



Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum¹

*

Global Forum on Migration and Development

Gülay Toksöz

Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum (GKKF) göç ve kalkınma ile ilgili konularda hükümetler arası en kapsamlı ve yüksek düzeyli Birleşmiş Milletler diyalog forumu olup, toplantılara sivil toplum güçlü bir şekilde katılmaktadır. GKKF 2015 yılı sonbahar aylarında Türkiye'nin dönem başkanlığında İstanbul'da toplanacaktır. Geçmişinde göç veren, günümüzde ise hem göç alan hem transit bir ülke konumunda olan Türkiye'nin böyle bir toplantıya ev sahipliği yapması, kuşkusuz konunun Türkiye kamuoyunun gündeminde daha fazla ele alınması, göçmenlerin sorunlarının tartışılması bakımından önemlidir.

*

Göç insanlık tarihi kadar eski bir olgu olmakla birlikte, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde göçün yaşandığı ülkelerin ve göç eden insanların sayısı çok artmıştır. Göçün geçmişteki ve günümüzdeki nedenlerine bakıldığında, iktisadi faktörlerin ve işgücü talebinin önemli rolü olduğu görülür. İnsanların göç etmesinin gerisindeki neden ne olursa olsun, hemen hepsi göç ettikleri ülkelerde yaşamlarını sürdürmek için gelir getirici faaliyetlerde bulunmakta ve işgücü piyasasına katılmaktadır.

Günümüzde gelişmiş ülkelerde tarımda, inşaatta, turizmde ve ev hizmetleri gibi genellikle elverişsiz çalışma koşullarına sahip alanlarda yerli işgücü açığı bulunmakta, bu açık çoğunlukla göçmenler tarafından doldurulmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerin yaşlanan nüfus yapısı, sağlık ve bakım hizmetlerinde işgücü ihtiyacını artırmaktadır. Bunun sonucunda

¹ Bu bir davetli yazıdır.

günümüz göç hareketlerinin dikkat çeken bir özelliği, bu tür hizmetlerin ağırlıklı kadınlar tarafından sunulmasından ötürü göçün kadınlaşmasıdır. Güncel göç hareketlerinin bir diğer özelliği, gelişmiş ülkelerin göç kanallarını kapatması ölçüsünde yeni gelişen ve sanayileşen kimi ülkelerin göç hareketlerinin hedefi haline gelmesi ve Güney-Güney göçü olarak adlandırılan yeni bir sürecin yaşanmasıdır.

Hem vasıflı hem vasıfsız işgücüne ihtiyaç olmakla birlikte göç alan ülke hükümetlerinin yüksek vasıflı işgücünün düzenli göçünü teşvik ederken, düşük vasıflı işgücünün göçünü engellemeye çalışması düzensiz göçün artışında etkili olmaktadır. Hükümetlerin işgücü piyasası ihtiyaçlarını görmezden gelmesi, ağır vize uygulamalarıyla ülke sınırlarını insan hareketliliğine kapatarak göçü önlemeye çalışması, işgücü arz ve talebi açısından ciddi bir uyumsuzluk yaratmaktadır. Sadece sınırların kontrolü yoluyla göçün engellenmeye çalışılması başarılı olamamaktadır. İnsanlar artan engeller karşısında yeni yollar bulmakta, insan kaçakçılığı ve ticareti bu koşullarda ortaya çıkmaktadır. Düzensiz göçün yol açtığı sorunların başında, göçmen işçinin temel insan ve emek haklarının ihlali karşısında korunmasızlığı gelmektedir. Göçmen işçiler sosyal korumadan yoksun, düşük ücretler ve sınır dışı edilme tehdidi veya olgusu nedeniyle ödenmeyen ücretler gibi sorunlarla yüz yüzedir. Örgütlenme ve hak arama imkanları yoktur.²

Küreselleşme sürecinde uluslararası finans ve ticaret örgütleri ticari ve finansal akımları düzenlerken, bireylerin sınırları aşan hareketlerini sivil haklar ve insan hakları temelinde düzenleyen bir rejim ve örgüt; çok taraflı resmi bir kurumsal çerçeve yoktur. Bu boşluğu kısmen doldurmak üzere BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın başını çektiği bir inisiyatifle Uluslararası Göç Küresel Komisyonu 2002'de kurulmuştur. İzleyen dönemde göçe ilişkin olumsuz bakış açılarını değiştirmek üzere göçmenlerin ister düzenli, ister düzensiz olsun, çalışarak kazanıp ülkelerine gönderdikleri ve gidecek artan havale miktarları öne çıkartılmış ve göç kalkınmayla bir arada ele alınmıştır.³ 2006'da toplanan BM I. Yüksek Düzeyli Diyalog toplantısı

² Toksöz G., Erdoğan S., Kaşka S. (2012) Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları, IOM Türkiye.

³ Dünya Bankası'nın hesabına göre 2013'de gelişmekte olan ülkelere giden para havalelerinin tutarı 400 milyar doları geçmiştir. (Darush U. (2014) The Effect of Low Skilled Labor Migration on the Host Economy, KNOMAD Working Paper)

“göç ve kalkınma” terimlerini kesinleştirmiş ve bu konuyu önemli ve paylaşılan bir küresel konu olarak kabul ettirip, “Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum”un (GKKF) kurulması kararını almıştır. İlk kez 2007’de Brüksel’de toplanan Forum, hükümetler arasında bağlayıcı olmayan bir diyalog platformu niteliğindedir. Forumu hükümetlerin yanı sıra dünyanın her tarafından sivil toplum da katılmaktadır.

Forum ülkelerin kendi aralarında deneyim ve düşünce alışverişi yapmalarına imkan sağlamakta, özellikle sivil toplumun giderek artan katkısı sonucu göç idaresinden göç yönetişimine giden bir süreçte ilerlemektedir. Göç yönetişimi dendiğinde çok aktörlü bir süreç söz konusudur. Göç yönetişimi, göç ile ilgili politikaların ve programların sadece bir ülke devleti tarafından yapılması değil, devletler arası tartışmalar ve anlaşmalar, çok taraflı forumlar ve istişari süreçler, uluslararası örgütlerin ve sivil toplumun (STÖ’ler, vakıflar, diaspora toplulukları, sendikalar, akademi, özel sektör) aktiviteleri üzerinden politika yapımına müdahil olması kast edilmektedir. Başlangıçta göçmen örgütlerinin göçmenlerin insan haklarına gereken önemin verilmediği endişesiyle kuşkuyla yaklaştığı Forum, zamanla sivil toplumun katılımının ve rolünün arttığı ve hükümetlerin sadece kendi aralarında değil, aynı zamanda sivil toplumla diyalog içinde olduğu bir gelişme izlemiştir.

2013’de toplanan BM II. Yüksek Düzeyli Diyalog toplantısında sivil toplum çok iyi düzeyde örgütlenmiş olarak gündemi etkilemiş ve tüm sektörlerde: devletler, sivil toplum ve uluslararası kuruluşlarda haklar konusu önceliğe kavuşmuştur. Bu toplantıdan çıkan üç farklı doküman: Üye devletlerin deklarasyonu, Genel Sekreterin sekiz maddeli eylem planı ve sivil toplumun 5 yıllık 8-maddeli eylem planı benzer şeylere atıfta bulunmaktadır. Gündemde ön plana çıkan husus, göç ve kalkınma konularının BM’in 2015 Sonrası Sürdürülebilir Kalkınma Gündemine dahil edilmesini sağlamaktır.⁴

GKKF toplantılarında ele alınan konular

⁴ Bloom T. (2014) Extended Report: Global Migration Governance: A decade of Change, UNU-GCM Policy Report.

GKKF toplantılarında ele alınan konulara bakıldığında genelde üç ana eksenle ilerlediği görülmektedir: a) emek göçü ve hareketliliği b) göç ve kalkınma ilişkisi c) Forumun geleceği. Bu çerçevede ele alınan bazı alt başlıklar şöylece sıralanabilir:

1. Emek göçü ve hareketlilik konuları sürekli olarak GKKF gündeminindedir. Bir tartışma alanı, haklarının korunmasını gözeterek ve kimi şemaların kısıtlılıklarını göz önünde tutarak göçmenlerin geçici göçünün kalkınmaya etkilerini artırmaya yönelik politiklardır. Bu kapsamda güvenli ve düzenli geçici emek göçünün mümkün kılınması, insan kaynakları gelişiminin daha iyi idaresi ve yüksek becerili sektörlerde işe yerleştirmenin nasıl sağlanacağı ele alınmaktadır.

2. Diasporalar: Hükümetler diaspora topluluklarını kalkınma ajanları olarak görmekte ve diaspora girişimcilerini ortak alanda tartışmalara katmaktadır.

3. Havaleler: Bu alandaki görüşmeler, verilerin kalitesinin artırılması ve işlem maliyetlerinin piyasada şeffaflığın ve rekabetin artırılması ve düzenli havale kanallarının kullanımının teşvik edilmesi yoluyla düşürülmesi üzerinedir.

4. Düzensiz göçe yönelik stratejiler ve düzenli göçün mümkün kılınması: Bu konular GKKF toplantılarında sürekli gündemde olup, aynı madalyonun iki yüzü olarak kabul edilmektedir. Bu konunun kaynak, transit ve hedef ülkelerin ortak sorumluluğunda olduğu düşünülmektedir. Düzensiz göçmenlerin de kalkınmaya katkı yaptığı ancak birçok riskle karşılaştığı, dolayısıyla göçmenleri korumak için tüm ülkelerin ortak çaba içinde olması ve düzensiz göçü azaltması gerektiği çağırısı yapılmaktadır.

5. Göçmenlerin hakları: Tartışılan konular göçmenleri korumada ortak sorumluluk, ilgili BM Sözleşmelerinin imzalanması, göçmenlerin güçlendirilmesi yoluyla ev sahibi ülkeye içermelerinin ve kabullerinin desteklenmesi yönündedir. Göçmen ev işçilerinin sorunlarına özellikle dikkat çekilmektedir.

6. Politik tutarlılık ve anaakımlaştırma: Burada odak göç ve kalkınma arasında politik uyumun geliştirilmesi, göçün kalkınma politikalarına ve kalkınmanın göç politikalarına dahil edilmesidir.

7. Veri ve araştırma: Göç ve kalkınma ilişkisini konu alan politika, program ve projelerin çıktılarını hükümetleri bu konuda daha fazla çaba göstermeye yöneltmektedir. Göçmen hareketlerine dair istatistiklerin top-

lanmasının, düzenli ve düzensiz göçün etkilerine dair araştırmaların yapılmasının büyük yararı vardır.

8. Göçün yönetişimi ve diyalogların koordinasyonu: GKKE'nin geleceğine dair oturumlarda sürekli olarak bu forumun daha da ilerletilmesi ve iyi çalışması için öneriler yapılmaktadır.

9. Sivil toplum ve özel sektör: Sivil toplumla olan ilişkiler süreç içinde giderek gelişmektedir. Ayrıca özel sektörün angajmanını sağlamak için özel sektör ve diaspora temsilcilerinin GKKE toplantılarına katılması teşvik edilmektedir.⁵

Sivil Toplum ve Ortak Alan Buluşmaları

2010 yılında Meksika'nın GKKE başkanlığında gündeme getirdiği ortak alan, sivil toplum ve hükümetler için bir araya gelme ve görüş alışverişinde bulunma fırsatı sunan bir platform olmuştur. İzleyen yıllarda sivil toplumun aktif ve iyi örgütlenmiş çalışmasıyla gündemine aldığı konuların GKKE hükümet günlerinin gündemlerini etkilediği görülmektedir. BM'in II. Yüksek Düzeyli Diyalog toplantısıyla bağlantılı olarak hazırlanan **Sivil Toplumun İşbirliği için 5 Yıllık Eylem Planı**, sivil toplumun devletin merkezi rolünü tanıdığı ve savunuculuk ve işbirliğine hazır olduğunu açıkladığı ve göçmenlerin insan hakları temelinde geliştirdiği bir metindir. Metinde yer alan 8 madde şunlardır:

Kalkınma konularına odaklanma

1. Göçün 2015 sonrası kalkınma gündemine dahil edilmesinin sağlanması, göçün BM'nin yoksulluk, sağlık, toplumsal cinsiyet eşitliği, kalkınmanın finansmanı ve sürdürülebilir kalkınma konularındaki kaygılarıyla ilişkisinin kurulması,

2. Diaspora ve göçmen örgütlerinin girişimci, sosyal yatırımcı, politika savunucu olarak göç veren ve alan ülkelerde angajmanını kolaylaştıran modeller ve çerçeveler kurulması,

Göçmenlerin haklarına odaklanma

3. Başta savaş, çatışma, doğal afet gibi nedenlerle sıkıntıya düşen, travmaya uğrayan göçmenlere yardım edilmesi, kadınların ve çocukların

⁵ www.gfmd.org/process/annual-themes

özel durumlarının göz önünde tutulması (tecavüz, istismar vb.) ve göçmenlerin korunması için çok aktörlü mekanizmaların geliştirilmesi,

4. Göçmen kadınların haklarının korunması için model ve çerçevelerin geliştirilmesi, göçmen kadınların hem kendi başına hedef grup olması, hem 8 hedefin tamamında yer alması, statülerinden bağımsız kadınların ve çocukların her türlü hizmete erişimlerinin sağlanması,

İşbirliğine odaklanma

5. Uluslararası sözleşmelere uyumlu ulusal yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanmasında iyi tecrübelerin alışverişinin desteklenmesi,

6. Göçmen haklarının korunmasında uluslararası mekanizmaların etkileşiminin GKKF'nin rolünün tanınacağı şekilde yeniden tanımlanması, sivil toplumun gelecekteki yönetim mekanizmalarına katılımının kurumlaştırılması,

Emek hareketliliğine odaklanma

7. Göçmen işgücü işe alım endüstrisini düzenlenmek için etkili standart ve mekanizmaları geliştirmek üzere göç alan ve veren ülkelerin, özel sektör aktörlerinin, fon sunucuların, STÖ'lerin, sendikaların ve göçmenlerin işbirliği,

8. Göçmen işçilerin emek haklarını (ücret, çalışma koşulları, örgütlenme, sosyal güvenlik ve vatandaşlığa giden yol dahil olmak üzere) garantileyen, yerli işgücü ile eşit kılan mekanizmaların oluşturulması, BM Göçmen İşçi Konvansiyonu ile ILO Ev İşçileri Konvansiyonunun devletlerce imzalanması.⁶

7. GKKF Toplantısı

14 Mayıs 2014'de Stockholm'de yapılan toplantının ortak alanında Sivil Toplum Günleri adına sunulan⁷ Raporda da Eylem Planına paralel şekilde göçmen haklarına ve emek hareketliliğine odaklanan maddeler öne çıkmaktadır.

1. Zor durumdaki göçmenler: Felaket ya da savaş yaşayan ülkelerin göçmenlerinin yanı sıra transit veya hedef ülkelerde ölüm, kaybolma ve fiziksel istismar da dahil olmak üzere zorluklar yaşayan göçmenlerin du-

⁶ (<http://hldcivilsociety.org/download-5-year-action-plan>)

⁷ Rapor PICUM başkanı ve sivil toplum günlerine başkanlık eden Michele LeVoy tarafından sunulmuştur.

rumu da göz önüne alınmalıdır. Sınırlarda koruma için BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisinin hazırladığı, Sınırlardaki Göçmenlerin İnsan Hakları Üzerine İlkeler ve Tavsiyeler sivil toplum ve devletler tarafından kullanılmalıdır. Devletler göçmenin statüsünden bağımsız olarak sağlık hizmetlerine erişimini ve çocuklarının eğitime erişimini sağlayacak önlemler almalı, düzenli göç için daha fazla kanallar açılmalı ve düzensiz göçmenlerin düzenleştirilmesi için mekanizmalar yaratılmalıdır.

2. Emek konularında ILO Ev İşçileri Sözleşmesi ve BM Göçmen İşçiler Sözleşmesi dahil olmak üzere ilgili tüm Sözleşmeler imzalanmalıdır. Farklı hükümet kurumları arasında politik uyumu sağlayacak yasalar çıkartılmalı ve uygulanmalıdır. Göçmenler için kent ve belediye düzeyinde girişimlerde bulunulmalıdır. Devletler ulusal ve uluslararası düzeyde göçmenlerin örgütlenmesinde sendikaların rolünü ve toplu pazarlık hakkını kabul etmelidir. Göçmenlerin çalışma koşullarına ilişkin cinsiyet temelinde ayrılmış kapsamlı veriler toplanmalıdır.

3. Göç bağlamında çocuklar: Çocukların durumu, aileleri göç ettiğinde köken ülkede kalarak, kendi başlarına göç ederek veya hedef ülkedeki ailelerine ulaşmak için yola düşerek, giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Çocuk, öncelikle çocuk olarak kabul edilmelidir. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliğine bağlı Çocuk Hakları Komitesi'nin 2013 tarihli 36 somut tavsiyesinin kabulü ile devletler göçte çocuk hakları temelinde yaklaşmalıdır. Buna göre göç yoluyla kendi başına veya ailesiyle gelen çocukların zorla alıkonulması uygulaması çocuk haklarının ihlalidir ve bundan vazgeçilerek alternatifler bulunması gerekir.

4. 2015 Sonrası: Egemen kalkınma paradigması eşitsizlik yaratmakta ve insanları göçte zorlamaktadır. İnsan ve doğa odaklı, hak temelli ve ortak sorumluluğa dayanan bir kalkınma anlayışına ihtiyaç vardır. Politikalar göçü bütün karmaşıklığı içinde ele almalıdır. Ulusal ve uluslararası yasalar köken ülkelerde ve hedef ülkelerde statüsünden bağımsız olarak göçmen işçiler de dahil olmak üzere herkes için düzgün işleri garanti etmelidir. Becerilerin ve yararların transferi sağlanmalıdır. İyi yönetim ve etkin kurumlaşma sağlanmalıdır. Göçmenlerin yerliler gibi adalete erişimi sağlanmalı ve kriminalize edilmeleri son bulmalıdır. Sivil toplum, önümüz-

deki 15 yıl içinde insan onurunun ve hesap verme sorumluluğunun esas olduğu politikaların oluşturulması için işbirliği yapmaya hazırdır.⁸ Sivil toplumun özellikle BM ve ILO Sözleşmelerine atıfta bulunarak göçmen haklarını savunduğu görülmektedir. Bu durum GKKF gibi yapılanmaların son derece önemli olmakla birlikte, bağlayıcı olmayan enformel karakterinden ötürü dünyada göç bağlamında karşılaşılan sorunların çözümünde yeterli olmadığını göstermektedir. BM bünyesinde bir Göç Örgütüne ve uluslararası göç rejimine ihtiyaç olduğu görüşü giderek daha çok dile getirilmektedir.⁹

*

2015 yılında İstanbul'da yapılacak olan GKKF toplantısına Türkiye'den sivil toplum örgütlerinin aktif katılımı hem uluslararası sivil toplum ağlarında yer almak, hem de Türkiye'deki göçmenlerin ve mültecilerin haklarını insan hakları temelinde savunmak bakımından önemlidir. Suriye'de yaşanan iç savaş nedeniyle mültecilerin giderek artan sayısı, mültecilere yönelik son dönemde artan saldırılar ve savaşın uzaması durumunda mültecilerin yerleşik hale gelmesi olasılığı hükümet politikalarının belirlenmesi sürecinde sivil topluma daha fazla müdahil olma sorumluluğunu yüklemektedir.

Not: Bu metin MIGLINK araştırma projesi kapsamında bir bilgi notu olarak hazırlanmıştır. Ankara Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, MIGLINK: Göç ve Kalkınma - Küresel Yönetimde Sivil Toplumun Yeri başlıklı uluslararası araştırma projesini 2014-2016 yılları arasında İsveç Linköping Üniversitesi REMESO Göç, Etnisite ve Toplum Enstitüsü ve Meksika Zacatecas Üniversitesi Alternatif Kalkınma Çalışmaları Programı işbirliği ile yürütmektedir. Projenin amacı, Göç ve Kalkınma üzerine Küresel Forum toplantılarına sivil toplum örgütlerinin katılımını araştırmaktır. 2010'da Meksika'da, 2014'de İsveç'te yapılmış olan ve 2015'de Türkiye'de yapılacak olan GKKF toplantılarında Meksika deneyiminden de yararlanarak sivil toplumun politika oluşturma sürecindeki rolü incelenecektir. İsveç'ten Prof. Carl-Ulrik Schierup, Meksika'dan Prof. Raul Delgado ve Türkiye'den Prof. Gülay Toksöz proje yürütücüleridir. Türkiye'deki araştırma ekibinde Prof. Dr. Seyhan Erdoğan ve Yrd. Doç. Dr. Nazlı Şenses Özcan yer almaktadır.

⁸ gfmddcivilsociety.org/gfmd-civil-society-chairs-report-2014/

⁹ Hollifield J.F. (2004) The Emerging Migration State, *International Migration Review*, 38 (3)
Betts A. (2011) *Global Migration Governance*, Oxford University Press, UK.

Gülay Toksöz: Ortadoğu Teknik Üniversitesi Ekonomi-İstatistik Bölümü'nden 1978'de mezun oldu. Aynı bölümde yüksek lisansını tamamladı. Doktora derecesini Federal Almanya'da göçmen kadın işçilerin işgücü piyasasındaki durumları ve sendikal katılımları üzerine yazdığı tez çalışmasıyla Berlin Hür Üniversitesi'nin Politik Bilimler Bölümünden 1990'da aldı. 1992 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde öğretim üyesi olarak göreve başladı. Toksöz'ün uluslararası emek göçü, toplumsal cinsiyet perspektifinden işgücü piyasaları, kalkınmada kadın emeği konularına ilişkin çok sayıda ulusal ve uluslararası yayını vardır.