

Hasan GÜLER

Uşak Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü

hasan.guler@usak.edu.tr

ORCID Numarası|ORCID Numbers: 0000-0002-5452-071X

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği*Turkey's Immigration Policy and The Work Permit Status of Immigrants: The Case of İstanbul***Öz**

Bu çalışmanın amacı göçmenlerin çalışma izni alma süreçlerini İstanbul ili örneklemini çerçevesinde anlamak ve açıklamaktır. Araştırmanın örneklemini 2012-2019 yılları arasında İstanbul'da faaliyet gösteren özel bir danışmanlık şirketine başvuru yapan 825 göçmen oluşturmuştur. Araştırma şirketi tarafından toplanan bilgiler göçmenlerin demografik bilgilerini ve çalışma izin başvurularını kapsamaktadır. Veriler, SPSS paket programı kullanılarak incelenmiş ve göçmenlerin çalışma izni alma süreçlerine ilişkin genel bir perspektif elde edilmiştir. Saha bulguları ile göçmenlerin yasal çalışma evrenini belirleyen Türkiye'nin göç politikası da bütünleştirilerek göçmenlerin çalışma izni alma süreçleri açıklanmıştır. Araştırmanın göze çarpan önemli sonuçlarından biri yasal çalışmanın göçmenler arasında giderek önem kazanmaya başladığı ve İstanbul özelinde özellikle göçmen kadınlarda daha yaygın olduğudur. Çalışmanın diğer önemli bir sonucu ise çalışma izni başvurusunun hizmet sektöründe yoğunlaştığıdır.

Anahtar Sözcükler: Göç, Göçmen Emeği, Mülteci, İstanbul, Çalışma İzni**Abstract**

The purpose of this paper is to understand and explain the work permit process of immigrants within a particular city, İstanbul. The research sample consisted of 825 immigrants who applied to the consultancy company for work permits between 2012 and 2019. The information collected by the consultancy company includes immigrants' demographic information and their work permit applications. Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) was used for the data analysis, displaying descriptive statistics to outline the character of the work permit process of immigrants. In addition to the field research findings, Turkey's immigration policy which determines the frames of work permit was integrated with quantitative findings to explain the work permit process. The most important outcome of this study is that the work permit process has gained importance among immigrants and this trend is much more common among women, a particular result in the İstanbul sample. Another significant outcome of this study is that work permit applications are concentrated in the service industry.

Keywords: Immigration, Immigrant labor, Immigrant, İstanbul, Work permit

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

Giriş

Göçmenlerin, bir ülkede yaşam koşullarını belirleyen sadece göçmenin beşeri sermayesine referansla açıklama girişiminin yapısal nedenleri ıskalama riski vardır. Bu noktada, beşeri sermayenin yanında, gidilen ülkedeki hemşerilerin varlığı (network), hukuksal düzenlemeler ve çoğunluk toplumunun gelenlere ilişkin davranış örüntüleri de göçmenlerin yaşam pratiğini yakından ilgilendirdiği göç literatüründe vurgulanmaktadır. Özellikle emek piyasası içindeki göçmenlerin konumları onurlu bir gelecek inşasında ve ev sahibi toplumla kurulacak ilişkilerin muhtevasını belirleme açısından çok önemli bir yer tutmaktadır. Göçmen emeğinin formel ya da enformel piyasalarındaki konumu, göçmenliğin bir “damga” gibi taşınmasıyla en baştan şekillenmektedir. Göç sürecinin emeğin vasfı üzerindeki aşındırıcı etkisi de düşünüldüğünde göçmenler, emek piyasasının en kırılgan üyeleri olmaktadır. Kapitalist üretimi biçiminin 1980’lerde sonra başat hale gelmiş neo-liberal formunun sermayenin lehine esnek çalışmayı kural haline getiren uygulamaları bir bütün olarak emeğin “güvencesizleşmesinin” önünü açmıştır. Esneklik ve emek piyasasının kuralsızlaştırılması beraberinde geçici sözleşme temelinde kısa ve yarı-zamanlı çalışma, mevsimlik çalışma, düzensiz çalışma ve kiralık işçilik gibi istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasını getirmiştir. Sanayi kapitalizmin “güvenceli” emeğinin yerini güvencesiz koşullarda çalışanlar almaya başlamıştır. Güvencesizliğe dayalı emek piyasası hiyerarşisinin en alt tabakası, belirsiz çalışma koşullarının eskiden beri gediklilerinden biri olan, göçmenlerdir. Bu göçmenlerin de homojen bir grup olmadığına altının çizilmesi gerekir. Homojenleştirme, göçmenler içindeki kültürel, ekonomik, sosyal ve sınıfsal farkları silikleştirmeye neden olabilmektedir. Göç edilen yerdeki emek piyasasına katılma ve tutunma stratejileri bu farklar üzerinden ayrışabilmektedir. Genelde emeklerinin “vasıfsızlığı” ve yasal durumlarının muğlaklığı nedeniyle “güvencesiz” olarak kayıt dışı istihdam alanlarında çalışmak zorunda kalan göçmenlerin yasal çalışma pratikleri çokça konu edilmemiştir. Göçmenlerin yasal çalışma alanına nasıl dahil oldukları bu makalenin ilgi alanını oluşturmaktadır.

Yukarıda kısaca özetlenen bağlamı dikkate alarak bu makalenin sınırları içinde göçmen emeğinin Türkiye’deki emek piyasası içindeki konumu, yapısı ve hareketliliği analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışma daha önceki göç çalışmalarında pek kullanılmayan, İstanbul’da göçmenlerin “çalışma izni”, “oturma izni” ve “vatandaşlık” başvurularını takip eden bir danışmanlık şirketinin 2012-2019 yılları arasındaki verilerine dayanmaktadır. Bu bağlamda makalede, göçmenlerin yasal çalışma evrenini belirleyen Türkiye’deki hukuksal düzenlemeler de analize dahil edilerek, göçmenlerin formel emek piyasası içine nasıl katıldıkları, hangi iş kollarında istihdam edildikleri, eğitim düzeyleri, toplumsal cinsiyete göre emek piyasasında yer buldukları sektörler ve gedikleri ülkeler gibi konular ilgi dairesi içine alınacaktır. İlk bölümde göçmen emeği prekarya kavramı bağlamında ele alınacak, ikinci kısımda Türkiye’nin göç politikasının ana hatları anlatılarak göçmenleri tabi olduğu hukuki ve kurumsal yapı ortaya konmaya çalışılacaktır, üçüncü bölümde saha bulguları değerlendirilerek göçmenlerin yasal çalışma süreçleri analiz edilecek ve sonuç kısmında genel bir değerlendirme yapılarak makale sonlandırılacaktır.

Yöntem ve Örneklem

Bu çalışma, göçmenlerin (düzenli/düzensiz) yasal çalışma sürecine odaklanmaktadır. Çalışmada kullanılan veriler, göçmenlerin çalışma izni başvurularını takip eden İstanbul'da faaliyet gösteren bir danışmanlık şirketinin 2012-2019 yılları arasında kayıt altına aldıkları istatistiksel verilere dayanmaktadır. Veri seti kullanılan danışmanlık şirketinin seçilmesinde önemli olan faktörler; yasal çalışmanın önemli bir mekanı olan İstanbul'da olması, uzunca bir süredir bu alanda faaliyet göstermesi, başvuru yapan göçmenlerin çeşitliliği, verilerin güvenli bir şekilde dosyalanması ve dijitalize edilmesi etkili olmuştur. Nicel veriler SPSS programında işlenerek tablolar oluşturulmuştur. Nicel verilerin yanında danışmanlık şirket yetkilisiyle yapılan derinlemesine mülakattaki bilgiler de kullanılarak nitel çalışma yöntemi de araştırmaya dâhil edilmiştir. Çalışmanın örneklemini çalışma izni başvurusu yapan 825 kişilik göçmen grubu oluşturmaktadır. Bu grubun içinde düzenli göçmenler olduğu kadar düzensiz olarak da adlandırılan ve Türkiye'de uluslararası ve geçici koruma statüsünde bulunan göçmenler de bulunmaktadır. Araştırmanın temel ilgisi tek bir göçmen grubu olmadığı için bütün göçmenlerin verileri analize dâhil edilmiştir. Tablolar oluşturulurken göçmenlerin geldikleri ülkelerin isimlerinin tek tek yazılmasının oluşturduğu güçlükten dolayı ülkeler gruplandırılmıştır: Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler (Türkmenistan, Özbekistan, Kırgızistan, Azerbaycan, Afganistan, Tacikistan, Pakistan), Doğu Avrupa (Moldavya, Ukranya, Gürcistan, Bulgaristan, Beyaz Rusya, Belarus, Romanya, Arnavutluk, Bosna Hersek, Rusya), Orta Doğu (Suriye, İran, Irak, Ürdün, Filistin, Lübnan, Mısır, Yemen), Uzak Doğu (Filipinler, Tayvan, Çin, Japonya, Singapur), Afrika (Fas, Etiyopya, Kongo, Kenya, Senegal), Avrupa ve Amerika (ABD, İtalya, Almanya, İspanya, Yunanistan). Tabloların anlaşılmasını kolaylaştıracak diğer bir husus da örneklemin 825 kişi olmasına rağmen göçmenlerin çalışma izni başvurusu yaptığı sektörlerle ilişkin sadece 316 kişinin bilgisi bulunmaktadır. Araştırma kapsamındaki göçmenlerin verileri ışığında oluşturulan demografik bilgiler Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Araştırma grubuna ilişkin demografik bilgiler

Değişken	Kategori	f	%
Cinsiyet	Kadın	612	74
	Erkek	213	26
Medeni Durum	Bekâr	484	58,7
	Evli	329	39,9
	Boşanmış	3	,4
	Dul	9	1,1
	1949-1959	45	5,5
Doğum Yılı	1960-1969	155	18,8
	1970-1979	221	26,8
	1980-1989	278	33,7
	1990-2000	126	15,3
Eğitim	Okur-yazar	458	55,5
	İlkokul	10	1,2
	Ortaokul	45	5,5
	Lise	133	16,1
	Yüksek Okul	28	3,4

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

	Üniversite	137	16,6
	Yüksek Lisans	13	1,6
	Doktora ve üstü	1	,1
	Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler	360	43,6
	Uzak Doğu	41	5
Uyruğu	Orta Doğu	142	17,2
	Doğu Avrupa	243	29,5
	Afrika	24	2,9
	Avrupa ve Amerika	15	1,8
	Ev Bakım Hizmetleri	102	12,4
Meslek	Hizmet Sektörü	165	20
	Sanayi ve İmalat	49	5,9

N=825

Emek Piyasasında Göçmenler

"Fakirlik insanı güzelleştirir ve asileştirir. Fakat sefalet hoyratlaştırır; ruhen sefil eder. İnsanda insanı öldürür. İnsanlık şerefi ancak muayyen bir refah içinde mümkündür. Çalışmaya imkân verecek bir refah!" (Ahmet Hamdi Tanpınar, Huzur)

Göçmen emeğinin, günümüz toplumlarında sınıfsal haritadaki konumuna ilişkin "güvencesizlik" nesnel bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 1980'lerden sonra istihdam rejiminin piyasanın koşullarına uygun hale gelerek esnekleşmesi, bir önceki dönemin işçi sınıfını niteleyen sabit-zamanlı, uzun dönemli ve istikrarlı işçilik formunun yerini güvencesiz çalışanların aldığı tezleri genel kabul görmektedir. Bu güvencesiz biçimde çalışanlar, proletaryanın yerini alacak olan ve henüz toplumsal bir sınıf oluşturmayan "prekarya" olarak adlandırılmıştır. Kavramı ilk kullananlardan biri Pierre Bourdieu'dur. 1963'te Cezayir'de işgücü piyasasındaki çalışma koşulları üzerine yaptığı araştırmada düzenli ve düzensiz şekilde istihdam edilen işçiler arasındaki farklı belirtmek için precarite kavramını kullanmıştır. Daha sonraları yine bir Fransız sosyolog olan Agnes Pitrou, 1978'de kaleme aldığı eserinde precarite kavramını güvencesiz yaşam koşullarında herhangi bir sosyal yardım alamadan geçinmeye çalışan ailelerin, çocuklarının geleceğinden duydukları kaygılarını tarif etmek için kullanmıştır.¹ Birçok sosyal bilimci emeğin giderek esnekleşen üretim ilişkilerinde dönüşen yapısını konu alsada da prekarya kavramını sınıfsal bir kategori olarak ilk kez Guy Standing "Prekarya: Yeni Tehlikeli Sınıflar" adlı kitabında ele aldığı söylenebilir.² Standing' e göre prekarya, "oluşum sürecinde olan bir sınıf"tır. Prekarya, précarité (güvencesizlik) ve proletarya kelimelerinin birleşmesinden teşekkül etmektedir. Précarité'in, etimolojik kökeni Latince dua etmek anlamına gelen "precor" kelimesine dayanmakla birlikte, dua sayesinde başkasının lütfundan yararlanmaktan başka çaresi kalmayan bir durumu ifade etmektedir.³ Bazı yorumculara göre esnekleşme üzerinden tarif edilen bu emek rejiminin "yeni" öznesi prekaryadır. Bu bağlamda Standing, "yeni" tehlikeli sınıf⁴ olarak tarif ettiği prekaryanın üç kesime ayrıldığını söyler:

¹ Oğuz 2011, 2

² Vatansever 2013, 6

³ Oğuz 2011, 11

⁴ Bu makalenin sınırları içinde "prekarya"nın yeni bir sınıf olup olmadığına ilişkin bir tartışma yürütülmemesinden kaynaklı sadece yeni bir sınıf olarak adlandırılmasına ilişkin bazı eleştiriler şu noktalarda toplanmaktadır: Güvencesizliğin sadece bu dönem özgü olmadığı, prekaryanın

İlk kesim eski işçi sınıfı topluluklarından ve ailelerinden, prekaryaya düşmüş kesimi kapsar. Ebeveynlerinin ve arkadaşlarının sahip olduklarına sahip olmadıklarını hissederler. Gerçek veya hayal edilen bir geçmiş için hep geriye baktıklarından, *atacı* olarak adlandırılabilirler. Pek eğitilmiş olmadıklarından, göçmenler, mülteciler, yabancılar veya kolayca şeytanlaştırılabilecek bir başka toplumsal grubu suçlayan popülist çağrılara açıktırlar. Atacılar, Britanya'nın Avrupa Birliği'nden çıkışını destekleyenler ve dünyanın her yerinde aşırı sağa meyledenlerdir. İlerici bir siyasi hareket onlara ulaşınca kadar bu yönde gitmeye devam edecekler. İkinci grup *nostaljiklerdir*. Bunlar, şimdiki zamandan, bir yuvadan, bir aidiyetten yoksun kaldığını hisseden göçmenler ve kuşatılmış azınlıklardır. Yalvarıcı olmak zorunda kalmalarının farkında olarak, çoğu zaman siyasi açıdan sessiz kalmayı tercih ederler. Fakat bazen baskı dayanılmaz hale geldiğinde, günlerce süren öfke gösterileri ile patlarlar. Onları suçlamak saçma olur. Üçüncü kesim kaybedilmiş bir gelecekte yoksun kaldıklarını düşündüklerinden, *ilerici* olarak adlandırdıklarıdır. Bu kesimin içinde ebeveynleri, hocaları ve siyasetçiler tarafından kendilerine bir kariyer sağlayacağı sözü verilen üniversite eğitim almış olanlar vardır. Kısa sürede bir kumar oynadıklarını ve gelecek umudu olmayan bir yığın borç ile kaldıklarını fark edeceklerdir. Bu kesim olumlu anlamda tehlikelidir. Popülistlere destek vermeleri daha az olasıdır. Aynı zamanda muhafazakar ve sosyal demokrat partileri de reddederler. Sezgisel olarak, yeni bir cennet vadeden siyasetleri ararlar. Eski siyasi yapılar veya sendikalar gibi birliklerde bu vaadi görmezler⁵.

Günümüz kapitalizmin emek çarkının artan ölçüde göçmen emeği⁶ üzerinden döndüğünü hesaba katıldığında Standing tarifindeki prekaryanın ikinci grubunu oluşturan göçmenler, emek piyasasının ihtiyaç duyduğu “vasıfsız emeği”⁷ karşılayan en geniş grubu oluşturduğu söylenebilir. Göç sürecinde yitirilen vasıflar, göçmenleri gidilen ülkede kayıt dışı ekonominin sınırları içinde hareket etmeye zorlamaktadır. Özellikle 1980 sonrası işçilerin haklarını piyasanın güçlerine karşı koruyan kitlesel sendikalar eski güçlerini kaybetmiş olması işçilerin “güvencesiz” çalışma koşullarına direnebilme kabiliyetlerini aşındırdığı bir gerçektir. Emek piyasasının yerli aktörlerine göre kamusal haklardan da büyük oranda yoksun olan göçmen işçilerin, hukuki statülerinin de belirsizliği onları olası bir sendikal dayanışma ağlarına katılmalarını da engellemektedir. Bunun yanında geçici göçmen işçilerin piyasa koşullarında ücretlerin baskılamasının önünü açması sınıf içi dayanışmanın imkânlarını azaltmaktadır⁸.

Çoğunluk toplumuyla kurulan ilişkilerin gerilimli doğası, bütünleşmenin çoğunlukla göçmenlerin başarısı ya da başarısızlığıyla ilinti olarak değerlendirilmesi ve hukuksal mevzuatların kısıtlamaları göçmenlerin ev sahibi ülkedeki yaşam pratiklerini etkilemektedir. Genelde göçmenler, toplumun kıyısında sürekli bir gelecek kaygısının eşlik ettiği belirsiz bir varoluş koşulunda yaşamlarını devam ettirmeye çalışmaktadırlar. Geleceği belirginleştirmenin, anlamlı kılmanın veya ev sahibi ülkeye tutunmanın yolu güvenceli bir çalışma hayatından geçmektedir. Piyasanın ihtiyacı olduğu göçmen emek biçimi (vasıflı ya da vasıfsız), gidilen ülkelerin şartlarına göre farklılıklar gösterse de -ister zorunlu ister daha iyi yaşam koşulları için- göç sürecine katılanları bekleyen genelde vasıf gerektirmeyen ve kayıt dışı ekonominin hâkim olduğu sektörlerdir. Neoklasik beşeri sermaye kuramı ve göçün yeni ekonomisi modeli rasyonel karar alma süreçleri sonucunda (birey ya da hane halkı) göçün gelirleri arttırıcı ya da riskleri azaltıcı etkisini hesaba katan bir göçmen profilini sunmaktadır. Bu profil, göçmen öznenin ev

politik ufkunun, uzlaşma, sosyal sözleşme ve pazarlık olarak belirlenmesi. 1980 sonrası dünyada kuralsızlaşmanın norma dönüşmesi sonucunda “güvencesizliğin yeni bir sınıf oluşturmaktan ziyade Marksist yazında incelenmiş olan yedek işgücü ordusunun büyütmesi ve işçi sınıfının mücadele araçlarını zayıflatması ölçüsünde onun kırılmasını arttırmıştır.” (Pelek, 2019: 121).

⁵ Standing 2017

⁶ ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) 2017 verilerine göre dünya genelinde 164 milyon göçmen işçi bulunduğu ve 2013'teki 150 milyona göre %9 artış olduğu tahmin ediliyor.

https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_652525/lang--tr/index.htm

⁷ Vasıfsız emek ifadesini tıpkı içinde kullanılması bir kısım göçmenin, göç sürecinde vasıflarını yitirerek “vasıfsızlaştıkları” gerçeğine işaret etmektedir.

⁸ Bu durumu 1980'lerde Paris'te tekstil atölyelerinden kayıt dışı çalışan Türkiyeli göçmenlerin yasallaşmak için girdikleri mücadelede, o dönemin en etkili sendikası olan CGT'nin (Genel İş Konfederasyonu) olumsuz tavrı ve göçmen işçilere olan bakışın günümüz dünyasında da kalıntılarını görmek mümkündür. Patronlara ücretleri kısıtlama imkanı verdiği için kaçak göçmenler, yerleşik işçi sınıfının lehine olmayan bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sendikaların genel tavrı, daha önce gelmiş göçmen işçilerin haklarını almaları gerektiği fakat yeni göçmenlerin gelişlerinin önlenmesi şeklinde olmuştur.

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

sahibi ülkedeki emek piyasasına katılımı noktasında, göçmenin akılcı bir yol izlediği varsayımına dayanmaktadır. İkili işgücü modeli ise, rasyonel tercih kuramları dışında uluslararası göçün modern sanayi toplumlarının içsel işgücü gereksiniminden kaynaklandığını söyler.⁹ Gelişmiş ülkelerdeki ekonomik düalizm aslında göçmen işçinin kaderini yapısal olarak belirleyen bir etkiye sahiptir. Gelişmiş ülkelerdeki sermaye yoğun birincil sektörün istikrarlı ve kalifiye işlerine karşın ikincil sektörü karakterize eden çalışanların istikrarsız ve kalifiye olmayan işleridir. İkincil sektörlerdeki güvencesiz koşullar, düşük ücretler ve hareketliliğe yönelik makul olanakların yoksunluğu bu alanlarda çalışacak yerli işçilerin azlığına neden olmakta ve bu da ikincil sektörlerdeki talep eksikliğini doldurmak için göçmenleri en uygun adaya dönüştürmektedir.¹⁰ Göç olgusuna makro düzeyde ve gelişmiş ülke ekonomilerinin yapısal analizi üzerinden yaklaşıldığında ikili işçi gücü modeli rasyonel bir tercihten ziyade göçmenlerin oluşumunda dahil olmadıkları bir emek piyasasının edilgen unsurları olarak yer aldıkları izlenimi doğurmaktadır. Göçün ilk yıllarında göçmen işçilerin piyasa güçleri karşısında edilgen oldukları ve genel ekonominin periferisinde kalan işlerde çalıştıklarını söylenebilir. Zaman ilerledikçe yerli nüfusun kısmen boş bıraktığı yoğun emek ve uzun çalışma süreleri gerektiren işler (bakkal, gazete bayiliği, market, manav vb.) göçmenlere, hareket alanı sağlayarak hâkim olan ekonomik yapıyı esnetme ve toplumsal hareketlilik imkânı sunmaktadır. Genelde güvencesiz ve kayıt dışı ekonominin çarkını döndüren göçmen emeği, daha önce ifade edildiği gibi kendi vasıflarının yanında hemşerilerinin varlığı, gidilen ülkenin emek piyasasının ihtiyaçları ve göçmenlerin kalış, ikametgâh, çalışma izinlerini düzenleyen yasal mevzuatın sınırları içinde çalışma izniyle sigortalı işlerde de kendine yer bulmaktadır. Bu yasal çalışma deneyimine Türkiye özelinden bakıldığında İstanbul önemli bir örnek teşkil etmektedir. Özellikle ev içi hizmetler (yaşlı, hasta ve çocuk bakımı), perakende sektörü (dil bilen satış elemanları), restoran işleri ve turizm alanı göçmenlerin yoğun olarak istihdam edildiği yasal işleri oluşturmaktadır. Yasal olarak çalışan göçmen işçilerin analizine geçilmeden önce Türkiye'nin çalışma iznini belirleyen hukuk düzenlemeleri ve genel göç politikasının ana hatları irdelenecektir.

Türkiye'nin Göç Politikası ve Çalışma İzni

Türkiye, Suriye iç savaşının başladığı 2011 yılından itibaren Suriyeli “mültecilerin”¹¹ sınırı aşmalarıyla, uzun göç tarihinde hiç olmadığı kadar kısa bir zaman diliminde sayısal olarak yoğun bir göçmen nüfusuyla karşılaşmıştır. Bu karşılaşma, göç olgusuna ilişkinin ilginin çoğalmasına ve göçü güncel ve akademik tartışmaların önemli bir konusu haline getirmiştir. Suriyeli paydasında görünmez kılınan diğer göçmen gruplarla birlikte kamusal alanda “mültecilerin” hareketliliği beraberinden nasıl bir hukuki çerçeve içinde bu göçmenleri çoğunluk toplumuyla “bütünleşeceği” sorusunu gündeme getirmiştir. Bu soruya verilecek cevaba geçmeden önce Türkiye'nin azımsanmayacak bir göç deneyimine sahip olduğunun altının çizilmesi gerekir. Osmanlı sonrası homojen bir ulus-devlet oluşum sürecinden günümüze belli aralıklarla farklı coğrafyalardan ve etnik kökenden gelenlere ev sahipliği yapmıştır. Bu tarihsellik içinden bakıldığında gelen göçün yönetimine ilişkin bir deneyimin varlığından bahsedebilir. Bu noktada, çıkarılan kanun ve yönetmeliklerin içerikleri genel hatlarıyla iki paradigmanın etkisi altında oluşmuştur. Bunlar, ulus-devletin oluşum aşamasındaki dönüşümler ve daha sonrası küreselleşmenin etkisiyle Avrupa Birliği'ne katılma sürecinde¹² yaşanan gelişmelerdir.

Türkiye'nin göç rejiminin ilişkin en kapsamlı yasal düzenleme, Erken Cumhuriyet Döneminde 1934 yılında yürürlüğe giren 2510 sayılı “İskân Kanunu”dur. Dönemin ruhuna uygun olarak, mülteciler ve muhacirlerin kabulünü, “Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler,” bu şekilde tarif ederek, ülkeye kimlerin göçmen olarak kabul edileceğinin sınırları çizilmiştir. Aynı kanunun diğer bir maddesinde de, “Türk kültürüne bağlı olmayanlar, Anarşistler, Casuslar, Göçebe çingeneler, memleket dışına çıkarılmış olanlar, Türkiye'ye muhacir olarak alınmazlar”, Türk harsının dışında kalanlar net bir şekilde ifade edilmiştir.¹³ Ulusal sınırlar içinde

⁹ Massey 2014, 20

¹⁰ Massey 2014, 22

¹¹ Hukuki statü olarak “mültecilik” Türkiye'nin taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Ek Protokolü'ne koyduğu coğrafi kısıt nedeniyle sadece “Avrupa Konseyi” ülkelerinden gelenler mültecilik hukukundan yararlanabilmektedir. Bunun dışında kalan coğrafyadan gelen göçmenler, “geçici koruma”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” gibi içerikleri birbirinden farklı üçlü bir koruma rejimi altında Türkiye'de yaşamlarına devam etmektedirler. Bu metin içinde “mülteci” teriminin yaygınlığından dolayı Suriyeli, Iraklı, Afganlı, vb. göçmen gruplardan bahsederken mülteci ifadesi kullanılacaktır.

¹² İçduygu vd., 2014, 47-58

¹³ Emek-Inan 2016, 16-17

makbul olarak kabul edilen vatandaşlık tarifine koşturularak, yeni gelenlerin de ulusal bünyeyi “bozmamasına” yönelik bir göç politikasının oluşturulduğu söylenebilir. Hatta bu politikanın yasalandığı “İskân Kanunu” bazı noktalarda tadil edilerek 2006 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 2006 yılında çıkarılan 5543 sayılı “yeni” İskân Kanunu’nun, güncel ihtiyaçlar doğrultusunda, kapsamlı, insanı merkeze alan ve yapısal sorunları çözmesi beklenen bir dış göç kurumunun oluşmasının beklendiği bir dönemde, 1934’lerin ruhunu taşıdığı araştırmacılar tarafından dile getirilmiştir.¹⁴

İskân Kanunu (2006) ve ilticayı düzenleyen (1994, 2005) yasal metinler dışında, Suriyeli mültecilerin gelişine kadar kapsamlı bir göç yasasının varlığından bahsetmek pek mümkün görünmemektedir. Genelde yönetmelikler üzerinden günün şartlarına göre geçici çözümlerin devreye sokularak göç süreci “yönetilmeye” çalışılmıştır. Göç rejiminin, geçicilik ve kurumsallaşmadan uzak bir şekilde yönetilmeye çalışılması bir nevi “göç ülkesi olma” konumuna karşı bir direnme şeklinde okunabilir¹⁵. 2011’den sonra Suriye’den gelen göçmenlerin kısa süreli bir misafirlik süreci sonunda geri döneceklerine ilişkin politik söylemde de bu direnmeyi görmek mümkündür. Fakat hem ulusal hem de uluslararası boyutta “mülteci” meselesinin çözümsüzlüğünün sürdürülebilir olmaması ve yerleşik nizamın kurallarını aşındırıcı etkisi Türkiye özelinde yasal düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, 2013 tarihinde kabul edilen ve 2014’te yürürlüğe giren 6458 sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” ve 2016 yılında yürürlüğe giren 6735 sayılı “Uluslararası İşgücü Kanunu” ve bu kanunlarla birlikte kurulan İçişleri Bakanlığı’na bağlı “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı “Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü”nün kurulması, yasal alandaki en kapsamlı değişiklikler olmuştur. Türkiye’nin dıştan gelen göç rejimini yönelik bu kanunlar parçalı bir görünüm arz eden yapıyı bütünlüklü bir forma dönüştürmüştür. Bu noktada her ne kadar hukuki düzenlemeler yapılsa da göçe ilişkin politikanın ruhuna sinen “muğlaklığın” devam ettiği ileri sürülebilir. Kanunların içeriğine bakarak bu iddia temellendirilebilir. Kanunlara ilişkin bütün maddelerin analizi bu çalışmanın sınırlarını aşacağı için, tartışmayı yakından ilgilendiren hukuki statü, uyum ve çalışma izni bölümlerindeki düzenlemeler ilgi alanına alınacaktır.

Türkiye’de yaşayan “mültecilerin” yasal statüsüne ilişkin 6458 sayılı kanunda dördü bir tanımlama cihetine gidilmiştir. Bu kanunun üçüncü kısmında “uluslararası koruma” başlığı altında 61. maddesi “mülteci”nin sadece Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle ülkesine geri dönme imkanı olmayanları tarif etmektedir. 62. madde, Türkiye’de Suriyeliler dışında kalan (Afganlı, Iraklı, Afrikalılar vb.) göçmenleri “şartlı mülteci” olarak tanımlamıştır. Şartlı mülteci, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar nedeniyle kaynak ülkeye dönmenin mümkün olmadığı koşullarda, üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmasına izin verilen göçmenlerin statüsüdür. 63. madde, mülteci ve şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde yaşamsal sıkıntılarla karşılaşacak olanları “ikincil koruma” statüsünde değerlendirmiştir. Türkiye’de en kalabalık grubunu oluşturan Suriyeliler ise aynı kanunun 91. maddesinde tanımlanan “geçici koruma” statüsüne sahip şu an için tek olan göçmen grubunu oluşturmaktadırlar. “Geçici koruma”, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış ve ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınıra gelen ve sınırları geçen yabancılara verilen statüdür.¹⁶ Yasal statü, göçmenlerin ev sahibi toplumla olan ilişkilerini daha korunaklı bir şekilde yürütmesini sağlayacak örüntülerin oluşturulması açısından önemli bir başlangıç noktası olarak değerlendirilebilir. Ancak, barınmadan iş bulmaya kadar her türlü sorunu çözme karşısında sorumluluğun bir nevi göçmenlerin üzerinde olması, yasal alanda kalarak çözümler üretmeyi zorlaştırmaktadır. Diğer göçmen gruplarla karşılaştırıldığında Suriyelilere tanınan bazı “ayrıcılık” durumları¹⁷, göçmenlerin statüleri arasında yasal olmayan hiyerarşiler ürettiği söylenebilir.

¹⁴ İçduygu vd., 2014, 161

¹⁵ Göçmenlerin yasal başvuru süreçlerini gerçekleştiren kaynak kişinin söyledikleri bu tespiti destekler niteliktedir: “Bürokraside bu direnç hala görülüyor, kadrolar yenilense de alt bellekte göçmenlerin yerleşmesine hatta vatandaşlığına direnç sürüyor, ayrıca tavır olarak yapılan başvurular tüm şartlar sağlansa da kabul gerekçeleri dikkate alınarak değil ret nedenlerini taşıyıp taşımadığına bakarak yani negatif bakış ile değerlendiriliyor.”

¹⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün resmi web sitesi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>

¹⁷ Örneğin, çalışma izinlerinden şartlı mülteci statüsünde olanlara verilen “uluslararası koruma başvuru kayıt belgesi” 6 aylık ikamet izni hakkını içermektedir. Bu belgeyle “şartlı mülteciler” 6 ay sonra ancak ikamet ettiği ilde iş başvurusu gerçekleştirebiliyor. Çalışma izinleri de ellerindeki belgenin süre bitimine kadar geçerli oluyor. Suriyelilerde ise, “geçici koruma kimlik belgesi” sahibi oldukları için belgelerini herhangi bir olağanüstü durum olmadığı takdirde yenilmek durumunda değiller; dolayısıyla çalışma izinlerini yenilemek veya başka bir yerde çalışma izni almak için geçici kimlik belgelerini yenilemek zorunda değiller. (Suriyeli göçmenler, de facto (fiili) olarak bakanlık oluruyula, “Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü”ne başvurarak başka bir ilde çalışma izni alabilirse geçici koruma kimlik belgelerini çalışma izni

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

Göçmenlerin çoğunluk toplumuna katılımının nasıl olacağına ilişkin tartışmalar sıklıkla üç kavram etrafında tartışılmıştır: Asimilasyon, entegrasyon ve çokkültürlülük. Bu birlikte yaşama modellerinin, aralarındaki sınırların çok net olmadığı zaman içinde ülkelerin uygulamalarında bu modelleri aynı anda devreye soktukları gözlemlenmektedir. Asimilasyon, hakim kültür içinde tamamen erime; entegrasyon azınlık toplumunun vatandaşlık temelinde temel haklardan yararlanabileceğini ve başat olan değerler ve sosyal normları öğrenme sürecini işaret ederken, çokkültürlülük ise göçmenlerin kolektif haklar temelinde farklılıklarını koruyabilme imkanını içermektedir. Özellikle Suriyeli göçmenlerin kalıcı olma ihtimallerinin güçlenmesi ve diğer göçmen grupların da sayılarının artması, Türkiye’de göçmenlerin toplumla bütünleşmesi meselesini öncelikli hale getirmiştir. Bu nokta, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun”un 96. maddesi “uyum” sürecini ve bu süreçte uygulanacak politikanın temelini tanımlamıştır. Madde, göçmenlerin imkanlar dahilinde ülkedeki toplumla karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak, Türkiye’de, yeni yerleştikleri ülkelerde ya da geri döndüklerinden kendi ülkelerinde başka kişilere muhtaç kalmadan yaşayabilecekleri bilgi ve becerileri kazandırmak şeklinde uyum faaliyetlerini planlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda “uyum” politikası ne entegrasyon ne de asimilasyon olarak tanımlanmıştır.¹⁸ Her iki kavramın yükünden kurtulmak isteyen ve göçmenlerin bir gün gidecekleri perspektifini temel alan “uyum” politikası, göçmenlerin Türkiye’deki yaşamlarının kalıcılığı noktasında muğlak bırakmaktadır. Hak temelli bir yaklaşımdan ziyade ev sahibinin imkânları ölçüsünde devreye sokulan “uyum” sürecinin göçmenler için ne kadar güvenli bir ortam sunacağı tartışmalıdır.

Göçmenlerin yasal çalışma izinleri¹⁹, 6735 sayılı “Uluslararası İşgücü Kanununun” 13.08.2016 tarihinde resmi gazetede yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamında, izin türleri süreli, süresiz, bağımsız ve Turkuaz Kart olarak belirtilmiştir. Yabancıların yasal çalışma çerçevesini oluşturan bu izin türlerinin özellikleri şunları kapsamaktadır: Süreli çalışma izini, çalışma izin başvurusu olumlu değerlendirilen yabancıya ilk başvuruda en fazla bir yıl süreli verilen izindir. Süresiz çalışma izni, Türkiye’de 8 yıl boyunca ikamet sahibi olanlar ya da sekiz yıllık bir süreç içerisinde kesintisiz yasal çalışma izni olan yabancılar bu izin türüne başvuru hakkına sahip olabilmektedir. Bağımsız çalışma izni, profesyonel meslek mensubu yabancılar başvuru yapabildiği izin türünü oluşturmaktadır. Turkuaz kart (fili olarak uygulanmıyor. Henüz uygulama yönetmeliği çıkmadı) ise, Türkiye’nin ekonomisine ve istihdamına katkı yapması muhtemel yabancıların yararlandığı bir uygulamadır.²⁰ Uluslararası İşgücü Kanunu genel anlamda yabancıların yasal çalışma evrenini düzenlese de farklı göçmen statülerine ilişkin yönetmelikler de yasanın işleyişini tamamlamaktadır. Özellikle uluslararası koruma sağlanan yabancılar (mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma) ve geçici koruma kapsamındaki (Suriyeliler) çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler bazı noktalarda farklılaşmaktadır. Türkiye’deki göçmenlerin türdeş bir grup olarak algılanmasına rağmen aslında yasal çalışma izni örneğinde de olduğu gibi farklı statüleri bulunmaktadır. Uluslararası koruma altındaki, başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. Bu statüde olanların iş gücü piyasasına erişimi gerekli görüldüğü sektörlerde sınırlandırılabilir. Geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar Bakanlar Kurulunca belirlenen sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe ve köy) çalışma izni başvurusu yapabilirler. Çalışma izin süreleri geçici korumanın süresinden fazla olmaz ve geçici koruma sona erdiğinde son bulur. Suriyelilerde yıllık olarak yenileme yapılır. Ancak izin süresi içinde geçici koruma statüleri kalkarsa, çalışma izinleri de iptal edilir. Çalışma izinleri ikamet izinleri yerine geçmez.²¹

aldıkları ile taşımak için göç idaresinin ilgili birimlerine başvuru yapma imkanları var yasada ikamet ettiği ilde çalışmak zorunluluğu olmasına rağmen. (Bu hak fiili olarak uluslararası korumalılarda da var ancak onlarda süre değişmiyor yani 6 ay yine 6 ay olarak kalıyor)

¹⁸ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün resmi web sitesi: <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda>

¹⁹ Çalışma izni bağlamında göçmenlerin statüleri etkili olduğu için, temelde Türkiye’de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü “Yabancılar” başlığı altında yer alan göçmenler düzenli, düzensiz, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında olanlar diye ayrılmaktadır. Kısaca, düzenli göçmenler, yasal yollarla bir ülkeye giriş yapan, düzensiz olanlar bir ülkede yasal olmayan yollardan giren veya yasal yollarla gelip yasak çıkış süreleri içinde çıkmayan kişileri kapsamaktadır. Uluslararası koruma Avrupa dışı ülkelere gelen “mülteciler” kapsarken, geçici koruma hali hazırda sadece Suriyeli göçmenlerin statülerini ifade etmektedir.

²⁰ T.C. Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü Resmi web sitesi: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-izni/izin-turleri/>

²¹ <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/gecicikorumayonetmeli.pdf>. Kısaca çalışma izni başvurusu şu aşamaları takip etmektedir: Yabancı ve işveren arasında bir sözleşme imzalanır. İşveren çalışma izni başvurusunu sisteme girer daha sonra başvurunun olumlu olması halinde çalışma izni harcı ve değerli kağıt bedeli bankaya yatırılır ve en sonunda işveren yabancıyı çalışma izni onayından sonra otuz gün içinde Sosyal Güvenlik Merkezine başvurarak sigortalı iş giriş bildirgesi vermek zorundadır. Geçici ve uluslararası koruma sağlanan yabancılar verilen çalışma izni ikamet izni yerine geçmez. Yabancıya ödenecek ücret en az asgari ücreti tutan kadar olmalıdır

Yukarıda kısaca anlatılmaya çalışılan kanunlar ve yönetmelikler, göçmenlerin hem çoğunluk toplumuyla olan ilişkilerinin belirlenmesinde hem de emek piyasasına yasal olarak nasıl dâhil olacaklarına ilişkin çerçeveyi oluşturmada önemli enstrümanlardır. Bu yasal bağlamın bilinmesi, göçmenlerin gündelik hayat pratikleri dâhil yaşama deneyimlerini belirleyen yapısal çerçevenin anlaşılması açısından önemlidir.

Göçmenlerin Yasal Çalışma Pratikleri

Düzensiz göçmen akışının kitlesel bir şekilde hedefi olan ülkeler, doğrudan göçmenlere mülteci statüsü vermek yerine geçici koruma gibi uygulamaları devreye sokarak daha az yükümlülük ve sorumluluk üstlenerek göç sürecini yönetme eğiliminde olmaktadır. Türkiye de bu tür uygulamaları devreye sokuna ülkelerden biri olarak değerlendirilebilir. Bundan dolayı sınırları belli bir hukuki statüye sahip türdeş bir göçmen tanımından bahsetmek hayli güçtür. Göçmenlerin hukuki statülerindeki farklılaşma ve belirsizlik en çok düzensiz göçmenlerin etkilemektedir. Ev sahibi ülkenin vatandaşları ve “düzenli göçmenlere” göre oldukça eşitsiz koşullarda emek piyasasına dâhil olmaktadır.²² Göçmen emek göçü genelde, az vasıf ve esnek çalışma düzeninin hâkim olduğu sektörlerde kendine yer bulmaktadır. Son zamanlarda Suriyeli göçmenlerin emek süreçlerine odaklanmış araştırmalarda bu noktanın altı çizilmiştir.²³ Kentteki enformel ekonominin gediklileri haline gelen göçmenler diğer taraftan tarımsal faaliyetlerin de aranan kişileri olmuştur. Emek yoğun sektörlerde (inşaat ve tekstil gibi) yerli emeğin ücret seviyesinin düşmesinde oynadıkları rolle kısmi olarak yerel işçilerle rekabet içinde olmalarının yanından özellikle tarımda göçmenler arasında da rekabet yaşanmaktadır.²⁴ Dedeoğlu’na göre, Türkiye’de özellikle tarımsal faaliyetin hasat zamanında göçmen emeğine ihtiyaç duyulmaktadır. Tarımda yaşanan toplumsal dönüşümler (kırdan kente göç, tarımda ücretli emeğin payının artması, kırdan nüfusun yaşlanması vb.) tarımda ücretli emeğin kullanımını yaygınlaştırmıştır. Bazı tarımsal ürünlerin hasadında yerli işçilerle rekabete girerlerken bazı ürünlerde ise göçmenler o ürün için çalışan tek emek grubu olabilmektedirler.²⁵ Türkiye’de göçmenlerin çalıştığı alanlardan bir diğeri de özellikle kadın emek arzının istenen düzeyde olmadığı ev-bakım işleridir. Kültürel kısıtlardan da dolayı yatılı çalışmanın yerli aktörler tarafından tercih edilmediği alanlar göçmen kadın istihdamın yoğun olduğu alanları başında gelmektedir. 1990’ların ikinci yarısından itibaren Sovyetler Birliğinin eski üyeleri olan bölgelerden gelen göçmen kadınlar ev içi hizmetlerin aranan işçileri olmuşlardır. Bu noktada göçmen kadınlar ev içi hizmet adı altında üç tip hizmet sunmaktadırlar: Çocuk, yaşlı ve hasta bakımı. Bunun yanında kentin çeperinde yer alan lüks konut alanlarında kâhyalık yani ev bakımı gibi işlerde de göçmen kadın emeği kendine yer bulmaktadır.²⁶ (Yalçın, 2015: 52). 1980 sonrası refah rejimlerinde yaşanan dönüşümlere koşut olarak devletin sosyal bakım hizmetlerinden geri çekilmesi ve bu alanların piyasalaşması beraberinde kadın emeğine duyulan ihtiyacın artmasına neden olmuştur. Türkiye’de de kamunun sorumluluk alanının tam içinde yer almayan bakım işlerinin ailenin sorumluluğunda olması ve bu çalışma alanının göçmen kadın emeğiyle doldurulduğu gözlemlenmektedir.²⁷ Ev içi hizmetler dışında göçmen kadınlar da az vasıf gerektiren, esnek ve güvencesizliğin istisna olmaktan çok kural haline geldiği tekstil, deri ve takı atölyelerinde çalışmaktadır. Çalıştıkları ortamda yerli işçilerden farklı bir çalışma ilişki rejimine maruz kalmaktadırlar. Fazla ve esnek çalışma, ayakta çalışmak, yerli işçilerden daha az ücret almak, toplayıcı ve ortacı gibi daha az kalifiye işlerde çalışmak, kötü söz ve davranışlara ve patronun tacizlerine maruz kalmak göçmen kadın işçiler için nerdeyse vakayı adiyeden sayılmaktadır.²⁸

Türkiye’de göçmenler genelde emek-yoğun sektörlerde ve kaçak olarak istihdam edilmektedir.. İstatistiksel verilere bakıldığında bu durum daha net olarak tespit edilebilir. Yasal çalışma iznine sahip göçmenlerin güncel sayısı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın sitesinde yer alan 2018

(Bu ücret sınırlaması uluslararası ve geçici korumalılarda geçerlidir. Diğerlerinde (düzenli göçmen) 1.5 katından başlamaktadır.) Mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinden çalışacak olan geçici ve uluslararası koruma sağlanan yabancılar çalışma izni almalarına gerek olmaksızın kayıtlı oldukları ildeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünden çalışma izni muafiyeti formu alarak çalışabilirler (<https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-izni/basvuru-kilavuzlari/>).

²² Mutlu 2018, 71

²³ Adar-Şahankaya 2018; Lordoğlu ve Aslan 2016; Daniş 2016; Duruel 2017, Akbaş ve Ulutaş-Ünlütürk 2018; Kahveci 2019

²⁴ Dedeoğlu 2018

²⁵ Dedeoğlu 2018, 39

²⁶ Yalçın 2015, 52

²⁷ Gökbayrak 2019, 72

²⁸ Çoşkun 2016, 98

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

verilerine göre 115.837 kişidir.²⁹ Yıllara göre dağılımına bakıldığında 2011'de 17.466, 2012'de 32.276, 2013'de 45.823, 2014'te 52.295, 2015'te 64.521, 2016'da 73.546, 2017'de 87.182'dir.³⁰ Türkiye'nin 4 milyonun üzerinde bir göçmen nüfusa sahip olduğu düşünüldüğünde yasal çalışma biçiminin göçmenler için "istisna" olduğunu iddia etmek olasıdır. Yasal çalışma izni almanın zorlukları da kaçak çalışmayı etkilemektedir. Bu durumu, 8 yıldır göçmenlerin yasal çalışma izni başvurularını yapan kaynak kişi pratikte göçmenlerin yasal izin başvurularında önemli olan noktaları farklı göçmen statülerini hesaba katarak şu şekilde özetlemektedir:

Türkiye'de çalışma izni başvurusunun iki yolu var. Direkt çalışma izni almanın koşulu, gelinen ülkedeki Türk konsoloslukuna başvurudan geçmektedir. İşverenin belli olması gerekiyor ve işveren sözleşmesiyle konsolosluklara başvuru yapılarak referans numarası alınıyor. Sonra bu referans numarasıyla Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'ne başvuru gerçekleştiriliyor. Uygun görülürse çalışma vizesi alıyor, üç ay içinde ülkeye girişi ve işveren tarafından sigorta başlatılmasından sonra çalışma izni geçerlilik kazanıyor. Eskiden, çalışma izni alıp ülkeye giriş yaptıktan sonra oturma izni almasına gerek vardı. Ancak şu an çalışma izni aynı zamanda oturma izni yerine de geçiyor. İkinci başvuru yöntemi ise, ülkeye giriş yaptıktan sonra yabancı oturma izni alır ve sonrasında iş bulduğu takdirde çalışma iznine başvurur. İzin çıktıktan sonra da sigorta girişi yapılır. Bu yöntemde de eskiden sistem şöyle işliyordu: düzenli olarak ülkeye giriş yaptın, oturma izni aldın. İş bulunca çalışma iznine başvuruyordun. Çalışma izni aldıktan sonra polise gidip oturma izni uzatılıyordu. Mevcut oturma izin süresi çalışma süresinden uzun bile olsa deftere gidip işletiyordun. Yoksa kaçak çalışmaya giriyordun. Göç İdaresi kurulunca bu uygulama kalktı. Şu an çalışma iznini aldın oturma iznini uzatmaya gerek yok. Kaçak çalışmayı ya da sahte işveren göstererek başvuru yapmayı önlemek için son 2 yıldır 6 ay aynı işyerinde çalışma zorunluluğu var. Bu sürenin sonunda istersen iş değişikliği yapabilirsin. Düzensiz göçmenlerde örneğin uluslararası koruma aldıktan sonra bu korumayı aldığı ilde 6 ay sonra çalışma iznine uygun görünen işlerde başvurabilmektedir. İşyerinin 10'a 1 kuralını taşıması gerekiyor. Yani 10 Türk'e 1 yabancı. Sadece 1 yabancı çalıştırılacaksa bu kural fiilen uygulanmıyor. Tarımda da bu kural uygulanmıyor. Gelen yabancıların vasıfları düşük, çalışma yapacakları meslek grupları az ve çalıştıkları yerlerin sermayesi az olduğu için genelde bu grup kaçak çalışıyor. Geçici koruma altında olanlar (Suriyeliler) aslında mevzuat olarak uluslararası koruma ile hemen hemen aynı. Bazı durumlarda Suriyeliler için fiili olarak bazı kuralla esnetiliyor. Örneği 1'e 10 kuralı. Mesela 6 ay aynı ilde kaldıktan sonra çalışma iznine başvurma kuralını da esnettiler. İstanbul'da uluslararası koruma almak çok çok zor. O yüzden bu statüde olan göçmenlerin çoğu İstanbul'a kaçak gelip çalışıyorlar.

Özellikle verilere bakıldığında 2012'den sonra çalışma izni alanlarda görece bir artış olmasına rağmen istenen düzeyde olmadığı söylenebilir. Bu artışı etkileyen koşulların neler olduğunu kaynak kişinin anlattıkları doğrultusunda üçlü bir saç ayağına dayandırılabilir: Göçmen, İşveren ve Devlet. Kaynak kişiye göre, göçmenlerin yasal çalışma isteklerini arttıran en önemli nedenlerden biri Türkiye'de kalış süresinin uzamasıyla doğru orantılı olduğudur. Emeklilik hakkı elde etmek, sigortalı çalışmanın faydalarından biri olan sağlığa erişimin en az masrafla olması, vatandaşlık elde etme arzusu, ülkelerinde kalan çocuklarını getirebilmek ve eğitimlerine Türkiye'de devamını sağlamak, kaynak ülkelere geri dönmeyi ve Türkiye'den başka ülkeye gitme imkânının çok zor olduğu durumlar, çocuk sahibi olmak ve yerleşme fikrinin oluşması, yasal çalışmanın geldikleri ülkelere yatırım yapmayı kolaylaştırması gibi etkenler göçmenlerin yasallaşma motivasyonlarının bazılarını oluşturmaktadır. İşveren özelinden bakıldığında karşımıza parçalı bir yapı çıkmaktadır. Orta ve küçük işletmelerin hem sermaye yapılarının hem de koşullarının yasal göçmen çalıştırmaya elverişli olmaması ve masraflı olması daha çok kaçak göçmen çalıştırma eğilimini güçlendirmektedir. Büyük boy işletmelerde ise yapılan işin vasfını taşıyan göçmenler için çalışma izni başvuruları yapılmaktadır. Bu noktada İstanbul özelinde göçmenlerin yasal

²⁹ 115.837 rakamı ve bundan sonra kullanılacak olan veriler Türkiye'deki bütün göçmen gruplarını kapsamaktadır. Ayrıca bu rakamın içinde daha önceki kısımlarda açıklandığı şekliyle bütün izin türlerini kapsamaktadır (Sürelî, süresiz ve bağımsız).

³⁰ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı resmi web sitesi: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/31746/yabanciuzin2018.pdf>

çalışmasını etkileyen diğer bir faktör ise işletmelerin şehrin görünen mekânlarında olup olmamasıdır. Örneğin, Kapalıçarşı, Mısır Çarşısı ve Nişantaşı gibi “görünen” mekânlarda denetimlerin daha sıkı olması burada yasal göçmen çalışma eğilimini güçlendirirken; kentlin çeperinde yer alan özellikle tekstil başta olmak üzere diğer imalat sektörlerinde bu durum tersine dönmektedir. Devletin yasallaşma noktasındaki etkisi paradoksal bir görünüm arz etmektedir. Kaynak kişinin devletin etkisi noktasında altını çizdiği en önemli husus 2012 yılının sonlarına doğru getirilen göçmen affıdır. Bu affa göre, daha önce kaçak bir şekilde ülkede kalanlar gerekli cezayı yatırdıktan sonra oturma izni alarak yasal çalışma şanslarının doğmasıdır. Bakanlığın istatistiklerine de bakıldığında 2012 öncesi ve sonrası rakamlarındaki farklılık bu durumu kanıtlar niteliktedir. Şöyle ki 2003’te çalışma izni alanların sayısı 855 kişi iken 2006’da 10.603’e çıkmış ertesi yıl 8930’a düşmüş ve bu tarihten sonra 2012’ye kadar kısmi bir artış gözlenmiştir. 2012’den sonraki yıllar arasında sayılarda eskiye yıllara göre oldukça önemli artışlar olmuştur.³¹ Devletin diğer önemli bir etkisi çalışma izinlerine olan başvuruyu parçalı bir yapıdan tek bir kurumun altında organize etmesi olmuştur.³² Yasallaşmaya ulaşım kanallarının artması, devlet işlemlerinin dijitalleşerek Ankara’ya gitme zorunluluğu ortadan kaldırması, başvuru prosedürlerinin netleşmesi, uzman personelin oluşması ve bu durumun keyfiyeti azaltması gibi etkenler devletin yabancılar için yasal çalışma izin başvurularını ve hızlı sonuç almayı kolaylaştırmıştır. Devletin paradoksu ise bir taraftan hukuki düzenlemelerle yasal çalışma iznini teşvik ederken diğer taraftan fiili bazı uygulamalarla kaçak çalışmayı görmezden geldiğidir. Kaynak kişiye göre devlet kaçak göçmen işçi çalıştıran atölyelere denetimi sıkı yapmaması ya da bazı dönemlerde özellikle seçime yakın zamanlarda çalışma izni alımlarını zorlaştırması ki bu da yerli emeğin işsizliğinin kaynağı olarak yabancıları görmesini perdeleyen bir işlevi yerine getirmekle ilintili düşünülebilir. Kaynak kişinin altını çizdiği diğer bir nokta göçü düzenleyen devlet kurumları arasında bazı zamanlarda yetki çatışmasının yaşandığıdır. Bu durum “2019 İstanbul Belediye Seçimleri” sürecinde somutlaşmıştır. Muhalefetin seçim sürecinde İstanbul’da Suriyeli göçmenler özelinde diğer göçmenleri de ima ederek göçmenlerin kaçak çalışmasını engellemeyi vaatleri arasında göstermesi ve bu durumunda geniş yankı uyandırması iktidarı kaçak göçmenlere ilişkin sert önemler almaya zorlamıştır. Özellikle bu süreç içinde Fatih’te bulunan atölyelere baskınlar sıklaştırılmış ve kaçak olarak kalanların geldikleri illere geri gönderileceği ilan edilmiştir. Bu noktada İçişleri Bakanlığı, yasal olmayan göçmenlerin fiili olarak kanun ve yönetmeliklerde değişiklik yapılmadan bakanlık oluruyla yasallaşmasını sağlayacak sistemsel ayarlamalar yaparak toplum nezdinde birikmiş öfkenin giderilmesine yönelik geçici bir çözüm üretmiştir. Bu çözüm, İstanbul’da çalışma izni alan kaçak göçmenlerin şehri terk etme zorunluluğunun kaldırılması şeklinde olmuştur. Fakat bu noktada kalma rejimini düzenleyen İçişleri Bakanlığı’na bağlı Göç İdaresi Müdürlüğü ile çalışma iznini veren Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü arasında yetki çatışmasına yol açmıştır. Kaynak kişiye göre:

Çalışma kanunda ve yönetmelikte uluslararası ve geçici koruma sahibi yabancı bağlı bulunduğu ilde sadece çalışma izni başvurusu gerçekleştirebilir. Örneğin geçici koruma Gaziantep’ten alınmışsa sadece o ilde çalışma izni başvurusu gerçekleştirebilir. Zaten başvuru sistemi farklı bir il girildiği zaman engelliyor ve sonraki aşamaya izin vermiyor. Ancak İçişleri Bakanlığı’nın 2019 belediye başkanlığı seçim sürecinde denetimleri arttırması üzerine çok sayıda geçici korumalı yabancıların İstanbul’da kaçak çalıştığı ortaya çıkarttı. Bakanlık bu yabancılarla bir ay içinde çalışma izni alırlarsa İstanbul’da kalabileceklerini söyledi, bunun üzerine Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ara bir formül bularak (halen devam ediyor) sistemden engeli kaldırdı ve başka illerde başvuru yapma şansı ortaya çıktı. Bu noktada ortaya çıkacak karmaşayı gidermek için çalışma iznini düzenleyen kurum sisteme bir uyarı ekleyerek başka ilde çalışma izni alanların

³¹ Yabancı Çalışma İzinleri İstatistikleri 2012: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1302/yabanciizin2012.pdf>

³² 06.09.2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı kanunla yabancıların çalışma izinlerine ilişkin işlemler o zamanki adıyla “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına” verilmiştir. Bu tarihe kadar olan dönemde yabancıların çalışma izinlerine ilişkin işlemler Hazine Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi pek çok kurumun yetkiliyken bu tarihten sonra tek bir bakanlığın ilgi alanı içine alınmıştır. 2003 yılından sonra göçmen sayısındaki artışlar, nitelikli uluslararası iş gücünün organize edilmesi, yüksek nitelikli insan gücünün Türkiye’ye kazandırılması, uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ve yabancılarla verilecek çalışma izinlerine dair iş ve işlemleri düzenlemek amacıyla 13.08.2016 tarihinde resmi gazete yayınlanarak 6735 sayılı “Uluslararası İşgücü Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle 4817 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 6735 sayılı kanununla birlikte yabancıların çalışma izni işlemlerinin daha hızlı yürütülmesi amacıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde “Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü” kurularak faaliyete geçmiştir. (<https://www.ailevecalisma.gov.tr/ui/gm/genel-mudurluk/hakkimizda/>)

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

Göç İdaresine başvurarak geçici koruma belgelerini çalışma izni alınan yere taşınması zorunluluğu getirdi. Bu da iki kurum arasında yetki çatışmasını ortaya çıkarmıştır.

Yukardaki alıntı dikkate alındığında göçün yönetimine ilişkin hukuki düzenlemelerin istisnaları oluşturularak kalıcı olmayan çözümler üretilerek göç kaynaklı güncel sorunların üstesinden gelinmeye çalışılmaktadır. Bu da politika yapıcılara göçün yönetimi noktasında esneklik kazandırmaktadır. Göçmenler açısından emek piyasasında yasal ya da kaçak çalışmayı bir tercihmiş gibi düşünmek ve sadece göçmenin vasıfsızlığı üzerinden değerlendirmenin resmi tam olarak görmeyi engellemektedir. Bu noktada yukarıda değinildiği gibi analize, işletmenin sermaye yapısıyla birlikte işverenin tutumu ve devletin rolünü de katarak göçmenlerin çalışma hayatındaki yasallaşma süreçleri hakkında bütünlüklü bir bakış açısı geliştirilebilir. Danış'ın (2016) hazır giyim sektörü örneğinde işaret ettiği gibi uluslararası piyasayla rekabet içinde olan tekstilcilerin ucuz göçmen emeğine olan ihtiyacı neden göçmenler arasında yasal çalışmanın yaygın olamadığı konusunda sadece göçmenden hareket edilemeyeceği gerçeğini göstermektedir. Bu noktada günümüzde göçmenlerin istihdam edildiği sektörlerin bazıları kaçak çalışma alanını genişletirken bazıları da yasal çalışmayla anılmaktadır. Alan araştırması verileri değerlendirildiğinde İstanbul'da ev bakım hizmetleri (yaşlı, çocuk ve hasta bakımı) ve hizmet sektörü (turizm, her türlü pazarda satış işi, servis elamanı ve satış elemanı gibi) yasal göçmen emeğinin yoğunlaştığı yerler olmuştur. Türkiye genelini yansıtan 2018 yılına ait verilere göre yabancıların ekonomik faaliyetlerine ve izin türlerine göre verilen çalışma izni sayısının yoğunlaştığı sektörler bakıldığında da İstanbul'dakine benzer bir yapıyla karşılaşmaktadır. Toplamda turizm, hizmet sektörü ve ev bakım hizmetlerinde yaklaşık 45.983 göçmenin çalışma iznine karşılık her türlü imalat işini dikkate aldığımızdaki rakam 16.929'dur.³³ Özellikle ev bakım işleri İstanbul'da kadın göçmenlerin yasal çalışma deneyimlerinde önemli bir yer tutmaktadır. Kaynak kişinin ev bakım işlerinde çalışma izninin alma sürecine ilişkin anlattıkları işverenlerin kadın göçmenlere karşı tutumu hakkında olduğu kadar hem göçmenler arasındaki farkın anlaşılması hem de yerli emeğin bu işlerde çalışma "isteksizliğine" ışık tutmaktadır:

Eskiden evde Türk çalışanı kısa süreli bile çalıştırsanız SSKya giderek işveren kaydı açmak ve her ay prim bildirgesi vermek zorundaydınız. Bu da işverenin masrafını ve zahmetini arttırıcı etki yapıyordu. Yani personelin yasallaşma sürecini zorlaştırıcı ve maliyetini arttırıcı bir süreç vardır. Şimdi bu süreç kolaylaştı. Türkler için 10 günden az çalıştıracaksa doğrudan e-devlet üzerinden bildirimde bulunuyor ve otomatik olarak sigorta primini her ay yatırıyor. 10 günden fazlaysa sadece 1 defaya mahsus dilekçe veriyor ve sonrasında her ay sigorta primi otomatik ödeniyor. Kolaylaşmaya rağmen Türk çalışanların yatılı çalışmaya yanaşmamaları, gündelik tabir edilen işleri yapmaları ve sigorta primine ödenecek parayı kendilerine istemeleri (eşleri ya da çocukları üzerinden sigortalı oldukları için kaçak çalışmayı bu gibi durumlarda tercih etmeleri) bu alanda ucuz göçmen kadın emeğine olan ihtiyacı arttırmıştır. Göçmen kadınlar ev bakım işlerinde çalışma izinleri alındıktan sonra Türklere benzer bir şekilde bir defa sigorta bildirim yapıldıktan sonra işverenin hesabında her ay otomatik ödemeyle sigortanın ödenmesi işverenler için kolaylık olmuştur. Genelde çocuk bakımı, yaşlı bakımı ve hasta bakımı işlerinde göçmen kadınlar çalışmaktadır. 2013'ten beri evde aşçı, temizlik vb. gibi alanlarda yabancılara çalışma izni vermiyorlar. Bu alanlar Türk çalışanlara ayrılmış gibi. Zaten çalışma izni için Bakanlığa başvurduğumuzda neden yabancı çalıştırılıyor diye soruyor. Biz de yabancıların yatılı kalmayı kabul etmesi cevabını veriyorduk. Bize başvuranlar içinde ev bakım hizmetlerinde çalışanlar genellikle Özbek, Türkmen, Kırgız, Moldova, Gürcistan ve Filipinliler. Bu göçmenler arasında da alınan ücret noktasında farklar bulunmakta. Filipinliler yüksek ücret alıyor. Bunun nedeni eğitilmiş ve sertifikalı olmaları ve aynı zamanda Filipin devleti 900-1000 dolar altında genelde ülkeden çıkış izni vermiyor. Bundan dolayı Filipinler arasında çok az kaçak çalışan var. Diğer göçmenler ise ortalama eskiden 400-500 dolar alıyorlardı şimdilerde Türk parası ise olarak ortalama 2000-3000 TL arası ücret almaktalar. Piyasanın altında ücret almalarının yanı sıra bazı işverenlerin sigortalarını göçmenlere ödedikleri örneklerle de karşılaşıyoruz. Bazı işverenler yabancıya, iş vermeyi, yemek

³³ <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/31746/yabanciizin2018.pdf>

vermeyi ve kalacak yer vermeyi lütf olarak gördükleri için sigorta primini ödemek istemiyorlar...

Alıntının da işaret ettiği gibi göçmen kadın emeği hem yerli nüfus karşısında hem de kendi içinde eşit olmayan bir yapı arz etmektedir. Piyasa koşullarına koşut olarak yerli nüfusun boş bıraktığı alanlar göçmenlerin öncelikli çalışma alanlarına dönmektedir. Çalışma kapsamında kullanılan verilere bakıldığında piyasanın hem ihtiyaçları hem de dönüşümüne koşut olarak yasal çalışma izni için başvuru alan sektörler arasında 1980 öncesinin göçmen emeğinin en önemli çalışma mekanı olan sanayinin yerini hizmetler sektörü ve ev bakımı gibi alanlar almıştır. Tablo 1 ve Tablo 2'ye bakıldığında aslında göç çalışmaları son zamanlarda altı çizilen iki eğilimin Türkiye içinde geçerli olduğu da söylenebilir. Birincisi göçün kadınsallaşması (Tablo 1'e göre İstanbul'da yasal çalışma için başvuranların yüzde 74'ü kadın yüzde 26'sı erkek) ikincisi ise sanayi sektörünün göçmenler açısından yasal çalışma alanı olarak etkili bir tercih olmadığıdır. Sanayi sektörü Türkiye özelinde düşünüldüğünde yasal çalışmadan ziyade bu sektörde faaliyet gösteren firmaların yapısı ve iş kolları (tekstil, ayakkabıcılık vb.) hesaba katıldığında kaçak göçmen emeği üzerinden çarklarını döndürmektedir., Tablo 2'de ev bakım hizmetleri ve hizmet sektörü için yüzde 84,5 gibi bir başvurunun olması bu durumu kanıtlar niteliktedir.

Tablo 2: Meslek gruplarının cinsiyete göre dağılımı

Meslek	Cinsiyet					
	Kadın		Erkek		Toplam	
	f	%	f	%	f	%
Ev bakım hizmetleri	101	32	1	,3	102	32,3
Hizmet	46	14,6	119	37,7	165	52,2
Sanayi	7	2,2	42	13,3	49	15,5
Toplam	154	48,7	162	51,3	316	100

N=316

Türkiye'ye gelen göçmenlerin profillere bakıldığında karşılaşılan önemli noktalardan biri de Suriye'den gelenlerin dışında önemli ağırlığını Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelenlerin oluşturduğudur. Göç İdaresi'nin 2016 verilere göre Türkiye'de ikamet izni ile bulunan yabancıların (il 10 ülke) verilerine bakıldığında³⁴ İstanbul ilini özetleyen saha verileriyle örtüştüğü söylenebilir. Tablo 3'te göçmenlerin geldikleri ülkeler ve yasal çalışma iznine başvurdukları sektörler arasındaki ilişkiye bakıldığında Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler'le birlikte Doğu Avrupa'dan gelenlerin yoğunlaştığı iş kolu ev bakım hizmetleridir (yaşlı, çocuk ve hasat bakımı). Tablo 3'ten İstanbul özelinde çıkarılabilecek sonuçlardan biri, refah rejimi uygulamalarının kapsamının azaldığı alanlarda göçmen ve de özellikle de kadın emeğine olan ihtiyacın arttığıdır. Aynı zamanda kadınların çalışma hayatlarına aktif katılımları ev bakım işlerinin piyasadan karşılanmasını da doğurmaktadır.

Tablo 3: Ülkelerin meslek gruplarına göre dağılımı

Ülke	Meslek							
	Ev Bakım		Hizmet		Sanayi		Toplam	
	f	%	f	%	f	%	f	%

³⁴ Irak (55.983), Suriye (48.738), Azerbaycan (39.184), Türkmenistan (24.253), Rusya Federasyonu (21.006), Afganistan (20.148), Gürcistan (18.511), Özbekistan (18.270), İran (16.000), Ukranya (14.031) ve Diğer (185.093). Göç İdaresi resmi web sitesi: https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf, sayfa:39)

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler	52	16,5	43	13,6	2	0,6	97	30,7
Uzakdoğu	2	,6	14	4,4	9	2,8	25	7,9
Orta Doğu	1	,3	71	22,5	30	9,5	102	32,3
Doğu Avrupa	46	14,6	26	8,2	2	,6	74	23,4
Afrika	1	,3	6	1,9	1	,3	8	2,5
Avrupa ve Amerika	0	0	5	1,6	5	1,6	10	3,2
Toplam	102	32,3	165	52,2	49	15,5	316	100

N=316

Tablo 4'te görüldüğü üzere İstanbul'da yasal çalışma iznine başvuran göçmenlerin cinsiyet ve geldikleri ülkelere arasındaki ilişkiye bakıldığında Orta Doğu'dan gelen göçmenlerin çoğunluğunun erkek olduğudur. Özellikle kaynak kişinin de dile getirdiği gibi 2017'lere kadar Orta Asya ve Türki Cumhuriyetlerden ve Doğu Avrupa'dan gelenlerin çoğunluğunun kadınlar olduğudur.

Tablo 4: Cinsiyetin ülkelere göre dağılımı

Ülke	Cinsiyet					
	Kadın		Erkek		Toplam	
	f	%	f	%	f	%
Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler	310	37,6	50	6,1	43,6	360
Uzakdoğu	22	2,7	19	2,3	5	41
Orta Doğu	24	2,9	118	14,3	17,2	142
Doğu Avrupa	231	28	12	1,5	29,5	243
Afrika	21	2,5	3	,4	2,9	24
Avrupa ve Amerika	4	,5	11	1,3	1,8	15
Toplam	612	74,2	213	25,8	825	825

N=825

Eğitim, göçmenlerin emek piyasasına katılımını kolaylaştıran önemli özelliklerden biridir. Tablo 5'te görüldüğü gibi okur-yazar olma diğer eğitim derecelerine göre oransal olarak yüksektir. Özellikle ev bakım hizmetlerinde 2018 yılına kadar diploma beyanı zorunlu olmadığı için bu alanda çalışmak isteyen göçmenler sisteme girişte okur-yazar olarak kodlanması bu verinin bu kadar yüksek çıkama nedeni olarak kaynak kişi tarafından belirtilmiştir. Aslında okur-yazar olanların çoğunluğunun lise düzeyinde eğitimi olduğu hatta üniversite mezunu olanların kalifiye olarak değerlendirildiği için birçok üniversite mezunu göçmende ev bakım hizmetlerinde çalışmak için okur-yazar olarak belirtilmiştir. Tablo bütünsel bir şekilde değerlendirildiğinde ise çalışma izni için başvuranların, eğitim olarak piyasanın ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde olduğu söylenebilir.

Tablo 5: Eğitim durumlarının ülkelere göre dağılımı

	Eğitim Durumu							
	Okur yazar	İlkokul	Ortaokul	Lise	Ön Lisans	Üniversite	Doktora +	Toplam

Ülke	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Orta Asya ve Türki Cumhuriyetler	254	30,8	1	,1	17	2,1	45	5,5	10	1,2	32	3,9	0	0	360	43,6
Uzakdoğu	13	1,6	0	0	1	,1	8	1	3	,3	12	1,5	0	0	41	5
Orta Doğu	16	1,9	9	1,1	19	2,3	40	4,8	5	,6	49	5,9	,1	0	142	17,2
Doğu Avrupa	159	19,3	0	0	8	1	39	4,7	7	,8	27	3,3	0	0	243	29,5
Afrika	16	1,9	0	0	0	0	1	,1	0	0	6	,7	0	0	24	2,9
Avrupa ve Amerika	0	0	0	0	0	0	0	0	3	,4	11	1,3	0	0	15	1,8
Toplam	458	55,5	10	1,2	45	5,5	133	16,1	28	3,4	137	16,6	1	,1	825	100

N=825

Sonuç

Göç, bugünün olduğu kadar gelecekte de tüm toplumları ilgilendiren önemli toplumsal olgulardan biri olacaktır. Çoğunluk toplumları ve göçmenlerin hak temelli bir anlayış çerçevesinde kaynaşması ülkelerin ortak bir gelecek inşa etmesinde önemli bir rol oynayacağı aşikardır. Göç kaynaklı her türlü olumsuzluğun göçmenin hanesine yazmanın imkansızlığı bu çalışmanın satır aralarında gösterilmeye çalışılmıştır. Göçmen kadar ev sahibi toplumun özellikleri, uluslararası emek piyasasının ihtiyaçları ve ülkelerin göç konusunda devreye soktukları hukuki düzenlemelerin bütününe bakılmadan göç gibi içinde birçok parametreyi taşıyan bir olguyu anlamak çok kolay değildir. Bundan dolayı bu çalışma kapsamında Türkiye ve özellikle de göçmenlerin çalışma izni başvurularını yaptıkları İstanbul ili özelinde hem hukuki düzenlemelerin göçmenlerin emek piyasasına katılımındaki etkileri hem de göçmenlerin özellikleri ilgi alanı içine alınmıştır. Çalışmanın diğer sonuçlarla karşılaştırıldığında öne çıkan iki önemli sonucu olduğu söylenebilir. Birincisi, Türkiye'nin son dönemlerde uluslararası ilişkileri de hesaba katarak göçe ilişkin kapsamlı hukuki düzenlemeler yaptığıdır. Bu düzenlemeler göçmenlerin yasal kurallar içinde çoğunluk toplumuna katılımlarını sağlayacak önemli kuralları içermektedir. Bu kuralların bazı durumlarda esnetildiği ve fiili durumlar yaratarak göçün yönetimi idare edilmeye çalışıldığı söylenebilir. Özellikle göçmen karşıtı muhalefetin yükseldiği anlarda bu durumla karşılaşmaktadır. Yasal alanın sınırlarının gevşetilmesinin nedeni pratik sorunlara karşı acil bir çözüm üretmek olarak okunabileceği gibi bir göç ülkesi olma anlayışında direnme olarak da görülebilir. İkinci ise, emek piyasasında göçmenlerde hakim olan çalışma biçiminin kaçak çalışma olduğu genel kabul gören bir olgudur. Uluslararası işbölümü ve ülkelerin ekonomik yapılanmalarına bakıldığında ucuz göçmen emeği, ekonominin çarklarını döndürmede önemli bir enstrüman olduğudur. Türkiye'de de özellikle sermaye yapısının yeterli olmadığı alanlarda kaçak göçmen emeği kullanıldığıdır. Kaçak çalışmanın yanında yasal çalışmanın da saha bulgularına referansla belirtilirse özellikle ev bakım işleri ve hizmetler sektöründe tercih edildiği söylenebilir. Bu noktada saha bulgularına dayanarak söylersek İstanbul'da yasal çalışma görece artmıştır. Şöyle ki saha bulgularından yararlandığımız firmaya Ağustos 2012-Şubat 2018 arasında yaklaşık 520 bin çalışma izni başvurusu yapılırken (bu rakamın içine yenileme başvuruları da dahil) Mart 2018-Haziran 2020 tarihleri arasında yaklaşık 450 bin işlem gerçekleştirilmiştir. Özellikle göçmen kadın emeğine ihtiyaç duyulan sektörlerde yasal çalışmanın genişlediği fakat orta ve küçük boy işletmelerin etkin olduğu alanlarda kaçak çalışmanın göçmenler arasında hakim bir form olduğu gerçeği önemini korumaktadır.

Kaynakça

Adar-Şahankaya, A. (2018). Türkiye'de yeni prekarya Suriyeli işgücü mü?. *Çalışma ve Toplum*, 56, 13-36.

Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği

Adım adım çalışma izni başvurusu. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-izni/basvuru-kilavuzlari>, 13 Eylül 2020.

Akbaş, S., & Ulutaş-Ünlütürk, Ç. (2018). Küresel fabrika kentinin görünmeyen işçileri: Denizli işgücü piyasasında Suriyeli göçmenler, *Çalışma ve Toplum*, 56, 167-192.

Çalışma izni türleri. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-izni/izin-turleri/>, 14 Eylül 2020.

Çoskun, E. (2016). Türkiye'nin göç rejiminde toplumsal cinsiyet faktörü: Ugandalı göçmen kadınlar örneği. *Fe Dergi*, 8, 91-104.

Danış, D. (2016). Konfeksiyon sektöründe küresel bağlantılar: Göçmen işçiler, sendikalar ve küresel çalışma örgütleri, *Alternatif Politika*, 8, 562-586.

Dedeoğlu, S. (2018). Tarımsal üretimde göçmen işçiler: Yoksulluk nöbetinden yoksulların rekabetine, *Çalışma ve Toplum*, 56, 37-68.

Duruel, M. (2017). Suriyeli sığınmacıların Türk emek piyasasına etkileri: Fırsatlar ve tehditler, *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2, 208-222.

Emek-İnan, C. (2016). Türkiye'de göç politikaları: İskân kanunları üzerinden bir inceleme, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2, 10-33.

Geçici koruma yönetmeliği. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/gecicikorumayonetmeli.pdf>, 18 Eylül 2020.

Gökbayrak, Ş. (2009). Refah devletinin dönüşümü ve bakım hizmetlerinin görünmez emekçileri göçmen kadınlar, *Çalışma ve Toplum*, 21, 55-81.

İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö.F. (2014). *Türkiye'nin international göç politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere*, İstanbul : MireKoç Yayını.

Kahvesi, M. (2019). Misafirlikten ikinci sınıf işçiliğe: Türkiyeli ve Suriyeli işçiler arasında ücret ayrımcılığı, *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, 4, 97-118.

Lordoğlu, K., & Aslan, M. (2016). En fazla Suriyeli göçmen alan beş kentin emek piyasalarında değişimi: 2011-2014, *Çalışma ve Toplum*, 49, 789-808.

Massey, D. (2014). Uluslararası göç Kuramlarının bir değerlendirmesi, *Göç Dergisi*, 1, 11-46.

Oğuz, Ş. (2011). Tekel direnişi ışığında güvencesiz çalışma/yaşama: Proletaryadan "prekarya"ya mı?, *Mülkiye Dergisi*, 271, 7-24.

Mutlu, P. (2018). Suriyeli göçmen işçilerin İstanbul ölçeğinde tekstil sektörü emek piyasasına eklenmeleri ve etkileri, *Çalışma ve Toplum*, 56, 69-92.

Pelek, S. (2019). Bir sınıf kavramı olarak prekaryanın eleştirisi, *Praksis*, 49, 103-123.

Standing, G. (2017), Popülizmin yükselişini körükleyen yeni küresel sınıf 'prekarya' ile tanışın, <https://ayrintidergi.com.tr/populizmin-yukselisini-korukleyen-yeni-kuresel-sinif-prekarya-ile-tanisin/> adresinden erişildi.

T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı hakkımızda. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/genel-mudurluk/hakkimizda/>, 15 Ekim 2020.

Uluslararası Çalışma Örgütü. https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_652525/lang--tr/index.htm, 22 Eylül 2020.

Vatansever, A. (2013). Prekarya geceleri: 21. Yüzyıl dünyasında geleceği olmayan beyaz yakalıların rüyası, *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 1-20.

Yabancıların çalışma izinleri. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/31746/yabanciizin2018.pdf>, 15 Ekim 2020.

Yabancıların çalışma izinleri. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1302/yabanciizin2012.pdf>,) Eylül 2020.

Yabancılar ve Uluslararası koruma kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, 16 Eylül 2020.

Yabancılar uyum hakkında. <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda>, 18 Eylül 2020.

Yalçın, Ç. (2015). Türkiye’de ev hizmetlerinde çalışan göçmen kadınlar ve ekonomik şiddet, *Fe Dergi*, 7, 50-60.

2016Türkiyegöçraporu.https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf, 18 Eylül 2020.