



## **KARADENİZ EKONOMİK İŞBİRLİĞİ PARLAMENTER ASAMBLESİ**

Doc. GA17/CC16/REP/01

ONYEDİNCİ GENEL KURUL

KÜLTÜR, EĞİTİM VE SOSYAL İŞLER KOMİSYONU

### **“KARADENİZ ÜLKELERİNDE GÖÇMEN İŞÇİLERİN KORUNMASINA AİT HUKUKİ ÇERÇEVE VE GÖÇMEN TOPLULUKLARI İLE EVSAHİBİ ÜLKE ARASINDAKİ İLİŞKİLER”**

**KONULU**

**RAPOR**

RAPORTÖR: Sayın Malkhaz BARAMIDZE

17nci Genel Kurul tarafından 21 Haziran 2001 tarihinde Bakü’de kabul edilen metin.

*4 Aralık 2000 tarihinde Birleşmiş Milletler; milyonlarca göçmenin, evsahibi ve öz ülkelerinin ekonomi ve refahına yaptıkları katkıların tanınması ve onların temel insan haklarına saygı duyulmasını sağlamak için 18 Aralık gününü Uluslararası Göçmen Günü olarak ilan etmiştir.*

## I. GİRİŞ

1. Göç genel olarak dinamik bir süreçtir ve trendleri bir dizi siyasi, ekonomik, sosyolojik ve çevresel etken tarafından belirlenir. Günümüzde nüfus hareketleri kapsam ve yoğunluk olarak çoğalmakta ve ardında yatan motivasyon nedenleri değişmektedir. Uluslararası göçmenler iki ana gruba ayrılmaktadır: gönüllü göçmenler ve zorlanan göçmenler. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Parlamenter Asamblesi, başta Haziran 1997’de Atina’da düzenlenen 9ncu Genel Kurul’da “Karadeniz Bölgesinde Mülteciler ve Yerlerinden Edilmiş İnsanların Hakları ve Sosyal Korunması” konusu ile Haziran 1999’da Ankara’da düzenlenen 13ncü Genel Kurul’da “İnsan Ticaretiyle Mücadelede Hukuki Çerçeve” konusu olmak üzere bugüne kadar zorunlu göçmenler ile ilgili muhtelif hususları müzakere etmiştir. Bu rapor ise sadece gönüllü göçün en belirgin şekli olan işgücü göçüne ait sorunlar üzerinde yoğunlaşacaktır.

2. Rapor ve Tavsiye metinlerine Ermenistan, Yunanistan, Türkiye ve Ukrayna ulusal delegasyonlarından katkıda bulunulmuştur. Referans malzemeleri ve istatistiksel veriler KEİPA Uluslararası Sekreteryası tarafından Uluslararası Göç Teşkilatı’ndan (UGT) alınmakla beraber başta Internet olmak üzere diğer kaynaklardan temin edilen bilgiler de Raporun hazırlanmasında kullanılmıştır.

## II. ULUSLARARSI İŞGÜCÜ GÖÇÜNÜN TEMEL ÖZELLİKLERİ

3. Uluslararası işgücü göçü pekçok yüzyıl önce ortaya çıkmış ve o dönemden bugüne kadar ciddi bir değişimden geçerek daha çeşitli ve karmaşık bir sosyal fenomen haline gelmiştir.

4. “Göçmen işçi” terimi, Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne dair Avrupa Sözleşmesi’nde şöyle tanımlanmaktadır: “Sözleşmeye taraf başka bir ülke tarafından o ülkenin topraklarında ikamet etmesine ve ücretli istihdamına izin verilmiş olan sözleşmeye taraf bir ülkenin vatandaşı”.

5. Üretim faktörlerinden birtanesi olarak uluslararası işgücü göçü, ekonomik büyüme hızını etkilemektedir. İşgücü, işgücü kaynakları zengin ülkelerden sermayesi daha çok olan ülkelere doğru hareket eder. Uluslararası göçmenlerin yarından fazlası gelişmekte olan ülkelere gelmektedir ve bunların 2/3’si sanayi ülkelerinde bulunmaktadır.

6. Uluslararası işgücü göçü, dahili ve harici ekonomik sebeplerden kaynaklanıyor olabilir: işgücü ücretlerinde devletler arasındaki farklılıklar, dünya ekonomisinin giderek artan uluslararasılaşması, fakir ve zengin ülkeler arasındaki farkın çoğalması, hızlı nüfus artışı, v.b..

7. Uluslararası işgücü göçünün öne çıkan şu üç türü bulunmaktadır: **kesin göç**, **geçici göç** ve **beyin göçü**. Mevcut küresel ekonomik düzen içerisinde ucuz olduğu için göçmen işçilere olan talep ile bu konudaki sınırlayıcı yahut hiç bulunmayan göçmen politikaları, dördüncü bir göç türü için gerekli şartları yaratmaktadır: **illegal**.

8. Bir bireyin başka bir ülkeye göçü, eğer o bireyin hayatı boyunca geldiği ülkeye tekrar dönmeye niyeti hiç yok ise, **kesin** göç addedilir. Bu durumda kaynak ülke, göçmenlerin esasen sağlamakta oldukları işgücü hizmetlerini kaybetmekle kalmaz bir de bu insanların kendilerini ve onların devam edecek nesillerini kaybetmiş olur.

9. **Geçici göç** durumunda ise işçiler, geçici olarak başka bir ülkeye giderler ve gelecekte kaynak ülkeye dönecekleri ihtimaline inanarak orada çalışırlar.

10. **Beyin göçü**, kalifiye işçilerin ülke dışına çıkmasıdır. Bu durumda kaynak ülkede oturan kişiler genellikle standart ve mesleki eğitim için ilk yıllarını ülkelerinde geçirirler ve daha sonra kalifiye işçi olarak başka bir ülkeye göç ederler. Bu sebeple beyin göçü, çalışanlar ile insan sermayesinin eşzamanlı olarak ülke dışına çıkması demektir. Bilim çalışanları, mühendisler, doktorlar, v.b., bu kategoriye girmektedirler.

11. Pek çok ülkede işgücü ihracatı işsizliğin azaltılmasına ve ülkeye yurtdışından para girişinin teminine yardımcı olmaktadır. Diğer tarafta ise, son derece kalifiye olan işgücünün seyrelmesi, işgücünü ihraç eden ülkedeki teknolojik potansiyelin azalmasına ve genel olarak bilimsel ve kültürel seviyenin düşmesine sebep olmaktadır.

12. Pekçok ülke, göçmen işçi hareketlerini nizama sokmak için başka ülkelerle ikili düzenlemeler yapmaktadır. Hedef ülke ihtiyaç duyduğu mesleklerin bir listesini çıkarmakta ve kaynak ülke bu pozisyonlar için işçi istihdam etmektedir. Pekçok ülkede göçmenler geçici işçi olarak görülürler ve onlara belirli süreler için çalışma müsaadesi verilir. İzin verilmeyen göçle ilgili istatistikleri temin etmek, bu türde insan hareketleri el altından gerçekleşmekte olduğundan, pek çok ülkede son derece güçtür.

13. Aslında ülkelere ucuz, vasıfsız yahut yarı vasıflı işgücü arz etmekte olan göçmen işçiler, muhtemelen en savunmasız ve korunmasız işçi kategorisini teşkil etmektedirler. Göçmenlere buldukları ülkenin vatandaşlarıyla eşit muamele yapıldığı haller son derece nadirdir ve pek çok açıdan onlara karşı dezavantajlı bir durumdadırlar. Bu tür sıkıntılar bazen yetersiz eğitime, yurtdışında edinilmiş olan özelliklerin kabul görmemesine, v.b. dayanmaktadır. Son on yıl zarfında göçmen azınlıklar sık sık yükselen ırkçılık ve yabancı düşmanlığından zarar görmüştür.

### III. TEMEL BÖLGESEL TRENDLER

14. Karadeniz bölgesindeki göç trendlerinin pek çoğu, hem bölgedeki sosyal ve ekonomik dönüşümleri hem de Avrupa'nın geri kalanıyla artan entegrasyonu yansıtmaktadır. Bölge ülkelerinin çoğunluğundaki güç ekonomik şartlar ve yaygın işsizlikten kaynaklanan işgücü göçü, en hızlı büyüyen göç dalgalarından bir tanesidir.

15. Karadeniz bölgesinin özel coğrafi konumu, BDT ülkeleri arasında sınırların hemen hemen bulunmuyor olması yasal ve illegal pekçok göçmeni cezbetmektedir.

Bu göçmenlerin pek çoğu bölge ülkelerini, Batı Avrupa devletlerine yönelmek için uygun topraklar olarak görmektedir. Bu durum, ilgili ülkeler dahilinde sosyal-ekonomik ve sair problemlere neden olmaktadır.

16. KEİ Üyesi Devletlerde karşılaşılan önemli pek çok göç hareketi; çok kısa süreli göçmenler, mevzuat dışı göçmenler yahut kayıt dışı ekonomide çalışan göçmenler söz konusu olduğundan genellikle kayıtlara tam olarak yansıtılmamaktadır.

#### **A. Dışa Göç Trendleri**

17. Ekonomik nedenlerle ülkelerinden ayrılmak zorunda kalan göçmen işçiler hem KEİ Üyesi Devletler içerisinde hem de bölge dışında dolaşmaktadırlar. Karadeniz bölgesi dahilindeki temel hedef ülkeler Yunanistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve bir ölçüye kadar Ukrayna'dır. KEİ bölgesi dışındaki temel hedef ülkeler ise ABD, Almanya, Danimarka, Hollanda, v.b.'dir. KEİ Üyesi Ülkelerden kaynaklanan işgücü göçüne ilişkin olarak hazırlanmış ve çoğunluğu Uluslararası Göç Teşkilatı'ndan (UGT) sağlanmış olan bazı istatistiksel veriler aşağıda sunulmaktadır:

- 1990'ların başında eski çıkış kontrollerinin kaldırılması ve ekonomik ve siyasi krizin bir araya gelmesi üzerine yaklaşık 300.000-450.000 Arnavut (nüfusun % 10 - % 14'ü) ülkesini terketmiştir. Arnavutlar genellikle Yunanistan'a veya İtalya'ya göç etmektedirler.
- Gayriresmi tahminlere göre 1992 – 1996 yılları arasında çoğunluğu göçmen işçi olmak üzere Ermenistan'dan dışarıya göç edenlerin net sayısı yaklaşık 540.000'dir.
- Azerbaycan Sosyal Yardım Bakanlığı'na açıklanan resmi rakamlara göre Azrbeycanda 720 bin göçmen işçi bulunmaktadır.
- Bulgaristan'da yapılan son nüfus sayımına göre 1990'dan sonra 8,5 milyonluk Bulgaristan nüfusunun yaklaşık 500.000'i yurtdışına göç etmiştir. UGT'nin göç araştırmaları, Bulgaristan nüfusunun % 19'unun birkaç yıllığına yurtdışında çalışmaya ilgi duyduğunu göstermektedir. Yurtdışında çalışmak isteyenler için başlıca hedef ülkeler Almanya ve ABD'dir. Oldukça yüksek orana sahip bir diğer ülke ise Yunanistan'dır.
- 1998 Tarihli UGT verilerine göre, 1990'lı yıllarda iş bulmak arzusuyla yaklaşık 500,000 – 600.000 insan Gürcistan'ı terketmiştir.
- Moldova'da görülen ana göç hareketlerinden birtanesi Sezonluk işgücü göçüdür. Moldova'da 1997 yılında 10.000'den fazla insan, yurtdışında göçmen işçi olarak kaydedilmiştir. Ancak uzman tahminlerine göre 1996 ve 1997 yıllarında 150.000'den fazla Moldova'lı kayıtsız olarak yurtdışında çalışmaktaydılar ve bu rakam yaz aylarında iki katına çıkmaktadır.
- Romanya'da 1997 yılında resmi olarak yurtdışına göçmüş olan 20.000 insan bulunmaktaydı. UGT araştırmaları Romanya'da büyük bir göç potansiyelinin bulunduğunu ve nüfusun % 36'sının birkaç yıllığına başka bir ülkeye göç etmek istediğini göstermektedir. Romanya'lılar için başlıca hedef ülkeler Almanya, ABD, Kanada, Fransa, v.b.'dir.
- 1997 Yılında 21.121 Rus vatandaşının göçmen işçi olarak yurtdışında bulunduğu kaydedilmiş olup bu rakam 1996 yılı rakamının 1,7 katıdır (12.290 kişi). Rusya Federasyonu'ndan işgücü ithal eden 71 ülke bulunmakta olup bunların başlıcaları Kıbrıs, Yunanistan, İngiltere, Almanya, v.b.'dir.
- Hızla gelişen Batı Avrupa ülkelerindeki işgücü pazarlarında doğan açığı doldurmak maksadıyla Türk vatandaşlarının hareketi 1960'ların başında başlamıştır. Sürekli işgücü akışını kolaylaştırmak maksadıyla Türkiye, işgücü alan

ülkelerle anlaşmalar müzakere etmiş ve böylelikle hem göçmen işçilerin hem de muhtemel işverenlerinin ihtiyaçları karşılanmıştır. Bu tür anlaşmaların ilki 1961 yılında Federal Almanya Cumhuriyeti ile yapılmış ve onu 1964 yılında Avusturya, Belçika, Hollanda ile 1965 yılında Fransa ile yapılanlar takip etmiştir. Türk işçilerin Batı Avrupa'ya göçleri 1974 yılına kadar devam etmiştir. Bu tarihten itibaren Türkiye işgücünü önce Kuzey Afrika, Ortadoğu, Körfez ülkelerine ve Sovyetler Birliği'nin çökmesinden sonra da Rusya ile Bağımsız Devletler Topluluğu'na yönlendirmiştir. Türkiye Dışişleri Bakanlığı'nın sağladığı bilgiye göre yurtdışında yaşayan Türklerin büyük çoğunluğu yurtdışında en az 10 ila 15 yıl kalmaktadır. Yurtdışında bulunanların pekçoğu evsahibi ülkelerin vatandaşlığını kazanmıştır. En son verilere göre yaklaşık 4 milyon Türk vatandaşı yurtdışında yaşamaktadır. Bunun 3,3 milyonu Avrupa Birliği ülkelerine yerleşmiştir. Evsahibi ülkeler arasında Almanya, 2,3 milyon Türk ile en büyük Türk nüfusuna sahip ülkedir.

- İstatistiklere göre 1991 - 1999 yılları arasında ekonomik nedenlerle 0,5 milyon kişi eski SSCB haricindeki ülkelere gitmek üzere Ukrayna'yı terketmiştir. Ancak gerçek nüfus kaybı istatistiksel rakamlardan da fazladır. 1999 Yılında yasal olarak yurtdışında çalışmakta olan Ukrayna vatandaşlarının sayısı Ukrayna'nın resmi istatistiklerine göre 28,2 bin kişidir. Ukraynalı göçmen işçilerin başlıca hedef ülkeleri Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Kıbrıs, Almanya ve İsviçre'dir. Bu göçmenler genellikle sezonluk tarım ile inşaat işlerinde ve hizmet sektöründe çalışmaktadırlar.

### ***A.1. Dışagöçün Etkileri***

18. Son dönemde yaşanan işgücü dışagöçleri, göçmen gönderen ülkelere bir ölçüye kadar olumlu tesir etmiş ve sonuç olarak dışarıdan bu ülkelere gönderilen para havalelerinin miktarı artmıştır. Örneğin 1992 yılında yapılmış olan bir araştırmaya göre Arnavutluk'taki toplam aile gelirlerinin % 23,3'ü yurtdışındaki göçmenlerin para havalelerinden sağlanmaktadır. Resmi tahminlere göre 1994 yılında Yunanistan ve İtalya'daki Arnavut göçmen işçilerin yapmış oldukları havalelerin toplamı 266 milyon ABD Doları olup bu rakam Arnavutluk'un GSMH'sının % 16'sına karşılık gelmektedir.

19. Göçmen işçilerin elde ettiği gelirler, sadece kendilerine değil aynı zamanda ülkelerinde kalmış yakın akrabalarına da maddi destek teşkil etmektedir. Ortaya çıkan yabancı sermaye, bu ülkelerde küçük işletmelerin gelişmesine de yardımcı olmuştur. İşgücü göçü, işgücü pazarı ve sosyal hizmetler üzerindeki baskıyı da hafifletmiş ve dolayısıyla bu ülkelerde sosyal gerilimin hafifleyip istikrarın sağlanmasına yardımcı olmuştur. Diğer taraftan ise bu dışa göç biçimi demografik eğilim üzerinde olumsuz etkiye neden olmuş ve "beyin göçüne" katkıda bulunmuştur.

### ***B. İçegöç Trendleri***

20. Karadeniz bölgesinde uluslararası göçmenlere evsahipliği yapan başlıca ülkeler Yunanistan, Rusya, Türkiye ve daha sınırlı olarak Ukrayna'dır. Diğer ülkelere dönük içegöç hareketleri çok küçüktür.

21. Geçmişte göçmen işçi ihraç eden Yunanistan şimdi önemli bir içegöç alan ülke haline gelmiştir. 1980'lerin sonundan itibaren Yunanistan, iş ve daha iyi bir yaşam arayışında olan çok sayıda yabancı göçmen almıştır. Halen ülkede illegal

olarak yaşayan ve çalışan yarım milyondan fazla yabancı (Yunanistan'daki işgücünün % 3 – 6'sı) bulunmaktadır ve bunların yaklaşık yarısı Arnavut'tur.

22. Pekçok yabancı; temel çalışma haklarına, işyerlerinde uygun hijyen ve iş güvenliği şartlarına ve tıbbi tedavi imkanına dahi sahip olmaksızın işgücü istismarına maruz kalmıştır.

23. 1997 Yılında Rusya Federasyonu'nda belgeli olarak çalışan 241.488 yabancı göçmen işçi bulunmaktaydı; belgesiz olarak çalışanların sayısı ise bundan çok daha fazladır. Ülkeye BDT ülkelerinden çok sayıda geçici göçmen işçi gelmektedir. Bunların pek çoğu hukuki statüden mahrumdur. Gönderdikleri havaleler, BDT ülkelerinin gelirleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin yapılmış olan araştırmalara göre, Ermenistan ve Azerbaycan'daki her 3 – 4 hanehalkından birtanesi, Rusya'da çalışan göçmen işçilerden havale almaktadır. BDT haricindeki ülkelere gelen nizam dışı göçmenlerin sayısının 700.000 – 1.150.000 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Son yıllarda toplumda, artan bir göçmen fobisi gözlemlenmektedir.

24. Son zamana değin Türkiye, uluslararası göçmen hareketleri açısından göç veren bir ülke olarak kabul edilmekteydi. Her ne kadar Türkiye kendisini göç alan bir ülke olarak tanımlamamakta ise de etkin içegöç kontrollerinin yapılmıyor olması ülkeyi muhtelif kolay giriş ve kalışlara karşı savunmasız bırakmaktadır. Geçici süre kalmak niyetiyle binlerce göçmen değişik ülkelere Türkiye'ye gelmektedir. Bugün Türkiye, Avrupa'yı hedefleyen farklı milliyetlerden artan sayıdaki illegal ekonomik göçmen için hem göç alan hem de transit ülke haline gelmiştir. Resmi istatistiklere göre yasadışı göçmenlerin toplam sayısı 1 milyonun üzerindedir. 2000 yılında Türkiye'de 94.514 yasadışı göçmen yakalanmıştır. Göçmenler genellikle İstanbul, Ankara gibi metropolitan alanlarda yaşamaktadır.

25. Ukrayna Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığının 1997 verilerine göre, 2.420 yabancı ülke vatandaşı çalışmak üzere Ukrayna'ya gelmiştir. 1 Ocak 1998 itibariyle Ukrayna'daki kayıtlı yabancı işçilerin sayısı 1.820'dir. Bunların 328 tanesi BDT'den, 235 tanesi Türkiye'den, 148 tanesi Bulgaristan'dan, 139 tanesi Çin'den, 124 tanesi Vietnam'dan, 112 tanesi Polonya'dan ve 69 tanesi Eski Yugoslavya Cumhuriyeti'nden gelmiştir. Bu rakamdan 1.241 kişi düzenli olarak istihdam edilmektedir ve 513 tanesinin sabit süreli kontratı bulunmaktadır.

### **c) Ulusal Göç Yasaları**

26. Bir AB üyesi olarak Yunanistan, 2002 yılına kadar, 1997 yılında Amsterdam Antlaşması'nda kabul edilmiş olan ortak AB içegöç politikasına sahip olacaktır (vizeler için tek politika, ekonomik göçmenler için tek politika ve Avrupa'da yaşayan göçmenlerin aile birliğinde tek politika dahil olmak üzere).

27. Yabancıların yasadışı olarak istihdam edilmesi, onların izolasyonuna sebep olup Yunan halkı ile azınlıklar arasındaki sosyal tartışmaları şiddetlendireceğinden Hükümet, 358/1997 ve 359/1997 sayılı Başkanlık kararlarını çıkararak belgesiz göçmenlerin durumlarını düzenlemeye karar vermiştir. Birinci kararnamenin (358/1997) amacı, halen Yunanistan'da yasadışı olarak oturup çalışmakta veya iş aramakta olan yabancıları kaydetmek ve belli koşullar altında durumlarının hukukileştirilmesini sağlayacak süreci başlatmak olmuştur. Yukarıdaki kararnamenin

gereklerini yerine getiren yabancılara Geçici Müsaade Kartları (beyaz kartlar) verilmiştir. 359/1997 Sayılı kararname, Sınırlı Süreli İkamet Kartlarının (yeşil kartlar) verilmesine ilişkin koşulları ve prosedürü sağlamaktadır. Sınırlı İkamet Kartına sahip olan yabancılar; Yunan işçilerle aynı haklara sahip olmakta ve ücret, çalışma şart ve koşulları, sosyal sigorta ve sair mali yükümlülükler, v.b. açısından aynı yükümlülükleri üstlenmektedir. Kasım 2000'e ait istatistiklere göre 224.000 başvuru arasından yaklaşık 165.000 göçmene yeşil kart verilmiştir ve başlangıç itibariyle kaydedilmiş olan toplam göçmen sayısı 378.878'dir.

1997 Yılında Yunanistan, Medeni ve Siyasi Haklara dair Uluslararası Kovenant'ı ratifiye etmiştir.

28. Yasadışı göç ve vize açısından Türkiye, AB adaylığına ait Ulusal Programının yükümlülüklerine tabi olacaktır. Bu nedenle, gelecek yıllarda, vize ve sınır kontrol yasaları ile uygulamaları AB Schengen sistemine uygun hale getirilecektir. Türkiye, 8nci Maddesinde göçmenlere dair meseleleri ihtiva eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraftır. 1954 Yılında ratifiye edilmesinin ardından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ulusal yasaların bir parçası olmuştur.

29. Daha evvel uluslararası göç hareketlerinden izole olan KEİ bölgesindeki eski sosyalist ülkelerde nispeten son zamanlarda bir işgücü göçü sorunun ortaya çıkmasını takiben bu alandaki ulusal göç politikaları hala geliştirilme aşamasındadır.

30. Ermenistan'ın ulusal göç politikası, "Ermenistan Cumhuriyeti'nde Nüfus Göçüne dair Devlet Yönetmeliği Konsepti" ile belirlenmektedir. Ulusal yasalar çerçevesinde Ermenistan Cumhuriyeti topraklarında çalışmakta olan göçmen işçilere iş yasalarında ve yabancı ülke vatandaşlarına ilişkin kanunlarda genel olarak yer verilmektedir. "Göç" ve "İşgücü Göçü" konularında taslak yasalar halen hazırlanmaktadır.

31. Azerbaycan'da 1997 yılında, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Daimi Yaşayan Yabancı Ülke Vatandaşları ve Vatansızlara ait Özel Belgeler" yasası kabul edilmiştir. Çalışma ve Sosyal Refah Bakanlığı, "Yabancı İşgücünün İşe Alımı ve İstihdamı" hakkındaki bir taslağı 1997 yılında Bakanlar Kurulu'na sunmuştur.

32. Gürcistan'da ulusal bir göç politikası geliştirilmesine dönük olarak 1997 yılında yasal ve kurumsal ölçeklerde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. 19 Kasım tarihinde; işgücü göçü çerçevesinde gayrinizami içegöçü engelleyecek ve işgücü göçünü düzenleyecek tedbirler, öngören "Gürcistan için bir Göç Politikası Planı" hakkında bir Başkanlık Kararnamesi çıkarılmıştır. Bu Plana dayanarak ve UGT ile birlikte Hükümet; 1998-2000 yılları için bir "Göç Mevzuatı için Potansiyel Oluşturma" programı geliştirmiştir. 1997 Yılında "Dışagöç ve İçegöç" hakkında yeni bir yasa taslağı hazırlanmış olup "Yasadışı Göçler" hakkında bir kanun ise halen geliştirilme aşamasındadır. ILO'nun Yardımıyla bir işgücü göçü yasası hazırlanmaktadır. Gürcistan; 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ve Vatansızlığın Azaltılmasına dair 1961 Sözleşmesini 1997 yılında imzalamıştır.

33. Moldova'da işgücü göçü; ulusal yasalarla ve göçmen işçilerin çalışma faaliyetleri ve sosyal güvenliğine dair hükümetlerarası anlaşmalarla düzenlenmektedir. Daimi veya geçici ikamet amacıyla gelen göçmenlere oturma

müsaadesi ve çalışma müsaadesi verilmektedir. Yasal çerçevede ise 8 Mayıs 1997 tarihinde yıllık içegöç kotasını tespit eden bir parlamento kararı kabul edilmiştir. 24 Aralık 1997 tarihinde benzer bir karar da 1998 yılı için kabul edilmiştir. 1990 Tarihli “Göç” yasasıyla bu kota ülke nüfusunun % 0,5’ine sabitlenmiştir. 20 Kasım 1997 tarihinde “Göçmen İşçilerin Geçici İstihdamı” hakkındaki bir yönetmelik Parlamento tarafından onaylanmıştır. 5 Aralık 1997 tarihinde ise, 1990 tarihli “Göç” yasasının daimi içegöçe ilişkin hükümleri değiştirilmiştir.

34. 1997 Yılında Rus Hükümeti; göç düzenlemelerini güçlendiren ve özellikle içegöçün kontrol sistemini daha da geliştiren yeni bir göç yasasını kabul etmiştir. 12 Kasım 1997 tarihinde Devlet Duması; “Yabancı İşgücünün İşe Alımı ve İstihdamı” hakkındaki yasa taslağının ilk metnini inceledi. 1997 Yılında Rusya Federasyonu, İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlere dair Sözleşme ile protokolünü ratifiye etti. Böylelikle bu konudaki ulusal yasaların uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi için önemli bir adım atılmış oldu. Kurumsal ölçekte ise Federal Göç Programı, Rusya Federasyonunda göçle ilgili devlet faaliyetlerinin özünü teşkil etmektedir. 1997 yılında göç kontrolüyle bağıntılı karasal göç servisleri, yabancı işgücünün Rusya Federasyonu’nda işe alımı ve yurtdışında çalışan Rus vatandaşları konularında yönetmelikler hazırlanmıştır.

35. Ukrayna’daki yasal çerçeve bağlamında, “2004 Yılına Kadarki Dönem için Sosyal Politikada Temel Doğrultular” belgesi 24 Mayıs 2000 tarihinde onaylanmıştır. Bu belge; Ukrayna’lı göçmen işçilerin ülkeye dönme süreci, sosyal – ekonomik çıkar ve haklarının korunması ve Ukrayna vatandaşlarının işgücü göçünde hukuki ve sosyal – ekonomik esaslar da dahil olmak üzere göç süreçlerinin düzenlenmesindeki öncelikleri tespit etmektedir. Göçmen işçilere dönük devlet politikası, karşılıklı işe yerleştirme konusundaki uluslararası, hükümetlerarası anlaşmalar esas alınarak uygulanmaktadır. Kanuna uygun olarak istihdam edilmiş olan yabancı işçiler; eşitliğe dair anayasal normlar çerçevesinde hak ve özgürlüklerden istifade ederler ve Ukrayna vatandaşları ile ülkede yasal olarak ikamet eden yabancıların yükümlülüklerine tabi olurlar. 1997 Yılında, “Geçici İkamet Düzenlemelerinin İhlali durumunda uygulanacak Ağırlaştırılmış Müeyyideler” hakkındaki yasa yürürlüğe girmiştir. 1997 Yılında içegöç hakkında bir taslak yasa ile “Yabancılar” hakkında yeni bir taslak yasa hazırlanmıştır. Göçmen işçiler için özel bir yasa henüz kabul edilmemiştir. Kurumsal çerçevede ise Ukrayna Hükümeti; göç meseleleriyle ilgili devlet organlarının temsilcilerinin bulunduğu bir Departmanlar Arasında Koordinasyon Komisyonu tesis etmiştir. Komisyon bir göç yönetimi politikası hazırlamış ve ulusal veya uluslararası ölçekteki muhtelif programların uygulanmasında bir koordinasyon noktası olarak görev yapmıştır. Ukrayna; Avrupa İnsan Hakları ve Temel Hakları Koruma Sözleşmesi’ne, Avrupa Sosyal Şartı’na (Yüksek Rada tarafından henüz ratifiye edilmemiştir) taraftır.

36. KEİ Bölgesindeki bazı ülkeler, göçü ve göçle ilgili meseleleri düzenlemek üzere ikili anlaşmalar imzalamıştır. Örneğin göçmen işçilerin haklarının korunması konusunda Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna Rusya Federasyonu ile (1994); Ermenistan ile Gürcistan arasında (1993); Ermenistan ve Ukrayna arasında (1995); Moldova ile Ukrayna arasında, v.b. ikili anlaşmalar yapılmıştır.



### III. İŞGÜCÜ GÖÇÜNE DAİR ULUSLARARASI YASALAR

37. **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara dair Uluslararası Kovenant (1976), Medeni ve Siyasi Haklara dair Uluslararası Kovenant (1976), Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine dair Sözleşme (1981), Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesine dair Uluslararası Sözleşme (1969)**, v.b. gibi insan haklarına ait belgeler; göçmen işçiler de dahil olmak üzere tüm insanlara pek çok hayati teminatlar sağlamaktadır. Ancak gene de bu belgeler, evsahibi ülkelerde göçmen işçilerin karşılaşılabilecekleri durumlara ayrıca eğilmemektedir. Dolayısıyla bu insanların tam olarak korunması için başkaca uluslararası ve bölgesel belgeler kabul edilmiştir.

38. Göçmen işçilerin hakları muhtelif uluslararası belgelerde özel olarak sıralanmaktadır. Bu belgeler, ayrımcılık ve uyum problemlerine sıklıkla maruz kaldıkları kabul edilen göçmen işçiler ile aileleri için, uluslararası camianın asgari bir standart tesis etme gayretlerini ifade etmektedir.

39. Göçmen işçiler lehine uluslararası çalışma standartlarının oluşturulmasında Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) en önde giden kurum olmuştur. Başlıca ILO belgeleri şunlardır: **1949 tarihli İstihdam Göçüne dair Sözleşme, (No. 97); 1949 tarihli İstihdam Teklifine bağlı Göç belgesi (No. 86); 1975 tarihli Kötü Koşullarda Göçler ve Göçmen İşçilere Fırsat Eşitliği Sağlanması ve İyi Muamele Edilmesine dair Sözleşme (No. 143); 1975 tarihli Göçmen İlişkiler hakkındaki Tavsiye (No. 151)**. 1949 Sözleşmesi, göçmen işçilerin işe alımı ve çalışma koşulları üzerinde yoğunlaşmakta ve eşit muamele ilkesini getirmektedir. 1975 Sözleşmesi, yasadışı göç ve istihdamın önlenmesini hedeflemektedir. Bu sözleşme, taraf olan Devletleri yasadışı göçün önlenmesi ve illegal hareketleri organize edenlerin takibe alınması için gerekli tedbirleri almaya zorlamaktadır. 1975 Sözleşmesi ayrıca eşit muamele ilkesini daha da geliştirerek tüm göçmen işçilerin temel insan haklarına saygı duyulması zorunluluğunu getirmektedir. ILO, göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakları ile ilgili olarak iki sözleşme daha geliştirmiş (1962 ve 1982) ve göç ve gelişmekte olan ülkeler hakkında iki tavsiye kabul etmiştir (1955 ve 1964).

40. Göçmen işçilerin durumuyla ilgilenen bölgesel belgelerden birtanesi de 1983 tarihinde yürürlüğe giren **1977 tarihli Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne dair Avrupa Sözleşmesi**'dir. Bu Sözleşme; Avrupa Konseyi üyesi devletlerin vatandaşları olan göçmen işçilerin hukuki durumunu düzenlemeyi ve onların evsahibi ülke vatandaşlarıyla eşit muameleye tabi tutulmalarını sağlamayı amaçlamaktadır.

41. Göçmen haklarının korunmasına dair son yılların en önemli başarısı, **Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına dair Uluslararası Sözleşme**'nin 1990 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilmesi olmuştur. Bu Sözleşme; temel insan hakları normlarının bir kez daha ilan ve tesisi ile bu normların göçmen işçiler ve aileleri için uygulanacak olan bir belgeye dahil edilmesi yönündeki çabayı temsil etmektedir. Özellikle el altından yürütülen hareketler ve işçi trafiği nedeniyle ortaya çıkan ilave sorunlar dikkate alındığında, bu insanların, sık sık savunmasız ve korunmasız bir durumda kaldıkları bu belge ile kabul edilmiştir. Bu sebeple Sözleşme, belgesiz yahut gayrınizami bir durumda olan göçmen işçiler ile onların aile üyelerini korumak için bir dayanak oluşturmayı

amaçlamaktadır. Bu belgenin uygulanması, tüm göçmen işçilerin maruz oldukları temel insani muamelelere önemli ölçüde olumlu etkide bulunacaktır. Ancak halihazırda sözkonusu Sözleşmeyi ratifiye etmiş olan ülkelerin sayısı, hayal kırıklığına sebep olacak kadar azdır.

#### IV. SONUÇLAR

42. Uluslararası işgücü göçü, 20nci yüzyıl yaşantısının önemli bir biçimi olmuştur ve gelecek yüzyılda da öyle olmaya devam edecektir. Bu raporun da gösterdiği gibi, işgücü göçü hem kaynak hem de hedef ülkeler için güçlükler ve fırsatlar sunmaya devam etmektedir.

43. Mevcut göç hareketlerinin bir dizi doğrudan yahut dolaylı siyasi, ekonomik ve sosyal sonuçları bulunmaktadır.

44. En önemli siyasi sonuçlardan birtanesi, devlet sınır kontrollerinin sıkılaştırılmasına duyulan ihtiyaçtır. Bu durum, göç konusunda ikili veya çok taraflı uluslararası işbirliğini gerekli kılmıştır.

45. Makro ve mikroekonomik açılardan pek çok ve çeşitli ekonomik etkiler söz konusudur. En önemli makroekonomik etki; serbest piyasa ekonomisine yönelişten kaynaklanan yapısal gerilim ve rahatsızlıkların, göç sürecinin sonucu olarak pek çok ülkede değişikliğe uğramasıdır. Örneğin insan göçü, işgücü pazarlarındaki dengesizlikleri azaltmaktadır. Diğer taraftan yasadışı konumdaki geçici işçiler, işgücü pazarındaki mevcut işlerin miktarını azaltmaktadır. Önemli bir mikroekonomik etki ise öz ülkelerdeki hanehalkı gelirlerinin önemli bir bölümünün göçten kaynaklanmasıdır.

46. Her ne kadar göçle ilgili kısa vadeli unsurlar, göç veren ülke için tatminkar ve cazip görünse de, göçmenlerin geldiği ülkelerin ekonomik kalkınması açısından bakıldığında uzun vadeli etkenler olumsuzdur.

47. Günümüzde pekçok göçmen işçi, insan haklarının asgari olduğu yahut hiç olmadığı durumlarla karşılaşmaktadır. Gelen göçmenlere yaşadıkları ülkelerin sosyal ve siyasal yaşantısında verilen yer; demokrasi, çoğulculuk ve insan haklarının nasıl anlaşıldığının temel ölçüsüdür. Bu yüzden insan hakları, demokrasi ve çoğulculuk kavramı ile göçmen hakları birbiriyle çok yakından ilintilidir.

48. İnsan hakları ve göçmen işçilerin hakları ile ilgili mevcut evrensel ve bölgesel belgeler; uygulandıkları takdirde, göçmen işçilerin haklarının ve saygınlığının korunması için yeterli standartları temin etmektedir.

49. Maalesef bugüne kadarki tecrübeleri, bölge Devletlerinin göçle ilgili değişen gerçekleri aynı hızla takip edemediklerini göstermektedir. Hem göçmen gönderen hem de alan ülkelerin Hükümet ve Parlamentoları, göçmen işçilere karşı sorumluluk üstlenmeli ve onların haklarına destekçi olmalıdır. Yasaların hızla değişen göç gerçeklerine göre ayarlanması ve Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi, hala yerine getirilmesi gereken önemli bir görevdir.