



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI (2019-2023)



DIŞ GÖÇ POLİTİKASI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018



**T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI**

**ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)**

DIŞ GÖÇ POLİTİKASI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 3019 - ÖİK: 800

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İÇİNDEKİLER

TABLolar	ii
ŞEKİLLER	iii
KOMİSYON ÜYELERİ	iv
KISALTMALAR	vii
YÖNETİCİ ÖZETİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ	4
2.1. Dünyada Genel Durum: Düzenli, Düzensiz ve Zorunlu Göç Açısından Küresel Göç Eğilimleri	4
2.2. Uluslararası Göç ve Kalkınma	12
2.3. Uluslararası Göç ve Kalkınma Alanında İyi Uygulama Örnekleri	16
2.4. Uluslararası Göç ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri	18
2.5. Göç ve Mülteciler Alanında Küresel Mutabakatlar	23
3. TÜRKİYE MEVCUT DURUM ANALİZİ	29
3.1. Türkiye’de Genel Durum: Gelişen Yasal ve Kurumsal Çerçeve	29
3.2. Türkiye’de Genel Durum: Düzenli, Düzensiz, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamında Göç Eğilimleri	42
3.2.1. Düzenli Göç	43
3.2.2. Düzensiz Göç	49
3.2.3. İnsan Ticareti	53
3.2.4. Uluslararası Koruma	55
3.2.5. Geçici Koruma	56
4. ONUNCU KALKINMA PLANINDA GÖÇ ve ON BİRİNCİ KALKINMA PLANINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME	62
5. SONUÇ: KALKINMAYA DAYALI GÖÇ POLİTİKASININ TEMEL HEDEFLERİ	72
KAYNAKÇA	90

TABLÖLAR

Tablo 1 . Göçe Yer Verilen BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve Alt Başlıkları.....	21
Tablo 2. Yabancı Nüfusun Büyüklüğü ve Türkiye Nüfusu İçindeki Payı	31
Tablo 3: Yabancı Nüfusun Tabiiyet Ülkelerine Göre İlk 10 Ülke Dağılımı.....	31
Tablo 4: En Çok Yabancı Nüfusa Sahip İlk 10 İl, 2016 ADNKS	32
Tablo 5. 2005-2016 Yılları Arasında Amacına Göre İkamet Sayıları.....	46
Tablo 6. Çalışma İzni Alan Yabancıların Çalışma İzni Türlerine Göre Dağılımı	48
Tablo 7. Yıllara Göre Türkiye’de Örgün Eğitime Erişimi Suriyeli Öğrenci Sayısı,	60
Tablo 8. Eğitim Kademelerine Göre Suriyeli Öğrenci Sayıları, Çağ Nüfusları Ve Okullaşma Oranları	60
Tablo 9. Göçe Yer Verilen BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve Alt Başlıkları Kapsamında Türkiye İçin Hedeflerin Geçerliliği ve Durum Tespiti.....	66

ŞEKİLLER

Grafik 1. Uluslararası Göçmen Barındıran Ülkelerin Gelir Gruplarına Göre Yüzdesi (2000 ve 2017).....	7
Grafik 2. Dünyada Yerinden Edilmiş Kişilere Ev Sahipliği Yapan Bölgelerin Yüzdesi.....	7
Grafik 3. 2005-2017 Yılları Arasında Türkiye’ye Giriş Yapan Yabancı Sayısı.....	43
Grafik 4. 2005-2016 Yılları Arasında İkamet İzniyle Türkiye’de Bulunan Yabancı Sayısı	45
Grafik 5. Türkiye’de Mevcut Durumda İkamet İzinleri Çeşitlerine Göre Dağılımı (2017)	47
Grafik 6. 2005-2017 Yıllarında Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı.....	50
Grafik 7. 2016 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyruklara Göre Dağılımı	50
Grafik 8. 2005-2016 Döneminde Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyruklara Göre Dağılımı	51
Grafik 9. Yıllara Göre Tespit Edilen İnsan Ticareti Mağduru Sayısı	54
Grafik 10. 2005-2017 Döneminde Uluslararası Koruma Başvuru Sayısı.....	56
Grafik 11. 2012-2018 Yılları Arasındaki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Sayısı.....	57
Grafik 12. Geçici Barınma Merkezleri İçinde Ve Dışında Kalan Suriyeliler	58

KOMİSYON ÜYELERİ

RAPORTÖRLER

Fulya MEMİŞOĞLU

Yıldız Teknik Üniversitesi

Mehmet Ali ERYURT

Hacettepe Üniversitesi

KOORDİNATÖR

Melek Özgür PEKBAŞ

Kalkınma Bakanlığı

TOPLANTI BAŞKANI

Murat ERDOĞAN

Türk-Alman Üniversitesi

ÜYELER

A. Sinan TÜRKYILMAZ

Hacettepe Üniversitesi

Abdülkadir GÜNDÜZ

Eminiyet Genel Müdürlüğü

Ahmet Taha KAĞIZMANLIOĞLU

Sadakataşı Derneği

Ahmet ÜNVER

Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği

Alev ÖRSEL KARACA

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Ali Yasin SERDAR

Cumhurbaşkanlığı

Ayşenur BÜLBÜL

Milli Eğitim Bakanlığı

Ayşegül ÖZBEK KANSU

Uluslararası Çalışma Örgütü

Bahri BULUT

Yardımcı Uluslararası İnsani Yardım Derneği

Caner YILDIZ

Avrupa Birliği Bakanlığı

Cemalettin LAFÇI

Cansuyu Yardımlaşma Ve Dayanışma Derneği

Ceren ERDAL

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı

Cihan ARDALI

İpekyolu Kalkınma Ajansı

Çağatay GÖKYAY

İŞKUR

Ebru Öztüm TÜMER

Çalışma Bakanlığı

E. Ece ÖZBAYOĞLU ACARSOY

Dışişleri Bakanlığı

Deniz SERT

Özyeğin Üniversitesi

Fatih Bostan YAMANER

Çalışma Bakanlığı

Fatih ÖZER

AFAD

Gülözar GÜLEÇ	Kalkınma Bakanlığı
Hakan BOSTAN	Jandarma Genel Müdürlüğü
Hanefi SİNAN	Asmaköprü Uluslararası Öğrenci Derneği (UDEP)
Helga RİTTERBERGER TILIÇ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Hilal Büke SÖKMEN	Milli Eğitim Bakanlığı
Hülya ÖZUYSAL	Sosyal Güvenlik Kurumu
İbrahim TOROS	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
İbrahim Vurgun KAVLAK	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
Kaan ŞAHİN	Çalışma Bakanlığı
Kadir BOZBIYIK	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluğu Başkanlığı
Kadriye Esra AYGÜN	Suriye Dostluk Derneği
Kazım HASIRCI	Habitat Derneği
Kezban ÇELİK	TED Üniversitesi
Mahmut KAÇMAZER	Bülbülzade Eğitim Sağlık Ve Dayanışma Vakfı
Murat USTA	Emniyet Genel Müdürlüğü
Mehmet Enes ARIKAN	Uluslararası Öğrenci Dernekleri Federasyonu - UDEP
Mehmet BOZOK	Maltepe Üniversitesi
Mehmet KÖSE	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
Meltem İNELİ CİĞER	Süleyman Demirel Üniversitesi
Metehan ÖZCAN	Çalışma Bakanlığı
Muhammet CEREN	Sağlık Bakanlığı
Murat DAOUDOV	Marmara Üniversitesi
Murtaza ÖZKANLI	Cansuyu Yardımlaşma Ve Dayanışma Derneği
Mustafa CANA	Jandarma Genel Müdürlüğü
Mustafa ÇAYLI	İyilikder Yardımlaşma Dayanışma Derneği
Mustafa ERDEM	Türkiye Diyanet Vakfı
Mustafa DİGİLLİ	KOP BKİ
Necla UZ	Çalışma Bakanlığı
Nejat KOCABAY	Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Ofisi
Neriman CAN ERGAN	TÜİK
Neşe KILINÇOĞLU TROJAN	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)
Osman ÇALIM	Hayrat insani Yardım Derneği

Okan ŞAHİN	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluğu Başkanlığı
Onur Kutay ÖZTÜRK	Türk Kızılayı
Ozan ÇAKMAK	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)
Özlem KURAL	Dışişleri Bakanlığı
Pırıl ERÇOBAN	Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der)
Polat KIZILDAĞ	Birleşmiş Milletler Çocuk Örgütü (UNICEF)
Sadettin AKYIL	Çalışma Bakanlığı
Saime ÖZÇÜRÜMEZ	Bilkent Üniversitesi
Sedef TURPER ALIŞIK	Koç Üniversitesi
Selçuk ÖZTÜRK	Türkiye Diyanet Vakfı
Selen ÖRS	Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA)
Suat DEDE	Avrupa Birliği Bakanlığı
Tamer KILIÇ	Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD)
Tayfun SAYGIN	Sahil Güvenlik Güvenlik Komutanlığı
Ulaş SUNATA	Bahçeşehir Üniversitesi
Yakup PEKER	TEPAV
Yalçın Köksal DEMİR	Milli Eğitim Bakanlığı
Yelda DEVLET KARAPINAR	Uluslararası Göç Örgütü (IOM)
Yunus Emre AKÇAY	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
Yusuf ADIGÜZEL	İstanbul Üniversitesi
Yücel BULUT	İstanbul Üniversitesi
Zahide ERDOĞAN	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluğu Başkanlığı
Zeliha AKTAR	Sosyal Güvenlik Kurumu

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EUROPOL	Avrupa Birliği Kolluk Ajansı
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GIZ	Alman Kalkınma İşbirliği
ICMPD	Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
UNODC	Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi
UNDP	BM Kalkınma Programı
UNWomen	BM Toplumsal Cinsiyet
YİMER	Yabancılar İletişim Merkezi
YUKK	6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
YTB	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluğu Başkanlığı
WFP	Dünya Gıda Programı
WHO	Dünya Sağlık Örgütü

YÖNETİCİ ÖZETİ

Günümüzde küreselleşmenin çok boyutlu süreçleriyle birlikte dünya genelinde giderek artan uluslararası göç hareketliliği, içinde bulunduğumuz çağın ‘göçler çağı’ olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Küresel ölçekte gerçekleşen her türlü göç hareketi, göç alan ve göç veren ülkelerin ulusal egemenlik ve güvenliğini ilgilendiren bir konu olmanın ötesinde, uluslararası ilişkilerde ekonomik, siyasi, insani ve kalkınmaya yönelik gündemi çok yönlü dinamikleriyle etkileyen sınır ötesi bir olguya dönüşmüştür. Nitekim, Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerin Eylül 2016’da oybirliğiyle kabul ettiği Göçmenler ve Mülteciler için New York Deklarasyonu’yla birlikte, uluslararası toplum tarafından göçün öncelikli bir küresel politika meselesine dönüştüğünün somut olarak kabul edildiği yeni bir süreç başlamıştır. Uluslararası göç yönetiminin ancak küresel yaklaşımlar ve küresel çözümler üretilerek gerçekçi bir biçimde ele anılabileceğinin vurgulandığı bu iki yıllık süreç kapsamında, uluslararası sorumluluk paylaşım mekanizmalarının güçlendirilmesine yönelik uluslararası çalışmalar ve hükümetlerarası müzakereler yürütülmektedir. Bu süreç neticesinde, göç ve mültecilere ilişkin küresel ilkelerin belirleneceği iki farklı mutabakatın 2018 yılı sonunda kabul edilmesi öngörülmektedir.

Türkiye, uluslararası göç sistemi içerisinde yakın döneme kadar göç veren ve transit özellikleri ile ön plana çıkan bir ülke konumundan, sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik yaşanan olumlu gelişmelerin de etkisiyle birlikte, hedef göç ülkesi konumu da giderek güçlenen bir doğrultuda ilerlemektedir. Aynı zamanda, son yıllarda komşu bölgelerde yaşanan insani krizler ve istikrarsızlık ortamı nedeniyle uluslararası zorunlu göç hareketlerinden en çok etkilenen ülkelerden biri olmuştur. 2011 yılında Suriye’de başlayan insani kriz sonucunda yaklaşık 5,5 milyon insan başta Türkiye, Ürdün ve Lübnan olmak üzere komşu ülkelere sığınmıştır. Türkiye, krizin başından itibaren sürdürdüğü insani yaklaşım ve uyguladığı açık kapı politikası neticesinde 2015 yılı itibarıyla dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiştir. Yaklaşık 3,5 milyondan fazla geçici koruma statüsü kapsamında Suriye vatandaşının yanı sıra, uluslararası koruma kapsamında Irak, Afganistan, İran, Somali gibi ülkelere gelerek Türkiye’de uluslararası koruma başvurusu yapan ve bu süreç sonuçlanıncaya dek Türkiye’de yaşayan kişilerin sayısı da 462 bine ulaşmıştır.

Türkiye, 1990'lı yılların başından itibaren göç ve iltica alanında uluslararası antlaşmalara taraf olarak, ilgili kuruluşlarla kurumsal bağlarını güçlendirerek, bölgesel ve uluslararası mekanizmalarda aktif bir şekilde yer alarak, göç yönetimini etkin bir şekilde yeniden yapılandırmaktadır. Göç yönetiminde yaşanan bu yeniden yapılanma süreci, 2000'li yıllar boyunca, Türkiye'nin Avrupa Birliği Mevzuatına tam üyelik perspektifi çerçevesinde uyum sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen çalışmalarla yakından ilintili olarak ilerlemiştir. Bu hususta, hem küresel hem de ülkenin değişen göç eğilimleri çerçevesinde ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması amacıyla, hukuki ve kurumsal düzenlemeler devam etmektedir.

Uluslararası düzeyde yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyal değişimlerle birlikte, uluslararası göç, küresel politika alanında her geçen dönem daha da artan bir biçimde kalkınma olgusuyla ilişkilendirilmektedir. Bu karşılıklı ilişkiyi çözmeye yönelik akademik ve politik bakış açıları çeşitlenip, olgunlaşmaktadır. Özellikle 2030 BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin 2015 yılında kabul edilmesiyle birlikte, uluslararası göçün etkin bir şekilde yönetebilmesi için kalkınma odaklı bir perspektif çerçevesinde geliştirilmesi gerektiği anlayışı önem kazanmaktadır. Ancak, göç-kalkınma ilişkisinde kanıta dayalı yaklaşımlar ve uygulamaların devletler ve kamuoyu tarafından yeteri kadar bilinmemesi, kalkınma odaklı göç politikaların uygulanması önünde engel teşkil etmektedir. Öte yandan, uluslararası göç sisteminde Türkiye gibi göç alan, göç veren, ve transit konumda göçün her türlü akışını tecrübe eden ülkeler için, kalkınmaya duyarlı göç politikaları göçün yarattığı zorlukları fırsata çevirme imkanı tanımaktadır. On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde, Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve insani kalkınma koşullarını dikkate alan kapsayıcı, uzun vadeli, kalkınmaya duyarlı ve sürdürülebilir bir göç politika çerçevesi oluşturulması yönünde çalışmalara ağırlık verilmesi öngörülmektedir. Bu hususta, öncelikle göç-kalkınma ilişkisinin yukarıdan-aşağıya ve aşağıdan-yukarıya bir perspektifin bileşeni olduğu dikkate alınmalıdır. Ulusal ve uluslararası karar alıcıların yön verdiği göç ve kalkınma gündeminin tek yönlü etkisinden çok, bu ilişkiden asıl etkilenen göçmenlerin ve yerel halkın bu sürece katkılarının da devletler tarafından desteklenmesi gerekmektedir.

1. GİRİŞ

Günümüzde küreselleşmenin çok boyutlu süreçleriyle birlikte dünya genelinde giderek artan uluslararası göç hareketliliği, içinde bulunduğumuz çağın ‘göçler çağı’ olarak nitelendirilmesine yol açmıştır.¹ Küresel ölçekte gerçekleşen her türlü göç hareketi, göç alan ve göç veren ülkelerin ulusal egemenlik ve ulusal güvenliğini ilgilendiren bir konu olmanın ötesinde, uluslararası ilişkilerde ekonomik, siyasi, insani, güvenlik, kalkınmaya yönelik gündemi çok yönlü dinamikleriyle etkileyen sınır ötesi bir olguya dönüşmüştür. Günümüzde uluslararası göçü karakterize eden beş temel eğilimden söz edilmektedir.² Birinci ve ikinci eğilimler, göçün küreselleşmesi sonucunda uluslararası göç eyleminin artması ve gittikçe daha fazla ülkenin, toplumun ve bireyin göç hareketlerinden etkilenmesidir. Üçüncü eğilim, ülkeleri etkileyen göç hareketlerinin zorunlu, ekonomik farklı göç türlerini içeren bir biçimde çeşitlenmesi ve karma göç akımlarının ön plana çıkmasıdır. Dördüncüsü ise, uluslararası kadın göçmen sayısının giderek artmasıyla birlikte uluslararası göçün toplumsal cinsiyet boyutunun önem kazanmasıdır. Son olarak, göçün siyasi boyutu kapsamında hem ulusal hem de uluslararası düzeyde siyaset ve politikaların şekillenmesi üzerindeki artan etkisidir. Bu bağlamda, uluslararası göç küresel politikalar gündeminde giderek önem kazanan bir alan haline gelmiştir. Nitekim, Birleşmiş Milletler (BM) üyesi ülkelerin Eylül 2016’da oybirliğiyle kabul ettiği *Göçmenler ve Mülteciler için New York Deklarasyonu*’yla birlikte, uluslararası toplum tarafından göçün öncelikli bir küresel politika meselesine dönüştüğünün somut olarak kabul edildiği yeni bir süreç başlamıştır. Uluslararası göç yönetiminin ancak küresel yaklaşımlar ve küresel çözümler üretilerek gerçekçi bir biçimde ele anılabileceğinin vurgulandığı bu iki yıllık süreç kapsamında, uluslararası sorumluluk paylaşım mekanizmalarının güçlendirilmesine yönelik uluslararası çalışmalar ve hükümetlerarası müzakereler yürütülmektedir. Bu süreç neticesinde, göç ve mültecilere ilişkin küresel ilkelerin belirleneceği iki farklı mutabakatın 2018 yılı sonunda kabul edilmesi öngörülmektedir.

¹ Castles, S. ve Miller, M. (2008) *Göçler Çağı - Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

² Castles, S. Ve Miller, M (2008)

Öte yandan Türkiye, uluslararası göç sistemi içerisinde yakın döneme kadar göç veren ve transit özellikleri ile ön plana çıkan bir ülke konumundan, sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik yaşanan olumlu gelişmelerin de etkisiyle birlikte, hedef göç ülkesi konumu da giderek güçlenen bir doğrultuda ilerlemektedir. Aynı zamanda, son yıllarda komşu bölgelerde yaşanan insani krizler ve istikrarsızlık ortamı nedeniyle uluslararası zorunlu göç hareketlerinden en çok etkilenen ülkelerden biri olmuştur. 2011 yılında Suriye’de başlayan insani kriz sonucunda yaklaşık 5,5 milyon insan başta Türkiye, Ürdün ve Lübnan olmak üzere komşu ülkelere sığınmıştır. Türkiye, krizin başından itibaren sürdürdüğü insani yaklaşım ve uyguladığı açık kapı politikası neticesinde 2015 yılı itibarıyla dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiştir. Yaklaşık 3,5 milyondan fazla geçici koruma statüsü kapsamında Suriye vatandaşının yanı sıra, uluslararası koruma kapsamında Irak, Afganistan, İran, Somali gibi ülkelere gelerek Türkiye’de uluslararası koruma başvurusu yapan ve bu süreç sonuçlanıncaya dek Türkiye’de yaşayan kişilerin sayısı da 2016 itibarıyla 462 bine ulaşmıştır.³

Türkiye, 1990’lı yılların başından itibaren göç ve iltica alanında uluslararası antlaşmalara taraf olarak, ilgili kuruluşlarla kurumsal bağlarını güçlendirerek, bölgesel ve uluslararası mekanizmalarda aktif bir şekilde yer alarak, göç yönetimini etkin bir şekilde yeniden yapılandırmaktadır. Göç yönetiminde yaşanan bu yeniden yapılanma süreci, 2000’li yıllar boyunca, Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) Mevzuatına tam üyelik perspektifi çerçevesinde uyum sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen çalışmalarla yakından ilintili olarak ilerlemiştir. Bu hususta, hem küresel hem de ülkenin değişen göç eğilimleri çerçevesinde ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması amacıyla, hukuki ve kurumsal düzenlemeler devam etmektedir.

Diğer bir taraftan, uluslararası düzeyde yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyal değişimlerle birlikte, uluslararası göç, küresel politika alanında her geçen dönem daha da artan bir biçimde kalkınma olgusuyla ilişkilendirilmektedir. Bu karşılıklı ilişkiyi çözmeye yönelik akademik ve politik bakış açıları çeşitlenip, olgunlaşmaktadır. Özellikle 2030 BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin 2015 yılında kabul edilmesiyle birlikte, uluslararası göçün etkin bir şekilde yönetebilmesi için kalkınma odaklı bir perspektif çerçevesinde geliştirilmesi gerekliliği önem kazanmaktadır. Ancak, göç-kalkınma ilişkisinde kanıta dayalı yaklaşımlar ve uygulamaların

³ GiGM, http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-politikalari-kurulu-toplandi_350_359_11473_icerik (Erişim tarihi: 19.03.2018)

devletler ve kamuoyu tarafından yeteri kadar bilinmemesi, kalkınma odaklı göç politikaların uygulanması önünde engel teşkil etmektedir. Öte yandan, uluslararası göç sisteminde Türkiye gibi göç alan, göç veren, ve transit konumda göçün her türlü akışını tecrübe eden ülkeler için, kalkınmaya duyarlı göç politikaları göçün yarattığı zorlukları fırsata çevirme imkanı tanımaktadır. On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde, Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve insani kalkınma koşullarını dikkate alan kapsayıcı, uzun vadeli, kalkınmaya duyarlı ve sürdürülebilir bir göç politika çerçevesi oluşturulması yönünde çalışmalara ağırlık verilmesi öngörülmektedir. Ulusal ve uluslararası karar alıcıların yön verdiği göç ve kalkınma gündeminin tek yönlü etkisinden çok, bu ilişkiden asıl etkilenen göçmenlerin ve yerel halkın bu sürece katkılarının da devletler tarafından desteklenmesi gerekmektedir.

Bu rapor beş ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünün ardından, ikinci bölüm dünyada mevcut durum üzerinde durmaktadır. Bu bölümde öncelikle Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve BM bünyesinde yer alan diğer kuruluşların uluslararası göçe ilişkin güncel raporlarını temel alarak; düzenli, düzensiz ve zorunlu göç açısından küresel göç eğilimleri sayısal veriler üzerinden incelenmektedir. Üçüncü bölüm, Türkiye’de mevcut durumu yansıtmak amacıyla, başta göç yönetiminde gelişen yasal ve kurumsal çerçeve incelenmektedir. Ardından, Türkiye’de göç eğilimlerini düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, geçici koruma, insan ticareti gibi alanlarda sayısal veriler üzerinden incelemektedir. Dördüncü bölüme Onuncu Kalkınma Planı döneminde ortaya konulan hedefler ve bu hedefler doğrultusundan geliştirilen politikalar incelenmekte ve On Birinci Kalkınma Planı dönemine ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Beşinci bölümde ise Özel İhtisas Komisyonu toplantılarında dile getirilen görüşler doğrultusunda kalkınmaya odaklı göç politikaları doğrultusundaki politikalar beş ana hedef altında ele alınmaktadır.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ⁴

2.1. Dünyada Genel Durum: Düzenli, Düzensiz ve Zorunlu Göç Açısından Küresel Göç Eğilimleri

Başta Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve BM bünyesinde yer alan diğer kuruluşlar olmak üzere, 2000’li yılların başından itibaren küresel düzeyde değişen göç eğilimlerini ve dinamiklerini çeşitli veriler doğrultusunda analiz eden uluslararası raporlar yayınlamaktadır.⁵ Bu raporların 2016 ve 2017’deki gelişmelere yönelik yansıttığı ortak bulgulardan temel bir tanesi, uluslararası göç yönetiminin küresel yaklaşımlar ve küresel çözümler üretilerek ele alınması gerektiğidir.⁶ Dünya genelinde hızla artan mülteci ve göçmen hareketleri özellikle yoğun göç alan ve geçiş ülkesi konumundaki ülkeleri orantısız bir şekilde etkilemektedir. Ancak bu nüfus hareketlerinin uluslararası ilişkileri küresel ölçekte etkileyen siyasi, ekonomik, sosyal, insani, güvenlik ve kalkınmayı ilgilendiren sonuçları bulunmaktadır. Bu bağlamda, BM üyesi ülkelerin Eylül 2016’da oybirliğiyle kabul ettiği *Göçmenler ve Mülteciler için New York Deklarasyonu*’yla birlikte, göçün ulusal bir kamu politika alanı olmasının ötesinde, öncelikli bir küresel politika meselesine dönüştüğünün uluslararası toplum tarafından somut olarak anlaşıldığı yeni bir süreç başlamıştır. İlerleyen bölümlerde detaylı şekilde ele alınacağı gibi, bu süreç kapsamında 2018 sonuna kadar göç ve mültecilere ilişkin küresel ilkelerin belirleneceği iki farklı mutabakat üzerine çalışmalar ve hükümetler arası müzakereler yürütülmektedir.

BM 2017 Uluslararası Göç Raporu’nda belirtildiği üzere, 2000 yılında 173 milyon olan uluslararası göçmen nüfusu, 2010’da 220 milyona yükselmiş, 2017’de ise dünya toplam nüfusunun yüzde 3.4’ünü oluşturarak 258 milyona ulaşmıştır.⁷ Bu rakamın yaklaşık yüzde 10’unu mülteciler ve sığınmacıların oluşturduğu tahmin edilmektedir. Kadın göçmenler uluslararası göçmen nüfusunun yüzde 48’ini oluşturmaktadır, ancak bu durum, raporda

⁴ Raporun birinci ve ikinci bölümünden belirli kısımlar raportör Fulya Memişoğlu tarafından göç-kalkınma teorik tartışmalar kapsamında geliştirilmiş, 2019 yılında yayınlanan çalışmada kullanılmıştır. Bkz. Memişoğlu, F & Yiğit, C. (2019). Uluslararası Göç ve Kalkınma: Teori ve Güncel Meseleler. Yıldız Social Science Review, 5(1), 39-62.

⁵ 20. yüzyıl içerisinde gelişen uluslararası göç eğilimlerini ve göç politikalarını kapsamlı olarak analiz eden bir çalışma için, bkz. de Haas ve diğerleri (2018) ‘International Migration: trends, determinants and policy effects’, University of Oxford, International Migration Institute Working Paper Series, No.142.

⁶ Bu bölümde yararlanılan raporlarda kullanılan veriler, metodoloji, ve eğilimlere yönelik detaylı açıklamalar, analizler ve kısıtlamalar için raporların tam metinlerine erişim linkleri verilmiştir.

⁷ United Nations (2017) ‘International Migration Report’, UN Department of Economic and Social Affairs. bkz. <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>

belirtildiği üzere, bölgeden bölgeye farklılıklar göstermektedir. Örneğin Avrupa ve Kuzey Amerika’da kadınların oranı erkek göçmenlerden yüksek olmakla birlikte, Afrika ve özellikle Batı Asya’da ise göçmenlerin çoğunluğu erkeklerden oluşmaktadır.

Uluslararası göçmen nüfusunun yıllık büyüme oranı 2005-2010 ve 2010-2015 dönemleri arasında yüzde 2.9’dan yüzde 2.4’e düşmüş, 2015-2017 arasında ise yüzde 2’ye gerilemiştir. Yıllık büyüme oranındaki azalmaya rağmen, uluslararası göçün dünyada bir çok bölgede nüfus büyümesine önemli katkıda bulunduğu, bazı bölgelerde ise nüfus azalmasını tersine döndürdüğü raporda dikkat çeken başlıklardan biridir. Dünyada 60 yaş üzeri nüfusun 962 milyondan 2,1 milyara yükseleceğine yönelik göstergeler, nüfus yaşlanmasının küresel ve terse çevrilemez bir gerçek olduğunun altını çizmektedir.

Uluslararası göçmenlerin dünya nüfusuyla karşılaştırmalı olarak demografik özellikleri incelendiğinde, yüzde 74 gibi yüksek bir oranın 20-64 yaş grubunda yer aldığı, bu oranın dünya nüfusunda ise yüzde 57 olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, uluslararası göçe kalkınma odaklı bir yaklaşımla çıkartılabilecek önemli bir sonuç, uluslararası göçmenlerin toplam nüfusa kıyasla büyük çoğunluğunun çalışma yaşındaki kişilerden oluşması sebebiyle, pozitif net göçün nüfusu yaşlanan ülkelerde nüfus yaşlanmasının uzun vadede yavaşlamasına katkı sağlayabileceği yönündedir. Demografik açıdan dikkat çeken bir başka husus, 20 yaş altı grubun toplam nüfus oranında yüzde 34, göçmenlerde ise yüzde 14’lük pay almış olmasıdır.⁸

2017’de uluslararası göçmenlerin yaklaşık üçte ikisi yüksek gelirli ülkelerde yaşamaktadır (Bkz. Grafik 1). Buna karşılık, toplam mülteci ve sığınmacı nüfusunun yüzde 82.5’ine ise gelişmekte olan bölgelerdeki ülkeler ev sahipliği yapmaktadır (Bkz. Grafik 2). Uluslararası göçmen nüfusunun bölgesel dağılımına bakıldığında, nüfusun yüzde 60’lık payının Asya (80 milyon) ve Avrupa’da yaşadığı (78 milyon), bu dağılımı sırasıyla Kuzey Amerika (58 milyon), Afrika (25 milyon), Latin Amerika ve Karayipler (10 milyon) ve Okyanusya (8 milyon) bölgelerinin takip ettiği görülmektedir. 2017’de dünyada en fazla uluslararası göçmene ev sahipliği yapan ilk beş ülke, Amerika Birleşik Devletleri (50 milyon), Suudi Arabistan (yaklaşık 12 milyon), Almanya (yaklaşık 12 milyon), Rusya Federasyonu

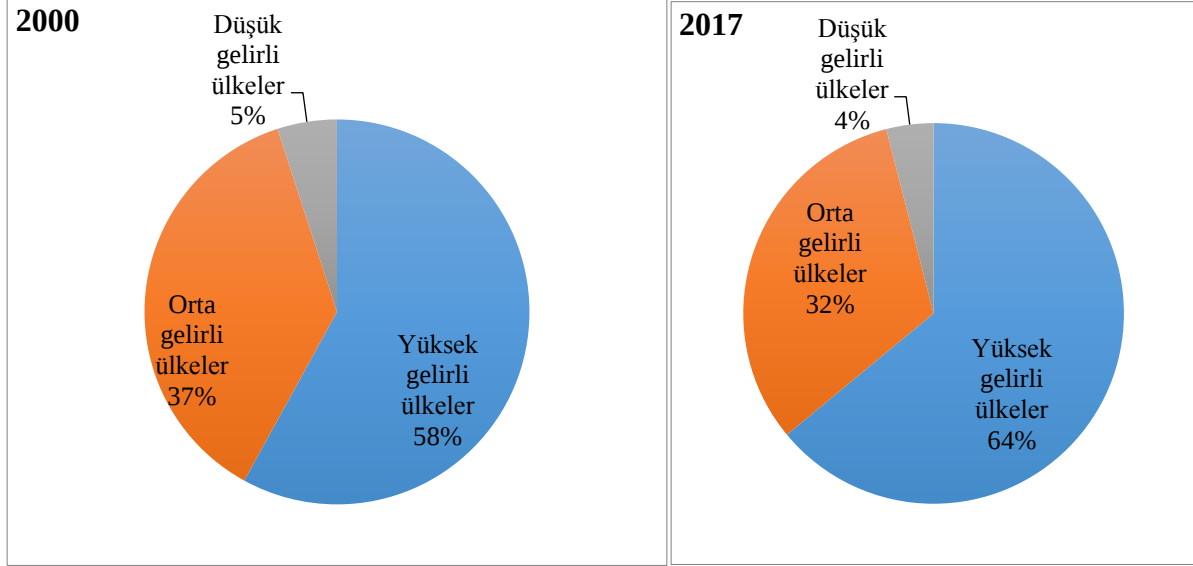
⁸ BM 2017 Uluslararası Göç Raporunda göçmenlerle ilgili verilerde 20 yaş altı grubun olması gerekenden daha düşük seviyede temsil edilmiş olmasının mümkün olduğu, bu durumun da göçmenlerin yerleştikleri ülkelerde doğan çocuklarının ulusal verilerde genellikle uluslararası göçmen kategorisinde yer almaması gibi etkenlerden kaynaklı olabileceği ifade edilmiştir.

(yaklaşık 12 milyon), ve İngiltere (yaklaşık 9 milyon) olmuştur. Literatürde, göçmenlerin daha gelişmiş bölgeleri tercih etmesinin temel nedenleri arasında, ekonomik faktörlerin ve insani kalkınma seviyesinin bu ülkelere yönelik göçte belirleyici rol oynadığı belirtilmektedir. Başta bireysel kapasitelerini geliştirmek üzere, uluslararası göçmenlerin daha yüksek gelir, iş imkanları, eğitim, sağlık, ve diğer sosyal hizmet alanlarında yüksek standartlar için bu bölgeleri tercih ettiği söylenebilir. Ancak, *IOM 2018 Dünya Göç Raporu*'nda vurgulandığı üzere, mevcut göç koridorlarının şekillenmesinde ekonomik şartlar, coğrafi yakınlık gibi yapısal etkenler belirleyici olduğu gibi; çatışma, insan güvenliği, toplumsal ve etnik bağlar, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi çeşitli faktörler de önemli rol oynamaktadır.⁹

Bölgelerarası göçün yanı sıra, bölge içindeki göç hareketlerinin yoğunluğu da göze çarpmaktadır. Örneğin, Asya'daki göçün büyük bir kısmı Asya içerisinde gerçekleşirken; Afrika'da bölge içerisinde gerçekleşen göç ile diğer bölgelere yönelik göç hemen hemen eşit orandadır. Bölgelerin kendilerine has göç dinamiklerinin değerlendirilmesi, özellikle uluslararası göç yönetiminin nasıl şekillenmesi gerektiğine yönelik tartışmalarda önem kazanmaktadır. IOM raporunda da belirtildiği üzere, uluslararası göç rejiminde Almanya, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerin göç profillerinde hem göç veren hem göç alan ülke olma konumları ön plana çıkarken, benzer dinamikler bölge içi göçler nedeniyle Sudan, Güney Sudan, Kongo ve Irak gibi ülkelerde de geçerlidir.

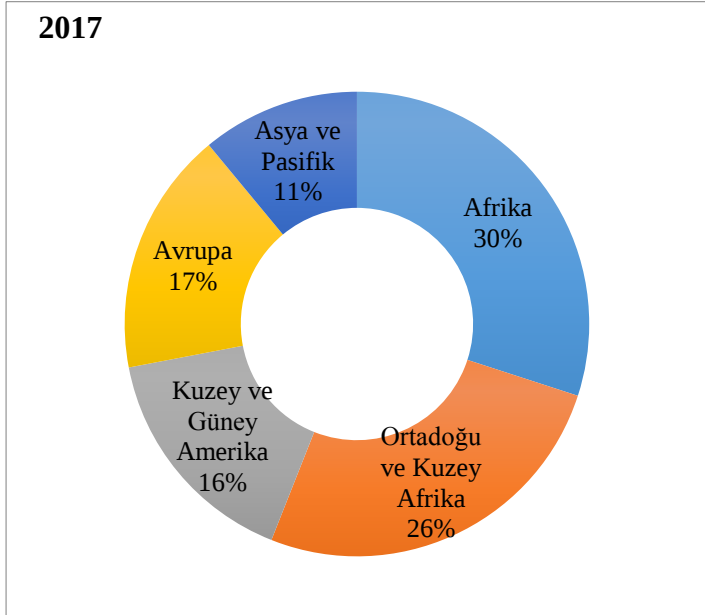
⁹ IOM (2017) 'World Migration Report 2018', International Organization for Migration, bkz. <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

Grafik 1. Uluslararası göçmen barındıran ülkelerin gelir gruplarına göre yüzdesi (2000 ve 2017)



Kaynak: Birleşmiş Milletler 2017 Uluslararası Göç Raporu

Grafik 2. Dünyada yerinden edilmiş kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin yüzdesi



Kaynak: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği İstatistikleri, Haziran 2017

Zorunlu göç nedeniyle uluslararası sınırları geçen ya da ülkeleri içinde yerinden edilmiş kişilerin sayısı küresel olarak artmaya devam etmektedir. 2000 yılında yaklaşık 16 milyon olan mülteci ve sığınmacı nüfusunun, 2016 yılında 25.9 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir.¹⁰ BMMYK tarafından rekor seviyede kabul edilen bu artışın, özellikle 2014 yılında yüzde 20'lere yükseldiği, 2016'da ise yüzde 7'ye gerilediği görülmektedir.

Kadınlar toplam mülteci nüfusun yüzde 49'unu oluşturmaktadır. Mülteci nüfusunun yaklaşık yüzde 51'i ise 18 yaş altındadır. UNICEF raporları özellikle refakatsiz göçmen ve mülteci çocuk sayısının 80 ülkede 2010'dan 2016'ya 5 kat artarak 300,000'e ulaştığına vurgu yapmakta ve bu kırılgan grubun insan ticareti ve çeşitli istismar türlerine karşı hassasiyetlerinin arttığına dikkat çekmektedir.¹¹ Dikkat çeken bir başka husus, dünya genelinde toplam mülteci nüfusunun yaklaşık üçte ikisinin uzun süreli mülteci durumunda bulunan kişilerden oluştuğudur. 2016 yılı sonu verilerine göre, dünya genelinde mültecilerin yüzde 60'ı kentsel alanlarda yaşamaktadır. Dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ilk beş ülke ise, Türkiye (3.5 milyon), Ürdün (2.9milyon), Filistin Devleti/Filistin Ulusal Yönetimi (2.2 milyon), Lübnan (1.6 milyon) ve Pakistan'dır (1.4 milyon). Mülteci nüfusunda en çarpıcı artışı yaşayan ülke konumunda olan Türkiye, 2000 yılında 3000 civarında mülteciye ev sahipliği yaparken, bu rakam günümüzde 3,5 milyonu aşmıştır.¹²

Zorunlu göçün bir başka boyutu olan ülke içinde zorla yerinden edilmiş kişilerin de durumlarına yönelik kapsamlı verilerin yer aldığı BMMYK '*Küresel Eğilimler: Zorla Yerinden Edilme 2016*'da raporuna göre, dünya genelinde zorla yerinden edilmiş kişilerin sayısı 65.6 milyona ulaşmıştır.¹³ Bu rakamın yaklaşık 40 milyonunu ülke içinde yerinden edilmiş kişiler oluşturmaktadır. Başta Suriye olmak üzere, Irak, Yemen, Sudan, Güney Sudan, Burundi, Orta Afrika Cumhuriyeti ve Kongo Demokratik Cumhuriyeti gibi ülkelerde yaşanan krizler nedeniyle, özellikle 2012 ve 2015 yılları arasında zorunlu göçmenlerin sayısında ciddi bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Menşe ülkelerine göre zorunlu göçmen kategorisinde en büyük beş grubu Suriyeliler (12 milyon), Kolombiyalılar (7.7 milyon), Afganlar (4.7 milyon),

¹⁰ United Nations (2017)

¹¹ UNICEF (2017) 'Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation', UNICEF and IOM Publications, bkz. https://www.unicef.org/publications/index_100621.html

¹² United Nations (2017)

¹³ UNHCR (2016) 'Global Trends: Forced Displacement 2016'; The UN Refugee Agency, bkz. <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>

Iraklılar (4.2 milyon) ve Güney Sudanlılar (3.3 milyon) oluşturmaktadır. 2016 yılında vatansız statüsünde ya da vatansız kalma riski bulunan nüfusun ise yaklaşık 10 milyona ulaştığı tahmin edilmesine rağmen devletlerin ilettiği verilere göre bu rakam 75 ülkede 3,2 milyon vatansız kişinin tespitiyle sınırlı kalmıştır. Artan mülteci nüfusuyla birlikte, BMMYK tarafından mültecilerin korunmasına yönelik kalıcı çözümler olarak tanımlanan gönüllü geri dönüş, üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirilme ve ilk sığınma ülkesine yerel entegrasyon gibi alanlarda yetersizlikler göze çarpmaktadır. 2016 yılında yaklaşık yarım milyon mülteci ülkelere gönüllü geri dönmesine rağmen, bu rakam toplam mülteci nüfusunun yüzde 5'inden azını oluşturmaktadır.

Dünya genelinde düzenli göç eğilimlerinin mevcut veriler kapsamında analiz edilmesinde karşılaşılan kısıtlamalara uluslararası raporlarda yer verilmiştir. Düzensiz göç akışlarını anlamaya yönelik küresel ve bölgesel veriler ise oldukça sınırlıdır. Yapılan tahminlerin düzensiz göçmen stoklarına göre hesaplandığının ifade edildiği IOM raporlarına göre, 2010 yılında dünya genelinde en az 50 milyon göçmenin düzensiz statüde olduğu öngörülmüştür.¹⁴ Düzensiz göç, hem göçmenler açısından, hem de kaynak, transit ve hedef ülkelerin hükümetleri için çeşitli zorluklar ve riskler barındırmaktadır. Düzenli ve güvenli göç kanallarının sınırlı olması, uluslararası koruma sisteminin yetersizlikleri nedeniyle sığınmacıların da düzensiz göç yollarına sıklıkla mecbur kalması, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti şebekelerinin düzensiz göçmenlerin hassasiyetlerini istismar etmesi gibi bir çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Düzensiz göçün dinamik yapısı ve ölçülebilirliği zor bir olgu olması, düzensiz göçle yakından ilintili olan göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi küresel sorunların da net verilere dayanılarak uluslararası ölçekte tespitini ve bu sorunlarla mücadeleyi zorlaştırmaktadır.¹⁵

Dünyanın birçok bölgesinde, göçmen kaçakçıları düzensiz göç sürecinin ayrılmaz bir parçası haline gelerek, devletlerin sınırlarını yönetme kabiliyetini azaltmakta, göçmenleri tehlikeli göç rotalarına yöneltmekte ve bu durumdan büyük kazançlar elde etmektedirler. *IOM*

¹⁴ IOM (2015) '2015 Global Migration Trends Fact Sheet', International Organization for Migration, bkz. https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf

¹⁵ Günümüzde göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle uluslararası düzeyde mücadele etmeyi öngören temel uluslararası düzenlemeler 2000 tarihli Birleşmiş Milletler Sınırışan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesine ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol ve Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı ek Protokollerdir.

Kayıp Göçmenler Projesi kapsamında, 2000’li yılların başından itibaren 46,000’den fazla göçmenin riskli düzensiz göç rotaları neticesinde hayatını kaybettiği, yıllık ölüm rakamlarının 2016 ve 2017’de ise 1000’e ulaştığı belirtilmektedir.¹⁶ EUROPOL verilerine göre, 2015 yılında AB’ye düzensiz göç rotalarıyla ulaşan bir milyondan fazla göçmenin yüzde 90’dan fazlasının, yolculukları esnasında göçmen kaçakçılarından yardım aldığı saptanmıştır. AB ülkelerinin artan göçmen kaçakçılığı faaliyetleriyle mücadelesini desteklemek amacıyla, EUROPOL bünyesinde 2016 yılında Avrupa Göçmen Kaçakçılığı Merkezi kurulmuştur. Merkezin 2016-2017 faaliyet raporunda belirtildiği üzere, göçmen kaçakçılığı şebekelerinin sadece Avrupa’ya yönelik düzensiz göç hareketlerinden 4,7-5,7 milyar Avro arasında kazanç sağladıkları tahmin edilmektedir.¹⁷ 2016 yılında, Türkiye Hükümeti’nin desteğiyle IOM tarafından gerçekleştirilmiş ‘*Göçmen Kaçakçılığıyla Mücadele ve Göçmenlerin Korunmasına yönelik Kapsamlı Küresel Yaklaşım*’ başlıklı proje çerçevesinde, göçmen kaçakçılığına etkin müdahale için 4 temel alan üzerinden stratejiler geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu alanlar, göçmen kaçakçılığına neden olan ana etkenlerin irdelenmesi, göçmen kaçakçılığına maruz kalmış göçmenlerin korunması, devletlerin göçmen kaçakçılarının faaliyetlerini engellemeye yönelik kapasitelerinin artırılması ve göçmen kaçakçılığı alanında araştırma ve veri toplama olanaklarının desteklenmesidir.¹⁸

Düzensiz göç olgusuyla ilişkilendirilen bir diğer önemli küresel sorun ise insan ticaretidir. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi’nin (UNODC) 2012-2014 yıllarını kapsayan 2016 Küresel İnsan Ticareti raporunda, dünya genelinde 500’de fazla farklı insan ticareti akışının gerçekleştiği; tespit edilen insan ticareti mağdurların yüzde 42’sinin ülke içindeki mağdurlardan oluştuğu, ve sadece Batı ve Güney Avrupa’da tespit edilen insan ticareti mağdurlarının 137 farklı menşe ülkeden geldiği belirtilmektedir. Tespit edilen mağdurların yüzde 79’unu kadın ve çocukların oluşturduğu, ancak son yıllarda zorla çalıştırılan erkek mağdur sayısında da artış olduğu gözlenmektedir.¹⁹ İnsan ticareti ülke sınırları içerisinde de gerçekleşebilmektedir ancak dünya genelinde artan ve çeşitlenen

¹⁶ IOM (2018), ‘Missing Migrants Project’, International Organization for Migration, bkz. <https://missingmigrants.iom.int>

¹⁷ EUROPOL (2016) ‘Migrant smuggling in the EU, 2016’; EUROPOL & EMSC (2017) ‘Activity Report 2016-2017’, EUROPOL

¹⁸ IOM (2016) ‘Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the emerging evidence base’, International Organization for Migration, bkz. https://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf

¹⁹ UNODC (2016) ‘Global Report on Trafficking in Persons 2016’, United Nations Office on Drugs and Crime, bkz. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

düzensiz göç hareketleriyle birlikte, sorunun küresel boyutuyla mücadelesi gittikçe önem kazanmaktadır. Nitekim, BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi kapsamında modern köleliği ve insan ticaretini sona erdirmek, zorla çalıştırmayı ortadan kaldırmak, çocukların askere alınmaları ve asker olarak kullanılmaları da dâhil çocuk işçiliğinin en kötü türlerinin yasaklanmasını ve ortadan kaldırılmasını güvence altına almak için acil ve etkili önlemler alınması ve 2025'e kadar çocuk işçiliğinin her türünün sona erdirilmesine yönelik hedefler yer almaktadır. Ancak, konunun küresel ölçekte ne denli büyük olduğunu, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), IOM ve Walk Free Vakfı tarafından 2017 yılında yayınlanan *Modern Kölelik üzerine Küresel Tahminler Raporu*'nda yer alan veriler göstermektedir.²⁰ Rapora göre, dünya genelinde yaklaşık 25 milyon kişinin zorla çalıştırıldığı, 15 milyon kişinin ise zorla evlendirildiği, böylece 40 milyonu aşan bir nüfusun modern kölelik mağduru olduğu belirtilmektedir.

Uluslararası göçmenlerin işgücüne katılımına yönelik eğilimlere bakıldığında, mevcut verilerin yüksek oranda düzenli statüdeki göçmenlerin durumunu yansıttığı görülmektedir. ILO'nun *Göçmen İşçiler Küresel Tahminleri* başlıklı raporuna göre, 2014'te 232 milyon olan göçmen nüfusunun yaklaşık 150,3 milyonunu göçmen işçiler oluşturmaktadır.²¹ Yüzde 55,7'lik payla erkek işçi göçmenler, kadın işçi göçmenlere oranla daha fazladır. Ancak, göçmen ve göçmen olmayanların cinsiyete dayalı işgücüne katılım oranları incelendiğinde, erkekler arasında yüzde 1 gibi minimal bir farka karşılık, göçmen kadınların işgücüne katılımı göçmen olmayan kadınlardan yaklaşık yüzde 17 daha yüksektir. İşgücü göçü dünyadaki tüm bölgeleri ilgilendiren bir olgu olmakla birlikte göçmen işçilerin hemen hemen yarısı Kuzey Amerika ile Kuzey, Güney ve Batı Avrupa bölgelerinde toplanmaktadır. Bu bölgeleri yaklaşık yüzde 10'luk payla Arap Devletleri takip etmektedir. Göçmen işçilerin sektörler açısından dağılımı incelendiğinde, en büyük payın yüzde 71'le hizmet sektöründe olduğu, bunu yüzde 17,8'le imalat ve inşaat dahil sanayi sektörünün takip ettiği, yüzde 11,1'le tarım ve yüzde 7,7 payla ev işçileri göçmenlerin oluşturduğu görülmektedir. Göçmenlerin işgücüne katılımıyla ilgili dikkat çeken önemli bir husus, dünyadaki toplam ev işçisi sayısının yüzde 17,2'si gibi

²⁰ 'Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage', ILO, Walk Free Foundatin and IOM, bkz., http://www.alliance87.org/global_estimates_of_modern_slavery-forced_labour_and_forced_marriage.pdf

²¹ Uluslararası Çalışma Örgütü (2015) 'ILO global estimates on migrant workers, Results and Methodology, Special focus on migrant domestic workers'.

Bkz. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf

yüksek bir payını göçmen işçilerin oluşturduğu ve bunun da yüzde 73,4'ünün kadın göçmenler olduğu gerçeğidir. Dünyada kadın göçmen ev işçilerinin en yoğunlukla çalıştığı bölgeler başta Güneydoğu Asya ve Pasifik olmak üzere, Kuzey, Güney ve Batı Avrupa ve Arap Devletleridir.

Raporda yer alan veriler çerçevesinde, uluslararası göçmenlerin işgücüne katılımından hem kaynak, hem hedef ülkeler hem de göçmenler açısından maksimum fayda sağlanabilmesi için, dikkate alınması gereken bazı hususlar şunlardır:

- İşgücü göçünün bölgeler ve sektörler arasındaki farklı dinamikler ele alınarak incelenmesi gerekmektedir.
- Düzensiz göçmenler, zorunlu göçmenler ve herhangi bir nedenden dolayı kayıtdışı çalışan göçmenlerin işgücüne katılımına yönelik veri eksikliği giderilmelidir.
- Toplumsal cinsiyet bakış açısı ile hem kadın hem de erkek göçmenlerin hassasiyetleri, işgücüne katılımı karşılaştığı zorluklar ele alınmalıdır. Başta ev işçisi kadın göçmenler olmak üzere daha az görünür sektörlerde çalışan göçmenlerin hassasiyetleri ayrıca incelenmelidir.

2.2. Uluslararası Göç ve Kalkınma

Günümüzde göçün uygun politikalarla desteklendiği sürece hem hedef, hem de kaynak ülkelerde kapsayıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeye ve kalkınmaya pozitif katkısı olduğu yaygın olarak kabul görmektedir.²² Eylül 2016'da gerçekleşen ve New York Deklarasyonunun kabul edildiği BM Göçmenler ve Mülteciler zirvesinde, üye devletler tarafından 2015 yılında 440 milyar Amerikan Dolarına tekabül eden göçmen dövizlerinin ulusal kalkınma ve dünya ekonomisi açısından önemi vurgulanmış; 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri doğrultusunda döviz transferlerinin daha ucuz, hızlı ve güvenli olarak gerçekleşebilmesi için adımlar atılması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı zamanda, göçmenlerin yerleştikleri yeni ülkelerde kritik işgücü açıklarını kapatarak, girişimcilikle yeni iş imkanları

²² de Haas'a göre, uluslararası toplumun göç-kalkınma ilişkisine yönelik ilgisinin artması, göçmen dövizlerindeki artışla başlamıştır. de Haas, H. (2008) 'Migration and Development: A Theoretical Perspective', International Migration Review, 44 (1): 227- 264.

yaratarak; toplumsal açıdan ise kültürel çoğulculuğu güçlendirerek göç ettikleri ülkelere önemli katkılar sağladığı dile getirilmiştir.²³

Göç-kalkınma ilişkisinde kanıta dayalı yaklaşımlar ve uygulamaların devletler ve kamuoyu tarafından yeteri kadar bilinmemesi, kalkınma odaklı göç politikaların geliştirilmesi önünde engel teşkil etmektedir.²⁴ Göç ve kalkınma alanında önde gelen isimlerden Michael Clemens'a göre, buradaki temel sorun göçle ilgili politikalara yöneltilen kaynakların tek hedefinin göçü azaltmak olmasıdır. Clemens, uluslararası göçü önlemeye yönelik engellerin dünya ekonomisine maliyetinin, üzerinde daha yoğunlukla durulan sermaye ve malların serbest dolaşımına yönelik bariyerlerin toplam maliyetinden çok daha yüksek olduğunu ifade etmektedir. Ticaret ve sermaye bariyerlerinin kaldırılmasıyla dünya GSYİH'na olası kazancın küçük bir yüzdelik oranla sınırlı kalacağını, uluslararası işgücü hareketliliğinin önündeki bariyerlerin kaldırılmasıyla ise, kazancın yüzde 50-150 arasında olacağını öngörmektedir.²⁵ Clemens, bir başka çalışmasında, göçün kalkınmayı destekleyen ya da desteklemeyen bir olgu olmasından ziyade, kalkınmanın bir parçası ve bir türü olarak görülmesi gerektiğini vurgulamakta; bu nedenle de göçün getirdiği zorluklara karşın faydalarını maksimum seviyeye çıkartmak için devletlerin yeni düzenlemeler geliştirmesi ve gelişen dinamiklere göre bu düzenlemeleri uyumlu hale getirmesi gerektiğini savunmaktadır. Göçü kalkınmanın bir unsuru olarak değerlendiren yaklaşım çerçevesinde, göçmenler de potansiyel birer yerel kalkınma aktörüdür. Yaptıkları döviz transferleriyle ülkelerinde kalmış aile fertleri için daha iyi yaşam standartları sunmanın ötesinde; kurdukları sınır ötesi aile bağları ve ekonomik bağlarla, parçası haline geldikleri diasporalarla, kişisel becerilerini daha etkin kullanabilmekte ve güçlendirebilmekte, böylece hem kaynak ülkeler, hem de göç ettikleri ülke açısından kalkınmaya fayda sağlayabilmektedirler.²⁶ Bu süreçte kaynak ve hedef ülkeler arasında kalkınma alanında işbirliğini güçlendirebilecek köprü konumundaki diaspora örgütlerinin de önemi vurgulanmaktadır.²⁷ Göç ve kalkınma politikalarının göçmenler açısından da daha

²³ BM 2017 Uluslararası Göç Raporu

²⁴ de Haas, H. (2008); Withol de Wenden, C. (2017), 'Migration and Development', *Ethnic and Racial Studies*, 40:(3): 434-442.

²⁵ Clemens, M. (2011) 'Economics and Emigration: Trillion Dollar Bills on the Sidewalk?', *Journal of Economic Perspectives*, 25 (3): 83-106; Clemens, M. (2017) 'Migration is a Form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit', United Nations Department of Social and Economic Affairs, Technical Paper No. 2017/8.

²⁶ Withol de Wenden, C. (2017)

²⁷ Faist, T. (2008) 'Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round on the Migration-Development Nexus', *Population Space and Place* 14: 21-42.

tutarlı gelişebilmesi için, hükümetlere göçmenlerin insan haklarının korunması, çifte vatandaşlığın tanınması, göçmenlerin politika yapım sürecine dahil edilmesi gibi politikalar önerilmektedir.²⁸

Literatürde, ülkelerin ekonomik kalkınmalarının güçlendirilmesi ve yoksulluğun azaltılması amacıyla geliştirilecek göç politikalarının, göç ve kalkınma ilişkisini etkileyen üç temel alanın olası pozitif ve negatif yönlerinin hesaba katılarak düzenlenmesi gerektiği yönünde yaklaşımlar da mevcuttur.²⁹ Bu alanlar, göç veren ülkeler üzerinde beyin göçü gibi orta ve uzun vadeli etkiler; göçmen/işçi göçmen dövizleri ve yatırım gibi finansal akışların etkisi ve diasporaların rolüdür. Göçmen dövizlerinin kaynak ülkedeki göçmen ailelerinin refahını pozitif yönde etkilediği, aynı zamanda göçmenlerin işgücüne katılımıyla hedef ülkede genel ekonomik koşullara olumlu katkıda bulunduğu; göçmenlerin ülkelere geri dönmediği durumlarda dahi, diasporanın bir üyesi olarak menşe ülkelerine ticaret, yatırım, bilgi ve beceri aktarımı gibi pozitif etkileri olabileceği belirtilmektedir. Ancak aynı zamanda, kaynak ülkelerde göç sonucu vasıflı işçilerin azalması, ve bunun da ekonomik büyüme ve üretkenliğe olumsuz yansımaları; göçmen dövizlerinin zamanla azalabilmesi riski; kaynak ülkede bir göç kültürünün oluşması durumunda, yerel yatırımlara yönelik motivasyonun azalabilmesi gibi olası negatif etkiler de ön plana çıkmaktadır.³⁰

Göç-kalkınma ilişkisinin merak edilen ve üzerine çeşitli spekülasyonlar yürütülen bir başka boyutu ise, göçmenlerin hedef ülkelerde ve kaynak ülkelerde yerel işçi ücretleri üzerindeki etkisidir. Literatürde geniş bir şekilde yer bulan bu konuda, bu etkinin özellikle hedef ülkelerde işçi ücretlerini düşürmesinin dikkat çekici bir boyutta olmadığı ifade edilmektedir. Moses ve Letnes'e göre, göçe yönelik engellerin yüzde 10 oranında kaldırılması durumunda, kaynak ülkelerde göçmen olmayanların ücretinde yüzde 3-4 arasında bir artışın olacağı, hedef ülkelerde ise yüzde 2,5'lik bir düşüş yaşanabileceği öngörülmektedir.³¹ Dünyada en fazla uluslararası göçmene ev sahipliği yapan ABD örneğinde ise, göçmenlerin

²⁸ Keusch, M. ve Schuester, N. (2012) 'European good practices examples of migration and development initiatives', Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation.

²⁹ Gökbayrak, Ş. (2008) 'Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine bir İnceleme', Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 63(3): 66-82; Sriskandarajah, D. (2005) 'Migration and Development', Global Commission on International Migration.

³⁰ Sriskandarajah, D. (2005)

³¹ Moses, J. ve Letnes, B. (2004) "The Economic Costs to International Labor Restrictions: Revisiting the Empirical Discussion." World Development, 32(10): 1609– 1626.

işgücüne katılımı sonucunda yerel işçilerin ücretinde küçük bir yüzdelik oranda düşüş gerçekleştiği belirtilmekte; buna karşılık Meksikalıların 1970-2000 yılları arasında ABD'ye göçü sonucunda Meksika'da yaklaşık yüzde 8'lik bir oranda ücret artışı olduğu ifade edilmektedir.³² Benzer şekilde, İngiltere ve bazı Doğu Avrupa ülkeleri arasında yakın zamanda artan işgücü hareketliliğinin, İngiltere'deki yerel ücretler üzerinde büyük bir düşüşe neden olmadığı belirtilmektedir.³³

Büyük ölçekli ani göç akışları sonucunda ise, düşük vasıflı işçilerin özellikle kısa vadede düşük vasıflı yerel işçilerin yerini alabildiği belirtilmektedir. Ancak, bu durumun orta ve uzun vadede çoğunlukla yerel işçilerin lehine değiştiği, dil avantajı gibi kolaylaştırıcı faktörler neticesinde farklı meslek kollarına yöneldikleri ve sonuçta daha iyi işlere yerleştikleri belirtilmektedir. Bu gibi durumlarda, hükümetlere göçe yönelik kısıtlayıcı politikalar uygulamak yerine, göçün kalkınma üzerinde etkisini olumlu yönde değiştirebilecek inisiyatifler geliştirmeleri önerilmektedir. İhtiyaca yönelik mesleki eğitim programları geliştirmek, göçmen ve yerel işgücünü birbirini tamamlayıcı mesleklere yönlendirmek gibi her iki grup için de teşvik edici, destekleyici politikalar uygulamaları tavsiye edilmektedir.³⁴

Göç ve kalkınma ilişkisinin zorunlu göç durumlarında nasıl şekillendiğini inceleyen çalışmalar, çoğunlukla mültecilerin ev sahibi ülke ekonomisi üzerine etkileri, mültecilerin geçim kaynakları, işgücüne katılım durumları ve diğer sosyo-ekonomik koşulları gibi konulara odaklanmaktadır. Mültecilerin kalkınma sürecine ne ölçüde ve hangi açılardan katkıda bulunduğuna yönelik tespitler ise sınırlıdır. Betts'e göre, mültecilerle ilgili yaygın olarak benimsenen, ancak kanıta dayalı olmayan genel algılar da mültecilerin ekonomik hayatlarını yeteri kadar anlamamıza neden olmaktadır. Bu bağlamda, mültecilerin ekonomik açıdan soyutlanmış oldukları ve tek tip ekonomik profilden oluştukları; ev sahibi toplumlara ekonomik fayda getirmekten çok yük oldukları; teknolojik açıdan bilgisiz oldukları ve yardıma bağımlı oldukları gibi genel algılar sayılabilir. Bu tür önyargıların kırılması sonucunda, mültecilerin karşılaştıkları zorluklar ve fırsatlar daha iyi anlaşılabilceği gibi,

³² Mishra, P. (2007) "Emigration and wages in source countries: Evidence from Mexico." *Journal of Development Economics*, 82(1): 180–199; Card, D (2009) "Immigration and inequality." *American Economic Review*, 99(2): 1– 21. Blanchflower, David G. and Chris Shadforth. 2009. "Fear, unemployment, and migration". *Economic Journal*, 119(535): 136–F182.

³³ Blanchflower, D. G. ve Shadforth, C.2009. "Fear, unemployment, and migration". *Economic Journal*, 119(535): 136–182.

³⁴ Clemens (2017)

kalkınmaya ne tür mekanizmalar aracılığıyla katkıda bulunabilecekleri de hükümetlerce daha net değerlendirilebilir. Nitekim, Uganda örneğinde gösterildiği gibi, ekonomik koşulların ve kalkınmanın nispeten zorlu olduğu ülkelerde dahi, mültecilere çalışma hakkı ve belirli ölçüde serbest dolaşım hakkı tanınması sayesinde, insani zorluklar sürdürülebilir kalkınma fırsatlarına dönüştürülebilmektedir.³⁵

2.3. Uluslararası Göç ve Kalkınma Alanında İyi Uygulama Örnekleri

Kalkınma odaklı göç politikalarının ne ölçüde geliştiği incelendiğinde, iyi uygulamalar arasında İsviçre'nin somut eylemlerle geliştirdiği kapsamlı kurumsal çerçeve örnek gösterilebilir. 2013-2016 Kalkınma Gündeminde göçe yönelik kalkınma perspektifi geliştirilmesinin stratejik bir hedef olarak belirlenmesiyle birlikte, İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Ajansı bünyesinde Göç ve Kalkınma tematik birimi kurulmuştur. Birim, göç ve kalkınma alanında uluslararası politika diyalogunun güçlendirilmesi ve işgücü göçü alanında diaspora topluluklarıyla birlikte projeler yürütülmesi gibi çalışmalar yürütmektedir. Kalkınma odaklı göç yaklaşımı aynı zamanda, İsviçre'nin aynı zamanda dış politika alanına çeşitli mekanizmalar aracılığıyla entegre edilmiştir. Bu mekanizmalardan bir tanesi, Tunus, Nijerya, Bosna Hersek, Sırbistan ve Kosova gibi kaynak ve transit ülkelerle birlikte yürütülen 'Göç Ortaklıkları' programlarıdır. Bu ortaklıklar kapsamında, düzenli göçün desteklenmesi, mülteciler ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin korunması, insan ticaretiyle mücadele gibi alanlarda ortak çalışmalar yürütülmektedir.

Göç ve kalkınma alanında Avrupa'da ve Türkiye'de hükümetler, uluslararası örgütler ve diaspora kuruluşları tarafından gerçekleştirilen birkaç iyi uygulama örneğine aşağıda yer verilmektedir.

'Ortak Göç ve Kalkınma İnsiyatifi' (Joint Migration and Development

Initiative/JMDI):

2008-2011 yılları arasında Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletlerin ortaklaşa yürüttüğü Ortak Göç ve Kalkınma Girişimi, Avrupa Birliği ülkelerini ve 16 hedef ülkeyi kapsamaktadır (Cezayir, Cape Verde, Ekvator, Mısır, Etiyopya, Gürcistan, Gana, Jamaika,

³⁵ Betts,A. (2014) 'Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions', University of Oxford Refugee Studies Centre, bkz. <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/refugee-economies-2014.pdf>

Mali, Moldova, Nijerya, Filipinler, Senegal, Sri Lanka ve Tunus). Girişim çerçevesinde, AB ülkeleriyle hedef ülkelerde bulunan sivil toplum örgütleri, üniversiteler, araştırma merkezleri, özel sektör kurumları, mikro-finance kurumları gibi çeşitli kurumlar arasında ortaklıklar oluşturulmuş; göçmen hakları, göçmen toplulukları, göçmen dövizleri, göç ve kalkınma gibi alanlarda, farkındalık artırma, kapasite geliştirme, bilgi ve tecrübe paylaşımı gerçekleştirmek üzere toplam 51 proje yürütülmüştür. İnisiyatifin göç ve kalkınma alanında çalışan bireyler ve kuruluşlara yönelik hala işlevsel olan ‘*The Migration 4 Development Network (M4D Net)*’ adlı bir sanal platformu bulunmaktadır.

Afrika’da Kalkınma için Göçmen Kadınlar (The WMIDA Programme/ İtalya-Afrika ülkeleri):

2002 yılından itibaren farklı Afrika ülkelerini hedef alacak şekilde İtalya ve Uluslararası Göç Örgütü tarafından yürütülen bu program kapsamında, İtalya’da daimi ikametgahı bulunan Afrikalı göçmen kadınların menşe ülkelerinde girişimcilik, iş kurma gibi faaliyetleri desteklenmiştir. Hem kaynak ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmasına destek olmak, hem de göçmen kadınların ekonomik olarak güçlenmesi hedeflenmiştir. Aynı zamanda İtalya’da yaşayan göçmen kadın ağlarının, ekonomik faaliyetlerinin anlaşılmasına yönelik projeler gerçekleştirilmiştir. Program kapsamında yürütülen projelerden bir tanesi, İtalya’da yaşayan göçmen kadınların Burkina Faso’da yaşayan kadınlarla ortak sabun üretim işi kurmalarını sağlamıştır.

Göçmen Kuruluşların Kalkınma Faaliyetlerine Destek (Almanya):

Alman Kalkınma İşbirliği (GIZ) bünyesinde yer alan Uluslararası Göç ve Kalkınma Merkezi, 1980’lerden itibaren, Almanya’da yaşayan göçmenlerin belirli bir alandaki uzmanlıklarını menşe ülkelerine de transfer etmek amaçlı programlar yürütmektedir. Aynı zamanda, Almanya’da bulunan göçmen kuruluşların, menşe ülkelerinde kalkınma odaklı faaliyetlerini desteklemektedir. Afganistan, Kamerun, Etiyopya gibi ülkelerde, göçmen kuruluşları aracılığıyla, tarım, enerji, sağlık, eğitim ve çevre gibi alanlarda kapasite geliştirme, farkındalık yaratma projeleri yürütülmektedir.

Sessiz Destek Projesi (Türkiye):

Sessiz Destek - Türkiye’de Kalkınmaya Duyarlı ve Uyumlu Bir Göç Politikası Çerçevesinin Desteklenmesi Projesi, Türkiye’de kalkınma odaklı bir göç politikası geliştirilmesi amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile İsviçre Göç Müsteşarlığı işbirliğinde ve Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) uygulayıcı ortaklığında yürütülmüştür. 2015-2017 yılları arasında yürütülen bu proje kapsamında, Türkiye’deki göç politikası çalışmalarına göçün kalkınma boyutunu da entegre etmeyi, kalkınmaya duyarlı göç politikası ve stratejileri oluşturulmasına yönelik kapasite geliştirmeyi ve göç konularında çalışan tüm paydaşlar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanmasını amaçlamıştır.

Türkiye’de Kalkınmaya Duyarlı Göç Politikalarının Uygulanmasına Destek Projesi (SIDEM):

Sessiz Destek Programının devamı niteliğinde 2017 yılı itibarıyla iki sene sürecek olan SIDEM projesi, Türkiye’nin sosyo-ekonomik ve insani gelişmişlik düzeyi göz önünde bulundurularak; bütüncül, uzun vadeli, kalkınmaya duyarlı ve sürdürülebilir bir göç politikası oluşturulmasını desteklemeyi hedeflemektedir. İsviçre Göç Müsteşarlığının desteği ve ICMPD’nin uygulayıcı ortaklığıyla, projenin paydaş kurumları Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili Kalkınma Ajanslarıdır.

2.4. Uluslararası Göç ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri

Uluslararası göçün kalkınma üzerindeki olumlu etkilerinin güçlendirilmesi için uluslararası toplumun somut adımlar atması gerektiği 1970’li yıllardan itibaren tartışılan bir konu olmuştur. BM nezdinde ortak hedefler oluşturulması ise ancak 2000’li yıllarda gerçekleşebilmiştir.³⁶ 1994 yılında Kahire’de düzenlenen BM Nüfus ve Kalkınma Konferansı için hazırlanan eylem planında uluslararası göç alanında yapılabilecek gerçekçi hedefler içeren bir bölüm yer almasına rağmen, 1990’lı yıllarda mülteci hareketleri dışında uluslararası göç konusunun küresel politika gündeminde ‘görünmez’ bir konu olarak kaldığı ifade edilmektedir.³⁷ Bu hususta özellikle dikkat çeken, 2015 yılına dek küresel bir kalkınma

³⁶ BM Nüfus Birimi (2015) ‘Integrating Migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development’, United Nations Population Division.

³⁷ Uluslararası göç yönetimi alanında 2000li yıllardan itibaren yaşanan gelişmelerin detaylı analizi için bkz. Newland, K (2005) ‘The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions’, Migration Policy Institute.

çerçevesi ortaya koymak üzere 2000 yılında kabul edilen BM Binyıl Bildirisi ve Binyıl Kalkınma Hedeflerinde uluslararası göç konusuna kapsamlı bir şekilde yer ayrılmamış olmasıdır. Bildiride hassas grupların korunması başlığı altında mültecilere yönelik uluslararası işbirliği ve insani yardım koordinasyonunun güçlendirilmesi dışında, uluslararası göçün kalkınmayı yakından ilgilendiren sosyal ve ekonomik boyutlarına değinilmemiştir.³⁸

2000'lerden itibaren uluslararası konjonktürde yaşanan gelişmelerle birlikte, uluslararası göç konusunu küresel politikalar gündemine taşıyan, ve küresel göç yönetimi alanında BM sistemini daha görünür kılan önemli adımlar atılmıştır. Bu gelişmelerin başlıcaları şunlardır:

2002 yılından itibaren BM Ekonomik ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı uluslararası göç alanında mevcut gelişmelere, politikalara ve verilere yer verdiği Uluslararası Göç Raporlarını yayınlanmaya başlamıştır. 2003 yılında BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın girişimiyle Uluslararası Göç Küresel Komisyonu (The Global Commission on International Migration) oluşturulmuş; komisyon mevcut göç yaklaşımlarındaki boşlukları ve göçün diğer küresel konularla ilişkisini analiz etmek üzere, Genel Sekretere ve diğer ilgili paydaşlara öneriler sunmuştur. Komisyon'un 2005 yılında yayınladığı raporda, göç ve kalkınma konularını kapsamlı bir çerçevede ele aldığı görülmektedir.³⁹ Konunun küresel kalkınma gündemine girmesi ise, 2006 yılında 'Uluslararası Göç ve Kalkınma üzerine Yüksek Düzeyli Diyalog (High-level Dialogue on International Migration and Development) başlıklı BM zirvesinin düzenlenmesiyle birlikte ivme kazanmış, ve bunu takiben 2007 yılından itibaren diyalogun daha sistematik bir şekilde ilerlemesi amacıyla Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (Global Forum on Migration and Development/GFMD) oluşturulmuştur. Forum, gayri resmi yapıda ilerleyen ve bağlayıcı olmayan kararlar alan, devletlerin gönüllü katılımına dayalı olarak hem devletlerin aralarında işbirliğini teşvik edecek, hem de uluslararası örgütler, diaspora, göçmenler ve akademisyenler gibi diğer paydaşların göç ve kalkınma üzerine işbirliklerini ve ortaklıklarını geliştirmeye yönelik bir süreç özelliğini taşımaktadır. Doğrudan BM bünyesinde olmamasına rağmen, Forum BM ile yakından koordineli çalışmaktadır ve yıllık toplantılarına ilişkin hazırlanan raporlar Genel Sekreter aracılığıyla BM üyelerine sunulmaktadır. Forumun

³⁸ BM Genel Kurul 55/2 sayılı önerge (United Nations Millenium Declaration).

³⁹ Global Commission on International Migration (2005) 'Migration in an interconnected world: New Directions for Action', bkz. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf

Dönem Başkanlıklarını günümüze dek sırasıyla, Belçika (2007), Filipinler (2008) Yunanistan (2009), Meksika (2010), İsviçre (2011), Mauritius (2012), İsveç (2013-2014), Türkiye (2014-2015), Bangladeş (2016), Almanya ve Fas (2017-2018) üstlenmiştir. Forum toplantılarında, uluslararası göçün ekonomik ve sosyal kalkınma üzerindeki etkileri, göçmen haklarının korunması, göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadele, göçmen işçi dövizleri ve kalkınma bağlamındaki çok yönlü ilişkiler, uluslararası göç alanında ikili ve bölgesel ortaklıkların geliştirilmesi gibi hususlar ele alınmaktadır.⁴⁰

Türkiye'nin 2014-2015 dönem başkanlığı süresince geliştirilen üç tematik hedef: (1) göç yönetiminde göçmenlerin hakları, itibarı ve refahı üzerine odağın artırılması; sivil toplum ve göçmen perspektiflerine daha çok yer verilmesi, (2) göçün kamu politikaları üzerindeki kalkınma etkisinin evrensel olarak tanınması ve (3) göç ve kalkınma arasında bağların güçlendirilmesi için ilgili paydaşların bu sürece daha etkin bir şekilde dahil edilmeleri yönünde olmuştur. Göçün insani ve finansal maliyetini azaltmak, transit konumunda ve kriz sürecinde olan ülkelerde bulunan göçmenlere yönelik kapsamlı koruma ve yardım sağlamak, Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Gündemi çerçevesinde diasporaları ve göçmen girişimcileri harekete geçirmek gibi konular ele alınmıştır. Türkiye başkanlığı döneminde özellikle göçmenlerin korunması, göç maliyetlerinin azaltılması, ve göçün kalkınma potansiyelini arttırmakta kilit rol oynayan iş dünyası liderleriyle Forumun mevcut etkileşiminin güçlendirilmesinde somut adımlar atılmış; 2016'da Küresel Göç ve Kalkınma Forumu İş Mekanizmasını uygulamaya geçirme kararı verilmiştir.

Binyıl bildirisi ve hedeflerinin devamı niteliğinde olan Gündem 2030: BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ise Eylül 2015'te kabul edilmiştir. Dünyada gelişen göç eğilimlerinin de etkisiyle, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri, göçün ilk defa uluslararası kalkınma çerçevesi ve süreçleri içerisinde resmi olarak tanındığı bir süreci başlatmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin göç, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi göçle ilintili alanlara değinen hedefleri ve alt başlıkları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

⁴⁰ Küresel Göç ve Kalkınma Forumu ile ilgili detaylı bilgi için, bkz. 'The GFMD Process', Global Forum on Migration and Development, bkz. <http://www.gfmd.org>

Tablo 1 . Göçe Yer Verilen BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve Alt Başlıkları

Hedef 8	• Herkes için kapsayıcı, sürekli ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi, tam ve üretken istihdamı ve insana yakışır işleri desteklemek;
Hedef 8.7	• Zorla çalıştırmanın yok edilmesi, modern köleliğin ve insan ticaretinin bitirilmesi, çocukların asker olarak kullanılması dahil olmak üzere çocuk işçiliğinin en kötü türlerinin yasaklanması ile ortadan kaldırılmasının sağlanması için acil ve etkili tedbirlerin alınması, ve 2025'e kadar her türlü çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi
Hedef 8.8	• Çalışanların haklarının korunması ve başta kadın göçmenler olmak üzere göçmen işçiler ve güvencesiz işlerde çalışan insanlar dâhil bütün çalışanlar için güvenli ve emniyetli çalışma ortamlarının geliştirilmesi
Hedef 10	• Ülkelerin içinde ve arasındaki eşitsizlikleri azaltmak
Hedef 10.7	• Planlı ve iyi yönetilen göç politikalarının uygulanmasıyla insanların muntazam, güvenli, düzenli ve sorumlu bir biçimde göç etmesi ve yer değiştirmelerinin kolaylaştırılması
Hedef 10.c	• 2030'a kadar göçmen işçi dövizî havale işlem bedellerinin yüzde 3'ün altına düşürülmesi ve bedeli yüzde 5'ten yüksek olan işçi dövizî havale yöntemlerinin sona erdirilmesi
Hedef 16	Herkesin adalete erişimini sağlamak ve her seviyede etkili, hesap verebilir, ve kapsayıcı kurumlar kurulması
Hedef 16.2	• Çocuklara karşı tacizin, istismarının, insan ticaretinin, ve her türlü şiddet ve işkencenin bitirilmesi
Hedef 17	Uygulama araçlarını kuvvetlendirmek ve sürdürülebilir kalkınma için küresel işbirliğine canlılık kazandırmak
Hedef 17.18	2020'ye kadar, gelir, cinsiyet, yaş, ırk, etnik köken, göçmen statüsü, engellilik, coğrafi konum ve ulusal bağlamda geçerli diğer özelliklere göre ayrıştırılmış yüksek kaliteli, zamanlı ve güvenilir verilere ulaşılabilirliğin büyük ölçüde artırılması için en az gelişmiş ülkeleri ve gelişmekte olan küçük ada devletlerini de kapsayacak şekilde, gelişmekte olan ülkelere yönelik kapasite geliştirme desteğinin artırılması

Kaynak: BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinden uyarlanmıştır.

2030 Sürdürülebilir Kalkınma hedeflerine erişilmesi açısından ülke hükümetlerinin uluslararası göçü, sadece göç özelinde belirtilen hedefler kapsamında değil, diğer hedeflere etkisi açısından da değerlendirmeleri faydalı olacaktır. Bu bağlamda, Sürdürülebilir Kalkınma birinci hedefi olan yoksulluğun her biçimine son verilmesine ilişkin, özellikle işgücü göçünün göçmen bireylerin, göçmen ailelerin, ve aynı zamanda kaynak ve hedef ülkelerde yoksulluğun azaltılmasına yönelik güçlü bir araç olabileceği bir önceki bölümde belirtilmiştir. Göçün, göçmen hane halklarının artan gelir, harcama ve yatırımları sayesinde kaynak ülkelerde daha yüksek maaşlar ve ekonomik büyümeyi beraberinde getirebileceği; hedef ülkelerde ise göçmenlerin işgücü boşluklarını doldurabileceği, hizmetlere ve mali dengeye katkıda bulunabileceği belirtilebilir. Göçün bu anlamda Sürdürülebilir Kalkınmanın istihdam ve ekonomik büyümeye ve altyapı yatırımlarına ilişkin sekizinci hedefle; sanayileşme ve yenilikçiliğin desteklenmesini işaret eden dokuzuncu hedefle de olumlu ilişkisi ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, işgücü göçü sonucunda göçmenlerin ve göçmen ailelerin daha kaliteli sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimi Sürdürülebilir Kalkınma üçüncü ve dördüncü hedefleriyle de yakından ilintilidir.

İngiltere merkezli Denizaşırı Kalkınma Enstitüsü (Overseas Development Institute/ODI) tarafından bu alanda yürütülen kapsamlı çalışmalarda da belirtildiği üzere, dikkate alınması gereken önemli bir husus, göçmen olmanın getirdiği hassasiyetler ve risklerin, 2030 Kalkınma Gündemi dahil, kalkınma süreçlerinde yeterli derecede yer bulmamasıdır. Az görünür ve az denetlenir sektörlerde çalışan göçmenler, kadın göçmenler, refakatsiz göçmen çocuklar gibi kırılgan gruplara yönelik ek önlemler alınması gerekmektedir. Ayrıca, göçmenlerin toplumsal cinsiyete dayalı yaşadığı sorunlar ve eşitsizlikler; işgücüne katılımı karşılaştığı bariyerler ve özellikle zorunlu göçmenlerin, koruma, barınma, sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmetlere erişimde yaşadıkları zorluklar da politika geliştirilme sürecinde dikkate alınmalıdır. Göçün, toplumsal cinsiyet, sosyal koruma, kentleşme, iklim değişikliği, vatandaşlık ve fakirlik gibi temel kalkınma alanlarıyla da ilişkisinin detaylı bir şekilde politika geliştirme süreçlerinde yansıtılması faydalı olacaktır.⁴¹

⁴¹ Denizaşırı Kalkınma Enstitüsü, göç ve kalkınma ilişkisinin 2030 Kalkınma Hedeflerine daha etkin bir şekilde dahil edilmesi yönünde hükümetlere kapsamlı politika önerileri sunan çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bkz. Foresti, M. ve Hagen-Zanker, J. (2017) 'Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development', Overseas Development Institute, bkz. <https://www.odi.org/publications/10913-migration-and-2030-agenda-sustainable-development>

2.5. Göç ve Mülteciler Alanında Küresel Mutabakatlar

Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu, 19 Eylül 2016 tarihinde Büyük Ölçekli Mülteci ve Göçmen Hareketlerine yönelik ilk kez düzenlenen BM zirvesinde, tüm BM üyelerinin oybirliğiyle '*Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisi*'ni kabul etmiştir.⁴² Zirvede, küresel göç yönetiminin güçlendirilmesine açısından Uluslararası Göç Örgütü'nün BM sistemine dahil edilmesine kararı verilmiştir. New York Bildirisi, mülteciler ve göçmenlerin korunmasına yönelik uluslararası taahhüdü güçlendirmek amacıyla statüye bakılmaksızın tüm mülteci ve göçmenlerin insan haklarının korunması ve özellikle kadın ve kız çocuklarının desteklenmesi; mülteci ve göçmen çocukların eğitime erişiminin ivedilikle sağlanması; cinsel ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin önlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması; mülteci ve göçmenlere yönelik yabancı düşmanlığıyla mücadele edilmesi gibi taahhütlere yer vermektedir.

Ayrıca, son yıllarda hızla artan zorunlu göç hareketlerinin ve bunu takiben uluslararası sorumluluk paylaşımında yaşanan sorunlara dikkat çekmek amacıyla, yüksek sayıda mülteci ve göçmen kabul eden ve barındıran ülkelerin desteklenmesi ve bu ülkelere yönelik insani ve kalkınma fonlarının artırılmasına vurgu yapmaktadır. Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi çerçevesinde belirtilen hedefler doğrultusunda, göçmenlerin ekonomik ve sosyal sürdürülebilir kalkınmaya yönelik katkılarının güçlendirilmesi, kaynak ülkelerde daha iyi koşulların yaratılması için zorunlu göçün ana nedenlerinin üstüne gidileceği belirtilmektedir. Bu hususta, göçmenlerin ev sahibi ülkelerin demografik değişimler, işgücü açıkları gibi alanlarda karşılaştıkları sorunları aşmasındaki pozitif rolü ve ülke ekonomilerine yeni vasıflar ve dinamizm kazandırmalarının altının çizilmesi Türkiye gibi ülkeler için ayrıca dikkate değerdir.

Bildiride büyük çaplı mülteci hareketlerinde veya uzun süren mülteci durumlarında, BMMYK'nın öncülüğünde yeni bir çerçeve temelinde üye devletlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve BM sisteminin sorumluluklarının düzenlendiği kapsamlı bir mülteci müdahale programının uygulanması öngörülmektedir. BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirme ihtiyacı tespit edilmiş tüm mültecilerin yerleştirilmesi ve yerleştirme imkanlarının işgücü ve eğitim hareketliliği gibi araçlarla genişletilmesi gerektiği vurgusu yapılmaktadır.

⁴² BM Genel Kurulu 71/7 sayılı önerge (New York Declaration for Refugees and Migrants), <http://undocs.org/a/res/71/1>

Uluslararası göç alanında eşgüdümü güçlendirmek ve kapsamlı bir uluslararası işbirliği çerçevesi geliştirmek amacıyla, New York Bildirisi uyarınca iki yıllık süre içerisinde atılacak somut adımlardan bir tanesi hükümetlerarası müzakere süreci sonucunda ortaya çıkacak bir göç mutabakatıdır. ‘*Güvenli, Düzgün ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat*’ (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration) başlıklı belgenin 2018 sonunda düzenlenecek hükümetlerarası konferansla birlikte kabul edilmesi planlanmaktadır. Bir diğer adım ise, bu süreçten ayrı ve bağımsız olarak yürütülecek ‘*Mülteciler Üzerine Küresel Mutabakat*’ (Global Compact on Refugees) çalışmalarıdır. Yukarıda bahsedildiği üzere, New York Bildirisi, kapsamlı bir mülteci müdahale çerçevesi (comprehensive refugee response framework) çizmiştir. BMMYK’nın başlattığı ve geliştirdiği bu çerçeve, ulusal ve yerel otoritelerin yanı sıra, uluslararası kuruluşlar, uluslararası finans kurumları, bölgesel kuruluşlar, sivil toplum aktörleri, akademisyenler, özel sektör, medya ve mültecilerin görüşlerinin yansıtıldığı çok paydaşlı bir yaklaşımla bir ilerletmektedir.

2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile tutarlı olarak şekillendirilmesi hedeflenen Küresel Göç Mutabakatının hazırlık süreci, Mart 2017’de BM Genel Sekreteri Uluslararası Göç Özel Temsilcisi’ (Special Representative of the Secretary-General on International Migration) olarak görevlendirilen Louise Arbour eşgüdümünde, Meksika ve İsviçre BM daimi temsilcilerinin eş kolaylaştırıcılığında yürütülmektedir. Uluslararası Göç Örgütü ise hükümetlerarası konferansa giden süreçte aktif rol alarak, bu alandaki bilgi ve deneyimi çerçevesinde ülkelere teknik destek vermektedir. Hükümetlerarası müzakere süreci usulleri karar taslağında, Küresel Mutabakat hazırlanmasına yönelik istişareler (Nisan-Kasım 2017), değerlendirme (Kasım 2017-Ocak 2018) ve hükümetlerarası müzakereler (Şubat 2018-Temmuz 2018) başlıklarıyla üç döneme ayrılarak planlanmıştır.⁴³ Hükümetlerarası Müzakerelerin Temmuz 2018’de sonlandırılmasının ardından Mutabakata ilişkin çalışmalar, Aralık 2018’de Fas’ın ev sahipliğinde toplanacak Hükümetlerarası Konferans ile sonlandırılacaktır.

Dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan, ayrıca göç alanındaki uluslararası ve bölgesel mekanizmalarda uzun yıllardır aktif rol alan Türkiye, sürece somut katkı

⁴³ BM Genel Kurulu 71/280 sayılı önerge (Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration), https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/A-71_280-E.pdf

sağlamaktadır. Küresel Mutabakat oluşturulması sürecinde mevcut uluslararası ve bölgesel platformlardan da yararlanılması öngörülmüştür. Bu bağlamda, Türkiye'nin başkanlığını yapmakta olduğu Budapeşte Süreci kapsamında 2017 yılı Mart ayında İstanbul'da bir istişare toplantısı gerçekleştirilmiştir. Küresel Mutabakata yönelik hazırlıklar bağlamında ilgili tüm kurum ve kuruluşların katılımıyla Nisan 2017'de ulusal istişare toplantısı düzenlenerek, Türkiye'nin Mutabakat sürecine katkısı için ulusal düzeyde koordinasyon çalışmalarına başlanmıştır. 2017 yılında Türkiye'nin üstlendiği MIKTA Dönem Başkanlığı, öncelikleri arasında yeralan göç ve mülteciler konusunda, Mayıs 2017'de İstanbul'da uzmanlar düzeyinde düzenlenen MIKTA Göç ve Mülteciler Toplantısı'nda da Küresel Mutabakatlar ele alınmıştır. Haziran 2017'de Cenevre'de düzenlenen '*Uluslararası işbirliği ve tüm boyutlarıyla göç yönetimi; sınırlarda, transit geçişlerde, girişlerde, geri dönüşlerde, geri kabullerde, entegrasyon ve yeniden entegrasyonda işbirliği*' başlıklı tematik istişare toplantısında Türkiye moderatörlük görevini üstlenmiştir.⁴⁴ Bu toplantıda Türkiye delegasyonu Küresel Göç Mutabakatında yer almasına yönelik şu önerilerde bulunmuştur:

- 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri doğrultusunda, Küresel Mutabakatın göç ve kalkınma arasındaki bağlantıya yer vermesi; uluslararası topluma göçmenlerin kalkınma potansiyelini arttırmak amaçlı uygulamaya yönelik pratik donanımlar sunması;
- Göçe yaklaşımın hak-temelli ve göçmenlerin insan haklarına saygılı bir biçimde gelişmesi;
- Göçmenlerin refahının ve itibarının uluslararası sorumluluk paylaşımına ve bütün ilgili paydaşlar arasında işbirliğine bağlı olduğunun vurgulanması;
- Göçün küresel ve çok-aktörlü bir konu olduğu ve bu nedenle göç politikalarının 'bütüncül devlet' ve 'bütüncül toplum' yaklaşımları üzerinden gelişmesi gerektiği;
- Göçle ilgili veri toplamada, analizde ve politika üretiminde Küresel Mutabakatta yönlendirici ilkeler sunulması;

⁴⁴ T.C. Dışişleri Bakanlığının Göç İhtisas Komisyonuna ilettiği bilgi notundan faydalanılmıştır.

- Düzensiz göçe neden olan ana etkenlerin üzerinde durulması; çatışmadan etkilenen bölgelerde barış süreçlerinin ve uyuşmazlıkların barışçıl çözümünün desteklenmesi için vurgu yapılması;
- Transit ve kaynak ülkelere insani yardım ve kalkınma yardımlarının yapılması;
- Türkiye'nin başkanlığını yürüttüğü Budapeşte Süreci gibi göç alanında uluslararası işbirliğini teşvik eden bölgesel ve küresel diyalogların güçlendirilmesi ve arttırılması;
- Kapsamlı bir çerçeve sunan *BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi*'nin kabulünün üzerinden 20 yıldan uzun bir süre geçmesine rağmen sadece 51 devletin taraf olması; bu konuya Küresel Mutabakatta yer verilmesi ve taraf olmayan devletler için itici güç olmasıdır.

Nitekim, Türkiye'nin de önerilerine uygun olarak, Küresel Göç Mutabakatının 5 Şubat 2018'de uluslararası kamuoyuyla paylaşılan taslağında, Mutabakatın küresel göç diyalogunda bir dönüm noktası olduğu belirtilmekte; 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin ve göç-kalkınma alanında diğer uluslararası belgelerin yön verdiği doğrultuda oluşturulduğu vurgulanmaktadır. Mutabakat, hukuki açıdan bağlayıcı olmayan, devletlerin New York Deklarasyonunda kabul ettiği taahhütler üzerine oluşturulan bir işbirliği çerçevesi olarak tanımlanmaktadır. Devletlerin egemenlik ilkesini muhafaza etmekle birlikte, mutabakat hiçbir devletin göç olgusunun zorlukları ve fırsatlarını tek başına ele alamayacağını ve ortak sorumlulukları kabul eden bir yaklaşımla, göç alanında bütün ilgili aktörler arasında işbirliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu işbirliği çerçevesi, 22 genel hedef üzerinden uygulanabilir taahhütler, uygulama, takip, değerlendirme aşamaları belirlenmiştir. Genel hedefler şu başlıklar altında toplanmıştır:

1. Kanıta dayalı politikaların temeli olarak kesin ve ayrışık veriler üretmek ve kullanmak;
2. Göçmenleri ülkelerinden ayrılmalarına zorlayan olumsuz etmenleri ve yapısal faktörleri en aza indirmek;
3. Göçün bütün aşamalarında uygun ve güncel bilgi sağlamak;
4. Bütün göçmenlere yasal kimliğin ispatı niteliğinde uygun kimlik belgesi ve dokümanlar düzenlemek;

5. Düzenli göçe yönelik yolların ve kanalların uygunluğunu ve esnekliğini arttırmak;
6. Adil ve etik işe alımı kolaylaştırmak; elverişli çalışma şartlarını muhafaza etmek;
7. Göçün sebep olduğu kırılganlıkları ele almak ve azaltmak;
8. Göçmen ölümlerini önlemek, hayat kurtarmak ve kayıp göçmenlere yönelik uluslararası eşgüdümlü çalışmalar yürütmek;
9. Göçmen kaçakçılığına karşı ulusaşırı müdahaleyi güçlendirmek;
10. Uluslararası göç kapsamında insan ticaretini önlemek ve insan ticaretiyle mücadele etmek;
11. Sınırları entegre, güvenli ve koordineli bir biçimde yönetmek;
12. Statü belirlenmesinde prosedür ve mekanizmaları güçlendirmek;
13. Göçmenlerin alıkonulmasını son çare olarak kullanmak ve başka alternatifler üzerine çalışmalar yürütmek;
14. Göç döngüsü süresince konsolosluk koruması, desteği ve işbirliği çerçevesini güçlendirmek;
15. Göçmenlerin temel sosyal hizmetlere erişimini sağlamak;
16. Göçmenleri ve toplumu tam katılımın ve sosyal bütünlüğünün gerçekleştirilmesi amacıyla güçlendirmek;
17. Her türlü ayrımcılığı ortadan kaldırmak ve göçe yönelik algıları şekillendirmede gerçeklere dayalı kamusal söylemi teşvik etmek;
18. Beceri gelişimine yatırım yapmak; becerilerin, niteliklerin ve yeterliliklerin tanınmasının kolaylaştırılmasına yatırım yapmak;
19. Tüm ülkelerde sürdürülebilir kalkınmaya tam olarak katkıda bulunabilmeleri için göçmenler ve diasporalara uygun koşullar yaratmak;
20. Göçmen dövizlerinin daha hızlı, güvenli ve ucuz transferini teşvik etmek; göçmenlerin finansal katılımını güçlendirmek;

21. Saygın ve sürdürülebilir geri dönüş, geri kabul ve yeniden entegrasyon süreçlerini kolaylaştırmak için işbirliği yapmak;
22. Sosyal güvenlik haklarının ve kazanılmış tazminatların taşınabilirliğini sağlayacak mekanizmalar oluşturmak.

Küresel Göç Mutabakatı, göç ve kalkınma ilişkisinin küresel politika gündemine taşınması ve devletlerin Sürdürülebilir Kalkınma hedefleri doğrultusunda ortak bir yaklaşım geliştirmesi için bir fırsattır. Ancak, Küresel Göç Mutabakatı her ne kadar uluslararası bir çerçeve çizmeyi amaçlasa da, atılacak adımların ve uygulamaların yerelde gerçekleşecek olması nedeniyle devletlerin, bölgelerin kendilerine has kalkınma fırsatlarını ve zorluklarını göz önünde bulundurarak hedefler ve stratejiler belirlemesi gerekmektedir.

3. TÜRKİYE MEVCUT DURUM ANALİZİ

3.1. Türkiye’de Genel Durum: Gelişen Yasal ve Kurumsal Çerçeve

Türkiye’den ve Türkiye’ye yönelik göç hareketleri, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren süregelmektedir.⁴⁵ Ancak, son yıllarda Türkiye’ye yönelik artan karma göç akımlarının etkisiyle birlikte, ülkenin göç profili hızla değişmektedir.⁴⁶ 1960’lı yıllardan itibaren başta Türkiye’den Avrupa’ya yönelik iş göçü hareketleri; daha sonraki aşamalarda ise aile birleşimleri, sığınmacılar, profesyonel meslek mensupları gibi çeşitli grupların da katılımıyla çeşitlenen ve genişleyen göçler neticesinde, Türkiye Avrupa bölgesel göç sisteminin ağırlıklı olarak göç veren bir ülkesi olarak tasvir edilmekteydi. 2000’li yıllarda ise ülkenin artan refah seviyesi, esnek vize politikaları, komşu bölgelerde yaşanan istikrarsızlıklar gibi türlü faktörlerin etkisiyle, Türkiye çok çeşitli göçmen gruplarını çeken transit ve hedef ülke haline gelmiş; net göç veren bir ülkeden, göç alan bir ülkeye dönüşmüştür. 1990’lı yılların ortasında, Türkiye yılda ortalama 100,000 göçmen vermeye devam ederken, bu sayı 2010’lu yıllarda 50,000-60,000’a gerilemiştir.⁴⁷ Sığınmacı hareketlerinde de benzer bir düşüş gözlemlenmektedir. 1995 yılında Türk vatandaşlarının çeşitli AB ülkelerine yaptığı sığınma başvuruları 40,000’den fazla iken, bu rakam 2000 yılında 28,000’e, 2012 yılında 6212’ye, 2013 yılında ise 5640’a düşmüştür⁴⁸. 2010 yılından itibaren ise, Türkiye’ye göç edenlerin sayısı, Türkiye’den göç eden nüfus sayısını aşmaya başlamıştır.⁴⁹

Uluslararası hukukta bağlayıcı bir göçmen tanımı olmadığı gibi, Türk hukuk sisteminde göçmen teriminin kullanımında özel bir durum söz konusudur. Göçmen statüsü, hukuki bir statü olarak, sadece Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşme niyetine sahip bulunan bireysel ya da toplu olarak ülkeye varan yabancıları kategorize etmek için kullanılan özel bir anlama sahiptir.⁵⁰ Bu sebeple, özellikle hukuki açıdan, göç eylemiyle bağlantılı ancak göçmen

⁴⁵ Erdoğan, M., ve A. Kaya (2015) Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler; İçduygu, A., S. Erder ve Ö.F. Gençkaya (2014) ‘Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere’; MiReKoç Araştırma Raporları 1/2014;

⁴⁶ Detaylı analiz için bkz. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017) ‘Türkiye Göç Raporu 2016’, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.

⁴⁷ İçduygu, A; Göker G. Z.; Tokuzlu, L.B.; ve Paçacı Eltiok, S. (2013) ‘Turkey Migration Profile’, European University Institute, Migration Policy Centre.

⁴⁸ Kirişçi, K. (2014) ‘Will the Readmission Agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?’, Centre for European Policy Studies Commentary.

⁴⁹ İçduygu, A; Göker G. Z.; Tokuzlu, L.B.; ve Paçacı Eltiok, S. (2013)

⁵⁰ Türk hukuk sisteminde göçmen tanımı için, bkz. 5543 sayılı İskan Kanunu Madde 3(1d).

statüsü kapsamında olmayan bireyler yabancı olarak nitelendirilmektedir.⁵¹ 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda (YUKK) ifade edildiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler yabancı statüsündedir.⁵² Yabancıların Türkiye'ye girişleri ve çıkışları YUKK ve 17.03.2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikle düzenlenmektedir.

TÜİK tarafından ADNKS sonuçlarına göre yıllık olarak yayınlanan yabancı nüfus istatistikleri referans tarihi itibarıyla geçerli 3 ay ve daha fazla süreyle ikamet iznine veya 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) uyarınca ikamet izni yerine geçen çalışma iznine sahip kişileri içermektedir. Ayrıca, ikamet izni yerine geçen kimlik belgesi verilen yabancılar (mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenler) ile izinle T.C. vatandaşlığından çıkan ve adres beyanında bulunmak suretiyle ülkemizde ikamet eden kişiler (mavi kartlılar) de yabancı nüfusa dahil edilmektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki yabancılar TÜİK tarafından yayınlanan yerleşim yeri nüfuslarına dâhil edilmemektedir. Bu çerçevede ülkemizde ikamet eden yabancı nüfus istatistikleri incelendiğinde, ADNKS-TÜİK verilerine göre, Türkiye'de yabancı nüfusunun toplam nüfus içindeki payı, 2007 yılında binde 1,36 seviyesinde iken 2011'de binde 3,24'e yükselmiş, 2016'da ise binde 10,37'ye ulaşmıştır. Bu artışta ADNKS'deki sayıları artan Irak, Suriye ve Afganistan uyruklu kişiler etkili olmuştur. Diğer yandan yabancı nüfus istatistiklerinde zaman içerisinde yaşanan değişim değerlendirilirken, idari kayıtlardaki gelişmelerin ve mevzuat değişikliklerinin de (örneğin, YUKK ile yabancılar kütüğüne kaydedilecek yabancılarda 6 aylık ikamet izni kriterinin 3 aya düşürülmesi) olası etkileri dikkate alınmalıdır.

⁵¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Türkiye Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı Taslağında da belirtildiği üzere, göç eylemi ile olan bağlantının ortaya konulması noktasında, salt hukuki bir amacın güdüldüğü haller dışında, uluslararası göç terminolojisinde de olduğu gibi, yabancı terimi yerine göçmen terimi de kullanılmaktadır. bkz. Türkiye Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı Taslağı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

⁵² Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Madde 3(1v).

Tablo 2. Yabancı Nüfusun Büyüklüğü ve Türkiye Nüfusu İçindeki Payı

Yıllar	Yabancı Nüfus	Türkiye Nüfusu	Yabancı Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Payı (Binde)
2007	96,064	70,586,256	1.36
2008	104,441	71,517,100	1.46
2009	167,344	72,561,312	2.31
2010	190,531	73,772,988	2.58
2011	242,128	74,724,269	3.24
2012	278,664	75,627,384	3.68
2013	456,506	76,667,864	5.95
2014	518,279	77,695,904	6.67
2015	650,308	78,741,053	8.26
2016	816,410	78,741,053	10.37

Kaynak: 2007-2016 ADNKS-TÜİK

ADNKS kapsamındaki yabancı nüfus tabiiyet açısından incelendiğinde, 2016 yılında en yüksek oranda Irak (%18,3), Suriye (%9,2), Almanya (%9,2) ve Afganistan (%7,3) gibi ülkelerden gelen yabancıların çoğunlukta olduğu dikkati çekmektedir. Tablo 4'te sunulan ilk 10 ülke Türkiye'deki yabancıların üçte ikisini oluşturmaktadır.

Tablo 3: Yabancı nüfusun tabiiyet ülkelerine göre ilk 10 ülke dağılımı

Ülke adı	Nüfus	Yüzde
Toplam	816.410	100,0
Irak	149.718	18,3
Suriye	75.181	9,2
Almanya	75.054	9,2
Afganistan	59.902	7,3
Azerbaycan	46.983	5,8
İran	37.946	4,6
Türkmenistan	28.254	3,5
Rusya Federasyonu	27.704	3,4
Gürcistan	22.111	2,7
Özbekistan	21.704	2,7
İlk 10 ülke toplamı	544.557	66,7
Diğer ülkeler	271.853	33,3
Toplam	816.410	100,0

Kaynak: 2016 ADNKS-TÜİK

Yabancı nüfusun illere göre dağılımı değerlendirildiğinde, İstanbul, Ankara ve Antalya illerinin en çok yabancı nüfusun yaşadığı iller olarak ön plana çıktıkları görülmektedir. ANDKS kapsamındaki yabancı nüfusun yaklaşık üçte biri İstanbul’da yaşamaktadır.

Tablo 4: En çok yabancı nüfusa sahip ilk 10 il, 2016 ADNKS

İl adı	Yabancı nüfus	Yüzde
İstanbul	247.377	30.3
Ankara	70.374	8.6
Antalya	60.534	7.4
Bursa	37.530	4.6
İzmir	27.317	3.3
Sakarya	19.188	2.4
Gaziantep	18.322	2.2
Mersin	17.856	2.2
Muğla	17.220	2.1
Konya	16.117	2.0
İlk 10 il	531.835	65.1
Toplam	816.410	100

Kaynak: 2016 ADNKS-TÜİK

ADNKS temelli yabancı nüfus istatistiklerine geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler dahil olmamasına rağmen Türkiye’deki uluslararası göçmen nüfustaki artışın ana nedeni 2011 yılından itibaren Suriye’den Türkiye’ye yönelen kitlesel zorunlu göç hareketidir. Suriye’de sekizinci yılına girmek üzere olan savaş, 12 milyonu aşan sayıda insanın ülke içinde ve ülke dışına zorunlu olarak göç etmesine sebep olmuş, çağımızın en büyük insani krizlerinden birini meydana getirmiştir. Savaştan kaçan ve başta Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır olmak üzere komşu ülkelere sığınma talebinde bulunan kişilerin sayısı BMMYK rakamlarına göre 5,5 milyonu geçmiştir.⁵³ Buna ilaveten, 1 milyon Suriyeli 2011-2017 yılları arasında Avrupa ülkelerinde sığınma başvurusu yapmıştır.

Başta açık kapı politikası, geri göndermeme ilkesi ve temel ihtiyaçların karşılanması olmak üzere üç temel kriter üzerine oluşturulan geçici koruma rejimi çerçevesinde, Türkiye 3,5 milyondan fazla Suriye vatandaşına ev sahipliği yapmaktadır. Böylece Türkiye 2015 itibarıyla dünyada en fazla mülteci barındıran ülke konumuna gelmiştir.

⁵³ UN Refugee Agency, Syrian Regional Refugee Response, bkz. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Suriye savaşının neden olduğu kitlesel göç hareketi Türkiye'nin "kaynak, geçiş ve hedef ülke" olarak uluslararası göç rejimindeki çok yönlü rolünü pekiştirmekle birlikte, göç yönetiminin bir kamu politikası olarak artan ehemmiyetini ön plana çıkartmıştır. Suriye kriziyle birlikte kamuoyunda da ilgi odağı haline gelen Türkiye'nin göç gündemi, mülteciler ve yerel halk açısından ekonomik, sosyal, kültürel alanlarda karşılıklı uyum gerektiren; hem fırsatlar hem zorluklar barındıran yeni bir toplumsal uyum sürecini de beraberinde getirmiştir. Aynı ölçekte kitlesel bir göç hareketiyle karşılaşan herhangi bir Avrupa ülkesinde bu durum ilk aşamada toplumsal panik ve kargaşa yaratmış olabileceken; Türkiye'de ise özellikle siyasi ve sosyal anlamda büyük ölçüde esneklikle karşılanmıştır.⁵⁴ Bu durum ilk bakışta Türkiye'nin kitlesel göç konusunda tecrübeli bir ülke olmasıyla açıklanabilir. Ancak, geçmiş dönemlerde karşılaşılan kitlesel göçlerle benzerlikler olduğu gibi, mevcut durumu farklı kılan önemli hususlar da vardır.⁵⁵ Başta zorunlu göç süresinin beş yılı aşmasıyla uzun süren mülteci durumuna dönüşmüş olması ve Suriye'ye güvenli geri dönüş koşullarının belirsizliğini koruması neticesinde, On Birinci Kalkınma dönemi kapsamında Türkiye'de göç yönetimi yasal ve kurumsal çerçevesinin kalıcı bir mülteci nüfusun ihtiyaçları göz önünde bulundurularak şekillendirilmesi önem kazanmıştır.

Öncelikle, yerel entegrasyon, sosyal uyum gibi uzun süren mülteci durumlarında uygulanan politika mekanizmaları ve stratejiler Türkiye için nispeten yeni olgulardır. Aşağıda yer verileceği üzere, bu alanda artan ihtiyaca yönelik politika çalışmaları devam etmektedir. Türkiye'nin 1951 BM Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşmesi çerçevesinde uyguladığı coğrafi çekinceye dolayı, Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınmacıların ülke içinde kalıcılığından ziyade, üçüncü bir ülkeye yerleştirme veya ülkelerine gönüllü geri dönüş gibi ülke dışında gelişen mekanizmalar üzerine odaklanılmıştır.⁵⁶ Mülteciler üzerine Küresel Mutabakat taslağında da vurgulandığı üzere, Suriye krizi bölgedeki ilk sığınma ülkeleri ötesinde mültecilere koruma sağlamaya yönelik uluslararası sorumluluk paylaşım mekanizmalarının yetersizliğini ortaya koymuştur. BMMYK verilerine göre, 2017'nin ortasına kadar bölge dışındaki ülkeler 225,000 Suriyeli mülteciyi kabul etmek üzere taahhütte

⁵⁴ Düvell, F. (2013) 'Turkey, the Syrian Refugee Crisis and the Changing Dynamics of Transit Migration', IEMed Mediterranean Yearbook.

⁵⁵ Türkiye'ye yönelik kitlesel göç hareketleri kapsamlı karşılaştırması için bkz. İhlamur-Oner, G.F. (2013) Turkey Refugee Regime Stretched to the Limit?, The Case of Iraqi and Syrian Refugee Flows, Perceptions, 18(3), pp. 191–228.

⁵⁶ Simsek, D. ve Çorabatır, M. (2016) 'Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey', Research Centre on Asylum and Integration (IGAM).

bulunmuşlardır, ancak bu rakam sadece Ürdün, Lübnan ve Türkiye'nin kabul ettiği toplam mülteci sayısının yüzde 5'inin altındadır.⁵⁷ Türkiye'de YUKK'la Türk hukuk sistemine ilk defa giren geçici koruma statüsü kapsamında Suriye'den gelen vatandaşlara, mültecilere ve vatansızlara yönelik barınma, sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım, tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklarını yerine getiren, küresel mülteci mutabakatı hazırlanma sürecinde örnek oluşturan ülke olarak gösterilmektedir.⁵⁸ Mültecilere yönelik koruma hizmetlerinde mevcut eksiklerinin giderilmesi ve sürdürülebilir hizmetler sunulabilmesi; toplumsal uyum sürecine yönelik politikaların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için uluslararası sorumluluk paylaşım mekanizmalarının güçlendirilmesi şarttır. Yetkililerce yapılan açıklamalar doğrultusunda, Türkiye'nin bu alanda yaptığı harcamaların maliyeti 2017 sonu itibarıyla 84 milyar 880 milyon TL'ye ulaşmıştır.⁵⁹ Buna karşılık, Türkiye'nin bu alanda aldığı uluslararası mali yardım oldukça yetersiz kalmıştır.

Suriye'den Türkiye'ye yönelik kitlesel göç hareketi aynı zamanda Türkiye'de göç yönetiminin arka planda yeniden yapılandığı bir sürecin son aşamasına denk gelmiştir. Bu iki durumun eş zamanlı olarak gerçekleşmesinin negatif sonuçları olduğu gibi, yapılanma sürecine bir takım katkılarından da bahsetmek mümkündür. Öncelikle yasal ve kurumsal çerçeve bu ölçekte bir kitlesel ve uzun süren mülteci durumundan ziyade, Türkiye'nin 2011 öncesi göç dinamikleri doğrultusunda kapasite ihtiyaçları dikkate alınarak tasarlanmıştır. Ancak, bu vesileyle yeni yasal ve kurumsal çerçevenin öngörülenden daha kapsamlı bir şekilde gelişmesi, içerdiği mekanizmaların ivedilikle uygulamaya konulması, uzun vadede Türkiye'nin göç politikasının daha sağlam ve sürdürülebilir boyutta geliştirilmesi açısından önemli bir tecrübe olmuştur. Göç alanında karşılaşılan sorunlara kısa vadeli çözümler bulma anlayışı zaman içerisinde kısmen değişmiş, göç yönetiminin kalkınma perspektifini de içerecek doğrultuda geliştirilmesi yönündeki gereksinim belirginleşmeye başlamıştır.

⁵⁷ UN Refugee Agency, 'Resettlement and Other Admission Pathways for Syrian Refugees', 30 April 2017, bkz. <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/573dc82d4/resettlement-other-admission-pathways-syrian-refugees.html>

⁵⁸ 'Grandi Türkiye'nin mültecilere ev sahipliğinde gösterdiği çabaya daha fazla destek sağlanması çağrısında bulunuyor', UNHCR Türkiye, 16.02.2018, bkz. http://www.unhcr.org/tr/18778-grand-i-urges-aid-turkeys-refugee-hosting-effort.html?et_fb=1

⁵⁹ Yapılan harcamanın maliyet analizi için bkz. 'Başbakan Yardımcısı Akdağ: Suriyeliler için harcanan toplam maliyet 84 milyar 880 milyon lira', Anadolu Ajansı, 05.12.2017. bkz. <https://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-akdag-suriyeliler-icin-harcanan-toplam-maliyet-84-milyar-880-milyon-lira/990509>

Göç yönetiminde yaşanan bu yeniden yapılanma süreci, 2000’li yıllar boyunca, Türkiye’nin AB Mevzuatına tam üyelik perspektifi çerçevesinde uyum sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen çalışmalarla yakından ilintili olarak ilerlemiştir. 2007-2013 AB Müktesebatına Uyum Programının uygulanması çerçevesinde, iltica, göç ve yabancılar alanında ulusal mevzuatın Müktesebatın 24. Fasıll ‘Adalet, Özgürlük ve Güvenlik’ ile uyumlu hale getirilmesi için teknik çalışmalar yapılmış, idari ve fiziki alt yapı oluşturulmuştur.⁶⁰ 2008 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmasıyla birlikte, gerek AB müktesebatına uyum süreci, gerekse ülkenin kendi stratejik gereksinimlerinden dolayı kapsayıcı ve uzun vadeli bir göç politikası oluşturma çalışmaları hızlanmıştır. Büro bünyesinde mevzuat çalışma grupları oluşturulmuş; kanun taslağı hazırlanma süresince göç ve iltica alanında çalışan akademisyenler, sivil toplum kuruluşları, başta BMMYK ve IOM olmak üzere uluslararası kuruluşlar, devlet kurum ve kuruluşları arasında yapıcı bir diyalogun gelişmesi için uygun bir zemin yaratılmıştır. Bu sürecin nihai sonuçlarından temel bir tanesi, Türkiye’nin ilk kapsamlı göç ve iltica yasası olarak tanımlanabilecek *6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*’nun (YUKK) 11 Nisan 2013 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi olmuştur.⁶¹

Kanunun temel amacı, yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları, ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamı ve uygulanmasına ilişkin usul ve kuralları; İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (GİGM) kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.

YUKK’un yürürlüğe girmesiyle faaliyete geçen ve göç politikasının temel aktörü olan GİGM, kapsayıcı ve etkin bir göç politikası geliştirilmesi için gerekli yerel, ulusal, ve uluslararası kurumsal yapılanmanın zeminini oluşturmaktadır. GİGM, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarından oluşmaktadır. Taşra teşkilatı 81 ilde bulunan İl Göç İdaresi Müdürlükleri, 148 ilçe Göç İdaresi Müdürlüğü, geri gönderme merkezleri, kabul ve barınma merkezleri, ve insan ticareti mağdurları sığınma evlerinden oluşmaktadır. GİGM yurtdışı teşkilatı ise, göç müşavirlikleri ve göç ataşeliklerinden oluşmaktadır, ancak yurtdışı teşkilatının kuruluş çalışmaları halen devam etmektedir. Suriye kriziyle birlikte, özellikle

⁶⁰ Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013), T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, bkz.

https://www.ab.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/24_AdaletOzgurlukveGuvencik.pdf

⁶¹ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), Madde 1 bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>

kentlerde yaşayan mülteci nüfusun artması sebebiyle, kapasite geliştirme çalışmaları daha çok taşra teşkilatının güçlendirilmesine yönelik gerçekleşmektedir. Daha önce İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yabancılara yönelik yapılan bütün işlemler, Genel Müdürlüğün fiziki alt yapısı, GÖÇ-NET yazılım sistemi ve donatımı, personel istihdamının tamamlanmasıyla birlikte, Mayıs 2015 tarihinden itibaren İl Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından devralınmıştır.

Merkez GİGM yapısı içerisinde toplam 12 hizmet birimi bulunmaktadır.⁶² Kanun kapsamında GİGM görev ve yetkileri şu alt başlıklar halinde özetlenebilir:

- Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek;
- Göç Politikalar Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek;
- Göçle ilgili; uyum süreçlerine ilişkin; geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek;
- Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla, kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak; tedbirler geliştirmek ve alınan tedbirlerin uygulanmasını denetlemek;
- İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek;
- Türkiye’de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili
- 5543 sayılı İskan Kanununda İç İşleri Bakanlığına verilen görevleri yürütmek;
- Kamu kurum ve kuruluşların göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak; proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak; yürütülen çalışma ve projeleri izlemek; bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek;
- Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir.⁶³

⁶² Hizmet birimleri Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Başkanlığı ve Eğitim Dairesi Başkanlıklarıdır.

⁶³ YUKK, Madde 104.

Kanun uyarınca, ayrıca, İçişleri Bakanın başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları müsteşarları ile, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşan bir Göç Politikalar Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun temel amaçları, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek; göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak; kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek; toplu halde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkedeki kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemektir. Bu yetkilere ilaveten, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işçiler için gelecek yabancılara ilişkin düzenlemeleri belirlemek; yabancılara verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek; göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu geliştirmek; yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin işbirliği geliştirmek gibi görevler yürütmektedir. Toplantı gündemine göre, konuyla ilgili bakanlık, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri Göç Politikaları Kurulu'nun toplantılarına davet edilebilmektedir. Kurul, Türkiye'nin göç ve politika stratejilerini belirlemek üzere, yukarıda belirtilen kurumlara ek olarak Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı, Kızılay, Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, Diyanet İşleri yüksek düzey yetkililerinin katılımıyla Şubat 2018 tarihinde beşinci kez toplanmıştır. Bu toplantılar neticesinde vurgulanan, Türkiye'nin stratejik hedefleri ve milli menfaatleri doğrultusunda bir milli göç politikası oluşturulmasına yönelik, güncel gelişmelerin ve yeni hedeflerin değerlendirilmiş olduğudur.⁶⁴ Süregelen politika çalışmaları, aynı zamanda BM Sürdürülebilir Kalkınma 10. Hedefi kapsamında planlı ve iyi yönetilen göç politikalarının uygulanmasıyla insanların muntazam, güvenli, düzenli ve sorumlu bir biçimde göç etmesi ve yer değiştirmelerinin kolaylaştırılması amacıyla da örtüşmektedir.

⁶⁴ GİGM (2018) 'Göç Politikalar Kurulu beşinci kez toplandı', 2 Şubat 2018. Bkz.

http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-politikalari-kurulu-besinci-kez-toplandi_350_359_11534_icerik

2000’li yıllardan itibaren bölgesel ekonomik farklılıkların ve Türkiye’nin küresel piyasalardaki rekabet gücünün artmasıyla birlikte, Türkiye’ye çalışma amacıyla gelen göçmenlerin sayısında da önemli bir artış yaşanmış ve göçmenlerin işgücü piyasasına düzenli olarak katılmalarını sağlamak amacıyla yasal, idari ve kurumsal çalışmalar hızlandırılmıştır.⁶⁵ Bu çalışmalar BM Sürdürülebilir Kalkınma 8. Hedefi çerçevesinde belirtilen herkes için kapsayıcı, sürekli ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi, tam ve üretken istihdam ve insana yakışır işleri desteklemeye yönelik düzenlemeleri de kapsamaktadır. Yabancılar yönelik tüm çalışma izni ve çalışma izni muafiyet işlemlerini düzenleme yetkilerini; uluslararası işgücü politikası oluşturma ve yürütme yetkilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplayan *6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu* Temmuz 2016’da kabul edilmiştir. Bakanlıkça hazırlanan kanun tasarısı ile ilgili gerekçede, Türkiye’nin değişen ve çeşitlenen uluslararası işgücü potansiyeli vurgulanmakta; 2009 yılında yaklaşık 10,000 olan yabancı iş başvurusu sayısının, 2015’de 80,000’e yükseldiği belirtilmektedir. İkincil işgücü piyasasında çalışanların sayısında artış olduğu gibi, birincil işgücü piyasasında çalışan vasıf düzeyi yüksek yabancı çalışanların da istihdamının arttığı ifade edilmektedir. Düzensiz göçe ilişkin, Türkiye’de uluslararası göçmenlerin kayıtdışı istihdam sorunuyla mücadelede sektörel farklılıkların göz önünde bulundurulduğu, daha esnek, önleyici uygulamalara ihtiyaç duyulduğu eklenmektedir. Böylece yeni kanun aracılığıyla, 2003 yılından itibaren yürürlükte olan *4817 sayılı Yabancılar Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu*’nun Türkiye’nin değişen uluslararası işgücü dinamikleri karşısında yetersiz kaldığı alanları iyileştirmek amaçlanmaktadır.⁶⁶

Kanun kapsamında Bakanlık bünyesinde *Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü*’nün kurulması gibi bir takım yeni kurumsal düzenlemelere de gidilmiştir. Kapsamlı ve etkin bir uluslararası işgücü politikası ortaya çıkartma hedefiyle, Genel Müdürlüğün sekreteryasını yürüttüğü ve ilgili diğer kurumların da katılımıyla bir *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* oluşturulmuştur. Kurulun kararlarının, uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararlarını, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeleri, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikleri, kalkınma plan ve programlarını,

⁶⁵ Bkz. GİGM (2018) ‘Türkiye Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı Taslağı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Uyum belgesi

⁶⁶ Bkz. Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı (1/727), Türkiye Büyük Millet Meclisi, 26/1.

yabancıların uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmaları ve uluslararası sözleşmeleri, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi hususlar dikkate alınarak belirlendiği ifade edilmektedir.⁶⁷ Göç Politikaları Kurulu ve Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu arasında geliştirilen eşgüdüm, özellikle kalkınma-göç ilişkisinin etkin bir şekilde politika uygulamasına entegre edilmesi açısından önem taşımaktadır. Kanun aynı zamanda, uluslararası işgücünün izlenmesi ve değerlendirilmesi için Yabancı Başvuru, Değerlendirme ve İzleme Sistemini kurmuştur. Uluslararası işgücü kapsamında, Türkiye'nin göç politikasının kalkınma-odaklı bir yaklaşım çerçevesinde geliştirilmesi yönünde Onuncu Kalkınma Planında belirtilen stratejik hedeflerden temel bir tanesi, nitelikli uluslararası işgücünün ülkeye çekilmesidir. Bu hedef doğrultusunda, nitelikli işgücünün Türkiye'ye gelmesini sağlayacak teşvik edici düzenlemeler yapılmış; uzun dönem ikamet izni sağlayan *Turkuaz Kart* sistemi oluşturulmuştur. Önümüzdeki kalkınma dönemi içerisinde, Turkuaz Kart ve benzeri teşvik edici mekanizmaların uygulanmasının, kalkınma odaklı göç politikasının geliştirilmesine önemli katkısı olacağı öngörülmektedir.

BM Sürdürülebilir Kalkınma 8.7 Hedefi kapsamında, 2025'e kadar her türlü çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi öngörülmüştür. Türkiye açısından da önemli bir sorun olan çocuk işçiliği konusunda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan 2017-2023 Çocuk İşçiliği ile Mücadele Ulusal Programında ifade edildiği üzere, başta geçici koruma statüsündeki mülteci çocuklar olmak üzere, çocuk işçiliği riskinin yabancı çocuklar için de geçerli olduğu vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, yabancı çocuk işçiliği sorunu ile göçmenlerin çalışma hayatına girmelerini, kendilerini geçindirmelerini ve çocuklarını eğitime yönlendirilmelerini sağlayacak mekanizmalar oluşturulduğu; Ulusal Programda yer alan tüm politika ve tedbirlerden hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çocukların yararlanmasının hedeflendiği belirtilmektedir. Programda, göçmen çocukları da dahil olmak üzere, çocuğu çalışmak zorunda olan veya çalışma riski bulunan ailelere gelir yaratıcı, yoksulluğu azaltıcı

⁶⁷ Kanunda, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulunun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı başkanlığında, Bakanlık Müsteşarı, Avrupa Birliği, Dışişleri, Ekonomi, İçişleri, Kalkınma, Kültür ve Turizm bakanlıklarının müsteşarları ile Uluslararası İşgücü Genel Müdüründen oluştuğu belirtilmektedir.

etkinliklere ve finansman kaynaklara ulaşmada öncelik tanınması gibi stratejiler yer almaktadır.⁶⁸

Gelişen kurumsal ve yasal çerçeve aynı zamanda göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi düzensiz göçle ilintili küresel sorunlarla daha etkin mücadeleye yönelik düzenlemeleri de içermektedir. Bir önceki bölümde ele alındığı gibi, dünya genelinde artan düzensiz göç hareketleriyle birlikte göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle etkin mücadele küresel politika gündeminde önemli yer teşkil etmektedir. Hem BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi 8. ve 16. Hedeflerinde, hem de göç ve mülteciler alanında müzakere edilen taslak küresel mutabakat metinlerinde bu konulara detaylı olarak yer verilmektedir. Türkiye’de de göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadele ulusal çerçevesi, uluslararası standartlara paralel olarak, 2000’li yılların başından itibaren gelişmektedir.⁶⁹ YUKK’nın yürürlüğe girmesi ve GİGM’in faaliyete geçmesiyle birlikte, bu alanlarda da yeni bir yapılanmaya gidilerek, göç yönetimi yapısına entegre edilmişlerdir. Bu adım özellikle yabancı insan ticareti mağdurlarının tespiti, mağdurlara sunulacak hizmet ve destek alanlarında ulusal yönlendirme mekanizmasının gelişmesi açısından oldukça önemlidir. GİGM bünyesinde faaliyet gösteren İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, hem düzensiz göçle ilgili, hem de insan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmekten sorumludur. Düzensiz göçle mücadelede, Daire Başkanlığı kolluk birimleri ve diğer ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek ve alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmekle yükümlüdür. İnsan ticaretiyle mücadelede temel boşlukların tespiti, hizmetlerin iyileştirilmesi ve kapasite güçlendirme gibi alanlarda GİGM düzenli olarak Uluslararası Göç Örgütü, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Araştırma Merkezi gibi uluslararası kuruluşlarla ortak projeler yürütmektedir.

2016 yılında *Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi*’nin imzalanmasının ardından insan ticaretiyle mücadele yeni bir ivme kazanmış; Mart 2016’da *‘İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmelik*’ yürürlüğe

⁶⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2017) ‘Çocuk İşçiliği ile Mücadele Ulusal Programı 2017-2023’, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü Genel Yayın No. 63

⁶⁹ Türkiye Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi, ve sözleşemeye Ek ‘İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol’ ve ‘Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol’ü Aralık 2000 tarihinde imzalamış, 04 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazeteyle de iç hukuka dahil edilmiştir.

girmiştir. Yönetmelik, Türk vatandaşı ve yabancı ayrımı gözetilmeksizin insan ticareti mağdurlarının korunması, yabancı mağdura ikamet izni verilmesi ve mağdurlara sunulacak destek hizmetlerinin geliştirilmesi gibi çeşitli konularda temel yasal ve kurumsal boşlukları büyük ölçüde gidermiştir. İnsan ticareti suçunun önlenmesi ve suçla mücadele alanında kurumlararası eşgüdüm ve işbirliğini güçlendirmek, bu alanda politikalar ve stratejiler geliştirmek amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşları bir araya getiren *İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonu* oluşturulmuştur. Aynı zamanda, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyelerinde Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile mücadele daire başkanlığı birimleri kurulmuştur. Bu önemli adım, kolluk birimlerinin göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadele faaliyetlerini daha etkin kılmasının yanı sıra, bu alanlarda uzman personel yetişmesi için de fırsat sunmaktadır.

Daha önce değinildiği üzere, önümüzdeki kalkınma döneminde göç politikaları alanında dikkat çeken bir başlık yerel entegrasyon, sosyal uyum gibi uzun süren mülteci durumlarında uygulanan politika mekanizmaları ve stratejilerin geliştirilmesidir. YUKK’la birlikte uyum alanında, kamu kurum ve kuruluşlarının da katkılarından faydalanarak, yabancıların yerel toplumla karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak; Türkiye’de, yeniden yerleştirdikleri ülkede veya ülkelerine geri döndüklerinde sosyal hayatın tüm alanlarında bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştırmak amacıyla bilgi ve beceri kazandırılması amaçlanmıştır.⁷⁰ Bu kapsamda, Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü ve GİGM iş birliğinde Türkçe dil kursları, uyum kursları, mesleki ve sosyal becerilerin geliştirilmesine yönelik kursların düzenlenmesi ve belgelendirilmesi amacıyla Nisan 2016’da işbirliği protokolü imzalanmıştır.

Uyum alanında devam eden çalışmalar sonucunda, GİGM tarafından hazırlanan Taslak Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planında yedi temel stratejik alan ve bu alanlar doğrultusunda amaçlar ve hedefler belirlenmiştir. Belirlenen hedefler Küresel Göç Mutabakatında yer verilen 22 hedefle de örtüşmektedir. Bu stratejik öncelikler ve amaçlar aşağıda kısaca özetlenmiştir:

⁷⁰ YUKK, Madde 96.

- Stratejik Öncelik 1: **Yasal uyum** bağlamında statülerin, hak ve hizmetlere erişimin güçlendirilmesi
- Stratejik Öncelik 2: Göçmenlere yönelik **karşılama, oryantasyon ve bilgilendirme** hizmetlerinin güçlendirilmesi
- Stratejik Öncelik 3: **Eğitim sistemine uyum** kapsamında, göçmenlerin örgün eğitime ve yüksek öğrenime erişimlerinin ve devamlılığının arttırılmasına yönelik çalışmaların güçlendirilmesi; eğitim programlarının göçmenlerin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması; eğitimde toplumsal çeşitliliğin beraberinde getirdiği fırsatlardan faydalanılması;
- Stratejik Öncelik 4: **Sağlık sistemine uyum** kapsamında göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimlerinin etkin bir şekilde sağlanması; sağlık hizmetlerinin göçmen dostu bir şekilde verilmesinin sağlanması;
- Stratejik Öncelik 5: **İş gücü piyasasına uyum** çerçevesinde, göçmenlerin istihdamına yönelik analiz ve planlama yapılması; katılımlarının desteklenmesi; göçmen çalışma haklarının korunması ve geliştirilmesi;
- Stratejik Öncelik 6: **Sosyal destek hizmetlerine uyum** kapsamında, sosyal destek programlarının göçmenleri içerecek ve göçmenlerin uyumunu güçlendirecek şekilde geliştirilmesi; bu alanda kurumlararası eşgüdüm ve koordinasyonun güçlendirilmesi;
- Stratejik Öncelik 7: **Toplumsal katılım ve uyum** bünyesinde, göçe ve göçmenlere ilişkin toplumsal algının ve tutumun toplumsal uyuma katkı sağlayacak şekilde yönetilmesi; yerel düzeyde birlikte yaşamın ve karşılıklı diyalogun geliştirilmesi; göçmenlerin toplumsal karar alma ve göç politika yapım süreçlerine dahil olmalarının sağlanmasıdır.

3.2. Türkiye’de Genel Durum: Düzenli, Düzensiz, Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamında Göç Eğilimleri

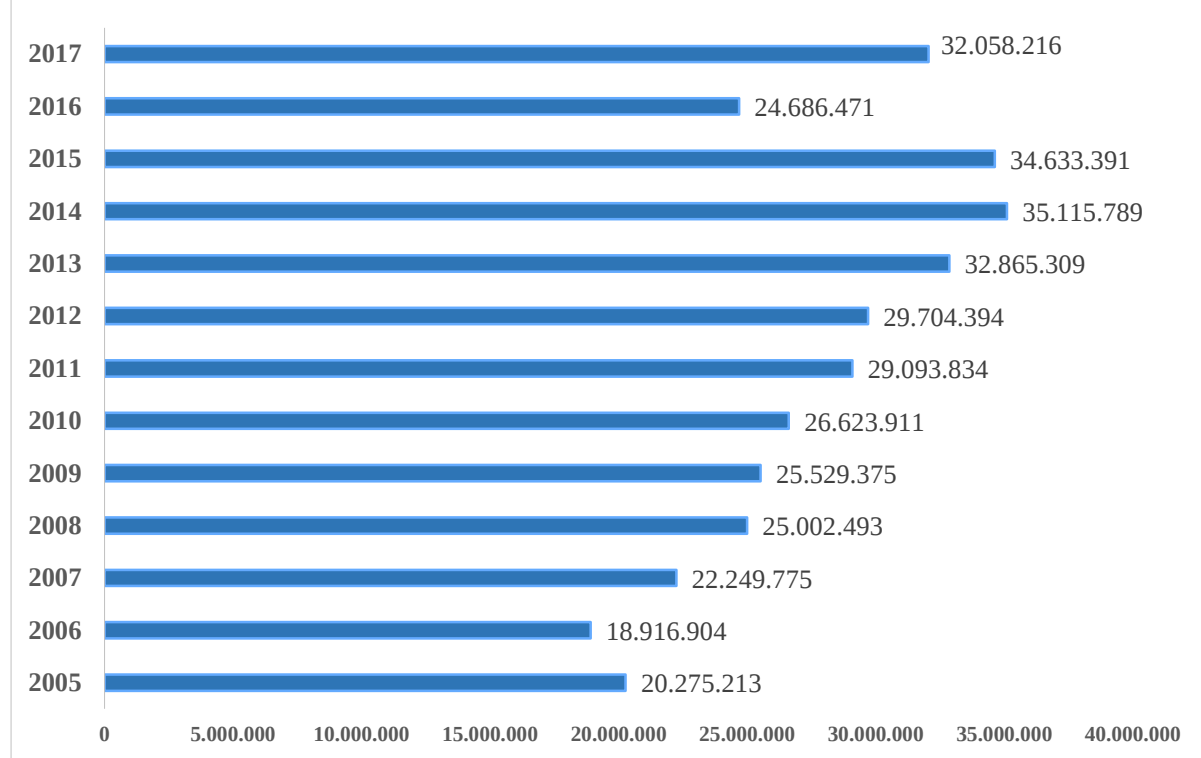
Bu bölümde, Türkiye’de göç eğilimlerini yansıtmak amaçlı, başta vize ile giriş yapan yabancılar, ikamet izni, çalışma izni, ya da öğrenci statüsüyle ülkede bulunan yabancıların oluşturduğu düzenli göçmenler; düzensiz göçmenler, uluslararası koruma kapsamında mülteci,

şartlı mülteci, ve ikincil koruma statüsü ve geçici koruma statüsünde bulunan kişiler, ve insan ticareti mağdurlarının durumuna yönelik başta GİGM, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, IOM ve BMMYK tarafından paylaşılan güncel verilere ve gelişmelere yer verilmektedir.

3.2.1. Düzenli Göç

Türkiye’de doksan güne kadar kalacak yabancıların giriş işlemleri vize ile düzenlenmektedir. Türkiye’nin vize uyguladığı ülkelere gelecek yabancıların, Türkiye’ye gelmeden önce geliş amacına uygun vizeyi alması zorunludur. Türkiye’ye giriş için alınması gereken vize uygulamasından 79 ülke vatandaşı muaf tutulmaktadır. Türkiye’ye girişlerin yüzde 80’i vizesiz gerçekleşirken, yüzde 20’si ise vizeyle yapılmaktadır. Grafik 3’te Türkiye’ye 2005-2017 döneminde giriş yapan yabancıların sayısı gösterilmiştir. 2017’de Türkiye’ye gelen yabancıların uyruklarına göre dağılımı incelendiğinde, ilk 5 sırada Rusya, Almanya, İran, Gürcistan ve Bulgaristan bulunmaktadır. Bu ülkeleri sırasıyla İngiltere, Ukrayna, Irak, Hollanda ve Azerbaycan izlemektedir.

Grafik 3. 2005-2017 Yılları Arasında Türkiye’ye Giriş Yapan Yabancı Sayısı



Kaynak: GİGM

Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra çıkış yapması gereken süreyi aştığı halde çıkış yapmayan yabancılar, kabul edilebilir bir gerekçesi olmadığı takdirde düzenli göçmen statüsünü kaybederek düzensiz göçmen olmaktadır. 2005 yılının başından 2016 yılı sonu süresince Türkiye'ye giriş işlemleri ile çıkış işlemleri arasında önemli farklar söz konusudur. Türkiye'ye giriş yaptığı halde çıkış yapmamış olan ilk üç ülke vatandaşları sırasıyla Suriye, Irak ve Gürcistan olarak gerçekleşmiştir.

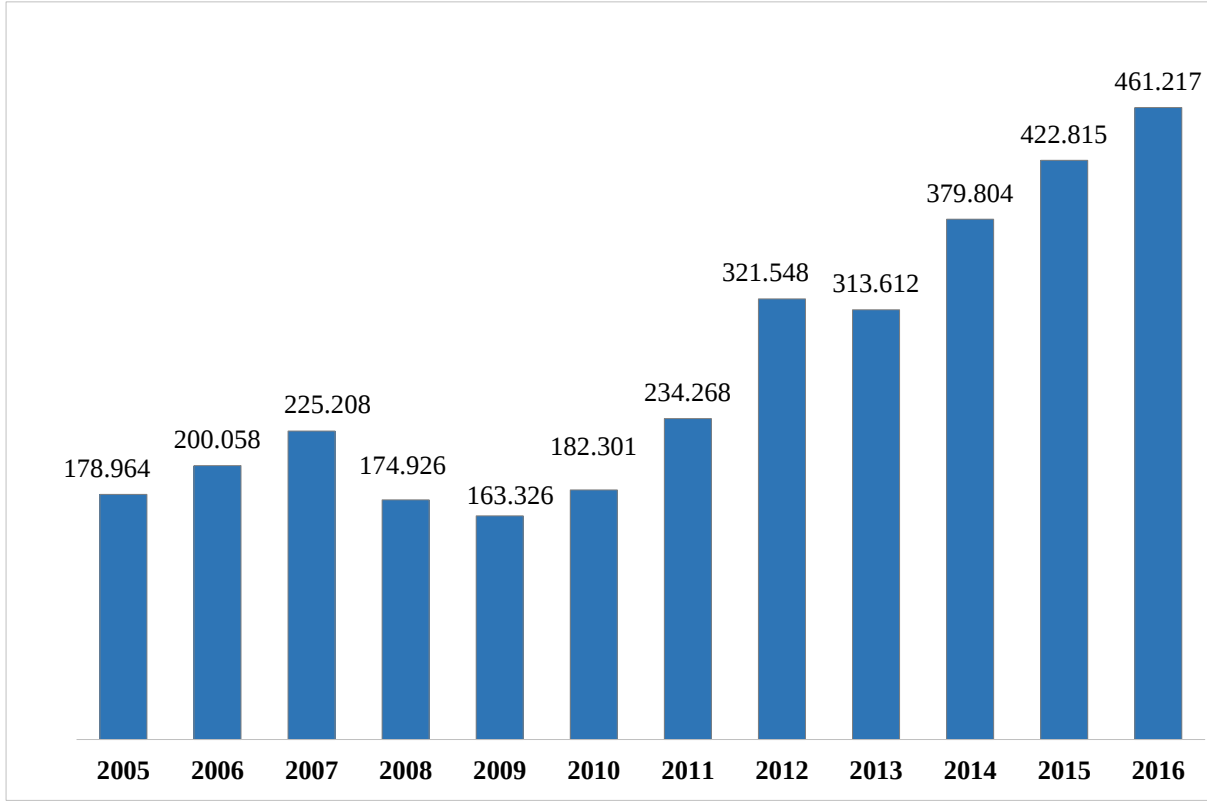
Yabancıların Türkiye'de vize veya vize muafiyetinin tanıdığı süreden veya doksan günden fazla kalacak olmaları durumunda ikamet izni almaları zorunludur. İkamet iznine başvuran yabancıların, talep ettikleri süreden altmış gün daha uzun süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgeye sahip olmaları gerekmektedir.

YUKK uyarınca düzenlenen ikamet izin çeşitleri aşağıdaki gibidir:

- Her defasında en fazla iki yıllık sürelerle verilen kısa dönem ikamet izni;
- Her defasında en fazla üç yıllık sürelerle verilen aile ikamet izni;
- Öğrenim sürelerine göre verilen öğrenci ikamet izni;
- Süre sınırı olmaksızın verilen uzun dönem ikamet izni;
- Her defasında en fazla bir yıllık sürelerle verilen insani ikamet izni;
- Başlangıçta 30 gün süreli olarak verilen ve toplam süresi üç yılı geçmeyecek şekilde her defasında en fazla altı aylık sürelerle uzatılabilen insan ticareti mağduru ikamet iznidir.

Grafik 4, 2005-2016 yılları arasında ikamet izniyle Türkiye'de bulunan yabancıların sayısını göstermektedir. Bu rakam 2017 yıl sonu itibarıyla, 593,151'e ulaşmıştır. Irak, Suriye ve Azerbaycan uyruklu yabancılar, 2016 ve 2017 yılları GİGM verilerine göre ilk 3 sırada yer almaktadır. Bu ülkelerden Türkiye'ye yapılan girişlerin de artış göstermesi, bu üç uyruğun Türkiye'ye yönelik göç hareketinin devam etmeye meyilli olduğunu göstermektedir. Özellikle Irak ve Suriye'de mevcut istikrarsızlık nedeniyle bu artışın devam edeceği öngörülmektedir.

Grafik 4. 2005-2016 Yılları Arasında İkamet İzniyle Türkiye’de Bulunan Yabancı Sayısı



Kaynak: GİGM

Tablo 5’te 2005-2016 yılları arasında ve 2017 yılında ikamet izni türlerine göre dağılımı sunulmaktadır. Hem öğrenci izinlerinde hem çalışma izinlerinde hemde muhtelif gerekçelerle alınan ikamet izinlerinde zaman içerisinde önemli bir artış yaşandığı görülmektedir.

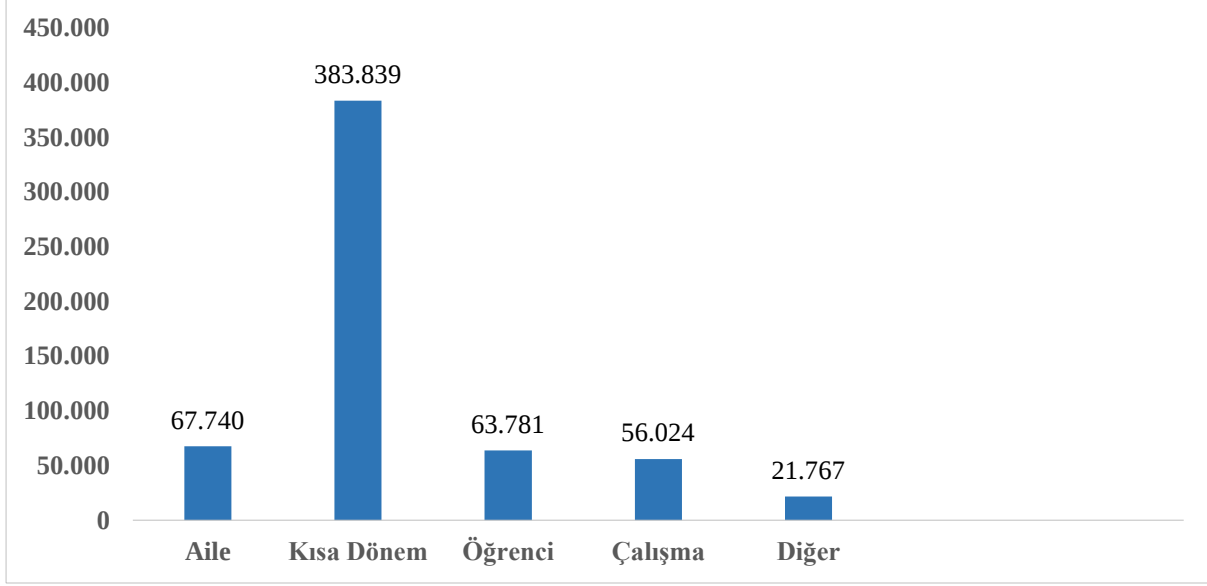
Tablo 5. 2005-2016 Yılları Arasında Amacına Göre İkamet Sayıları

YIL	ÇALIŞMA	ÖĞRENİM	DİĞER*	TOPLAM
2005	22.128	25.242	131.594	178.964
2006	22.636	26.100	151.322	200.058
2007	24.881	28.455	171.872	225.208
2008	18.900	28.597	127.429	174.926
2009	17.483	27.063	118.780	163.326
2010	26.636	34.435	121.230	182.301
2011	29.881	44.301	160.086	234.268
2012	42.298	57.657	221.593	321.548
2013	44.307	50.682	218.703	313.692
2014	18.468	61.035	300.301	379.804
2015	62.756	67.529	292.610	422.895
2016	56.591	61.116	343.510	461.217

Kaynak: GİGM

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile birlikte çalışma izni alan yabancıların ayrıca ikamet izni almaları gerekmemekte, çalışma izni ikamet izni yerine geçmektedir. Grafik 5'te 2017'de toplamda 393,839 olan kısa dönem ikamet türü, diğer tüm ikamet izni çeşitlerinin toplamından daha fazladır.

Grafik 5. Türkiye’de Mevcut Durumda İkamet İzinleri Çeşitlerine Göre Dağılımı (2017)



Kaynak: GİGM

2017 yılında Türkiye’de ikamet izniyle bulunan ilk 10 ülke sıralamasında ise ilk sırada 60.405 yabancı ile Irak gelmektedir. Irak’ı sırasıyla Suriye, Türkmenistan, Azerbaycan, Afganistan, Özbekistan, İran, Libya, Rusya ve Mısır takip etmektedir.

Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere, yabancılara yönelik tüm çalışma izni ve çalışma izni muafiyet işlemlerini düzenleme yetkilerini; uluslararası işgücü politikası oluşturma ve yürütme yetkilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplayan 6735 sayılı Uluslararası İş Gücü Kanunu 2016’da kabul edilmiştir. Kanun uyarınca, yabancılar çalışma izni başvurularını yurt içinde doğrudan Bakanlığa; yurt dışında ise vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti dış temsilciliklerine yapar ve başvurular bu temsilcilikler tarafından Bakanlığa iletilir. Aynı zamanda, çalışma izni başvuruları yetkili aracı kurum tarafından da yapılabilmektedir. Mesleki yeterlilik gerektiren sağlık ve eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancıların Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığından ön izin alması zorunludur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilen çalışma izni türleri, süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni ve turkuaz kart olmak üzere 4 gruba ayrılmaktadır. Tablo 6’da çalışma izinlerinin çok büyük çoğunluğunun süreli çalışma izni olduğu görülmektedir.

Tablo 6. Çalışma İzni Alan Yabancıların Çalışma İzni Türlerine Göre Dağılımı

Yıllar	Sürelİ	Süresiz	Bağımsız	Toplam
2003	804	50	1	855
2004	7.065	226	11	7.302
2005	9.248	159	31	9.438
2006	10.465	120	18	10.603
2007	8.823	96	11	8.930
2008	10.582	107	16	10.705
2009	13.931	83	9	14.023
2010	14.098	101	2	14.201
2011	17.318	132	16	17.466
2012	32.190	80	9	32.279
2013	45.723	93	9	45.825
2014	52.197	95	3	52.295
2015	64.402	115	4	64.521
2016	73.421	115	24	73.560

Kaynak: ÇSGB

Çalışma izni alan yabancıların cinsiyete ve eğitim seviyesine göre dağılımı incelendiğinde, 2016 yılında çalışma izinlerinin yüzde 48.4'ünün kadın göçmenlere, yüzde 51.6'sının erkek göçmenlere verildiği görülmektedir.⁷¹ Eğitim seviyeleri açısından değerlendirildiğinde ise çalışma izni alan kadın göçmenlerin yüzde 36'sının, erkeklerin ise yüzde 44'ünün yüksekokul/üniversite mezunu oldukları görülmektedir. Çalışma izni alan

⁷¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016) Yabancıların Çalışma İzinleri, <https://www.csgb.gov.tr/media/7315/yabancilarin-%C3%A7ali%C5%9Fma-%C4%B0z%C4%B0nler%C4%B0-2016.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

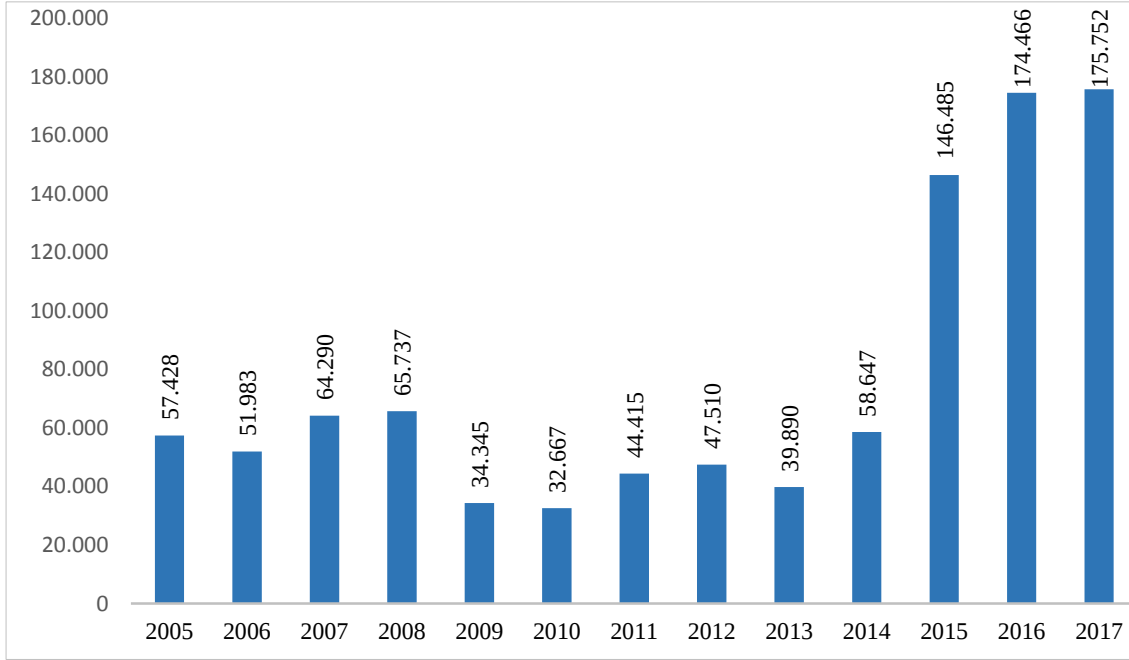
yabancıların en yaygın ekonomik faaliyet kollarına göre dağılımına bakıldığında da ev içi çalışma işleri ve konaklama işleri ön plana çıkmaktadır.

3.2.2. Düzensiz Göç

Türkiye'ye yasa dışı yollarla giren, kalan ve Türkiye'den yasa dışı yollarla çıkan yabancılar; Türkiye'de kalmaları için gereken vize/vize muafiyeti süresi dolan, ikamet veya çalışma izni olmayan veya bu izinleri uzatılmayanlardan yasa dışı olarak ülkede kalmaya devam edenler düzensiz göçmen kategorisinde değerlendirilirler. Türkiye'nin coğrafi konumu düzensiz göçmenler için transit olarak kullanılmakla birlikte, aynı zamanda bir hedef ülke konumundadır. Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, düzensiz göç hareketlerine yönelik eğilimleri tespit etmeye yönelik küresel ölçekte veriler oldukça sınırlıdır. Türkiye'de ise düzensiz göç eğilimleri üzerine değerlendirmeler çoğunlukla kolluk birimleri tarafından düzensiz göçmen olmaları nedeniyle yakalanan kişilere ait rakamlar çerçevesinde yapılmaktadır. Kentlerdeki düzensiz göçmenlerin durumuna ilişkin rakamsal ve benzer veriler mevcut değildir.

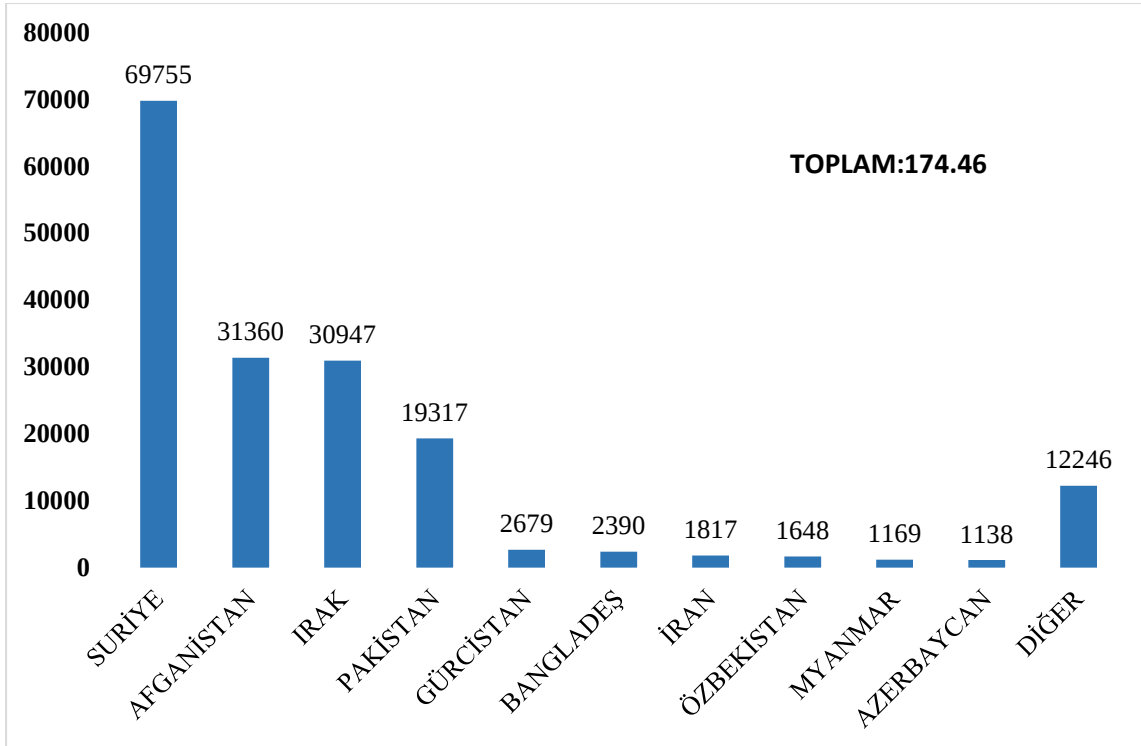
Türkiye'de 2005-2017 döneminde yıllara göre yakalanan düzensiz göçmen sayılarına aşağıda yer verilmiştir. Yıllara göre yakalanan düzensiz göçmen sayısındaki değişim incelendiğinde, 2015 yılı itibarıyla yakalanan düzensiz göçmen sayılarında ciddi bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2016 yılındaki düzensiz göçmenlerin uyruklara göre dağılımına göre, Suriye, Afganistan ve Irak ilk üç sıradadır. Bu ilk üç sıralaması 2005-2016 yılı arasındaki dönemde için de geçerlidir. Suriye ve Afganistan uyruklu düzensiz göçmenlerin en fazla yakalandığı il İzmir olurken, Irak ve Bangladeş uyruklu düzensiz göçmenlerin yakalandığı il olarak Hakkari öne çıkmaktadır.

Grafik 6. 2005-2017 Yıllarında Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



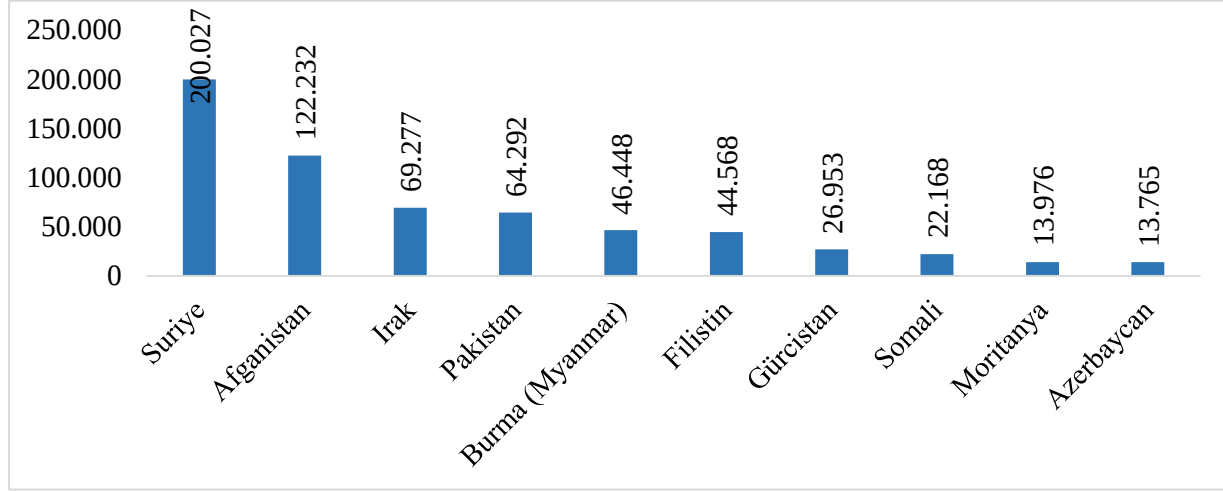
Kaynak: GİGM

Grafik 7. 2016 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uruklara Göre Dağılımı



Kaynak: GİGM

Grafik 8. 2005-2016 Döneminde Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyruklara Göre Dağılımı



Kaynak: GiGM

Türkiye, Suriye ve Lübnan’la birlikte, Doğu Akdeniz rotası olarak bilinen dünyadaki beş ana küresel düzensiz göç rotasından birinin üzerinde bulunmaktadır. Çoğunlukla karma göç akışlarının geçiş güzergahı olan bu rota, Ortadoğu’yu Akdeniz ve Avrupa’yla bağlamaktadır. 2004’te Doğu Akdeniz rotasından AB’ye varanların sayısı 10,000 iken, bu sayı 2011’de 50,000’e yükselmiştir. Ancak rotadan geçişlerde asıl yoğunluk 2015 itibarıyla yaşanmıştır. Nitekim, Frontex verilerine göre, 2015 yılında 850,000’den fazla göçmen ve sığınmacı deniz yoluyla Türkiye’den Yunanistan’a geçmiştir. Bu sayı, 2013 ve 2014’te Avrupa’ya tüm düzensiz göç rotalarından gelen insanların toplam sayısından iki kat fazladır. Düzensiz göç rakamlarında bu olağandışı artışın ana nedenlerinden bir tanesi, başta Suriye savaşı olmak üzere, özellikle Irak, Afganistan’daki çatışma ve istikrarsızlık ortamından kaçan kişiler için Avrupa’ya düzenli göç yollarıyla ulaşma ve yerleşme imkanlarının oldukça kısıtlı olmasıdır.⁷² Avrupa’da göç yönetimi açısından kriz yaratan bu durum, Türkiye ve AB arasında düzensiz göçün kontrol edilmesine yönelik bir diyalog süreci de başlatmıştır.

18 Mart 2016’da gerçekleşen Türkiye-AB Zirvesi sonucu yayınlanan ortak bildiride Ege Denizinde göçmen ölümlerinin önlenmesi; göçmen kaçakçılığıyla ortak mücadele; düzensiz göçün yeniden yerleştirme programıyla yasal göçe dönüştürülmesi alanlarında mutabık

⁷² Konuya yönelik kapsamlı analiz için bkz. Zaragoza-Cristiani, J (2015) ‘Analysing the Causes of the Refugee Crisis and the Key Role of Turkey: Why Now and Why So Many?’, EUI Working Paper RSCAS 2015/95.

kalınmıştır. Bu çerçevede Yunanistan adalarına düzensiz yollardan giden göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabulü; Türkiye tarafından kabul edilen her bir Suriye uyruklu göçmen karşılığında Türkiye’de geçici koruma statüsünde bir Suriye uyruklu göçmenin AB’ye yerleştirilmesi; AB’nin Türkiye’de bulunan Suriyeli mülteciler için taahhüt ettiği 3 milyar Avro tutarında finansal yardımın transferinin hızlandırılması, bu kaynağa ek olarak 2018 sonuna kadar 3 milyar Euro tutarında ek kaynak oluşturulması, T.C. vatandaşlarının Schengen alanına vizesiz seyahatlerinin Haziran 2016 sonunda sağlanması; Suriyelilerin Suriye içinde yaşam koşullarının iyileştirilmesi, Türkiye sınıra yakın bölgelerde yaşamaları için işbirliği yapılması gibi karşılıklı taahhütler yer almaktadır.

Mutabakatın uygulanmasının ardından, Yunanistan adalarına ulaşan göçmenlerden uluslararası başvurusu reddedilenler veya uluslararası korumaya ihtiyacı olmayan yaklaşık 800 kişinin Türkiye’ye geri dönüşü 2016 yılı boyunca GİGM koordinasyonunda gerçekleşmiştir. Aynı zamanda, Türkiye üzerinden Yunanistan’a geçen düzensiz göçmen sayısı 2016 sonunda 182.534’e gerilemiş; denizlerde hayatını kaybeden düzensiz göçmen sayısı ise Ocak-Mart 2016 döneminde 173 iken, Nisan-Aralık 2016 döneminde 19’a düşmüştür.

Türkiye’de düzensiz göçmenlerin ülkelerine güvenli bir şekilde gönderilmelerini veya Türkiye’ye güvenli bir şekilde alınmasını temin etmek amacıyla özellikle düzensiz göçe konu olan kaynak, transit ve hedef ülkelerle işbirliğini geliştirme ve geri kabul anlaşmaları imzalanmaktadır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar neticesinde 2001 yılından bu yana 15 ülke ve AB ile Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır. AB ile Aralık 2013’te imzalanan geri kabul anlaşması, aynı zamanda Türkiye vatandaşlarının AB’ye vizesiz seyahatine imkan tanınmasını amaçlayan Vize Serbestisi Diyalog sürecini de başlatmıştır.

Hakkında sınır dışı etme kararı alınan yabancılardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye’ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye’den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından idari gözetim kararı alınır. Hakkında idari gözetim kararı alınan yabancılar, kırk sekiz saatlik süre içerisinde geri gönderme merkezine götürülmekte ve seyahat belgeleri yoksa temini sağlanmaktadır. Geri gönderme merkezlerindeki idari gözetim süresi altı ayı geçmemektedir. Ancak bu süre, sınır dışı etme işlemlerinin yabancının iş birliği yapmaması

veya ülkesiyle ilgili doğru bilgi ya da belgeleri vermemesi nedeniyle tamamlanamaması hâlinde, en fazla altı ay daha uzatılabilmektedir.⁷³ Geri gönderme merkezleri ile kabul ve barınma merkezleri GİGM tarafından işletilmektedir. 2016 yılında GİGM tarafından işletilen 6780 kapasiteli 19 adet geri gönderme merkezi bulunmaktadır. Ancak düzensiz göçmen sayısındaki artış göz önünde bulundurulduğunda, mevcut geri gönderme merkezlerinin kapasitelerinin arttırılması ve koşullarının iyileştirilmesi; göçmen grupları arasında engelli, yaşlı gibi farklı grupların ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Artan düzensiz göç hareketleriyle birlikte, göçmen kaçakçılığıyla mücadele de ivme kazanmıştır. GİGM verilerine göre, 2015-2017 arası dönemde kolluk birimleri tarafından toplam 12,426 göçmen kaçakçısı yakalanmıştır.

3.2.3. İnsan Ticareti

Kurumsal ve yasal çerçevede gelişmeler altında belirtildiği üzere, YUKK'un yürürlüğe girmesi ve GİGM in faaliyete geçmesiyle birlikte insan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunması alanında yeni düzenlemelere gidilerek, mevzuat eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda ve özellikle GİGM'in resmi mağdur statüsü tanımlama görev ve yetkilerini devralmasıyla birlikte, mağdur tespit sayısında 2016 itibarıyla önemli bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Grafik 9'da görüldüğü üzere, 2015 yılında tespit edilen mağdur sayısı 108 iken, 2017'de bu rakam 303'e ulaşmıştır. 2005-2016 yılları arasında mağdurların tespit edildikleri iller incelendiğinde; ilk üç sırada İstanbul, Antalya, ve Ankara yer almaktadır. Mağdurlara erişimde temel bir araç olarak hizmet veren İnsan Ticareti Mağduru Acil Yardım İhbar Hattı 157 numarası, GİGM tarafından Yabancılar İletişim Merkezi'ne (YİMER) dönüştürülmüş durumdadır, ancak hala insan ticareti mağdurlarına yönelik ihbar ve yardım hattı işlevini de sürdürmektedir.

IOM Türkiye tarafından belirtildiği üzere, 2015 yılında Türkiye'de tespit edilen insan ticareti mağdurlarının çoğunluğu, Özbekistan veya Kırgızistan'dan gelmiştir. Mağdurların büyük çoğunluğunun fuhuş yapmaya zorlanan kadınlar veya diğer istismar şekillerine maruz kalan kişiler olduğu belirtilmekte, ancak erkek ve çocuk mağdurların sayısında da bir artışın

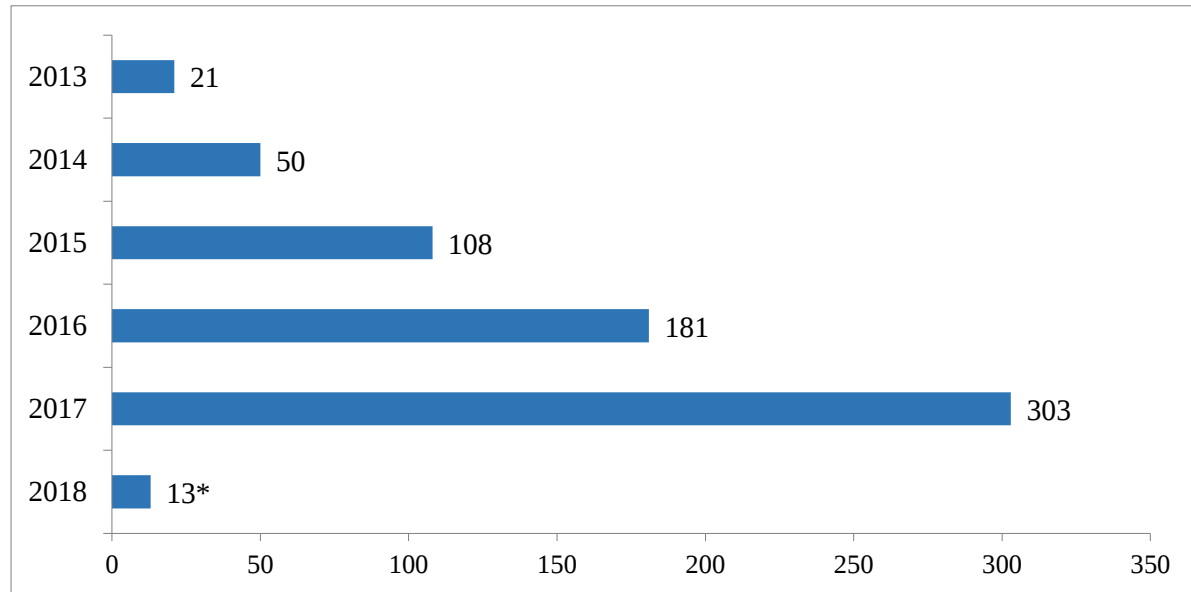
⁷³ GİGM (2017) 2016 Türkiye Göç Raporu.

göze çarptığı ifade edilmektedir.⁷⁴ Türkiye’ye yönelik farklı türde göçler neticesinde, insan ticareti mağdur profili ve suçun görülme şekilleri de değişmektedir. Nitekim 2014 sonrasında tanımlanan mağdur uyrukları arasında Suriye uyruklu kişilerde artış olduğu belirtilmektedir. Ayrıca suçun görülme şekiller bakımından zorla çalıştırma, zorla dilendirme yöntemlerinde de artış olduğu gözlemlenmektedir.

Mart 2016’da yürürlüğe giren *İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması hakkındaki Yönetmelik*’le birlikte, mağdurlara yönelik destek ve hizmet kapasitesinin güçlendirilmesi öngörülmektedir. Bu ihtiyaç özellikle tespit edilen mağdur sayısındaki artış nedeniyle, mağdurlara sunulan destek programlarının ve barınma alanında sığınma evlerinin kapasitesinin artırılması açısından öne çıkmaktadır. Mevcut durumda, toplam 28 kapasiteli 3 sığınma evi bulunmaktadır.

İnsan ticareti suçunun sınırları aşan doğası gereği, etkin mücadelenin temel koşullarından bir tanesi de bu alandaki uluslararası işbirliklerinin güçlendirilmesidir. Türkiye bu çerçevede 2016 itibarıyla 92 ülke ile insan ticareti alanında ikili işbirliği antlaşması imzalamıştır.

Grafik 9. Yıllara Göre Tespit edilen İnsan Ticareti Mağduru Sayısı



Kaynak: GiGM (08.02.2018 itibarıyla)

⁷⁴ IOM Türkiye (2017) İnsan Ticareti ile Mücadele, bkz. <http://www.turkey.iom.int/tr/insan-ticareti-ile-mucadele>

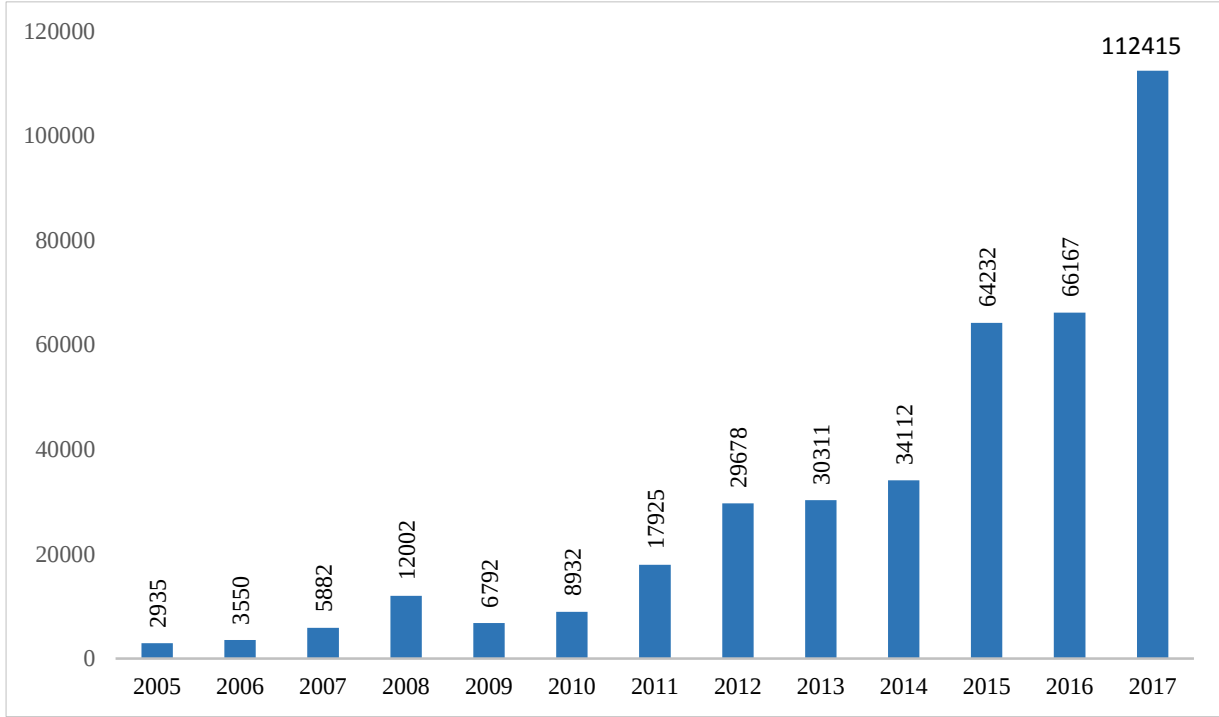
3.2.4. Uluslararası Koruma

Uluslararası koruma, konusu ve kapsamı itibarıyla diğer göç süreçlerinden ayrılmaktadır. Uluslararası korumanın temelinde, uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen ve kabul edilen sığınma hakkı bulunmaktadır. Türkiye’de uluslararası koruma başvuruları İl Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından alınabilmektedir. Ancak başvuru sahiplerinin, GİGM tarafından belirlenen 62 uydu kentte ikametlerine izin verilmektedir. YUKK’a göre uluslararası korumaya başvuran yabancıların statüleri, belirlenen kriter ve şartlara göre verilir. Kanunda uluslararası koruma statüleri ise mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma olarak belirlenmiştir. Türkiye’de 2005-2016 yılları arasında uluslararası korumaya başvuran kişi sayısı Grafik 10’da gösterilmiştir.

2005-2017 yılları arasında başvuru sayısı sürekli bir artış eğilimi izlerken, 2014 yılından sonra artış hızı pozitif bir ivme kazanmıştır. Bu süreçte, 2005 yılında yıllık 3 binin altında uluslararası koruma başvurusu olurken, 2017 yılında bu sayı 112.415’e ulaşmıştır. Başvuruların uyruklara göre dağılımı incelendiğinde ilk sırada 159.304 başvuruyla Irak uyruklu yabancılar bulunurken, ikinci sırada 77.297 başvuruyla Afganistan uyruklu, üçüncü sırada ise 51.545 başvuru sayısı İran uyruklu yabancılar gelmektedir.

Dört yaş sınıflandırması kullanılarak yapılan değerlendirmede, 0-14, 15-24, 25-64 ve 65+ gruplarına göre cinsiyetlerin dağılımları gösterilmiştir. Buna göre, Afganistan uyruklu uluslararası koruma başvuru sahibi yabancıların 25-64 yaş aralığında yoğunlaştığı, kadınların en fazla 25-64 yaş aralığında, erkeklerin ise 15-24 yaş aralığında bulunduğu görülmektedir.

Grafik 10. 2005-2017 Döneminde Uluslararası Koruma Başvuru Sayısı

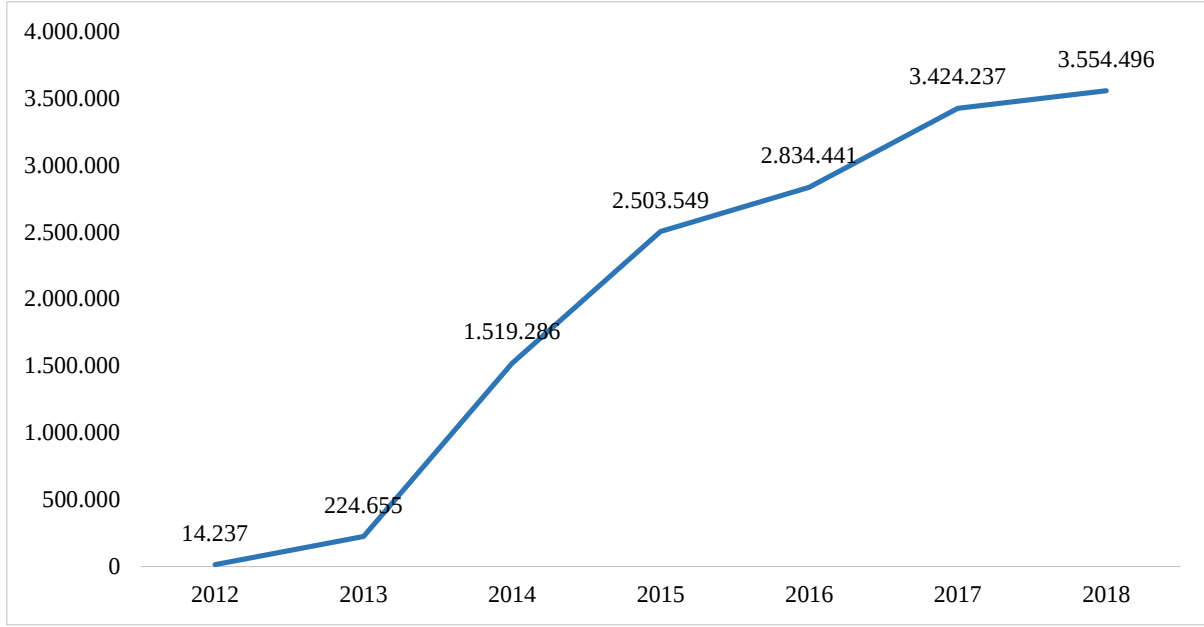


Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

3.2.5. Geçici Koruma

Türkiye tarihinde tanık olunan en büyük kitlesel göç hareketine, 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı sonrasında tanıklık etmiştir. Üç milyonu aşkın Suriyelinin Türkiye'ye sığınması neticesinde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin ülkelerin barındırdığı mülteci nüfusun büyüklüğüne göre yaptığı sıralamada 2011 yılında 59. sırada olan Türkiye, 2015 yılında 1. ülke konumuna gelmiştir ve bu konumunu halen devam ettirmektedir (Grafik 11).

Grafik 11. 2012-2018 Yılları Arasındaki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Sayısı

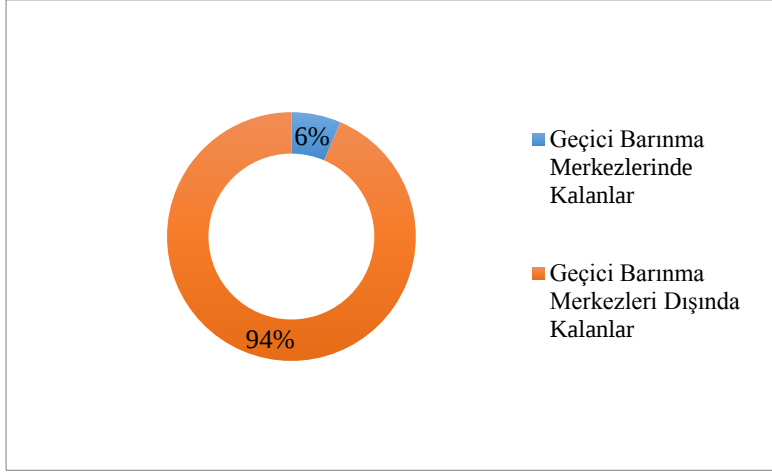


Kaynak: GİGM (15.03.2018 tarihi itibarıyla)

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin 3.326.694'ü Türkiye'nin çeşitli illerinde yaşarken, Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşlarının yüzde 6'sı (227.802 kişi) Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) on ilde kurduğu ve diğer ilgili kurumlarla koordineli şekilde yönettiği geçici barınma merkezlerinde yaşamaktadır (Grafik 12). Halihazırda Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis, Kahramanmaraş, Mardin, Hatay, Adana, Adıyaman, Osmaniye ve Malatya illerinde 21 Geçici Barınma Merkezi bulunmaktadır. Barınma merkezlerinin yönetiminin AFAD'dan GİGM'e devri için çalışmalar devam etmektedir.

Barınma merkezleri dışındaki Suriyelilerin yoğunlukla yaşadığı ilk on il ise sırasıyla İstanbul, Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep, Mersin, Adana, Bursa, İzmir, Kilis, ve Konya'dır.

Grafik 12. Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler



Kaynak: GİGM

YUKK uyarınca Ekim 2014 tarihinde yayınlanan Bakanlar Kurulu Geçici Koruma Yönetmeliği, başta açık sınır politikası ile ülke topraklarına kabul, geri göndermeme ilkesine riayet edilmesi yükümlülüğü, ve gelen kişilerin temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması olmak üzere Suriyelileri, Suriye’den gelen vatansızları ve mültecileri geçici koruma rejimi kapsamına almaktadır. Yönetmelik ayrıca geçici koruma rejimi kapsamındaki kişilerin ilgili makamlara kayıt olması şartıyla sosyal yardım, sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimi, iş piyasasına erişimi gibi alanlarda da düzenlemelerde bulunmaktadır. YUKK’nun 91. maddesi uyarınca geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına dair usul ve esasların belirlenmesi amacıyla *Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik* 15.01.2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yönetmelik, geçici koruma sağlanan yabancılara, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için ÇSGB’ye başvuruda bulunma hakkı tanımaktadır. Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin kamu hizmetlerine daha sağlıklı erişebilmesi için, 2017 yılından itibaren GİGM tarafından bulunduğu illerde kayıt güncelleme işlemleri devam etmektedir.

Dünya Bankası’nın 2015’te hazırladığı bir raporda belirtildiği üzere, Türkiye Hükümeti, bu büyük ölçekli mülteci krizinin yönetiminde uyguladığı politikanın iki kendine has özelliği

neticesinde, küresel mülteci müdahale alanında örnek oluşturmuştur.⁷⁵ Bu iki özellik, maliyetlerin karşılanmasına yönelik hükümet-odaklı yaklaşım ve dünyada diğer büyük mülteci ev sahibi ülkelerin ‘kamp-odaklı’ yaklaşımına karşın mültecilerin kamp-dışında bir yaşam kurmasını destekleyen kalkınma odaklı yaklaşımdır. Raporda özellikle vurgu yapılan, mültecilerin sosyal ve ekonomik açıdan kendilerine yetebilmelerinin desteklendiği, koruma ve hareketlilik özgürlükleri sağlandığında, ev sahibi ülkelere ekonomik anlamda daha çok katkıda bulunabilme potansiyelleridir. Bu durumun aynı şekilde, ülkelere geri döndüğünde de daha pozitif etkileri olduğu ifade edilmektedir. Mültecilere yönelik ayrı hizmet kanalları oluşturmak yerine, mültecilerin var olan mevcut hizmetler içerisine entegre edilmesinin daha uygun maliyetli ve sürdürülebilir olduğunun altı çizilmektedir. Ancak bu durum aynı zamanda, hem geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler hem de yerel halk açısından barınma ve konut açığı, sosyal hizmetlerde açık, işsizlik, ve sosyal gerilim potansiyeli gibi sosyo-ekonomik zorlukları da beraberinde getirmektedir.

Suriyeli mültecilere yönelik politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasını başta AFAD ve İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere, Kızılay, Dışişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı merkez ve yerel teşkilatları, yerel yönetimlerle koordineli olarak yürütmektedirler. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), BM Kadın (UN Women), BM Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Gıda Programı (WFP), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi Birleşmiş Milletler sistemine bağlı Türkiye’de faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar, Suriyeli mültecilere sağlanan hizmetler ve yardımlar hususunda yardımcı rol üstlenmekte ve devlet yetkilileriyle işbirliği içinde çalışmaktadırlar. Hak temelli kuruluşlar, yardım temelli sivil toplum kuruluşları da Suriye mülteci krizinin başlangıcından itibaren kamuoyunu bilgilendirme, uygulanan politikalardaki eksikleri tespit etme ve politika önerileri sunma konusunda etkin bir rol oynamaktadırlar.

⁷⁵ World Bank (2015) ‘Turkey’s response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead’, World Bank Group, December. Bkz. <http://documents.worldbank.org/curated/en/583841468185391586/pdf/102184-WP-P151079-Box394822B-PUBLIC-FINAL-TurkeysResponseToSyrianRefugees-eng-12-17-15.pdf>

Türkiye’de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik eğitim, sağlık hizmetlerine erişim, işgücüne katılım ve sosyal uyum gibi alanlarda politikalar geliştirilmektedir.

Millî Eğitim Bakanlığı, Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü, Göç ve Acil Durum Daire Başkanlığı tarafından açıklanan verilere göre 2017-2018 eğitim döneminde Türkiye’de okul çağında (5-17 yaş) 976.200 Suriyeli öğrenci bulunmaktadır. Zaman içerisinde örgün eğitime erişimi sağlanan Suriyeli öğrenci sayısı artmış ve 2014-2015 eğitim döneminde yüzde 30 seviyesinde olan okullaşma oranı 2017-2018 eğitim döneminde yüzde 62 seviyesine çıkmıştır (Tablo 7).

Tablo 7. Yıllara Göre Türkiye’de Örgün Eğitime Erişimi Suriyeli Öğrenci Sayısı,

Yıllar	Kayıtlı Toplam Öğrenci Sayısı	Çağ Nüfusu	Okullaşma Oranı
2014-2015	230.000	756.000	30%
2015-2016	311.259	834.842	37%
2016-2017	492.544	833.039	59%
2017-2018	603.929	976.200	62%

Kaynak: MEB (26.03.2018 itibarıyla)

Resmi okullarda ve geçici eğitim merkezlerinde öğrenim gören öğrencilerin eğitim kademelerine göre okullaşma oranları incelendiğinde ana okul çağında okullaşma oranının %39, ilkokul çağında %106 (net % 98), ortaokul çağında %50, lise çağında ise %22 olduğu görülmektedir. Eğitim kademesi arttıkça okullaşma oranı düşmektedir (Tablo 8).

Tablo 8. Eğitim Kademelerine Göre Suriyeli Öğrenci Sayıları, Çağ Nüfusları ve Okullaşma Oranları

	Öğrenci Sayısı	Çağ Nüfusu	Okullaşma Oranı
Anaokul	36,344	93,791	39
İlkokul	373,558	351,231	106
Ortaokul	136,682	272,819	50
Lise	57,345	258,359	22
Toplam	603,929	976,200	62

Kaynak: MEB (26.03.2018 itibarıyla)

Türkiye’deki göçmenlerin genç bir yaş yapısına sahip olmaları, okul çağındaki öğrenci sayısının sadece Suriyeli göçmenler arasında bile 1 milyona yaklaşmış olması, göçmenleri örgün eğitime erişimlerinin desteklenmesi için yürütülecek faaliyetler özel bir önem taşımaktadır. Göçmen çocukların okula gidememelerine ya da eğitime ara vermelerine neden olan maddi yetersizlik, çocuk yaşta evlilik, çocuk işçiliği, okula uyum sağlayamama, ayrımcılığa maruz kalma gibi faktörlerin kapsamlı şekilde değerlendirilmesi, bu konuda araştırmalar yapılması ve sorunların çözümü için ilgili kurum ve kuruluşların tedbirler alması gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığı’nın verilerine göre Suriyeli göçmenlere 2011 yılından 31.01.2018 tarihine kadar 35.626.463 poliklinik hizmeti verilmiş, 1.460.601 yataklı tedavi gerçekleştirilmiş, 1.214.931 ameliyat yapılmıştır. Göçmenlere koruyucu, tedavici edici ve acil sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulabilmesi için kurumsal kapasitenin ve sağlık çalışanlarının kapasitelerinin artırılmasının desteklenmesi ve göçmenlerin sağlık hizmetlerine uyumlarının sağlanması açısından önemli görünmektedir. Göçmenlere yönelik sağlık hizmeti sunumunun daha da iyileştirilmesi açısından Suriyeli doktor ve sağlık çalışanlarının hizmet verdiği Göçmen Sağlığı Merkezlerinin sayısının 800’e ulaştırılması hedeflenmektedir.

4. ONUNCU KALKINMA PLANINDA GÖÇ ve ON BİRİNCİ KALKINMA PLANINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir. Plan, küresel düzeyde geleceğe yönelik risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma alanında hedeflerini bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanı olmak üzere hazırlanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı'nda Nüfus Dinamikleri (2.1.14) alt başlığı altında yer verilen göç konusu ile ilgili dikkat çekilen ilk tespit ekonomik gelişmeler ve yürütülen dışa açılma politikalarının Türkiye'nin göç alan ve veren ülke konumunu güçlendirdiğidir. Göç alanında güvenilir bir veri sisteminin oluşturulması, yurtdışında yaşayan vatandaşların ekonomik ve sosyal statülerinin güçlendirilmesi ve Türkiye'yle ilişkilerinin geliştirilmesi, göç ve uluslararası koruma alanında hukuki ve kurumsal düzenleme eksikliklerinin giderilmesi, uluslararası korumadan faydalanan bireylerin sağlık, barınma ve eğitim sorunlarının giderilmesi yönündeki ihtiyaçların devam ettiğine değinilmiştir.

Planda göç alanında geliştirilecek politikalar ve bu politikalar çerçevesinde yıllık programlarda yer verilen başlıca tedbirler şunlardır:

Nüfusa ilişkin kayıt sistemlerinin doğum, ölüm, iç ve dış göçe ilişkin verilerin güncel olarak takip edilmesine imkân verecek şekilde geliştirilmesi;

- TÜİK revizyon politikası kapsamında uzun vadeli nüfus projeksiyonlarının güncellenmesi (2016-2017);
- Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması yapılması (2018);
- **Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısını destekleyecek biçimde seçici bir yaklaşımla nitelikli yabancı işgücü arttırılması;**
- Nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyulan alanların belirlenmesi (2014-2015-2016-2017);
- Yurtdışında çalışan nitelikli insan gücünün Türkiye'ye katkısının sağlanması (2014-2015-2016-2017);

- Başta araştırma alanı olmak üzere yurtdışından nitelikli işgücü göçünün hızlandırılması (2015);
- Nitelikli insan gücü için Turkuaz Kart sistemi geliştirilmesi (2016-2017);
- **Kaçak yabancı işçi sayısının azaltılması⁷⁶;**
- Kayıt dışı yabancı işgücü istihdamının önlenmesi amacıyla denetim faaliyetleri ile toplumun ilgili kesimlerine yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerinin artırılması (2015-2016-2017);
- Kayıt dışı yabancı işgücü istihdamının önlenmesi için öncelikli olarak Geçici Koruma Kapsamındaki sığınmacılara yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerinin artırılması (2018);
- **Yurtdışındaki vatandaşların sorunlarının çözümüne yönelik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve Türkiye'yle bağlarının güçlendirilmesi;**
- Yurtdışında yaşayan Türk kökenli gençlerin sorunlarıyla ilgili çalışmalar gerçekleştirilmesi, türkçe eğitim imkânları sağlanması, eğitim düzeylerinin yükseltilmesine yönelik faaliyetler gerçekleştirilmesi (2014-2015);
- Yurt dışındaki vatandaşların sorunlarının çözümüne yönelik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve Türkiye'yle bağlarının güçlendirilmesi (2016-2017);
- Yurt dışında yaşayan vatandaşların ülkemizle bağlarının güçlendirilmesi (2018);
- **Ülkemize yurtdışından gelen göçmen, uluslararası korumaya muhtaç olanlar, kaçak işçiler ve transit geçiş yapanlara ilişkin etkin bir izleme ve takip sistemi oluşturulması ve uluslararası koruma statüsü tanınan kişilerin ülkeye uyumunun desteklenmesi;**
- Düzenli ve düzensiz göç kapsamında olanlar ile uluslararası korumaya ihtiyaç duyan yabancılar için etkin işleyen bir göç sistemi oluşturulması, ülkemizde yasal olarak ikamet eden yabancılar yönelik zorunlu olmayan uyum programları geliştirilmesi (2014-2015-2016-2017);

⁷⁶ 'Kaçak yabancı işçi' terimi Onuncu Kalkınma Planında kullanıldığı şekliyle aktarılmıştır. On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde kaçak tanımı yerine kayıtdışı yabancı işçi teriminin kullanılması önerilmektedir.

- İnsan ticareti mağduru olan veya olduğu yönünde kuvvetli şüphe duyulan kişilerin mağdur destek hizmetlerinden yararlandırılması (2015-2016-2017);
- Komşu ülkelerden yoğun göç alan illerde, söz konusu nüfus akımlarının il üzerindeki ekonomik ve sosyal etkileri belirlenmesi ve bunları iyileştirmeye yönelik tedbirler alınması (2015);
- Göç alanındaki politika ve stratejiler Göç Politikası Kurulu tarafından hazırlanıp onaylanarak etkin bir göç yönetiminin oluşturulmasının sağlanması (2016-2017);
- Milli Göç Politika Belgesi hazırlanması (2018);
- Göç izleme ve takip sisteminin iyileştirilmesi (2018);
- Geri kabul işlemleri için gerekli altyapı ve kapasitenin geliştirilmesi (2018);
- Yabancılar İletişim Merkezine erişimin kolaylaştırılmasıdır (2018).

Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılında hazırlanan ‘2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminin Uygulanmasına yönelik Türkiye’nin İlk Adımları’ başlıklı raporda belirtildiği üzere, göç BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin ulusallaştırılarak, ilgili kamu kurumları tarafından strateji planları ve ulusal eylem planlarına entegre edildiği öncü alanlardan biridir. Bu vizyonun aynı biçimde uluslararası ve ulusal eğilimler göz önünde bulundurularak Onuncu Kalkınma Planı Çerçevesinde olduğu gibi, On Birinci Kalkınma Planında da yer verileceği ifade edilmiştir.⁷⁷ ‘Türkiye’nin Mevcut Durum Analizi Projesi Ana Raporu’nda ise, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve alt başlıklarının Türkiye için geçerliliği ve bu alanda durum tespitlerine yer verilmektedir.⁷⁸ Bir önceki bölümde BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve alt başlıkları kapsamında göçle ilintili hedeflere yer verilen tabloya benzer olarak, aşağıdaki tablo bu rapordan faydalanılarak Türkiye özelindeki tespitlere yer vermektedir (bkz. Tablo 6).

Ancak bu tabloda yer almayan göç ve ilintili alanlara direkt atıf yapmayan hedefler ve alt başlıklar dışında, başta BM Sürdürülebilir Kalkınma 1. Hedefi yoksulluğa son verilmesi; 4. Hedefi kaliteli eğitime erişim; ve 5. Hedef toplumsal cinsiyet eşitliği olmak üzere, Türkiye’de tespit edilen eksiklikleri gidermek amacıyla geliştirilecek politikalar ve stratejiler, kalkınma

⁷⁷ Kalkınma Bakanlığı tarafından İngilizce yayınlanan rapora ulaşmak için bkz. ‘Report on Turkey’s Initial Steps towards the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,’ http://www.surdurulebiliralkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2030_Raporu.pdf

⁷⁸ Kalkınma Bakanlığı (2017) ‘Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri kapsamında Türkiye’nin mevcut durum analizi projesi Ana Rapor’, bkz. http://www.surdurulebiliralkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2017/12/SDG_AnaRapor-Son.pdf

odaklı bir göç politikası oluşturulması için ülkenin yabancı nüfusunu da kapsayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu arada, özellikle 5. Hedef'in kendi başına bir amaç olduğu gibi, aslında diğer hedefler için de geçerli olan yatay bir amaç olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Mevcut Durum Analizi raporunda, 1. Hedef yoksulluğa son verilmesi kapsamında Türkiye'de öne çıkan başlıca ihtiyaçlar arasında kırılgan kesimlere yönelik özelleşmiş yardımların kapsamının genişletilmesi, çalışabilir durumdaki kişileri işgücü piyasasına kazandırmaya yönelik desteklerin arttırılması, sosyal koruma harcamalarının etkinleştirilmesi, göreceli yoksullukla ilgili daha çok veri üretilmesi, ve bu verilere göre ayrıştırılmış politikaların geliştirilmesi belirtilmektedir. Bu alanda yapılacak düzenlemeler ülkenin yabancı nüfusunu da yakından ilgilendirmektedir. 4. Hedef Kaliteli Eğitime erişim kapsamında, dezavantajlı kesimlerin kapsanması, nitel gelişim ve özellikle işgücü piyasasının ihtiyaçlarına uyum başlıklarında gelişim ihtiyacının sürdürüldüğü ifade edilmektedir. Öğrencilerin dijital dönüşüme ve sanayi 4.0 devrimine hazırlayacak nitelikte bir müfredatın geliştirilmesi, gelecekte rekabetçi olabilecek iş kollarına yönelik insan gücünün yetiştirilmesi ve öğretmenlerin niteliğini yükseltmeye yönelik programların sürdürülmesi farklı yasal statüdeki eğitim yaındaki göçmen çocukların da ihtiyaçları göz önünde bulundurulacak şekilde genişletilebilir. 5. Hedef Toplumsal Cinsiyet Eşitliği kapsamında ise, kadınlara ve kız çocuklarına yönelik her türlü ayrımcılığın bitirilmesi ve uygulamalarla iyileşme sağlanması; kadın ve kız çocuklarına yönelik kadın ticareti, cinsel istismarı da kapsayan her türlü şiddetin yok edilmesi ve bu kapsamda Türkiye'de de önemli bir sorun olan erken evliliklerle mücadele; kadınların ekonomik kaynaklara, finansal hizmetlere, işgücüne ve iş dünyasına katılımının arttırılması; cinsel ve üreme sağlığına ve üreme haklarına erişiminin iyileştirilmesi; kadınların bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını arttırmaya yönelik çalışmalar yapılması; toplumsal cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi için kadın ve kız çocuklarının güçlenmesi ve bu alanda izleme sistemlerinin kurulması gibi düzenlemeler göçmen kadın ve kız çocuklarını da kapsayacak şekilde geliştirilmelidir.

Tablo 9. Göçe yer verilen BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve alt başlıkları kapsamında Türkiye için hedeflerin geçerliliği ve durum tespiti

Hedefler		Türkiye için geçerlilik, durum tespiti	
Hedef 8.7	Zorla çalıştırmanın yok edilmesi, modern köleliğin ve insan kaçakçılığının ⁷⁹ bitirilmesi, çocukların asker olarak kullanılması dahil olmak üzere çocuk işçiliğinin en kötü türlerinin yasaklanması ile ortadan kaldırılmasının sağlanması için acil ve etkili tedbirlerin alınması, ve 2025'e kadar her türlü çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi	Geçerli	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Mart 2016'da İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. İnsan ticareti suçunu önlemek ve bu suçla mücadeleye ilişkin politika ve stratejiler belirlemek amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşları bir araya getiren İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonu oluşturulmuştur. Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyelerinde Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile mücadele daire başkanlığı birimleri kurulmuştur. Zorunlu eğitim ve diğer yasal düzenlemelere rağmen uygulamada çocuk işçiliği aşılması gereken bir sorundur. Özellikle refakatsiz göçmen çocukların tanımlanması, yaş tespiti, yasal temsilcinin atanması, çocuğun yüksek yararının tespiti ve hizmetlere erişimin iyileştirilmesi gerekmektedir.

⁷⁹ BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi 8.7 orijinal metinde kullanılan terim 'human trafficking', yani insan kaçakçılığı değil, insan ticaretidir.

Hedef 8.8	Çalışanların haklarının korunması ve başta kadın göçmenler olmak üzere göçmen işçiler ve güvencesiz işlerde çalışan insanlar dâhil bütün çalışanlar için güvenli ve emniyetli çalışma ortamlarının geliştirilmesi	Geçerli Türkiye’de uluslararası işgücü göçü yönetimi ve yabancıların çalışma izinlerine erişimi desteklenmesi çabaları göç yönetim gündeminin önemli bileşenlerden biridir. Bu amaçla, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu Temmuz 2016’da kabul edilmiştir. Kanun uyarınca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Uluslararası işgücü politikası ortaya çıkartmak hedefiyle, ilgili diğer kurumların katılımıyla Uluslararası İşgücü Politikası Danışma kurulu oluşturulmuştur. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin istihdamına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte işgücü piyasasına enformel biçimde dahil olmaya devam etmektedirler. Düzensiz emek göçü ile mücadele, Suriyelilerin yanı sıra, farklı statüdeki tüm yabancıların (geçici koruma altındaki yabancı, uluslararası koruma başvuru ya da statü sahibi yabancı, yurt içinden/ yurt dışından başvuru yapacak yabancı) kayıtlı istihdamının teşviki ve vasıflı yabancı emeğin Türkiye’ye çekilmesi uluslararası işgücü bağlamında öne çıkmaktadır.
------------------------------------	--	--

Hedef 10.7	Planlı ve iyi yönetilen göç politikalarının uygulanmasıyla insanların muntazam, güvenli, düzenli ve sorumlu bir biçimde göç etmesi ve yer değiştirmelerinin kolaylaştırılması	Geçerli	6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) Nisan 2013'te yürürlüğe girmiştir. Kanun uyarınca, İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Ülkenin göç politika ve stratejilerini belirlemek amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşları bir araya getiren Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Durum tespiti analiz raporunda bu hedefin Geçici koruma altındaki Suriyeliler kapsamında geçerli olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu hedef Türkiye'ye yönelik tüm göç türlerini kapsayacak biçimde geliştirilebilir.
Hedef 10.c	2030'a kadar göçmen işçi dövizini havale işlem bedellerinin yüzde 3'ün altına düşürülmesi ve bedeli yüzde 5'ten yüksek olan işçi dövizini havale yöntemlerinin sona erdirilmesi	Geçersiz	Gelişmiş ülkeler için geçerli olduğu belirtilmiştir.
Hedef 16.2	Çocuklara karşı tacizin, istismarın, insan ticaretinin ve her türlü şiddetin ve işkencenin bitirilmesi	Geçerli	Çocukların adalete erişim hakkı üzerinde durulması gerektiği vurgulanmaktadır. Ana politikalar doğrultusunda ve uluslararası standartlara uyum çerçevesinde bir dizi düzenleme yapılan bu alanda uygulama aşamasında sıkıntılar yaşandığı ifade edilmektedir. Göçmen ve mülteci çocuklar özelinde herhangi bir tespit yer almamaktadır.

Hedef 17.18	2020'ye kadar, gelir, cinsiyet, yaş, ırk, etnik köken, göçmen statüsü, engellilik, coğrafi konum ve ulusal bağlamda geçerli diğer özelliklere göre ayrıştırılmış yüksek kaliteli, zamanlı ve güvenilir verilere ulaşılabilirliğinin büyük ölçüde artırılması için en az gelişmiş ülkeleri ve gelişmekte olan küçük ada devletlerini de kapsayacak şekilde, gelişmekte olan ülkelere yönelik kapasite geliştirme desteğinin artırılması	Geçersiz	Gelişmiş ülkeler için geçerli olduğu belirtilmiştir. Ancak kaynak, transit ve hedef bir göç ülkesi olarak, Türkiye'nin bu alanda kapasite geliştirme desteğinin artırılması gerekmektedir.
------------------------	--	-----------------	--

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2017) 'Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri kapsamında Türkiye'nin mevcut durum analizi projesi Ana Rapor', Aralık.

Bu çerçevede, göçü kalkınma stratejilerine daha kalıcı bir biçimde dahil etmeye ve kalkınma odaklı göç politikaları oluşturmaya yönelik, Türkiye için önem arz eden alanlarda On Birinci Kalkınma Plan dönemine yönelik birtakım politika öngörülleri şu şekilde özetlenebilir:

- 1) Göç ve kalkınmaya yönelik kavramsal yaklaşımın, toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyecek ve her türlü göç hareketliliğini kapsayacak şekilde genişletilmesi; bu kavramsal yaklaşımın daha iyi anlaşılması ve uygulanması için, göç ve kalkınma alanında yapılacak bilimsel çalışmaların, uluslararası projelerin, kurum ve kuruluşlara yönelik kapasite geliştirici faaliyetlerin desteklenmesi;
- 2) Göçün uygun politikalarla desteklendiği sürece sosyo-ekonomik kalkınmaya katkıda bulunabilecek güçlü bir araç olduğu; göçmenlerin statüsüne bakılmaksızın bu alanda potansiyellerini öne çıkartabilecek düzenlemeler yapılması; göçmenlerin kalkınma sürecine katılımının desteklenmesi;
- 3) Bu yaklaşım doğrultusunda, göçmen-odaklı, insan haklarına saygılı kapsayıcı bir milli göç-kalkınma stratejisi oluşturulması ve bu yönde eylem planları gerçekleştirilmesi;

- 4) İlgili bakanlıklar arasında göç-kalkınma istişare ve eşgüdüm mekanizmalarının güçlendirilmesi; merkezi ve yerel politika uygulayıcıları arasında bu yönde diyalogun güçlendirilmesi;
- 5) Göç ve kalkınma veri tabanlarının güçlendirilmesi, ilgili paydaşlar arasında veri alışverişinin kolaylaştırılması; bu alanda akademik ve politika araştırmalarının desteklenmesi;
- 6) Göç-kalkınma alanında tüm ilgili paydaşlara yönelik farkındalık çalışmaları yürütülmesi;
- 7) Göçün, kırsal kalkınma, ticaret, işgücü, eğitim, sağlık, barınma, kentleşme, sosyal uyum gibi diğer kamu politika alanlarıyla karşılıklı etkilerinin incelenmesi;
- 8) İşgücüne erişim, sosyal koruma, eğitim gibi sosyal politika alanlarının göç ve kalkınma perspektifi çerçevesinde geliştirilmesi;
- 9) Ülkede yaşayan göçmenlerin kalkınmaya katkısını güçlendirmeye yönelik yatırım, yenilik ve sosyal kapsayıcılık temelinde ilerleyici adımlar atılması;
- 10) Göçmenlerin yasal statülerinin, yasal statü tespit süreçlerinin ve adalete erişim haklarının güçlendirilmesi;
- 11) Zorunlu göçmenlerin barınma, eğitim, sağlık gibi temel alanlarda sosyo-ekonomik kalkınma ihtiyaçlarının ele alınması; kalıcı çözümler kapsamında kısa-vadeli insani yardımdan uzun vadeli kalkınma-odaklı planlamaya geçilmesi;
- 12) Sığınmacılar, refakatsiz çocuklar, insan ticareti mağdurları gibi kırılgan göçmen grupların yüksek menfaatlerinin göz önünde bulundurulması; göçmenlerin toplumsal cinsiyet temelli özel ihtiyaçlarının dikkate alınması;
- 13) Göçmenlerin sivil toplum girişimlerinin ve yerel sivil toplum örgütleriyle ilişkilerinin güçlendirilmesinin teşvik edilmesi;
- 14) Diaspora toplulukların göç ve kalkınma ilişkisindeki köprü rolünün dikkate alınması; diaspora topluluklarla ve kuruluşlarıyla ortaklıkların güçlendirilmesi;

- 15) Ülkenin mevcut göç stoğu üzerine kapsamlı çalışmalar yürütülmesi; göç ve kalkınma alanında kaynak ülkelerle ilişkilerin güçlendirilmesi; karşılıklı ihtiyaçlara yönelik yeni hareketlilik ve ortaklık mekanizmalarının oluşturulması;
- 16) Göç ve kalkınma alanında diğer devletler, uluslararası kuruluşlarla mevcut bağların sürdürülmesi; uluslararası platformlar ve uluslararası işbirliklerinde Türkiye'nin proaktif rolünün pekiştirilmesidir.

5. SONUÇ: KALKINMAYA DAYALI GÖÇ POLİTİKASININ TEMEL HEDEFLERİ

Türkiye, Asya ve Avrupa kıtalarını birbirine bağlayan bir ülke olarak tarih boyunca önemli göç hareketlerinin geçiş rotası ve hedef ülkesi olmuştur. Türkiye'nin jeopolitik konumu, artan ekonomik gücü, bölge ülkeleri ile tarihsel, kültürel bağları gibi “çekici faktörler” ve sınır komşusu olduğu ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık, çatışma ortamı ve yoksulluk gibi “itici faktörler” Türkiye'ye yoğun bir göç yaşanmasına yol açmıştır. Uzun yıllar boyunca uluslararası göç literatüründe göç veren bir ülke ve “transit ülke” olarak değerlendirilen Türkiye, yakın dönemde artık “hedef ülke” konumuna da gelmiştir. Savaştan, şiddetten ve zulümden kaçarak başka ülkelerde uluslararası koruma arayan sığınmacı ve mülteci nüfusun dünya tarihinde görülen en yüksek seviyeye çıktığı bir dönemde Türkiye, dünyada en çok sığınmacı barındıran ülkeler arasında ilk sırada yer alarak önemli bir sorumluluk üstlenmiştir. Türkiye, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin ülkelerin barındırdığı sığınmacı ve mülteci nüfusun büyüklüğüne göre yaptığı sıralamada 2015 yılından beri ilk sırada yer almaktadır. Türkiye, yasal mevzuatımızda “geçici koruma statüsü” kapsamında değerlendirilen Suriyelilerin yanı sıra sayıları dört yüz bine yaklaşan ve “uluslararası koruma statüsü”nde bulunan Irak, Afganistan, İran, Somali ve diğer uyruklu sığınmacıya da ev sahipliği yapmaktadır. Türkiye’de ikamet ve çalışma izni ile bulunan uluslararası göçmenlerin sayısı da bir milyon civarındadır.

Farklı statülerde Türkiye’de bulunan yabancı sayısının 5 milyon civarına ulaşmış olması, kalkınmaya duyarlı ve uzun vadeli göç politikalarının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. İnsan haklarına uyumlu, insan onuruna yakışır, güvenli, düzenli, veriye dayalı ve kontrol edilebilir dış göç yönetimi temel amaç olmalıdır. Dış göç politikaları özel ihtisas komisyonunun çalışmalarının bu politikaların geliştirilmesine ve 11. Kalkınma Planı’na bu alanda katkı yapacağı umulmaktadır.

Bu bölümde Aralık 2017 ve Ocak 2018’de gerçekleşen Dış Göç İhtisas Komisyonu toplantılarında belirtilen görüşler ve toplantı sonrası göç ihtisas komisyonu üyesi kurum ve bireylerden gelen bilgi notlarından faydalanılarak kalkınmaya dayalı göç politikasının temel hedefleri ortaya konulmuştur. Kalkınmaya dayalı milli göç politikasının temel hedefi, *etkin bir*

göç yönetim sistemi ile insan haklarına uyumlu ve kontrol edilebilir göç hareketliliğinin sağlanması olarak belirlenmiştir. Temel hedefler beş ana hedef altında şu şekilde sıralanabilir.

1) Veriye dayalı politika ve hizmet sunumunun sağlanması için kurumlararası koordinasyon geliştirilecektir.

- a. İlgili kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının koordinasyonunu artırarak göç yönetim sistemi güçlendirilecek, göç yönetiminin yüksek seviyede sahiplenilmesi sağlanacaktır.
- b. Mevcut göç yönetiminin temel aktörü T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatı kapasite gereksinimleri doğrultusunda güçlendirilecek, ilgili kurumlarla eşgüdümü desteklenecektir.
- c. 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde göç kavramına ilişkin göstergelerin üretilmesi ve iyileştirilmesi için veri tabanı oluşturulacaktır.
- d. Göç alanında, işgücü göçü alanında bütünleşik sosyal istatistikler ve veri setleri oluşturulacaktır. Nüfusa (dış göçle gelenler dahil) dair sosyal, demografik, iş, engellilik, hanehalkı, konut gibi konulardaki idari kayıtların ilişkilendirilerek "bütünleşik" veri setleri sayesinde daha kapsamlı istatistikler elde edilecektir.
- e. Verinin kurumlararası ve kamu ile paylaşımına ilişkin standartlar belirlenecektir.
- f. Yabancılarla yönelik kabul, kayıt, kimlik belgesi ve dokümanlar düzenlemek gibi alanlarda kurumlararası eşgüdüm geliştirilecektir.
- g. Kurumların denetleme mekanizması ve raporlama sistemi geliştirilecektir. Raporlama sistemi göçmen verilerinin yanısıra, mevcut göç stoğu, ihtiyaç ve istihdam analizlerini de içerecek şekilde düzenlenecektir. Raporlama sisteminin güçlendirilmesi Türkiye'nin göç yönetimi alanında uluslararası kuruluşlar ve fon sağlayıcı kuruluşlarla daha aktif ve etkin koordinasyon mekanizmaları geliştirmesine de katkıda bulunacaktır.
- h. Göç alanında faaliyetler yürüten ve göçmenlere hizmet veren sivil toplum kuruluşlarının rol ve kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yürütülecektir.

- i. Göç yönetiminin yerel boyutu kapsamında yoğun göç alan kentlerde merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarımı ve diğer alanlarda destek olması, belediyelerin ve diğer kentsel aktörlerin ihtiyaçları doğrultusunda kapasitelerinin güçlendirilmesi, yasal mevzuatlarda konunun kapsamlı olarak ele alınmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir.
- j. Düzensiz göç yönetimi kapsamında göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi insan güvenliğini tehdit eden küresel sorunlarla mücadele devam edecek, bu alanda faaliyet gösteren kamu kurumları ve aralarındaki koordinasyon desteklenecek; ulusal ve uluslararası düzeyde farkındalığı arttırmaya yönelik faaliyetler gerçekleştirilecektir.
- k. Çocuk hakları konusunda veri kapasitesi, bilgiye erişim ve kurumlararası koordinasyon mekanizmaları güçlendirilecektir.

2) Kurumların düzenli göçmenler, düzensiz göçmenler, geçici koruma ve uluslararası koruma altında olan göçmenler için sürdürülebilir hizmet sunmaları sağlanacak ve hizmet kalitesi iyileştirilecektir.

- a. Verilen hizmetleri daha etkin kılmak amacıyla, uluslararası koruma, geçici koruma kapsamında bulunan yabancıların, ve düzensiz göçmenlerin kayıtlarının alınmasına, etkin izleme ve takip sistemi oluşturulmasına devam edilecektir.
- b. Türkiye’de bulunan yabancılarla yönelik yasal çerçeve, haklar ve hizmetlere erişim ile ilgili uygun ve güncel bilgi sağlanacaktır; yabancılarla iletişim kanalları güçlendirilecektir.
- c. Koruma hizmetlerinin, barınma hizmetlerinin ve diğer sosyal hizmetlerin farklı gruplara ve ihtiyaçlara (kadın, erkek, çocuk, yaşlı, engelli.. vs) uygun bir şekilde sunulması sağlanacaktır.
- d. Barınma hizmetlerinin ve yaşam alanlarının iyileştirilmesi kapsamında:
- e. Geçici barınma merkezleri uyum politikalarını destekleyecek şekilde düzenlenmesi tavsiye edilmektedir. Barınma merkezlerinin birinci kademe oryantasyon merkezi olarak yapılandırılarak, kimliklendirme ve kayıt işlemleri, asgari iletişimi sağlayacakları dil eğitimi, geldikleri ülkelerde sahip oldukları mesleklerine dönük akreditasyon işlemleri, Türkiye’de yaşayabilmek için bilmeleri gerek asgari kural ve

kanunlar, kişisel hakları ve devletin sığınmacılara sağladığı haklar ve bu hakların oluşturduğu yükümlülükler konusunda bilgilendirmelerin yapılmasına imkan oluşturulacaktır. Geçici Barınma merkezlerinde konaklama belirli bir süreyle kısıtlanarak bir iskan politikası kapsamında şehirlerimize kontrollü bir şekilde geçici olarak yerleşmeleri sağlanmalıdır.

- f. Kentlerde barınma olanaklarının nitelikli bir biçimde sağlanabilmesi için kiralık sosyal konut veya mülk konutlar üretilecektir.
- g. Mevsimlik işçilerin barınma ve yaşama alanlarının iyileştirilmesi, teknik altyapının oluşturulması ve çocuklarının eğitimlerinin sağlanması amacıyla çalışmalar yürütülecektir.
- h. Uluslararası koruma başvuru sahiplerinin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yönlendirildiği ikamet edecekleri iller belirlenirken (uydu kentlerin) göz önünde tutulan kriterler (istihdam, hizmet alma, uyum kapasitesi, barınma imkanları vb) gözden geçirilecektir.
- i. Kırıldaki göçmenlerin hizmetlere erişim ihtiyaçlarına yönelik tespit çalışmaları yürütülecek, mobil eğitim, mobil sağlık hizmetleri gibi mekanizmalar yaygınlaştırılacaktır.
- j. Eğitim çağındaki tüm çocukların düzeyine uygun olarak eğitime erişimi sağlanacaktır.
- k. Mülteci/göçmen çocuklara öğretici faaliyetler ve hizmetler sunmak; eğitim ve sağlık hizmetlerinin aksamamasına gayret edilecektir.
- l. Göçmen çocukların eğitim hakkını da olumsuz etkileyen çocuk işçiliği sorunu ile ulusal mücadele devam edecek, göçmen ailelerin şartlı eğitim alanında desteklenmesine yönelik çalışmalar sürdürülecektir.
- m. Refakatsiz ve ailesinden ayrı düşmüş çocukların korunmasına yönelik hizmetler geliştirilecektir Bu çocukları şiddet, istismar ve sömürden korumak amacıyla önlemler alınacaktır. Çocuk koruma sistemlerinin uygun program, mekanizmalar ve eğitimler geliştirilip güçlendirilecektir. Çocukları uygun şekilde

bilgilendirme ve yasal yardıma erişimleri sağlanacaktır. Çocukla ilgili tüm kararlarda, çocuğun yüksek yararı göz önünde bulundurulacak ve görüşleri alınacaktır.

- n. Çocukların aileleri ile birlikte kalmaları, aile birleşimi gibi alanlarda çalışmalar yürütülecektir.
- o. Çocuklara yönelik yabancı düşmanlığı, ayrımcılık ve marjinalleştirmeye karşı mücadele edilecektir.
- p. Düzensiz göç yönetimi kapsamında göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi insan güvenliğini tehdit eden küresel sorunlarla mücadele devam edecek, bu alanda faaliyet gösteren kamu kurumları desteklenecek, özellikle denizlerdeki ulusal hak ve menfaatlerimizin korunması ve deniz güvenliğinin tesis edilmesinin yanında deniz yoluyla göç faaliyetlerine karışan düzensiz göçmenlerin hayatının korunmasına yönelik yoğun faaliyetler yürüten Sahil Güvenlik Komutanlığının liman, üs, mendirek ve barınak benzeri alt yapı ve yatırım ihtiyaçları karşılanacaktır.

3) Göçmenlerin uyum sürecinin sağlanmasına yönelik uyum politikaları geliştirilecektir.

- a. Göçmenlerin yasal uyumu, eğitim sistemi ve sağlık sistemine uyumu, işgücü piyasasına uyumu, sosyal destek hizmetlerine uyumu, toplumsal katılım ve uyumunu desteklemek amaçlı çalışmalar yürütülecektir.
- b. Uyum süreçlerini her alanda desteklemek amacıyla Türkçe dil öğrenimine yönelik çalışmalar ve faaliyetler yaygınlaştırılacaktır.
- c. Yasal uyum çerçevesinde:
 - i. Geçicilik ve kitle göçü kavramı üzerinden geliştirilen geçici koruma statüsün, kalıcılık kavramı üzerine inşa edilen uyum politikaları çerçevesinde yeniden değerlendirilecek, sürdürülebilirliği analiz edilecek, diğer yasal statülere geçiş gibi konularda ihtiyaca yönelik çalışmalar ve düzenlemeler yapılacaktır.
 - ii. Turkuaz Kart gibi işgücüne katılımı destekleyen uygulamaların ya da benzer mekanizmaların Geçici Koruma kapsamındaki kişileri içinde geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

d. İşgücü piyasasına uyum çerçevesinde:

- i. Göçmenlerin nitelikleri ve yasal statüleri doğrultusunda eğitimden işgücüne geçiş, genç istihdamı gibi politikaların yanı sıra, toplumsal cinsiyet ve sektörel farklılıklar gibi unsurlar göz önünde bulundurularak ihtiyaçlara yönelik istihdam politikaları belirlenecektir.
- ii. Ulusal İşgücü Eylem Planına yabancılar dâhil edilecek, ülkemizin mevcut yabancı işgücü dinamikleri göz önünde bulundurularak, gerekli kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılacaktır.
- iii. Sosyal Yardım Programından yararlanan yabancıların işgücüne geçişi sağlanacaktır. Bireylerin insani yardıma bağımlılığını asgariye indirmek amacıyla istihdama katılımı yönünde stratejiler geliştirilecektir.
- iv. Hassas göçmen gruplarına yönelik uluslararası kurumlar tarafından da desteklenen nakit para yardımlarının sürdürülebilirliği, bu yardımların göçmen ve yerel halk üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalar yürütülecektir.
- v. Göçmenlere yönelik sürdürülebilir iş üretmek amacıyla meslek eğitimi çalışmaları desteklenecek, istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik uluslararası işbirliği ve yatırım çalışmaları geliştirilecektir. Mesleki eğitimlerin yanı sıra, teknoloji, yapay zeka, sanayi gibi alanlarda çalışacak göçmenlerin yetiştirilmesi desteklenecektir.
- vi. Girişimci ve yatırımcı göçmen ve mültecilere yönelik destek kapasitesi güçlendirilecek, mevcut programlara dahil edilmesi desteklenecektir.
- vii. İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda emek göçü kapsamında düzensiz göçmenlerin statüsünün düzenlileştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
- viii. Kayıtdışı ekonomi sorunu çerçevesinde farklı göçmen gruplarını negatif etkileyen çalışma koşullarını asgariye indirmek ve kayıtdışılığı denetim altına almak amacıyla faaliyetler yürütülecektir.
- ix. Göçmenlerin istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik uluslararası işbirlikleri, özel sektör desteği alanlarında politikalar geliştirilecektir.

- e. Ülke içinde göç hareketlerinin güvenlik ve benzeri nedenlerle kontrol edilmesini kolaylaştırmak amacıyla göçmenlere yönelik uygulanan hareketlilik kısıtlamalarının uyum politikaları üzerindeki etkileri incelenecek, gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- f. Sosyal uyumun güçlendirilmesi amacıyla göçmenlerin karar alma mekanizmalarında aktif olarak yer almaları desteklenecektir.
- g. Toplumda göçmenlere yönelik bilgi eksikliği, olumsuz algılar ve önyargıları gidermek amacıyla kamusal farkındalık çalışmaları arttırılacak ve çeşitlendirilecektir.
- h. Sağlık, eğitim ve benzeri sektörlerde meslek sahibi olan göçmenlerin istihdam edilmesi, denklik sorunlarının giderilmesi gibi alanlarda çalışmalar yapılacaktır.

4) Düzensiz göç yönetimi kapsamında, göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle ulusal mücadele sistemini güçlendirmeye yönelik adımlar atılmaya devam edilecektir.

- a. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün, kolluk birimlerinin (Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşların düzensiz göç, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile etkin şekilde mücadele edebilmesi amacıyla, teknik, altyapı ve yatırım gereksinimleri dönem içerisinde karşılanacaktır.
- b. Düzensiz göçmenler arasında sınır dışı edilmesi ilgili makamlarca kararlaştırılmış kişilerin yerleştirildikleri geri gönderme merkezlerinin, özellikle ülke içerisindeki göç güzergahında bulunan iller başta olmak üzere sayıları ve kapasiteleri arttırılacak, standartları yükseltilecektir.
- c. Düzensiz göç yönetiminde, uluslararası sorumluluk paylaşımı gibi konulara ağırlık verilecek; kaynak ülkelerle işbirliği çalışmaları hızlandırılacaktır.

5) Uluslararası arenada göç yönetimi sistemine dahil olmaya yönelik faaliyetler arttırılacaktır.

- a. Dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan, ayrıca göç alanındaki uluslararası ve bölgesel mekanizmalarda uzun yıllardır aktif rol alan Türkiye, sürece somut katkı sağlamaktadır. Göçmen ve mültecilere ilişkin Küresel Mutabakat oluşturulması

süreçlerinde mevcut uluslararası ve bölgesel platformlardan da yararlanılması öngörülmüştür.

- b. Düzenli ve düzensiz göç yönetiminde bölgesel ve küresel işbirliğinin geliştirilmesine yönelik politikalar geliştirilecektir.
- c. Mülteci kabul eden ülkelerin kontenjanlarının artırılmasına ve uluslararası sorumluluk paylaşımı mekanizmalarının güçlendirilmesine yönelik çalışmalara ağırlık verilecektir. Türkiye'nin üstlendiği sorumluluk, altına girdiği yük etkili bir kurumsal raporlama sistemiyle uluslararası alanda daha etkili, görünür bir şekilde anlatılacaktır.
- d. Uluslararası öğrenci sayısında artış sağlanması için, YÖK sınavlarının çeşitli dillerde yapılması amacıyla çalışmalar geliştirilecektir. Ülkemize zorunlu göç nedeniyle gelen uluslararası öğrencilerin düzenli göçmen statüsüne geçişi yönünde çalışmalar yürütülecektir.
- e. Nitelikli işgücü çekim merkezi politikasının devamlılığı sağlanacaktır.
- f. Göçe kaynaklık eden ülkeler ile işbirliği programları geliştirilecektir. Bu programlar çerçevesinde Türkiye'ye yönelik olası göç hareketlerine dair stratejiler ve uzun vadeli hedefler belirlenecektir.
- g. Yurtdışındaki vatandaşlarımızın diaspora faaliyetlerine destek verilecektir.
- h. İşçi dövizleri ve diasporanın Türkiye'ye yapacağı yatırım seviyesinin artırılması sağlanacaktır. İşçi dövizlerine ikinci ve sonraki nesillerin katkılarının artması için politikalar geliştirilecektir.

KAYNAKÇA

Betts,A. (2014) ‘Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions’, University of Oxford Refugee Studies Centre, <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/refugee-economies-2014.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Blanchflower, David G. and Chris Shadforth. 2009. “Fear, unemployment, and migration”. *Economic Journal*, 119 (535): 136–182.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016) Yabancıların Çalışma İzinleri, <https://www.csgb.gov.tr/media/7315/yabancilarin-%C3%A7ali%C5%9Fma-%C4%B0z%C4%B0nler%C4%B0-2016.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

--- (2017) ‘Çocuk İşçiliğı ile Mücadele Ulusal Programı 2017-2023’, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü Genel Yayın No. 63.

Card, D (2009) “Immigration and inequality.” *American Economic Review*, 99(2): 1– 21.

Castles, S. ve Miller, M. (2008) Göçler Çağı - Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Clemens, M. (2011) ‘Economics and Emigration: Trillion Dollar Bills on the Sidewalk?’, *Journal of Economic Perspectives*, 25 (3): 83-106.

--- (2017) ‘Migration is a Form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit’, United Nations Department of Social and Economic Affairs, Technical Paper No. 2017/8.

De Haas, H. (2008) ‘Migration and Development: A Theoretical Perspective’, *International Migration Review*, 44 (1): 227- 264.

De Haas ve diğerleri (2018) ‘International Migration: trends, determinants and policy effects’, University of Oxford, International Migration Institute Working Paper Series, No.142.

Düvell, F. (2013) ‘Turkey, the Syrian Refugee Crisis and the Changing Dynamics of Transit Migration’, *IEMed Mediterranean Yearbook*.

Erdoğan, M., ve A. Kaya (2015) Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler, Bilgi Üniversitesi Yayınları.

EUROPOL (2016) ‘Migrant smuggling in the EU, 2016’; EUROPOL & EMSC (2017) ‘Activity Report 2016-2017’, EUROPOL.

Faist, T. (2008) ‘Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round on the Migration-Development Nexus’, *Population Space and Place* 14: 21-42.

Foresti, M. ve Hagen-Zanker, J. (2017) 'Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development', Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/publications/10913-migration-and-2030-agenda-sustainable-development> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Global Commission on International Migration (2005) 'Migration in an interconnected world: New Directions for Action', http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017) 'Türkiye Göç Raporu 2016', Göç idaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.

Gökbayrak, ř. (2008) 'Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine bir İnceleme', Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 63(3): 66-82.

İçduygu, A., S. Erder ve Ö.F. Gençkaya (2014) 'Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere'; MiReKoç Araştırma Raporları 1/2014.

İçduygu, A; Göker G. Z.; Tokuzlu, L.B.; ve Paçacı Eltiok, S. (2013) 'Turkey Migration Profile', European University Institute, Migration Policy Centre.

Ihlamur-Oner, G.F. (2013) Turkey Refugee Regime Stretched to the Limit?, The Case of Iraqi and Syrian Refugee Flows, Perceptions, 18(3), pp. 191–228.

ILO (2015) 'ILO global estimates on migrant workers, Results and Methodology, Special focus on migrant domestic workers', http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

ILO, Walk Free Foundation & IOM (2017) 'Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage', http://www.alliance87.org/global_estimates_of_modern_slavery-forced_labour_and_forced_marriage.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

IOM (2015) '2015 Global Migration Trends Fact Sheet', International Organization for Migration, https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

--- (2016) 'Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the emerging evidence base', https://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

--- (2017) 'World Migration Report 2018', International Organization for Migration, <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

--- (2018) ‘Missing Migrants Project’, International Organization for Migration, <https://missingmigrants.iom.int> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

IOM Türkiye (2017) İnsan Ticareti ile Mücadele, <http://www.turkey.iom.int/tr/insan-ticareti-ile-mucadele> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Kalkınma Bakanlığı (2016) ‘Report on Turkey’s Initial Steps towards the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,’ http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2030_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

--- (2017) ‘Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri kapsamında Türkiye’nin mevcut durum analizi projesi Ana Rapor’, http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2017/12/SDG_AnaRapor-Son.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Keusch, M. ve Schuester, N. (2012) ‘European good practices examples of migration and development initiatives’, Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation.

Kirişçi, K. (2014) ‘Will the Readmission Agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?’, Centre for European Policy Studies Commentary.

Memişoğlu, F & Yiğit, C. (2019) Uluslararası Göç ve Kalkınma: Teori ve Güncel Meseleler. Yıldız Social Science Review, 5(1), 39-62.

Mishra, P. (2007) “Emigration and wages in source countries: Evidence from Mexico.” Journal of Development Economics, 82(1): 180–199.

Moses, J. ve Letnes, B. (2004) “The Economic Costs to International Labor Restrictions: Revisiting the Empirical Discussion.” World Development, 32(10): 1609– 1626.

Newland, K (2005) ‘The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions’, Migration Policy Institute.

Simsek,D. ve Çorabatır, M. (2016) ‘Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey’, Research Centre on Asylum and Integration (IGAM).

Sriskandarajah, D. (2005) ‘Migration and Development’, Global Commission on International Migration.

United Nations (2017) ‘International Migration Report’, UN Department of Economic and Social Affairs, <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UN Refugee Agency (2017), ‘Resettlement and Other Admission Pathways for Syrian Refugees’, 30 April 2017, <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/573dc82d4/resettlement-other-admission-pathways-syrian-refugees.html> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UNHCR (2016) ‘Global Trends: Forced Displacement 2016’; The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UNHCR Türkiye (2018), Grandi Türkiye’nin mültecilere ev sahipliğinde gösterdiği çabaya daha fazla destek sağlanması çağrısında bulunuyor’, 16.02.2018, http://www.unhcr.org/tr/18778-grand-urges-aid-turkeys-refugee-hosting-effort.html?et_fb=1 (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UNICEF (2017) ‘Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation’, UNICEF and IOM Publications, https://www.unicef.org/publications/index_100621.html (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UNODC (2016) ‘Global Report on Trafficking in Persons 2016’, United Nations Office on Drugs and Crime, bkz. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UN Population Division (2015) ‘Integrating Migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development’, United Nations Population Division.

Withol de Wenden, C. (2017), ‘Migration and Development’, *Ethnic and Racial Studies*, 40:(3): 434- 442.

World Bank (2015) ‘Turkey’s response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead’, December, <http://documents.worldbank.org/curated/en/583841468185391586/pdf/102184-WP-P151079-Box394822B-PUBLIC-FINAL-TurkeysResponseToSyrianRefugees-eng-12-17-15.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

Zaragoza-Cristiani, J (2015) ‘Analysing the Causes of the Refugee Crisis and the Key Role of Turkey: Why Now and Why So Many?’, EUI Working Paper RSCAS 2015/95.



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI
YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.