki payı %26.3 iken bu oran 2011'de %39.7'ye yükselmiştir. Bu artışta söz konusu ülkelere uygulanan vize rejiminin büyük etkisi vardır. İran, Bulgaristan, Gürcistan 90 gün süreyle, Rusya Federasyonu, Ukrayna, Azerbaycan, Özbekistan, Kazakistan, Türkmenistan 30 gün süreyle vizeden muaf tutulmuştur. Moldova, Ermenistan gibi ülkelere gelenler ise 30 günlük vizeyi sınırda bandrol uygulamasıyla alabilir. Çin'den gelenler dış temsilciliklerden alınacak vizeye tabidir.²² Söz konusu ülkelere umuma mahsus pasaportla gelenlerin 30 veya 90 gün süre ile vizeden muaf tutulmasının bu ülkelere çalışma amaçlı döngüsel göçü artırdığına kesin gözüyle bakılabilir. Öte yandan daha önceki dönemlerde esas olarak ticari veya turistik amaçla gelen ve yıllar itibarıyla hızla artan Suriyelilerin son dönemdeki çatışmalara bağlı olarak Türkiye'deki kalışlarının daha kalıcı olacağı söylenebilir.

YUKK tasarısının yasalaşması durumunda söz konusu ülkelere vize muafiyeti devam edecek olursa yüksek giriş çıkış sayıları 180 günde 90 gün ikamet şartına bağlı olarak bir miktar düşme eğilimine girebilir.

22 <http://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>, erişim 25.8.2012**1.6.1. Düzensiz Göç Verilerinin Değerlendirilmesi-EGM**

Türkiye'ye düzensiz olarak giren ve ikamet eden transit göçmenler ile yasal yollardan düzenli olarak giren, vize veya vize muafiyet süresini aşınca yasadışı ikamet eden ve kayıtdışı çalışan döngüsel göçmen sayıları hakkında bir tahminde bulunmak zordur. Kayıtdışı göç üzerine yapılmış bir çalışmaya göre 2007 yılında çeşitli kaynaklara dayanarak yapılan tahminler temelinde, bu sayı 150.000 ile 5 milyon kişi arasında değişmektedir. Sayıların kendi içinde bu kadar büyük farklılık göstermesinin bir nedeni, resmi istatistiklerin bu konuda sağlıklı bir tahmin yapmaya elverecek şekilde toplanmamasıdır. Ülkeye giriş ve çıkış istatistikleri göçmen işçiler ve turistler arasında ayırım yapmamaktadır. Ancak yasa bile turist olarak gelenlerin önemli bir kısmı düzensiz emek göçmeni olabileceği ve bunu beyan etmeyeceği için gerçek sayıya ulaşamayacaktır. Ayrıca bir kişinin birden çok giriş çıkış yapması durumunda sayılar olduğundan yüksek olabilmektedir. EGM istatistikleri kaçak olarak yakalanan ve sınırdışı edilen göçmenlerin sayılarını vermektedir, ancak Türkiye'ye yasadışı yollardan giren ve yakalanmayan çok sayıda kişi olabileceği gibi yakalama istatistiklerinde bir kişinin birden çok kaydı bulunabilir (Kaya 2008:27-28).

Esnek vize rejiminin bir sonucu, Türkiye'ye düzensiz yollardan giriş, çıkış ve ikamet azalmasıdır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nden edinilen veriler, Türkiye'ye kayıtdışı yollardan girmeye ve ikamet etmeye çalışırken yakalanan göçmen sayılarında ciddi düşüşler olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Yıllar itibarıyla yakalanan düzensiz göçmen sayıları

Yıllar	Yakalanan düzensiz göçmen
2000	94.515
2005	57.428
2010	32.667
2011	44.415

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Tablo 4: Yıllar itibarıyla sınırdışı edilenlerin suç türlerine göre dağılımı

	Fuhuş	Vize ihlali	İllegal giriş çıkış	Kaçak çalışma	Diğer	Erkek	Kadın	Toplam
2001*	3.508	5.999	26.500	925	7.501			44.433
2005*	2.113	3.504	19.156	488	5.537			30.798
2010	1.600	4.393	8.095	2.199	7.296	13.967	9.616	23.583
2011	1.715	3.591	11.147	2.634	7.802	17.454	9.435	26.889

*Erkek/Kadın olarak ayırım bu yıllar itibarıyla mevcut değildir.

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Sınırdışı edilen yabancıların toplam sayısı Türkiye'ye giriş çıkış yapan yabancı sayılarıyla kıyaslandığında çok düşük olup, yıllar itibarıyla de azalış göstermektedir. 2011'de Türkiye'ye belirli ülkelere giriş-çıkış yapan yabancı sayısı yaklaşık 11.5 milyon kişi iken (bu sayının birden fazla giriş çıkış yapan kişileri kendi içinde ayırtmadığı için olduğundan yüksek olduğuna bir kez daha dikkat çekilmelidir), sınırdışı edilenlerin sayısı

yaklaşık 27 bin kişidir. Sınırdışı edilmeye yol açan suç türleri içinde vize ihlali yapan, illegal girip çıkan ve kaçak çalışanlar toplam sınırdışı edilenlerin üçte ikisi ila dörtte üçü arasında değişmektedir. Bu alandaki düzenlemeler kişileri suç işleyen konumundan çıkartabildiği için bu tür göçmenlere yasa dışı yerine düzensiz göçmen demenin ne kadar isabetli olduğu açıkça görülmektedir. Genel olarak liberal vize rejimine ve yıllar itibariyle vizeden muaf tutulan ülke sayısının artırılmasına bağlı olarak vize ihlali yapanların ve sınırlardan kaçak girip çıkanların sayısının azaldığı söylenebilir. Buna karşılık muhtemelen kaçak çalışanların sayısındaki ve işyeri denetimlerindeki artışlara bağlı olarak bu nedenle sınırdışı edilenlerin sayısı yükselmiştir. Genel olarak sayıların düşüklüğünde yapılan denetimlerin sınırlı kalmasının etkili olduğu düşünülebilir.

Tablo 5: Sınırdışı edilenlerin suç türlerine ve ülkelere göre dağılımı-2011

Ülke	Fuhuş	Vize ihlali	İllegal giriş çıkış	Kaçak çalışma	Diğer	Toplam	Erkek	Kadın
Afganistan	0	51	3.080	20	163	3.314	2.764	550
Azerbaycan	215	224	291	97	465	1.292	546	746
Gürcistan	337	71	372	1.149	2.339	4.268	2.663	1.605
Irak	0	20	1.113	2	362	1.497	1.342	155
İran	2	13	379	15	473	882	754	128
Kırgızistan	166	175	30	48	195	614	100	514
Moldova	144	205	29	55	247	680	88	592
Myanmar	0	0	523	0	0	523	456	67
Özbekistan	209	510	105	122	443	1.389	348	1.041
Pakistan	0	2	2.322	1	93	2.418	2.411	7
Rusya Federasyonu	127	55	26	108	250	566	103	463
Suriye	0	46	800	86	311	1.243	1.047	196
Türkmenistan	253	1.673	79	570	724	3.299	1.763	1.536
Ukrayna	126	90	9	101	170	496	98	398
Toplam	1.579	3.135	9.158	2.374	6.235	22.481	14.483	8.99
Genel Toplam	1.715	3.591	11.147	2.631	7.805	26.889	17.454	9.435

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Sınırdışı edilme nedeni olan suçları işleyenler arasında tabloda yer alan ülkelerden gelenler büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. İllegal giriş çıkışta ilk sıralarda Afganistan, Pakistan, Irak, Suriye, Myanmar yer almaktadır. Bu ülkelerden gelenlerin esasen AB ülkelerine geçiş amacıyla Türkiye'ye kaçak olarak giriş yaptıkları söylenebilir. Türkiye'de buldukları sürede yaşamların sürdürmek veya yolculuklarına devam etmek için gerekli olan parayı biriktirmek için enformel istihdama katılmaktadırlar. Vize ihlalinin en çok yaşandığı ülkeler Türkmenistan, Özbekistan, Azerbaycan, Moldova gibi ülkelerdir. Bu ülkelerden çalışma amacıyla gelenlerin vize veya vizeden muaf tutulma sürelerini aşma nedeniyle ihlal durumunun ortaya çıktığı düşünülebilir. Kaçak çalışma sorununda ilk sırada Gürcistan gelmekte, onu Özbekistan izlemektedir. Gürcistan'a vizeden 90 günlük muafiyet bu ülkeden Türkiye'ye çalışma amaçlı geliş ve gidişleri çok artırmış, kağıt üzerinde turistik olarak görünen gelişler aslında kayıtdışı istihdama katılmak için olmuştur. Bu hareketliliğin Türkiye işgücü piyasasındaki olumsuz etkileri kadar göç veren ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapısı üzerinde de olumsuz etkileri vardır.

Düzensiz veya düzenli göç hareketleri kaynak ülkelerde beyin göçüne, eğitilmiş kişilerin gittikleri yerde vasıfsız işlerde çalışmaları nedeniyle vasıfsızlaşmasına yol açmaktadır. Bunun yanı sıra düşük nüfusa sahip bu ülkelerde özellikle yetişkin kadınların göçü doğurganlık oranlarının daha da azalmasıyla sonuçlanmaktadır.²³ Türkiye'ye transit veya çalışma amaçlı gelen döngüsel göçmenlerin ne kadarının Türkiye'de sürekli veya yarı-sürekli kaldığını bilmek zordur ancak bu oranın düşük olduğu, bu iki akım aracılığıyla gelenlerin %5-10'unu aşmadığı düşünülmektedir (İçduygu 2008:6).

ÇSGB'nin yaptığı denetimlerde yakalanan düzensiz göçmen işçi sayısı bir aysbergin su üstünde kalan kısmını andırmaktadır. Bakanlığın 2011'de yaptığı işyeri denetimlerinde 1.384 işyerinde 1.660 ücretli kayıtdışı göçmen işçi çalıştığı saptanmıştır. Kayıtdışı göçmen işçi çalıştırdığı tespit edilen işyerlerine toplam 15.984.489 TL ceza kesilmiştir. Kayıtdışı çalışan göçmenlere kesilen ceza tutarı 1.076.198 TL ve bağımsız çalışan 67 kişi için 158.800 TL'dir. Söz konusu denetimlerde 2010 yılında 1361 işyerine çalıştırdığı 1.770 yabancı işçi için 15.061.580 TL ve işçilere 1.029.053 TL ceza kesilmiştir. Bağımsız çalıştığı tespit edilen 196 yabancıya kesilen ceza tutarı 246.895 TL'dir.²⁴

Türkiye'ye yasal veya yasadışı yollardan gelerek sığınma veya iltica başvurusunda bulunanlar da işgücü piyasasına dahil olmaktadır. Sığınmacı veya mülteci olarak başvuranların sayıları döngüsel göç kapsamında gelen emek göçmenlerine kıyasla çok düşüktür. 1994 tarihli Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre kendilerine çalışma izni verilmekle birlikte esas olarak kayıtdışı çalışmaktadırlar.

Tablo 6: Seçilmiş yıllar itibariyle sığınma/iltica başvurusunda bulunanların sayıları

Ülke	2000	2005	2010	2011	Toplam (2000-2010)
Afganistan	116	150	1.539	3.746	9.687
Irak	1.246	769	3.363	6.588	28.298
İran	3.576	1.606	2.692	2.892	29.442
Somali	9	187	361	933	3.506
Diğer	37	218	952	2.531	5.551
Genel toplam	4.984	2.930	8.907	16.690	76.484

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

2000'de 4.984 olan sığınmacı/ilticacı sayısı 2011'de 16.690'a çıkarak üç kattan fazla artmış olmakla birlikte düşüktür. Türkiye'ye sığınma başvurusunda bulunmak üzere gelenler esas olarak İran, Irak, Afganistan ve Somali gibi Türkiye'nin doğusundaki ülkelere dendir. Sayının düşük olmasında Türkiye'nin 1951 Cenevre Konvansiyonuna koyduğu coğrafi çekincenin etkili olduğu düşünülebilir.

²³ IOM tarafından 19-20 Eylül 2012'de düzenlenen "Düzensiz İşgücü Göçünün Yarattığı Zorluklar: Sürdürülebilir Stratejiler İçin Bölgesel Bir Yaklaşım" başlıklı uluslararası seminerde yapılan ülke sunuşları

²⁴ ÇSGB Strateji Geliştirme Başkanlığı İstatistik Birimi

1.6.2. Düzenli Göç Verilerinin Değerlendirilmesi-EGM²⁵

Türkiye'ye turistik amaç dışında, çalışma, öğrenim, aile birleşmesi vb. amaçlarla gelen ve ikamet üzere izin alan göçmenlerin oturma izinleri Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki Yabancılar, Hudut ve İltica Dairesi tarafından verilmektedir.

Tablo 7: Türkiye'de ikamet izni verilen yabancıların yıllara göre dağılımı

Uyruk	2000	2005	2010	2011
Bulgaristan	61.658	53.968	20.212	17.189
Rusya Federasyonu	6.871	6.444	12.744	16.291
Azerbaycan	10.564	10.477	10.575	13.645
Almanya	5.339	8.425	11.045	12.250
İngiltere	3.281	6.444	8.930	10.963
Afganistan	3.464	3.564	7.081	10.071
İran	6.117	6.014	6.717	9.253
Irak	5.506	6.133	7.948	9.201
ABD	6.446	6.119	6.518	7.181
Kazakistan	3.676	3.896	7.293	7.556
Ukrayna	2.326	3.422	5.563	7.111
Türkmenistan	2.529	2.087	4.418	6.242
Kırgızistan	2.128	3.025	4.723	5.865
Yunanistan	7.308	5.902	5.237	5.564
Moldova	889	3.065	3.388	4.611
Çin	1.074	2.143	4.037	3.036
Gürcistan	685	1.641	2.127	2.629
Diğer ülkeler	38.186	46.195	48.388	72.746
Toplam	168.047	178.964	176.944	217.206

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Tabloya göre Türkiye'de ikamet izni alan yabancıların sayısı zaman içinde yavaş bir artış göstermekle birlikte 2011 yılındaki artış daha önceki yıllardan oldukça yüksektir. 2011'de Türkiye'de ikamet izni alanlar içinde en büyük grubu, sayıları giderek azalmakla birlikte Bulgaristan'dan gelenler oluşturmaktadır. Bunlar Türk kökenli soydaşlardır. İkinci sırayı sayıları hızlı bir artış gösteren Rusya Federasyonu'ndan gelenler almaktadır. Üçüncü sırada Azerbaycan, 4. sırada Almanya, 5. sırada İngiltere ve 6. sırada Afganistan'dan gelenler vardır. 7. ve 8. sıralarda İran ve Irak gelmektedir. Türkiye'ye yönelen göç akımları içinde soydaş veya akraba topluluk mensubu kişiler ağırlıklı paya sahiptir. İkamet izni alanlar arasında özellikle Afganistan, Bulgaristan, Yunanistan, Türkmenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Irak, Suriye gibi ülkelere gelenlerin bulunması bunun göstergesidir.

25 Tablolarda kimi zaman rastlanan toplam sayılarındaki hatalar kurumun verdiği bilginin olduğu gibi aktarılmasından ileri gelmektedir.

Tablo 8: Türkiye'de ikamet izni verilen yabancılar

Yıllar	Muhtelif Sebeplerle İkamet	Çalışan	Öğrenim Gören	Erkek	Kadın	Toplam
2000	119.275	24.198	24.574	88.290	79.727	168.047
2001	114.894	22.414	23.946	84.952	76.302	161.254
2005	131.594	22.128	25.242	95.037	83.927	178.964
2010	128.327	19.351	29.266	88.293	88.651	176.944
2011	156.919	23.027	37.260	101.658	115.548	217.206

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

İkamet izni verilenler arasında en kalabalık grubu muhtelif sebeplerle ikamet verilenler oluşturmaktadır. Bu başlık altında TC vatandaşıyla evli kişilere, çalışma ya da öğrenim amacıyla verilen ikamet izni sahibi kişinin eşi ya da çocuğuna, turistik amaçla uzun süreli kalmak üzere gelenlere, tedavi amacıyla gelenlere, sığınma amacıyla gelenlere verilen ikamet izinleri ile çalışma iznine müracaat edeceklerine verilen 6 aylık ikamet izinleri yer almaktadır. Bu sayı özellikle 2011 yılında 156.919 kişiye ulaşarak bir önceki yıla göre %22.3'lük bir artış göstermiştir. Aynı yıl itibarıyla öğrenim görenlerin sayısı da 37.260 kişiye ulaşarak %27.3'lük bir artış göstermiştir. Çalışma amaçlı ikamet alanların sayısı da 23.027 kişi ile %19 oranında artmıştır. Yabancılar arasında çalışma amaçlı ikamet edenlerin payı en düşüktür. Çalışma amaçlı ikamet izni verilenlerin cinsiyet temelinde dağılımına ilişkin olarak veriler 2007 yılından itibaren mevcuttur. 2010'da çalışanların 11.748'i (%60.7) ve 2011'de 12.538'i (%54.6) erkektir. Söz konusu iki yıl için kadınların sayısı 7.603 (%39.3) ve 10.489'dur (%45.4). Kadınların oranında yükselme söz konusudur.

Tablo 9: Çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinin ülkelere göre dağılımı

Ülke	2000	2005	2010	2011
ABD	2.313	2.062	1.500	1.669
Almanya	1.665	1.508	1.044	1.497
İngiltere	1.503	1.493	924	1.674
Rusya Federasyonu	2.062	1.308	2.069	4.504
Fransa	1.736	1.286	729	827
Çin	370	976	2.562	1.693
Azerbaycan	923	821	698	856
Ukrayna	929	715	1.535	2.795
İtalya	750	668	414	607
Diğer Ülkeler	11.947	11.291	7.876	6905
Toplam	24.198	22.128	19.351	23.027

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Çalışma amaçlı ikamet izni alanlar esas olarak Rusya Federasyonu, Ukrayna, ABD, Almanya, Çin Halk Cumhuriyeti, İngiltere ve Fransa'dan gelmektedir. Bunlar arasında ABD, Fransa, Çin gibi ülkelere gelenlerin sayısı azalırken, özellikle Rusya Federasyonu ve Ukrayna'dan gelenlerin sayısında artış vardır. Türkiye'ye çalışma amaçlı gelenler ile toplam ikamet izni sahiplerinin geldikleri ülkeler birbirinden büyük ölçüde farklılaşmaktadır. AB üyesi ülkelere gelenlere verilen çalışma izinlerinin toplam içindeki payı %30'dur.

Tablo 10: Çalışma amaçlı ikamet izni verilenlerin ekonomik faaliyet alanlarına göre dağılım

Ekonomik faaliyet alanı	2001	2005	2010	2011
Turizm	855	2.108	3.765	5.190
Elçilik Okullarında Çalışan Öğretmenler	815	762	85	126
Sporcu	204	407	603	668
Özel Okul-Dil Kursu	1.920	1.763	741	1.017
Özel Kuruluş	11.945	11.475	9.258	10.573
Kamu Kurumu	638	720	262	206
İlmi Araştırma- Kazı Araştırması			292	350
Öğretim Görevlisi	1.123	1.286	1.664	1.859
Montaj-Bakım ve Onarım	131	166	318	581
Din Görevlisi			42	51
Basın Mensubu	105	125	208	245
Çalışma İzni Muafiyeti			312	882
Diğer	4.678	3.316	1.801	1.279
Toplam	22.414	22.128	19.351	23.027

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

2011 yılı itibarıyla çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinde en kalabalık grubu özel kuruluşlarda çalışanlar (%45.9) oluşturmaktadır, onu turizm sektöründe (%22.5) ve eğitim kurumlarında çalışanlar (%14) izlemektedir. İzin verilenlerin hangi ülkelerden geldiğine bakıldığında, listede ilk sırayı alan ve çok çeşitli alanlarda faaliyet gösteren ulusal ve/veya çok uluslu şirketlerin yabancı çalışanlarını birçok ülkeden temin etmekle birlikte Çin'den gelenlerin bu kategoride en büyük paya sahip bulunduğu görülmektedir. Özellikle madencilik alanında faaliyette bulunan Çinli şirketler elemanlarını kendi ülkesinden getirmektedir. Özel şirketlerde ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, Rusya Federasyonu ve Ukrayna gibi ülkelerden gelen elemanların sayısı da yüksektir. Türkiye ekonomisinde önemli bir yere sahip olan turizm sektöründe her yıl gelen turist sayısı artmakta, özellikle başta Rusya Federasyonu olmak üzere eski Sovyet ülkelerinden gelenlerin toplam turistler içindeki payı giderek yükselmektedir. Sektör işverenleri Rusya Federasyonu ve Ukrayna'dan eleman çalıştırmayı tercih ettikleri için turizm amaçlı izinlerin %60'ı bu iki ülkeden gelenler için alınmaktadır. Eğitim veya akademik alanda faaliyette olanlar içinde AB ülkeleri ve ABD'den gelenler ağırlıktadır. Diğer faaliyet alanlarında alınan ikamet izinlerinin sayısı önemsizdir.

1.6.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Verileri²⁶

Bir diğer veri kaynağı, yabancılar 4817 sayılı yasa kapsamında çalışma izni veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığıdır. Yasa yabancılar ancak yerli işgücününün temin edilemediği koşullarda çalışma izni verilmesini öngördüğü ve yabancıların istihdamını zorlaştırıcı kriterler getirdiği için yıllar itibarıyla verilen çalışma izinlerinin sayısı son derece sınırlıdır.

²⁶ Tablolarda kimi zaman rastlanan toplam sayılarındaki hatalar kurumun verdiği bilginin olduğu gibi aktarılmasından ileri gelmektedir.

2011 yılında yeni verilen veya uzatılan çalışma izinlerinin sayısı 16.890'dır. Bu sayı 2010'da 14.201'dir. Son yılda %15.9'luk bir artış söz konusudur. Çalışma izinleri arasında süreli olanlar en büyük paya sahiptir. Süresiz ve bağımsız çalışma izinlerinin payı çok düşüktür.

Tablo 11: Yabancılar verilen çalışma izinlerinin türlerine göre dağılımı

Yıllar	Süreli	Uzatma	Süresiz	Bağımsız	Toplam
2005	5.484	3.764	159	31	9.438
2008	6.999	3.583	107	16	10.705
2010	9.338	4.760	101	2	14.201
2011	11.634	5.073	161	22	16.890

Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

2011'de İçişleri Bakanlığı verilerine göre çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinin sayısı 23.027 iken, ÇSGB tarafından verilen çalışma izinlerinin sayısı 16.890'dır. Aradaki farkın, çalışma izninden muaf göçmenler ile (başta YÖK ve Ekonomi Bakanlığına bağlı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü olmak üzere) diğer kamu kurumlarından çalışma izni olarak çalışan göçmenlerin varlığına bağlı olduğu söylenebilir. 4817 sayılı yasanın uygulama yönetmeliğinin 55.maddesi bu tür kişilerin listesini vermektedir. Ayrıca 2011 yılında 1.676 kişinin çalışma izni başvurusu reddedilmiş, 2.403 kişinin başvurusu iade edilmiş veya işlemde kaldırmıştır.

Tablo 12: Uyruklara göre yabancılar verilen çalışma izin sayıları

Ülke	Kadın 2011	Erkek 2011	Toplam 2011	Oransal Dağılım 2011	Oransal dağılım 2004-2010
Çin Halk Cumhuriyeti	206	1.442	1.648	9,8	16,0
Rusya Federasyonu	1.113	319	1.432	8,5	9,7
Ukrayna	966	312	1.278	7,6	5,1
ABD	387	573	960	5,7	5,2
İngiltere	240	459	699	4,1	4,8
Almanya	240	443	683	4,0	6,0
Fransa	166	480	646	3,8	5,0
Azerbaycan	123	336	459	2,7	3,1
İtalya	87	405	492	2,9	2,7
Bulgaristan	279	197	476	2,8	2,5
Japonya	64	249	313	1,8	2,1
İran	64	346	410	2,4	1,8
Yunanistan	105	253	358	2,1	1,7
Endonezya	491	37	528	3,1	1,6
Moldova	392	104	496	2,9	1,5
Diğer ülkeler	2.183	3.829	6.012	35,6	24,5
Toplam	7.106	9.784	16.890	100	100

Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

Her iki Bakanlığın verileri birbiriyle örtüşmektedir. Çalışma amaçlı ikamet izni alanlar ile çalışma izni alanların arasında Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Çin'den gelenler başı çekmektedir. ÇSGB verilerinde dikkati çeken husus, geçmiş yıllarda toplam çalışanlar içinde daha yüksek paya sahip olan başta Çin olmak üzere Rusya Federasyonu, Almanya, İngiltere, Fransa gibi ülkelerin 2011 itibarıyla paylarının düşmesi ve Moldova, Ukrayna, Endonezya gibi ülkelerin payının yükselmesidir. Ukrayna ve Endonezya'nın artan payı turizm sektöründeki istihdamla ilgilidir. Özellikle son yıllarda turistik otellerin spa merkezlerinde başta Endonezya'da olmak üzere Güneydoğu Asya ülkelerinden kadınlar masöz olarak çalıştırılmaktadır.

Çalışma izni alanların yıllar itibarıyla cinsiyete göre dağılımı kadınların göçmenler içindeki payının yavaş da olsa yükselme eğiliminde olduğunu ve yakın zamanda erkeklerle eşitlenebileceğini göstermektedir.

Tablo 13: Çalışma izni verilenlerin cinsiyete göre dağılımı

Yıllar	Kadın	%	Erkek	%	Toplam
2005	3.541	37.5	5.897	62.5	9.438
2008	4.054	37.9	6.651	62.1	10.705
2010	5.704	40.2	8.497	59.8	14.201
2011	7.106	42.1	9.784	57.9	16.890

Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

Çalışma izni verilenlerin yaş dağılımına bakıldığında genç yaş gruplarında yoğunlaştıkları görülmektedir.

Tablo 14: Çalışma izni verilenlerin yaş gruplarına göre dağılımı-2011

Yaş grupları	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Toplam	%
18-24	1.375	19.3	706	7.2	2.081	12.3
25-34	3.388	47.7	2.962	30.3	6.350	37.6
35-44	1.458	20.5	3.139	32.1	4.597	27.2
45-54	682	9.6	2.099	21.5	2.781	16.5
55+	199	2.8	803	8.2	1.002	5.9
65+	4	0	75	0.01	79	0
Toplam	7.106	100	9.784		16.890	100

Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

Çalışma izni sahibi kadınların %67'si 18-34 yaş grubunda yoğunlaşırken, izin sahibi erkeklerin %62.4'ü 25-44 yaş grubunda yoğunlaşmaktadır. Yapılan işlerin cinsiyete

göre dağılımı mevcut olmadığı için bunun bir değerlendirmesini yapmak mümkün olmamıştır.

Tablo 15: Çalışma izni sahiplerinin eğitim durumlarına göre dağılımı-2011

Eğitim düzeyi	Kadın	%	Erkek	%	Toplam	%
Y. Lisans ve üstü	379	5.4	683	7.0	1.079	6.4
Üniversite	3.280	46.2	4.650	46.6	7.934	47.0
Yüksekokul	819	11.5	1.195	12.2	2.016	11.9
Lise	2.128	29.9	2.512	25.6	4.626	27.4
İlköğretim	458	6.4	676	6.9	1.135	6.7
Okuryazar	42	0	58	0	100	0.01
Toplam	7.106	100	9.784	100	16.890	100

Kaynak ÇSGB, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

Çalışma izni sahibi göçmenlerin üçte ikisi (%65.3) lise üstü eğitim sahibidir. Türkiye'de istihdamdakilerin %63.8'inin lise altı eğitimi olduğu göz önüne alındığında göçmenlerin, Türkiye'deki ortalama eğitim düzeyinin çok üzerinde eğitim düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Bu oranlar kadınlarda %63.1, erkeklerde %65.8'le birbirine yakındır.

Çalışma izni alan göçmenlerin istihdam edildikleri ekonomik faaliyet alanlarına (NACE Rev.2 sınıflaması) göre dağılımına bakıldığında, konaklama ve yiyecek-içecek hizmetleri (2.479) ilk sırada gelmekte onu, eğitim (2.103), imalat (1.979), toptan ve perakende ticaret (1.277), hava ulaşımı (917), yaratıcı sanatlar, gösteri sanatları ve eğlence faaliyetlerinin (821) izlediği görülmektedir. Sayılan faaliyet alanlarının tüm faaliyet alanları içindeki payı %62.1'dir. Eğitim ve imalat faaliyetleri dışarıda tutulacak olursa sayılan faaliyet alanlarının hepsinin turizm sektörü ile bağlantılı olduğu görülebilir. Yatılı bakım faaliyetleri kapsamında izinli çalışan kişi sayısı sadece 27'dir. En yaygın olarak yapıldığı düşünülen faaliyet için en düşük düzeyde çalışma izni başvurusunun yapıldığı görülmektedir.

Çalışma izni sahiplerinin mesleklere (ISCO 08) göre dağılımı dört meslekte yoğunlaştıklarını göstermektedir. Çeşitli ekonomik faaliyet alanlarında bulunan özel firmaların yüksek düzeyde yöneticileri (3.551), yaratıcı sanatçılar, gösteri sanatçıları (2.097), öğretmenler ve diğer eğitim çalışanları (1.657) ile mağaza, dükkan vb. satış elemanları (1.041) çalışma izni sahiplerinin yarısını oluşturmaktadır. Onları çeşitli büro hizmetlerinde çalışan elemanlar (982), gemi ve hava taşıtı kontrolör ve teknisyenleri (902), fizik teknisyenleri (549), müşteri danışma elemanları (512), doktorlar dahil olmak üzere sağlık profesyonelleri (428), sağlık yardımcı profesyonelleri (525), yönetim ile ilgili profesyonel meslek mensupları (443), satış pazarlama ve halkla ilişkiler ile ilgili profesyonel meslek mensupları (416), aşçılar (406) ve ev, otel ve bürolarda çalışan temizlikçiler ve ev işleri yardımcıları (264) izlemektedir.

Çalışma izinlerinin 2004-2010 arasında illere göre dağılımında Türkiye'nin en önemli ekonomi ve ticaret merkezi olarak İstanbul (%47) başta gelmektedir. Onu kamu yönetimin merkezi olarak Ankara (%15.1) izlemekte, üçüncü sırayı Zonguldak (%8.6) almaktadır. Kömür madenciliğinin merkezi olan Zonguldak'a 2000'li yıllarda yabancı yatırımlar artmıştır. Dördüncü sırada Türkiye'nin turizm merkezi olan Antalya (%8.4) gelmektedir. 2011 yılı itibariyle İstanbul sıradaki ilk yerini (%45.9) korumakla birlikte, ikinci sıraya turizm sektöründe alınan çalışma izinlerinin artışıyla birlikte Antalya (%15.7) yerleşmiştir. Üçüncü sırada Ankara (%12.7) gelmektedir. Zonguldak verilen çalışma izni sayısının hızlı düşüşü ile birlikte sıralamada çok gerilere (%0.1) gitmiştir. İllere göre verilen çalışma izinlerinin uyruklu, eğitim, cinsiyet, yaş, meslek gibi değişkenlere göre dağılımı mevcut olmadığından, saha çalışmasının yapıldığı Antalya ve İstanbul illeri için bu bilgiler sunulamamıştır.

Türkiye'de istihdamda yasal olarak yer alan yabancılara ilişkin sınırlı istatistikler üzerinden yapılan bu değerlendirmeye bağlı olarak, bu kategorideki yabancıların sayısının son derece düşük olmasından ötürü Türkiye işgücü piyasasına etkilerinin çok sınırlı olduğu söylenebilir.

Düzensiz Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları

2.1. Göç Kenti Olarak Antalya ve Turizm Sektörü

Türkiye en fazla turist gelen ve en çok turizm geliri elde eden ilk on ülke arasında yer almaktadır. 2011 yılında Türkiye'ye 31.4 milyon turist gelmiş, turizm geliri 23 milyar dolar olmuştur. Toplam yatak kapasitesi 945.048'dir ve 969 adet 4 ve 5 yıldızlı otel vardır. Yatak kapasitesinin yaklaşık yarısı 4 ve 5 yıldızlı otellerdedir (KTB 2012). Turizm işletmesi belgeli konaklama tesislerine giriş yapan toplam 19.3 milyon yabancıların 4.7 milyonunu Almanya (%24.4), 2.6 milyonunu Rusya Federasyonu (%13.3) ile 1.4 milyonunu İngiltere'den (%7.5) gelenler oluşturmaktadır (KTB 2011:9). Turistlerin konaklamak için geldikleri illerin başında Antalya yer almaktadır. Turistlerin tercihlerinde doğası, güneşi ve deniziyle çekim merkezi olan Antalya ilindeki tesislere geliş sayısı yabancılarda 8.104.578, yerlilerde 2.024,481 ve toplamda 10.129.059'dur (KTB 2011:70). Türkiye genelindeki turistik tesislerde kalan yabancı turistlerin yarısının Antalya'da konakladığı görülmektedir. Antalya'yı İstanbul ve Muğla illeri izlemektedir.

Turizm sektöründe Türkiye'nin değişik yörelerinden gelen iç göçmenler yaygın biçimde çalışmaktadır. Aynı zamanda turizmde yabancı göçmenlerin de düzenli ve düzensiz konumda istihdamı söz konusudur. TÜROFED temsilcisine göre Türkiye'ye her yıl gelen turist sayısı ve yatak kapasitesi hızla artmaktadır. Her yıl ortalama olarak 50 bin yeni yatak üretilmiş olduğu için her iki yatağa yaklaşık bir personel konması gerektiğinden konaklama tesislerinde yılda yaklaşık 20-25 bin yeni personel ihtiyacı doğmaktadır. Türkiye'de konaklama sektöründe doğrudan çalışan insan sayısı 500 bin kişi civarındadır. Yasa gereği bunun %10'u, en fazla %20'si yabancı olabilir. O zaman yasal olarak 50-100 bin kişi istihdam ediliyor olmalıdır. İhtiyaç ve yasal izin alabilen sayısı arasındaki açığın kayıtdışı çalışan yabancı göçmenlerle doldurulması kaçınılmazdır. Buna konaklama tesislerinin dışında kalan, turizmle bağlantılı diğer hizmet faaliyetleri eklendiğinde yabancı işgücüne talep daha da artmaktadır.

2.1.1. Antalya'da Turizm Sektörü

Antalya ilinde hizmet sektörü içinde belirleyici olan turizm kendi etrafında bir kümelenme yaratarak birçok alanda üretimi harekete geçirmektedir. Otel, lokanta, havaalanı, ulaştırma ve destek hizmetlerinin yanında, bağlantılı olarak mobilya, otel tekstili, yiyecek-içecek üretimi, temizlik, özel güvenlik, çevre düzenlemesi gibi faaliyetler önem kazanmaktadır. Türkiye'nin sebze ve meyve üretiminin önemli bir kısmı Antalya'daki tarım sektöründe gerçekleşmektedir. Ekonomik faaliyetlerin canlılığı ve istihdam imkanlarının varlığı nedeniyle Antalya ili iç göç açısından bir çekim merkezi niteliğindedir. Aynı durum Türkiye'ye çalışma amaçlı gelen yabancılar açısından da söz konusudur. Bu nedenle turizm sektöründe çalışan düzenli ve düzensiz göçmenlerin durumunu değerlendirmek açısından saha çalışmasının Antalya ilinde yürütülmesi anlamlı bulunmuştur.

Antalya ilinde işgücüne katılım ve istihdam oranları Türkiye ortalamasından yüksektir. İşsizlik oranları ise biraz daha düşüktür. 2010'da Türkiye genelinde işgücüne katılım

oranı %48.8, istihdam oranı %43 ve işsizlik oranı %11.9'dir. Aynı yıl itibarıyla Antalya ilinde işgücüne katılım oranı %58.6, istihdam oranı %52.1, işsizlik oranı %11.1 olarak tahmin edilmiştir (TÜİK 2010). Antalya ilinde 2010'da sigortalı olarak çalışan işçi sayısı 324.998 kişidir. Turizm sektörüyle doğrudan bağlantılı olan konaklama faaliyetlerindeki 1.713 işyerinde sigortalı çalışan sayısı 48.573'dür. Seyahat acenteleri, tur operatörleri ve rezervasyon hizmetlerinde faaliyet gösteren 571 işletmede 4.623 kişi, spor, eğlence ve dinlenme hizmetlerinde faaliyet gösteren 572 işletmede 2.899 kişi sigortalı olarak çalışmaktadır (SGK 2010). Bu faaliyetlerde çalışanların toplam sigortalılara oranı %17.2'dir. Ancak turizmle bağlantılı toptan ve perakende ticaret, kara taşımacılığı, yiyecek-içecek hizmetleri gibi faaliyetlerde çalışanlar da hesaba katıldığında bu oran %41.5'e yükselmektedir. SGK verileri sigortalı olarak çalışan yabancılara ilişkin bilgi içermemektedir.

Antalya ili ekonomisinde önemli yer tutan turizm, tarım ve inşaat faaliyetleri mevsimsel dalgalanmalardan etkilenmekte, ticaretin hacmi de turizm sezonlarına bağlı olarak azalış ve artış göstermektedir. Bu durumun işsizlik üzerinde ciddi etkileri vardır. İşletmeler sezon başında eleman alımına başlamakta, sezon bitiminde işten çıkarmaktadır. Görüşmecilerin dile getirdiği üzere işçiler ya kendi istekleriyle istifa ettiklerine dair bir dilekçe vermekte ya da iş akitleri askıya alınmaktadır. Her iki durumda da işçi bir sonraki sezon işveren tarafından işe çağrılmayı ümit etmektedir. İlkinde kendi istifa ettiği için işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. İşverenin işten çıkarttığı işçi de çoğu kez işsizlik sigortasından yararlanma şartlarını yerine getiremediğinden hak kazanamamaktadır. Askıya alma durumunda ise iş akdi devam etmekte olduğu için işsizlik sigortasının ödenmesi söz konusu değildir. Yerli işçi aldığı ücretin tutarına aylık olarak değil yılın işsiz kaldığı aylarını düşünerek bakmaktadır. Dolayısıyla 2000 TL brüt üzerinden aldığı 1500 TL onu tatmin etmemektedir. Yılın tamamında çalışabileceği bir işyerine ücreti daha düşük olsa bile geçmeyi tercih edebilmektedir. Öte yandan düşük ücret işçinin motivasyonunu kırmakta, verilen hizmetin kalitesini düşürmektedir. Turizmdeki rekabet nedeniyle fiyatları aşağı çekme baskısı bir kısım işvereni işgücü maliyetlerini düşürmek için yerli işgücünü eksik gün üzerinden veya düşük ücret üzerinden sigortalı bildirmeye ve yabancılara sigortasız olarak çalıştırmaya yöneltmektedir. Zaten sezonluk çalışma amacıyla gelen ve sezon dışını ülkesinde geçirecek olan yabancılar daha düşük ücretlere razı gelmektedir. Sezon sırasında çalışma süreleri uzun olup, haftalık izin kullanma hususunda sıkıntı yaşanmaktadır.

Genç işsizliği üzerine 2010'da yapılan bir araştırma Antalya'da iş ararken karşılaşılan en büyük sorunun ücretlerin düşüklüğü (%27.9) olduğunu, onu işin devamlılığının olmamasının (%17.1) izlediğini, ardından sigortasız çalıştırmanın (%11.7) geldiğini ortaya koymaktadır (MDGF, İŞKUR 2012:69).

2.1.2. Antalya'da Göçmenler

Antalya ilinde yatak arzının düzenli artmasına paralel olarak büyüyen nitelikli eleman ihtiyacı vardır. Gelen turistlere kendi dillerinde hizmet sunacak personel temini

bakımından özellikle Rusça konuşulan ülkelerden gelen göçmenler önemli bir işgücü kaynağıdır. Konaklama sektöründeki insan kaynakları yöneticileri vb. göre nitelikli personel için ağırlıklı olarak birinci koşul yabancı dil bilgisidir. Ancak yabancı dil bilgisi sadece gelen turistlerle kendi ana dilinde iletişim kurmakla sınırlı tutulmamakta, onun kültüründen olmanın turistlere sunulan hizmet kalitesini artırdığı düşünülmektedir. Turizm eğitimi veren eğitim kurumlarındaki yabancı dil eğitiminin yetersizliği ile birlikte bu durum işverenleri yabancı dili yetkin olarak konuşan yabancı personel arayışına yöneltmektedir. (TÜROFED 30.05.2012) Sektörde kurumlaşmış ve denetime açık işyerleri esas olarak göçmenlerin 4817 sayılı Kanun çerçevesinde yasal olarak istihdamına yönelmekte birlikte izin alma sürecine ilişkin sorunların kayıtdışı göçmen istihdamını teşvik ettiği ve özellikle denetimden uzak kalabilen küçük ölçekli işletmelerde göçmenlerin kaçak olarak çalıştırıldığı dile getirilmektedir.

Antalya'da yasal olarak ikamet eden göçmenlerin ikamet amacına göre dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 16: Antalya ilinde yıllara ve ikamet amacına göre yabancı sayıları

İkamet Amacı	2007	2008	2009	2010	2011
Turizm	3.919	3.747	3.213	3.026	7.727
Çalışma	4.895	6.702	7.712	9.027	9.771
Evlilik	2.559	3.270	3.922	4.336	4.956
Öğrenim	383	761	716	813	952
Diğer	8.621	9.498	11.857	13.248	13.369
Toplam	20.377	23.978	27.420	30.450	36.775

Kaynak: Antalya İli Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi

Buna göre 2011'de Türkiye'de ikamet izni verilen 217.206 yabancıların 36.775'i (%16.9) Antalya'dadır. Çalışma amaçlı verilen toplam 23.027 ikamet izninin 9.771'i (%42.4'ü) Antalya'dadır. Turizm sektöründe başı çeken Antalya ili aynı zamanda düzenli göçmen istihdamında da İstanbul'dan sonra ikinci sırada gelmektedir.

Kentte sadece çalışma amaçlı değil, aynı zamanda yılın belirli bir süresini turizm amaçlı geçiren önemli bir göçmen nüfusun olması (2011'de 7.727 kişi) başta Belediye olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının göçmenlere yönelik bazı hizmet faaliyetleri sunmasında etkilidir. Örneğin Antalya Büyükşehir Belediyesinin web sayfası Türkçe'nin yanı sıra Rusça, Almanca ve İngilizce olarak yayınlanmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi göçmenlerin kurdukları derneklerin çeşitli kültürel etkinliklerine destek vermektedir. Yabancılara yönelik Türkçe kursları açmaktadır. Antalya Kent Konseyi bünyesinde bir Yabancılar Meclisi vardır. İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi de "Onlar Bizim Hemşehrimiz" projesiyle göçmenlerle ilgili STÖ'lerle işbirliği içinde yabancılara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesi; bürokratik süreçler için danışmanlık yapılması, iş takipçilerinin devre dışı bırakılması, güvenlikle ilgili sorunlarının saptanması için çalışmalar yürütmektedir (Akkuş 2011).

Tablo 17: Antalya’da ikamet izni verilen yabancıların ülkelerinin yıllara göre dağılımı

Ülke	2007	2008	2009	2010	2011
Rusya	4.578	5.878	7.885	8.682	10.640
Ukrayna	1.950	2.213	2.197	2.980	3.174
Almanya	1.579	1.738	1.837	1.930	2.027
Diğer Ülkeler	12.270	14.149	15.501	16.858	20.934
Erkek	7.746	8.881	9.950	10.710	14.014
Kadın	12.631	15.097	17.470	19.740	22.761
Toplam	20.377	23.978	27.420	30.450	36.775

Kaynak: Antalya İli Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi

2011’de ikamet izni alanların %61.9’u kadındır. İkamet izni alanlar içinde en kalabalık grubu Rusya Federasyonu’ndan gelenler oluşturmakta, onu Ukrayna’dan gelenler izlemektedir. Bu durum Türkiye genelinde çalışma amaçla ikamet izni alanlar arasında Rusya Federasyonu ve Ukrayna’dan gelenlerin başı çekmesiyle uyumludur. ÇSGB verilerine göre bu iki ülkeden gelip çalışma izni alanlar içinde kadınlar çoğunluktadır. Antalya özelinde bu iki ülkeden evlilik nedeniyle ikamet alan çok sayıda kadın göçmen de bulunmaktadır. Buradan şu sonuca varmak mümkündür: Türkiye’de çalışma izinleri ağırlıklı turizm sektörü için verilmekte, bu sektörde izinli çalışanlar arasında Rusya ve Ukrayna’dan kadınlar önemli bir paya sahip bulunmaktadır. Antalya ili göçmen kadınların hem aile birleşmesi nedeniyle, hem de turizmde çalışmaları nedeniyle merkezi yerleşim yeri durumundadır. Evlilik nedeniyle ikamet almış göçmen kadınlar turizm sektöründe çoğu zaman izinsiz çalıştırılmaktadır. Turizm sektörüne izinli ve ya izinsiz göçmen kadınların eli dokunmakta, onların emeği katkı sağlamaktadır.

Antalya’nın turizm sektörünün izinsiz çalışan yabancı göçmenler için de bir çekim merkezi olduğu söylenebilir. Ancak kaçak çalışan göçmenlerin çok küçük bir kısmı resmi kurumların denetimlerinde ortaya çıkmaktadır. Emniyet İl Müdürlüğü’nün suça karışan yabancılarla ilgili verilerine bakıldığında, izinsiz çalışan göçmen sayıları 2007’de 367, 2008’de 444, 2009’da 275, 2010’da 156 ve 2011’de 222’dir. Buna karşılık ÇSGB müfettişlerinin 2010 yılında Antalya ilinde 4817 sayılı kanun uyarınca yaptıkları denetimlerde 137 işyerinde izinsiz çalıştığı saptanan 392 yabancı göçmen için işletmelere 2.383.745 TL, işçilere 217.384 TL ceza kesilmiştir. Bu tutarlar 2011 yılı için 162 işyerinde izinsiz çalıştırılan 169 yabancı göçmen işçi için işletmelere 1.491.301 TL ve işçilere 114.744 TL para cezasıdır.

İzinsiz çalışma farklı kategorileri içerebilir. Göçmenlerin bir kısmı sadece turist vizesine sahip olarak veya vizeden muaf olup yasal süresi içinde izinsiz çalışabilir. Bir kısmı yasal süreyi aşarak izinsiz ikamet edip çalışabilir. Bir diğer kısmı TC vatandaşlarıyla evli olarak yasal ikamet eden, çalışma izni almaya hakkı olan ancak işverenlerin çoğu kez çeşitli gerekçelerle izinsiz çalıştırmayı tercih ettiği göçmenlerdir. Antalya’da bu konumdaki göçmen kadınların önemli bir işgücü kaynağı olduğu görüşmelerde dile gelmiştir.

2.1.3. Turizm Sektöründe Göçmen İstihdamına Dair Çalışmalar

Saha çalışması bulgularına geçmeden önce turizm sektöründe göçmenlerin istihdamına dair yapılmış araştırmalara bakmakta yarar vardır. Bu tarz çalışmalar sayıca azdır.

Lordoğlu ve Parlak (2008) Türkiye ekonomisinde ve istihdamında önemli yeri olan turizm sektöründe mevsimlik çalışan küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygınlığının kayıtdışı istihdama yol açmasına, bu durumun göçmen istihdamı için de uygun koşulları sağlamasına dikkat çekmektedir. Kayıtdışı göçmen istihdamının yaygınlığının bir göstergesi ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığının 2007 yılında Antalya, İzmir, Aydın, Muğla, İstanbul, Edirne, Denizli illerini kapsayan ve yabancıların izinsiz çalışmasının önlenmesine yönelik bir proje kapsamında elde edilen bulgulardır.²⁷ 590 işyerini kapsayan ve 29.203 işçiye ulaşan bu projede turizm alanında denetlenen işyerlerinin (otel, lokanta, tatil kompleksi, bar, gazino, seyahat acentesi) 389’unda (%66) yabancıların çalıştığı görülmüş ve bunların 335’inde 641 izinsiz çalışan yabancı göçmene rastlanmıştır. Yabancı çalıştıran işyerlerinin 0-29 arası işçi çalıştıranlarında işçilerin %47’sinin, 30-49 arası işçi çalıştıranlarında %47’sinin, 50-99 arası işçi çalıştıranlarında %8’inin, 100 ve üzeri çalıştıranlarda %2’sinin yabancı olduğu, toplamda ise bu oranın %4 olduğu bulunmuştur. Bu yabancıların çalışma izin durumları incelendiğinde 0-29 arası işçi çalıştıranlardaki yabancıların %88’inin, 30-49 arası işçi çalıştıranlardaki yabancıların %42’sinin, 50-99 arası işçi çalıştıranlardaki yabancıların %88’inin ve 100 ve üzeri çalıştıranlardaki yabancıların %40’ının, toplamda ise çalışan işçilerin %62’sinin çalışma izninin bulunmadığı veya geçersiz olduğu ortaya çıkmıştır. İzinsiz çalışan göçmen işçilerin %42’si (93 kişi) animatör, %14’ü (31 kişi) masör, %13’ü (30 kişi) şirket müdürü veya ortağı, %5’i (11 kişi) konsomatris, %4’ü (8 kişi) aşçıdır. Animasyon ve masaj işleri başı çekmekle birlikte seyahat acentelerinde kaçak rehber istihdamı da yaygındır. İzinsiz çalışan göçmenlerin %39’u AB üyesi ülke vatandaşı, %61’i diğer ülke vatandaşıdır. Bunların arasında Ukrayna ve Rusya Federasyonu başta gelmektedir.

Antalya’da eski Sovyetler Birliğinden ve Doğu Avrupa ülkelerinden turizm sektöründe çalışmak üzere gelen 68 kadınla yüz yüze görüşerek yapılmış bir araştırma ile Marmaris ilçesinde turizm sektöründe çalışan 25 göçmen kadınlarla yapılmış bir diğer araştırmanın bulguları büyük ölçüde benzeşmektedir. Kadınlar Rusya, Ukrayna, Azerbaycan, Kırgızistan, Gürcistan, Özbekistan, Türkmenistan, Çeçenistan, Tataristan, Bulgaristan, Moldova gibi ülkelerden gelmektedir. Çoğunluğu üniversite mezunu olup uzman mesleklere sahiptir. Kadınlar genelde TC vatandaşlarıyla evli olmaları nedeniyle vatandaşlığa geçmiş, ancak kendi mesleklerinde çalışmak yerine turizm sektöründe masözlük, rehberlik, tur operatörlüğü, animatörlük, çevirmenlik, resepsiyonculuk gibi daha vasıfsız işlerde çalışmak zorunda kalmıştır. Turizm sektöründeki rekabet nedeniyle işgücü maliyetlerinin düşük tutulması yönündeki baskı tüm çalışanlar açısından iş koşullarının olumsuzluğuna yol açmakla birlikte göçmen kadınlar kendileriyle aynı işi yapan Türk vatandaşlarına kıyasla daha düşük ücret verilmesinden, sigortasız olarak uzun saatler ve hiç izin kullanmadan çalıştırılmalarından şikayetçidir. Kadınlar açısından bir diğer sorun, müşteri veya işverenlerin tacizine uğramalarıdır. Her iki araştırmada özellikle vurgulanan husus, göçmen kadınların almış oldukları eğitimden ve sahip oldukları niteliklerden bağımsız olarak çalıştırılmalarının yol açtığı niteliksizleşmedir (Uçar İlbuga 2011, Ekiz Gökmen 2011).

27 Konaklama ve Eğlence Yerleri İşkolunda İzinsiz Yabancı Uyraklı Çalışmasının Önlenmesine Yönelik Proje Teftişi Genel Değerlendirme Raporu, 2007. Aktaran Lordoğlu, Parlak 2008 s.263-264 <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/itkb.portal?page=pd&cid=2.7>

2.1.4. Antalya Saha Çalışmasının Bulguları

2.1.4.1. Sosyal Taraflarla Görüşmeler

Antalya'da turizm sektöründe göçmen işçilerin istihdamı hakkında bilgi almak için ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, turizm işveren örgütlerinin temsilcileri, turizmde örgütlü sendikaların temsilcileri, göçmenlerle ilgili dernek temsilcileri, ve bazı göçmenlerle görüşülmüştür.²⁸

Göçmenlerin turizm işletmelerinde yaygın biçimde çalıştırıldığı tüm görüşülenler tarafından dile getirilmiştir. Bunların en az yarısının izinsiz çalıştırıldığına dair tahminler de yapılmıştır. Konaklama tesislerinde özellikle resepsiyon, animasyon, havuz hizmetleri, kat hizmetleri, restoran, bar gibi yiyecek hizmetlerinde göçmenlerin çalıştırıldığı, bunun kendi içinde ülkelere göre bir ayrışma gösterdiği gözlemlere dayalı olarak ifade edilmiştir. Buna göre animasyonda ve güzellik salonlarında esas olarak Rusya ve Ukrayna'dan, kat hizmetlerinde Gürcistan, Türkmenistan, Kırgızistan'dan, spa'larda Güneydoğu Asya ülkelerinden (Endonezya, Tayland, Bali vb.) gelenler çalışmaktadır. Seyahat acenteleri üzerinden gelen turistleri havalimanında karşılayan, otellere yerleştiren transfermen, onlara Türkiye'yi tanıtırak tur satarak para kazanan infocular, turistler otele girdikten sonra ülkelerine dönene kadar her türlü sorunlarıyla ilgilenmek üzere çalışan otel rehberleri ve bütün bunların organizasyonundan sorumlu tur operatörleri de göçmenlerdir. Tur operatörleri turistin geldiği ülkenin tur şirketleri tarafından gönderilebileceği gibi Türkiye'deki seyahat acenteleri tarafından bulunabilmekte ve hem Türkçe hem Rusça konuşabilen Bulgaristan Türkleri, Azeriler, Kazaklar tercih edilmektedir. Otelde altın, halı, deri gibi malların satıldığı dükkanlarda göçmenler çalışmaktadır. Göçmenler (ör. Gürcüler) küçük pansiyonların mutfaklarında, temizlik işlerinde, otellere gıda temin eden tarım işletmelerinde de çalışmaktadır (ör. Ahıskalılar). Ülkelere göre bu dağılım sürekli değişiklik gösterebilmektedir. Özellikle animasyonda devamlı yenilik arandığından son dönemde Kübalılar ve Kenyalıların çalıştığı söylenmiştir.

İşverenlere göre turistlere nitelikli hizmet sunumu için göçmenlerin çalıştırılması bir zorunluluktur. Turistlerin geldiği ülkeler çeşitlendikçe, o ülkelerin dilini ve kültürünü bilen elemanlara ihtiyaç doğmaktadır. Alman turistlere hizmet sunumunda Almanya'da yetişmiş ikinci-üçüncü kuşak Türkiyeli göçmenler bu açıdan önemli bir insan kaynağı olmuştur, olmaktadır. Almanlardan sonra ikinci sırayı alan Rus turistler için ise işgücü kaynağı Rusya'dan veya eski Sovyetler Birliği ülkelerinden gelenlerdir. Çünkü onlar turistlerin ihtiyaçlarını en iyi şekilde tanımakta ve cevaplamaktadır. Kamu kurumu temsilcileri de bu görüşe katılmaktadır.

İşveren temsilcileri yabancılara çalışma izni almak için yürütülen prosedürün uzunluğundan, istenen evrakların çokluğundan, kriterlere bağlı olarak yabancı çalışanlara

28 Bu kapsamda Antalya Valiliği, Turizm İl Müdürlüğü, İŞKUR İl Müdürlüğü, Emniyet İl Müdürlüğü, Antalya Büyükşehir Belediyesi, TÜRSAB T. Seyahat Acenteleri Birliği, TÜROFED, ANSİAD, NOVUM Seyahat Acentesi, TOLEYİS Sendikası, OLEYİS Sendikası, Aile Danışma Derneği, Ukrayna Ailesi Derneği, Ahıskalılar Derneği yetkilileri ve 2 göçmenle görüşülmüştür. Göçmenlere dair bulgular değerlendirilirken 2011 yılında IOM tarafından yaptırılan "Göç ve İstihdam: Antalya Kent Merkezi Çalışma Hayatı" araştırması kapsamındaki göçmen görüşmelerinden de yararlanılmıştır.

asgari ücretin üç katına kadar ücret ödenmesinden ve çalışma izni maliyetlerinin yüksek olmasından (tercüme, vize harcı, takip ücreti vs.) şikayetçidirler. Çalışma izni başvuruları kimi zaman sezona yetişmemektedir. Bütün bunların işverenleri kayıtdışı işçi çalıştırmaya yönelttiğini söylemektedirler.²⁹ Ancak burada dikkat çeken husus, işverenler açısından göçmen çalıştırmanın sadece yerli eleman temininin mümkün olmadığı durumlarla sınırlı kalmaması, belli uzmanlığa sahip yerli çalışanlara piyasadaki rayiç ücreti ödememek için göçmen işgücünün tercih edilmesidir.

İşçi sendikalarının temsilcilerine göre bazı uzmanlık isteyen alanlarda yabancıların çalıştırılması gerekli olmakla birlikte belirleyici olan, yabancı işçilerin kayıtdışı çalıştırılmaları durumunda onlara çok düşük ücretlerin ödenebilmesidir. Örneğin Sırbistan'da pasta okulunu bitiren bir kişi orada 200-300 Euro ücretle çalışırken Türkiye'de o vafsa sahip birisi en az 1000 Euro almaktadır. İşveren o zaman daha düşük ücretle kayıtdışı olarak çalıştıracığı, dolayısıyla sigorta primi ve vergi ödemeyeceği göçmeni tercih etmektedir. Sendikacılar kayıtdışı yerli ve göçmen işçi istihdamıyla en etkin mücadele yolunun bir işyerinde sendikal denetim olduğunu ve sendikalaşma önündeki engellerin kaldırılması gerektiğini söylemektedir. Sendikaların göçmen işçilerle doğrudan bir teması, onlara yönelik herhangi bir çalışması yoktur. Göçmenlerin sorunları daha çok insan ticareti bağlamında ele alınmakta, konu insan hakları örgütlerinin ilgi alanında görülmektedir.

Emniyet İl Müdürlüğü verilerine göre çalışma amaçlı ikamet izni alan göçmenlerin sayısı 10 bin kişi civarındadır. Ancak sektörde göçmen istihdamı olgusunun yaygınlığı karşısında, özellikle yaz aylarında turistlere satış yapan, hizmet sunan küçük ölçekli dükkanların Rusça bilen elemana ihtiyaç duyması nedeniyle bunun birkaç katı göçmenin izinsiz çalıştığı sonucuna ulaşabiliriz. Türklerle evli olarak Antalya'da ikamet eden ve çoğu kadın olan göçmenler, araştırmaların da ortaya koyduğu gibi turizm sektörü açısından ciddi bir insan gücü kaynağıdır. Kendi ülkelerinde edindikleri meslekleri uygulayabilmeleri için diplomaların denkliğinin sağlanmasındaki güçlükler ve onların işgücüne esas olarak turizm sektöründe talep olması nedeniyle bu sektörün çeşitli alanlarında çalışmaktadırlar. 4817 sayılı Kanuna göre bu kişilerin istisnai çalışma izni almaları gerekmektedir. Ancak izin aldıkları zaman onların da diğer yabancıların tabi oldukları kriterlere bağlı olarak daha yüksek ücretten çalıştırılması söz konusudur. Bu durumda işverenler bu gruptan kişileri kayıtdışı çalıştırma yoluna gitmektedir. Yerli işgücünü korumak üzere getirilen bu düzenleme amacı dışında kayıtdışı istihdama yol açmaktadır. Göçmenlerin evlilik süresi üç yılı geçtikten sonra eğer TC vatandaşlığı almışlarsa o zaman yerli işgücüyle aynı koşullarda çalıştırılabilirler. Ancak yukarıda atıfta bulunulan araştırmalar ve yapılan görüşmeler sektörün genelinde mevcut bulunan kayıtdışı çalıştırma olgusunun Türklerle evli göçmen kadınlar söz konusu olduğunda arttığını göstermektedir.

29 TÜROFED tarafından yapılan hesaplama göre getirilen ücret tabanına göre 1 göçmenin çalışma izin masrafları ve yasal kesintileri 1 yıllık çalışma sonucunda 18.624 liraya mal olmaktadır. Kayıtdışı yabancı çalıştırmanın cezası 6.751 TL'dir. Bu koşullarda işletme 1 resmi (kayıtlı) olarak göçmen çalıştırmak yerine 3 göçmeni kayıtdışı çalıştırmayı tercih edebilir.

2.1.4.2. Göçmen İşçilerle Görüşmeler

Antalya'da göçmenlerle yapılan görüşmeler göçmenlerin izinli ve izinsiz çalışma, izinli ve izinsiz ikamet statüleri arasında gidip geldiğini göstermektedir. Turizm sektöründe çalışanlar kendi ülkelerinde turizm alanında eğitim görmüş olabilecekleri gibi farklı bir alanda eğitim görmüş olmaları durumunda katıldıkları bazı eğitim programlarından aldıkları uluslararası sertifikalarla sektörde iş bulabilmektedir. Türkiye'ye stajyer konumunda gelenlerin bazıları eğitimleri sonrasında çalışmak üzere yeniden gelmektedir. Masöz olarak sertifikaları olan Endonezyalı iki genç kadın kendi ülkelerindeki bir ajans aracılığıyla Türkiye'deki bir otelin spa merkezinde çalışmaya başladıklarını söylemişlerdir. Türkiye'de İstanbul, Pamukkale, Antalya ve hatta Konya gibi şehirlerdeki spa merkezlerinde pek çok Endonezyalı masözün çalıştığını ve kendi aralarında internet ya da telefon yolu ile haberleştiklerini ve bu sayede farklı şehirlerdeki işlerin niteliğine dair bilgi sahibi olduklarını belirtmişlerdir. Çalışma izinleri ve 1 yıllık iş sözleşmeleri vardır. Masözlük, infoculuk gibi mesleklerde oldukça yüksek iş değiştirme oranından ötürü spa merkezi işlerinin aksamaması için onlarla sözleşme imzalamıştır. Aylık net ücretleri 800 dolardır. Yine bir spa merkezinin bilgilendirme ve satış masasında infocu olarak çalışan Kırgızistanlı kadın göçmen ise öğrenci olduğu yıllarda Türkiye'ye geldiğinde söz konusu spa merkezinde kayıtdışı olarak çalıştığını, sezon bitiminde vize süresini aştığı zaman cezasını ödeyerek ülkesine gittiğini ifade etmiştir. Daha sonra bir Türk vatandaşıyla evlenmiş, spa merkezinde çalışma izniyle ve sigortalı olarak sürekli çalışmaya başlamıştır. Yaz sezonunda otelin plaj veya restoranında dolaşarak müşterilere broşür dağıtmakta ve masaj satışları yapmaktadır.

Doğa turizmi üzerine uzmanlaşmış bir turizm acentesinde çalışan Nepalli erkek göçmen ise Türkiye'de rafting eğitmeni olarak çalışmaya başlamıştır. Başlangıçta çalışma iznini alan şirketin sigorta primlerini eksik yatırdığını fark etmiştir. Daha sonra bir Türk vatandaşıyla evlenmiş, kendisi Türk vatandaşlığına geçmiş ve Antalya Büyükşehir Belediyesinin açtığı meslek edindirme kurslarından aşçılık belgesi almıştır. Antalya'da bir Çin-Nepal restoranı açmayı hayal etmektedir. Şu anda Türkiye'de modern dans dersleri veren Ukraynalı kadın göçmen ise evlilik yoluyla TC vatandaşlığına geçmiştir. Bu sayede ülkesinde almış olduğu mesleki eğitim doğrultusunda bir işte çalışıyor olsa da, Türkiye'ye ilk geldiği zaman turizm sektöründe, infoculuk, animatörlük ve rehberlik gibi çeşitli işlerde, zaman zaman kayıtdışı olarak da çalışmak zorunda kalmıştır. Bu işlerde, turizm sezonu boyunca çok uzun mesai saatleri içerisinde ve çok ağır bir tempoda çalışmak zorunda kaldığını belirtmiştir. Bir turizm acentesinde çalışan Alman kadın göçmen ise yıllarca sektörde izinsiz olarak çalıştıktan sonra halen bir Alman seyahat acentesinin yurtdışı çalışanı statüsünde istihdam edilmektedir. Çalışma izni şirket tarafından alınmaktadır. Bir Türk'le olan evliliğinden doğan kızıyla birlikte olabilmek için Türk vatandaşlığına geçmeyi istemektedir. Büyük bir emlak şirketinde Rus turistlere satış yapan bir diğer Rus kadın göçmen ülkesinde turizm alanında eğitim gördükten sonra stajyer olarak Türkiye'ye gelmiş, bir turizm acentesinde otel ve tur rehberi olarak çalışmıştır. Daha sonra bir Türk vatandaşıyla evlenmiş ve sezon esnasında emlak şirketinde çalışmaya başlamıştır. Evlilikleri üç yılı doldurunca Türk vatandaşlığına geçmeyi istemektedir.

Genelde göçmenlerin turizm sektöründe uzun yıllar çalışsalar bile sürekli bir yasal statüye izinli çalışma süreleri üzerinden değil bir Türk vatandaşıyla evlilik üzerinden ulaştıkları görülmektedir. Kuşkusuz bir Türk vatandaşıyla evlenenler açısından sorun kısmen çözülmektedir. Ancak Türk vatandaşıyla evlenmeyenler açısından çalışma izinleri üzerinden ikamet izinlerinin alınabilmesi ve bunun uzun süreli olması çok önemlidir. 4817 sayılı Kanuna göre Türkiye'de en az 8 yıl kanuni ve kesintisiz ikamet edenlere veya toplam 6 yıllık kanuni çalışması olan yabancılara süresiz çalışma izin verilebilmekle birlikte, süresiz ikamet izni diye bir düzenleme yoktur. Bu düzenlemeye Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu tasarısında yer verilmiştir.

2.1.4.3. Denetimler

Turizmi Teşvik Kanunu M.18/a'ya göre belgeli turizm işletmelerinde çalıştırılacak yabancı personelin miktarı toplam personelin %10'unu geçemez. Bu oran Bakanlıkça %20'ye kadar artırılabilir.³⁰ TÜROFED'e göre bu kota çok düşük olup kimi zaman ihtiyaç duyulan yabancı oranı toplam çalışanların %50'sine kadar çıkabilmektedir. Mevcut durumda oteller kotayı doldurmaları halinde iki yola başvurabilmektedir. Bunlardan biri, belirli hizmetleri taşeron firmalara devrederek göçmen istihdamını onlar üzerinden sağlamaktır. Şayet alt işveren ilişkisi kurulmuşsa asıl işveren alt işverenin işçilerine karşı da İş Kanunu ve sosyal sigorta hukuku uyarınca sorumludur. Otelin animasyon işlerinin başka bir firmaya verilmesi, bu firmanın da göçmen işçi çalıştırması durumunda arada asıl işveren-alt işveren ilişkisi olduğundan müteselsil sorumluluk doğar. Ancak alt işverenin çalıştıracağı işçinin çalışma izninin olup olmadığını kontrol etmesini öngören bir düzenleme yoktur. Bu kontrol ancak ücret ve sigorta primlerini ödeyip ödemediğini kontrol ederse gerçekleşebilir. Diğer yol ise işyerinin bir bölümünü oluşturan bazı yerlerin "devir" yolu ile çalıştırılmasıdır. Otellerdeki marketler, hediyelik eşya satan dükkanlar, spa'lar devredilebilir. Ancak devir yapılmışsa orada bağımsız bir işverenden söz edilir ve müteselsil sorumluluk doğmaz.

Yüzlerce kişinin çalıştığı büyük konaklama tesislerinde ne tür bir iş ilişkisinin kurulduğunu, hangi yabancıların izinsiz çalıştığını saptamak zor olmaktadır. Büyük oteller birinde denetim başladığında hemen diğerlerini durumdan haberdar etmektedir. Çalışan kişi müşteri kılıfına girip, koluna bir bant takarak müşteriler arasına karışmaktadır. Sayısı çok olan küçük oteller ve işletmeleri denetlemek daha da güçtür. Denetimler noktasında kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği olduğu ve turizm sektörünün denetimlerden zarar görmemesi için esnek bir yaklaşım bulunduğu söylenebilir. İzinsiz göçmen çalıştıran işletmelerin önce uyarıldığı, cezanın sonra kesildiği ifade edilmiştir. İş müfettişleri ve SGK müfettişleri ve denetmenleri işletmeleri iş ve sosyal sigorta mevzuatı kapsamında denetlerken eğer kayıtdışı çalıştırılan göçmen işçiler

30 4817 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 13.Maddesi uyarınca belirlenen Değerlendirme Kriterlerine göre Eğlence sektörünün ve turizm-animasyon organizasyon firmalarının uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerinde istihdam edilecek yabancılar için en az 10 T.C. vatandaşı çalıştırılması halinde her bir yabancı için ayrı ayrı beş T.C. vatandaşı istihdamına ilişkin kota ayrıca uygulanmayacaktır. (http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=izin_degerlendirme)

varsa, bu kapsamda ortaya çıkabilmektedir. Kolluk kuvvetlerinin de kendi mevzuatları doğrultusunda işyerlerinde yaptıkları denetimlerde saptadıkları izinsiz çalıştırılan yabancıları ÇSGB Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine bildirmeleri halinde bu işletmeler için idari yaptırım uygulanmaktadır. Ancak kolluk kuvvetlerinin 5 yıldızlı otelleri denetleme yetkisinin olmadığı söylenmiştir.

Görüşmelerde denetimlerde artış olduğu vurgulanmasına karşın Antalya'da görevli iş müfettişlerin sayısının çok düşük olduğu ifade edilmiştir. 2011 yılında iş müfettişlerinin Antalya'da yaptığı denetimlerde 162 işletmede 169 kayıtdışı çalışan göçmen için ceza kesilmiştir. Sayıların düşüklüğünden denetimlerin yeterli olmadığı görülmektedir. Öte yandan Emniyet İl Müdürlüğü ile Çalışma ve İŞKUR İl Müdürlüğü arasında yeterli koordinasyon olmadığı için Emniyetin yaptığı denetimlerde tespit ettiği kayıtdışı göçmen işçileri bildirmesine rağmen Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine bunlar için bir işlem yapmadığı durumlar olduğu söylenmiştir.

Seyahat acenteleri bünyesinde çalışan göçmen tur operatörleri çalışma izninden muafır.³¹ Tur operatörleri, örneğin Rusya'daki seyahat acentesinin orada sigortalı olarak çalışan görevlisi, çalışma vizesi olarak söz konusu acentenin Türkiye'deki temsilciliği bünyesinde çalışmak için geldiğinde tekrar SGK'ya kayıt yaptırılması gerekmektedir. Türkiye ve Rusya arasında henüz karşılıklı sosyal güvenlik anlaşması olmamasından ileri gelen bu durum işverenler açısından bir sıkıntı kaynağıdır. Görüşülen bir EGM yetkilisine göre ise özellikle turizm sektöründe tur operatörlerinin 6/8 ay çalışma izninden muaf olması işverenlerce onları kayıtdışı çalıştırmak için istismar edilmektedir. Turizm sektörü işverenlerinin turist vizesiyle gelenleri geçici süreli çalıştırmak istemesi durumunda, İl Emniyet Müdürlüğünden alınacak 6 aylık ikamet izniyle bunun mümkün hale geldiği, bu alanda izin almanın zorluğuna dair tepkilerin maddi bir temeli olmadığı görüşündedir.

Turizm tesislerinde çalıştırılan bir diğer grup yabancı, stajyer öğrencilerdir. YÇİHKUY 55. maddesine göre öğrenci değişim programları çerçevesinde staj yapacak öğrenciler çalışma izninden muafır. Buna göre bu kişiler ile işletme sahibi arasında işçi-işveren ilişkisi oluşmaması nedeniyle, yabancı uyruklu şahıs işçi/sigortalı sayılmayacağından çalışma izni alınması da gerekmemektedir. Akdeniz Üniversitesi Turizm MYO aracılığıyla öğrenci değişimi bünyesinde stajyer öğrenciler başta Kazakistan olmak üzere çeşitli Türki Cumhuriyetlerden gelmekte, bu öğrencilerin sağlık sigortaları üniversite tarafından yapılmaktadır. Servis hizmetlerinde dönüşümlü olarak değişik departmanlarda çalıştırılan öğrencilerin okulları bu değişim programı için belli bir bedel belirlemede, bir kısmı okula, kalanı da öğrenciye harçlık olarak verilmektedir.

31 YÇİHK Uygulama Yönetmeliğinin 55.maddesine göre "Bir yıl içerisinde görev süresi altı ayı geçmemek kaydıyla Türkiye'ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancıların, çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır." Bu düzenlemedeki 6 aylık görev süresi İçişleri Bakanlığının 14.05.2010 tarih ve 2010/31 sayılı genelgesi ile 8 ay olarak uzatılmıştır. Bu kişilerin ülkelerindeki TC temsilciliklerinden 'tur operatörü temsilcisi' vizesi olarak gelmesi ve bir ay içinde Emniyet makamlarına başvurarak ikamet tezkeresi alması gerekmektedir. Türkiye'de en az 6 ay ikamet iznine sahip yabancılara ise vize şartı aranmaksızın tur operatörü temsilcisi izni verilmektedir.

http://www.antalya.pol.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=140:tur-operatoueruemueracaatlarnda-stenecek-belgeler&catid=24:antalya-yabancilar-sube-mudurlugu&Itemid=880

Bu uygulama her iki taraf için de iyi bir sistem olarak görülmektedir. Stajyer olarak yurtdışından gelecek yabancıların Türkiye'deki üniversite ile yurtdışındaki üniversiteler arasında bir anlaşmasının olması ve YÖK'ün bu anlaşmayı onaylaması şartı getirilmiştir. Ancak işletme stajyer öğrenciyi kendisi doğrudan alırsa, çalışma izni alınması ve sigortasının işveren tarafından yapılması gerekmekte, bu durum işveren tarafından bir maliyet unsuru olarak görülmektedir.

Göçmenlerin İŞKUR hizmetlerinden yararlanması söz konusu değildir. Sadece Türk vatandaşıyla evli olan ve kendisi de Türk vatandaşlığına geçenler yararlanıyor olabilir.

2.1.4.4. Fuhuş

Turizm sektörü ile eğlence ve fuhuş sektörleri arasında yakın bir ilişki vardır. Eğlence mekanlarında istihdam edilecek şov gruplarına kaynak ülkelerdeki ajanslar üzerinden erişilmekte, sonrasında ÇSGB'ye başvurularak çalışma izni alınmaktadır (Erder ve Kaşka, 2003:66). Hazırlanan iş sözleşmelerinin göçmenlerin ana dilinde de olması ve İş Kanunundan doğan hakların bildirilmesi yoluyla, bu sektörde çalışan göçmenlerin korunması sağlanmaktadır (Dedeoğlu ve Ekiz-Gökmen, 2010:54). Buna karşılık fuhuş sektöründe çalışan göçmen kadınlar her türlü düzenlemenin dışındadır. Kadınların bir bölümü bu alanda çalışmak amacıyla Türkiye'ye göç ederken, bazıları başka sektörlerde çalışmak amacıyla gelmekte ancak iş bulamama, düşük ücretler gibi nedenlerle sonradan fuhuş sektörüne kaymaktadır. Eski Sovyet ülkelerinden göç eden kadınların, hangi sektörde istihdam edilirlere edilsinler, seks çalışanı olarak görülmeleri ve "Nataşa" olarak damgalanmaları (Gülçür, İlkakaracan, 2002:414), çalıştıkları diğer sektörlerde taciz edilmeleri ve fuhuşa zorlanmalarını beraberinde getirebilmektedir. Seks işçisi kadınlar hem çalışma esnasında hem günlük yaşamlarında taciz veya şiddete uğradıklarında yasal yollara başvurma olanağından yoksundur. Sınır dışı edilme korkusu, herhangi bir hak ihlali söz konusu olduğunda devletin yetkili makamlarına başvurmalarına engel olduğu gibi, yaptıkları işten dolayı duydukları utanç, kendi ülke konsolosluklarına başvurmalarını da engellemektedir (Gülçür, İlkakaracan, 2002; Kaşka, Erder, 2003; İçduygu 2004; Kalfa,2008; Üstübcü, 2010)

Görüşmeler sırasında Antalya'nın bir gecelik konaklamalarda dünyada 4. sırada gelmesi, yerli ve göçmenlerin fuhuş amaçlı gelişlerinin yaygınlığının bir işareti olarak yorumlanmıştır. Seks işçisi olarak çalışanların büyük kısmının fuhuş yapacağını bilerek geldiği ifade edilmiştir. Kadınlar farklı müşteri gruplarına, geldikleri ülkelere göre farklılaşan fiyatlardan pazarlanmaktadır. İnsan ticareti mağduru olanlar daha ufak bir kesimi oluşturmaktadır. Bunların bir kısmı daha farklı işlerde çalıştırılacağı vaadiyle getirilip zorla fuhuş yaptırılmakta, diğer kısmı ise fuhuş sektöründe kendisine söylenenlerden daha kötü koşullarda çalışmaya zorlanmaktadır. Seks işçileri başlangıçta daha çok Rusya, Moldova, Ukrayna, Beyaz Rusya gibi ülkelerden gelmekte iken, bu ülkelerde insan ticaretine karşı yürütülen çalışmaların kamuoyundaki etkilerinden ötürü giderek daha yoksul ülkelere; Türkmenistan, Kırgızistan, Özbekistan, Gürcistan, Kosova'dan kadınlar içinde yaşadıkları yoksulluktan kurtulma umuduyla gelmeye başlamıştır. Bunlar kendi başlarına gelmekten ziyade bir ağ bağlantısı içinde gelmekte,

belli yerleşim bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Oteller, pansiyonlar, hamamlar, saunalar ve evler fuhuş amaçlı kullanılmaktadır.

Saatlik veya gecelik olarak belirlenen ücret genellikle kadın ve aracı arasında yarı yarıya paylaşılmaktadır. Paylaşımına tabi günlük kazancın en az 500 TL olduğu tahmin edilmekte, buna göre kadınlar ayda en az 3-4 bin lira kazanabilmektedir. Yakalanmaları durumunda para karşılığı fuhuş yaptıkları kanıtlanırsa, izinsiz çalıştıkları için sınırdışı edilmekte, sınırdışı edilenler bir yıl süreyle Türkiye'ye girememektedir. Tarafların para almadan birlikte olduğunu söylemesi durumunda herhangi bir işlem söz konusu değildir. Bunun önüne geçmek için aracı olanların telefonları teknik takibe alınmaktadır. Yakalananlar genelde düşük ücretle daha düşük gelir grubundan erkeklere hizmet sunanlar yani 'sahipsizler' olmaktadır. Çok yüksek fiyatlarla çok yüksek gelir grubundan erkeklere hizmet sunanlar çok daha korumalı durumdadır, sınırdışı edilmeleri söz konusu değildir. Müşteri çevrelerinin avukatlık hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Fuhuş nedeniyle sınırdışı edilenler ise pasaport değiştirip tekrar gelebilmektedir. Bunun önlenmesi için fotoğraf ve parmak izi alınmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

İnsan ticaretinin mağduru olanlar çok daha az veya hiç para kazanmamaktadır. İnsan taciri olarak yakalanalar ise kısa sürede serbest kalmayı başarmaktadır. Öte yandan gerçek insan ticareti mağduru olmayan ama kendini böyle tanıtan kadınlar da vardır. Bir kısmı seks işçisi olarak başlamış, sonra başka kadınlara aracılık ederek onları sektöre sokup para kazanmaya başlamıştır. Kendilerini insan ticareti mağduru olarak tanıtmaları durumunda sınırdışı edilmemekte, devlet sağlık giderlerini, geri dönüş giderlerini üstlenmektedir. Fuhuş sektöründe çalışmak için tekrar gelmek istiyorsa, kendini insan ticareti mağduru olarak tanıtmak işine gelmektedir. Emniyet'te gerçek mağdur ve tacirleri birbirinden ayırmak için sosyal hizmet uzmanlarından yardım alınmaktadır.

2.1.5. Turizm Sektörü İçin Öneriler

Bu çalışmanın sonunda düzensiz göç konusunda öneriler sunulmuş olmakla birlikte, turizm sektörüne özgü önerilere bu bölümün sonunda yer verilmesinde yarar görülmüştür. Turizm sektöründeki konaklama tesisleri işverenlerinin örgütü olan TÜROFED Mayıs 2012'de Kültür ve Turizm Bakanlığına başvurarak 4817 sayılı kanuna göre Yabancı Personel Çalıştırma Yönetmeliği ile 4857 sayılı İş Kanunu'na göre iş denetimlerine ilişkin hususların çözümü yönünde görüş ve önerilerini iletmiştir. Bakanlığa yönelik talepleri kısaca özetlenecek olursa, çalışma izinlerinin merkezi değil yerel düzeyde verilmesi, izin alma sürecinin kısaltılması, masrafların azaltılması, çalışma izni verilecek kişi sayısında uygulanan kotanın yükseltilmesi, başta TC vatandaşlarıyla evli kişiler olmak üzere Türkiye'de ikamet eden kişilere çalışma izni vermenin kolaylaştırılması bunlar arasındadır.

TÜROFED'in talepleri turizm sektöründeki konaklama tesislerinde yabancı istihdamının önündeki engellerin kaldırılması, yabancı istihdamını daha maliyetli kılan düzenlemelerin olmaması yönündedir. İşverenlerin ihtiyaç duyduğu alanlarda yerli

işgücünde olmayan vasıflara haiz göçmen işçi istihdamına ilişkin bir ihtiyaç tespitinin objektif kriterler çerçevesinde belirlenmesinde yarar vardır. Bu nedenle ÇSGB merkez ve yerel birimleri ile sektör temsilcilerinin, işçi ve işveren örgütlerinin bir araya gelerek diyalog içinde söz konusu sınıflamayı yapması anlamlı görünmektedir. İşverenlerin ise sadece büyük ölçekli işletme sahipleri olmadığını, kendi içinde farklı özellikler taşıyan kesimleri barındırabileceğini göz önünde tutmak gerekir. Turizm sektöründe küçük ölçekli ticari işletmelerde Rusça bilen eleman, izin kriterleri sağlanamayacağı için kayıtlı çalıştırılmamaktadır. Dolayısıyla bu kesimlerin de görüşlerinin alınması, seyahat acentelerindeki tur operatörlerine tanınan kolaylık benzeri bir uygulamanın diğer işletmeler için de gündeme getirilmesi düşünülebilir.

"Tur Operatörü Temsilcisi Çalıştıran Tüm Acentelerin Ortak Sorunları" başlıklı metinde ise yurtdışından yapılan başvurulara farklı ülkelerdeki konsoloslukların farklı evraklar istemesi ve işlemler için farklı süreler vermesinin acentalar açısından sorun yarattığı belirtilmektedir. Sektör temsilcisiyle yapılan görüşmede tur operatörü temsilcisi vizesi olarak gelenlerin ikamet tezkeresi almak için yaptıkları başvuruların da uzun sürdüğü, sigortalı çalışmak, vergi kimlik numarası alarak banka hesabı açmak için yabancı kimlik numarası gerektiği, ancak bunun 6 aydan kısa süreyle gelenlere verilmediği ve bu durumun işlemlerin yürütülmesinde sıkıntı yarattığı ifade edilmiştir. Çalışma ve/ya ikamet izni alım sürecinin basitleştirilmesine ihtiyaç olduğu görülmektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun tasarısı bu konuda bir sadeleştirmeyi öngörmektedir.

Burada ele alınabilecek bir diğer husus, Türkiye genelinde sağlık turizmi konusunda yürütülen çalışmalarda Antalya'nın sahip olduğu önemli konumdur. Bu kapsamda özellikle eski Sovyet ülkelerinden gelenlere veya tatil amaçlı gelip bir sağlık sorunu yaşayan turistlere sunulacak tedavi hizmetlerinde özellikle Rusça konuşan sağlık personeline ihtiyaç duyulmaktadır. 4 Kasım 2011'de çıkartılan KHK ile yabancıların sağlık alanında özel kurumlarda kadrolu çalışmaları mümkün hale gelmiştir. ÇSGB yetkilisine göre bu düzenleme işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan alanlarda yabancılara çalışma izni verilmesi konusundaki esnekliğin bir ifadesidir. Bu kapsamda Yabancı Sağlık Mensuplarının Türkiye'de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik 22.3.2012 tarihinde çıkmıştır. Buna göre diplomalarının denkliğinin tanınması, Türkiye'de doktorluk ve hemşirelik yapabileceklerine dair bir sınavdan geçmeleri ve Türkçe bildiklerini belgelemeleri gerekmektedir. Bu kapsamda başvuranlar Türkiye'deki üniversitelerden mezun olan ve bir kısmı kaçak statüde çalışan yabancılar olmuştur.³² Sağlık Turizmi Derneğine göre bu düzenleme Türkiye'nin sağlık turizmine katkı sağlayacak, turizm sektöründe yabancı sigortalar turistlere acil sağlık hizmeti sunmak için kendi doktorunu getirtme imkanına kavuşacaktır.³³

32 Sağlık Bakanının ifadesine göre Türkiye'de Tıp Fakültelerinden mezun 1000 kadar göçmen doktor vardır. Bu düzenlemenin daha çok bu kesimi hedeflediğini söylemiştir. (4.11.2011 www.cnnturk.com)

33 http://www.turkiyesaglikturizmirehberi.com/saglik_turizmi_dernegi_yabanci_doktorlarin_turkiyede_calismasi_kararini_destekledigini_acikladi.asp (erişim 9.8.2012)

Turizmde yerli işgücünün istihdamını teşvik bakımından Türkiye’de yerli işgücüne verilen yabancı dil eğitiminin çok nitelikli hale getirilmesi gerekmektedir. Örneğin üniversitelerde Rusça dili bölümlerinin sayılarının artırılması, bunların Rusya’daki üniversitelerle anlaşmalı olarak öğrencilerini oraya eğitime göndermesi gibi önlemler alınabilir.

Kuşkusuz bir bütün olarak turizm sektörünün kendi içinde farklı uzmanlık alanlarında (sağlık turizmi, kültür turizmi, fuar turizmi) gelişmesi, Antalya’nın yılın dört mevsimi yaşanan bir şehir olması için kültürel faaliyetlerin artırılması gerekmektedir. Kışın gelen turistlere güneş ve deniz dışında çeşitli kültürel etkinliklerin sunulması için yürütülecek çalışmalarda kentteki yerleşik göçmen nüfusun anlamlı bir potansiyel sunduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Göçmen seks işçilerine olan talep bu alanın düzenlenmesi konusunda bazı adımlar atılmasını gerektirmektedir. Seks işçisi kadınlar fuhuş yaptıkları için değil izinsiz çalıştıkları için sınırdışı edildiklerine göre, onların genelevlerde izinli çalışması konusu tartışmaya açılabilir.

2.2. Göç Kenti Olarak İstanbul ve Farklı Sektörler: İstanbul Göçmenlere Ne Vaat Ediyor?

Türkiye’de göçmenlerle ilgili mevcut literatürün, doğrudan bu konuya odaklanmayan bölümü bile kaçınılmaz olarak göçmenlerin istihdamına şu ya da bu ölçüde değinmektedir. Konu ile ilgili tüm çalışmalarda Türkiye’deki enformel istihdam, enformel toplumsal örgütlenme ve enformel kuralların, düzensiz göçmenlerin burada kısa -ya da görece- uzun süreli kurdukları yaşamın temel ögesi olduğu vurgulanmaktadır. Gerçekten, İstanbul’daki enformel emek piyasasının varlığı düzensiz göçmenler ve onları istihdam eden işverenler açısından son derece önemli bir faktördür. Bu bölümde önce İstanbul’a ait bazı temel sosyo-ekonomik göstergeler aktarılacak, ardından göç verileri değerlendirilecektir.

2.2.1. İstanbul’da Farklı Sektörler ve İş Yapısının Temel Nitelikleri

İstanbul 13.624.240 kişiden oluşan nüfusuyla Türkiye’nin en büyük ilidir. İlin önemi sadece nüfusun niceliksel büyüklüğünden kaynaklanmamaktadır, İstanbul Türkiye’nin en önemli sanayi ve hizmetler merkezidir. Bu özellikleri şehri, çok iyi bilindiği gibi, özellikle 1950 sonrası iç göç hareketlerinin en önemli varış noktası yapmıştır. Bugün İstanbul ikinci ve üçüncü kuşak iç göçmenlere ev sahipliği yaptığı gibi, hala yeni iç göç için ana adreslerden biridir; aynı zamanda özellikle bu çalışmanın amacı açısından 1990 sonlarından bu yana giderek çeşitlenen dış göç akımları için de Türkiye’deki en önemli varış noktalarından biri, belki de en önemlisidir.

2010 yılı TÜİK verileri İstanbul’da işgücüne katılım oranını %47,8, işsizlik oranını % 14,3, istihdam oranını ise % 41,0 olarak vermektedir. Bu oranlar Türkiye geneli

ile karşılaştırıldığında İstanbul’da işgücü ve istihdama katılım oranlarının Türkiye ortalamasından biraz daha düşük, buna karşılık işsizlik oranının Türkiye ortalamasından biraz daha yüksek olduğu görülmektedir³⁴.

Aşağıdaki tablo 18 İstanbul’a ait aynı oranları 2011 yılı için 15 ve üstü yaştaki nüfusun eğitim durumları ile birlikte göstermektedir.

Tablo 18 incelendiğinde, 2011 yılında İstanbul’da bir önceki yıla göre işgücüne katılım oranının biraz yükseldiği (% 48,8), işsizlik oranının biraz düştüğü (% 11,8), istihdam oranının ise yine biraz yükselerek % 43,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Aynı tablo eğitim düzeyi yükseldikçe işgücüne katılma ve istihdam oranlarının yükseldiğini, işsizlik oranlarının ise lise ve üniversite mezunları için hemen hemen aynı seviyede olmakla birlikte düştüğünü göstermektedir. Yine Tablo 18’den İstanbul’da işgücünün yaklaşık yarıya yakın bölümünün (%44,2) lise ve yükseköğretim kurumu mezunu oldukları, ilköğretim mezunlarının % 54,9 ile en büyük grubu oluşturdukları, okuma yazma bilmeyenlerin ise % 1,0’in de altında kaldığı izlenebilmektedir.

Tablo 18: İstanbul’da eğitim durumuna ve işgücü durumuna göre kurumsal olmayan nüfus (15+nüfus) (2011) bin kişi

	Kurumsal Olmayan Çalışma Çağrındaki Nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşgücüne Katılma Oranı %	İşsizlik Oranı %	İstihdam Oranı %	İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus
Okuma Yazma bilmeyen	593	44	37	7	7.5	16.5	6.2	549
Lise altı	5.950	2.619	2.289	330	44.0	12.6	38.5	3.331
Lise ve Dengi Meslek Okulu	1.953	1.098	981	117	56.2	10.6	50.2	855
Yükseköğretim	1.277	1.012	904	108	79.3	10.7	70.8	264
Toplam	9.773	4.773	4.211	562	48.8	11.8	43.1	4.999

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı,
http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?ust_id=&&vt_id=19

İstanbul nüfusuna ilişkin bir başka önemli gösterge, istihdamdaki nüfusun sektörlere göre dağılımıdır. 2011 yılında tarımın oranı beklenebileceği gibi ihmal edilebilir bir düzeydedir (% 0,5), sanayinin oranı % 39,8, hizmetler sektörünün ise % 59,7’dir. Hizmetler sektörünün istihdamda ağırlıklı paya sahip olduğu görülmektedir. Türkiye genelinde ise tarımın oranı yine aynı yılda % 25,5, sanayinin % 26,5, hizmetler sektörünün ise % 48,1’dir.

Tablo 19’da aktarılan veriler 2011 yılı itibarıyla İstanbul’da istihdamdaki nüfusun sektörlere göre dağılımını ve her bir sektördeki sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık durumunu ve cinsiyet dağılımını göstermektedir. Buna göre sanayi sektöründe

³⁴ Bu raporun Antalya kısmında da belirtildiği gibi TÜİK 2010 verilerine göre aynı göstergelere ait Türkiye geneli oranları sırasıyla % 48,8, %11,9 ve % 43’tür.

herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan istihdam edilenlerin oranı (%27) hizmetler sektörüne (%19) göre daha yüksektir. Aynı şekilde, sanayi sektöründe istihdam edilen kadınlar arasında kayıtlı olmayanların oranı da oldukça yüksektir (%34.2).

Tablo 19: İstanbul'da iktisadi faaliyet kollarına ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılığa göre istihdam edilenler (15+ nüfus) (2011) bin kişi

	Tarım			Sanayi			Hizmet			Toplam		
	E	K	Toplam	E	K	Toplam	E	K	Toplam	E	K	Toplam
Kayıtlı Değil	13	4	17	343	116	460	348	129	477	704	249	954
Kayıtlı	5	0	6	995	222	1.218	1.456	578	2.054	2.457	801	3.258
Toplam	19	4	22	1.339	339	1.677	1.804	708	2.512	3.161	1.051	4.211

Kaynak: TÜİK İlgücü İstatistikleri Veri Tabanı
http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?ust_id=&vt_id=19

SGK verilerine göre İstanbul'da sosyal güvenlik kapsamında olanlar hemen hemen nüfusun tamamını oluşturmaktadır SGK verilerine göre aktif ve pasif sigortalılara yeşil kartlılar da dahil edildiğinde, il nüfusunun neredeyse tamamı (% 99.9'u) sosyal güvenlik kapsamındadır.³⁵ Bununla birlikte, sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup olmama açısından TÜİK verileri ile Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) verileri farklılık göstermektedir. Yukarıdaki Tablo 19'dan da izlenebileceği gibi, 2011 yılında TÜİK HİA'ya göre İstanbul'da 4.211.000 kişi istihdamda olup, bunun 954.000'i yani % 22.6'i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. İstihdamda olan kişi sayısı SGK'nın bildirdiği 4.441.284 kişi sayısından düşüktür.³⁶

İstanbul'da istihdamdaki nüfusun büyük bölümü ücretli işlerde çalışmaktadır. Tablo 20 işteki duruma ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup olmamaya göre istihdamdaki nüfusa ait bilgi vermektedir. Tablodan da izlenebileceği gibi, İstanbul'da istihdamdaki nüfusun büyük bölümü, % 81.6'sı ücretli ve yevmiyeli olarak çalışmaktadır, % 17.3'ü işveren ve kendi hesabına çalışanlardan oluşmaktadır; % 0.8'i ise ücretsiz aile işçisidir. İşveren veya kendi hesabına çalışanlar yani Bağ-Kur'a kayıtlı olanlar (4/b) ile ücretsiz aile işçileri çıkarıldığında ve sadece ücretli ve yevmiyeli çalışanlar dikkate alındığında istihdamda kayıtlı olmayanların toplamı 633.000'dir. Kayıtlı olmayanların toplam ücretli ve yevmiyeliler içindeki payı %18.4'tür.

35 Bu çerçevede, İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nün web sayfasında yayınlanan güncel verilere göre 30 Eylül 2012 tarihi itibarıyla SSK kapsamında (4/a) aktif çalışan kişi sayısı 3.614.097, Bağ-Kur kapsamında aktif çalışan kişi sayısı (4/b) 524.996, Emekli Sandığına bağlı olarak çalışanlar (4/c) ise 302.191'dir. Toplam aktif sigortalı sayısı da 4.441.284'dür.

36 SGK verileri ile TÜİK verileri arasındaki farkın, SGK verilerinin istihdamdaki kişilerin herhangi bir sosyal güvenlik kurumunda kaydının olup olmamasına, TÜİK verilerinin ise Hane Halkı İlgücü Anketleri sırasında görüşülen kişilerin anket anında aktif olarak sigortalı olarak çalışıp çalışmamaya dair beyanlarına bağlı olarak toplanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Tablo 20: İstanbul'da işteki duruma ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılığa göre istihdam edilenler (15+nüfus) (2011) bin kişi

	Ücretli veya Yevmiyeli			İşveren veya Kendi Hesabına			Ücretsiz Aile İşçisi			Toplam		
	E	K	Toplam	E	K	Toplam	E	K	Toplam	E	K	Toplam
Kayıtlı Değil	458	176	633	237	61	299	9	12	22	704	249	954
Kayıtlı	2.058	754	2.813	395	37	433	3	9	12	2.457	801	3.258
Toplam	2.516	930	3.446	633	99	731	13	21	34	3.161	1.051	4.211

Kaynak: TÜİK İlgücü İstatistikleri Veri Tabanı
http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?ust_id=&vt_id=19

Tablo 21, İstanbul'da sigortalı olarak çalışan ücretli işçilerin bazı temel faaliyet kollarına göre dağılımını göstermektedir. Bu faaliyet kolları, İstanbul'da göçmenlerin çalıştığı işler göz önünde bulundurularak seçilmiştir. Buna göre, 2010 yılı itibarıyla hizmet sektöründeki çeşitli işler, özellikle toptan ve perakende ticaret ile imalat ve inşaat önde gelen istihdam alanlarıdır.

Tablo 21: İstanbul'da 5510 sayılı kanunun 4-1/a maddesi kapsamındaki işyerlerinin ve sigortalıların seçilmiş bazı faaliyet gruplarına göre dağılımı (2010)

	İşyeri sayısı	Sigortalı Sayısı
Tekstil-Konfeksiyon		
Giyim Eşyaları İmalatı	20.309	223.081
Tekstil Ürünleri İmalatı	4.744	60.967
Deri ve İlgili Ürünler İm.	2.492	22.241
(Toplam)	27.545	306.289
Gıda Ürünleri İmalatı	6.610	52.144
İnşaat		
Bina İnşa atı	18.926	187.793
Bina Dışı Yapıların İnş.	904	36.992
Özel İnş. Faaliyetleri	12.627	100.101
(Toplam)	32.457	324.886
Toptan ve Perakende Tic.		
Top. ve Par. Tic. ve Motorlu Taşıt On.	6.502	29.979
Top. Tic. (Motorlu Taşıt Onar. Hariç)	41.983	226.286
Par. Tic. (Mot.Taşıt Onar. Hariç)	60.163	275.960
(Toplam)	108.648	532.225
Hizmet		
Posta ve Kurye Faaliyetleri	411	6.167
Konaklama	1.553	25.630
Yiyecek ve İçecek Hizmeti Faal.	18.698	116.326
İstihdam Faal.	70	5.552
Seyahat Acentesi, Tur Oper.Rez. Hiz.	2.546	19.706
Eğitim	6.108	90.599
Yatılı Bakım Faaliyetleri	225	2.336
Ev İçi Çalışanların Faaliyetleri	1.032	1.582
(Toplam)	30.643	267.898
İstanbul'da Seçilmiş Faaliyet Gruplarının Toplamı	205.903	1.483.442
İstanbul Faaliyet Gruplarının Toplamı	384.802	2.986.050
Türkiye Faaliyet Gruplarının Toplamı	1.325.749	10.030.810

Kaynak: SGK İstatistik Yıllığı, 2010

İstanbul'da iş yapısının en temel yapısal özelliklerinden biri de, üretim yapan işyerlerinin ve istihdam edilen ücretli sayısının niceliği ile ilgilidir. Başka bir deyişle, Türkiye için olduğu gibi İstanbul için de tüm sektörler açısından küçük ölçekli üretim belirleyici özelliktir. SGK 2010 yılı verilerine göre, 5510 Sayılı Kanun kapsamında sigortalı işçi çalıştıran işyerlerinin % 85'i, yani ezici çoğunluğu 10 kişiden az işçi çalıştıran küçük işyerleridir.³⁷ Küçük ölçekli işletmelerin yaygınlığı, aynı zamanda İstanbul'da yukarıda değinilen yüksek kayıtdışı istihdam oranlarını hem olanaklı kılmakta hem de sürmesini sağlamaktadır.

Şimdiye dek İstanbul'a ilişkin aktarılan bu istatistiksel verilerin İstanbul'daki düzensiz göçmenler açısından ne ifade ettiği, başka bir deyişle Türkiye'nin en büyük metropolünün göçmenlere ne vaat ettiği önemli bir sorudur. Bu sorunun cevaplanmasında, genel olarak Türkiye'ye benzer sosyo-ekonomik yapıdaki ülkelere ilişkin uluslararası literatür ve Türkiye'de şimdiye dek yapılmış çalışmalar büyük ölçüde ışık tutmaktadır. Bu araştırma için yapılan saha çalışması da bu sorulara cevap aramak üzere kurgulanmıştır ve ileride daha ayrıntılı aktarılacağı üzere göçmen istihdamına dair mevcut literatürle örtüşen bazı bulgulara ulaşmıştır. Buna göre, İstanbul yaygın kayıtdışı istihdam yapısıyla düzensiz göçmen istihdamına elverişli bir ortam sunmaktadır. Göçmenler yerli işgücüne paralel şekilde esas itibarıyla ücretli işlerde istihdam edilmektedir; sayıca az da olsa kendi hesabına çalışan göçmenler de vardır. Göçmenler açısından İstanbul'da en büyük istihdam yerli işgücü açısından olduğu gibi hizmetler sektöründedir, göçmenler hizmetler sektöründeki çeşitli işlere yerleşmiş durumdadırlar. Hizmetler sektörünü ise imalat sektörü izlemektedir. Hangi sektörde istihdam ediliyor olurlarsa olsunlar, düzensiz göçmenler, giriş çıkışın kolay olduğu vasıfsız işlerde kümelenmiş durumdadır.

2.2.2. İstanbul'da Göçmenler

Türkiye'nin en büyük metropolü olan İstanbul, başka özelliklerinin yanı sıra coğrafi konumu itibarıyla de tarih boyunca bir kavşak noktası olmuştur, aynı zamanda bir bölgesel kent niteliği taşımıştır. Özellikle 1980 sonrası küreselleşme süreci ile birlikte İstanbul'un bir küresel kent olması ile ilgili tartışmalar ve çabalar da başlamıştır. (Keyder 2000)

İstanbul iç göç için olduğu gibi, hiç kuşkusuz Türkiye'ye başka ülkelere gelen göçmenler açısından da en önemli adrestir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, yabancıların yaklaşık dörtte biri Türkiye'ye İstanbul'dan giriş-çıkış yapmaktadır.

³⁷ Bu oran SGK İstatistik Yıllığı 2010'da yer alan Tablo 1.1.13'e dayanarak hesaplanmıştır.

Tablo 22: Yabancı giriş-çıkışlarında İstanbul'un oranı (2000-2011)

Yıllar	İstanbul'a Giriş Sayıları	Türkiye'ye Giriş Sayıları	Toplam Girişler İçinde İstanbul'un Oranı (%)	İstanbul'dan Çıkış Sayıları	Türkiye'den Çıkış Sayıları	Toplam Çıkışlar İçinde İstanbul'un Oranı (%)
2000	2.310.263	9.748.327	23,7	2.168.193	9.393.355	23,08
2001	2.445.071	10.912.771	22,4	2.356.827	10.530.600	22,38
2002	2.645.056	12.906.274	20,5	2.551.261	12.606.264	20,23
2003	3.061.177	13.461.420	22,7	2.827.630	13.180.903	21,45
2004	3.327.455	16.854.377	19,7	3.387.222	16.503.787	20,52
2005	4.634.814	20.275.213	22,9	4.645.153	19.672.616	23,61
2006	5.098.600	18.916.904	27,0	5.012.180	18.373.100	27,27
2007	6.125.712	22.249.775	27,5	6.111.181	21.926.034	27,87
2008	6.637.366	25.002.493	26,5	6.685.157	25.096.601	26,63
2009	7.135.193	25.529.375	27,9	7.254.411	25.799.309	28,11
2010	6.508.163	27.024.609	24,1	6.464.962	26.902.576	24,03
2011	7.596.824	29.362.434	25,9	7.551.354	29.232.463	25,83

Kaynak: EGM Yabancılar Hudut ve İltica Dairesi

Tablodan da izlenebileceği gibi İstanbul'a başka ülke vatandaşlarının giriş sayısı 2011 yılında yaklaşık 7.600.000'dür. Giriş sayısı 11 yıllık bir dönem içinde üç kattan fazla artmıştır. Bu sayı aynı zamanda İstanbul'a turizm dışında sebeplerle gelen düzenli ve düzensiz göçmen girişlerini de içinde barındıran sayıdır.

2.2.2.1. İstanbul'da Düzenli Göçmenler

Her ne kadar Türkiye'deki ve İstanbul'daki toplam göçmen sayısını kestirmek mümkün olmasa da Emniyet Genel Müdürlüğü'nden çalışma veya öğrenim gibi çeşitli sebeplerle, ikamet izni alan düzenli göçmenler hakkında kesin bilgiye sahibiz. Aşağıdaki tablo İstanbul'da İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nce ikamet izni verilen yabancıların sayısını ve cinsiyete göre dağılımını göstermektedir. Elimizdeki istatistiklerden 2001-2007 dönemine ait olanlar İstanbul'da çalışma ve çalışma dışı çeşitli sebeplerle ikamet izni verilen yabancıların toplam sayılarını içermektedir. 2008-2011 verileri ise sadece çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerini içermektedir. O nedenle bu tablo hazırlanırken 2001-2007 dönemi dikkate alınmıştır.

Tablo 23: İstanbul'da ikamet izni verilen yabancıların sayısı ve cinsiyete göre dağılımı (2001-2007)

Yıllar	Erkek	Kadın	TOPLAM
2001	34.388	32.399	66.787
2002	35.480	33.373	68.853
2003	35.083	32.990	68.073
2004	39.907	34.162	74.069
2005	46.865	41.016	87.881
2006	85.440	18.233	103.673
2007	94.524	27.570	122.094

Kaynak: EGM Yabancılar Hudut ve İltica Dairesi

Çalışma amaçlı verilen ikamet izinleri ile ilgili verileri aktarmadan önce, düzensiz göçmenlerle ilgili 2012 yılında yapılan ve birinci bölümde 1.4. başlığı altında yer verilen düzenlemeden söz etmek gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı 7 Haziran 2012 tarihinde, kamuoyunda “ikamet affı” olarak bilinen “Vize/İkamet İhlalinde Bulunan Yabancılar İle İlgili Genelge” başlıklı bir genelge çıkarmıştır. Bu genelgeye göre, Türkiye’de vize veya ikamet izinlerini ihlal eden yabancılar arasında sakıncalı durumu olmayanlar vize ve ikamet ihlalden kaynaklanan harç ve cezalarını ödemeleri halinde 6 aya kadar geçerli ikamet izni alabileceklerdir. Bu uygulamadan yararlanmak isteyen yabancılar İlçe Emniyet Müdürlüklerinin Yabancılar Büro Amirliğine başvuracaklardır.

İstanbul Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğünden 18 Şubat 2013 tarihinde alınan bilgiye göre, İstanbul’da bu düzenlemeden yararlanan yabancıların sayısı 3.725 erkek, 6.897 kadın olmak üzere toplam 10.592’dir. Bu uygulamadan yararlanan yabancıların en çok başvurduğu ilçe 2.675 kişi ile Fatih’tir, ikinci sırada Kadıköy (1.021), üçüncü sırada ise Beşiktaş (555) gelmektedir. Zeytinburnu ilçesinde başvuru yapanlardan 99 göçmene ikamet izni verilmiştir³⁸.

Çalışma amacıyla verilen ikamet izinlerinin cinsiyete göre dağılımı aşağıdaki tabloda 2008-2011 dönemi itibariyle verilmektedir.

Tablo 24: İstanbul’da çalışma amacıyla ikamet izni verilen yabancıların sayısı ve cinsiyete göre dağılımı (2008-2011)*

Yıllar	İkamet İzni Verilenler		Cinsiyet		TOPLAM
	Temdit	İlk Müracaat	Erkek	Kadın	
2008	5.350	253	4.733	870	5.603
2009	3.817	890	3.060	1.647	4.707
2010	4.854	911	3.760	2.005	5.765
2011	6.763	1.411	5.269	2.905	8.174

Kaynak: EGM Yabancılar, Hudut ve İltica Dairesi

*Tablo, EGM verilerinin Aralık ayı rakamları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de 2011 yılı itibariyle İçişleri Bakanlığı tarafından verilen çalışma amaçlı ikamet izni sayısı 23.027’dir (bkz. Tablo 8). Dolayısıyla Türkiye’de çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinin %35,5’i İstanbul ilindedir. Bu oranlar da İstanbul’un tıpkı çeşitli sebeplerle verilen ikamet izinleri için olduğu gibi, çalışma amaçlı ikamet izinleri açısından da Türkiye içindeki önemini ortaya koymaktadır.

İkamet izinleri ile ilgili olarak Tablo 7 ve Tablo 23 ile Tablo 8 ve Tablo 24’teki veriler birlikte değerlendirildiğinde karşımıza iki temel sonuç çıkmaktadır: İlk olarak hem Türkiye hem de İstanbul için, hem çeşitli sebeplerle hem de çalışma sebebiyle verilen ikamet izinleri sayısı oldukça düşüktür. İkinci olarak ise toplam ikamet izinleri içinde çalışma amaçlı verilenler, yine hem Türkiye hem İstanbul için, son derece düşük bir orandadır. Bir başka deyişle 2011 yılı itibariyle Türkiye’de verilen toplam 217.206 ikamet izninin 23.027’si yani sadece % 10,6’sı çalışma amaçlı verilmiştir. İstanbul

³⁸ İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nden alınan bilgiler, söz konusu genelge çerçevesinde yapılan toplam başvuru sayısı, başvuranların cinsiyeti gibi istatistikî verileri içermemektedir.

için yine aynı yıl itibariyle verilen toplam 85.091 ikamet izninin 8.174’ü yani sadece % 9,6’sı çalışma amaçlı verilmiştir. Dolayısıyla İstanbul’daki çalışma amaçlı ikamet izinlerinin oranı Türkiye ortalamasından bile düşük düzeydedir. Bu oranlar gerek Türkiye geneli ve İstanbul için göçmenlerin düzenli olarak çalışmasının zorluğunu göstermekte ve düzensizliğin sebebini açıklamakta, gerekse de Türkiye’de çalışan göçmenlerin istihdamının düzenli hale getirilmesi için köklü düzenlemeler yapılması ihtiyacını ortaya koymaktadır. Vize muafiyetleri vb. uygulamalarla en azından bazı ülke vatandaşlarının sınır geçişleri açısından görece esnek/liberal bir vize rejimi uygulayan ve özellikle komşu ve bölge ülkeleriyle ticari ilişkileri geliştirmek isteyen Türkiye, başka ülke vatandaşlarına ikamet ve çalışma izni vermek konusunda son derece katı politikalar yürütmüştür. Yukarıda söz edilen “ikamet affı” ise, bu afftan yararlananların sayısı göz önüne alındığında dar kapsamlı bir düzenlemedir. İstanbul saha araştırması sırasında sistematik görüşme yaptığımız ya da sohbet etme olanağı bulduğumuz bazı göçmenler, ödemeleri gereken ceza miktarları nedeniyle bu affa başvurmalarının mümkün olmadığını belirtmişlerdir.

Emniyet Genel Müdürlüğü verileri, çalışma amacıyla verilen ikamet izinlerinin il bazında ekonomik faaliyet alanlarına göre dağılımını da içermekte, dolayısıyla, İstanbul’da düzenli olarak çalışan az sayıdaki göçmenin hangi alanlarda çalıştığına dair bilgi vermektedir. Bu veriler aşağıdaki Tablo 25’de sunulmuştur.³⁹

Tablo 25: İstanbul’da çalışma amaçlı ikamet izni verilenlerin ekonomik faaliyet alanlarına göre dağılımı *

Ekonomik Faaliyet Alanı	2001	2005	2010	2011
Turizm	0	56	3	9
Elçilik Okullarında Çalışan Öğretmenler	719	600	1	36
Sporcu	49	124	178	195
Özel Okul-Dil Okulu	1.626	1.552	406	623
Özel Kuruluş	6.648	7.737	4.204	6.060
Kamu Kurumu	99	88	0	-
İlmi Araştırma -Kazı Araştırması			3	8
Öğretim Görevlisi	325	400	631	750
Montaj-Bakım ve Onarım	1	15	44	56
Din Görevlisi			3	5
Bastır Mensubu	81	94	152	187
Çalışma İzni Muafiyeti			14	16
Diğer	3.108	2.904	126	229
Toplam	12.656	13.570	5.765	8.174
(Erkek)			3.760	5.269
(Kadın)			2.005	2.905

Kaynak: EGM Yabancılar, Hudut ve İltica Dairesi

*Tablo, EGM verilerinin Aralık ayı rakamları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

³⁹ İstanbul saha araştırmasını yürüttüğümüz dönemde İstanbul’a ilişkin daha detaylı göç istatistikleri edinilememiştir. Saha araştırmasının sona ermesinin ardından IOM aracılığıyla İstanbul Emniyet Müdürlüğüne yapılan başvurular olumlu sonuçlanmış, resmi yazı ile yapılan başvuruya yine resmi yazı ile cevap verilmiştir. İl Emniyet Müdürlüğüne verilen 18.02.2013 tarihli resmi yazı, “01.01.2013 Tarihine Kadar Verilen Çalışma Amaçlı İkamet İzin Toplamı”nı ve “01.01.2013 Tarihine Kadar Verilen İkamet İzin Toplamı”nı içermektedir. Her iki veri kaynağı söz konusu izinlerin ülkelere göre ve nedenlere göre dağılımını göstermektedir. Ancak bu istatistikî veriler yıllara göre ayrıştırılmamıştır, başka bir deyişle 2013 yılı başı itibariyle toplam rakamları göstermektedir, öte yandan bu verilerin ait olduğu başlangıç yılı da belirsizdir. Bu nedenlerden dolayı söz konusu veriler bu raporda kullanılmamıştır, dolayısıyla yapılan değerlendirmeler eldeki mevcut verilerle sınırlıdır.

Tıpkı Türkiye geneli için olduğu gibi çalışma amaçlı verilen ikamet izinlerinde en kalabalık grubu İstanbul'da da % 74.1'lik oranla özel kuruluşlarda çalışanlar oluşturmaktadır, İstanbul'da özel kuruluşlarda çalışan göçmenlere verilen oturma izni oranı % 45.9 olan Türkiye oranından daha yüksektir. İstanbul'da ikinci sırada öğretim görevlileri (toplam 750), üçüncü sırada ise özel okul ve dil okulları öğretmenleri (toplam 623) gelmektedir. Dolayısıyla eğitim kolu toplam 1.373 göçmene verilen izin ile % 16.8'lik bir orana sahiptir. Türkiye genelinde toplam 5.190 göçmene verilen ve % 22.5 oranıyla ikinci sırada gelen turizm sektörünün İstanbul için ihmal edilebilir bir düzeyde olması ilginç bir durumdur, bunun sebebinin turizm sektörünün bir başka kategoride yer almasından mı yoksa başka bir sebepten mi kaynaklandığının araştırılması gerekir.

İstanbul'da yürütülen saha araştırması bulguları, ileride de aktarılacağı gibi, göçmenlerin çalışma alanlarının, eğitimlerinin ve vasıflarının son derece çeşitli olduğunu göstermektedir, dolayısıyla çalışma izinlerinin verildiği yukarıda Tablo 25'de belirtilen kategoriler ile emek piyasası dinamikleri arasında ciddi bir fark olduğu ortaya çıkmaktadır.

Düzenli göçmenlerle ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilen ikamet izinlerine dair istatistiksel bilginin yanı sıra, diğer bilgi kaynağı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen çalışma izinleri ile ilgili istatistiklerdir. Çalışma Bakanlığı verileri de İstanbul'daki düzenli göçmenlere ilişkin değerlendirme yapma olanağı vermektedir. 2011 yılı itibarıyla İstanbul ili için verilen çalışma izinlerinin sayısı 7.760'dır.⁴⁰ Bu rakam Türkiye toplamı olan 16.890 çalışma izninin % 46'sına tekabül etmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de çalışan düzenli göçmenlerin yarısı İstanbul'dadır. Bununla birlikte İstanbul'daki düzenli göçmenlerin çalışma izni ile ilgili elimizdeki veriler sınırlı olduğundan düzenli göçmen grubuna ilişkin daha fazla yorum yapma olanağına sahip değiliz⁴¹.

2.2.2.2. İstanbul'da Düzensiz Göçmenler ve Denetim Süreci

Türkiye ile ilgili göç çalışmalarında sıklıkla vurgulandığı gibi, çalışma amaçlı gelen düzensiz göçmen sayılarını kestirebilmek mümkün değildir. Düzensiz göçmenlerin sayıları hakkında tahmin düzeyinde bile fikir sahibi olmak güç olsa da, Türkiye'de düzensiz göçmenlere dair iki ve birbiriyle kısmen de olsa ilişkili veri türü mevcuttur. Bunlardan ilki sınırdışı rakamları, ikincisi ise izinsiz çalışan göçmenlere ve onların

40 Daha önce de belirtildiği gibi, 2011 yılı için İstanbul'da Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilen çalışma amaçlı ikamet izinlerinin sayısı 8.174'tür. Aynı yıl için Çalışma Bakanlığınca verilen çalışma izinlerinin sayısı ise daha düşüktür. Bu farkın çalışma izninden muaf göçmenler ile Çalışma Bakanlığı dışındaki başka kurumlarca verilen çalışma izinlerine dayanarak açıklanabileceği, bu raporun "İstatistik Verilerin Değerlendirilmesi" bölümünde daha önce aktarılmıştı.

41 Bu çalışmanın "İstatistik Verilerin Değerlendirilmesi" başlıklı bölümünde aktarılan ve Türkiye geneli için böyle bir yorum yapabilmeyi mümkün kılan Çalışma Bakanlığınca ait bazı istatistik veri setlerine iller düzeyinde ulaşılamamıştır. Dolayısıyla Antalya ve İstanbul illeri için yapılan analizler aşağıdaki veriler elimizde olmadığı için sınırlı bir nitelik taşımaktadır: iller bazında yabancılara verilen çalışma izinlerinin türlerine, uyrukluğa, cinsiyete, yaş gruplarına ve eğitim durumuna göre dağılımı.

işverenlerine uygulanan idari para cezalarıdır. Tablo 26 Emniyet Genel Müdürlüğü'nün sınırdışı verilerini aktarmaktadır.

Tablo 26: Sebeplerine göre İstanbul'dan Re'sen çıkışı yapılan yabancılar (2001-2011)

	Fuhuş	Bulaşıcı Hastalık	Vize ihlali	İllegal giriş çıkış	Kaçak çalışma	Diğer	Erkek	Kadın	Toplam
2001*	833	565	2.443	3.504	606	2.844	-	-	10.795
2005*	603	512	2.500	3.698	108	2.424	-	-	9.845
2010	673	1.047	2.417	1.066	1.107	3.040	4.656	4.694	9.350
2011	699	788	2.023	869	933	3.280	4.537	4.055	8.592

Kaynak: EGM Yabancılar, Hudut ve İltica Dairesi

*Tablo, EGM verilerinin Aralık ayı rakamları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Bu raporda daha önce de belirtildiği gibi, 2011 yılında Türkiye'den sınırdışı edilenlerin sayısı 26.889'dur, dolayısıyla aynı yıl 8.592 kişinin sınırdışı edildiği İstanbul % 32 oranıyla toplam sınırdışı rakamları açısından önemli bir yer tutmaktadır.

Tablodan da görüldüğü gibi re'sen çıkışı yapılan yabancılar açısından "vize ihlali" ve "illegal giriş çıkış" yanında "kaçak çalışma" da önemli yere sahiptir. Türkiye genelinde sınırdışı edilenlerin sayısında yıllar itibarıyla azalma olduğu daha önce belirtilmişti (Tablo 3). Benzer bir eğilim İstanbul ili için de söz konusudur, başka bir deyişle, Türkiye genelindeki azalmada vize ihlali yapanların ve sınırlardan "kaçak" giriş-çıkış yapanların sayısındaki azalma etkili iken, aynı durum İstanbul ili için de geçerlidir. Öte yandan "kaçak çalışma" sayıları kendi içinde inişli çıkışlı bir seyir izlese de, genelde artış eğilimindedir. Bunun yapılan denetimlerle ilişkili olduğu düşünülebilir. 2001 yılında "kaçak çalışma" dan dolayı sınırdışı edilenlerin sayısı 606, 2006'da 231'dir; 2010 yılında 1.107, 2011 yılında ise 933 kişi yine aynı nedenle sınırdışı edilmiştir. Öte yandan ilk kez 2006 yılından başlayarak re'sen çıkışı yapılanların cinsiyete göre dağılımına ilişkin veri sunulmaya başlanmıştır. Buna göre 2006 yılında çıkışı yapılan yabancıların % 39.4'ü, 2010'da % 50'si ve 2011 yılında ise % 44.4'ü kadındır. Elimizdeki mevcut istatistik veriler her bir suç türüne göre cinsiyet dağılımını göstermediği için İstanbul'dan "kaçak çalışma" ya da başka nedenle sınırdışı edilen kadın ve erkeklerin sayıları ve oranları hakkında bilgi sahibi değiliz. Ancak fuhuş ve bulaşıcı hastalık nedeniyle sınırdışı edilenlerin esas itibarıyla kadınlar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kadınlar açısından "kaçak çalışma"nın yanı sıra bu iki nedenin sınırdışı etmede ön sıralarda geldiği tahmin edilebilir. Elimizdeki mevcut veriler, Türkiye'de düzensiz göçmenler hakkındaki iki temel göstergeden biri olan sınırdışı etme hakkında daha geniş değerlendirme yapmayı mümkün kılmamaktadır⁴².

42 Bu konuda İstanbul'dan sınırdışı edilenlerin uyrukluğa göre dağılımı hakkındaki veriler İstanbul'a giriş oranları ile sınırdışı edilme oranları arasındaki ilişkiyi de göstereceği için özellikle önemlidir. Bu çalışma sırasında bu tür bir veri elde edilememiştir. İstanbul Yabancılar Şubesi Geri Gönderme Merkezinden 2001-2012 yılları arasında Yabancılar Şube'sine getirilip haklarında işlem yapılan kişilerin sayısı sözlü olarak temin edilmiştir, ancak bu sayılar sadece yıl itibarıyla toplam sayıları gösterdiği, ülke ve suç türüne ait bilgileri içermediği için kullanılmamıştır.

Tablo 27: İstanbul Çalışma ve İŞKUR Bölge Müdürlüğü tarafından 4817 sayılı kanun uyarınca verilen idari para cezaları (2010-2011)

	İşyeri		Yabancı Uyruklu		Bağımsız Çalışan Yabancı Uyruklu		TOPLAM	
	Sayı	Ceza Tutarı (TL)	Sayı	Ceza Tutarı (TL)	Sayı	Ceza Tutarı (TL)	Sayı	Ceza Tutarı (TL)
2010	375	4.303.119	61	33.007	7	15.437	443	4.351.563
2011	398	4.573.852	62	34.352	6	13.734	466	4.621.938

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Tablo 27’den de görüldüğü gibi denetlenen işyeri sayılarında çok az bir artış vardır, izinsiz çalıştırıldığı/çalıştığı saptanan göçmen işçi sayısı ise neredeyse aynı kalmıştır. 2011 yılında bu kapsamda verilen cezalar 2010 yılına göre çok küçük bir artış göstermiştir. Bu durum yapılan denetimlerin çok az olduğunu göstermektedir. Öte yandan denetim yapılan işyerlerinin niteliği de bu sayıları açıklamaktadır. Öyle anlaşılıyor ki, Türkiye’de ve İstanbul’da istihdam yapısının temel özelliklerinden biri olan küçük ölçeklilik ve buna bağlı olarak göçmenlerin istihdamının önemli özelliklerinden biri olan görünmezlik etkili olmaktadır.⁴³ Söz konusu idari para cezalarına çarptırılan düzensiz göçmenlerin cinsiyet dağılımı hakkında veriye sahip değiliz.

İstanbul’da görüşme yaptığımız SGK denetmenleri izinsiz çalışma durumunda uygulanan süreci bize aktardılar. Buna göre denetmenler şikayet/ihbar üzerine işyerlerine denetime gitmektedir. Bu denetimlerde işyerinde izinsiz çalışan göçmen işçi tespit edilirse işçi idari para cezasına çarptırılmakta ve sınırdışı edilmektedir. İşverene ise hem “kaçak işçi” çalıştırmak hem de sigortasız işçi çalıştırmaktan ötürü idari para cezası uygulanmaktadır. Örneğin Beşiktaş bölgesinden sorumlu olan denetmenler bir denetmenin ayda en az 15-20 denetime gittiğini belirttiler, ancak bu denetimler sadece göçmen işçi çalıştırmak konusunda değil, genel olarak kayıtdışı işçi çalıştırmakla ilgilidir. Yaptığımız görüşmede denetmenler kendi sorumluluk alanlarında yaptıkları denetimler sırasında tespit edilen kayıtdışı işçilerin yaklaşık % 10’unun göçmen işçi olduğunu ifade ettiler. Denetim yapılan işyerleri ise genellikle imalatla ilgili işyerleridir. Evlerde çalışanlar için şikayet sayıları daha azdır, şikayetler ise genellikle komşulardan gelmektedir. Görüşme yaptığımız denetmenler denetimler sırasında 18 yaşın altında göçmen işçiyle birkaç defa karşılaştıklarını, dolayısıyla sayının az olduğunu belirttiler. Çalışma Bakanlığı yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerde de denetimlerde yabancıların çalıştığını kanıtlamaktaki zorluklar ifade edildi. İşçinin de, işverenin de çalıştığını kabul etmediği, göçmen evde çalışıyorsa ‘misafirliğe geldi’ ya da ‘yoldan geçiyordu, yemek verdim’ dediği, otoparkta da işverenin ‘benim haberim yok’ şeklinde beyanda bulunduğu belirtildi. Ayrıca cezaların işveren açısından caydırıcı olmadığı da ifade edildi. Denetmenlerin belirttiğine göre Türkiye’de toplam denetmen sayısı 700’dür, bu sayı yeni personel alımları ile 1500’e yaklaşmaktadır. İstanbul’da denetmen sayısı

⁴³ Lordoğlu’nun İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü İş Teftiş Kurulu 2005-2006 kayıtlarına dayanarak yaptığı çalışmaya göre, işverenlere verilen cezaların yaklaşık 1/3’ü bireysel olarak işçi çalıştıranlara verilmiştir, bunların tamamı ise ev hizmetleri alanındadır (Lordoğlu, 2010)

ise 300-350 civarındadır. Çalışma Bakanlığı İstanbul yetkilileri ile yaptığımız bir başka görüşmede ise iş müfettişleri sayısının 200 civarında olduğu, bunun yarısının ise teknik konulardan (iş sağlığı ve iş güvenliği gibi) sorumlu olduğu belirtildi.

Çalışma ve İş Kurumu İstanbul İl Müdürlüğünde yaptığımız görüşmelerde belirtildiğine göre, birimin esas faaliyeti ihbarları değerlendirmek ve ceza kesmektir. İş müfettişleri SGK denetmenleri ya da kolluk kuvvetleri tarafından kayıtdışı çalışmaya dair ihbarlar değerlendirilir ve ceza kesilir. İl Müdürlüğü de cezayı kesip Bakanlığa, mülki amirlere, kaymakamlıklara bildirirler. Görüşme yaptığımız bir yetkili İstanbul İl Müdürlüğünün fonksiyonunu “bir nevi sekreteryaya hizmeti veriyoruz” biçiminde ifade etti.

İstanbul’da görüşme yaptığımız yetkili çalışma izinlerinin yerel düzeyde verilmesi konusunda, bu izinlerin il müdürlükleri tarafından verilmesi biçiminde bir önerinin gündeme geldiğini, ancak konunun istismara açık yönleri nedeniyle tek bir merkezden idare edilmesi yönündeki uygulamanın sürdürüldüğünü belirtti. Hangi alanlarda çalışma izni verilmesi gerektiği konusunda ise bölge olarak bir analiz yapmadıklarını ifade etti.

İstanbul Kumkapı’da Geri Gönderme Merkezinde Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticareti İle Mücadele Büro Amirliği yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerde, Merkeze sınırdışı edilmek üzere getirilen göçmenlerin daha çok ülkeye yasadışı yollarla gelmiş olanlar, transit göçmenler olduğu belirtildi. Yetkililer sayılar konusunda suça karışmayan kişiler aften yararlanabileceği için ikamet affı uygulaması çerçevesinde 6 ay sonra daha kesin değerlendirmeler yapılabileceğini belirttiler. Geri Gönderme Merkezinin kapasitesinin 300 kişi olduğu (200 erkek 100 kadın), bu kapasitenin çoğunlukla aşıldığını ifade ettiler, görüşme yaptığımız zamanda bu sayı 400 idi. Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticareti İle Mücadele Büro Amirliği yetkilileri, yasalasma sürecinde olan yeni tasarımlarda Hudut İltica biriminin sivilleşmesinin öngörüldüğünü belirterek, bu düzenlemelerin Geri Gönderme Merkezini nasıl etkileyeceğini bekleyip görmek gerektiğini belirttiler.

Yukarıdaki iki tablo ve yaptığımız görüşmeler birlikte değerlendirildiğinde, ‘kaçak’ çalışmadan ötürü yaptırımı uğrayan göçmenlerin sayısının azlığı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla düzensiz göçmenlerle ilgili olarak sınırdışı etmenin de içinde yer aldığı önlemlerden ziyade “düzenleştirme” yöntemleri üzerinde düşünmek gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca özellikle sınırdışı nedenlerine ilişkin tablodaki verilere göre en önemli sınırdışı etme sebepleri, vize ihlali ve illegal giriş-çıkış olarak belirmektedir. Bu durum döngüsel göçün hem nedeni hem de sonucu olarak yorumlanabilir. Bu durum aynı zamanda Türkiye’de göçmenlerin çok küçük bir bölümünün “kriminal” olduklarını göstermektedir. Dolayısıyla “yasadışı veya kaçak göçmen” tanımlaması ile göçmenlerin “kriminal” olması arasında çok zayıf bir ilişki söz konusudur.

2.2.2.3. İltica Başvurusu Yapanlar ve Sığınmacılar

İstanbul'a giriş yapan göçmenler arasında kendine özgü özellikleri olan bir diğer göçmen grubunu ise iltica başvurusu yapanlar ve sığınmacılar oluşturmaktadır. Bu grup açısından da İstanbul cazip bir adrestir. Aşağıdaki tabloda İstanbul'da bu gruba ait güncel sayılar yer almaktadır.

Tablo 28: İstanbul'da toplam iltica-sığınmacı sayıları (2011)

Ülke	Sayı
Irak	918
Afganistan	184
Somali	92
İran	85
Kırgızistan	70
Özbekistan	61
Suriye	36
Diğer	32
Toplam	1.770

Kaynak: EGM Yabancılar Hudut ve İltica Dairesi

2011'de Türkiye genelinde sığınma/iltica başvurusunda bulunanların sayısı 16.690 kişi olduğuna göre, İstanbul'dakiler toplamın %11'ini oluşturmaktadır. Türkiye geneline uygun bir şekilde ilk üç sırayı Irak, Afganistan ve Somali'den gelenler almaktadır. İltica ve sığınma başvurusunda bulunanlar uluslararası hukuk tarafından hakları korunma altına alınmış gruplardır ve hiç kuşkusuz düzensiz göçmen olarak değerlendirilemezler. Bununla birlikte, Türkiye'de bu gruptakilerin "çalışma" ile ilgili sıkıntıları, onları İstanbul'a ve İstanbul'daki düzensiz işlere yönlendirmektedir. Dolayısıyla çalışma izni olmayan ilticacı ve sığınmacılar emek piyasasındaki konumları açısından diğer düzensiz göçmenlerle benzer özellikler göstermektedirler.

2.2.3. Türkiye'de Farklı Sektörlerde Göçmen İstihdamı

Türkiye'de göçmenlerle istihdamına ilişkin araştırmaların büyük kısmı İstanbul'da yapılmıştır. Yapılan araştırmalar göçmenlerin tıpkı diğer göç alan ülkelerde olduğu gibi emek piyasasında tesadüfen konumlanmadıklarını, enformel emek piyasasında belli alanlara yerleştiklerini göstermektedir. Bu alanlar bakım/temizlik işleri, tekstil, inşaat gibi emek yoğun sektörlerdeki işlerdir. Bu sektörlerin dışında araştırmanın Antalya kısmında vurgulandığı üzere turizm, eğlence ve seks sektörü ayrıca bavul ticareti düzensiz göçmenlerin iş bulabildikleri alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışma için İstanbul'da yürütülen saha araştırmasında bu ikinci grup dahil edilmemiştir.

2.2.3.1. Bakım Hizmetleri

Türkiye'de göçmenlerin yaptıkları işler hakkında halihazırda en fazla bilgi ev içi hizmetlerde çalışan göçmen kadınlar hakkındadır (Akalin 2007 ve 2010, Kaşka 2009, Keough 2003 ve 2006, Kümbetoğlu, 2005). Öyle gözüküyor ki, Türkiye'deki refah

rejiminin esas olarak aileye dayanan niteliği, son yıllarda hızlı toplumsal değişme ve kentleşme süreci ile ailenin bu yükü taşımakta zorlanmaya başlaması, özellikle bakım işlerinde düzensiz göçmen kadınlar için en büyük istihdam fırsatını yaratmıştır. Bakım işlerinin yatılı olarak çalışmayı gerektirmesi bir yandan göçmen kadınların kalacak yer sorununu çözümlenmekte, öte yandan bu alanda yerli iş gücü ile rekabetin ortaya çıkmasını engellemektedir. Tüm dünyada görülen "göçün kadınlaşması" eğiliminin istihdam alanında somut olarak belirdiği işler "bakım göçü" kavramı ile ifade edilmektedir. (Hochschild, 2003)

Bakım hizmetlerinde yapılan işin ve işin yapıldığı yerin özellikleri nedeniyle enformel istihdama son derece uygun bir nitelik taşıdığı bilinmektedir. Bu durum belki de bakım hizmetlerini diğer sektörlerden ayıran en önemli farklılıktır. Bilindiği gibi diğer tüm sektörlerde kayıtlı ve kayıtsız çalışma bir arada varlığını sürdürmektedir. Genel olarak kayıtdışılığın daha ziyade küçük ve orta ölçekli işyerleri için söz konusu olduğu bilinmektedir; her ne kadar büyük işletmeler taşeronlaşma yoluyla kayıtdışılıkla sıkı bir ilişki içinde olsa da, en azında "esas" işyerinde çalışanların önemli bir bölümü kayıtlıdır. Oysa ev ve bakım hizmetleri neredeyse tümüyle enformel bir istihdam biçimidir.

Türkiye'de Aralık 2010 tarihi itibarıyla SGK'ya ev işlerinde çalışan olarak bildirilen sayısı, Karadeniz'in belirttiği üzere sadece 3.204'tür. Öte yandan tüm dünyada bakım hizmetlerinin kamu tarafından ve kamu kurumlarında yerine getirilmesinin yerini gittikçe evde ve özel bakım almaktadır (Karadeniz, 2011)⁴⁴.

Kayıtdışılık nedeniyle Türkiye'de başkalarının evlerinde bakım/temizlik işlerinde çalışan yerli ve/veya göçmen sayısını kestirmek pek mümkün değildir. İşin ve işyerinin niteliği dolayısıyla bu alanda çalışan işçiler mevcut sendikaların da gündemleri dışındadır. Bununla birlikte bu alanda son yıllarda yerleşik sendika yapısının dışında, yeni toplumsal hareketler biçimindeki bazı örgütlenme çalışmalarına tanık olmaktadır. Bunlardan biri olan ve araştırma sırasında görüşme yaptığımız Ev İşçileri Dayanışma Sendikası'ndan bir temsilci İstanbul'da ev işlerinde çalışan çok sayıda yerli ve yabancı kadın olduğunu belirtmiştir.

Araştırma sırasında görüşme yaptığımız bir danışmanlık hizmetleri şirketi yetkilisi, eskiden dul, ekonomik olanağı olmayan, genellikle kapıcılar sayesinde iş bulan, özellikle yumuşak başlı, işi bilen tecrübeli kadınların yatılı bakım işlerinde çalıştığını belirtmiştir. Ancak, aynı kişiye göre, eski bakıcıların kızları daha eğitilmiş oldukları için başka işlerde çalışmayı tercih etmişler, bakıcı olmamışlardır ve bu sektörde çalışan Türk sayısı gittikçe azalmaktadır.

⁴⁴ Karadeniz bu konuda Türkiye'de SHÇEK Yasasında 2007 yılında yapılan bir değişiklikle evinde bakıma muhtaç yoksul kişilere bakan ve SHÇEK'ten "yardım" alan kadınlar üstünde durmaktadır. Bu kapsamda düşük gelire sahip hanelerde bakım hizmetini veren aile üyesi kadına net asgari ücret ödenmekte, ancak sosyal güvencesi göz ardı edilmektedir. Karadeniz aynı bakım hizmeti kurumunda ya da evde ama aile üyesi dışında bir başkası tarafından verilse o kişinin sosyal güvencesinin sağlanmak zorunda olacağını belirtmekte ve bakım hizmetini veren kadına asgari ücret ödemekle onu güvencesiz olarak çalıştırmak arasındaki çelişkiye dikkat çekmektedir (Karadeniz, 2011). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında edinilen bilgiye göre 2012 yılında evde bakım hizmeti veren kişi sayısı 389.571'dir.

2.2.3.2. Tekstil ve Konfeksiyon

Türkiye’de 2008 itibarıyla tekstil ürünleri imalatı yapan 14.275 işyeri ve 336.353 sigortalı bulunmaktadır. Giyim eşyaları imalatı yapan işyeri sayısı 28.915, bu alanda çalışan sigortalı sayısı ise 398.420’dir. Toplam 734.773 sigortalı çalışan ile istihdam açısından önemli bir sektördür. Her ne kadar bu sektörde kayıtdışı istihdama ilişkin sadece tahminde bulunmak mümkünse de, bu tahminler sektörde kayıtlı çalışanların yarısından iki katına kadar çeşitlenmektedir.

Tekstil ve konfeksiyon sektöründe faaliyet gösteren sendika temsilcileriyle yaptığımız görüşmelerde Türkiye’de bu alanda sendikalı işçi sayısının toplam 60 bin civarında olduğu belirtilmiştir. Daha önce de söz edildiği gibi Türkiye’de diğer sektörlerle benzer biçimde tekstil ve konfeksiyon sektörü de daha çok küçük ölçekli işyerlerinden oluşmaktadır ve sendikacılar buralarda örgütlenemediklerini belirtmişlerdir. Sendikacılara göre tekstil ve konfeksiyon sektörünün en önemli sorunu sigortasızlıktır.

Görüşme yaptığımız bir sendikacı ise, büyük firmaların fabrika içinde göçmen çalıştırmaya da, fason atölyelerde göçmen istihdam edildiğini bildiklerini belirtmiştir. Bazı sendikacılar tekstilde çok sayıda göçmen işçi çalıştığını tahmin etmediklerini söylemişlerdir, ancak fason üretim yoluyla eve kadar uzanan üretimi büyük firmalar bile takip edememektedir.

Tekstil ve konfeksiyon sektörü düzensiz göçmenlere istihdam olanağı sunmaktadır. Bu sektörde kadın ve erkek göçmenlerin ve hatta çocukların çalıştıkları bilinmektedir. Nitekim Dedeoğlu’nun (2011) çalışması İstanbul’da yürütülen bir saha araştırmasına dayanmaktadır ve bu sektördeki Azeriler hakkında bilgi vermektedir.

Bu araştırma sırasında kendileriyle göçmen işvereni olarak görüştüğümüz Aksaray’daki konfeksiyon mağazası sahipleri ve Laleli ve Osmanbey’deki işveren örgütü temsilcileri aynı zamanda üretim faaliyeti de yürüten kişilerdir. Bu işverenlerin tümü satış temsilcisi, tezgahlar vb. olarak göçmen istihdam ettiklerini, ancak üretimde göçmen emeğine gerek olmadığını, dolayısıyla yerli emek çalıştırdıklarını belirtmişlerdir.

Bununla birlikte, sektörün tamamına ilişkin bir genelleme yapmak zordur; yukarıda da belirtildiği gibi büyük ölçekli işletmelerin de alt-sözleşme yoluyla göçmen istihdam etmesine karşın küçük işyerlerinin tümünün göçmen istihdam etmesi de söz konusu değildir.

2.2.3.3. İnşaat Sektörü

İnşaat sektörü esas olarak niteliksiz erkek işgücü istihdamı açısından tüm dünyada en önemli istihdam alanı olarak belirginleşmektedir. Türkiye’de bu sektörün de esas olarak enformel bir nitelikte olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte tıpkı diğer sektörler gibi inşaat sektörü de heterojen bir nitelik taşımaktadır. Küçük ölçekli inşaat faaliyeti sürdüren müteahhit ve şirketlerin yanı sıra büyük ölçekli ve ileri teknoloji kullanan şirketler de vardır ve özellikle son dönemlerde sayıları artmaktadır.

Bu araştırma sırasında görüşme yaptığımız, üyelerinin hemen tümü büyük inşaat firmaları olan bir dernek yetkilisi, Türkiye’de inşaat sektöründe çalışan sayısını, çalışanların mevsimsel olarak değişmesinden ötürü tahmin etmenin güçlüğüne vurgulamıştır. Bununla birlikte eskiden yaptıkları bir araştırmada İstanbul’da 10 binin üzerinde kalifiye, sigortalı işçi olduğunu tespit ettiklerini, eğer mutlaka tahminde bulunulacaksa, bunun iki katı kadar da kayıtsız çalışan olduğunu söylebileceğini belirtmiştir. Büyük firmaların usta yapısını koruduğunu, ancak küçük ölçekli firmalarda bu durumun farklı olduğunu ifade etmiştir.

Görüşülen inşaat işverenleri derneği yetkilisine göre, yapı müteahhitliği sektöründe göçmen istihdamı söz konusu değildir, ama taşrada, Esenyurt, Büyükçekmece gibi yerlerde faaliyet gösteren firmalarda göçmenlerin çalıştığına dair duyular almışlardır.

İnşaat sektörü, bu alanda istihdam edilen göçmenler üzerinde araştırma yürütmek için zorluklar taşımaktadır. Bu sebepten de kaynaklanmak üzere, Türkiye’de şimdiye dek göçmen inşaat işçileri hakkında bildiğimiz/yapılmış tek çalışma Akpınar’ın (2009) çalışması olup, İstanbul ve Iğdır’daki inşaat işçileri üzerinedir. Akpınar’ın araştırmasında özellikle Azerbaycan, Özbekistan, Afganistan ve Gürcistan’dan gelen göçmenlerin inşaat sektöründe iş bulabildikleri ve bu sektörde yerli Kürt işgücüsüyle rekabet içinde oldukları ortaya çıkmıştır.

2.2.4. İstanbul Saha Çalışmasının Bulguları

Araştırma çerçevesinde İstanbul’da yürütülen saha çalışması Haziran-Ekim 2012 tarihleri arasında yaklaşık 4 aylık sürede gerçekleştirilmiştir.

Saha çalışmasında toplam (107) görüşme yapılmıştır. Bu görüşmelerin dağılımı şöyledir:

Tablo 29: İstanbul görüşmeler tablosu

Görüşülenler	Sayı
Göçmen	47
STK Temsilcisi	17
Avukat	1
İşveren	14
İşveren Örgütü Temsilcisi	3
Sendika Temsilcisi	6
Merkezi Kamu Kurumu Yetkilisi	7
Yerel Yönetim Yetkilisi	4
Esnaf	5
Ev Sahibi	1
Danışmanlık Hizmetleri Şirketi Sahibi	1
Özel İstihdam Büroları Derneği Temsilcisi	1
TOPLAM	107

Saha çalışması yukarıdaki tabloda da özetlendiği gibi İstanbul'da emek piyasasındaki göçmenler, onların doğrudan işverenleri ya da göçmen istihdam etmiş/etmekte olan işverenler, işveren örgütleri, sendikalar, merkezi ve yerel kamu kurumu yetkilileri, göçmenlerle gündelik toplumsal hayat içinde ilişki içinde olan esnaf/ev sahibi gibi çeşitli kesimleri içermiştir. Dolayısıyla, içinde bulunduğumuz dönemde İstanbul'da emek piyasasındaki göçmenler hakkında bilgi sahibi olmayı önemli ölçüde mümkün kılmıştır.

Saha çalışmasındaki göçmen görüşmelerinin büyük kısmı Kumkapı'da yapılmıştır. Diğer birkaç görüşme ise Çapa ve Kadıköy gibi semt/ilçelerde gerçekleştirilmiştir. Saha çalışmasına başlarken, göçmenlere istihdam edildikleri sektörler üzerinden ulaşmak hedeflenmişti. Ancak ön hazırlık aşamasında göçmenlerin istihdamının düzensiz/belgesiz olması nedeniyle sektörler üzerinden ulaşmanın zorlukları, bazen de olanaksızlığı sonucu araştırmanın tipik bir göçmen semti olan Kumkapı'da yürütülmesine karar verilmiştir. Böylelikle göçmenlerin iş dışı yaşamlarını da gözlemlemek mümkün olmuştur. Dolayısıyla görüşme yaptığımız göçmenlerin büyük bölümü Kumkapı'da çalışan ve/veya yaşayan kişilerdir. Kumkapı'daki göçmenlere ulaşmamızı mümkün kılan ve görüşmelerin rahat bir sohbet ortamında gerçekleştirilmesini sağlayan ise, o semtteki bir anahtar kişidir. Kumkapı'da yaşayan ve çalışan bir öğretmen bizim göçmenlere, esnafa, muhtarlara ulaşmamızı sağladı. Kendisinin kurduğu güven ilişkisi sayesinde, onun aracılığıyla ulaştığımız esnaf ve muhtarlar da bizi başka göçmenlerle tanıştırdı.

İstanbul sahasında toplam (47) göçmen görüşmesi yapılmıştır. Bunlar arasında 4 görüşme evlilik yoluyla Türk vatandaşlığı almış olan kadınlarla yapılmıştır. Ayrıca görüşmeler sırasında kendisi görüşme yerinde bulunmayan toplam (7) göçmen hakkında da kısa da olsa bilgi toplamak mümkün olmuştur. Dolayısıyla bazıları daha detaylı, bazıları daha kısa olmakla birlikte toplam (54) göçmen hakkında bilgi toplanmıştır.

Görüşme yaptığımız göçmenlerin transit göçmen, mekik göçmeni ya da mültecilik başvurusu yapmış olmaları değil, düzensiz çalışmaları araştırma ekibi için önemli bir kriterdi. Göç biçimleri ya da örüntüleri hangisi olursa olsun, göçmenlerin esas olarak emek piyasasına düzensiz göçmen oldukları çıktıkları varsayımından hareket edilmiştir. Göçmen görüşmelerinde esas olarak istihdam üzerine yoğunlaşmakla birlikte göçmenlerin sosyo-ekonomik profilleri, göç öyküleri, yasal statüleri, ilişki ağları, sorunları, beklentileri vb bir dizi konu hakkında sorular sorulmuştur. Bu görüşmeler yarı-yapılandırılmış bir soru kağıdı ile yapılmıştır.⁴⁵

2.2.4.1. İstanbul'a Kimler Geliyor? Görüşme Yapılan Göçmenlerin Geldikleri Ülkeler ve Sosyo-Ekonomik Profilleri

İstanbul'daki saha çalışmasının en önemli bulgularından biri, İstanbul'da göçmenlerin geldikleri ülkeler açısından gösterdikleri çeşitliliğidir. Görüşme yaptığımız göçmenler

⁴⁵ Göçmen görüşmelerinin hemen hemen tümü araştırma ekibinden iki, bazen üç üyenin katılımıyla yapıldı. Kumkapı'daki göçmen görüşmelerinin 3'ü dışında tümüne, göçmenlere ulaşmamızı sağlayan anahtar kişi olan öğretmen de katıldı. Görüşmeler genellikle akşamüstü saatlerinde başladı, Ramazan ayı sırasında bazı görüşmeler (özellikle Müslüman göçmenlerle yapılanlar) iftardan sonraki saatlerde gerçekleştirildi ve gece yarısını geçen saatlere dek sürdü.

arasında Ermeni, Gürcü, Türkmen, Özbek, Kırım Türkleri, Ukraynalı ve Moldovalı gibi eski Sovyetler Birliği'nden gelenler ile Afrika'daki çeşitli ülkelerden gelenler vardır (Senegal, Nijerya, Gana, Kongo). Ayrıca Mısır, İran ve Suriye'den gelen göçmenlerle de görüşme yaptık. Hiç kuşkusuz bu ülkeler göçmen görüşmelerinin büyük kısmının yapıldığı Kumkapı'nın mevcut yapısı ile ilişkilendirebilir, ancak özellikle Afrika'daki çeşitli ülkelerden gelen göçmenlerin sayıca artmakta olduğuna dair gözlemler hemen hemen tüm görüşmelerde dile getirilmiştir.

Aşağıdaki tablo Kumkapı'yı yerleşme ve iş için seçen Afrikalı göçmenlerin geldikleri ülkelere ait giriş-çıkış sayılarını Türkiye genelinde göstermektedir⁴⁶.

Tablo 30: Türkiye'ye giriş- çıkış yapan Afrikalıların yıllara göre sayısı

Uyruk	2000		2005		2010		2011	
	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış	Giriş	Çıkış
Mısır	19.241	18.931	42.723	43.391	60.452	59.232	77.570	76.484
Nijerya	2.237	1.459	2.593	2.629	8.911	7.896	14.281	13.348
Senegal	1.288	1.308	1.378	1.347	4.751	4.108	5.562	4.479
Gana	149	128	400	408	736	642	1.807	1.377
Kongo	28	29	1.016	984	2.310	1.680	3.896	2.198
Toplam	25.229	23.931	53.407	54.278	89.910	88.393	119.658	113.441
Genel Toplam	9.748.338	9.393.355	20.275.213	19.672.616	27.024.609	26.902.576	29.362.434	29.232.463

Kaynak EGM Yabancılar, Hudut, İltica Dairesi

Tablodan da görüldüğü gibi, Kumkapı, diğer grupların yanı sıra, toplam göç hareketleri içinde önemli bir sayısal büyüklüğü olmayan Afrika ülkelerinden gelen göçmenlerin de tercih ettiği bir bölge olarak karşımıza çıkmaktadır. Göçmenlerin mekan üzerinde tesadüfen yerleşmedikleri bilinmektedir; zira düzensizlikle baş etmede başvuracakları enformel ilişki ağları yer seçimini de belirlemektedir. Nitekim Kumkapı'da görüşme yaptığımız bir esnaf New York'taki siyahların bile Kumkapı'nın nerede olduğunu tarif edebileceklerini belirtmiştir.

Göçmenlerin geldikleri ülkeler kadar sosyo-ekonomik profilleri de önemli bilgiler vermektedir. Saha araştırmasında görüşme yaptığımız göçmenlerin sosyo-ekonomik profilleri hakkında bazı temel bulgular EK 1'de aktarılmıştır. EK 1'de sunulan tablo incelendiğinde, İstanbul'da görüşme yapılan göçmenlerle ilgili olarak şu temel sonuçlar çıkmaktadır:

- Göçmenlerin yarısından fazlası kadındır (33 göçmen), Türkiye'de özellikle göç araştırmalarının ilk aşamalarında gözlemlenen kadın göçüne dair eğilimler devam etmektedir, kadın göçmenlerin çoğu yanlarında bir aile üyesi olmadan göç etmiştir. Bununla birlikte, erkeklerin de varış ülkesi olarak Türkiye'ye yönelindikleri söylenebilir.
- Görüşme yapılan göçmenlerin büyük çoğunluğu 18 yaş üstü yetişkinlerdir ve 23-68 yaş arasındadırlar. Bununla birlikte biri 15 ve diğer ikisi 17 yaşlarında üç göçmenle de karşılaştık.

⁴⁶ Bu raporun yazımı aşamasında İstanbul'a giriş-çıkış sayılarına dair veriye ulaşamamıştır.

- Kendileriyle görüşme yaptığımız ya da haklarında dolaylı olarak bilgi sahibi olduğumuz göçmenlerin yarısı evlidir ve bekar göçmenlerin dışındaki evli, boşanmış/dul göçmenlerin neredeyse tümü çocuk sahibidir. Yine göçmenlerin yarısının aile üyelerinden en az biri İstanbul'dadır, bazı göçmenlerin aile üyeleri de zaman zaman çalışmak ya da tatil için İstanbul'a gelip gitmektedirler. Doğrudan ya da dolaylı olarak haklarında bilgi sahibi olduğumuz göçmenlerin yaklaşık beşte biri ise İstanbul'da ailesiyle birlikte değildir.
- Türkiye'ye gelen göçmenlerin eğitilmiş oluşları göç araştırmalarında sıklıkla vurgulanan bir konudur. İstanbul'daki saha araştırmasında da göçmenlerin eğitim düzeylerinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Hiç formel eğitim almamış Afrikalı bir kadın göçmen ile Suriye'den son zamanlarda İstanbul'a gelen ve 6 yıllık eğitim almış kadın ve erkek göçmenler dışında eğitim düzeyleri hakkında bilgi sahibi olduğumuz -özellikle eski Sovyetler Birliği ülkelerinden gelen- göçmenler genellikle üniversite mezunudur ya da ülkelerindeki 9-10 yıllık zorunlu eğitimi tamamlamış kişilerdir. Görüştüğümüz göçmenler arasında iki üniversite diploması olan ve yüksek lisans yapmış olanlar da bulunmaktaydı.
- Eğitim düzeyiyle paralel bir başka gösterge de göçmenlerin meslekleridir. Özellikle üniversite mezunu olan göçmenlerin profesyonel mesleklere sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte görüşme yaptığımız göçmenler arasında zorunlu eğitimi tamamlamış ama Türkiye'ye gelmeden önce hiç çalışmamış ev kadınları da bulunmaktaydı.
- Görüşme yaptığımız göçmenlerin yarısından fazlası kendi ülkelerinde şehirde yaşadıklarını belirttiler.

2.2.4.2. Göçmenler İstanbul'da Ne Buluyorlar? Emek Piyasasında Göçmenler

Daha önce de belirtildiği gibi, göçmenlerin yaptıkları işler, büyük ölçüde ücretli işlerdir. Bununla birlikte küçük ölçekli ticaret yapan göçmenlere, çamaşırhane ya da kuaför salonu çalıştıran yani kendi kendini istihdam edenlere de rastladık.

Göçmenlerin yaptıkları işler, Türkiye'de bu konudaki mevcut literatürün açıkça gösterdiği gibi toplumsal cinsiyet ile sıkı bir ilişki içindedir. Göçmen kadınların büyük kısmı bakım hizmetlerinde çalışmaktadır. Bunun dışında otel ya da evlerde temizlik işi yapanlar kadınlar, deri ya da tekstil mağazalarında tezgahçılık yapan kadın ve erkekler, yine deri ve tekstil atölyelerinde işçi olarak çalışan kadın ve erkek göçmenler, kargo şirketinde çalışan, garsonluk, oto tamirciliği, otopark işçiliği, kuyumculukta model tasarımı ve inşaat işçiliği yapan göçmenlerle de görüştük. Saha araştırması sırasında görüşme yaptığımız ya da haklarında dolaylı olarak bilgi topladığımız toplam 54 göçmenin İstanbul'da yaptıkları iş ve ilgili diğer göstergeler EK 2'de sunulmuştur.

Kendileriyle görüşme yaptığımız göçmenlerin işleri ile ilgili topladığımız bilginin yanı sıra, saha çalışmasında görüştüğümüz diğer kişilere de "sizce göçmenler hangi işlerde çalışıyor?" sorusunu sorduk. Dolayısıyla aldığımız cevaplardan yola çıkarak hazırladığımız aşağıdaki liste, görüşme yaptığımız göçmenlerin şimdiki ve önceki

işleri hakkında verdikleri bilgilere, göçmenler dışında görüşme yaptığımız diğer kişilerin göçmenlerin çalıştıkları işlerle ilgili gözlem ve tanıklıklarına dayanmaktadır ve dolayısıyla İstanbul'daki düzensiz göçmenlerin yaptıkları işlerle ilgili bir iş yelpazesi niteliği taşımaktadır.

Bu listenin hazırlanmasındaki amaç, "sıklık" ya da "frekans"ı yansıtmak değil, göçmenlerin İstanbul'da, seyrek ya da sık, ne tür işlerde çalıştıklarını göstermektir. Bu yelpaze hazırlanırken doğrudan üretimle ilgili olan işler imalat, olmayanlar ise hizmet işi olarak sınıflandırılmıştır.

İstanbul saha araştırması sonuçlarına göre, "hizmet" altında sınıflandırılan işler şunlardır:

Çöp/kağıt toplama işçiliği; sokak temizlik işçiliği; hamallık, su taşımada çalışma, evden eve nakliyatında çalışma, nakliye firmalarının depolarında mal taşıma; fabrikada mal taşımacılığı; merdiven temizliği; inşaat işçiliği, park-bahçe işleri, yol/kaldırım işçiliği; oto yıkamada, oto tamircide ve petrol istasyonunda işçilik; kargoda paketleme işçiliği; çıraklık (bakkalda/manavda/ manifaturacıda); kahvede/internet kafede çalışma; mağazada ya da otelde temizlik işleri; otelde ya da lokantada bulaşıkçılık, komilik, garsonluk; bahçıvanlık; hasta/yaşlı/çocuk bakımı; yatılı veya gündüzlü ev işleri; kuaförlük, ağda işleri; masörlük; dansçılık; eğlence yerlerinde enstrüman çalma; gece kulübünde çalışma; fuhuş; markette reyonculuk; konfeksiyon mağazalarında tezgahçılık, satış görevliliği, satış danışmanlığı; mankenlik; tekstilde stilistik, kuyumcуда tasarımçılık; turizmde çeşitli işler; tercümanlık; dil kursunda, özel okulda, anaokulunda öğretmenlik, folklor/müzik dersi verme; küçük çaplı ticaret (pazarda ya da sokakta hediyelik eşya, bebek eşyası, kolye, enstrüman saat satma), uyuşturucu satışı, bavul ticareti.

Hizmet sektörü içinde yukarıda sıralanan ücretli işler dışında, saha araştırması sırasında bazı göçmenlerin kendi hesabına çalışmış ya da çalışmakta olduklarını ve büfe, çamaşırhane, lokanta ya da bar işletmeciliği yaptıklarını gözlemledik. Görüşme yaptığımız bazı göçmenler, kendileri başka işlerde ücretli çalışmakla birlikte, İstanbul'da şimdiki ya da önceki işleri ve Türkiye'de kalış sürelerine bağlı olarak kurdukları ilişki ağları sayesinde karşımıza "aracı" konumuyla da çıktılar, diğer göçmenlere komisyon karşılığında iş bulmakta idiler.

Yine saha araştırması sırasında göçmenlerin bir bölümünün de imalat sektöründe çalıştıklarını gözlemledik. Bu işler şunlardır:

Deri işkolunda (ayakkabı, çanta atölyelerinde) işçilik; konfeksiyon/tekstil atölyelerinde işçilik, (ortacılık, ip temizliği, paketlemecilik, ütücülük, makinecilik); çorap atölyelerinde işçilik; fabrikada poşet dikimi işi; kot taşıma işçiliği; halı dokuma işçiliği; boyacılık; fırın işçiliği; marangozda çalışma, bijuteri atölyesinde işçilik; avize atölyesinde işçilik, kilit fabrikasında kalite kontrolcülüğü. Bir işyerinde yapılan bu işlerin yanı sıra, saha araştırmasında, göçmenlerin evde boncuk yapımı gibi ev-eksenli çalışma çerçevesinde ele alınan işlerde çalıştığına dair bir örneğe de rastladık.

Son olarak, yukarıda belirtilen işlerin yanı sıra, doğrudan gözlemlemesek de, bazı göçmenlerin İstanbul'un çevresinde tarım ve hayvancılık işlerinde çalıştığı söylendi.

Bu yelpaze tek tek işler açısından değil ama sektör ve işteki durum açısından “sıklık” belirten bir niteliktedir. Buna göre göçmenlerin büyük bölümü hizmet sektöründe, bir bölümü de imalat sektöründe istihdam edilmektedir. Göçmenlerin tamamına yakını ise ücretli işlerde çalışmaktadırlar.

Göçmenlerin yaptıkları işler analiz edildiğinde, işin türü, göçmenin cinsiyeti ve İstanbul’da tek başına ya da ailesiyle birlikte olma ve kalacak yer arasında bir ilişki kurulabileceğini düşünüyoruz. Bakım hizmetinde çalışan kadınlar ile oto tamirciliği ya da otopark işçiliği yapan erkek göçmenler açısından işyerleri aynı zamanda evleridir. Araştırma sırasında fırınlarda çalışan göçmenlerle görüşmedik, ancak, saha araştırmasında yaptığımız görüşmelerde fırıncılık çok sık tekrarlanan bir iş olarak karşımıza çıktı. Fırında çalışma aynı zamanda göçmenlere kalacak yer de temin eden bir iş olarak beliriyor. Yine bu araştırma sırasında görüşme yaptığımız deri ya da tekstil işçileri kiraladıkları evlerde kalıyorlardı. Bununla birlikte saha için ön hazırlık aşamasında gözlem yapma fırsatı bulduğumuz Güngören’de, çalıştığı tekstil atölyesinde yaşayan göçmenlerin varlığına tanıklık ettik. İşyeri ve konut birlikteliği aynı zamanda göçmenlere görünmezlik sağlaması bakımından önemlidir.

Bu noktada göçmenlerin yaptıkları işlerle geldikleri ülke arasında bir ilişki olup olmadığı anlamlı bir sorudur. Belli işlerin belli göçmen grupları tarafından yapılıp yapılmadığı etnik “niş”lerin oluşup oluşmadığı saha araştırmasında da gözlemlemeye çalıştığımız bir konu idi. Bu çerçevede İstanbul saha araştırmasından çıkan sonuç, başka bir deyişle hangi göçmenlerin hangi işlerde çalıştıkları, aşağıda aktarılmıştır. Bu liste hazırlanırken yine sadece göçmenlerin iş deneyimleri değil, saha araştırmasında görüşme yaptığımız tüm görüşmecilerin gözlem ve tanıklıkları dikkate alınmıştır.

Ermeniler: Çamaşırhane işletmeciliği, çocuk bakımı, ev hizmetleri, garsonluk, satış danışmanlığı, evde boncuk yapımı, otelde temizlik, kalite kontrolcüsü, ayakkabıcılık, çocuk bakımı, yaşlı bakımı, hasta bakımı, kuyumculuk, model tasarımı, eğlence yerlerinde keman çalma, tekstil atölyesi, fabrikada taşımacılık, fabrikada paketleme, inşaat işleri

Gürcüler: Ev hizmetleri, tekstil, ayakkabı, inşaat, bavul ticareti, kağıt toplama, mağazada temizlik –yemek işi, tezgahçılık, büfe işletmeciliği

Türkmenler: Ev hizmetleri (yemek, temizlik, bakım), garson, lokanta işletmeciliği, restoran, fırın, esnaf yanı (manav), fabrikalarda

Azeriler: Konfeksiyon ve çanta atölyelerinde.

Çeçenler: Hasta bakımı, satış danışmanı, ev hizmetleri, markette reyonculuk, tercümanlık, tekstil, sucu, çıraklık (manifaturacı, bakkal yanı vs.)

Kırım Türkleri: Yaşlı bakımı, masör, dernekte çalışma (yemek-temizlik) folklor öğretmenliği

Kazak Türkleri: Deri, tekstil, belediyelerin temizlik firmalarına çöp toplayan firmalarda, temizlik şirketlerinde, merdiven temizliği

Moğollar: Restaurant

Kırgızlar: Fırın

Özbekler: Ev hizmetleri, konfeksiyon, mağazada tercüme satış elemanı,

Afganlular: Deri, Halı, Tekstil, inşaat, ayakkabı, evde boncuk işi, ev işleri, kağıt toplama

Ukraynalılar: Çocuk bakımı, deri mağazasında mankenlik, ev hizmetleri

Moldovalılar: Satış danışmanı, ev hizmetleri

Slovenyalılar: Öğretmen

Romenler: Park bahçe işleri

Afrikalılar: Bar işletmeciliği, avize atölyelerinde, ayakkabıcılarda, kağıt toplama

Senegalliler: Saat satımı, oto tamirciliği, kuaför, dans, çanta atölyesi, ayakkabı atölyesi

Nijeryalılar: Giysi ticareti

Ganalılar: Kargo

Kongolular: Kargo

Mısırlılar: Pazarda satış

İranlılar: Oto tamircisi

Iraklılar: Oto tamircisi

Suriyeliler: Tekstil, garson, çanta satımı, park bahçe işleri, inşaat işi, tüpçü yanında çalışma,

Çinliler: Restoran

Filipinliler: Ev hizmetleri

Göçmenlerin iş bulma kanalları büyük çoğunlukla enformeldir. Çoğunlukla komisyon ödeyerek de olsa, iş bulmada kendi ülkesinden daha önce gelmiş olanların yardımına başvurulmaktadır. Öyle anlaşılıyor ki genellikle enformel çalışan aracı şirketler de tesadüfen seçilmemektedir, bakım işinde çalışan bazı göçmenler bunu örneğin “Etiler’de bizim şirket var” biçiminde ifade ettiler.

Göçmenlerin İstanbul’daki işlerinde kazandıkları ücretler çeşitlilik göstermekle birlikte aylık 1000-1500 Lira arasında değişmektedir. En düşük ücret alanlar haftalık 100 ve 150 TL karşılığında tekstilde çalışan 15 ve 17 yaşlarındaki Suriyeli göçmenlerdir, Düzensiz işin doğal sonucu olarak ücretli çalışan göçmenlerin tümü değilse de büyük kısmı şimdiki ya da önceki işlerinde ücretlerini zamanında alamadıklarını ve/veya tam alamadıklarını belirttiler.

Düzensiz göçmenlerin işlerinin temel niteliği göç literatüründe yeterince vurgulandığı gibi düzensizlik, süreksizlik, kayıt dışılık, güvencesizliktir. Göçmenlerin göç sürelerine

bağlı olarak işlerini değilse bile işyerlerini değiştirmesi hemen hemen tüm görüşmelerde karşımıza çıktı.

Saha araştırması sırasında 15 yaşında, tekstilde makineci olarak çalışan ve birkaç ay önce Türkiye'ye gelmiş olan Suriyeli bir genç kız ile 17 yaşlarında yine yakın zaman önce gelmiş tekstilde çalışan iki Suriyeli erkek göçmenle yapılan görüşmeler çocuk işçilik olgusunu karşımıza çıkardı.

Göçmenlerin tümü için geçerli olmamakla beraber, özellikle eski Sovyetler Birliği ülkelerinden gelenlerin önemli bir kısmı için “niteliksizleşme” olgusunu açıkça gözlemlemek mümkün oldu. Örneğin inşaat işçiliği yapan bir Gürcü göçmen iki üniversite bitirdiğini belirtti. Bu konu kendilerine sorulduğunda genellikle Türkiye’de kendi mesleklerini yapmalarının mümkün olmadığını söylediler.

Göçmenlerin işleri açısından vurgulanması gereken bir diğer sonuç da aynı işte ama farklı işyerlerinde çalışmanın yaygınlığıdır. Özellikle bakım işlerinde çalışanların sık sık iş değiştirdikleri görülmektedir. İşteki mobilite özellikle kadın göçmenler için ve yine özellikle satış görevliliği işinde karşımıza çıkmaktadır. Öyle görülüyor ki göçmenler için satış görevliliği statüsü ve ücreti görece yüksek bir iştir, çeşitli atölyelerde çalışan göçmenler tarafından yapmak istedikleri iş olarak belirtilmiştir.

Aynı şekilde bazı eski göçmenler de karşımıza işveren olarak çıkabilmektedir. Evlilik yoluyla vatandaşlık hakkına sahip olan ya da iskan politikaları çerçevesinde Türkiye’ye gelmiş ve vatandaşlık almış olan Türk kökenli eski göçmenlerin bazıları işverendir.

2.2.4.3. Göçmenler İstanbul’da Nerelerde Yaşıyor, Nerelerde Çalışıyor? Mekanla İlişki

İstanbul’da göçmenlerin yaşadıkları ve/veya çalıştıkları semtler hem göçmenlerin mekanla ilişkisi hem de emek piyasasında kendilerine nerelerde iş bulabildiklerini göstermesi bakımından bir ipucu verebilir. Bu amaçla, görüşme yaptığımız göçmenlere daha önce hangi semtlerde yaşadıkları ve çalıştıklarına dair de sorular soruldu. Alınan yanıtlar karşımıza şöyle bir liste çıkarmaktadır.

Ermeniler Kumkapı, Merter, Tahtakale, Güngören, Etiler, Beykoz Konakları, Samatya, Ortaköy, Kurtuluş, Yeşilköy, Bakırköy; Gürcüler Kumkapı, Aksaray, Sefaköy, Yenibosna, Kartal, Başakşehir, Mimaroba, Nişantaşı, Sultanahmet, Kumkapı, Aksaray, Gayrettepe, Sarıyer, Silivri, Güngören, Tuzla; Türkmenler Kadıköy, Kumkapı, Aksaray, Güngören, Sefaköy, Yenibosna, Zeytinburnu, Bayrampaşa; Özbekler Kartal, Pendik, Zeytinburnu, Laleli, Güngören, Sefaköy, Yenibosna, Bayrampaşa; Ukraynalılar Zeytinburnu, Beyazıt; Moldovalılar Fatih, Çapa, Laleli; İran, Irak ve Mısırlılar Kumkapı, Suriyeliler Kumkapı ve Aksaray; Kongo, Senegal Nijerya ve Ganalılar Kumkapı; Slovenyalı Pendik; Kırım Türkleri Aksaray; Afganlılar Zeytinburnu; Kazak Türkleri Zeytinburnu, Beyazıt ve Kumkapı; Çeçenler Fenerbahçe Kampı, Mecidiyeköy, Unkapanı, Ataşehir, Başakşehir ve Fatih. Bu semtlerin dışında göçmenlerin yaşadıkları ve/veya çalıştıkları semtler arasında Tarlabası, Çağlayan, Kemerburgaz ve Dragos da belirtilmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi İstanbul’da yürütülen saha araştırması büyük ölçüde Kumkapı’da gerçekleştirilmiştir. O nedenle en çok belirtilen semtin Kumkapı olması şaşırtıcı değildir. Öyle görünüyor ki Kumkapı tümüyle bir göçmen semti haline gelmiştir ve semtin bu niteliği Kumkapı üzerine başka kapsamlı araştırmaların gerekliliğini göstermekte, böylelikle Kumkapı üzerinden Türkiye’ye yönelik göç araştırmaları literatürüne katkıda bulunmak mümkün gözükmektedir.

2.2.4.4. Göçmenlerin Gündelik Hayatı: Esnaf, Ev Sahipleri, Muhtarlar

İstanbul’daki saha araştırması sırasında, göçmenlerin gündelik hayatları hakkında bilgi almak üzere bazı esnaf, ev sahibi ve muhtarlarla görüşme yaptık. Bu görüşmelerden Beyoğlu’ndaki bir erkek kuaförü hariç tümü Kumkapı’da yapıldı ve Kumkapı üzerine yoğunlaştı. Kumkapı’daki tüm görüşmelerle ilgili bağlantıyı bizi bu kişilerle tanıştıran anahtar kişi sağladı.

Kumkapı’da görüşme yaptığımız esnaflardan ilki bir emlakçı, ikincisi “call shop” diye bilinen ve iletişim ürünleri satışı yapan ve diğer ilgili hizmetleri veren bir dükkanın iki ortağı ve üçüncüsü ise bir nalbur idi. Bunun dışında bizi, Ermeni inşaat işçisi bir göçmenle tanıştıran bir emlakçı ile de göçmenle yaptığımız görüşme sırasında kısaca sohbet etme olanağı bulduk. Son olarak Kumkapı’da iki mahalle muhtarı ile görüşme yaptık. Aşağıda bu görüşmeler kısaca aktarılmaktadır.

Kumkapı’da görüşme yaptığımız iki emlakçıdan biri 15-16 yıldır Kumkapı’da emlak ofisi işletmekte, 30 yıldır Kumkapı’da yaşayan diğeri ise son üç yıldan beri emlakçılık yapmaktaydı. Emlakçılar yaptıkları iş ve kurdukları ilişki ağları nedeniyle hem semtin yapısı ve değişimi, hem de göçmenlerin iş ve iş dışı yaşamları ve sorunları hakkında bilgi sahibiydiler. Ayrıca öyle anlaşılıyor ki, emlakçılar göçmenlere ev bulmanın yanı sıra iş bulmada da zaman zaman aracılık etmektedirler. O nedenle emlakçılar Kumkapı’daki gündelik hayat içinde göçmenlerin ilişki kurdukları esnaf arasında ilk sıralarda gelmektedirler. Öte yandan emlakçıların bazıları aynı zamanda ev sahibidirler ve göçmenlerle ev sahibi-kiracı ilişkisi de kurmuşlardır. Görüşme yaptığımız emlakçılardan biri göçmenlerin sorunları hakkında bazen kendilerine danıştıklarını, ellerinden geldiği kadarıyla yardımcı olduklarını söyledi. Göçmenlerin kendilerinden borç istemediklerini, ama işsiz olduklarında kirayı erteletmek konusunda yardım istediklerini belirtti.

Görüşme yaptığımız bir emlakçının belirttiğine göre Kumkapı’da göçmenlerin yaşamları Türklerinki ile aynıdır. “Sabah işe gidiyorlar, hafta sonları gezmeye”. Kumkapı’ya Türkiye’nin Doğu illerinden örneğin Van, Muş vb’den gelenlerle başka ülkelerden gelen göçmenlerin sorunları ortaktır.

Emlakçılar düzensiz göçmenlerle oldukça etkin işleyen enformel kontratlar yapmaktadırlar. Bir emlakçı bu durumu şöyle açıklamıştır: “Kimin nerede oturduğunu belgelemek için kontrat yapıyoruz. Kimlik fotokopisi, pasaport fotokopisi alıyoruz ve ev sahiplerine veriyoruz. Hırsızlık olayları olunca kimin nerede oturduğu önemli”. Öyle

anlaşıyor ki, göçmenler genellikle iyi kiracılar, kiralarını düzenli ödemektedirler. Kirayı ödemeyen olduğunda ise dışarı atılmaktadırlar. Bununla birlikte emlakçılar bazı ülkelerden gelenlerin (“Rusların”) kiralarını düzenli ödediklerini, ama Pakistanlıların öyle olmadığını, Afrikalıların kaldıkları evleri çok kötü kullandıklarını, hiç temizlik yapmadıklarını, Gürcülerin ise “bizden de daha temiz” olduklarını söylediler.

Her iki emlakçı da göç taraftarıydılar. Görüşme yaptığımız emlakçılardan biri bunu “ben göçmenlerin gelmesini isterim, gelen göçmenlerin % 80’inin yararı var, onlar olmasa daireler boş kalırdı” biçiminde ifade etti. Ancak göçün zararının ise fuhuş olduğunu söyledi, “aile terbiyesi bozuluyor” dedi. Diğeri ise genel olarak “insanın önünde sınır olmamalı, dilediği yerde oturup dilediği yerde çalışabilmeli” düşüncesini savunmaktaydı, ancak göçmenlere oturma ve çalışma izninin kısa süreli olmak şartıyla verilmesi gerektiğini belirtti; “uzun süreli olursa çok gelen olur, Türkiye sevilen bir ülke ve çok fazla gelen var” dedi. Ayrıca yabancıların konut sahibi olmalarının kolaylaştırılmasını önerdi.

Yine Kumkapı’da görüşme yaptığımız, göçmen kiracıları olan bir ev sahibi, semtteki göçmenlerden memnundu, göçmenlerin insan olarak “bizimkilerden daha iyi” olduklarını söyledi. Kendi sahibi olduğu ve bir dairede kendi yaşadığı 12 daireli apartmandaki kiracılarının tümünün Özbek göçmenler olduğunu, kiracılarının ev sahibi olarak kendisine bir sıkıntı yaratmadıklarını, kiralarını düzenli ödediklerini söyledi. Bununla birlikte aynı apartmanda göçmen komşularla sıkı bir komşuluk ilişkisi içinde olmadıklarını belirtti, “birbirimizin bayramını kutlarız, ancak bu ev-sahibi kiracı olmaktan kaynaklı” dedi. Semtte uyuşturucunun çok yoğun olduğunu, bunun da günlük hayatlarını etkilediğini söyledi. Ona göre Kumkapı’da yaşayan göçmenler kalifiye değil, vasıfsız emektir. Düzensiz göçmenlerin sınırdışı edilmesini vicdani olarak kabul etmediğini, ancak şu anda Türkiye’nin ekonomisi nedeniyle çalışma izni vermesinin mümkün olmadığını belirtti.

Kumkapı’da görüşme yaptığımız call shop dükkanı ortaklarının da göçmenlerle sıkı ilişki içinde olduklarını gözlemledik. Görüşme sırasında dükkana cep telefonu kontörü almak, fatura ödemek, memleketlerine telefon etmek için çok sayıda göçmen gelip gitti, dükkana gelen göçmenlerden biri dükkan sahibinden 10 TL borç istedi ve aldı. Dükkan sahiplerine göre “göçmenler borçlarına sadık insanlar, bu konuda Türklerden iyiler”. Dükkanın açıldığı sabah saatlerinden gece yarısında kapanışına dek sürekli göçmenlerin gelip gittiğini söylediler. Dükkan sahiplerinden biri özellikle Afrikalı göçmenler konusunda “Türkiye’ye girişler sınırlanmalı” dedi, ona göre “Afrikalıların temelinde iş yok”, diğeri de “zencilerin” genelinin yalancı olduğunu, çalışmadıklarını belirtti. Bununla birlikte göçün devam edeceğini, Türkiye’nin bir cazibe merkezi olduğunu düşünüyorlardı. Bu nedenle Türkiye’deki üretim açısından gerekli alanlarda göçmenleri nasıl değerlendireceğimiz konusuna bakmak gerektiğini, bavul ticareti yapanları kullanarak dışarıya mal satabileceğimizi, devletin bu konuda analiz yapması gerektiğini söylediler.

Kumkapı’da görüşme yaptığımız ve kendisi aracılığıyla bir Ermeni göçmen kadınla da görüşme olanağı bulduğumuz bir nalbur 60 senedir Kumkapı’lı idi ve onun da çeşitli

göçmen gruplarla ilişkisi vardı. Ona göre “parası olan buraya gelmez, burada iş buluyor, kalacak yer buluyor, giyim-kuşam ucuz. Konut pahalı ama yaşam ucuz, o nedenle cazip”. Farklı göçmen grupları hakkında olumsuz görüşleri belirten nalbur, kendisi “bakan falan olsa yabancıların hiçbirini Türkiye’ye sokmayacağını, göçmenlerin “vatandaşın işini bozduklarını” belirtti.

Bakkallarla sistematik görüşme yapmadık ama onların da göçmenlerle işleri gereği sıkı ve bazılarının yoğun ilişki kurduklarını gözlemledik.

Son olarak Kumkapı’da iki mahalle muhtarı ile yaptığımız görüşmeleri aktaracağız. Muhtarlar gündelik hayatta yerel kamu kurumu yetkilisi olarak mahalledeki göçmenler, onların yaşamları ve sorunları hakkında yakın bilgi sahibi olan kişilerdir. Bu araştırma sırasında görüşme yaptığımız muhtarlardan biri Afrikalı olmayan göçmenlerin oturduğu bir mahallenin muhtarlığını yapıyordu, yaklaşık 10 bin nüfuslu mahallede 500-600 civarında göçmen olduğunu tahmin ediyordu. Diğeri ise mülk edinmiş Avrupalı göçmenlerin de yaşadığı, düzensiz göçmenlerin yerleşmediği, 5000 nüfuslu bir mahallenin muhtarlığını yürütüyordu.

Kumkapı’daki göçmenler bazı mahallelerde yoğunlaşmıştır, göçmen mahallelerinden bazıları da daha çok Afrikalı göçmenlere ev sahipliği yapmaktadır. Görüşme yaptığımız muhtarlardan birinin belirttiği ve saha araştırması sırasında bizim de gözlemlediğimiz gibi Afrikalılar yaşadıkları mahallelerde “kendilerine yaşam alanı oluşturmuşlardır, sokakları, kargoları, lokantaları vardır”. Muhtara göre göçmenlerin mahalledeki “ekonomiye katkısı var, burada yaşayanlar buranın esnafından, bakkalından manavından alışveriş ediyorlar”.

Bununla birlikte muhtarlık kurumunun doğrudan göçmenler için yürüttüğü herhangi bir faaliyet yoktur. Daha önce bir mahalle şenliği düzenlemiş, göçmenler de bu şenliğe katılmışlardır, ancak kendisi muhtar olarak göçmenlerin sorunlarıyla her zaman ilgilendiğini belirtti, “tanıdık ailelerin sıkıntıları olmuştur, yardımcı olmuşumdur. Ama genel manada bir şey yapmadım. Yaptıklarım da vicdani, bireysel” demiştir. Muhtara göre, “göçmenlerle ilgilenecek bir masa olmalı, her hafta gidip danışabilecekleri. Bu masanın muhatabı belediye olmalı”dır.

Muhtar yine Kumkapı’da kendisine ait bir çay bahçesi işletiyordu, ama burada göçmen çalıştırmadığını belirtti ve göçmen istihdamı konusundaki fikrini, “göçmen çalıştırmak işime de gelir üstelik, göçmenleri yarı fiyata çalıştırırım, sömürürüm ama ben buna karşıyım. Biliyorum ki bizim yurttaşın işe ihtiyacı var. Çalışma izni olsa, kalifiye olsa burada çalıştırdım” biçiminde ifade etti. Göçün “getirisi kadar götürüsünün de” olduğunu belirtti ve “ama bu onları sınırdışı edelim anlamına gelmiyor. Bunları arz talep dengesine göre devlet düzenlemeli. 6 aylık 1 yıllık vize ile gelip çalışabilirler. Daha çok kalifiye elemanın gelmesi taraftarıyım, Avrupa da bugün öyle yapıyor” dedi.

Görüşme yaptığımız ikinci muhtar, kendi mahallesinde yerleşik düzensiz göçmen olmamasına rağmen genel olarak Kumkapı’nın göçmenlerden oluşan yapısını çok yakından gözlemlemekteydi. Ona göre Kumkapı’ya gelen Afrikalıların % 99’u mülteciydi:

“Türkiye mülteci almak zorunda, bir ülkede problem varsa, ülkelerini terk ediyorlarsa kapını açmak zorundasın, insani bir şey”. Diğer göçmenler için ise, “bölgedeki binlerce mağazada yabancılar sigortasız, kayıt dışı ve ucuza çalıştırılıyor, göçmenlerin kayıt altına alınması gerekir. Oturma ve çalışma izinleri verilmeli” dedi.

Muhtar olarak kendi çevresinden aldığı yardımlarla Ramazan ayında yardım paketi dağıtmayı, bu yardımları öncelikle yoksul göçmenlere vermeyi planlıyordu. Onun dışında kendi mahallesinde yaşayan birkaç göçmen aileye yardım ettiğini, mahallenin de onlara sahip çıktığını söyledi. Dolayısıyla muhtarlık kurumunun, tıpkı diğer mahallede olduğu gibi, kurumsal bir faaliyeti söz konusu değildir.

2.2.4.5. Düzensizliğin Getirdiği Sorunlar: Sağlık ve Çocukların Eğitimi

İstanbul saha araştırmasında göçmenlerin iş dışı yaşam alanında karşılaştıkları en önemli sorunlar sağlık ve çocuklu göçmenler için bunun yanı sıra çocukların eğitimi ile ilgilidir. Sağlık sorunları tamamen kendi olanakları ve/veya enformel ilişki ağları ile çözülmeye çalışılmakta ya da bunların hiçbirine sahip olmayanlar için ise çözümsüz bırakılmaktadır. Bazı göçmenler ciddi sağlık sorunları yaşadıklarında ülkelerine gittiklerini ve gereken tedaviyi orada aldıklarını belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra özellikle Afrikalı göçmenler ve ayrıca diğer bazı göçmenler Kumkapı’da, bu araştırma raporunun sivil toplum kuruluşları ile ilgili bölümünde faaliyetleri aktarılan TOHAV’ın sağlık hizmetlerinden haberdardılar ve gerekli durumlarda bu gönüllü kuruma başvurdıklarını söylediler. Bazı göçmen dernekleri ve bazı STK’lar da sağlıkla ilgili konularda göçmenlere yardımcı oluyordu. Görüşme yaptığımız bir Ermeni erkek göçmen ise birkaç yıl önce kalp ameliyatı geçirmişti ve bu pahalı ameliyat için gerekli tedavi masraflarını bir yakınına borçlanarak bulabilmişti. Görüşme yaptığımız Mısırlı sığınmacı dış ile ilgili olanlar dahil olmak üzere çok ciddi sağlık sorunları yaşamaktaydı; dış sağlığı sorunuyla ilgili olarak bir hekim ile görüşmüştü ancak tedavi için gereken maliyeti karşılayamayacağı için bu konuda başka bir girişimde bulunmamıştı.

Görüşme yaptığımız bazı göçmenlerin eğitim çağında özellikle ilköğretim çağındaki çocukları için eğitim çok önemli bir sorundu. Hem görüşme yaptığımız göçmenlerin verdikleri bilgiler hem de sahadaki gözlemlerimiz ışığında çocukların eğitiminin Ermenilerde olduğu gibi bazı göçmen grupları için kilise okulları aracılığıyla mümkün olduğunu, bazı durumlarda da okul yöneticilerinin ya da öğretmenlerin inisiyatifiyle çocukların derslere kabul edildiğini öğrendik. Özellikle ikinci durumda çocuklar eğitime devam etse bile bu enformel olarak gerçekleştiği, çocuklar öğrenci olarak kaydedilmediği için diploma alamama sorunu vardı. Bu durum göçmen derneklerinin de görüşmeler sırasında önemle üzerinde durduğu konulardan biridir. Özellikle Afgan Dostluk Konseyi üyeleri hiçbiri Türkiye’ye yasal olarak girmeyen dolayısıyla ikamet affına da başvuramayan Afgan göçmenlerin çocuklarının okula kaydolamadığını, derslere de giremediklerini, bu durumdaki yaklaşık 300 çocuğun okula gidemediği için sokaklarda oynadığını, gelecekte bu çocukların problem yaratacağını belirttiler. Dernek olarak bu konuda ilgili kurumlara başvurdıklarını ama sonuç alamadıklarını söylediler ve anne

babaları “kaçak” olan bu çocukların eğitim sorunu için “7 yaşındaki çocuğun suçu ne” diye sordular.

2.2.4.6. Göçmenleri Kimler İstihdam Ediyor? İşverenlerin Bakışı

İstanbul saha araştırması sırasında hali hazırda ya da geçmişte göçmen istihdam etmiş 11 işverenle görüşme yaptık. Bunun dışında, görüşme yaptığımız bir işçinin işvereniyle de kısaca sohbet etme imkanı bulduk, ayrıca bir işveren görüşmesi sırasında iki ayrı işverenle konuştuk, dolayısıyla toplam 13 işveren hakkında bilgi topladık. Bu 13 işveren arasında 2’si konfeksiyon mağazası sahibiydiler, aynı zamanda üretim de yapıyorlardı ve bu işi aile işi olarak sürdürüyorlardı. Ayrıca deri atölyesi sahibi, kendileri eski göçmen 2 Afgan işverenle, şu anda emekli olan ancak geçmişte deri ürünleri alanında Rusya’ya ilk bavul ticareti ve resmi ihracat yapmış, yine İskan Kanunu çerçevesinde vatandaşlık almış 1 Kazak Türkü ile konuştuk. Dolayısıyla işveren görüşmelerinin 5’i deri ve konfeksiyon alanıyla ilgili bilgi toplamamızı olanaklı kıldı. (Bu işverenler arasında üçünün İskan Kanunu çerçevesinde Türk soylulara vatandaşlık verilmesi yoluyla TC vatandaşlığına geçmiş eski göçmenler olmaları önemlidir. Onların göç ve iş hikayeleri hiç kuşkusuz başarı hikayeleridir ve göçmenlerin işgücü piyasasında farklı konumlarda bulunmalarına bir örnek oluşturur).

Bunun dışında birisi yabancı mutfak yemekleri sunan, diğeri Kumkapı’da iki restoran sahibi ile, bir çocuk bakıcısı işvereni, bir fırıncı, bir manav ile, bir otopark işletmecisi, bir oto yıkama atölyesi sahibi ile görüştük. Bir oto tamir atölyesi sahibi işverenle de, orada çalışan göçmen işçi ile yaptığımız görüşmeden sonra kısaca sohbet etme olanağı bulduk. Görüşme yaptığımız işverenler arasında lokanta sahiplerinden biri ile çocuk bakıcısı işvereni hariç tümü erkekti.

İşveren görüşmeleri Beyoğlu, Zeytinburnu, Aksaray, Kumkapı ve Kadıköy’de yapıldı.

Görüşme yaptığımız işverenleri, mevcut araştırmalara ve sahadaki gözlemlerimize dayanarak göçmen istihdam edilen sektörler ve iş kollarından seçtik. Bu işverenlerden konfeksiyon mağazası sahibi iki işverene ve oto tamir atölyesi sahibine göçmen görüşmeleri için bize aracılık eden anahtar kişi aracılığıyla, Afgan kökenli iki işverenle Kazak Türkü kökenli bir işverene bir göçmen derneği aracılığıyla, diğerlerinin tümüne ise araştırma ekibinin ilişki ağlarına ve güven ilişkilerine dayanarak ulaştık.

İşverenler arasında şu anda aktif çalışma hayatı dışında, emeklilik hayatı süren eski deri işvereni ile fırıncı ve oto yıkama atölyesi sahibi hariç tümü hali hazırda göçmen işçi istihdam ediyorlardı.

Bu işverenler arasında çalışma izniyle göçmen istihdam eden iki işveren vardı. Bunlardan ilki yabancı mutfak yemekleri sunan lokanta sahibi, diğeri ise konfeksiyon mağazası sahiplerinden biriydi. Çocuk bakıcısı istihdam eden işveren, ile konfeksiyon mağazası sahiplerinden biri göçmen bakıcı ve tezgahların oturma izni affına başvurma sürecinde olduklarını, ardından da çalışma izni başvurusu yapacaklarını belirttiler. Aynı şekilde

otopark işletmecisi de yanında çalışan göçmen işçilerden biri için oturma ve çalışma izni başvurusu sürecinde olduğunu söyledi. Diğer işverenlerin hiçbiri böyle bir başvuru sürecinde olduklarını ya da girişimde bulduklarını belirtmediler.

İstanbul'daki saha araştırması sırasında görüşme yaptığımız ilk işveren, yabancı mutfak yemekleri sunan bir lokanta sahibiydi⁴⁷. Kendisi bize yasal olarak yabancı işçi çalıştırmanın zorluklarını vurguladı, bir göçmen işçinin maliyetinin 10 bin liraya geldiğini ancak mutfağın niteliği nedeniyle yabancı aşçı çalıştırmak zorunda olduğunu belirtti. Yabancı işçilerle çalışmaktan çok memnundu, göçmenlerin eğitim düzeylerinin yüksek olduğunu, çalışma disiplini ile çalıştıklarını belirtti. Türk aşçılara göre göçmenlere daha yüksek ücret ödüyordu. Lokanta sahibi lokantada çalışan birden fazla aşçının ve bulaşıkçının çalışma izni olduğunu, onun dışında aynı lokantada çalışan bazı göçmenlerin çalışma izni olmadan çalıştıklarını belirtti. Lokantada çoğu göçmen yaklaşık 10 kişi çalışıyordu. İşveren sürekli denetim yapıldığını söyledi ama “şu ana kadar ceza yemişliğim yok çok şükür. Kaçak bende de var, çalıştırıyorum çünkü her adam için 10 bin lira vermeye gücüm yok” dedi. İşveren göçmen işçi istihdamına bir gereklilik olarak bakıyordu, genel göç politikası konusunda da sınırların açılmasını önerdi.

Diğer lokanta sahibi Türkmen bir erkek göçmeni garson olarak çalıştırıyordu. Şu ana dek toplam çalıştırdığı göçmen sayısının 100'ü geçtiğini, ancak hepsinin kısa süreli çalıştığını, yol parası biriktirmek için bir-iki ay çalışıp işten ayrıldıklarını belirtti. Türklerle göçmenlere hemen hemen aynı ücreti verdiğini, göçmenlerin çalışmasından çok memnun olduğunu söyledi. Göç politikası konusundaki önerisini şöyle ifade etti: “Bence tüm dünyada sınırlar kalkmalı, isteyen istediği yere gitsin çalışsın. Türkiye'deki yabancılara çalışma izni, oturma izni verseler, biz de daha rahat çalıştırırız onları”.

Çocuk bakıcısı çalıştıran işveren, yatılı kalacak yerli bakım işçisi bulamadığını, ücret açısından göçmenlerin yerlilerden biraz daha yüksek ücret aldıklarını belirtti. Bir sivil toplum kuruluşunda yönetici olarak çalışan işveren 3 yaşındaki çocuğu için 2,5 yıldır aynı göçmen bakıcıyı istihdam ediyordu. İşveren yerli ya da yabancı arasında bir fark gözetmediğini, bulursa yerli ile de çalışacağını, ancak yerlilerin genelde yatılı çalışmayı kabul etmediklerini belirtti. Kendisinin ve eşinin bazen hafta sonunu da içine alan uzun ve düzensiz çalışma saatleri, iş seyahatleri nedeniyle yatılı bir bakıcı çalıştırmak zorunda olduklarını ifade etti. İşveren göçmen istihdamının göçmenin “hakkı verildiği sürece bir sakıncası olduğunu” düşünmüyordu. Emeğin bir ülkesi ve milliyeti olmadığını, ama emek sömürsünün yapıldığını belirtti.

Görüşme yaptığımız iki konfeksiyon mağazası sahibi de toptan satış yapıyorlardı ve dil bilmeleri nedeniyle tezgahlar olarak göçmen işçi istihdam etmekteydiler. Mağazalardan birinde karı-koca bir Gürcü göçmen çift çalışmaktaydı; erkek tezgahçılık, kadın ise mağazada yemek ve temizlik işlerini yapıyordu. İşveren 15-16 yıldan beri toplam 9

47 İstanbul saha araştırmasına turizm sektörü dahil edilmemiş olmakla birlikte, bu işverenle genel olarak göçmen istihdamı konusunda bilgi almak için görüşme yaptık. Bu kısımda bu görüşmenin bazı sonuçlarını aktarmakla birlikte bu sonuçların araştırma raporunun Antalya kısmında ele alınan turizm sektörü ile birlikte değerlendirilmesi daha yararlı olacaktır.

yabancı çalıştırdığını, bunlardan sadece birine sigorta yaptığını söyledi. Ona göre sigorta yaptırmak zor ve zahmetli bir işti, bürokratik işlemler çok fazlaydı. Bununla birlikte polisle hiçbir sıkıntı yaşamamıştı, eskiden küçük miktarlarda rüşvet olayı olduğunu ama artık bunun azaldığını belirtti. İşveren, göçmen işçi istihdamı ve göç politikası konusundaki önerilerini “sınırları açmayalım, yerli insanımız işsiz, eğer dışarıdan gelmeselerdi dil öğrenecektik, kursa gidecektik, böylece her alanda istihdam artacaktı” şeklinde belirtti. Bununla birlikte göçün devam edeceğini tahmin ediyordu, çünkü göçmenlerin memleketlerinde iş yoktur, ayrıca evlilik olayları da olmaktadır.

Diğer konfeksiyon mağazası sahibi de tezgahlar olarak bir Gürcü göçmen kadın istihdam ediyordu. Ona göre belli sektörlerde, özellikle satışta kalifiye elemana ihtiyaç vardır, o nedenle göçmen istihdamı bir gerekliliktir, ancak üretimde bir ihtiyaç yoktur. Mağazada çalışan göçmen kadının çalışma izni yoktu, ancak mağaza sahibi çok sayıda yabancı işçi çalıştığını, şu anda yanında çalışan tezgahlara çalışma izni alma sürecinde olduğunu, çalışma izni almaları mümkün olsa yanında çalıştırdığı göçmenlerin sigorta primlerini de ödeyeceklerini belirtti.

Görüşme yaptığımız eski deri işvereni, işin ölçeğinin çok büyüdüğü 1990'lı yıllarda 100 kişiden fazla işçinin çalıştığı atölye işlettiğini, çalışanların çoğunun “kendi içlerinden” yani Kazak Türkü olduğunu, aralarında yerli işçi de bulunduğunu belirtti. “Bizim Kazak toplumu hep bana çalıştı, bizimkiler deri işine çok yatkın” dedi. Kendisi yeni göçe “iyi bakmadığını”, Türkiye’de işsizlik oranlarının çok fazla olduğunu söyledi.

Diğer iki deri atölyesi sahibi ve eski Afgan göçmeni iki işverenden biri atölyesinde 30 işçinin çalıştığını, hepsinin Afgan göçmeni TC vatandaşı olduklarını belirtti. Afgan çalıştırmasının sebebinin dil olarak anlaşmaları, karşılıklı birbirlerinin “nazlarını çekmeleri”, ayrıca ekonomik olarak pek iyi durumda olmayan Afgan halkına yardımcı olmak istemeleri olarak açıkladı. Deri sektöründe yerli ile göçmen işçi arasında ücret farklı olmadığını belirtti. Diğer işveren ise Afganlıların yanı sıra Kürt ve Karadenizli yerli işçi de çalıştırıyordu.

Geçmişte iki Özbek işçi çalıştırmış bir oto yıkama atölyesi sahibi, göçmenlerin “sözlerinin eri” olmadıkları, işlerini bırakıp gittikleri için artık yerli işçilerle çalıştığını belirtti. Ona göre göçmenler “şükür halinde değiller, beş lira fazla veren olsa oraya giderler, sadakat yok”. Oto yıkamada yerli ve göçmen işçiye aynı ücretin verildiğini, ancak tecrübesizlerin daha düşük ücret aldıklarını söyledi. Ona göre “kapılar açılmamalı, yabancıların çalışmasına izin verilmemeli”. Ancak beklentisi göçün devam edeceği yönündeydi ve bu tahminini “Türkiye bir cennet, gelişler devam eder, evlenmeler olabilir. Göçmenler burada kazanmak istiyorlar, buradaki çalışmayla memleketinde ev alan var” biçiminde ifade etti.

Yine oto işiyle ilgili bir işveren, bir oto tamircisi, şimdiye dek İran, Irak ve Türkmenistan'dan gelen toplam 6 göçmen çalıştırdığını, özellikle İran ve Irak'tan gelenlerin bu işi iyi yaptıklarını, göçmenlere Türklere göre daha az ücret ödediğini söyledi. Bununla birlikte kendisinin Türklere çalıştırmayı tercih edeceğini, çünkü göçmenlerle

dil sorunu yaşadığını söyledi. Göçmen işçi çalıştırmaktan ötürü polisle herhangi bir sıkıntı yaşamamıştı. Göçmen işçi istihdamı konusundaki düşüncelerini şöyle ifade etti: “Milliyetçi bir gözle bakarsak gelmesinler bence, sınırlar kalkmamalı”. Türkiye’nin nasıl bir göç politikası izlemesi gerektiğini sorduğumuzda şöyle cevap verdi: “Yurtdışında bize ne yapıyorsa biz de onlara aynısını yapalım. Biz zor geçiyorsak o ülkeye, onlar da buraya zor gelsin. Elini kolunu sallaya sallaya gelmesin. Neden kolaylaştıralım?” Kendisi Türkiye’de şartlar iyi oldukça göçlerin “gerisinin geleceğini, ama ekonomik olarak bizi geçerlerse gelen olmayacağını” tahmin ediyordu. Ayrıca gelenlerde “hep bir geri dönme isteği” olduğunu belirtti.

Eskiden beri göçmen, daha çok da Türkmen işçi çalıştıran bir otopark işletmecisi, yabancıların disiplinli çalıştıklarını, şu anda yanında çalışan iki Türkmen işçiden özellikle birine, 3.5 yıldır yanında çalışana, çok güvendiğini, tatile giderken evinin ve arabasının anahtarlarını bile ona bıraktığını söyledi. Polisle biraz sıkıntı yaşadığını, polisin yabancı işçi çalıştırmasını koz olarak kullandığını, baskı yaptığını belirtti. Otopark işletmecisi göçmen işçi istihdamına taraftardı, göçmenlerin belli sektörlerde, özellikle hizmet sektöründe çalıştıklarını, yerlilerin ise çalışmak istemediklerini, “işsizlik var demenin yalan olduğunu”, buna inanmadığını belirtti. Yanında çalışan ve çok güvendiği Türkmen işçiye oturma/çalışma izni almak istiyordu, bunun için uğraşıyordu.

Şu anda dükkanında bir Türkmen işçi çalıştıran manav, şimdiye dek iki Türkmen istihdam etmişti. İlki sadece 1 ay çalışmıştı, ikincisi ise 1.5 yıldır çalışıyordu. İlk göçmen işçinin kötü alışkanlıkları olduğunu, uyuşturucu bağımlısı olduğu için polis tarafından esrar içerken yakalandığını ve sınırışı edildiğini belirtti. Ancak o göçmen işçi kendi dükkanında çalıştığını polise söylemediği için kendisini şanslı görüyordu, eğer söylesen, başına büyük işler açabileceğini belirtti. Bununla birlikte ikinci işçiye güveniyordu, ondan çok memnundu. Özellikle Türkmenistan’ın köylerinden gelenlerin çok dürüst ve çalışkan olduklarını düşünüyordu, çalışma saatleri ve yemek konusunda hiçbir şikayette bulunmadıklarını ve ne iş verilirse yaptıklarını söyledi. Göçmen ve yerli işçi arasında ücret ayrımı yapmadığını, hatta göçmen işçiyi daha fazla kolladığını belirtti. Polisle bir kez sorun yaşadığını anlattı, polis izinsiz göçmen çalıştırmaktan dolayı baskına gelmiş, ancak işçisini mesaj yoluyla haberdar etmesi sayesinde cezaya çarptırılmamış. Görüşme yaptığımız manav, göçmenlerin çalışma izni olmasını tercih etmeyeceğini, ödediği ücretin aynı olmasına rağmen sigortanın göçmen işçi çalıştırmanın maliyetini artıracığını belirtti. “Çalışma izni olursa onlar da bizim gibi olur” dedi, bu durumda ise göçmenlerin yerlilerle aynı haklara sahip olacaklarını ve işi beğenmeyeceklerini tahmin ediyordu. Göçmen işçiler sayesinde yerli işçilerin biraz “burunlarının sürtüldüğünü” düşünüyordu. Bu gibi nedenlerle göçmenlerin çalışmak için Türkiye’ye gelmelerine karşı değildi, kendisi de göçmen kökenli olan manav dürüst ve iyi göçmenlerin buraya gelebileceğini düşünüyordu.

2007’den beri bekar erkek işçileri işe aldığını söyleyen bir fırıncı, son 5 aydan bu yana göçmen işçi istihdam etmiyordu. En uzun süreli çalıştırdığı göçmenin bir Kırgız olduğunu, onun, 2 yıl çalıştığını, çiraklıktan başlayıp ustalığa yükseldiğini ve çalışmasından çok memnun kaldığını belirtti. Son zamanlarda göçmen istihdam etmemesinin ise

göçmenlerin haftalık izin olmaması nedeniyle fırında çalışmayı tercih etmemelerinden kaynaklandığını söyledi. “Fırın işinde izin olmadığı için çalışmak istemiyorlar” dedi, zaten sayıları da azalıyordu. Fırıncıların % 80’inin işçi sıkıntısı çektiğini, Türkiye’de “işsizlik var” dendiğini, ama kendisinin buna katılmadığını, Türklerin iş beğenmediklerini belirtti. Yanında çalıştırdığı yerli ve göçmen işçilere aynı ücreti ödediğini vurguladı. Fırıncı iki kez polis baskını yaşadığını, ama baskınları bir şekilde atlattığını söyledi. Baskınlardan dolayı sürekli tedirginlik yaşadığını söyleyen fırıncı, göçmen istihdamı ile ilgili önerisini “yabancılar Türkiye’de çalışmamalı” biçiminde ifade etti. “Çalışma izni olsa göçmenleri çalıştırmak ister misiniz?” diye sorduğumuzda “ülkenin dövizinin dışarı çıkmasını istemiyorum. Ama bir yandan da ben yabancı çalıştırdığımda rahattım, onlar işlerine bağlı oluyor” şeklinde cevap verdi. “Bu sektörde Türkmenlere ihtiyaç var (...) çalıştırılacaksa izinli olsun, kaçak çalışmasınlar” dedi. Yine de fırıncıdaki işçi sıkıntısının yerlilerin sigorta primlerinin düşürülmesiyle çözülebileceğini ifade etti. “Suriye meselesi” yüzünden Türkiye’ye göçün devam edeceğini, Suriye’yi dışarıda bırakırsak yine de sayıların artacağını tahmin ediyordu.

İşverenlerle yapılan görüşmeler değerlendirildiğinde, belli sektörlerde ve belli işlerde göçmen işçi istihdam etmenin bir gereklilik olarak algılandığı görülmektedir. Bunun dışında herhangi bir sektör ya da işe bağlı olmadan da göçmenlerin çalışma disiplini ve verimli çalışmaları sıklıkla vurgulanmıştır. Göçmen işçi istihdam etmiş olan işverenlerin hangi göçmen gruplarının hangi işlerde daha verimli olduğunu değerlendirecek ölçüde tecrübe sahibi oldukları anlaşılmaktadır. Görüşme yaptığımız bir işveren dışında hemen tüm işverenler Bulgar göçmeni işçilerden övgüyle söz etmişlerdir. Buna katılmayan ve kendisi de daha önce deri fabrikasında işçi olarak çalışmış bir işveren ise deri işinin bizim geleneğimiz olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla göçmen istihdamı konusunda işverenler açısından bir yandan işin gereği yabancı işçi istihdamı, öte yandan da yerli işsizlik olgusu dile getirilmiştir. Bunun işverenleri bu konuda basitçe ikiye bölen bir ikilem olmadığı, zaman zaman aynı işveren açısından bile geçerli olduğunu gözlemledik.

2.2.4.7. Düzensiz Göçmenler Hemşehri Olabilir mi? Belediyelerin Göçmenlerle İlişkisi

İstanbul’da saha araştırmasındaki göçmenlerin büyük bölümünün yaşadığı ve çalıştığı Kumkapı semtinin bağlı olduğu, aynı zamanda Kumkapı dışındaki bazı semtlerinin de göçmenlere ev sahipliği yaptığı Fatih ilçe belediyesi ile, yine İstanbul’daki göçmenlerin, gittikçe çeşitlenmekle birlikte ağırlıklı olarak iskanlı ya da iskansız Türk soylu göçmenlerin yerleştikleri Zeytinburnu ilçe belediyesi olmak üzere iki belediye yetkilisi ile görüştük.

Fatih Belediyesi yetkilisi ile yapılan görüşme sonuçlarına dayanarak belediyelerin özel olarak göçmenlere yönelik bir hizmetleri olmadığı gözükmektedir. Ancak İstanbul’un bir imparatorluk başkenti olması nedeniyle hoşgörü kavramını vurgulayan bir yetkili, esas olarak seçmeni memnun etmeye çalıştıklarını, göçmenlere de toplumsal huzuru bozmayacak şekilde yardımcı olmaya çalıştıklarını belirtti. Belediye yetkilileri hem ilçede yaptıkları gözlemler hem muhtarlar ve dernekler aracılığıyla göçmenler ve sorunlarından haberdardılar. Aynı şekilde göçmen dernekleri ile de ilişki içindeydiler

ve bu derneklerin faaliyetlerine de katkıda bulunuyorlardı. Bununla birlikte belediye olarak bizzat ilgilendikleri, yardım ettikleri göçmenler kayıtlı olanlardır. Ancak kayıtsız olan da gelip yardım istediğinde, örneğin memleketine dönmesi için bilet almakta, memlekete dönmesine yardımcı olmaktadır. Bunun dışında Afrikalılardan oluşan bir futbol takımı kurmuşlardır. Belediye yetkilisi göçmenlerle ilgili olarak en çok sıkıntı çektikleri grubun Aksaray'da yaşayanlar olduğunu, hemşehrilerden, muhtarlardan ahlaki değerlere uymayan yaşantılar konusunda çok şikayet aldıklarını belirtmiştir. Fatih'in adının medyada bu konuyla ilgili olarak gündeme gelmesi onlar açısından bir olumsuzluktur.

Saha araştırması sırasında yaptığımız çeşitli görüşmelerde göçmenlerin belediyeler tarafından park, bahçe işleri ve temizlik işleri gibi bazı alanlarda istihdam edildiği sık sık gündeme gelmişti. Fatih Belediyesi yetkilisi bu konuda belediyede göçmen istihdam edilmediğini, ancak taşeron firmalarda olabileceğini belirtti. Böyle bir durumda ise ancak işçinin şikayeti üzerine firma ile temas ettiklerini, bunun dışında taşeron firmaları denetlemediklerini ifade etti.

Aynı belediye yetkilisi, Türkiye'nin göç politikaları ile ilgili olarak, Türkiye'nin yeni bir dış politikası olduğunu, Afrika'ya, Balkanlara, Güney Doğu'ya açıldığını, bu ilişkilerin organik olması için birilerinin gelip gitmesinin lazım olduğunu belirtti. Ancak gidip gelecek olanların kimler olacağı, ne kadar seçebileceğimiz ise bir soru işaretidir.

Görüşme yaptığımız diğer belediye ise Zeytinburnu Belediyesidir. Bilindiği gibi Zeytinburnu ilçesi yerleşik ve yeni göçmenlerin yaşadıkları ve çalıştıkları, geçmişten beri Türk soylu göçmenlerin iskan edildikleri bir ilçedir. Ayrıca Kumkapı'ya taşınana dek Geri Gönderme Merkezi bu ilçede faaliyette bulunmuştur.

Zeytinburnu Belediyesi özellikle son dönemlerde dış göç konusunda aktiftir. Belediye yetkilisinin belirttiğine göre, Zeytinburnu Belediyesi 2005 yılında Göç Sempozyumu, 2007 yılında ise Uluslararası Göç ve Kadın Sempozyumunu düzenlemiştir. Bunun dışında belediyede Aile Kadın Destekleme ve Engelliler Merkezi (AKDEM) kurulmuştur. AKDEM içinde göçle gelen ailelerin şehir hayatlarına uyumu birimi açılmıştır, bu bir Avrupa Birliği projesinin bir alt-alanı olarak çalışmıştır. Belediyede isminde göç kelimesi geçen tek birim de AKDEM'deki bu alt-birimdir. Bunun dışında Zeytinburnu Yerel Kalkınma ve AB İlişki Merkezi gibi birimler de bulunmaktadır. Dolayısıyla göçmenlere dönük faaliyetlerde bulunan bazı birimler mevcuttur, ancak idari şema olarak bu birimler biraz dağınık bir nitelik taşımaktadır.

Zeytinburnu Belediyesi de tıpkı Fatih Belediyesi gibi göçmen dernekleri ile irtibat halindedir ve göçmenlerin çeşitli sorunları ile ilgilenmektedir. Zeytinburnu Osmanlı coğrafyasından göç almış bir ilçedir, ayrıca Doğu Türkistan'dan ve Afganistan'dan, dolayısıyla "Türk-İslam hinterlandının her yerinden" göç almıştır. Bu grupların özellikle dernekler aracılığıyla belediye ile ilişki içinde olmaları mümkündür. Son zamanlarda Zeytinburnu'na siyahlar da gelmeye başlamışlardır, ancak onların henüz belediye ile irtibatları yoktur.

Belediyenin geçmiş yıllarda düzenlediği sünnet şölenlerine Zeytinburnu'ndaki kayıtsız göçmenler de dahil edilmiştir.

Zeytinburnu Belediyesi yetkilisi, göçmen işçilerin taşeronlar aracılığıyla belediye işlerinde çalıştığını belirtmiştir, ancak bu işçilerin düzensiz göçmenler olması pek mümkün değildir, kaçak oranı en fazla % 1-2 civarında tahmin edilebilir, çünkü bu işlerde iş kazası riski vardır. Öte yandan ilçede "bodrum" da yapılan konfeksiyon işinde denetimler azdır, bu tür işlerde iş kazası riski de az olduğu için göçmen istihdamı söz konusu olabilir.

Zeytinburnu'nda başlatılan kentsel dönüşüm projesi, ilçenin çehresini değiştirecek, bu sürecin sonunda üretim buradan gidecektir. Buradaki konutların çoğu yıkılacak, böylelikle "bodrum atölyeleri" de ortadan kalkacaktır. Bu durum belgesi olmayan göçmenlerin burada yaşamasını ve çalışmasını engelleyecektir.

Belediye yetkilisine göre, göçün zenginliği ve katkısını düşünsek de beraberinde getirdiği sorunlar konusunda çok yetersizlik söz konusudur, bu bir özeleştirici olarak ifade edilebilir.

2.2.4.8. Düzenlilik ve Düzensizlik Arasındaki Geçişkenlik: Göçmenlerin Hukuki Statüleri ve Düzenleşme Ümitleri

Görüşme yaptığımız göçmenlerin aralarında bir Afrikalı erkek göçmenin de olduğu bazıları (5 göçmen) evlilik yoluyla vatandaş olanlardı. Birkaç göçmen de çeşitli nedenlerle oturma iznine sahipti. Görüşme yaptığımız göçmenlerden birinin satış görevlisi olarak çalışan kızının çalışma izni vardı. Bunun dışında büyük çoğunluğu ya vize ihlaline düşmüş, dolayısıyla tamamen belgesiz olanlar ya da vize sürelerini aşmamaya büyük özen gösteren dolayısıyla belli aralıklarla ülkelerine giriş çıkış yapanlardı. Daha önce de belirtildiği gibi, sığınma başvurusu yapmış ve bu sürecin sonuçlanmasını bekleyen göçmenler, düzensiz işlerde çalışmalarından ötürü bu araştırmanın kapsamına girmektedir. Araştırma sırasında görüşmekte yaptığımız Mısırlı ve İranlı iki göçmen bu süreç içindeydi ve beklenebileceği gibi biri pazarda ufak tefek hediye eşya satarak diğeri ise oto tamir işçiliği yaparak geçimlerini kazanıyordu.

Görüşme yaptığımız göçmenler arasında en uzun süre İstanbul'da yaşamakta/çalışmakta olanlar evlilik yoluyla vatandaşlık almış iki Gürcü kadındı ve biri 17 diğeri 20 yıldır buraydı. En yakın tarihlerde gelenler ise 2 ay önce gelmiş olan Suriyeli göçmenlerdi.

Göçmenlerin büyük çoğunluğu, İçişleri Bakanlığı tarafından Haziran 2012 tarihinde çıkarılan ve kamuoyunda "ikamet affı" olarak bilinen ikamet izinleri ile ilgili düzenlemeden haberdardılar; ancak bazıları hiç bilgileri olmadığını söylediler. Haberdar olanlar arasında birkaç göçmen ikamet izni için başvuruda bulunmuştu büyük çoğunluğu ise başvuracağını belirtti. Bununla birlikte göçmenlerin bu düzenlemeyi neredeyse otomatik bir biçimde çalışma izni olarak algılamaları da dikkat çekiciydi. Çalışma iznine sahip olmadan çalışmanın doğurduğu sorunlarla ilgili soru sordüğümüzda bazı göçmenler "işte şimdi olacak, affa başvurduk" diye cevap verdiler. Yine de göçmenlerin

önemli bir bölümü çalışma izni konusunda çok ümitli değillerdi, “vermezler ki” dediler; bazıları da bu durumu “hiç olmazsa oturma izni versinler” şeklinde ifade etti. Vize süresini aşmamaya özen gösteren mekik göçmenlerin bir bölümü de vize süresinin uzatılmasını talep etmekteydi.

Görüşme yaptığımız bazı göçmenler de Türk vatandaşlığına geçmek istediklerini ısrarla belirttiler, bazıları da Türkiye'nin kendilerine vatandaşlık vermediğini söylediler.

Araştırma bulguları hukuki statü açısından düzenlilik ve düzensizliğin kesin konumlar olmayıp aralarında geçişkenlik olduğunu göstermiştir. Evlilik yoluyla vatandaşlığa geçmek, ya da bu yolla vatandaşlık alan kızı üzerinden oturma izni almak düzenlileşmek için en önemli yol gibi gözükmektedir. Çalışma izni ile düzenlileşmek ise görüşme yaptığımız göçmenler açısından istisnai bir durumdur. Daha önce de belirtildiği, sığınma başvurusu yapmış olanlar emek piyasasının düzensiz göçmenleri arasında yer alıyordu. Düzensiz göçmenler arasında Türk soylu ve Türk kültüründen olanların daha avantajlı konumda olduğu bilinmektedir, bununla birlikte bu grupta olanlar için bile standart ve eşit muamele yapılmadığını bazı grupların dezavantajlı durumda olduğu yaptığımız görüşmeler sırasında dile getirildi.

2.2.5. Düzensizlikle Baş Etme Yolları: Enformel İlişkiler, Enformel Yollar

Bu araştırma sırasında görüşme yaptığımız işverenler, esnaf, merkezi ya da yerel düzeydeki kamu yetkilileri, sendikacılar ve hatta vatandaşlığa geçmiş eski göçmenler açısından düzensiz çalışmanın yarattığı sorunlar, formal yollardan ziyade enformel yollarla çözümlenmektedir.

Araştırma sırasında elde ettiğimiz en önemli bulgulardan biri göçmenlerin hemen hemen tamamının resmi kurumlarla hiç ilişkisinin olmaması idi. Görüşme yaptığımız kamu kurumu çalışanları kendi kurumlarına göçmenlerin ulaşamadığını şu sözlerle ifade ettiler: “biz onlar için imkansız, bize ulaşamazlar, şu kapıdan içeri giremezler ki”.

Görüşme yaptığımız göçmenler arasında bazıları mümkün olsa Türkiye'ye yerleşmek istediklerini belirttiler, ancak büyük çoğunluğu ülkelerine geri dönmek niyetindeydi. Dolayısıyla İstanbul'daki saha araştırmasında daha önceki çeşitli araştırma sonuçlarıyla paralel biçimde İstanbul'daki göçmenlerin esas olarak mekik göçmeni olduğu bulgusuna ulaştık. Dolayısıyla göçün esas olarak yerleşme amacı taşımayan geçici göç niteliğinde olduğu söylenebilir. Bununla birlikte mekik göçmenler arasında da görece uzun bir süreden beri burada yaşamakta ve çalışmakta olan ve özellikle Kumkapı semtinde düzensiz hukuki statüleriyle enformel nitelikte yerleşik bir yerel hayat kurmuş, kendisinin ve ailesinin yaşamını orta sınıf değerleriyle algılayanlar çoğunlukta idi.

Göçmenler arasında herhangi bir sorunla karşılaştıklarında arkadaşına, tanıdığına başvurduğunu söyleyenler çoğunlukta idi, bazıları kiliseye, bazıları patronlarına, bazıları da ilişkide oldukları STK'lara başvurduklarını söylediler.

Kendi hesabına çalışan bir göçmen, işyerinin ruhsatsız olması nedeniyle sorun yaşayıp yaşamadığını sorduğumuzda “burada ruhsatı olan yok ki” diye cevap verdi. Ücretli olarak çalışan göçmenler açısından ise çalıştıkları işyerlerinin küçük ölçekli, bu araştırmada görüşme yaptığımız bazı kişiler tarafından “merdiven altı, bodrum altı” diye nitelenen işyerleri olduğu göz önüne alındığında göçmenlerin kayıtlı çalışma olgusu ile pek karşılaşmadıkları söylenebilir.

Düzensizliğin toplumsal cinsiyet üzerinden farklılaşan etkileri, Türkiye'de özellikle fuhuş ve kadın ticareti konusunda yapılan çalışmalarda vurgulanmıştır. Göçmen kadınlar işyerinde ve sokakta yaşadıkları kadın olmaktan kaynaklanan sorunları görüşmeler sırasında dile getirdiler. Afrikalı bir kadın göçmen çalıştığı deri atölyesinde haftalıkların ödenmesi sırasında sıra kendine geldiğinde patronun beklemesini söylediğini, diğer tüm işçilere ödeme yapıldıktan sonra ise kendisiyle birlikte olmayı teklif ettiğini, kabul etmeyince haftalığını ödemeyeceğini ve “istersen polise şikayet et” dediğini belirtti. Göçmen kadın bu konuyu “biliyor musunuz biz niçin bu kadar sık iş değiştiriyoruz? İşte bu yüzden” şeklinde ifade etti.

Bu örneğin de gösterdiği gibi düzensizlikle baş etmede belli durumlarda işlevsel olabilen enformel kanallar, belli durumlarda hiç sonuç vermemektedir. Uzun bir süredir burada yerleşik olan ve kızı ve torunuyla birlikte yaşayan bir Ermeni göçmen kadın evinde yaşadığı hırsızlık olayını vizesiz olması nedeniyle polise bildiremediğini anlattı.

Düzensizlikle baş etmede daha önceki araştırmalarda da belirtildiği gibi görünmezlik İstanbul saha araştırmasında da başvurulan önemli bir yol olarak karşımıza çıktı. Göçmenlerin büyük bir bölümü, belli bir saatten sonra dışarı çıkmadıklarını ifade ettiler.

Göçmenlerin düzensizlikle baş etme yollarının yanı sıra kamu görevlileri ya da toplum üyeleri olarak “yerlilerin” aynı konuda ne tür bir tutum takındıkları da önemlidir. Yerliler açısından emek piyasasındaki enformellik zaten bilinen, içinde olunan ve alışılmış bir durumdur. Bazı görüşmelerde Türkiye'de kayıtdışılıkla mücadelenin son zamanlarda arttığı belirtildi ve bilgisayar üzerinden yürütülen merkezi kayıt sistemi nedeniyle bu konuda olumlu gelişmeler yaşanacağı beklentisi dile getirildi. Bazı işverenler yerli ya da göçmen işçiler için sigorta primlerinin yüksek oluşunu kayıtdışılığın nedeni olarak dile getirdiler. Buna rağmen kayıtdışı göçmen istihdamı konusunda ne yapmak gerektiği sorusunu sorduğumuzda esnaf, işverenler, sendikacılar, yerel yönetim yetkilileri ve bu konuda uygulama düzeyinde çalışan kamu kurumu yetkilileri de dahil olmak üzere pek çok kişi “hoşgörü” temasını dile getirdi, dolayısıyla kendi ülkesinde geçimini sağlayamayan göçmenlerin durumuyla empati kurma pratiğinin oldukça yaygın olduğunu gözlemledik. Göçmenler dışında görüşme yaptığımız kişilerin büyük bir bölümü, kendi konumları ve görevleri ne olursa olsun, uygulamada düzensiz göçmeni şikayet etmek, onunla ilgili yasal süreci başlatmak ve sürdürmek, yasal kuralları uygulamak durumunda kaldıklarında, bu durumu kişisel düzeyde bir “vicdan” sorunu olarak algıladıklarını belirttiler. Dolayısıyla kişisel tutumlarının “kaçak göçmenleri” sınırdışı ettirmek yada etmek fikri üzerinden değil, insani kaygılar üzerinden oluştuğunu dile getirdiler. Bu durum, üzerinde tam bir fikir birliğinin olduğu ve “bu bir insani sorun” cümlesinin sık

tekrarlandığı Suriyeli göçmenlerle ilgili olarak özellikle geçerlidir. Dolayısıyla düzensiz göçmenlerin istihdamı konusunda bir tür göz yumma, hoşgörü gösterme yaygın bir davranıştır. Hiç kuşkusuz düzensiz göçmenler ile ilgili olarak belirlenecek politikalar ve uygulamalar enformelliğe zaten göz yumulduğu, kamu görevlilerinin “kimin ne olduğunu bildiği” varsayımı üzerinden değil, düzenleme üzerinden kurgulanmalıdır.

3

Sivil Toplum Örgütleri, Göçmen Dernekleri ve Sendikaların Bakışları

3.1. Sivil Toplum Örgütleri: Göçmen Dernekleri ve Göçmenlere Yönelik Çalışmaları olan Dernekler, Vakıflar ve diğer Örgütlenmeler⁴⁸

Ülkelerin göç politikalarının tartışıldığı dönemlerde devletlerin güvenlikle ilişkilendirdikleri çıkarlarına karşıt bir söylemle düzenli ya da düzensiz göçmenlerin güvenliklerini ve sahip oldukları “yaşam” hakları temelinde çalışma, eğitim, sağlık gibi haklarını savunan sosyal taraflar olarak belirli sivil toplum örgütleri öne çıkmaktadır. Bunlar kuruluş amaçları ve faaliyetleri açısından üç gruba ayrılabilir: (1) göçmenlerin kendileri ya da soydaşları tarafından kurulan dayanışma ve yardımlaşma temelli sivil toplum örgütleri, (2) insan hakları ve özel olarak mülteci ve/ya göçmen hakları savunucusu kurumsal bir yapıya sahip sivil toplum örgütleri, (3) kurumsal bir yapı yerine genellikle ağ tipi örgütlenmeye dayalı, herhangi bir ulusal ya da uluslararası kuruluştan fon sağlamayan politika odaklı çeşitli örgütlenmeler.

Bu örgütlere ve düzensiz göçmenlerle kurdukları ilişkilere örnek teşkil etmesi açısından Laubenthal (2007) ve Chimienti'nin (2011) çalışmaları incelenebilir. Fransa, İspanya ve İsviçre'de düzensiz göçmenlerin yasallaştırılmaları için düzenlenen kampanyaları sosyal hareketler kapsamında inceleyen Laubenthal (2007), yasallaştırma yanlısı bu hareketlerin ortaya çıkışında ve merkezinde göçmenlerin örgütlenmelerinin ve göçmen yanlısı sivil toplum örgütlerinin olduğunu tespit etmiştir. İspanya özelinde yasallaştırma yanlısı hareketin ana temsilcilerinin, İspanya'nın göç politikalarını küreselleşme karşıtı ve insan hakları odaklı bir perspektiften eleştiren ırkçılık karşıtı yeni bir toplumsal hareket olduğu ortaya çıkmıştır.

Statham ve Geddes (2007) sivil toplumun ya da “örgütlü halkın” devletin göç politikalarını nasıl etkilediğini incelemişler, özellikle de sivil toplumun politikaları daha kapsayıcı bir yöne doğru mu (“expansionist”) yoksa daha dışlayıcı ve sınırlandırıcı (“restrictionist”) yöne doğru mu ittiğini araştırmışlardır. Birleşik Krallık özelinde yapılan araştırmada sivil toplumun göçmenlerin haklarını ve çıkarlarını gözetken kapsayıcı politikalarından yana olduğu ortaya çıkmıştır. Buna karşılık sivil toplumda aşırı sağda bulunan ırkçı ve diğer göç karşıtı örgütlerin ise küçük ve sınırlı bir etki alanına sahip olduğu ifade edilmiştir. Buna ek olarak, kapsayıcı politikaları savunan sivil toplum örgütleri arasında devlet politikaları üzerinde en etkili olanlarının birebir göçmenlerin hakları ve refahıyla ilgilenen örgütler olduğu belirtilmektedir. Öte taraftan, işveren örgütlerinin ve etnik azınlıkların örgütlerinin (yani göçmenlerin kurmuş olduğu örgütlerin) diğer başka çalışmalarda (Freeman 1995, 2007 gibi) iddia edildiğinin aksine daha az etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, sendikaların, kiliselerin, profesyonel grupların, insan hakları örgütlerinin ve ırkçılık karşıtı örgütlerin de politikalar üzerinde görece daha az etkili oldukları belirtilmektedir.

Statham ve Geddes'in çalışmasından da anlaşılacağı gibi sivil toplum içerisinde göç politikalarına ve göçmenlere yönelik homojen bir tepkiden söz edilemez. Sivil toplum içerisinde göçmenleri dışlayan ve kapsayıcı politikaları eleştirenler vardır. Öte yandan,

48 3.1. başlıklı alt-bölüm Dr. Nazlı Şenses ve Emel Coşkun'un katkılarıyla yazılmıştır. Kendilerine teşekkür ederiz.

göçmen yanlısı örgütler de kendi içlerinde çeşitlilik göstermektedir. Türkiye'deki göçmenlerle ilgili faaliyetleri olan sivil toplum örgütlerinin de bir dereceye kadar bu çeşitliliği yansıttığı söylenebilir. Son dönemlerde göç alan bir ülke haline gelen Türkiye'de de göçmenlerle ilgili çalışmalar yürüten, sayıları ve etki alanları genişleme potansiyeline sahip çeşitli sivil toplum örgütleri ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin kendine özgü dinamikleri ve özellikle göçün düzensizleşmesi de bu örgütlerin hem çeşitlenmesine hem de değişimine katkıda bulunmaktadır. Türkiye'deki göçmenlerin oluşturduğu sivil toplum örgütlenmelerine dair kısıtlı sayıdaki incelemeden biri olan Akbaş'ın (2012) incelemesi 1980'lerden itibaren etkili olan neo-liberal politikaların bu alandaki etkisine ve özellikle göçmen gruplarının yeni dayanışma biçimlerine işaret etmektedir. Akbaş, kamunun sosyal alandan çekildiği bir dönemde sosyal hizmet rollerinin büyük ölçüde sivil topluma aktarıldığına ve göçmen gruplarının "hiçbir sınıfsal bilinci olmayan, içine kapanık, cemaatsel yapılar" olarak varlığını yeniden ürettiğine işaret eder (2012:336-338). Akbaş göçmenlerle ilgili faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin ise 2000'lerden itibaren, kendi tasarrufları ötesinde dönüşen sosyal hizmet sunumunun bir sonucu olarak sosyal hizmet projeleri üretmeye odaklandıklarını ve bu faaliyetlerin hem göçmenlerin hem de göçmenliğin sosyal kontrolünü sağladığını vurgular.

Bu araştırma kapsamında görüşülen sivil toplum örgütleri de hem nitelik, hem de nicelik anlamında son dönemde yaşanan çeşitlenmeyi yansıtmaktadır. İstanbul'da 17, Ankara'da 3 ve Antalya'da da 3 sivil toplum örgütü temsilcileriyle/gönüllüleriyle derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.⁴⁹ Bu görüşmelerde genel olarak bu STÖ'lerin kurulmasında etkili olan nedenler, kuruluş tarihleri, göçmenlere yönelik çalışmaları, yardımları, destekleri ve sundukları hizmetler konuşulmuştur. Bunlara ek olarak araştırmanın ana amacı doğrultusunda STÖ çalışanlarına özellikle ilişkide oldukları göçmen gruplarının emek piyasasına katılım biçimleri, bu alanda karşılaştıkları sorunlar ve bu sorunlara çözüm önerileri sorulmuştur. STÖ temsilcilerinin emek piyasasındaki göçmenlerin çalışma koşulları ile ilgili verdikleri bilgilerden ve karşılaştıkları sorunlara yönelik çözüm önerilerinden yararlanılmıştır.

3.1.1. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Kuruluş Nedenleri ve Göçmenlere Yönelik Faaliyetleri

3.1.1.1. Göçmen Dernekleri

Türkiye'deki göçmenlerle ilgili sivil toplum örgütlerinin ilk grubunu göçmenlerin kendilerinin ya da soydaşlarının kurmuş oldukları göçmen dernekleri/vakıfları

49 İstanbul'da, Helsinki Yurttaşlar Derneği (HYD), Türkiye Hukuk ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı (TOHAV), Caritas, İnsani Yardım Vakfı (İHH), Göçmen Dayanışma Ağı (GDA), Güvencesizler Hareketi, İnşaat İşçileri Derneği, Güvencesizler Hareketi, Geri Dönüşüm İşçileri Derneği, Ev İşçileri Dayanışma Sendikası (Evid-Sen), Afganistan Dostluk Konseyi, Kafkas-Abhazya Dayanışma Komitesi, Doğu Türkistan Göçmen Derneği, Gürcü Derneği, Ermeni Okul Derneği, Kazak Türkleri Vakfı'yla görüşülmüştür. Ankara'da, Kırım Türkleri Kültür ve Yardımlaşma Derneği, Azerbaycan Evi Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği ile görüşülmüştür. Antalya'da ise Ahıskalılar Derneği, Ukrayna Ailesi Derneği ve Aile Dayanışma Derneği ile görüşülmüştür.

oluşturmaktadır. Bu grupta değerlendirilebilecek dernekler de temsil ettikleri göçmen gruplarının Türkiye'ye geliş zamanlarına ve şekillerine göre ayrılmaktadır. Bu dernekler arasında ilk olarak, göçmen olarak resmen kabul edilen Türk soylu göçmenlerin kurmuş oldukları dernekler göze çarpmaktadır. Bunlara örnek olarak üyelerinin çoğu yıllar önce TC vatandaşı olmuş Ahıskalılar, Kırım Türklerinin, Kazak Türklerinin, Azerbaycan, Doğu Türkistan (Şincan) göçmenlerinin kurmuş oldukları dernekler gösterilebilir. Dolayısıyla bu dernekler resmi söylemdeki "yabancı" kategorisinde değerlendirilemezler ancak halihazırda bu ülkelerden ya da bölgelerden Türkiye'ye yeni göç akımları devam ettiği için ve yeni gelenlerin emek piyasasına katıldıkları bilindiğinden, bu dernekler de araştırma kapsamında değerlendirilmiştir. Türk soylu göçmenlerin dernekleri dışında, Türkiye'ye daha yakın tarihlerde göç etmiş Türk soylu olmayan göçmenlerin kurdukları dernekler de vardır. Bunlara Ukraynalıların, Gürcülerin, Ermenilerin ve Kafkaslardan gelenlerin kurmuş oldukları göçmen dernekleri örnek olarak gösterilebilir.

Görüşülen Türk soylu göçmen derneklerinin (Ahıskalılar, Kırım Türkleri, Azerbaycanlılar, Kazak Türkleri, Doğu Türkistanlılar) kurulmasını etkileyen sebepler hemen hemen birbirine benzemektedir. Bu sebepler genellikle kendilerine ait kültürleri koruyabilmek ve yeni kuşaklara kültürlerini aktarabilmek, göç edilen ülkeyle Türkiye arasındaki kültürel bağları kuvvetlendirmek ve "yeni vatanlarında" birbirlerinden haberdar kalıp, birbirleriyle dayanışma içerisinde olabilmektir. Bu sebeple de yemekli geceler, folklor kursları, dil kursları gibi kültürel aktiviteler düzenlenmektedir. Örneğin, Kırım Türklerinin 1953 yılında kurmuş oldukları derneklerinin 1991 yılına kadar sadece kültürel varlıklarının devam ettirilebilmesi için "şarj cihazı" fonksiyonuyla çalıştığı görüşmede söylenmiştir. Benzer bir şekilde, Azerbaycan derneğinin kuruluş amaçlarından birinin ise Türkiye ile Azerbaycan yakınlaşmasını sağlamak ve bu sebeple iki ülkeyi de ilgilendiren projeler üretmek olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, derneğin Türkiye'deki Azerbaycanlıların sorunlarıyla da ilgilendiği görüşmede belirtilmiştir.

Türk soylu göçmenlerin söz konusu dernekleri ülkelerinden Türkiye'ye üniversite öğrenimi için gelen öğrencilere de çeşitli şekillerde destek olmaktadır. İmkani olan dernekler bu öğrencilere burs olanakları sağlarken, diğerleri küçük çaplı maddi desteklerde bulunmakta, örneğin, öğrencilerin göç ettikleri ülkelerdeki anne babalarını ziyaret edebilmeleri için yol parası desteği vermektedirler. Kırımlıların derneğiyle yapılan görüşmede, bu derneğin öğrenciler için maddi anlamda çok fazla şey yapamadığı ama en azından birbirleriyle irtibat halinde tuttukları ifade edilmiştir. Dernek vasıtasıyla öğrenciler arasında bir kontrol, bir "sosyolojik baskı" sağlandığı ve bu sebeple Kırımlı öğrencilerin toplumsal ilişkilerde "hiç problem çıkarmadıkları" vurgulanmıştır.

Türk soylu olmayan göçmen dernekleri (Ukraynalıların, Gürcülerin, Ermenilerin ve Kafkaslar göçmenlerinin dernekleri) de benzer sebeplerle kurulmuş olup göçmenlere yönelik benzer faaliyetlerde bulunmaktadır. Öte taraftan Türk soylu olmayan göçmenlerin ikamet ve çalışma izinlerini alması, vatandaşlığa geçmesi görece daha uzun ve karışık bir bürokratik süreç gerektirdiği için ya da bu süreçte Türk soylu göçmenlere sağlanan bir takım kolaylıklar Türk soylu olmayanlara sağlanmadığı için, bu göçmen derneklerinin faaliyetleri arasında yasal mevzuatla ilgili bilgilendirmeler ve destekler

görece daha fazladır. Örneğin, Ukraynalıların derneğinin kurulmasındaki en önemli etkenin, insanların Türkiye'ye geldiklerinde izinlerini nasıl alacaklarına, çocuklarını okullara nasıl kaydettireceklerine dair bilgi eksikliği ve bundan kaynaklanan sorunlar olduğu belirtilmiştir. Dernek başkanı böyle bir dernek kurarak bu konuda Ukraynalıları bilgilendirmeye başlamış, kamu kurumlarıyla sürekli irtibat halinde kalıp, toplantılar düzenlemiş ve hatta Antalya Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi ile çok ortaklı bir projeyi yeni tamamlamıştır.

Her iki göçmen grubunun da örgütlenebilmesinde sahip oldukları yasal ikamet statüsünün varlığının belirleyici olduğunun altını çizmek gerekir. Türk soylu olanların vatandaşlığı görel olarak kolay kazanması, onların derneklerini daha çok kültür odaklı çalışmalara yönlendirmektedir. Türk soylu olmayan göçmenlerin kurdukları derneklerde ise genel olarak aile birleşmesi kapsamında gelen göçmen kadınların vatandaşlığı kazanma hedefi, bu derneklerin kısmen göçmenlikle ilgili sorunlarla ilgilenmelerine yol açmaktadır. Vatandaşlığın kazanılması ölçüsünde kültürel faaliyetler de öne çıkmaktadır.

3.1.1.2. Göçmen Odaklı Çalışan Sivil Toplum Örgütleri

Bu araştırmada görüşülen sivil toplum örgütlerinin ikinci grubunda asıl olarak sığınmacı ve mültecilerin haklarını savunan, onların refahını artırmayı hedefleyen ve genelde doğrudan hizmet sunan kurumsallaşmış sivil toplum örgütleri sayılabilir. Bu örgütlenmelerin büyük kısmı kuruluş amaçları ve faaliyetleri ile daha geniş dezavantajlı toplumsal grupları hedeflerken sonradan mülteci ya da mültecilik başvurusu yapan göçmenleri faaliyetlerine dahil etmişlerdir. Bu gruptaki STÖ'lere Helsinki Yurttaşlar Derneği, Toplum ve Hukuk Araştırmaları Vakfı (TOHAV), Caritas Türkiye, İnsan Hak ve Hürriyetleri (İHH) İnsani Yardım Vakfı, Uluslararası Af Örgütü, Mülteci-Der gibi ulusal ya da uluslararası örgütlenmeler dahil edilebilir.

Göçmen odaklı ve hak temelli çalışan STÖ'ler göçmen derneklerinden farklı olarak iltica sürecindeki mültecilere ve çoğu zaman düzensiz statülerinden dolayı yoksun ve güvencesiz hayatlar sürdürmek zorunda kalan diğer göçmen gruplarına da doğrudan hizmet vermektedir. Görüşülen STÖ'lerin bir kısmı genellikle birebir sığınma sürecindeki göçmenlere yönelik çalışmalar yürütürken, kimileri daha genel göçmen grupları için insan hakları temelli savunma ve destek faaliyetleri de yürütmekte, bazıları ise Türkiye'deki mevcut bazı uygulamaları eleştirerek politika odaklı faaliyet göstermektedir. Helsinki Yurttaşlar Derneği'nin Türkiye'deki Geri Gönderme Merkezleri ile ilgili "İstenmeyen Misafirler" raporu ya da Af Örgütü'nün Türkiye'deki mültecilerin durumuna dair düzenli raporları bu faaliyetlere örnek olarak gösterilebilir. Göçmenlerle kurdukları ilişkiyi "danışmanlık, yardım ve savunuculuk temelli" olarak tanımlayan Helsinki Yurttaşlar Derneği'nden katılımcının sözleri bu gruptaki STÖ'lerin genel doğasını da yansıtmaktadır.

Bu alanda faaliyet gösteren STÖ'ler kendi içlerinde çeşitlilik göstermektedir. Bu gruptaki STÖ'lerin destek faaliyetleri devletin herhangi bir kurumu tarafından sağlanmayan, ancak göçmenlerin en çok ihtiyaç duyduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede iltica

başvurularında hukuki danışmanlık, sağlık sorunları için medikal yardım, psiko-sosyal danışmanlık, erzak yardımı, ayni ve nakdi yardımlar gibi desteklerin yanı sıra meslek edindirme, dil kursu ve çocukların eğitimi gibi alanların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu STÖ'lerin hizmet sundukları göçmen grupları sadece mülteciler ya da sığınmacılarla sınırlı kalmamakta, düzensiz çoğu göçmeni de hiçbir statü aramadan kapsayabilmektedir. Örneğin göçmenlere sağlık hizmeti veren TOHAV evrensel sağlık hizmeti ilkesinden hareketle "kapıdan içeri giren herkese" hiçbir belge sormadan sağlık hizmeti verdiğini belirtmiştir. Bu STÖ'nün mültecilere destek için Kumkapı'da kurduğu poliklinikte tıp fakültesi öğrencileri gönüllü olarak göçmenleri muayene etmekte, bir başka gönüllü grup ise Türkçe bilmeyen göçmenlere tercümanlık etmektedir. Ancak polikliniğin ciddi sağlık sorunları olan göçmenlere yardımı kısıtlı kalmaktadır. Görüşülen katılımcı polikliniğe gelen göçmenlerin genellikle somatik ağrılarla başvurduğunu, özellikle baskıdan kaçan göçmenlerin uyum ve travma sorunları yaşadığını bildirmiştir. Sirkülasyonun yüksek olduğu göçmenlerin kısa vadede tedavilerinin zor olduğu, ciddi durumlarda gelenler için ise ilişkide oldukları sınırlı sayıdaki hastanelere yönlendirdiklerini bildirmiştir.

Göçmenlere doğrudan hizmet götüren bir başka STÖ olan Helsinki Yurttaşlar Derneği (HYD) 2004 yılından itibaren sadece sığınmacı başvurusu yapanlara "Mülteci Destek ve Savunuculuk Programı" ile hukuki destek vermektedir. Sığınmacı başvurularında yasal destek veren HYD'ye başvuru yapanların 40'dan fazla ülkeyi kapsadığı ancak Irak, İran, Afganistan ve Somalili mültecilerle yoğun olarak çalıştıkları belirtilmiştir. HYD'nin 2004 yılından itibaren 3.000 mültecinin (aile üyeleri hariç) dosyasına baktığı belirtilmiştir. Son yıllarda sadece başvurusu reddedilen mültecilere destek veren HYD gerekli durumlarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurabilmektedir. Toplam 12 kişinin çalıştığı bu STÖ'de gönüllü çalışan stajyerler de bulunmaktadır. HYD ayrıca uluslararası bir örgütlenme olan Sınır Tanımayan Doktorlar ile birlikte 2010 yılında İstanbul'daki mültecilere psiko-sosyal destek programı başlatmıştır.

Diğer STÖ'lerden farklı olarak İHH İnsani Yardım Vakfı ise hedeflediği tüm göçmenleri BM kriterlerinden bağımsız olarak "muhacir" olarak tanımlamakta ve burada "ayakta kalabilmeleri" için göçmenlere vakfın tüzüğündeki "Toplumsal Yardım" ilkesine göre her tür desteği verdiklerini belirtmektedir. Genelde bireysel yardım yapmadıklarını ve bu tip başvuruları göçmen derneklerine yönlendirdiklerini söyleyen İHH temsilcisi son 4-5 yılda yardım ettikleri göçmenleri kapsayan yaklaşık 14 bin kişilik bir veri tabanı olduğunu belirtmiştir. İHH'nin faaliyetleri arasında 250 kişiye İSMEK aracılığıyla meslek edindirme kursu verildiği, eğitim bursları verildiği belirtilmiştir. Diğer STÖ'lerden farklı olarak İHH İnsani Yardım Vakfı yurtdışındaki Somali, Irak ve Pakistan'daki mültecilere de yardım etmekte, hatta tarım okulu ya da biçki dikiş kursu gibi meslek ve beceri edindirme kursları da vermektedir.

Türkiye'deki sığınmacı ve mültecilerle ilk defa 1991 Körfez Savaşı'ndan sonra Türkiye'ye gelen Iraklı mültecilerden dolayı ilgilenmeye başlayan Caritas Türkiye'nin faaliyetleri 2008'den itibaren diğer göçmen grupları da kapsamaktadır. Göçmenlerle "danışmanlık, yardım ve savunuculuk temelli" bir ilişki kurduklarını söyleyen Caritas Türkiye yetkilisi göçmenlerin sosyal ve hukuki ihtiyaçları doğrultusunda temel bilgiler verdiklerini

ifade etmiştir. Katılımcı, göçmenlerin yaşadığı pratik sorunlardan resmi başvurularına, mülteci başvurularında dosya takiplerine kadar çeşitli alanlarda danışmanlık verdiklerini vurgulamıştır. Doğrudan yardımların ağırlıklı olarak aynı yardımlar (örn. ailelere “yemek kuponu” yardımı), kira yardımı, eğitim bursu, sağlık yardımı, kimi zaman dil kursu ve küçük çaplı mesleki beceri edindirme kurslarını kapsadığı ifade edilmiştir. Sağlık yardımı talep eden göçmenlerin ihtiyaçlarına göre devlet ve özel hastanelerden hizmet alımı, özellikle psikolojik destek konusunda diğer STK'larla ile işbirliği yapmaktadırlar.

Benzer şekilde ilk defa Körfez Savaşı'ndan kaçan mültecilerle destek veren Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği'nin (SGDD) 14 ofisi ve 17 ildeki faaliyetleri ile Türkiye'de bu alanda çalışan en geniş çaplı STÖ'lerden biri olduğu söylenebilir. Genellikle uydu şehirlerde⁵⁰ yaşayan sığınmacı göçmenlere psiko-sosyal destek ve danışmanlık verdiklerini söyleyen SGDD yetkilisi diğer talepleri de geri çevirmediklerini ve göçmenlerin hukuki destek ve diğer sosyal ihtiyaçlarını da sağlamaya çalıştıklarını ifade etmiştir. Ağırlıklı olarak sosyologlar, sosyal hizmetler uzmanları ve psikologların çalıştığı, tüm illerde tercümanları, ayrıca anlaşmalı 2 avukatı olan SGDD'nin ayda 8.500 başvuru aldığı, bir yılda ise 100 bin işlem yaptığı belirtilmiştir. “Kaynaklar ve mülteciler arasındaki iletişimi kurmaya çalışıyoruz” diyen STÖ'nün yetkilisi genellikle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Avrupa Birliği projeleri temelinde çalıştıklarını ifade etmiştir.

Görüşmelerden elde ettiğimiz bilgilere göre bu gruptaki STÖ'lerin ilişkide olduğu göçmenlerin oldukça çeşitlilik gösterdiği ve Türkiye'ye gelen göçmen grupları ile paralel gruplara yardım yaptıkları söylenebilir. Bu göçmenlerin ya da mültecilerin içinde yakın coğrafyadan İran, Irak ve son dönemde Suriye gibi ülkelerin dışında Afrika ülkeleri, Orta Doğu, Asya, Çeçenistan gibi genellikle sığınmacı başvurusunda bulunabilen ülkelerden gelenler çoğunluğu oluşturmaktadır. Örneğin görüşülen derneklerden 2 tanesi bu tarz yardımları en çok Afrika kökenli göçmenlere yaptıklarını; ayrıca Arap kökenli göçmenlerin de çoğunlukla yardım aldıklarını belirtmiştir. İHH İnsani Yardım Vakfı'nın ise daha ziyade Müslümanlık temelinde göçmenlere yardım ettiği izlenimi edinilmiştir. Daha önce belirtildiği gibi bu STÖ'lerden bazıları sadece yasal statüleri sığınmacı veya mülteci olarak belirlenmiş olanlara destek vermekle birlikte pratikte bu statüler arasındaki sınırlar belirsizleşebilmekte, geçişkenlik gösterebilmektedir. Öte yandan bu STÖ'lerin Türkiye'ye eski Sovyetler Birliği ülkelerinden turist vizesi ile gelen göçmenlerle çok az ilişkileri olduğu söylenebilir.

Göçmenlerin bu derneklerin faaliyetlerinden genellikle birbirlerinden duyarak haberdar olurken, STÖ'ler de internet ve benzer yollarla göçmenlere ulaşmaya çalışmaktadır. Mültecilerin (ve diğer göçmen grupların) bu gruptaki örgütlerden talepleri genellikle Türkiye'de karşılaştıkları zorluklar üzerinden olmaktadır. Geldikleri ülkelere ve içinde buldukları durumlara göre farklı göçmen gruplarının farklı talepleri olmakla birlikte katılımcılar göçmenlerin en fazla geçim, konaklama, istihdam, sağlık hizmetlerine erişim,

⁵⁰ Türkiye iltica sistemine göre, sığınma başvurusu kabul edilen göçmenler üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar uydu şehirler olarak tanımlanan kentlerde ikamet etmek zorundadır. Bu iller genellikle Orta Anadolu'dadır ve İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenir.

hukuki yardım, eğitim ve özellikle çocukların okullara kaydı, kreş sorunu gibi sorunlarına çözüm aradıklarını belirtmişlerdir. Ayrıca dil ve meslek kursları gibi taleplerin de sıkça dile getirildiği katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Ayrıca bu STÖ'lerde çalışan çoğu katılımcı göçmenlerin ya da mültecilerin fahiş ev kiralardan ya da çalıştıkları işlerde maruz kaldıkları haksızlıklardan şikayet ettiklerini vurgulamıştır.

Bu çalışmada görüşülen STÖ katılımcıları mülteci/göçmenlerin sorunlarına öncelikle kendi kaynakları ile çözüm bulmaya çalıştıklarını, eğer sorun çözülemezse diğer kaynaklara ve bu alandaki diğer STÖ'lere başvurduklarını ifade etmişlerdir. Kurumsal yapıları, destekçileri, kamu kurumlarıyla ilişkileri ve hizmet verdikleri göçmen grupları bu STÖ'lerin kaynaklara erişim kapasitelerini de artırmaktadır. Örneğin İHH İnsani Yardım Vakfı'nın desteklediği sığınmacılar için bir kamu kurumu olan İSMEK'ten meslek kursu alabilmesi, SGDD'nin BMMYK ile ortak çalışması buna örnek olarak gösterilebilir.

Hiç şüphesiz bu STÖ'ler kaynaklara erişim ve göçmenlerin ihtiyaçları arasında önemli bir köprü görevi görmektedirler. Bu anlamda göçmen odaklı STÖ'ler hem hizmet sağlayıcı kurumsal yapılar olarak göçmenlere erişim potansiyelleri yüksek olduğu için hem de Türkiye'nin göç alanındaki yasal mevzuatını ve diğer gelişmeleri yakından takip ettikleri için politika yapımının aktif ya da potansiyel bileşenleridir. Diğer yandan bireysel, kamu ve ulusal kuruluşlardan sağladıkları fon kaynakları ile bu STÖ'ler devletin sunması gereken hizmetleri üstlenerek göçmenler açısından sosyal devletin rolünü üstlenmektedirler.

3.1.1.3. Yeni Toplumsal Hareketler

Yeni toplumsal hareketler⁵¹ başlığı altında değerlendirilebilecek sivil toplum örgütlenmeleri ise mülteciler gibi sınırları çizili tek bir göçmen grubu hedeflemekten ziyade tüm göçmenlerin haklarını “dünya vatandaşlığı” ve “insan hakları” temelinde savunan politik sol örgütlenmeler olarak tanımlanabilir. Diğer STÖ'ler gibi kurumsal bir yapıya sahip olmayan ve düzenli hizmet sunmayan bu örgütlenmeler genellikle ağlar üzerinden faaliyet gösterirken katılımcılarının destekleri dışında önemli bir maddi kaynağa sahip değildirler. Başta Göçmen Dayanışma Ağı olmak üzere, kuruluş amacı sadece göçmenleri kapsamayan Güvencesizler Hareketi, mesleki örgütlenmeler olarak adlandırılabilir Ev İşçileri Dayanışma Sendikası (Evid-Sen) ve Geri Dönüşüm İşçileri Derneği bu örgütlenmeler kapsamında bu çalışmada görüşülen gruplardır.

Bu gruptaki örgütlenmeler ana işlevleri açısından daha kurumsal yapıdaki diğer STÖ'lerden ayrılmakla birlikte hedefledikleri ve ilişkide oldukları grupların çoğu zaman kesişmesinden dolayı göçmen odaklı STÖ'ler ile dirsek temasında bulunmaktadır. Göçmenlere doğrudan hizmet sunmayan bu örgütlenmeler kurdukları ilişkilerden dolayı göçmenlerden gelen başvuruları diğer STÖ'lere yönlendirebilmektedirler. Örneğin

⁵¹ Yeni toplumsal hareketlere ve özelliklerine dair çok çeşitli akademik çalışmalar yapılmaktadır. Örnek teşkil etmesi açısından Calhoun (1993), Offe (1985), ve Touraine'in (1971, 1992) çalışmalarına bakılabilir.

Evid-Sen göçmen ev işçisi üyelerinin sorunlarıyla hem politik hem de pratik anlamda ilgilenmekte, bir yandan eylemleri ile göçmen kadın işçilere yönelik ayrımcılığa dikkat çekerken bir yandan da “geceyarısı dışarıya atılan” göçmen kadınlara geçici barınak bulmak için bilfiil dayanışma göstermektedir.

Türkiye'nin mevcut göç politikası temelinde eleştirel bir bakış açısında sahip, göçmenlerin maruz kaldıkları ayrımcılık ve haksızlıklara karşı “yaşam hakkı” temelinde bir savunuculuk üstlenen Göçmen Dayanışma Ağı (GDA) aktivist yapısı ve sadece göçmen odaklı politik faaliyetleri ile diğerlerinden ayrılmaktadır. GDA'nın amacını özellikle göçmenlerin hem yasalar ve uygulamalar karşısında hem de toplumda maruz kaldıkları ayrımcılığa ve ırkçılığa karşı “farkındalık yaratmak” olarak tanımlayan bir GDA aktivisti 2008'deki ilk eylemlerinin de Kumkapı'daki Geri Gönderme Merkezi'ndeki olumsuz koşullara dikkat çekmek için yaptıkları ziyaret olduğunu söylemiştir. Tamamen gönüllülük temelinde çalışan bir ağ olan GDA'nın politik faaliyetleri sadece Türkiye'nin ulusal göç politikası ve uygulamaları ile sınırlı kalmamakta, Yunanistan-Türkiye sınırında kurulan Frontex gücü gibi Avrupa'daki göç politikaları/uygulamaları ve göçmenlere yönelik baskılar, Türkiye'deki göçmen ev işçilerinin sorunları gibi geniş bir alanı kapsamaktadır. GDA, “sınırsız, ulussuz, sömürsüz bir dünya” sloganı ile egemen göç politikalarını ve toplumdaki göçmenlere yönelik ayrımcılığı eleştirmekte ve bu eleştirilerini çeşitli kampanyalar ve eylemliliklerle duyurmaktadır. Örneğin Türkiye'de Nijeryalı siyah bir sığınmacı olan Festus Okey'in 2007 yılında Taksim'deki polis karakolunda öldürülmesi sonrasında polisin ırkçı uygulamalarına dikkat çekmek için geniş kapsamlı bir kampanya örgütlemiştir. Çağdaş Hukukçular Derneği, Uluslararası Af Örgütü, İstanbul Barosu, İnsan Hakları Derneği gibi farklı STÖ'lerin ve meslek örgütlerinin destek verdiği bu kampanyaya destek amacıyla 130'dan fazla kişi davaya müdahil olmak için mahkemeye dilekçe vermiştir. Keza Yunanistan'daki göçmenlerin sorunlarına dikkat çekmek için benzer eylemlilikler düzenlemiştir. GDA kurumsal bir yapıya sahip olmamasına rağmen göçmenlerden gelen destek talepleri için kendine özgü yardım mekanizmaları geliştirebilmekte, gerektiğinde diğer gruplar ile işbirliğine gidebilmektedir.

Öte yandan bir diğer ağ örgütlenmesi olan Güvencesizler Hareketi ise mevcut politikaların dayattığı “güvencesizlik” temelinde tüm işçi ve emekçi sınıfları kapsamayı hedefleyen politik bir örgütlenmedir. “Ülkeye bir pasaportla girmek zorunda olan insanları” göçmen olarak tanımlayan bu gruptan bir aktivist, göçmenlerin de çalışma ve hatta oturma izinleri olmadığı için “güvencesizlik” temelinde, yaşamlarını idame ettirmek için çalışmak zorunda olan işçiler olarak daha geniş kitleleri kapsayan güvencesizlerin bir parçası olduğunu ifade etmiştir. Türkiye'deki göçmenler ve yerli işgücü arasında cinsiyet (kadınlara karşı erkekler), etnik köken (örn. Kürtlere karşı Gürcüler) ve vatandaşlık (vatandaş ve vatandaş olmayan) üzerinden çok katmanlı bir hiyerarşi kurulduğunu ifade eden katılımcı, göçmenlerin işçi ücretlerini işveren lehine düşürmek için kullanılacak yedek bir işgücüne dönüştüğünü ifade etmiştir. Güvencesizler Hareketi dolaylı olarak göçmenlerin sorunları ile ilgilenmekte ve bu alandaki faaliyetleri politik söylem üretmek ile sınırlı kalmaktadır.

Ev İşçileri Dayanışma Sendikası (Evid-Sen) da diğer STÖ'ler gibi henüz kurumsal yapıya sahip olmayan mesleki işçi örgütlenmesi olup, faaliyette buldukları alanda göçmenlerin de çalışmasından dolayı onları da kapsayan bir örgütlenmedir. Bu alanda Evid-Sen göçmen kadınların yoğun olarak faaliyet gösterdiği ev işçileri arasında örgütlendiği için özellikle önemlidir. Hem yerli, hem de göçmen ev işçilerinin haklarını savunan, ev işlerine bir standart ve insani çalışma koşulları getirmek için mücadele veren bu grup, eğitim çalışmaları ve eylemliliklerle faaliyetlerini desteklemektedir. Bu araştırma kapsamında görüşülen bir Evid-Sen üyesi, özellikle göçmenlerin yoğun olarak yer aldığı “yatılı” çalışmayı “insanlık dışı” olarak tanımlamış ve göçmen ev işçisi kadınların maruz kaldığı ayrımcılığa dikkat çekmiştir. Bunlar arasında haftada 6 ya da 7 gün çalışma, düzenli çalışma ve dinlenme saatlerinin olmaması, sağlıklı yemek ve barınma koşullarının olmamasının yanı sıra ücretini alamama ya da eksik almanın göçmen ev işçilerinin en fazla şikayet ettikleri konular olduğu ifade edilmiştir. Evid-Sen de diğer gruplarla politik söylem ve eylemlerinde işbirliği yapmakta, pratik anlamda da göçmen ev işçilerine eğitimler, iş bulma ve acil yardımlarla destek olmaktadır.⁵² Yeni sosyal hareketler olarak adlandırılabilir bu gruptaki örgütlenmeler kurumsal olmayan ağ tipi örgütlenmeleri ve faaliyetleri ile hem STÖ'lerden hem de göçmenlerin kendi derneklerinden ayrılmaktadır. Bu örgütlenmeler politik söylemleri ile göçmenlerin hak savunuculuğunu üstlenirken diğer STÖ'lerden daha geniş bir alanda seslerini duyurma kapasitesi ile de ayrılmaktadırlar.

3.1.2. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Emek Piyasasındaki Göçmenlerle Kurdukları Bağlar: Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri

Yapılan görüşmelerde Türk soylu göçmen derneklerinin emek piyasasındaki göçmenlerle ilgili olarak altını çizdikleri önemli bir nokta, bu göçmenlerin görece sorunsuz ikamet izni aldıkları, fakat çalışma izinlerinin verilmesinde sorunlar yaşandığı ve bu sebeple de göçmenlerin sigortasız, kayıtdışı çalışmak durumunda kaldıklarıdır. Buna ek olarak, Türkiye'ye üniversite eğitimi almak üzere gelen öğrencilerin de kayıtdışı istihdam edildikleri bazı görüşmelerde belirtilmiştir.⁵³ Örneğin, Kırım'dan gelen öğrenciler, çalışma vizeleri olmadığı halde, özellikle turizm sektöründe, otellerde, çok iyi İngilizce, Rusça, Ukraynaca ve aynı zamanda Türkçe de konuşuyor olmaları sebebiyle kolayca kayıtdışı olarak istihdam edilebilmektedirler. Özellikle yaz tatilinde Antalya'da bu şekilde çalışanların sayısının arttığı, otellerin öğrencileri Nisan ayında çağırdıkları, öğrencilerin de okulu bırakıp gittikleri ifade edilmiştir. Hatta bazı öğrenciler, ya para kazanmak daha cazip geldiğinden ya da bursları ihtiyaçlarını karşılamaya yetmediğinden okulu bırakmaya başlamıştır. Dernek, iletişimde oldukları öğrencilerin okulu

⁵² Bu alanda faaliyet gösteren bir diğer örgütlenme İmece Kadın Dayanışma Derneği'dir (www.kadınlarinimecesi.org).

⁵³ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısının 41. maddesi Türkiye'de öğrenim gören yabancı ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin çalışma izni almak kaydıyla çalışabilmesini öngörmektedir. Ön lisans, lisans öğrencileri için çalışma hakkı haftada 24 saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

bırakıp çalışmalarını engellemeye çalışmakta ama öğrencilere burs sağlayacak bir fon olmadığından ancak rehberlik yapabilmekte ve küçük maddi destekler verebilmektedir.

Bunun dışında diğer göçmen dernekleri ve göçmen odaklı STÖ'lerle yapılan görüşmelerde, emek piyasasında çalışma izni olmadan çalışan göçmenlerin kendilerine söz verilen ücretlerin ya daha azını aldıkları, ya da hiç bir ücret alamadıkları, işverenlerin ücretlerini ödememek için kendilerini ihbar ettikleri gibi şikayetlerle kendilerinden yardım istediklerinin altı çizilmiştir.

Bu gibi durumlarda, STÖ'ler genellikle kendi ağırları aracılığıyla önce işverenlerle irtibata geçerek, onları sorunu çözmeye ikna etmeye çalıştıklarını söylemişlerdir. Eğer işvereni ikna edemezlerse başka gruplardan yardım almayı denediklerini belirtmişlerdir. Yardım alınan bu gruplar işverenlerin ilişkide oldukları dernek ve ticaret yaptıkları kişi ve kurumlardan, avukatlara, kolluk güçlerine kadar farklılık göstermektedir. Nitekim bir STÖ çalışanı, sığınmacı ya da mültecilerin "izinsiz" çalışmasına rağmen bu gibi durumlarda Emniyet'ten yardım aldıklarını söylemiştir. Bir başka STÖ (Evid-Sen) ise yakın zamanlarda parasını alamamış olan bir göçmen işçi için İŞKUR'a müracaat edip, işverenden toplu halde şikayetçi olacaklarını belirtmiştir.

Ayrıca, İnşaat işçileri Derneği Girişimi'nden katılımcı, inşaat sektöründe istihdam edilen göçmenlerin, özellikle Gürcülerin ve Türkmenlerin, piyasada normalin çok altında ücretlerle çalışmaya razı oldukları için, yerli işgücünün şiddetine maruz kaldığını belirtmiştir. Özellikle Gürcü ve Türkmen işçilerin yoğun olduğu inşaat sektöründe hem diğer işçiler hem de işverenle yaşadıkları sorunlardan dolayı göçmenlerin sayılarının son dönemde azaldığı belirtilmiştir. Bu sektörde de göçmen ya da yerli işçilerin maaş alamaması gibi durumlarda Dernek Girişimi işverene baskı uygulayarak (yasal yollara başvuru ya da işyeri önünde protesto vs.) göçmenlerin maaşlarını alabilmeleri için çaba göstermektedir.

Görüşülen STÖ'lerin hiçbiri göçmenlere doğrudan olarak iş bulmak gibi bir faaliyette bulunmamakta ama göçmenlerin iş bulmasında dolaylı olarak etkili olabilmektedir. Örneğin, işverenlerin Ukraynalıların derneğini arayıp, aradıkları kriterlere uygun bir üyeleri olup olmadığını sorduğu durumlar olduğu ifade edilmiştir. Öte taraftan, yine Ukraynalıların derneğine üye olan ve görüşülen bir göçmen kadın da, turizm sektöründeki işinden istifa edip, kendi eğitimini aldığı işi yapmak istediğinde, dernek başkanının kendisine çok yardımcı olduğunu ve kendisini birçok kişiyle, örneğin belediye çalışanlarıyla, tanıştırdığını belirtmiştir. Bunun dışında STÖ'lerde verilen becerileri geliştirmeye yönelik çeşitli kursların da, örneğin Türkçe kurslarının, göçmenlerin iş bulma süreçlerini kolaylaştırdığı söylenebilir. Bunun dışında görüşülen sivil toplum örgütlerinden birisi (Evid-Sen) göçmenlere işverenlerle nasıl ilişki kurmaları gerektiğini öğrettiklerini belirtmiştir.

Son olarak özellikle sığınmacılar ve mültecilerle çalışan STÖ'lerin dikkati çektikleri önemli bir nokta, bu statülerdeki göçmen gruplarının da kayıtdışı çalışmak zorunda kaldıklarıdır. Halihazırda geçerli olan yasal mevzuata göre, sığınmacılar ve mülteciler de diğer göçmenler gibi, hiç bir kolaylaştırıcı önlem olmadan, çalışma izni almak, aynı

bürokratik süreçten ve aynı değerlendirme sürecinden geçmek zorundadırlar. Yani, hem HYD hem de SGDD katılımcılarının söylediği gibi, Türkiye'de bir şirkette üst düzey yönetici olarak çalışmak için başvuran bir göçmenden de, pasaportu bile olmayan sığınma başvurusunda bulunmuş bir göçmenden de çalışma izni başvurusunda aynı bilgi ve belgeleri sunmaları talep edilmektedir.⁵⁴ Nitekim katılımcılar kolaylaştırıcı hiç bir unsur olmaması sebebiyle bugüne kadar çalışma iznine sahip olan mültecilerin sayısının 1 ya da 2 olduğunu söylemişlerdir.

3.1.3. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Kamu Kurumlarıyla İlişkisi

Her STÖ'nün kamu kurumlarıyla farklı ilişkisinin olduğu bariz bir durum olmakla birlikte, bu konuyla ilgili olarak görüşmelerden çıkarılabilecek genelleme, özellikle Türk soylu göçmen derneklerinin kamu kurumlarıyla ilişkilerini sıcak tutmak istedikleri yönündedir. Öte taraftan, görüşülen bu STÖ'ler arasında şimdiye kadar kamu kurumlarıyla hiçbir ilişkisi olmadığını belirtenler de vardır.

Bunun dışında, yine görüşmelerden çıkarılabilecek bir başka sonuç, valilik ve belediye gibi bazı yerel yönetimlerin STÖ'ler ile daha yakın ilişkiler kurduğu ve göçmenlerin desteklenmesinde STÖ'lere katkı verdikleri yönündedir. Örneğin, İstanbul'da ihtiyaç halindeki göçmenlere sağlık hizmetleri veren TOHAV, uzun süren tedavilerde valilikten yardım istediklerini ve valiliğin de bazı durumlarda yardım ettiğini belirtmiştir. Aynı STÖ, sağlık ocaklarından ise herhangi bir destek görmediklerini söylemektedir. Yine Antalya'daki Ukraynalıların kurduğu göçmen derneğinin de yerel yönetimle yakın ilişkileri vardır ve birlikte çalışmalar yapmaktadırlar. Özellikle Antalya Belediyesi'nin, derneğin düzenlemek istediği gezilerde, konserlerde ve benzer aktivitelerde derneğe çok destek olduğu belirtilmektedir. Bunun dışında, mültecilere yönelik çalışmalar yapan SGDD ile yapılan görüşmede bir ilin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Sigortalar İl Müdürlüğü'nün STÖ'nün kendilerini mültecilerle ilgili bilgilendirmesini talep ettiği söylenmiştir. Yine aynı görüşmede Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı'nın hazırlandığı süreçte kamu kurumlarıyla SGDD arasında bilgi alışverişi olduğunun ve TBMM'deki bütün komisyon toplantılarına SGDD'nin de katıldığına altı çizilmiştir. Yeni yasanın hazırlandığı süreçte bazı STÖ'ler ile karar alıcılar arasında bilgi alışverişinin sağlandığı diğer bazı görüşmelerde de ifade edilmiş olsa da, bu durumun doğal olarak tüm STÖ'ler için mümkün olmadığı belirtilmelidir.

Görüşmelerden ortaya çıkan ilginç bir sonuç da bazı STÖ'lerin örgütlenme motivasyonları, kamu kurumları ile ilişkileri ve yardım ettikleri göçmenlerin etnik kökenlerine (örn. Türkmenler) göre diğer STÖ'lere göre çok daha fazla kamu kurumundan yardım alma kapasitesine sahip olmalarıdır. İlişkide oldukları göçmen ya da mülteciler adına hareket eden bu STÖ'ler (örn. İHH İnsani Yardım Vakfı) belediyelerden meslek edindirme

⁵⁴ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı 92. Madde başvuru sahibi veya şartlı mültecilerin uluslararası koruma tarihinden altı ay sonra çalışma izin almak için başvurabilmesini düzenlemektedir. Buna göre söz konusu kişilere verilecek kimlik belgesinin çalışma izni yerine geçmesiyle durumları kolaylaştırılmaktadır.

kursları, kolluk güçlerinden koruma, çocukların okulla kaydedilmesi gibi çoğu göçmenin ihtiyacı olan hizmetleri kendi ilişki ağları ile sağlayabilmektedir.

3.1.4. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerinin Göçmenlerin İş ve Sosyal Yaşamda Karşılaştıkları Sorunlara Yönelik Önerileri

Bu araştırma kapsamında görüşülen STÖ çalışanları ve diğer katılımcılar göçmenlerin ya da mültecilerin doğrudan istihdama katılımları ile ilgili faaliyet göstermemekle birlikte diğer alanlarda olduğu gibi bu alanda da göçmenlerin yaşadıkları sorunlardan haberdar olup, doğrudan ilgilenmektedirler. Bu açıdan STÖ'lere göçmenlerin yaşadıkları sorunlar ve çözüm önerileri sorulduğunda yanıtlarının belli başlı alanlarda yoğunlaştığı görülmüştür.

Dile getirilen sorunların yoğunlaştığı alanların başında göçmenlerin ikamet ve çalışma izinleri yer almaktadır. Göçmenlerin, mültecilerin ve sığınmacıların çalışmadan hayatlarını devam ettirmelerinin söz konusu olmadığını belirten çoğu katılımcı düzensiz ya da "kağıtsız" olarak tanımladıkları göçmenlerin yasallaştırılması ve ikamet izni verilmesinin önemine dikkat çekmiştir. Çalışma vizesi olmadan çalışan göçmenlerin hem iş hem de sosyal yaşamlarında her türlü suiistimale maruz kaldıkları sıkça vurgulanmaktadır. Sığınma/mülteci başvurusu kabul edilen göçmenlerin ise ikamet ile ilgili bir sorun yaşamamakla birlikte zorunlu olarak bazı şehirlerde ikamet etmeleri ve çalışma izni olmadan çalışmaları, onları yaşamlarının çeşitli alanlarında suiistimale açık bırakmaktadır. Bu nedenle STÖ'ler özellikle çalışma izinleriyle ilgili çözüm üretilmesini talep etmektedirler. Çalışma izni olan göçmenlerin (ve mültecilerin) daha sağlıklı koşullarda iş arayabilecekleri, haklarını savunarak sorunlarını daha kolay çözebileceği ya da bu gibi sorunlarla karşılaşmayacakları hemen her katılımcı tarafından dile getirilmiştir. Bazı durumlarda ikamet izni verildiği halde çalışma izninin verilmiyor olmasına dikkat çekilmektedir.

Öte yandan Türkiye'de göçmenlerin çalışma izinlerinin alınmasının uzun ve maliyetli bir süreç olması bu alanda katılımcıların önerilerini de kısıtlamaktadır. Nitekim düzenli ya da düzensiz göçmenlerin en azından hareket etmesini sağlayabilmek için kolay alınabilecek ikamet izinleri bu alanda önerilen bir diğer pratik çözüm olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sayede en azından yasal statü kazanabilecek olan göçmenler uğradıkları haksızlıklara karşı bir derece olsun güvence sahibi olabilecekler ve çalışma iznine başvurabileceklerdir.

Ev işlerini herhangi bir standarttan yoksun, tamamen işverenin keyfine bırakılmış bir alan olarak tanımlayan Evid-Sen üyesi katılımcı, hem yerli hem de göçmen işçilerin bu alandaki sorunlarına çözüm olarak ev işlerine bir standart getirilmesini ve yatılı yerine vardiyalı çalışmayı önermektedir. Erkek hastalar için erkek bakıcı istihdamının önemini vurgulayan katılımcı göçmen işçiler için çalışma izinlerini suiistimallerin önüne geçebilecek bir araç olarak tanımlamaktadır.

STÖ'ler ikinci büyük sorun olarak sağlık hizmetleri gibi acil ihtiyaçların karşılanması durumunda kaynaklarının yetersiz kaldığını ve bu alanda önemli bir ihtiyaç bulunduğu dikkat çekmişlerdir. Geçen sene acil tedavi gereksinimi ile hastaneye yatan bir mültecinin hastanede hayatını kaybetmesi bu ihtiyacın önemine örnek olarak verilmiştir. Normalde hiçbir kimliği, yasal statüsü olmasa dahi Sağlık Bakanlığı'nın genelgesi ile hastanelerin göçmenlere bakmak zorunda olduğuna işaret eden bir katılımcı buna rağmen doktorların göçmenleri kabul etmekten çekindiğini, "bir şey olursa" diye sorumluluk almak istemediklerini ifade etmiştir. Öte yandan katılımcılar Çerkezler ve Azeriler gibi bazı göçmen grupların da sağlık hizmetlerine daha kolay erişebildiği vurgulanmıştır. Göçmenlerin ve mültecilerin hem maddi yetersizliklerden hem de sınır dışı edilme korkusu ile hastanelere başvurmadıklarını dile getiren çoğu katılımcı sağlığın herkes için evrensel bir hizmet olması ilkesinden hareketle mülteci ve göçmenlere ücretsiz teşhis ve tedavi hizmetlerinin yasal statüye bakılmaksızın kamu tarafından sağlanmasını önermektedirler.

STÖ'ler tarafından belirlenen bir başka sorun ise hem düzenli hem de düzensiz göçmenlerin çocukları ile 18 yaşından küçük mültecilerin eğitim hakkından mahrum kalıyor olmalarıdır. Okul müdürlerinin göçmen çocukları kayıt etmekte çekimser davranması, kayıt olsalar bile diplomalarını alamamaları bu alanda göçmen çocukların ve ailelerin yaşadığı en büyük sorun olarak ifade edilmektedir. Örneğin İstanbul'da 300'e yakın Afgan çocuğun eğitim alamadığı Afgan derneklerinin dile getirdiği en çarpıcı sorundur. Bu durum yetkililere bildirildiğinde göçmenlere "git, yasal gel!" gibi bir "çözüm önerisi" sunulduğu belirtilmiştir.

Öte yandan bazı STÖ'ler mülteci/göçmenlere kısıtlı olarak dil ve mesleki beceri kursları ile destek olmaya çalışsa da bu alanda da göçmenlerin başvurabilecekleri kurumlara ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Kazak Türklerinin kurmuş olduğu STÖ de belediyelerdeki mesleki eğitim kurslarından göçmenlerin faydalanamadığını belirtmekte ve eğitimle ilgili sorunların çözülmesini talep etmektedir.

Çoğu katılımcı özellikle mülteci statüsü olan göçmenlerin ve düzensiz göçmenlerin durumunun Türkiye'deki yoksullara göre çok daha kötü olduğunu, maddi geçim, sağlık, eğitim, barınma gibi sorunların yanı sıra toplumda yaşadıkları ayrımcılıkla da mücadele etmenin gereğini vurgulamıştır. Birçok katılımcı göçmenlere uygulanan fahiş ev kiralalarını örnek olarak verirken çoğu ev sahibinin de özellikle düzensiz göçmenlere evini kiralamak istemediğini ifade etmiştir. Bu gibi sorunlara çözüm olarak yine göçmenlerin yasallaştırılmaları ve ikamet izinlerinin önemi vurgulanmıştır. Sonuç olarak katılımcılar çalışma izinlerini göçmenlerin işyerinde haksızlığa uğramasını engelleyen bir araç olarak tanımlarken, ikamet izinlerinin sosyal yaşamlarında da uğradıkları haksızlığı engelleyici bir araç olarak önermişlerdir. Görüşmelerden ortaya çıkan bir başka öneri ise toplumdaki göçmenlere yönelik olumsuz algıların değiştirilmesi ve ayrımcılıkla savaşmanın etkili yollarının bulunmasıdır. Daha geniş çaplı bir çözüm önerisi olarak, göçmenlerin de her vatandaşın sahip olduğu haklara sahip olması savunulmaktadır.

Öte yandan mültecilere yönelik çalışmalar yapan STÖ'ler, yeni yasa tasarısıyla göç ile ilgili sivil bir birimin kurulmasını özellikle umut verici olarak nitelendirmekle birlikte mülteci ve göçmenlerin yaşam koşullarını iyileştirecek ciddi uygulamalardan uzak olduğunu ifade etmişlerdir. Bu alanda katılımcıların talepleri devlet tarafından yapılan sosyal yardımların iyileştirilmesi ve çalışma izinlerinin alımında göçmenlere kolaylık sağlanmasıdır.

3.1.5. Göçmen Derneklerinin ve Göçmenlerle İlgili Diğer Sivil Toplum Örgütlerine Dair Genel bir Değerlendirme

Türkiye'de son dönemde çeşitlenen ve etki alanını artırma potansiyeline sahip çeşitli sivil toplum örgütlenmeleri mevcuttur. Göçmenler, mülteciler ve sığınmacılarla ilgili bu örgütlerin sayısında 2000'lerden itibaren önemli bir artış göze çarpmaktadır. Bu artış hem Türkiye'nin düzensiz göçmenlerin hedef ve transit ülkelerinden biri olmaya başladığı, hem de devletin sosyal hizmetlerden çekildiği bir döneme denk düşmektedir. Akbaş'ın (2012:339) "yeni hayırseverlik" olarak tanımladığı bu STÖ'lerin faaliyetleri, asıl olarak sosyal hizmetlerin çeşitli ulusal ve uluslararası kurumların desteği ile sivil toplum tarafından sunulmasıdır. Yeni toplumsal hareketler de dahil olmak üzere, bu araştırma kapsamında görüşülen sivil toplum örgütlenmeleri ya doğrudan sosyal hizmet sunucuları ya da bilgilendirici, yönlendirici olarak faaliyet göstermektedir. STÖ'ler tarafından sunulan hizmetler kimi zaman aynı, maddi ya da sağlık yardımı olurken, kimi zaman eğitime, istihdama erişim, ev bulma ya da hukuki destek gibi farklı alanlarda olabilmektedir. Hizmet ve yardım götürücü işlevleri ile devletin "refah" artırıcı rolünü üstlenen bu STÖ'lerin gücü kaynaklara erişim kapasiteleri ve kamu ya da uluslararası kuruluşlarla ilişkileri oranında artmaktadır. Özellikle doğrudan hizmet sunan STÖ'ler ve göçmenlerin kurdukları dernekler, bu hizmetleri ile farklı göçmen gruplarına erişebilirken, hizmet götürücü işlevleri aynı zamanda onların çeşitli şekillerde göçmenleri kontrol etmelerini de sağlamaktadır. Göç politikalarının oluşturulma sürecinde bu örgütlerin bazılarının görüşleri alınmaktadır.

Buna karşılık göçmenlerin kendi örgütlenmelerinin (yani göçmen derneklerinin) diğer STÖ'lere kıyasla politika oluşturma sürecinde daha az etkili olduğu söylenebilir. Türk soylu göçmen derneklerinin asıl ilgi alanları genellikle vatandaşlığa geçmiş veya geçmek üzere olan göçmenler ve bunlara yönelik kültürel aktiviteler iken Türk soylu olmayan diğer göçmenlerin kurdukları derneklerin ise politika oluşturulma sürecine katılabilecek kadar gelişmemiş oldukları gözlemlenmiştir. Bunun siyasi otoritenin tavrından da kaynaklandığı görülmektedir. Bu bağlamda yeni göçmen derneklerinin faaliyetlerinin var olan politikaların sonuçlarından ve uygulamalarından üyelerini haberdar etmek ve onların Türkiye'deki yaşamlarını kolaylaştırmak eksenli olduğu anlaşılmaktadır. Göçmen dernekleri politika yapımının bu kadar dışında iken, kamu kurumlarının da yeni yasanın görüşüldüğü süreçte, STÖ'lerle bilgi alışverişinde bulunurken, göçmen derneklerini de sürece dahil etme isteğine dair herhangi bir izlenim edinilmemiştir. Dolayısıyla, Statham and Geddes'in (2007) bulgularına paralel olarak, Türkiye'de de göçmen derneklerinden ziyade doğrudan göçmen haklarını savunan STÖ'lerin politikaların oluşturulmasında daha etkili olduğu gözlenmektedir; çünkü bu örgütlenmeler diğer ülkelerde olduğu gibi

devletin sınır güvenliği ile ilgili söylemlerine karşıt bir söylem geliştirerek göçmenlerin güvenliklerini ve haklarını açık bir şekilde (ve onlar adına) savunmaktadırlar. Bir başka deyişle, bu STÖ'ler göçmenlere destek sağlarken aynı zamanda hak temelli bir söylemle göçmenleri dışlayıcı/ayırıcı politikalara karşı da çalışmalar yürütmektedirler.

Son olarak, hem göçmen derneklerinin hem de diğer göçmen odaklı sivil toplum örgütlenmelerinin göçmenlerin iş ve sosyal yaşamda karşılaştıkları sorunlar konusunda hemfikir oldukları, çözüm önerilerinin de buna paralel şekilde ortaklaştığı görülmektedir. Sorunlar, düzensiz göçmenlerin yasal statülerinden dolayı iş ve sosyal yaşamlarında maruz kaldıkları suistimaller, sağlık, eğitim ve maddi geçim alanında yoğunlaşırken; ikamet ve çalışma izinlerinin kolaylaştırılması ve daha fazla sosyal hizmet sağlanması bu sorunların önüne geçebilecek çözümler olarak önerilmektedir.

3.2. İşçi, İşveren Örgütleri ve Emek Göçü

3.2.1. İşçi Sendikaları ve Emek Göçü

Gelişmiş ülke sendikalarının tarihsel olarak, iş korumacılığı temelinde göçmen işçilere karşı sınırlayıcı yaklaşımlar geliştirdiği ve bu yönde politik bir tavır takındığı bilinmektedir (Bucken-Knapp, 2009; Erdoğan, 2006). Günümüzde ise, emek hareketinin göçmenlere karşı daha içerici olduğu ve yeni örgütlenme modellerinin ortaya çıktığı görülmektedir (Ford, 2004; Lüthje, Scherrer, 2001; Milkman, 2000; Penninx, Roosblad, 2000).

Sendikaların göçmenlere yönelik politikalarını iki eksende düşünmek olanaklıdır. İlki, sendikaların göçmenleri örgütlemek ve onlarla dayanışma içinde olmak yönündeki doğrudan faaliyetlerinin dinamiğidir. İkincisi, ise sendikaların, göçmenlere yönelik ulusal/bölgesel/uluslararası politikaların belirlenmesine katılım ve etkilerinin dinamiğidir.

Sendikaların göçmen işçilere ve emek göçüne karşı tutumlarını belirleyen temel değişkenler, ekonomik durum ve işgücü piyasası koşulları; göçün özellikleri; göçmenlerin özellikleri; ülkelerin göç tarihi ve göçe karşı toplumsal tutum ile sendikaların yapısı ve örgütsel gücüdür (Aktaş, 2007; Gökbayrak, Erdoğan, 2010; Penninx, Roosblad, 2000).

Genel olarak ekonomik durgunluk ve özellikle de daralma dönemleri, işsizliğin arttığı ve toplumda göçmen işçilere karşı olumsuz yaklaşımların güçlendiği dönemlerdir. Bu olumsuzluğun işçiler ve sendikalar üzerindeki yansımaları, aynı yönde etkilenme biçiminde olabileceği gibi sendikaların tam tersine göçmen işçilerin haklarına ilişkin politik kampanyalarını ve göçmenlerle dayanışma faaliyetlerini artırmaları biçiminde de olabilir. Göçün büyüklüğü ve işgücü piyasalarında nasıl bir tabakalaşma yarattığı da, sendikal stratejide belirleyici olmaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinin dışında da eğer göçmen işçilerin yer aldığı sektöre ilişkin istihdam kaygıları varsa, sendikalar, göçmenlerin yerli işçilerle rekabet edecekleri endişesi ile, emek göçüne karşı daha kısıtlayıcı bir tavır alabilirler. İşgücü kıtlığı olan bazı sektörlerde ve mesleklerde, yerel işgücünün vasfının yeterli olmadığı durumlarda, ya da çalışma koşulları açısından

yerel işçilerin çalışmak istemedikleri işlerde bu olumsuz tavır görülmeyebilir. İşgücü piyasasında enformel sektörün yaygınlığı ve kayıtdışı istihdamın oranı da sendikaların göçmen işçilere karşı tavrını yakından etkilemektedir.

Sendikaların göçmen işçilere yaklaşımlarındaki önemli bir değişken göçmen işçinin yasal statüsüdür. Sendikalar ve göçmen işçiler konusunu ele alan yazında, düzensiz göç karşısında sendikal tavra ilişkin ampirik çalışmaların sayısının fazla olmadığını belirtmek gerekir. Oysa düzenli ve düzensiz göçmenlik, bir başka deyişle yasal çerçevenin içerisinde olmak ya da olmamak, sendikaların göçmen işçilere karşı tutumunu belirleyen önemli bir değişkendir. Diğer yandan, yasal statüde olmama, göçmenlerin de sendikalara yaklaşımında önemli bir sınırlayıcı faktördür. Bu kişilerin örgütlenmesi görünürlüklerinin artması demek olacağından, kimi durumlarda sınır dışı olmak ile eş anlam taşıyabilir. Düzensiz emek göçü, sendikaların gerek örgütlenme ve dayanışma faaliyetleri, gerekse politika belirleme açısından sorunlarla karşılaştıkları bir alan olma özelliği taşımaktadır. Düzensiz göçün önlenmesi, düzensiz göçmenlerin temel haklarının korunması ve işgücü piyasası koşulları ile göçmenlerin özelliklerine bağlı olarak düzensiz göçmenlerin regülarizasyonu, sendikaların düzensiz göç konusunda savundukları üçlü bir politika demetidir. Dönemin işgücü piyasası durumu ve sendikaların özelliklerine bağlı olarak, bu politika demetlerinden biri veya diğeri ön plana geçebilmektedir.

Göçmenlerin kökeni, sendikal yaklaşım için önemli olabilecek bir diğer unsurdur. Bu noktada, her ülkenin, etnik kökeni ve dinine göre hoş karşıladığı ve karşılamadığı göçmenler bulunmaktadır. Bu toplumsal ortam, ülkedeki göç yönetimi uygulamalarına yansiyabildiği gibi işverenlerin tercihlerine ve kolluk kuvvetlerinin ve denetim elemanlarının uygulamalarına da yansiyabilmektedir. Aynı şekilde bu toplumsal ortam işçileri ve sendikaları da etkilemektedir. Sendikalar ideolojik yapılarına göre toplumsal ortama paralel bir tutum benimseyebilecekleri gibi tam tersine ayrımcı uygulamalara karşı aktif politikalar benimseme yoluna da gidebilirler. Öte yandan göçmen işçilerin vasfı da göçmenlerin sendikalara olan ilgisini etkileyen bir değişkendir. Yüksek vasıflı göçmenler genelde sendikalarda örgütlenmeye eğilimli değildir ve işverenler arasındaki yüksek vasıflı göçmen istihdamına yönelik rekabet onların ücret düzeyleri ve çalışma koşulları açısından bireysel sözleşmelerle korunmasına olanak sağlamaktadır. Düşük vasıflı göçmenlerin ise sendikalara daha çok ihtiyacı olacaktır (Betts, 2011).

Ülkelerin göç tarihi de toplumun ve sendikaların göçmenlere bakışını etkileyen önemli bir unsurdur. ABD, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi göç ülkelerinde sendikaların göçmenlere bakış açısı bu yakın tarihten önemli ölçüde etkilenmektedir. Yine emek göçü alan ülkenin, yakın tarihte aynı zamanda göç veren ülke olması, sendikaların, yeni gelen göçmenlere tavrını etkileyebilecektir. Sendika üyeleri arasında, kendisi, yakını veya yakın çevresi başka ülkelerde göçmen işçi olarak çalışmış / çalışıyor olanların çokluğu, ülkedeki göçmen işçilerle ortak kadere sahip olma ve dayanışma duygularını güçlendiren bir unsur olacaktır. Göçün yer aldığı kurumsal ve yasal çerçeve (sınırlayıcı veya liberal göç politikaları, ayrımcı uygulamalar, bölgesel göç yönetimlerinin etkileri) de sendikaların göç politikaları açısından önemlidir. Emek göçünün medyada ele alınış biçimi, sendikaların göçmenlere yönelik tavrını etkileyebilecek bir başka unsur olarak

karşımıza çıkmaktadır. Örneğin medyada göçmenleri kriminalize eden haberlerin çokluğu veya göçmenlerin çalışma ve yaşam koşulları açısından içinde buldukları insanlık dışı duruma ağırlık verilmesi kamuoyunu olduğu kadar sendikaların tavrını da farklı biçimlerde etkileyecektir.

Son olarak sendikal yapının kendisinin bir diğer önemli değişken olduğu görülmektedir (Aktas, vd, 2007). Sendikaların ideolojileri (muhafazakar-dinsel, sosyal demokrat-sosyalist, sosyal hareket sendikacılığı), sektörel yapısı (kamu-özel; emek yoğun-sermaye yoğun; iç pazara dönük-ihracata dönük), maddi gücü, sendika yönetimlerinin bürokratikleşme düzeyi; uluslararası ilişkileri; sendikaların politik etkileri ve ülkedeki sosyal diyalog mekanizmalarında yer alma biçimleri sendikaların emek göçüne karşı tutumlarını biçimlendiren içsel faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı ülkelerde sendikalar göç yönetimine ilişkin üçlü yapılarda temsil edilirler ve bu durum onların göçün yerel düzeyde yönetiminde doğrudan rol oynamalarını sağlar. Bazı ülkelerde sendikalar geçici emek göçünün düzenlenmesinde ve işçilerin temini süreçlerinde rol oynarlar. Bir ülkedeki sendika üyeliğinin diğer ülkede de geçerli kılındığı haller de vardır (Betts, 2011). Sendikaların düzensiz göçmen işçileri örgütleme örnekleri de mevcuttur ve bu örnekler her yıl artmaktadır. Bu deneyimler, düzensiz göçmenlerin örgütlenebileceğini göstermeleri açısından anlamlıdır (Ağtas vd, 2007; Gökbayrak, Erdoğan, 2010; Haus, 1995; Lühje, Scherrer, 2001; Milkman, 2000).

Sendikalar ve göçmen işçiler konusu, uluslararası sendikal örgütlenmenin de gündeminde önemli bir yer işgal etmektedir. Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu ITUC, göçü istenen ve istenmeyen göçler olarak kavramsallaştırırken, istenmeyen göçlerin engellenmesi için, kaynak ülkelerin dengeli bir biçimde kalkınmasının ve insana yakışır iş olanakları sağlanmasının gerektiğini belirtmektedir. ITUC'un tüm dünyada işgücünün serbest dolaşımının sağlanması şeklinde bir yaklaşımı mevcut değildir. ITUC düzensiz göçmenlerin yasal statüye kavuşturulması şeklinde bir genel çağrı da yapmamaktadır. ITUC'un politikasının temelinde, hükümetlerin işverenler ve işçi sendikaları ile işbirliği yaparak, düzenli göç kanalları sağlamaları esası yatmaktadır. Ulusal göç politikalarının da uygun bir çoktarafı çerçeve içinde geliştirilmesi öngörülmektedir. Ekonomik ve sosyal kalkınmaya, kültürlerarası anlayışın geliştirilmesine ve göçmen işçilerin haklarının korunmasına hizmet edecek ve beyin göçünün yaratacağı sorunları en aza indirecek uluslararası bir göç politikasının geliştirilmesinde Uluslararası Çalışma Örgütüne temel rol biçilmektedir. Düzensiz göçün önlenmesi gereği ve düzensiz göçmenlerin geri iade edilebileceği kabul edilirken, düzenli ve düzensiz tüm göçmenlere temel insan hakları ile çalışma ve sendikal örgütlenme haklarının ayrımcılık yapılmadan uygulanması talep edilmektedir (ITUC, 2010).

3.2.1.1. Türkiye'de İşçi Sendikalarının Göçmen İşçiler Karşısındaki Tavrı

Sendikalar ülkelerin emek göçü yönetimlerinde işveren örgütleri ile birlikte sivil toplumun temel aktörleridir. Emek göçüne ilişkin politikaların geliştirilmesi, düzensiz emek göçünün önlenmesi göçmenlerin temel insan ve çalışma haklarının korunması

açısından sendikalara önemli roller yüklenebilir. Bu bağlamda emek göçü konusundaki sendikal yaklaşımlarının, varsa politika ve eylemlerin değerlendirilmesi önem taşıyacaktır. 2008 yılının sonunda yapılan bir alan araştırmasının sonuçları (Gökbayrak ve Erdoğan, 2010) Türkiye’de düzensiz göç karşısındaki sendikal tavırlar konusunda önemli bulgular sağlamıştır. TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ ve bu Konfederasyonlara bağlı gıda, dokuma, deri, inşaat, konaklama ve eğlence yerleri, genel işler ve gemi işkollarındaki 23 sendika yöneticisiyle yapılan mülakatlarla sağlanan niteliksel verilerin analizi göçmen işçilerin korunması, örgütlenmesi ve göç politikalarının belirlenmesi süreçlerinin aktörleri olması gereken sendikaların bu alanlarda etkin bir rol oynamadığını göstermiştir. Çalışmamız kapsamındaki alan araştırmasının sonuçları da 2008’den sonra dört yıl içinde Türkiye’ye emek göçünde artış ve çeşitlenme olmasına karşın sendikaların emek göçü konusundaki yaklaşım ve konumlarında bir değişim olmadığını göstermektedir. Çalışmamız kapsamında Ankara ve İstanbul’da dokuma, deri, konaklama ve eğlence yerleri, genel işler ve kara taşımacılığı işkollarında 9 sendikacı ile mülakat yapılarak niteliksel veri sağlanmıştır.

Alan araştırmasının bulgularına geçmeden önce, Türkiye’deki sendikal yapıya ilişkin özet bir bilgi vermek yararlı olacaktır. Türkiye’de işkollarına göre ulusal çapta örgütlenen işçi sendikaları üç büyük konfederasyonun şemsiyesi altında toplanmıştır. En büyük Konfederasyon olan TÜRK-İŞ 1952 yılında kurulmuştur. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu DİSK, TÜRK-İŞ’ten ayrılan bir grup sendika tarafından 1967 yılında kurulmuştur. HAK-İŞ’in kuruluş tarihi ise 1972’dir. TÜRK-İŞ’e, farklı işkollarında örgütlü 35 sendika, DİSK’e 19 sendika ve HAK-İŞ’e 15 sendika bağlı bulunmaktadır.⁵⁵

Türkiye’de işçi sendikaları 1980 sonrasında gerek üye sayıları gerekse toplumsal ve politik etkileri açısından büyük ölçüde güç kaybına uğramışlardır. Sendikalaşma oranı 2011 yılı itibarıyla %8,4 civarındadır.⁵⁶ Kayıtdışı işçiler de hesaba katılırsa bu oran çok daha aşağılara düşmektedir. Sendikalı işçilerin yarısından fazlası kamu kesimi işçileridir.

İşçi sendikalarındaki üye kaybının arkasında dış çevreden kaynaklanan nedenler olduğu gibi sendikaların kendi iç yapılarından kaynaklanan nedenler de bulunmaktadır. 1980 askeri müdahalesinin yarattığı antidemokratik yasal çerçeve ve sendikal faaliyetlerin baskı altında tutulması, kamu kesiminde özelleştirmeler, gerek kamu gerekse özel kesimde taşeronlaşma ve diğer uzaklaştırma stratejileri, küresel pazar rekabetinin işverenler üzerindeki etkileri ve nihayet yüksek işsizlik oranlarının yarattığı baskı sendikaların güç kaybının nesnel ortamını hazırlarken, sendikaların bürokratlaşması, yeni örgütlenme stratejileri geliştirememeleri, bazı sendikacıların itibar kaybettirici davranışları gibi içsel nedenler de bu güç kaybını hızlandırmıştır.

Üyelik olarak kamu kesimi işçilerine dayalı olan sendikaların önemli bir bölümü, işveren konumundaki devletle uzlaşma anlayışına paralel paternalist bağımlı sendikacılık

⁵⁵ Türkiye’de memurlar, ayrı kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarında örgütlenmiştir.

⁵⁶ ÇSGB, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, www.csgb.gov.tr/dosyalar/kitap/kitap02_6356

özelliğine sahiptir (Özügürlü, 2008). Üyelik yapısında kadın işçiler azınlıkta olduğu gibi kadınlar görece olarak etkin olabilecekleri işkollarında bile sendika yönetimlerinden hemen tümüyle uzaktır. Sendikal hareketin işletme düzeyinde ücret ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine ağırlık verdiği, toplumsal düzeyde ekonomik ve sosyal politikalar üzerinde etkin olmadığı görülmektedir. Sendikalar, geleneksel tabanları olan kamu sektörü daralırken, ölçek olarak küçülen işletmelerde çalışan güvencesiz işçilere yönelik stratejiler geliştirememişler, merkezi ve bürokratik sendikal yapılarını yenileyememişlerdir. Yasalarla çerçevesi çizilen bu yapı sendika tüzükleriyle de pekiştirilmiştir (Gökbayrak ve Erdoğan 2010; Urhan ve Selamoğlu, 2008).

Özetle Türkiye’de sendikalar bir yandan, kendilerini zorlayan ve örgütsüzlüğü artıran ekonomik, sosyal ve siyasal unsurlar ile karşı karşıya iken, bunlara çözüm bulabilecek örgütsel kapasiteye ve sendikal yapılara da sahip bulunmamaktadırlar. Sendikaların düzensiz göçmen işçiliğe ilişkin yaklaşımları da, bu koşullardan büyük ölçüde etkilenmektedir.

Alan araştırmamız kapsamında sendikaların emek göçü karşısındaki tutumları açısından yapabileceğimiz ilk saptama emek göçünün sendikaların gündeminde yer almamasıdır. Görüşme yapılan TÜRK-İŞ Konfederasyon yöneticisi, yabancı kaçak işçiliğin⁵⁷, kendisinin yönetici olduğu dönemde bir kez bile TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulunun gündemine gelmediğini belirtmiştir. Yöneticisi olduğu kendi sendikasında da böyle bir gündem oluşmuş değildir. Bu durumu tüm sendika yöneticileri kendi sendikaları açısından teyit etmiştir.

Sendikacıların sendikal anlamda gündemlerine almamakla birlikte emek göçü konusunda gözlem yoluyla bilgi sahibi oldukları görülmektedir. Tekstil ve hazır giyim sektöründe üretimde yabancı işçiliğin yaygın olmadığı belirtilmiştir. Sektörde emek yoğun teknolojilerden sermaye yoğun teknolojilere geçilmesi, ihracata yönelik üretimin ön plana çıkması ile kalitenin ve dolayısıyla vasıflı işçi istihdamının önem kazanması, çok uluslu şirketlerin taşeron firmaları da kapsayan kendi iç denetimleri, sektörde yabancı kaçak işçi istihdamını azaltan etmenler olarak söylenmektedir. On yıl önce Bulgaristan ve Romanya’dan gelen ve tekstil ve hazır giyim işyerlerinde üretimde çalışan Romen ve Bulgar işçiler de ülkelerinin Avrupa Birliğine üyeliği sürecinde geri dönüş yapmışlardır. Ancak kayıtdışılığın yaygın olduğu merdiven altı tabir edilen atölyelerde sınırlı sayıda da olsa yabancı kaçak işçilerin varlığından söz edilmektedir. Ölümcül slikozis hastalığına yol açan kimyasal maddelerle ve herhangi bir işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbiri alınmadan çalıştırılan kot taşıma işçileri arasında da yabancı işçilerin olduğu ifade edilmiştir. Tekstil ve hazır giyimde, üretimde yabancı işçiliğin yaygın olmadığı ifade edilirken, satış ve pazarlamada İstanbul’da belli semtlerde çok sayıda yabancı işçi çalıştığı belirtilmektedir. Hatta bir sendikacı sendika binasının altındaki dükkanlarda bile çok sayıda yabancı işçi çalıştığını belirtmiştir. Orta Asya ve Afrika ülkelerine bavul ticaretinde ve kargo şirketleri kanalı ile yapılan ihracatta, her alıcı ülkeye kendi dilinde hizmet veren

⁵⁷ Bu bölümde düzensiz göçmen işçi tabiri yerine sendikacıların yaygın ifadesi olan “yabancı kaçak işçi” tabiri kullanılmıştır.

ve bu ülkelerin zevk ve tercihlerinin tasarımı yansımaları sağlayan yabancı işçilerin çalıştırılması son derece yaygındır. Ev ve bakım hizmetlerinde düzensiz kadın göçmen istihdamı tüm sendikacıların farkında oldukları bir olgudur. Otoparklarda, evden eve nakliyede, fırın, lokanta gibi işyerlerinde, belediye taşeronlarınca gerçekleştirilen park ve bahçe işlerinde de yabancı işçilerin görünür durumda olduğu belirtilmiştir. İlginç olan bir husus belediyelerde örgütlü bir sendikanın genel merkez yöneticisi, kendi işkollarında düzensiz göçmen istihdamı olmadığını belirtirken, görüşme yapılan diğer sendikacıların belediye taşeronlarının göçmen işçi çalıştırdığını ifade etmesi, hatta aynı sendikanın İstanbul'da örgütlü bir şubesinin konuya ilişkin olarak Bölge Çalışma Müdürlüğüne bir yazı göndermiş olmasıdır. Turizm sektöründe örgütlü sendika yöneticisi, turizm sektöründe giderek artan sayıda yabancı işçi istihdam edildiğini belirtmiştir. Bu işçilerin bir bölümü turizm tesislerine tanınan yabancı işçi kontenjanı kapsamında istihdam ediliyor olsalar da kat hizmetlerinde ve tesislerin diğer birimlerinde düzensiz göçmen istihdamının yaygın olduğu ifade edilmektedir. Trakya'daki deri imalathanelerinde komşu ülkelerden gelen işçilerin çalıştığı ve Afgan kökenli işverenlerin deri atölyelerinde düzensiz Afgan göçmenlerin istihdam edildiği belirtilmektedir. Ancak yabancı işçiliğin yıllar içinde yaygınlaşan ve çeşitlenen görünümü sendika yöneticileri açısından gözlem olarak kalmış, sendikal gündeme taşınmamıştır.

Sendikacılar Türkiye'deki yabancı göçmen işçiliği küreselleşmenin yapısal bir sonucu olarak görmekteyiz. Özellikle göç veren ülkelerdeki ekonomik koşulların ve siyasal istikrarsızların emek göçünü hızlandıran faktörler olduğunu belirtirlerken, göçmenlerin düşük ücretlerle, uzun süreli çalıştırılmaları nedeniyle işverenler tarafından tercih edildiklerini ifade etmektedirler. Küresel ekonomik kriz nedeniyle Avrupa'da istihdam olanaklarının daralmasının Türkiye'yi emek göçü açısından cazip kıldığı tespiti de yapılmaktadır.

Ortak bir tespit de düzensiz göçte dönemsel kaymalar olduğu ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ne katılmalarından sonra bu ülkelerden gelen göç azalırken, Türkiye Cumhuriyetleri ve Kafkaslardan gelen göçmen sayısının arttığı, son zamanlarda da Afrika'dan gelen göçmenlerin çoğaldığıdır. Ankara'da görüşme yaptığımız bir sendikacı Ankara'nın Sıteler semtindeki mobilya imalathanelerinde Afrikalı kaçak işçilerin 400 TL aylık ücretlerle istihdam edildiğini, bu işçilerin işverenin onlar için kiraladığı evlerde toplu olarak kaldıklarını belirtmiştir. Mobilya imalathaneleri çırak bulmakta zorlandıkları için düşük ücretli vasıfsız işleri yaptırmak üzere Afrikalı göçmen istihdam etmektedirler.

Türkiye'de enformel sektörün yaygınlığı ve kayıtdışı istihdam oranının yüksekliği, düzensiz emek göçünün işgücü piyasasına kolaylıkla eklenmesini sağlamaktadır. Sendikacılar da yabancı kaçak işçiliği kayıtdışı sektörün bir devamı olarak görmekte ve bir anlamda iç göçün kentlere yığıldığı, enformel sektörde ve kayıtdışı olarak çalışma zorunda kalan yerel işgücünün en alttaki katmanı olarak değerlendirmektedir. Yabancı kaçak işçiler, tıpkı kayıtdışı çalışanlar gibi ücret ve çalışma koşullarının aşağı çekilmesine, işgücü maliyetlerini düşürerek bazı işverenlere rekabet avantajı sağlanmasına yol açmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde kayıtdışılık göçmen işçilerle özellikle de düzensiz

göçmen işçilerle bağlantılı bir olgu olarak belirirken, Türkiye'de kayıtdışılık işgücü piyasasının yapısal bir özelliğidir. Bu nedenle de yabancı kaçak işçilik kayıtdışılığı doğuran ya da besleyen bir olgu olarak değil, kayıtdışılığın bir sonucu ya da ondan beslenen bir olgu olarak algılanmaktadır. Kayıtdışılık yapısal bir işgücü piyasası özelliği olarak sendikaların gündeminde önemli bir yer işgal ederken, yabancı kaçak işçilik kayıtdışılığın son bulması ile yok olabilecek bir ikincil unsur olarak görülmektedir. Kayıtdışılığın yaygın olduğu ortamlarda yabancı kaçak işçilik önemsizleşmektedir.

Göçmen işçi istihdamının sendikaların mevcut veya potansiyel örgütlenme alanlarında ortaya çıkması durumunda, sendikaların düzensiz göçmen istihdamını engelleyici/düzenli statüye yönlendirici aktörler olarak etkin olabileceği görülmektedir. Örneğin Belgeli Turizm İşletmelerinde Yabancı Personel ve Sanatkarların Çalıştırılması Hakkında Yönetmelik (1983) hükümlerine uygun olarak toplam personelin %10'u oranında yabancı uyruklu personel çalıştırabilmekte, bu oran Bakanlar Kurulu kararı ile %20'ye kadar artırılabilir. Turizm işkolunda örgütlü olan bir sendika başkanı, örgütlü olduğu bir işyerinde yetki sorununun çıkması üzerine yaptığı incelemeler sonucunda işyerinde yabancı personel oranının %35'e çıktığını tespit etmiş ve iş denetimini devreye sokarak bu oranın tekrar %15'e çekilmesini sağlamıştır. Turizm sektörü örneği, işyerinde sendikanın varlığının, düzensiz göçmen istihdamının engellenmesi/düzenleştirilmesi açısından denetim işlevi göreceğinin bir kanıtıdır. Ancak bu sendika başkanı da sendikasının yapısal özelliklerinin sonucu olarak, yabancı işçi istihdamı konusunda bir sendikal politika geliştirme veya bir dönem yöneticisi olduğu TÜRK-İŞ'in gündemine göçmen işçi konusunu taşıma gereğini duymamıştır. Sendikanın, turizm işkolunda çalışan göçmen işçileri üye yapmak gibi bir girişimi de olmamıştır.⁵⁸ Aynı Türk sendika, işbirliği yaptığı Fransız sendikanın talebi üzerine Fransa'da turizm işletmelerinde çalışan Türk göçmen işçilerin Fransız sendikalarda örgütlenmesine destek olduğunu belirtmektedir.

Öte yandan turizm sektöründe, Güney sahillerindeki bazı büyük tesislerde, işçilerin, işverenlerin yönlendirmesiyle, işveren yanlısı belirli bir sendikada örgütlendiği belirtilmektedir. İşverenlerin dernek biçiminde örgütlendiği ve aslında kendilerinden bağımsız olmayan işçi sendikasını muhatap alarak toplu sözleşmeler yaptığı bu işyerlerinde, yabancı personel istihdamında %15 oranına uyulmadığı gibi pek çok düzensiz göçmen işçi çalıştırıldığı iddia edilmektedir. Kuşkusuz bu tür bir işveren yanlısı sendikacılık düzensiz göçmen işçi istihdamını engellemek yerine örtmeye yaramaktadır.

Türkiye'de TÜRK-İŞ'e bağlı bazı sendikalar, Türkiye'ye yönelik düzensiz göçün kaynak ülkelerindeki sendikalarla birlikte bölgesel örgütlenmelere gitmişlerdir. Bunlardan, 2007 yılında TÜRK-İŞ'e bağlı bazı sendikaların öncülüğünde kurulmuş olan Avrasya

58 Yakın zamana kadar yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu yalnız sendika kuruculuğu için Türk vatandaşları olmak şartını aramaktaydı. 18.10.2012 tarihinde kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile bu şart kaldırılmıştır. Çalışma iznine sahip ve Sendikalar Kanunu kapsamında işçi sayılan, bir işte çalışan yabancıların çalıştıkları işkolunda kurulmuş bir sendikaya üye olmaları, dayanışma aidatı ödemeleri, toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları mümkündür. Yabancı uyruklu çalışanın çalışma izninin süreli veya süresiz olması bu haklardan yararlanma bakımından farklılık arz etmez.

Gıda, Tarım, Orman ve Turizm İşçileri Federasyonuna 12 ülkeden 20 sendika üyedir⁵⁹. Ancak gerek kaynak ülkelerde gerekse Türkiye’de emek göçünün alanı olan işkollarında örgütlü sendikaların üye olduğu federasyon, emek göçü konusunu gündemine bile almamıştır.

Kara taşımacılığında örgütlü bir sendika yöneticisi de kendilerinin örgütlü olmadığı küçük firmalarda çok sayıda yabancı çalıştığını ifade etmektedir. Bu firmalarda Türkiye Cumhuriyetlerinden gelen kişiler düşük ücretlerle çalışmakta ve iş yerlerinde yatmaktadır. Özellikle evden eve nakliyatında çalışan işçiler arasında yabancı işçilik yaygındır. Bu işçiler haftada 7 gün, günde 13-14 saat çalışmaktadırlar. Ayda yüz dolar ücret alan ve yemek ve yatağı işveren tarafından karşılanan işçiler olduğu söylenmektedir. İşkolunda göçmen işçiler sıklıkla görülmekle birlikte, nakliye ambarlarında ve kargo şirketlerinde çalışan işçilerin örgütlenmesi mücadelesine ağırlık veren sendikaların göçmen işçilerle ilgili bir faaliyeti olmamıştır.

İstanbul’da belediyelerin taşeron firmalar aracılığıyla gerçekleştirdikleri park ve bahçe işlerinde, çiçek ekiminde çok sayıda yabancı işçi çalıştığı bilinmekte ve görüşme yapılan sendikalar tarafından da ifade edilmektedir. Ancak belediyelerde örgütlü sendika yöneticileri işkolları açısından bu alanlarda yaygın bir göçmen işçi istihdamı olduğunu teyit etmemişlerdir. Gene kendi faaliyet alanlarında giren göçmen ev/bakım işçileri konusunda da bir faaliyetleri yoktur. Taşeron firmalarda örgütlenmekte başarısız olduğu ve bir temizlik şirketindeki örgütlenme çalışmalarının da işçilerin işten atılması ile sonuçlandığı bir ortamda, sendika göçmen işçilerle ilgili bir faaliyetin gündeme alınmasının düşünülemediği kanısındadır.

TÜRK-İŞ’in 2007 yılındaki 20. Genel Kurulunda alınan, işçilerin yoğun olarak çalıştığı yerlerde “Örgütlenme Büroları” açma kararının hayata geçirilmesi halinde, yerli işçilerin yanı sıra göçmen işçilerle de alanda karşı karşıya gelineceği ve göçmen işçilerin sorunlarının sendikal gündeme taşınabileceği bir alternatif olarak bazı sendikacılarca öne sürülmüştür. Petrol-İş gibi bazı sendikalar kendi örgütlenme çalışmaları kapsamında “örgütlenme büroları” açmışlarsa da göçmen işçiler açısından bir işlevsellik taşıdığı görülmemiştir.

Sendikacıların yabancı kaçak işçilikle ilgili kişisel tutumlarında hakim olan eğilim, düzensiz emek göçünün kamu otoritelerince önlenmesi, yerel işçilerin çalışabileceği işlerde yabancı işçi çalıştırılmamasıdır. Ancak evlerde, çocuk, yaşlı ve hasta bakım hizmetleri gibi yerel işgücünün çalışmak istemediği alanlarda veya turizm, pazarlama

59 Türkiye’den Tek-Gıda İş Sendikası, Toleyis Sendikası, Şeker-İş Sendikası, Tarım- İş Sendikası ve Orman-İş Sendikası, Makedonya’dan Agro Sindikat ve Sutkoz Sendikaları, Saraybosna’dan Ppdivot Sendikası, Azerbaycan’dan Azerbaycan Kent Tasarrufu ve Gıda Sanayisi İşçileri Sendikası, Gürcistan’dan Gürcistan Tarım ve Gıda Sanayisi İşçileri Sendikası, Romanya’dan Ceres Sendikası, Agro Fratia Federation ve Agro Starro sendikaları, Kosova’dan BSPK Sendikası, Karadağ’dan Confederation of Trade Unions of Montenegro ve Trade Union of Agriculture, Food and Tobacco Industry Montenegro Sendikası, Sırbistan’dan Autonomous Union of Catering and Tourism of Serbia Sendikası, Özbekistan’dan Özbekistan Tarım ve Gıda Sanayisi İşçileri Sendikası, Tacikistan’dan Tacikistan Tarım ve Gıda Sanayisi İşçileri Sendikası, Kırgızistan’dan Kırgızistan Gıda Sanayisi İşçileri Sendikası federasyona üye ülkeler ile sendikalarıdır.

gibi dil ve kültürel bilgi açısından yerel işgücünün vasfının olmadığı alanlarda yabancı işçilerin çalışması kabul görmektedir. Bu alanlarda da zamanla, mesleki eğitim yoluyla yabancı göçmen işçinin ikame edilebileceği düşünülmektedir. Düzensiz göçün önlenmesi istenmekle birlikte mevcut düzensiz göç stokunun geri iade yoluyla azaltılması önerisi gelmemiştir. Sendika temsilcilerinin genel olarak göçmen işçilere insani nedenlerle olumlu yaklaştığı, göçmen işçilerin insan hakları ve çalışma hakları konusunda alınacak önlemleri destekledikleri ve “ekmek parası kazanmak” için göç eden işçilere anlayış ve hoşgörü gösterdiklerini belirtmek gerekir. Bu, kendisi de göç vermiş olan bir ülkenin vatandaşı olmanın yarattığı empati ile bağlantılı olabileceği gibi işçilik bağlamındaki kader ortaklığı ile de bağlantılıdır. Kuşkusuz göçmen işçilerin sendikalı işçilere rakip olacakları sektörlerde ve/veya işyeri ölçeğinde çalışmıyor olmaları da bu hoşgörünün sınırlarının geniş olmasına yol açmaktadır. Sendika temsilcileri kendilerinin örgütlü olduğu işyerlerinde yabancı kaçak işçinin bulunmadığını belirtmişlerdir. Bu bağlamda sendikal örgütlülüğün, kayıtdışılığın ve düzensiz göçmen istihdamının önlenmesinin çaresi olduğu düşünülmektedir. Antalya’da turizm sektöründe yaptığımız saha çalışmasında da bu görüş öne çıkmıştır. Gerçekten de Antalya’daki bazı büyük turistik tesislerde gerek göçmen işçi kotasını aşmak, gerekse denetimlerden kaçmak açısından başvurulan yollara ilişkin derlenen bilgiler, yerli veya yabancı kayıtdışılığın önlenmesinde sendikaların rolünün denetim ve cezalardan daha etkin olabileceğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de sendikaların yabancı işçileri örgütlemek ve onlarla dayanışma içinde olmak yönünde sendika düzeyinde tekil veya konfederasyon düzeyinde çoğul eylemliliklerinin söz konusu olmadığı söylenebilir. Ayrıca sendikacılar emek göçü ve düzensiz göç konusunda gözlemlerine ve işkollarındaki olgulara dayanarak bilgi sahibi olsalar da, sendikaların göçmenlere yönelik ulusal/bölgesel/uluslararası politikaların belirlenmesini etkileyecek bir faaliyetleri de mevcut değildir. Ancak bazı durumlarda göçmen istihdamına ilişkin kuralların uygulanması ya da kayıtdışı ile mücadele faaliyetleri bağlamında düzensiz göçmen istihdamının önlenmesi amacıyla denetimin harekete geçirilmesi için yetkililere başvurdukları görülmektedir. Göç yönetiminde genel eğilimleri, yerli işgücünün vasıf yetersizliği veya diğer nedenlerle dolduramadığı işlerde düzenli göç kanallarının açılması, düzensiz göçün engellenmesi, düzensiz göçmenlerin insan ve çalışma haklarına saygı gösterilerek emek istismarına son verilmesi, sendikalaşmanın önünün açılarak kayıtdışı yerli veya yabancı işçi istihdamının sendikalar vasıtasıyla denetiminin sağlanmasıdır. Sendikaların alana ilişkin bilgi birikimleri ve göç yönetimine ilişkin ulusal/bölgesel göç politikaları ile de uyuşan eğilimleri onların göç yönetiminin aktörleri arasına katılmasının yararlı olacağını düşündürmektedir. Bu hem işçi sendikalarının emek göçü konusunda stratejik düşünce ve sistemli eylem yollarına başvurmalarını sağlayacak hem de göç yönetiminin uygulanabilir programlarla ilerlemesine katkı yapacaktır.

3.2.2. İşveren Örgütleri ve Emek Göçü

İşveren örgütlerinin günümüzde emek göçü konusunda daha liberal bir yaklaşım sergiledikleri bilinmektedir. Emek göçünde girişlerin, işverenlerin talepleri doğrultusunda ve işgücü piyasasının serbest işleyişi içerisinde belirlenmesi, genel eğilim olarak belirmektedir.

Türkiye’de işverenlerin örgütlendiği çok sayıda dernek ve birlik bulunmaktadır. Ayrıca özel sektörün mesleki üst kuruluşu ve yasal temsilcisi olarak TOBB şemsiyesi altında bütün sektörlerden 1 milyon 200 binin üzerinde firmayı barındıran ticaret, sanayi, ticaret ve sanayi, deniz ticaret odaları ve borsalar şeklinde oluşmuş 365 bağlı örgütü mevcuttur. 1962 yılında kurulmuş olan TİSK ise Türkiye’deki işveren sendikalarının tek üst kuruluşu olarak dördü kamu işveren sendikası olmak üzere 22 işkolu işveren sendika federasyonunu çatısı altında birleştirmiştir. Bilgimiz kadarıyla Türkiye’de işveren örgütlerinin emek göçü konusundaki politikalarını ve faaliyetleri konu alan akademik bir çalışma mevcut değildir. Kuşkusuz bizim çalışmamızın kapsamına böyle geniş bir araştırmanın dahil edilmesi olanaklı değildir. Çalışmamızda, işveren sendikalarının üst kuruluşu olan TİSK ile ve İstanbul’daki bazı işveren dernekleri ile yapılan yarı yapılandırılmış mülakatlarla derlenen veriler üzerinden bir analiz yapılması yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda elde edilen bulguların ilk bulgular olduğu ve ileride işveren örgütleri ve emek göçü konusunda yapılacak kapsamlı bir araştırmanın keşfedici adımı sayılması gerektiği bilinmelidir.

İşçi sendikaları konfederasyonları gibi TİSK’in de düzensiz emek göçü konusuna öncelik vermediği görülmektedir. Üye sendikalardaki işyerlerinin küçük ve mikro işletmeler olmaması nedeniyle TİSK üyeleri açısından yabancı düzensiz işçiliğin söz konusu olmadığı ve yapılan toplantılarda bu sorunun hiç tartışılmadığı belirtilmiştir. Çok çeşitli konularda yayın yapan ve rapor üreten TİSK, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin incelemeler (Çiçekli, 2004; Kıral, 2006) haricinde emek göçü konusunda bir yayın faaliyetine girmemiştir. TİSK’e göre bu durumun nedenlerinden biri, emek göçü konusuna ilişkin düzenlemelerin ve göç yönetiminin parçalı yapısıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yanı sıra İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarının ve diğer bakanlıkların konu ile ilgileri, bu alanda bütüncül bir politikayı ve bu kapsamda da işveren örgütleri ile işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesini engellemektedir. Düzensiz emek göçüne ilişkin olarak İçişleri Bakanlığının TİSK ile herhangi bir temas kurmadığı belirtilerek gelişmiş ülkelerde göç politikalarındaki üçlü yapıya ve işveren sendikalarının kamu makamları ile işbirliğine dikkat çekilmektedir. Turizm sektörüne ilişkin olarak Antalya’da yaptığımız saha çalışmasında da işverenler ve işveren temsilcileri, göçmen işçi istihdamına ilişkin politikaların belirlenmesi, mevzuatın geliştirilmesi, bürokrasinin azaltılarak uygulamada etkinlik sağlanması için kamu makamlarının işveren örgütleri ile sektör düzeyinde sıkı işbirliği yapması gereğinin altını çizmişlerdir.

Uygulamada ise TİSK, turizm sektöründeki üye işletmelere çalıştıracakları yabancılarla ilgili izinlerin temini konusunda yardımcı olmuştur. Öte yandan TİSK temsilcisi büyük işletmelerin istihdam edecekleri mimar/mühendis uzmanlara ilişkin olarak

çalışma izinlerinin temini konusunda da mevzuatta aksaklıklar ve katılıklar olduğunu belirtmiştir.⁶⁰ Özellik arz eden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında çalıştırılacak yabancı kilit personelin izinleri konusunda bile uygulamada aksaklıklar bulunmaktadır.

TİSK’e göre düzensiz emek göçüne yol açan nedenler, mevzuattaki eksiklikler ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemelerdeki katılıklarla ilgilidir. Düzenli emek göçüne yönelik mevzuattaki eksiklikler, firmaları düzensiz işçi istihdamına yönlendirmektedir. Bir başka neden, esnek istihdam konusundaki katılıklar olarak belirtilmektedir. TİSK’e göre özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici işçi istihdamının düzenlenmemiş olması ve özel istihdam bürolarının mevzuatındaki eksiklikler, düzenli olabilecek alanlarda bile emek göçünü düzensizliğe itmekte ve göçmen işçiler ya kendi geliştirdikleri kanallar ya da kayıtdışı araçlar vasıtasıyla düzensiz istihdamı yönelmektedir. Düzensiz emek göçünü polisye tedbirlerle önlemeye çalışmak yerine düzenli göç kanallarının açılması ve kaynak ve hedef ülkelerdeki özel istihdam büroları aracılığıyla kurulacak bir ağın, emek göçünün gerçekleşmesinde aracı olabileceği bir altyapının kurulması öngörülmektedir. Özel istihdam bürolarının TİSK üyesi olması nedeniyle TİSK de emek göçü konusundaki bu ağda yerini alacaktır. Özel istihdam büroları vasıtasıyla kurulacak bu tür ağlarla farklı ülkelerdeki işveren örgütlerinin, örneğin yakın ilişkiler içinde olunan Gürcü, Azeri, Kırgız işveren örgütlerinin işbirliği de mümkün olacaktır. TİSK’e göre düzensiz emek göçü konusu kamu otoritesinin sınırda kontrolü ve içerde yakalananların ülke dışına çıkartılması ile çözümlenmeyecek ölçekte ve yapıda bir sorundur.

Özel istihdam büroları temsilcileri ile yapılan görüşmede de, mevcut mevzuatın katılığı ve özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici işçi kiralanmasına ilişkin düzenlemenin yapılmamış olmasının düzensiz emek göçünü artırdığı görüşü öne çıkmıştır. Özel istihdam büroları, yabancıların çalışma izinlerinin alınmasında aracılık etme yetkisinin de danışmanlık firması adı altında faaliyet gösteren firmalarda değil, özel istihdam bürolarında olmasını istemektedir. Özel istihdam büroları temsilcileri, taslak halinde olan özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici işçi istihdamına yönelik düzenlemenin kapsamına, yabancı göçmen işçilerin de dahil edilmesi konusunda politik etki ve lobi faaliyetlerinde bulduklarını ve bu konuda yakın zamanda gereken düzenlemelerin yapılacağını umduklarını belirtmektedir.

İşveren örgütlerinin ihtiyaç duyulan alanlarda düzenli göçün yolunun açılması görüşü İstanbul’da görüşme yaptığımız tekstil sektöründeki işveren dernekleri tarafından da paylaşılmaktadır. Dernek yöneticileri Osmanbey, Laleli ve Merter’deki tekstil ve hazır giyim firmalarında satış elemanı, pazarlama elemanı, manken ve stilist olarak çalıştırılan yabancı göçmen işçilerin, yerel işçilerle rekabet etmediklerini çünkü dil ve kültür açısından bu kişilerin sahip oldukları vasıfların yerel işçilerde bulunmadığını

60 TMMOB yabancı mühendis, mimar ve şehir plancılarının çalışma iznine esas değerlendirilmesi ve geçici üyelik müracaatları hakkında yönetmeliğe (2005) göre, yabancı mühendis, mimar ve şehir plancıları, çalışma izninden muaf olmaları durumunda dahi, Türkiye’de bir aydan fazla kalarak mesleğini; meslek unvanını veya bilgisini kullanarak icra etmeleri ve /veya çeşitli mesleki araştırma, danışmanlık, temsilcilik, eğitim, jüri üyeliği ve benzer faaliyetlerde bulunmaları halinde ilgili Meslek Odasına bir ay içinde geçici üye olmak zorundadır.

söylemişlerdir. Ayrıca dış alıcıların kendi ülkelerinden biriyle temas kurarak sipariş vermeyi daha güvenilir bulduklarını belirtmişlerdir. Malın seçimi, ödeme ve kargo şirketi kanalı ile teslim esasına dayanan bu alışverişlerde yabancı alıcılar için yüz yüze ilişkiler önemli olmaktadır. Bu tür düzensiz göçmenlerin statülerinin yasallaştırılması için getirilen kolaylıkları destekleyen dernek yöneticileri, “ikamet affı” olarak bilinen son düzenlemelerin çıkması için ilgili kamu makamları nezdinde lobi yaptıklarını ifade etmişlerdir. Dernek temsilcileri bu göçmenlerin ucuz işçilik için değil işin gereği olan vasıfları taşımaları nedeni ile istihdam edildiklerini ve düzenli göçmen işçi çalıştırmanın maliyetinin kendileri açısından kabul edilebilir bir maliyet olduğunu ifade etmişlerdir.

İşverenler açısından göçmen işçi emeğinin tek ya da her durumda geçerli özelliğinin ucuzluğu olmadığı söylenebilir. Göçmenlerin uzun çalışma süreleri hesaba katıldığında saat ücretlerinin yerel kayıtdışı işçilerden daha düşük olacağı doğrudur. Ancak bunun yanı sıra turizm sektöründe ve satış ve pazarlama elemanı olarak yabancı alıcılarla karşı karşıya geldikleri yerlerde dil ve kültür açısından yerli işçinin karşılayamayacağı vasıflara sahip olmalarının da önemi vardır. Antalya saha çalışmalarımız sırasında işverenlerin turistlere nitelikli hizmet sunulması için göçmenlerin çalıştırılmasının zorunluluk olduğunu ifade etmelerini bu bağlamda değerlendirmek gerekir. Bu tür düzensiz göçmen işçilerin yasal statüye geçirilmeleri işverenlerce de istenen ve uygulanan bir politikadır. Ev işçileri de vasıfları açısından bu kategoriye konabilir. İnşaat sektöründe örgütlü bir işveren derneği de inşaatlarda ucuz göçmen işçi çalıştırmanın her zaman düşük inşaat maliyeti anlamına gelmediğini, günümüz inşaatlarında vasfın ve iş kazaları ile kesintiye uğratılmamış bir üretim sürecinin daha önemli olabileceğini belirtmiştir. Öte yandan göçmen işçilerin kendi aralarındaki veya çevreyle ilişkilerindeki çeşitli anlaşmazlıkların, düzensiz göçmen işçinin ihbarı ile sonuçlanması durumunda ödenecek cezalar da işverenlerin düzensiz göçmen işçi maliyetlerini hesaplarken göz önüne aldıkları bir kalemdir.

TİSK’in göç politikası konusunda sosyal diyalog mekanizmaları içinde yer almaya istekli olduğu ve gerek vasıflı gerekse vasıfsız göçün yönetimi konusunda alandan gelen bilgilerini göç yönetimi organlarına taşıyarak katkı yapabileceği görülmektedir.

3.3. Küresel Ekonomik Krizin Göç Hareketleri Üzerine Etkileri ve Türkiye’ye Olası Göç Akımları

3.3.1. Ekonomik Krizin Göç Hareketlerine Etkileri

Son çeyrek yüzyıldır, tüm dünya ölçeğinde, sermaye birikiminin malileşmesi olgusu yaşanmaktadır. Bu süreç, on yıl kadar önce, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu, Asya ve Latin Amerika’da bir dizi ülkeyi mali krize sürüklemiştir. Aynı süreç on yıl sonra, 2008’de, bu kez Amerika Birleşik Devletlerinde, ipotekli konut kredilerindeki balonun sönmesi ile yeni ve etkileri çok daha yaygın olan bir mali kriz yaratmıştır. ABD’de patlayan mali kriz, Avrupa’ya ve 2008 yılının ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır. Türkiye, başlangıçta kriz öncesi ekonomik koşulları itibarıyla,

krizden daha çok etkilenme durumunda olan ülkeler arasında yer almıştır (Erdoğan, 2010; UNCTAD, 2008; Uras, 2009). Kriz, etkilediği tüm ülkeleri ekonomik durgunluğa sürüklemiş, büyüme hızları düşmüş, bazı ülkelerde negatife dönmüş; işsizlik ve yoksulluk artarken, kamu gelirleri daralmıştır. Küresel kriz uluslararası emek göçünü ve göçmenleri de çeşitli biçimlerde etkilemiştir .

Küresel krizin nesnel koşullarının etkilerinin yanı sıra devletlerin kriz dönemlerinde benimsedikleri ekonomik politikalar ve göç politikaları da krizin emek göçü üzerine etkilerini biçimlendirmektedir. Öte yandan kriz ortamında oluşan etnik-kültürel tepkilerin de emek göçü üzerine etkileri olmaktadır.

Küresel krizin emek göçü üzerine etkilerini uzun ve kısa vadeli olarak da ele almak gerekir. Kısa vadede krizin derinliğine bağlı olarak, düzensiz göç akımlarında azalma veya duraklama, geri dönüşler, düzenli / vasıflı emek göçünün düzensiz emek göçüne dönüşmesi veya yeni vasıf ve mesleklerin düzensiz göçe yönelmesi olgusu ile karşılaşılabılır. Gene kısa vadede düzensiz emek göçünün yön değiştirmesi ve krizden daha az etkilenen, daha erken çıkan ya da kısıtlayıcı politikalar benimsemeyen ülkelere yönelmesi söz konusu olabilmektedir. Uzun vadedeki etkiler konusunda hipotez geliştirmek için erken olduğu söylenebilir.

Göç yönetimi perspektifinden ise, kriz dönemleri, ülkelerin göç yönetimi politikalarında krizin etkilerine karşı kısa vadeli hatta ad hoc değişiklikler yoluna gittikleri dönemlerdir. Bu açıardan bakıldığında küresel krizin derinleşme tehlikesinin sürdüğü zamanların göç yönetimine ilişkin uzun vadeli politikaların oluşturulması açısından elverişli olmayacağı söylenebilir.

Küresel krizin başlangıç yılı olan 2008 yılından itibaren göç yazınında küresel krizin emek göçü ve göçmen işçiler üzerine etkileri ve hükümetlerin göç politikalarındaki değişiklikler konusunda çalışmalar yapılmaktadır. 2008 ve 2009 yıllarında krizin emek göçü üzerine etkilerinin analizinin yapılmasını sağlayacak yeterli veri henüz bulunmadığı için, daha önceki krizlerin etkilerini de göz önüne alan hipotezler geliştirilmiştir (Awad, 2009; Castells, 2008; Castells ve Vezzoli, 2009; IMF, 2009; IOM, 2009a, 2009b, 2009c; Martin, 2009; McCulloch ve Sumner, 2009; Migration DRC, 2009; OECD, 2009a, 2009b; Papademetriou ve Terrazas 2009; Sward ve Skeldon, 2009; Zetter, 2009).

Bu çalışmalarda ekonomik krizin emek göçü üzerine etkilerinin, farklı kanallardan ve bazen ters doğrultularda gerçekleştiği ortaya konmuştur. Birinci ve en çok beklenen etki, hedef ülkelerde kriz nedeniyle artan işsizlik oranlarının ve daralan istihdam olanaklarının emek göçü üzerine yapacağı caydırıcı etkidir. Genel olarak emek göçünün kaynak ülkedeki işsizlikle doğru orantılı, hedef ülkedeki işsizlikle ters orantılı olduğu bilinmektedir. Ancak 1930 buhranı göstermiştir ki kaynak ülkenin ve hedef ülkenin her ikisinin de ekonomik durgunluk içine girdiği dönemlerde hedef ülkedeki durum belirleyici olmakta, hedef ülkelere net göçmen girişleri azalmaktadır (Hatton, Williamson, 2009). Tersine bir süreç olarak kriz dönemlerinde hedef ülkede işsizliğin

artmasının düzensiz göçü artıran bir etkisi de olabilmektedir. Daralan bir ekonomide, çalışma iznine sahip olan pek çok göçmen işçi de işlerini kaybedeceklerdir. Çoğu ülke, işsiz kalan göçmen işçilerin belirli bir süre içinde iş bulamamaları halinde ülkelerine geri dönmelerini zorunlu kılmaktadır. Kendi ülkesinde de işsizlik tehdidi altında olan ve geri dönmek istemeyen bu işçiler, enformel sektöre geçerek düzensiz göçmen haline gelmeyi yeğleyebilirler. Bu da o ülkeye yönelik düzensiz göç akımları artmadan hatta azalırken ülkedeki düzensiz işgücü stokunda artışa neden olabilir.

Kriz dönemlerinde hedef ülkede düzensiz göçmen istihdam eden işverenlere uygulanan cezaların artırılması da düzensiz göçmenlerin istihdam olanaklarını daraltan bir başka etkidir. Ayrıca kriz dönemlerinde hedef ülkelerde sıklıkça görülen sınır kontrollerinin sıkılaştırılması da düzensiz göçün risklerini ve maliyetlerini artırdığı için aynı caydırıcı etkiyi yapacaktır.

Kriz dönemlerinde emek göçü üzerine getirilecek yasaklamaların tersine bir etkisi de olabilir. Geri dönme opsiyonunu elinde tutarak kriz döneminde ülkesine geri dönmeyi yeğleyebilecek düzenli veya düzensiz göçmenler kısıtlamalar nedeniyle bir daha ev sahibi ülkeye geri dönemeyeceklerini düşünerek ülkelerine gitmekten vazgeçebilirler. Dolayısıyla kısıtlamalar düzensiz göç akımlarını azaltırken, düzensiz göç stoklarını artırmayacaktır.

Kriz dönemlerinde düzenli göçe getirilen kısıtlamaların kısa vadede göçü caydırıcı etkisi olabilir. Ancak uzun vadede ülkeler krizden çıkma sürecine girdikleri zaman göçe yönelik kısıtlamaların sürdürülmesi düzensiz göçü artırabilir. Kriz sonrasında üretim artışları istihdamı etkileyecek ve ülkede göçmen işçi talebi canlanacaktır. Göç kısıtlamalarına yönelik politikaların işgücü piyasasındaki değişikliklere aynı esneklikle cevap veremeyeceği düşünüldüğünde krizden çıkış dönemlerinin düzensiz göçü artırıcı bir ortam yaratması beklenebilir.

Öte yandan küresel krizin kamu borç krizine dönüştüğü ülkelerde işsizliğin yanı sıra sosyal harcamaların kısıtlanmasına bağlı olarak yoksulluk ve sosyal dışlanmanın da artması, bu ülkelere olan düzensiz göç akımlarında azalmaya yol açabilir. Sosyal krizin ırkçı ve ayrımcı toplumsal tepkileri beslemesi halinde emek göçü üzerinde daha da caydırıcı bir etki doğacaktır. Yunanistan'da kriz sürecinde güçlenen yabancı düşmanlığı ve göçmen aleyhtarı ırkçı girişimler bu durumun bir örneğidir.

2010-2011 yıllarına gelindiğinde küresel ekonomik krizin göç üzerine en azından kısa vadedeki etkilerinin nasıl gerçekleştiğini ortaya koyan çalışmaların sayısı artmıştır. (Bastia 2011; Castles, 2010; Ghosh, 2010; Green, Winters, 2010; OECD; 2012; Tilly, 2011). Bu çalışmaların ortaya koyduğu ortak saptamalar bulunmaktadır. Her şeyden önce yeni göç akımlarının azaldığı ancak göçün durmadığı görülmektedir. Beklendiği gibi özellikle gelişmiş ülkelere doğru düzensiz göç akımlarında kayda değer azalmalar olmuştur. Aile birleşmeleri, evlilik, eğitim, vb. nedenle gerçekleşen göç akımları ile zorunlu göç veya iltica akımlarında bir azalma görülmezken düzensiz emek göçü genel eğilim olarak azalmıştır. Düzensiz emek göçü azalırken düzensiz göçmen stokunun

azalmadığı görülmüştür. Göçmenler istihdam olanakları daralsa dahi buldukları ülkeleri terk edip ülkelerine geri dönmeyi tercih etmemişlerdir. Bu alanda bazı hükümetlerin uyguladığı teşvik programlarının da yaygın etkileri olmamıştır. Göçmenlerin ülkelerine gönderdikleri yurtdışı göçmen/işçi gelirlerinde düşüş oldukça sınırlı kalmıştır. 2010 ve 2011 yıllarında işçi gelirlerinin arttığı görülmektedir. Kriz sırasında işsizlikten en çok etkilenen göçmenler olmuştur. Özellikle göçmen gençler arasında işsizlik oranları artmıştır. Öte yandan hükümetler kriz döneminde göçmen politikalarını gözden geçirmiş ve göç konularında kamuoyunun hassasiyetinin artması karşısında 2010-2011 yıllarında göçmen politikalarında daha kısıtlayıcı bir konuma doğru kaymıştır.

Uzun vadede, küresel ekonomide, küresel, bölgesel, ulusal ve yerel göç rejimlerini temelden değiştirecek kaymaların olup olmayacağı ise belirsizliğini korumaktadır (Castles, 2011).

3.3.2. Küresel Kriz ve Türkiye'ye Yönelik Göç Hareketleri

Küresel krizin Türkiye'ye etkileri, krize karşı önlemler ve krizden çıkış stratejileri konusunda çalışmalar olmakla birlikte, küresel krizin Türkiye'ye emek göçünü nasıl etkilediği konusunda bilginiz dahilinde bir çalışma mevcut değildir.

Küresel krizin Türkiye'yi etkilemesi, finansman, ticaret ve beklentiler kanallarıyla olmuştur. Türkiye'ye yönelik sermaye girişlerinde azalma ve bankacılık sistemine dayalı kredi kanallarının çalışmaması, iç ve dış talepteki azalma ve beklentilerin olumsuz etkilenmesi (DPT, 2009a; DPT, 2009b; İSO, 2009), 2008 yılının son çeyreğinden itibaren Türkiye ekonomisinin daralmasına yol açmış; 2009 yılında mali kuruluşlar dışında, hemen tüm sektörlerde ciddi küçülmeler yaşanmıştır. Türkiye, ihracatının yüzde 50'sini yaptığı Avrupa Birliği'nin ekonomik krize girmesinin bir sonucu olarak, dış talep daralması ile karşı karşıya kalmış, 2008 Kasım ayından başlayarak, Türkiye'nin ihracatı azalmıştır. Ekonomideki bu daralmanın çalışma yaşamı açısından ilk ve doğrudan etkisi, istihdam üzerine olmuş ve Türkiye, 2009 yılında reel ekonomideki krizin, istihdam krizine dönüşmesi olgusu ile karşılaşmıştır. 2009 yılında kriz öncesinde yüzde 10 bandındaki işsizlik oranı yüzde 14'e yükselmiştir. İhracata dönük imalat sanayindeki daralmanın düzensiz emek göçünü çok fazla etkilemeyeceği varsayılabilir de, düzensiz göçmen istihdamı açısından önemli bir sektör olan inşaat sektöründe (Demir ve Sözer, 2011), 2008 (-%8.1) ve 2009 (-%16,1) yıllarında yaşanan daralmanın (INTES, 2011) düzensiz emek göçü akımlarını azaltıcı bir etki yaptığı düşünülebilir. Aynı şekilde kriz dönemlerinde orta sınıfların gelir düzeylerindeki gerileme de Türkiye'de göçmen emeği açısından önemli bir sektör olan ev/bakım hizmetlerinde göçmen istihdamını daraltabilir.

Türkiye'deki ekonomik daralma ve artan işsizlik oranlarının Türkiye'ye düzensiz emek göçünü ne ölçüde etkilediği konusunda elimizde yeterli veri yoktur. Ancak Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre yakalanan düzensiz göçmen sayısı kriz öncesi 2007

yılında 64.290; 2008 yılında 65.737 iken kriz yılı olan 2009'da yarıya yakın oranda düşmüş ve 34.435 olmuştur. Bu verilerin bir göstere olabileceği varsayımıyla, Türkiye'ye yönelik düzensiz göç akımlarında krize bağlı bir azalma olduğu düşünülse bile Türkiye'nin 2010 - 2011 döneminde krizden hızlı çıkışı karşısında bu eğilimin sürmediği söylenebilir. Yakalanan düzensiz göçmen sayısı 2010'da 32.667 ve 2011'de 44.415'dir.

Türkiye 2010 yılında hızlı bir krizden çıkış süreci yaşamış, 2010-2011 yıllarında yüksek büyüme hızları (%9,2 ve %8,5) gerçekleştirmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında göçmen işçiler açısından önemli olan inşaat sektöründe %18,3 ve %11,3; ev içi personel çalıştıran hane halklarında %5,4 ve %7,8 oranında büyüme olmuştur. Gelişmiş ülkelerdeki düşük faiz hadleri ve yaratılan yüksek likidite, Türkiye'ye kısa vadeli sermaye akımlarını beslemiş, Euro Bölgesi'nin yaşadığı sorunların yarattığı belirsizlik ortamı da Türkiye'yi sermaye akımları açısından daha cazip konuma getirmiştir. Avrupa'da 2011 yılında kamu borç krizinin yarattığı koşullar, Avrupa'ya emek göçünün azalmasına yol açarken (Tilly, 2011), yüksek büyüme oranlarına sahip olan ve kriz dönemindeki işsizlik oranını kriz öncesi bandına çekebilen Türkiye'nin emek göçü açısından da cazip konuma geldiği söylenebilir. Demir ve Sözer'in (2011) Türkiye'deki düzensiz göçmenlerle ilgili bir çalışmada, bunu doğrulayan bulgular mevcuttur. Örneğin bir Ruandalı ve bir de Senegalli göçmen Yunanistan'ın düzensiz göçmen ülkesi haline geldiğini, Atina'da işsizlik çok yüksek olduğu için Yunanistan'ı terk ederek Türkiye'ye geldiklerini söylemişlerdir. Aynı yöndeki yorumlara sendika görüşmelerimizde de rastlanmıştır. Yalnızca yüksek işsizlik oranları değil, Avrupa ülkelerinin sınır kontrollerini sıkılaştırması, göçü kısıtlayıcı politikalara yönelmeleri ve işverenler üzerindeki denetim ve yaptırımları artırmaları da kriz ortamında 'güney'in düzensiz emek göçünün yönünü Türkiye'ye çeviren unsurlar olabilmektedir. Ayrıca yerli ve yabancı basından elde edilen anektodal kanıtlar Türkiye'nin kriz döneminde güney-güney emek göçü açısından olduğu gibi kuzey-güney emek göçü açısından da hedef ülke olabileceğini göstermektedir (Sabah, 2011; The Guardian, 2011).

Küresel krizin önümüzdeki yıllardaki yol haritasına bağlı olarak Türkiye'nin ekonomik görünümünde de değişiklikler olabilir. Büyüme hızındaki muhtemel azalmanın istihdam üzerine etkilerinin nasıl olacağı ve bunun Türkiye'ye emek göçü üzerindeki etkileri konusunda bir öngöründe bulunmak için henüz erkendir. Yalnızca Türkiye'nin ekonomik koşulları değil, Türkiye üzerinden transit göçün yöneldiği Avrupa ülkelerinin ekonomik koşulları ve kısıtlayıcı göç politikaları da Türkiye'ye düzensiz göç akımları üzerinde etkili olacaktır. Öte yandan ekonomileri büyük ölçüde işçi gelirlerine bağlı olan Tacikistan, Kırgızistan ve Özbekistan gibi ülkelere Rusya'ya giden göç akımları, Rusya'nın kotaları azaltarak kısıtlayıcı politikalara yönelmesi karşısında (Martin, 2009; Tilly, 2011) Türkiye'ye yönelebilecektir.

Türkiye'nin göç politikalarını biçimlendirme ve göç yönetimini kurumsallaştırma çabaları, küresel kriz ortamının emek göçü açısından dikkate değer belirsizlikler yarattığı bir dönemde gerçekleşmektedir. Tüm dünyada belirsizliklerin yaşandığı (Kalkınma Bakanlığı, 2012) ve Türkiye'nin kendisinin de yeni bir daralmaya girebileceği zamanlarda

(TEPAV, 2012) benimsenen göç yönetimi politikalarının esneklik unsurlarını içermesi ve koşullardaki muhtemel değişime hızla uyulanabilmesi önem taşımaktadır. Öte yandan Türkiye bu dönemde Rusya başta olmak üzere komşularındaki göç politikalarını yakından izlemeli ve Avrasya bölgesinde göç yönetimi bağlamında yeni işbirlikleri geliştirmelidir. Ayrıca küresel krizin Türkiye'ye emek göçü üzerindeki etkilerine yönelik daha fazla araştırmaya ihtiyaç olduğu da aşikârdır.

4

Politika Önerileri

4.1. Politika Önerilerine İlişkin Uluslararası Çerçeve

19.yüzyıl ve 20.yüzyıl ticaret devletlerinin yükselişine tanık olmuştur.20.yüzyılın ikinci yarısı göç devletlerinin oluşum dönemidir. Stratejik, ekonomik ve demografik açılardan ticaret ve göç el ele gitmektedir. Mal, hizmet ve sermaye piyasalarındaki küresel bütünleşme daha yüksek düzeylerde uluslararası göçe yol açacaktır. Dolayısıyla devletler serbest ticaret ve yatırımı teşvik etmek istiyorsa, daha yüksek göç düzeylerini yönetmeye hazır olmalıdır. Bunu tek taraflı veya çift taraflı sağlamak mümkün değildir, çok taraflı veya bölgesel rejimlere ihtiyaç vardır. Bu noktada göçmenlerin insan hakları temelinde göçü yönetmek için Birleşmiş Milletler'e büyük iş düşmekle birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, çıkarlar arasındaki asimetriden ötürü pek mümkün görünmemektedir. (Hollifield 2004:903-905). BM bünyesinde göç yönetişimi için sağlık, parasal istikrar veya ticarete olduğu gibi tek bir formel çok taraflı yapı yoktur. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) BM sisteminin dışındadır, uluslararası topluluk tarafından kendisine diğer BM kurumlarında olduğu üzere normatif bir otorite tanınmamıştır. BM bünyesindeki Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum 2007'de Kuzey ülkelerinin muhalefetine rağmen bir tartışma forumu olarak kurulmuş olup enformel düzeyde diyalog yürütmektedir.(Betts 2011:2,8).

BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Konvansiyonunu 1990 yılında kabul etmiştir. Esas olarak işçi gönderen ülkeler tarafından imzalanan bu Konvansiyonu Türkiye 13 Ocak 1999'da imzalamış ve TBMM 26.4.2001 tarihinde 4662 sayılı Kanun ile kabul etmiştir. Bu Konvansiyonun temel özellikleri:

-Sivil, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları, İnsan Hakları Temel Bildirgesi ile Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesinde belirtildiği gibi tüm göçmenlere ve aile üyelerine göçmenlerin kayıtlı veya kayıtsız olmasından bağımsız olarak tanınması,

-göçmenler ve yurttaşlara eşit muamele ilkesini göçmen işçilerin çocuklarına eğitim ve göçmenlere acil sağlık yardımlarını kapsayacak şekilde geniş yorumlamasıdır (ILO 2005:72)

Konvansiyon düzensiz durumdaki göçmen işçilerin insan haklarını da korumakta olup, düzensizlik göçmen işçilerin istihdamdan kaynaklanan yararlarının kaybolmasına yol açmamalıdır. Hükümetler göçmen işçilerin çalışma veya ikametdeki düzensiz konumlarından ötürü eşit muamele ilkesine dayanan haklarından yoksun bırakılmaması için gerekli tedbirleri almalıdır. (age: 103)

Göçmen işçilere ilişkin diğer iki uluslararası standart ILO'nun 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç (Revize 1949) Sözleşmesi ile 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler 1975) Sözleşmesidir. 97 sayılı Sözleşme düzenli statüdeki göçmen işçilerle ilgili olup onların ülkelerinden ayrılmaları, yolculukları, kabulleri ve gelirlerinin transferine ilişkin konuları kapsamaktadır. Sözleşmenin üç eki bulunmaktadır. Bu eklerden ikisi düzenli göçmen işçilerin işe alımları, işe yerleştirilmeleri ve çalışma koşullarına ilişkindir. Üçüncüsü ise göçmen işçilerin kişisel eşyalarının ve aletlerinin ithali ile

ilgilidir. Sözleşme, istihdama ilişkin çeşitli konularda, göçmen işçilere o ülkenin kendi vatandaşlarına yaptığı muamelenin altında bir muamele yapılamayacağını hükme bağlamaktadır. Düzensiz göçe ilişkin kaygıların arttığı bir dönemde Kabul edilen 143 sayılı Sözleşme ise kapsam açısından daha geniştir ve istismara dayalı koşullardaki emek göçü üzerinde odaklanmaktadır. Yasal olmayan yollardan yapılan göçlerin ve düzensiz göçmen işçi istihdamının engellenmesini, düzensiz göçü örgütleyenlerin ve düzensiz göçmen çalıştıran işverenlerin cezalandırılmasını öngörür. Düzensiz göçmen işçilerin temel insan haklarını ve istihdamdan doğan kimi haklarını da tanır (ILO, 2009).

ILO'nun 2006 tarihli Emek Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve metni de Konvansiyonun ruhuna uygun bir şekilde düzenli ve düzensiz göçmenlerin haklarının korunmasını öngörmektedir. Buna göre her ülke işgücü piyasası ve göç politikalarını oluştururken kendi egemenlik haklarını korumakla birlikte göçü yönetmek ve göçmen işçileri korumak için tutarlı ve kapsamlı politikalar geliştirmeli, uluslararası işbirliğine gitmeli, göçmenlerin ırk, toplumsal cinsiyet ve göçmen statüsünün yarattığı çoklu dezavantajları giderici önlemler almaya dikkat etmelidir. Göç politikaları oluşturulurken gözetenilmesi gereken temel ilkeler şöylece sıralanabilir:

- 1) Göçmen işçiler de dahil olmak üzere çalışma çağındaki tüm kadınlar ve erkeklerin özgürlük, hakkaniyet, güvenlik ve insan onuruna yakışır üretken işlere, kısaca insana yakışan işlere erişme fırsatı desteklenmelidir.
- 2) Bütün devletler emek göçünü yönetmek için kendi politikalarını geliştirme egemenliğine sahiptir. Ancak uluslararası emek standartları, diğer enstrümanlar ve ilkeler bu politikaların tutarlı, etkili ve adil olmasında rol oynamalıdır. Bu doğrultuda
 - Hedef ve kaynak ülkeler ile göçmenlerin kendileri ve aileleri için yararlı olacak şekilde tutarlı, kapsamlı, istikrarlı ve şeffaf göç yönetim politikaları formüle edilmeli ve uygulanmalı,
 - ulusal ve uygun olduğu durumlarda bölgesel ve çok taraflı emek göçü politikaları geliştirilmeli ve çok taraflı anlaşmalar yapılmalı,
 - belirli göçmen grupların, özellikle düzensiz göçmenlerin yüz yüze kaldığı savunmasızlıkları göz önünde tutan politikalar geliştirilmeli,
 - göç politikalarının toplumsal cinsiyete duyarlı olmasına ve kadınların karşılaşılabileceği istismarları önlemeye özen gösterilmeli,
 - emek göçüne ilişkin politikaların oluşturulması, uygulanması ve yönetilmesinde çalışma bakanlıklarına anahtar rol verilmeli, emek göçüyle ilgili tüm bakanlıklar ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve danışmanlık için mekanizmalar oluşturulmalı,
 - bakanlıklar içindeki özel yapı ve mekanizmaların emek göçü politikaları geliştirmek ve uygulamak için gerekli kapasite ve yetkinliğe, yeterli mali ve diğer kaynağa sahip olması sağlanmalı,

- işveren ve işçi örgütlerinin emek göçü konularına ilişkin görüşlerinin alınması için üçlü süreçler hazırlanmalı, göçmen örgütleri ve göçmenlerle ilgili sivil toplum örgütleri de bu sürece katılmalı,
- işgücü piyasası ihtiyaçlarını ve demografik eğilimleri göz önüne alarak düzenli göç yollarının genişletilmesi için çalışılmalı,

Bu amaçla toplumsal cinsiyeti değerlendirmeye katan objektif ve dönemsel işgücü piyasası analizleri yapacak sistemler kurulmalı ve

- Göçmen işçilerin kabulü, istihdamı ve ikameti için açık kriterlere dayanan şeffaf politikalar oluşturulmalı,
- bölgesel entegrasyon programları içinde emek hareketliliği desteklenmeli,
- geçici çalışma şemaları işgücü piyasasına ihtiyaçlarına cevap vermeli ve bu şemaların göçmen ve yerli işçiler arasında eşit muamele ilkesine uygun olması sağlanmalıdır (ILO 2006).

4.2. Düzenleştirme Uygulamaları

Artan düzensiz göç olgusu karşısında devletler bu sorunun çözümüne yönelik yukarıda belirtilen uluslararası çerçeveye uyan veya uymayan çeşitli önlemler almaktadır. Bunlardan biri, kaynak ülkelerle göçü denetlemeye ve geri kabule yönelik ortak sorumluluk getiren anlaşmalar yapmaktır. Bir diğeri, çalışma izni olmayan yabancı işçileri istihdam eden işverenlere verilecek cezalar olabilir. ILO'nun tavsiyeleri (2005:100) cezaların caydırıcı olması için ödenen tutarın kaçak işçi çalıştırmanın sağladığı maliyet düşüşünden daha fazla olması ve aynı şekilde yakalanma ihtimalinin yüksek olması gerekir. Bu tür yaptırımların genelde uygulamanın zayıflığından ötürü etkili olmadığı görülmektedir. Bir başka önlem kamusal bilgilendirme kampanyaları yoluyla kaynak ülkelerdeki potansiyel göçmenleri göç sürecinin ve göçmen kaçakçılığının tehlikelerine karşı bilgilendirmek olabilir. Aynı şekilde hedef ülkelerde işverenleri yabancı işçi istihdamına ilişkin yaptırımlar konusunda bilgilendirmek gereklidir.

Yasallaştırmalar ve affar bir diğer düzenleme alanı olup, yüksek sayıda düzensiz göçmenin bulunduğu ülkelerde hükümetler kişilere durumlarını düzenli hale getirmeleri için af çıkartabilmektedir. ILO'nun 143 no.lu ve 1975 tarihli Göçmen İşçiler Sözleşmesi de üye devletlerin ülkelerinde yasadışı ikamet eden ve çalışan kişiler için ikamet ve çalışma hakkı vermesi opsiyonundan söz etmektedir. Ancak bir çok devlet bunun yeni göçleri teşvik etmesinden korktuğu için uygulamaktan kaçınmaktadır. Yasallaştırma programlarının etkili olması için dikkatle hazırlanması, etkilenecek tüm grupların temsilcilerinin katılımının sağlanması ve kamuoyunda bilgilendirme kampanyalarının yürütülmesi gerekir. İşlemlerin olabildiğince basit olması, çok fazla doküman gerektirmemesi önemlidir. İşçilerin değil işverenlerinin başvurması gereken kimi yasallaştırmalarda işverenlerin düzensiz işçi çalıştırmanın sağladığı yararları korumak bakımından başvurmaması mümkündür. Genellikle yasallaştırmalar bir kereye mahsus,

geniş bir hedef kitleye yönelik olarak yapılmaktadır. Sonrasında tek tek işçilere belirli kriterleri yerine getirmesi koşuluyla bireysel başvuru hakkı tanınabilmektedir (kazanılmış intibak). Eğer işçi gelir getirici bir işte çalışıyorsa, ülkeye giriş dışında yasalara aykırı davranmamışsa, entegrasyon için yerel dili öğrenme çabası göstermişse, ülkede akrabaları varsa, yasal statüye hak kazanabilmektedir (ILO 2005:103-104).

Yasallaştırma uygulamalarına göç alan AB ülkelerinde 1990'lı yıllardan bu yana rastlanmaktadır. Yasallaştırma çok genel olarak hedef ülkedeki kalışları yasadışı olan göçmenlerin devlet tarafından yasal statüye geçirilmesi olarak tanımlansa da, uygulamada çok farklı programlar, amaçlar, sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Yasallaştırma programlarında en yaygın kullanılan kriterler olarak belirli bir tarihten önce hedef ülkede yaşıyor olmak, hedef ülkedeki kalış süresi, hedef ülkede çalışmış olmanın kanıtı sayılabilir. 1996-2008 yılları arasında 17 AB üyesi ülkede de facto yasallaştırmalarla birlikte 43 yasallaştırma programı uygulanmıştır ve toplamda 4.7 milyon başvuru kaydedilmiş, bunların 3.2 milyonuna ise yasal statü verilmiştir. İtalya, İspanya ve Yunanistan bilinen yasallaştırma programlarına yapılan tüm başvuruların % 84'üne sahiptir. Bu doğrultuda incelendiğinde İtalya'da 1.5 milyon, İspanya'da 1.3 milyon, Yunanistan'da ise yaklaşık olarak 1.2 milyon kişinin bu yıllar arasında yasallaştırma programlarına başvuru yaptığı gözlemlenmektedir (REGINE Policy Brief, 2009).

Ülkelerdeki farklı uygulamalar incelendiğinde, yasallaştırma programlarının iki farklı mantık üzerinden işlemekte olduğunu gözlemlenmiştir: (1) İnsani; hak temelli mantık; (2) Hak temelli olmayan, düzenleyici amaçla işleyen ve emek piyasası odaklı mantık. Hak temelli mantıkta yasallaştırmalar nihai hedeftir ve sınırdışı etmenin önüne geçebilmek için politika uygulamalarından kaynaklanan göçmen mağduriyetini gidermek için düzenlenir. Örneğin bu mağduriyetler ülkenin iltica sisteminden/politikalarından kaynaklanıyor olabilir. Düzenleyici mantıkla işleyen emek piyasası odaklı programlarda ise ana amaç, düzensiz göç ve kayıtdışı ekonomi kapsamındaki kayıtdışı istihdamın önüne geçmek, vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak, sosyal hakları ve işçi haklarını korumak gibi, daha geniş kapsamlı hedeflere ulaşmaktır. Özetle amaç düzensiz göçle artan kayıtdışı istihdamın ortaya çıkardığı sosyal sorunları, mağduriyetleri çözebilmektir (REGINE 2009).

Yasallaştırma programları sonuçları itibarıyla en çok statüleri yasallaştırılan göçmenlerin bu durumlarını uzun vadede koruyup koruyamadıkları ve programların yeni düzensiz göç dalgalarına sebep olup olmadıklarıyla değerlendirilir. REGINE çalışması 1996-2008 yılları arasında incelediği yasallaştırma programlarının katkısına istinaden, genelde bakıldığında yasallaştırmaların olumlu etkilerinin olduğunu savunmaktadır. Sayıları az olmakla beraber, göçmenlerin statülerini kalıcı olarak yasallaştırması sağlanmış ve enformel ikamet ve istihdamın önüne geçilebilmiştir. REGINE çalışmasının bir başka sonucu olarak, kayıtdışı istihdamı gidermek amacıyla yapılan yasallaştırmaların tek başına emek göçü ile ilgili politikaların yerini alamayacağı vurgulanmış, ama kısa vadede düzensiz göçmen nüfusun fazla olduğu ülkelerde yasallaştırmaların hali hazırda var olan düzensiz göçle ilgili sorununun çözümünde önemli olduğunun altı çizilmiştir.

4.3. Türkiye İçin Öneriler

Bulunduğu bölgede bir "ticaret" devleti olarak ekonomik, siyasi ve kültürel açıdan güç kazanan Türkiye'nin göç politikalarını yönetmede BM Konvansiyonu, ILO'nun ilgili sözleşmeleri ve 2006 tarihli çok taraflı göç yönetim çerçevesi politika oluşturmada ana çerçeveyi sunmaktadır. Türkiye BM Göçmen İşçiler Konvansiyonunu göç veren ülke sıfatıyla imzalamış olmakla birlikte bugün göç alan bir ülke olarak söz konusu Konvansiyona uyumlu politikalar geliştirmekle yükümlüdür. İşgücü piyasalarında farklı niteliklere sahip göçmenlere ihtiyaç olduğu gerçeğinden hareketle düzensiz göçü azaltacak, göçmenlerin varlığına 'vicdan' veya 'insanîyet' temelinde göz yummak yerine insan haklarını temel alacak düzenli göç kanallarının geliştirilmesi gerekmektedir Aynı zamanda Türkiye parçalı ve gruplara göre farklılaşan göç politikalarından bütünsel göç politikalarına geçmelidir. Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara öncelik tanınması, çalışma izinlerinin verilmesinden vatandaşlığa kabule kadar uzanan geniş bir yelpazede kolaylık sağlanması, bunların dışında kalanlar açısından ayrımcılık yaratacak uygulamalara yol açmaktadır. Farklı gruplara farklı kriterler uygulamak, belirli grupları zorlayıcı kriterlere tabi, diğerlerini muaf tutmak, tabi olanların kayıtdışı istihdamıyla sonuçlanmaktadır. Bunun yerine tüm göçmen işçilere yerli işçiler ile aynı yasal mevzuat uygulanmalı ve göçmenlerin yerli işgücünün yararlandığı tüm haklardan yararlanması sağlanmalıdır.

Türkiye'nin göç politikalarını biçimlendirme ve göç yönetimini kurumsallaştırma çabalarının, küresel kriz ortamının emek göçü açısından belirsizlikler yarattığı bir dönemde gerçekleşmesi, göç yönetiminde idari esnekliğin önemini daha da artırmaktadır. Genel olarak kriz ortamlarında düzensiz göç akımlarının azalacağı öngörülse de mevcut küresel kriz ortamında Avrupa Birliği ve Rusya'nın kısıtlayıcı önlemleri karşısında Türkiye Cumhuriyetlerden ve Afrika'dan düzensiz göç akımlarının Türkiye'ye yönelmesi, bu öngörünün Türkiye için geçerli olmamasına yol açabilir. Bu bağlamda ilkeli bir esnekliğin günümüz kriz koşulları içinde işlevselliği daha fazla olacaktır.

Bu doğrultuda getirilecek öneriler iki farklı düzlemde olabilir. Bunlardan ilki, daha sağlıklı göç politikaları oluşturabilmek için makro düzeydeki öneriler ile halen düzenli durumda bulunan göçmenlerin durumunu iyileştirmeye yönelik önerilerdir. İkincisi, düzensiz göçmenlerin durumlarının yasallaştırılmasına ve yasallaştırma kapsamına giremeyen ve düzensiz olarak ikamet edip çalışmayı sürdüren göçmenlerin temel insan haklarına ilişkin önerilerdir.

4.3.1. Makro Öneriler

- Geliştirilecek göç politikalarının başarılı olması için Türkiye'nin öncelikle önemli bir ulusal sorun olan yaygın enformel ekonomi ve istihdamla mücadelede başarılı olması gereklidir. Bu doğrultuda gösterilen çeşitli çabalara karşın yerli işgücünün hala önemli bir kısmı kayıtdışı olarak çalışmakta, bu durum düzensiz göçmen işçi istihdamı ve göçmen işçilerin istismarı için elverişli

ortam sunmaktadır. Kayıtdışılık en düşük düzeye çekilmediği sürece düzensiz göçmen işçi istihdamının önü alınamaz. Ancak kayıtdışılıkla mücadele sadece denetimler ve cezai yaptırımlarla olamaz, haneleri ve küçük işletmeleri bu tarz istihdama yönlendiren kısıtlılıkları ortadan kaldıracak teşvik politikaları da geliştirilmelidir.

- Türkiye bölge ülkeleriyle işbirliğini arttırmalı; formel işbirliğinin yanı sıra enformel işbirliğini sağlayacak etkinlikler yapılmalıdır. Kurulması öngörülen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü IOM'ın katkılarıyla bu konuda aktif rol alabilir. Bu işbirliğinin sadece kamu temsilcileriyle sınırlı tutulmaması, akademisyenler ve STÖ'leri de kapsamı anlamlı olacaktır.
- Kurulacak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün göç alanına ilişkin konularda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacak olması çok isabetlidir. Göçmenlerin ve ailelerinin statülerinin düzenli ve düzensiz olmasından bağımsız olarak temel sağlık hizmetlerine erişimi, çocukların eğitimi gibi temel hakları temin ve düzensiz çalışan göçmenlerin ücretlerinin ödenmemesi gibi hak ihlallerini önlemek bakımından Genel Müdürlük çalışmalar yürütmelidir. Toplumsal cinsiyet perspektifi Genel Müdürlüğün çalışmalarına içkin olmalı, göçmen kadınların savunmasızlıkları göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kurulacak Göç Danışma Kuruluna STÖ temsilcilerinin yanı sıra işçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcilerinin de katılması özellikle işgücü piyasasına ilişkin öneriler bakımından yararlı olacaktır.
- Başta ÇSGB ve bağlı kurumlar arasında olmak üzere, göçmen işgücüsüyle ilgili diğer kamu kurumları arasındaki koordinasyon artırılmalıdır
- ÇSGB bünyesindeki Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı Genel Müdürlük haline getirilerek kadro sayısı itibarıyla güçlendirilmelidir.
- 4817 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği sınırlandırıcı değil daha esnek bir bakış açısıyla gözden geçirilmeli ve YUKK ile uyumlu hale getirilecek şekilde değiştirilmelidir.
- 4817 sayılı Kanuna göre çalışma izinlerinin verilmesinde ÇSGB iş piyasasındaki durumu, çalışma hayatındaki gelişmeleri, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerini değerlendirmelidir. Söz konusu değerlendirmenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını temel alması ve düzenli göç kanallarının ihtiyaçlara uygun şekilde açılması için kapsamlı ve periyodik olarak tekrarlanan işgücü piyasası analizleri yapılmalıdır. Kota vb. uygulamalarda işçi ve işveren örgütlerinin görüşleri alınmalıdır.
- Göçmen işçilere ödenmesi gereken ücretler ve çalışma koşulları yerli işgücününki ile aynı olmalıdır.
- Ev ve bakım hizmetlerinde çalışanlar için asgari çalışma koşullarını düzenleyen bir yasa çıkartılmalıdır.

- Süreli çalışma iznine sahip göçmenlerin işsiz kalmaları durumunda işsizlik sigortasından yararlanabilmeleri için yasal düzenleme yapılmalıdır.
- Göçmen işçilerin Türkiye'deki çalışma süreleri ile kendi ülkelerindeki çalışma sürelerini birleştirmelerine imkan verecek şekilde Türkiye ile göç veren ülkeler arasında ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapılmalıdır.
- Türkiye'de düzensiz göçmenler sosyal ağlar veya yetkisiz acenteler üzerinden iş bulmaktadır. Göçmen işçilerin işe yerleştirmelerine aracılık eden özel istihdam büroları mevcut değildir. Ancak bu tür büroların göçmenleri istismar etme risklerinin yüksek olması nedeniyle işe yerleşme konusunda kaynak ülkelerdeki kamu kuruluşlarının göçmen işçilere yardımcı olduğu bilinmektedir. 97 sayılı ILO Sözleşmesi de göçmen işçilerin kamu istihdam hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmasını öngörmektedir. İŞKUR, kaynak ülkelerin kamu istihdam büroları ile de işbirliği yaparak göçmen işçiler için iş olanakları ve düzenli çalışmaya ilişkin mevzuat konusunda bir bilgi sisteminin kurulmasını sağlayabilir.
- Türkiye'de belli bir süreden beri yasal olarak çalışan ve ikamet eden göçmenlere süresiz ikamet izni verilmelidir. YUKK tasarısında bu konuda yer alan düzenleme isabetlidir.
- Türkiye'de belirli bir süre yasal olarak çalışan ve yaşayan kişilerin istemeleri durumunda kendilerinin ve aile üyelerinin T.C. vatandaşlığını kazanmasını mümkün kılacak düzenlemeler yapılmalıdır.
- Uyum politikalarının geliştirilmesi göç politikalarının öncelikli hedefleri arasına alınmalıdır.

4.3.2. Düzensiz Göçmenler İçin Öneriler

- 7.6.2012-15.8.2012 tarihleri arasında geçerli olan ve belirli sektörlerdeki düzensiz işçileri yasallaştırmayı hedefleyen af uygulamasının kapsamı süre ve izin verilen iktisadi faaliyetler açısından çok dar tutulmuştur. Bu uygulama daha geniş bir kapsamda yeniden gündeme getirilmelidir.
- Yasallaştırma için sadece işveren değil göçmen işçi de bir iş sahibi olduğunu kanıtlayarak başvurabilmelidir.
- Tüm göçmen çocuklara eğitim hakkı tanınmalıdır. İkamet belgesi olmayanlar da buna dahil olmalı, çocukların eğitim hakkı için ikamet belgesi olup olmadığına bakılmamalıdır.
- Belediyeler ve muhtarlıklar göçmenlerin temel insan hakları konusunda bilgilendirme yapmalı, belediyeler ücretsiz Türkçe kursları sunmalıdır. Ayrıca belediyelere bağlı Halk Eğitim, İSMEK gibi kurumların meslek edindirme kurslarından göçmenlerin de faydalanabilmesi sağlanmalıdır.

- Yasal ikamet belgeleri olup olmadığından bağımsız olarak göçmen çocuklar, yerli çocuklar gibi 18 yaşına kadar sağlık hizmetlerinden karşılıksız yararlanabilmelidir.
- Sağlıkın temel bir insan hakkı olduğu göz önünde tutularak yetişkin göçmenlerin kamu sağlık kurumlarına ve özellikle Kızılay'ın sunduğu hizmetler kapsamında sağlık hizmetlerine erişimi sağlanmalıdır. Kızılay'ın göçle ilgili görevleri ve kapasitesi artırılmalıdır.⁶¹
- Göçmen kadınlar kadın olarak uğradıkları ayrımcılık, şiddet, taciz gibi durumlar karşısında kadın örgütlerinin danışmanlık hizmetlerinden ve belediyelere bağlı sığınma evlerinden yararlanmalıdır.

4.3.3. Araştırma Önerileri

Bundan sonraki dönemde aşağıdaki konularda yapılacak kapsamlı araştırmalar göç sürecinin daha iyi anlaşılması ve sağlıklı, insan haklarını temel alan göç politikalarının geliştirilmesi bakımından yararlı olacaktır. Ancak burada öncelikle vurgulanması gereken konu vardır: Araştırmalar için gerekli olan ve ilgili kamu kurumları tarafından toplanan istatistik kaynaklara bütün araştırmacıların kolaylıkla ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Bu istatistiklerin toplanması ve derlenmesi ile ilgili ilkeler üzerinde göç araştırmacılarının fikirlerine başvurulmalıdır.

- Ekonomik krizler ve göçmen işçi istihdamı arasındaki ilişki
- Çeşitli ülkelerde göç akımlarını düzenlemeye yönelik uygulamalar: ihtiyaç sistemi, kota, yasallaştırma modelleri vb.
- Çeşitli ülkelerde göçmen işçilerin işe yerleştirilmeleri konusunda özel ve kamu istihdam bürolarının çalışmaları
- Türkiye'de işverenlerin ve işveren örgütlerinin göçmen işçi istihdamına ilişkin görüşleri

61 “Kızılay kar amacı gütmeyen, yardım ve hizmetleri karşılıksız olan ve kamu yararına çalışan bir gönüllü sosyal hizmet kuruluşudur. Kızılay'ın kuruluş amacı her koşulda, yerde ve zamanda, hiçbir ayırım yapmaksızın, her ne sebeple ortaya çıkarsa çıksın insan ızdırabını dindirmek amacıyla, korunmasız insanlara yardım etmek, insan hayatını ve sağlığını koruyarak onun kişiliğine saygı gösterilmesini sağlamak, sürekli barışı geliştirmeye destek olarak insan onurunu korumaktır.” Kızılay 748 şubesi ile Türkiye'nin 81 ilinde teşhis ve tedavi hizmeti sunmaktadır. Kızılay'ın sahip olduğu 748 şubeden bazıları hastane adı altında çok çeşitli alanlarda hizmet verirken, bazıları ise daha az donanımla temel sağlık hizmetleri sunmaktadır. Hastaneler; çeşitli alanlardaki poliklinik hizmetinin yanında, göz, kulak burun boğaz, genel cerrahi vb. ameliyatları yapabilecek, Patoloji, Röntgen, Mamografi, Tomografi ve çeşitli laboratuvar hizmetlerini sunabilecek donanıma sahiptir. Ayrıca Kızılay, 'Uluslararası İnsani Yardım Kuruluşu' olarak uluslararası alanda da pek çok yardım faaliyetlerine katılmıştır. Türk Kızılay'ı ülkemizin en yaygın, en etkin ve en güçlü organizasyon yapısına sahip sivil toplum kuruluşu olarak göçmenler için gerekli sağlık hizmetlerini verebilecek ağa ve donanıma sahiptir (<http://www.kizilay.org.tr/kurumsal/sayfa.php?t=-Kurumsal-Tarihcemiz>), Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü, Madde 6 (2), http://www.kizilay.org.tr/kurumsal/dosyalar/1235049841_Tuzuk_19.02.2009.pdf

- Tarım sektöründe geçici göçmen işçi ihtiyacının boyutları ve olası düzenleme uygulamaları
- Bütünleşik göç istatistik sistemi
- Sağlık, eğitim gibi sektörlerdeki gelişmelerin göç politikalarına etkisi
- Türkiye'de göç çalışmalarının tarihi ve göç yazını bibliyografyası
- Mesleki yeterlikler ve düzenli göç ilişkisi
- Türkiye'ye yönelik göç akımlarına kaynaklık eden ülkelere ilişkin profil çalışmaları

K

Kaynaklar

Ağtas Berber, Ö. vd.

- 2007 Why not Organising? Trade Unions and Precarious Migrant Workers in Germany, South Korea and Spain. (Master Thesis submitted to Global Labour University) Berlin.

Akalın, A.

- 2010 Yukarıdakiler- Aşağıdakiler': İstanbul'daki Güvenlikli Sitelerde Göçmen Ev Hizmetlisi İstihdamı. İçinde: Türkiye'ye Uluslararası Göç (B. Pusch ve T. Wilkoszewski, ed). Kitap Yayınevi, İstanbul, s.111-137.

Akalın, A.

- 2007 Hired as a Caregiver, Demanded as a Housewife: Becoming a Migrant. European Journal of Women's Studies, 14: 209-225.

Akbaş, E.

- 2012 Göçmenler Arasındaki Dayanışmacı Ağların Dönüşümü: Göçmen Sivil Toplum Örgütlerinin Yeni Misyonu. İçinde: Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar, (S. G. İhlamur-Öner & N. A. Şirin Öner der.), İletişim, İstanbul, s. 335-351.

Akkuş, O.

- 2011 Onlar Bizim Hemşehrimiz. İçinde: Antalya'da Yabancılara Sunulan Güvenlik Hizmetlerinin İyileştirilmesi Projesi (E. Esen ve Z. Yazıcı, der.). Onlar Bizim Hemşehrimiz, Uluslararası Göç ve Hizmetlerin Kültürlerarası Açılımı, AKVAM, Antalya. s.147-166

Akpınar, T.

- 2009 Türkiye'ye Yönelik Düzensiz Göçler ve Göçmenlerin İnşaat Sektöründe Enformel İstihdamı. Ankara Üniversitesi (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara.

Akpınar, T.

- 2010 Türkiye'ye Yönelik Kaçak İşgücü Göçü. SBF Dergisi. 65(3):1-22.

- Alp M.
2004 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 53(2).
- Atatimur, N.
2008 Reasons and Consequences of International Labor Migration of Women into Turkey: Ankara Case. Ortadoğu Teknik Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Awad, I.
2009 The Global Economic Crisis and Migrant Workers: Impact and Response, International Migration Programme, International Labour Organization IOM.
- Bastia, T.
2011 Should I Stay or Should I Go? Return Migration in Times of Crisis”. Journal of International Development 23(4): 583-595.
- Betts, A. (Ed.)
2011 Global Migration Governance, Oxford University Press, UK.
- Bucken-Knapp, G.
2009 Defending the Swedish Model: Social Democrats, Trade Unions, and Labour Migration Policy Reform. Lexington Books, UK.
- Calhoun, C.
1993. “New Social Movements” Of The Early Nineteenth Century, Social Science History. 17(3): 385-427.
- Castles, S.
2008 Migration and The Global Financial Crisis: Invitation to a ‘Virtual Symposium’. 15 December. International Migration Institute, Oxford University.
- Castles. S. ve Vezzoli S.
2009 The Global Economic Crisis and Migration: Temporary Interruption or Structural Change?. Paradigms, June (2): 68–75.
- Castles, S.
2011 Migration, Crisis, and The Global Labour Market. Globalizations. 8(3): 311-324.
- Chimienti, M.
2011 Mobilization of Irregular Migrants in Europe: A Comparative Analysis. Ethnic and Racial Studies. 34(8): 1-19.
- Çiçekli, B.
2004 Yabancıların Çalışma İzinleri. Yayın No:240, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Ankara.
- Dağdelen, G.
2008 Changing Labour Market Positions and Workplace Interactions of Irregular Moldovan Migrants: The Case of Textile/Clothing Sector in İstanbul. Ortadoğu Teknik Üniversitesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- De Haas H.
2008 Irregular Migration from West Africa to the Magreph and the European Union, IOM.
- Dedeoğlu, S.
2011 Türkiye’de Göçmenlerin Sosyal Dışlanması: İstanbul Hazır-Giyim Sanayinde Çalışan Azerbaycanlı Göçmen Kadınlar Örneği. SBF Dergisi. 66(1):28-48.
- Demir, O.Ö. ve M.A. Sözer
2011 Work and Remittance Patterns of Irregular Migrants in Turkey. İçinde: Global Remittance Practices and Migration during the Financial Crisis and Beyond, (I. Sirkeci, J. Cohen, & D. Ratha der.), World Bank Washington, D.C. s. 291-301

Demirdirek, H.

- 2007 New Modes Of Capitalist Domination: Transnational Space Between Turkey And Moldova. *Anthropology Of East Europe Review*. (25):15-21.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

- 2009a Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar, 2010. http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerik_Gosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC9F38684094BC4B9B

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

- 2009b Ekonomik Gelişmeler Eylül 2009. <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=eg&yil=0&yay=0DPT,2009a;>

Ekiz Gökmen, Ç.

- 2011 Türk Turizminin Yabancı Gelinleri: Marmaris Yöresinde Turizm Sektöründe Çalışan Göçmen Kadınlar. *Çalışma ve Toplum*, 28(?):201-231.

Ekmekçi, Ö.

- 2003 Genel Hatlarıyla 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Mercek, Nisan 2003.

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD)

- 2009a International Migration: Charting a Course through the Crisis, Policy Brief, June 2009, Organization for Economic Co-operation and Development.

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD)

- 2009b International migration and the economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses. *International Migration Outlook*.

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD)

- 2012 International Migration Outlook 2012, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en

Erder, S.

- 2007 'Yabancılaşmış' Kurgulanan Ülkenin 'Yabancıları'. İçinde: Türkiye'de Yabancı İşçiler. (A. Arı der.). Derin Yayınları, İstanbul, s.1-83.

Erder, S. ve S. Kaşka,

- 2003 Irregular Migration and Trafficking in Women: the Case of Turkey. International Organization for Migration, Cenevre.

Erder, S. ve S. Kaşka,

- 2012 Turkey in the New Migration Era: Migrants between Regularity and Irregularity, İçinde: Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities (S. Paçacı Elitok ve Straubhaar, T. der.). Hamburg University Press, s:113-132.

Erdoğan, S.

- 2006 Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık. İmge Kitabevi, Ankara.

Erdoğan, S.

- 2008 Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi, İmaj Yayınevi, Ankara.

Erdoğan, S.

- 2011 "Crisis in Turkey: Aggravating a Segmented Labour Market and Creating New Inequalities", İçinde: Work Inequalities In The Crisis Evidence from Europe. (D. Vaughan-Whitehead ed.), Edwar Elgard Publishing. s. 481-523.

Ford, M.

- 2004 Organizing the Unorganizable: Unions, NGOs and Indonesian Migrant Labour. *International Migration*, 42(5): 99-119.

Freeman, G.

- 1995 Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, *International Migration Review* 29 (4): 881-902.

Freeman, G.

- 2007 National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies. İçinde: Immigration Policy in Europe: The Politics of Control. (V. Guiraudon and G. Lahav, ed.). Routledge, London.

Gökbayrak, Ş. ve S. Erdoğan

- 2010 Irregular Migration and Trade Union Responses: The Case Of Turkey. ' Is, Guç' Industrial Relations and Human Resources Journal April, 12(2): 89-114.

Ghosh, B.

- 2010 The Global Economic Crisis, Where Do We Go From Here. International Organization for Migration (IOM)

Green T, ve Winters LA.

- 2010 Economic Crises and Migration: Learning From The Past and the Present. Paper Presented at the World Bank, Second 'Migration and Development Conference', 10–11 September.

http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T31.pDF.

Gülçür, L. ve P. İlkcaracan

- 2002 The 'Natasha' Experience: Migrant Sex Workers from the Former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey, Women's Studies International Forum, 25:411-421.

Güzel A. ve F. Bayram

- 2007 Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakları ve Çalışma İzinleri, Türkiye'de Yabancı İşçiler, Aylan Arı (der.) Derin Yayınları, İstanbul

Hatton T.J. ve J.G. Williamson

- 2009 Global Economic Slumps and Migration. VoxEU.org, April. Available at: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3512>

Haus, L.

- 1995 Openings in The Wall: Transnational Migrants, Labor Unions and U.S. Immigration Policy", International Organization, 49(2) : 285-313.

Hochschild A.R.

- 2003 Love and Gold içinde: Global Women. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy (B. Ehrenreich, A.R. Hochschild) Metropolitan Books, New York, .s.15-30

Hollifield J.F.

- 2004 The Emerging Migration State. International Migration Review, 38(3):885-912

İçduygu, A.

- 2004 Türkiye'de Kaçak Göç. İTO Yayınları, İstanbul

İçduygu, A.

- 2006 The Labour Dimension of Irregular Migration in Turkey. (Research Report), European University Institute CARIM-RR, Badia Fiesolana.

İçduygu, A.

- 2007 EU-ization matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey. İçinde: Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. (T. Faistand ve A. Ette, der.) Palgrave Macmillan, The New York.

İçduygu, A.

- 2008 Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections" CARIM Analytic and Synthetic Notes. European University Institute. Badia Fiesolana.

İçduygu, A., ve K. Biehl.

- 2009 "Turkey". İçinde: Managing International Urban Migration Turkey, Italia, Espana, Country Reports Turkey, Italy, Spain. (Ahmet İçduygu and Kristen Biehl, ed.), Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul

İçduygu A.

- 2010 Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada "Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak" İçinde: Türkiye'ye Uluslararası Göç (B, Pusch-T. Wilkoszewski der.) Kitap Yayınevi, İstanbul.

INTES

- 2011 Türkiye Ekonomisi Büyüme Oranları, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, <http://www.intes.org.tr/ti.asp?eid=743>

İstanbul Sanayi Odası (İSO)

- 2009 Krize Karşı Mücadelemize Var Gücümüzle Devam Edeceğiz. <http://www.iso.org.tr/tr/web/statiksayfalar/index.aspx?ref=0İSO>, 2009

Kalfa, A.

- 2008 Eski Doğu Bloku Ülkeleri Kaynaklı İnsan Ticareti ve Fuhuş Sektöründe Çalışan Kadınlar, Ankara: Ankara Üniversitesi (yayınlanmamış yüksek lisans tezi).

Karadeniz O.

- 2011 Türkiye'de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik. Çalışma ve Toplum 2011/2 (29):83-127

Kaşka, S.

- 2009 The New International Migration and Migrant Women in Turkey: The Case of Moldovan Domestic Workers. İçinde: Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul. s. 725-804.

Kaya İ.

- 2008 Undocumented Migration, Counting the Incountable. Data and Trends across Europe, Clandestino.

Keough,L.J.

- 2003 Driven Women: Reconceptualizing The Traffic In Women in The Margins of Europe Through The Case of Gagauz Mobile Domestic Workers in İstanbul. The Anthropology of East Europe Review, (21):73-80.

Keough,L.J.

- 2006 Globalizing 'Postsocialism': Mobile Mothers and Neoliberalism on the Margins of Europe," Anthropological Quarterly, 79: 431-461.

Keyder, Ç.

- 2000 Arka Plan. İçinde: İstanbul Küresel İle Yerel Arasında, (Ç. Keyder der.) Metis Yayınları, İstanbul, s.9-40.

Kıral, H.

- 2006 Yabancıların Türkiye'de Çalışma Esasları, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayın No: 270, Ankara

Kirişçi, K.

- 2007a Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration, Mediterranean Politics 12(1): 91-97.

Kirişçi, K.

- 2007b "Yumuşak Güç" Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi: Türkiye'nin Deneyimi", Uluslararası İlişkiler, 4(13): 27-56.

Kirişçi, K.

- 2008 Informal 'Circular Migration' into Turkey, The Bureaucratic and Political Context, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/21, Robert Schumann Center for Advanced Studies, Firenze.

Kirişçi K.

- 2009 The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State, *New Perspectives on Turkey*, 40:29-57.

Kirişçi K.

- 2011 “Turkey’s “DemonstrativeEffect” andTransformation in the Middle East”, *Insight Turkey*,13(2):33-55.

Koser, K.

- 2007 *International Migration: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, Oxford

Kültür ve Turizm Bakanlığı,

- 2012 Türkiye’de Kültür ve Turizm Verileri 2002-2011,

Kültür ve Turizm Bakanlığı,

- 2011 Konaklama İstatistikleri (Turizm İşletme Belgesi).

Kümbetoğlu, B.

- 2005 Enformelleşme Süreçlerinde Genç Göçmen Kadınlar ve Dayanışma Ağları, *Folklor/Edebiyat*, 41:7-25.

Laubenthal, B.

- 2007 The Emergence of Pro-Regularization Movements in Western Europe. *International Migration* 45(3): 101-133.

Lordoğlu K. ve H. Parlak

- 2008 Türkiye Turizmde Göçmenler ve Çalışma Sorunları, I. Ulusal Çalışma İlişkileri Kongresi. Tebliğ Kitabı. Sakarya Üniversitesi.

Lordoğlu K.

- 2010 Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar. İçinde: Türkiye’ye Uluslararası Göç Toplumsal Koşullar Bireysel Yaşamlar. (B. Pusch ve T. Wilkoszewski der.) Kitap Yayınları, İstanbul. s.89-109

Lüthje, B. ve C. Scherrer,

- 2001 Race, Multiculturalism and Labour Organizing in the United States: Lessons for Europe. *Capital &Class*, 73: 141-171.

Martin, P.

- 2009 The Recession and Migration: Alternative Scenarios, Working Papers, Vol. 13, International Migration Institute.

MDGIF, İŞKUR

- 2012 Göç ve İstihdam: Antalya Kent Merkezi Çalışma Hayatı, BMOP Herkes İçin İnsana Yakışır İş: “Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması”

McCulloch N ve A. Sumner

- 2009 Introduction: the Global Financial Crisis, Developing Countries and Policy Responses. *IDS Bulletin* 40(5): 1–13.

Migration DRC

- 2009 Migration and the Financial Crisis: How will the Economic Downturn Affect Migrants? Development Research Centre on Migration, G.P. Briefing (Birghton, U.K.: Sussex Centre for Migration Research). <http://www.migrationdrc>.

Milkman, R.

- 2000 Immigrant Organizing and The New Labor Movement in Los Angeles. *Critical Sociology*, 26 (1-2): 59- 81.

- Offe, C.
- 1985 New Social Movements: Challenging The Boundaries Of Institutional Politics. *Social Research*, 52(4):817-868
- Özgür N.
- 2012 Modern Türkiye'nin Zorunlu Göçmenleri: Muhacirler, İskanlılar, Mübadiller, İslamlar, Soydaşlar, "G" Grubu, Mülteciler, "Tekne Mültecileri", İçinde: Küreselleşme Çağında Göç. (İhlamur-Öner S. G. ve Şirin Öner N.A. ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ozinian, A.
- 2009 Identifying the State of Armenian Migrants in Turkey. Eurasia Partnership Foundation, Washington.
- Özğurlu, M.
- 2008 Working Class formation and crises of trade union movement in Turkey. paper presented at Irregular Migration, Informal Economy and Pathways to Decent Work in a Globalising Economy Workshop 4-5 December 2008, Istanbul.
- Papademetriou G.D. ve A. Terrazas
- 2009 Immigrants and the current economic crisis: Research Evidence, Policy Challenges and Implications, Migration Policy Institute.
- Penninx, R. and J. Roosblad,
- 2000 Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries. Berghahn Books, New York.
- Regine Policy Brief
- 2009 Regularisations in Europe Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-country nationals in the Member States of the European Union. Vienna, ICMPD
- Sabah Gazetesi
- 2011 "200 bin Avrupa'lı Türkiye'de İş Buldu", <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/06/12/200-bin-avrupali-turkiyede-is-buldu> (Erişim: 12 Haziran 2012)
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) İstatistik Yıllığı
- 2010 Tablo 1.1.10-5510 Sayılı Kanununun 4-1/a Maddesi Kapsamında 2010 Yıl Sonu İtibariyle İşyerlerinin ve Sigortalıların Faaliyet Gruplarına ve İllere Göre Dağılımı
- http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yillik
- Statham, P. ve A. Geddes
- 2007 Elites and 'the Organised Public': Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction?. İçinde: *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*. (V. Guiraudon and G. Lahav, der.) Routledge, London.
- Süzek S.
- 2012 İş Hukuku (Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku), 8.Baskı, Ankara.
- Sward J ve R. Skeldon
- 2009 Migration and the Financial Crisis: How will the Economic Downturn Affect Migrants? Briefing Paper 17, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. http://www.migrationdrc.org/publications/briefing_papers/BP17.pdf
- TC Kalkınma Bakanlığı
- 2012 Orta Vadeli Program, 2013-2015, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Tekinalp, G.
- 2003 Yabancılar Hukuku, 8.B,

The Guardian

- 2011 “Europeans Migrate South as Continent Drifts Deeper into Crisis” <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/21/europe-migrants-crisis-irish-portuguese> 21 December

TEPAV

- 2012 Ekonomide Durum 2012, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1343554342-8.Ekonomide_Durum_2012__1.pdf

Tilly, C

- 2011 The Impact of the Economic Crisis on International Migration: a Review. *Work Employment Society* 25: 675.

<http://wes.sagepub.com/content/25/4/675>Sward ve

Toksöz, G.

- 2008 Enformel İşgücü Piyasaları ve Göçmen İşçilere Talep: Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye'nin Durumu, İçinde: Türkiye İşçi Sınıfı ve Emek Hareketi Küreselleşiyor mu? SAV. İstanbul. s. 89- 108.

Toksöz G., Ç. Ünlütürk Ulutaş

- 2012 “Is migration feminized? A Gender and Ethnicity Based Review of the Literature on Irregular Migration to Turkey”, “Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities “ Elitok S., Straubhaar T. (eds) 5th volume of the Edition HWWI, Hamburg University Press.

Touraine, A.

- 1971 The Post Industrial Society: Tomorrow's Social History. Classes, Conflicts and Culture In the Programmed Society. Wildwood House, London.

Touraine, A.

- 1992 Beyond Social Movements. *Theory, Culture, and Society*, 9(1): 125–145.

TÜİK

- 2010 Haber Bülteni, Sayı:8536, 24.6.2011, İl Bazında Temel İşgücü Göstergeleri

TÜİK

İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı

(<http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>)

TÜROFED

- 30.05.2012 TC Kültür ve Turizm Bakanlığına sunulan 4817 sayılı Kanuna göre Yabancı Personel Çalıştırma Yönetmeliği, 4857 Sayılı İş Kanununa göre iş denetimlerine ilişkin hususların çözümü yönünde görüş ve öneriler yazısı

Uçar-İlbuğa E.

- 2011 Migrant Women From Former Soviet Union Countries in Antalya-Turkey: Transnational Life Experiences and Conditions, İçinde: Globalisation and Opportunities: Vocational Education for Transnational Careers, (Maern Gag et al. der.). The Publishing House of the Institute for Sustainable Technologies-National Research Institute, Random. s. 179-191

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

- 2005 Labour Migration Policy and Management –Training Modules. International Labour Office, Bangkok.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

- 2006 Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration, Geneva.

Uluslararası Göç Örgütü (IOM)

- 2009a The Impact of the Global Financial Crisis on Migration, Policy Brief, January, International Organization for Migration.

- 2009b The Impact of the Global Financial Crisis on Migrants and Migration, Policy Brief, March, International Organization for Migration.

2009c, The Impact of Financial Crises on International Migration: Lessons Learned, Migration Research Series, No 37, International Organization for Migration.

Uluslararası Para Fonu (IMF)

2009 The Implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries. International Monetary Fund: Washington, DC.

Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC)

2010 Resolution On Migrant Workers, International Trade Union Confederation 2nd World Congress, Vancouver, 21 - 25 June <http://www.ituc-csi.org/resolution-on-migrant-workers.html?lang=en>

UNCTAD

2008 Will We Never Learn?, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) Policy Briefs,
http://www.unctad.org/en/docs/presspb20085_en.pdf;

Uras, G.

2009 “Kriz Bizi Neden Çok, Hem de Pek Çok Sarstı?”, Milliyet Gazetesi, 3 Temmuz.

Zetter, R.

2009 Forced Migration in an Era of Global Financial Crisis—What Will Happen to Refugees? Palgrave Macmillan, Basingstoke

E

Ekler

EK 1: İstanbul'da Görüşme Yapılan Göçmenlerin Sosyo-Ekonomik Profilleri

No	Gör. No	Uyruk	Cinsiyet	Yaş	Eğitim	Meslek	Med. Dur.	Çocuk Sayısı	Ailesi ile Birlikte mi, Yalnız mı?
1	2	Ermeni	K	60	Üniv.	İktisat	Evli	2	Eşi ve Çocuğu ile birlikte
2	2/a	Ermeni	E		Üniv.		Evli	2	Eşi ve Çocuğu ile birlikte
3	2/b	Ermeni	K	25	Üniv.	Psikolog	Bekar		Anne baba ile birlikte
4	5	Ermeni	K	60	Konservatuar Mezunlu	Orkestra Şefi/Maestro	Evli	2	Arada çocukları gelip gitmiş
5	6	Ermeni	K	54	Üniv.	Ekonomist	Dul	2	Yalnız
6	9	Kırım Türkü	K	57	Üniv.	Diyetisyen	Evli	4	Eşi ve Kızı Türkiye'de
7	9/a	Kırım Türkü	E		Üniv.	Sağlık Bilimleri	Evli	4	Eşi ve Kızı Türkiye'de
8	9/b	Kırım Türkü	K	40	Üniv.	Hemşire	Evli	1?	
9	10	Kırım Türkü	K	57	Üniv.	Emekli (Folklor-Bale Öğretmeni)	Evli	4	
10	11	Kırım Türkü	K	68	Üniv.	Finans	Dul	1	Yalnız
11	12	Kırım Türkü	K	59		Rus Dili Öğretmeni	Dul	1	
12	27	Senegal	K	35	Eğitimsiz		Evli	4	Yalnız
13	28	Nijerya	E	29	Lise	Business /Trade	Bekar		Yalnız
14	29	Gana	E	27	Üniv.	İşletme			Yalnız
15	29/a	Nijerya	E	28	Üniv.	Uluslararası İlişkiler/Siyaset Bilimi			
16	30	Mısır	E	55	Üniv.	Commerce			Yalnız
17	33	Ermeni	E	52		Öğretmen	Bekar		Yalnız
18	34	Ermeni	K	30	Üniv.	Alman Dili Edebiyatı	Evli	Yok	Annesi, teyzesi
19	34/a	Ermeni	E	34	Üniv.	Teknik ressam	Evli	Yok	Annesi, teyzesi
20	35	Ermeni	K	32	Lise		Evli	1	Eşi, çocuğu
21	35/a	Ermeni	E	36			Evli	1	Eşi, çocuğu
22	37	Gürcü	K	41	Lise (12 yıl)		Evli	5	Kızı gelip gitmiş

23	39	Gürcü	K	37	9 yıl		Boşanmış	2	Yalnız
24	42	Ermeni	K		10 yıl		Eşiyle ayrı	3	Kızı ve torunu ile birlikte
25	42/a	Ermeni	K	31			Eşiyle ayrı	1	Annesi ve kızı ile birlikte
26	43	Çeçen	K	30	Üniv. Öğrencisi		Bekar		Ailesi ile birlikte
27	43/a	Çeçen	K	27	Ortaokul		Bekar		Ailesi ile birlikte
28	43/b	Çeçen	E	25	İlkokul		Bekar		Ailesi ile birlikte
29	44	Türkmen	E	23	Ortaokul (8 yıl)				Yalnız
30	46	Ermeni	K	48	10 yıl		Dul	2	Yalnız
31	50	Gürcü	K	31	9 yıl		Evli	2	Eşi ve çocukları ile birlikte
32	51	Özbek	K	25	Yüksek Lisans	Arapça-İngilizce Öğretmeni	Evli	1	Eşi ve Çocuğu ile birlikte
33	51/a	Özbek	E	30	Üniv.	Bankacılık	Evli	1	Eşi ve Çocuğu ile birlikte
34	53	Gürcü	K	32	Üniv.	Eczacılık	Bekar		Yalnız
35	54	Gürcü	K	42	Üniv.	İletişim	Dul		Yalnız
36	54/a	Gürcü	K		Lise		Evli	2	Oğlu ile birlikte
37	56	Ermeni	K	42			Evli	6	Ailesi ile birlikte
38	62	Türkmen	E	38	Ortaokul (11 sene)		Evli	2	Ailesi gelip gitmiş
39	63	İran	E	50	İlkokul		Evli	5	Oğlu ile birlikte
40	64	Ukrayna	K	35	Üniv.	Dil Bölümü / Öğretmenlik	Evli	1	Evli-Türk vatandaşı ile
41	65	Moldova	K	34	Üniv.	Muhasebecilik ve Bankacılık	Evli	2	Evli-Türk vatandaşı ile
42	67	Türkmen	E	24	9 yıl		Bekar		Yalnız
43	69	Ermeni	E	63	10 yıl		Evli	2	Ailesi ile birlikte
44	72	Suriye	E	43			Evli	3	Ailesi ile birlikte
45	72/a	Suriye	K	36			Evli	3	Ailesi ile birlikte
46	72/b	Suriye	E	17	6. sınıfa kadar		Bekar		Ailesi ile birlikte
47	72/c	Suriye	K	15	6. sınıfa kadar		Bekar		Ailesi ile birlikte
48	72/d	Suriye	E	17	6. sınıfa kadar		Bekar		Ailesi ile birlikte

49	72/e	Suriye	E	28	9. sınıfa kadar			Evli	Yok	Eşi ve teyzesi ile birlikte
50	78	Kongo	E	42	Üniv.	Kargocu (İşveren)		Evli	Yok	Eşi (TC Vatandaşı) yurtdışında çalışıyor
51	84	Gürcistan	E	46	2 Üniv.	Enerji Mühendisliği ve Kimya		Evli	2	Yalnız
52	88	Slovenya	K	27	Üniv.	İngiliz Dili Edebiyatı		Evli	Yok	Eşi ile birlikte
53	90	Gürcü	K	51	Üniv.	Ekonomist		Dul	1	Yalnız (oğlu burada büyümüş)
54	90/a	Gürcü	K		Üniv.	Gazeteci		Bşnmş		

Ek 2: İstanbul'da Görüşme Yapılan Göçmenlerin Hukuki Statüleri ve Yaptıkları İşler

No	Uyruk	Cinsiyet	Yaş	Eğitim	Son İş	Hukuki Statü Ve Türkiye'de Kalış Süresi	Son Ücret	Kaç İşte Çalıştı?
1	Ermeni	K	60	Üniv	Çamaşırhane İşletmecisi	Vize ihlali 9 yıl		1.İş: Bulaşıkçılık 2.İş: Çocuk Bakıcılığı 3.İş: Ev işleri Temizlik 4.İş: Evde Boncuk Yapımı 5.İş: Çamaşırhane İşletmeciliği
2	Ermeni	E		Üniv	Çamaşırhane İşletmecisi	Vize ihlali 8 yıl		1.İş: Restoranda Çalışma 2.İş: Evde Boncuk Yapımı 3.İş: Çamaşırhane İşletmeciliği
3	Ermeni	K	25	Üniv	Satış Danışmanı	Oturma izni 3 yıl	1200 dolar (aylık)	1.İş: Garsonluk 2.İş: Çocuk Bakımı 3.İş: Satış Danışmanı
4	Ermeni	K	60	Konser- vatuvar	İşsiz (Çocuk bakımı ve ev işleri)	Vize ihlali 10 yıl	900 Dolar (aylık)	1.İş: Ev Hizmetleri 2.İş:Ev Hizmetleri
5	Ermeni	K	54	Üniv	Ayakkabıcılık	Vize ihlali 6 yıl	350 (haftalık)	1.İş: Hasta Bakımı 2.İş: Çocuk Bakımı 3.İş: Ayakkabıcılık
6	Kırım Türkü	K	57	Üniv	Hasta Bakımı	Oturma izni 11 yıl	400-500 dolar (aylık)	8 işi de hasta bakımı
7	Kırım Türkü	E		Üniv	Masör	Oturma izni 2 yıl		
8	Kırım	K	40	Üniv	Hemşire	Evlilik Yoluyla		

	Türkü					Vatandaş	
9	Kırım Türkü	K	57	Üniv	Dernekte Çalışıyor	Turist vizesi 5 yıl	1.İş: Folklor Öğretmeni 2.İş: Dernekte Çalışıyor
10	Kırım Türkü	K	68	Üniv	İşsiz (Hasta Bakımı)	Turist Vizesi 10 yıl	600 (aylık) Tüm işleri yaşlı bakımı
11	Kırım Türkü	K	59		Hasta Bakımı	Vize ihlali	
12	Senegal	K	35	Eğitim- siz	Kuaför	Vize ihlali 1 yıl	1.İş: Saat Satımı 2.İş: Çanta Atölyesi 3.İş: Ayakkabı Atölyesi 4.İş: Kuaför
13	Nijerya	E	29	Lise	Ticaret (Giysi)	Vize ihlali 2 yıl	1. İş Giysi Ticareti
14	Gana	E	27	Üniv	Kargo- Paketleme	6 ay	1 iş. Kargo Paketleme
15	Nijerya	E	28	Üniv	İşsiz	1 yıl	
16	Mısır	E	55	Üniv	Pazarda seyyar satıcı	İltica başvurusu 1 yıl	1 iş
17	Ermeni	E	52		Düzenli bir işi yok-model tasarımcılığı (kuyumculuk) ve keman çalma	Pasaportu ve kaydı yok 9 yıl	1.İş: Keman Çalma 2.İş: Model Tasarımı-Kuyumcu
18	Ermeni	K	30	Üniv	Satış Danışmanı	1.5 yıl	1.İş: Ayakkabı Atölyesi 2.İş: Tezgahtar
19	Ermeni	E	34	Üniv	Model tasarımcılığı kuyumculuk	1.5 yıl	1.İş: Ayakkabı Atölyesi 2.İş: Model Tasarımı-Kuyumcu
20	Ermeni	K	32	Lise	Bakım ve		

					temizlik	5 yıl	
21	Ermeni	E	36		Tekstil Atölyesi	5 yıl	
22	Gürcü	K	41	Lise (12 yıl)	İşsiz (Yaşlı Bakımı)	700 Vize İhlali Dolar 7 yıl (aylık)	1.İş: Ev Hizmetleri 2.İş: Ev Hizmetleri 3.İş: Ev Hizmetleri
23	Gürcü	K	37	9 yıl	Temizlik (Otel)	Turist vizesi 750 tı 3 yıl (aylık)	1
24	Ermeni	K		10 yıl	Kalite Kontrolcüsü-Kilit fabrikası	Vize İhlali 250 tı 12 yıl (haftalık)	1.İş: Ayakkabı Atölyesi 2.İş: Kalite Kontrol
25	Ermeni	K	31		Temizlik (Otel)	Vize İhlali 1000 tı 5 yıl (aylık)	1.İş: Bijuteri Atölyesi 2.İş: Temizlik
26	Çeçen	K	30	Üniv Öğrencisi	İşsiz (Tercümanlık-Hasta Bakım işi)	Öğrenci statüsü 12 yıl	1.İş: Hasta Bakımı 2.İş: Tercümanlık
27	Çeçen	K	27	Orta-okul	İşsiz Satış Danışmanı	Oturma izni var 12 yıl	1.İş: Hasta Bakımı 2.İş: Markette Reyonculuk 3.İş: Satış Danışmanı
28	Çeçen	E	25	İlkokul	Satış Danışmanı (Parfümeri)	Oturma izni var 12 yıl 850 tı (aylık)	1.İş: Çıracılık (Bakkal) 2.İş:Çıracılık (Manifaturacı) 3.İş: Çıracılık 4.İş: Satış Danışmanı
29	Türkmen	E	23	8 yıl	Çıracı (Esnaf Yanında)	2.5 yıl 700-800 TL (aylık)	1
30	Ermeni	K	48	10 yıl	Gündelik Temizlik işi	Vize İhlali 100-150 tı 6 yıl (günlük)	1.İş: Çocuk bakımı 2.İş:Ayakkabı Atölyesi 3.İş: Temizlik işi (Gündelik) 4.İş: Gündelik Temizlik işleri

31	Gürcü	K	31	9 yıl	Yemek ve Temizlik işi (mağazada)	Turist vizesi 800 Dolar 11 yıl (aylık)	1.İş: Mağazada Temizlik Yemek işi 2.İş: Mağazada Temizlik Yemek işi
32	Özbek	K	25	Yüksek Lisans	Mağazada Tercüme-Satış Görevlisi	Turist Vizesi 150 Dolar 8 ay (haftalık)	1.İş: Konfeksiyon 2.İş: Mağazada tercüme satış elemanı
33	Özbek	E	30	Üniv	Mağazada Satış Görevlisi	Turist vizesi 1200 TL 8 ay (aylık)	1.İş: Konfeksiyon 2.İş: Mağazada tercüme satış elemanı
34	Gürcü	K	32	Üniv	Tezgahtar	Turist Vizesi	Farklı mağazalarda Tezgahtarlık
35	Gürcü	K	42	Üniv	Gündelik Temizlik işi / tercümanlık	Evlilik Yoluyla Vatandaş 800 TL Temizlik işinden / 1500 TL Tercümanlık	1.İş: Büfe İşletmeciliği 2.İş: Hasta Bakıcılığı 3.İş: Hasta Bakıcılığı 4.İş: Yaşlı Bakımı 5.İş: Ev hizmetleri yemek-temizlik, tercümanlık
36	Gürcü	K		Lise	Ayakkabıcılık	Oturma izni var 250-300 tı 4 yıl (haftalık)	1.İş: Hasta Bakımı 2.İş: Ayakkabıcılık
37	Ermeni	K	42		Çanta işi	Oturma izni var 180-200 tı 8 yıl (haftalık)	1.İş: Tekstil Atölyesi 2.İş: Ayakkabı Atölyesi 3.İş: Çanta Atölyesi
38	Türkmen	E	38	11 yıl	Oto yıkamacısı	Vize İhlali 1000 tı 4 yıl (aylık)	1.İş: Otopark-Yıkamacılık 2.İş: Otopark
39	İran	E	50	İlkokul	Oto tamircisi	İltica Başvurusu 220 tı 3 ay (haftalık)	1

40	Ukrayna	K	35	Üniv	Satış danışmanı	Evlilik Yoluyla Vatandaş 9 yıl	1.İş: Tezgahtarlık 2.İş: Mankenlik-Deri 3.İş: Satış Danışmanı
41	Moldova	K	34	Üniv	Satış danışmanı	Evlilik Yoluyla Vatandaş 14 yıl	3 Tekstil mağazası 4 deri mağazasında satış danışmanlığı
42	Türkmen	E	24	9 yıl	Garson	1 yıl 1000 tl	1.İş: Garsonluk (otel) 2.İş: Garsonluk (restoran)
43	Ermeni	E	63	10 yıl	İşsiz (İnşaatta günlük Çalışma)	12 yıl 400 dolar (haftalık)	1.İş: Fabrikada Paketleme 2.İş: Fabrikada Taşımacılık 3.İş: İnşaat işçisi
44	Suriye	E	43		Çanta satıyor	Pasaportu yok 2 ay	1.İş: Tüpcü yanında 2.İş: Park bahçe düzenleme ve inşaat işi 3.İş: Çanta Satımı
45	Suriye	K	36		İşsiz	Pasaportu yok 2 ay	
46	Suriye	E	17	6. sınıf	Tekstil - Makineci	Pasaportu yok 300 tl 2 ay (Haftalık)	
47	Suriye	K	15	6. sınıf	Tekstil Ütücü ve Paketleme	100 tl 2 ay (haftalık)	2
48	Suriye	E	17	6. sınıf	Tekstil - Makineci	Pasaportu yok 150 tl 2 ay (haftalık)	
49	Suriye	E	28	9. sınıf	İşsiz (Park bahçe işleri)	Pasaportu yok 6 ay	1
50	Kongo	E	42	Üniv	Kargo (İşveren)	Oturma İzni 3 yıl	1

51	Gürcistan	E	46	2 Üniv	İnşaat işçisi	Turist Vizesi 7 yıl	70-120 TL (günlük)	1
52	Slovenya	K	27	Üniv	Öğretmen	Turist Vizesi 3 yıl		1
53	Gürcü	K	51	Üniv.	Satış Sorumlusu	Evlilik Yoluyla Vatandaş 20 yıl	1.350	1.İş: Tekstil 2.İş:Kargo 3.İş: Satış Sorumlusu
54	Gürcü	K		Üniv.	Garson	Turist Vizesi 6-7 yıl		

