

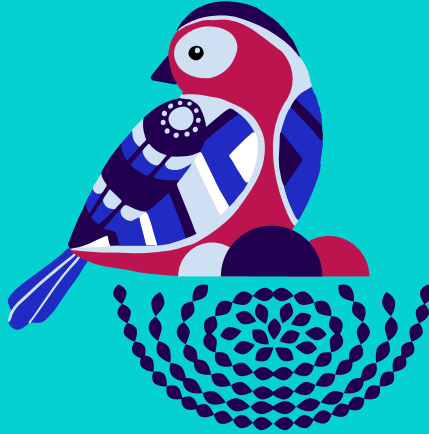
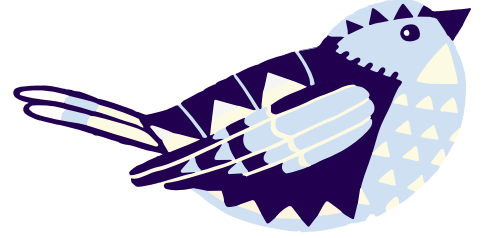


Uluslararası
Çalışma
Örgütü



► Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak

Politika Belirleyiciler ve Uygulayıcılar için Rehber



► Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak

Politika Belirleyiciler ve Uygulayıcılar için Rehber

Telif hakkı © Uluslararası Çalışma Örgütü 2021

İlk yayın tarihi 2021

Uluslararası Çalışma Ofisi'nin yayınları Evrensel Telif Hakları Sözleşmesi'nin 2. Maddesine göre telif hakkı korumasına sahiptir. Bununla birlikte, bu yayınlardan kaynak belirtmek suretiyle izin almadan kısa alıntılar yapılabilir. Basım ve çeviri hakları için ILO Publications (Rights and Licencing), International Labour Office, CH-1211 Cenevre 22, İsviçre adresine posta yoluyla veya rights@ilo.org adresine e-posta ile başvurulmalıdır. Uluslararası Çalışma Ofisi bu tür başvuruları memnuniyetle karşılamaktadır.

Basım haklarıyla ilgili kuruluşlara kayıtlı kütüphaneler, kurumlar ve diğer kullanıcılar, kendilerine bu amaçla verilen izinlere dayanarak yayınları çoğaltabilirler. Ülkenizdeki bu tür kuruluşlar için bakınız: www.ifro.org

Göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerini sosyal koruma kapsamına almak: Politika belirleyiciler ve uygulayıcılar için rehber - Cenevre: ILO, 2021.

ISBN: 9789220431702 (İnternet'te pdf)

ILO yayınlarında kullanılan ve Birleşmiş Milletler uygulamalarıyla uyumlu adlandırmalar ve görsel malzemeler, herhangi bir ülke, alan veya toprağın veya makamlarının hukuki statüsü veya sınırlarına ilişkin olarak hiçbir şekilde Uluslararası Çalışma Ofisi'nin görüşünü yansıtmaz.

İmzalı makale, araştırma ve diğer katkılarda ifade edilen fikirlerin sorumluluğu yalnızca yazarlarına aittir ve yayın içinde ifade edilen fikirlerin Uluslararası Çalışma Ofisi tarafından desteklendiğini göstermez.

Firma isimlerine ve ticari ürün veya süreçlere yapılan atıflar, onların Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından desteklendiğini belirtmez ve belirli bir firma, ticari ürün veya süreçten söz edilmemesi de onaylamama anlamına gelmez.

Bu belge Avrupa Birliği, ICMPD ve ECOWAS'ın mali desteğiyle hazırlanmıştır. Bu belgenin içeriği, hiçbir koşulda Avrupa Birliği, ICMPD veya ECOWAS'ın görüşünü yansıtır olarak yorumlanamaz.

ILO yayınları ve dijital ürünleri hakkında bilgi için: www.ilo.org/publns.

Fotoğraf Kredileri

Sayfa 18: Hindistan-Marcel Crozet / ILO
Sayfa 24: Çin-Marcel Crozet / ILO
Sayfa 40: Marcel Crozet / ILO-Çin
Sayfa 64: Vietnam-Truong Van Vi / ILO
Sayfa 97: Filipinler© ILO/J. Aliling 2015
Sayfa 98: Pekin © ILO
Sayfa 108: Pekin2 © ILO
Sayfa 110: Madagaskar-Marcel Crozet / ILO
Sayfa 139: Bahreyn- ILO/Apex Image
Sayfa 140: Nepal-Marcel Crozet/ILO
Sayfa 174: Tunus-Marcel Crozet / ILO
Sayfa 198: Zambiya-Marcel Crozet / ILO
Sayfa 226: Filipinler. © ILO/Minette Rimando

ILO çevresel olarak sürdürülebilir şekilde ve sosyal sorumluluk bilinciyle yetiştirilen ormanlardan elde edilen kağıtları kullanmaya gayret etmektedir.

► İçindekiler

► Önsöz	8
► Teşekkür	11
► Kısaltmalar	12
► Sözlükçe	14
► Giriş 19	
► Bölüm 1: Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının gerekçesi	25
1.1 Giriş	27
1.2 Göçmen işçiler ve aileleri neden sosyal koruma kapsamına alınmalı?	27
1.3 Yasal sınırlamalar ve uygulamadaki engeller nelerdir?	30
1.3.1 Altta yatan nedenler	30
1.3.2 Göçmen işçilerin sosyal koruma yardımlarına erişimindeki yasal sınırlamalar	31
1.3.3 Göçmen işçilerin sosyal koruma yardımlarına erişiminde uygulamadaki engeller	32
1.4 Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınması için politika seçenekleri nelerdir? ILO'nun yaklaşımı	34
1.5 Sonuç	35
► Bölüm 2: Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkı ve uluslararası yasal çerçeve	41
2.1 Giriş	43
2.2 İnsan hakları belgeleri kapsamında sosyal güvenlik hakkı	43
2.2.1 Uluslararası insan hakları belgeleri	43
2.2.2 Bölgesel insan hakları antlaşmaları	47
2.3 Göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili ILO standartları	50
2.3.1 ILO sosyal güvenlik belgeleri	53
2.3.2 ILO göçmen işçilere yönelik belgeler	56
2.3.3 Diğer ilgili ILO belgeleri	57
2.4 ILO standartlarının uygulamaya konulması: Ulusal düzeyde onaylama, uyum ve uygulama	58
2.4.1 ILO'nun uluslararası çalışma standartlarına uygunluk sağlamaya yönelik denetleyici prosedürleri	58
2.4.2 ILO Sözleşmeleri neden onaylanmalı?	59
2.4.3 Dünyada onay durumu	60
2.5 Sonuç	61
► Bölüm 3: Sosyal güvenliğe erişim: İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları	65
3.1 Giriş	67
3.2 İkili ve çok taraflı anlaşmalar: Gerekçe, temel unsurlar ve zorluklar	67
3.2.1 Gerekçe	67
3.2.2 Sosyal güvenlik anlaşmalarının temel unsurları	69
3.2.3 Engeller ve zorluklar	71
3.2.4 İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının avantajları ve dezavantajları	71
3.2.5 Sosyal güvenlik anlaşmaları hakkında ISSA veritabanı	74

3.3 İkili sosyal güvenlik anlaşmaları	75
3.3.1 Fransa ile Tunus	75
3.3.2 İspanya ile Fas	75
3.3.3 Kanada ile Meksika	75
3.3.4 Malavi ile Zambiya	76
3.3.5 Slovenya ile Bosna Hersek	76
3.3.6 Hindistan ile Japonya	76
3.3.7 Moldova ile çeşitli ülkeler	77
3.3.8 Amerika Birleşik Devletleri ile çeşitli ülkeler	78
3.4 Çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları	78
3.4.1 And Milletler Topluluğu (CAN) Sosyal Güvenlik Belgesi	78
3.4.2 Karayipler Topluluğu (CARICOM) Sosyal Güvenlik Anlaşması	79
3.4.3 Afrikalılar Arası Sosyal Sigortalar Konferansı (CIPRES) Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	79
3.4.4 Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu (ECOWAS) Genel Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	80
3.4.5 Avrupa Birliği deneyimi	80
3.4.6 İbero-Amerikan Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	81
3.4.7 MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması	82
3.4.8 Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC) sosyal güvenlik çerçeveleri ve politikaları	83
3.5 Sosyal güvenlik anlaşması nasıl müzakere edilir?	84
3.5.1 Müzakere süreci öncesinde	84
3.5.2 Müzakere süreci	84
3.6 Anlaşmaların uygulamaya konulması: Kurumsal, operasyonel ve idari hususlar	88
3.6.1 Yönetişim ve yönetim	89
3.6.2 Operasyonel süreçler ve bilgi modelleri	90
3.6.3 Güvenlik ve doğrulama	90
3.6.4 BİT-temelli veri alışverişi sistemleri	91
3.6.5 İlave hususlar	92
3.7 Sonuç	93
► Bölüm 4: İkili işgücü anlaşmaları ve göçmen işçiler için sosyal koruma	99
4.1 Giriş	101
4.2 İİA'ların amaçları, biçimleri ve kapsamı	101
4.3 Uluslararası yasal çerçeve	102
4.4 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar	105
4.5 Haktan gerçeğe: Ülke uygulamaları	106
4.6 Sonuç	107
► Bölüm 5: Menşe ve istihdam ülkelerinde tek taraflı önlemler	111
5.1 Giriş	113
5.2 Tek taraflı önlemler	114
5.2.1 İstihdam ülkeleri	114
5.2.2 Menşe ülkeler	125
5.3 Tamamlayıcı önlemler	132
5.4 Diğer girişimler	134
5.5 Sonuç	135

► Bölüm 6: Belirli göçmen işçi gruplarını sosyal koruma kapsamına almak	141
Giriş	144
6.1 Göçmen ev işçileri	144
6.1.1 Göçmen ev işçileri için geçerli uluslararası yasal çerçeve	146
6.1.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar	148
6.1.3 Haktan gerçeğe: Göçmen ev işçilerini sosyal koruma kapsamına almak	149
6.2 Göçmen mevsimlik tarım işçileri	152
6.2.1 Göçmen mevsimlik tarım işçileriyle ilgili uluslararası yasal çerçeveler	154
6.2.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar	155
6.2.3 Haktan gerçeğe: Göçmen mevsimlik tarım işçilerini sosyal koruma kapsamına almak	157
6.3 Düzensiz göçmen işçiler	160
6.3.1 Düzensiz göçmen işçilerle ilgili uluslararası yasal hükümler	160
6.3.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar	163
6.3.3 Haktan gerçeğe: Düzensiz göçmenleri sosyal koruma kapsamına almak	165
6.4 Sonuç	168
► Bölüm 7: Mülteciler ve sığınmacıları sosyal koruma kapsamına almak	175
7.1 Giriş	177
7.2 Uluslararası yasal çerçeve	178
7.2.1 Çeşitli uluslararası belgeler kapsamındaki tanımlar	178
7.2.2 Mülteciler ve işe erişim	179
7.2.3 Mülteciler ve sosyal koruma hakkı	182
7.3 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar	187
7.3.1 Yasal engeller	187
7.3.2 Uygulamaya yönelik engeller	187
7.3.3 Sığınmacılara özgü engeller	188
7.4 Haktan gerçeğe: Ülke uygulamaları	188
7.4.1 Mülteciler ve sığınmacılar neden sosyal koruma kapsamına alınmalı?	188
7.4.2 Politika seçenekleri ve ülke uygulamaları	189
7.5 Sosyal koruma açıklarının ele alınması: ILO'nun müdahalesi	192
7.6 Sonuç	193
► Bölüm 8: Toplumsal cinsiyet, sosyal koruma ve işgücü göçü	199
8.1 Giriş	201
8.2 Kavramlar ve trendler: Toplumsal cinsiyet perspektifinden göç deneyimi	203
8.3 Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumayı destekleyen uluslararası standartlar ve belgeler	205
8.3.1 Ana BM Sözleşmeleri	205
8.3.2 Temel uluslararası çalışma standartları	206
8.3.3 Tamamlayıcı uluslararası gündemler	211
8.4 Sosyal korumada toplumsal cinsiyet açıkları: Engeller ve zorluklar	213
8.5 Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma politikaları: Politika seçenekleri ve tavsiyeler	216
8.6 Tamamlayıcı önlemler	219
8.7 Sonuç	220
► Eylem çağırısı	226

► Kutular listesi

Kutu 1.1	COVID-19'un göçmen işçiler üzerindeki etkisi ve sosyal korumanın önemi	29
Kutu 1.2	Ülke örnekleri için bağlantılar	32
Kutu 1.3	ILO eylemi	36
Kutu 2.1	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkı konusundaki tutumu	45
Kutu 2.2	Göç veya mülteci durumundan bağımsız olarak sözleşmedeki haklara erişim	45
Kutu 2.3	Kadın haklarını göz önüne alma	46
Kutu 2.4	Belgesiz göçmenlerin hakları ve Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi: Dönüm noktası niteliğinde bir karar	48
Kutu 2.5	Uluslararası insan hakları ve çalışma hakları ve COVID-19 krizi	50
Kutu 2.6	Tüm mukimler ve çocuklar için temel sosyal güvenlik teminatları (202 sayılı Tavsiye Kararı, para. 6): 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na ilişkin 2019 Genel Anketi'nde Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi'nin Gözlemleri	54
Kutu 2.7	COVID-19 ve ülkelerin sağlık hizmetlerine ilişkin önlemlerine örnekler	58
Kutu 3.1	Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi	67
Kutu 3.2	Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme	68
Kutu 3.3	Sosyal güvenlik programlarının koordinasyonu ve göçmen işçilerin korunması açısından ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları tarafından desteklenen temel ilkeler	69
Kutu 3.4	Sosyal güvenlik kazanımları ve kazanılan yardımların taşınabilirliği	73
Kutu 3.5	ILO Afrika'da seçili Bölgesel Ekonomik Toplulukları'nda (REC'ler) göçmen işçileri ve ailelerini sosyal korumaya erişim ve yardımların taşınabilirliği kapsamına alma projesi	82
Kutu 4.1	Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişilerin Göçü de dahil olmak üzere, İstihdam Amacıyla Geçici ve Kalıcı Göçe ilişkin ILO Örnek Anlaşması'nda sosyal güvenlikle ilgili maddeler	104
Kutu 5.1	Tek taraflı önlemler: Varış ülkeleri için politika seçeneklerinin sınırlayıcı olmayan listesi	115
Kutu 5.2	2008 tarihli Ekvator Anayasası'nda güvence altına alınan iki temel hak olarak göç ve sosyal güvenlik	119
Kutu 5.3	Gana	122
Kutu 5.4	Vietnam	122
Kutu 5.5	Tek taraflı önlemler – menşe ülkeler için politika seçeneklerinin sınırlayıcı olmayan listesi	125
Kutu 5.6	COVID-19 küresel salgınına müdahalede uygulanan tek taraflı önlemler	132
Kutu 6.1	Ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının önündeki engeller	149
Kutu 6.2	Şili ve göçmenler de dahil olmak üzere tüm ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınması	152
Kutu 6.3	COVID-19 küresel salgını ışığında diğer zorluklar	156
Kutu 6.4	Kosta Rika: Yerli göçmen mevsimlik işçiler ve aileleri için sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi	159
Kutu 6.5	Tüm mukimler ve çocuklar için temel sosyal güvenlik taahhütleri (202 sayılı Tavsiye Kararı, para. 6): 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı hakkında 2019 Genel Anketi'nde yer alan CEACR gözlemleri	163
Kutu 6.6	Portekiz'in Göç İçin Stratejik Planı: Düzensiz göçmen işçiler dahil olmak üzere herkes için sağlık hizmetlerine erişim	167
Kutu 7.1	Küresel Mülteci Sözleşmesi	181
Kutu 7.2	COVID-19 küresel salgını sürecinde mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin haklarının korunması	185
Kutu 7.3	Brezilya'nın mülteci haklarını desteklemesi	190
Kutu 7.4	Fas'ta göçmenler, mülteciler ve sığınmacıların haklarını iyileştiren reform	191
Kutu 7.5	Türkiye Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KIGEP)	193
Kutu 8.1	Temel kavramlar	202
Kutu 8.2	SKA Amaç 5 – Toplumsal cinsiyet eşitliği	212
Kutu 8.3	Kadın ve yaşlı yoksulluğu	213
Kutu 8.4	Ücretsiz bakım işinin yarattığı yük	214
Kutu 8.5	COVID-19 küresel salgınının toplumsal cinsiyet eşitsizliği üzerindeki etkisi	215

► Şekiller listesi

Şekil 2.1	Sosyal güvenlik (sağlık hizmetleri hariç) açısından muamele eşitliği tanıyan ülkeler ve 118 sayılı Sözleşme'yi onaylama durumları	55
Şekil 3.1	Sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki değişim, 1955-2020	74
Şekil 3.2	Her bölge için ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki artış, 1960-2020	74
Şekil 3.3.	2020 itibarıyla tüm ikili sosyal güvenlik anlaşmalarında kapsanan dallar	74
Şekil 3.4	Sekiz adımlı süreç	85
Şekil 3.5	Çok taraflı anlaşma için mimari ve etkileşim türleri	89
Şekil 3.6	Uluslararası sosyal güvenlik anlaşması kapsamında iki kurum arasında tipik veri alışverişi iş akışı	91
Şekil 5.1	Sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki değişim, 1955-2020	113
Şekil 5.2	Bölgelere göre sosyal güvenlik açısından muamele eşitliği hükümleri bulunan ülkelerin sayısı	117
Şekil 5.3	Bölgelere göre sağlık hizmetlerine erişim açısından muamele eşitliği hükümleri bulunan ülkelerin sayısı	117
Şekil 5.4	Sosyal yardım fonlarına kayıt için üyelik ücretleri	128
Şekil 5.5	Sri Lanka ve Filipinler'in sosyal yardım fonları tarafından sunulan hizmetler	128
Şekil 5.6	Yaşam döngüleri boyunca göçmen işçiler için sosyal koruma tabanları	131
Şekil 6.1	Ev işçileri için sosyal güvenliğin yasal kapsamının küresel durumu (2021)	144
Şekil 6.2	Alt bölgeye göre göçmen ev işçilerinin sayısı (2013)	145
Şekil 6.3	Bölgelere göre göçmen ev işçilerinin sayısı, 2013	145
Şekil 6.4	ILO belgeleri kapsamında göçmen ev işçileriyle ilgili kesişen hükümler	146
Şekil 6.5	Göçmen işçilerin de kapsama dahil edilip edilmediğinin belirtilmesiyle, ev işçileri sosyal güvenlik hükümleri bulunan ülkelerin sayısı	151
Şekil 6.6	Meydana gelen krizlerin sayısı ve boyutu, 1980-2012	153
Şekil 6.7	Geniş ekonomik faaliyet dalına göre uluslararası göçmen işçilerin küresel dağılımı, 2019	153

► Tablolar listesi

Tablo 2.1	ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nda güvence altına alınan temel ilkelerin genel görünümü	51
Tablo 2.2	ILO Sözleşmesi'ne göre onay sayıları	60
Tablo 3.1	Koordinasyon ve uyumlaştırma	70
Tablo 3.2	İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları	72
Tablo 3.3	Uluslararası anlaşmaların mimarisi için kriterler	92
Tablo 4.1	İİA'ların öneminden bahseden uluslararası yasa çerçeveler	103
Tablo 6.1	Göçmen mevsimlik tarım işçileriyle ilgili uluslararası çalışma standartları	154
Tablo 6.2	SAWP işçilerinin sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik yardımlarına erişimi	158
Tablo 6.3.	Belirli göçmen işçi gruplarıyla ilgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları	162
Tablo 8.1	Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma hükümleri içeren ana BM Sözleşmeleri	205

► Önsöz

Ekonomiler ve toplumlara katkıda bulunan 169 milyon göçmen işçi için sosyal korumaya erişim önemli bir zorluktur. Mevcut göç tablosu, işgücü piyasasında değişen koşullar ve ihtiyaçlar ile COVID-19 krizi ışığında, göçmen işçiler, mülteciler ve aileleri için sosyal korumanın önemi yadsınamaz.

Sağlık hizmetleri de dahil olmak üzere sosyal korumadan dışlanmak sadece bir insan hakları ihlali değildir; aynı zamanda göçmenler, aileleri ve bir bütün olarak toplum üzerinde sosyo-ekonomik etkileri bulunmaktadır. Korumasız göçmen işçiler çoğunlukla yoksulluk içinde yaşamakta ve kazançlarını anavatanlarına gönderememektedir. Bu durum hem istihdam ülkesinde hem de menşe ülkede sosyo-ekonomik kalkınma beklentilerini düşürmektedir. COVID-19 krizi aynı zamanda derin eşitsizlikler, ayrımcılık ve koruma alanındaki açıkları ortaya çıkarmıştır.

Göçmen işçiler ve mülteciler dahil olmak üzere herkes için sosyal korumaya erişim konusunun, Birleşmiş Milletler (BM) 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nin öncelikleri arasında olması ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 2019 tarihli Çalışma Yaşamının Geleceğine İlişkin Yüzüncüyl Bildirgesi'nde daha parlak bir geleceğin temel taşlarından biri olarak vurgulanmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. 2018 yılında BM Genel Kurulu'nda kabul edilen Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme'de de işçilerin sınır ötesinde korunması ve sosyal koruma hakları ve kazanımlarına erişiminin ve bunların taşınabilirliğinin sağlanmasının önemi kabul edilmektedir.

Sosyal güvenlik hakkını düzenleyen, açıkça yazılmış uluslararası bir yasal çerçevenin varlığına rağmen, bu hak dünya genelinde tüm göçmen işçiler için sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik haklarına evrensel ölçekte etkili erişim sağlamamaktadır. Aksine, çoğu ülkede göçmenlerin sosyal korumaya erişimini önleyen yasal, idari ve diğer engeller bulunmaktadır.

Göçmen işçilerin sınır ötesinde sosyal güvenlik haklarından yararlanmasını ve bu haklarını korumasını sağlamak, gelişmekte olan ve sanayileşmiş ülkelerde benzer şekilde önemli bir zorluk olduğu gibi, aynı zamanda işgücünün hareketliliğini, geri dönüşü ve yeniden entegrasyonunu kolaylaştırıcı bir fırsattır. Menşe, geçiş ve varış ülkelerinde yeterli sosyal korumaya erişim, işçilerin sadece zorunluluktan değil aynı zamanda tercihen göç etmelerini sağlayabilir. Bunun yanı sıra sosyal korumaya erişim, vasıflı işçilerin cezbedilmesi, göçmen kadınların işgücüne entegrasyonunun kolaylaştırılması ve böylelikle, işgücü piyasalarının işleyişinin iyileştirilmesinde kilit roldedir.

Sosyal koruma politikaları ve programlarının göçmen işçileri daha fazla kapsayacak şekilde uyarlanması fikri küresel düzeyde giderek ivme kazanmaktadır. "Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak: Politika Belirleyiciler ve Uygulayıcılar için Rehber" (Rehber) isimli bu doküman, politika belirleyiciler, uygulayıcılar, göç uzmanları, sosyal koruma uzmanları ve diğer paydaşlara, göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerini sosyal koruma kapsamına alma konusunda uygulamalı rehberlik sunmaktadır.

İnsan hakları belgeleri ve ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları, sosyal korumanın yaygınlaştırılması için sağlam bir yasal çerçeve ve yararlı rehberlik sunmaktadır. Sosyal ortakların sosyal güvenlik reformlarının tasarım ve uygulamasına dahil edilmesi dengeli sonuçların elde edilmesi ve sosyal koruma önlemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması için kaçınılmazdır. Aynı zamanda, ihtiyaçlarına yanıt veren politikalar ve sözleşmelerin tasarlanabilmesi için göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerine danışmak önemlidir.

Bu Rehber, mevcut göç hareketlerinin karmaşıklığını da göz önünde bulundurarak, belirli gruplar ve koşullar için dikkate alınmak ve uyarlanmak üzere çeşitli politika seçenekleri ve idari seçenekler sunmaktadır. Sunulan politika önlemleri, seçili ülke ve bölge uygulamalarıyla birlikte verilmektedir. Rehber, sosyal koruma hakkını herkes için erişilebilir kılmada -hükümetler ve işçi ve işveren örgütleri de dahil olmak üzere- ILO Üye Devletleri'nin yıllardır edindiği deneyime dayalıdır. ILO Sosyal Koruma Departmanı ve İşgücü Göçü Şubesi, ILO Uluslararası Eğitim Merkezi (ITC-ILO) ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) arasında uzun yıllardır devam eden işbirliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve dünyanın her bölgesinde görevlendirilen çok sayıda uzmanın teknik uzmanlığını temel almaktadır.

Rehber için, Örgüt'ün Ana Programı olan Herkes İçin Sosyal Koruma Tabanları kapsamında olan projeler de dahil olmak üzere çeşitli ILO projeleri aracılığıyla

pilot test yapılmıştır. Aynı zamanda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) bünyesinden uzmanlarla da işbirliği gerçekleştirilmiştir. Rehber, son on yılda dünya genelinde sunulan çeşitli eğitimlerin üzerine inşa edilmiş, bu eğitimler deneyim ve ülke uygulamalarının paylaşılması açısından içeriğe önemli katkılarda bulunmuştur. Rehber, son olarak ILO işgücü göçü ve sosyal koruma eğitimlerinde kullanılacak ve 2021 yılında ITC-ILO işe işbirliği içinde geliştirilecek interaktif öğrenme aracına dahil edilecektir.

Rehber'in özellikle göç alanında, sosyal korumayı güçlendirme, sosyal adaleti destekleme ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeye yönelik çalışmalarında, uygulayıcılar için değerli bir araç olmasını, işçi ve işveren temsilcileri de dahil olmak üzere politika belirleyiciler için ise kanıta dayalı bir kaynak teşkil etmesini umuyoruz. Hep birlikte ortaya koyduğumuz bu çabalar dünyayı sosyal güvenlik hakkının herkes için erişilebilir olduğu bir gerçekliğe bir adım daha yaklaştıracaktır.



Michelle Leighton,

İşgücü Göçü Şube Müdürü
Çalışma Koşulları ve Eşitlik Departmanı
ILO



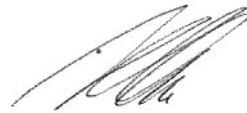
Raúl Ruggia-Frick

Sosyal Güvenliği Geliştirme Şube Müdürü
ISSA



Valerie Schmitt

Sosyal Koruma Departmanı, Direktör Yardımcısı
ILO



Andreas Klemmer

Eğitim Departmanı, Direktör
ITC-ILO

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1919 yılında sosyal adaleti desteklemek ve böylelikle evrensel ve kalıcı barışa katkıda bulunmak amacıyla kurulmuştur. Uluslararası çalışma standartlarını belirlemek ve denetlemekten sorumludur ve hükümetler, işverenler ve işçileri, herkes için insana yakışır işi destekleyen politikalar ve programları ortaklaşa şekillendirmek üzere bir araya getiren, Birleşmiş Milletler'in üçlü yapıya sahip tek kuruluşudur. Bu benzersiz düzenleme ILO'ya istihdam ve iş yaşamı hakkında "gerçek dünyadan" edinilmiş bilgileri kullanma avantajı sağlamaktadır.

Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) 1927 yılında ILO'nun himayesinde kurulmuştur ve bugün dünya genelinde 160'tan fazla ülkede 320'den fazla üye kuruluşu sahiptir. Mesleki standartlar, uzmanlaşmış bilgi, araştırma ve analiz, hizmetler, kapasite geliştirme ve destek faaliyetleriyle sosyal güvenlik yönetimi alanında mükemmeliyeti desteklemekte ve sosyal güvenlik uzmanları ve idarecilerine benzersiz bir fırsat sunmaktadır.

ILO Uluslararası Eğitim Merkezi (ITC-ILO) 1964 yılında ILO ve İtalya Hükümeti tarafından ileri düzey teknik ve mesleki eğitim kuruluşu olarak kurulmuştur. Hükümetler, işçi ve işveren örgütleri ve kalkınma ortaklarına, öğrenme, bilgi paylaşımı ve kurumsal kapasite geliştirme programları sunarak, tüm kadınlar ve erkekler için insana yakışır işin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amaç Merkez'in, kalkınmanın çalışma yaşamında üçlü yapıdan teknolojiye kadar tüm bilgi türleriyle kesiştiği bir forum oluşturma becerisiyle desteklenmektedir.

► Teşekkür

Bu Rehber, ILO İşgücü Göçü Şubesi, Çalışma Koşulları ve Eşitlik Departmanı, ILO Sosyal Koruma Departmanı ve ISSA bünyesinden uzmanların desteğiyle ve baş yazarlar Samia Kazi Aoul ve Clara van Panhuys (ILO, Cenevre) koordinasyonunda hazırlanmıştır.

Rehber ve ilgili eğitimlerin gerçekleştirilmesi ISSA ve ITC-ILO'nun sürekli işbirliği sayesinde mümkün olmuştur. Yazarlar, bu Rehber'in belirli bölümlerini ortaklaşa yazan ve inceleyen ve çeşitli eğitimler veren ISSA Mükemmeliyet Bilgisi Merkezi Başkanı Raul Ruggia-Frick ve ISSA Amerika Kıtaları Bölge Koordinatörü Mariano Brener'e ve Rehber'in gelişimini destekleyen eğitimleri düzenleyen ve yakında yayınlanacak interaktif öğrenme aracına katkıda bulunan ITC-ILO Faaliyet Yöneticisi Miriam Boudraa ve ekibine özel teşekkür ve minnetlerini sunar.

Yazarlar aynı zamanda Sandra Berger (genel inceleme, ülke uygulamaları, kutular), Genevieve Binette (Bölüm 2), KENZA Dimechkie (Bölüm 4), Olena Vazhynska (Bölüm 6.1), Marta Gionco (Bölüm 7), Cassandre Guibord Cyr (Bölüm 8) ve Rodolfo Honorato'ya (ülke uygulamaları) araştırma çalışmaları ve Rehber'in seçili bölümlerinin hazırlanmasına sundukları katkıları nedeniyle teşekkür eder.

Aynı zamanda sundukları teknik katkılar ve geribildirim için Christina Behrendt, Maya Stern-Plaza, Alejandro Bonilla Garcia, Stefan Urban ve Shana Hoehler (ILO Sosyal Koruma Departmanı); Markus Ruck (ILO Asya-Pasifik Bölge Ofisi); Aurelia Segatti (ILO Cezayir, Libya, Moritanya, Fas ve Tunus Ülke Ofisi); Ursula Kulke ve Greta Cartoceti (ILO İşçi Faaliyetleri Bürosu

(ACTRAV)); Henrik Moller ve Christian Hess (İşveren Faaliyetleri Bürosu (ACTEMP)); Christiane Kuptsch, Katherine Landuyt, Fabiola Mieres, Claire Hobden, Florence Bonnet, Katherine Gilchrist, Heloise Ruaudel ve Mahanam Mithun'a (ILO Çalışma Koşulları ve Eşitlik Departmanı) teşekkür eder.

Yazarlar, son olarak Bölüm 7'ye sunduğu katkıları nedeniyle UNHCR'ye teşekkürlerini sunar.

ILO tarafından finanse edilen Rehber aynı zamanda Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi (ICMPD) aracılığıyla Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen Afrika'da seçili Bölgesel Ekonomik Toplulukları'nda (REC'ler) göçmen işçileri ve ailelerini sosyal korumaya erişim ve yan hakların taşınabilirliği kapsamına alma projesinden, ve Avrupa Birliği (AB) ve Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu (ECOWAS) tarafından finanse edilen Batı Afrika'da Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Göçü Destekleme projesinden mali destek almıştır.

Yazarlar, ILO Çalışma Koşulları ve Eşitlik Departmanı Direktörü Manuela Tomei, Çalışma Koşulları ve Eşitlik Departmanı İşgücü Göçü Ofisi Başkanı Michelle Leighton ve ILO Sosyal Koruma Departmanı Direktörü Shahra Razavi ve Direktör Yardımcısı Valerie Schmitt'e bu inisiyatifin tüm gelişim sürecinde gösterdikleri destek ve inceleme ve yönlendirmeleri için teşekkür eder.

Son olarak, ekip üyeleri burada adı geçmeyen, Rehber'in gelişim ve uygulama sürecinde destek ve kılavuzluk sağlayan herkese teşekkürlerini sunar.

► List of abbreviations

AB	Avrupa Birliği
ACHR	Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi
AK	Avrupa Komisyonu
ASEAN	Güneydoğu Asyalı Uluslar Birliği
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
BET'ler	Bölgesel ekonomik topluluklar
BİT	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
BM	Birleşmiş Milletler
BT	Bilgi Teknolojileri
CAN	And Topluluğu
CARICOM	Karayipler Topluluğu
CAS	Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Komitesi (Uluslararası Çalışma Konferansı)
CEACR	ILO Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması için Uzmanlar Komitesi
CESCR	Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi
CFE	Yurtdışındaki Fransız Vatandaşları için Sosyal Güvenlik Fonu
CIPRES	Afrikalılar Arası Sosyal Sigorta Konferansı
CMW	Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi
CNAV	Ulusal Emekli Aylığı Fonu, Fransa
CRRF	UNHCR Kapsamlı Mülteci Destek Çerçevesi
CSV	Virgülle ayrılan değerler
DOLE	Çalışma ve İstihdam Bakanlığı, Filipinler
ECOWAS	Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu
EESSI	Elektronik Sosyal Güvenlik Bilgisi Alışverişi
EHIC	Avrupa Sağlık Sigortası Kartı
EPF	Çalışan Tasarruf Fonu, Hindistan
EPS	Çalışan Emeklilik Programı, Hindistan
HIV/AIDS	İnsan İmmünyetmezlik Virüsü / Edinilmiş İmmünyetmezlik Sendromu
HRC	Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi
ICAFE	Kosta Rika Kahve Enstitüsü
ICCPR	Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Birleşmiş Milletler
ICESCR	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Birleşmiş Milletler
ICRMW	Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, Birleşmiş Milletler
IDWF	Uluslararası Ev İşçileri Federasyonu
IFC	Uluslararası Finans Kurumu
ILC	Uluslararası Çalışma Konferansı, ILO
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMMS	Meksika Sosyal Güvenlik Kurumu
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
ISO	Uluslararası Standardizasyon Teşkilatı
ISSA	Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği
ITCILO	ILO Uluslararası Eğitim Merkezi
IUC	Torino Uluslararası Üniversitesi

İİA	İkili işgücü anlaşması
İİGA	İkili işgücü göçü anlaşması
İSG	İş sağlığı ve güvenliği
İİS	İstihdam ve İşgücü Sektörü
KIGEP	Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı, Türkiye
KNOMAD	Göç ve Kalkınma Hakkında Küresel Bilgi Ortaklığı
LGBTI	Lezbiyen, gey, biseksüel, transseksüel ve interseks
MERCOSUR	Güney Ortak Pazarı
MoU	Mutabakat Zaptı
MPI	Göç Politikası Enstitüsü
NPIA	Ulusal Göç ve Sığınma Politikası, Fas
OAS	Amerikan Devletleri Örgütü
OAU	Afrika Birliği Örgütü
ODI	Denizaşırı Kalkınma Enstitüsü
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OHCHR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
OISS	İbero-Amerikan Sosyal Güvenlik Örgütü
OPF	Yurtdışındaki Pakistanlılar Vakfı
OWWA	Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi, Filipinler
OWWF	Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım Fonu, Sri Lanka
PhilHealth	Filipinler Sağlık Sigortası
RISDP	Bölgesel Endikatif Stratejik Kalkınma Planı
SADC	Güney Afrika Kalkınma Topluluğu
SLBFE	Sri Lanka Yurtdışı İstihdam Bürosu
SKA'lar	Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları
SKT	Sosyal Koruma Tabanı
SPIAC-B	ILO Sosyal Koruma Kurumlar Arası İşbirliği Kurulu
SSA	Sosyal Güvenlik İdaresi, Amerika Birleşik Devletleri
SSC	Sosyal Güvenlik Kurulu, Ürdün
SSI	ILO Sosyal Güvenlik Sorgucusu veritabanı
SSNIT	Sosyal Güvenlik Ulusal Sigorta Fonu, Gana
SSS	Sosyal Güvenlik Sistemi, Filipinler
SWAP	Mevsimlik Tarım İşçileri Programı, Kanada
TFWP	Geçici yabancı işçi programı
UNDESA	Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNFPA	Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu
UNHCR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
UNWomen	Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi
USS	Ulusal sağlık sistemi
XML	Genişletilebilir Biçimlendirme Dili

► Sözlükçe

Bu Sözlükçe’de göç ve sosyal koruma alanlarındaki temel kavramlar ve tanımları yer almaktadır. Evrensel tanımlamalar yapmadan, Rehber’in bölümlerinde kullanılan terimler ve kavramları açıklamayı amaçlamaktadır.

Sığınmacı

Sığınmacı, uluslararası koruma için başvuruda bulunmuş ve başvurusu henüz sonuçlanmamış, bu nedenle mülteci statüsüne aday olan kişidir. Karar verici makam tarafından başvuru sonuçlandırılana dek, hükümetlerin sığınmacıları anavatanına iade etme izni yoktur (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair BM Sözleşmesi).

İkili işgücü anlaşmaları (İİA’lar)

Bilateral labour agreements are labour agreements İkili işgücü anlaşmaları istihdam amaçlı göçü düzenlemek amacıyla menşe ülkeler ile varış ülkeleri arasında imzalanan işgücü anlaşmalarıdır.

İkili işgücü göçü anlaşmaları (İİGA’lar)

İkili işgücü göçü anlaşması, genel olarak, uluslararası hukuka tabi, yasal bağlayıcılığı olan, hak ve yükümlülükler doğuran ikili işgücü anlaşmalarıdır; ortak endişeleri ele almak üzere geniş çerçeveli işbirliği oluşturan, bağlayıcı olmayan mutabakat zaptları, ve varış ülkeleri ve menşe ülkelerdeki belirli bakanlıklar veya teşkilatlar arasında yapılan düzenlemeler de dahil olmak üzere diğer düzenlemeleri oluşturan ikili işgücü anlaşmalarını tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Hem işgücü göçünü hem de düzensiz göç, geri kabul ve göç ve kalkınma gibi göçle ilgili diğer konuları içeren daha geniş kapsamlı çerçeve ve işbirliği anlaşmaları da bu kapsama girmektedir (ILO, 2017, para. 68).

İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları

İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları, göçmen işçilerin çalışmış olduğu ülkelerdeki sistemlerde haklarını almasını önleyen engellerin üstesinden gelmek amacıyla, iki veya daha fazla ülkenin sosyal güvenlik programlarını koordine etmek üzere tasarlanan antlaşmalardır (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011, s.19).

Döngüsel göçmenler

Döngüsel göçmenler, özellikle çalışma veya eğitim amacıyla menşe ve varış ülkeleri arasında düzenli olarak hareket eden geçici göçmen alt kategorisidir. Terim, aynı zamanda kentsel-kırsal göçte yer alan mevsimlik göçmen işçileri ve tarım işçilerini kapsamaktadır.

Belgeli göçmenler

Belgeli göçmenler aynı zamanda düzenli göçmenler olarak anılır. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (ICRMW) Madde 5 uyarınca, göçmen işçiler “istihdam edildikleri ülkede, ilgili ülkede geçerli kanunlar ve ilgili ülkenin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar uyarınca ülkeye giriş yapma, ülkede kalma ve ücreti karşılığında faaliyette bulunma iznine sahip olduğunda” belgeli kabul edilmektedir. Bu koşulları karşılamadıklarında, belgesiz veya düzensiz oldukları kabul edilmektedir.

Ev işçileri

Ev işçisi, “istihdam ilişkisi içinde ev işiyle uğraşan kişi” olarak tanımlanmaktadır; “(...) ev işini zaman zaman veya düzensiz biçimde gerçekleştiren ve mesleki temelde gerçekleştirmeyen kişi ev işçisi değildir” (ILO 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi, Madde 1(b) ve (c)).

İhraç edilebilirlik

İhraç edilebilirlik yurtdışında kazanılan haklar ve yardımların korunması anlamına gelmektedir.¹ Yalnız tek ülkenin eylemde bulunmasını gerektirir. Yardımlar için uygunluk ve ödenen yardımların düzeyi ilgili ülkenin sosyal güvenlik kurumu tarafından belirlenmektedir.

Zorla veya zorunlu çalıştırma

Zorla veya zorunlu çalıştırma “kişiyi herhangi bir cezayla tehdit ederek elde edilen ve kişinin gönüllü olarak gerçekleştirmedeği tüm işler veya hizmetler” olarak tanımlanmaktadır (ILO 1930 tarihli ve 29 sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi, Madde 2(1)).

Toplumsal cinsiyet

Toplumsal cinsiyet “erkek ve kadın olmakla ve kadınlar ve erkekler arasında ve kız çocukları ve erkek çocukları arasındaki ilişkilerle ve kadınlar arasında ve erkekler arasındaki ilişkilerle bağlantılı sosyal özellikler ve fırsatları ifade etmektedir. Bu özellikler, fırsatlar ve ilişkiler sosyal olarak oluşturulmakta ve sosyalleşme süreçleri aracılığıyla öğrenilmektedir” (BM Kadın Birimi t.y. “Kavramlar ve tanımlar”).

Kayıtdışı ekonomi

Kayıtdışı ekonomi, “işçiler veya ekonomik birimlerin, ücretli çalışanlar ve serbest çalışanlar da dahil olmak üzere, -kanunda veya uygulamada- resmi düzenlemelerin kapsamında olmayan veya bunların kapsamına yeterince alınmamış tüm ekonomik faaliyetlerini” içermektedir (ILO 2015 tarihli ve 2024 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı, para. 2(a)). Bu terim, kayıtdışı olarak serbest çalışan ve kayıtdışı işveren-

¹ Bkz. diğerleri arasında, Taha, Siegmann ve Messkoub; 2015 ve Sabates-Wheeler ve Koettl; 2010.

lerin işletmeleri de dahil olmak üzere bir üretim birimleri grubunu (hanehalkının sahip olduğu tüzel kişileşmemiş işletmeler) ifade eden “kayıtdışı sektör” teriminden farklıdır.

Uluslararası göçmenler

Uluslararası göçmenler “belirli bir ülkenin mukimleri olup olağan ikamet ülkelerini değiştirmiş olan tüm kişilerdir. Ölçüm uygulaması amaçlarıyla ve Birleşmiş Milletler tavsiye kararlarına uygun olarak, uluslararası göçmenler anılan ülkenin olağan mukimi olup başka bir ülkenin vatandaşı olan (yabancı nüfus) veya doğum yeri başka bir ülkede olan (yabancı doğumlu nüfus) kişiler olarak tanımlanabilir” (ICLS, 2018, para. 13).

Ülke içinde yerinden olmuş kişiler (ÜİYOK’lar)

Ülke içinde yerinden olmuş kişiler “özellikle silahlı çatışma, yaygın şiddet, insan hakları ihlalleri veya doğal veya insan kaynaklı afetlerin sonucunda veya bunların etkisinden kaçmak amacıyla kaçırmaya veya evlerini veya olağan ikamet yerlerini terk etmeye zorlanmış veya zorunda bırakılmış, ve uluslararası ölçekte tanınan bir devletin sınırlarından geçmemiş kişiler veya gruplardır” (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (OHCHR, 2004, Giriş, para. 2).

İşgücü hareketliliği

İşgücü hareketliliği, özellikle bölgesel ekonomik topluluklarda işçilerin serbest dolaşımı bağlamında, kişilerin istihdamla ilgili amaçlarla geçici veya kısa vadeli hareketlerini ifade etmektedir (ILO, 2017, para. 6).

LGBTİ

“LGBTİ” kısaltması lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks kişileri ifade etmektedir. “Lezbiyen”, “eşcinsel” ve “biseksüel” terimleri kişinin cinsel çekim duyduğu toplumsal cinsiyet veya toplumsal cinsiyetleri ifade eden cinsel yönelime işaret ederken, “transseksüel” terimi cinsel kimliğe işaret etmektedir ve “toplumsal cinsiyeti doğuştan gelen cinsiyetten farklı olan kişidir”. “Toplumsal cinsiyeti kalıp-dışı” ve “ikilik-dışı” terimleri erkek veya kadın toplumsal cinsiyet yapısı dışında kalan kişileri ifade etmektedir. İnterseks kişiler, kadın veya erkeğin tipik tanımlarına uymayan üreme veya cinsel anatomisi, hormonlar veya kromozomlar gibi fiziksel veya biyolojik cinsiyet özellikleri ile doğan kişilerdir (UNRISD t.y.).

Mutabakat zaptı (MoU)

Mutabakat zaptı tarafların genel işbirliği ilkeleri üzerinde mutabık olduğu bir anlaşma türüdür. Taraflarca paylaşılan karşılıklı anlayış, hedefler ve planlara ilişkin geniş kavramları ortaya koyar. Bunlar genellikle bağlayıcı olmayan araçlardır.

Göçmen işçi

Göçmen işçi “kendi hesabına olmayan şekilde istihdam edilmek amacıyla bir ülkeden diğerine göç eden veya etmiş kişidir ve düzenli biçimde göçmen işçi olarak ülkeye kabul edilen tüm kişileri kapsar” (1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler Sözleşmesi (Tamamlayıcı Hükümler) Madde 11(1)). İstatistiksel açıdan, “uluslararası göçmen işçi” olağan mukim ve mukim olmayan yabancı işçiler olup olmadığından bağımsız olarak “ilgili ülkede bulunan tüm çalışma çağındaki kişileri” ifade etmektedir (ICLS, 2018). Bu tanım, göçmen işçiyi “vatandaşı olmadığı bir ülkede ücret karşılığı faaliyette bulunacak veya bulunmuş kişi” olarak tanımlayan Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Madde 2(1) hükümlerini temel almaktadır.

Düzensiz göçmenler

Uluslararası standartlar kapsamında, göçmenler “istihdam edildikleri ülkede, ilgili ülkede geçerli kanunlar ve ilgili ülkenin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar uyarınca ülkeye giriş yapma, ülkede kalma ve ücret karşılığında faaliyette bulunma iznine sahip olmadıkça” düzensiz veya belgesiz kabul edilmektedir (Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Madde 5). Tüm Göçmen İşçilerin Haklarının Korunmasına Dair BM Komitesi Genel Yorum 2’de “‘düzensiz’ veya ‘belgesiz’ terimi ilgili kişilerin statüsünden bahsederken kullanılması doğru olan terimdir. Düzensiz göçmen işçileri tanımlamak için ‘yasadışı’ teriminin kullanılması uygun değildir ve bu kişileri suçla ilişkilendirerek damgalama eğilimi göstermesi nedeniyle kaçınılmalıdır” ifadesine yer vermektedir (CMW, 2013, para. 4).

Düzenli göçmenler

Düzenli göçmenler ev sahibi ülkede, ilgili ülkede geçerli kanunlara uygun olarak, ülkeye giriş yapma, ülkede kalma ve ücret karşılığında faaliyette bulunma iznine sahip olan kişilerdir.

Primsiz programlar

Primsiz programlar “gelir testine bağlı olan ve gelir testine bağlı olmayan programları içermektedir, [ve] normal koşullarda yararlanıcılar veya işverenlerinin, ilgili yardımlardan yararlanmaya hak kazanmanın bir koşulu olarak doğrudan prim ödemesini gerektirmemektedir. Terim, tüm mukimler için evrensel programlar (ulusal sağlık hizmetleri gibi), nüfusun belirli geniş kapsamlı grupları için kategorik programlar (belirli bir yaşın altındaki çocuklar veya belirli bir yaşın üstündeki yaşlılar gibi) ve gelir testine bağlı olan programlar (sosyal yardım programları gibi) dahil olmak üzere çok çeşitli programları kapsamaktadır. Primsiz programlar genellikle vergiler veya diğer devlet gelirleri ile veya

belirli durumlarda harici bağış veya krediler ile finanse edilmektedir (ILO, 2016a, s. 194).

Kalıcı göçmen

ILO'ya göre, kalıcı göçmen "daimi oturma izni veya süresiz olarak yenilenebilir vize veya izin ile ülkeye giriş yapan kişidir. Kalıcı göçmenler genellikle evlilik yoluyla göçmenler, daimi mukimlerin aile üyeleri, mülteciler, belirli işgücü göçmenleri vb. içermektedir" (ILO, 2017, para. 21).

Kazanılmış yardımların taşınabilirliği

Kazanılmış yardımların taşınabilirliği, üzerinde uluslararası anlaşmaya varılmamış bir terimdir. Genellikle yurtdışında edinilmiş haklar ve yardımların korunmasını amaçlayan önlemleri ifade etmektedir.

Sosyal güvenlik hakları ve yardımlarının taşınabilirliği

Sosyal güvenlik hakları ve yardımlarının taşınabilirliği üzerinde uluslararası anlaşmaya varılmamış bir terimdir. "Taşınabilirlik" terimi genellikle yurtdışında kazanılmış veya kazanılmakta olan haklar ve yardımların korunmasını amaçlayan önlemleri ifade etmek için kullanılmaktadır (Holzmann vd., 2016, s.1; ve Taha, Siegmann ve Messkoub, 2015). Taşınabilirlik ev sahibi ve menşe ülkelerin işbirliğini gerektirmektedir.

Gönderilen işçiler

Gönderilen işçiler "işverenleri tarafından başka bir ülkede geçici olarak hizmet vermek üzere gönderilen çalışanlardır" (ISSA, Katkı Toplama ve Uygunluk, Kılavuz 7: Gezici işçiler için strateji oluşturma). Avrupa Birliği'ne göre, gönderilen işçi "sınırlı süreyle, normal koşullarda çalıştığı devlet dışındaki bir üye devletin sınırları içinde görevini yerine getiren işçidir" (AB, 1996, Madde 2(1)).

Mülteci

Mülteci "ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceğine dair sağlam temellere dayalı korkusu olan, bu nedenle vatandaşı olduğu ülkeden ayrılan ve bu korkusu nedeniyle ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen veya vatandaşı olmadan bu olaylar nedeniyle önceki olağan ikamet ülkesinin dışında bulunan, ve bu korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişidir" (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, Madde 1(2)).

Mevsimlik işçiler

Mevsimlik işçiler "işleri, doğası gereği mevsimlik koşullara dayalı olan ve yılın yalnız belirli bir döneminde gerçekleştirilebilen" göçmen işçilerdir (Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, Madde 2(1)). ILO mevsimlik işçiyi "[...] zamanı ve süresi iklimsel döngüler, resmi tatiller ve/veya hasat zamanları gibi mevsimsel faktörlerden büyük oranda etkilenen açık veya örtük iş sözleşmeleri

bulunan işçiler" olarak tanımlamaktadır (ILO, 1993, para. 14(g)).

Sosyal diyalog

Sosyal diyalog "işçiler, işverenler ve hükümetler arasında ekonomik, çalışma ve sosyal politikalarda ortak çıkarlar hakkında gerçekleştirilen her türlü müzakere, danışma ve bilgi paylaşımını içermektedir. Sosyal diyalog hem sosyal ve ekonomik ilerlemenin bir aracı, hem de insanlara içinde bulundukları topluluklar ve işyerlerinde seslerini duyurma ve paydaş olma fırsatını vermesi nedeniyle kendi içinde bir amaçtır. Sosyal diyalog işçiler ve işverenler arasında olmak üzere ikili yapıda veya hükümeti de içine alarak üçlü yapıda olabilir" (ILO, 2013b, para. 15-16).

Sosyal sigorta programı

Sosyal sigorta programı "(1) primlerin önceden ödenmesi (sigortalanan olası durum meydana gelmeden önce); (2) risk paylaşımı veya "havuz", ve (3) teminat anlayışına dayalı olan bir sigorta mekanizması ile koruma sağlayan primli sosyal koruma programıdır. Sigortalılar tarafından (veya onlar için) ödenen primler havuzda toplanır ve elde edilen fon, yalnız ilgili (açıkça tanımlanmış) olası durum veya durumların meydana gelmesinden etkilenen kişilerin maruz kaldığı giderlerin karşılanması için kullanılır. Ticari sigortanın aksine, sosyal sigortada risk havuzu, bireysel olarak hesaplanmış risk primlerinin aksine, dayanışma ilkesine dayalıdır" (ILO, 2017a, s. 194).

Sosyal güvenlik

Sosyal güvenlik "diğerlerinin yanı sıra, hastalık, engellilik, doğum, işte yaralanma, işsizlik, yaşlılık veya aile ferdinin vefatı nedeniyle işle ilgili gelirin kesilmesi (veya yetersiz gelir), sağlık hizmetlerine (karşılanabilir) erişiminin olmaması, özellikle çocuklar ve bakmakla yükümlü olunan yetişkinler için yetersiz aile desteği, genel yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi nedenlerle güvenliğin sağlanabilmesi için nakdi veya ayni yardımların sağlanmasına yönelik tüm önlemleri kapsamaktadır" (ILO, 2017a, s. 195).

Sosyal koruma

Sosyal koruma "yaşam döngüsü boyunca yoksulluk, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı azaltmak ve önlemek üzere tasarlanmış bir dizi politika ve program olarak tanımlanmaktadır. Sosyal koruma dokuz temel alanı kapsamaktadır: Çocuk ve aile yardımları, doğum koruması, işsizlik desteği, işte yaralanma yardımları, hastalık yardımları, sağlığın korunması (tıbbi bakım), yaşlılık yardımları, maluliyet/engellilik yardımları ve dul-yetim yardımları. Sosyal koruma sistemleri tüm bu politika alanlarını primli programlar (sosyal sigorta) ve vergiyle finanse edilen primsiz yardımların (sosyal yardım dahil) bir karışımıyla ele almaktadır" (ILO, 2017a, s.194). Çoğu ILO belgesinde, "sosyal güvenlik" ve "sosyal koruma" birbirinin yerine kullanılmaktadır

ve sosyal sigorta, sosyal yardım, evrensel yardımlar ve diğer nakit transferi türleri ve sosyal korumayı sağlamak amacıyla sağlık hizmetlerine ve diğer aynı yardımlara etkili erişimi sağlamaya yönelik önlemler de dahil olmak üzere çok kapsamlı politika araçlarını barındırmaktadır.

Sosyal koruma tabanları (SKT'ler)

Sosyal koruma tabanları yoksulluk, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı önlemeyi veya azaltmayı amaçlayan, korumaya yönelik, ulusal ölçekte tanımlanmış temel sosyal güvenlik teminatlarıdır. SKT'ler asgari olarak aşağıdaki temel sosyal güvenlik teminatlarını içermelidir:

- Kullanılabilirlik, erişilebilirlik, kabul edilebilirlik ve kalite kriterlerini karşılayan, doğum bakımı dahil olmak üzere temel sağlık hizmetlerini oluşturan, ulusal ölçekte tanımlanmış bir dizi malzeme ve hizmete erişim;
- Beslenme, eğitim, bakım ve diğer malzeme ve hizmetlere erişim sağlayan, en azından ulusal ölçekte tanımlanmış asgari düzeyde, çocuklar için temel gelir güvencesi;
- Özellikle hastalık, işsizlik, doğum ve engellilik durumlarında, aktif yaşta olan ve yeterli gelir elde edemeyen kişiler için, en azından ulusal ölçekte tanımlanmış asgari düzeyde, temel gelir güvencesi;
- Yaşlılar için, en azından ulusal ölçekte tanımlanmış asgari düzeyde, temel gelir güvencesi.

Bu teminatlar, ulusal kanun ve yönetmeliklerde tanımlandığı şekilde ve ülkede geçerli uluslararası yükümlülüklerle tabi olarak, en azından tüm mukimlere ve çocuklara sunulmalıdır (ILO 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı).

Sosyal transferler

"Tüm sosyal güvenlik yardımları, nakdi veya aynı transferleri içermektedir; yani, gelir, mal veya hizmet transferini temsil etmektedir (örneğin sağlık hizmetleri). Bu transfer aktif kişilerden yaşlılara, sağlıklı kişilerden hastalara veya varlıklı kişilerden yoksullara vb. şekillerde gerçekleştirilebilir. Transferin alıcısı prim ödemiş olması (primli program), veya mukim olması (tüm mukimler için evrensel programlar) veya belirli bir yaş kriterini karşılaması (kategorik programlar) veya belirli kaynak koşullarını karşılaması (sosyal yardım programları) veya bu koşullardan birden fazlasını aynı anda karşılaması nedeniyle bu transferleri belirli bir

sosyal güvenlik programından alabilir" (ILO, 2017a, 196-197).

Geçici göç

Geçici göç, kişilerin uzun veya kısa süreli olduğuna bakılmaksızın belirli bir süreyle göç etmesi durumudur. Her iki durumda da, bu türden göçün temel özelliği göçmenlerin sonunda anavatanına dönmesidir. ILO'ya göre, geçici göçmen "bir ülkeye, yenilenebilir nitelikte olmayan veya ancak sınırlı temelde yenilenebilir olan vize veya izin ile giriş yapan yabancı uyruklu kişidir. Geçici göçmenler mevsimlik işçiler, uluslararası öğrenciler, hizmet sağlayıcılar, uluslararası değişim programındaki kişiler vb. kişilerdir". (ILO, 2017a, para. 21).

Birleştirme

Birleştirme, hakların elde edilmesi, korunması veya geri kazanılması ve ödenmiş yardımların maliyetlerinin paylaşılması için gerekli olabilecek sigorta, çalışma veya oturma sürelerinin toplanması veya birleştirilmesi amacıyla, farklı ulusal sosyal güvenlik programları kapsamındaki hak kazandıran sürelerin bir araya getirilmesini ifade etmektedir. Kazanılmakta olan hakların korunması da "birleştirme" olarak anılmaktadır (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011, 9; 83).

İnsan ticareti

İnsan ticareti "sömürü amacıyla, tehdit, zor kullanma veya diğer zorlama türleri, kaçırma, hile, aldatma, gücün veya kırılgan durumun kötüye kullanımı, veya diğer bir kişi üzerinde kontrol sahibi olan kişinin izninin alınması amacıyla ödeme veya yardımları verme veya alma yoluyla insanların temin edilmesi, taşınması, nakledilmesi, barındırılması veya teslim alınması" olarak tanımlanmaktadır (Birleşmiş Milletler Sınır Aşan Organize Suçlarla Mücadele Sözleşmesi'ne (Palermo Sözleşmesi) ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadınların ve Çocukların Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol, Madde 3(a)).

Tek taraflı sosyal koruma önlemleri

Tek taraflı sosyal koruma önlemleri göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması amacıyla bir ülke tarafından, diğer bir ülkenin işbirliği olmaksızın alınan önlemlerdir. Bu önlemler sosyal güvenlik anlaşmalarının bulunmamasının yarattığı sonuçları hafifletmek veya göçmen işçiler için daha evrensel ve kapsamlı bir sosyal koruma kapsamı sağlamak amacıyla menşe ülke veya varış ülkesi tarafından alınabilir.



Giriş



Küreselleşme, teknolojik gelişmeler, ilerleyen iletişim sistemleri ve daha düşük maliyetli ulaşım yalnız sınır ötesi mal, sermaye ve hizmet hareketlerini etkilemekle kalmamakta; aynı zamanda, bölgeler içinde ve arasında göçü de kolaylaştırmaktadır. Bu olgu hemen hemen tüm dünya ülkelerine dokunmakta, gittikçe daha çeşitli ve çok yönlü biçim almakta ve tahminen 272 milyon uluslararası göçmeni içermektedir (UNDESA, 2019).

2019'da, uluslararası göçmenlerin yaklaşık %62'si, sayısal olarak 99 milyon erkek ve 70 milyon kadın olmak üzere 169 milyon, göçmen işçilerdi (ILO, 2021a). Buna ek olarak, çatışmalar, zulüm ve iklim değişikliği de milyonlarca insanı ve ailelerini kendi toplumlarını veya ülkelerini terk etmeye zorlamaktadır. 2020 yılında, 26,4 milyon mülteci ve 4,1 milyon sığınma başvurusu dahil olmak üzere 82,4 milyon insan zorla yerinden edilmiş durumdadır (UNHCR, 2020).

COVID-19 küresel salgını gibi krizler de küresel işgücü piyasaları ve bununla bağlantılı olarak işgücü hareketliliği üzerinde büyük etki yaratmıştır. Birçok göçmen işçi, iş kaybına, ücret alamamaya, kötüleşen çalışma ve yaşam koşullarına maruz kalmış; gelirleri ve ülkelerine para havaeleri bundan etkilenmiş; özellikle sosyal korumanın bulunmadığı ülkelerde hane düzeyinde yoksulluk artmıştır.² Sonuçta, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nın (SKA'lar) başarılmasına yönelik ilerleme, birçok ülkede kaybedilmiştir (UNDESA, 2020).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Md. 22 uyarınca, herkes sosyal güvenlik hakkına sahip olsa da, kapsamada önemli açıklar devam etmektedir. Toplamda, dünya nüfusunun %53,1'i, birçok göçmen işçi de dahil olmak üzere, sosyal korumadan yoksundur (ILO, 2021b). Göçmenlerin, bir ülkede yaşamları boyunca çalışan vatandaşlara göre, sosyal güvenlik haklarını kullanmaları ve sağlık hizmetleri de dahil olmak üzere sosyal koruma yardımlarına etkin erişimleri önünde yasal ve uygulamaya yönelik engellerle karşılaşma olasılıkları daha yüksektir.. Örneğin, durum veya uyrukları, çalışma ve ikamet sürelerinin yetersizliği, sosyal güvenlik ve göç kanunları arasındaki tutarsızlık, veya kendi ülkeleri ile ev sahibi ülkenin sosyal güvenlik programları arasında idari ve mali koordinasyon eksikliği gibi nedenlerle, göçmenler ev sahibi ülkede sosyal koruma kapsamı dışında bırakılabilmektedir. Sosyal korumaya erişimlerinin önündeki diğer engeller ise göçmenlerin kendi hak ve yükümlülükleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmamalarının yanı sıra dil ve kültürel engellerdir. Kadın göçmen işçiler ise, sosyal korumaya erişmeye çalıştıklarında çoklu ayrımcılığa uğramaktadır; cinsel

şiddet ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet dahil olmak üzere sömürü ve kötü muameleyle uğrama bakımından daha yüksek risk altındadır.

Kadın ve erkek göçmen işçiler dahil herkesi sosyal koruma kapsamına almanın önemi, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi, 2018 tarihli Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç hakkında Küresel Sözleşme (GCM), 2018 tarihli Küresel Mülteci Sözleşmesi, ve Uluslararası Çalışma Konferansı'nın sosyal koruma hakkında ikinci sürekli müzakereye ilişkin Kararı'nda yer almıştır (ILO, 2021c). Anılan uluslararası çerçeveler kapsamında, üye devletler mülteciler, sığınmacılar ve her beceri düzeyindeki göçmen işçilere yardım etmeyi taahhüt etmektedir.

Sosyal güvenlik, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde güvence altına alınan temel insan haklarından biridir ve ILO Anayasası'nın ayrılmaz parçası olan ve "Güvenceye ve eksiksiz tıbbi tedaviye ihtiyaç duyan herkes için temel bir gelir sağlamak amacıyla yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılması," (Md. III(f))'ni amaçlayan 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi'nin merkezinde yer almaktadır. Bu görevin ifa edilmesi için ILO, sosyal güvenlik alanında göçmen işçilere eşit muamele ilkesini hayata geçiren ve işgücü göçüne hak temelli yaklaşımı destekleyen birtakım Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarını kabul etmiştir.

SKT'ler (asgari sosyal koruma güvenceleri) dahil, sosyal koruma sistemlerine yatırım yapma gereği, birçok uluslararası ve bölgesel platformda geniş kabul görmüş ve onaylanmıştır.³ ILO 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı, sosyal dayanışma, ayrımcılık yapmama, toplumsal cinsiyet eşitliği ve özel ihtiyaçlara duyarlılık temelinde sosyal korumanın evrenselliğini teyit etmektedir. Açıkça şunu söylemektedir: "Sosyal güvenlik, insanların ekonomideki ve işgücü piyasasındaki değişikliklere uyum sağlamalarını güçlendirecek biçimde insana yatırım yapmaktır; ve (...) sosyal güvenlik sistemleri otomatik sosyal ve ekonomik istikrarlaştırıcı işlevi görür, kriz dönemlerinde ve sonrasında toplam talebin canlanmasına yardım eder ve daha sürdürülebilir ekonomiye geçişi destekler" (Başlangıç para.6).

Küresel düzeyde ise ILO, asgari güvenceler (tabanlar) dahil sürdürülebilir sosyal koruma sistemlerinin kurulmasına yönelik küresel taahhütlerin koordine edilmesine ve bu alandaki çalışmalara öncülük etmektedir. Bu taahhüt, birçok uluslararası kuruluşun gündeminde ve ayrıca örneğin şu sayılan organların

² COVID-19 küresel salgınının göçmen işçilere etkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/WCMS_748791/lang-en/index.htm

³ ILO Sosyal Koruma Platformu'nda 2009 ile 2012 yılları arasındaki onayları görmek için konuya ilişkin sayfaya bkz. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowWiki.ction?wiki.wikiId=1031&lang=EN>.

çalışmalarında yer almaktadır: G20'nin talebiyle 2012'de başlatılan Sosyal Koruma ve Kurumlar Arası İşbirliği Kurulu (SPIAC-B), 2015'te kurulan Birleşmiş Milletler Kurumlar Arası Kalkınma Finansmanı Görev Gücü ve 2016 yılında kurulan ve BM, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi hükümetler arası kuruluşlar ve iki taraflı ortakların temsilcilerinden oluşan, Küresel Evrensel Sosyal Koruma Ortaklığı (USP2030).

Göçmen işçilerin sosyal koruma haklarına ilişkin olarak artan kaygılara yanıt vermek amacıyla, bu Rehber,

politika belirleyiciler ve uygulayıcılara, göçmenler ve mültecilerin sosyal korumaya erişimine ilişkin yasal çerçeve ve politika seçeneklerinin bir özetini sunmaktadır. Ayrıca, ülke ve bölge uygulamaları temelinde pratik rehberlik de sunarak, yasal reformların yapılmasında, sosyal güvenlik anlaşmalarının müzakere edilmesinde ve sosyal koruma programlarını tasarlamalarında ülkelere esin kaynağı olabilecektir. Burada verilen ülke ve bölge uygulamaları yıllar içerisinde toplanmıştır; ancak birtakım yeni gelişmeler yansıtılmamış olabilir.⁴



Bölüm 1: Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının gerektirdiği

Göçmen işçilerin sosyal korumaya kapsayıcı ve eşit biçimde erişebilmelerinin sağlanması gereklidir. Bu bölümde, sosyal korumanın yararlarının vurgulanmasına ek olarak, bu kişileri menşe ülke ve varış ülkesinde sosyal korumaya erişimden alıkoyan yasal ve uygulamaya yönelik engeller konusunda genel bir bakış sunulmaktadır. Bu konuların anlaşılması ve sosyal koruma açıklarının tespit edilmesi, koşullara göre uyarlanmış politika seçeneklerinin tasarımı yararlı olmaktadır. Bu engellerin üstesinden gelebilmek için politika belirleyicilere çok çeşitli politika seçenekleri ve önlemler sunulmaktadır. Rehber'in ilerleyen bölümlerinde ilgili ülke uygulamalarına yer verilecektir.



Bölüm 2: Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkı ve uluslararası yasal çerçeve

BM ve ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları, göçmen işçilerin sosyal koruma hakkının korunmasını amaçlayan, sağlam bir uluslararası yasal çerçeve sunmaktadır. Eşit muamele ve ayırım gözetmeme temel ilkelerine dayalı olan bu belgeler, sosyal güvenlik hakları ve yardımların sınır ötesi taşınabilirliğini sağlamak da dahil olmak üzere, göçmen işçilerin nasıl sosyal koruma kapsamına alınacağı konusunda yararlı rehberlik sağlamaktadır. Bu bölümde, göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili uluslararası ve bölgesel belgeler, ILO standartları için onay süreci ve ulusal düzeyde uygulamaları izleyen denetleme mekanizmaları açıklanmaktadır.

⁴ Sorularınız ve ayrıntılı bilgi için: MIGRANT@ilo.org.



Bölüm 3: Sosyal güvenliğe erişim: İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları

Sosyal güvenlik anlaşmaları, ülkeler arasında sosyal güvenlik programlarının koordine edilmesi ve sosyal güvenlik kazanımları ve yardımlarının taşınabilirliğini sağlamada en sık kullanılan önlemlerden biridir. Halihazırda yaklaşık 660 belgenin uygulamaya konulmuş olmasına rağmen, hala çok sayıda göçmen korumadan yoksundur ve ülkeler göçmen işçiler ve ailelerini daha iyi koruyabilmek için mevcut anlaşmaların kapsamını genişletme ve yeni anlaşmaları müzakere etme çalışmalarını artırmalıdır. Bu bölümde, söz konusu anlaşmaların gerekçeleri, amaçları ve temel unsurları ve sekiz adımlı müzakere süreci ile mevcut iki taraflı, bölgesel ve çok taraflı anlaşmalar ve bunların uygulanmasına ilişkin kurumsal, operasyonel ve idari hususlar verilmektedir.



Bölüm 4: İkili işgücü anlaşmaları ve göçmen işçiler için sosyal koruma

Bu bölümde, ikili işgücü anlaşmaları (İİA'lar) hakkında bilgi verilmektedir. Bu sözleşmeler, uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olmaları şartıyla, göçmen işçileri korumak için yararlı bir araçtır. Bu sözleşmeler yurtdışında istihdamı düzenlemeyi amaçladıklarından, göçmen işçiler için sosyal koruma hakkında hükümler ve mevcut veya gelecek sosyal güvenlik anlaşmalarına yapılacak atıfları içermelidir.



Bölüm 5: Menşe ülke ve istihdam ülkesinde tek taraflı önlemler

Sosyal güvenlik anlaşmalarının yokluğunu telafi etmek veya işçiler için daha evrensel ve kapsamlı sosyal koruma sağlamak amacıyla oluşturulan tek taraflı önlemler, menşe ülkeler ve istihdam ülkelerinden giderek daha fazla ilgi görmektedir. Bu bölümde, diğerlerinin yanı sıra, göçmen işçiler ve vatandaşlar arasında eşit muamele sağlayan ulusal politikalar ve kanunlar, gönüllü sigorta mekanizmaları ve sosyal yardım programları dahil olmak üzere politika belirleyicilerin dikkate almak isteyebileceği tek taraflı önlemlere genel bir bakış sunulmaktadır. Özellikle evrensel sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında güçlü bir araç olarak ulusal SKT'lere vurgu yapılmaktadır.



Bölüm 6: Belirli göçmen işçi gruplarının sosyal koruma kapsamına alınması

Göçmen işçiler heterojen bir gruptur. Göç statüsü, istihdam sözleşmesi türü, ülkede kalma süresi ve diğer çeşitli özellikler bu kişilerin sosyal korumaya erişimini etkilemektedir ve sosyal korumayı yaygınlaştırmayı amaçlayan politikalar ve mekanizmaların geliştirilmesinde ve uygulanmasında dikkate alınmalıdır. Bu bölümün amacı, tüm göçmen işçilerin önemli bir bölümünü oluşturan ve sosyal korumaya erişimde özel zorluklarla karşılaşan göçmen ev işçileri, göçmen mevsimlik tarım işçileri ve düzensiz göçmen işçilerle ilgili engelleri, uluslararası yasal çerçeveyi ve politika seçeneklerini belirlemektir. Bu bölümde aynı zamanda, çalışma ve sosyal güvenlik kanunlarının bu işçileri dikkate almasının ve sosyal koruma önlemlerinin bu kişilerin benzersiz özellik ve ihtiyaçlarına göre uyarlanması önemi vurgulanmaktadır.



Bölüm 7: Mülteciler ve sığınmacıların sosyal koruma kapsamına alınması

Bu bölümde genellikle yasal statülerinin geçici olması, ülkede kalış sürelerinin öngörülemez olması, katkı payı ödeme geçmişlerinin sınırlı olması, menşe ülkelerde sosyal koruma sağlanmaması ve kayıtlı işgücü piyasasına erişimlerinin sınırlı olması veya hiç erişimlerinin olmaması nedeniyle sosyal koruma konusunda engellerle karşılaşan mülteciler ve sığınmacıların sosyal koruma kapsamına alınmasının önemi vurgulanmaktadır. Mültecilerin primli ve primsiz programlar dahil olmak üzere ulusal sosyal koruma sistemlerine dahil edilmesi sürecinde söz konusu koşullar dikkate alınmalı ve eşit muamele ilkesi gözetilmelidir. Sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesi hem mülteciler hem de ev sahibi topluluklar için yarar sağlamakta, insani yardımların yerine ulaştırılması için sürdürülebilir ve maliyet etkin çözümler üretmekte ve sosyal uyumu teşvik etmektedir.



Bölüm 8: Toplumsal cinsiyet, sosyal koruma ve işgücü göçü

Göç, toplumsal cinsiyet normları ve beklentileri, güç ilişkileri ve hak eşitsizliğinden etkilenmektedir; bu koşullar birlikte ele alındığında yalnızca kadınlar ve kız çocukları için değil aynı zamanda erkekler ve erkek çocukları için göç seçenekleri ve deneyimlerini şekillendirmektedir. Rehber'in son bölümünde, söz konusu deneyimlerin nasıl farklılaştığı, bu deneyimlerin sosyal korumanın kapsamı üzerindeki etkileri ve toplumsal cinsiyete özgü kırılganlıklar ve eşitsizliklerin ele alınmasına yönelik mevcut politika seçenekleri açıklanmaktadır.

Bu Rehber'in her bölümü tek başına okunabilir niteliktedir ve pedagojik (öğretimsel) araçlar ve alıştırmalar da dahil olmak üzere eğitim modüllerinin geliştirilmesinde kullanılabilir. Sonuç bölümünde çeşitli politika seçenekleri özetlenmekte ve eylem çağrısı yapılmaktadır.



Bölüm 1

Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının gerekçesi





► Ana mesajlar

- Sosyal güvenlik, göçmen işçilerin göç döngüsü boyunca sahip olması gereken bir insan hakkıdır.
- Göçmen işçiler ve aileleri de dahil olmak üzere herkesin sosyal koruma kapsamına alınması, herkes için gelir güvenliği sağlama, yoksulluk ve eşitsizliği azaltma, insana yakışır çalışma koşulları sağlama ve kırılganlık ve sosyal dışlanmayı azaltmanın anahtarıdır.
- Göçmenlerin sosyal korumaya erişmeye çalışırken karşılaştığı temel zorluklar ve engellerin altında yatan nedenlerin, milliyet ve mülkilik ilkesine kadar izini sürmek mümkündür.
- Uygun politikalar, kanunlar ve önlemlerin belirlenebilmesi için göçmen işçilerin karşılaştığı yasal ve uygulamaya ilişkin engellerin anlaşılması gerekmektedir.
- Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal korumaya erişmeye çalışırken karşılaştığı zorlukların üstesinden gelmek ülkeler için büyük bir zorluk teşkil etse de çok sayıda seçenek mevcuttur. Bu seçenekler arasında eşit muamele ilkesi de dahil olmak üzere çeşitli bağlamlarda ilgili ILO belgelerinin onaylanması ve uygulanması, ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması, göçmen işçilerin ulusal sosyal güvenlik mevzuatı kapsamına alınması gibi tek taraflı önlemler ve bu işçilerin karşılaştığı uygulamaya yönelik engelleri ele alan tamamlayıcı önlemler yer almaktadır.
- Göç, istihdam ve sosyal koruma politikaları, kanunları ve stratejilerinin tutarlı olması, göçmen işçilerin sosyal koruma yardımlarına etkili biçimde erişebilmesi için gereklidir.
- Sosyal ortaklar göçmen işçiler de dahil olmak üzere ilgili bağlamda sosyal korumayı yaygınlaştırma stratejilerinin planlanması, tasarlanması ve izlenmesinde aktif rol almalıdır.

► 1.1 Giriş

Geçtiğimiz on yıllarda göç dünya genelinde giderek yaygınlaşmıştır. Küreselleşme, teknolojik gelişmeler, iyileşen iletişim sistemleri ve daha ucuz ulaşım olanakları yalnızca mal, sermaye ve hizmetlerin sınır ötesi hareketini etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda bölgeler arasında ve içinde göçü de kolaylaştırmaktadır. Buna ek olarak, çatışmalar, zulüm ve iklim değişikliği milyonlarca insanı ve ailelerini, topluluklarını veya menşe ülkelerini terk etmeye itmektedir (UNDESA, 2017).

2000 yılında uluslararası göçmenler dünya nüfusunun sadece %2'sini oluştururken, 2019 yılına kadar %3,5'e yükselerek tahminen 272 milyona ulaşmıştır (UNDESA, 2019). 2019 yılında, uluslararası göçmenlerin yaklaşık %62'si göçmen işçilerden oluşmuştur, bu rakam 2013 yılına kıyasla %12,7'lik bir artış anlamına gelmektedir (ILO, 2021a).

Çalışma çağındaki nüfusun yaklaşık %69,4'ünün kapsamlı sosyal koruma sistemlerine erişimi yoktur veya sınırlıdır (ILO, 2021b). Gelişmiş ülkelerin çoğunda özellikle sosyal koruma ile ilgili olarak göçmen işçilerin haklarını koruyan kanunlar ve yönetmelikler bulunsa da, bu türden düzenlemelerin bulunmadığı çok sayıda ülke vardır. Göç yaygın olarak "refah, inovasyon ve sürdürülebilir kalkınma kaynağı" olarak kabul edilse de (BM, 2018, para. 8), göçmen işçilerin sosyal koruma haklarını kullanma sürecinde karşılaştıkları belirli sorunların ele alınabilmesi için kapsayıcı önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu engeller arasında hem menşe ülkede yardım kazanımlarının kaybedilmesi hem de ev sahibi ülke sisteminde uygulanan kısıtlayıcı koşullar yer almaktadır. En kötü senaryoda, bu işçilerin hem anavatanına hem de ev sahibi ülke sistemine prim ödemesi gerekmekte, ancak iki ülkede de yardımlardan yararlanamamaktadır.

Sosyal koruma önlemleri hem sosyal hem de ekonomik bir gereklilik olduğundan, bu engeller ve sınırlamaların ele alınması gerekmektedir. Hükümetler göçmen işçileri ve ailelerini sosyal koruma kapsamına alarak, sadece bireyin yaşam döngüsü boyunca deneyimlediği yoksulluk, eşitsizlik, kırılganlık ve güvencesizliği hafifletmemekte, aynı zamanda siyasi istikrar, sosyal uyum ve sosyal güvenlik hakkının kullanılmasını sağlamaktadır. Bu durum diğerlerinin yanı sıra ilgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nın onaylanması ve uygulanması, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve çok taraflı önlemlerin uygulamaya konulması gibi çeşitli politika eylemleri aracılığıyla gerçekleştirilebilir.

Yukarıdaki koşullar dikkate alındığında, bu bölümün amacı göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının getireceği yararları vurgulamak ve menşe, geçiş ve varış ülkelerinde sosyal korumaya erişim sürecinde karşılaştıkları yasal ve uygulamaya yönelik engeller ve sınırlamaları belirlemektir. Bölüm sonunda, daha sonraki bölümlerde

daha ayrıntılı ele alınmak üzere, göçmen işçiler için sosyal korumanın artırılmasına yönelik temel politika seçeneklerine genel bakış verilmektedir.

► 1.2 Göçmen işçiler ve aileleri neden sosyal koruma kapsamına alınmalı?

Göçmen işçiler ve aileleri de dahil olmak üzere herkesin sosyal koruma kapsamına alınması, herkes için gelir güvenliği sağlama, yoksulluk ve eşitsizliği azaltma, insana yakışır çalışma koşulları sağlama ve kırılganlık ve sosyal dışlanmayı azaltmanın anahtarıdır. 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nde paylaşıldığı üzere, sosyal korumanın kapsayıcı büyüme ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklediği yaygın olarak kabul edilmiştir (ILO, 2017a, s. 6).

Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasını destekleyen güçlü argümanlardan biri 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde şu ifadelerle birlikte yer almaktadır: "herkes, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahiptir" (Madde 22) ve "...gerek kendisi gerek aile için beslenme, giyim, barınma ve sağlık hizmetleri ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve esenliğini sağlamaya yetecek yaşam standardına, ve işsizlik, hastalık, engellilik, dulluk, yaşlılık veya kendi iradesi dışındaki koşullarda geçim olanaklarından mahrum kalma gibi durumlarda güvenlik hakkına sahiptir" (Madde 25). Sosyal güvenlik hakkı aynı zamanda Uluslararası Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (1966), diğer uluslararası ve bölgesel insan hakları belgeleri ve ulusal anayasalarda güvence altına alınmaktadır. Sosyal koruma dahil olmak üzere insana yakışır iş ve muntazam, güvenli ve sorumlu göçün sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmada oynayabileceği rol, kimsenin geride bırakılmaması gerektiğini vurgulayan 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi (ILO, 2017a) Amaçlar 1.3, 3.8, 5.4, 8.5, 8.8, 10.4 ve 10.7'de dile getirilmektedir.

Yukarıda sözü geçen kanunlar, haklar ve çerçeveler, "göç konusunda küresel diyalog ve uluslararası işbirliğinin tarihinde bir dönüm noktası" olarak kabul edilen Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme'nin temelini atmıştır. Bu Sözleşme yasal olarak bağlayıcı olmasa da göç alanındaki paydaşlar arasında işbirliğini teşvik etmekte ve "devletlerin egemenliğini ve uluslararası hukuk kapsamındaki yükümlülüklerini savunmaktadır" (BM, 2018, s. 2). Sözleşme'de ayırım gözetmeme ve eşit muamele ilkelerini temel alan, sosyal koruma konulu hükümler bulunmaktadır. Sözleşme aynı zamanda

devletler için hizmetlere erişimi kolaylaştırma, hakların taşınabilirliğini sağlama ve tüm beceri düzeylerinden göçmen işçiler için karşılıklı ikili/çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları yapma konusunda bir amaç, ortak bir anlayış ve sorumluluk belirlemektedir.

Sosyal koruma hem sosyal hem de ekonomik bir gerekliliktir. Sağlam temellere dayalı ulusal sosyal koruma sistemleri makro düzeyde, hane düzeyinde ve bireysel düzeyde otomatik sosyal ve ekonomik istikrarlaştırıcı görevi görmektedir. Hane geliri ve ev tüketimini dengelemekte, toplam talebi canlandırmakta, kriz dönemlerinde ve sonrasında yerel piyasalara nakit enjekte etmekte ve diğerlerinin yanı sıra sağlık, eğitim ve istihdama yatırım yoluyla insanların olanaklarını ve verimliliğini artırarak daha sürdürülebilir bir ekonomiye geçişi desteklemektedir. Hanelerin yoksullaşmasını önlemede yarattığı olumlu etki ve gelir üzerinde ve buna bağlı olarak ekonomik eşitsizlik üzerinde yarattığı yeniden dağıtıcı etki sosyal uyum sağlamakta, siyasi istikrarsızlığı azaltmakta ve uzun vadede sosyal adalet açısından adil toplumsal ilerlemeyi desteklemektedir.

Bireysel düzeyde, ilgili koruma kapsamının genişletilmesi, diğer herkes gibi mültecilerin de çok ciddi mali sonuçları olan acil durumlarla karşılaşabilecekleri gerçeğini kabul etmektedir. Bu riskler sosyal korumanın dokuz ana dalı veya alanından herhangi birinde meydana gelebilir: “Çocuk ve aile yardımı, doğum koruması, işsizlik desteği, iş kazası yardımı, hastalık yardımı, sağlığın korunması (tıbbi bakım), yaşlılık yardımı, maluliyet/engellilik yardımı ve dul-yetim yardımı”. (ILO 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi; 2017a, s.2). Bu durumlar, tüm hayatını tek bir ülkede geçiren vatandaşlara kıyasla, göçmen işçiler için daha ciddi olabilir veya gerçekleşme ihtimali daha yüksek olabilir. Örneğin, göçmen işçiler tarım, inşaat, balıkçılık ve madencilik gibi daha tehlikeli çalışma koşullarında ve işyeri koruma önlemlerinin daha zayıf olduğu işlerde görevlendirilebilir ve bu nedenle işte ciddi yaralanma riski daha yüksek olabilir (Orrenius ve Zavodny, 2012; Perez vd., 2012; Takala vd., 2014; Preibisch ve Otero, 2014). İlgili acil durumların neden olduğu ekonomik ve sosyal sıkıntılar karşısında korumanın güvence altına alınabilmesi için yukarıdaki alanların herhangi birinde nakdi veya aynı olarak sosyal koruma sunulabilir.

Ekonominin çeşitli alanlarında öne sürülen çok sayıda argüman da göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasını desteklemektedir. Bu işçiler özellikle yaşlanan işgücüne sahip ekonomilerde işgücü eksikliklerini doldurabilir ve ülkenin işgücü demografisini ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini iyileştirebilir. Göçmen işçilerin sosyal koruma

kapsamına alınması işgücü piyasasının kayıt altına alınmasını kolaylaştırabilir. Buna karşılık, kayıt altına alma ve düzenleme aynı zamanda göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasını kolaylaştırabilir ve bu da karşılığında onları kayıtlı ekonomide çalışmaya teşvik edebilir.

Göçmen işçiler genellikle tüm yaşamları boyunca net prim ödeyicileri olduklarından, göçmenlerin sosyal sigorta programlarına katılmasını sağlamak, vergi tabanını genişleterek, riski daha fazla üyeden meydana gelen bir havuza yayarak ve bu programların mali sürdürülebilirliğini iyileştirerek daha kuvvetli ve mali açıdan daha sağlıklı sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda varış ülkelerinde veya geri döndükten sonra menşe ülkelerde vergiyle finanse edilen sosyal koruma mekanizmaları üzerindeki baskıyı da hafifletmektedir.

Buna ek olarak, göçmenlerin sağlık koruma sistemlerine erişiminin artırılması işçilerin sağlığını iyileştirerek veya muhafaza ederek ve kamu sağlığı göstergelerini yükselterek işgücü verimliliğinin artırılmasında kritik rol oynayabilir. Esas itibarıyla, işçilerin sağlık durumu ne kadar yüksek olursa, diğer yardımlara ek olarak, sosyal yardımların devlet için maliyeti de o kadar düşük olmaktadır. Önleyici politikalar içeren, sağlam evrensel sağlık hizmeti kapsamı hem vatandaşlar hem de göçmenlerin sağlık durumu için özellikle önemlidir. Bununla birlikte, göçmen işçilerin sosyal güvenlik programlarına alınması ve başka bir ülkeye taşınma veya anavatanlarına geri dönmeye karar vermeleri durumunda haklarını koruyabilme seçeneğinin sunulması, geri dönüş ve yeniden entegrasyon dahil olmak üzere işgücü hareketliliğini kolaylaştırabilir ve entegre işgücü piyasalarının uygun biçimde işleyebilmesi için gerekli vasıflı göçmen işçileri cezbedebilir. Göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması haksız rekabeti ve göçmen işçileri ucuz ve korumasız işgücü olarak istihdam etmeyi amaçlayan saptırıcı teşviki azaltarak ve potansiyel olarak dibe doğru yarışın önüne geçerek diğer işçiler için adil rekabet zemini oluşturmaktadır (ILO, 2017b).

Bu nedenle, göçmenler de dahil olmak üzere herkesin sosyal koruma kapsamına alınması bireyler ve aileleri, topluluklar ve yerel piyasalar ile ülkelerin gelişimi, sosyal uyum ve alt-bölgesel düzeyde istikrar üzerinde olumlu etki yaratmaktadır.



► Kutu 1.1 COVID-19'un göçmen işçiler üzerindeki etkisi ve sosyal korumanın önemi

COVID-19 küresel salgını tüm dünyada göçmen işçilerin durumlarından bağımsız olarak sosyal koruma kapsamına alınması ihtiyacının altını çizmiştir. Virüs sadece göçmenlerin sağlığını etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda iş kaybı ve işletmelerin kapatılması nedeniyle sosyo-ekonomik durumlarını ve, maruz kalma ve yayılma düzeylerinin yüksek olması nedeniyle, bir bütün olarak toplumu etkilemektedir. Bu riskler, göçmenlerin birçoğunun krizden en çok etkilenen sektörlerde (ev işi ve ağırlama) çalışması veya genel nüfusa temel mal ve hizmetlerin sunumunda (tarım, tarımsal gıda işleme ve sağlık hizmeti) yer almalarının getirdiği yüksek sağlık riskleri nedeniyle daha da artmaktadır. Göçmen işçilerin ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişimine olan katkıları yaygın olarak kabul edilse de, birçoğu kriz dönemlerinde dahi vatandaş olan işçilerle eşit muamele görmemektedir.

Bunun yerine, sağlık hizmeti ve gelir güvenliği dahil olmak üzere sosyal korumaya erişimde zorluklarla karşılaşmaktadırlar ve COVID-19 küresel salgını nedeniyle durumları daha da kötüye gitmiştir:

- Göçmen işçiler, ve özellikle sağlık ve bakım sektörlerinde çalışan birinci hat işçileri (çoğu kadındır) sağlıkla ilgili risklerle karşı karşıyadır; virüsün bulaşması konusunda daha kırılgandır ve virüs bulaştıktan sonra maiyet veya göç veya istihdam durumları nedeniyle sağlık hizmetlerine erişimde zorluklarla karşılaşmaktadır. Genellikle hastalık yardımı ve ücretli hastalık izni gibi sosyal korumaya erişimleri yoktur ve sosyo-ekonomik durumları onları hastayken çalışmaya zorlayarak kendi sağlıklarını ve iş arkadaşlarının sağlığını tehlikeye atmalarına neden olabilir. Buna ek olarak, düşük ve orta düzeyde vasıflı göçmen işçiler genellikle aşırı kalabalık ortamlarda yaşamaktadır; bu da COVID-19'a yakalanma olasılığını artırmaktadır.
- COVID-19'un ulusal ekonomiler üzerindeki sosyo-ekonomik etkisi göz önüne alındığında, göçmen işçiler işini ilk kaybedenler arasında olabilir, çalışmaya devam edenler ise ücret kesintisi, maaşların ödenmemesi ve çalışma koşullarının kötüleşmesi gibi durumları deneyimleyebilir. Bu durum göçmen ailelerin geliri üzerinde olumsuz etki yaratmakta ve çok sayıda göçmen işçinin istihdam temelli sosyal korumaya erişememesine neden olmaktadır. Halihazırda sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kalan kayıtdışı ekonomideki işçiler için, salgın temel hayatta kalma ihtiyaçlarını karşılama güçlüğünü artırmıştır. Potansiyel olarak düzensiz durumları, ayrımcılık ve yaftalamayla birleşerek COVID-19 müdahale önlemlerine erişimlerini de engelleyebilir.

Bu zorluklar, özellikle COVID-19 küresel salgını gibi kriz dönemlerinde göçmen işçilerin durumlarından bağımsız olarak kapsamlı sosyal koruma kapsamına alınmasının acil bir ihtiyaç olduğuna örnek oluşturmuştur. Bu amaçla, çeşitli kısa vadeli mekanizmalar uygulamaya konulmalıdır. Bunlar arasında tek taraflı önlemlerin alınması, kaliteli sağlık hizmeti ve ücretli hastalık izni gibi haklara erişimin sağlanması, nakit ve aynı transfer ile gelir desteği sunulması ve COVID-19 ile ilgili olarak koruma, önleme ve tedavi hakkında ve sosyal koruma hakları konusunda yeterli bilgiye erişimin kolaylaştırılması yer almaktadır.

Bu önlemlere ek olarak ülkeler, gelecekte göçmenler ve ailelerinin daha iyi ve daha sürdürülebilir biçimde korunmalarına olanak sağlayan daha kapsayıcı sosyal koruma sistemi oluşturmak amacıyla, orta ila uzun vadeli politika önlemlerini de göz önünde bulundurmalıdır. Bu önlemler arasında, uluslararası standartların onaylanması ve uygulanması; göçmen işçiler ve ailelerini de kapsayan ulusal sosyal koruma stratejileri, politikaları ve yasal çerçevelerinin geliştirilmesi; kayıtdışı ekonomide çalışan veya düzensiz statüdeki göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması; ikili/çok taraflı sosyal güvenlik veya işgücü anlaşmalarının imzalanması ve sosyal koruma için mali kaynakların seferber edilmesi vardır.

Kaynak: ILO 2020a, ILO 2020b

► 1.3 Yasal sınırlamalar ve uygulamadaki engeller nelerdir?

Göçmen işçiler, tüm yaşamı boyunca aynı ülkede yaşayan ve çalışan vatandaşlara kıyasla, sosyal koruma haklarına erişimde önemli zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu durumun altındaki nedenlerin milliyet ve mülkilik ilkesine kadar izini sürmek mümkündür. Uygun çözümler ve önlemlerin belirlenebilmesi ve geliştirilebilmesi için bu işçilerin karşılaştığı engellerin anlaşılması gerekmektedir.⁵ Bu amaçla, söz konusu engeller iki kategoriye ayrılabilir: Ev sahibi veya menşe ülkedeki yasal çerçeveye ilişkin yasal engeller ve haklarının etkili biçimde kullanılmasına ilişkin uygulamadaki engeller.

Yasal sınırlamaların ele alınması, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yapısal değişim ve siyasi irade gerektirmektedir.⁶ Aynı zamanda uygulamadaki engellerin, idari usullerin sadeleştirilmesi; kayıt, primlerin tahsilatı, yardımların sunulması ve izleme açısından etkili erişimi artıran önlemler veya mekanizmaların kabul edilmesi; ücretsiz yasal ve sosyal hizmetler ve destek; ayırım gözetmeme kampanyaları ve politikaları, mali hizmetlere erişimi kolaylaştırmayı amaçlayan önlemler; farkındalık yaratma kampanyaları ve ilgili dillerde bilgi yayma gibi göçmenlerin sosyal korumaya erişimini kolaylaştırmayı amaçlayan idari ve siyasi reformlar aracılığıyla ele alınması gerekmektedir. İlgili engelleri ele alma seçenekleri ve göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması Bölüm 3, 4 ve 5'te ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

1.3.1 Altta yatan nedenler

Daha önce de bahsedildiği üzere, göçmenlerin sağlık hizmeti dahil olmak üzere sosyal korumaya erişimde karşılaştıkları zorlukların temel nedenleri ağırlıklı olarak göçmenin menşe ülkesi ve ilgili ülke ve varış ülkesi arasındaki ilişkiyle bağlantılıdır. Bu iki boyutun etkileşim gösterebilme boyutu iki ilke aracılığıyla ortaya konulabilir: Mülkilik ve milliyet (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011).

Mülkilik ilkesi sosyal güvenlik mevzuatı da dahil olmak üzere ulusal mevzuatın geçerliliğini, yürürlüğe girdiği devletin topraklarıyla sınırlamaktadır. Bu durum, devletin kendi toprakları üzerindeki egemenliğinin bir yansımasıdır ve diğer devletlerin müdahalesini sınırlandırır. Bu durumun, iki devlet arasında işbirliği anlaşması olmadığı koşullarda, ilgili devletin başka devletin topraklarında ikamet eden göçmen işçileri teyit etme, izleme ve bunlardan bilgi veya ödeme alma becerisini etkileyen uygulamaya ilişkin ve idari sonuçları bulunmaktadır. Bunun neticesinde, göçmen işçiler varış ülkesinde bir işi kabul ederken anavatanlarında sosyal koruma programı kapsamından çıkarılma riskiyle karşı karşıya kalabilir. Sosyal güvenliğin bölgesel yapısı aynı zamanda, göçmenler ilgili hakları kazandıkları devletin topraklarını terk ederken yurtdışında kazandıkları yardımların taşınabilirliği⁷ üzerinde de sınırlamalara neden olabilir.

Egemenlik ilkesi aynı zamanda göçmen işçilerin bir ülkeye kabulü, girişi ve kalışını düzenleyen ulusal mevzuatın temelini oluşturmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi "herkesin kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeyi terk etme ve kendi ülkesine geri dönme hakkı vardır" (Madde 13) ifadesine yer vermektedir. Devletler kendi topraklarına girişi veya burada kalışı sınırlandırabilir. Bu bağlamdaki politikalar ve mevzuat ve bunların uygulanma biçimi, göç durumu veya ilgili programın prim ve ikamet gereklerine bağlı olarak sosyal güvenlik haklarının belirli kişilere seçici biçimde uygulanmasıyla sonuçlanabilir (Sojka ve Carmel, 2017).

Milliyet ilkesi uyruğu nedeniyle yardımlara erişimini engelleyerek veya sınırlandırarak göçmenlerin varış ülkelerindeki sosyal güvenlik haklarını etkileyebilir. Çok sayıda ülke milliyet nedeniyle ayırım gözetmeme ilkesini benimsemiş ve vatandaş ve vatandaş olmayan işçiler arasında sosyal güvenlik açısından eşit muamele hükümlerini ulusal mevzuatlarına dahil etmiş olsa da (örnekler için bkz. Bölüm 2 ve 3), diğer ülkelerde milliyet ilkesi vatandaş olmayan işçilerin sosyal güvenlik kanunları kapsamında vatandaş işçilere kıyasla daha elverişsiz muamele görmesine neden olmaktadır.

⁵ Bu, ILO 2017c'de açıklanan yöntem kullanılarak gerçekleştirilebilir.

⁶ Bu yasal reformlar, mevzuat değişikliği, kurumların işleyişinde (iç yönergeler) yapısal değişiklikler veya yeni bir ikili/çok taraflı sosyal güvenlik anlaşması ve dolaşım özgürlüğü ve ekonomik alanlar/bölgeler hakkında diğer anlaşmalar/sözleşmelerin müzakere edilmesini gerektirebilir.

⁷ "Taşınabilirlik" teriminin tanımı için bkz. Kutu 3.4.

1.3.2 Göçmen işçilerin sosyal koruma yardımlarına erişimindeki yasal sınırlamalar

Aşağıda kurumsal ve yasal çerçevelerden kaynaklanan engellerin sonlu olmayan listesi verilmektedir:

- **Ulusal mevzuat yabancı uyrukluları, geçici göçmenleri veya belirli vize veya oturma izni olan göçmenleri açıkça kapsam dışı bırakabilir** veya sosyal koruma programları kapsamında vatandaş olmayan işçiler için daha elverişsiz koşullar oluşturabilir.⁸ Örneğin, yabancı uyruklular veya geçici mukimler (mülteciler ve sığınmacılar dahil) ve/veya bakmakla yükümlü oldukları kişilere çalışma iznine başvurma ve kayıtlı işgücü piyasasına ve istihdam temelli sosyal koruma programlarına erişim sağlamasına izin verilmeyebilir. Göçmen işçiler aynı zamanda, asgari çalışma veya oturma süresi veya asgari prim yılı gibi bazı koşulları karşılamadıkları veya karşılayamadıkları için yasal olarak sosyal güvenlik programlarının dışında bırakılabilir. Esas itibarıyla, ülkede kalış süresi veya göçün geçici yapısı (mevsimlik veya geçici işçilerde olduğu gibi) göçmenlerin belirli kısa vadeli (işsizlik gibi) veya uzun vadeli (emeklilik gibi) yardımlardan yararlanmasını önleyebilir. Göçmenler genellikle bu programlara prim ödeseler de uygunluk kriterleri bunlardan yararlanmasına izin vermeyebilir. Örneğin, Singapur'da yalnız daimi mukimler primli sosyal koruma yardımlarından yararlanabilmektedir. Bu muamele eşitsizliği veya yasal dışlanma, dünya genelinde bazı ülkelerde hala yaygın olan milliyet ilkesine dayandırılabilir (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).
- Ev işçisi, serbest çalışan ve tarım işçileri gibi **belirli işçi kategorileri** de yasal olarak sosyal koruma kapsamı dışında bırakılabilir. Bu durum ev işçileri için oldukça yaygındır (örneğin, Endonezya, Malezya ve Tayland'da). Bu örneklerde, hem vatandaş hem de göçmen işçiler sosyal koruma dışıdır.
- Sosyal güvenlik kanunları ve anlaşmaları genellikle düzensiz göçmenleri kapsamamaktadır. Bu işçiler varış ülkesine düzensiz olarak girmiş olabilir; düzenli olarak girmiş fakat durumları istihdam

koşullar nedeniyle düzensiz hale gelmiş olabilir (oturma veya çalışma izninin süresinin dolması gibi); veya belirli oturma veya çalışma izni türleri için başvuru veya yenileme gereklerini karşılamıyor olabilir (örneğin, çalışma iznine başvuruya uygun olmayan, öğrenci izni olan bir kişi). Oturma veya çalışma izni başvuru veya yenileme gereklerini karşılayamama durumu genellikle göçmenlerin sosyal koruma yardımlarına erişmesini engellemektedir.⁹

- Benzer şekilde, kayıtdışı ekonomide çalışan göçmenler düzenli veya düzensiz durumlarından bağımsız olarak, genellikle primli sosyal sigorta gibi sosyal koruma programlarının yasal olarak dışında bırakılmaktadır. Göçmen işçiler genellikle düşük vasıflı işlerde, özellikle tarım, inşaat ve ev işi sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu meslekler genellikle geçici veya mevsimlidir ve iş mevzuatı ve iş teftişlerinin kapsamında olmayabilir. Buna ek olarak, iş teftiş kurullarının hem yasal olarak hem de kaynak açısından kapasitesi sınırlı olabilir. Bu durum kayıtdışı ekonomide işçi oranı yüksek olan çok sayıda ülkede önemli bir sınırlamadır; örneğin, ILO'ya göre (2018a), kayıtdışı istihdam yüzdesi Afrika'da %85,8, Arap Ülkeleri'nde %68,6 ve Asya-Pasifik'te %68,2'dir. En düşük yüzdeler Amerika Kıtaları ve Avrupa'da (%40) ve Orta Asya'dadır (%25,1). ILO'ya göre, COVID-19 küresel salgını, tam kapanma ve hareket sınırlamaları ve yarattığı sosyo-ekonomik sonuçlarla birlikte özellikle kayıtdışı ekonomideki göçmen işçileri etkilemiştir (ILO, 2020b).
- İkili veya çok taraflı anlaşmaların¹⁰ bulunmaması nedeniyle sosyal güvenlik koordinasyonu eksikliği göçmen işçilerin bir ülkeden diğerine taşınırken kazanılmış veya kazanılmakta olan sosyal güvenlik haklarını korumasına engel olabilir. Aynı zamanda, bu anlaşmaların bulunduğu durumlarda dahi, ilgili anlaşmalar sadece belirli sosyal güvenlik dallarını veya geçici işçi kategorilerini kapsayabilir veya sosyal güvenlik haklarının taşınabilirliğini sağlamıyor veya göçmenlerin sosyal koruma hakkından yararlanmasını kolaylaştırmıyor olabilir.¹¹

Diğer durumlarda, sınırlı kurumsal kapasiteler, anlaşmanın içeriği ve nasıl uygulanacağı hakkında

⁸ ILO'nun 120 ülke karşılaştırmasına göre, ülkelerin yalnız %58'inin ulusal hukuku primli sosyal güvenlik açısından, yalnız %62'sinin ulusal hukuku da sağlık hizmetleri açısından, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlamaktadır (bkz. van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

⁹ Düzensiz göçmen işçilerin sosyal güvenlik erişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ILO Yayınlanacak.

¹⁰ Sosyal güvenlik sistemleri arasındaki farklar (örneğin sosyal sigorta ve tasarruf fonları) sosyal güvenlik anlaşmalarının müzakere edilmesinde ilave bir zorluk oluşturmaktadır.

¹¹ Bir sözleşmede temel sosyal güvenlik ilkelerinin tamamı kapsam dahilinde olmayabilir, bkz. Bölüm 2.

eğitim ve bilgi eksikliği ve veri veya bilgi paylaşımı eksikliği gibi çeşitli nedenlerle, anlaşmalar henüz yürürlüğe girmemiş veya uygulamaya geçirilmemiş olabilir.

- Sosyal güvenlik kanunları ve ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının **etkili biçimde yürürlüğe girmemesi ve uygulanmaması** ülkenin ayrımcı uygulamalarının cezasız biçimde devam etmesini sağlayabilir. İlgili yasal hükümlerin etkili biçimde uygulanmasını desteklemek amacıyla, sosyal güvenlik idare ve kurumları, yargı, iş teftiş kurulları, sosyal hizmet uzmanları ve diğer ilgili paydaşların yeterli kurumsal kapasitesi olmalı, iyi eğitilmiş olmalı ve görev ve sorumluluklarını yerine getirecek yeterli kaynaklara sahip olmalıdır. İş teftiş kurulları ve göçmenlik makamları arasındaki işbirliği dikkatli biçimde sürdürülmeli, iş teftiş sisteminin temel amacının göçmenlik kanunlarını yürürlüğe koymak değil, tüm işçilerin hak ve menfaatlerini korumak ve çalışma koşullarını iyileştirmek olduğu unutulmamalıdır (bkz. ILO, 2016, para. 482).

1.3.3 Göçmen işçilerin sosyal koruma yardımlarına erişiminde uygulamadaki engeller

Yukarıda açıklandığı üzere, göçmenlerin yasal olarak sosyal koruma hakkı bulunduğu durumlarda dahi, bu hak, aşağıdakilerle sınırlı olmamak üzere çeşitli nedenlerle kullanılamayabilir:

- **Sosyal koruma planları veya programlarının bulunmaması.** Tüm ülkelerde sosyal güvenliğin tüm dallarına yönelik planlar veya programlar yoktur. Bu durum göçmen işçiler için önemli bir engeldir, zira sosyal korumanın politikalar veya kanunlar aracılığıyla kademeli gelişiminde öncelik vatandaş olmayanlar yerine vatandaşlarda olabilir. Buna ek olarak, sosyal güvenlik anlaşmaları genellikle sadece anlaşmaya taraf olan devletlerde

bulunan dalları kapsamaktadır.

- Göçmen hakları ve bunların kullanımına ilişkin idari usuller hakkında **bilgi eksikliği.** İşyeri veya evin uzakta veya yalıtılmış oluşu, düzensiz durum, dil engelleri, bilgiye erişimde ayrımcılık ve okuma-yazma bilmezlik, göçmen işçilerin kazanımları hakkında yeterli bilgi edinmesini engelleyebilen ilave faktörlerdir. Bilgi eksikliği aynı zamanda işçi ve işveren arasındaki müzakerelerde asimetri yaratarak, işçileri haklarını savunurken dezavantajlı bir konuma düşürebilir.
- **İdari süreçler** hem göçmen işçiler hem de işverenler için karmaşık ve zaman alıcı olabilir. Esas itibarıyla, kayıt, prim ödeme, ödeme alma ve geri ödeme talepleri için çeşitli destekleyici belgeler gerekli olabilir. Küçük ve orta ölçekli işletmelerdeki işverenler ve serbest çalışanların genellikle büyük işletmelerle aynı süreçleri takip etmeleri gerekmektedir. Bununla birlikte, okur yazar olmayan göçmen işçiler ve idari becerileri sınırlı olanlar için görece basit süreçler dahi baş edilemez bir zorluk teşkil edebilir. Karmaşık ve uzun idari süreçler aynı zamanda sosyal güvenlik idarelerinin koruma hizmetini hızlı ve etkin biçimde sunmasını etkileyebilir. Bilgi teknolojilerinin (BT) bulunmaması veya sınırlı oluşu da planlar ve programların idaresini ve birlikte çalışabilirliğini daha da karmaşıktırmaktadır.
- **Prim ödeme kapasitesinin olmayışı ve diğer mali zorluklar.** Sosyal güvenlik programları için sınırlı prim ödeme kapasitesi genellikle göçmen ev işçileri gibi belirli grupların kapsam dışı kalmasıyla sonuçlanmaktadır. Uygun ve dikkatlice tasarlanmış programlar farklı düzeylerde prim ödeme kapasitelerini dikkate alarak kapasitesi düşük gruplar için daha düşük veya sübvansiyonlu yardımlar sunabilir. Buna ek olarak, göçmen işçilerin, uzun vadeli (emeklilik gibi) yardımlara kıyasla ilgili üyenin mevcut prim ödeme kapasitesine dayalı oldukları için kısa vadeli işte



► Kutu 1.2. Ülke örnekleri için bağlantılar

[ILO çalışması: ASEAN'da Göçmen İşçiler için Sosyal Koruma: Gelişmeler, Zorluklar ve Tahminler](#)

[I ECOWAS bölgesinde Genel Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'nin uygulanmasında göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasına ilişkin ITC eğitim modülleri](#)

yaralanma, doğum ve hastalık gibi) yardımlara erişimi daha kolay olabilir. Emeklilik yardımları için, uzun bir dönem boyunca belirli bir prim ödeme kapasitesi gerektirmesi sebebiyle prim koşullarının karşılanması daha zor olabilir (ILO, 2017a). Göçmenler aynı zamanda peşin ödemenin (cepten ödeme) gerektiği belirli sağlık hizmeti programlarında da zorluklarla karşılaşabilir.

- **Güven eksikliği.** Göçmen işçiler ve işverenleri, gerçekte veya algıda, ödedikleri primler karşılığında yardımlardan yararlanamayacaklarına inanırsa, sosyal güvenlik primlerini ödemekten kaçınmak isteyebilir. Bu algı, yanlış anlama, bilgi eksikliği ve/veya kötü iletişime dayanıyor olabilir, ancak aynı zamanda sistem veya kurumlara duyulan güvenin zayıf veya sınırlı olmasından kaynaklanabilir.
- **Dil engelleri.** Göçmenlerin anlayabileceği dilde, sosyal koruma plan veya programları hakkında bilgi sunulmadığında, veya yasal veya sosyal hizmetler ve destek bulunmadığında, bu kişiler kasıtlı veya kasıtsız olarak sosyal koruma erişiminin dışında bırakılmaktadır.
- **Mali alan veya sosyal korumaya yatırımın sınırlı olması** da göçmen işçilerin ilgili korumaya erişimini sınırlandırabilir. Herhangi bir ülkede görülebilen ve özellikle düşük gelirli ülkelerde yaygın olan sınırlı mali alan, sosyal koruma yardımları, sosyal güvenlik idareleri, iyi eğitilmiş sosyal güvenlik personeli ve etkili sunum mekanizmalarına yatırım yapılmaması veya sınırlı yatırım yapılmasına neden olmaktadır. Sosyal korumaya yatırım yapılmaması, yaygın yoksulluk ve insana yakışır iş olanaklarının bulunmaması da göçmen işçilerin kendileri ve aileleri için daha iyi bir gelecek ve gelir güvenliği arayışıyla ülkelerini terk etme kararını etkileyebilir. Öte yandan, sosyal koruma yatırımı hane tüketimi ve toplam talebi artırmakta ve ülkenin ekonomik büyümesine katkıda bulunmaktadır (ILO, 2017a).
- **Aile üyelerinin ülkelere dağılması** veya aileyi geçindiren kişinin, bakmakla yükümlü olduğu kişilerden farklı bir ülkede yaşaması, göçmen kişinin aile üyeleri için önemli bir engel oluşturabilir. Anavatanında kalan bakmakla yükümlü olduğu kişiler, aileyi geçindiren kişinin artık ulusal sosyal koruma sistemine prim ödeyememesi nedeniyle kapsam dışı kalabilir. Bu durumda, göçmen işçinin gönderdiği para genellikle anavatanındaki aile üyelerinin sağlık giderlerinin karşılanması için kullanılmaktadır.
- Göçmen işçilerin temel örgütlenme ve toplu sözleşme haklarına uygulanan yasal sınırlamaların neticesinde **temsil, örgütlenme ve etkili sosyal**

diyalog eksikliği bu kişiler için sosyal koruma üzerinde önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Geliştirme, uygulama ve izleme aşamalarında bu işçilere, işçi ve işveren örgütlerine etkili biçimde danışılmaması, bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılamayan kanunlar, politikalar ve programların kabul edilmesine, vatandaşlar ile vatandaş olmayanlar arasında gerilim oluşmasına neden olabilir. Sosyal diyalog ve göçmen işçilerin daha fazla temsil edilmesi daha güçlü sosyal uyumun sağlanmasına ve sosyal koruma hakkında mutabakat sağlanmasına, daha sürdürülebilir yaygınlaştırma stratejilerinin geliştirilmesine ve potansiyel yararlanıcıların ikna edilmesine yardımcı olabilir. Öte yandan, temsil eksikliği bilgi, yardım ve desteğe erişimlerini ve karmaşık süreçleri takip etme, dil engellerini aşma, yargı ve şikayet mekanizmalarını kullanma becerilerini olumsuz etkileyebilir. İşçi örgütleri, işçi hak ve yükümlülükleriyle ilgili bilgi vererek ve hukuki danışma gibi diğer hizmetleri sunarak sosyal güvenlik kapsamı dahil olmak üzere daha iyi çalışma koşullarının sağlanmasında önemli bir rol oynayabilir. Bu kişiler aynı zamanda toplu sözleşmeleri müzakere etmekte ve uygulamalarını izlemekte, göçmen işçilerin işverenlerle olan çatışmalarını gayri resmi olarak çözmesine yardımcı olmaktadır (Fudge ve Hobden, 2018).

- **Coğrafi engeller** özellikle sosyal güvenlik ofislerinin işletme, işyeri veya eve uzak olduğu durumlarda, göçmen işçilerin kaydolmasını ve bilgi almasını zor ve maliyetli hale getirebilir. Bazı ülkelerde, kırsal ve uzak alanlarda bu ofisler mevcut değildir ve en yakın ofise ulaşım mümkün olmayabilir veya pahalı olabilir.
- **Adalet erişim** (veya yargısal koruma) bilgi, araç ve destek eksikliği nedeniyle, durumlarından bağımsız olarak göçmen işçiler için zor olabilir. Bu kişiler için şikayet süreçleri ve mekanizmaları da dahil olmak üzere adli yardım olanağı sunulmalı ve iş müfettişlerinin görevlerini etkili biçimde yerine getirmelerine olanak tanıyan yasal yetkileri bulunmalıdır. Yasal süreçlerin uzunluğu ve maliyeti de diğer bir önemli engeldir. Yüksek maliyetler, göçmen işçileri şikayette bulunmaktan vazgeçirebilirken, düzensiz göçmenler yargısal koruma dışında bırakılabilir veya, dayanağı olsun veya olmasın, sınır dışı edilme korkusuyla hukuki süreç başlatma hakkını kullanamayabilir. Göçmen işçilere, anavatanlarına dönmeden önce sosyal koruma haklarıyla ilgili olarak şikayetlerini takip etmek ve tazminat almalarını sağlamak için yeterli süre verilmeyebilir, bu nedenle daha önceki ev sahibi ülkede adalete erişmek ve dava açmak daha zor bir hale gelebilir.

- **Toplumsal cinsiyet ayrımcılığı, dini ve kültürel engeller** göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasını ciddi biçimde engelleyebilir. Örneğin, belirli toplumlarda, kültürel, geleneksel ve/veya dini nedenlerle kadınların işgücü piyasasına erişimi sınırlıdır ve bu nedenle kadınlar istihdam temelli sosyal koruma programlarının kapsamı dışındadır. Bakım hizmeti ve ev işi gibi belirli işlerin istihdam kabul edilmemesi de istihdam temelli sosyal koruma kapsamının dışında bırakılmalarına neden olabilir. Bazı ülkelerde, öz anne dışındaki vasiler -örneğin baba, evlat edinen ebeveynler ve biyolojik olmayan LGBTİ ebeveynler dahil olmak üzere- ebeveyn, babalık ve/veya annelik izinleri ve yardımlardan yoksun bırakılmaktadır.
- **Ayrımcılık ve kalıpyargılar** da göçmenlerin sosyal korumaya erişimini etkileyebilir; örneğin, vatandaşlara kıyasla daha yüksek kayıt ücretleri ödemeleri ve ilave belge sunmaları gerekebilir. Ayrımcılık menşe ülkede veya ev sahibi ülkede herhangi bir aşamada, program hakkında bilgi verilirken, kayıt aşamasında, primler tahsil edilirken, yardımlar ödenirken veya işçiler şikayet veya tazminat mekanizmalarına başvururken gerçekleşebilir.
- Sosyal koruma programlarının kapsamında bulunan göçmen işçilere ilişkin **veri eksikliği** ulusal sosyal koruma ve göç stratejilerini ve politikalarını etkileyebilir. Koruma açıklarının tespit edilmesi, kapsam genişletme politikaları için bilgi sunulması, ulusal sosyal koruma sistemlerinin etkinliğinin iyileştirilmesi, yardımların yönetiminin ve sağlanmasının desteklenmesi ve sosyal koruma tabanlarında SKA Gösterge 1.3.1 konusunda ilerlemenin izlenmesi için, ülke içinde ve ülkeler arasında sosyal koruma kapsamındaki göçmen işçiler hakkında güvenilir verilerin sağlanması kritiktir.

Göçmen işçilerin karşı karşıya kaldığı engeller, göç örüntüsü¹² veya coğrafi lokasyona bağlı olarak daha doğru ve yaygın olabilir. Gelişmekte olan ülkeler arasında göç eden işçilerin genellikle sosyal güvenlik yardımlarına erişimi oldukça sınırlıdır, çünkü bu ülkelerdeki sosyal koruma programları genellikle çerçeve ve kapsam açısından sınırlıdır ve göçün büyük bölümü yasal çerçeve dışında gerçekleşmektedir; öte yandan,

yüksek gelirli ülkelere göç eden ve istihdam ülkesinde sosyal güvenlik programına uygunluk gerekliliklerini karşılayan işçiler genellikle daha gelişmiş sistemlerdeki hizmetlere ve yardımlara erişebilmektedir. Ancak, menşe ülke ile varış ülkesi arasında sosyal güvenlik programlarına yönelik koordinasyon bulunmaması veya sınırlı olması, bu işçilerin menşe ülkelerine dönüşte belirli sosyal güvenlik kazanımlarından (örneğin emeklilik) yararlanmasını zorlaştırmaktadır.

Göç, istihdam ve sosyal koruma kanun, politika ve stratejileri arasında uyumsuzluk olması da göçmen işçilerin sosyal korumaya erişiminde önemli engeller yaratabilir. Göç politikaları ev işçileri gibi belirli işçi kategorilerinin göçünü desteklerken, bu işçiler sosyal koruma kanunlarının dışında bırakılabilir. Göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasını ilgilendiren tüm politika ve önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanmasında hükümetin tamamını içeren bir yaklaşım ve siyasi irade gösterilmesi önemlidir.

► 1.4 Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınması için politika seçenekleri nelerdir? ILO'nun yaklaşımı

Devletler göçmen işçiler de dahil olmak üzere tüm işçiler için kapsamlı, yeterli, sürdürülebilir, hak temelli ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma sistemleri oluşturmalı, güçlendirmeli veya yaygınlaştırmalıdır. Göçmenlerin sağlık hizmetlerine ve diğer sosyal koruma yardımlarına erişimde karşılaştıkları çeşitli engelleri ele almak için Devletler, birbirini dışlamayan ve sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak tartışılacak olan bir dizi politika seçeneğini tercih edebilir:

1. Söz konusu ilkeler ve standartların ulusal hukuka dahil edilmesinin ilk adımı olarak ilgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nın kabul edilmesi ve uygulanması. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 2;
2. Sosyal güvenlik koordinasyonu konusunda ikili/çok taraflı anlaşmaların imzalanması ve yürürlüğe girmesi. Bu anlaşmaların içeriği ve kapsamı, müzakere süreci, ülke ve bölge uygulamaları aşağıda açıklanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 3;

¹² Bu göçmen işçilerin demografik özellikleri ve vasıf bileşimini ifade etmektedir.

3. İkili işgücü anlaşmaları (İİA'lar) ve mutabakat zaptlarına (MoU'lar) sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 4;
4. Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınması amacıyla eşit muamele ve ulusal SKT'ler dahil olmak üzere tek taraflı önlemlerin alınması. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 5.
5. Göçmen işçilerin karşılaştığı idari, uygulamaya yönelik ve kurumsal engelleri ele alan tamamlayıcı önlemler. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 5.

Sosyal ortaklar söz konusu politika seçeneklerinin planlanması, tasarımı, uygulanması ve izlenmesine aktif olarak katılmalıdır.¹³ Sosyal diyalog ve danışmanlık "menşe, geçiş ve varış ülkelerinde göç ve sosyal güvenlik politikalarındaki açıkların belirlenmesine olanak tanıyabilir ve göçmene duyarlı politikalar ve önlemlerin tasarımıyla temel unsur olarak göçmen işçiler ve ailelerinin özel ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulmasını desteklemektedir. Bu kişilerin katılımı aynı zamanda siyasi olarak ikna etmeye ve halkın daha geniş kabul ve desteğini sağlamaya katkıda bulunmaktadır. İşçi örgütleri de eğitim ve mesleki danışmanlığın yanı sıra üyelerinin duyarlı hale getirilmesiyle göçmen işçilerde bilgi eksikliğinin giderilmesine katkıda bulunabilir" (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

Yukarıdakilere ek olarak veya bunların yokluğunda, göçmenler aşağıdakileri dikkate alabilir:

6. Özel veya topluluk temelli önlemler (özel sigorta veya sağlık yardımlaşma sandıkları). Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 5.

Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi için politika seçeneklerine karar verirken, farklı grupların (göçmen ev işçileri, göçmen mevsimlik tarım işçileri, düzensiz göçmenler, mülteciler ve sığınmacılar, denizciler, gönderilen işçiler ve sınır işçileri dahil) belirli özellikleri ve ihtiyaçlarının dikkate alınması ve politika seçeneklerinin buna uygun olarak önceliklendirilmesi veya uyarlanması önemlidir. Göçmen ev işçileri, göçmen mevsimlik tarım işçileri ve düzensiz göçmenler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 6; mülteciler ve sığınmacılar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 7.

Toplum cinsiyet de göç deneyimini şekillendirmektedir. Belirli göçmen kategorileri için ilave zorluklar yaratabilir ve toplumsal cinsiyete duyarlı stratejiler ve programların geliştirilmesini gerektirir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 8.

► 1.5 Sonuç

Bu bölümde gösterildiği üzere, göçmenler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınması bu kişilerin hayatını değiştiren bir deneyim olabilir. Yalnızca kişiler için gelir güvencesi ve insana yakışır yaşam ve çalışma standartları sunmakla kalmayıp aynı zamanda ülkeler için yoksulluk ve eşitsizliği azaltmakta, sürdürülebilir kalkınma ve kapsayıcı büyümeyi desteklemekte ve sosyal uyum ve adaleti geliştirmektedir. Bu amaçla, hükümetler dünya genelinde göçmenlerin karşılaştığı zorluklar ve sınırlamaları ele alırken uluslararası standartlar ve belgelere uygun politikalar tasarlamalı ve uygulamalıdır. Milyonlarca insanın ilgili hizmet ve programlara erişiminin olmaması SKA'larda açıklandığı üzere herkes için ulusal düzeyde uygun sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması alanında yapılacak çok iş olduğunu göstermektedir. ILO (2017a) tarafından öne sürüldüğü üzere, bu gibi çabaların olmayışı sadece hükümetler için yüksek siyasi maliyetler getirmekle kalmayıp, aynı zamanda kalkınma çabalarına zarar vermekte ve en önemlisi, demokratik değerlere zıt düşmektedir.

¹³ ILO 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na göre söz konusu yaygınlaştırma: "(a) asgari düzeyde sosyal güvenlik teminatı bulunmayan ülkeler için başlangıç noktası olarak ve ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel bir unsuru olarak sosyal koruma tabanlarının uygulanmasını önceliklendirmeli; ve (b) mümkün olduğunca çok insana, devletlerin ekonomik ve mali olanaklarını yansıtır biçimde ve mümkün olan en kısa sürede daha yüksek düzeyde koruma sağlamayı amaçlamalıdır" (para. 13 (1)).



► Kutu 1.3 ILO eylemi

ILO, göçmenler de dahil olmak üzere, ihtiyaç duyan herkesin sosyal koruma kapsamına alınmasını desteklemekle yükümlüdür ve ortaklarının yaygınlaştırma stratejilerine teknik destek sunmaktadır.

ILO aşağıdaki konularda teknik danışmanlık/uzmanlık ve kapasite geliştirme hizmeti sunmaktadır:

- ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nın onaylanması ve uygulanması;
- Sosyal güvenlik anlaşmalarının hazırlanması ve müzakere edilmesi;
- Sosyal diyaloga dayalı olarak, ulusal sosyal koruma tabanları da dahil olmak üzere kapsamlı sosyal koruma sistemlerinin oluşturulması;
- İşgücü göç politikaları ve kanunlarının hazırlanması veya revizyonu;
- Sosyal güvenlik hükümleriyle birlikte ikili işgücü anlaşmaları ve mutabakat zaptlarının hazırlanması ve müzakere edilmesi;
- Uluslararası standartlar ve iyi uygulamalara uygun olarak, göçmen işçileri (kayıtdışı ekonomidekiler dahil) ve ailelerini kapsam içine alan ulusal sosyal koruma politikaları ve yasal çerçevelerin oluşturulması;
- Göçmen işçilerin erişimini artıran veya bu kişileri kapsam içine alan yeni veya mevcut hak temelli sosyal koruma programları veya mekanizmalarının geliştirilmesi, güçlendirilmesi, uygulanması ve izlenmesi (örneğin, sağlık hizmetlerine ve gelir güvencesine erişim sağlayarak);
- Kanıta dayalı politika geliştirme ve kapasite geliştirmeyi desteklemek için göçmen işçiler için sosyal güvenlik konusunda bilgi tabanının (istatistik dahil) oluşturulması;
- Göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasına ilişkin olanlar da dahil olmak üzere sosyal koruma programları ve reformlarının maliyetlendirilmesi ve finansmanı (mali alan analizleri gibi);
- Sosyal koruma planları ve programlarının mali yönetişi.

► Kaynakça

- Avato, Johanna, Johannes Koettl ve Rachel Sabates-Wheeler. 2009. *Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants*. Dünya Bankası.
- CMW (Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair BM Komitesi). 2013. Düzensiz Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarına ilişkin Genel Yorum No. 2.
- AB (Avrupa Birliği). 1996. İşçilerin hizmet sunumu çerçevesinde gönderilmesine ilişkin 16 Aralık 1996 tarihli ve 96/71/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.
- Hirose, Kenichi, Milos Nikač ve Edward Tamagno. 2011. *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*. Geneva: ILO.
- ICLS (Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı). 2018. Uluslararası İşgücü Göç İstatistikleri için Rehber İlkeler. ILO
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 2013a. *Avrupa'da Göçmen Ev İşçilerinin Sosyal Koruma Kapsamına Alınması*.
- . 2013b. Sosyal Diyalog: ILO Adil Küreselleşme için Sosyal Adalet Bildirgesi kapsamında sürekli müzakere. ILC. 102/VI.
- . 2017a. Dünya Sosyal Koruma Raporu 2017-19: *Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Ulaşmak için Evrensel Sosyal Koruma*.
- . 2017b. "Evrensel ve Sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Sistemleri", Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika (BRICS) İstihdam Çalışma Grubu Toplantısı'nda sunulan belge, Yunnan, 19-20 Nisan 2017 (yayımlanmamış).
- . 2017c. *Sosyal Koruma Değerlendirme Temelli Ulusal Diyalog: Küresel Rehber*. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/WCMS_568693/lang--en/index.htm.
- . 2018a. *Kayıtdışı Ekonomide Kadınlar ve Erkekler: İstatistiksel Durum*.
- . 2019. 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na ilişkin Genel Anket, ILC.108/III(B).
- . 2020a. *Göçmen İşçiler için Sosyal Koruma: COVID-19 Krizine Gerekli Müdahale*. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang--en/index.htm.
- . 2020b. *COVID-19 Krizinde Kayıtdışı İşçilerin Sosyal Koruma Kapsamına Alınması: Ülke Önlemleri ve Politika Düşünceleri*. Sosyal Koruma Merceği <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56833>.

- . 2021a. *ILO Uluslararası Göçmen İşçiler için Küresel Tahminler - Sonuçlar ve Yöntem - Üçüncü baskı.*
- . 2021b. *Dünya Sosyal Koruma Raporu 2020-22: Sosyal koruma yol ayrımında - daha iyi geleceği ararken.*
- . 2021c. *Sosyal Koruma (sosyal güvenlik) Hakkında İkinci Sürekli Müzakereye İlişkin Karar. ILC. 109/Karar III. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf.*
- . Yayınlanacak. *Düzensiz işgücü göçünü ele almak ve düzensiz göçmen işçileri korumak için iyi uygulamalar özeti.*
- Kulke, Ursula. 2006. *Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers: ILO's Strategy.* Cenevre: ILO.
- OHCHR (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği). 2004. *Ülke İçinde Yerinden Edilme Hakkında Kılavuz İlkeler.*
- Orrenius, Pia M. ve Madeline Zavodny. 2012. *"Immigrants in Risky Occupations".* Bonn: IZA.
- Pérez, Elena Ronda, Fernando Benavides, Katia Levecque, John Love, Emily Felt ve Ronan Van Rossem. 2012. "Differences in Working Conditions and Employment Arrangements among Migrant and Non-migrant Workers in Europe". *Ethnicity and Health* 17(6): 563-77.
- Preibisch, Kerry ve Gerardo Otero. 2014. "Does Citizenship Status Matter in Canadian Agriculture? Workplace Health and Safety for Migrant and Immigrant Laborers". *Rural Sociology* 79(2): 174-99.
- Sojka, Bozena ve Emma Carmel. 2017. "The Human Rights-Based Approach to Social Protection for Migrants: tensions and contradictions in practice". UNRISD (Birleşmiş Milletler Sosyal Gelişim Araştırma Enstitüsü) vd. <https://socialprotection-humanrights.org/expertcom/human-rights-based-approach-social-protection-migrants-tensions-contradictions-practice/>.
- Takala, Jukka, Päivi Hämmäläinen, Kaija Leena Saarela, Loke Yoke Yun, Kathiresan Manickam, Tan Wee Jin, Peggy Heng, Caleb Tjong, Lim Guan Kheng, Samuel Lim, Gan Siok Lin. 2014. "Global estimates of the burden of injury and illness at work in 2012". *Journal of Occupational and Environmental Hygiene* 11(5): 326-337.

- BM (Birleşmiş Milletler). 2018. Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme.
- UNDESA (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı). 2017. *Uluslararası Göç Raporu*.
- . 2019. *Uluslararası Göç 2019: Rapor*.
- . 2020. Sürdürülebilir Kalkınmanın Genel Görünümü 2020: COVID-19'un ardından SKA'lara Ulaşmak: Politika belirleyiciler için senaryolar.
- UNRISD (Birleşmiş Milletler Sosyal Gelişim Araştırma Enstitüsü) vd., t.y. LGBTQI+. <https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/disadvantaged-and-vulnerable-groups/lgbtqi/>.
- Van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul ve Geneviève Binette. 2017. "Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements", Extension of Social Security (ESS) Paper Series No. 57. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>.



Bölüm 2

Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkı ve uluslararası yasal çerçeve



► Ana mesajlar

- Göçmenlerin sosyal güvenlik hakkı çok sayıda uluslararası insan hakları belgesinde güvence altına alınmıştır. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi uyarınca herkesin sosyal güvenlik hakkı ve yeterli yaşam standardı hakkı vardır; çok sayıda ülkenin onayladığı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’de ise “herkesin sosyal sigorta dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkı vardır” (Madde 9) hükmü yer almaktadır.
- 1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme göçmenlere sosyal güvenlik hakkı açısından ve ulusal mevzuat ve geçerli antlaşmalar kapsamında eşit muamele hakkı tanımaktadır.
- Bu haklar aynı zamanda diğerlerinin yanı sıra 1948 tarihli Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirgesi, 1981 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve 2015 tarihli Yaşlıların İnsan Haklarının Korunmasına Dair Amerikalılar Arası Sözleşme dahil olmak üzere bir dizi bölgesel insan hakları antlaşmasında güvence altına alınmaktadır. Tüm bu belgeler doğrudan veya dolaylı olarak vatandaşlar ve/veya göçmen işçiler ve ailelerine sosyal koruma hakkını tanımaktadır.
- ILO görevini yerine getirmek amacıyla, göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili olarak, eşit muamele, geçerli mevzuatın belirlenmesi, yurtdışında kazanılan haklar ve ödenen yardımların korunması ve kazanılmakta olan hakların korunması olmak üzere temel sosyal güvenlik ilkelerini içeren bazı belgeleri onaylamıştır. Bunlar arasında 1951 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi; 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize); 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler Sözleşmesi (Tamamlayıcı Hükümler); 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi; 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına Dair Tavsiye Kararı; 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi ve 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı yer almaktadır.
- Uluslararası sözleşmelerin imzalanması göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından yararlanmasının artırılmasında önemli bir adımdır. Sosyal güvenlik için asgari standartları belirlemekte ve çeşitli devletlerin göçle ilgili olarak ortak kurallar uygulamasını sağlamaktadır.
- Ülkeler, imzalayıp imzalamadıklarından bağımsız olarak Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları’nda yer alan hakları ulusal mevzuatlarına dahil edebilir ve kendi topraklarında çalışan göçmenler için sosyal güvenlik açısından eşit muamele sağlayabilir.

► 2.1 Giriş

Sosyal güvenlik uluslararası hukukta sağlam kökleri bulunan ve ulusal mevzuatta da giderek daha fazla yer bulan temel bir insan hakkıdır. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1976 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme gibi çok sayıda evrensel olarak müzakere ve kabul edilmiş insan hakları belgesinde güvence altına alınmaktadır. ILO Anayasası'nın ayrılmaz bir parçası olan 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi "ilgili korumaya ihtiyacı olan herkese temel gelir ve kapsamlı tıbbi bakım verilmesinin sosyal güvenlik kapsamına alınmasını" amaçlamaktadır (Madde III(f)). Bu yöndeki çabalar son dönemde 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'nda teyit edilmiştir.

Evrensel olarak kabul edilmiş yükümlülüğe rağmen, çalışma çağındaki nüfusun yalnız %30,6'sı yasal olarak kapsamlı sosyal koruma kapsamındadır ve yaklaşık 4,1 milyar insandan oluşan %53,1'inin ise herhangi bir sosyal güvenlik dalına erişimi yoktur ve bu nedenle korumasız bırakılmıştır (ILO, 2021).

Bir ülkeden diğerine hareket eden ve bu kişilere sağlanacak korumanın menşe ülke ve varış ülkesinin ortak sorumluluğu olması gereken göçmen işçiler özellikle ulusal sosyal koruma sistemlerine erişmekte ve bunlardan yararlanmakta zorlanmaktadır. Sınırlayıcı mevzuat, idari düzenlemeler ve dil engelleri gibi uygulamaya dönük engeller ve bilgi eksikliği göçmenlerin bu sistemlere erişimini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, sosyal korumanın kapsamı, ilke olarak, sistemin işlediği devletin topraklarıyla sınırlı kalmaktadır.

Diğerlerinin yanı sıra ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'na dayalı uluslararası yasal çerçeve, göçmenlerin sosyal koruma haklarının korunmasına yardımcı olmaktadır. Statüleri ne olursa olsun tüm göçmen işçilerin insan haklarının geliştirilmesi ve korunması gerekirken,¹⁴ bu Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın bazılarında göçmen işçilere tanınan haklar arasında düzenli veya düzensiz olmalarına bağlı olarak bir ayırım yapılmaktadır.¹⁵ Birinci grupta geçerli kanunlara uygun olarak ev sahibi ülkeye giriş yapma, ülkede kalma ve ülkede ücretli faaliyette bulunma izni olan kişiler yer alırken, ikinci grupta yasal durumu bu kanunlara uygun olmayan işçiler yer almaktadır.¹⁶

Bu bölümde göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili uluslararası insan ve işçi hakları belgeleri ve bölgesel antlaşmalara odaklanılmaktadır. Kısım 1'de çeşitli uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerinin genel görünümü paylaşılmakta, Kısım 2'de işçiler için sosyal korumayla ilgili ILO standartlarına odaklanılmakta ve Kısım 3'te ise ulusal düzeyde onay, uygunluk ve uygulama süreçlerine dair ayrıntılar verilerek bu standartların nasıl uygulamaya geçirildiği gösterilmektedir.

► 2.2 İnsan hakları belgeleri kapsamında sosyal güvenlik hakkı

Yukarıda bahsedildiği üzere, sosyal koruma hakkı çeşitli uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerinde güvence altına alınmıştır. Bu belgelerden her biri, antlaşmalarla kurulan insan hakları organı ile ilişkilidir; sözü edilen organ, taraf devletlerin raporlarına ve sivil toplum kuruluşlarından (STK'lar) elde edilen bilgilere dayalı olarak sözleşme veya antlaşmanın uygulanmasını izleyen bağımsız uzmanlardan oluşan bir komitedir.¹⁷

2.2.1 Uluslararası insan hakları belgeleri

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi insan haklarının tarihinde bir dönüm noktasıdır. Madde 22'de "Herkesin toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkı vardır" ve Madde 25'te "Herkesin gerek kendisi gerek aile için beslenme, giyim, barınma ve sağlık hizmetleri ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve esenliğini sağlamaya yetecek yaşam standardına, ve işsizlik, hastalık, engellilik, dulluk, yaşlılık veya kendi iradesi dışındaki koşullarda geçim olanaklarından mahrum kalma gibi durumlarda güvenlik hakkı vardır" ifadeleri yer almaktadır. Madde 25(2)'de annelik ve çocukluk döneminde özel bakım ve destek hakkı tanınmaktadır. Bu Beyanname bir antlaşma olmamasına ve uluslararası hukukun resmi kaynağını oluşturmamasına rağmen, örf ve adet hukukunun kaynağı olduğu yaygın olarak kabul edilmiştir (Kulke, 2006).

¹⁴ Örneğin, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 1976 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme kapsamında.

¹⁵ 1975 tarihli ve 143 sayılı ILO Göçmen İşçiler Sözleşmesi (Tamamlayıcı Hükümler) böyle bir ayırım yapmaktadır: Kısım I durumlarından bağımsız olarak tüm göçmen işçileri kapsarken, Kısım II yalnızca bir devletin topraklarına düzenli olarak kabul edilmiş veya yasal olarak burada bulunan kişileri kapsamaktadır. Devletler bu kısımlardan herhangi birini veya ikisini de kabul edebilir. ICRMW'de de benzer bir ayırım yapılmaktadır.

¹⁶ Sözlükçe ve düzensiz göçmenler için uluslararası yasal çerçeve hakkında ayrıntılı bilgi içeren Bölüm 6'ya bkz.

¹⁷ Antlaşmalarla kurulan BM kurumları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICESCR) 1976 yılında yürürlüğe giren bağlayıcı nitelikte bir BM antlaşmasıdır ve Nisan 2021 itibarıyla 171 devlet bu sözleşmeye taraftır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi (CESCR) bu sözleşmenin uygulanmasını izleyen, bağımsız uzmanlardan oluşan bir organdır. Sözleşme’de herkesin “sosyal sigorta dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkı” (Madde 9) olduğu, “beslenme, giyim ve barınma dahil olmak üzere kendisi ve ailesi için yeterli yaşam standardı hakkı ve yaşam standartlarının sürekli iyileşmesi hakkı” (Madde 11(1)) olduğu ve “ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve ruhsal sağlık standardı hakkı” (Madde 12(1)) olduğu ifade edilmektedir. Sözleşme aynı zamanda “(...) çalışan annelere ücretli izin veya yeterli sosyal güvenlik yardımlarıyla birlikte izin verilmesi gerekir” hükmü (Madde 10(2)) yer almaktadır. CESCR bu maddenin hem kadınlar hem de erkekleri kapsayacak şekilde yorumlanması ve bu kişilere ücretli annelik, babalık veya ebeveynlik izni ve nakit yardımları sağlanması” gerektiğini ifade etmiştir (CESCR, 2005).

Sözleşmeye taraf olan her devlet “(...) mevcut kaynaklarını en üst düzeyde kullanarak, özellikle yasal önlemlerin alınması da dahil olmak üzere uygun olan her yolla Sözleşme’de belirtilen hakların tamamen gerçekleştirilmesini kademeli olarak sağlama amacına yönelik adımlar atmakla yükümlüdür” (Madde 2(1)). Bu haklardan biri sosyal güvenlik hakkıdır. Sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesinde gerilemenin Sözleşme kapsamında yasak olduğu yönünde kuvvetli bir karine vardır (CESCR, 2008).

Sözleşme taraf devletlere üç tür yükümlülük getirmektedir: Sosyal güvenlik hakkına saygı gösterme, koruma ve gereğini yerine getirme yükümlülükleri (CESCR, 2008).

- Saygı gösterme yükümlülüğü taraf devletlerin sosyal güvenlik hakkının kullanılmasına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmekten kaçınmasını gerektirmektedir (CESCR, 2008, para. 44). Genel Yorum No. 14: Ulaşılabilir En Yüksek Sağlık Standardı Hakkı (Madde 12)’de Komite sağlık hakkına saygı göstermenin devletlerin “[...] yasadışı göçmenler de dahil olmak üzere herkes için önleyici, tedavi edici ve palyatif sağlık hizmetlerine erişimi engellemekten veya sınırlamaktan” kaçınmasını ve “bir devlet politikası olarak ayrımcı uygulamalar gerçekleştirmekten” geri durmasını gerektirdiğini ifade etmektedir (CESCR, 2000, para. 34).

- Sözleşme aynı zamanda, taraf devletlerin diğerlerinin yanı sıra ulusal veya sosyal kökenle ilgili olarak hiçbir ayrımcılık olmaksızın Sözleşme’de belirtilen hakların kullanılmasını sağlamasını gerektirmektedir (Madde 2(2)).¹⁸ Ancak, mevcut kaynaklar üzerindeki sınırlamaları kabul etmekte ve geliştirmekte olan ülkelerin vatandaşı olmayan kişilere burada belirtilen (sosyal güvenlik hakkı dahil) hakları ne ölçüde sağlayacaklarını belirlemesine izin vermektedir (Madde 2(3)). Sözleşme için izleme organı olan Komite bu hükmün anlamını açık bırakmıştır ancak bunun “Sözleşme’nin amacı ve hedefi ışığında dar bir çerçevede yorumlanması gereken sınırlı bir istisna” olduğunu ifade etmiştir (Diller, 2011, s. 112). Sözleşme’de yer alan ve kademeli olarak gerçekleştirmeye tabi yükümlülüklerden farklı olarak, ayrımcılığın yasaklanması derhal uygulanması gereken bir yükümlülüktür (CESCR, 2008, para. 40).

- Koruma yükümlülüğü “devletlerin üçüncü tarafların sosyal güvenlik hakkının kullanılmasına herhangi bir şekilde müdahale etmesini önlemesini gerektirmektedir. Üçüncü taraflar arasında kişiler, gruplar, şirketler ve diğer kuruluşlar ile bunların yetkisi altında hareket eden temsilcileri yer almaktadır. Yükümlülük, diğerlerinin yanı sıra, üçüncü tarafların, kendileri veya diğerleri tarafından işletilen sosyal güvenlik programlarına eşit erişimi engellemesi ve makul olmayan uygunluk koşulları uygulamasını [...] önlemek için gerekli ve etkili yasal ve diğer önlemlerin alınmasını içermektedir [...]” (CESCR, 2008, para. 45).

Son olarak, gereğini yerine getirme yükümlülüğü sosyal güvenlik hakkının ulusal siyasi ve yasal sistemlerde yeterli ölçüde kabul edilmesini gerektirmektedir. Bu yükümlülük “bu hakkı gerçekleştirmek için ulusal sosyal güvenlik stratejisi ve eylem planının onaylanmasını [ve] sosyal güvenlik sisteminin yeterli ve herkes için erişilebilir olmasını ve sosyal riskler ve acil durumları kapsamını sağlamayı” (CESCR, 2008, para. 48); “başta [...] dilsel ve diğer azınlıklar için olmak üzere, sosyal güvenlik programlarına erişimle ilgili uygun eğitim ve kamusal farkındalık olmasını sağlamayı” (CESCR, 2008, para. 49) ve “kendi korumaları için yeterli prim ödeyemeyen kişiler ve gruplara destek sunmak amacıyla primsiz programlar veya diğer sosyal yardım önlemlerinin” oluşturulmasını (CESCR, 2008, para. 50) içermelidir.

¹⁸ “Sosyal köken” terimi kişinin kalıtsal sosyal statüsünü ifade etmektedir ve köken temelli bir topluluk (kast) veya örneğin yoksul kişiler, evsiz kişiler veya kayıtdışı yerleşim yerinde yaşayan kişiler gibi belirli bir ekonomik veya sosyal grubun üyeleriyle ilgilidir (CESCR, Genel Yorum No. 20: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklarda Ayrımcı Gözetmeme, para. 24-26 ve 35).



► Kutu 2.1 Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkı konusundaki tutumu

Sosyal güvenlik hakkına ilişkin Genel Yorum No. 19'da Komite'nin ifadesine göre "göçmen işçiler bir sosyal güvenlik programına prim ödediği durumda, ülkeden ayrılmaları halinde söz konusu primden yararlanabilmeleri veya primlerini geri alabilmeleri gerekmektedir" (CESCR, 2008, para. 36). Primsiz programlarla ilgili olarak "vatandaş olmayan kişiler gelir desteğine, karşılanabilir sağlık hizmetlerine ve aile desteğine erişebilmelidir" (CESCR, 2008, para. 37). Komite'ye göre "hak kazanma süresi de dahil olmak üzere tüm kısıtlamalar orantılı ve makul olmalıdır" (CESCR, 2008, para. 37). Vatandaş olmayan kişiler ve azınlıklar, mülteciler, sığınmacılar, ülke içinde yerinden olmuş kişiler ve geri dönenler gibi diğer dezavantajlı gruplar da sosyal güvenlik haklarını kullanırken ilave engellerle karşılaştıkları için devletlerin bu kişilere özellikle dikkat etmesi gerekmektedir (CESCR, 2008, para. 31).

1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICCPR) sosyal hakları kapsamasa da, yaşama hakkı (Madde 6(1)) ve ailenin (Madde 23) ve çocuğun (Madde 24) korunması hakkı gibi sosyal güvenlik hakkına dolaylı olarak etki eden bazı hakları güvence altına almaktadır. Bu haklar "ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya diğer görüş, ulusal veya sosyal köken, varlık, doğum veya diğer durumlar" gibi faktörlere dayalı ayırım gözetmek-sizin verilmelidir" (Madde 2(1) ve 26). Bu nedenle, göçmen işçiler bu Sözleşme'nin kapsamına girmektedir.

1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme

1990 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (ICRMW) göçmen işçiler hakkında en kapsamlı BM antlaşmasıdır. Göçmen işçilerin Avrupa ülkelerine gizli yollardan nakli ve zorla çalıştırma dahil olmak üzere sömürü vakalarıyla ilgili endişeleri insan hakları ve göçmen işçiler arasındaki bağlantıyı güçlendirerek ele almak amacıyla hazırlanmıştır. Sözleşme göç durumundan bağımsız olarak, göçmen işçiler ve aile



► Kutu 2.2 Göç veya mülteci durumundan bağımsız olarak sözleşmedeki haklara erişim

Genel Yorum No. 15: Sözleşme Kapsamındaki Yabancıların Durumu kapsamında İnsan Hakları Komitesi (HRC), ilgili Sözleşme'nin uygulamasını izlemekten sorumlu organ olarak, burada belirtilen haklardan her birinin "vatandaşlar ve yabancılar arasında ayırım gözetmeden verilmesi gerektiğini" vurgulamaktadır (HRC, 1986, para. 2). Ancak ilgili ayırım gözetmeme ilkesinin istisnaları bulunmaktadır: "Siyasi hakları veya belirli önemli ikazlarla birlikte, hareket özgürlüğü olmayan düzensiz göçmenler" (OHCHR, 2014, s. 31). Bu bağlamda, Komite "örneğin hareket, oturma ve çalışmayla ilgili koşullara tabi olarak giriş izni verilebilir. Ancak, yabancılar bir defa taraf ülkenin topraklarına giriş izni aldıktan sonra, Sözleşme'de belirtilen haklara erişimi vardır" ifadesini kullanmıştır (HRC, 1986, para. 6). "Vatandaşlar ve düzensiz göçmenler de dahil olmak üzere vatandaş olmayan kişiler arasındaki her türlü muamele farkı makul ve objektif kriterlere dayalı olmalıdır".¹⁹ Benzer şekilde, Genel Yorum No. 20 (para. 30)'da Komite şu ifadeye yer vermektedir: "Vatandaşlık gerekçesi Sözleşme haklarına erişimi engellememelidir, örneğin, bir devlette belgesiz olanlarla da dahil olmak üzere tüm çocukların eğitim alma ve yeterli gıda ve karşılanabilir sağlık hizmetine erişim hakkı vardır. Sözleşme hakları yasal durumu ve belgeli olup olmadıklarından bağımsız olarak, mülteciler, sığınmacılar, vatansız kişiler, göçmen işçiler ve uluslararası kaçakçılık mağdurları gibi vatandaş olmayan kişiler de dahil olmak üzere herkes için geçerlidir."

¹⁹ İnsan Hakları Komitesi, F. H. Zwaan-de Vries v. Hollanda, İletişim No. 182/1984, Görüşler kabul tarihi 9 Nisan 1987, para. 13, OHCHR 2014 içinde belirtilmiştir.

fertleri için geçerli asgari standartları belirlemektedir. Bununla birlikte, bazı hükümlerde düzenli ve düzensiz göçmenler arasında ayırım yapılmaktadır (OHCHR, 2005).²⁰ Sözleşme'ye göre: "sosyal güvenlik konusunda, göçmen işçiler ve aile fertleri, istihdam ülkesinde, ilgili devletin geçerli mevzuatı ve geçerli ikili ve çok taraflı antlaşmaların gereklerini karşıladıkları müddetçe, vatandaşlara gösterilen aynı muameleden yararlanır" (Madde 27).²¹ Aynı zamanda, Sözleşme'ye göre: "göçmen işçiler [...] işten çıkarmaya karşı koruma; işsizlik yardımı [ve] kamusal çalışma programları ve alternatif istihdama erişim açısından istihdam ülkesinin vatandaşlarıyla eşit muameleden yararlanır" (Madde 54).²² Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Komite (CMW) Sözleşme'nin taraf devletlerce uygulanmasını izleyen, bağımsız uzmanlardan oluşan bir organdır. Bugüne dek söz konusu belge büyük oranda menşe ülkeler tarafından ve sadece birkaç yüksek gelirli varış ülkesi tarafından onaylanmıştır, bu durum etkililiğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır.²³

1979 tarihli Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi

1979 yılında kabul edilen ve 1981 yılında yürürlüğe giren Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi devletlerin, "özellikle emeklilik, işsizlik, hastalık, maluliyet ve yaşlılık ve diğer çalışamazlık durumlarında sosyal güvenlik hakkı ve ücretli izin hakkından" ve aile yardımından (sırasıyla, Madde 11(1)

(e) ve 13(a)) yararlanmasını sağlamak amacıyla kadına karşı ayrımcılığı gidermek için tüm uygun önlemleri almasını ve "iş, kıdem veya sosyal yardımların kaybı olmadan ücretli annelik izni veya benzer sosyal yardımlar" (Madde 11(2b)) sunmasını gerektirmektedir. Kadınlar ve Sağlık hakkında Genel Tavsiye No. 24'te, Sözleşme'nin izleme organı olan Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi, devletlerin "özellikle aile planlaması, gebelik ve lohusalık alanlarında ve doğum sonrası dönemde" tıbbi bakımla ilgili olarak toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığı ortadan kaldırması gerektiğini vurgulamaktadır (CEDAW, 1999, para. 2). Sözleşme aynı zamanda kırsaldaki kadınlar için sosyal korumayı ele almaktadır. Bu kadınlar ilgili programlardan eşlerinin sosyal güvenliği üzerinden dolaylı olarak yararlanmaktadır ve bu durum bu kadınların evliliklerini sonlandırmasının önüne geçmekte ve kırılganlıklarını artırmaktadır. Bunun yerine Sözleşme, devletleri bu kadınların "sosyal güvenlik programlarından doğrudan yararlanma hakkını" güvence altına almaya çağırır (Madde 14(2c)). Kırsaldaki kadınların sosyal güvenlik programlarının dışında kalmasının nedenlerine bağlı olarak, parti devletler mevzuatlarını gözden geçirerek eşit muamele sağlamalı veya bu kadınların durumunu kayıt altına almayı amaçlayan önlemleri hayata geçirmeli ve böylece primli sosyal güvenlik programlarına erişimlerini sağlamalıdır. İyi tasarlanmış SKT'lerin oluşturulması da göçmen kadınlara temel sağlık hizmeti de dahil olmak üzere sosyal koruma erişimi sağlayabilir.



► Kutu 2.3 Kadın haklarını dikkate almak

Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi (CEDAW) Genel Tavsiye No. 24'te "kırılgan ve dezavantajlı gruplardaki kadınların, göçmen kadınlar gibi, sağlık ihtiyaçları ve haklarına özel önem verilmesi gerektiğini" vurgulamaktadır (CEDAW, 1999, para. 6). Kadın Göçmen İşçiler konulu Genel Tavsiye No. 26'da varış ülkelerinin "[.] sağlık bakım hizmetleri de dahil olmak üzere kadın göçmen işçiler için dilsel ve kültürel açıdan uygun, toplumsal cinsiyete duyarlı hizmetler sunması gerektiğini" ifade etmektedir (CEDAW, 2008, para. 26(i)).

²⁰ Düzenli ve düzensiz tanımı ve aradaki farkın açıklaması için bkz. Sözlükçe.

²¹ Madde 27, Sözleşme'de "Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin İnsan Hakları" başlıklı Kısım III'e dahildir, bu nedenle, ilke olarak, durumlarından bağımsız olarak tüm göçmen işçileri ve ailelerini kapsamaktadır.

²² Madde 54, Sözleşme'de "Belgeli veya Düzenli Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Diğer Hakları" başlıklı Kısım IV'e dahildir.

²³ Arnavutluk, Cezayir, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Belize, Benin, Bolivya (Çokuluslu Devleti), Bosna-Hersek, Burkina Faso, Cabo Verde, Şili, Kolombiya, Kongo, Ekvator, Mısır, El Salvador, Gambiya, Guatemala, Gine, Gine-Bissau, Guyana, Honduras, Endonezya, Jamaika, Kırgızistan, Lesoto, Libya, Madagaskar, Mali, Moritanya, Meksika, Fas, Mozambik, Nikaragua, Nijer, Nijerya, Paraguay, Peru, Filipinler, Ruanda, Saint Vincent ve Grenadinler, Sao Tome ve Principe, Senegal, Seyşeller, Sri Lanka, Suriye Arap Cumhuriyeti, Tacikistan, Doğu Timor, Türkiye, Uganda, Uruguay ve Venezuela (Bolivar Cumhuriyeti) (liste: <http://indicators.ohchr.org/>).

1989 tarihli Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (CRC)

1989 yılında kabul edilen ve 1990 yılında yürürlüğe giren Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (CRC) de göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgilidir. Sözleşme taraf devletlerin “her çocuğun sosyal sigorta dahil olmak üzere sosyal güvenlik”ten; “ulaşılabilir en yüksek sağlık standardından”; ve yeterli yaşam standardından (beslenme, giyim ve konut dahil) (sırasıyla, Madde 24, 2 ve 27) yararlanmasını sağlamasını gerektirmektedir. Diğerlerinin yanı sıra çocuğun veya ebeveynlerinin veya yasal vasilerinin ulusal kökeni temelinde ayrımcılığı yasaklamaktadır (Madde 2(1)).

1965 tarihli Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme

Son olarak, 1965 yılında kabul edilen ve 1969 yılında yürürlüğe giren Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, herkesin “halk sağlığı, tıbbi bakım, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerden” yararlanma hakkını güvence altına almaktadır (Madde 5(e)). Özellikle “taraf devletin [...] vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında yaptığı ayrımcılık, dışlama, sınırlama veya tercihleri” yasaklayarak göçmen işçilerin haklarını korumaktadır (Madde 1(2)).

2.2.2 Bölgesel insan hakları antlaşmaları

Buna ek olarak, sosyal koruma hakkını güvence altına alan çeşitli bölgesel insan hakları belgeleri bulunmaktadır. Aşağıda bunlarla sınırlı olmayan bir liste verilmiştir; bölgesel sosyal güvenlik antlaşmaları hakkında daha fazla bilgi için bkz. Bölüm 3.

1948 tarihli Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirgesi herkesin sosyal güvenlik hakkı olduğunu kabul eder (Madde 16), 1969 tarihli Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi (ACHR) ise medeni ve siyasi haklara odaklanmaktadır. Ancak, 1988 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Alanında İnsan Haklarına İlişkin Amerikan Sözleşmesi Ek Protokolü’nde ekonomik, sosyal ve kültürel hakların uygulanması açısından Bildirge’nin hükümlerine ilişkin ayrıntılar verilmektedir. Sosyal güvenlik (Madde 9) ve sağlık (Madde 10) hakkını güvence altına alan Protokol, düzenli ve düzensiz göçmen işçiler arasında ayrım yapmaktadır. Bu nedenle, Madde 10’a göre “topluluktaki tüm bireyler ve ailelerine sunulan temel sağlık hizmeti olan birinci basamak sağlık hizmeti” her iki durumdaki göçmenler için de geçerliken, yalnızca düzenli göçmen işçiler “sağlık hizmetleri yardımlarının kapsamından” yararlanabilmektedir.

1981 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı sosyal koruma hakkına dair açık bir hüküm içermemektedir. Ancak, sağlık hakkı (Madde 16) ve “yaşlı ve engelli bireylerin” özel koruma önlemlerinden yararlanma hakkını (Madde 18(4)) güvence altına almaktadır. Vatandaşların Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Hakkına İlişkin Protokol göçmenler, göçmen işçiler, mülteciler ve yerinden olmuş kişiler için sosyal koruma konusunda hükümler içermektedir.



► Kutu 2.4. Belgesiz göçmenlerin hakları ve Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi: Dönüm noktası niteliğinde bir karar

2003 yılında Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi oybirliğiyle önemli bir karar alarak, ayırım gözetmeme ve eşitlik ilkelerinin, göç durumu ve vatandaşlıktan bağımsız olarak bir devletin tüm mukimleri için geçerli olduğuna hükmetmiştir: “Kişinin göç durumu asla, istihdamla ilgili haklar da dahil olmak üzere insan haklarından yararlanmasından mahrum bırakılmasının gerekçesi olamaz”.²⁴

Mahkeme, istihdam ilişkisi başladıktan sonra, izinsiz işçilerin, söz konusu haklar ilgili ilişkiden kaynaklandığından, istihdam ülkesindeki düzenli veya düzensiz durumlarından bağımsız olarak, izinli işçilere sunulan tüm çalışma ve istihdam haklarından yararlanacağına kanaat getirmiştir.

Mahkemenin devletlerin izinsiz işçilerin çalışma haklarını sınırlandıramayacağına ilişkin kararı, sosyal koruma hakkını da kapsamaktadır. Devletlerin “vatandaş veya yabancı durumundan bağımsız olarak, tüm işçilerin istihdamla ilgili insan haklarına saygı gösterme ve güvence altına alma ve gerçek kişiler (işveren-işçi) arasında oluşturulan istihdam ilişkisinde yabancılara karşı ayrımcılığı hoş görmeme yükümlülüğü vardır” (para. 9). Bununla birlikte, devlet belgesiz göçmen işçiler de dahil olmak üzere işçilerin çalışma haklarını kullanabilmeleri için uygun araçlara sahip olmasını ve bunların tanınmış ve uygulamaya geçirilmiş olmasını sağlamak amacıyla gerekli önlemleri almalıdır.

Bu karar, Meksika Hükümeti’nin Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (ACHR) ulusal düzeyde uygulanması konusunda istişari görüş talebinin bir sonucudur. Hükümet, Amerikan Devletleri Örgütü’nün (OAS) insan hakları sistemi ve bölgedeki bazı devletlerin ulusal kanunlarının yorumları, uygulamaları ve kararnameleleri arasında uyumsuzluklar tespit etmiş ve uygulamada, belgesiz işçilerin, göç durumları temelinde çalışma haklarından mahrum bırakıldığını belirlemiştir.

Aynı kararda, Mahkeme sadece Amerikan Bildirgesi ve Amerikan Sözleşmesi’nin değil aynı zamanda İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’nin (ICCPR), “insan haklarını koruyan ve Amerikan Devletleri için geçerli tüm belgelerin” (para. 55) yorumlanmasının uygun olacağını ifade etmiştir. Aynı zamanda İstişari Görüş’ün OAS Şartı, Amerikan Bildirgesi veya Evrensel Beyanname’yi imzalayan veya ACHR’yi kabul edip etmediğinden bağımsız olarak, ICCPR’yi kabul eden tüm OAS Üye Devletleri için geçerli olduğuna karar vermiştir.²⁵

1995 tarihli Bağımsız Devletler Topluluğu İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Sözleşmesi sosyal güvenlik hakkı (Madde 16), sağlığın korunması hakkı (Madde 15) ve uyruk, doğum yeri veya diğer koşullar temelinde ayırım gözetmeksizin yasalar kapsamında eşit koruma hakkı (Madde 20) konularında hükümler içermektedir. Bağımsız Devletler Topluluğu’nun yalnız dört üyesi tarafından kabul edilmiştir: Belarus, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan.

1996 tarihli (Revize) Avrupa Sosyal Şartı, 1961 tarihli asıl Avrupa Sosyal Şartı ve 1988 tarihli Ek Protokol’de belirtilen tüm hak ve teminatları güvence altına almakta ve çalışan kadınların anneliğinin korunması hakkı (Madde 8), sağlığın korunması hakkı (Madde 11), sosyal güvenlik hakkı (Madde 12), yeterli kaynaklara sahip olmayan herkes için sosyal ve tıbbi destek hakkı (Madde 13) ve sosyal yardım hizmetlerinden yararlanma hakkı (Madde 14) dahil olmak üzere yeni haklar getirmektedir. Aynı zamanda diğerlerinin

²⁴ Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşik Meksika Devletleri tarafından talep edilen 17 Eylül 2003 tarihli ve OC-1803 sayılı İstişari Görüş: Belgesiz Göçmenlerin Yargısal Durumu ve Hakları, para. 134. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf.

²⁵ Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi’nin aldığı bazı kararlar bu istişari görüşün muhakemesini temel almıştır: *Vélez Loor v. Panama*, para. 100; *Nadege Dorzema et al. v. Dominican Republic*, para. 154; and *Pacheco Tineo Family v. Bolivia Çokuluslu Devleti*, para. 129.

yanı sıra bir taraf devletin topraklarında yasal olarak bulunan göçmen işçilere istihdam ve çalışma koşulları ve çalışanlara ait prim ödemeleriyle ilgili olarak ilgili taraf devletin vatandaşlarına gösterilen muameleden daha elverişsiz olmayacak koşullarda muamele edilmesi gerektiğini belirten, göçmen işçiler ve aileleri hakkında (Madde 19) hükümler içermektedir.

2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı²⁶ sosyal güvenlik ve sosyal yardım (Madde 34) hakkını tanımakta ve “Avrupa Birliği içinde yasal olarak ikamet eden ve hareket eden herkes [Avrupa] Topluluk hukuku ve ulusal kanunlar ve uygulamalara uygun olarak sosyal güvenlik yardımlarından ve sosyal avantajlardan yararlanma hakkına sahiptir” hükmüne yer vermektedir. Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele amacıyla, Şart “yeterli kaynaklara sahip olmayan herkes için insana yakışır yaşam sağlamak amacıyla sosyal destek ve barınma desteği hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir” (Madde 34(3)). Aynı zamanda “herkesin önleyici sağlık hizmetine erişme ve tıbbi tedaviden yararlanma hakkı olduğunu” (Madde 35) ve “annelikle bağlantılı bir nedenle işten çıkarılmaya karşı koruma hakkı ve ücretli annelik izni ve ebeveynlik izni hakkı” (Madde 33(2)) dahil olmak üzere “ailenin yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanacağını” (Madde 33(1)) ifade etmektedir.

2004 tarihli İnsan Hakları Arap Şartı “taraf devletlerin herkesin sosyal sigorta dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkını” sağlayacağını (Madde 36) ve “her taraf devletin yürürlükteki kanunlarına uygun olarak kendi topraklarına göç eden işçilere koruma sağlayacağını” (Madde 34) ifade etmektedir.

2013 tarihli Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) İnsan Hakları Bildirgesi’nde sosyal güvenlik hakkı (para. 30) ve yeterli yaşam standardı hakkı (para. 28) konusunda hükümler yer almaktadır. 4. paragrafta, açıkça “[...] kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, göçmen işçiler ve kırılgan ve ötekileştirilmiş grupların hakları, insan hakları ve temel özgürlüklerinin vazgeçilemez, ayrılmaz ve bölünmez bir parçası” olduğu ifade edilmektedir.²⁷ ASEAN Sosyal Korumayı Güçlendirme Bildirgesi ve Bölgesel Çerçeve ve Eylem Planı’nda da göçmen işçilerin sosyal koruma haklarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

2015 tarihli Amerikalılar Arası Yaşlıların İnsan Haklarını Koruma Sözleşmesine göre “tüm kişilerin onurlu bir hayat sürebilmesi için [...] sosyal güvenlik hakkı vardır” ve ulusal mevzuata uygun olarak, “Taraf devletler mevcut kaynaklar dahilinde sosyal güvenlik sistemleri ve diğer esnek sosyal koruma mekanizmaları aracılığıyla yaşlılar için onurlu bir hayat sağlamak amacıyla gelir sağlanmasını kademeli olarak destekler” ve “kurumsal anlaşmalar, ikili antlaşmalar ve diğer yarım küresel mekanizmalar aracılığıyla yaşlı göçmenler için yardımlar, sosyal güvenlik primleri ve emeklilik kazanımlarının tanınmasını kolaylaştırmanın yollarını arar” (Madde 17).

²⁶ Şart 2007 tarihli Lizbon Antlaşması Madde 6 ile yasal bağlayıcılık kazanan bir bildirgedir.

²⁷ Diğerlerinin yanı sıra para. 34 ile birlikte yorumlanacaktır.



► Kutu 2.5. Uluslararası insan hakları ve çalışma hakları ve COVID-19 krizi

Mevcut COVID-19 küresel salgını menşe, geçiş ve varış ülkelerinde sosyo-ekonomik büyümeyi ciddi biçimde etkileyen ve insan hakları ve çalışma haklarının ihlaline neden olan önemli bir halk sağlığı krizidir. Bu durumdan özellikle göçmen işçiler ve aileleri etkilenmektedir; gıda güvenliğine ilişkin sorunlar, çalışma koşullarının kötüleşmesi, işten çıkarmalar, dolaşım konusuna artan sınırlamalar ve zorla geri dönüşlerle birlikte, bu kişilere karşı ayrımcılık düzeyinin arttığını gösteren çeşitli vakalar bildirilmiştir (ILO, 2020a). Bununla birlikte, bu işçilerin büyük kısmı sağlık hizmetleri ve gelir güvenliği dahil olmak üzere sosyal korumaya erişimde zorluklarla karşılaşmaktadır. Tüm bu faktörler birlikte ele alındığında bu kişilerin kırılganlığını artırmaktadır.

Söz konusu zorluklarla mücadele etmek ve göçmen işçiler ve aileleri için sosyal koruma sağlamak amacıyla, politika geliştiricilerin uluslararası insan hakları ve uluslararası çalışma standartlarına uygun politika önlemleri geliştirmesi gerekmektedir. 2017 tarihli ve 205 sayılı ILO Barış ve Dayanıklılık için İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı, taraf devletlere çatışma ve afet kaynaklı kriz durumlarında önleme, toparlanma, barış ve dayanıklılık amaçlarıyla sosyal koruma da dahil olmak üzere istihdam ve insana yakışır iş yaratmanın yolları hakkında yararlı rehberlik sunmaktadır. Devletlerin temel gelir güvenliğini sağlama; kapsamlı sosyal güvenlik programları geliştirme, yenileme veya iyileştirme; ve sağlık hizmetleri ve temel sosyal hizmetlere etkili erişim sağlama (para. 21) ve “1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı ve diğer ilgili uluslararası çalışma standartlarını dikkate alarak, sosyal koruma tabanlarını oluşturma, yeniden oluşturma ve sürdürme ve bunların kapsamındaki açıkları kapatma” (para. 22) ihtiyacını vurgulamaktadır.

Küresel salgın “tüm göçmen işçilerin sağlık hizmetleri ve gelir korumasına; iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uygun çalışma ve yaşam koşullarına; ve COVID-19 hakkında bilgilere erişim sahibi olmasını sağlamak” amacıyla anlık ve gerekli kısa vadeli acil önlemler alınmasını gerektirse de, bu önlemlerin, mümkün olduğunda, “parçalanmayı önlemek amacıyla, bu önlemleri mevcut kurumsal yapılar ve ulusal sosyal koruma sistemlerinin hizmet sunma mekanizmaları ile bir araya getiren uzun vadeli stratejilere” dahil edilmesi gerekmektedir. Sürdürülebilir, sosyal açıdan ihtiyaçlara yanıt verebilen ve yaygın kabul gören sosyal koruma programları ve kapsayıcı COVID-19 müdahale önlemleri yaratabilmek için devletlerin aynı zamanda işçi ve işveren örgütlerine danışması gerekmektedir (ILO, 2020b).

► 2.3 Göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili ILO standartları

ILO’nun görevinin temelinde “ilgili korumaya ihtiyacı olan herkese temel gelir ve kapsamlı tıbbi bakım sunmak amacıyla sosyal güvenlik önlemlerinin kapsamının genişletilmesi” yer almaktadır (Philadelphia Bildirgesi, Madde 3(f)). Sosyal güvenlik ve sağlık hakkı gibi ilgili haklar ve yeterli yaşam standardı hakkı²⁸ 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı da dahil olmak üzere son dönemde uygulamaya konulan ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları’nda²⁹ güvence altına alınmaktadır.

Örgüt kurulduğundan bu yana gerçekleştirdiği faaliyetler arasında göçmen işçilerin korunması da yer almıştır; Philadelphia Bildirgesi’nin başlangıç kısmında

“kendi ülkesi dışındaki ülkelerde istihdam edilen işçilerin çıkarları” ifadesi yer almaktadır. Bu nedenle ve ayırım gözetmeme ilkesinin bir uygulaması olarak, aksi belirtilmedikçe, tüm ILO standartlarının göçmen işçiler için geçerli olduğu unutulmamalıdır (ILO, 2020c).

ILO’nun hükümet, işçi ve işveren üyeleri, göçmen işçiler ve aile fertlerinin sosyal güvenlik haklarıyla ilgili hükümler içeren çeşitli Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları’nı onaylamıştır. Bu belgeler, onaylayan devletler için ilgili hakkın normatif içeriği ve getirdiği yükümlülükler hakkında rehberlik sağlamaktadır. Daha belirgin olarak, Tablo 2.1’de gösterildiği üzere, sosyal güvenlik programlarının koordinasyonu ile aşağıda verilen temel sosyal güvenlik ilkelerini oluşturmaktadırlar (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011; ISSA, 2014):

²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. (<https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/relationship-with-other-human-rights/>).

²⁹ Bu belgelerin bir listesi için bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

- Eşit muamele: Mümkün olan ölçüde, göçmen işçiler, sosyal güvenlik kapsamı ve yardımlarıyla ilgili olarak varış ülkesinin vatandaşlarıyla aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olmalıdır;
- Göçmen işçilerin belirli bir zamanda sadece bir ülkenin mevzuatına tabi olmasını sağlamak amacıyla geçerli mevzuatın belirlenmesi. Bu kişiler normal şartlarda istihdam edildikleri ülkenin mevzuatına tabi olmalıdır (çalışılan ülkenin hukuku ilkesi). Bazı durumlarda gönderilen işçiler, kendi hesabına çalışan göçmen işçiler ve geçici göçmen işçiler için bu ilkeye istisna yapılabilir;
- Yurtdışında kazanılan haklar ve yardımların korunması (kazanılan yardımların taşınabilirliği):³⁰ bir ülkenin topraklarında hak kazanan göçmen işçiler, ilgili belgelere taraf olan devletlerden herhangi birinde aynı hakları koruyabilmelidir. Bu ilke kapsamında, bir devletin mevzuatı kapsamında ödenecek yardımlar yurtdışında ödenmeli ve sadece kişinin başka bir taraf devletin topraklarında ikamet etmesi nedeniyle kesinti, değişiklik, askıya alma, iptal veya el koymaya tabi olmamalıdır;

- Kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme),³¹ hakların kazanılması, korunması veya yeniden elde edilmesi ve ödenen yardımların maliyetlerinin paylaşılması için gerekli sigorta, istihdam veya ikamet sürelerinin toplanması veya birleştirilmesi amacıyla, farklı ulusal sosyal güvenlik programları kapsamında hak kazandıran sürelerin toplanmasını ifade etmektedir.

Sosyal güvenlik anlaşmalarının veri ve bilgi alışverişi de dahil olmak üzere karşılıklı idari destek sunma konusunda koşulları içermesi de son derece önemlidir.³²

ILO belgelerinde güvence altına alınan söz konusu temel ilkelere ek olarak (bkz. Tablo 2.1) sosyal güvenlik anlaşmaları genellikle mütakabiliyet esasına dayalıdır; bu kapsamda bir anlaşmaya taraf olan her devlet, sosyal güvenlik yardımlarının göçmen işçiler için daha erişilebilir olmasını sağlamak amacıyla diğer tüm taraf devletlerle aynı mekanizmaları uygulamayı taahhüt etmektedir. Ancak, ikili anlaşmalarda mütakabiliyetin sınırlandırıcı bir etkisi olabilir; bu durum, özellikle ikili anlaşmaya taraf olan iki devletin sosyal güvenlik sistemleri farklı gelişmişlik aşamalarında olduğunda, mülteciler ve müzakere aşaması için geçerlidir.

► **Tablo 2.1. ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nda güvence altına alınan temel ilkelerin genel görünümü**

ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları	Eşit muamele*	Geçerli mevzuat	Yurtdışında kazanılan haklar ve yardımların korunması	Kazanılmakta olan hakların korunması	İdari destek
C19 - 1925 tarihli Muamele Eşitliği (Kaza Tazminatı) Sözleşmesi (ara durum)	Evet				
C97 - 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize)	Evet				
R86 - 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize)	Evet		Evet	Evet	
C102 - 1952 tarihli Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	Evet				
R100 - 1955 tarihli Göçmen İşçilerin Korunmasına İlişkin (Az Gelişmiş Ülkeler) Tavsiye Kararı (ara durum)	Evet				

³⁰ Yurtdışında yardımların korunması aynı zamanda yardımların "taşınabilirliği" olarak ifade edilmektedir; bkz. Kutu 3.3.

³¹ Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri genellikle "birleştirme anlaşmaları"nı kullanmaktadır; bkz. Bölüm 3.

³² Bu durum, 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi; 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi; ve 1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçilere İlişkin Tavsiye Kararı tarafından önerilmektedir.

ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları	Eşit muamele*	Geçerli mevzuat	Yurtdışında kazanılan haklar ve yardımların korunması	Kazanılmakta olan hakların korunması	İdari destek
C118 - 1962 tarihli Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	Evet		Evet	Evet	Evet
C121 - 1964 tarihli İş Kazası Yardımları Sözleşmesi [1980 tarihli değişik Çizelge I]	Evet				
R122 - 1964 tarihli İstihdam Politikası Tavsiye Kararı	Evet				
C128 - 1967 tarihli Maluliyet, Yaşlılık ve Dul-Yetim Yardımları Sözleşmesi					
C130 - 1969 tarihli Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi	Evet				Evet
C143 - 1975 tarihli Göçmen İşçiler Sözleşmesi (Tamamlayıcı Hükümler)	Evet				
R151 - 1975 tarihli Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı	Evet				
C157 - 1982 tarihli Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi		Evet	Evet	Evet	Evet
R167 - 1983 tarihli Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı		Evet	Evet	Evet	Evet
C168 - 1988 tarihli İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi	Evet				
MLC, 2006 tarihli Denizcilik Çalışma Sözleşmesi (değişik)	Evet				Evet
R201 - 2011 tarihli Ev İşçileri Tavsiye Kararı	Evet		Evet		Evet
R202 - 2012 tarihli Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı	Evet				
R205 - 2017 tarihli Barış ve Dayanıklılık için İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı	Evet		Evet		Evet

* Belirli bir gruba karşı ayırım gözetmemeyi ve eşit muameleyi destekleyen diğer standartlar da bulunmaktadır. Bu gruplar genellikle göçmen işçileri de içerdiğinden, söz konusu standartlarda da ilgili hükümler bulunmaktadır: 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi Madde 14; 1996 tarihli ve 177 sayılı Evde Çalışma Sözleşmesi Madde 4; 1997 tarihli ve 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi Madde 5; 1994 tarihli ve 175 sayılı Kısmi Süreli Çalışma Sözleşmesi Madde 4; 2001 tarihli ve 184 sayılı Tarımda Sağlık ve Güvenlik Sözleşmesi Madde 17; 1989 tarihli ve 169 sayılı Yerli ve Kabile Halkları Sözleşmesi Madde 20; ve 2015 tarihli ve 204 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı, Madde 16-21.

Kaynak: İlgili Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın metni. Bkz. ILO'nun Uluslararası Çalışma Standartları Hakkında Bilgi Sistemi (NORMLEX).

2.3.1 ILO sosyal güvenlik belgeleri

1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi

1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi en önemli ILO sosyal güvenlik sözleşmesidir ve ulusal düzeyde kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin kademeli olarak geliştirilmesi için bir kıyaslama ölçütü ve referans olabilir. Kapsanan grup, her bir risk için sosyal güvenlik programları tarafından sağlanacak yardımların düzeyi, ilgili haklar için uygunluk koşulları ve uygunluğu gösteren ilgili istatistiksel gereklerle ilgili olarak sosyal korumanın dokuz dalının tamamında asgari standartları belirlemektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin türünden bağımsız olarak dikkate alınması gereken temel ilkeleri belirlemektedir, bu ilkeler arasında devletin yardımların sağlanması ve bu hakların güvence altına alınmasıyla ilgili kurumlar ve hizmetlerin uygun biçimde yönetilmesi; koruma kapsamındaki kişilerin sosyal güvenlik programlarına katılımı; sosyal güvenlik programlarının toplu finansmanı; emeklilik ödemelerinin düzenlenmesi; ve bir yardımın reddedilmesine itiraz etme ve yardımın niteliği veya niceliği konusunda şikayette bulunma hakkına ilişkin genel sorumluluğu da yer almaktadır. Sözleşme'yi onaylamak için devletlerin sosyal güvenlik dokuz dalından en az üç tanesini onaylaması gerekmektedir. Ekim 2021 itibarıyla, Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu da dahil olmak üzere bölgesel düzeyde belgelerin gelişimi için bir kıyaslama ölçütü görevi gören Sözleşme 60 ülke tarafından onaylanmıştır (denetim mekanizmaları ve onaylama nedenleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kesim 2.4.1).

Sözleşme sosyal güvenliğin dokuz dalının tamamı için geçerli olan, istihdam ülkesinin vatandaşları ve vatandaş olmayan mukimleri arasında eşit muamele ilkesini oluşturmaktadır (Madde 68(1)). Ancak, bu ilkenin uygulanmasında iki istisnaya yer vermektedir.

Birincisi, bir devlet "tamamen veya büyük oranda kamu fonlarından ödenebilen yardımlar veya bunların bölümleriyle ve geçiş programlarıyla ilgili olarak" özel kurallar uygulayabilir (Madde 68(1)). Bu nedenle, taraf devlet vatandaş olmayanlardan, vatandaşları için geçerli olmayan bir koşul olarak ikamet süresini doldurmalarını isteyebilir. İkincisi, primli sosyal programlar kapsamında, devletler Sözleşme'nin ilgili Kısmı'nı yalnız ilgili Kısım kapsamındaki yükümlülükleri kabul eden taraf devletlerin vatandaşlarına uygulayarak eşit muameleyi sınırlandırabilir (Madde 68(2)). Bu durumda, eşit muamele ikili veya çok taraflı mütekabiliyet anlaşmasının yapılmasını gerektirebilir. Uygulamada, mütekabiliyet koşulu göçmen işçiler,³³ mülteciler veya kayıtdışı ekonomideki işçilere eşit muamele ilkesinin tam kapsamıyla uygulanmasında bir engel teşkil edebilir.

2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı

Haziran 2012'de Uluslararası Çalışma Konferansı, göçmen işçiler ve ailelerinin haklarının desteklenmesi için önemli bir araç olan 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'nı onaylamıştır. ILO üye devletleri için bağlayıcı olmasa da, bu Tavsiye Kararı ihtiyacı olan herkes için kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri bünyesinde SKT'lerin inşa edilmesi için yararlı rehberlik sağlamaktadır. Aynı zamanda üye devletleri, Örgüt'ün sosyal güvenlik standartlarını temel alarak, sosyal korumayı yaygınlaştırmaya ve mümkün olan en çok kişiye kademeli olarak daha yüksek düzeyde sosyal güvenlik sağlamaya davet etmektedir: "Üyeler, mevcut uluslararası yükümlülüklerine tabi olarak, ulusal kanunlar ve düzenlemelerde tanımlandığı şekilde, en azından tüm mukimler ve çocuklara temel sosyal güvenlik teminatları sunmalıdır" (para. 6). Bu nedenle, ilgili teminatların, en azından mukim durumdaki göçmen işçilere ve kendi durumlarından ve ebeveynlerinin veya vasilerinin durumundan bağımsız olarak çocuklara

► Ek bilgiler

Güncel sosyal güvenlik Sözleşmeleri'nin onay durumu da dahil olmak üzere ILO sosyal güvenlik standartlarına ilişkin araç seti: (<https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action>)

Göçmenlerin sosyal koruma hakkıyla ilgili olarak temel uluslararası BM veya ILO Sözleşmeleri'nin onay durumu: (<https://www.social-protection.org/gimi/ShowProjectWiki.action?id=3268&pid=2657>)

³³ Örneğin, mütekabiliyet konusu, ulusal sosyal güvenlik sistemleri farklı gelişmişlik düzeyinde olan ülkeler arasında sosyal güvenlik anlaşması imzalarken önemli bir engel oluşturabilir.

sunulması gerekmektedir. “Tüm” mukimlerden söz edilmesi, ister geçici ister kalıcı olsun, ulusal hukuk kapsamında tanımlandığı üzere tüm mukim ve ikamet türleri veya kategorilerinin dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (ILO, 2019a, para. 130).

Sosyal koruma tabanı teminatları, primi ve primsiz sosyal programlar veya transferler dahil olmak üzere çeşitli yollarla uygulamaya konulabilir. Ulusal SKT’lerin uygulanmasıyla, menşe, geçiş ve varış ülkeleri, göçmen işçiler ve ailelerinin, geri dönen göçmenler ve ailenin geçimini sağlayan göçmen işçinin ülkesinden farklı ülkede yaşayan bakmakla yükümlü olduğu kişiler de dahil olmak üzere, tüm yaşam döngüleri boyunca en azından temel sağlık hizmetleri ve temel gelir güvenliğine erişimini sağlayabilir. Bu durum aynı zamanda göçmen işçiler üzerinde anavatanlarındaki aileleri ve topluluklarını destekleme konusundaki olası baskıyı azaltmakta, böylece para havalesi ve diğer özel girişimlere duyulan ihtiyacı azaltmakta ve temel sosyal güvenlik teminatlarına eşit erişimi sağlamaktadır.

1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi

1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi mütakabiliyete bağlı muamele eşitliği yükümlülüğü getirmektedir; yani ilgili yükümlülük Sözleşme’ye üye devletin topraklarında istihdam edilen ve vatandaş olmayan herkesi ilgilendirmemekte, sadece Sözleşme’yi onaylamış başka bir devletin vatandaşı olan kişileri ilgilendirmektedir (Madde 3).

- Madde 3 kabul eden devletin mevzuatı kapsamında

“hem kapsam açısından hem de yardımlar açısından [ve] [onaylayan devletin] Sözleşme’nin yükümlülüklerini kabul ettiği sosyal güvenliğin her dalıyla ilgili olarak” eşit muamele ilkesini oluşturmaktadır.

- Madde 4 uyarınca, muamele eşitliği yalnızca vatandaş olmayan kişilere uygulanan ikamet koşulluyla sınırlandırılmamalıdır (süresi Sözleşme’de belirtilen sınırları aşmayan, belirli primsiz programlar haricinde) (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011, s. 9).
- Madde 5 yaşlılık, maluliyet ve dul-yetim yardımları, vefat yardımları ve işte yaralanma ödenekleri dahil olmak üzere yurtdışında yardımların sunulması ilkesini oluşturmaktadır.
- Sosyal güvenlik haklarıyla ilgili olarak, Madde 7 Sözleşme’yi onaylayan devletlerin “kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların, Sözleşme’nin yürürlükte olduğu devletlerin mevzuatı kapsamında korunmasına yönelik programlara katılmaya çaba göstermesi gerektiğini” ifade etmektedir.

Son olarak, Sözleşme’nin hükümleri, herhangi bir mütakabiliyet koşulu olmaksızın eşit muamele ilkesi tarafından güvence altına alınması gereken mülteciler ve vatansız kişiler için geçerlidir (Madde 10). Ekim 2021 itibarıyla, Sözleşme’ye taraf 38 devlet vardır. Ancak, yukarıda verilen ILO 120 ülke karşılaştırmasına göre, bu Sözleşme’yi onaylamamış bazı devletlerin yasaları da muamele eşitliği hakkında hükümler içermektedir. Öte yandan, Sözleşme’yi onaylamış birkaç devlet ise muamele eşitliğini ulusal mevzuatına dahil etmemiştir.

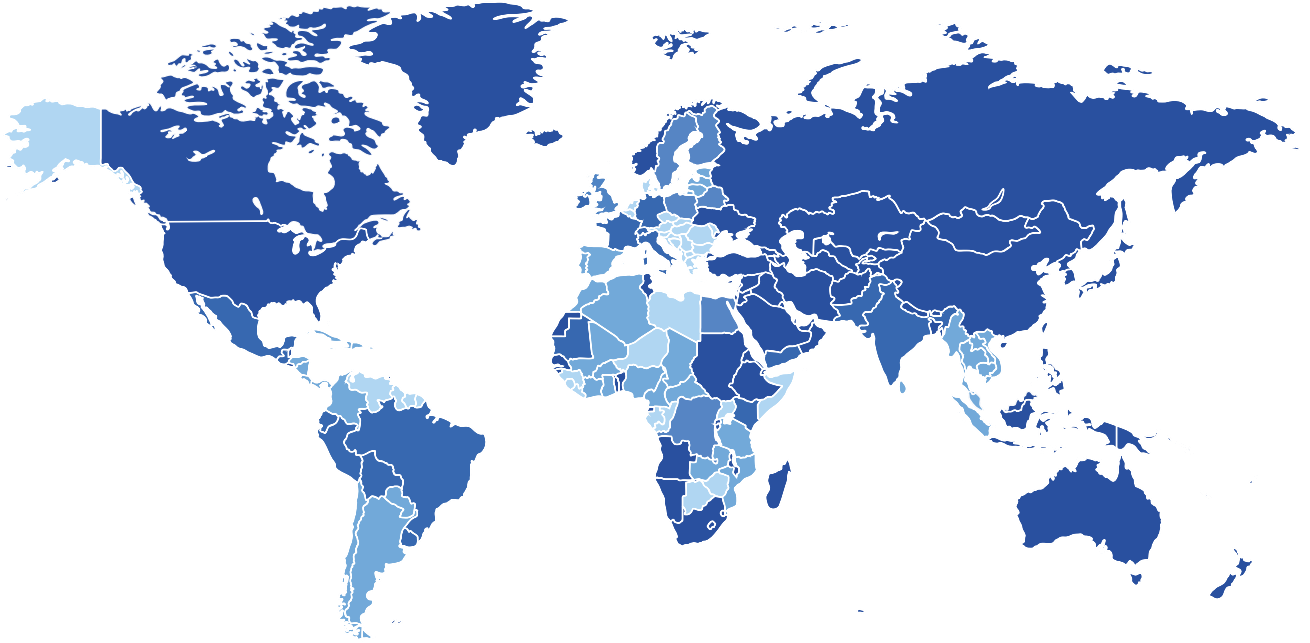


► Kutu 2.6. Tüm mukimler ve çocuklar için temel sosyal güvenlik teminatları (202 sayılı Tavsiye Kararı, para. 6): 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı’na ilişkin 2019 Genel Anketi’nde Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları’nın Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi’nin Gözlemleri

2019 Genel Anketi’nde CEACR şu ifadeye yer vermiştir: “Sosyal güvenlik kapsamı ve erişiminde muamele eşitliği toplumun tüm üyelerine sağlanmalıdır; bu kişiler, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar olarak, dayanışmanın bir ifadesi olarak bu korumayı sağlamak için yan yana durmalıdır” (ILO, 2019a, para. 142). Aynı zamanda, ayırım gözetmemenin, sosyal güvenlik hakkının dayandığı ve “durumu ve kökeninden bağımsız olarak tüm kişiler için geçerli olan” temel bir ilke olduğunu vurgulamaktadır (ILO, 2019a, para. 143).

Komite üye devletleri “vatandaş olmayan mukimlerin, göç durumundan bağımsız olarak, vatandaşlarla aynı sosyal güvenlik haklarına sahip olmasını sağlamak amacıyla eşit muamele ilkesini oluşturmaya” davet etmektedir (ILO, 2019a, para. 143). Aynı zamanda “üye devletlerin, vatandaş olmayanlara, düzensiz işçiler de dahil olmak üzere düzensiz durumdakilere dahi temel yardımlara ve özellikle acil olarak gerekli her türlü tıbbi bakıma erişim sunmak için çaba göstereceğini ümit etmektedir” (ILO, 2019a, para. 143).

► **Şekil 2.1 Sosyal güvenlik (sağlık hizmetleri hariç) açısından muamele eşitliği tanıyan ülkeler ve 118 sayılı Sözleşme'yi onaylama durumları**



- Muamele eşitliği tanıyan yasal hükümleri bulunan ve C118'i onaylamış ülkeler
- Muamele eşitliği tanıyan yasal hükümleri bulunan ülkeler
- C118'i onaylamış ülkeler
- Muamele eşitliği tanıyan yasal hükümleri bulunmayan ve C118'i onaylamamış ülkeler
- Mart 2017 itibarıyla incelenmemiş ülkeler

1982 tarihli ve 15 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi ve 1983 tarihli ve 167 sayılı Tavsiye Kararı

Benzer şekilde, 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi'nde sosyal güvenliğin tüm dallarıyla ilgili olarak göçmen işçiler için kazanılmakta olan haklar ve kazanılmış hakların korunması ilkelerini uygulayan ulusal mevzuatın kabul edilmesine yönelik kurallar yer almaktadır. Ekim 2021 itibarıyla, sadece dört ülke tarafından onaylanmıştır: Kırgızistan, Filipinler, İspanya ve İsveç.

Sözleşme, bağlayıcı olmayan 1983 tarihli ve 167 sayılı bağlayıcı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı ile tamamlanmaktadır; bu Tavsiye Kararı'nın ekinde, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik belgelerinin imzalanması için örnek hükümler ve bu belgelerin koordinasyonu için örnek bir anlaşma yer almaktadır. Bu örnek hükümler arasında ortak tanımlar ve geçerli mevzuatın belirlenmesine ilişkin kurallar yer almaktadır. Aynı zamanda, yardımların birleştirilmesine yönelik çeşitli yöntemler ve tasarruf fonları

arasında veya tasarruf fonlarıyla ilişkilerde hakların korunmasına ilişkin hükümler de dahil olmak üzere yurtdışında kazanılmış veya kazanılmakta olan haklar ve yardımların korunmasını kapsamaktadır (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011, s.12).

1925 tarihli ve 19 sayılı Muamele Eşitliği (Kaza Tazminatı) Sözleşmesi

ILC tarafından 1925 yılında kabul edilen 19 sayılı Muamele Eşitliği (Kaza Tazminatı) Sözleşmesi ILO'nun kuruluşundan bu yana göçmen işçilerin haklarının desteklenmesinde oynadığı rolü göstermektedir. Sözleşme, iş kazası nedeniyle yaralanan taraf devlet vatandaşlarının, herhangi bir ikamet koşulu olmaksızın, işçi tazminatıyla ilgili olarak istihdam ülkesinin vatandaşlarıyla "aynı muameleye" tabi olmasını gerektirmektedir (Madde 1). Bu Sözleşme geçici statüde ve feshedilebilir olmasına rağmen, onaylayan devletler için yürürlükte kalmaya devam etmektedir ve 121 taraf devletle, en çok onaylanan ILO Sözleşmeleri'nden biridir.

2.3.2 ILO göçmen işçilere yönelik belgeler

1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi ve 1949 tarihli ve 86 sayılı Tavsiye Kararı (Revize)

1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi işgücü fazlasının hareketini kolaylaştırmak ve göçmen işçileri sömürü ve ayrımcılıktan korumak amacıyla geliştirilmiştir. Taraf devletin topraklarında yasal olarak bulunan göçmenleri kapsamaktadır. Kabulünden önce gerçekleşen müzakerelerde, CEACR "Sözleşme'nin, genel olarak göçmenler için değil, şüphesiz ki istihdam amacıyla göç eden mülteciler ve yerinden olmuş kişiler dahil olmak üzere istihdam amacıyla göç eden göçmenler için geçerli olması gerektiğini" savunmuştur (ILO, 2016). Kapsam dışı bırakılan kategoriler sınır işçileri, denizciler, serbest meslek mensupları ve kısa vadeli çalışma için giriş yapan sanatçılardır (Madde 11(2)).

Sözleşme, istihdam koşulları, örgütlenme özgürlüğü ve sosyal güvenlik dahil olmak üzere çeşitli alanlarda daha elverişsiz muamele etmeme ilkesini güvence altına almakta (Madde 6) ve göçmen sayısının oldukça yüksek olduğu durumlarda, gerekli görüldüğünde istihdam amaçlı göçü düzenlemek amacıyla istihdam anlaşmalarının imzalanmasını teşvik etmektedir (Madde 10). Aynı zamanda devletlerin işgücü göçünü kolaylaştırmasını ve ücretsiz destek ve bilgilendirme hizmetleri oluşturmasını zorunlu kılmaktadır (Ek I, Madde 6).

Sözleşme, 1949 tarihi ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç İlişkin Tavsiye Kararı (Revize) ile tamamlanmaktadır ve Tavsiye Kararı'nın ekinde, istihdam amaçlı göçün düzenlenmesi konusunda ikili anlaşmalar hazırlanırken uygun maddelerin oluşturulması konusunda üye devletlere yardımcı olmayı amaçlayan, Mülteciler ve Yerinden Olmuş Kişilerin Göçü de dahil olmak üzere İstihdam Amaçlı Geçici ve Kalıcı Göç Konulu Örnek Anlaşma yer almaktadır.

1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi ve 1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı

1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi, 97 sayılı Sözleşme'yi tamamlamaktadır ve koruma ve kapsamını genişletmektedir. Göç akımlarını kolaylaştırmak ve düzenlemek, ve bu şekilde düzensiz göçü önlemek, göçmenlerin gizlice naklini organize edenlerin faaliyetlerini bastırmak ve tüm göçmen işçilere asgari koruma sağlamak amacıyla geliştirilmiştir.

Devletlerin Kısım I, Kısım II veya ikisini de onaylamasına olanak tanıyan esnek bir belgedir. İstismar edici koşullarda göç konulu Kısım I'de (Maddeler 1-9) göçmen durumundan bağımsız olarak, istihdam kaybı sonrasında tüm göçmen işçilerin korunmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır; esas itibarıyla, söz konusu kayıp kendiliğinden oturma veya çalışma izninin kaybedilmesiyle sonuçlanmamalıdır (Madde 8(1)). Ancak, bunun ülkede kalma hakkından ayırt edilmesi gerekmektedir. Düzensiz göçmenler, ücret, sosyal güvenlik ve ilgili yardımlar konusunda geçmiş istihdamlarından kaynaklanan haklarla ilgili olarak eşit muamele görmelidir (Madde 9(1) ve (2)).

Fırsat ve muamele eşitliği konulu Kısım II (Maddeler 10-14) sadece düzenli göçmenleri kapsamaktadır. Sözleşme sosyal güvenlikle ilgili olarak muamele eşitliği ilkesini oluşturmaktadır ve taraf devletlerin, istihdam ve meslek, sosyal güvenlik ve sendika ve kültürel haklar konusunda, topraklarında yasal olarak ikamet eden göçmen işçiler ve aile fertleri için fırsat ve muamele eşitliğini taahhüt eden ulusal bir politika kabul etmesini gerektirmektedir (Madde 10). Aynı zamanda uygulamadan kaynaklanan sorunların çözülmesi amacıyla çok taraflı veya ikili anlaşmaların imzalanmasını içermektedir (Madde 15).

1975 tarihli ve 151 sayılı tamamlayıcı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı "istihdamla bağlantılı olarak sunulan sosyal güvenlik önlemleri ve sosyal yardım olanakları ve yardımlarla" ilgili olarak göçmen işçiler ve aile fertlerine, ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla eşit fırsat ve muameleyi taahhüt etmektedir (para. 2). "Düzenli hale gelmemiş veya gelememiş göçmen işçiler, diğerlerinin yanı sıra, ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlarla ilgili olarak mevcut ve geçmiş istihdamdan kaynaklanan haklar konusunda kendileri ve aileleri için muamele eşitliğinden yararlanmalıdır" (para. 8(3)) ifadesine yer vermekte ve aşağıdaki hükümleri içermektedir:

- (1) İstihdam ülkesinden ayrılan göçmen işçi, burada yasal olarak kalıp kalmadığından bağımsız olarak, aşağıdaki haklara sahip olmalıdır:
 - a. Normal şartlarda ödenecek kıdem tazminatları da dahil olmak üzere, gerçekleştirilen iş için ödenmemiş tüm ücretler;
 - b. Maruz kalınan iş kazası nedeniyle oluşabilecek tüm yardımlar;
 - c. Ulusal uygulamaya uygun olarak

► Ek bilgiler

Video 1: [ILO Göçmen İşçiler Sözleşmeleri'nin Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göçün Gerçekleşmesindeki Rolü](#)

Video 2: [ILO Göçmen İşçiler Sözleşmeleri: esneklik, geçerlilik, ilişkinlik ve kapsam](#)

- (i) Kazanılan ama kullanılmayan tüm tatillerin ücreti;
- (ii) Ulusal kanunlar veya yönetmelikler veya uluslararası düzenlemeler kapsamında hak oluşturmamış ve oluşturmayacak tüm sosyal güvenlik primlerinin geri ödemesi: Sosyal güvenlik primlerinin yardım almaya izin vermediği durumda, göçmenlerin haklarının korunması amacıyla ikili veya çok taraflı anlaşmaların imzalanması için her türlü çabanın ortaya konulması şartıyla (para. 34).

olmak üzere sosyal güvenlik koruması açısından genel olarak işçiler için geçerli olan koşullardan daha az elverişli olmayan çalışma koşullarından yararlanmasını sağlamak amacıyla" uygun önlemleri almaya davet etmektedir.

2011 tarihli ve 201 sayılı Ev İşçileri Tavsiye Kararı ile tamamlanmaktadır, bu Tavsiye Kararı, devletleri sosyal güvenlik primlerinin ödemesini kolaylaştırma, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalama ve ev işçilerinin ulusal düzeyde şikayet mekanizmalarına erişimini sağlama dahil olmak üzere göçmen ev işçileri için etkili koruma sağlamak amacıyla ilave önlemler kabul etmeye teşvik etmektedir.

2.3.3 Diğer ilgili ILO belgeleri

2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi ve 2011 tarihli ve 201 sayılı Tavsiye Kararı

Uluslararası Çalışma Konferansı 100. oturumunda 2011 tarihli ve 190 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi'ni kabul etmiştir, bu Sözleşme'de şu ifade yer almaktadır: "Ev işçiliği azımsanmaya ve görünmez olmaya devam etmekte ve çoğunlukla kadınlar ve kız çocukları tarafından gerçekleştirilmektedir, bu kişilerin çoğu göçmen veya dezavantajlı topluluk üyeleridir ve istihdam ve çalışma koşulları açısından ayrımcılık ve diğer insan hakları ihlalleri karşısında özellikle kırılgandır" (Başlangıç para. 4).

2013 yılında yürürlüğe giren ve Ekim 2021 itibarıyla 35 üye devlet tarafından onaylanmış Sözleşme, taraf devletleri "ev işçilerinin, annelik yardımları da dahil

2006 tarihli Emek Göçüne ilişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi

2006 tarihli Emek Göçüne ilişkin Çok Taraflı Çerçevesi: İşgücü Göçüne Hak Temelli Yaklaşım İçin Bağlayıcı Olmayan İlkeler ve Kılavuz İlkeler işgücü göçüne hak temelli bir yaklaşıma davet etmekte ve herkesi için insana yakışır işi destekleme ihtiyacını ele almaktadır. İlgili uluslararası çalışma standartlarına ve ILO'nun politika ve görevinin analizine dayalı olarak geliştirilen belge, dokuz kısım, 15 ilke ve yaklaşık 120 rehber ilkeden oluşmaktadır. Özellikle sosyal koruma konusunda, düzenli göçmen işçiler ve mümkün olan durumlarda düzensiz göçmen işçilerle ilgili olarak muamele eşitliği sağlayan bir ulusal politikanın uygulanmasını desteklemekte ve kazanımların taşınabilirliğini sağlamak amacıyla sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanmasını desteklemektedir (Kılavuz İlke 9.9).



► Kutu 2.7. COVID-19 ve ülkelerin sağlık hizmetlerine ilişkin önlemlerine örnekler

Küresel salgın boyunca sosyal korumanın en temel özelliği vatandaşlar ve vatandaş olmayanların kaliteli sağlık hizmetlerine erişimini sağlamaktır. Bu nedenle, uluslararası sözleşmeler ve önceki kısımlarda açıklanan haklara uygun olarak, ülkelerin sadece kendi vatandaşlarının değil, aynı zamanda topraklarında bulunan vatandaş olmayan kişilerin de gereken desteği almasını sağlaması gerekmektedir. Bazı devletler özellikle göçmenler ve ailelerini sağlık hizmetleri alanındaki sosyal koruma mekanizmalarının kapsamına dahil etmektedir (ILO, 2020b):

Fransa ve İspanya: Bu iki ülke sağlık hizmetlerine erişimlerini sağlamak amacıyla göçmenler ve ailelerinin oturma izinlerini üç ay süreyle uzatmıştır.

Portekiz: Devlet, başvurusu bekleme aşamasında olan sığınmacılar da dahil olmak üzere vatandaş olmayanları düzenli hale getirmiş, bu sayede sağlık hizmetleri, istihdam, sosyal destek ve konut haklarına sahip olmalarını sağlamıştır.

Kolombiya: Göçmenler ve mültecilerin, göç durumundan bağımsız olarak, ücretsiz tıbbi konsültasyon hakkı vardır.

Tayland: Vatandaşların ve geçerli çalışma izni olan ve COVID-19'a yakalanan vatandaş olmayan kişilerin, ilk 72 saat içinde ücretsiz tedavi hakkı vardır.

Katar: Göçmenlere tıbbi genel muayene ve karantina hizmetleri dahil olmak üzere ücretsiz tıbbi hizmetler sunulmaktadır.

► 2.4 ILO standartlarının uygulamaya konulması: Ulusal düzeyde onaylama, uyum ve uygulama

Onay işlemi, bir devletin bir sözleşmeyi yasal bağlayıcılığı olan bir belge olarak kabul ettiği resmi bir prosedürdür. Devletler uluslararası hukukun temel özneleridir. Bir sözleşmeyi onaylayarak, uluslararası düzeyde yükümlülükleri üstlenmekte ve ulusal hukuk ve uygulamalarını, ilgili belgede yer alan uluslararası standartlara uygun hale getirmeyi kabul etmektedir.

Tekçi yasal rejimin bulunduğu bazı ülkelerde, onaylanan sözleşmeler kendiliğinden ulusal hukuka dahil edilmekte ve bu şekilde ulusal mahkemelerde doğrudan uygulanabilmektedir. İkili rejimin bulunduğu ülkelerde, bir sözleşmenin ulusal mahkemelerde uygulanabilmesinden önce yerel hukuka çevrilmesi gerekmektedir, sonrasında ilgili belgede yer alan hakların tam olarak yürürlüğe girebilmesi için uygulamaya koyucu mevzuatın kabul edilmesi gerekmektedir. Uygulamada, bu ayrım daha karmaşıktır; ülkelerde söz konusu rejimler farklı düzeylerde veya karma şekilde yer alabilir. Ancak, onaylanan uluslararası veya bölgesel insan hakları

belgeleri ve ulusal mevzuat arasındaki ilişkinin ulusal düzeyde açıklığa kavuşturulması önemlidir.

Taraf devletler, onaylanan sözleşme hükümlerini ulusal hukuk ve uygulamaya dahil etme yükümlülüklerinin yanı sıra, ILO Anayasası Madde 22 uyarınca düzenli olarak her sözleşmenin uygulaması hakkında rapor sunmak zorundadır.

2.4.1 ILO'nun uluslararası çalışma standartlarına uygunluk sağlamaya yönelik denetleyici prosedürleri

ILO standart belirleyici bir kuruluş olarak, üye devletlerin üçlü yapıdaki temsilcileri aracılığıyla Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları geliştirmekte ve kabul etmektedir, bunlardan bazıları önceki kısımda açıklanmıştır. Bu uluslararası çalışma standartlarına uygunluk, Örgüt'ün düzenli denetim sistemi aracılığıyla, ILO Sözleşme ve Tavsiye Kararları'nın Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi (CEACR) ve Uluslararası Çalışma Konferansı'nın üçlü yapıdaki Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın Uygulanması Komitesi (CAS) tarafından izlenmektedir. Aynı zamanda aşağıda açıklanan özel prosedürler de mevcuttur.

ILO'nun bir sözleşmesini onaylayan Üye Devletler düzenli denetimlere tabidir ve CEACR'ye belgenin uygulaması konusunda düzenli rapor sunmalıdır; bu rapor hakkında CEACR gözlemler ve doğrudan talepler olmak üzere iki çeşit yorumda bulunabilir. Gözlemler, Komite'nin bir devletin Sözleşmeleri uygun biçimde uygulayıp uygulamadığına ilişkin notlarıdır ve yıllık raporda yayınlanır.³⁴ Genellikle, bir devletin belirli bir sözleşmeye sürekli uyumsuzluğu durumunda hazırlanmaktadır ancak aynı zamanda Sözleşme uyarınca gerçekleştirilen bir iyileşmeyi veya alınan bir önlemi belirtmek için de kullanılabilir. Komite'nin doğrudan talepleri daha çok teknik sorular veya bilgi ve açıklama talepleriyle ilgilidir. Bunlar yayınlanmaz ve doğrudan ilgili Hükümet'e yöneltilir.

Komite'nin yorumları genellikle belirli hükümlerin uygulamasında düzenli olarak karşılaşılan genel sorunları yansıtmaktadır. Geçmişte, sosyal korumayla ilgili olarak, tam kapsamlı istatistiki bilgi sunulması, yaşam maliyetindeki değişiklikleri dikkate almak ve emeklilik primlerinin gerçek değerini kaybetmesini önlemek amacıyla uzun vadeli yardımların düzenlenmesi, ve sosyal güvenlik sistemlerinde yapılan reformlardan kaynaklı olarak sözleşmenin uygulamasında meydana gelen zorluklar ele alınmıştır (Kulke, Chichon ve Pal, 2007, s. 21).

Örneğin, 2015 yılında, 1925 tarihli ve 19 sayılı Muamele Eşitliği (Kaza Tazminatı) Sözleşmesi'nin Tayland tarafından uygulanmasını incelediği sırada, Komite Tay Sosyal Güvenlik Ofisi'nin göçmen işçilerin İşçi Tazminat Fonu'nun sağladığı yardımlara erişimini kolaylaştırma çabalarını olumlu karşılamış ve Hükümet'ten Ofis'in aldığı kararlar ve ilgili önlemlerin uygulamada, işverenlerin işte yaralanma için, belgeli veya belgesiz olmasından bağımsız olarak, işçilerini tazmin etme yükümlülüğü üzerindeki etkileri hakkında bilgi talep etmiştir (ILO, 2015).

CEACR, Üye Devletler'in ILO Yönetim Kurulu tarafından belirlenen bir konuyla ilgili olarak kanunları ve uygulaması konusunda yıllık Genel Anket yayınlamaktadır. Genel Anket, bir sözleşmeyi onaylamaları veya ilgili tavsiye kararını kabul etmelerinden bağımsız olarak, tüm Üye Devletler'i ilgilendirmektedir.

CAS, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın (ILC) daimi komitesidir. Hükümet, işveren ve işçi delegelerinden meydana gelir ve CEACR'nin yıllık raporunu üçlü yapıda inceleme görevi vardır. Bu rapordan müzakere edilmek üzere birkaç gözlem seçmekte ve burada adı geçen hükümetleri ayrıntılı bilgi sunmaya davet etmektedir. Çoğu durumda, CAS Konferansı'na tavsiyelerde bulunur,

Konferans ise söz konusu hükümetlerin gözlemlerde dile getirilen konuları ele alabileceği yollar hakkında tavsiyede bulunmaya karar verebilir.

Bu düzenli sistem ILO'nun özel prosedürlerinden farklıdır; söz konusu prosedürler genellikle bir devletin ILO Sözleşmeleri'ni ihlal etmesi konusunda, işveren ve işçi temsilcileri, Üye Devletler ve Örgüt'ün Yönetim Kurulu (sırasıyla, ILO Anayasası Madde 24-25 ve 26-33 kapsamında) tarafından paylaşılan görüşler ve şikayetlere yanıt vermek üzere tasarlanmıştır.

2.4.2 ILO Sözleşmeleri neden onaylanmalı?

Sözleşmelerin onaylanması göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından yararlanmasını artırmada önemli bir adımdır ve uluslararası işgücü göçü bağlamında menşe ve varış ülkeleri için yararlıdır. Aynı zamanda hem vatandaş olmayan işçileri hem de ülkenin kendi vatandaşlarını koruduğu için iyi uygulamadır.

Sözleşmeler devletlere farklı düzeylerde işgücü göçü politikaları oluşturmada rehberlik edebilir; Sözleşmelerin onaylanması sosyal güvenlik alanında asgari standartları belirlemekte ve farklı devletlerin göçle ilgili ortak kurallar uygulamasını sağlamaktadır ve bir devletin ulusal göç kanunları ve politikalarını geliştirmeye duyduğu bağlılığın güçlü bir göstergesidir.

Bazı sözleşmeler esnekler, onaylayan devletlerin sözleşmenin bir veya daha fazla bölümü veya hükmünü kabul etmesine olanak tanımaktadır. Bir Sözleşmeyi onaylamış olan Devletler, Sözleşmenin uygulanmasını desteklemek için ILO veya denetim mekanizması aracılığıyla sağlanan uluslararası izleme, rehberlik ve teknik destekten yararlanabilir.

Bununla birlikte, ILO'nun üçlü yapısı, sosyal güvenlik standartları ve ilkelerinin hükümetler, işverenler ve işçiler tarafından desteklenmesini sağlamaktadır, bu standartlar ve ilkeler sosyal güvenlik programlarında koordinasyon eksikliği gibi uluslararası işgücü göçünün yarattığı belirli bir sorunun ne şekilde ele alınabileceği konusunda hükümetler ve sosyal ortaklar arasındaki uluslararası uzlaşmayı temsil etmektedir.

³⁴ 1932'den itibaren yıllık raporlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>.

2.4.3 Dünyada onay durumu

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICESCR) Haziran 2021 itibarıyla 171 taraf devlet tarafından onaylanmıştır. Ancak, Tüm Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (ICPRMW) sadece 68 ülke tarafından imzalanmış ve 55 ülke tarafından onaylanmıştır. Özellikle göçmen işçilere odaklanan iki ILO Sözleşmesi, 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi ve 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi'dir. Ekim 2021 itibarıyla, 97 sayılı Sözleşme'yi 53 devlet (Ekleri'nden biri veya daha fazlasını onaylamayan 28 devlet dahil) ve 143 sayılı Sözleşme'yi 28 devlet onaylamıştır (Tablo 2.2).³⁵

Burkina Faso, Tacikistan ve Venezuela (Bolivar Cumhuriyeti) ICPRMW ve göçe özel iki ILO Sözleşmesi'ni koşulsuz olarak onaylayan üç ülkedir. Dört diğer ülke de bunları onaylamış ancak hükümlerinden bazılarını kapsam dışı bırakmıştır: Arnavutluk (143 sayılı Sözleşme Kısım II), Cezayir (97 sayılı Sözleşme Ek II), Bosna-Hersek (97 sayılı Sözleşme Ek III) ve Filipinler (97 sayılı Sözleşme Ekler II ve III).

Göçmen işçilerle ilgili en geniş çapta onaylanan sosyal güvenlik sözleşmeleri ise Ekim 2021 itibarıyla 121 onay ile 19 sayılı Sözleşme ve 60 onay ile 102 sayılı Sözleşme'dir.

► Tablo 2.2. ILO Sözleşmesi'ne göre onay sayıları

ILO Sözleşmesi	Onay sayısı (Ekim 2021 itibarıyla)
1925 tarihli ve 19 sayılı Muamele Eşitliği (Kaza Tazminatı) Sözleşmesi (ara durum)	121
1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize)	53
1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	60
1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	38
1964 tarihli ve 121 sayılı İş Kazası Yardımları Sözleşmesi [1980 tarihli değişik Çizelge I]	24
1967 tarihli ve 128 sayılı Maluliyet, Yaşlılık ve Dul-Yetim Yardımları Sözleşmesi	17
1969 tarihli ve 130 sayılı Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi	16
1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi	28
1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi	4
1988 tarihli ve 168 sayılı İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi	8
2006 tarihli Denizcilik Çalışma Sözleşmesi (değişik)	98
2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi	35

³⁵ Onaylayan Üye Devletler'in güncel durumu için bkz. ILO NORMLEX internet sayfası: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:>

Söz konusu uluslararası belgelerin düşük onay sayısı uluslararası standartların ulusal ve bölgesel düzeylerde uygulamasında önemli bir açık olduğunu gösterse de, bu durum göçmen işçilerin sosyal koruma konulu ulusal mevzuat ve ikili veya çok taraflı anlaşmalar kapsamında korumasız olduğu anlamına gelmemektedir. Örneğin, ulusal düzeyde, muamele eşitliği ilkesini oluşturan sözleşmeleri onaylamayan bir devlet³⁶ uluslararası yükümlülüklerle bağlı olmadan göçmenler ve vatandaşlarına aynı muameleyi göstermeyi tercih edebilir. Göçmen işçiler için muamele eşitliği sağlayan sözleşmelerin bazılarının düşük onay sayısı, bunları imzalamayan ülkelerde ulusal düzeyde eşitliğin sağlanamadığını göstermemektedir. Bununla birlikte, uluslararası ve bölgesel anlaşmalar ulusal mevzuatı ve uygulamayı etkileyebilir: Örneğin, AB'nin Göç Direktifleri AB Mavi Kart sahipleri ve uzun vadeli oturma izni olan göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarını oluşturmaktadır.

► 2.5 Sonuç

Sosyal güvenlik hakkı, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve aralarında 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara ilişkin Uluslararası Sözleşme, 1990 tarihli Tüm Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve 2004 tarihli Arap İnsan Hakları Şartı'nın da bulunduğu çeşitli uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerinde güvence altına alınmaktadır. ICRMW belirli haklara ilişkin olarak düzenli ve düzensiz göçmenler arasında ayırım yapmakta, ancak insan haklarının tüm göçmen işçiler için geçerli olması gerektiğini kabul etmektedir.

Bu haklar ve korumalar aynı zamanda ILO'nun görevinin temelini oluşturmaktadır, bu görev, diğer önceliklerin yanı sıra, göçmen işçileri korumayı ve ilgili korumaya ihtiyacı olan herkesi sosyal güvenlik önlemlerinin kapsamına dahil etmeyi amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik programlarının koordinasyonu ve göçmen işçilerin korunmasına ilişkin temel ilkeler ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nda güvence altına alınmıştır ve eşit muamele, geçerli mevzuatın belirlenmesi, yurtdışında kazanılan hak ve yardımların korunması, kazanılmakta olan hakların korunması ve karşılıklı idari desteği içermektedir.

1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi ILO'nun en önemli sosyal güvenlik sözleşmesidir ve dokuz sosyal güvenlik dalının tamamı için dünya çapında kabul edilen asgari standartları belirler. Bu Sözleşme, 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı ile birlikte ulusal düzeyde kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi için bir kıyaslama ölçütü ve referans görevi görmektedir. 102 sayılı Sözleşme aynı zamanda belirli istisnalarla birlikte, sosyal güvenliğin dokuz dalının tamamında, vatandaş olmayan ve vatandaş mukimler arasında muamele eşitliği ilkesini oluşturmaktadır. Bu ilke aynı zamanda 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi'nin merkezinde yer almaktadır. Sekiz ILO Sözleşmesi'nde kazanılmakta olan haklar ve yurtdışında kazanılmış haklar ve yardımların korunmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır (Tablo 2.1). 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı'nın ekinde ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik belgelerinin hazırlanması için örnek hükümler ve bir örnek anlaşma yer almaktadır.

İlke olarak, aksi belirtilmedikçe, tüm ILO belgeleri göçmen işçiler için geçerlidir. Buna ek olarak, göçmen işçiler hakkında belirli belgeler de kabul edilmiştir. Bunlar arasında, diğerlerinin yanı sıra, 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi, 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi, 1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göçe İlişkin Tavsiye Kararı (Revize) ve 1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı yer almaktadır. 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi de dahil olmak üzere çeşitli belgelerde özellikle göçmen işçilere yönelik hükümler yer almaktadır.

Ancak, ciddi sayıda belge olmasına ve çok sayıda ülkenin sosyal korumanın önemini kabul etmesine rağmen, dünya genelinde çok sayıda göçmen ve aileleri haklarını kullanmaya çalışırken zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu uluslararası belgelerin onaylanması ve yürürlüğe girmesi, göçmen işçiler için daha kapsamlı korumanın sunulmasına doğru atılan önemli bir adımdır. Ancak bu, kişinin kökeni, ırkı, cinsiyeti veya yaşından bağımsız olarak, herkes için sosyal güvenlik hakkını gerçeğe dönüştürme konusunda kuvvetli siyasi irade gerektirmektedir.

³⁶ Bkz. Tablo 2.2

► Kaynakça

- CEDAW (Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi). 1999. Kadınlar ve Sağlık hakkında Genel Tavsiye No. 24.
- . 2008. Kadın Göçmen İşçiler hakkında Genel Tavsiye No. 26.
- CESCR (BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi). 2000. Genel Yorum No. 14: Ulaşılabilir En Yüksek Sağlık Standardı Hakkı.
- . 2008. Genel Yorum No. 19: Sosyal Güvenlik Hakkı.
- Diller, J.M. 2011. *Securing Dignity and Freedom through Human Rights: Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- EC (Avrupa Komisyonu). 2014. *Göçmenlerin Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerine Erişimi: Politikalar ve Uygulama*.
- Hirose, Kenichi, Milos Nikač ve Edward Tamagno. 2011. *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*. Geneva: ILO.
- HRC (BM İnsan Hakları Komitesi). 1986. General Yorum No. 15: Sözleşme Kapsamında Yabancıların Durumu.
- . 2009. Genel Yorum No. 20: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklarda Ayrım Gözetmeme
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 2011. *2008 tarihli Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi ışığında Sosyal Güvenlik Belgeleri Hakkında Genel Anket*. ILC.100/III(1B).
- . 2013a. *Avrupa'daki Göçmen Ev İşçilerinin Sosyal Koruma Kapsamına Alınması*.
- . 2013b. *Politika Notu No. 7: Düşük Vasıflı Göçmen İşçiler ve Aileleri için Sosyal Koruma*.
- . 2015. *Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi'nin Raporu*. ILC.104/(III(1A)).
- . 2016. *Göçmen İşçilere Yönelik Belgeler Hakkında Genel Anket: Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi'nin Raporu (Anayasa Maddeler 19, 22 ve 35)*. ILC.105/III(1A).
- . 2017. *Dünya Özel Koruma Raporu 2017-19: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'na Ulaşmak için Evrensel Sosyal Koruma*
- . 2019a. *2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı Hakkında Genel Anket*. (No. 202), ILC.108/III(B).
- . 2019b. *ILO Sosyal Güvenlik Standartları: Öğren, Onayla ve Uygula*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55196>.
- . 2020a. *COVID-19 Küresel salgını sırasında göçmen işçileri korumak: Politika Belirleyiciler ve Ortaklar için Tavsiye Kararları*. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_743268/lang-en/index.htm.

- . 2020b. *Göçmen İşçiler için Sosyal Koruma: COVID-19 krizi için gerekli bir müdahale*. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang-en/index.htm.
- . 2020c. ILO Standartları ve COVID-19 (Koronavirüs). SSS - Uluslararası Çalışma Standartları'nın Gelişen COVID-19 Salgınına İlişkin Önemli Hükümleri. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_739937.pdf.
- . Dünya Sosyal Koruma Raporu 2020-22: Sosyal koruma yol ayrımında - daha iyi geleceği ararken.
- . t.y. Uluslararası Çalışma Standartları Nasıl Oluşturulur. <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-creation/lang-en/index.htm>.
- . t.y. Uluslararası Çalışma Standartları Nasıl Kullanılır. <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/lang-en/index.htm>.
- . t.y. Uluslararası Çalışma Standartlarının Yararları. <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/the-benefits-of-international-labour-standards/lang-en/index.htm>.
- ISSA (Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği). 2014. *Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınması Hakkında El Kitabı*. <https://www1.issa.int/node/181888> <https://www1.issa.int/node/181888>.
- Kulke, U., M. Chichon ve K. Pal. 2007. "Changing Tides: A revival of a Rights-based Approach to Social Security". *The Right to Social Security*, düzenleyen Jef Van Langendonck. 13-32. Antwerp and Oxford: Intersentia.
- Kulke, Ursula. 2006. *Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers: ILO's Strategy*. Geneva: ILO.
- Malcolm, D. (editör). 2014. *International Law*, 4. baskı. Oxford: Oxford University Press.
- OHCHR (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği). 2005. *Göçmen İşçiler ve Komitesi'ne İlişkin Uluslararası Sözleşme, Bilgi Notu No. 24 (Rev.1)*. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf>



Bölüm 3

Sosyal güvenliğe erişim: İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları





► Ana mesajlar

- İkili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları, göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasına yönelik en etkili ve en yaygın olarak kullanılan politika seçeneklerinden biridir.
- Bu anlaşmalar göçmen işçilerin çalıştıkları ülkelerden herhangi birinde geçerli olan sistem kapsamında yardımlarını elde etmesinin önündeki engellerin giderilmesi amacıyla, iki veya daha fazla ülkenin sosyal güvenlik programlarını koordine etmek üzere tasarlanan anlaşmalardır.
- Sosyal güvenlik anlaşmaları aşağıdaki temel ilkeleri kapsayan hükümler içermelidir:
 - Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği;
 - Geçerli mevzuatın belirlenmesi;
 - Yurtdışında kazanılan hakların korunması ve yardımların ödenmesi;
 - Kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme);
 - Mütakabiliyet; ve
 - Karşılıklı idari destek.
- İki taraf arasındaki ikili sosyal güvenlik anlaşmaları daha yaygın ve imzalanması daha kolay ve hızlıken, üç veya daha fazla taraf arasındaki çok taraflı ve bölgesel anlaşmaların, ilgili tüm taraf devletlerde koordinasyonu sağlamak amacıyla ortak standartlar ve kuralların belirlenmesi avantajı bulunmaktadır.
- İkili ve çok taraflı anlaşmalar bir arada bulunabilir niteliktedir; tamamlayıcı yapıda olabilir ve eş zamanlı olarak uygulanabilir.
- Sosyal güvenlik anlaşmalarının amacı temelde göçmen işçiler için sosyal korumayı geliştirmek olduğundan, ikili veya çok taraflı anlaşma seçimi yapılırken göçmenler ve ailelerinin çıkarları en iyi şekilde gözetilmelidir.
- Bir sosyal güvenlik anlaşmasının müzakere süreci genel olarak sekiz adımdan oluşmaktadır: (1) Hazırlık görüşmeleri; (2) taraflardan birinin anlaşmanın ilk taslağını hazırlaması; (3) müzakereler; (4) mutabık kalınan metnin incelenmesi; (5) anlaşmanın imzalanması; (6) anlaşmanın onaylanması; (7) idari anlaşmanın imzalanması ve başvuru formlarının hazırlanması; (8) anlaşmanın yürürlüğe girmesi.
- Anlaşma yürürlüğe girdikten sonra, uygulama aşaması üç temel görevden oluşmaktadır: (1) İdari yapılar, işletme süreçleri ve anlaşmanın yönetimine ilişkin görevler ve sorumlulukların belirlenmesi; (2) özellikle kurumlar arasında veri alışverişi amacıyla, bilgi ve iletişim teknolojisi (BİT) temelli mekanizmaların uygulamaya konulması; ve (3) yukarıda bahsedilen mekanizmaları kullanarak ve buna ilişkin olarak oluşturulan iletişim ofisleri arasında sürekli iletişimi sağlayarak anlaşmanın uygulanması.
- İyi tasarlanmış ve etkili biçimde uygulanan sosyal güvenlik anlaşmaları herkes için sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesine önemli katkıda bulunabilir.
- Dünya genelinde yaklaşık 660 sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır (ISSA, 2021).

► 3.1 Giriş

Sosyal güvenlik hakkını düzenleyen, açıkça yazılmış uluslararası bir yasal çerçevenin varlığına rağmen, bu hak dünya genelinde tüm göçmen işçiler için sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik haklarına evrensel ölçekte etkili erişim sağlamamaktadır. Aksine, çoğu ülkede göçmenlerin sosyal korumaya erişimini önleyen yasal, idari ve diğer engeller bulunmaktadır.

Bu engelleri ortadan kaldırmak amacıyla politika geliştiriciler için çok çeşitli politika seçenekleri ve önlemler mevcuttur. Sosyal güvenlik anlaşmaları, sosyal güvenlik programlarının koordinasyonunu ve kazanımlar ve yardımların taşınabilirliğini sağlamak için en kapsamlı ve en yaygın kullanılan seçeneklerden biridir. Geçtiğimiz on yıllarda göç düzeyindeki artışlarla birlikte, daha fazla sayıda devlet söz konusu anlaşmaları imzalamaktadır, ancak bu anlaşmaların uygulamaya konulması ve uygun biçimde uygulanması hala çok sayıda ülke için bir zorluk teşkil etmeye devam etmektedir.

Bu bölümde açıklandığı üzere, etkili uygulama özellikle veri alışverişi konusunda, anlaşmaya taraf devletlerin kurumları arasında sağlam operasyonel mekanizmalar ve yakın işbirliğinin olmasını gerektirmektedir (ISSA t.y.). Kesim 1’de sosyal güvenlik anlaşmalarının gerekçesi, amacı ve içermesi gereken temel unsurlar sunulmakta; Kesim 2’de hem ikili hem de çok taraflı mevcut uygulamalar ve örnekler verilmekte; Kesim 3’te sosyal güvenlik anlaşmasının müzakere süreci açıklanmakta; ve Kesim 4’te kurumsal, operasyonel ve idari hususların genel görünümü paylaşılmaktadır. Bu bölüm özellikle Göçmen İşçiler için Sosyal Güvenlik: Hak temelli bir yaklaşım (ILO, 2011) olmak üzere, ILO ve ISSA tarafından yayınlanan çeşitli çalışmalar ve rehber belgeleri temel almaktadır.

► 3.2 İkili ve çok taraflı anlaşmalar: Gerekçe, temel unsurlar ve zorluklar

İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları, uluslararası hukuka tabi olan ve karşılıklı temelde, göçmen işçilerin çalıştığı ülkelerden herhangi birinde geçerli olan sistem kapsamında yardımlarını elde etmesinin önündeki engelleri gidermek amacıyla, iki veya daha fazla ülkenin sosyal güvenlik programlarını koordine etmek üzere tasarlanmış anlaşmalardır (Hirose, Nikac ve Tamagno 2011, s.19).

3.2.1 Gerekçe

Günümüzde, çoğu devlet varış, geçiş veya menşe ülkesidir; bu nedenle, bir devlet yurtdışından gelen işçilere ev sahipliği yaparken büyük bir göçmen nüfus için de menşe ülkesi olabilir. Bu sınır ötesi hareketler göçmen işçilerin sosyal koruma ve kapsamına erişimi ve devletin bu kişilerin sosyal koruma yardımlarına ilişkin elde ettikleri kazanımları kaybetmemelerini sağlama sorumluluğu üzerinde etki oluşturmaktadır. Göçmen işçiler, bir ülkeden diğerine hareket ettiklerinden, kapsama dahil edilmesi en zor gruplar arasındadır. Genellikle kayıtdışı ekonomide çalıştıklarından, herhangi bir sosyal programa prim ödemeyebilir ve bu nedenle bunlardan yararlanamayabilirler. Bu programlara prim ödeyen göçmen işçiler dahi ilgili yasal gerekleri karşılamadıkları için sosyal koruma yardımlarından yararlanmaya uygun olmayabilirler.

Bölüm 2’de ele alındığı üzere, çeşitli ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları,³⁷ aynı zamanda 2006 tarihli Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi, ülkeler arasında sosyal koruma yardımlarının koordinasyonunu ve göçmenlerin sosyal koruma haklarından yararlanmasını sağlamak için gerekli olan sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması için çağrıda bulunmaktadır.



► Kutu 3.1. Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi

2006 tarihli Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi işgücü göçüne hak temelli bir yaklaşım için rehber ilkeler sunmakta ve sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması için çağrıda bulunmaktadır.

- 9.9 düzenli ve uygun olduğunda düzensiz göçmen işçiler için sosyal güvenlik kapsamı ve yardımları ve sosyal güvenlik kazanımlarının taşınabilirliğini sağlamak amacıyla ikili, bölgesel veya çok taraflı anlaşmalar yapmak
- 9.10 göçmen işçiler ve onlara eşlik eden aile fertlerinin sağlık hizmetlerine ve asgari olarak acil tıbbi bakıma erişiminin olmasını ve düzenli göçmen işçiler ve onlara eşlik eden aile fertlerinin tıbbi bakım sunumu açısından vatandaşlarla aynı muameleyi görmesini sağlamak amacıyla önlemler uygulamak [...]

³⁷ 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi, ve 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı.

Sosyal güvenlik kazanımlarının taşınabilirliğinin sağlanmasına yönelik mekanizmalar oluşturma ihtiyacı son dönemde Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme ile dünya genelinde kabul edilmiştir; bu sözleşme uluslararası göç konusunda ortak bir yaklaşım içermektedir ve bu sözleşme aracılığıyla devletler varış ülkelerinde tüm vasıf düzeylerinden göçmen işçilerin sosyal korumaya

erişimine yardımcı olmayı ve kazanılan yardımların menşe ülkelerine veya gelecek istihdam ülkelerine taşınabilirliğini sağlamayı kabul etmektedir. Sözleşme göçün yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde daha iyi yönetilmesi için 23 amaç belirlemektedir. Amaç 22 göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasıyla ilgilidir.



► Kutu 3.2. Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme

AMAÇ 22: Sosyal güvenlik kazanımları ve hak edilen yardımların taşınabilirliği için mekanizmalar oluşturmak

Amaç 22 kapsamındaki taahhüdün yerine getirilmesi için hükümetler aşağıdaki önlemleri gerçekleştirecektir:

- a) 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları ILO Tavsiye Kararı ile uyumlu olarak, vatandaşlar ve göçmenler için sosyal koruma tabanları da dahil olmak üzere, ayırım gözetmeyen ulusal sosyal koruma sistemleri oluşturmak veya sürdürmek
- b) İlgili devletlerde geçerli sosyal koruma tabanları, emeklilik, sağlık hizmetleri veya diğer kazanılmış yardımlar gibi geçerli sosyal güvenlik kazanımları ve yardımları ilgilendiren, tüm vasıf düzeylerinden göçmen işçiler için kazanılan yardımların taşınabilirliği konusunda mütekabiliyet esasına dayalı ikili, bölgesel veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamak, veya bu hükümleri uzun vadeli ve geçici işgücü göçü konulu anlaşmalar gibi diğer ilgili anlaşmalara dahil etmek
- c) Kazanımlar ve kazanılan yardımların taşınabilirliğine ilişkin hükümleri ulusal sosyal güvenlik çerçevelerine dahil etmek, menşe, geçiş ve varış ülkelerinde göçmenlerden gelen taşınabilirlik taleplerini kolaylaştıran odak noktaları oluşturmak, kadınlar ve yaşlıların sosyal korumaya erişiminde karşılaştıkları zorlukları ele almak ve menşe ülkede göçmen işçiler ve ailelerini destekleyen göçmen yardım fonları gibi özel araçlar oluşturmak.

Kaynak: BM 2018

3.2.2 Sosyal güvenlik anlaşmalarının temel unsurları

Sosyal güvenlik anlaşmaları, ILO'nun en önemli sözleşmesi olan 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi'nde tanımlanan dokuz daldan³⁸ birini içerebilir; 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı ekinde buna ilişkin örnek anlaşma yer almaktadır.³⁹ Uygulamada, sosyal güvenlik anlaşmaları, muamele

eşitliği, kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme), yurtdışında kazanılan hakların ve yardımların korunması ve geçerli mevzuatın belirlenmesinden oluşan temel ilkeleri⁴⁰ güvence altına hükümlerin dahil edilmesiyle, sosyal güvenlik programları arasındaki koordinasyon eksikliğini ele almaktadır.



► Kutu 3.3. Sosyal güvenlik programlarının koordinasyonu ve göçmen işçilerin korunması açısından ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları tarafından desteklenen temel ilkeler

- Muamele eşitliği: Göçmen işçiler, sosyal güvenlik kapsamı ve sosyal güvenlik yardımlarıyla ilgili olarak varış ülkesinin vatandaşlarıyla mümkün olan en geniş ölçüde aynı hak ve sorumluluklara sahip olmalıdır.
- Göçmen işçilerin herhangi bir zamanda sadece tek bir ülkenin mevzuatına tabi olmalarını sağlayan kurallar koyarak geçerli mevzuatın belirlenmesi. Çalışan kişi normal şartlarda istihdam edildiği ülkenin mevzuatına tabi olmalıdır (çalışılan ülke ilkesi). Bazı durumlarda, gönderilen işçiler, kendi hesabına çalışan göçmen işçiler ve geçici göçmen işçiler için bu ilkeye istisna yapılabilir.
- Yurtdışında kazanılan haklar ve yardımların korunması: Bir ülkenin topraklarında hak kazanan göçmen işçiler, anlaşmaya taraf olan devletlerden herhangi birinde aynı hakları koruyabilmelidir. Bu ilke kapsamında, bir devletin mevzuatı kapsamında ödenecek yardımlar yurtdışında ödenmeli ve sadece kişinin başka bir taraf devletin topraklarında ikamet etmesi nedeniyle kesinti, değişiklik, askıya alma, iptal veya el koymaya tabi olmamalıdır.
- Kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme), hakların kazanılması, korunması veya yeniden elde edilmesi ve ödenen yardımların maliyetlerinin paylaşılması için gerekli sigorta, istihdam veya ikamet sürelerinin toplanması veya birleştirilmesi amacıyla, farklı ulusal sosyal güvenlik programları kapsamında hak kazandıran sürelerin toplanmasını ifade etmektedir.
- Karşılıklı idari destek sunulması sosyal güvenlik anlaşmalarının uygulanması için gerekli koordinasyonu ve veri ve bilgi alışverişini sağlamaktadır.

Buna ek olarak, mütekabiliyet bir anlaşmaya taraf olan her devletin, sosyal güvenlik yardımlarının göçmen işçiler için daha erişilebilir olmasını sağlamak amacıyla diğer taraf devletlerle aynı mekanizmaları uygulamasını gerektirmektedir. Ancak, ikili anlaşmalarda mütekabiliyetin sınırlandırıcı bir etkisi olabilir, bu durum özellikle ikili anlaşmaya taraf olan iki devletin sosyal güvenlik sistemleri farklı gelişim aşamalarında olduğunda, (menşe ülkenin korumasından yararlanamadıkları için) mülteciler ve müzakere aşaması için geçerlidir.

³⁸ Bu dallar hem primli hem de primsiz yan hakları kapsayabilir

³⁹ ILO t.y. "Göçmen İşçiler için Sosyal Koruma".

⁴⁰ İlgili temel sosyal güvenlik ilkelerini destekleyen belirli Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın genel görünümü için bkz. Tablo 2.1.

Sosyal güvenlik anlaşmalarında yaygın olarak birinci madde veya hükümde anlaşmada kullanılan ana terimlerin tanımları yer almaktadır. Bu tanımlar müzakereler sırasında taraflarca kararlaştırılır ve metnin ve idari düzenlemenin müzakeresi boyunca kullanılır. Sonrasında, anlaşma normal şartlarda bireysel ve maddi kapsamını açıklayan bir bölüm ile devam eder, içeriği işçi kategorisi, dallar veya program türü (genel veya özel) ve kapsam dahilindeki yardımlara göre değişiklik gösterebilir.

İçerik aynı zamanda güvence altına alınan temel sosyal güvenlik ilkelerine göre değişiklik gösterebilir (Kutu 3.3). Örneğin, kazanılmakta olan hakların korunması için çeşitli potansiyel pay verme ve hesaplama yöntemleri bulunmaktadır. Geçerli mevzuatın belirlenmesiyle ilgili olarak, genellikle istihdam ülkesinin kanunları geçerli olmaktadır. Ancak, uygulamada, geçerli mevzuata

ilişkin hükümler anlaşmadan anlaşmaya değişebilir ve farklı işçi kategorileri ve farklı durumlar için çeşitli istisnalar içerebilir (örneği, gönderilen işçiler, geçici göçmen işçiler ve uluslararası taşımacılık işçileri).

Sosyal güvenlik anlaşmalarında yetkili makamı, yani sosyal güvenlikle sorumlu bakanlık veya kurumu, ve taraf devletlerin her birindeki yetkili kurumlar ve teşkilatları gösteren hükümler yer almaktadır.

Bazı ülkeler kazanımların taşınabilirliğini kolaylaştırmak üzere tasarlanmış anlaşmalarla sosyal güvenliğini koordine etmek yerine, sosyal koruma sistemlerini bütünüyle paralel hale getirmek amacıyla ulusal yasal çerçevelerini uyumlaştırmayı tercih etmiştir. Ancak bu yaklaşım ülkeler arasında sosyal güvenlik programlarının uyumlaştırılmasındaki ciddi zorlukları göz ardı etmektedir.

► **Tablo 3.1. Koordinasyon ve uyumlaştırma**

Sosyal koruma sistemlerinin koordinasyonu	Sosyal koruma sistemlerinin uyumlaştırılması
► “Koordinasyon” her sistemin kuralları ve tanımlarını korurken ve bunlara uyarken, karşılıklı olarak belirlenen amaçlara ulaşmak için mekanizmalar ve prosedürler oluşturulması anlamına gelmektedir. ► Koordinasyon, göçmen işçiler ve ailelerinin bir ülkeden diğerine taşındığında sosyal koruma kazanımları veya yardımlarını devredebilmesini, koruyabilmesini ve alabilmesini sağlamaktadır. ► Aynı zamanda farklı sosyal güvenlik sistemleri arasında idari bağlantılar kurmaktadır. ► Bu test edilmiş ve onaylanmış yaklaşım on yıllardır dünya genelinde yaygın olarak kullanılmaktadır.	► “Uyumlaştırma” farklı sosyal koruma sistemlerini bütünüyle paralel hale getirme veya bir veya iki sistemin tanımları ve kurallarını ortak tanımlar ve kurallar ile değiştirme anlamına gelmektedir. ► Uyumlaştırma teoride uygulanabilir iken, uygulamaya dönük ve siyasi zorluklar ciddi boyuttadır.

⁴¹ Hirose, Nikac ve Tamagno 2011, s.24.

3.2.3 Engeller ve zorluklar

Sosyal güvenlik kazanımları ve yardımların taşınabilirliğini sağlamak için etkili biçimde uygulanan ve idari koordinasyon, ortak veritabanları ve paylaşımlı bilgi sistemleri ile desteklenen ikili ve çok taraflı anlaşmalar gereklidir. Ancak bunlar belirli engeller ve zorlukları beraberinde getirmektedir.

Örneğin, bir taraf devletin sosyal güvenlik programı yeterince gelişmemiş olabilir, bu durum müteakibiyle esasına dayalı anlaşmaların yapılmasında sorun teşkil etmektedir. Aynı zamanda devletlerin sosyal koruma yardımlarını sunacak ve anlaşmayı uygulayacak yeterli kurumsal ve idari kapasitesi olmayabilir. Genellikle farklı gelir düzeyindeki ülkeler arasındaki ekonomik açıkları yansıtan farklı sosyal güvenlik sistemleri arasındaki uyumsuzluk, müzakereler sırasında güç dengesinin bozulmasına neden olabilir.

Örneğin, tasarım ve yardımların düzeyi gibi (örneğin, tasarruf fonları veya sosyal sigorta programları) sosyal güvenlik programlarındaki önemli farklılıklar, bunlar arasında koordinasyon sağlanmasında zorluk oluşturabilir. Yaygın kanının aksine, bu zorluklar aşılamaz boyutta değildir; 167 sayılı Tavsiye Kararı bu bağlamda yararlı rehberlik sunmaktadır.

3.2.4 İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının avantajları ve dezavantajları

Uluslararası çalışma standartları çok taraflı ve ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının yapılmasını desteklemektedir, her iki anlaşma türünün de avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. İkili anlaşmalar, çok taraflı anlaşmaların temelini veya başlangıç noktasını oluştursa da bazı bölgelerde durum tam tersidir. Tamamlayıcı ikili ve çok taraflı anlaşmalar da bir arada bulunabilir.

Eşit koruma ve korumadaki farklılıklar. Çok taraflı anlaşmalar tüm taraf devletlerdeki göçmen işçilerin eşit korumasını sağlarken, ikili anlaşmalar bir anlaşmadan diğerine farklılık gösterebilecek türde koruma sağlamaktadır. Çok taraflı anlaşmaların en büyük yararı, örneğin, bir taraf devletin vatandaşı olan tüm belirtilmiş göçmen işçilerin diğer bir devlette çalışırken ve ikamet ederken aynı haklara sahip olmasını sağlayarak, ortak sosyal koruma standartları ve tüm tarafların sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna yönelik kurallar belirlemesidir (ILO, 2018, s. 42; Hirose, Nikac ve Tamagno 2011, s. 38; Kulke 2006; ve Holzmann, Koettl ve Chernetsky 2005). Çok taraflı anlaşma olmadığında, ev sahibi ülkede çalışan ve ikamet

eden göçmen işçiler, istihdam ülkesinin göçmenin menşe ülkesiyle ikili anlaşma yapıp yapmadığında, ve yaptıysa, anlaşmanın neleri kapsadığına bağlı olarak, farklı haklara sahip olabilir. Bu nedenle, A ülkesinden olan ve B ülkesinde çalışan ve ikamet eden göçmen işçiler, emeklilik yardımları için hak kazandıran süreleri birleştirebilirken, C ülkesinden olan ve B ülkesinde çalışan ve ikamet eden işçiler söz konusu yardımlara erişim sahibi olmayabilir.

Prosedürler ve formların tekbiçimliliği. Çok taraflı bir anlaşmaya taraf devletlerde uygulama ve idare, ortak prosedürler ve standart formlar aracılığıyla kolaylaştırılmaktadır. Aynı ülkeler tek bir çok taraflı anlaşma yerine çeşitli ikili anlaşmalar imzaladığında, her anlaşma için prosedürler ve formlar farklı olmakta, bu durum farklı belgelerin idaresini karmaşıktırmaktadır.

Müzakerelerin süresi ve karmaşıklığı. Müzakere masasında daha az sayıda taraf oturduğu için, ikili anlaşmaların hazırlanması ve müzakere edilmesinin, çok taraflı belgelerden daha esnek, kolay ve hızlı olduğu kabul edilmektedir. Genellikle bir sosyal güvenlik anlaşmasının imzalanabilmesi için sekiz adımlı bir süreç gerekmektedir (bkz. Kesim 3.5). Ancak, bu sürecin karmaşıklığı ve süresi, ilgili ülkelerin sayısı, tarafların siyasi iradesi, sosyal güvenlik anlaşmaları yapma konusundaki deneyimleri, sosyal güvenlik programları, anlaşmaya dahil edilen dal sayısı ve sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak ciddi oranda değişiklik gösterebilmektedir. Müzakereler bazen bir yıldan kısa sürerken, bazen on yıldan uzun sürmektedir; örneğin, Güney Ortak Pazarı Sosyal Güvenlik Çok Taraflı Anlaşması (MERCOSUR) müzakereleri 1994 yılında başlamış ve 1997 yılına kadar metinler hazırlanarak imzalanmıştır, ancak kongre onayındaki gecikmelerden ötürü Anlaşma 2005 yılına dek yürürlüğe girmemiştir. Anlaşmanın türünden bağımsız olarak, ne kadar süre gerekeceğinin tahmin edilmesi imkansızdır, ancak ikili anlaşmalar genellikle telefon ve e-posta alışverişlerine ek olarak üç tur müzakere içermektedir. Daha kapsamlı bir çok taraflı anlaşma yapmadan önce ikili anlaşmaların hazırlanması ve müzakere edilmesi, ilgili belgeleri müzakere etme ve idare etme konusunda az deneyimi olan veya hiç deneyimi olmayan ülkelerin değerli deneyim ve bilgi edinmesine yardımcı olabilir. Öte yandan, bölgesel dinamikler, tarih ve siyaset belirli çok taraflı anlaşmaların müzakere edilmesini kolaylaştırabilir, zira “şampiyon” ülkeler diğerlerini kendisini takip etmeye teşvik edebilir; dayanışma ve ortak çıkarlar komşu ülkeler arasında işbirliğini destekleyebilir; oluşan grup etkisi daha çekimser ülkelerin ortak bir koordinasyon çerçevesine bağlı kalmasını tetikleyebilir; ve bazı ülkeler müzakereler sırasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak için kolaylaştırıcı veya aracı rolünü üstlenebilir.

Sosyal güvenlik anlaşmalarının amacı temelde göçmen işçiler için sosyal korumayı geliştirmek olduğundan, ikili veya çok taraflı anlaşma seçimi yapılırken göçmenler ve ailelerinin çıkarları en iyi şekilde gözetilmelidir. Göz önünde bulundurulacak diğer faktörler arasında siyasi irade ve destek, kurumsal kapasite, ilgili ülkelerde mevcut sosyal güvenlik programları ve dalları, uygulanabilirlik, mevcut zaman ve müzakere kapasitesi yer almaktadır. Ancak, ikili ve çok taraflı anlaşmaların bir arada bulunabilir nitelikte olduğunu vurgulamak önemlidir; ülkeler aynı ülkelerle her iki türden anlaşmayı da imzalayabilir. Bu anlaşmalar tamamlayıcı nitelikte olabilir; örneğin ikili bir anlaşma, daha fazla temel sosyal güvenlik ilkesini güvence altına alarak veya kendi hesabına çalışan işçiler ve ev işçileri gibi farklı göçmen işçi dalları veya gruplarını kapsayarak daha

yüksek düzeyde koruma sağlayabilmektedir. Çoğu anlaşmada, aralarında uyumsuzluk olması durumunda hangi anlaşmanın geçerli olacağını belirten hükümler yer almaktadır, bunun bir örneği ECOWAS Sosyal Güvenlik Genel Sözleşmesi Madde 5'te mevcuttur. Asıl anlaşmalar imzalandığından bu yana işler değişmiş olabileceğinden, eskisinin yerini almak üzere yeni bir ikili veya çok taraflı anlaşma da müzakere edilebilir. Örneğin, Arjantin Şili ile ilk anlaşmasını 1971 yılında imzalamış ve 1996 yılında yenisi ile değiştirmiştir.

Son olarak, ister ikili ister çok taraflı olsun, sosyal güvenlik anlaşmalarının başarısı, ilgili sosyal güvenlik kurumları arasında etkili işbirliği ve bilgi paylaşımına ve bunların idari ve yönetsel kapasitelerine bağlı olacaktır (bkz. Kesim 4).

► **Tablo 3.2. İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları**

İkili sosyal güvenlik anlaşmaları	Çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları
► İki ülke arasında imzalanır; ► Farklı ülkelerden göçmen işçiler ve aileleri için farklı haklar ile sonuçlanabilir; ► Çok taraflı anlaşmaya kıyasla yapılması daha kolaydır ancak karmaşık sorunlar ortaya çıkabilir; ► Sadece iki taraf arasında olduğundan pratikte koordine etmesi ve uygulaması daha kolay olabilir.	► Üç veya daha fazla ülke arasında, genellikle bölgesel olarak imzalanır; ► Taraf devletlerde çalışmış göçmenler ve aile fertleri için tekbiçimli bir dizi kural oluşturur; ► Bir (alt) bölgede işgücü hareketliliğini kolaylaştırdıkları için dolaşım özgürlüğü ve ekonomik bölgeler ve ticari anlaşmaların amaçları arasında tutarlılık sağlar; ► Müzakere etmesi daha uzun sürebilir veya karmaşık olabilir, ancak bölge içerisinde daha çekimser olan ülkelerin dahil edilmesi amacıyla siyasi kaldıraç etkisi kullanarak müzakereler kolaylaştırılabilir.



► Kutu 3.4. Sosyal güvenlik kazanımları ve kazanılan yardımların taşınabilirliği

ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları göçmen işçilerin sosyal güvenliğe erişimde karşılaştıkları belirli dezavantajları tanımakta ve ele almaktadır. Ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla eşit muamele sağlayan ikili ve çok taraflı anlaşmalar ve göçmenlerin kazanılmış hakları ve kazanılmakta olan haklarının korunması için uygun düzenlemeler aracılığıyla ülkeler arasında sosyal güvenlik koordinasyonunun artırılması için çağrıda bulunmaktadır.

“Taşınabilirlik” terimi için uluslararası olarak kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır ve göçmenler için sosyal korumayla ilgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları’nın hiçbirinde bu terim için bir tanım yapılmamıştır. 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, 1967 tarihli ve 128 sayılı Maluliyet, Yaşlılık ve Dul-Yetim Yardımları Sözleşmesi, 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi, 1987 tarihli ve 165 sayılı Sosyal Güvenlik (Denizciler) Sözleşmesi (Revize), 1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize), ve 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı’nda kullanılmamaktadır; sadece 2011 tarihli ve 201 sayılı Ev İşçileri Tavsiye Kararı ve 2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık için İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı ile 2016 tarihli ILO Mülteciler ve Diğer Zorla Yerinden Edilmiş Kişilerin İşgücü Piyasası’na Erişimine İlişkin Rehber İlkeler (para. 19) ve 2006 tarihli İşgücü Göçü Çok Taraflı Çerçevesi’nde taşınabilirliğe atıfta bulunmaktadır, ancak anlamı açıklığa kavuşturulmamış veya tanımlanmamıştır.

Bazı akademisyenler “taşınabilirlik” terimini yurtdışında kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan haklar ve yardım ödemelerinin korunmasını amaçlayan önlemleri açıklamak üzere kullanmaktadır (Holzmann vd. 2016; Taha, Siegmann ve Messkoub 2015).

Kazanılmış yardımların taşınabilirliği sosyal güvenlik taşınabilirliğinden farklıdır; kazanılmış yardımların taşınabilirliği, yalnız yurtdışında kazanılmış haklar ve yardımların korunmasını amaçlayan önlemleri ifade edecek şekilde anlaşılabilirken, sosyal güvenlik taşınabilirliği daha geniş bir anlama sahiptir ve aynı zamanda kazanılmakta olan haklar (veya yardımların) korunmasına ve yazarlara bağlı olarak, koordinasyon ilkelerinin tamamına atıfta bulunmaktadır.

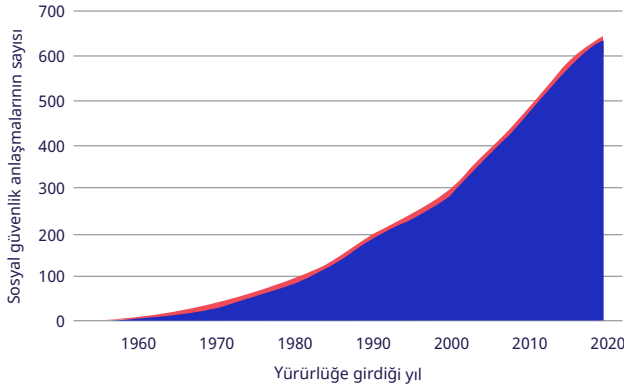
Bununla birlikte, sosyal güvenlik hakları ve yardımlar bağlamında taşınabilirlik ve ihraç edilebilirlik arasında ayırım yapılması önemlidir. “Taşınabilirlik” gibi, “ihraç edilebilirlik” de uluslararası olarak kabul edilmiş bir tanıma sahip değildir. Aralarında Taha, Siegmann ve Messkoub (2015) ve Sabates-Wheeler ve Koettl’in (2010) de bulunduğu akademisyenler genellikle yurtdışında kazanılmış haklar ve yardımların korunmasıyla ilgili olarak sosyal güvenlik hakları ve yardımlarının ihraç edilebilirliğinden bahsetmektedir. Taşınabilirlik ev sahibi ve menşe ülkeler arasında işbirliği gerektirirken, ihraç edilebilirlik yalnız tek bir ülke tarafında eyleme geçilmesini gerektirmektedir ve uygunluk ve ödenen yardımların düzeyi ilgili ülkenin sosyal güvenlik kurumu tarafından belirlenmektedir.

3.2.5 Sosyal güvenlik anlaşmaları hakkında ISSA veritabanı

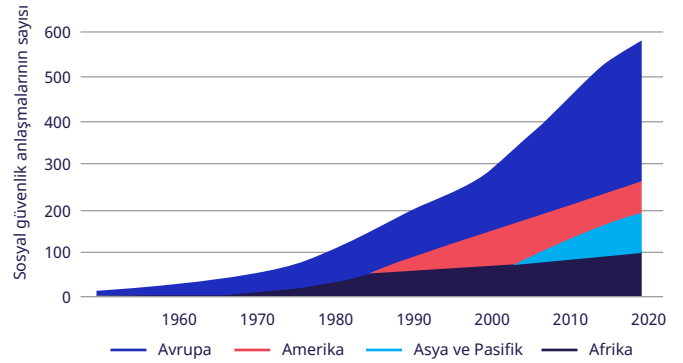
Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) 2018 yılından bu yana dünya genelinde mevcut sosyal güvenlik anlaşmaları hakkında bilgi toplamaktadır, bu bilgiler çevrimiçi veritabanı aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılacaktır, bu veritabanı, diğerlerinin yanı sıra, sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısı, kapsanan dallar ve yardımlar ve anlaşmalarda gönderilen işçiler ve yardımların birleştirilmesi konusunda hükümler bulunup

bulunmadığı konusunda bilgi içerecektir. Elde edilen ön sonuçlara göre sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısında istikrarlı bir artış yaşanmış ve bu rakam 1980 yılında 100'den 2020 yılında 660'a ulaşmıştır. Bu trendler tüm bölgelerde yaygın olsa da, en çok ikili anlaşma Avrupa'da imzalanmıştır, bunu azalan sırayla Amerika Kıtaları, Asya-Pasifik ve Afrika izlemektedir. Kapsanan dallarla ilgili olarak, anlaşmaların yaklaşık %90'ında yaşlılık, maluliyet ve dul-yetim yardımları yer alırken, %50'sinden daha azında diğer dallar yer almaktadır.

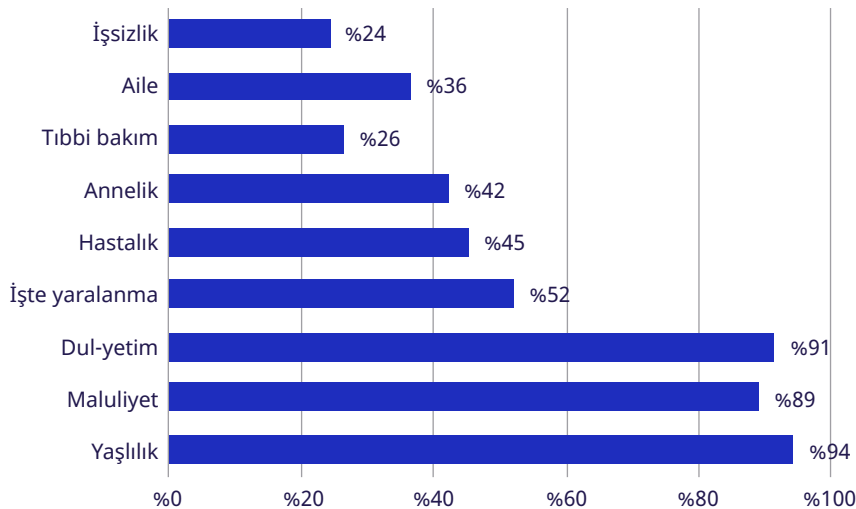
► Şekil 3.1. Sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki değişim, 1955-2020



► Şekil 3.2. Her bölge için ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki artış, 1960-2020



► Şekil 3.3. 2020 itibarıyla tüm ikili sosyal güvenlik anlaşmalarında kapsanan dallar



Kaynak: ISSA, 2021

► 3.3 İkili sosyal güvenlik anlaşmaları

3.3.1 Fransa ile Tunus⁴²

Önemli bir göç ülkesi olan Fransa, sosyal güvenlik programlarının daha iyi koordinasyonu amacıyla AB üyesi olmayan ülkelerle 40'tan fazla ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır (EC, 2014, s.9). 1965 yılında sonlandırılan ve 2003 yılında yerini başka bir anlaşma alan Fransa – Tunus sosyal güvenlik anlaşması⁴³ işsizlik yardımları hariç olmak üzere sosyal güvenliğin tüm dallarını kapsamaktadır (hastalık, annelik, aile, işte yaralanma, yaşlılık, maluliyet ve dul-yetim yardımları dahil). Maaşlı ve kendi hesabına çalışan işçiler, belirli devlet memuru kategorileri, bu kategorilerdeki işçilerin bakmakla yükümlü oldukları ve “çalışan veya kendi hesabına çalışan olarak herhangi bir faaliyette bulunmayan kişiler” için geçerlidir (Madde 2(1c)).⁴⁴ Muamele eşitliği ilkesi sebebiyle, Fransa'daki Tunuslu işçiler Fransız vatandaşlarıyla aynı sosyal güvenlik yardımlarına sahiptir. Geçerli mevzuat ile ilgili olarak, Fransa'daki Tunuslu işçiler, ilke olarak, Fransız sosyal güvenlik mevzuatına tabidir. Hem Fransa hem de Tunus'ta istihdam edilen işçiler için, anlaşma her iki ülkenin de sosyal güvenlik programına katılmaya olanak tanımaktadır (Madde 5(1)). İşverenleri tarafından iş amacıyla Fransa'ya geçici olarak gönderilen Tunuslu işçiler, ilgili görevlendirmenin üç yılı aşmaması koşuluyla, Tunus mevzuatına tabidir (Madde 5(2)). Her iki devlette de çalışmış Tunuslu işçiler için, her bir taraf devletin topraklarında geçerli olan primlerin toplanması aracılığıyla, kazanılmakta olan hakların korunması sağlanmaktadır. Bu nedenle, bir tarafın mevzuatı kapsamında tamamlanan sigorta süreleri, yardımlar için hak kazandıran sürelerle dahil edilebilmektedir. Bu anlaşma kapsamında, işte yaralanma yardımları dışında, tüm beklenmedik durumlar için sigorta süreleri birleştirilebilmektedir. Anlaşma aynı zamanda yardımların diğer taraf devletin topraklarına taşınabilmesini sağlamaktadır. Bu sayede, Fransa'da çalışırken kazanılan işte yaralanma, yaşlılık,

dul ve yetim ve maluliyet yardımları Tunus'a ihraç edilebilmektedir (EC, 2014, s. 37).

3.3.2 İspanya ile Fas⁴⁵

Diğer bir önemli AB göç ülkesi olan İspanya aralarında Ekvator, Meksika, Fas, Filipinler, Tunus ve Peru'nun da yer aldığı AB üyesi olmayan ülkelerle 20'den fazla ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır.⁴⁶ Bu ikili anlaşmaların önemli bir özelliği ise sosyal güvenlik yardımlarına erişim konusunda vatandaşlarla eşit muameleyi taahhüt etmeleridir. Bu durum, hem sağlık hizmetleri hem de sosyal güvenlik yardımlarının vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar tarafından aynı koşullarda erişilebilir olması gerektiği anlamına gelmektedir. Bunun bir örneği, 1979 yılında Fas'la imzalanan ve temel sosyal güvenlik ilkeleri ve dalları ve kapsanan göçmen işçi grupları açısından oldukça kapsamlı olan anlaşmadır. İki devletten herhangi birinin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olan veya olmuş işçiler ve bunların bakmakla yükümlü oldukları ve dul-yetimleri için geçerlidir (Madde 3(1)). Buna ek olarak, anlaşma genel sosyal güvenlik programı kapsamındaki tüm beklenmedik durumları kapsamakta ve tarım işçileri, kömür madencileri, denizciler, ev işçileri ve kendi hesabına çalışan işçiler gibi, İspanya'nın sosyal güvenlik sisteminin özel programlarının kapsamında olan belirli işçi kategorilerini içermektedir (Madde 2(1A)).⁴⁷

3.3.3 Kanada ile Meksika

Temel sosyal güvenlik ilkelerini içeren ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının diğer bir örneği, Kanada ve Meksika arasında imzalanan Sosyal Güvenlik Anlaşması'dır.⁴⁸ 1996 yılında, Kanada Yaşlılık Güvenlik Kanunu⁴⁹ ve Kanada Emeklilik Planı⁵⁰ kapsamında uzun vadeli yardımların koordinasyonunun iyileştirilmesi amacıyla imzalanmıştır. Meksikalı işçiler Kanada'nın göçmen işçilerinin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır ve bunların birçoğu Mevsimlik Tarım İşçileri Programı (SWAP) kapsamında çalıştırılmaktadır.

⁴² Bu vaka incelemesi Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017 için yapılan araştırmaya dayalı özetir.

⁴³ 16 Ocak 2008 tarihli idari düzenleme ile değişik 26 Kasım 2004 tarihli genel idari düzenleme ile tamamlanmıştır.

⁴⁴ Aslı: “les personnes n'exerçant pas une activité salariée ou non salariée.”

⁴⁵ Bu vaka incelemesi Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017 için yapılan araştırmaya dayalı özetir.

⁴⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/index.htm?C1=1001andC2=2013.

⁴⁷ 2009 yılında İspanya aynı zamanda Ekvator ile ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır, bu anlaşma İspanya sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sağlanan tüm primli yan haklar için geçerlidir ve memurlar ve ordu mensupları dışında tüm işçi kategorilerini kapsamaktadır (İspanya ve Ekvator Cumhuriyeti arasında imzalanan Sosyal Güvenlik Anlaşması, Madde 2(1)(B)).

⁴⁸ 1 Mayıs 1996 tarihinden bu yana yürürlükte olan Kanada ve Birleşik Meksika Devletleri arasında Sosyal Güvenlik Anlaşması (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SI-96-32/page-2.html>). Madde 4'te taraf devletlerin vatandaşları ve vatandaş olmayanlar için muamele eşitliği sağlanmaktadır.

⁴⁹ Yaşlılık Güvenlik Kanunu (R.S.C., 1985, c. O-9): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-9/>.

⁵⁰ Kanada Emeklilik Planı (R.S.C., 1985, c. C-8): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8/>.

Anlaşma'da güvence altına alınan muamele eşitliği ilkesi uyarınca, Meksikalı işçiler Kanada vatandaşlarına ve daimi mukimlerine tanınanlarla aynı sosyal güvenlik yardımlarına sahiptir. Yardımların taşınabilirliği konusunda ise, Anlaşma'da kazanılan hakların "yalnızca kişinin diğer tarafın topraklarında ikamet etmesi nedeniyle herhangi bir kesinti, değişiklik, askıya alma, iptal veya el koymaya tabi olmayacağı ve diğer tarafın topraklarında ödeneceği" ifade edilmektedir (Madde 5(1)); bu nedenle, Meksikalı işçiler Meksika'ya döndükten sonra Kanada'da elde edilen uzun vadeli yardımları alabilmektedir. Meksika dışında bir ülkeye dönmeleri durumunda ise, benzer bir hükümde, ilgili üçüncü devlette ikamet eden Kanada vatandaşlarıyla aynı koşullarda ve aynı ölçüde yardımların ödeneceği taahhüt edilmektedir (Madde 5(2)). Anlaşma'da kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunmasını sağlayan hükümler de yer almaktadır.

3.3.4 Malavi ile Zambiya⁵¹

2003 yılında Zambiya ve Malavi arasında, Zambiya'daki Malavili göçmen işçiler için sosyal koruma eksikliğini ele almak amacıyla imzalanan sosyal güvenlik anlaşması, Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC) bölgesinde sosyal güvenlik anlaşması olarak tanımlanabilecek tek belgedir. Ancak, mütekabiliyet esasına dayalı değildir, hükümleri sadece Zambiya'daki Malavili göçmen işçileri kapsamakta, ancak Malavi'deki Zambiyalı göçmen işçileri kapsamamaktadır. Yurtdışında yardımların ödemesini sağlamaktadır, bu sayede emekli olan ve Malavi'ye dönen Malavililerin bu yardımları Zambiya'da talep etmek yerine anavatanlarında almalarını sağlamaktadır. Anlaşma, Zambiyalı İşçiler Tazminat Fonu aracılığıyla Malavi'den gelen geçici işçilere, özellikle maden işçileri için önemli olan, tıbbi muayene de dahil sağlık hizmetleri yardımlarını taahhüt etmekte ve her iki ülkenin sosyal güvenlik görevlilerinin ziyaretleri gibi koordinasyon önlemlerini içermektedir. Aynı zamanda Ortak Daimi İşbirliği Komisyonu'nun ve Zambiya'daki Malavi Yüksek Komisyonu aracılığıyla sosyal güvenlik yardımlarının ödemesini kolaylaştıracak bir mekanizmanın oluşturulmasını sağlamaktadır.

3.3.5 Slovenya ile Bosna Hersek

2007 yılında Slovenya ve Bosna Hersek arasında imzalanan ikili sosyal güvenlik anlaşması, sağlık hizmetleri, yaşlılık, engellilik, dul-yetim yardımları, işte yaralanma ve meslek hastalığı, işsizlik sigortası, ebeveynlik (annelik izni dahil) ve çocuk yardımları dahil olmak üzere sosyal güvenliğin çeşitli dallarını kapsayan kapsamlı bir belgedir. Geçerli mevzuatın belirlenmesi, muamele eşitliği, kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme), yurtdışında kazanılmış haklar ve yardımların korunması ve idari koordinasyon konusunda hükümler içermektedir. Aynı zamanda, 48 aydan uzun süre kalmaları durumunda, işverenin bulunduğu taraf devletin mevzuatına tabi olacak gönderilen işçiler için de hükümler içermektedir. Bağımsız işçiler 24 aydan kısa süre kalmaları durumunda, faaliyetlerini gerçekleştirdikleri taraf devletin mevzuatına tabi olmaya devam edebilirler.

2011 yılında kabul edilen bir gözlemde, CEACR Slovenya'nın Anlaşma'yı uygulamasının 97 sayılı Sözleşme'yle tam uyumlu olmadığını tespit etmiştir. Anlaşma Madde 5 hükümleri muamele eşitliği konusunda bir takım soruları gündeme getirmiştir, zira Bosna Hersek'ten gelen göçmen işçilerin birçoğu, daimi mukim olmamaları nedeniyle işsizlik yardımlarından yararlanamamıştır. Bunun sonucunda, taraf devletler 2011 yılında Anlaşma'yı değiştirerek Bosna Hersek'ten gelen geçici ikamet durumundaki göçmen işçilerin Slovenya'da işsizlik yardımından yararlanabilmesini sağlamıştır.

3.3.6 Hindistan ile Japonya⁵²

İkili sosyal güvenlik anlaşmalarının müzakeresinde karşılaşılan zorluklardan biri, Hindistan ve Japonya örneğinde olduğu gibi, taraf devletlerin farklı sosyal güvenlik sistemlerinin olmasıdır. Hindistan'da Çalışan Tasarruf Fonu (EPF), Çalışan Emeklilik Programı (EPS) ve mevduat bağlantılı sigorta programını içeren ulusal bir sistem bulunmaktadır.⁵³

⁵¹ Mpedi ve Nyenti, 2017.

⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. Japonya Emeklilik Hizmeti internet sitesi (<https://www.nenkin.go.jp/international/english/international/notesindia.html>) ve Hindistan Dışişleri Bakanlığı internet sitesi (https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26465/Social_Security_Agreements).

⁵³ Bkz. SSA-ISSA Hindistan Ülke Profili: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/india.pdf>.

Japonya’da ise, diğerlerinin yanı sıra, sabit oranlı yardımları bulunan ulusal bir emeklilik programı ve kazanımlarla ilgili yardımları bulunan bir emeklilik sigorta programına dayalı bir sosyal sigorta sistemi bulunmaktadır.⁵⁴ Ulusal sosyal güvenlik sistemleri arasındaki farklılıklar, diğerlerinin yanı sıra, hak kazandıran sürelerin birleştirilmesi açısından koordinasyon zorluğuna neden olmaktadır.

Bu farklılıklara rağmen, Hindistan ve Japonya 2012 yılında ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır ve 2016 yılında yürürlüğe girmiştir. Anlaşma göçmen işçilerin iki defa sosyal güvenlik primi ödememesini sağlamayı amaçlamaktadır. Yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımlarını kapsamakta ve geçerli mevzuatın belirlenmesi, muamele eşitliği, prim sürelerinin birleştirilmesi, yurtdışındaki yardımların ödenmesi ve idari işbirliği hükümlerini içermektedir. İki ülkenin sunduğu yardımlar farklı olduğu için mütakabiliyet esasına dayalı bir anlaşma değildir. Anlaşma aynı zamanda çalışanların anavatanlarının ulusal sosyal güvenlik sistemi kapsamında kalabilmeleri için Kapsam Belgesi almaları ve ev sahibi ülkenin sosyal güvenlik mevzuatından muafiyeti talep etmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Anlaşma gönderilen işçilerin durumunu da düzenlemekte ve Kapsam Belgesi’nin beş yıla kadar alınabileceğini ve iki ülkenin de yetkili makamlarının kabul etmesi durumunda en fazla üç yıl süreyle uzatılabileceğini ifade etmektedir. Gemi ve uçak mürettebatı hakkında da düzenlemeler mevcuttur. Hindistan’da, kendi hesabına çalışan işçiler için zorunlu bir emeklilik sistemi bulunmadığından, bu işçi kategorisi anlaşmaya dahil edilmemiştir.

Hindistan’daki emeklilik sistemi açısından, emeklilik yardımlarının birleştirilmesi amacıyla, anlaşma emeklilik anında yardımların toplu ödemesini yapan EPF için geçerli değildir. Ancak EPF ikili kapsamın önlenmesi ve yardımların ödemesi hakkında hükümlere tabidir. Daha belirgin olarak, Japonya’daki yaşlılık emeklilik sistemi 25 yıl kapsam dahilinde kalmayı gerektirmektedir, bu gereği karşılamayan işçiler için ise, iki ülke arasında çakışan sürelerin bulunmaması şartıyla, kapsama süreleri toplanabilir. Öte yandan, EPS on yıl kapsam dahilinde kalmayı gerektirmektedir ve bu gereği karşılamayan işçilerin, yine çakışan sürelerin bulunmaması şartıyla, kapsam sürelerini sunulan Japonya emeklilik sistemine ekleyebilmelerini sağlamaktadır. Hindistan ve Japonya’da kapsam dahilinde bulundukları toplam süre on yıldan az işçiler ise EPS kapsamında toplu yardım ödemesini alabilmekte, ancak ilgili yardımların

halihazırda ödenmiş olduğu EPS kapsam sürelerini birleştirememektedir.

Yaşlılık yardımlarına ek olarak, anlaşma, iadenin doğrudan yabancı banka hesaplarına yatırılması olanağı ile, görevlendirmenin tamamlanması üzerine Hindistan’daki Japon işçiler tarafından ödenmiş EPF primlerinin vadesinden önce çekilmesine olanak tanımaktadır.

3.3.7 Moldova ile çeşitli ülkeler⁵⁵

2016 yılında ISSA Moldova Cumhuriyeti Ulusal Sosyal Sigorta Ofisi’nin sosyal güvenlik alanındaki iyi uygulamalarını takdir etmiş ve yurtdışında çalışan Moldovalıların ana varış ülkeleriyle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapma yoluyla göçmen işçilerin kapsam dahiline alınması nedeniyle Takdir Belgesi ile ödüllendirmiştir. 2019 itibarıyla ülkede yaklaşık 626.000 göçmen bulunmaktadır (UNDESA 2019).

Moldova, Bağımsız Devletler Topluluğu’nun (BDT) diğer üyeleriyle emeklilik haklarına ilişkin anlaşmalar imzalamıştır, bunlar arasında 1995 yılına Belarus, Rusya, Ukrayna ve Özbekistan ile yapılan ve 1997 yılında Azerbaycan ile yapılan anlaşmalar vardır. Aynı zamanda 13 Avrupa ülkesiyle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamıştır: Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Almanya, Macaristan, Litvanya, Lüksemburg, Polonya, Portekiz, Romanya ve Türkiye.

Bu anlaşmalar kapsamında, Moldovalı göçmen işçiler, anavatanlarına döndüklerinde yabancı ülkede ödedikleri emeklilik primlerini alma hakkı da dahil olmak üzere, ilgili ülkelerin vatandaşlarıyla aynı haklar, yükümlülükler ve sosyal güvenlik haklarına sahiptir. Bu anlaşmalarda geçerli mevzuatın belirlenmesi ve yurtdışındaki prim sürelerinin ve yardımların birleştirilmesi yer almaktadır; birçoğu yaşlılık, maluliyet ve dul-yetim yardımlarını kapsamakta, aynı zamanda hastalık, annelik, işte yaralanma ve meslek hastalığı, işsizlik ve aile yardımları sağlamaktadır.

ILO, Moldova Cumhuriyeti Göçmen İşçiler için Sosyal Güvenlik Koordinasyonu için Kapasite Geliştirme projesi aracılığıyla teknik destek sunmuştur, bu proje Hükümet’in ikili sosyal güvenlik anlaşmalarını müzakere etme, kabul etme ve uygulama kapasitesini artırarak Moldovalı göçmen işçilerin sosyal güvenlik kazanımlarını iyileştirmeyi amaçlamıştır. Proje

⁵⁴ Bkz. SSA-ISSA Japonya Ülke Profili: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2018-2019/asia/japan.pdf>.

⁵⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. ISSA ve ILO projesi internet sayfası: (https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_232848/lang-en/index.html).

Moldovalı göçmen işçiler ve ailelerine sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma olanağı sunarak göçün kalkınma ve yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisini iyileştirmeye yardımcı olmuştur. Projenin ömrü boyunca (2009-2011), ülke yukarıdaki 13 sosyal güvenlik anlaşmasının dördünü (Bulgaristan, Lüksemburg, Portekiz ve Romanya ile) ve iki idari düzenlemeyi⁵⁶ (Bulgaristan ve Portekiz ile) imzalamıştır. Buna ek olarak, beş ülkeyle daha müzakereler tamamlanmış ve iki ülkeyle hazırlık adımları atılmıştır (Avusturya ve Estonya).

3.3.8 Amerika Birleşik Devletleri ile çeşitli ülkeler

ABD tarafından imzalanan anlaşmaların yasal olarak sadece ikili olması ve sadece kendi ülkesindekine benzer sosyal güvenlik sistemleri olan ülkelerle imzalanması zorunludur (Sosyal Güvenlik Kanunu Kesim 233). ABD 1978 yılından bu yana 28 birleştirme⁵⁷ anlaşması imzalamıştır: AB üyeleriyle 18 adet (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya ve İsveç) ve AB üyesi olmayan ülkelerle 10 adet (Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Japonya, Norveç, Kore Cumhuriyeti, İsviçre, Birleşik Krallık ve Uruguay).⁵⁸

Bu anlaşmalar yaşlılık yardımı ve dul-yetim ve maluliyet yardımlarını içermektedir ancak ABD sağlık sigortası programı olan Medicare için geçerli değildir. Anlaşmalar, görev süresinden bağımsız olarak, ABD'li bir işveren veya yabancı bağlı kuruluşlarından biri tarafından yurtdışında istihdam edilen ABD vatandaşlarını ve mukimlerini kapsamaktadır. Ancak, ABD'li işverenin yabancı bağlı kuruluşunun çalışanları, ancak işverenin ABD Hazine Bakanlığı ile anlaşma yapmış olması durumunda, ABD sosyal güvenlik kapsamına girmektedir (Milli Gelirler Yasası Kesim 3121 (I)).

Tüm bu birleştirme anlaşmalarının ortak noktaları bulunsa da, imzalayan ülkelerdeki sosyal güvenlik yasalarının karmaşıklığı ve farklılığı her bir anlaşmayı eşsiz kılmaktadır. Ancak, geçerli mevzuat ilkesi tüm anlaşmalar için geçerlidir ve göçmen işçilerin çalıştıkları ülkenin sosyal güvenlik kanununa tabi olmasını sağlamaktadır. Hizmetler ABD'de yerine getiriliyorsa, ABD yasası vatandaşlık durumu, ikamet ettiği ülke ve kalış süresinden bağımsız olarak, düzenli

göçmen işçiler için zorunlu sosyal güvenlik kapsamı sağlamaktadır. İtalya ile yapılan anlaşma haricinde, tamamında gönderilen işçiler için istisna yapılmaktadır, bu kişiler yalnız gönderen ülkenin kapsamındadır ve en fazla beş yıl boyunca ev sahibi ülkenin sosyal güvenlik sistemine prim ödeme yükümlülüğünden muaftır. Kendi hesabına çalışan işçiler de çoğu birleştirme anlaşmasının kapsamındadır ancak her birinde geçerli olan durum değişiklik göstermektedir.

Bu anlaşmalar bir ülkenin sistemi kapsamında sosyal yardımlardan yararlanmak için temel gereklerin tamamını karşılamamış göçmen işçilerin, işçinin ABD sosyal güvenlik sistemi kapsamında en az altı krediye sahip olması koşuluyla (toplamdayaklaşık bir buçuk yıllık çalışma), ABD ve yabancı kazanımlarını birleştirmesini (toplamasını) ve işçinin toplam kariyerinin ödeme ülkesinde geçen bölümüne dayalı olarak ABD'de kısmi yardımlardan yararlanmasını sağlamaktadır. Benzer şekilde, işçilerin ABD yardımlarının yabancı yardım gereklerini karşılamak amacıyla toplanabilmesi için başka bir ülkenin sistemi kapsamında asgari miktarda prim ödemesi gerekebilir.

► 3.4 Çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları

3.4.1 And Milletler Topluluğu (CAN) Sosyal Güvenlik Belgesi

And Milletler Topluluğu (CAN) Bolivya, Kolombiya, Ekvator ve Peru'dan oluşan Güney Amerika bölgesel kuruldur. And Güney Pazarı'nın oluşturulması ve geliştirilmesi sırasında, göçmen işçiler için sosyal korumanın bölgedeki işgücü göçü için kritik önem taşıdığı dikkate alınmıştır. 2004 yılında CAN Üye Devletleri sosyal güvenlik konulu önceki belgelerin yerine geçen 583 sayılı Kararı onaylamıştır. İbero-Amerikan Sosyal Güvenlik Örgütü (OISS) AB sosyal güvenlik düzenlemelerine ve MERCOSUR Çok Taraflı Anlaşması'na dayalı olan 583 sayılı Karar'ın kabulünü desteklemiştir. Esas itibarıyla, belgenin hükümleri MERCOSUR Çok Taraflı Anlaşması'na denk olacak şekilde tasarlanmıştır. Sağlık hizmetleri, yaşlılık, dul-yetim ve maluliyet yardımları kapsam dahilindedir. Gönderilen ve kendi hesabına çalışan işçiler kapsama dahil değildir. Belge, daha önce kabul edilen, And işgücü göçü konulu 545 sayılı Karar'ı tamamlayıcı niteliktedir.

⁵⁶ İdari anlaşmalar hakkında ayrıntılı bilgi için, bkz. Kesim 3.5 "Adım 7".

⁵⁷ Yukarıda belirtildiği üzere, kazanılmakta olan hakların korunması aynı zamanda "birleştirme" olarak anılmaktadır; hakların kazanılması, korunması veya yeniden kazanılması ve ödenen yan hakların giderlerinin paylaşılması için gerekli sigorta, çalışma veya oturma sürelerinin toplanması (veya birleştirilmesi) amacıyla farklı ulusal güvenlik programları kapsamındaki hak kazandıran sürelerin toplanmasıdır.

⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. ABD Sosyal Sigortalar Kurumu (SSA) internet sitesi: (<https://www.ssa.gov>).

583 sayılı Karar'ın geçici hükümlerine göre, Belge için uygulama yönetmeliğinin Karar'ın yayınlanmasının ardından altı ay içerisinde kabul edilmesi gerekmektedir, ancak bu işlem hala gerçekleştirilmeyi beklemektedir. Bu nedenle Belge CAN Üye Devletleri tarafından etkili biçimde uygulanamamaktadır. Aynı zamanda 545 sayılı Karar için de uygulama tüzüğüne ihtiyaç vardır.

3.4.2 Karayipler Topluluğu (CARICOM) Sosyal Güvenlik Anlaşması

CARICOM Sosyal Güvenlik Anlaşması 1996 yılında imzalanmış ve 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. CARICOM'un 15 üyesinden⁵⁹ 13'ü için ve Britanya Deniz Aşırı Toprakları'ndan beş CARICOM ortak üyesi için geçerlidir.⁶⁰ CARICOM'un bölgede işgücü göçünü kolaylaştırma amacına yönelik olarak, belge CARICOM ülkeleri ve topraklarının vatandaşları ve aile fertlerinin diğer bir CARICOM ülkesi veya toprağında çalışırken sosyal koruma yardımlarına erişim sahibi olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Anlaşma bölgesel işbirliği, koordinasyon, birlik ve entegrasyonu desteklemek için bu devletlerin sosyal güvenlik mevzuatının uyumlaştırılması amacıyla imzalanmıştır.

Anlaşma, başlangıç bölümünde açık bir şekilde ILO Sözleşmeleri'ne atıfta bulunmaktadır ve ulusal sosyal güvenlik sistemleri kapsamında CARICOM Üye Devletleri'nin mukimleri için muamele eşitliği; kazanılmış (yurtdışında yardımların ödemesiyle birlikte) veya kazanılmakta olan (prim sürelerinin birleştirilmesi dahil) hakların korunması; ilgili ülkeler arasında ikamet değişikliğinden bağımsız olarak, ilgili hakların korunması ve sürdürülmesi; ve idari destek ilkelerine dayanmaktadır. 1983 tarihli ve 167 sayılı ILO Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı ekinde yer alan, çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları için örnek hükümleri takip etmektedir.

Belge, maluliyet, engellilik, yaşlılık ve dul-yetim yardımları ve vefat yardımlarını kapsamaktadır. Vatandaşlıktan bağımsız olarak, bir veya daha fazla CARICOM Üye Devleti'nin ulusal mevzuatına tabi olan veya olmuş (genellikle çalıştıkları devletin mevzuatı)

sigortalı göçmen işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları ve dul-yetimleri için geçerlidir. Aynı zamanda belirli sigortalı kategorileri dahil olmak üzere (örneğin, gönderilen işçiler, diplomatik temsilcilik, konsolosluk ve uluslararası örgütlerin personeli ve denizciler) geçerli mevzuatın belirlenmesine yönelik hükümler içermektedir. Hizmetlerin sunulduğu ülke dışında bir CARICOM Üye Devleti'nde ikamet eden, kendi hesabına çalışan işçiler için, Anlaşma, hizmetlerin sunulduğu ülkenin mevzuatında aksi belirtilmedikçe, ikamet edilen ülkedeki mevzuatın geçerli olduğunu ifade etmektedir. Yardımlar ev sahibi ülkenin para birimi cinsinden ödenir. Belgede aynı zamanda anlaşmazlıkların çözümü konusunda hükümler yer almaktadır.

3.4.3 Afrikalılar Arası Sosyal Sigortalar Konferansı (CIPRES) Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

CIPRES, Batı ve Orta Afrika ve Hint Okyanusu'nda 16 Fransızca konuşan ülkeden⁶¹ meydana gelmektedir.⁶² Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, bölgedeki göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarını daha iyi korumak amacıyla Şubat 2006'da kabul edilmiştir.

Sözleşme⁶³, Sözleşme'ye taraf devletin vatandaşı olan ve taraflardan herhangi birinin sosyal güvenlik programına tabi olan veya olmuş tüm işçiler ve bunların aileleri ve dul-yetimlerini kapsamaktadır. Hem nakdi hem de ayni yardımları içermekte ve tüm yasal sosyal güvenlik programları kapsamında yaşlılık, engellilik, vefat, işte yaralanma, annelik, hastalık ve aile yardımlarını sağlamaktadır.⁶⁴ Başlangıç bölümünde ev sahibi ülke vatandaşlarıyla eşit muamele ve kazanılmış ve kazanılmakta olan hakların korunması ilkeleri teyit edilmektedir. Sözleşme'nin 2014 yılında bölgedeki temel göç alan ülkelere biri olan (Gabon ve Kamerun ile birlikte) Senegal tarafından onaylanması, bu ülkelere göçmen işçilerin sosyal güvenlik yardımlarına daha iyi erişiminin sağlanmasında önemli bir dönüm noktası olmuştur.

⁵⁹ Antigua ve Barbuda, Bahamalar, Barbados, Beliz, Dominik, Granada, Guyana, Jamaika, Montserrat, Saint Kitts ve Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ve Grenadinler ve Trinidad ve Tobago, ancak Surinam veya Haiti hariç.

⁶⁰ Anguilla, Bermuda, Cayman Adaları, Turks ve Caicos ve Britanya Virjin Adaları.

⁶¹ Benin, Burkina Faso, Kamerun, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Komorlar, Kongo, Fildişi Sahili, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Ekvator Ginesi, Gabon, Madagaskar, Mali, Nijer, Senegal ve Togo.

⁶² Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.lacipres.org/>.

⁶³ <http://www.lacipres.org/presentation/article/traite>.

⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.lacipres.org/prevoyance-sociale/article/prevoyance-sociale-en-afrique>.

⁶⁶ Birleşik Krallık ile ilgili olarak, 2020 yılında sosyal güvenlik kazanımlarıyla ilgili hükümleri bulunan iki anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşmalar daha önce kazanılmış ve kazanılmakta olan sosyal güvenlik haklarını korumakta ve bazı istisnalar dışında, bunların süresini 30 Aralık 2020 ötesine taşımaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. [Questions and Answers on the United Kingdom's withdrawal \(europa.eu\)](#), [FAQ - Brexit \(ceiass.fr\)](#).

- ▶ AB Üye Devletleri'nin ve İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre vatandaşı olan ve bu ülkelerden herhangi birinde sigortalı durumda olan veya olmuş kişiler ve bunların aile fertleri;
- ▶ AB Üye Devletleri ve İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre'de ikamet eden ve bu ülkelerden herhangi birinde sigortalı durumda olan veya olmuş vatansız kişiler ve mülteciler ve bunları aile fertleri ve dul-yetimleri (883/2004 sayılı Konsey Tüzüğü, Madde 2);
- ▶ Danimarka hariç olmak üzere, AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşı olan ve AB topraklarında yasal olarak ikamet eden ve ülkeler arasında hareket etmiş kişiler ve bunların aile fertleri (1231/2010 sayılı Konsey Tüzüğü).

Belirli programlar dışında, düzenlemeler, işveren sorumluluğuna dayalı programlar ve bazı sosyal destek türleri de dahil olmak üzere, primli veya primsiz, hem genel hem de özel sosyal güvenlik programları için geçerlidir (Madde 3). Her Üye Devlet sadece kendi mevzuatı kapsamında sunulan yardımları koordine etmektedir; devletlerin, kendi ulusal sosyal güvenlik sistemi bunları içermiyorsa, Madde 3'te belirtilen yardımların tamamını sunması zorunlu değildir. Bu nedenle, üç ülkede çalışmış bir göçmen üç ayrı yaşlılık yardımı alacaktır.⁶⁷ Madde 10 yardımların çakışmasını önlemektedir. Kapsama ilişkin bir örnek olarak Avrupa Sağlık Sigortası Kartı (EHIC) gösterilebilir, bu kart ikamet ülkesi dışında bir AB ülkesinde kalmakta olan kişilerin kalışları boyunca, ilgili ülkede sigortalı kişilerle aynı koşullarda ve aynı maliyette tıbbi yardımlara erişmesini sağlamaktadır. Danimarka, İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre hariç olmak üzere üçüncü ülkelerin vatandaşları da kapsam dahilindedir.⁶⁸

AB düzenlemeleri eşit muamele, kazanılmış ve kazanılmakta olan hakların korunması ve yardımların taşınabilirliği ilkelerini yürürlüğe koyan ayrıntılı hükümler içermektedir. Geçerli mevzuatı belirleyen hükümlerin çoğu, göçmen işçilerin çalıştıkları Üye Devlet'in mevzuatına tabi oldukları, çalışılan ülkenin hukuku ilkesine dayalıdır. Gönderilen işçiler ve kendi hesabına

çalışan kişiler gibi birkaç örnek bu kurala istisnadır.⁶⁹ Üçüncü ülke vatandaşları (AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşları⁷⁰) ve AB vatandaşları arasında muamele eşitliği açısından, belirli bir ikamet süresi gerekebilir, ancak 109/2003 sayılı AB Direktifi'ne göre bu süre beş yıldan uzun olmamalıdır.

883/2004 sayılı Konsey Tüzüğü'nde iyi idare ilkesine atıfta bulunulmakta ve Tüzük'ün uygun biçimde uygulanmasını sağlamada bilgi paylaşımı ve işbirliği yapma yükümlülüğü oluşturulmaktadır. Aynı zamanda Tüzük'ün hükümlerini yorumlamak, Üye Devletler arasında işbirliğini desteklemek ve sınır ötesi işbirliği faaliyetlerini kolaylaştırmak amacıyla İdari Komisyon oluşturulmaktadır. Üye Devletler'in sosyal güvenlik kurumlarının daha hızlı ve güvenli biçimde bilgi paylaşımına yardımcı olmak amacıyla bir BT sistemi veritabanı olan Elektronik Sosyal Güvenlik Bilgi Paylaşımı (EESSI) oluşturulmuştur. Geçmişte, çoğu paylaşım kağıt temelli yapılmaktaydı, ancak Temmuz 2019'dan bu yana tüm Üye Devletler'in veritabanının uygulamasını nihai hale getirmesi ve sosyal güvenlik kurumlarını sınır ötesi elektronik paylaşımlara bağlaması zorunlu hale getirilmiştir.

3.4.6 İbero-Amerikan Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

2007 yılında, İspanya ve Portekiz 13 Latin Amerika ülkesiyle İbero-Amerikan Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'ni imzalamış ve taraf devletlerin sayısı 2020 itibarıyla 15'e yükselmiştir. Ancak, Sözleşme sadece Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Ekvator, El Salvador, İspanya, Paraguay, Peru, Portekiz, Dominik Cumhuriyeti ve Uruguay'da uygulanmaktadır. İki taraf devlet arasında ikili sosyal güvenlik anlaşmaları uygulamada olduğunda, ilgili taraf için daha elverişli hükümler geçerli olmaktadır. Latin Amerika ülkeleri arasında yapılmış bir sosyal güvenlik anlaşmaları ağının yerine geçen Sözleşme işte yaralanma, yaşlılık, vefat ve maluliyet durumlarını kapsamaktadır. Muamele eşitliği ve kazanılmış ve kazanılmakta olan hakların korunması ilkelerini sağlamaktadır.

⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860andlangId=en>.

⁶⁸ Bu düzenlemeler aynı zamanda geçiş döneminin sonuna dek (Aralık 2020) Birleşik Krallık için de geçerli olmuştur. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=470andlangId=en>.

⁶⁹ Gönderilen işçiler, çalışma süresinin iki yılı aşmaması ve görevlendirmelerini tamamlamış diğer işçilerin yerine gönderilmemeleri şartıyla, gönderen ülkenin sosyal güvenlik sistemine tabi olmaya devam edebilirler. Benzer istisnalar kendi hesabına çalışan işçiler için de geçerlidir.

⁷⁰ AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşları AB düzenlemelerinin kapsamında değildir.

Sözleşme'nin etkili biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla çeşitli adımlar atılmıştır. Mart 2012'de, Sözleşme'de yer aldığı üzere, idari konular, BİT, veri alışverişi ve prosedürlerin düzenli modernizasyonu konularında uyumlaştırılmış uygulamayı kolaylaştırma amacıyla İdari Teknik Komite kurulmuştur. Ekonomik yardımlar ve ödenekler, sağlık, işte yaralanma, sosyal hizmetler ve emeklilik fonları konularında ayrı teknik komiteler de oluşturulmuştur.⁷¹

3.4.7 MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması

MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması ve uygulama tüzüğü 1997 yılında imzalanmış, 2005 yılında yürürlüğe girmiş ve MERCOSUR kurucu devletleri arasında daha önce yapılmış ikili anlaşmaların yerine geçmiştir: Arjantin, Brezilya, Paraguay ve Uruguay. Birçoğu kamusal ve primli yapıda olan, aralarında birkaç tanesinin bireysel sermayelendirme sisteminin olduğu ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde değişiklik yapılmasını içermemiştir. Anlaşma, göçmen işçilere MERCOSUR Devletleri arasında hareket ederken sosyal korumaya erişim sağlayan koordinasyon mekanizmaları aracılığıyla MERCOSUR Üyeleri'nin sosyal güvenlik sistemlerini entegre etmeyi amaçlamaktadır. Her bir ülkenin kendi ulusal kanunları kapsamında sunduğu sağlık hizmeti, yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımlarını kapsamaktadır.

Anlaşma göçmenlerin haklarını sağlarken işgücü göçünün kolaylaştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır, bu nedenle ILO Sözleşmeleri'nde oluşturulan sosyal güvenlik ilkelerinin uygulamasına örnek oluşturmaktadır:

- Muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkeleri açık bir şekilde dahil edilmiştir. Esas itibarıyla,

Anlaşma göçmen işçilerin herhangi bir MERCOSUR Üye Devleti'nde hizmet sunarken sosyal koruma hakkını tanımaktadır, bu hak, vatandaşlıktan bağımsız olarak, bu işçilerin aileleri ve bakmakla yükümlü olduklarını da kapsamaktadır (Madde 2.1).

- Geçerli mevzuat ilkesi de uygulanmaktadır. Göçmen işçiler hizmetin sunulduğu ülkenin ulusal mevzuatına tabidir, ancak Madde 5'te verilen birkaç istisna (gönderilen işçiler, diplomatik temsilcilik, konsolosluk ve uluslararası örgütlerin personeli, ve denizciler) iki yıla kadar ev sahibi ülkede prim ödemededen muaftır. Kendi hesabına çalışan işçiler Anlaşma kapsamında değildir.

Kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunması sağlanmaktadır. Anlaşma, ikamet başka bir ülkeye taşınmadan önce bir ülkede en az 12 ay prim süresi gerektirmektedir. Kural olarak, 12 aydan uzun süreyle bir MERCOSUR ülkesinin sosyal güvenlik sistemine ödeme yapılması, diğer Üye Devletler'in herhangi bir birinde uzun vadeli yardımların hesabına eklenmektedir. İşçinin toplam prim süresi 12 aydan kısa olduğunda, primlerin ödendiği devlet yardımların ödenip ödenmeyeceğine karar verebilir. Herhangi bir MERCOSUR Üye Devleti'nde sigorta primi veya prim ödemelerinin çakıştığı süreler yardımların hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Anlaşma, herhangi bir MERCOSUR Devleti ile sosyal güvenlik anlaşmasının bulunması şartıyla, üçüncü bir devlette kazanılan yardımların birleştirilmesine izin vermektedir. Sadece bir MERCOSUR Devleti'nin üçüncü bir devletle söz konusu anlaşmayı yapmış olması durumunda, ilgili Üye Devlet işçinin hizmetlerini birleştirme amacıyla kendi topraklarında sunulmuş gibi kabul etmek zorundadır. Yardımlar sürelerle orantılı olarak ödenmektedir; diğer bir deyişle, her bir MERCOSUR Üye Devleti yardım miktarını her bir ülkede geçerli oran ve prim süresine dayalı olarak hesaplamaktadır.



► Kutu 3.5. ILO Afrika'da seçili Bölgesel Ekonomik Toplulukları'nda (REC'ler) göçmen işçileri ve ailelerini sosyal korumaya erişim ve yardımların taşınabilirliği kapsamına alma projesi

Proje internet sitesi: https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS_646607/lang--en/index.htm

ECOWAS: Kapasite geliştirme araç seti: <https://www.itcilo.org/en/areas-of-expertise/labour-migration/ecowas>

ILO 2019, ECOWAS Devletleri'nde Göçmen İşçiler ve Aileleri için Sosyal Koruma https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--africa/documents/publication/wcms_714335.pdf

⁷¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.sisalril.gov.do/pdf/publicaciones/BIOISS_N_49_especial_congreso.pdf.

Anlaşma ev sahibi ülkelerde göçmen işçilerin sosyal korumaya erişiminin önündeki yasal engelleri azaltmakla kalmamış, aynı zamanda aşağıdakiler aracılığıyla MERCOSUR Üye Devletleri arasında idari koordinasyon ve yardımların sunumunu da iyileştirmiştir:

- ▶ 2008 yılında, OISS tarafından yönetilen Veri Transferi ve Doğrulama Sistemi'nin (DTVS) (ISSA 2009) uygulanması. Bu Sistem MERCOSUR Üye Devletleri'ndeki işçiler hakkındaki sosyal güvenlik verilerinin transferi, kaydedilmesi ve doğrulanmasını büyük oranda kolaylaştırmıştır ve sadece emeklilik başvuru sürecinin ve emekli yardımlarının ödemesinin güvenliğini değil, aynı zamanda bekleme süresi ve evrak işlerini azaltarak bu süreçlerin etkinliğini de iyileştirmiştir (ISSA 2014). Sistem iki dillidir (İspanyolca ve Portekizce).
- ▶ Göçmen işçinin ikamet ettiği ülkenin yerel para birimi cinsinden yardımların ödenmesi için sistemin uygulamaya geçirilmesi, kambiyo ve bankacılık ücretleriyle ilişkili ek giderlerin önlenmesi.
- ▶ Yetkili makamlara danışmanlık sunan, Anlaşma'nın hükümlerini ve uygulanmasını yorumlayan ve oybirliği ile karar alan Sosyal Güvenlik Çok Taraflı Daimi Komitesi'nin (COMPASS) oluşturulması.

3.4.8 Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC) sosyal güvenlik çerçeveleri ve politikaları

SADC bağlayıcı olmayan çerçeveler oluşturmuştur; örneğin, sosyal koruma programlarını oluşturmayı ve uyumlaştırmayı amaçlayan 2003 tarihli SADC Bünyesinde Temel Sosyal Haklar Şartı (Sosyal Şart) ve 2007 tarihli SADC Bünyesinde Sosyal Güvenlik Kodu. Kod "SADC ve Üye Devletler'e bölgedeki sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu, yakınlaştırılması ve uyumlaştırılması için etkili bir belge sağlamayı" (Madde 3.3) amaçlamakta ve bunları "kişilerin serbest dolaşımını sağlamaya çalışmaya" (Madde 17.1), "ev sahibi ülkede yardımların ödemesi de dahil olmak üzere yardımların taşınabilirliğini kolaylaştırmaya" (Madde 17.2(d)) ve göçmen işçilerin "ev sahibi ülkenin sosyal koruma ve güvenlik programlarına katılmasını [ve] eşit muamele görmesini" sağlamaya (Madde 17.2(a) ve (b)) davet etmektedir.

2015 yılında, SADC Bölgesel Endikatif Stratejik Kalkınma Planı'nı (RISDP) uygulama bağlamında, SADC İstihdam ve İşgücü Sektörü, İstihdam ve İşgücü Protokolü'nü kabul etmiştir. Devlet ve hükümet başkanları Protokol'ü onaylamıştır ve şu anda Üye Devletler'in onayına açıktır, sonrasında bağlayıcı olacaktır.⁷² Protokol Madde 19 işgücü göçüne odaklanmakta ve "Devletler [...] özellikle işgücü/istihdam ve sosyal koruma hakları olmak üzere, vatandaş olmayanlara temel haklar sunulmasını sağlamaya; [...] ulusal göç mevzuatı ve politikalarını uyumlaştırmaya; ve uluslararası sözleşmelere uygun bir bölgesel göç politikası kabul etmeye [...] çalışacaktır" hükmünü içermektedir. Bu bölgesel göç politikasının bir parçası olarak, devletler "özellikle vatandaş olmayanlar için muamele eşitliği, sigorta sürelerinin toplanmasını, kazanılmış hak ve yardımların korunmasını, yardımların ihraç edilebilirliğini ve kurumsal işbirliğini sağlayan, uygun ikili ve çok taraflı anlaşmaların yapılması yoluyla, sosyal güvenlik yardımlarının koordinasyonu ve taşınabilirliğini kolaylaştıracak önlemler almalıdır" (Madde 19(f)). Buna ek olarak, sosyal koruma yardımlarının sınır ötesi taşınabilirliğinin sorunsuz işler hale getirilmesi ve kolaylaştırılması gibi konuları ele almak üzere özerk bir bölgesel teşkilatın kurulmasına yönelik hükümler de bulunmaktadır.

Mayıs 2016'da, SADC İstihdam ve İşgücü Bakanları bağlayıcı olmayan Kazanılmış Sosyal Güvenlik Yardımlarının Taşınabilirliğine İlişkin SADC Bölgesel Politika Çerçevesi'ni kabul etmiştir. Daha yakın bir tarihte, İstihdam ve İşgücü Sektörü (ELS) Bakanları ve sosyal ortaklar pilot sektörler (madencilik, tarım ve mali hizmetler) ve ülkeler önermiş ve SADC bölgesi için taşınabilirlik çerçevesine bilgi sağlamak amacıyla üç çalışma yaptırmıştır. Mayıs 2019'da SADC Üye Devletleri ve sosyal ortaklar sosyal güvenlik yardımlarının koordinasyonu ve taşınabilirliğine ilişkin bağlayıcı olmayan bir belge doğrultusunda yol haritası üzerinde anlaşmıştır. Önerilen belge ILO desteğiyle hazırlanmış ve Kasım 2019'da ELS-Ortak Üçlü Yapıda Teknik Alt Komiteleri'nin toplantısında tartışılmıştır. Taslak belge daha sonra SADC Bünyesinde Sosyal Güvenlik Yardımlarının Taşınabilirliğine İlişkin Rehber İlkeler'e (SADC 2018) dönüşmüştür ve Mart 2020'de ELS Bakanları ve sosyal ortaklar toplantısında onaylanmıştır. Üye Devletler ikili ve çok taraflı anlaşmalar aracılığıyla bu Rehber İlkeleri uygulamayı kabul etmiş ve Esvatini, Lesoto, Malavi, Güney Afrika ve Zimbabve pilot uygulama için gönüllü olmuştur.

⁷² 2018 yılına dek dokuz Üye Devlet Protokol'ü imzalamıştır ancak hiçbirini onaylamamıştır. 2020 yılında, koordine edilmiş ve uyumlaştırılmış bir bölgesel işgücü piyasasının geliştirilmesini hızlandırmak amacıyla istihdam ve işgücü taslak protokolünün geliştirilmesi Devlet ve Hükümet Başkanları ve sosyal ortaklar tarafından onaylanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.tralac.org/images/docs/12814/2018-sadc-els-draft-record.pdf> ve https://www.sadc.int/files/1815/8365/4970/EMPLOYMENT_AND_LABOUR_MEETING_MEDIA_STATEMENT.pdf.

Rehber İlkeler göçmen işçiler ve aile fertlerinin, çalıştıkları ülkelerin herhangi birindeki sosyal güvenlik sistemleri kapsamında yardımları elde etmesini önleyen engellerin kademeli olarak üstesinden gelmek amacıyla SADC bünyesinde ulusal sosyal güvenlik programlarının koordinasyonunu kolaylaştırmalıdır.⁷³

► 3.5 Sosyal güvenlik anlaşması nasıl müzakere edilir?

Müzakere süreçleri, süre, içerik ve amaç açısından farklılık göstermektedir. ILO'dan sıklıkla çok taraflı veya ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının müzakerelerini ve gelişimini desteklemesi talep edilmiştir. Örgüt'ün ve uzmanlar ve önceki müzakerecilerin deneyimine dayalı olarak, sosyal güvenlik anlaşması müzakere etmeyi veya yeniden müzakere etmeyi isteyen herhangi bir ülke için yararlı olabilecek sekiz adımlı bir süreç belirlenmiştir ve bu süreç genellikle izlenmektedir. Her adımda, tartışılacak ve müzakere edilecek temel unsurlar vurgulanmaktadır. Bu liste sonlu değildir ve ilgili durum ve bağlama göre uyarlanmalıdır.

3.5.1 Müzakere süreci öncesinde

Başka bir ülkeyle sosyal güvenlik anlaşması müzakerelerine başlamadan önce, hükümetler, müzakere pozisyonlarını önceden oluşturmak amacıyla, kendi ülkelerindeki ve müzakere etmek istedikleri ülkedeki göç ve sosyal korumayla ilgili sosyal, ekonomik ve politika bilgilerini toplamalıdır. Örneğin, göçmen nüfusların demografik özellikleri de dahil olmak üzere, iki ülke arasındaki göçmen stoku ve göçmen akışları hakkındaki veriler dikkate alınmalıdır. Her müzakereci ortak aynı zamanda karşı tarafın onayladığı göçmen işçiler için sosyal güvenlik konulu uluslararası belgeleri ve imzaladığı sosyal güvenlik anlaşmalarını da incelemelidir. Son olarak, hükümetler hangi belirli sosyal güvenlik yardımlarını müzakere etmek isteyeceklerine, bunların bireysel ve maddi kapsamına ve muamele eşitliği ilkesini ne ölçüde tanıdıklarına karar vermelidir.

3.5.2 Müzakere süreci

Müzakereler sırasında, ülkeler, bu belgelerin farklı ülkelerin sosyal güvenlik programlarını koordine etmeyi amaçladığını unutmamalıdır. Bu belgeler, göçmen işçiler ve ailelerinin çalıştıkları ülkelerden herhangi birinde geçerli sistem kapsamında sosyal yardımları almasını önleyen engelleri ortadan kaldırmak ve göçmen işçilerin aynı iş için birden fazla sosyal güvenlik sistemine prim ödememesini sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu anlaşmalar genellikle kapsamlı mütakabiliyet esasına dayalıdır veya bununla yönlendirilmektedir, yani müzakereci ülkeler aynı mekanizmaları uygulamayı kabul etmekte ve yükümlülüklerin makul düzeyde karşılaştırılabilirliğini varsaymaktadır. Karşılıklı anlaşmalar aynı zamanda iki müzakereci taraf arasındaki güç dengesizliğini yansıtabilir. Bu durumlarda dahi, sosyal güvenlik anlaşması mümkün olan en üst düzeyde muamele eşitliği sağlamayı hedeflemeli, bu nedenle insan hakları belgeleri ve uluslararası işgücü standartlarında güvence altına alınan temel muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerini yansıtmalıdır.

Sekiz adımlı süreç

Bir sosyal güvenlik anlaşmasının müzakere süreci genel olarak sekiz adımdan oluşmaktadır: (1) Hazırlık görüşmeleri; (2) taraflardan birinin anlaşmanın ilk taslağını hazırlaması; (3) müzakereler; (4) mutabık kalınan metnin incelenmesi; (5) anlaşmanın imzalanması; (6) anlaşmanın onaylanması; (7) idari anlaşmanın imzalanması ve başvuru formlarının hazırlanması; (8) anlaşmanın yürürlüğe girmesi. Bu adımlardan her biri aşağıdaki alt kesimlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

⁷³ Afrika'da seçili Bölgesel Ekonomik Toplulukları'nda (REC'ler) göçmen işçileri ve ailelerini sosyal korumaya erişim ve yan hakların taşınabilirliği kapsamına alma" ILO projesi çerçevesinde paylaşılan tartışmalar ve belgeler (bkz. Kutu 3.5).

► Şekil 3.4. Sekiz adımlı süreç



► Adım 1. Hazırlık görüşmeleri

Hazırlık görüşmeleri genellikle, her bir ülkenin ilgili bakanlığı veya sosyal güvenlik kurumunda çalışan teknik sosyal güvenlik uzmanları arasındaki resmi olmayan toplantılar veya e-posta alışverişlerine dayalıdır. Delegasyonun yapısı müzakere edilecek dallara bağlıdır. Bir ülkede, örneğin il bazında veya sektör bazında, birden fazla emeklilik programı olduğunda dahi, önce uluslararası anlaşmayla ve sonrasında dahili koordinasyonla ilgilenmek üzere sadece tek bir müzakereci bulunması gerekmektedir. Genellikle Dışişleri Bakanlığı'ndan biri de sürece dahil olmaktadır. Bu tartışmalar başta her bir ülkenin programlarının uygulamada olduğu sosyal güvenlik dalları; mevzuatın bireysel ve maddi kapsamı; yardımlar için uygunluk gerekleri; ve diğer ülkelerin ilgili sosyal güvenlik sistemini anlamasını sağlayacak tüm diğer bilgiler olmak üzere, ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemleri hakkında bilgi alışverişini içermektedir. Sosyal güvenliğin belirli dallarının taslak anlaşmadan çıkartılması, her ülkenin uzmanları tarafından açıklanmalıdır. Hazırlık görüşmeleri aynı zamanda ülkelerin birbirini sosyal güvenlik anlaşmalarının beş temel ilkesinin uygulanması konusundaki tercihleri hakkında bilgilendirme fırsatı sunmaktadır. (Kutu 3.3). Uzmanlar normal şartlarda ülkelerinin sosyal güvenlik anlaşması yapma prosedürlerini açıklamakta, sonraki adımları

müzakere etmek için zaman çerçevesini görüşmekte ve hangi ülkenin anlaşmanın ilk taslağını hazırlayacağına veya her birinin de bir taslak hazırlayıp hazırlamayacağına karar vermektedir.

► Adım 2. İlk anlaşma taslağının hazırlanması

Bir ülkenin delegasyonu genellikle Sağlık, İşgücü, Refah, Sosyal Koruma, Sosyal İşler ve Dışişleri Bakanlıkları'ndan ve/veya diğer hükümet teşkilatları ve sosyal güvenlik kurumlarından teknik görevlilerden oluşmaktadır ve ilgili sosyal güvenlik fonlarının üçlü yapıdaki kurullarından temsilciler içerebilir. Müzakerelere katılan ekip genellikle Hazırlık görüşmelerine katılan aynı ekiptir. İlk taslak anlaşmanın hazırlanması müzakerelerin başlangıç noktasıdır ve müzakereci ülkeler hangi ülkenin taslağı hazırlayacağına henüz karar vermemişse, bu aşamada karar vermelidir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda, karşılıklı yazışmalar başlatılabilir.

Taslak, ülkelerin beş temel sosyal güvenlik ilkesinden hangilerinin anlaşmada yer almasını tercih ettiklerini yansıtmalıdır (muamele eşitliği, kazanılmış hakların korunması, yurtdışında yardımların ödenmesi (yardımların ihracı), geçerli mevzuatın belirlenmesi, kazanılmakta olan hakların korunması (birleştirme) ve idari destek).

Taslak, özellikle anlaşmanın maddi (mevzuat) ve bireysel kapsamını içermeli, herhangi bir işçi türünün kapsam dışı bırakılıp bırakılmadığını belirtmeli; ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemleri kapsamındaki sosyal güvenlik dalları ve yardımları; yardımlar için uygunluk kriterleri; genel hükümler (sözlükçe) ve çeşitli ve geçici hükümleri (idari düzenlemeler ve anlaşmazlık çözüm sistemleri) içermelidir. Uzmanlar farklı tercihler belirtmişse, her bir ülkenin tercih ettiği lafzı yansıtan ilave görüşler sunulmalıdır.

Bir ülkenin tartışma için taslağı hazırlaması yerine, her ülke kendi taslağını hazırlayabilir; bu durum ülkelerin çok farklı pozisyonları olduğunda veya bir ülkede sosyal güvenlik anlaşmaları için özel ve standart dışı hükümlerin olduğu durumlarda yaygındır. İlgili uzmanların hükümleri inceleyerek tavsiyede bulunabilmesi için taslağın/taslakların müzakerelerden çok önce müzakereci ülkelerin tamamına gönderilmesi tavsiye edilmektedir. Ülkeler sorunlu hükümler için alternatif öneriler veya karşı öneriler hazırlamak isteyebilir. Sosyal güvenlik anlaşması hazırlama rehber ilkeleri, 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı'nın iki ekinde bulunabilir; Ek I'de ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik belgeleri için örnek hükümler yer almakta, Ek II'de ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik belgelerinin koordinasyonu için örnek anlaşma bulunmaktadır.

► Adım 3. Müzakereler

Müzakerelerin amacı sosyal güvenlik anlaşmasının metnini oluşturmaktır. Müzakereci ülkelerin genellikle İşgücü, Sağlık ve Dışişleri Bakanlıkları'ndan olan uzmanları ve diğer hükümet görevlileri, başlık ve başlangıç bölümü dahil olmak üzere, ön taslağın/taslakların ayrıntılı bir incelemesini yapmaktadır. Örneğin, belirli bir maddenin lafzı tartışılabilir; müzakereci ülkeler tarafından derhal kabul edilebilir veya ulusal makamlara danışılmasını gerektirebilir. Farklılıkların tartışılması müzakerelerin bir sonraki turuna ertelenebilir veya sonrasında karşılıklı yazışma aracılığıyla çözülebilir. Ülkeler lafız üzerinde anlaştıktan sonra, ilgili madde ve anlaşmanın ilk taslağında yapılan değişiklikler, müzakere tutanaklarına ekli revize edilmiş taslağa dahil edilmelidir.

Bir anlaşmanın müzakeresi bir veya daha fazla tur içerebilir. Her turdaki tartışmaların sonucu tutanaklarda özetlenmeli, bu tutanaklar aynı zamanda anlaşmanın revize edilmiş taslağının yer aldığı eki, katılımcı

listesini ve tarafların kabul ettiği diğer ilgili materyalleri içermelidir. Müzakerelere ev sahipliği yapan ülkenin tutanakları hazırlaması yaygın uygulamadır, bu tutanaklar her müzakere turunun sonunda hazırlanır ve paylaşılar ve katılımcı ülkelerin tamamı tarafından mutabık kalınmalıdır. Tutanakların kapsamı, ilgili ülkelerin uygulamalarına ve müzakerelerin içeriğine bağlı olacaktır. Bir hükmün anlamı veya amacı tamamıyla açık değilse, veya bir hüküm tartışılıyorsa ve büyük risk içeriyorsa, hükmün ve amacının açıklaması veya netleştirilmesinin tutanaklara dahil edilmesi yararlı olabilir. Açıklama notu ihtiyacına örnek olarak 1997 tarihli CARICOM Sosyal Güvenlik Anlaşması verilebilir; olağandışı veya oldukça teknik özellikteki hukuki dili (çoğu çok taraflı ve ikili anlaşmanın lafzına kıyasla) hükümlerin anlaşılmasını zorlaştırmıştır (Hirose, Nikac ve Tamagno, 2011). Sunulan açıklama notlarına rağmen, Anlaşma Madde 18, 2009 yılında kabul edilen Protokol'de değiştirilerek açıklığa kavuşturulmuştur.

Müzakereler tamamlandıktan ve metin üzerinde mutabık kalındıktan sonra, ilgili ülke delegasyonlarının başkanları, resmi onaylarının bir işareti olarak metni paraflar. Ancak bu durum, müzakereci tüm tarafların yapılacak değişiklikleri kabul etmesi koşuluyla, metnin tekrar incelendikten sonra ilave değişiklikler yapılmasını önlememektedir.

► Adım 4. Mutabık kalınan metnin incelenmesi

Müzakereler bittikten sonra, taslak anlaşma, genellikle Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve diğerleri olmak üzere, her bir müzakereci ülkenin ilgili makamları tarafından incelenmelidir. Bu aşamada, taraflar, sosyal güvenlikten sorumlu bakanlıkların bilgisi ve yetkinliği dışında kalmaları nedeniyle anayasal konular da dahil olmak üzere, kendi yasaları ve anlaşma uygulamalarını incelemektedir. Bu aşama, müzakereleri yeniden açmanın bir fırsatı olarak düşünülmemelidir. İnceleme sonrasında mutabık kalınan metinde yapılacak değişiklikler asgari düzeyde tutulmalı ve tüm müzakereci ülkeler tarafından kabul edilmelidir. Mutabık kalınamaması durumunda, müzakereci taraflar: (1) önceki adımı tekrar ederek müzakerelere devam edebilir; (2) müzakerelere daha sonraki bir tarihte devam etmek amacıyla süreci geçici olarak askıya alabilir; (3) süreci terk edebilir; veya (4) süreci resmen feshedebilir. Giriş ve çıkış vizeleri ve diplomatik kanallar gibi, müzakere ekibinin görev kapsamında olmayan, sosyal güvenlikle ilgili olmayan konular müzakere sürecinin dışında ele alınabilir.

► Adım 5. Anlaşmanın imzalanması

Taslak metin incelendikten ve önerilen değişiklikler tüm müzakereci ülkeler tarafından kabul edildikten sonra, anlaşma imzalanmaya hazırdır. Ülkeler aynı dili konuşmuyorsa, anlaşmanın resmi dili/dillerini belirlemeleri ve gerekirse kendi ulusal diline/dillerine çevirmeleri gerekmektedir. Anlaşmanın uygulanması sırasında kullanılacak dille ilgili olarak, imza sahibi her bir ülkenin makamları ve kurumlarının birbirleriyle ve göçmen işçilerle doğrudan kendi resmi dilinde iletişim kurması yaygın uygulamadır. Anlaşmanın kopyaları genellikle imzalandığı ülke tarafından verilmektedir. İmzalı anlaşmanın asıl kopyası her bir müzakereci ülke tarafından muhafaza edilmeli ve Dışişleri Bakanlığı'nın anlaşma kaydında yer almalıdır. Anlaşma, ülkenin Devlet Başkanı, Hükümet Başkanı veya Dışişleri Bakanı haricindeki bir yetkilisi tarafından imzalanırsa, ilgili ülke söz konusu yetkilinin anlaşmayı ülkenin adına imzalamaya tam yetkili olduğunu tasdik eden belgeyi sunmalıdır.

► Adım 6. Anlaşmanın onaylanması

Anlaşma genellikle ülkelerden her birinin kabulü veya onayı sonrasında yürürlüğe girmektedir. Kabul veya onay genellikle, meclis oylaması, Bakanlar Kurulu onayı veya kanunla düzenleme gibi, her bir ülkenin söz konusu amaçla oluşturduğu ulusal prosedüre dayalıdır (aynı zamanda bkz. Bölüm 2, Kısım 4).

► Adım 7. İdari düzenlemenin imzalanması

İdari düzenleme bir sosyal güvenlik anlaşmasının uygulama ve idaresinin temelini oluşturmaktadır ve tercihen anlaşma yürürlüğe girmeden önce imzalanmalıdır. Uygulamasına ilişkin idari destek, geçerli olduğu mevzuat ve her ülkenin izlemesi gereken operasyonel prosedürlerin tüm özelliklerini daha ayrıntılı olarak düzenleyerek, sosyal güvenlik anlaşmasını tamamlamaktadır. Her zaman olmasa da genellikle farklı bir belgeye dahil edilmektedir; örneğin 1997 tarihli CARICOM Sosyal Güvenlik Anlaşması aynı belgedeki idari ve operasyonel hükümleri içermektedir. İkisi arasındaki fark, sosyal güvenlik anlaşmasının tarafların

ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu için yasal çerçeveyi oluşturması, sosyal güvenlik mevzuatını değiştirmesi ve taraflar arasındaki idari destek ilkelerini belirlemesi; öte yandan idari düzenlemenin ise söz konusu idari desteğin nasıl sunulacağına odaklanmasıdır.

İdari düzenlemenin odak noktası hiçbir zaman tarafların hak ve yükümlülüklerini belirleyen, anlaşmanın maddi hükümleriyle karıştırılmamalıdır ve ilgili idari ve operasyonel konularla sınırlı olmalıdır. Anlaşmada oluşturulan haklar ve yükümlülüklerle ilgili açıklar, eksiklikler veya hatalar idari düzenleme ile düzeltilemez veya değiştirilemez.

İdari düzenlemeyi imzalama yetkisi, anlaşmanın bir hükmüne eklenmelidir ve bu hükümde müzakere edecek "yetkili makamlar" belirtilmelidir. Bunlar anlaşmada açıkça belirtilmemişse, normal şartlarda her bir taraf devletin anlaşmanın uygulaması için irtibat bürosu olarak hareket edecek ulusal kurum/kurumlarını gösteren idari düzenlemede belirtilmelidir. İlgili operasyonel ve idari prosedürler genellikle uygulama tartışmaları sırasında tarafların yetkili makamları/kurumları ve irtibat büroları arasında kabul edilmektedir. İdari düzenlemeler genellikle meclis onayı gerektirmediği için, daha esnek belgelerdir.

Uygulamada, sosyal yardım başvuruları, genellikle taraf devletlerin tüm resmi dillerinde yayınlanan idari formların doldurulmasıyla yapılmaktadır. İstenen kişisel bilgiler arasında isim, yaş, cinsiyet, ulusal sigorta numarası, uyruk, medeni hal, ikamet adresi ve ülkeye giriş, ülkede kalış ve ülkeden çıkış tarihleri yer almaktadır. Sosyal yardıma bağlı olarak, malullük tarihi veya malullük yardımları için tıbbi tedavi tarihi, vefat yardımları için prim ödeyen kişiyle ilişkisi, istihdam durumu ve faaliyetlerin beyanı gibi ilave bilgiler talep edilebilir. Sağlık yardımları ve malullük yardımları için sağlık raporları zorunludur. İdari formlar aynı zamanda ödeme yöntemleri ve sunulacak belgeler hakkında önemli bilgiler sunabilir ve verilerin kullanımı, saklanması ve korunması konusunda hükümler içerebilir.

► Adım 8. Yürürlüğe girme

Anlaşma kabul edildikten veya onaylandıktan sonra ve idari düzenleme imzalandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Yürürlük tarihi genellikle hükümlerden birinde belirtilmektedir. Düzenlemelerin, ulusal gereklerin yerine getirildiğini gösteren onay veya bilgilendirme belgelerinin paylaşıldığı tarihte veya sonrasında yürürlüğe girmesi yaygındır. Ülkeler söz konusu hükmü anlaşmaya eklememişse, dışişleri bakanlıkları arasında doğrudan tartışmalar veya notalar aracılığıyla tarihi belirleyebilir.

► 3.6 Anlaşmaların uygulamaya konulması: Kurumsal, operasyonel ve idari hususlar

Sosyal güvenlik anlaşması imzalandıktan sonra, ilgili kurumlar, süreçler, görevler ve sorumluluklar ve uygulama için gerekli BİT sistemlerini oluşturmalarıdır.

Öncelikle, anlaşmanın politika, düzenleyici ve prosedürle ilgili özelliklerini ve diğer sosyal güvenlik hizmetleriyle olan ilişkisini yönetebilmek amacıyla, uluslararası, ulusal ve kurumsal düzeylerdeki organizasyon yapılarını belirlemeleri gerekmektedir. Buna ek olarak, uluslararası anlaşmaların uygulanması tarafların kurumları ve irtibat büroları arasında veri alışverişi için güvenilir mekanizmaların bulunmasını gerektirmektedir. Bunlar, diğerlerinin yanı sıra, alışverişi yapılacak verilerin belirtilmesi, doğrulama mekanizması (elektronik imza veya diğer), talep-yanıt alışverişleri için protokol ve bu işlemleri desteklemek için BİT sistemlerinin uygulanmasını içermektedir. Aynı zamanda mümkün olduğunda otomasyonlu süreçlerle, anlaşmanın operasyonel açıdan uygulanmasını da içermektedir; bu temel olarak bilgi taleplerinin alınması ve gönderilmesi ve yardım taleplerinin işlenmesinden oluşmaktadır.

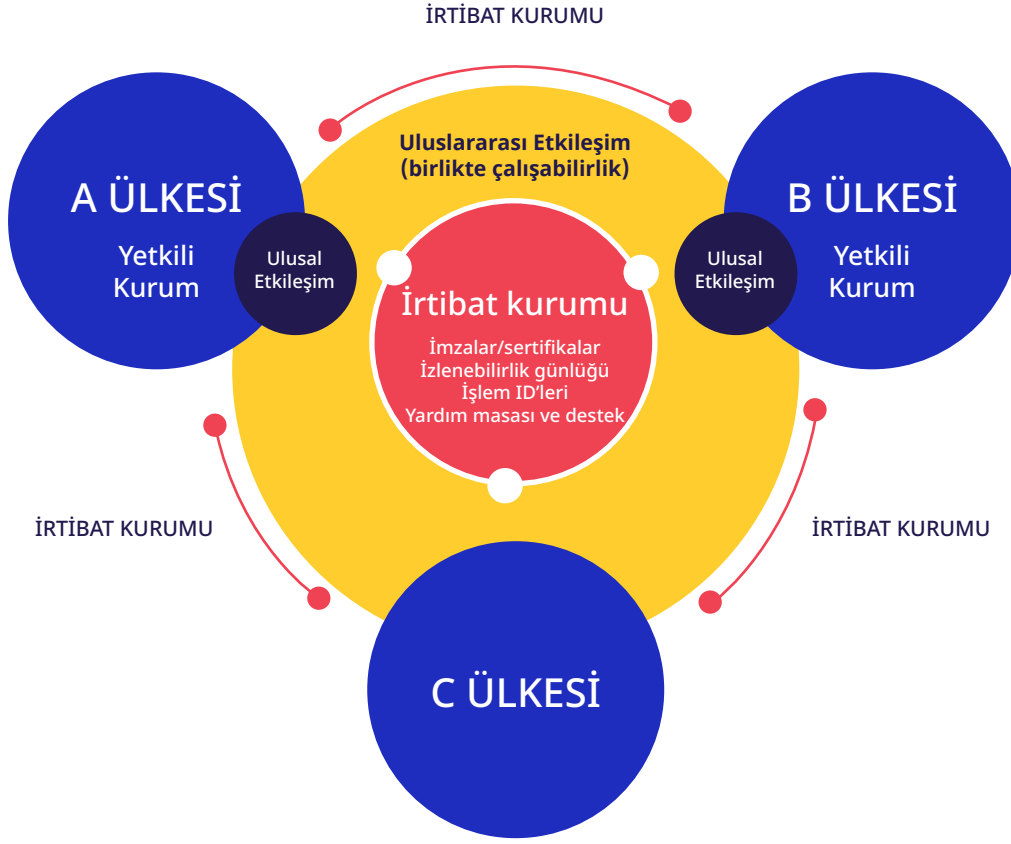
Ancak, özellikle taraf devletlerin kurumları arasında veri alışverişi için olmak üzere, etkin uygulama süreçlerinin uygulamaya konulması zorlayıcı olabilir. Standartlar ve tekrar kullanılabilir çözümlerin bulunmadığı durumlarda, sistemlerin sıfırdan geliştirilmesi gerekmektedir ve anlaşmaların sayısı ve ilave veri alışverişi türlerine duyulan ihtiyaçlar arttıkça, bu süreç daha az etkili ve daha maliyetli hale gelmektedir. Bu nedenle: (i) uluslararası, ulusal ve kurumsal düzeylerde etkin ve güvenli ara bağlantılı sağlamak; (ii) kurumların verilerinin ve kullanıcıların kimliklerinin güvenilirliği ve işlemlerin izlenebilirliği dahil olmak üzere, paylaşımların güvenilirliği, güvenliği ve doğrulamasını sağlamak; (iii) veri modelleri ve süreçlerini tanımlamak ve bunlar üzerinde anlaşmaya varmak;

ve (iv) görev ve sorumluluklarla birlikte organizasyon yapısını oluşturmak önemlidir.

Bu amaçları yerine getirmek ve anlaşmayı hayata geçirmek için aşağıdaki adımların atılması gerekmektedir.

- Öncelikle, misyon, görevler ve hayata geçirme yönetim yapısını, sonrasında strateji ve eylem planını oluşturarak, anlaşmanın yönetim ve yönetim konularını ana hatlarıyla belirlemek.
- Uygulayıcı kurumlar için operasyonel süreçler ve bilgi modellerini belirlemek. Alışverişi yapılacak veri türüne bağlı olarak, bu modeller kişisel verileri içerebilir: Doğum, ölüm, evlenme, boşanma, çalışma kayıtları, ev sahibi veya menşe ülkede alınan sosyal güvenlik yardımları hakkında bilgiler, gelir beyannameleri ve bireysel vakalardaki prosedürlerle ilişkili masraflar. Standartlaştırılmış bilgi modellerinin kullanılması anlaşmanın uygulamasının etkinliğini iyileştirmektedir. Bu modeller uluslararası düzeyde oluşturulsa da, ulusal ve kurumsal düzeylerde operasyonel süreçlerin (veya alt süreçlerin) geliştirilmesi gerekebileceğine dikkat edilmelidir.
- Güvenlik ve doğrulama özellikleri geliştirmek, anlaşmanın doğrulaması için temel konuları ele almak, ilgili verilerin korunması düzenlemelerine uymak ve kurumlar arasında etkileşim için güvenli bir ortam oluşturmak.
- Aşağıdakilerin de gerçekleştirilmesiyle, BİT temelli veri alışverişi sistemini uygulamak:
 - Uluslararası, ulusal ve kurumsal düzeylerde bir mimarinin geliştirilmesi. Bunun amacı kurumlar arasında etkili ve güvenli etkileşime olanak veren bileşenlerin belirlenmesidir. Bu, uluslararası bir anlaşmanın uygulanmasında ilk ve en önemli adımlardan biridir (bkz. Şekil 3.5).
 - Özellikle uluslararası düzeyde, farklı kurumların sistemlerini bağlamak amacıyla birlikte çalışabilirlik tekniklerinin geliştirilmesi; bu uluslararası sosyal güvenli anlaşmalarının uygulamasını desteklemek için mevcut temel teknolojilerden biridir.
 - Veri alışverişi iş akışı ve günlük BİT işlemleri için ortam oluşturulması. Veri alışverişi iş akışı bir yazılım sisteminin uygulanmasını içerirken, günlük BİT işlemleri için ortam oluşturulması, uygun BİT altyapısı ve insan kaynaklarının gerekli işlemleri yapması ve hizmet kalitesi standartlarını karşılamasını gerektirmektedir.

► Şekil 3.5. Çok taraflı anlaşma için mimari ve etkileşim türleri



3.6.1 Yönetişim ve yönetim

Her kurum, kurumun anlaşmayı uluslararası ve ulusal düzeylerde yöneten kurumlar arası organlar, komiteler ve çalışma gruplarına katılımı da dahil olmak üzere, göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarını korumak amacıyla kendi görev kapsamındaki uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarının hayata geçirilmesi için gerekli görevler ve yönetim yapılarını tanımlamalıdır.

Kurumlar aynı zamanda uluslararası anlaşmalar kapsamında gerekli operasyonel faaliyetleri uygulamak amacıyla bir strateji ve bir eylem planı oluşturmalıdır. Bu faaliyetler kurumun kapsamlı stratejik planı ile uyumlu olmalıdır. Strateji aşağıdaki unsurlardan bazılarını içerebilir:

- Kurum'un anlaşmaların uygulamasının operasyonel etkinliğini iyileştirmeye yönelik amaçları. Bunlar arasında program bütünlüğünün iyileştirilmesi, hataların ve uygunsuz ödemelerin en aza indirilmesi ve işlemlerdeki gecikmeler ve diğer kurumlarla olan anlaşmazlıkların azaltılması yer alabilir;

- Kurum'un BİT güvenliği, verilerin korunması ve işlemlerin doğrulanması konularındaki politikaları;
- Anlaşmanın, fonksiyonlar ve dalların alt seti ve pilot projelerle başlayarak, diğer taraf devletlerin kurumlarıyla koordinasyon halinde artımlı olarak uygulanması;
- Anlaşma'nın BİT Temelli işlemlerinde yer alacak personel için paralel eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi.

Son olarak, kilit işlemler ve kaynakların yönetimi için, kurum aşağıdakileri dikkate almalıdır:

- Diğer kurumlardan gelen taleplerin işlenmesi için dahili doğrulama prosedürleri ve ileti yanıtları. Belirli talepler işleme alınmadan önce geçerli kılınmalıdır; örneğin, yardım onayları özel doğrulama gerektirebilir.

- Kurum ve ülkenin kullandığı kişisel kimlik mekanizmaları (ulusal kimlik belgesi, pasaport numarası, kurumun verdiği dahili kimlik kartı vb.)
- Anlaşmayla ilgili diğer kurumların bildirimlerinin dönemselliği ve bunlar için prosedürler (örneğin, değişiklik meydana geldiğinde otomatik olarak veya belirtilen aralıklarla)
- Anlaşmanın uygulamasından doğan masraflar için mütakabiliyet kuralları
- Kurum'un dijital imza kullanımı ve anlaşma kapsamındaki işlemler için gerekli doğrulamaların yönetimi
- Takip için izlenebilirlik gerekleri (özellikle kurumlar arasında olmak üzere, işlemlerin kaydının tutulması dahil).

3.6.2 syonel süreçler ve bilgi modelleri

Kurum, uluslararası anlaşmanın uygulamasında yer alan diğer kurumlarla koordinasyon halinde, belirli durumlarda uygulamasını mümkün kılan süreçleri belirtmelidir.

Belirtilecek temel süreçlerden biri, her bir ülkenin sosyal güvenlik prosedürleri için kullandığı ve yardım başvuruları ve bağımsız işçilerin kaydı gibi işlemler için talep edilebilecek kişisel kimlik formlarına dayalı olarak, yaşadıkları çeşitli ülkelerde anlaşmanın kapsamına giren kişilerin kimliklerinin doğru biçimde belirlenmesidir.

Belirtilecek diğer yaygın prosedürler arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- Anlaşmanın kapsamındaki kişilerin kişisel verilerinin toplanması;
- Bağımsız işçinin kaydedilmesi;
- Anlaşma kapsamındaki bir yardımın talep edilmesi;
- Çalışma geçmişi/kayıtlarının talep edilmesi (emeklilik için);
- Tıbbi kayıtların talep edilmesi (engelliliğin değerlendirilmesi için);
- Mevcut çalışan durumunun sorgulanması (bağımsız işçiler için);
- Ev sahibi ülkedeki kazanımların sorgulanması (tıbbi hizmetler için);

- Yararlanıcının yaşama durumunun sorgulanması (uygunsuz ödemelerin önlenmesi için);
- Bir yardım talebinin kabul edilmesi veya reddedilmesi.

Kurum, anlaşmanın uygulamasında yer alan diğer kurumlarla birlikte, taleplere verilecek yanıtlar, idari iletişim ve bildirimler için kullanılacak veri alışverişi modellerini belirtmelidir. Bunlar arasında kişisel veriler, çalışma kayıtları, yaşama durumu ve medeni hal, doğum, ev sahibi veya menşe ülkede alınan yardımlar, gelir beyannameleri, bireysel vakalardaki prosedürlerle ilişkili masraflar ve bağımsız işçilerin beyannameleri yer alabilir.

Paylaşılan verilerde, karşılaştırılabilirliğin sağlanması ve kişinin yaşamındaki olayların izlenebilmesi (örneğin, evlilik, vefat ve engellilik) için, ortak kişisel kimlik özellikleri (veya benzersiz tanımlayıcılar) bulunmalıdır. Buna örnek olarak kişisel kimlik belgesi veya her ülkede sosyal güvenlik prosedürleri için kullanılan numara verilebilir.

Veri alışverişi için standart formlar ve benzersiz tanımlayıcıların kullanılması aynı zamanda uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarının uygulama karmaşıklığını ve maliyetini azaltmaktadır. İlgili kurumların kabul ettiği jenerik bir model, kurumların verileri seçtikleri dilde paylaşmasına olanak tanımakta ve veri transferinin belirtilen veri paketi aracılığıyla (örneğin, Genişletilebilir Biçimlendirme Dili (XML) veya virgülle ayrılan değerler (CSV) dosyaları) gerçekleştirilmesini sağlamakta, bu sayede uluslararası anlaşmanın zamanında uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

Veri alışverişi sistemlerine örnek olarak, MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması ve 883/2004 sayılı Konsey Tüzüğü'nü uygulamak için kullanılan sistemler verilebilir. Farklı BİT mimarileri kullanan her iki sistem de taraf devletler arasında veri alışverişi için ortak bilgi modelleri ve kapsam dahilindeki yardımlar ve koşullar için ortak prosedürleri takip etmektedir.

3.6.3 Güvenlik ve doğrulama

Uygulamaya konulacak operasyonel süreçler ve alışverişi yapılacak hassas verilerin miktarı düşünüldüğünde, veri güvenliği ve yararlanıcıların doğrulanması, yardımların doğru kişilere ulaşmasını sağlamada son derece önemlidir ve bu nedenle uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarını uygulayan sistemlerin kritik bir özelliğidir; bu durum özellikle ilgili sistemlerin sınır ötesi, teşkilatlar arası yapısı açısından önem kazanmaktadır. Bu nedenle, güvenlik ve veri koruma politikaları ve düzenlemelerinin uygulanması

uygulayıcı kurumların ilk önceliklerinden biri olmalıdır, bu amaca iletişim kanalları ve alışverişi yapılacak verilerin şifrelenmesiyle ulaşılabilir.

Diğer bir öncelik ise, işlemlerin güvenli, yasal ve etkin biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, tüm katılımcı kurumların kabul ettiği bir doğrulama çerçevesinin oluşturulması da dahil olmak üzere, operasyonel doğrulamanın geçerli kılınmasıdır. Bu, kağıt temelli işlemlerdeki ıslak imzaların⁷⁴ şifreler, biyometrik ve hatta mümkün olduğunda dijital sertifikalar ile değiştirilmesini ve uluslararası anlaşmalar kapsamındaki işlemler ve dijital sertifikalar için geçerli veri koruma düzenlemelerini yürürlüğe geçirecek önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu önlemler ilgili ulusal düzenlemelere ve anlaşmanın koşullarına dayalı olmalıdır. Kurumlar, Uluslararası Standardizasyon Teşkilatı (ISO 27001) gibi BİT güvenlik standartlarında yer alan tavsiyeleri takip etmeli ve personeli sistemli olarak elektronik imza kullanmalıdır. ISSA Bilgi ve İletişim Teknolojileri Rehber İlkeleri ve ilgili materyaller⁷⁵ bu konularda ayrıntılı rehberlik sunmaktadır.

3.6.4 BİT-temelli veri alışverişi sistemleri

Sosyal güvenlik anlaşması uygulama amacıyla iki kurum arasındaki veri alışveriş sistemi büyük oranda Şekil 3.6'da gösterilen iş akışından meydana gelmektedir. Daha önce açıklandığı üzere ilk adım, alışverişi yapılacak veri türünün belirlenmesidir. Her iki kurum da bu konuda anlaştıktan sonra, veri taleplerinin alışverişini yapabilir. Alıcı kurum öncelikle talep edenin doğruluğunu geçerli kılmalı ve sonrasında yerel veritabanları ve bilgi sistemlerinden veri elde ederek yanıtı hazırlamalıdır. Son adım, yanıtın şifrelenmesi ve imzalanması ve bilginin talep eden kuruma gönderilmesidir, bu kurum yanıtın şifresini çözmeli ve doğrulamalı ve verileri kendi veritabanlarına ve bilgi sistemlerine girmelidir.

► Şekil 3.6. Uluslararası sosyal güvenlik anlaşması kapsamında iki kurum arasında tipik veri alışverişi iş akışı⁷⁶



⁷⁴ Çok sayıda ülke bilgi alışverişi için hala kağıt formlar kullanmaktadır.

⁷⁵ ISSA Bilgi ve İletişim Teknolojileri Rehber İlkeleri'nin uluslararası sosyal güvenlik anlaşmaları ve sosyal güvenlikte veri güvenliği ve gizliliği bölümlerine bkz. Aynı zamanda ISSA Sosyal Güvenlikte Birlikte Çalışabilirlik Teknik Raporu'na bkz.

⁷⁶ Bu Şekil ISSA tarafından üretilmiştir.

Veri alışverişi iş akışının etkili ve güvenli biçimde yönetilmesi amacıyla kapsamlı mimarinin oluşturulması uluslararası anlaşmanın uygulanmasında kilit adımdır. Aşağıdakileri içermektedir:

- ▶ Uluslararası düzeyde farklı ülkelerin irtibat büroları arasındaki etkileşimi yöneten uluslararası mimari;
- ▶ Ulusal düzeyde tek bir ülkenin irtibat bürosu ve yetkili kurumları arasındaki etkileşimi yöneten ulusal mimari; ve
- ▶ Ulusal ve uluslararası düzeylerde kurumların dahili BİT sistemleri ve diğer birimleri arasındaki etkileşimi yöneten kurumsal mimari.

Anlaşmanın özelliklerinin gerekli mimari türünü belirlediği unutulmamalıdır. Çok taraflı anlaşmaların uluslararası mimarisi ortak hizmetler ve güvenilir bir üçüncü kuruluş gerektirirken, ikili anlaşmalar irtibat büroları arasında noktadan noktaya bağlantılara⁷⁷ dayalı olabilir (örneğin, web hizmeti protokollerinin kullanılması). Ulusal mimari, yalnız birden fazla ulusal kurumun birbiriyle koordinasyon sağlaması gerektiğinde yararlıdır; genelde olduğu gibi, anlaşmanın uygulamasında sadece bir kurum yer aldığına gerekli değildir:

Özellikle uluslararası düzeyde olmak üzere, farklı kurumların sistemleri arasındaki bağlantılar birlikte çalışabilirlik teknolojilerine dayalıdır. Bu nedenle bu teknolojiler, ve özellikle web hizmetleri, uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarının uygulanması için gereklidir. Her kurum, anlaşmanın uygulamasında yer alan diğerleriyle koordinasyon halinde bir birlikte çalışabilirlik çerçevesi oluşturmalıdır. ISSA Bilgi ve

İletişim Teknolojileri Rehber İlkeleri ve ilgili materyaller bu konularda ayrıntılı rehberlik sunmaktadır (ISSA, 2019 ve 2012 ve Ruggia-Frick, 2016).

3.6.5 İlave hususlar

Sosyal güvenlik anlaşması yürürlüğe girdikten sonra, taraf devletler değişiklik yapmak isteyebilir. Değişiklikler tüm imza sahipleri tarafından müzakere edilerek kabul edilmelidir. Yeni müzakereler aşağıdakilerle sonuçlanabilir:

- ▶ Asıl belgeyi değiştiren ek anlaşma aracılığıyla belirli hükümlerde değişiklik yapılması (örneğin; Kanada ve Hollanda arasındaki Sosyal Güvenlik Anlaşması'nı değiştiren 1990 tarihli Ek Anlaşma);
- ▶ Asıl anlaşmanın yeni bir anlaşmayla değiştirilmesi (örneğin, 2008 tarihli Anlaşma'nın yerine geçen 2017 tarihli Almanya-Hindistan Sosyal Güvenlik Anlaşması) veya protokoller veya idari düzenlemeler gibi ek belgelerin imzalanması;
- ▶ Daha kapsamlı bir ikili veya çok taraflı anlaşmanın yapılması. Bu durumda, iki veya daha fazla anlaşmanın çakışan hükümleri olması durumunda, daha yüksek düzeyde koruma sağlayan hükümler geçerlidir. Örneğin, 2012 tarihli ECOWAS Genel Sözleşmesi, ECOWAS ülkeleri arasında daha önce yapılmış tüm sosyal güvenlik sözleşmelerinin yerine geçmiştir, ancak taraf devletlerin sürdürmek istediği daha avantajlı ikili ve çok taraflı anlaşmalar buna istisnadır (Madde 5). İbero-Amerikan Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'ne göre ikili anlaşmada yer alan daha iyi bir koşul geçerliyse, ülkeler bunu birbirlerine bildirmelidir (Madde 8).

► Tablo 3.3. Uluslararası anlaşmaların mimarisi için kriterler

	İkili	Çok taraflı
Yalnız tek bir ulusal kurum anlaşmayı uygular	1. Tek ulusal kurum ve diğer irtibat bürosu/ büroları arasında noktadan noktaya bağlantılar	1. Ulusal kurumları ve diğer taraf devletlerin irtibat bürosunu/bürolarını bağlayan tam kapsamlı uluslararası mimari (ortak hizmetler ve güvenilir bir üçüncü kuruluş dahil)
Birden fazla ulusal kurum anlaşmayı uygular	1. Noktadan noktaya mekanizmalar veya entegrasyon ara katman yazılımı kullanarak kurumları bağlayan ulusal mimari 2. Ulusal irtibat büroları ve diğer taraf devletlerin irtibat büroları arasında uluslararası noktadan noktaya bağlantılar	1. Ulusal irtibat bürolarını bağlayan tam kapsamlı uluslararası mimari (ortak hizmetler ve güvenilir bir üçüncü kuruluş dahil) 2. Ulusal kurumları bağlayan tam kapsamlı ulusal mimari

⁷⁷ Noktadan noktaya bağlantı iki veya daha fazla lokasyon arasında güvenli, özel ve kapalı bağlantıdır.

- Değişiklik yapmayı amaçlayan müzakerelerin başarısız olması durumunda anlaşmanın feshedilmesi (örneğin, 1990 tarihli Avustralya-Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Anlaşması, Madde 26 uyarınca 2001 yılında feshedilmiştir).

► 3.7 Sonuç

Giderek küreselleşen dünyada, ülkelerin sınır ötesi sosyal koruma kapsamına erişim sağlaması ve sürdürmesi önemlidir. Bu, göç deneyimi bir sonraki varış ülkesinde sona erdiğinde veya devam ettiğinde kayıpların önlenmesi amacıyla kazanılmış veya kazanılmakta olan sosyal koruma kazanımları ve yardımlarının taşınabilirliğinin sağlanmasını içermektedir.

Çok taraflı ve ikili anlaşmaların önemi, Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme’de tanınmakta ve 118 sayılı Sözleşme ve 167 sayılı Tavsiye Kararı dahil olmak üzere çeşitli ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları’nda ve 2006 tarihli ILO Çok Taraflı İşgücü Göçü Çerçevesi’nde vurgulanmaktadır. Bu anlaşmalar temel sosyal güvenlik ilkelerinin (muamele eşitliği, kazanılmış ve kazanılmakta olan hakların korunması, yurtdışında yardımların ödenmesi ve geçerli mevzuatın belirlenmesi) tamamı veya bazılarını oluşturan hükümlerin dahil edilmesiyle sosyal güvenlik programlarının koordinasyonunu sağlayarak göçmen işçilerin sosyal korumaya erişiminin önündeki yasal engelleri gidermektedir. İkili veya çok taraflı anlaşma seçimi yapılırken göçmenler ve ailelerinin çıkarları en iyi şekilde gözetilmelidir. İkili ve çok taraflı anlaşmalar aynı zamanda paralel olarak uygulanabilir, bir arada bulunabilir niteliktedir ve tamamlayıcı olabilir.

Dünya genelinde yaklaşık 660 sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır (ISSA 2021), bunların birçoğu ikilidir ve genel olarak daha esnek ve müzakere etmesi daha kolay ve hızlıdır. Örnekler arasında Kanada ve

Meksika (1996), Fransa ve Tunus (2003) ve Malavi ve Zambiya (2003) arasındaki anlaşmalar yer almaktadır. Çok taraflı anlaşmaların tüm taraf devletlerde geçerli ortak standartlar ve kurallar oluşturma, böylelikle taraf devletlerin vatandaşı olan tüm göçmen işçilerin aynı hak ve yardımlara sahip olmasını sağlama avantajı vardır. Örnekler arasında 1997 tarihli CARICOM Sosyal Güvenlik Anlaşması, 2005 tarihli MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması ve 2012 tarihli ECOWAS Genel Sosyal Güvenlik Sözleşmesi yer almaktadır.

Yeni bir sosyal güvenlik anlaşmasının müzakere edilmesi veya mevcut bir anlaşmanın yeniden müzakere edilmesi genel olarak sekiz adımdan oluşmaktadır: Hazırlık görüşmeleri, taraflardan birinin anlaşmanın ilk taslağını hazırlaması, birkaç turdan meydana gelen müzakereler, son inceleme, imza, onay, idari düzenlemenin imzalanması ve son olarak, anlaşmanın yürürlüğe girmesi.

Çok taraflı ve ikili anlaşmaların etkili uygulaması siyasi irade, her ülkede mevcut programlar ve kapsam dahilindeki dallar, ilgili sosyal güvenlik kurumları arasında etkili işbirliği ve bilgi alışverişi ve bunların idari ve yönetim kapasiteleri gibi faktörlere dayalıdır. Sosyal güvenlik anlaşmalarının hayata geçirilmesi, ilgili ülkelerin: (1) anlaşmanın yönetim ve yönetim özelliklerini ana hatlarıyla belirlemesini; (2) uygulayıcı kurumların operasyonel süreçleri ve bilgi modellerini belirlemesini; (3) güvenlik ve doğrulama özelliklerini geliştirmesini; ve (4) BİT temelli veri alışveriş sistemini oluşturmalarını gerektirmektedir. Bilgi modelleri uluslararası düzeyde oluşturulurken, operasyonel süreçlerin (veya alt süreçler) ulusal ve uluslararası düzeylerde geliştirilmesi gerekebilir.

Sosyal güvenlik anlaşmaları, göçmen işçilerin korumaya erişimini ve sosyal koruma hakları ve yardımlarının taşınabilirliğini sağladığı için, en koruyucu ve en yaygın olarak kullanılan politika seçeneğidir.

► Kaynakça

- CLEISS (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale). 2007. *Accords de sécurité sociale entre la France et la Tunisie*. https://www.cleiss.fr/docs/textes/conv_tunisie.html.
- Dupper, Ockert. 2014. "Coordination of Social Security Schemes: The Case of SADC". Kolleg-Forscherguppe (KFG) Working Paper Series No. 60. https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp60/WP_60_Dupper.pdf.
- EC (Avrupa Komisyonu). n.d. "Specialised Information". <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=866andlangId=en>.
- EMN (Avrupa Göç Ağı). 2014. *Ana 2013 Çalışması: Fransa'daki Göçmenlerin Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerine Erişimi*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/09a.france_national_report_social_security_en_version.pdf.
- EY (Ernst and Young LLP). 2016. *Hindistan ve Japonya arasında 1 Ekim 2016'da yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Anlaşması*.
- Hirose, Kenichi, Miloš Nikac ve Edward Tamagno. 2011. *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*. Geneva: ILO.
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl ve Taras Chernetsky. 2005. *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*. Geneva: Global Commission on International Migration.
- Holzmann, Robert, Michael Fuchs, Secil Elitok and Pamela Dale. 2016. "Assessing Benefit Portability for International Migrant Workers: A Review of the Austria-Turkey Bilateral Social Security Agreement". World Bank Discussion Paper No. 1602. Washington, DC: World Bank.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO). 2010. *Avrupa Birliği'ndeki Sosyal Güvenlik Sistemleri'nin Koordinasyonu*. 883/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ve 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü Hakkında Açıklama Raporu.
- . 2012a. *Lübnan'daki Göçmen Ev İşçileri için Bilgi Kılavuzu*.
- . 2012b. *Güney ve Doğru Avrupa'da AB Üyesi Olmayan Ülkeler için Sosyal Güvenlik Koordinasyonu. Yasal Analiz*.
- . 2016. *Göçmen İşçi Belgeleri Hakkında Genel Anket: Uzmanlar Komitesi'nin Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Hakkındaki Raporu (Anayasa Madde 19, 22 ve 35)*. ILC.105/III(1A).
- . 2017. *Değişen İşgücü Göçü Ortamında Yönetişim Zorluklarının Ele Alınması*. ILC.106/IV.
- . 2019. *Social Protection for Migrant Workers and their Families in ECOWAS States*.
- IOM (Uluslararası Göç Örgütü). 2010. *Yerli Göçmen İşçiler ve Aileleri için Sağlık Hizmetlerinin İyileştirilmesi*.
- ISSA (Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği). 2009. *Uluslararası Anlaşmalar Sistemi - SIACI*.
- . 2012. *Sosyal güvenlikle birlikte çalışabilirlik - Rapor*.
- . 2016a. *Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınması El Kitabı*. [https://ww1. https://ww1. issa.int/node/181888](https://ww1.issa.int/node/181888).

- . 2016b. *Sosyal Güvenlik Anlaşmaları Aracılığıyla Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenlik Yardımlarına Erişiminin Sağlanması: Ulusal Sosyal Sigorta Ofisi örneği. Moldova Cumhuriyeti*. <https://issabox.issa.int/index.php/s/7pQ8BwKrpXcxJMo>.---
- . 2019. *ISSA Bilgi ve İletişim Teknolojileri Rehber İlkeleri. C.2. Uluslararası Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının BİT-temelli Uygulaması*. <https://ww1.issa.int/guidelines/ict/174622>
- . t.y. "International Social Security Agreements". <https://ww1.issa.int/international-agreements>.
- . t.y. "Social Security Facing Increased Mobility of the Global Workforce" https://www.issa.int/en_GB/topics/migration/introduction.
- . t.y. "Social Protection for Migrant Workers". <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--en/index.htm>.
- Japan, Hükümet Emeklilik Hizmeti. 2016. *Japonya-Hindistan Sosyal Güvenlik Anlaşması Kapsamında Bireysel Kurallara İlişkin Notlar*. <https://www.nenkin.go.jp/international/agreement/noteseach/notesindia.html>.
- Kulke, Ursula. 2006. *Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers: ILO's Strategy*. Cenevre: ILO.
- Mpedi, Letlhokwa George ve Mathias Ashu Tako Nyenti. 2017. *Towards an Instrument for the Portability of Social Security Benefits in the Southern African Development Community*. Johannesburg: Sun Media Metro.
- Olivier, Marius. 2005. *Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) Afrika Bölgesel Konferansı, Lusaka'da sunulan belge*. <https://ww1.issa.int/html/pdf/lusaka05/2olivier.pdf>.
- Ruggia-Frick, Raul. 2016. "Coordinating Social Programmes: Analysis of Scenarios and Implementation Approaches Based on the ISSA Guidelines on ICT". *Uluslararası Sosyal Güvenlik İncelemesi* 69:3-4.
- Sabates-Wheeler, Rachel ve Johannes Koettl. 2010. "Social Protection for Migrants: The Challenges of Delivery in the Context of Changing Migration Flows". *Uluslararası Sosyal Güvenlik İncelemesi* 63: 3-4.
- SADC (Güney Afrika Kalkınma Topluluğu). 2018. *SADC Çalışma ve Göç Bakanları ve Sosyal Ortakları 2018 Toplantısı Raporu, Karar 3: SADC bölgesinde sosyal güvenlik yardımlarının taşınabilirliği*.
- Taha, Nurulsyahirah, Karin Astrid Siegmann ve Mahmood Messkoub. 2015. "How Portable is Social Security for Migrant Workers? A Review of the Literature". *Uluslararası Sosyal Güvenlik İncelemesi* 68: 95-118.
- BM (Birleşmiş Milletler). 2018. *Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme*. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.
- Amerika Birleşik Devletleri, Sosyal Güvenlik İdaresi. t.y. *Uluslararası Programlar: ABD Sosyal Güvenlik Anlaşmaları*. https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html.

Van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul ve Geneviève Binette. 2017. "Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması (ESS) Belge Serisi No. 57. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>.

İkili sosyal güvenlik ve işgücü (göç) anlaşmaları

Argentina, Government of. 1996. Acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio de Arjantin Hükümeti. 1996. Acuerdo administrativo para la aplicacion del Convenio de Seguridad Social entre la Republica de Argentina y la Republica de Chile. Bkz. http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/convenios/Chile/acuerdo_administrativo/AcuerdoAdministrativoChile.pdf [Erişim 18 Ocak 2019].

Avustralya Hükümeti. 2001. *Avustralya ve Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı arasında Sosyal Güvenlik Anlaşması (Fesih 1 Mart 2001)*. Bkz. <https://www.dss.gov.au/about-the-department/international/international-social-security-agreements/termination-of-the-social-security-agreement-with-the-united-kingdom-uk-1-march-2001/social-security-agreement-between-australia-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and> [Erişim 15 Ocak 2019].

Kanada Hükümeti. 1990. *Kanada ve Hollanda arasındaki Sosyal Güvenlik Anlaşması'nın 1 Ekim 1990'da yürürlüğe girdiğini beyan eden ilan*. Bkz. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SI-91-115/page-3.html> [Erişim 18 Ocak 2019].

Fransa Hükümeti; Meksika Hükümeti 2008. *Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels*, 23 Eylül 2008. Bkz. https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=andp_isn=83494andp_classification=17 [Erişim 18 Ocak 2019].

Hindistan Hükümeti. 2017. *Hindistan ve Almanya Arasında Sosyal Güvenlik Anlaşması*. Bkz. <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/28098/agreement+on+social+security+between+in+dia+and+germany> [Erişim 18 Ocak 2019]

Sri Lanka Demokratik Sosyalist Cumhuriyeti Hükümeti; Katar Hükümeti. 2008. *Sri Lanka Demokratik Sosyalist Cumhuriyeti Hükümeti ve Katar Hükümeti arasında, Katar'daki Sri Lankalı İşgücünün İstihdamı Yönetmeliği'ne İlişkin Anlaşma*, 9 Ocak 2008. Bkz. <http://apskills.ilo.org/apmagnet/country-profiles/agreementconcerning-the-regulation-of-sri-lankan-manpower-employment-in-the-state-ofqatar> [Erişim 18 Ocak 2019].

ILO Uluslararası Çalışma Standartları

1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı. Bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R167. Erişim 18 Ocak 2019.

1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize). Bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312424:NO. Erişim 18 Ocak 2019.

Uluslararası antlaşmalar

1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi. Bkz. https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume_per_cent201155/volume-1155-i-18232-english.pdf. Erişim 18 Ocak 2019.





Bölüm 4

İkili işgücü anlaşmaları ve göçmen işçiler
için sosyal koruma



► Ana mesajlar

- İkili işgücü anlaşmaları⁷⁸ (İİA'lar) göçmen işçilerin korunmasına yönelik uluslararası yasal çerçeveye uygun olarak hazırlanmaları ve uygulanmaları koşuluyla, sosyal koruma hakları da dahil olmak üzere göçmen işçilerin haklarının yaygınlaştırılmasında yararlı araçlar olabilir.
- COVID-19 küresel salgını gibi krizler, bu işçilerin sosyal güvenlik ve diğer haklarının korunması için ilave önlemler alınmasını gerektirebilir. Bu nedenle iyi tasarlanmış İİA'ların göç öncesinde, sırasında ve sonrasında krizin etkisini dikkate alan hükümler içermesi gerekmektedir.
- Sosyal güvenlik hükümleri, uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak, geçici işgücü göçü programları ve ikili işgücü anlaşmalarına dahil edilebilir. 1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı Eki'nde örnek anlaşma mevcuttur ve 2021 yılında, sosyal koruma konulu bir kesimle birlikte, ikili işgücü göçü anlaşmaları (İİGA'lar) hakkında BM rehberi yayınlanacaktır.
- Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği tüm uluslararası çalışma standartlarının yol gösterici ilkesidir ve sosyal güvenlik için geçerlidir. Bu ilkenin uygulanabilmesi için, İİA'larda göçmen işçilere vatandaş işçilerden daha elverişsiz muamele gösterilmemesini sağlayan hükümler bulunmalıdır.
- İİA'lar, sosyal güvenlik kazanımlarının taşınabilirliğini sağlamak amacıyla ayrı sosyal güvenlik anlaşmalarından (mevcut ve gelecek) bahsetmeli ve göçmen işçiler için sosyal güvenliğin uygulanması yöntemlerini ayrıntılı olarak açıklamalıdır.
- İİA'lar ile göçmen işçilere sağlanan sosyal korumanın kapsamı anlaşmaya dahil edilen sosyal güvenlik dallarına ve kapsam dahilindeki belirli göçmen işçi gruplarına (ev işçileri, kendi hesabına çalışan, göçmen mevsimlik tarım işçileri vb.) ve ilgili devletin ulusal mevzuatının ve taraf olduğu diğer anlaşmaların ilgili hükümlerine bağlıdır.

⁷⁸ Bu Rehber'de İİA ve İİGA terimleri birbirini yerine kullanılmaktadır.

► 4.1 Giriş

İstihdam amaçlı göçü düzenlemek amacıyla menşe ve varış ülkeleri arasında imzalanan İİA'lar, uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarında güvence altına alınan ilkeleri yansıtmaları koşuluyla, sosyal koruma hakları da dahil olmak üzere göçmen işçilerin haklarının korunmasında yararlı araçlar olabilir. Bu anlaşmaların önemi Güvenli, Muntazam ve Düzenli Göç Hakkında Küresel Sözleşme'de vurgulanmaktadır, bu sözleşme ilgili belgelerden "düzenli göç yollarının mevcudiyeti ve esnekliğini artırmanın" yolu olarak bahsetmekte (Amaç 5); aynı zamanda sosyal güvenlik kazanımları ve hükümlerinin işgücü göçü amaçlarına dahil edilmesinin önemini vurgulamaktadır (Amaç 22). Daha belirgin biçimde, Sözleşme imza sahiplerini aşağıdakini gerçekleştirmeye teşvik etmektedir:

Uluslararası insan hakları ve işgücü kanunlarına uygun olarak, ilgili ILO standartları, rehber ilkeleri ve ilkelerini temel alarak, ilgili paydaşlarla işbirliği içinde, sektöre özel standart istihdam koşullarıyla, insan hakları temelli ve toplumsal cinsiyete duyarlı, ikili, bölgesel ve çok taraflı işgücü hareketliliği anlaşmaları geliştirmek (para. 21(a)).

İİA'lar yüz yılı aşkın süredir kullanılmaktadır ve CEACR, 2016 tarihli Göçmen İşçilere Yönelik Belgeler Hakkında Genel Anket'te bu belgelerin hala ilgili olduğunu ve dünya genelinde devletler tarafından yaygın olarak kullanıldığını ifade etmektedir (ILO, 2016). İşgücü göçüne tek taraflı yaklaşımların aksine, sosyal güvenlik anlaşmaları menşe ve varış ülkeleri arasında ortak sorumlulukların resmileşmesine olanak tanımakta ve ülkeden ayrılış öncesinden geçiş ülkesine, yurtdışında çalışmak ve yaşamaktan, geri dönüş ve yeniden entegrasyona kadar göç döngüsünün her bir aşamasında sosyal güvenlik koordinasyonu sağlamaktadır.

Bu bölümde İİA'ların amaçları, biçimleri ve kapsamı; ilgili uluslararası çalışma standartlarının sağladığı rehberlik; bu anlaşmaların kabulü önündeki engeller, koruma açıkları ve zorluklar; ve belirli ülkelerin göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması alanındaki deneyimleri sunulacaktır.

► 4.2 İİA'ların amaçları, biçimleri ve kapsamı

İİA'ların birden fazla amacı olabilir, örneğin;

- Varış ülkelerinde işgücü talebini karşılamak;
- Göçmen işçilerin yabancı işgücü piyasalarına erişimini sağlamak;
- İşgücü arzı ve talebini dengelemek;
- Göçmen işçilerin haklarını korumak ve esenliğini desteklemek;
- Düzensiz göçü azaltmak;
- Göç ve kalkınma arasındaki bağları güçlendirmek;
- Kültürel bağları desteklemek.

Bu anlaşmalar çeşitli biçimlerde olabilir, en yaygınları aşağıda verilmiştir (Wickramasekara, 2015):

- İkili anlaşma (İA): Uluslararası hukuka tabi, yasal bağlayıcılığı olan haklar ve yükümlülükler oluşturan, iki devlet arasındaki antlaşmadır. Anlaşma, anlaşmanın amaçlarına ulaşmak için her bir tarafın sorumluluklarını ve alması gereken önlemleri ayrıntılı olarak belirlemektedir;
- Mutabakat zaptı (MoU): Ortak endişeleri ele almak amacıyla geniş bir işbirliği çerçevesi oluşturan, daha az resmi ve genellikle bağlayıcı olmayan belgedir (ILO, 2017). İstihdam ülkeleri, müzakere etmesi, uygulaması ve değiştirmesi daha kolay olduğu için genellikle bu biçimi kullanmayı tercih etmektedir.

Kapsam açısından, İİA'lar bir taraf devletten olan tüm göçmen işçiler veya belirli bir meslek veya kategori (örneğin, ev işçileri veya mevsimlik işçiler) için geçerli olabilir.

Bu anlaşmaların kapsamına alınacak temel konular arasında devletler arasında bilgi alışverişi, adil istihdam, insana yakışır çalışma ve yaşam koşulları ve göçmen işçiler ve vatandaşlar arasında muamele eşitliğini sağlamayı amaçlayan, toplumsal cinsiyete duyarlı önlemler yer almaktadır. Aynı zamanda işçiler ve işverenlerin hakları ve yükümlülüklerini ayrıntılı olarak açıklamak amacıyla İİA'lara örnek iş sözleşmeleri eklenebilir.

İstihdam ilişkilerinde sosyal korumanın önemi ve göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına erişirken çeşitli zorluklarla karşılaşması dikkate alındığında, İİA'lar, iki veya daha fazla ülkenin programlarında ardışık veya sırayla kapsam dahiline alınan göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarını korumasını önlemek amacıyla tasarlanmış hükümler içermelidir. Aynı zamanda, daha önce bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi kapsamında olan bir işçinin ilgili ülkeyi terk ettiği durumda, kapsama erişimle ilgili sınırlamaları azaltmayı ve mümkün olduğunda, ortadan kaldırmayı amaçlamalıdır.

Sosyal koruma kapsamı aşağıdaki şekillerde İİA'larda ele alınabilir:

- Sosyal koruma konusunda göçmen işçiler ve vatandaşlara eşit muamele sağlayan belirli hükümlerin eklenmesi. Bu hükümler göçmen işçiler için geçerli yardımların kapsamını oluşturmali ve aynı iş için iki ülkenin sosyal güvenlik sistemlerine prim ödemek zorunda kalmamaları için geçerli mevzuatı belirlemelidir;

- Sosyal güvenlik kazanımlarının taşınabilirliğini sağlamak amacıyla mevcut veya gelecek ikili veya çok taraflı ayrı sosyal güvenlik anlaşmalarına atıfta bulunulması.

► 4.3 Uluslararası yasal çerçeve

Göçmen işçilere ilişkin üç Sözleşme ve Tavsiye Kararı'nın tamamı ve 2006 tarihli bağlayıcı olmayan ILO İşgücü Göçü Çok Taraflı Çerçevesi, İİA'lara işgücü göçü alanında uluslararası işbirliğini geliştirme yolu olarak atıfta bulunmaktadır. CEACR bu belgelerin önemini vurgulamış ve ikili anlaşmalar ve diğer düzenlemelerin, göçmen işçilerin sosyal güvenlikle ilgili korumalar da dahil olmak üzere, ILO Sözleşmeleri'nde yer alan korumalardan yararlanabilmesini sağlamada önemli bir rol oynayabileceğini ifade etmiştir (ILO, 2016, para. 163):

► Tablo 4.1. İİA'ların öneminden bahseden uluslararası yasa çerçeveler

Uluslararası yasal çerçeve	Destekleyici kanıtlar
Göçmen işçilere özel ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları	
1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi	Madde 10 "Bir üye devletin topraklarından diğerinin topraklarına giden göçmenlerin sayısı yeterince yüksek olduğunda, ilgili toprakların yetkili makamları, gerekli veya uygun görüldüğünde, bu Sözleşme'nin hükümlerinin uygulanmasıyla bağlantılı olarak ortaya çıkan ve tarafları ilgilendiren konuların düzenlenmesi amacıyla anlaşmalar yapabilir."
1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize)	Paragraf 21(1) "Üyeler uygun durumlarda 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) ve mevcut Tavsiye Kararı'nın önceki paragraflarını, Sözleşme'de ve Tavsiye Kararı'nda açıklanan ilkeleri uygulama yöntemlerini belirtmesi gereken ikili veya çok taraflı anlaşmalarla tamamlamalıdır."
1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi	Madde 15 "Bu Sözleşme Üyelerin Sözleşme'nin uygulanmasından kaynaklanan sorunları çözmek amacıyla çok taraflı veya ikili anlaşmalar yapmasını önlemez."
1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı	Paragraf 34(1c) "Ulusal uygulamaya uygun olarak - [...] (ii) ulusal kanunlar veya yönetmelikler veya uluslararası düzenlemeler kapsamında hakların oluşmasına yol açmamış ve açmayacak her türlü sosyal güvenlik priminin geri ödemesi: Sosyal güvenlik primlerinin yardım kazanımına izin vermemesi koşuluyla, göçmenlerin haklarının korunması amacıyla ikili veya çok taraflı anlaşmaların yapılması için her türlü çaba sarf edilmelidir."
1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına dair Uluslararası Sözleşme	Başlangıç "Aynı zamanda belirli devletlerin bölgesel veya ikili temelde göçmen işçilerin ve aile fertlerinin korunmasına yönelik gerçekleştirdiği ilerlemeyi ve bu alanda ikili ve çok taraflı anlaşmaların önemi ve yararını kabul ederek [...]."
İstihdama ilişkin ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları	
1984 tarihli ve 169 sayılı İstihdam Politikası (Tamamlayıcı Hükümler) Tavsiye Kararı	Paragraf 44 "Hem istihdam ülkesi hem de menşe ülke olan üyeler, gerektiğinde, göçmen işçilere ilişkin mevcut uluslararası çalışma Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nı bütünüyle dikkate alarak, ülkeye girme ve ülkede kalma hakkı, istihdamdan kaynaklanan hakların korunması, göçmen işçiler için eğitim ve öğretim fırsatlarının desteklenmesi, sosyal güvenlik ve menşe ülkesine geri dönmek isteyen işçiler ve aile fertlerine destek gibi konuları kapsayan ikili ve çok taraflı anlaşmalar imzalamalıdır."
2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı	Paragraf 42 "Kriz durumlarına hazırlanırken ve müdahale ederken, üyeler Birleşmiş Milletler sistemi, uluslararası mali kurumlar ve diğer bölgesel veya uluslararası koordine edilmiş müdahale mekanizmaları da dahil olmak üzere, ikili veya çok taraflı düzenlemeler aracılığıyla işbirliğini güçlendirmeli ve uygun adımları atmalıdır. Üyeler mevcut düzenlemeler ve kurulmuş kurumlar ve mekanizmalardan tam kapsamlı olarak yararlanmalı ve uygun olduğunda bunları güçlendirmelidir."



► **Kutu 4.1. Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişilerin Göçü de dahil olmak üzere, İstihdam Amacıyla Geçici ve Kalıcı Göçe ilişkin ILO Örnek Anlaşması'nda sosyal güvenlikle ilgili maddeler**

“Madde 1. Bilgi Alışverişi

1. Göç alan topraklardaki yetkili makam, göç veren topraklardaki yetkili makamı, aşağıdaki konularda düzenli olarak bilgilendirir:
[...]
(c) [...] sosyal güvenlik sistemleri ve tıbbi destek [...],
3. Göç veren topraklardaki yetkili makam [...] göç alan topraklardaki yetkili makamı, aşağıdaki konularda düzenli olarak bilgilendirir:
[...]
(c) sosyal güvenlik sistemi; [...]

Madde 4. Belgelerin Geçerliliği

1. Taraflar aşağıdaki konularla ilgili olarak, göçmenler ve aile fertleri konusunda [...] göç veren topraklardaki yetkili makamca verilen her türlü belgenin göç alan topraklarda tanınması amacıyla karşılanacak koşulları belirler —
[...]
(e) sosyal güvenlik sistemlerine katılım.

Madde 17. Muamele Eşitliği

- [...]
2. Söz konusu muamele eşitliği, uyruk, ırk, din veya cinsiyet açısından ayırım gözetmeksizin, aşağıdaki konularda, göç alan topraklarda yasal olarak bulunan göçmenler için geçerlidir:
(a) ilgili konular yasalar veya yönetmelik ile düzenlendiği veya idari makamların kontrolüne tabi olduğu ölçüde,
(i) ücret, ücretin bir parçasını oluşturduğunda aile yardımları dahil, çalışılan saatler [...]
[...]
(b) istihdam edilen kişiyle ilgili ödenecek istihdam vergiler, harçları veya primleri
[...]

Madde 21. Sosyal Güvenlik

1. İki taraf ayrı bir anlaşma ile göçmenler ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için bir sosyal güvenlik sistemi uygulama yöntemlerini belirler.
2. Bu anlaşma, göç alan topraklardaki yetkili makamın, vatandaşlar için belirli ikamet koşullarının geçerli olduğu durumlar dışında, göçmenler ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin vatandaşlardan daha elverişsiz muamele görmemesini sağlamak amacıyla önlemler almasını sağlar.
3. Anlaşmada 1935 tarihli Göçmenlerin Emeklilik Haklarının Korunması Sözleşmesi ve bunun herhangi bir revizyonunda yer alan ilkeler dikkate alınarak çerçevesi çizilmiş, göçmenlerin kazanılmış veya kazanılmakta olan haklarının korunmasına için uygun düzenlemeler yer alır.
4. Anlaşma, göç alan topraklardaki yetkili makamın, zorunlu emeklilik programlarında göçmenlerin kazanılmış hakları ve kazanılmakta olan haklarının korunması için yapılan düzenlemelere tabi olarak, kendisinin geçici göçmenler ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere vatandaşlarından daha elverişsiz muamele göstermemesini sağlamak amacıyla önlemler almasını sağlar.”

Kullanımlarını teşvik etmenin yanı sıra, ILO standartları ve diğer uluslararası insan hakları belgeleri aynı zamanda sosyal güvenlik haklarının korunması da dahil olmak üzere hak temelli İİA'ların geliştirilmesi için önemli rehberlik sunmaktadır. Sosyal güvenlikle ilgili uluslararası çalışma standartlarının yol gösterici ilkesi vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliğidir. Bu ilke çeşitli insan hakları belgelerinde güvence altına alınan eşitlik ve ayırım gözetmeme hakkından doğmaktadır.⁷⁹ Bu nedenle İİA'lar göçmen işçilere sosyal güvenlik yardımları açısından vatandaşlardan daha elverişsiz muamele gösterilmesini sağlamalıdır. İkamet gerekleri gibi, yardımlara erişme koşulları da bazı istisnalar ile vatandaşlara uygulandığı şekilde uygulanabilir. Bununla birlikte, göçmen işçiler istihdam ülkesinden ayrılırsa, yardımlara erişim hakkını kendiliğinden kaybetmemelidir.⁸⁰ Bu durum özellikle hamileyken ülkeden ayrıldığında veya ayrılması gerektiğinde annelik yardımlarını kaybedebilen kadın göçmen işçiler için önemlidir.

- 1949 tarihli ve 86 sayılı ILO İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize) ekinde yer alan [ILO İstihdam Amaçlı Geçici ve Kalıcı Göç için Örnek Anlaşma](#) yukarıda bahsedilen sosyal güvenlik hakları konularında çeşitli örnek hükümler içermektedir (Kutu 4.1). Bu ilkeler, temel sosyal güvenlik ilkelerini belirlemenin yanı sıra, ayrı sosyal güvenlik anlaşmalarının yapılması ve sosyal güvenlik sistemleriyle ilgili olarak devletler arasında düzenli bilgi alışverişi gibi uygulamaya yönelik önlemlerin alınmasına çağırıda bulunmaktadır.

İİA'lar aynı zamanda, göçmen işçilerin sosyal güvenlik ve diğer haklarının korunması için ilave önlemler gerektirebileceğinden, çatışma, COVID-19 küresel salgını gibi sağlık krizleri ve iklimle ilgili felaketler gibi krizlerin gerçekleşme olasılığını da dikkate almalıdır. Bu durumlarda, İİA'lar göçmen işçilerin yurtdışında geçirdikleri süre boyunca ve menşe ülkelerine dönüşleri sonrasında esenliğini sağlamak amacıyla sağlık hizmetleri, gelir desteği ve diğer önlemleri sunma sorumluluğunu da açıkça oluşturabilir.

- 2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık için İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı

devletleri kriz durumlarına hazırlanırken ve müdahale ederken "ikili veya çok taraflı anlaşmalar aracılığıyla işbirliğini güçlendirmeye ve uygun adımları atmaya" teşvik etmektedir (para. 42).

Son olarak, çeşitli BM ajansları göçmen işçiler için sosyal koruma hakkında örnek hükümler de dahil olmak üzere, İİA'lar konusunda ortaklaşa veya bireysel olarak rehberler yayınlamıştır.

- BM Göç Ağ'ının İkili İşgücü Göçü Anlaşmalarına ilişkin tematik Çalışma Grubu, sosyal güvenlik hükümlerinin eklenmesi de dahil olmak üzere, ilgili anlaşmalar hakkında küresel rehberlik geliştirmektedir (yayımlanacak, 2021).

► 4.4 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar

İİA'lar göçmen işçilerin korunması için yararlı bir araç olsa da, uygulamada göçmen işçilerin haklarının desteklenmesi ve korunması açısından genellikle beklentileri karşılayamamıştır; geçici göç eden göçmen işçilere sağlık ve kaza yardımları dışındaki yardımlar nadiren verilmektedir ve emeklilik gibi uzun vadeli yardımlar oldukça sınırlıdır veya hiç sunulmamaktadır. Dünya genelinde 144 İİA ve MoU metnini inceleyen bir ILO çalışması, bunların yalnızca %30'unun sağlık yardımları da dahil olmak üzere sosyal güvenlikle ilgili hükümler içerdiğini tespit etmiştir (Wickramasekara, 2015). Bu hükümleri içeren belgeler genellikle Avrupa ve Amerika Kıtaları'ndaki ülkeleri içermektedir; Körfez İşbirliği Konseyi ülkeleriyle yapılan anlaşmalar, çok sayıda göçmen işçi istihdam edildiğinde, genellikle göçmen işçilere sosyal güvenlik kapsamı sağlamamaktadır.

Sosyal güvenlikle ilgili hükümler içeren İİA'larda dahi genellikle kapsamla ilgili sınırlamalar bulunmaktadır, örneğin;

- Sınırlı maddi kapsam, diğer bir deyişle tüm yardımlar veya sosyal güvenliğin tüm dalları için geçerli değildir;

⁷⁹ Sosyal güvenlik hakkı konulu Genel Yorum No. 19'da BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi "taraf devletlerin sosyal güvenlik hakkından ayırım gözetmeden yararlanmasını sağlama yükümlülüğünden" bahsetmektedir. "Bu nedenle Sözleşme yasada veya uygulamada, doğrudan veya dolaylı olarak, ırk, renk, cinsiyet, yaş, dil, din, siyasi veya diğer görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum, fiziki veya ruhsal engellilik, sağlık durumu (HIV/AIDS dahil), cinsel yönelim ve medeni, siyasi, sosyal veya diğer durum temelinde, sosyal güvenlik hakkından eşit olarak yararlanmasını veya kullanılmasını sınırlandırma amacı veya etkisi bulunan her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır" (para. 29).

⁸⁰ Bu haklar 118, 97(6)(1)(b) ve 143(10) sayılı ILO Sözleşmeleri; 151 sayılı ILO Tavsiye Kararı, para. 34(1)(b); ve ICRMW, Madde 27(1)'de yer almaktadır.

- Sınırlı bireysel kapsam, ev işçileri, kendi hesabına çalışan işçiler ve mevsimlik tarım işçileri gibi belirli göçmen gruplarını kapsam dışı bırakmaktır. Bu durum özellikle ev işi ve standart dışı istihdam biçimlerinde yoğun olarak çalışan kadın göçmenleri etkilemektedir;⁸¹
- Temel sosyal güvenlik ilkelerinin (bkz. Bölüm 2), özellikle yardımlar ve kazanımların taşınabilirliğinin olmaması.

Yalnız İİA'lar kapsamında sosyal güvenlik kapsamındaki sınırlamalar dikkate alındığında, iki taraf devlet arasında sosyal güvenlik yardımlarının tam koordinasyonunun sağlanması amacıyla kazanılmakta olan hakların korunması, yardım hesaplama yöntemlerinin belirlenmesi ve diğer konuların ele alınması için ayrı sosyal güvenlik anlaşmalarına ihtiyaç vardır. Göçmen işçilerin sosyal korumaya erişiminin bulunduğu noktanın tam olarak anlaşılabilmesi için, İİA'ların hükümlerinin ulusal mevzuat, mevcut ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları ve diğer anlaşmaların hükümleri ve ilgili içtihatlarla birlikte okunması gerekmektedir (van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette 2018).

Son olarak, sosyal güvenlik hakları İİA'larda açıkça belirtildiğinde dahi, bu hakların kullanılmasını önleyen uygulamaya yönelik bazı engeller bulunabilir. İlk olarak, anlaşmanın içeriği ve oluşturduğu haklar ve yükümlülükler, göçmen işçiler ve işveren ve sosyal güvenlik idarecileri gibi diğer paydaşlar için halihazırda kullanılabilir ve anlaşılır olmayabilir. İkincisi, İİA'lar genellikle uygulamanın izlenmesi için sağlam mekanizmalar ve göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakları ihlal edildiğinde adalet aramalarına izin veren şikayet mekanizmalarını oluşturmakta başarısız olmaktadır. Üçüncüsü, sosyal güvenlik haklarına erişim için idari prosedürler özellikle, belgeleme gerekliliklerini karşılarken dil engelleri veya zorluklarla karşılaşabilen göçmen işçiler için zor olabilir.

► 4.5 Haktan gerçeğe: Ülke uygulamaları

Henüz yaygın bir uygulama olmasa da, bazı ülkeler sosyal güvenlik açısından göçmenler ve vatandaşlar arasında muamele eşitliğinden bahseden İİA'lar imzalamıştır. Örneğin, Mısır ve İtalya arasında imzalanan 2005 tarihli MoU Madde 7'ye göre: "Göçmen işçiler, göç alan devletin düzenlemelerine uygun olarak, sosyal güvenlik de dahil olmak üzere, göç alan devletin vatandaşı olan işçilerle aynı haklar ve aynı korumadan yararlanır".⁸²

Benzer şekilde, Hindistan Cumhuriyeti ve Danimarka Krallığı arasında 2009 tarihli işgücü hareketliliği ortaklığına ilişkin MoU uyarınca: "İşçiler, ilgili ülkenin çalışma ve sosyal güvenlik kanunlarına uygun olarak ve Madde 1.3'te belirtildiği şekilde, Danimarka'da herhangi bir işçiye tanınan aynı haklar ve ayrıcalıklardan yararlanır" (Wickramasekara, 2018).

Arjantin Cumhuriyeti ve Ukrayna arasında 1999 tarihli Göç Anlaşması Madde 5 de muamele eşitliği ilkesini oluşturmakta ve sosyal sigorta hakkında ayrı bir anlaşmaya atıfta bulunmaktadır:

Göçmenler ve aile fertleri, göç alan ülkelerin topraklarında, ilgili ülkenin kanunlarına göre ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla, eğitim, ücretli çalışma, ev sahibi ülkede serbestçe seyahat etme, sosyal güvenlik, yasal yardım, yasal savunma dahil olmak üzere aynı hak ve özgürlüklere ve aynı medeni yükümlülüklerle sahiptir. Göçmenler ve ailelerinin sosyal sigortası özel anlaşmalara tabidir.⁸³

Diğer İİA'ların bazılarında, ILO İstihdam Amaçlı Geçici ve Kalıcı Göç için Örnek Anlaşma Madde 21 uyarınca göçmen işçiler için belirli sosyal güvenlik yöntemlerini oluşturan ayrı ikili anlaşmalara atıfta bulunmaktadır. Afrika ve Avrupa ülkeleri arasındaki bazı İİA'lar söz konusu anlaşmaların var olduğunu veya daha sonra

⁸¹ "Standart dışı istihdam biçimleri" teriminin resmi bir tanımı yoktur. Tipik olarak standart istihdam ilişkisinin kapsamı dışında kalan, bir alt istihdam ilişkisi içinde tam zamanlı, belirsiz çalışmayı ifade ettiği anlaşılan işlerdir. Şu standart dışı istihdam biçimleri dikkate alınabilir: (1) geçici istihdam; (2) geçici temsilcilik işi ve çoklu tarafları içeren diğer sözleşmesel düzenlemeler; (3) muğlak istihdam ilişkileri; ve (4) kısmi süreli istihdam (ILO, 2015).

⁸² İtalya Hükümeti ve Mısır Arap Cumhuriyeti Hükümeti arasında 2005 tarihli çalışma amaçlı ikili göç akışları alanında işbirliği anlaşması.

⁸³ Arjantin Cumhuriyeti ve Ukrayna arasında 29 Nisan 1999 tarihinde imzalanan Göç Anlaşması.

imzalanacağını ifade etmektedir; örnek olarak Cabo Verde ve Portekiz (1997), Fransa ve Tunus (1963) ve İspanya ve Fas (2001) arasındaki anlaşmalar gösterilebilir (Monterisi, 2014).

Cabo Verde-Portekiz anlaşması Madde 2'ye göre "bu Protokol kapsamında işe alınan işçiler için, emeklilik hakkı hariç olmak üzere, Cabo Verde ve Portekiz arasında yürürlükte olan Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'nin hükümleri geçerlidir".⁸⁴

Diğer İİA'ların ekinde işverenlerin varış ülkesinin mevzuatı ve yönetmeliklerine uygun olarak sosyal güvenlik sunmasını gerektiren örnek iş sözleşmeleri yer almaktadır. Uygulamada, bu durum genellikle sağlık hizmetleri ve işte yaralanma yardımı gibi kısa vadeli yardımlarla sınırlıdır. Örneğin, Bangladeş ve Katar arasındaki 2008 tarihli İİA'nın ekinde yer alan örnek sözleşme, işverenlerin işçilerine ücretsiz tıbbi tedavi sağlamaktan ve işçilerin Karar çalışma kanunlarına uygun olarak iş kazası, engellilik ve ölüm tazminatı almasını sağlamaktan sorumlu olduğunu ifade etmektedir (Wickramasekara, 2018).

► 4.6 Sonuç

ILO standartları ve diğer uluslararası belgeler devletleri istihdam amaçlı göçü düzenlemek ve kolaylaştırmak ve göçmen işçilerin haklarını kullanmasını sağlamak amacıyla İİA'lar imzalamaya teşvik etse de, uygulamada bu anlaşmalar her zaman sosyal koruma hükümleri içermemektedir. Bu, istihdam koşullarının temel bir özelliği olduğundan ilgili hükümlerin dahil edilmesi gerekmektedir.

Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği, sosyal güvenlik konusunda uluslararası çalışma standartlarının yol gösterici ilkesidir,⁸⁵ ancak sadece

sosyal güvenliğe erişimde eşitliği zorunlu kılan bir hükmün İİA'ya dahil edilmesi, göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından tam anlamıyla yararlanmasını sağlamaz; aynı zamanda sosyal güvenliğin dalları ve kapsam dahilindeki belirli göçmen işçi gruplarıyla ilgili sınırlamalar da olabilir. Belirli bir ülkede göçmen işçilerin sosyal koruma haklarına tam erişimi olup olmadığını belirlemek için İİA'lar ulusal mevzuat, diğer anlaşmalar ve içtihatlarla birlikte okunmalıdır.

Yukarıdaki hususlar ışığında, göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından tam olarak yararlanmasını sağlamak için aşağıdaki eylemler önerilmektedir:

1. İmzalanan İİA'larda sağlık hizmetlerine erişim de dahil olmak üzere göçmen işçiler için sosyal koruma konusunda hükümler bulunmasını sağlamak. Bu hükümler asgari olarak göçmen işçiler ve vatandaşlar arasında muamele eşitliği sağlamalı ve aynı koşullarda, kriz veya acil durumlara müdahale de dahil olmak üzere, sosyal güvenlik yardımlarına uygunluğu taahhüt etmelidir.
2. Göçmen işçilerin sosyal güvenlik kazanımlarının taşınabilirliğini sağlayan ve bunların nasıl hesaplanacağını açıklayan, sosyal güvenlik konulu ayrı ikili veya çok taraflı anlaşmalar imzalamak.
3. Çalışma yaşamının gerçeklerini doğru biçimde yansıtmalarını sağlamak ve göçmen işçilerin koruma ihtiyaçlarına yanıt vererek, bunları daha etkili belgeler haline getirmek için, sosyal ortaklar ve diğer paydaşları, İİA'ların tasarım, müzakere, uygulama ve izleme süreçlerine dahil etmek.
4. İİA'ların içeriğinin göçmen işçiler ve işverenler, istihdam büroları, iş müfettişleri ve sosyal güvenlik idarecileri gibi diğer paydaşlar tarafından yaygın olarak erişilebilir ve anlaşılabilir olmasını sağlamak.

⁸⁴ Portekiz'de istihdam amacıyla Cabo Verde'li İşçilerin Geçici Göçüne ilişkin Protokol, 18 Şubat 1997.

⁸⁵ Bkz. 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi. Buna ek olarak, 97 ve 143 sayılı Sözleşmeler sosyal güvenlik konusu da dahil olmak üzere muamele eşitliğini zorunlu kılmaktadır. 86 sayılı Tavsiye Kararı'na ekli ILO Örnek Anlaşması da bu bağlamda yararlı rehberlik sunmaktadır.

► Kaynakça

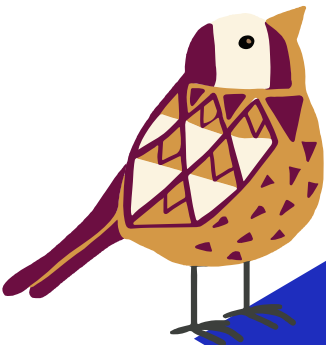
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 2015. Standart Dışı İstihdam Biçimleri: Standart Dışı İstihdam Biçimleri Konusunda Uzman Toplantısı için Tartışma Raporu. Cenevre, 16-19 Şubat 2015).
- . 2016. *Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi Raporu*. ILC. 105/III(1B).
- . 2017. *Değişen İşgücü Göçü Ortamında Yönetişim Zorluklarının Ele Alınması*. ILC. 106/IV.
- Monterisi, Sara. 2014. *Africa: Comparative Analysis of the Mapped Bilateral Agreements Concluded by African Countries: Draft report*. ILO.
- Van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul ve Geneviève Binette. 2017. "Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements", Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması (ESS) Belge Serisi No. 57. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>.
- Wickramasekara, Piyasiri. 2015. 2015. *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*. Geneva: ILO.
- . 2018. *İyi Uygulamalar ve Çok Taraflı ve İkili İşgücü Anlaşmaları ve Mutabakat Zaptlarında Hükümler*. ILO.





Bölüm 5

Menş ve istihdam ülkelerinde
tek taraflı önlemler



► Ana mesajlar

1. Devletler ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliğini telafi etmek veya daha evrensel ve kapsamlı sosyal koruma sağlamak amacıyla tek taraflı olarak göçmen işçileri sosyal koruma kapsamına almaya karar verebilir.
2. Göçmen işçilerin uluslararası insan hakları ve çalışma standartlarına uygun olarak ulusal sosyal koruma önlemlerine dahil edilmesi COVID-19 küresel salgınının etkilerinin hafifletilmesinde önemli bir rol oynamakta ve daha hızlı toparlanmayı desteklemektedir.
3. Geçiş ve varış ülkeleri tek taraflı olarak sınırları içinde yaşayan veya çalışan göçmen işçileri ve bakmakla yükümlü olduklarını sosyal koruma kapsamına alabilirken, menşe ülke de tek taraflı olarak kendi vatandaşları ve bakmakla yükümlü olduklarını yurtdışında çalışırken ve yaşarken veya ülkeye döndükten sonra ilgili korumanın kapsamına alabilir.
4. Ulusal politikalar ve mevzuat, muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine dayalı olarak ve uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarıyla uyumlu olarak, sosyal koruma açısından göçmen ve vatandaş işçilere muamele eşitliği sağlayabilir.
5. Hiçbir önlem tek başına göçmen işçilerin sosyal koruma haklarına tam erişimini sağlayamaz; ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının yanı sıra çeşitli tek taraflı önlemleri bir araya getiren kademeli bir yaklaşım gerekmektedir.
6. İki veya daha fazla ülke arasında ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının yapılması hala en etkili koruma önlemi olmaya devam etmektedir ve kazanılmış ve kazanılmakta olan hakların korunmasının sağlanması ve kolaylaştırılması için gereklidir.
7. Göçmen işçiler için tek taraflı sosyal koruma önlemlerinin planlanması, tasarımı, izlenmesi ve uygulanması sosyal diyaloga dayalı olmalıdır ve devletler bu kişilerin işçi örgütlerinde temsil edilmesini desteklemelidir.
8. Koruma açıklarının oluşmaması ve sosyal koruma kanun, politika ve önlemlerinin tüm göçmen işçileri etkili biçimde kapsamını sağlamak için, göçmen işçileri etkileyen ulusal göç kanunları ile bölgesel politikaların uyumlu olmalarını sağlamak önemlidir.
9. Göçmen işçilerin sosyal korumaya erişimde karşılaşılabilecekleri uygulamaya yönelik engellerin ele alınabilmesi için tamamlayıcı önlemler dikkate alınmalıdır. Bunlar arasında, diğerlerinin yanı sıra, iletişim ve bilgilendirme kampanyaları, veri toplamanın uyumlaştırılması ve sadeleştirilmesi, ortak prosedürler, şikayet veya anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına erişimin kolaylaştırılması ve sosyal koruma mali alanı veya yatırımlarının artırılması yer almaktadır.
10. Kamusal sosyal koruma programları için uygun olmayan göçmen işçiler, topluluk temelli olsun veya olmasın, özel mikro sigorta programlarını tercih edebilir, ancak bunlar devletin, tüm mukimlere ve çocuklarına, asgari olarak 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na uygun olarak koruma sağlayan temel sosyal güvenlik taahhütlerini sağlama sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

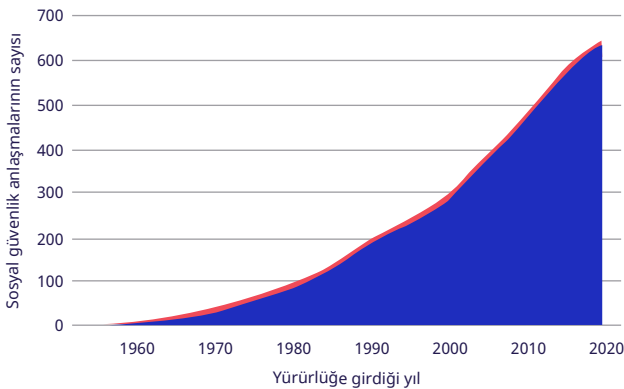
► 5.1 Giriş

Dünya genelinde toplam 272 milyon uluslararası göçmen içinden 169 milyon göçmen işçi (ILO, 2021, UNDESA, 2019) menşe ve varış ülkelerinin ekonomilerine katkıda bulunurken, bu kişiler sosyal koruma kapsamının en çok dışında bırakılan gruplar arasındadır ve çok büyük sıklıkla, sosyal koruma programları ve belgeleri kapsamındaki temel korumadan dahi yararlanmamaktadır. Bu kişiler yalnızca anavatanlarındaki sosyal güvenlik kazanımlarını kaybetme riskiyle karşı karşıya olmayıp, aynı zamanda varış ülkesindeki sistem kapsamında sınırlayıcı koşullarla karşılaşabilmektedir.

Bunun sonucunda, bazı devletler yurtdışındaki işçilerinin korunmasını ve kazanımlarının taşınabilirliğini sağlamak amacıyla sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamıştır; son altmış yılda (Şekil 5.1) ilgili anlaşmaların sayısında dünya genelinde büyük bir artış yaşanmıştır ve şu anda yaklaşık 660 ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır (ISSA, 2021). Ancak, bu anlaşmalar kayıtdışı ekonomide çalışan işçiler ve düzensiz işçilerin büyük çoğunluğunu kapsam dışı bıraktıkları için, sınırlı sayıda göçmen işçiyi kapsamaktadır ve sosyal güvenliğin dalları, göçmen işçi türleri ve kapsadıkları yardımların düzeyi ve türü açısından sınırlı olabilir.

► Şekil 5.1. Sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısındaki değişim, 1955-2020

Kaynak: ISSA 2021



Devletten devlete işbirliği süreçlerine ek olarak, politika belirleyicilerin tercih edebilecekleri seçenekler arasında göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkında yararlanmasını sağlamak isteyen istihdam veya menşe ülkeler tarafından tek taraflı sosyal koruma önlemlerinin benimsenmesi yer almaktadır.

Koruma açıklarını ortadan kaldırmak ve işgücü göçünü kolaylaştırmak amacıyla, devletler çok çeşitli tek taraflı önlemleri dikkate almıştır. Belirli bir ülkede işgücü göçünün genel durumu, istihdam türü (sanayi, sektör veya kayıtdışı ekonomi) ve göçmen işçilerin göç durumu (geçici veya mevsimlik) kabul edilecek politikalar veya önlemleri etkileyen önemli faktörlerdir. Bu önlemlerin sürdürülebilir ve sosyal açıdan yanıt verebilir olmasını sağlamak amacıyla planlama, tasarım ve uygulama aşamalarında sosyal diyalogun sağlanması önemlidir.

COVID-19 krizini hafifletmeye yönelik çabalar göçmen işçiler ve aileleri için, sağlık hizmetlerine erişim dahil olmak üzere sosyal koruma sağlamanın önemini ortaya koymuştur. Çok sayıda ülke bu amaca yönelik tek taraflı önlemleri kabul etmiştir (ILO, 2020).

Yukarıdakilerin ışığında, bu bölümde göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınabilmesi için istihdam ve menşe ülkelerinin tek taraflı olarak kabul edebilecekleri önlemlerin genel görünümü sunulmaktadır. Varış ülkeleri tarafından uygulamaya konulabilecek önlemler arasında (i) muamele eşitliğini sağlamak, (ii) programın tasarımında esnekliğe yer vermek ve uygunluk koşulları ve asgari gerekler açısından destek sağlamak, (iii) programdan ayrılan işçiler için toplu ödeme veya primlerin geri ödemesini sağlamak, ve (iv) primsiz tek taraflı sosyal koruma önlemlerini dikkate almak yer almaktadır. Menşe ülkelerin atabileceği adımlar arasında, (i) göçmen işçilerin herhangi bir sosyal güvenlik programına üyeliğini veya bu kapsamdaki haklarını sürdürmesine olanak tanımak, (ii) programın tasarımında esnekliğe yer vermek ve uygunluk koşulları ve asgari gerekler açısından destek sağlamak, ve (iii) geri dönen göçmenler ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için sosyal koruma tabanı yardımlarına erişim sağlamak yer almaktadır.

Bu bölümde COVID-19 krizine müdahalede kabul edilen birkaç tek taraflı önlemlerle birlikte somut ülke örnekleri yer almaktadır. Aynı zamanda tamamlayıcı önlemlerden kısaca bahsedilmekte ve göçmen işçilerin kamusal sosyal koruma programları bulunmadığında veya daha yüksek yardım düzeyleri ve daha geniş korumaya erişim için dikkate alabilecekleri bazı devlet dışı önlemler ve girişimler sunulmaktadır. Bu bölümün sonunda, ülkelerin tek taraflı olarak göçmen işçileri sosyal koruma kapsamına alma sırasında dikkate alabilecekleri uluslararası insan hakları ve çalışma standartlarına dayalı çeşitli politika tavsiyeleri verilmektedir.

► 5.2 Tek taraflı önlemler

Devletler tüm işçiler için daha evrensel ve kapsamlı sosyal koruma sağlamak, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliğini telafi etmek veya göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunmasına ilişkin ILO Sözleşmeleri'nin onaylanmasındaki açıkları doldurmak amacıyla tek taraflı olarak göçmen işçileri sosyal koruma kapsamına almaya karar verebilir.

Öncelikle istihdam ülkeleri, sonrasında menşe ülkeler tarafından kabul edilen tek taraflı önlemler ve programları dikkate almadan önce, bu bölümün amaçları doğrultusunda, sosyal koruma yardımları açısından muamele eşitliği ilkesinin uygulanmasının⁸⁶ tek taraflı bir önlemden ziyade kapsamlı bir çerçeve olduğu unutulmamalıdır. Diğer bir deyişle, göçmen işçilere vatandaş işçilerden daha elverişsiz muamele edilmemesini sağlamayı amaçlayan, uyruk temelinde muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkesi tüm kamusal önlemler için geçerli olmalıdır. Ancak, uluslararası çalışma standartlarında, kısmen veya tamamen kamusal fonlardan finanse edilen sosyal koruma önlemleri ve düzensiz olanlar da dahil olmak üzere belirli göçmen işçi kategorileri için bazı istisnalara izin verilmektedir.⁸⁷

Bu tek taraflı önlemlerin bir arada bulunabilir nitelikte olduğu unutulmamalıdır; örneğin, menşe ülkeler hem yurtdışındaki işçiler için yaşlılık yardımları bulunan gönüllü bir sigorta programı oluşturabilir, hem de işçinin anavatanında kalan aile üyelerine belirli yardımlar sunmaya devam edebilir.

Daha uyumlu ve kapsamlı bir yaklaşım sağlamak amacıyla, bu önlemler ulusal sosyal koruma kapsamını genişletme stratejisinin bir parçası olabilir. 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararları üye devletleri bu önlemleri sosyal diyaloga dayalı olarak oluşturmaya ve uygulamaya, SKT'leri ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel bir unsuru

olarak uygulamaya ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak daha yüksek düzeyde koruma sunmayı amaçlamaya davet etmektedir. Primli ve primsiz programları veya karma programları içerebilen ulusal SKT'lerin amacı asgari olarak tüm mukimler ve çocukları için temel sosyal koruma ve temel sağlık hizmetlerine erişimi sağlamaktır.

İstihdam ülkeleri, tek taraflı olarak sınırları içinde yaşayan veya çalışan göçmen işçiler ve bakmakla yükümlü olduklarını sosyal koruma kapsamına alabilirken, menşe ülkeler de tek taraflı olarak, yurtdışında çalıştıkları ve yaşadıkları sırada ve ülkeye dönüşleri sonrasında, vatandaşları ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri ve menşe ülkede kalan bakmakla yükümlü oldukları kişileri sosyal koruma kapsamına alabilir.

5.2.1 İstihdam ülkeleri

Tercihen, göçmen işçiler için daha evrensel ve kapsamlı sosyal koruma kapsamı sunmaya yönelik ulusal stratejinin bir parçası olarak istihdam ülkeleri tarafından çeşitli önlemler alınabilir. Bu bölümün amaçları doğrultusunda, bu önlemler iki kategoriye ayrılmıştır: primli sosyal koruma (sosyal sigorta) ve primsiz vergiyle finanse edilen sosyal koruma önlemleri (sosyal destek).⁸⁸ Bu önlemlerin primli ve primsiz sosyal koruma programlarıyla örtüşebileceği ve/veya bunların bir kombinasyonunu içerebileceği unutulmamalıdır. Örneğin, düzensiz olanlar da dahil olmak üzere göçmen işçilere sunulan temel ve acil durum sağlık hizmetleri kısmen devlet tarafından finanse edilebilir ve yine de işçilerin prim ödemesini gerektirebilir.

Aşağıdaki listede mevcut seçeneklerin genel görünümü verilmiştir; liste sınırlayıcı veya kapsamlı olmayı amaçlamamaktadır.

⁸⁶ Muamele eşitliği İnsan Hakları Evrensel Beyanname, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara ilişkin Uluslararası Sözleşme, 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi ve diğer uluslararası çalışma standartlarında güvence altına alınmaktadır (bkz. Bölüm 2).

⁸⁷ 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, Madde 68 (1).

⁸⁸ Bu koşullar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sözlükçe.



► **Kutu 5.1. Tek taraflı önlemler: Varış ülkeleri için politika seçeneklerinin sınırlayıcı olmayan listesi**

Primli sosyal koruma açısından:

1. Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında, aşağıdaki yöntemler de dahil olmak üzere, sosyal koruma açısından muamele eşitliği sağlamak:
 - Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkını ulusal anayasada ve/veya ulusal mevzuattaki muamele eşitliği hükümlerinde güvence altına almak, ve göçmen işçilerin ulusal sosyal koruma programlarına kaydolmasına olanak tanımak;
 - İstihdam ülkesi tarafından sunulan yardımlar için uygun vatandaşlar ve vatandaş olmayanlara yurt-dışında yardımların ödenmesine olanak tanımak (taşınabilirlik);
2. Aşağıdaki yöntemler de dahil olmak üzere, program tasarımında esneklik sağlamak ve uygunluk koşulları ve asgari gerekler açısından destek sunmak:
 - Ödenmemiş prim sürelerinin geriye dönük olarak ödenmesine olanak tanımak;
 - Göçmen mevsimlik işçilerin emekliliğe uygunluk için tamamlaması gereken asgari prim yılının azaltılması gibi, belirli işçi kategorileri veya ekonomik sektörler için geçerli uygunluk gereklerinde esneklik veya istisnalar sağlamak;
 - Yardımları süreyle orantılı biçimde ödemek (çalışılan süreyle orantılı);
 - Göçmen işçi halihazırda menşe ülkede kapsam dahilindeyse, istihdam ülkesinde sosyal güvenlik programına kaydolma zorunluluğuna istisna getirmek, bu sayede bu işçilerin her iki ülkede de prim ödemek zorunda kalmamasını sağlamak;
 - Programdan ayrılan işçiler için toplu ödeme veya primlerin geri ödemesini sağlamak.
3. Kamusal fonlardan finanse edilen primsiz programlar açısından vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlamak;

Primsiz sosyal koruma açısından:

4. Kamusal fonlardan finanse edilen primsiz programlar açısından vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlamak;
5. Düzensiz olanlar da dahil olmak üzere, göçmen işçiler ve aileleri için sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak;
6. Belirli göçmen işçi kategorileri (mevsimlik işçiler) veya ekonomik sektörler için oturma veya diğer uygunluk gereklerinde esneklik sağlamak.

5.2.1.1 Muamele eşitliği sağlamak

Muamele eşitliği ilkesi temel insan hakkıdır ve Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve diğer uluslararası insan hakları belgelerinde güvence altına alınmıştır.⁸⁹ Uyruktan bağımsız olarak tüm insanların aynı haklardan yararlanması gerektiği yönünde evrensel olarak kabul görmüş düşünceye zemin oluşturmaktadır.⁹⁰

Bu ilke, sosyal korumayla ilgili olarak, diğerlerinin yanı sıra, uyruk, ırk veya cinsiyet temelinde ayırım gözetmek-sizin, vatandaşlar ve vatandaş olmayanların aynı haklar ve yükümlülüklerle sahip olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Örneğin, primsiz yardımlar ve düzensiz göçmenler gibi istisnalar mümkündür.

Göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasının getireceği sosyal ve ekonomik kalkınma yararlarını dikkate alan istihdam ülkeleri muamele eşitliği ilkesine dayalı olarak tek taraflı önlemler alabilir. Daha belirgin olarak, bu önlemler arasında aşağıdakiler yer alabilir:

- ▶ Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkını ulusal anayasada ve ulusal mevzuattaki muamele eşitliği hükümlerinde güvence altına almak ve bu kişilerin ulusal sosyal koruma programlarına kaydolmasına olanak tanımak;
- ▶ İstihdam ülkesi tarafından sunulan yardımlar için

uygun vatandaşlar ve vatandaş olmayanlara yurt-dışında yan hakların ödenmesine olanak tanımak (taşınabilirlik);

- ▶ Belirli yardımlar için uygunluk kriterlerini veya asgari koşulları azaltmak veya sınırlandırmak (Kısım 5.2.1.2’de ayrıntılı açıklanmaktadır).

Göçmen işçilerin ev sahibi ülkelerin ulusal sosyal koruma programlarına dahil edilmesi, aynı işi yapan işçiler arasında eşitliğin desteklenmesi için gereklidir ve göçmen işçiler ve vatandaşlar arasında haksız rekabeti azaltarak adil rekabet zemini oluşturmaktadır. Göçmen işçilerin primli sosyal güvenlik programlarının dışında tutulması bu kişilerin ucuz ve korumasız işgücü olarak çalıştırılması yönünde sapırtıcı teşvik oluşturabilir, sosyal damping riskine neden olabilir ve dibe doğru yarıyla sonuçlanabilir.

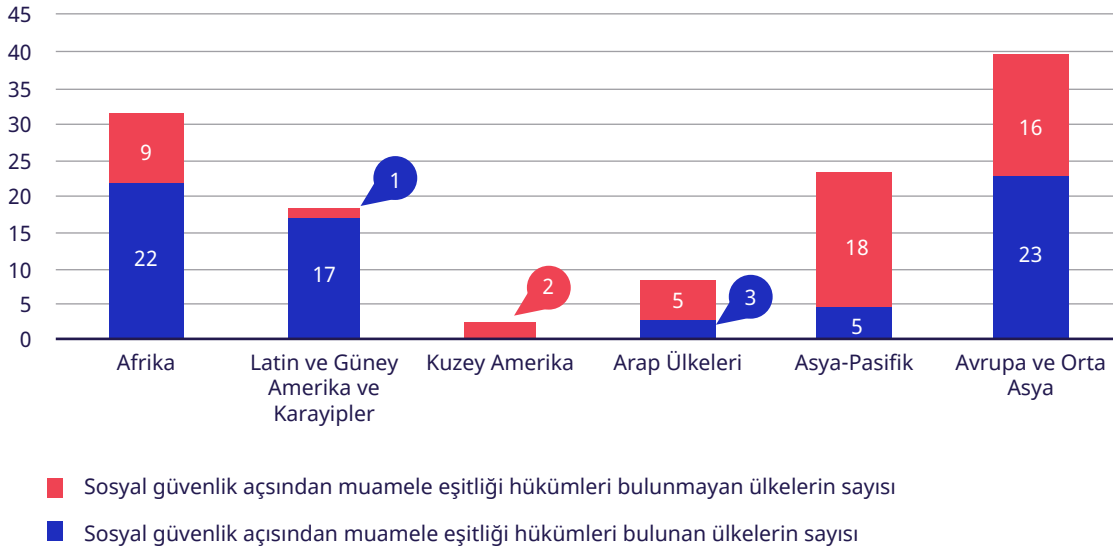
Yukarıda bahsedilen ILO 120 ülke eşleştirmesi (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017) bulgularına göre:

- ▶ Ülkelerin %58’inde ulusal kanunlarda primli sosyal güvenlik açısından vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlayan hükümler bulunmaktadır (Şekil 5.2);
- ▶ Ülkelerin %62’sinde ulusal kanunlarda sağlık hizmetleri açısından vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlayan hükümler bulunmaktadır (Şekil 5.3).

⁸⁹ Bu ilke aynı zamanda çeşitli uluslararası çalışma standartlarında güvence altına alınmıştır; bkz. Tablo 2.1.

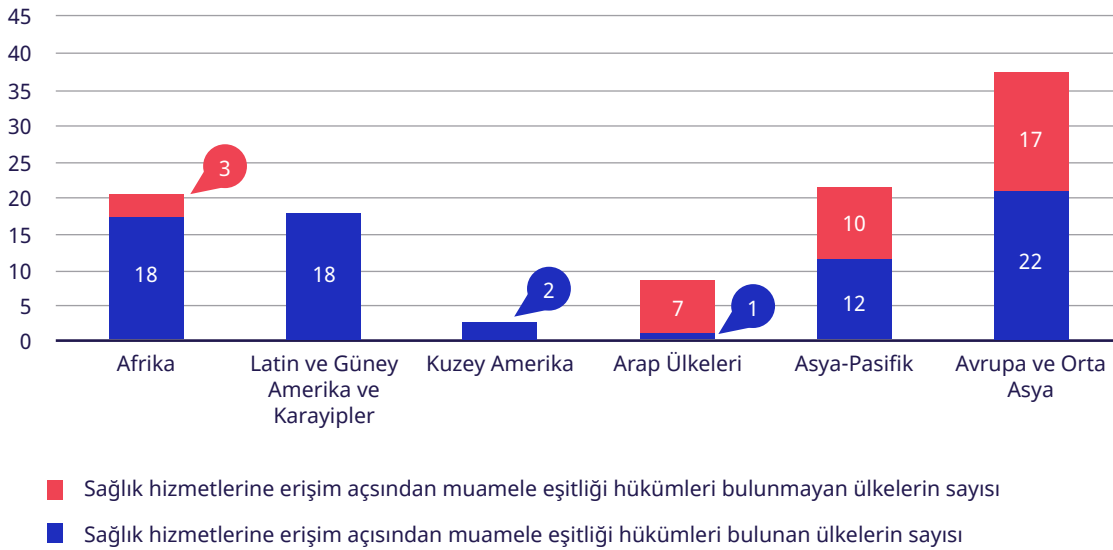
⁹⁰ 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, Madde 68(1).

► Şekil 5.2. Bölgelere göre sosyal güvenlik açısından muamele eşitliği hükümleri bulunan ülkelerin sayısı⁹¹



Kaynak: Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017.

► Şekil 5.3. Bölgelere göre sağlık hizmetlerine erişim açısından muamele eşitliği hükümleri bulunan ülkelerin sayısı



Kaynak: Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017.

⁹¹ Not: Bu çalışmanın amaçları doğrultusunda Afrika, Cezayir, Angola, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Cabo Verde, Çad, Fildişi Sahili, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Mısır, Eritre, Etiyopya, Gabon, Gambiya, Gana, Kenya, Madagaskar, Mali, Moritanya, Morityus, Fas, Mozambik, Namibya, Nijerya, Senegal, Tanzanya, Togo, Güney Afrika, Sudan, Tunus ve Zambiya'yı kapsamakta; Kuzey Amerika, Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'yı kapsamakta; Latin ve Orta Amerika ve Karayipler, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksika, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru ve Uruguay'ı kapsamakta; Arap Ülkeleri, Irak, Ürdün, Kuveyt, Lübnan, Umman, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri ve Yemen'i kapsamakta; Asya-Pasifik, Afganistan, Avustralya, Bangladeş, Kamboçya, Çin, Hindistan, Endonezya, İran, İsrail, Japonya, Kore Cumhuriyeti, Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti, Malezya, Moğolistan, Myanmar, Yeni Zelanda, Pakistan, Filipinler, Singapur, Sri Lanka, Tayland ve Vietnam'ı kapsamakta; Avrupa ve Orta Asya, Arnavutluk, Ermenistan, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Gürcistan, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Kazakistan, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Makedonya, Malta, Moldova, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya Federasyonu, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Ukrayna ve Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'nı kapsamaktadır.

Yukarıda bahsedilen CEACR Göçmen İşçi Belgeleri Hakkında Genel Anket'te şu ifadelerle yer verilmektedir: "Çok sayıda ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının vatandaşlar ve yabancı mukimler arasında ayırım yapmadığını ve genel olarak ülkede yasal olarak ikamet eden veya çalışan herkesi kapsadığını bildirmiştir.⁹² Bu durum özellikle hak kazanma koşullarını yerine getiren tüm işçilere eşit olarak sunulan primli yardımlar açısından geçerlidir" (ILO 2016, para. 396).⁹³

Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği hükümlerinin varlığının, göçmen işçilerin tüm yaşamı boyunca menşe ülkede yaşamış ve çalışmış vatandaşlarla aynı sosyal koruma erişiminin olduğunu anlamına gelmemektedir. Sosyal korumaya erişim, (i) "göçmen işçi" teriminin ulusal düzeyde nasıl tanımlandığı; (ii) alınan iznin türü; (iii) çalışma izni; ve (iv) kalış süresi gibi faktörlerle sınırlı olabilir. Muamele eşitliği, daimi mukimler gibi sadece belirli göçmen işçi kategorilerine gösterilebilir ve yalnız özel hükümler ve uluslararası anlaşmalar kapsamındaki geçici göçmenlere sunulabilir (OECD, 2018). Buna ek olarak, göçmen işçiler genellikle, ülkeye varışlarının üzerinden belirli bir süre geçene kadar uygun olmadıkları için, istihdam ülkelerindeki muamele eşitliği hükümlerinden tam olarak yararlanamamaktadır.

Örneğin, Avustralya'da sosyal hizmetlere erişim geçici ve kalıcı göçmenler için farklılık göstermektedir, bazı istisnalarla birlikte, geçici göçmenler sosyal güvenlik yardımlarına doğrudan erişim sağlayamazken, kalıcı göçmenler 104 hafta boyunca ikamet ettikten sonra tam kapsamlı sosyal hizmetlere erişebilmektedir (Avustralya, Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2019).

- Göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakkını ulusal anayasada ve ulusal mevzuattaki muamele eşitliği hükümlerinde güvence altına almak

Ülkeler, anayasalarına muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme hakkında genel hükümler ve çalışma, sosyal güvenlik, göç ve sağlık hizmetleri kanunlarına veya belirli sosyal güvenlik programlarını düzenleyen kanunlara sosyal güvenlik açısından muamele eşitliği hükümlerini dahil edebilir.

Ulusal anayasalarda, bu hükümler "herkes" için sosyal güvenlik hakkını oluşturan hükümlerden, sosyal güvenlik de dahil olmak üzere, yabancı uyrukluların vatandaşlarla aynı haklara sahip olduğunu ifade eden hükümlere kadar farklılık gösterebilir.

- Örneğin, "neredeyse tüm Orta ve Güney Amerika ülkelerinin anayasalarında kapsamlı sosyal güvenlik hükümleri yer almaktadır" (ILO, 2012, para. 238). Kolombiya anayasası tüm mukimlerin vazgeçilmez sosyal güvenlik hakkı olduğunu ifade ederken (Madde 48), Kosta Rika anayasası tüm yabancı uyrukluların vatandaşlarla aynı haklara sahip olduğunu ifade etmektedir. Asya'da, Bangladeş, Hindistan, Pakistan ve Sri Lanka anayasaları, sosyal güvenliğin anayasada güvence altına alınmasının diğer örnekleridir (ILO, 2012, para. 240).
- Güney Afrika Haklar Kanunu Madde 27 "herkesin" sağlık hizmetleri, yeterli yiyecek ve su ve sosyal destek dahil olmak üzere sosyal güvenliğe erişim hakkını güvence altına almaktadır. Ancak, ülkenin Anayasa Mahkemesi'nin içtihatlarına göre, yalnız daimi mukimler, Güney Afrika vatandaşlarıyla aynı sosyal güvenlik yardımlarına erişim sahibidir ve geçici göçmenlerin sosyal korumaya sınırlı erişimi vardır (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

Ulusal mevzuatta, bu ilke farklı kanun biçimleri ve türlerinde sağlanabilir ve genel olarak göçmen işçiler veya özellikle sosyal güvenlik açısından muamele eşitliği sağlayabilir.

- İspanya'da sosyal güvenlik mevzuatı (1/1994 sayılı Kraliyet Yasama Kararnamesi ve 4/2000 sayılı Kuruluş Kanunu) vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasına muamele eşitliği ilkesini güvence altına almaktadır.

⁹² Verilen örnekler arasında Arjantin, Brezilya, Şili, Kosta Rika, Küba, Ekvator, El Salvador, Finlandiya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, Karadağ, Panama, Surinam, İsveç, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Uruguay ve Venezuela (Bolivar Cumhuriyeti) yer almaktadır.

⁹³ Verilen örnekler arasında Bangladeş, Kosta Rika, Almanya, Macaristan, Hindistan, Letonya, Litvanya, Hollanda, Pakistan, Polonya, İspanya, Türkiye ve Türkmenistan yer almaktadır.



► Kutu 5.2. 2008 tarihli Ekvator Anayasası'nda güvence altına alınan iki temel hak olarak göç ve sosyal güvenlik

Son 15 yılda gerçekleşen yeni göç akınları Güney Amerika'nın demografik özelliklerini etkilemiştir. Bu durum vatandaşlar için sosyal korumanın kapsamını genişleten ve göçmenleri sosyal yardımlar kapsamına dahil eden çeşitli yasal ve politika değişikliklerinin yapılmasına yol açmıştır. Ekvator örneği özellikle önemlidir, çünkü bölgede göçmen işçilerin haklarının korunmasına yönelik en güçlü yasal çerçevelerden birini oluşturmaktadır.

İnsan hareketliliği ve evrensel vatandaşlar konusunda kapsamlı ulusal politikanın bir parçası olarak, Ekvator bölgede göç etme hakkını anayasa düzeyine taşıyan tek ülkedir. Hem yurtdışında yaşayan Ekvatorlular hem de ülkede ikamet eden göçmenler için geçerli olan 2008 Anayasası Madde 40 ve 392 göç etme hakkını açıkça tanımakta ve taahhüt etmekte ve hiç kimsenin göç durumu nedeniyle yasadışı olarak tanımlanamayacağını veya kabul edilemeyeceğini ifade etmektedir. Aynı zamanda iltica ve sığınma hakkını da tanımakta ve keyfi yerinden etmeyi yasaklamaktadır. Ekvator göç hakkında birincil uluslararası belgeleri onaylamıştır.

Anayasa aynı zamanda Ekvator topraklarındaki tüm yabancı uyrukluların hak ve yükümlülüklerinin eşitliği ilkesini güvence altına almakta (Madde 9) ve doğum yeri veya göç durumu nedeniyle her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır (Madde 11.2).

Göçmenler de dahil olmak üzere herkese tanınan haklar arasında çalışma ve sosyal güvenlik hakkı yer almaktadır (Madde 33 ve 34). Sosyal güvenlik hakkı anayasada iki şekilde tanınmaktadır: devletin temel görevlerinden biri olarak (Madde 3) ve feragat edilemez hak olarak (Madde 34). Sosyal güvenlik, dayanışma, evrensellik, eşitlik ve etkinlik ilkelerine tabidir. Anayasa aynı zamanda herkes için istihdam, sosyal güvenlik ve diğer gerekli sosyal hizmetleri kapsayan bir kavram olan "insana yakışır yaşam hakkından" bahsetmektedir (Madde 66).

2008 Anayasası'nın kabulünden bu yana, Ekvator'un göçmen işçilerin haklarına ilişkin yasal çerçevesi kamu politikalarını güncelleyen diğer mevzuat ile genişletilmiştir, bunlar arasında göçmenlerin Ekvatorlularla aynı çalışma ve sosyal koruma hakkına sahip olduğu hükmünü içeren 2017 tarihli İnsan Hareketliliğine ilişkin Örgütlenme Kanunu yer almaktadır. Göçmenler özel hükümet izni olmaksızın özel sektörde çalışabilir ve hatta kamu sektöründe de istihdam edilebilir veya kendi hesabına çalışabilir (IOM, 2018). Ülkedeki iltica usullerini düzenleyen 2012 tarihli ve 1182 sayılı İdari Karar mülteciler ve sığınmacıların ulusal yönetmeliklere uygun olarak ekonomik ve sosyal içermeye yönelik tüm hükümet programlarına erişim sahibi olduğu hükmünü içermektedir (Madde 62).

► Yurtdışında yardım ödemelerine izin vermek (taşınabilirlik)

Ulusal politika belirleyiciler aynı zamanda göçmen işçilerin istihdam ülkesinden ayrıldıklarında hak kazanmış oldukları yardımlarını almalarını sağlamak için önlemler alabilir. Bu bağlamda, taşınabilirlik ve ihraç edilebilirlik kavramları arasında ayırım yapmak önemlidir. Varış ülkeleri, vatandaşlarla eşit temelde, vatandaş olmayanlar için yurtdışında kazanılmış sosyal koruma yardımlarının ödenmesine (ihraç edilebilirlik)⁹⁴ izin verebilir. Yardımların ihraç edilebilirliği ülkeler arasına işbirliği gerektirmez ve diğerlerinin yanı sıra, 157 sayılı Sözleşme'de oluşturulan temel sosyal güvenlik ilkelerinden biri olan, yurtdışında kazanılmış haklar ve ödemelerin korunmasını ifade ettiği anlaşılır (bkz. Bölüm 3). Diğer durumlarda, uygunluk kriterleri ve yardımların düzeyi istihdam ülkesi tarafından belirlen-

mektedir ve yalnızca bu ülkenin mevzuatı geçerlidir.

Muamele eşitliği ilkesi kapsamında, vatandaş olmayanlar, vatandaşlarla eşit şekilde yurtdışında yardım ödemesine erişim sahibi olmalıdır. Ancak uygulamada, uygunluk kriterlerinin doğrulanması ve ödemelerin işleme alınmasındaki zorluklar, veri koruma teknolojilerine erişimin bulunmaması, kamunun olumsuz algısı ve programın mali sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler dahil olmak üzere çeşitli nedenlerden dolayı belirli bir sessizlik hüküm sürmektedir.

Bu durum özellikle kadın göçmen işçiler için önemlidir, bu kişiler ülkeden ayrıldıklarında veya aktif olarak çalışmadıklarında ülkeden ayrılmak zorunda kaldıklarında annelik yardımlarını kaybedebilir, bu durum uygulamada annelik yardımlarından mahrum kalmalarına sebep olmaktadır.

⁹⁴ "İhraç edilebilirlik" terimi için uluslararası olarak kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır ve ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nın hiçbirinde bu terime atıfta bulunulmamaktadır. Bazı yazarlar sosyal güvenlik yan haklarının ihraç edilebilirliğinin yurtdışında yan hakların ödenmesi anlamına geldiğini kabul etmektedir; bkz. Taha, Siegmann ve Messkoub (2015); Sabates-Wheeler ve Koettl (2010); ve Hirose, Mikac ve Tamagno (2011).

Örnekler:

- ABD’de, Kuzey, Orta veya Güney Amerika ülkelerinden birinin (Paraguay ve Surinam hariç) vatandaşı olan, ABD dışında yaşayan ve ABD’de sosyal güvenlik yardımları için prim ödemiş kişiler, uygunluk sağlamaları ve belirli gerekleri karşılamaları halinde yurtdışında aylık emeklilik veya engellilik yardımlarını alabilir. Bu durum ilgili işçinin bakmakla yükümlü olduklarına ödenen dul-yetim yardımları için de geçerlidir (ABD, 2008; ABD t.y.).
- Yeni Zelanda’da kamusal emeklilik yardımı yalnız Pasifik Adaları vatandaşları için ihraç edilebilir; diğer yabancı uyruklular için, yardımların ihraç edilebilirliğine izin veren bir sosyal güvenlik anlaşması gerekmektedir (Sabates-Wheeler, 2009).
- Almanya’da Deutsche Post, yurtdışındaki Alman vatandaşlarına ve Almanya’da çalışmış yabancı uyruklu çalışanlara kamusal emeklilik ödemesi yapmaktadır ve sisteme Almanya’da ve dünya genelinde 200 ülkede fonların geri ödemesi için oluşturulan bir platform olan Alman emeklilik programı aracılığıyla katkıda bulunmaktadır. Bir buçuk milyonu yurtdışında olmak üzere, ayda 25 milyon emeklilik ödemesi⁹⁵ yapmaktadır. Sunulan hizmetler arasında envanter verilerinin korunması, yurtiçinde ve yurtdışında yapılan ödemeler, yurtdışındaki emeklilerden yılda bir defa yaşam belgelerinin toplanması ve aylık ölüm verilerinin çeşitli ülkelerle otomatik olarak karşılaştırılması (yabancı emekliler) yer almaktadır.

Öte yandan, taşınabilirlik, belirli bir göçmen işçi için yardım düzeylerinin ortaklaşa belirlenmesi amacıyla menşe ve istihdam ülkelerinin sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği yapılmasını gerektirmektedir.⁹⁶ Bunun nedeni, ülkenin sosyal güvenlik mevzuatının, çok taraflı veya ikili bir anlaşma bulunmayan durumlarda yurtdışındaki tüm yardım ödemelerini açıkça yasaklayabilecek veya yurtdışında ilgili yardımların alınması için daha sıkı gerekler uygulayabilecek veya ilave vergi ödemesi gerektirebilecek olmasıdır.⁹⁷

5.2.1.2. Program tasarımında esneklik ve uygunluk koşulları ve asgari gerekler konusunda destek

Göçmen işçiler için sosyal koruma kapsamı büyük oranda göç koşullarına ve istihdam ülkesine bağlıdır. Muamele eşitliği ilkesinin ulusal mevzuata dahil edilmesine bakılmaksızın, göçmen işçiler sosyal koruma hakları ve yardımlarına erişmeye çalışırken yasal engellerle karşılaşabilir. Örneğin, kalış süresi veya istihdam gerekleri ve iş sözleşmesi veya çalışma izni türleri, bu kişilerin belirli yardımlar için uygunluk sağlamasını engelleyebilir.⁹⁸ Bu nedenle belirli ihtiyaçlarının ve karşılaştıkları zorlukların dikkate alınması ve ele alınması önemlidir.

Politikalar, kanunlar ve programların tasarımı tipik olarak ülkeden ülkeye değişmektedir ve aşağıdakileri içerebilir:

- Ödenmemiş prim sürelerinin geriye dönük ödemesine izin verilmesi;
- Göçmen mevsimlik işçilerin emekliliğe uygunluk sağlaması için prim ödemesi gereken asgari yıl sayısının azaltılması gibi belirli işçi veya ekonomik sektör kategorileri için geçerli uygunluk gereklerine esneklik veya istisnaların dahil edilmesi;
- Yardımların süreyle orantılı olarak ödenmesi (çalışılan süreyle orantılı);
- Göçmen işçi halihazırda menşe ülkede kapsam dahilindeyse, istihdam ülkesinde sosyal güvenlik programına kaydolma zorunluluğuna istisna getirilmesi, böylelikle bu işçilerin her iki ülkede de prim ödemek zorunda kalmamasının sağlanması.

Bu liste sonlu değildir çünkü her kanun ve programın ilgili ülkenin işgücü göçü alanının özelliklerini ve heterojenliğini dikkate alması gerekmektedir.

⁹⁵ Bu emeklilikler çeşitli alt kategorilere ayrılabilir, örneğin, ileri derecede engelli kişiler için yaşlılık aylıkları, uzun vadeli sigortalı kişiler için yaşlılık aylıkları, özellikle uzun vadeli sigortalı kişiler için yaşlılık aylıkları, olağan emeklilik aylıkları, kısmi / tam engelli aylıkları, dul / boşanmış aylıkları ve yetim aylıkları.

⁹⁶ Sosyal güvenlik anlaşması aynı zamanda göçmen işçiler ve aile fertlerinin, asgari hak kazandıran sürenin tamamlanabilmesi için, anlaşmaya taraf tüm devletlerin sosyal güvenlik sistemleri kapsamında kapsam sürelerini birleştirerek veya toplayarak, çalışmış oldukları ülkelerden yan hak almalarını sağlamaktadır.

⁹⁷ Ayrıntılı bilgi ve örnekler için, bkz. Bölüm 3.

⁹⁸ Göçmen işçiler için sosyal koruma önündeki yasal ve uygulamaya yönelik engellerin derinlemesine açıklaması için, bkz. Bölüm 1.

5.2.1.3. Programdan ayrılırken toplu ödeme veya primlerin geri ödemesi

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Genel Yorum No. 19: Sosyal Güvenlik Hakkı'nda, "göçmen işçiler dahil olmak üzere vatandaş olmayanlar bir sosyal güvenlik programına prim ödemişlerse, ülkeden ayrıldıklarında ilgili primden yararlanabilmeleri veya primlerin geri ödemesini alabilmeleri gerekmektedir" ifadesi yer almaktadır (CESCR, 2008, para. 36).

Benzer şekilde, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme'de şu ifade yer almaktadır: "Geçerli mevzuat göçmen işçiler ve aile fertlerin bir yardımdan yararlanmasına olanak tanımıyorsa, ilgili devletler, benzer koşullarda vatandaşlara gösterilen muamele esas alınarak, ilgili yardım konusunda bu kişilerce ödenen prim miktarlarını geri ödeme olasılığını inceleyecektir" (ICRMW, 1990, Madde 27(2)).

Sosyal koruma bağlamında "toplu ödeme" örneğin, göçmen işçiler istihdam ülkesinden ve dolayısıyla programdan ayrıldıklarında tek seferde ödenen paradır. Bu miktarın hesaplanması programa ve ülkeye göre değişiklik göstermektedir ve genellikle işçi ve işveren tarafından ödenen primler dikkate alınmaktadır (UNDESA, 2018). "Geri ödeme" işçinin istihdam edildiği sırada programa ödediği primlerin toplam miktarının (taksitle veya toplu olarak) ödenmesidir. Genellikle işveren primlerini içermez.

Sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası çalışma standartları, ulusal sistemin gelişmişlik düzeyi yeterli olmadığında; işte yaralanma yardımları konusunda, işçinin maluliyet derecesi hafif olduğunda; ve sigortalı kişinin yararına olduğunda yardımların düzenli olarak ödenmesi yerine toplu ödeme yapılmasına izin verebilir (örneğin, bkz. 17, 102 ve 121 sayılı Sözleşmeler). Göçmen işçiler konusunda, 157 sayılı Sözleşme, yurtdışında yardımların ödemesinin, örneğin, ikili sosyal güvenlik anlaşmasının bulunmaması nedeniyle imkansız olması durumunda, toplu ödemenin dikkate alınabileceğini ifade etmektedir.

İşte yaralanmalar için toplu ödemeler, borçlu olunan yardımın aktüeryal karşılığı olmalıdır (121 sayılı Sözleşme, Madde 15). İlgili 121 sayılı Tavsiye Kararı ayrıntılı rehberlik sunmakta ve sınırlı (%25'ten az) kapasite kaybı olan kişiler için, söz konusu miktar hakkaniyete uygunsa ve kişinin üç yıllık süre boyunca alacağı düzenli ödemelerden daha az değilse, toplu ödemenin taahhüt edildiğini ifade etmektedir (para. 10).

Toplu ödeme veya geri ödeme miktarı aynı zamanda geçerli vergi ve/veya faiz oranları ve idari ücretlere göre değişebilir. Göçmen işçilerin sosyal güvenlik kazanımları ve yardımlarının (kazanılmış veya kazanılmakta olan) korunmasına olanak tanıyan ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları bulunmadığında, bazı ülkeler, göçmen işçiler işten veya istihdam ülkesinden ayrıldığında ve tam yardım için uygun olmadığında primlerin tam veya kısmi geri ödemesini veya toplu ödemeyi sağlamaktadır. Bazı ülkelerde, bunlara "işten ayrılma yardımları" adı verilmektedir.

Örnekler:

- ILO tarafından yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre, Brunei, Malezya, Endonezya ve Singapur gibi emeklilik tasarruf fonu programlarının olduğu ülkeler, göçmen işçilerin ülkeden ayrıldıklarında birikmiş emeklilik primlerini toplu ödeme olarak çekmelerine olanak tanımaktadır (Olivier, 2018).
- Tayland'da, yakın zamanda işsiz kalmış göçmenler ülkede sadece yedi gün boyunca kalabilir, bu nedenle işsizlik yardımı için uygunluk kriterlerini karşılayamamaktadır. Sözleşme bitiminde, ödenmiş primler tek bir toplu ödeme ile geri ödenir (Olivier, 2018; Hall, 2012).
- Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti'nde, göçmen işçiler ülkede sadece beş yıl çalışabilir ve bu nedenle asgari 15 yıl prim ödeme koşulunu karşılayamamaktadır. Bunun yerine, ayrıldıkları zaman toplu ödeme alabilmektedirler (Olivier, 2018).⁹⁹
- Japonya'da ülkede kısa süre yaşamış ve en az 6 ay boyunca Ulusal Emeklilik Sistemi veya Çalışan Emeklilik Sigorta Sistemi'ne prim ödemiş göçmen işçiler ayrıldıktan sonra iki yıl içerisinde "toplu geri ödeme" başvurusunda bulunabilir. Ulusal Emeklilik Sistemi yaşlılık, engellilik ve ölümü kapsayan "temel emeklilik" sunmaktadır (Japonya, 2020).

Ancak, toplu ödemeler düzenli ödemelere kıyasla sınırlı gelir güvenliği sağlamaktadır (örneğin, kişinin yaşamının kalanı boyunca emeklilik yardımları veya yaralanma süresi boyunca işte yaralanma yardımları).

⁹⁹ 2014 tarihli İş Hukuku (Madde 72) yaşlılık yardımları sağlamaktadır.

Bu toplu ödemeler genellikle vergilendirilmektedir. Vergi oranına (ve döviz kuruna) bağlı olarak,¹⁰⁰ bu durum vatandaş işçilere kıyasla göçmen işçiler için ilave dezavantaj oluşturabilir. Örneğin, Avustralya'da geçici göçmen işçilerin ülkeden ayrılmaları üzerine

talep edebilecekleri emeklilik primleri %35-65 oranında vergilendirilmektedir (OECD, 2018). Buna ek olarak, çok sayıda sosyal güvenlik fonu ve programı da toplu ödemeye olanak tanımamaktadır (ILO, 2018).



► Kutu 5.3. Gana

Gana aktif ve kırılgan grupların yanı sıra yaşlılar ve çocuklar için sağlık hizmetlerine evrensel erişim ve temel gelir güvenliği dahil olmak üzere, ulusal bir sosyal koruma tabanının oluşturulması amacıyla bir sosyal koruma stratejisi (2013) ve bir ulusal sosyal koruma politikası (2014) geliştirmiştir. Bu politika aynı zamanda tüm işçi kategorilerini sosyal sigorta ve yardım kapsamına almaktadır.

Ulusal sosyal sigorta programı muamele eşitliği ilkesine dayalı olarak kamu ve özel sektörü, kendi hesabına çalışanları, kayıtdışı ve göçmen işçileri kapsamaktadır. Üç katmandan oluşmaktadır: Zorunlu Temel Ulusal Sosyal Güvenlik Programı (Katman 1) maaşlı ve gönüllü olarak, kendi hesabına çalışan işçileri kapsamakta ve yaşlılık ve maluliyet yardımları, işte yaralanma yardımları ve dul-yetim yardımlarını içermektedir; Zorunlu Mesleki Emeklilik Programı (Katman 2) maaşlı işçileri kapsamakta ve toplu yardım olarak yaşlılık yardımlarını içermektedir ve Gönüllü Tasarruf Fonu ve Bireysel Emeklilik Programı (Katman 3) zorunlu emeklilik programı dışında kalan kayıtdışı ekonomide çalışan işçileri, kendi hesabına çalışanları ve kayıtlı sektördeki maaşlı işçileri kapsamaktadır.

Gana'da göçmen işçiler toplu ödeme veya yaşamlarının geri kalanı boyunca aylık ödemeler arasında tercih yapabilmektedir (OHCHR, 2014).

Gana Sosyal Güvenlik Ulusal Sigorta Fonu'na (SSNIT) göre, Haziran 2019 itibarıyla, 94.954 göçmen işçi sosyal güvenlik programına kayıtlıdır, 3.411 göçmen Gana mukimleri olarak yardım almaktadır ve Gana'daki programa prim ödemiş 417 mukim olmayan göçmen emekli ise yurtdışında yardım almaktadır (ILO, yayımlanacak).

Buna ek olarak, göçmen işçiler de dahil olmak üzere tüm mukimler, maaşlarının %2,5'i oranında prim ödemesiyle, istihdam ve emeklilik süreleri boyunca Ulusal Sağlık Sigorta Programı'na (NHIS) erişim sahibidir. NHIS kartıyla, avans ödemedi sağlık hizmetlerine erişebilmektedirler.



► Kutu 5.4. Vietnam

2016 yılı itibarıyla Vietnam'da tahmini 83.046 göçmen işçi bulunmaktadır – işgücünün yaklaşık %0,15'i (Vietnam, 2018). Hükümet mevcut sosyal güvenlik sisteminde göçmen işçilere belirli yardımlar sunacak şekilde bir reform gerçekleştirmiştir; Ocak 2022'den itibaren, bu kişilerin ulusal sosyal sigorta programına¹⁰¹ katılması zorunlu hale gelecektir ve bu sayede yaşlılık, engellilik, dul-yetim, hastalık, işte yaralanma ve annelik yardımlarına erişimleri sağlanacaktır. Program, kamu ve özel sektör çalışanlarını kapsamaktadır; kendi hesabına çalışanlar da gönüllü olarak kapsama dahil olabilir (Vietnam, 2018). Daha önce bu olanaklar sadece Vietnam vatandaşlarına sunulmuştur.

"Normal emeklilik yaşında yaşlılık yardımı için prim gereklerini karşılayamayan, yabancı emekliliğe uygun olan, ölümcül hastalık tanısı almış, Vietnam'ı kalıcı olarak terk eden veya yasal çalışma iznini kaybetmiş" göçmen işçilere yeni yaşlılık ve dul-yetim yardımları için toplu ödeme yapılacaktır.

Yaşlılık yardımı için 20 yıl prim ödemesi gereklidir. Bu gereği karşılamayan işçiler toplu ödemeyi tercih edebilir, bu ödeme aynı zamanda göçmen işçilerin Vietnam dışında yaşayan dul-yetimleri için de ödenmektedir (yardımların ihraç edilebilirliği).

¹⁰⁰ Dönüştürülebilirlik sorunları bulunan veya şiddetli devalüasyon geçiren para birimleri nakit yardımların ihracı konusunda ciddi bir engel oluşturabilir.

¹⁰¹ 143/2018/ND-CP sayılı Karar.

5.2.1.4. Primsiz evrensel sosyal koruma önlemleri

102 sayılı Sözleşme¹⁰² kısmen veya tamamen kamusal fonlardan finanse edilmeleri durumunda, devletler göçmen işçilerin primsiz vergiyle finanse edilen sosyal koruma yardımlarına erişimini sınırlandırabilir. Bu kısıtlamalar dünya genelinde yaygındır ve göçmen işçiler, özellikle yardımlar uzun ikamet sürelerine dayalı olduğunda, kapsam dışı bırakılmaktadır. Ancak, 202 sayılı Tavsiye Kararı'na¹⁰³ göre evrensellik ilkesi kapsamında göçmen işçiler de dahil tüm işçilerin asgari düzeyde sosyal korumaya ve temel sağlık hizmetlerine erişimi bulunması gerekmektedir.

- Kamusal fonlardan finanse edilen primsiz programlar açısından vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliğinin sağlanması

Vergiyle finanse edilen, primsiz sosyal koruma programları genellikle ihtiyaç temellidir ve/veya asgari ikamet süresi gerektirir. Vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği ilkesi, uyruk temelinde erişimin sınırlandırılmasına aykırı olsa da, ülkeler ikamet veya diğer koşullara (kaynaklar gibi) dayalı olarak erişimi sınırlandırabilir.

Örnekler:

- Fransa'da hem vatandaşlar hem de vatandaş olmayanlar primsiz sağlık hizmetleri programına erişim sahibidir (Protection Universelle Maladie (PUMA)). Ancak, uygunluk için, kişinin, uyruktan bağımsız olarak, diğer gereklerin yanı sıra Fransa'da asgari olarak aralıksız üç ay boyunca ikamet etmiş olması gerekmektedir (Fransa, 2019).
- Kanada'da, göçmen mevsimlik tarım işçileri hariç ve göçmen işçilerin çoğu dahil olmak üzere tüm mukimler vergiyle finanse edilen evrensel emeklilik, sağlık yardımları ve gelir temelli emeklilik erişim sahibidir.

- Çeşitli ülkeler (Kanada, Estonya, Almanya ve Birleşik Krallık gibi) mülteciler ve sığınmacılara sınırlı sosyal koruma yardımları ve hizmetlerine erişim sunmaktadır (ILO, 2019). Ancak, Birleşik Krallık'ta sığınmacılar sadece geçici konut ve mali destek alabilmektedir (ILO, 2019).
- Belirli göçmen işçi kategorileri veya ekonomik sektörler için ikamet veya diğer uygunluk gerekleri açısından esneklik sağlanması

Göçmen işçilerin vatandaşlarla eşit temelde sosyal koruma erişimi olabilmesi için, uygunluk koşullarının bulundukları duruma uyarlanması gerekebilir. Örneğin, primsiz yardımların genellikle ikamet gerekleri bulunmaktadır ve belirli düzeyde esneklik sunulmasıyla tüm göçmen işçilerin 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'nda çağrı yapıldığı üzere asgari düzeyde sosyal korumaya erişmesi sağlanabilir.

Örnek:

- ABD'de belirli yabancı uyruklu kategorilerinin (insani yardım kapsamında göç edenler, mülteciler ve insan ticareti mağdurları) belirli kamusal yardımlara erişim için beş yıl beklemek zorunda değildir (ILO, 2019).
- Düzensiz olanlar da dahil olmak üzere göçmen işçiler için sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması

Göçmenlerin sağlık hakkı, taraf devletlerin asgari olarak acil sağlık hizmetlerine erişimi taahhüt etmesini zorunlu kılan uluslararası insan hakları belgelerinde¹⁰⁴ kesin olarak güvence altına alınmaktadır. Ancak kapsam düzeyi sunulan hizmetlerin türüne (acil bakımdan tam kapsamlı hizmetlere kadar) ve finansman düzenlemelerine (ulusal sağlık sistemi kapsamında tam kapsam, gönüllü sigorta kapsamı veya acil yardım) göre ülkeler arasında büyük değişiklik göstermektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na göre (UNDP),

¹⁰² 102 sayılı Sözleşme Madde 68'e göre, "1. Vatandaş olmayan mukimler vatandaş mukimlerle aynı haklara sahip olacaktır: Kısmen veya tamamen kamusal fonlardan ödenen yan haklar veya bunların ilgili kısımları açısından ve geçiş programları açısından vatandaş olmayanlar ve üye devletin toprakları dışında doğan vatandaşlar için özel kurallar oluşturulması koşuluyla. 2. Çalışanları koruyan primli sosyal güvenlik programları kapsamında, Sözleşme'nin ilgili Kısım'ının getirdiği yükümlülükleri kabul etmiş diğer bir üye devletin vatandaşları olan ve koruma kapsamındaki kişiler, ilgili Kısım kapsamında, ilgili üye devletin vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olacaktır: Bu paragrafın uygulamasının yalnız mütakabiliyet esasına dayalı ikili veya çok taraflı anlaşmaların varlığına tabi olması koşuluyla".

¹⁰³ 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Karar Madde 3'e göre: Bu Tavsiye Kararı'nı yürürlüğe koyan devletin genel ve birincil sorumluluğunu kabul ederek, üye devletler şu ilkeleri uygulamalıdır: (a) sosyal dayanışmaya dayalı korumanın evrenselliği [...].

¹⁰⁴ 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (Madde 25), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (Madde 12) ve Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme (Madde 28).

incelenen gelişmiş ülkelerin %60'ından fazlasında, düzensiz göçmenlerin önleyici bakıma erişimi yoktur ve bu ülkelerin yaklaşık %35'inde acil bakıma erişimleri yoktur; gelişmekte olan ülkelerde ise bu rakamlar sırasıyla %70 ve %30'dur (UNDP, 2009). Bu nedenle ulusal yasal sistemler kapsamında sağlık hizmetlerine hak kazanmak, genellikle uluslararası insan hakları belgelerinde oluşturulduğu gibi düzensiz göçmenlerin sahip oldukları haklarla örtüşmemektedir.

Düzensiz göçmenler, yasal olarak kapsam dışı bırakılmanın yanı sıra sağlık hizmetlerine etkili erişimde diğer engellerle de karşılaşabilmektedir: sağlık hizmetleri finansal olarak karşılanabilir düzeyde olmayabilir veya sınır dışı edilme korkusuyla tedaviye başvurmazlar (bkz. Bölüm 6.3). Bu nedenle, ülkelerin, 202 sayılı Tavsiye Kararı ve ilgili uluslararası insan hakları belgeleri kapsamında ulusal SKT'lerin bir parçası olarak asgari olarak temel sağlık hizmetlerine erişimi bulunması gereken düzensiz olanlar da dahil olmak üzere göçmen işçilerin mali kapasitelerini dikkate alması gerekmektedir (ILO, 2020b).¹⁰⁵

CEACR, 2019 tarihli Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na ilişkin Genel Anket'te 35 hükümetin, göç durumundan bağımsız olarak, mukimler dışında kalan kişiler için acil tıbbi bakım hizmetlerinin mevcut olduğunu bildirmiştir.

Örnekler:

- Çek Cumhuriyeti'nde, sağlıkla ilgili bir acil durumda mukim olmayanlara "olağanüstü acil destek" sunulmaktadır.
- Danimarka ve Yeni Zelanda'da, düzensiz göçmenlerin acil, devlet tarafından finanse edilen tıbbi bakıma erişimi vardır.
- Finlandiya'da belediyeler düzensiz göçmenlere kapsamlı sağlık hizmetleri sunma kararı alabilir (ILO, 2019, para. 140).

2011 yılında düzensiz göçmenler, 27 AB ülkesinden sadece 19'unda acil sağlık hizmetlerine, yalnız bir ülkede (Birleşik Krallık) acil ve birinci basamak sağlık hizmetlerine, yalnız 6 ülkede (Belçika, Fransa, İtalya, Hollanda, Portekiz ve İspanya) "acil, birinci basamak ve ikinci basamak sağlık hizmetleri ve uzman ve yatarak tedavi hizmetlerine" erişim sahibi olmuştur (UNDESA, 2018). Bu sistemlerin tamamı, bütünüyle vergiyle finanse edilmemektedir ve çoğu durumda, düzensiz olanlar da dahil olmak üzere göçmenlerin ödemesi gerekmektedir. Yukarıda bahsedilen 19 ülkeden

8'inde, göçmenler acil bakım için ödeme yapmak zorunda değildir (UNDESA, 2018). Sağlık hizmetlerinin ücretsiz olmadığı bazı ülkelerde (örneğin, Belçika, Macaristan ve Hollanda), devlet belirli koşullarda sağlık hizmeti sağlayıcılarına geri ödeme yapabilir (Spencer ve Hughes, 2015). Düzensiz göçmenlerin birinci ve ikinci basamak bakıma erişimi olan ülkelerde dahi, bu kişilerin uygunluk koşullarını karşılaması için belge (kimlik veya ikamet belgesi) sunması gerekmektedir. Avrupa Sağlık Hizmetlerine Erişim Gözlemevi tarafından yapılan bir çalışmanın bulgularına göre, 11 ülkede (Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre ve Birleşik Krallık) çalışmaya katılan düzensiz göçmenlerin büyük çoğunluğu, aldıkları sağlık hizmetlerinin yeterli olmadığını ifade etmiş, %14'ü hamileyken de dahil olmak üzere sağlık hizmetlerinden mahrum bırakıldıklarını bildirmiştir (FRA, 2011).

İsviçre'nin zorunlu sağlık sigorta sistemi kapsamında, düzensiz göçmenler, mütevazı bir ekonomik durumdaki vatandaşlarla aynı sübvansiyonlu orandan temel sağlık sigorta programına kaydolabilmektedir. Bu programın yararları arasında ayakta ve yatarak tıbbi tedavi, reçeteli ilaç, annelik bakımı ve kaza durumunda tedavi yer almaktadır. Federal Anayasa Madde 12, uyruk, ikamet veya sigorta durumundan bağımsız olarak temel sağlık hizmeti hakkını güvence altına almaktadır. Ancak, uygulamada, "temel sağlık hizmetleri" tanımında belirli bir esneklik bulunduğundan, hizmetler belediyeler arasında farklılık göstermektedir (İsviçre, 2020; ILO, yayımlanacak).

Ağustos 2013'te, Tayland Hükümeti göç durumundan bağımsız olarak tüm göçmenlere sunulan düşük maliyetli bir sağlık sigorta programı oluşturmuştur. 2015 yılında toplam 1,3 milyon göçmen kaydolmuş, her biri yıllık 2.200 Baht prim ödemiştir (yaklaşık 73 ABD Dolarına eşdeğer). Yedi yaşına kadar göçmen çocuklar için yılda 365 Baht (10 ABD Doları) maliyetle tamamlayıcı özel bir sigorta poliçesi mevcuttur. Aşı hizmetleri ve antiretroviral ilaçları içeren bu paket, Evrensel Sağlık Kapsam Programı kapsamına Tay vatandaşlarının aldığı paketle aynıdır. Ancak, prim düzeyleri gerçek yıllık maliyeti kapsamamaktadır; hastane giderleri ortalama olarak göçmenlerin kapsama dahil edilmesi için alınan kişi başı ödemeden¹⁰⁶ daha yüksektir. Buna ek olarak, Evrensel Sağlık Kapsam Programı kapsamında hastanelerin geri ödemesi de üç dört ayı bulabilmekte ve bu konuda zorluk oluşturmaktadır (Tangcharoensathien, Thwin ve Patcharanarumol 2016; ILO, yayımlanacak).

2004 yılında, Arjantin, düzensiz göçmenler de dahil

¹⁰⁵ Arjantin, Kore Cumhuriyeti, Tayland ve 20 AB Üye Devleti de dahil olmak üzere çeşitli ülkelerde, düzensiz göçmen işçilerin asgari olarak temel veya acil sağlık hizmetlerine erişimi vardır.

¹⁰⁶ Kişi başı ödeme, sağlık hizmetleri sağlayıcılarının, ilgili kişinin bakım hizmetlerine başvurmamasından bağımsız olarak, belirli bir süre boyunca kendilerine atanmış kayıtlı her bir kişi için belirli bir miktar ödemeye aldığı düzenlemedir.

göçmen işçilerin sağlık hizmeti hakkını yeniden güvence altına alan Göç Kanunu'nu (25,871/04 sayılı Kanun) kabul etmiştir (ILO, 2014; Cavaleri, 2012; OHCHR, 2014). Trinidad ve Tobago da göç durumundan bağımsız olarak, topraklarındaki tüm göçmenler için evrensel sağlık hizmetleri erişimi oluşturmuştur (OHCHR, 2014). Kore Cumhuriyeti'nde düzensiz göçmenler hastanede acil bakımdan yararlanabilmektedir. İlke olarak, bu bakım ücretsizdir ancak geri ödeme süreci uzun sürdüğünden, hastaneler genellikle göçmenlerden hizmet aldıkları esnada ödeme talep etmektedir (OHCHR, 2014).

Düzensizler de dahil olmak üzere tüm göçmenler ve aile fertleri için acil ve diğer sağlık hizmetlerine erişimin taahhüt edilmesinin sadece bu kişiler için değil aynı zamanda varış ülkesi için de çeşitli avantajları bulunmaktadır; sağlık durumlarını iyileştirmekte, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı azaltmakta, dayanıklılık, istihdam edilebilirlik ve verimliliklerini geliştirmektedir ve kayıt altına almanın sağlanması yolunda atılacak ilk adımdır. Aynı zamanda kamusal sağlık risklerini (COVID-19 gibi bulaşıcı ve solunum hastalıklarının bulaşması gibi) ve bebek ve çocuk ölüm oranlarını azaltarak, bir bütün olarak toplum için de yarar sağlamaktadır (ILO, 2020a).

5.2.2. Menşe ülkeler

Menşe ülkede sosyal korumaya erişim egemenlik ilkesi

kapsamında yasal olarak sınırlandırılmış olabilir, bu ilke sosyal güvenlik mevzuatının ulusal topraklara uygulanmasını sınırlandırmaktadır. Bu durumda, yurtdışında çalışan vatandaşlar ilgili mevzuatın kapsamında değildir ve bu nedenle yardımlardan yararlanamamaktadır.

Ancak ülkeler yurtdışında çalışan vatandaşları için belirli bir koruma düzeyi sağlayabilir. Bu durum özellikle, istihdam ülkesinin sosyal koruma yardımlarını sağlayacak durumda olmadığı ve yeni bir sosyal güvenlik anlaşmasını müzakere etmek veya mevcut olandaki açıkları (örneğin, anlaşmanın yalnızca emekliliği kapsamı) ele almak istemediği durumlarda önemlidir.

5.2.2.1 Yurtdışında çalışan vatandaşların menşe ülkedeki sosyal güvenlik sistemine katılmasına veya üyeliklerini sürdürmesine veya burada kazanılmış hakları korumasına olanak tanımak

Yurtdışında çalışan vatandaşların sosyal koruma kapsamına alınabilmesi için, bazı ülkeler göçmen işçilerine ulusal sigorta programlarındaki üyeliklerini sürdürme olanağı tanımaktadır. Menşe ülkeler aynı zamanda şunları gerçekleştirmek isteyebilir:



► Kutu 5.5. Tek taraflı önlemler – menşe ülkeler için politika seçeneklerinin sınırlayıcı olmayan listesi

1. Devletler yurtdışında çalışan vatandaşların, bakmakla yükümlü olduklarıyla birlikte, menşe ülkede üye olmaları veya üyeliklerini sürdürmelerini veya kazanılmış haklarını korumalarını sağlayabilir. Bu nedenle, menşe ülkeler şunları gerçekleştirmek isteyebilir:
 - Yurtdışında çalışan vatandaşlarının gönüllü olarak mevcut genel sosyal koruma programına katılmasına veya buradaki üyeliğini sürdürmesine olanak tanımak;
 - Belirli işçi grupları (kendi hesabına çalışan göçmen işçiler) veya yalnız göçmen işçiler için gönüllü veya zorunlu bir program oluşturmak;
 - Belirli koruma yardımları sağlamak ve kayıt altına almayı kolaylaştırmak amacıyla, sosyal yardım fonu gibi belirli bir mekanizma oluşturmak ve böylece mevcut genel veya belirli programlara erişim sağlamak;
 - Vatandaşlar ve bakmakla yükümlü olduklarına yurtdışında yardımların ödenmesini (ihraç edilebilirlik) sağlamak.
2. Devletler aşağıdakileri gerçekleştirerek, göçmenlerin uygunluk koşullarını karşılamasına olanak tanımak amacıyla sosyal güvenlik programlarının tasarımında esneklik sağlayabilir:
 - Göçmenlerin ödenmemiş prim süreleri için geriye dönük ödeme yapmasına olanak tanımak;
 - Göçmenleri sosyal güvenlik için uygunluk koşulları ve asgari gereklerden muaf tutmak;
 - Yurtdışına taşınan ve programdan ayrılan vatandaşlar için toplu ödemeler veya primlerin geri ödemesine izin vermek;
 - Ödenmemiş prim sürelerini telafi etmek için belirli işçi kategorilerine (geri dönen göçmenler gibi) sübvansiyon sağlamak.
3. Devletler menşe ülkesine geri dönen vatandaşlarına ulusal sosyal koruma tabanı yardımlarına erişim sunabilir.

- ▶ Yurtdışında çalışan vatandaşlarının gönüllü olarak mevcut sosyal koruma programına katılmasına veya buradaki üyeliğini sürdürmesine olanak tanımak;
- ▶ Belirli işçi grupları (kendi hesabına çalışan, bağımsız veya göçmen işçiler) veya yalnız göçmen işçiler için gönüllü veya zorunlu bir program oluşturmak;
- ▶ Belirli sosyal koruma yardımlarını sunmak ve kayıt altına almayı kolaylaştırmak amacıyla, sosyal yardım fonu gibi belirli bir mekanizma oluşturmak ve böylece mevcut genel veya özel programlara erişim sağlamak;
- ▶ Vatandaşlar ve bakmakla yükümlü olduklarına yurtdışına yardım ödemesi (ihraç edilebilirlik) sağlamak
- ▶ Yurtdışında çalışan vatandaşlara genel sosyal koruma programına erişim sağlamak

Göçmen işçiler çeşitli nedenlerden dolayı menşe ülkedeki sosyal koruma programlarına üyeliklerini sürdürmek isteyebilir (ISSA, 2014):

- ▶ İstihdam ülkesinde mevcut programlar (belirli dallar için) sınırlı olabilir.
- ▶ Menşe ülkedeki programın koşulları ve yardım düzeyleri daha avantajlı olabilir; bu durumda, göçmenler istihdam ülkesinde mevcut sigortayı, daha yüksek düzeyde yardım sunan menşe ülkedeki ilave sigorta ile tamamlamak isteyebilir.
- ▶ Göçmenler, ve özellikle geçici, mevsimlik veya dönüşümlü göçmen işçiler ve sıklıkla bir ülkeden diğerine hareket eden işçiler hizmetin devamlılığından yararlanmak isteyebilir.
- ▶ Göçmenler menşe ülkede yaşayan bakmakla yükümlü oldukları kişilerin ilgili ülkede kapsam dahilinde kalmaya devam etmesini isteyebilir.
- ▶ Sıklıkla bir ülkeden diğerine hareket eden göçmenler idari prosedürleri en aza indirmek isteyebilir.

Örnekler:

- ▶ Myanmar'da yurtdışında çalışan vatandaşlar 2012 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu kapsamındaki fonlara gönüllü olarak prim ödemek isteyebilir (ILO, 2018; ILO, 2015).

- ▶ 2014 yılında, Kolombiya Hükümeti yurtdışında çalışan vatandaşlar için sosyal koruma mekanizmalarına ilişkin bir karar yayınlamıştır, bu karar bu kişilerin aylık maaşlarının %2'si oranında prim miktarıyla, bağımsız işçiler olarak Genel Emeklilik Sistemi'ne gönüllü olarak kaydolmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda menşe ülkede kalan aile fertlerine de aynı sosyal yardımlara erişim fırsatı sunmaktadır. İlgili idari prosedürler ailenin ikamet yerindeki tazminat fonu (Caja de Compensacion) aracılığıyla gerçekleştirilmelidir.
- ▶ Yurtdışında çalışan ve daha önce Birleşik Krallık'ta sosyal güvenlik sistemine prim ödemiş Birleşik Krallık vatandaşları, istihdam ülkesinde benzer bir programa üye olup olmadıklarına bakılmaksızın, gönüllü olarak ve belirli koşullarda ulusal emeklilik sistemindeki üyeliklerini sürdürebilmektedir (ISSA, 2014).
- ▶ Mozambik'te 2004 tarihli Sosyal Koruma Kanunu, yurtdışında çalışan ve istihdam ülkelerinin zorunlu sosyal güvenlik sistemi kapsamında olmayan vatandaşların, gönüllü olarak Mozambik'in zorunlu sosyal güvenlik programına kaydolmasına olanak tanımaktadır. Ancak, bu kişiler için, kendi hesabına çalışan kişilere yönelik daha sınırlı olan program uygulanmaktadır.
- ▶ Ukrayna'da yurtdışında çalışan vatandaşların gönüllü olarak devlet emeklilik sistemine erişimi bulunmaktadır (IOPS, 2009).
- ▶ Filipinler, Sosyal Güvenlik Sistemi (SGS), tamamlayıcı emeklilik tasarrufları (SGS Flexi-Fund) ve Filipinler Sağlık Sigorta Şirketi (Phil-Health) Yurtdışında Çalışan İşçiler Programı (OWP) kapsamında, yurtdışında çalışan Filipinli işçilere gönüllü sigorta aracılığıyla sosyal güvenlik kapsamı sağlamaktadır.
- ▶ Yurtdışında çalışan, istihdam ülkesinde zorunlu kapsam dahilinde olmayan Ürdün vatandaşları ve yurtdışında yaşayan ve çalışmayan vatandaşlar (ev hanımları ve öğrenciler dahil), Ürdün sosyal güvenlik sistemi kapsamında gönüllü kapsama (yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımları) erişim sahibidir (ABD, 2014).
- ▶ Yurtdışında çalışan ve istihdam ülkesinde veya mülteciyet esasına dayalı bir sosyal güvenlik anlaşması kapsamında olmayan

Tunuslu işçiler, gönüllü olarak Tunus sosyal güvenlik programına kaydolabilir (Maddouri, 2011).

- İsviçre’de, birinci ana sütunun bir parçası olarak, AB veya Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması (EFTA) bölgesi dışında çalışan İsviçre ve AB Üye Devlet vatandaşları, İsviçre’de en az beş yıl aralıksız sigortalı olma gereği de dahil olmak üzere, belirli koşullarda gönüllü yaşlılık ve dul-yetim sigorta programındaki üyeliklerini sürdürebilmektedir (CCO, 2020).

Geri dönen göçmen işçilerin menşe ülkede kazandıkları hakları koruyabilmesi son derece önemlidir.

Örnek:

- 2019 itibarıyla, İspanya’da ülkeden ayrılmadan önceki altı yıl içerisinde asgari olarak 360 gün süreyle ülkenin sosyal güvenlik programına prim ödemiş, geri dönen İspanya vatandaşları için primli işsizlik yardımı programı bulunmaktadır.
- **Göçmene özel gönüllü ve zorunlu sosyal koruma programları**

Menşe ülkeler belirli işçi grupları (kendi hesabına çalışan göçmen işçiler gibi) veya genel olarak göçmen işçiler için belirli bir program oluşturmaya karar verebilir. Bunun ilgili işçilerin genel sosyal koruma programına dahil edilmesine kıyasla belirli avantajları bulunmaktadır; deneyimlerin gösterdiğine göre, sosyal koruma programının prim tabanı ne kadar büyükse, mali açıdan o kadar sürdürülebilir olmaktadır. Aynı zamanda, (potansiyel) yararlanıcıların, özellikle gönüllülük esasına dayalı olduğunda, teklif edilen programa güven duymasının sağlanması gerekmektedir. Yurtdışında çalışan vatandaşların sayısının az olması; iş sözleşmelerinin türleri; iş ve çalışma koşulları; ve sınırlı prim ödeme kapasiteleri, yalnızca bu gruba özel programın uygulanabilirliği, doğru şekilde işlerliği ve

sürdürülebilirliği açısından zorluk oluşturmaktadır, bununla birlikte dayanışmaya dayalı ve büyük bir risk havuzu bulunan bir sosyal koruma programı hem ilgili uluslararası standartlara uygundur hem de mali ve idari açıdan daha sürdürülebilirdir.

Örnek:

- Yurtdışındaki Vatandaşlar için Fransız Sosyal Güvenlik Fonu (Caisse des Français de l’Etranger (CFE)) yurtdışında çalışan Fransız vatandaşlarının Fransız sosyal güvenlik yardımlarını korumalarına olanak tanımaktadır. Hastalık, annelik, engellilik ve işte yaralanmayı kapsamakta, Ulusal Emekli Aylığı Fonu (Caisse Nationale d’Assurance Vieillesse (CNAV)) tarafından yönetilen yaşlılık yardımlarına erişim sağlamak, ve yaşlılık yardımıyla ilgili olarak bekleme süresi ve kayıp prim süresi olmadan kazanımların devamlılığını sağlamaktadır.¹⁰⁷ 2020 itibarıyla dünya genelinde 200.000’den fazla kişi CFE kapsamındadır.
- **Sosyal koruma yardımlarını içerebilen, yurtdışı sosyal yardım fonlarının oluşturulması**

1970’lerin petrol patlamasıyla, Orta Doğu ülkelerinde yabancı işgücü talebi artmıştır. Göçmen işçilerin istismar ve suistimal edildiğine dair bildirimler sonrasında, yurtdışındaki vatandaşları için sosyal koruma eksikliğinden endişe duyan menşe ülkeler bu kişileri korumak için çeşitli seçenekler geliştirmiştir. Göçmen işçilerin varış ülkelerinde sosyal korumaya erişimde karşılaştıkları engelleri (yasal durum veya uyruk, yetersiz istihdam ve ikamet süresi ve sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliği) ve belirli işçi kategorilerinin (ev işçileri gibi) ulusal kanunların uygulama kapsamından çıkartılmasını ele alabilmek için,¹⁰⁸ bazı ülkeler yurtdışı sosyal yardım fonları oluşturmuştur. Filipinler bu uygulamayı 1977 yılında gerçekleştirmiş (aşağıya bkz.), onu Bangladeş, Pakistan, Sri Lanka, Nepal ve Hindistan takip etmiştir.

¹⁰⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://fr.april-international.com/en/your-cover-abroad/la-caisse-des-francais-de-l-etranger-cfe>.

¹⁰⁸ Örneğin, “ev yardımcıları” Suudi Arabistan Çalışma Kanunu’nun (Madde 7(2)) bireysel kapsamının dışında bırakılmıştır, ve yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımlarını düzenleyen Sosyal Sigorta Kanunu “ev hizmetlilerini” kapsamamaktadır (Madde 5(1e)).

Yurtdışı sosyal yardım fonları giderek daha fazla ilgi görmüştür¹⁰⁹ ve genellikle benzersiz tek taraflı önlemler olarak ifade edilmektedir. Ancak, sundukları sosyal koruma yardımları hem kapsam hem de düzey açısından sınırlıdır.

Kurumsal düzenlemeler. Yurtdışı sosyal yardım fonları genellikle ülkenin yurtdışında çalışan işçilerinin çıkarlarını korumakla yükümlü olan bakanlık ve/veya uzman tüzel organ tarafından desteklenmektedir. Bangladeş, Hindistan, Nepal, Filipinler ve Sri Lanka'da bu düzenlemeler mevcuttur.

Örnekler:

- Filipinler – Çalışma ve İstihdam Bakanlığı (DOLE) altında faaliyet gösteren Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi (OWWA) yurtdışındaki Filipinli işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için sosyal korumaya yönelik ihtiyaçlara cevap veren programlar ve hizmetler geliştirmiştir. Kurumsal yapısında Mütevelli Heyeti ve kara temelli, deniz temelli ve kadın sektörlerinin temsilcilerinden meydana gelen hükümet, yönetim ve yurtdışı işçilerinden oluşan üçlü yapıda bir organ içermektedir. Sekreteryası'nda 27 ülkede bölgesel ve saha ofislerinde görevli çok sayıda sosyal yardım görevlisi yer almaktadır.
- Pakistan – Pakistan sosyal yardım fonu Yurtdışındaki Pakistanlılar Vakfı (OPF) tarafından yönetilmektedir.
- Sri Lanka – Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım Fonu (OWWF), Sri Lanka Yurtdışı İstihdam Bürosu (SLBFE) tarafından yönetilmektedir, bu Büro göçmenlerin yurtdışında istihdamı ve sosyal koruma konusunda tam sorumluluk sahibidir ve Yurtdışında İstihdamı Destekleme ve Sosyal Yardım Bakanı tarafından atanan bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir. 2012 yılında, SLBFE yurtdışında istihdam amacıyla 282.331 kişinin ülkeden ayrıldığını kaydetmiştir, bu rakam şimdiye kadarki en yüksek rakamdır (SLBFE t.y.).

Yasal temel. Sosyal yardım fonlarının bir kanun veya karara dayalı olarak oluşturulması zaman içerisinde sürdürülebilirliklerine katkıda bulunmaktadır.

Örnekler:

- Filipinler OWWA'nın görevinin yasal temeli 1977 tarihli ve 537 sayılı Talimat Yazısı ve daha sonraki başkanlık kararnamele ve emirleridir.

Bu temel 1995 tarihli ve 8042 sayılı Göçmen İşçiler ve Yurtdışındaki Filipinliler Kanunu ile güçlendirilmiştir.

- 1979'da kabul edilen Pakistan Göç Kararnamesi, OPF'nin kurulmasını sağlamaktadır.
- Sri Lanka OWWF, 1994 ve 2009 yıllarında değiştirilen 1985 tarihli ve 21 sayılı Yurtdışı İstihdam Bürosu Kanunu'na dayalı olarak kurulmuştur.

Finansman. Sosyal yardım fonları üyelik gerektiren kurumlardır ve kayıt olmak için genellikle göçmen işçi tarafından üyelik ücretinin ödenmesi gerekir (bkz. Şekil 5.4). Aynı zamanda "yabancı işverenler [ve] iş bulma ajanslarının kuruluş sermayesi yatırımları veya primlerinden" finanse edilebilirler (ILO, 2015).

► Şekil 5.4. Sosyal yardım fonlarına kayıt için üyelik ücretleri

OWWA (Filipinler)	OWWF (Sri Lanka)
2 yıl boyunca 25 ABD Doları prim	Göçmenin olası maaşına bağlı olarak, 75 ABD Dolarına kadar prim
Zorunlu prim	Zorunlu prim
İki yıldan sonra üyeliğin yenilenmesi	Aynı işveren için çalışırken iki yıldan sonra üyeliğin yenilenmesi
	Aidat gönderilmeden önce ödenir

Kaynak: SLBFE t.y.; OWWA t.y.

Hizmetler ve yardımlar. Yurtdışı sosyal yardım fonları göç döngüsünün tüm aşamalarında hizmet ve yardım sağlayabilir ve istihdam ülkelerinde yasal danışmanlık, ülkeden ayrılmadan önce oryantasyon, eğitim, krediler, eğitim bursları, defin ve ülkesine geri dönme desteği, ülkesine geri dönme ve yeniden entegrasyon programları, psiko-sosyal danışmanlık ve konsolosluk desteği içerebilir. Aynı zamanda ölüm, engellilik ve dul-yetim yardımları gibi sosyal koruma yardımları sunabilir ve sağlık sigortası (Filipinler'deki PhilHealth gibi) ve diğer mevcut sosyal koruma programlarına (Sri Lanka'daki Sesetha Emeklilik Programı gibi) erişimi kolaylaştırabilir. Belirli durumlarda, göçmenlerin menşe ülkede kalan bakmakla yükümlü oldukları kişiler için yardımlar sunabilir, örneğin Sri Lanka ve Filipinler'in yurtdışı sosyal yardım fonları¹¹⁰ göçmen işçilerin çocuklarına burs sağlamaktadır (Del Rosario, 2008).

¹⁰⁹ Diğerlerinin yanı sıra, Kamboçya, Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti ve Myanmar sosyal yardım fonunun oluşturulmasına ilgi duymaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55654>.

¹¹⁰ Kalkınma İçin Eğitim Burs Programı üniversite derslerine katılan [yurtdışındaki yabancı işçilerin] hak eden ve uygunluk sağlayan bakmakla yükümlü oldukları kişilere yılda 1.200 ABD Doları burs vermektedir. İstihdam için Beceriler Burs Programı, yurtdışındaki işlerin teknik beceri gerekliliklerini yansıtan bir yıllık teknik ve altı aylık mesleki kurslar için ödeme yapmaktadır. Denizci Geliştirme Programı, denizcilerin becerilerinin geliştirilmesini amaçlamakta ve kurs başına 24 ila 150 ABD doları ödeme yapmaktadır" (Ruiz ve Agunias 2008).

► Şekil 5.5. Sri Lanka ve Filipinler'in sosyal yardım fonları tarafından sunulan hizmetler

Sosyal yardım fonları	Göçmen işçilere sunulan hizmetler
Sri Lanka Sri Lanka Yurtdışı İstihdam Ofisi (SLBFE) ve Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım Fonu (OWWF)	Ülkeden ayrılmadan önceki hizmetler (örneğin, eğitim, kredi olanağı, oryantasyon ve kayıt); OWWF'den sosyal yardım: Çocuklar için burslar Vefat durumuna aileye tazminat; Kısmi veya tam engellilik; ülkesine geri dönme durumunda tazminat
Filipinler Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi (OWWA)	"Sosyal yardımlar" (yurtdışında çalışırken geçirilen bir kaza nedeniyle oluşan yaralanmalar için engellilik yardımı, ölüm yardımı ve defin yardımı); Eğitim ve mesleki eğitim yardımı; Sosyal yardım programları (psiko-sosyal danışmanlık, arabuluculuk, havalimanı desteği, yasal destek); Ülkesine geri dönme ve yeniden entegrasyon programları.

Zorluklar ve sınırlamalar. Sosyal yardım fonları göçmen işçilere koruma sağlamayı amaçlasa da, bu koruma genellikle yetersizdir ve göç süreci boyunca göçmen işçilerin ihtiyaçları ve özelliklerini dikkate almayabilir (IOM, 2015; MPI, 2007; Olivier, 2018; OSCE, 2006; Del Rosario, 2008; Ruiz ve Agunias, 2007).

Örnekler:

- Programın yararlanıcıları tarafından ödenen ücret genellikle tekbiçimlidir ve varış ülkeleri, meslekler, sektörler, beceri düzeyleri, prim kapasiteleri, ikamet veya istihdam süresi açısından risk profillerinin çeşitliliğinden bağımsızdır.
- Çoğu durumda, göçmenler ancak menşe ülkelerine geri döndükten sonra yardımlardan yararlanabilmektedir.
- Yardımlar genellikle menşe ülkeye döndükten sonra sınırlı süre içerisinde talep edilmelidir.
- Bazı fonlar menşe ülkede kalan bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri için hükümler içermemektedir.
- Yararlanıcılar genellikle sosyal yardım fonunun tasarımı, koordinasyonu ve izlemesine katılmamaktadır.
- Mevcut hizmetler ve yardımlar ve bunlara nasıl erişilebileceği konusunda bilgi ve iletişim eksikliği vardır (IOM, 2015).
- İşlem süreleri uzun ve yorucu olabilir.
- Ülkesine dönme desteğinin koşulları sınırlayıcı olabilir; örneğin, şiddet veya taciz içermediği sürece, yalnız hamilelik yeterli olmayabilir (SLBFE t.y.).
- İş değiştiren veya sözleşmesini uzatan göçmen işçiler kapsam dışına çıkabilir veya yenileme ücreti uygulanabilir.

- Sosyal yardım fonları için derinlemesine etki değerlendirme çalışması bulunmamaktadır.

► Vatandaşlar ve bakmakla yükümlü oldukları için yurtdışında yardım ödemesi

Menşe ülkeler yurtdışında çalışan vatandaşlarına istihdam ülkesinde yardım ödemesi yapılmasına izin verebilir. Ulusal mevzuat genellikle söz konusu ödemeleri ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmasının bulunması koşuluna bağlasa da, bu gerekli değildir. Ülkeler yurtdışına yardım ödemelerinin yapılmasına tek taraflı olarak karar verebilir (bkz. Kısım 5.2.1.1).

Örnekler:

- Ürdün Sosyal Güvenlik Kuruluşu tarafından yönetilen yaşlılık emeklilik yardımları yurtdışındaki Ürdün vatandaşlarına ödenebilir (ABD, 2016).
- Amerika Birleşik Devletleri vatandaşları uygunluk sağladıkları sürece yurtdışında sosyal güvenlik ödemesi alabilir (ABD, 2008; ABD t.y.).

5.2.2.2. Program tasarımında esneklik sağlanması ve uygunluk koşullarını ve asgari gerekleri sağlama konusunda destek sunulması

Göçmen işçilerinin anavatanlarında primli veya primsiz sosyal koruma programına katılmasına veya buradaki üyeliğini sürdürmesine olanak tanıyan menşe ülkeler aynı zamanda bu işçilerin uygunluk koşullarını karşılamalarını sağlamalıdır. Göç deneyimi, sözleşme türü ve süresi, istihdam ülkesinde ikamet, kalış süresi ve ülkeden ayrılmadan önce veya geri dönüş sonrasında prim süresi bu kişilerin sosyal koruma yardımlarına erişimini ve düzeyini etkileyebilir.

Göçmen işçilerin uygunluk koşullarını karşılamasını ve sosyal korumaya erişimini sağlamak amacıyla aşağıdaki önlemler dikkate alınabilir:

- ▶ Göçmenlerin ödenmemiş prim süreleri için geriye dönük ödeme yapmasına olanak tanımak. Örneğin, istihdam ülkesinden ayrıldıktan sonra birikmiş sosyal güvenlik primlerinin toplu ödemesini alan işçiler, bunu ödenmemiş süreler için gönüllü olarak geriye dönük ödeme yapmak üzere kullanabilir, buna aynı zamanda “geçmiş dönem için prim ödeme” adı verilmektedir. Bu seçenek aynı zamanda tasarruf fonu sistemi bulunan bir ülkeden, sosyal sigorta sistemi bulunan bir ülkeye taşınan işçiler için yararlıdır (ILO, 2018, s. 119). Kanunların gönüllü prim ödemesine izin vermediği ülkelerde, ilgili hükümlerde yapılacak bir istisna ile göçmen işçilerin birikmiş yardımlarının tamamını kaybetmesi önlenebilir (Olivier, 2018). Bu özellikle sosyal güvenlik anlaşmalarının bulunmadığı durumlarda önemlidir.
- ▶ Göçmenler için uygunluk koşulları ve asgari gereklerden muafiyet sağlamak. Belirli yardımlar için gerekli asgari prim veya ikamet süresinin azaltılması belirli işçi kategorileri için (örneğin, emniyet ve sağlık açısından zorlayıcı çalışma koşullarına sahip sektörlerde çalışanlar) yaygın uygulamadır. Bu istisnalar aynı zamanda, prim yıllarını birleştirmelerine olanak tanıyan sosyal güvenlik anlaşmalarının bulunmaması nedeniyle emeklilikten yararlanamayarak çalışmış ve tüm çalışma yaşamları boyunca prim ödemiş göçmen işçiler için de dikkate alınabilir. Bu nedenle, asgari prim süresine istisna getirilmesi, göçmen işçilerin uygunluk koşullarını karşılamaya çalışırken karşılaştıkları belirli zorlukları dikkate alacaktır.
- ▶ Yurtdışına taşınan ve programdan ayrılan vatandaşlar için toplu ödemeler veya primlerin geri ödemesi. Bu özellikle menşe ülkesini kalıcı olarak terk eden ve başka bir yere taşınan veya tasarruf fonu bulunan bir ülkeden sosyal sigorta fonu bulunan bir ülkeye taşınan veya tam tersi durumda olan göçmen işçiler için önemlidir.
- ▶ Ödenmemiş prim sürelerini telafi etmek için belirli işçi kategorilerine (örneğin geri dönen göçmenler) sübvansiyon sağlamak. Göçmen işçiler, olanak tanınmış olsa dahi, ödenmemiş prim sürelerini geriye dönük olarak ödemek konusunda mali açıdan zorlanabilir. Menşe ülkelerin, 2012 tarihli

ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'na uygun olarak, primsiz sosyal koruma yardımlarına erişmelerini sağlayarak veya primli programlardaki primlerini sübvansiyon ederek tüm göçmen işçilerin en azından asgari düzeyde gelir güvenliğine erişimini sağlaması önemlidir.

5.2.2.3. Menşe ülkesine geri dönen vatandaşların ulusal sosyal koruma tabanı yardımlarına erişimine olanak tanımak.

2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı üye devletlere, sosyal diyaloga dayalı olarak, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel bir unsuru olarak SKT'lerin oluşturulmasına öncelik veren ve göçmenler ve aileleri de dahil olmak üzere kırılgan, fakir ve en kırılgan kişileri sosyal koruma kapsamına alan ulusal sosyal güvenlik yaygınlaştırma stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması konusunda rehberlik sunmaktadır.

Bu amaçla menşe ülkeler asgari olarak aşağıdaki taahhütleri içermesi gereken SKT'lerin oluşturulması veya güçlendirilmesini dikkate almalıdır:

- ▶ Annelik bakımı da dahil olmak üzere temel sağlık hizmetlerine erişim;
- ▶ Çocuklar için temel gelir güvenliği ve beslenme, eğitim, bakım ve diğer gerekli ürün ve hizmetlere erişim;
- ▶ Çalışma çağındaki ve yeterli gelir elde edemeyen kişiler için, özellikle hastalık, işsizlik, annelik ve engellilik durumunda, temel gelir güvenliği; ve
- ▶ Yaşlılar için temel gelir güvenliği.

Yukarıdaki sosyal güvenlik taahhütleri, devletlerin mevcut uluslararası yükümlülüklerine tabi olarak, ulusal kanunlar ve yönetmeliklerde tanımlandığı üzere, asgari olarak tüm mukimler ve çocuklara sunulmalıdır (ILO, 2012, para. 6). 202 sayılı Tavsiye Kararı'na uygun olarak, bu taahhütler, asgari olarak, ikamet durumu bulunan göçmen işçilere ve kendilerinin ve ebeveynleri veya vasilerinin durumundan bağımsız olarak çocuklara sunulmalıdır. “Tüm” mukimler (para. 6) ifadesi ister kalıcı ister geçici olsun, ulusal kanun kapsamında tanımlanan tüm mukim ve ikamet durumu türleri ve kategorilerinin dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (ILO, 2019, para. 130).

► Figure 5.6 Social protection floors for migrant workers throughout their life cycle



Ulusal SKT'lerin uygulanmasıyla,¹¹¹ menşe ülkeler, geri dönen göçmenler ve göçmen işçiden farklı ülkede yaşayan bakmakla yükümlü oldukları kişiler dahil olmak üzere, göçmen işçiler ve ailelerinin asgari olarak, yaşam döngüleri boyunca temel sağlık hizmetleri ve temel gelir güvenliğine erişimini sağlamak için gerekli taahhütleri sunabilir (bkz. Şekil 5.6).

Bu durum göçmen işçilerin anavatanlarındaki aileleri ve topluluklarını desteklemek amacıyla özel sosyal koruma girişimlerine güvenme ihtiyacının azaltılmasına yardımcı olabilir (bkz. Kısım 5.4).

Meksika'da iki tür kamusal sağlık hizmeti programı bulunmaktadır. Meksika Sosyal Güvenlik Kurumu (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)) kayıtdışı sektörde çalışan tüm Meksikalılar için zorunlu sosyal sigorta programı işletmektedir. Ülkedeki, geçici veya kalıcı mukim olan göçmen işçiler ve yurtdışında çalışan Meksikalılar gönüllü olarak kayıt yaptırabilmekte-

ktedir. Halk Sigortası (Seguro Popular) programı, aile fertlerinden hiçbirinin Meksika'da bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadığı haneler için sağlık hizmetlerine erişim sunmaktadır. İşsiz ve eksik istihdam edilen kişiler ve kayıtdışı ekonomideki işçiler yararlanabilmektedir ve yurtdışında çalışan vatandaşlar ve Meksika'da geçici olarak istihdam edilen yabancı uyruklular da kayıt yaptırabilmektedir; ancak, sağlık hizmetlerinin yurtdışında değil Meksika'da sağlanması gerekmektedir. Geri gönen göçmenler yerel olarak programa üyelik için başvurabilir ve yurtdışında çalışan Meksikalılar, Meksika'da kalan aile fertlerini herhangi bir Meksika konsolosluğunda kaydettirebilir. Program en fakir haneler için ücretsizdir; diğerlerinin yıllık ücret ödemesi gerekmektedir. Ancak uygulamada çok az sayıda hane prim ödemektedir. Program Federal Hükümet tarafından finanse edilmekte ve devlet makamları tarafından yönetilmektedir, ancak sağlık hizmetleri belediye yönetimleri tarafından sunulmaktadır (Lopez-Garcia vd. 2019).

¹¹¹ Tavsiye Kararı devletin genel ve birincil sorumluluğunda uygulanması boyunca temel alınması gereken bir dizi ilkeyi desteklemektedir. Göçmen haklarıyla ilgili olanlar şunlardır: ulusal kanunda yer alan yan haklar; sosyal dayanışma temelli korumanın evrenselliği; yararlanıcıların hakları ve itibarının korunması; ayırım gözetmeme; toplumsal cinsiyet eşitliği ve özel ihtiyaçlara cevap verebilirlik; kademeli gerçekleştirme; ve çıkarları etkilendiği ölçüde göçmenler de dahil olmak üzere, ilgili kişilerin temsilcilerinin üçlü yapıdaki katılımı ve danışmanlığı.



► Kutu 5.6. COVID-19 küresel salgınına müdahalede uygulanan tek taraflı önlemler

COVID-19 küresel salgınının aciliyeti ışığında, çeşitli menşe ve varış ülkeleri, tek taraflı da dahil olmak üzere, sadece kendi vatandaşlarını değil aynı zamanda durumlarından bağımsız olarak topraklarındaki göçmenleri de korumak amacıyla önlemler almıştır.

Bu Bölüm’de bahsedildiği üzere, ülkeler muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine dayalı olarak tek taraflı kısa vadeli önleyici, koruyucu, tedavi edici ve bilgilendirici önlemler alabilir. Test ve tedavi ülke nüfusunun sağlığı için gerekli olduğundan, özellikle COVID-19 olmak üzere küresel salgın esnasında kaliteli sağlık hizmetlerine erişim son derece önemlidir.

Örnekler:

- Fransa ve İspanya, sağlık hizmetlerine daha geniş erişim sağlamak amacıyla göçmenlerin oturma izinlerini üç ay uzatmıştır.
- Portekiz, başvuruları bekleyen sığınmacılar da dahil olmak üzere vatandaş olmayanların durumunu düzenli hale getirmiş ve bu kişilerin, diğerlerinin yanı sıra, sağlık hizmetleri, sosyal destek, istihdam ve konuta erişimine olanak tanımıştır. Hükümet aynı zamanda Ulusal Sağlık Hizmeti kapsamında yabancı uyruklu mükimlere, düzenli yararlanıcılarla eşit tedavi erişimi sunmuştur.
- Kanada’da Britanya Kolumbiyası, kısa süreli göçmen işçilere ülkenin Tıbbi Hizmet Planı’na erişim olanağı tanımıştır.
- Kolombiya, göç durumundan bağımsız olarak, COVID-19 belirtileri gösteren göçmenler ve mültecilere ücretsiz tıbbi konsültasyon sunmaktadır.
- Katar, göçmenlere, COVID-19 test ve karantina hizmetleri dahil olmak üzere ücretsiz tıbbi hizmetler sunmaktadır.

Ülkeler aynı zamanda primli ve primsiz programlarının kapsamını genişletebilir, **gelir desteği** sunabilir ve göçmen işçilerin COVID-19 krizi sırasında koruyucu, önleyici ve tedavi edici önlemlerden ve sosyal koruma haklarından haberdar olmasını sağlayabilir.

Örnekler:

- COVID-19 ekonomik müdahale paketinin bir parçası olarak, Yeni Zelanda, uluslararası mevsimlik göçmen işçilerin, hasta olmaları, Yeni Zelanda’da çalışırken (sözleşme başlangıç tarihinden itibaren) kendilerini izole etmeleri gerektiği veya işverenin faaliyetlerinin kapanmadan etkilenmesi nedeniyle çalışamamaları durumunda, hükümet finansmanından yararlanabileceklerini ilan etmiştir.
- İtalya’da çevrimiçi JUMA portal mülteciler ve sığınmacılara COVID-19 hakkındaki bilgilere 15 dilde erişim sunmaktadır.
- Brezilya düzensiz göçmen işçiler de dahil olmak üzere, çalışmayan, kendi hesabına çalışan ve kayıtdışı işçilere üç aya kadar acil durum temel aylık gelir yardımı sunmaktadır.

Kaynak: ILO 2020a

► 5.3 Tamamlayıcı önlemler

Sosyal koruma yardımlarının idaresinde ve sağlanmasında da dahil olmak üzere mevcut yasal engeller ve kapsam dışı kalınan durumlara ek olarak, göçmen işçiler aynı zamanda sosyal korumaya etkili erişimlerini önleyen uygulamaya yönelik engellerle de karşılaşmaktadır. Tek taraflı önlemler, ikili/çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları, ikili işgücü anlaşmaları ve MoU’lar aracılığıyla sağlanan yasal kapsam, bu engelleri ele alacak önlemlerle tamamlanmalıdır (Bölüm 1’de tanımlanmıştır).

Bilgi veya anlayış eksikliğinin ele alınması amacıyla ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- Göçmen işçilerin sosyal koruma hakları konusunda farkındalık yaratmak;
- Mevcut sosyal koruma programlarına ve yardımlarına erişim yolları hakkında bilgilendirme ve iletişim kampanyaları düzenlemek;
- Bilgilendirme materyalleri, formlar, internet siteleri ve diğer ilgili bilgileri ilgili dillere çevirmek;

- ▶ Ülkeden ayrılmadan önce eğitim vermek ve ülkeye varış ve geri dönüş sonrasında brifing düzenlemek;
- ▶ Göçmen kaynak merkezleri, elçilikler/konsolosluklar, televizyon, radyo ve sosyal medya aracılığıyla bilgileri erişilebilir kılmak.

Kültürel engeller, ayrımcılık ve yaftalamayı ele almak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Ayrımcılık karşıtı ve sıfır tolerans kampanyaları düzenlemek ve olumsuz kalıpyargılar ve yaftalamaya meydan okuyan eylemler gerçekleştirmek;
- ▶ Toplumsal cinsiyet ve ayrım gözetmeme konularını göçmen işçilerle ilgili sosyal koruma stratejileri ve programlarına dahil etmek (ebeveynlik izni hakkı gibi);
- ▶ Ev işçiliğini 2011 tarihli ve 189 sayılı ILO Ev İşçileri Sözleşmesi'ne uygun olarak çalışma kanunlarının kapsamındaki iş olarak kabul etmek.

Uzun ve karmaşık idari prosedürler ve coğrafi engelleri ele almak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Diğerlerinin yanı sıra, tekne, otobüs, cep telefonu, radyo ve sosyal medya kullanarak, uzak bölgelerdeki göçmen tarım işçileri gibi gruplara ulaşmak için tasarlanan girişimleri dikkate almak;
- ▶ Diğerlerinin yanı sıra, yenilikçi BT sistemlerinin kullanımı aracılığıyla prosedürleri ve veri toplama/paylaşımını uyumlaştırmak ve sadeleştirmek;
- ▶ Göçmen işçilerin yardımlar için kaydolmasına ve talepte bulunmasına yardımcı olacak hizmetler sunmak;
- ▶ Göçmen işçilere hizmet sunan yeterli sayıda iyi eğitilmiş sosyal güvenlik idaresi personeli, çalışma ataşeleri ve konsolosluk personeli, sosyal ve sağlık hizmetleri işçileri ve diğer paydaşları sağlamak.

Politikalar, kanunlar ve anlaşmaların yürürlükte olmayışını telafi etmek ve göçmenlerin adalete erişimini sağlamak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Şikayet veya anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına erişimi kolaylaştırmak;
- ▶ Hayır amaçlı yasal destek ve ücretsiz danışmanlık ve hizmetler sunmak;
- ▶ İş müfettişleri, yargı ve diğer kolluk kuvvetlerinin

kapasitelerini güçlendirmek.

Prim ödeme kapasitesi eksikliği veya diğer mali zorlukları ele almak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Mali alanı veya sosyal koruma yatırımlarını artırmak (ILO, 2015; Ortiz, Cummins ve Karunanethy, 2017);¹¹²

- ▶ Dış kaynakların kullanımı da dahil olmak üzere, göçmen işçiler veya mültecilerin primlerini sübvans etmek (uluslararası dayanışma).

Politika uyumu ve kanıt temelli uygulama eksikliğini ele almak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Örneğin, ILO Sosyal Güvenlik Sorgucusu (SGS) aracılığıyla, göçmen işçiler için sosyal koruma hakkında olanlar da dahil olmak üzere veri ve istatistik toplamak;¹¹³
- ▶ İzleme ve değerlendirme gerçekleştirmek ve etki değerlendirmesi yapmak;
- ▶ İyi uygulamaları paylaşmak ve Güney-Güney öğrenmeyi kolaylaştırmak;
- ▶ Krizin göçmen işçiler için sosyal koruma üzerindeki etkisi hakkında bilgi edinmek ve bu etkiyi daha iyi anlamak amacıyla COVID-19 küresel salgını gibi krizler sırasında hızlı değerlendirmeler gerçekleştirmek.

Temsil, örgütlenme ve etkili sosyal diyalog eksikliğini ele almak için ülkeler aşağıdakileri gerçekleştirebilir:

- ▶ Dernek kurma ve toplu sözleşme özgürlüğünü mümkün kılmak;
- ▶ Sosyal güvenlik kapsamı da dahil olmak üzere daha iyi çalışma koşulları için lobicilik yapan işçi örgütlerini desteklemek ve üyelerine işçi hak ve yükümlülükleri hakkında bilgi sağlamak ve diğer hizmetleri sunmak;
- ▶ Göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili kanunlar, politikalar ve programların geliştirilmesi, uygulanması ve izlenmesi sırasında göçmen işçilere ve işçi ve işveren örgütlerine danışmak;
- ▶ Göçmen işçiler için sosyal koruma konusunda fikir birliğine varmak, daha sürdürülebilir yaygınlaştırma stratejileri sağlamak ve daha kuvvetli sosyal uyumu desteklemek amacıyla etkili sosyal diyalogu kolaylaştırmak;

¹¹² Seçenekler arasında kamusal harcamaların yeniden tahsis edilmesi, vergi gelirlerinin artırılması, sosyal güvenlik primlerinin genişletilmesi, borç/borç ödeme ücretlerinin düşürülmesi, yasadışı mali akışların azaltılması, yardımın artırılması, mali rezervlerden yararlanılması ve daha genişletici bir makroekonomik çerçevenin uygulanması yer almaktadır.

¹¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/presentation/wcms_secsec_14063.pdf.

- Göçmen işçilerin temsilini artırmak amacıyla uygun olduğu şekilde ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini kolaylaştırmak.

Örnekler:

- 2019 yılında, göçmen işçiler ve mültecilerin sosyal katılımını destekleyen Şilili bir STK olan Cizvit Göçmen Servisi, ülkenin ulusal emeklilik fonlarına odaklanarak göçmen işçilerin sosyal koruma hakları konusunda bir bilgilendirme kampanyası düzenlemiştir. "Ayrım Gözetmeksizin Sosyal Koruma" isimli kampanya Emeklilik Eğitim Fonu tarafından finanse edilmiştir. Eğitici videolar, farklı dillerde hazırlanan broşürler, radyo reklamları ve çevrimiçi kaynaklara sahip bir internet sitesi aracılığıyla kampanya, göçmen işçiler için sosyal korumanın ve vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği ilkesinin önemi hakkında farkındalık yaratmıştır. Mevcut yasal çerçeve hakkında bilgi vermiş ve sosyal yardımlar ve ulusal sosyal güvenlik sistemi kapsamında prim ödeyen göçmenlere sağlanan yardımlara nasıl erişilebileceğini açıklamıştır.
- Filipinler'de OWWA, dil eğitimi ve işçi hakları ve yükümlülükleri ve istihdam ülkesinin kültürü hakkında bilgiler dahil olmak üzere, göçmen ev işçilerine ülkeden ayrılmadan önce eğitim vermektedir.
- 2013 yılında Moldova Hükümeti bilgilendirici broşürler ve reklam videoları aracılığıyla göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakları konusundaki farkındalığını artırmak amacıyla ikili sosyal güvenlik anlaşmaları konusunda bir iletişim kampanyası düzenlemiştir (ILO, 2014).
- Ürdün Sosyal Güvenlik Kuruluşu (SSC), ulusal sosyal güvenlik programına kaydolmak için tıbbi muayeneden geçmesi gereken göçmen işçiler için yurtdışındaki tıbbi merkezleri içeren bir ağ oluşturmuştur. Aynı zamanda belirli bankalarda ödemeleri kolaylaştırmak amacıyla e-ödeme kartları sunmaktadır (Hempel, 2010).

► 5.4 Diğer girişimler

Göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınabilmesi için, politika düzenleyiciler bu Rehber'in bu ve diğer bölümlerinde sunulan çeşitli politika seçeneklerini dikkate alabilir. Devlet tarafından yönetilen sosyal koruma mekanizmaları bulunmadığında, göçmen işçiler sağlık yardımlaşma sandıkları gibi topluluk temelli programlar dahil olmak üzere özel sigorta mekanizmalarına prim ödemeyi seçebilir ve bazı durumlarda kamusal sosyal güvenlik programları kapsamındaki yardımlarını tamamlaması için özel sigortayı tercih edebilir.

Göçmen işçiler için menşe ülkede kalan aile fertlerinin de, diğerlerinin yanı sıra sağlık hizmetlerinin maliyetini karşılayabilmeleri amacıyla gelirlerinin bir kısmını akrabalarına¹¹⁴ göndererek sosyal koruma kapsamından yararlanmalarını sağlamak önemlidir. Menşe ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini desteklemenin para havalelerine dayanmasıyla, kapsam sağlama yükünün devletin sırtından alınıp anavatanlarında asgari hizmetlerin sunulmasından sorumlu olmaması gereken göçmenlerin sırtına bindirildiğinin vurgulanması önemlidir. Menşe ülkenin ve ailelerin söz konusu para gönderimlerine aşırı düzeyde bağlı olması, halihazırda ev sahibi ülkenin sistemi kapsamında vergi ve prim ödemesi gereken göçmenler için ilave yük oluşturmaktadır. Aynı zamanda, para havaleleri özel kaynaklar olduğundan, uygulamada, yalnızca göçmenlerin ailelerinin sosyal güvenlik erişimi olduğunda, menşe ülkede eşitsizliği artırabilmektedir. Mali eğitim programları bu işçiler ve ailelerinin para havaleleri ve sosyal koruma primleri de dahil olmak üzere diğer fon kaynaklarının kullanımı konusunda bilgi sahibi olarak karar vermelerine yardımcı olabilir.¹¹⁵

ILO, söz konusu girişimlerin devlet tarafından yönetilen önlemleri tamamlayabildiğini ve belirli göçmen işçi grupları ve aileleri için koruma açıklarını doldurabildiğini teyit etmek amacıyla Komoros, Mali ve Senegal gibi menşe ülkelerde, göçmen işçilerin para havaleleri, mikro finansman ve sağlık mikro sigorta ürünlerini geliştirmek için bu havalelerin bir kısmının kullanılabilirliği konusunda araştırma¹¹⁶ yapmıştır.

Ulusal kamusal sosyal koruma programlarına erişimi olmayan göçmen işçiler, topluluk temelli olsun veya olmasın, özel ve mikro sigorta programlarını tercih edebilmektedir ancak bunlar devletin bu konudaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.¹¹⁷

¹¹⁴ ILO Afrika Bölge Ofisi, Cenevre'deki ILO İşgücü Göçü Şubesi ve Sosyal Koruma Departmanı ile işbirliği içerisinde, Almanya Hükümeti'nin mali desteğiyle Afrikalı göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınması projesini (MIGSEC) uygulamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://africa-eu-partnership.org/en/success-stories/migsec-project-extending-social-protection-migrant-workers-and-their-families-africa>.

¹¹⁵ ILO göçmen işçilerin yeterli bilgi sahibi olarak tercihte bulunmasına ve harcama, tasarruf, borçlanma ve yatırım dahil olmak üzere, sorumlu bütçeleme için gerekli bilgi ve becerileri geliştirmesine yardımcı olmak amacıyla mali eğitim araçları ve programları geliştirmiştir. Mali eğitim varış ülkelerindeki göçmenlerin bütçelerini yönetmesine ve anavatanlarındaki ailelerine yararlı destek sunabilmesine yardımcı olabilir.

¹¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.impactinsurance.org/projects/lessons/feasibility-resource-mobilization-migrant-health> ve <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2325>.

¹¹⁷ 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı paragraf 3.

► 5.5 Sonuç

Bu bölümde açıklandığı üzere, menşe ve istihdam ülkeleri, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının bulunmadığı durumlarda veya göçmen işçiler de dahil olmak üzere işçiler için daha evrensel ve kapsamlı sosyal koruma kapsamı sunmak amacıyla göçmen işçileri tek taraflı olarak sosyal koruma kapsamına alabilir. Bunu gerçekleştirmenin çeşitli yolları bulunmaktadır.

Varış ülkeleri çeşitli insan hakları belgeleri ve ILO Sözleşmeleri'nde güvence altına alınan muamele eşitliği ilkesine dayalı olarak, primli, primsiz veya bu ikisinin kombinasyonu olarak sınıflandırılan önlemleri dikkate alabilir. Primli önlemler şunları içerebilir: (i) Ulusal anayasalar ve ulusal mevzuata muamele eşitliği hükümlerinin dahil edilmesiyle göçmen işçiler için sosyal güvenlik hakkını oluşturmak; (ii) göçmen işçilerin muamele eşitliği temelinde ulusal sosyal koruma programlarına kaydolmasına olanak tanımak; (iii) vatandaşlarla eşit temelde, uygunluk koşullarını karşılayan vatandaş olmayan kişilere yurtdışında yardım ödemesine izin vermek (ihraç edilebilirlik); ve (iv) belirli yardımlar için uygunluk kriterleri veya asgari koşulları düşürmek veya sınırlandırmak. Primsiz önlemler ise kamusal fonlardan finanse edilen primsiz programlar açısından (örneğin sağlık hizmetleri) vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliğini sağlamayı veya belirli göçmen işçi kategorileri veya ekonomik sektörler için ikamet veya diğer uygunluk gerekleri açısından esneklik sağlamayı amaçlamaktadır.

Göçmen işçilerin ulusal sosyal koruma programlarına dahil edilmesi ve muamele eşitliğinin sağlanması önemlidir. Bu önlemler adil rekabet zemini oluşturarak göçmen işçiler ve vatandaşlar arasında haksız rekabeti azaltmaktadır, göçmen işçilerin primli sosyal güvenlik programlarından çıkartılması ise bu kişilerin ucuz işgücü olarak çalıştırılması yönünde sapırtıcı teşvik oluşturabilir ve böylece sosyal damping riskini artırabilir.

Menşe ülkeler aynı zamanda yurtdışındaki vatandaşlar, geri dönen göçmenler ve anavatanlarına kalmış aile fertleri için belirli bir düzeyde koruma sağlamak amacıyla primli ve primsiz önlemleri dikkate alabilir. Bunlar arasında (i) gönüllü/zorunlu programlar ve sosyal yardım fonları oluşturarak, göçmen işçiler ve bakmakla yükümlü olduklarının sosyal güvenlik programına kaydolmasına veya buradaki üyeliğini sürdürmesine olanak tanımak; (ii) bu işçilerin menşe ülkede kazanılmış haklarını korumasına olanak tanımak ve yurtdışında yardım ödemesine izin vermek; (iii) program tasarımı esneklik sağlamak ve uygunluk koşulları ve asgari gerekler konusunda destek sunmak; ve (iv) 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı tarafından sunulan rehberlikle uyumu olarak göçmenlerin ulusal sosyal koruma tabanı yardımlarına erişimini sağlamak yer almaktadır. Bu şekilde, menşe ülkeler, geri dönen göçmenler ve bakmakla yükümlü oldukları da

dahil olmak üzere göçmen işçiler ve ailelerinin yaşam döngüleri boyunca temel sağlık hizmetleri ve temel gelir güvenliğine erişimini sağlamak için gerekli taahhütleri sunmaktadır.

Uluslararası çalışma standartları söz konusu tek taraflı önlemlerin tasarımı ve uygulaması konusunda temel rehberlik sunmaktadır. Tek taraflı önlemler ülkeler arasında büyük değişiklik gösterebilir ve kapsam dahiline alınacak göçmen işçilerin özelliklerine bağlıdır. Kapsamlı koruma sağlayan tek bir önlem yoktur, bunun yerine tamamlayıcı nitelikte bir dizi seçenek dikkate alınmalıdır. Aynı zamanda söz konusu önlemlerin, koordinasyon anlaşmalarının bulunmadığı durumlarda veya mevcut anlaşmaların kapsamı ve erişiminin sınırlı olduğu durumlarda sosyal koruma açıklarını kapatmasının sağlanması önemlidir. Son olarak, kabul edilen önlemlerden her biri sosyal diyalog aracılığıyla yönetilmeli, finanse edilmeli ve uygulanmalıdır.

Tek taraflı önlemler geliştirilirken aşağıdakilerin gerçekleştirilmesi gereklidir:

- Ulusal politikalar ve mevzuatın, muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkesine dayalı olarak ve uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği uygulamasını sağlamak;
- Tek bir önlemin göçmen işçilere sosyal koruma haklarına tam erişim sunamayacağından hareketle, ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanmasına ek olarak çeşitli tek taraflı önlemleri bir araya getiren kademeli bir yaklaşımı hedeflemek;
- Göçmen işçilerin sosyal koruma haklarına tam erişimini sağlamanın en etkili yolu ve kazanılmakta olan hakların korunmasını sağlayan tek mekanizma olduğundan, ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve yürürlüğe konmasını dikkate almak;
- Sosyal diyaloga dayalı olarak, göçmen işçiler için tek taraflı sosyal koruma önlemlerini planlamak, tasarlamak, izlemek ve uygulamak ve bu işçilerin dernek kurma ve toplu sözleşme özgürlüklerini desteklemek;
- Diğerlerinin yanı sıra, ev işçileri, mevsimlik tarım işçileri, düzensiz işçiler (bkz. Bölüm 6), mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişiler (bkz. Bölüm 7), denizciler, gönderilmiş işçiler ve sınır işçileri dahil olmak üzere belirli göçmen işçi gruplarının ihtiyaçlarını ve özelliklerini dikkate almak;
- Koruma açıklarının oluşmasını önlemek ve sosyal koruma kanun, politika ve önlemlerinin tüm göçmen işçileri etkili biçimde kapsamalarını sağlamak amacıyla ilgili ulusal göç kanunları ve bölgesel politikalarla politika uyumu ve koordinasyonu sağlamak;
- Tamamlayıcı önlemlerle göçmen işçilerin sosyal korumaya erişimde karşılaştıkları uygulamaya yönelik engelleri ele almak.

► Kaynakça

- Avustralya, Sosyal Hizmetler Bakanlığı. 2019. *Sosyal Güvenlik Ödemeleri: İkamet Kriterleri*. <https://www.dss.gov.au/about-the-department/international/policy/social-security-payments-residence-criteria#7>.
- Avato, Johanna, Rachel Sabates-Wheeler ve Johannes Koettl. 2009. *Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants*. Dünya Bankası.
- CESCR (BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi). 2008. Genel Yorum No. 19: Sosyal Güvenlik Hakkı.
- FRA (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı). 2011. *Avrupa Birliği'nde Düzensiz Göçmenlerin Temel Hakları*. Viyana.
- Fransa Hükümeti. 2019. *Assurance maladie d'un étranger en France*. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12859>.
- Hirose, Kenichi, Milos Nikac ve Edward Tamagno. 2011. *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*. Geneva: ILO.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 2011. *2018 tarihli Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi Işığında Sosyal Güvenlik Belgeleri Hakkında Genel Anket*. ILC.100/III(1B).
- . 2013a. Gözlem (CEACR), 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize), 1949 (No. 97) – Filipinler. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3081449:NO.
- . 2013b. *Moldovalı Göçmen İşçilerin Yurtiçinde Sosyal Güvenlikten Yararlanmasına ve Emekli Aylığı Almasına Yardımcı Olmak*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_232972/lang-en/index.htm.
- . 2015. *Sosyal Koruma İçin Mali Alan: En Fakir Ülkelerde Dahi Seçenekler Mevcut*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53244>.
- . 2018. *Emeklilik Özelleştirmelerini Geri Almak: Doğu Avrupa ve Latin Amerika'da Kamusal Emeklilik Sistemlerini Yeniden İnşa Etmek*. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang-en/index.htm.
- . 2019a. *2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Hakkında Genel Anket, 2012* (No. 202), ILC.108/III(B).
- . 2020a. *Göçmen İşçiler İçin Sosyal Koruma: COVID-19 Krizine Gerekli Bir Müdahale*. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang-en/index.htm.
- . 2020b. *ILO Sektörel Bilgi Notu: COVID-19 ve Sağlık Sektörü*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_741655.pdf.
- . 2021. *ILO Küresel Yabancı Göçmen İşçi Tahminleri – Sonuçlar ve Metodoloji – Üçüncü basım*.
- . *Yayımlanacak. Belgesiz Göçmenler için Sağlık Hizmetleri Hakkında Ülke Bilgi Notu*.
- ILO, IOM ve OSCE (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı). 2006. *Menşe ve Varış Ülkelerinde Etkili İşgücü Göçü Politikalarının Oluşturulması Hakkında El Kitabı*.
- IOPS (Uluslararası Özel Emeklilik Düzenleyici ve Denetleyicileri Kuruluşları Teşkilatı). 2009. *IOPS Ülke Profilleri - Ukrayna*. <http://www.iopsweb.org/resources/45319940.pdf>.
- ISSA (Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği). *Yayımlanacak. Sosyal Güvenlik Anlaşmaları Veritabanı*.
- Japonya Hükümeti Emeklilik Hizmeti. 2020. *Toplu Geri Ödemeler*. <https://www.nenkin.go.jp/international/english/lumpsum/lumpsum.html>.
- López García, Ana Isabel ve Pedro Orraca-Romano. 2019. "International Migration and Universal Healthcare Access: Evidence from Mexico's 'Seguro Popular'". *Oxford Development Studies* 47 (2): 171–187. <https://ideas.repec.org/a/taf/oxdevs/v47y2019i2p171-187.html>.

- Maddouri, Kamel. 2011. *Protection sociale des travailleurs Tunisiens migrants: examen critique des dispositifs nationaux et internationaux*. Floransa, İtalya: Avrupa Üniversitesi Enstitüsü.
- MPI (Göç Politikası Enstitüsü). 2007. *Yurtdışında Çalışan İşçileri Korumak: Filipinler'den Alınan Dersler ve Dikkat Edilecek Noktalar*. Washington, DC. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MigDevInsight_091807.pdf.
- OHCHR (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği). 2014. *Düzensiz Göçmenlerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları*.
- Olivier, Marius. 2017. "Social Protection for Migrant Workers Abroad: Addressing the Deficit via Country-of-origin Unilateral Measures?". *Migration Research Leaders Syndicate: Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration*, edited by M. McAuliffe and M. Klein Solomon. Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü (OIM).
- . 2018. *ASEAN'da Göçmen İşçiler İçin Sosyal Koruma: Gelişmeler, Zorluklar ve Beklentiler*. Cenevre: ILO.
- Ortiz, Isabel, Matthew Cummins ve Kalaivani Karunanethy. 2017. "Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries", Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması Çalışma Belgesi No. 48.
- Filipinler, Filipinler Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi. t.y. *Yıllık Rapor 2010*. <https://www.owwa.gov.ph/index.php/about-owwa/annual-reports>.
- . t.y. *Yıllık Rapor 2013*. <https://www.owwa.gov.ph/index.php/about-owwa/annual-reports>.
- . t.y. "Çalışma ve İstihdam Bakanlığı: Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi". <http://www.owwa.gov.ph>.
- . t.y. SSS <http://www.owwa.gov.ph/?q=content/faq>.
- Ruiz, Neil G. ve Dovelyn Agunias Rannveig. 2008. *Protecting Temporary Workers: Migrant Welfare Funds from Developing Countries*. Göç ve Kalkınma Bilgi Notu No.7. Dünya Bankası.
- Sabates-Wheeler, Rachel. 2009. "The Impact of Irregular Status on Human Development Outcomes for Migrants", İnsani Gelişme Araştırma Belgesi Dizisi No. 2009. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP). https://mpira.ub.uni-muenchen.de/19209/1/MPRA_paper_19209.pdf.
- Sabates-Wheeler, Rachel, ve Johannes Koettl. 2010. "Social Protection for Migrants: The Challenges of Delivery in the Context of Changing Migration Flows". *Uluslararası Sosyal Güvenlik İncelemesi* 63:3-4.
- Spencer, Sarah ve Vanessa Hughes. 2015. *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford, Birleşik Krallık: Göç Politikası ve Toplum Merkezi (COMPAS). https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf.
- Sri Lanka, Yurtdışı İstihdam Bürosu. t.y. "Benefits of the Insurance Coverage". <http://slbfe.lk/page.php?LID=1andPID=110>.
- . t.y. *Yurtdışı İstihdamı Yıllık İstatistik Raporu-2012*. <http://slbfe.lk/page.php?LID=1andMID=54>.
- . t.y. "Tablo 9. Ülkelere Göre Yurtdışında İstihdam Amacıyla Ülkeden Ayrılan Kişi Sayısı 2008-2012". <http://www.slbfe.lk/file.php?FID=56>.
- İsviçre, Halk Sağlığı Federal Ofisi. t.y. "Sağlıksigortası: İsviçre'de mukim kişilerin sigorta zorunluluğu". <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/versicherungspflicht.html>.
- Taha, Nurulsyahirah, Karin Astrid Siegmann ve Mahmood Messkoub. 2015. "How portable is social security for migrant workers? A review of the literature". *Uluslararası Sosyal Güvenlik İncelemesi Review* 68: 95-118.

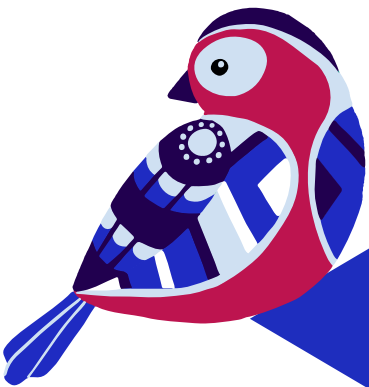
- Tangcharoensathien, Viroj, Aye Aye Thwin ve Walaiporn Patcharanarumol. 2016. *Implementing health insurance for migrants, Thailand*. WHO.
- UNDESA (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı). 2018. *Sosyal Koruma Aracılığıyla Kapsayıcılığın Desteklenmesi: Dünya Sosyal Durum Raporu 2018*.
- . 2019. Uluslararası Göç 2019: Rapor.
- UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı). 2009. *İnsani Gelişme Raporu 2009: Engelleri Aşmak: İnsan Hareketliliği ve Kalkınma*.
- ABD (Amerika Birleşik Devletleri), Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA). 2008. "ABD Dışında Yaşayan Kuzey, Orta ve Güney Amerika Vatandaşlarının Çoğu İçin Sosyal Güvenli Ödeme Gerekleri". <https://www.ssa.gov/international/61-011.pdf>.
- . 2014. "Dünya Geneline Sosyal Güvenlik Programları: Asya ve Pasifik, 2014. Ürdün". <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/jordan.html>.
- . t.y. "ABD Dışında Sosyal Güvenlik Ödemeleri". <https://www.ssa.gov/international/payments.html>.
- Van Hempel, Frank. 2010. "Voluntary Insurance Provisions in National Social Security Schemes: Unilateral Actions of the Countries of Origin", ILO Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması Çalışma Belgesi No. 26. ILO.





Bölüm 6

Belirli göçmen işçi gruplarını sosyal koruma kapsamına almak



► Ana mesajlar

- Göçmen işçiler heterojen bir grup oluşturmaktadır. Bu kişilerin göç durumu, iş sözleşmesi türü, ülkede kalış süresi, becerileri, gelir düzeyi ve demografik özellikleri ile çalıştıkları endüstri veya sektör kapsamlı sosyal korumaya erişimlerini etkilemektedir.
- Çok sayıda uluslararası insan hakları belgesi ve uluslararası çalışma standartları, sosyal korumaya erişimde özellikle zorluk yaşayan göçmen ev işçileri, mevsimlik tarım işçileri ve düzensiz işçiler dahil olmak üzere göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarını oluşturmaktadır.
- Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasını amaçlayan politikalar veya mekanizmaları geliştirirken ve uygularken bu grupların benzersiz özellikleri ve ihtiyaçları dikkate alınmalıdır. Devletler de göç, istihdam ve sosyal koruma politikaları ve stratejileri arasında uyum sağlamalıdır.

Göçmen ev işçileri

- 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi ve 2011 tarihli ve 201 sayılı Ev İşçileri Tavsiye Kararı ev işçilerinin insana yakışır işe erişim sağlamasını ve sosyal koruma haklarından yararlanmasını sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Her iki belge de göçmen ev işçileri hakkında açık hükümler içermektedir. Diğer bazı belgeler de¹¹⁸ göçmen ev işçileri için sosyal korumayla ilgilidir.
- Göçmen ev işçileri, çalışma ve sosyal güvenlik kanunlarının kapsamından çıkartılma, ev işinin iş olarak kabul edilmemesi, uygunluk kriterlerini karşılayamamak, sınırlı örgütlenme ve temsil ve işin doğasıyla bağlantılı diğer idari sorunlar (birden fazla işveren, özel haneler, öngörülemez çalışma saatleri ve yazılı sözleşme eksikliği) dahil olmak üzere sosyal korumaya erişimde çeşitli engellerle karşılaşmaktadır.
- İş teftişleri de dahil olmak üzere, ev işiyle ilgili olarak uygunluğun izlenmesi ve uygulanması sınırlıdır. Bu durum başta yabancılar olmak üzere bu işçilerin kırılganlığını daha da kötüleştirmekte ve bu kişileri fiziki şiddet, zorla çalıştırma ve insan ticareti gibi çalışma kanunu ve insan hakları ihlallerine maruz bırakan bir ortamı desteklemektedir.
- Göçmen ev işçilerinin yeterli biçimde sosyal koruma kapsamına alınması için, ülkeler tüm ev işçilerinin çalışma ve sosyal güvenlik kanunları ve/veya sosyal güvenlik ve çalışma anlaşmaları kapsamında olmasını sağlamalıdır.
- Menşe ve varış ülkelerinde ulusal SKT'lerin uygulanması, ilgili ILO belgelerine uygun olarak göçmen işçilere en azından asgari düzeyde sosyal koruma ve daha yüksek düzeyde yardım sağlayacaktır.
- Ev işçilerinin sosyal korumaya etkili erişiminin olması için uygunluk kriterleri ve idari prosedürlerin yalınlaştırılması ve uyumlaştırılması özellikle önemlidir.

Göçmen mevsimlik tarım işçileri

- 2001 tarihli ve 184 sayılı ILO Tarımda Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi ve 1988 tarihli ve 168 sayılı İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi göçmen mevsimlik tarım işçileriyle ilgili hükümler içermektedir; Tarımda Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi tarım işçileri ve diğer işçiler arasında sosyal güvenliğe erişimde muamele eşitliği ilkesini yeniden taahhüt ederken, İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi bu kişilerin işsizliğe karşı korumadan yararlanması gerektiğini ifade etmektedir.

¹¹⁸ 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı, 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi, 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı, 1969 tarihli ve 130 sayılı Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi, 2000 tarihli ve 183 sayılı Analığın Korunması Sözleşmesi, 1952 tarihli ve 103 sayılı Analığın Korunması Sözleşmesi (Revize), 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi, 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize), 1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı, 1997 tarihli ve 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi, ve 2015 tarihli ve 204 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı.

- ▶ Göçmen mevsimlik tarım işçileri, sosyal korumaya erişmeye çalışırken, işlerinin öngörülemez, kayıtdışı ve geçici doğasından dolayı, ilgili programlara prim ödemiş olsalar dahi belirli yardımlar için asgari gerekleri karşılamalarını önleyebilecek çeşitli engellerle karşılaşmaktadır.
- ▶ Bu işçiler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasına yönelik politika seçenekleri aşağıdakileri içermektedir:
 1. Muamele eşitliği ve kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların ülkeler arasında taşınabilirliğini sağlayan sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve yürürlüğe konulması;
 2. Geçici işçi programlarına veya ikili işgücü anlaşmalarına sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi;
 3. Muamele eşitliğini sağlayan ve bu işçilerin programın uygunluk koşulları ve asgari gereklerini karşılamasına olanak tanıyan esnek, tek taraflı önlemlerin kabul edilmesi. Bunlar arasında ödenmemiş primlerin geriye dönük olarak ödemesi, art arda olmayan prim sürelerinin birleştirilmesine olanak tanınması, programdan ayrıldıktan sonra toplu ödemeler ve primlerin geri ödemesi yer almaktadır.
 4. Uzak işyerleri, uzun çalışma saatleri ve varış ülkesinde kısa süreli kalış da dahil olmak üzere bu işçilerin karşılaştıkları çeşitli idari, uygulamaya yönelik ve kurumsal engelleri ele alan tamamlayıcı önlemler.

Düzensiz göçmenler

- ▶ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (UDHR) ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICESCR) gibi çok sayıda uluslararası belge, ima yolu da dahil olmak üzere, düzensiz göçmenler ve kayıtdışı ekonomide çalışan işçiler dahil olmak üzere herkesin bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu ifade, tüm göçmenlerin, yasal durumlarından bağımsız olarak, sosyal güvenlik hakkı olduğu hükmünü içeren Tüm Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme Kısım III ile desteklenmektedir.
- ▶ 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı düzensiz göçmen işçilerle ilgilidir; muamele eşitliği ilkesinin göçmen işçiler ve aile fertleri için geçerli olduğu ve bu kişilerin temel insan haklarından ve geçmiş istihdamdan kaynaklanan diğer belirli haklardan yararlanabilmesi gerektiği hükümlerini içermektedir.
- ▶ Düzensiz göçmen çocuklar özellikle korunan kategoridedir: yasal ikamet durumunun yokluğunda dahi tam kapsamlı sosyal koruma hakkına sahip oldukları 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'nda teyit edilmektedir ve BM Çocuk Hakları Komitesi tarafından çeşitli durumlarda dile getirilmiştir.
- ▶ Düzensiz göçmenlerin sağlık hakkı, devletlerin asgari olarak acil tıbbi bakıma erişimi taahhüt etmesini gerektiren uluslararası insan hakları belgelerinde (UDHR, ICESCR) sağlam biçimde güvence altına alınmaktadır.
- ▶ Düzensiz göçmen işçiler genellikle sosyal koruma erişimi olmadan kayıtdışı ekonomide çalışmaya zorlanmaktadır. Aynı zamanda sömürü ve tehlikeli çalışma koşullarına maruz kalma riskleri daha yüksektir.
- ▶ Bu işçilere asgari düzeyde sosyal koruma ve özellikle temel sağlık hizmetlerine erişim sağlayabilmek için, ülkeler ulusal SKT'lerin kapsamına almak da dahil olmak üzere tek taraflı olarak bir veya daha fazla hakkın kapsamının genişletilmesini dikkate alabilir. Diğer bir seçenek ise kayıt altına alma kampanyalarıdır.

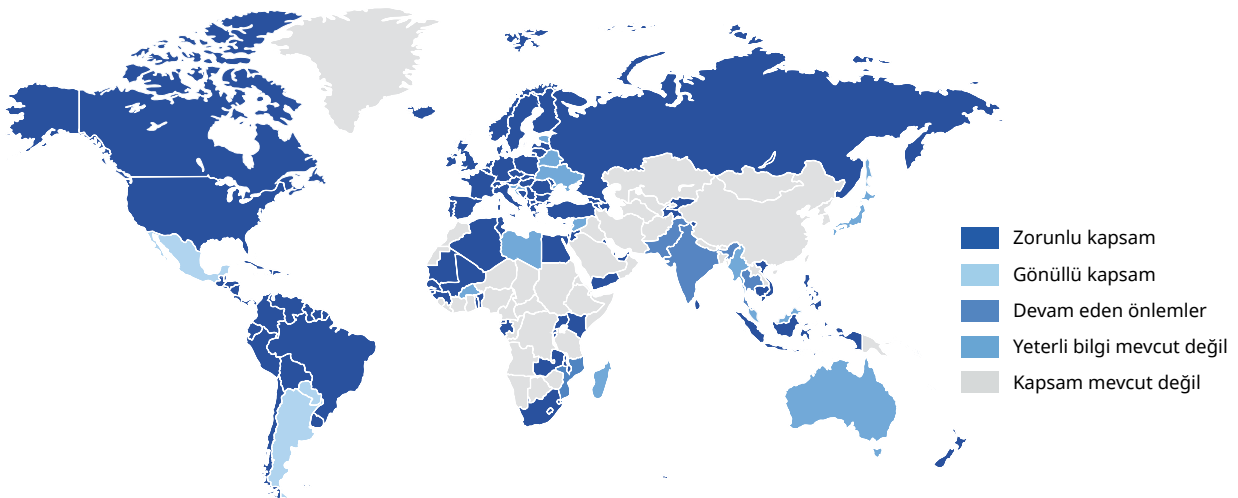
► Giriş

Göçmen işçiler heterojen bir grup oluşturmaktadır. Bu kişilerin göç durumu, iş sözleşmesi türü, ülkede kalış süresi, becerileri, gelir düzeyi ve demografik özellikleri ile çalıştıkları endüstri veya sektör kapsamlı sosyal korumaya erişimlerini etkilemektedir. Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasını amaçlayan politikalar veya mekanizmaları geliştirirken ve uygularken bu grupların benzersiz özellikleri ve ihtiyaçları dikkate alınmalıdır. Göçmen ev işçileri, mevsimlik tarım işçileri ve düzensiz göçmen işçiler, göçmen işçilerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır ve özellikle sosyal korumaya erişimde zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu bölümün amacı bu üç göçmen işçi grubuyla ilgili engeller, uluslararası yasal çerçeve ve politika seçeneklerini belirlemektir.

► 6.1 Göçmen ev işçileri¹¹⁹

ILO tahminlerine göre, 2013 yılında 11,5 milyon göçmen ev işçisi bulunmaktaydı, bu rakam dünya genelindeki tüm göçmen işçilerin yaklaşık %7,7'sini ve tüm ev işçilerinin %17,2'sini oluşturmaktadır (ILO, 2015a). Yaşlanan toplumlar ve değişen aile yapılarıyla birlikte, ev işçilerine ve dolayısıyla göçmen ev işçilerine yönelik işgücü piyasası talebinin büyümeye devam etmesi olasıdır. ILO tahminlerine göre, ev işçilerinin %49,9'u en az bir sosyal güvenlik yardımının yasal kapsamında yer almaktadır, ancak, ev işçilerinin %81,2'si şu anda sosyal güvenlik primi ödememektedir (ILO, 2021d). Çoğunlukla özel hanelerde gerçekleştirilen bu işin, büyük olasılıkla birden fazla işverenin bulunması, yazılı sözleşmesi olmaması, çalışma saatlerinin ve maaş ödemelerinin öngörülemez nitelikte olması gibi özellikleri ev işçilerinin kapsam dahiline alınmasında yaşanan zorlukları bir noktaya kadar açıklayabilmektedir. Çoğu ülkede koruma açıklarının ele alınması konusundaki siyasi irade eksikliği, ev işinin ulusal çalışma kanunlarında sınırlı olarak kapsam dahiline alınmasıyla sonuçlanan diğer bir önemli sınırlamadır. Buna ek olarak, iş teftişleri de dahil olmak üzere, ev işini düzenleyen yönetmeliklerin sınırlı ölçüde izlenmesi ve yürürlüğe konulması da bu işçileri oldukça kırılgan yapmaktadır.

► Şekil 6.1. Ev işçileri için sosyal güvenliğin yasal kapsamının küresel durumu (2021)

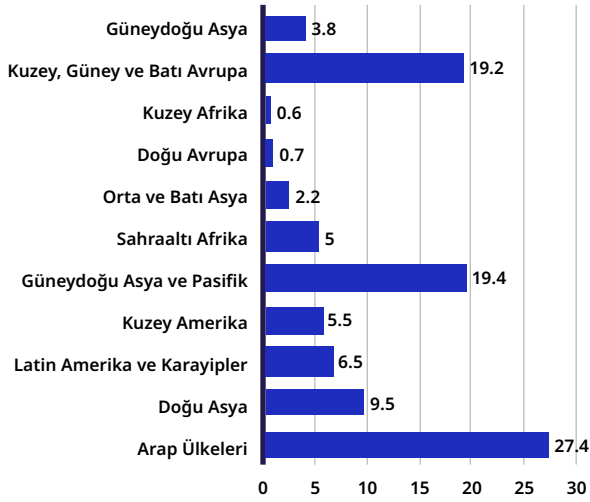


Kaynak: ILO, 2021c

¹¹⁹ Bu kısımda yer alan bilgiler aynı zamanda politika bilgi notu formatında mevcuttur: [Göçmen Ev İşçilerinin Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınması](#) (ILO 2016b).

Bölgelere göre döküm (bkz. Şekil 6.2) 2013 yılında, en çok göçmen ev işçisinin Güneydoğu Asya ve Pasifik'te (%19,4) istihdam edildiğini, ardından Kuzey, Güney ve Batı Avrupa (%19,2), Arap Ülkeleri (%27,4) ve Doğu Asya (%9,5) geldiğini göstermektedir. Kesin rakamlar için bkz. aşağıda Şekil 9.

► Şekil 6.2. Alt bölgeye göre göçmen ev işçilerinin sayısı (2013)

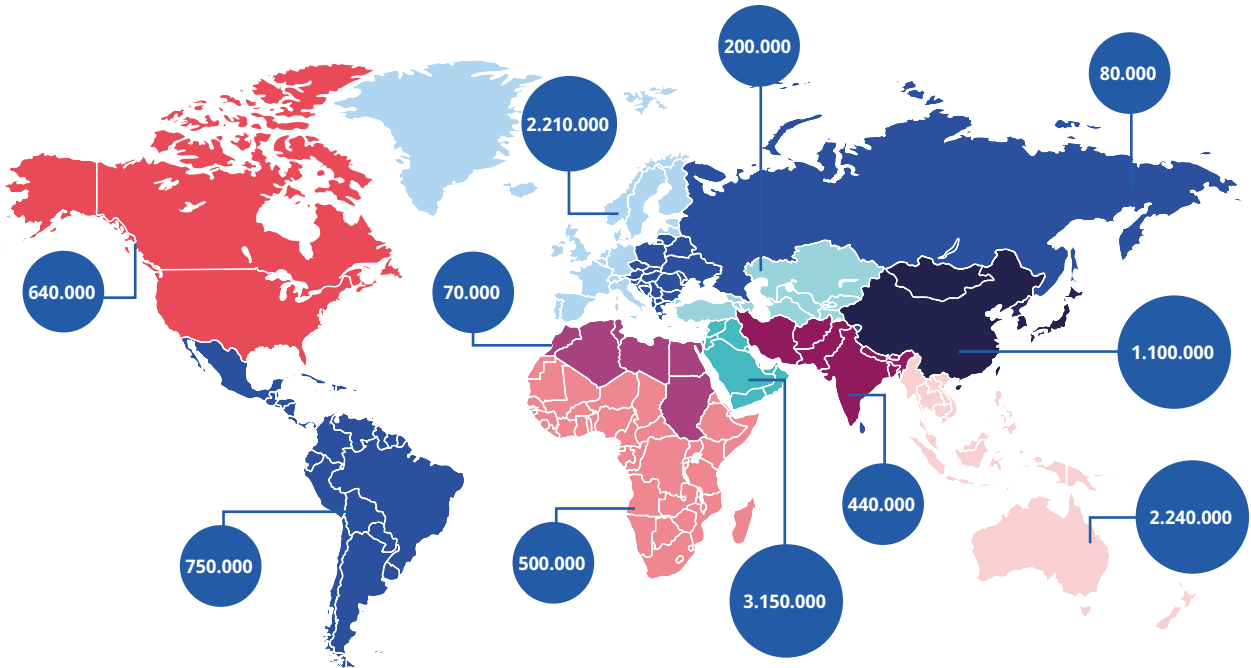


Kaynak: ILO Küresel göçmen işçi tahminleri, 2015

Ev işçilerinin sosyal koruma kapsamıyla ilgili olarak karşılaştıkları zorluklar göçmen ev işçileri için daha yüksek oranda geçerlidir. Esas itibarıyla, "ev işçilerini bir tür sosyal güvenlik sistemi kapsamına alan ülkelerin yaklaşık %14'ü aynı hakları göçmen ev işçilerine sunmamaktadır" (ILO, 2016b). Bu işçiler egemenlik ilkesi veya milliyet ilkesinin uygulanması, göç durumları veya istihdamın geçici niteliği nedeniyle kapsam dahiline alınmakta engellerle karşılaşabilmektedir. Bu koşullarda, sosyal korumanın yaygınlaştırılması bu kişilerin ekonomik ve sosyal güvenliğine katkıda bulunmamaktadır; bu toplumsal cinsiyet eşitliği, yoksulluğun azaltılması ve sosyal dışlanmayla mücadeleyi hedefleyen stratejilerin vazgeçilmez bir bileşenidir.

Sürdürülebilir Kalkınma Amacı (SKA) No. 1.3 "[sosyal koruma] tabanları dahil olmak üzere herkes için uygun ulusal sosyal koruma sistemlerini uygulamak [...]"¹²⁰ ifadesi kadınları ve daha belirgin olarak ev işçilerini kapsayan sosyal koruma politikalarının önemini özellikle kabul etmektedir (Hedef 5.4). Ulusal SKT'lerin oluşturulması yalnız BM tarafından değil, diğerlerinin yanı sıra, G20 ve 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı'nın kabul edilmesi sırasında ILO üye devletlerinin üçlü yapıdaki temsilcileri tarafından onaylanmıştır.

► Şekil 6.3. Bölgelere göre göçmen ev işçilerinin sayısı, 2013



Kaynak: ILO, 2016b

¹²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. SKA 1.3. Sosyal Koruma Tabanları Dahil Olmak Üzere Herkes İçin Sosyal Koruma Sistemleri, Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması ve Refahın Desteklenmesinin Anahtarı.

6.1.1 Göçmen ev işçileri için geçerli uluslararası yasal çerçeve

ILO standartları, onaylayan üye devletler için yasal bağlayıcılığı olan yükümlülükler getiren Sözleşmeleri ve genel veya teknik kılavuz ilkelerini içeren Tavsiye Kararlarını içermektedir. Her ikisi de ILO'nun herkes için sosyal koruma kapsamı sağlama amacına katkıda bulunmaktadır. Göçmen ev işçileri için sosyal güvenlik haklarının güvence altına alınmasını amaçlayan belirli bir belge bulunmasa da bu kişilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması konusunda örtüşen teknik hükümlerden oluşan bir çerçeve mevcuttur.

► **Şekil 6.4. ILO belgeleri kapsamında göçmen ev işçileriyle ilgili kesişen hükümler**



6.1.1.1 Ev işçilerinin korunması hakkında ILO belgeleri

Ev işçileri esas itibarıyla işçi olduklarından, aksi belirtilmediği müddetçe, tüm ILO belgeleri bu kişileri kapsamakta ve korumaktadır.¹²¹ Aşağıdaki belgelerde göçmen ev işçileri için sosyal korumayla ilgili sonlu olmayan hükümler yer almaktadır.

2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi ev işçilerinin istihdam, asgari çalışma yaşı, çalışma koşulları, mesai saatleri, maaş, sosyal koruma, adalet erişim ve yaşam koşulları açısından diğer işçilerle

aynı haklara sahip olması gerektiğini belirtmektedir. Sözleşme, göçmen ev işçileri de dahil olmak üzere ev işçilerinin kademeli olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda ev işçilerinin şiddet, taciz ve maaşların alıkonulması, kimlik belgelerine el konulması, uzun çalışma saatleri, dinlenme sürelerinin bulunmaması, insana yakışır olmayan yaşam ve çalışma koşulları ve sağlık hizmetleri ve sosyal koruma yardımlarına erişimin bulunmaması gibi, sömürü durumlarına ve zorla çalıştırmaya neden olabilecek diğer istismar edici uygulamalardan korunmasına yönelik önlemleri içermektedir. Madde 1 “ev işini” “bir hanede veya hanelerde veya bir hane veya haneler için gerçekleştirilen iş” olarak, ve “ev işçisini” “mesleki temelde” “istihdam ilişkisi içerisinde ev işiyle uğraşan kişi” olarak tanımlamaktadır. Madde 8(3) “üye devletlerin bu Sözleşme’nin hükümlerinin göçmen ev işçileri için etkili biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla birbirleriyle işbirliği yapmasına yönelik önlemler alacağını” ve Madde 14 “her bir üyenin ulusal kanunlar ve yönetmeliklere uygun olarak ve ev işine özgü özellikler dikkate alınarak, ev işçilerinin annelik de dahil olmak üzere sosyal koruma açısından genel olarak işçiler için geçerli olan koşullardan daha elverişsiz olmayan koşullara tabi olmasını sağlamak üzere uygun önlemleri alacağını” ifade etmektedir.

2011 tarihli ve 201 sayılı Ev İşçileri Tavsiye Kararı göçmen ev işçileri için sosyal güvenlik ve kazanımlara erişim açısından muamele eşitliğine duyulan ihtiyacı vurgulamakta ve göçmen ev işçilerinin sosyal güvenlik haklarından yararlanmasını sağlamak amacıyla üye devletler arasında ikili, bölgesel ve çok taraflı işbirliği çağrısında bulunmaktadır.

2015 tarihli ve 204 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı “kayıtdışı ekonomideki en ciddi insana yakışır iş eksikliklerine karşı özellikle kırılgan olan” gruplara göçmenler ve ev işçilerini dahil etmektedir (para. 7(i), ve bu şekilde ev işçileri ve göçmen ev işçilerinin genellikle düzenli istihdam durumu veya resmi iş sözleşmesinin bulunmadığını kabul etmektedir. Tavsiye Kararı ulusal SKT’lerin oluşturulmasını ve sürdürülmesini ve kanunda ve uygulamada, tüm işçilerin kademeli olarak sosyal güvenlik, annelik koruması, insana yakışır çalışma koşulları ve asgari ücret kapsamına alınmasını desteklemektedir. Açık bir şekilde 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi ve 201 sayılı Tavsiye Kararı’na atıfta bulunmaktadır.

¹²¹ 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi, altıncı başlangıç paragrafı.

6.1.1.2 ILO Sosyal Güvenlik Belgeleri

ILO sosyal güvenlik konusunda, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği ilkesini oluşturan çeşitli belgeler geliştirmiştir. Ancak uygulamada göçmen ev işçileri ulusal mevzuatın ve sosyal güvenlik anlaşmalarının bireysel kapsamının dışında kalabilmektedir **1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi** kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaştırılmasını sağlayan kıyaslama ölçütü ILO belgelerinden biridir. Sözleşme Kısım XII ikili ve çok taraflı işbirliği anlaşmaları aracılığıyla vatandaş olmayanlar ve vatandaş mukimler arasında muamele eşitliğine açık bir şekilde çağrıda bulunmaktadır.

2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı 102 ve 189 sayılı Sözleşmeleri tamamlamaktadır. Kayıtlı ve kayıtdışı ekonomideki dezavantajlı gruplar ve bireyler için destek sağlanması ve en azından tüm mukimler ve tüm çocuklar dahil olmak üzere herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınması (para. 6 ve 15) çağrısında bulunmaktadır.

1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi üye devletleri kendi ulusal sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında, Sözleşme'nin yürürlükte olduğu diğer herhangi bir üye devletin vatandaşlarına muamele eşitliği sağlamaya davet etmektedir (Madde 3(1)).

1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi ve beraberindeki **1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı** göçmen işçiler için sosyal güvenlik açısından kazanılmış hakları ve kazanılmakta olan haklarını korunmasını desteklemektedir.

1969 tarihli ve 130 sayılı Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi normal şartlarda Sözleşme'yi imzalayan bir üye devletin topraklarında ikamet eden veya çalışan, vatandaş olmayan kişiler açısından muamele eşitliği sağlamaktadır.

2000 tarihli ve 183 sayılı Analığın Korunması Sözleşmesi ve **1952 tarihli ve 103 sayılı Analığın Korunması Sözleşmesi (Revize)** ev işçileri ve diğer olağandışı bağımlı çalışma türlerinde çalışanlar da dahil olmak üzere istihdam edilmiş tüm kadınlar için sağlık ve istihdam koruması, asgari annelik izni ve ayırım gözetmeme konularında hükümler içermektedir.

6.1.1.3 Göçmen işçiler hakkında ILO belgeleri

Çeşitli ILO belgeleri göçmen işçileri kapsamaktadır, bu nedenle göçmen ev işçilerini korumak için kullanılabilir.

1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi sosyal güvenlik de dahil olmak üzere çeşitli konularda vatandaşlar ve ülkeye yasal olarak kabul edilen göçmen işçiler arasında fırsat ve muamele eşitliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, varış ülkesinde düzenli hale gelemeyen göçmen işçilerin, ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar konusunda geçmiş istihdamından kaynaklanan haklarla ilgili olarak muamele eşitliğinden yararlanabilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı 143 sayılı Sözleşme hükümlerini hatırlatmaktadır; sosyal güvenlik, sosyal yardım ve istihdamla bağlantılı olarak sunulan yardımlar da dahil olmak üzere, düzenli göçmen işçiler ve aile fertleri için fırsat ve muamele eşitliği ilkesini yinelemektedir. Aynı zamanda bir üye devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden veya düzenli hale gelmemiş veya getirilemeyen göçmen işçiler için, mevcut ve geçmiş istihdamdan (ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar) kaynaklanan haklarla ilgili olarak muamele eşitliği ilkesini ayrıntılı olarak açıklamaktadır. Yasal olarak kalıp kalmadıklarından bağımsız olarak, istihdam ülkesinden ayrılan göçmen işçiler, normal şartlarda ödenmesi gereken kıdem tazminatı da dahil olmak üzere gerçekleştirilen iş için henüz ödenmemiş ücretler, işte yaralanma nedeniyle oluşabilecek yardımlar ve ulusal uygulamaya uygun olarak, ulusla kanunlar veya yönetmelikler veya uluslararası anlaşmalar kapsamında hak doğurmamış ve doğurmayacak her türlü sosyal güvenlik priminin geri ödemesi konusunda hak sahibi olmalıdır (Madde 34).

1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) vatandaş olmayan işçilerin "sosyal güvenlik hakkı (yani, yaralanma, annelik, hastalık, maluliyet, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve ailevi sorumluluklar ve ulusal kanunlar veya yönetmeliklere göre bir sosyal güvenlik programı kapsamında olan diğer beklenmedik durumlar açısından yasal hüküm)" konusunda hükümler içermektedir (Madde 6(1)(b)).

1997 tarihli ve 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi diğerlerinin yanı sıra, yasal sosyal güvenlik yardımlarıyla ilgili olarak işçiler için yeterli koruma sağlanması çağrısında bulunduğundan, konuyla özellikle ilgilidir. Bu çeşitli bölgelerde çok sayıda göçmen ev işçisini işe yerleştiren özel istihdam büroları tarafından istihdam edilen göçmenleri içermektedir.

6.1.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar

Göçmen ev işçilerini korumak için kullanılabilecek çeşitli ILO belgeleri bulunsun da bu kişilerin sosyal koruma kapsamına alınmasının önünde çeşitli engeller vardır. Bunlar arasında yasal kapsamın dışında kalma, karmaşık prosedürler ve izleme ve denetim ve iki ülke arasında bilgilendirme ve koordinasyon eksikliği yer almaktadır.

6.1.2.1 Yasal kapsamın dışında kalma

Göçmen ev işçilerinin sosyal güvenlik kapsamına alınmasındaki temel zorluklar genellikle ulusal mevzuattaki sınırlamalardan kaynaklanmaktadır. Çok sayıda ülkede ev işçileri açık bir şekilde çalışma ve sosyal güvenlik kanunlarının kapsamı dışında bırakılmaktadır (ILO, 2019a; ILO, 2021a); örneğin, 1990 tarihli Tayland Sosyal Güvenlik Kanunu ev işini kapsamamaktadır. Diğer ülkeler ev işçileri için zorunlu sağlık kapsamı sağlamaktadır ancak bu kişileri annelik, işte yaralanma ve işsizlik koruması veya emeklilik gibi diğer yardımların dışında bırakmaktadır (ILO, 2017). Göçmen ev işçileri aynı zamanda işle ilgili faktörlere dayalı olarak da kapsam dışı kalabilmektedir; çok sayıda ülkede hane başına gelir veya çalışma saati asgari sınırın altında kaldığında bu kişilere sosyal koruma sağlanmamaktadır (ILO, 2019a; ILO, 2021a).

Göçmen ev işçileri aynı zamanda ülkede kalış süreleri, kayıtdışı ekonomide çalışmaları veya düzensiz olmaları nedeniyle sosyal koruma kapsamı dışında bırakılabilmektedir. Egemenlik ilkesi sosyal güvenlik mevzuatının geçerliliğini, yürürlüğe konulduğu ülkeyle sınırlandırdığı için, bu işçiler menşe ülkedeki sosyal güvenlik sistemi kapsamını kaybedebilmektedir ve istihdam ülkesinde sınırlı ölçüde kapsam dahiline alınmakta veya kapsam dışı bırakılmaktadır; etkili ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının bulunmadığı durumlarda ise anavatanlarına döndüklerinde de kapsam dışı kalabilmektedir (ILO, 2011).

6.1.2.2 Uygun önlemlerin karmaşıklığı veya eksikliği

Sosyal güvenlik için kayıt ve prim tahsil prosedürleri genellikle işletmeler düşünülerek tasarlanmaktadır, ancak çoğu ülkede ev işçilerinin ana işverenleri hanelerdir. Zaman alan ve anlaşılması güç prosedürler, ilgili tüm taraflar için işlem maliyetlerini artırmaktadır. Bu nedenle, idari mekanizmaların yetersizliği hem işverenler hem de işçiler için sosyal güvenlik için kayıt sürecinde caydırıcı olmaktadır.

6.1.2.3 İzleme ve denetim eksikliği

Ev işçileri, yeterli politikalar, kanunlar ve araçların bulunmaması ve ev işinin temel olarak özel hanelerde gerçekleştirilmesi nedeniyle kolaylıkla izlenemeyen ve denetlenemeyen bir sektörde çalışmaktadır (ILO, 2019a). Özellikle özel hanelerde çalışmaları denetimleri karmaşıklaştırmaktadır, zira çok sayıda ülkenin mevzuatı denetim gerçekleştirilmeden önce hane reisinin izninin alınmasını veya önceden yargısal yetkilendirme gerektirmektedir. Bununla birlikte, iş müfettişleri nadiren sektöre özgü özellikler konusunda bilgilendirilmektedir ve özellikle (göçmen) ev işinin geçerli mevzuat kapsamında olmadığı durumlarda, müdahale konusunda en iyi uygulamalar hakkında yeterli anlayışa sahip değildir. Bu zorluklar, denetimlerin yeterli biçimde gerçekleştirilmesi için gerekli kaynak eksikliğiyle birlikte, başta yabancı uyruklular olmak üzere ev işçilerini, fiziki şiddet, zorla çalıştırma ve çocuk işçi çalıştırma gibi çalışma ve insan hakları ihlallerine maruz bırakan bir ortamın oluşmasını desteklemektedir (ILO, t.y.). Örneğin, Namibya'da en az haftada bir gün istihdam edilen ev işçileri ve işverenlerinin Sosyal Güvenlik Komisyonu'na kayıt yaptırması zorunlu olsa da ülkedeki tüm ev işçilerinin %20'sinden daha azı kayıtlıdır (ILO, 2013a).

6.1.2.4 Bilgi eksikliği

Göçmen ev işçilerinin hakları konusunda bilgi mevcut olmayabilir veya sadece bu kişilerin bilmedikleri dillerde mevcut olabilir. Bu nedenle, mevcut sosyal koruma programları ve kazanımları ve bunlara nasıl erişileceklerinden haberdar olmayabilirler. Aynı zamanda, bu işçilerin genellikle uzun saatler çalışmaları ve sınırlı dinlenme sürelerinin olması, bu kişilere bilgiye erişim için gerekli süreyi ve kaynakları tanımamaktadır (ILO, 2019a). Bu durum işverenlerle olan müzakerelerde asimetriye neden olabilmekte, göçmen ev işçilerini, haklarını savunurken dezavantajlı bir noktaya koyabilmekte ve sömürü ve zorla çalıştırmaya karşı kırılganlıklarını artırabilmektedir. Medya, işçi sendikaları ve diğer kaynaklar aracılığıyla istismarcı ve sömürücü durumların oluşma riskleri hakkında bilgi paylaşımı yapılması göçmen ev işçilerinin karşılaşılabilecekleri riskler hakkındaki farkındalığını artırabilir. Göçmen ev işçilerinin sayısı ve demografik ve sosyo-ekonomik profilleri hakkında doğru bilgi eksikliği ise ulusal idarelerin bu kişileri sosyal güvenlik kapsamına almak amacıyla strateji geliştirmesini zorlaştırabilir.

6.1.2.5 Temsil eksikliği

İşçi örgütleri haklar hakkında farkındalık yaratma ve korumanın yaygınlaştırılması konusunu müzakere etmede önemli bir rol oynamışken, ev işçileri nadiren işçi sendikaları tarafından temsil edilmektedir. Vatandaş işçilerin karşılaştıkları olağan yasal, siyasi ve diğer engellere ek olarak, yalıtılmışlık, ev işçilerinin sendikalaşmasının önündeki önemli bir engeldir. Ancak, dünya genelinde çeşitli ev işçileri örgütleri bulunmaktadır (Fudge ve Hobden, 2018); örneğin, Uluslararası Ev İşçileri Federasyonu (IDWF) Ocak 2021 itibarıyla 62 ülkede 80 bağlı kuruluşa sahiptir¹²². İtalya’da 2013 yılında dört sendika ve iki işveren örgütü tarafından imzalanan ev işi konulu ulusal toplu sözleşme ev işçilerinin, hastalık, işte yaralanma ve emeklilik yardımları dahil olmak üzere, sosyal güvenlik haklarını özellikle tanımaktadır (D’Andrea, 2020).

6.1.2.6 Ülkeler arasında koordinasyon eksikliği

Göçmen ev işçileri, sosyal güvenlik kapsamı konusunda çeşitli engellerle karşılaşmaktadır. İkili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları bulunduğu dahi, bu anlaşmalar nadiren göçmen ev işçilerinden ayrı bir grup olarak bahsetmektedir. Uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarında işçilere genel olarak atıfta bulunulması, özellikle ulusal mevzuat kapsamında olmadıkları ülkelerde göçmen ev işçilerinin kapsam dışı kalmasına yol açmaktadır. Ancak, ikili veya çok taraflı anlaşmaların göçmen işçilerin varış ülkesinde birikmiş yardımlarının tanınması, korunması ve idare edilmesinde etkili bir mekanizma olduğu kanıtlanmıştır.

6.1.3 Haktan gerçeğe: Göçmen ev işçilerini sosyal koruma kapsamına almak

Göçmen işçiler gibi kırılgan gruplar da dahil olmak üzere çeşitli işçi türleri tam süreli, kısmi süreli, yatılı veya yatsız ev işinde çalışmaktadır. Devletler, göçmen ev işçilerinin karşılaştıkları engelleri ele almak amacıyla, bir arada bulunabilir nitelikte olan çeşitli politika seçeneklerini tercih edebilir.

Her şeyden önce, göçmen ev işçilerinin mevcut mevzuat kapsamına alınması veya özellikle bu kişileri hedefleyen yeni bir mevzuatın kabul edilmesiyle, özellikle ev işinin iş olarak ve ev işçilerinin işçi olarak tanınmasını sağlayarak tüm işçilerin ulusal çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatı kapsamına alınması gerekmektedir (ILO, 2019a).

Özellikle göçmen ev işçileri sosyal koruma kapsamına alınırken, devletler aşağıdakileri tercih edebilir:

- İlgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları’nın onaylanması ve uygulanması. Muamele eşitliği ilkesi de dahil olmak üzere bu belgelerde oluşturulan ilkeler ve standartlar yerel hukuka dahil edilebilir (bkz. Kısım 1.1);
- Sosyal güvenlik koordinasyonu sağlamak amacıyla, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve yürürlüğe konulması. Göçmen ev işçileri de dahil olmak üzere, göçmen işçiler konusunda çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları için iyi uygulamalar belirlenebilir (bkz. Bölüm 3).



► Kutu 6.1. Ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının önündeki engeller

Yasal olarak ulusal mevzuat kapsamı dışında kalma (uyruk, durum, istihdam türü vb.)	Kayıtdışı ekonomide çalışan ev işçilerinin sayısının yüksek olması	Kapsama alınan beklenmedik durumlardaki sınırlamalar	Belirli özelliklerden dolayı dışlanma (gelir, mesai saati, çalışan sayısı)
Karşılabilirlik eksikliği	İdari prosedürlerin karmaşıklığı	Belirli ülkelerde vatandaşların düşük oranda sosyal koruma kapsamına alınması	İlgili sözleşmenin onaylanmaması
Sosyal güvenlik anlaşmaları veya sosyal güvenlik hükümleri içeren ikili anlaşmaların eksikliği	Bilgi eksikliği, bilgiye erişim güçlüğü veya dilsel ve kültürel engeller	Yaftalama ve ayrımcılık	Örgütlenme ve temsil eksikliği

¹²² Ayrıntılı bilgi için, bkz. [Uluslararası Ev İşçileri Federasyonu](#).

Örnekler:

- 2005 tarihinde yürürlüğe konulan ve etkinliği ve kapsamı nedeniyle bölgedeki en gelişmiş anlaşmalardan biri olarak kabul edilen MERCOSUR Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Anlaşması¹²³ sağlık hizmeti, yaşlılık ve engellilik yardımlarını içermekte ve göçmen ev işçilerinin emeklilik haklarının taşınabilirliğini sağlamaktadır.
- İbero-Amerikan Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, emeklilik konusunda ulusal mevzuatın koordinasyonunu sağlamakta, bu nedenle göçmen işçiler ve ailelerinin haklarını güvence altına almaktadır. 2017 itibarıyla, 15 taraf devlet bulunmaktadır (Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Paraguay, Peru, Portekiz, İspanya, Uruguay ve Venezuela (Bolivar Cumhuriyeti) ve şu anda bunların 11'inde uygulanmaktadır (Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Ekvator, El Salvador, Paraguay, Peru, Portekiz, İspanya ve Uruguay). Sözleşme, potansiyel yararlanıcıların sayısını önemli oranda düşüren bir durum olarak, yalnız menşe ülkede sosyal güvenlik hakkı bulunan kişiler için geçerli olsa da, göçmen ev işçilerini de kapsama potansiyeli bulunmaktadır. Madde 8'e göre Sözleşme taraf devletler arasında herhangi bir ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşması bulunmadığında tam kapsamlı olarak geçerlidir.
- Fransa ve Tunus arasında 2003 yılında imzalanan Anlaşma, çalışan ve kendi hesabına çalışan kişiler, yardımlardan yararlanan işsiz kişiler, iki taraf devletten birinin vatandaşları, mülteciler ve vatansız kişiler de dahil olmak üzere, her iki ülkeden göçmen işçiler için sosyal koruma sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, aynı zamanda göçmen ev işçilerini de kapsamaktadır. Anlaşma, sosyal güvenliğin tüm dalları hakkında hükümler içermekte, Fransa'daki Tunusluların %54'ünü kapsamakta ve yasal ikamet koşulunun karşılandığı durumlarda Fransız vatandaşlarıyla aynı temelde sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik yardımlarına erişim sağlamaktadır (Maddouri, 2011). Annelik yardımları, doğum öncesinde en az 10 ay süreyle prim ödenmesi koşuluyla sağlanmaktadır. Asgari istihdam veya prim süresi olmaksızın, yabancı uyruklular için çeşitli aile yardımları mevcuttur (nakit yardımları; eğitim, çocuk bakımı, doğum, evlat edinme ve engelli çocuğun eğitimi için yardımlar, ek aile yardımları ve hane yardımları) (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

- Fas ve Ekvator tarafından imzalanan iki ikili sosyal güvenlik anlaşması, göç veren ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olan veya olmuş işçiler ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler ve dul-yetimleri için geçerlidir. İspanya genel sosyal güvenlik programı kapsamında sağlanan yardımlara ek olarak, İspanya ve Fas arasındaki Anlaşma aynı zamanda İspanya sosyal güvenlik sisteminin özel programları kapsamındaki belirli işçi kategorilerini de içermektedir (örneğin, tarım işçileri, kömür madencileri, denizciler, ev işçileri ve kendi hesabına çalışanlar) (Madde 2(1)(B)). İspanya ve Ekvator arasındaki Sosyal Güvenlik Anlaşması İspanya sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sağlanan tüm primli yardımlar için geçerlidir ve kamu personeli ve memurlar ve askeri personel hariç olmak üzere tüm işçi kategorilerini kapsamaktadır (Madde 2(1)(B)) (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

İkili işgücü anlaşmaları (İİA'lar) ve MoU'lara sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi, göçmen ev işçilerinin haklarının korunmasına doğru atılan bir adım olabilir, ancak kapsam aynı zamanda bu anlaşmaların mevcut olduğu ülkelerdeki ulusal kanunlar ve sosyal güvenlik anlaşmalarına dayanacaktır. Buna ek olarak, ikili işgücü anlaşmalarının uygulanmasını izlemek amacıyla diplomatik temsilciliklerin ve ev işçisi sendikalarının yetkilendirilmesi de göçmen ev işçilerinin sosyal koruma erişiminin sağlanmasına yardımcı olabilir.

Örnek:

- 2013 yılında Suudi Arabistan ve Filipinler, Suudi Arabistan'daki Filipinli ev işçilerini daha iyi koruyabilmek amacıyla ikili işgücü anlaşması imzalamıştır. Anlaşma Madde 4(2)'ye göre, Suudi Arabistan Çalışma Bakanlığı ev işçilerinin esenlik ve haklarının sağlanmasından sorumludur. Ancak,

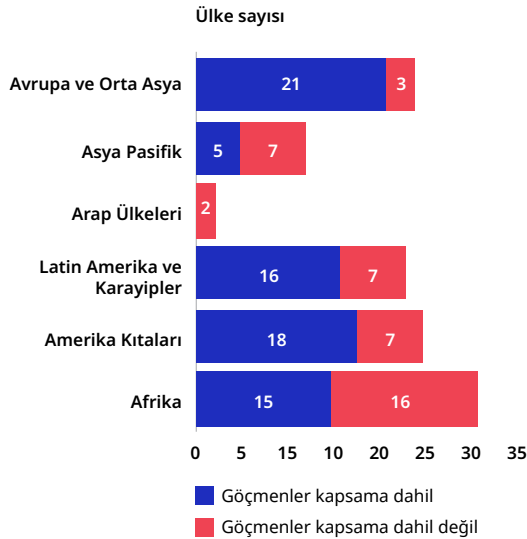
Suudi Arabistan sosyal güvenlik programı kapsamında ev işçileri için sosyal koruma neredeyse mevcut değildir. "Ev yardımcıları" Madde 7(2) uyarınca Suudi Arabistan Çalışma Kanunu'nun bireysel kapsamının dışında bırakılmıştır. Benzer şekilde, yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımlarını düzenleyen Sosyal Sigorta Kanunu da "Ev hizmetlilerini" (Madde 5.1e) ve "tamamlanması genellikle üç aydan uzun sürmeyen işlerde çalışmak üzere Krallık'a gelen yabancı işçileri" (Madde 5.1f) kapsamamaktadır.

¹²³ İlgili ulusal mevzuat şunları içermektedir: Arjantin, 18 Eylül 2002 tarihli ve 25655 sayılı Kanun; Brezilya, 15 Aralık 1997 tarihli ve 451/200 sayılı Yasama Kararnamesi; Uruguay, 14 Eylül 1999 tarihli ve 17,207 sayılı Kanun; ve Paraguay, 14 Aralık 2004 tarihli ve 2513 sayılı Kanun.

Ancak, Ekim 2013'te, Krallık'ın Bakanlar Kurulu ev işçileri için yasal korumanın geliştirilmesini amaçlayan 310 sayılı Kararı veya Hizmet İşçileri ve Benzer Kategoriler için Hane Düzenlemesi'ni onaylamıştır. Bu karar belirli işgücü haklarını güvence altına almaktadır (haftalık izin günü; iki yıl hizmet sonrasında bir ay izin; 30 günden fazla olmamak üzere ücretli hastalık izni; ve bir aya denk işten çıkış ödeneği). Sosyal korumayla ilgili olarak sadece Suudi Arabistan kuralları ve yönetmeliklerine göre sağlık hizmetleri hakkına atıfta bulunmaktadır" (Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette. 2017, 29-30).

Ulusal SKT'ler de dahil olmak üzere tek taraflı önlemlerin kabul edilmesi de göçmen ev işçileri ve ailelerini sosyal koruma kapsamına almanın diğer bir yöntemidir (bkz. Bölüm 5). Toplamda 168 ülkenin %60,7'si en az bir sosyal güvenlik dalında ev işçilerine yasal koruma sağlamaktadır. Bu oran, dünya genelindeki ev işçilerinin kabaca yarısını kapsamaktadır ve kapsam, bölgelere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Ancak, 168 ülkenin yalnız %15'i ev işçilerini tüm dallara dahil etmektedir ve benzer şekilde, ev işçilerinin %6'sından daha azı kapsamlı yasal kapsamdan yararlanabilmektedir (ILO, 2021c).

► **Şekil 6.5. Göçmen işçilerin de kapsama dahil edilip edilmediğinin belirtilmesiyle, ev işçileri için sosyal güvenlik hükümleri bulunan ülkelerin sayısı**



Kaynak: ILO, 2021c

Devletler tek taraflı olarak göçmen ev işçilerini sosyal güvenlik plan ve programlarına dahil edebilirler. Bu programlar primli veya primsiz olabilir ve vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği ilkesine dayalı olmalıdır. Gönüllü kapsam, gönüllü programlar ve farklılaştırılmış kapsam gibi geçici önlemler de kısa vadede yasal kapsamın sağlanmasında yardımcı olabilir, ancak zorunlu kapsamın menşe ülkedeki sosyal güvenlik kurumları için zorluk teşkil edebileceği unutulmamalıdır.

Buna ek olarak, SKT'ler menşe ve varış ülkelerinde göçmen ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınması için kullanılabilir (bkz. Bölüm 5).

Örnekler:

- Şili ve İtalya'da, göçmen ev işçileri, genel sosyal güvenlik sistemi kapsamında tıbbi kapsamdan yararlanabilir; diğer ülkelerde özel programlar kapsamındadır.
- Ekvator'da bu işlere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yönetilen genel bir program aracılığıyla kapsam sunulmaktadır.
- Filipinler'de, Yurtdışı İşçi Sosyal Yardım İdaresi (OWWA) 8042 sayılı Göçmen İşçiler ve Yurtdışındaki Filipinliler Kanunu kapsamında ev işçileri de dahil olmak üzere ülkenin 3,8 milyon göçmen işçisine çeşitli sosyal hizmetler sunmaktadır. OWWA, yurtdışında çalıştıkları sırada işte yaralanma, hastalık ve engellilik durumlarına maruz kalan üyelerine hayat sigortası ve bireysel kaza sigortası ve parasal yardımlar sunmaktadır. Aynı zamanda Filipinler Sağlık Sigortası'na (PhilHealth) erişimi kolaylaştırmaktadır.
- Kosta Rika'da iş sözleşmesi ve bireysel sosyal sigorta kapsamı, göç durumunun düzenli hale getirilmesinin ön koşullarıdır. Bu koşulun beklenmedik bir yan etkisi olarak, göçmen ev işçileri, vatandaş ev işçilerine kıyasla daha yüksek sosyal güvenlik kapsamına sahiptir; örneğin, annelik kapsamı oranı neredeyse iki katıdır.



► Kutu 6.2. Şili ve göçmenler de dahil olmak üzere tüm ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınması

Şili kanunları kapsamında, göçmen işçiler vatandaşlarla aynı düzenlemelere tabidir. Sosyal koruma yardımlarına erişimleri, ulusal sosyal güvenlik sistemine üyelikleri ve bu sistemin kapsamına dahil edilmeleri zorunludur. Çalışma izninin bulunması ve asgari prim süresi ve yasal ikamet veya asgari kalış süresi gibi belirli gerekleri karşılamaları durumunda sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki yardımlara erişimleri vardır. Bu yardımların birçoğu özel sigorta programlarına dayalıdır ve yaşlılık, işsizlik, engellilik, maluliyet, hastalık, meslek hastalığı ve annelik dahil olmak üzere sosyal korumanın çeşitli dallarını kapsamaktadır. Kamusal sistem aynı zamanda temel ve tamamlayıcı yaşlılık ödenekleri sunmaktadır.

Ev işçileri, Çalışma Kanunu'nda belirli bir işçi kategorisi olarak tanınmaktadır ve ilgili düzenlemeler uyruktan bağımsız olarak göçmen ev işçileri için geçerlidir. Bu düzenlemeler, işverenlerin her ay ev işçilerinin maaşının %4,11'ini bireysel tazminat fonuna ödemesini gerektirmektedir, bu yarım işçinin sözleşmesinin sonlanması üzerine ödenmektedir. Ev işini kayıt altına almak ve işçilerin çalışma ve sosyal güvenlik haklarını güvence altına almak amacıyla, daha yakın tarihte gerçekleştirilen bir reform (2014 tarihli ve 20,786 sayılı Kanun) işverenlerin işçilerin iş sözleşmelerinin bir kopyasını iş teftiş kuruluna göndermesini ve sosyal güvenlik primlerini ödemesini gerektirmektedir. Şii 2015 yılında 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Sosyal koruma konusunda çeşitli ikili anlaşmalar imzalamıştır ve İbero-Amerikan Çok Taraflı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'ne taraftır.

Göçmen ev işçilerinin karşılaştıkları idari, uygulama yönelik ve kurumsal engellerin hafifletilmesi amacıyla tamamlayıcı önlemler alınabilir. Bunlar arasında farkındalık yaratma kampanyaları, sosyal güvenlik programları hakkında temel bilgilerin çevirisi ve şikayet mekanizmalarının oluşturulması yer almaktadır. Politika düzenleyiciler, yenilikçi teknolojilerin de kullanımıyla, idari engelleri ortadan kaldırarak, tüm ev işçisi gruplarının sosyal korumaya erişimini kolaylaştırmalıdır. Hükümetler ev işi sektörünün kayıt altına alınmasını teşvik etmek amacıyla esnek finansman mekanizmaları oluşturabilir veya farklılaştırılmış primli karşılıkları uygulamaya koyabilir (ILO, 2019a). Politika düzenleyicilerin göç, istihdam ve sosyal koruma politikaları ve stratejileri arasında uyum sağlamak amacıyla ilgili bakanlıklarla işbirliği yapması önemlidir.

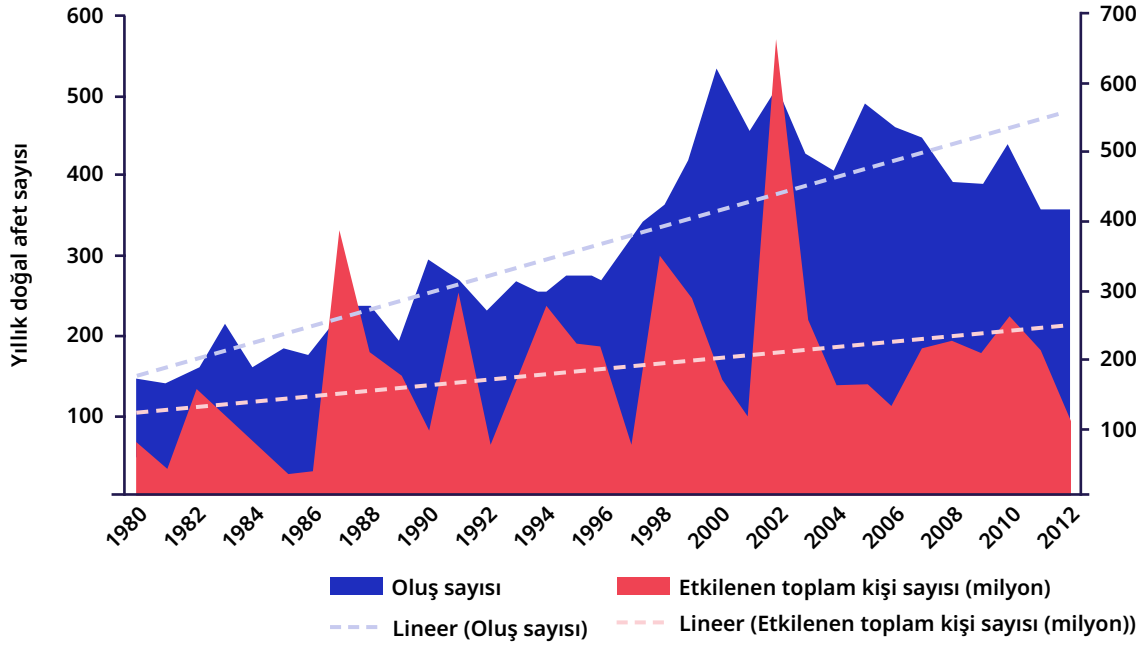
Örnek:

- Arjantin, en korumasız işçiler için (göçmenler, ev işçileri ve inşaat işçileri) kayıt altına almanın ve sosyal güvenlik kapsamının artırılması amacıyla, vergi teşvikleri, prosedürlerin sadeleştirilmesi ve bilgilendirme kampanyası dahil olmak üzere kapsamlı bir politika uygulamaktadır. Bunun sonucunda, beş yıllık dönemde sosyal güvenlik kapsamındaki göçmen ev işçilerinin sayısı ikiye katlanmıştır, ancak toplam rakam hala düşüktür ve kayıt sürecinde zorluklar yaşanmaktadır.

► 6.2 Göçmen mevsimlik tarım işçileri

Yaklaşık 3 milyar insan, yani dünya nüfusunun neredeyse yarısı, kırsal alanlarda yaşamakta ve çoğu ülkede önemli bir ekonomik rol oynamaktadır. Küresel işgücünün yaklaşık %28'i tarım sektöründe istihdam edilmektedir (ILO, 2019a). Ancak bu işçilerin büyük çoğunluğunun Afrika ve Asya'da yer almasıyla, bölgeler arasında büyük farklılıklar meydana gelmektedir. Genel olarak, tarım işi büyük oranda mevsimlidir, ekim ve hasat dönemlerinde işgücü talebi yüksektir, yıl içerisinde çalışmanın çok düşük seviyede gerçekleştiği veya hiç gerçekleşmediği dönemler olmaktadır. Bu durum çiftçilerin sıklıkla birçoğu göçmen olan gündelik ve mevsimlik işçi çalıştırmasına neden olmaktadır. Ayrıca, bu talep biçimi, doğal tehlikelerin (sel, kuraklık vb.) artan sayısı ve yinelenme oranı nedeniyle zaman içerisinde giderek daha öngörülemez hale gelmiştir:

► Şekil 6.6. Meydana gelen krizlerin sayısı ve boyutu, 1980-2012



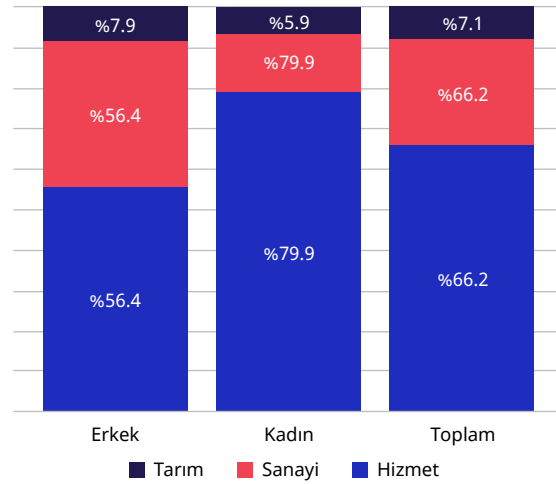
Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2019

Aynı zamanda, tarım işinin düşük ücretli ve fiziki açıdan zorlayıcı olduğu, genellikle zorlu çalışma koşulları içerdiği¹²⁴ ve genç ulusal işgücü için çekiciliğini yitirdiği, bu kişilerin yerine kademeli olarak mevsimlik göçmen işçilerin geldiği bilinmektedir.

Bu işçiler genellikle sınırlı süreyle ev sahibi ülkelerde çalışan geçici göçmenlerdir, bu süre sonunda menşe ülkelerine geri dönmeleri veya başka bir ülkeye gitmeleri beklenmektedir. ILO, "mevsimlik işçileri" "[...] sözleşmenin tarihi ve süresinin iklimsel döngü, resmi tatiller ve/veya tarımsal hasat dönemleri gibi mevsimlik faktörlerden önemli ölçüde etkilendiği açık veya örtük iş sözleşmeleri bulunan işçiler" olarak tanımlamaktadır (ILO, 1993, para. 14(g)). Çoğu mevsimlik göçmen işçi düşük vasıflıdır ve varış ülkesine coğrafi olarak yakın konumda bulunan, düşük gelirli ülkelerden gelmektedir (örneğin, Fas-İspanya; Meksika-ABD veya Kanada ve Pasifik Adaları-Yeni Zelanda), ancak İsveç'teki Taylandlı meyve toplayıcıları gibi istisnalar bulunmaktadır. Bu göçmen işçilerin büyük çoğunluğu kayıtdışı ekonomide çalışmaktadır.

2019 yılında, toplam uluslararası göçmen işgücünün yaklaşık %7'si tarımda istihdam edilmiştir (ILO, 2021), bu oran 2013 yılında %11'dir (ILO, 2015a).

► Şekil 6.7. Geniş ekonomik faaliyet dalına göre uluslararası göçmen işçilerin küresel dağılımı, 2019



Kaynak: ILO Küresel göçmen işçi tahminleri, 2021

¹²⁴ 2003 yılında ILO tarafından düzenlenen bir işçi sendikası istişare çalışmasının bulgularına göre, Avrupa'da tarım işindeki düşük ücretler, büyük süpermarket zincirlerinin çiftçileri düşük maliyetle üretim yapmaya zorlamasına ve oluşan yükü maaşlardan kıskarak işçilerin omzuna yüklemesine olanak tanıyan bir güç dengesizliğinin sonucudur.

Dünyanın çoğu bölgesinde, göçmen mevsimlik tarım işçilerinin hareketleri, bölge, ikamet ve istihdam kriterlerine dayalı olarak ülkeye kabulü düzenleyen geçici yabancı işçi programları (TFWP'ler) ile yönetilmektedir. Bu programlar ise bir veya iki hükümet kuruluşu tarafından yönetilmektedir; tek taraflı veya çok taraflı olarak, varış ülkesine kabul edilecek en fazla göçmen işçi sayısı için yıllık kota belirlenmekte ve işgücünün sektörün ihtiyaçlarını karşılamasını sağlamak amacıyla seçme ve işe alma kriterleri belirlenmektedir. Mevsimlik göç programları genellikle üç ila dokuz aylık süreyle oluşturulmaktadır ve geçici çalışma vizesinin dolması üzerine menşe ülkesine geri dönmeyi teşvik eden hükümler içermektedir. Bu

programlar kapsamında genellikle aileyle birleşime izin verilmemektedir.

6.2.1 Göçmen mevsimlik tarım işçileriyle ilgili uluslararası yasal çerçeveler

Çok sayıda uluslararası insan hakları belgelesi ve uluslararası çalışma standartları, göçmen mevsimlik tarım işçileri de dahil olmak üzere göçmen işçiler için sosyal güvenlik haklarını güvence altına almaktadır (bkz. Bölüm 2):

► Tablo 6.1. Göçmen mevsimlik tarım işçileriyle ilgili uluslararası çalışma standartları

Belge	Açıklama
2015 tarihli ve 204 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı	Bu Tavsiye Kararı işçilerin temel haklarına saygı duyarak ve gelir güvenliği, geçim kaynakları ve girişimcilik fırsatları sağlayarak, işçiler ve ekonomik birimlerin kayıtdışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.
2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı	Bu Tavsiye Kararı asgari olarak, dezavantajlı gruplar ve hem kayıtlı hem de kayıtdışı ekonomideki kişiler de dahil olmak üzere herkes için temel düzeyde sosyal güvenlik sağlamayı amaçlamaktadır. Göçmen mevsimlik tarım işçilerini (geri dönen işçiler ve anavatanlarındaki aile fertleri) kapsamaktadır.
2001 tarihli ve 184 sayılı Tarımda Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi	Bu Sözleşme tarımda çalışan işçilerin, en az diğer sektörlerde çalışan işçilerin yararlandığı kapsama denk kapsam sunan bir sigorta veya sosyal güvenlik programı aracılığıyla, işte yaralanma ve meslek hastalığı, maluliyet ve diğer işle ilgili sağlık riskleri karşısında kapsam dahiline alınmasını gerektirmektedir (Madde 21).
1997 tarihli ve 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi	Bu Sözleşme diğerlerinin yanı sıra, yasal sosyal güvenlik yardımları açısından, özel istihdam büroları tarafından istihdam edilen, göçmenler (ve bu sayede göçmen mevsimlik tarım işçileri) de dahil olmak üzere, işçiler için yeterli koruma sağlama çağrısında bulunmaktadır.
1988 tarihli ve 168 sayılı İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi	Bu Sözleşme işsizlik korumasını mevsimlik işi ve buna özgü mesleki koşulları da kapsayacak şekilde genişletmekte ve uyarlamaktadır (Madde 17, 18 ve 19).
1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi	Bu Sözleşme göçmen mevsimlik tarım işçilerini kapsamaktadır.
1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı	Bu Tavsiye Kararı göçmen mevsimlik tarım işçilerini kapsamaktadır.
1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi	Bu Sözleşme taraf devletlerin, sosyal güvenlik açısından topraklarında yasal olarak bulunan göçmen mevsimlik tarım işçileri ve bunların aile fertleri dahil olmak üzere göçmen işçiler için fırsat ve muamele eşitliğini desteklemesini gerektirmektedir. Aynı zamanda göçmen işçilerin durumlarından bağımsız olarak ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar konusunda geçmiş istihdamından kaynaklanan haklar açısından muamele eşitliğinden yararlanması gerektiğini ifade etmektedir.

Belge	Açıklama
1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	Bu Sözleşme, Sözleşme kapsamında tanınan her sosyal güvenlik dalı için muamele eşitliği çağrısında bulunmakta ve göçmen mevsimlik tarım işçilerini kapsamaktadır.
1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	Bu Sözleşme vatandaş olmayan ve vatandaş mukimler arasında muamele eşitliği çağrısında bulunmakta ve göçmen mevsimlik tarım işçilerini kapsamaktadır.
1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize)	Bu Sözleşme işte yaralanma, annelik, hastalık, maluliyet, yaşlılık, ölüm, işsizlik, ailevi sorumluluklar ve ulusal kanunlar veya yönetmeliklere göre bir sosyal güvenlik programının kapsamında bulunan diğer bir beklenmedik durumla ilgili olarak, ilgili devletin topraklarında yasal olarak bulunan göçmen mevsimlik tarım işçileri de dahil olmak üzere vatandaş olmayan işçilerin sosyal güvenlik hakkı konusunda hükümler içermektedir. CEACR açık bir şekilde, geçici ikamet durumundaki işçileri Madde 6 kapsamına dahil etmiştir, bu Madde, tamamen kamusal fonlardan ödenen yardımlar ve emeklilik için asgari prim koşulları hariç olmak üzere, sosyal güvenlik açısından muamele eşitliğini zorunlu kılmaktadır. ¹²⁵

[Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi – Hak temelli bir yaklaşım için bağlayıcı olmayan ilkeler ve kılavuz ilkeler \(ILO, 2006\)](#) aynı zamanda göçmen mevsimlik tarım işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınması konusunda belirli hükümler içermektedir:

- ▶ “İlke 8: Durumlarından bağımsız olarak tüm göçmen işçilerin insan hakları desteklenmeli ve korunmalıdır. Özellikle, tüm göçmen işçiler 1998 tarihli ILO Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi ve Eki’nde yer alan ve sekiz temel ILO Sözleşmesi ve ilgili Birleşmiş Milletler insan hakları Sözleşmeleri’nde bahsedilen ilkeler ve haklardan yararlanmalıdır”;
- ▶ “İlke 9c: Ulusal kanun ve politikalar aynı zamanda istihdam, iş teftişi, sosyal güvenlik, anneliğin korunması, ücret koruması, iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda ve tarım, inşaat ve otel ve restoran gibi sektörlerde diğer ilgili ILO standartları ile yönlendirilmelidir”.

6.2.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar

Göçmen mevsimlik tarım işçileri kanunen veya uygulamada sosyal koruma kapsamı dışında bırakılabilir.

- ▶ Varış veya menşe ülkesinin sosyal güvenlik sistemleri mevsimlik tarım işçileri veya göçmen işçileri kapsamayabilir veya bu kişilere düşük düzeyde koruma sağlayabilir, ve kayıtdışı ekonomide çalışmaya itebilir.
- ▶ Bu işçilerin kalıcı ikamet durumu olmadığından hem istihdam ülkesinde, hem de burada istihdam edilmedikleri için anavatanlarında sosyal koruma sistemlerinin dışında kalma riski vardır.
- ▶ Bununla birlikte, ailenin birleşimine genellikle izin verilmediği için, bu işçilerin bakmakla yükümlü olduğu kişiler genellikle menşe ülkede kalmaktadır ve ana geçim sağlayan kişi bu ülkede çalışmadığı için sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında kalma riski bulunmaktadır.

¹²⁵ 2007 yılında kabul edilen ve 2008 tarihli 97. Uluslararası Çalışma Konferansı (ILC) oturumunda yayınlanan doğrudan talep (CEACR): 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) – Beliz (Onay tarihi 1983); 2001 yılında kabul edilen ve 2002 tarihli 90. ILC oturumunda yayınlanan doğrudan talep (CEACR): 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) – Yeni Zelanda (Onay tarihi: 1950).

- Mevsimlik tarım işinin doğası ve süresi, sosyal koruma kapsamının dışında kalmaya veya sosyal korumaya sınırlı erişime neden olabilir. Bu durum çok taraflı veya ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliğiyle daha da kötüleşebilir.

Örnekler:

- Bu işçilerin sözleşmelerinin veya ülkede kalışlarının geçici ve görece sınırlı süresi, genellikle istihdam ülkesinde sosyal güvenlik yardımları için asgari uygunluk koşullarını karşılayamamaları nedeniyle, bu kişilerin sosyal korumaya erişimini özellikle zorlaştırmaktadır.
- Sıklıkla bir ülkeden diğerine hareket etmeleri, birden fazla ülkede geçirilen süreleri birleştirememeleri nedeniyle, belirli sosyal güvenlik yardımları için geçerli asgari prim yılını doldurmalarına engel olabilmektedir.
- Göç döngüleri öngörülemez nitelikte olabilir ve yaşamları boyunca birden fazla sosyal güvenlik sisteminin kapsamına girebilirler.
- Kapsam dışı kalmalarına yol açan diğer faktörler arasında tespit edilebilir istihdam

ilişkisinin bulunmayışı, düşük ve dalgalı gelir, işyerinin uzaklığı, yüksek işgücü hareketliliği ve örgütlenme eksikliği bulunmaktadır.

- Bu işçiler için kayıtlı ekonomiye giriş ve yararlanamama olasılıkları bulunan sosyal güvenlik programlarına prim ödeme teşviki olmayabilir.
- Dil engelleri, sosyal güvenlik sistemi hakkında bilgi eksikliği, sosyal ağların bulunmayışı ve göç durumu ve işin doğasıyla (uzak alanlar, uzun saatler ve mevsimlik iş) ilgili diğer sınırlamalar genellikle bu kişilerin haklarını kullanmalarını ve şikayet ve haksızlığı giderme mekanizmaları gibi destekleyici mekanizmalar dahil olmak üzere sosyal güvenlik programlarına erişimini engelleyebilir. Ancak bu zorluklar ülkede kısa süre kalmaları nedeniyle daha da kötüleşmektedir.

Mevsimlik tarım işi tehlikeli olabildiğinden ve daha yüksek işte yaralanma oranına tabi olduğundan, bu işçilerin işte yaralanma koruması, temel sağlık hizmetleri ve anneliğin korunması gibi kısa vadeli yardımlar için uygun olmasını sağlamak özellikle önemlidir.



► Kutu 6.3. COVID-19 küresel salgını ışığında diğer zorluklar

COVID-19 küresel salgınının başlamasıyla birlikte, tarım ürünleri de dahil olmak üzere tedarik zincirleri sekteye uğramış ve gıda güvenliği dünya genelinde çok sayıda ülke için bir sorun haline gelmiştir. Küresel salgın tarım işçilerinin sürdürülebilir gıda sistemlerindeki önemini altını çizmiş olsa da, bu kişiler bazı ülkelerde çalışma kanununun genel koruma kapsamının dışında kalmaktadır (ILO, 2016d). Vatandaş işçilerin söz konusu işlerde çalışması için çok az teşvik olduğundan, mevsimlik yabancı işçi programları uygulamaya konulmaktadır. COVID-19 küresel salgını ve sonrasında alınan önlemler (sınırların kapatılması ve seyahat yasakları gibi) tarihsel olarak göçmen tarım işçilerine güvenen ülkeler üzerinde bir yük oluşturmuştur. Çok sayıda ülke bu işçileri “zorunlu” olarak tanımlamış ve bu kişilerin seyahat etmesine veya sağlık hizmetlerine erişmek için vizelerinin uzatılmasına olanak tanıyan özel önlemler almıştır. Ancak, herkesin sosyal koruma kapsamına alınması hala tam olarak uygulanmaktan uzaktır.

Tarım işinin bu yeni kabul şeklinin insana yakışır işe daha fazla odaklanılmasına ve tarım işinin daha geniş ölçekte meslek olarak kabul edilmesine yol açması olası görünmektedir. Bu işçilerin zorunlu kabul edilmesi bu kişileri çalışma kanunları kapsamının dışında bırakan yasal boşlukların kapatılmasını ve göç, istihdam ve sosyal güvenlik düzenlemelerinin tutarlılığının artırılmasını gerektirmektedir. Bu sektördeki kilit paydaşlar olarak, göçmen işçiler ücret artışı ve sağlık hizmetleri ve diğer yardımlara erişim de dahil olmak üzere sosyal korumadan, mümkün olduğu şekilde ve zamanda yararlanabilmelidir. Mevsimlik yabancı işçi programları, paralel bir gerçeklik olarak tasarlanmak yerine, planlı iyileştirmelere entegre edilmelidir.

Kaynak: ILO, 2020a

6.2.3 Haktan gerçeğe: Göçmen mevsimlik tarım işçilerini sosyal koruma kapsamına almak

Vatandaş tarım işçilerinin çalışma ve sosyal güvenlik kanunları kapsamında olmasını sağlamak önemlidir, zira bu göçmen tarım işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınmasının ön koşuludur.

Ülkeler sosyal korumayı yaygınlaştırmak ve göçmen işçiler için muamele eşitliği sağlamak amacıyla çeşitli önlemler alabilir. Genel olarak göçmen işçiler için politika seçenekleri ve önlemleri değerlendirirken, ülkeler aynı zamanda göçmen mevsimlik tarım işçilerinin sosyal koruma açısından karşılaşılabilecekleri özel zorluklar ve engelleri de dikkate almalıdır. Çalışma süresi ve göç durumu bu engelleri daha da kötüleştirmekte ve bu kişilerin asgari zorunlu koşulları karşılamasının önüne geçebilmektedir.

Göçmen mevsimlik tarım işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınmasına ilişkin politika seçenekleri ve örnekler aşağıdakileri içermektedir:

- Kazanılmış hakların taşınabilirliğini ve prim sürelerinin birleştirilmesini sağlamak amacıyla sosyal güvenlik anlaşmalarının (ikili/çok taraflı) imzalanması ve yürürlüğe konulması.

Örnekler:

- Fransa 2007 yılında mevsimlik işçilerin temel menşe ülkelerden biri olan Fas ile ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır ve anlaşma 2011 yılından itibaren yürürlüğe konulmuştur. Bu anlaşma mevsimlik işçileri açık bir şekilde kapsam dahiline almakta ve yaşlılık yardımları da dahil olmak üzere sosyal güvenliğin dokuz dalının tamamını kapsamaktadır.
- Üçüncü ülke vatandaşlarının mevsimlik işçi olarak istihdam amacıyla ülkeye giriş ve ülkede kalış koşullarını düzenleyen 2014/36/EU sayılı AB Direktifi sosyal güvenliğe erişim konusunda bu kişilerin ev sahibi Üye Devletlerin vatandaşlarıyla eşit muamele görme hakkını tanımaktadır. Ancak Direktif işsizlik ve aile yardımlarını kapsamamaktadır ve vergi yardımları, eğitim ve mesleki eğitim konusunda sınırlıdır.
- İkili işgücü anlaşmaları (İİA'lar) ve geçici işçi programlarına sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi

Örnekler:

- Kanada Mevsimlik Tarım İşçisi Programı (SAWP)¹²⁶ Geçici Yabancı İşçi Programı'nın (TFWP)¹²⁷ bir parçası olarak 1966 yılında başlatılmıştır ve Kanada, Meksika ve 11 Karayip ülkesi¹²⁸ arasında bir ikili işgücü anlaşmaları sistemi aracılığıyla yabancı işçilerin geçici mevsimlik istihdamını kolaylaştırmaktadır. Bu ülkelerden gelen mevsimlik tarım işçileri yılda aralıksız sekiz aya kadar çiftlik faaliyetleri ve daha önceden belirlenen emtialarla ilgili işlerde istihdam edilebilir. Kanadalı işverenler belirli çalışanları talep edebildiğinden, mevsimlik işgücünün (erkeklerin kadınlara oranının çok yüksek olduğu) bileşimini önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu ikili işgücü anlaşmaları ilde geçerli asgari ücretin alınmasını zorunlu kılmakta ve sosyal koruma konusunda özel hükümler içermektedir.

İşverenler Program'a dahil edilen tüm göçmen işçilerin sağlık sigortasına kayıt yaptırmasını sağlamalıdır. İle bağlı olarak, işçiler il/bölge (kamusal) sağlık/iş güvenliği sigortası, özel sigorta veya bu ikisinin bir kombinasyonu kapsamında olabilir. Tercih edilen seçeneğe bağlı olarak, oluşan maliyet göçmen, işveren veya her ikisi tarafından karşılanabilir. Anlaşmalarda yer aldığı şekilde "işveren işçi başına günlük 0,90 Kanada Doları prim oranı üzerinden düzenli bordro kesintisi yoluyla meslek dışı tıbbi kapsam maliyetini mahsup edebilir" (Kanada, 2020). Kapsam, meslek dışı tıbbi sigorta (hastalık, kaza ve hastaneye yatış) ve işçinin yararına olan diğer yardımları içermektedir. Ancak, ilgili tıbbi bakım konusunda yasal olarak haklarının bulunmasına rağmen, göçmen işçiler genellikle yardımlara erişimde, dil engelleri, ülkesine geri gönderilme korkusu, işverenin misilleme yapma korkusu ve/veya sistem konusunda farkındalığının bulunmaması gibi zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır (Braganza, 2016).

SAWP işçileri aynı zamanda diğer sosyal güvenlik yardımları için de uygundur. Kanada ve Birleşik Meksika Devletleri arasında olduğu gibi ayrı sosyal güvenlik anlaşmaları da imzalanmıştır (van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

¹²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural.html>.

¹²⁷ TFWP vatandaş işverenlerin çeşitli alanlarda değişen sürelerle geçici yabancı işçi çalıştırmasına olanak tanıyan daha geniş bir programdır.

¹²⁸ Anguilla, Antigua ve Barbuda, Barbados, Dominika, Grenada, Jamaika, Montserrat, Saint Kitts ve Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ve Grenadinler ve Trinidad ve Tobago.

► Tablo 6.2. SAWP işçilerinin sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik yardımlarına erişimi

Kamusal programın kapsamı	
Sağlık hizmetleri	Evet Bekleme süreleri boyunca (British Columbia, Ontario ve Quebec'te 3 ay), özel sigorta işveren tarafından sağlanır¹²⁹
İşte yaralanma yardımları	Evet (il veya bölge sigorta planı) İl veya bölge planının dışında kalırsa, özel sigorta işveren tarafından sağlanır
Nakit hastalık ve işsizlik yardımları	Hayır Yardımları alırken Kanada'da ikamet zorunludur
Annelik, ebeveynlik ve refakat yardımları	Evet Sigortalabilir saatler doldurulduktan sonra
Uzun vadeli yardımlar (yaşlılık, engellilik ve dul-yetim yardımları)	Evet, Hak kazandıran süre doldurulduktan sonra Yardımların taşınabilirliği ve programların koordinasyonu ikili sosyal güvenlik anlaşmaları aracılığıyla sağlanır

Kaynak: Kanada Hükümeti (Employment and Social Development Canada and Service Canada).

- Menşe ve varış ülkeleri tarafından tek taraflı önlemlerin kabul edilmesi.

Dikkate alınması gereken önemli bir seçenek de, göçmen işçilerin yurtdışındaki ailelerinin ve bir sosyal güvenlik anlaşması veya anavatanlarındaki mevzuatın kapsamında olmayan veya kısmen kapsamında olan geri dönen göçmenlerin sosyal koruma kapsamına alınmasını kolaylaştırmak amacıyla menşe ülkelerde ulusal SKT'lerin oluşturulmasıdır. Diğer önlemler arasında göçmen işçilerin menşe ülkede halihazırda kapsam dahilinde olmaları durumunda, istihdam ülkesinde sosyal sigorta programına katılma zorunluluğuna istisna getirilmesi ve yurtdışında yardımların ödenmesine izin verilmesi yer alabilir. Aynı zamanda göçmen mevsimlik tarım işçilerinin uygunluk koşulları ve asgari gerekleri karşılamasını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik programlarının tasarımına esneklik getirilmesi gerekmektedir. Örneğin, ülkeler ödenmemiş prim dönemleri için geriye dönük ödeme yapılmasına, kesintisiz olmayan prim sürelerinin birleştirilmesine veya programdan ayrılırken primlerin geri ödenmesine izin verebilir. Göçmen mevsimlik tarım işçilerinin içinde bulunduğu bu durum ev sahibi ülkede ve geri döndükten sonra bu işçiler ve ailelerinin etkili biçimde kapsam dahilinde olmasını sağlamak ve bu kişilerin yararlanamayacakları yardımlar için prim ödemelerini zorunlu kılmak arasında bir uzlaşma sağlanmasını gerektirmektedir.

Örnekler:

- Gana sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında, emeklilik için asgari yaşa ulaşmadan ülkeden ayrılan yabancı işçiler primlerini geri alabilir (Ulusal Emeklilik Kanunu, kesim 101).
- Fransa'da mevsimlik göçmen işçiler vatandaşlarla aynı koşullarda sosyal güvenlik sistemine prim ödemekte ve bu sistemden yararlanmaktadır. İşsizlik yardımı için asgari prim süresi iki yıllık süre içerisinde 24 haftadır.
- Yurtdışında çalışan Kolombiya vatandaşları Genel Emeklilik Sistemi kapsamında bağımsız işçiler olarak üye olmaya devam edebilir.¹³⁰ Bu durum özellikle göçmen mevsimlik tarım işçileri için önemlidir, bu kişilerin anavatanlarında kalan aile fertlerinin koruma kapsamında kalmasını sağlamaktadır.
- Makedonya'da Sosyal Koruma Kanunu vatandaşların ve kalıcı oturma izni olan yabancı uyrukluların yararlanabileceği sosyal yardımları düzenlemektedir. Genellikle göçmen mevsimlik tarım işçilerinin ikamet koşulunu karşılaması zor olsa da istihdamları başladığı andan itibaren sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Makedonya işçinin menşe ülkesiyle sosyal güvenlik anlaşması yapmışsa, diğer ülkelerdeki emeklilik süreleri de dikkate alınabilir (Strban, 2010).

¹²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>. Bazı illerde (British Columbia, New Brunswick, Ontario ve Quebec dahil), tüm yeni mukimler için üç aylık bekleme süresi vardır ve işverenler mevsimlik işçilerin bu aylarda tıbbi bakım kapsamında olmasını sağlamalıdır.

¹³⁰ Yurtdışında çalışan vatandaşlar için sosyal koruma mekanizmaları hakkında 2014 tarihli ve 682 sayılı Karar: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&isp=96164&country=COL&count=590&classification=17&ndp_classification=8.

- Göçmen mevsimlik tarım işçilerinin karşılaştıkları çeşitli idari, uygulamaya yönelik ve kurumsal engelleri ele alabilmek amacıyla tamamlayıcı önlemler dikkate alınabilir. Bilgilendirme çalışmaları ve sunulan hizmetler, bu kişilerin genellikle uzak konumda olan işyerlerini, uzun çalışma saatleri, ülkede kalış sürelerinin kısa olmasını ve yukarıda açıklanan diğer engelleri dikkate almalıdır. Mobil üniteler aracılığıyla ulaşma programları uzak kırsal alanlarda bilgiye erişim, kayıt ve sosyal güvenlik yardımları ödemesini kolaylaştırabilir. Diğer olanaklar arasında bu alanlardaki yerel ofislerin sayısının artırılması, dijital hizmetler aracılığıyla sosyal güvenlik erişiminin kolaylaştırılması ve yardımlar ve hizmetlere erişim için temas noktası seçilirken daha fazla esneklik sunulması yer almaktadır. Bunun getireceği maliyetleri en aza indirmek amacıyla, köklü bürolar, kuruluşlar veya özel sektör şirketleriyle ortaklıklar

kurulabilir. Elde edilen deneyimler, personel uygun şekilde eğitilmişse, bu ortaklıkların farkındalık yaratma, bilgi sunma ve prim ödeme gibi basit süreçlerde iyi işlediğini göstermiştir (ISSA, 2012).

Çalışma hakları da dahil olmak üzere göçmen işçi hakları etkili düzenlemeler ile yürürlüğe konulduğunda mevsimlik işle ilgili tüm taraflar için avantajlı olabilir. Daha fazla iş ve daha yüksek ücretler göçmenlerin havale yoluyla anavatanlarındaki ailelerini desteklemelerini sağlarken, menşe ülkedeki işgücü piyasası üzerindeki baskıyı da azaltmaktadır. Göçmen mevsimlik tarım işçileri aynı zamanda varış ülkelerinde önemli işgücü ve vasıf boşluklarını doldurabilir, bu şekilde tarım sektörünün büyümesini ve ulusal kalkınmayı destekleyebilir.



► Kutu 6.4. Kosta Rika: Yerli göçmen mevsimlik işçiler ve aileleri için sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi

Yerli halklar, genellikle sosyal korumanın dışında kaldıkları ve şiddetli ayrımcılığa maruz kaldıkları için, en kırılgan göçmen işçiler arasındadır. Ancak, bazı ülkeler bu kişilerin durumunu iyileştirme adına kararlı adımlar atmıştır. Kosta Rika, Panamalı bir yerli göçmen topluluğu olan ve üyelerinin kahve tarlalarında mevsimlik işlerde çalışmak üzere Kosta Rika'ya geldiği Ngabe-Bugle halkı için bir varış ülkesidir. Bu kişilerin sosyal hizmetlere erişimi, yüksek hareketlilik düzeyi ve mukim nüfustan ayrı oluşları nedeniyle tarihsel olarak sınırlı olmuştur.

Ngabe-Bugle göçmen işçilerinin ve ailelerin sınır ötesi göçü, Kosta Rika'da temel olarak sağlık hizmetlerine odaklanan çeşitli politikalar ve programlar aracılığıyla ele alınmıştır. 2007–2009 yılları arasında Sağlıklı Çiftlikler (Finca Sana) projesi Dünya Bankası tarafından finanse edilmiş ve Kosta Rika ve Panama Hükümetleri, sağlık makamları ve sağlık ortakları, sivil toplum, kahve üreticileri ve Ngabe-Bugle halkı ile işbirliği içerisinde IOM tarafından uygulanmıştır. Bu proje kamu-özel ortaklıkları ve yerelleşmiş topluluklarda tıbbi acil durumlar ve mesleki sağlık ile anne ve çocuk sağlığının kapsam dahiline alınmasına yönelik katılımcı bir yaklaşım aracılığıyla bu göçmen işçilerin sağlığını iyileştirmeyi amaçlamıştır. Projenin bir parçası olarak, ziyaret gerçekleştiren mobil sağlık ekibi, Ngabe-Bugle halkının 3.000 üyesine sağlık eğitimi ve tıbbi destek, genel muayene ve acil durumlarda bakım hizmetleri sunmuştur. İlave hizmetler arasında topluluk evlerinin, sağlık ağlarının ve acil durum ulaşım sistemlerinin oluşturulması ve göç yollarında sağlık destekçileri tarafından lojistik destek sunulması yer almıştır.¹³¹

2005 yılından itibaren Kosta Rika ve Panama arasında imzalanan işgücü göçü konulu ikili anlaşmalar ve diğer politika belgeleri, Kosta Rika'daki yerli halklar için sosyal güvenlik ve özellikle sağlık hizmetlerine erişime atıfta bulunmaktadır. 2015 tarihli ikili anlaşma, diğerlerinin yanı sıra, sağlık hizmetleri, eğitim ve sosyal güvenliğe erişimi sağlamayı amaçlamaktadır. 30 Ağustos 2008 tarihli ve 8986 sayılı Yönetmelik göç durumundan bağımsız olarak, Ngabe-Bugle halkı gibi yerli göçmen işçiler de dahil olmak üzere vatandaş olan ve olmayan kahve toplayıcılarına, beş aylık hasat dönemi boyunca sosyal güvenlik sistemi kapsamı ve Kosta Rika Sosyal Güvenlik Fonu ile bağlantılı hastaneler ve kliniklerde sağlık hizmetlerine erişim sunmaktadır. Kosta Rika Kahve Enstitüsü (ICAFFE) ve Hükümet tarafından (sırasıyla %5,75 ve %9,25 prim ödemektedir) ortaklaşa finanse edilen aile yardımı da sunulmaktadır ancak emeklilik yardımları dahil değildir.

Kaynak: IOM, 2015

¹³¹ Bu proje ilgi çekici bir girişim olsa da sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliğinin sağlanması ve göçmen işçilerin ulusal sağlık sistemlerine entegre edilmesi son derece önemlidir; bu konuda temel sorumluluk devlete aittir.

► 6.3 Düzensiz göçmen işçiler

Düzensiz göçmen işçiler [Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme](#) (ICRMW) tarafından “ilgili devletin kanunları ve ilgili devletin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar uyarınca istihdam ülkesine girişine, bu ülkede kalışına ve ücretli faaliyette bulunmasına izin verilmeyen kişiler” olarak tanımlanmaktadır (Madde 5). Sözlükçe’de belirtildiği üzere, Tüm Göçmen İşçilerin Haklarını Koruma Komitesi “‘düzensiz’ veya ‘belgesiz’ teriminin kullanılmasının uygun olduğunu, düzensiz göçmen işçileri tanımlamak için ‘yasadışı’ teriminin kullanılmasının uygun olmadığını ve bu kişileri suçla ilişkilendirerek yaftalama eğiliminde olduğu için kaçınılması gerektiğini” ifade etmiştir (CMW 2013, para. 4).

Düzensiz durumda olmanın çeşitli nedenleri vardır ve göçmen işçiler farklı nedenlerden dolayı düzensiz hale gelebilmektedir: vizelerinin süresi dolmuş olabilir, sığınma başvuruları reddedilmiş olabilir veya ülkeye belge olmadan veya sahte belgeyle giriş yapmış olabilir. Aynı zamanda varış ülkesine düzenli kanallardan giriş yapmış ve geçerli oturma izni almış ancak yasadışı istihdamda yer almaları nedeniyle düzensiz hale gelmiş olabilirler.

Çeşitli ülkelerde, düzensiz göçmen işçiler çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatının kapsamı dışında bırakılmaktadır ve bu nedenle, sağlık hizmetleri de dahil olmak üzere sosyal korumaya erişimleri yoktur. Bu işçiler ve aileler için acil durum ve diğer sağlık hizmetlerine erişim sunulmasının çeşitli avantajları bulunmaktadır; sağlık durumlarını iyileştirir, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı azaltır, dayanıklılık ve istihdam edilebilirliklerini geliştirir, düzenli hale gelmenin ilk adımıdır ve halk sağlığı risklerini (bulaşıcı hastalık dahil) azaltarak ve bebek ve çocuk ölüm oranlarını düşürerek genel olarak topluma yarar sağlar.

6.3.1 Düzensiz göçmen işçilerle ilgili uluslararası yasal hükümler

6.3.1.1 İnsan hakları belgeleri

[İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi](#) uyruk veya göç durumuna göre ayırım yapmamakta, bu nedenle tüm göçmenlere sosyal koruma hakkı tanımaktadır.

[Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme](#) bağlamında, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi Genel Yorum No. 20’de “Sözleşme haklarının yasal durum ve belgelendirmeden bağımsız olarak, mülteciler, sığınmacılar, vatansız kişiler, göçmen işçiler ve insan ticareti mağdurları gibi vatandaş olmayanlar da dahil olmak üzere herkes için geçerli olduğunu” ifade etmektedir (CESCR, 2009, para. 30). Benzer şekilde, Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme’ye taraf devletleri “ırk ayrımcılığına karşı yasal taahhütlerin göç durumundan bağımsız olarak vatandaş olmayanlar için geçerli olmasını ve mevzuatın uygulamasının vatandaş olmayanlar açısından ayrımcı bir etki oluşturmamasını sağlamaya” davet etmiştir (CERD, 2004, para. 7).

Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Komitesi, Kadın Göçmen İşçiler hakkında Genel Tavsiye Kararı no. 26’da taraf devletlerin göç durumundan bağımsız olarak kadın göçmen işçilerin temel insan haklarını koruma yükümlülüğü olduğunu hatırlatmaktadır. Komite, düzensiz kadın göçmen işçilerin, sağlıkla ilgili acil durumlar veya gebelik ve annelik dönemleri de dahil olmak üzere, temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, yasal çözüm yolları ve adalete erişimlerinin olması gerektiğini (para. 2(I)) ve istismar mağdurlarına göç durumundan bağımsız olarak acil durum ve sosyal hizmetler sunulması gerektiğini vurgulamaktadır (CEDAW, 2008, para. 26(i)).

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICCPR) tarafından benimsenen farklı yaklaşıma göre, vatandaşlar ve düzensiz göçmenler de dahil olmak üzere vatandaş olmayanlar arasındaki muamele farklılıkları makul ve objektif kriterlere dayalı olmalıdır.

Yukarıda bahsedildiği üzere, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (ICRMW) düzenli ve düzensiz göçmen işçiler arasında ayırım yapmaktadır. Kısım III (insan hakları konulu) idari durumlarından bağımsız olarak tüm göçmen işçiler için geçerliyen, Kısım IV hareket özgürlüğü ve ikametlerini seçme ve kamusal ilişkilerde yer alma özgürlüğü dahil olmak üzere belgeli göçmen işçiler için sunulan ilave hakları belirlemektedir.

Sözleşme, ister düzenli ister düzensiz olsun tüm göçmen işçilerin menşe ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir devletten ayrılma ve menşe ülkesine giriş yapma ve burada kalma hakkına sahip olduğunu ifade etmektedir (Madde 8). Yaşam hakkını (Madde 9) ve mahkemeler nezdinde eşitlik ilkesini (Madde 18) oluşturmakta, işkence, zalimane, gayriinsani veya küçültücü muamele ve cezalandırmayı (Madde 10), köleliği ve zorla çalıştırmayı (Madde 11) yasaklamaktadır.

Madde 27 “göçmen işçiler ve aile fertlerinin istihdam ülkesinde, ilgili devletin geçerli mevzuatı ve geçerli ikili ve çok taraflı antlaşmalar ile belirlenen gerekleri karşıladıkları müddetçe, vatandaşlarla aynı muameleyi görececeklerini” ve “geçerli mevzuatın göçmen işçiler ve aile fertlerine yardımlardan yararlanma olanağı sunmadığı durumda, ilgili devletlerin, benzer koşullarda vatandaşlara gösterilen muamele temelinde, söz konusu yardım için kendileri tarafından ödenen primleri söz konusu kişilere geri ödeme olasılığını değerlendireceğini” ifade etmektedir.

Tüm Göçmenlerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi, Genel Yorum No. 2’de (CMW, 2013) “uyruk veya göç durumu temelinde yapılacak her türlü ayırım, kanunen belirtilmiş olmalı, Sözleşme kapsamında meşru bir amaç olmalı, belirli koşullarda gerekli olmalı ve belirlenen meşru amaçla orantılı olmalıdır” hükmü hatırlatılmaktadır (para. 18). Aynı zamanda “aşırı yoksulluk ve kırılganlık durumlarında, üye devletlerin düzensiz göçmen işçilere ve aile fertlerine, ihtiyaç duydukları müddetçe acil sosyal destek sağlaması gerektiğini” (para. 71) ve düzensiz kadın göçmen ev işçilerine özellikle dikkat edilmesi gerektiğini (para. 21) ifade etmektedir.

Sağlık hizmetlerine erişim konusunda devletler, göçmen işçilerin sağlıklarının geri alınamaz biçimde zarar görmesini önlemek için acil olarak gerekli her türlü tıbbi bakıma etkili erişimlerini sağlamakla yükümlüdür (para. 72) ve halk sağlığı kurumlarının hastanın göç durumunu göç idareleriyle paylaşmasını zorunlu kılamaz (para. 74).

Ancak, yukarıda bahsedildiği gibi, Sözleşme’nin sayılı ülke ve özellikle sayılı varış ülkesi tarafından onaylanmış olması, burada sağlanan hakların etkili biçimde tanınmasını sınırlandırmaktadır.

6.3.1.2 ILO Sözleşmelerinin uygulama kapsamı

Çoğu ILO sosyal güvenlik Sözleşmesi vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği sağlasa da (bkz. Tablo 2.1), düzensiz göçmen işçiler her zaman uygulama kapsamına dahil edilmemektedir (bkz. Tablo 6.3).¹³²

¹³² CEACR 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize), 1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize) ve 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi Kısım II (Fırsat ve Muamele Eşitliği) hükümlerinin, yalnızca istihdam amacıyla düzenli olarak ülkeye kabul edilen göçmen işçileri kapsamına karar vermiştir (ILO, 1999).

► Tablo 6.3. Belirli göçmen işçi gruplarıyla ilgili ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları

	Göçmen Ev İşçileri	Göçmen Mevsimlik Tarım İşçileri	Düzensiz Göçmenler	Mülteciler
C102 1952 tarihli Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	X	X		X
C118 1962 tarihli Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	X	X		X
R202 2012 tarihli Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı	X	X	X (çocuklar)	X
C157 1982 tarihli Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi	X	X		
C97 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize)	X	X		X
R086 – 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize)	X	X		X
C143 1975 tarihli Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi	X	X	X	X
C181 1987 tarihli Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi	X	X	X	
R151 1975 tarihli Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı	X	X	X	X
C189 2011 tarihli Ev İşçileri Sözleşmesi	X		X	
R204 2015 tarihli Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı	X	X	X	X
C184 2001 tarihli Tarımda Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi		X	X	
C168 1988 tarihli İstihdamı Destekleme ve İşsizliğe Karşı Koruma Sözleşmesi	X	X		

[1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler \(Tamamlayıcı Hükümler\) Sözleşmesi](#), yasadışı istihdamda yer alan veya almış düzensiz göçmen işçilerin, gerçekleştirdikleri iş konusunda haklarından mahrum kalmamalarını sağlamayı amaçlamaktadır. 143 sayılı Sözleşme Kısım I kapsamında, düzensiz göçmen işçilerin istihdam süreleri nedeniyle, ve düzenli göçmen ise, diğer uygunluk koşullarını karşılamasıyla, sosyal güvenlik hakları ve yardımları bulunmaktadır. Daha belirgin olarak, Madde 9(1) düzenli hale gelemeyen göçmen işçilerin, sosyal güvenlik de dahil olmak üzere geçmiş istihdamdan kaynaklanan haklar açısından eşit muamele görmesi gerektiğini ifade etmektedir. CEACR'e göre, bu hükmün kapsamı, düzenli göçmenler için geçerli ilgili ulusal mevzuat ve muamele eşitliği dikkate alınarak belirlenmelidir. Bu nedenle, düzensiz göçmen işçiler, ancak söz konusu

hak varış ülkesindeki mevzuat kapsamında yasal olarak istihdam edilen göçmen işçilere tanınmışsa, ilgili haktan yararlanabilmektedir. Bununla birlikte, Madde 9(1) geçmiş istihdam sürelerine bağlı olmadan verilen yardımları kapsamamaktadır ve bu hükmün uzun vadeli yardımlara atıfta bulunduğu anlaşılmaktadır. "Geçmiş istihdam" terimi "ilgili ülkede, yasadışı istihdamdan önce gerçekleşmiş olabilen tüm yasal istihdam sürelerini" içermektedir (ILO, 1999, para. 308, ve ILO, 2016d).

Ancak, 143 sayılı Sözleşme uyarınca düzensiz göçmen işçilere ilgili topraklardaki düzenli göçmen işçilerle eşit muamele gösterilmesi gerektiği düşünülürken, uygulamada oluşan etki, ilgili ülkenin düzenli göçmen işçilere vatandaşlarla eşit muamele göstermesi şeklinde olabilir.

Aynı zamanda, CEACR “151 sayılı Tavsiye Kararı Paragraf 34(1)(b) hükümlerinde açıklandığı üzere, ister düzenli ister düzensiz olsun tüm göçmen işçilerin yasal durumdan bağımsız olarak işte yaralanma durumunda yardımlara sahip olmasının esas olduğunu” ifade etmiştir (ILO 2016d, para. 314). Bu nedenle, 143 sayılı Sözleşme hükümlerinin, [151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı](#) paragraf 34 ile birlikte yorumlanması gerekmektedir, bu paragrafta “istihdam ülkesinden ayrılan göçmen işçinin, bu ülkede yasal olarak kalıp kalmadığından bağımsız olarak, işte yaralanma nedeniyle oluşacak yardımlara erişiminin olması gerektiğini” ifade etmektedir (para. 34(1)(b)).¹³³ Çeşitli devletler esas itibarıyla göç durumlarından ve kendilerinin ve/veya işverenlerinin sosyal sigorta sistemine prim ödemiş olup olmadığından bağımsız olarak işçilere bu yardımları tanımıştır (ILO, 2016d).

[1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik \(Asgari Standartlar\) Sözleşmesi](#) açısından, Komite, ikamet kavramının Sözleşme’nin amaçları doğrultusunda sadece yasal olarak ikamet eden vatandaş olmayan kişiler için geçerli olduğunu ifade etmiştir. “Komite vatandaş olmayanların tıbbi bakım hakkı da dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkı kapsamına alınmasının günümüzde çok sayıda toplum için temel bir zorluk olduğunu kabul etmektedir. Vatandaş olmayanlarla ilgili olarak, bu kişiler belgesiz işçiler gibi başka bir devletin topraklarında düzensiz durumda olduklarında dahi temel yardımlara ve özellikle acil tıbbi bakıma erişim sağlayabilmelidir” (ILO, 2011, para. 260).

6.3.1.3 Çocuklar

Çocuk Hakları Komitesi çeşitli durumlarda düzensiz durumda olan veya ebeveynlerinin düzenli göç durumunun bulunmadığı çocukların, sağlık hizmetleri, psikolojik bakım ve engelli bakımı dahil olmak üzere sosyal korumaya eşit erişiminin bulunması gerektiğini ifade etmiştir (CRC 2002(a), (b) ve (c); CRC 2003). Yasal durumdan bağımsız olarak çocuklar için sosyal korumaya tam erişimin önemi aynı zamanda 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı’nda teyit edilmektedir, buna göre devletler, yasal mukim olup olmadıklarına bakılmaksızın, “ulusal kanunlar ve yönetmeliklerde tanımlandığı üzere, en azından tüm mukimlere ve tüm çocuklara, bu Tavsiye Kararı’nda atıfta bulunulan temel sosyal güvenlik taahhütlerini sağlamalıdır” (Madde 6).

6.3.2 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar

Çok sayıda ülkede, düzensiz göçmenler sürekli olarak gözaltına alınma veya sınır dışı edilme korkusuyla yaşamaktadır ve hatta sadece idari durumları nedeniyle dahi cezai zulümle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu kişiler yıllarca ülkede yaşamış ve çalışmış olsalar dahi sıklıkla sosyal koruma sisteminin dışında bırakılmaktadır.



► Kutu 6.5. Tüm mukimler ve çocuklar için temel sosyal güvenlik taahhütleri (202 sayılı Tavsiye Kararı, para. 6): 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı hakkında 2019 Genel Anketi’nde yer alan CEACR gözlemleri

CEACR 2019 Genel Anketi’nde şunları ifade etmektedir: “Toplumsal tüm üyelerine sosyal güvenlik kapsamı ve erişiminde eşit muamele taahhüt edilmelidir, bu kişiler, vatandaşlar ve vatandaş olmayan kişiler olarak, dayanışma göstergesi olarak bu korumanın sağlanabilmesi için birlikte durmalıdır. Komite ayrım gözetmeme ilkesinin, sosyal güvenlik hakkının dayanağını oluşturan temel ilke olduğunu yinelemektedir. Durumları veya menşelerinden bağımsız olarak tüm kişileri ilgilendirmektedir” (para. 142).

Bununla birlikte, Komite üye devletleri “vatandaş olmayan mukimlerin, göç durumundan bağımsız olarak, vatandaşlarla aynı sosyal güvenlik haklarına sahip olmasının sağlanması için muamele eşitliği ilkesini oluşturmaya davet etmektedir [...]. Komite aynı zamanda üye devletlerin düzensiz işçiler de dahil olmak üzere, vatandaş olmayanlara ve hatta düzensiz durumda olanlara dahi temel yardımlara ve özellikle acil olarak gerekli her türlü tıbbi bakıma erişim sunmak amacıyla çaba göstereceğini ümit etmektedir” (para. 143).

¹³³ Tavsiye Kararı paragraf 34(1)(c)(ii) aynı zamanda şu ifadelerle yer vermektedir: “Göçmen işçilerin, yasal durumdan bağımsız olarak, ulusal kanunlar veya yönetmelikler veya uluslararası düzenlemeler kapsamında hak oluşturmamış ve oluşturmayacak her türlü sosyal güvenlik priminin geri ödemesini alma hakkı olmalıdır. Sosyal güvenlik primlerinin yan hak kazanımına izin vermemesi koşuluyla, göçmenlerin haklarının korunması için ikili veya çok taraflı anlaşmaların imzalanması amacıyla her türlü çaba sarf edilmelidir”.

- ▶ Düzensiz göçmen işçiler özellikle tehlikeli çalışma koşulları, istismar ve sömürü gibi kriz dönemlerinde daha da kötüleşen koşullara karşı özellikle kırılgandır.
- ▶ Afetlerden etkilenen göçmenler genellikle müdahale sistemlerinde oluşan çatlaklar arasında sıkışmakta, bu durum yeterli destek için başvuru olanaklarını azaltmaktadır. Bu durum özellikle düzensiz göçmen işçiler ve aileleri için geçerlidir. Bu desteğin bulunmadığı durumlarda, bu kişiler artan istismar, kaçakçılık, insan ticareti ve diğer sömürü türleri gibi risklere maruz kalmaktadır.
- ▶ Kırılganlıkta yaşanan artış COVID-19 küresel salgını sürecinde kanıtlanmıştır; düzensiz göçmen işçiler en çok zarar gören topluluklar arasında yer almıştır. Durumlarından dolayı, idareler bu kişilerin varlığından haberdar olmayabilir veya önleme, test ve aşı kampanyaları gibi kamusal destek önlemlerini geliştirirken bu kişileri dikkate almayabilir.¹³⁴ Devlet tarafından uygulanan hareket sınırlamaları ve sınırların kapatılması göçmenleri, genellikle insani yardımın bulunmadığı koşullara itmiştir (Sanchez ve Achilli, 2020). Bunun sonucunda, güvenli, muntazam ve düzenli göç yolları daralmış, düzensiz göçmenlerin karşılaştıkları riskler ve zorluklar yoğunlaşmıştır.
- ▶ Kötü barınma koşulları, su ve sanitasyonu yetersiz erişim, riskli ve sömürücü istihdam ve varış ülkesine yolculuk koşulları göçmenlerin sağlık durumunu önemli ölçüde etkileyebilir ve yaşamlarını tehlikeye atabilir.
- ▶ Bu artan kırılganlık ve sağlık risklerine rağmen, düzensiz göçmen işçiler genellikle sağlık hizmetlerine çok sınırlı erişim sağlamakta veya hiç erişim sağlayamamaktadır ve yüksek kırılganlık düzeyine rağmen genellikle politika görüşmelerinde göz ardı edilmektedir (OHCHR, 2014, UNDP, 2009).
- ▶ İstihdam ve ikamet için uygunluk gerekleri genellikle düzensiz göçmen işçileri sosyal güvenlik erişimi kapsamı dışında bırakmaktadır.
- ▶ Primli sosyal güvenlik yardımlarının birçoğu istihdamla bağlantılı olduğundan, kayıtdışı ekonomide çalışan göçmenler, ikamet durumundan dolayı değil, çalışma kanunları nedeniyle sosyal güvenlik kapsamı dışında bırakılmaktadır.
- ▶ Sosyal yardım programları da dahil olmak üzere primsiz sosyal koruma programları genellikle ikamete dayalıdır ve bu nedenle düzensiz göçmenleri kapsam dışı bırakmaktadır.
- ▶ Kayıtdışı ekonomide çalışan düzensiz göçmen işçiler yıllarca ülkede yaşadıkları ve çalıştıktan sonra dahi daimi veya uzun süreli oturma izni için başvuru kriterlerini karşılayamayabilir.
- ▶ Belgelendirme eksikliği (örneğin, kimlik belgeleri, pasaport, doğum belgesi, iş sözleşmesi, bordro ve banka hesap özetleri) yardımlara erişimde karşılaşılan diğer bir engeldir. Örneğin, kayıtdışı ekonomide çalışan göçmen işçiler, durumlarından bağımsız olarak gelir kaynağını gösteremeyebilir ve gelir testine bağlı sosyal yardım programları için gerekli belgeleri temin edemeyebilir.
- ▶ Sınır dışı edilme riski ve korkusu da düzensiz göçmen işçilerin yardımlarını talep etmesini ve sağlık hizmetleri ve diğer hizmetlerine erişimini önleyen önemli bir engeldir. Bu kişilere mevzuat kapsamında temel sağlık hizmetlerine erişim sağlayan ülkelerde dahi bu kişiler ilgili makamlara ihbar edilebilir ve sınır dışı edilmeye karşılaşılabılır (PICUM, 2007).
- ▶ Düzensiz göçmen işçiler, göç durumu ve ülkede kalış sürelerinin genellikle geçici ve öngörülemez olmasından dolayı, sosyal koruma haklarını kullanmaya çalıştıklarında veya yasal yardım talep ettiklerine ilave zorluklarla karşılaşılabılır.

Çok sayıda düzensiz göçmen işçi için kayıtdışı ekonomide çalışmak tek geçim kaynağıdır. Bazı ülkelerde, kayıtdışı ekonomi toplam tarım dışı istihdamın yaklaşık dörtte üçünü oluşturmaktadır ve genellikle kötü istihdam koşulları ve yoksulluk ile nitelendirilmektedir (ILO, 2012b). Ancak, kayıtdışı ekonomi tamamen düzensiz göçmen işçilerden meydana gelmemektedir; aynı zamanda çok sayıda vatandaş, belgeli göçmen, sığınmacılar gibi çalışmalarına izin vermeyen ikamet durumuna sahip yabancı uyruklular ve bazı ülkelerde mültecileri içermektedir. Bu işçiler sosyal korumaya erişimde benzer sorunlar yaşamaktadır.

¹³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. ILO Yayınlanacak 2021

6.3.3 Haktan gerçeğe: Düzensiz göçmenleri sosyal koruma kapsamına almak

Düzensiz göçmen işçiler için sosyal koruma sağlamak amacıyla çeşitli önlemler alınabilir:

- Ulusal SKT'ler dahil olmak üzere tek taraflı önlemlerin alınması. Varış ülkeleri, idari prosedürlerin sadeleştirilmesi ve yasal boşlukların azaltılmasından, yaygın kayıt altına alma kampanyalarına kadar uzanan önlemler aracılığıyla bu göçmen işçilerin kayıt altına alınmasını kolaylaştırabilir. Bu yaklaşımın olumlu bir mali etkisi bulunmaktadır: İspanya'da "düzensiz göçmen işçilere halihazırda sosyal güvenlik yardımlarının sunulmuş olduğu durumlarda dahi, kayıt altına alma işlemi önemli ölçüde yüksek düzeyde kamu gelirleriyle sonuçlanmıştır; göçmen işçilerin göçmenlerin yüksek oranda bulunduğu yerlerden düşük oranda bulunduğu yerlere doğru hareketliliğiyle bağlantılı olarak olumlu işgücü piyasası etkisi bildirilmiştir" (Monras, Vasquez-Grenno ve Elias, 2018).

Örnekler:

- 2002 yılında Arjantin Güney Ortak Pazarı Üye Devletlerinin Vatandaşları için Bölgesel Anlaşma imzalamıştır, bu anlaşma altı MERCOSUR üye devletin vatandaşlarının, muamele eşitliği ilkesi kapsamında birbirinin topraklarında ikamet etmesine ve çalışmasına olanak tanımıştır. 2003 yılında, Hükümet tüm uluslararası insan hakları antlaşmalarının imzalanması ve uygulanmasına başlamıştır, bu durum iç ve dış politikasında bir değişime neden olmuş ve yeni bir hak temelli yaklaşım meydana getirmiştir. Bir yıl sonra, komşu ülkelere gelen düzensiz göçmenlerin sınır dışı edilmesini ortadan kaldırmıştır ve yeni bir göç kanunu (25871/2004 sayılı Kanun) imzalamıştır, bu kanun sadece göçü bir insan hakkı olarak tanımakla kalmamış, aynı zamanda kayıt altına alma süreçlerini kolaylaştırmış, göç durumundan bağımsız olarak muamele eşitliği, ailenin birleşimi ve göçmenlerin sosyal yardım, sağlık ve eğitime erişimini sağlamıştır. 2005 yılında, ülke Büyük Ülke (Patria Grande) programını uygulamaya koymuştur, bu program Göç Kanunu'nu (25871/2004 sayılı Kanun) yürürlüğe koymuş ve MERCOSUR ve bağlantılı ülkelere gelen düzensiz göçmenlerin

kayıt altına alınmasını desteklemek amacıyla tasarlanmıştır. O tarihte, düzensiz göçmenlerin %90'ı MERCOSUR ülkelerinden gelmiştir (Cavaleri, 2012). Program bu ülkelere göç hakkını taahhüt etmekle kalmamış, aynı zamanda bu kişilerin ilgili ülkelerde ikamet etme, çalışma ve eğitim görme hakkını sağlamıştır. Başlangıçta, program geçici iki yıllık oturma izni sağlamıştır, bu izin daha sonra kimlik belgesi ve adli sicil kaydının sunulması üzerine kalıcı izne çevrilebilmiştir.

Birinci aşamada (2006-2010) program MERCOSUR dışından gelen 13.000 göçmene ikamet sağlamış ve 650.000 kişinin kayıt altına alınmasını kolaylaştırmıştır (Cavaleri, 2012). Toplamda, 2005 yılından bu yana göçmen nüfusun %11,6'sı herhangi bir sosyal plandan yararlanmıştır; göçmen ailelerin %51'i aile yardımlarına erişim sağlamıştır ve göçmen erkeklerin %75'i (65 yaş üstü) ve göçmen kadınların %60'ı (60 yaş üstü) emekli aylığı almıştır (ILO, 2015c). Tüm bunlar bir arada ele alındığında, bu önlemler işsizlik, eksik istihdam ve (aşırı) yoksulluğu azaltmıştır (Cavaleri, 2012).

Arjantin de 25877/2004 sayılı Kanun aracılığıyla ulusal işgücü kayıt altına alma planını uygulamaya koymuştur, bu plan çalışma kanunlarına uygunluğu ve sosyal güvenliğe erişimi sağlamayı ve kayıt altına almayı desteklemeyi amaçlamaktadır. Plan, çoğunlukla göçmen işçilerin daha çok yer aldığı, çok düşük kayıt altına alma oranlarının bulunduğu mesleklerle odaklanmaktadır. Ev işiyle ilgili 26844/2013 sayılı Kanun primlerin ödenmesini ve haklara erişimi kolaylaştırmak amacıyla ev işçileri için sadeleştirilmiş bir sicil oluşturarak ve kişisel kart kullanımını uygulamaya koyarak ev işçilerinin kayıt altına alınmasını kolaylaştırmaktadır; aynı zamanda iş sağlığı ve emniyeti ve azami çalışma saatleri konusunda genel kurallar oluşturmaktadır. Bu belgelere ek olarak, Hükümet, Ayrımcılık, Yabancı Düşmanlığı ve Irkçılığa Karşı Ulusal Enstitü'yü ve Toplumsal Cinsiyet ve İşgücü Eşitliği Konusunda Üçlü Yapıda Komisyon'u kurmuştur.

- Ülkeler tek taraflı olarak kapsayıcı politikalar, kanunlar ve programların geliştirilmesi aracılığıyla düzensiz göçmen işçileri sosyal koruma kapsamına alabilir.

¹³⁵ Programa başvuran kişilerin %58'i Paraguaylıdır, onu Bolivya (%24) ve Peru (%11) takip etmektedir.

¹³⁶ Bu tahmin primli ve primsiz programları içermektedir.

Örnekler:

- ▶ Panama sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında (27 Aralık 2005 tarihli ve 51 sayılı Kanun), göç kurallarına veya yabancı uyruklular için istihdam kurallarına uymayan yabancı işçiler düzensiz durumlarına rağmen Sosyal Güvenlik Fonu'na (Caja de Seguro Social) kaydolabilir. Bu şekilde, düzensiz göçmenler diğer işçilerle aynı koşullarda sosyal güvenlik sistemine erişim sağlayabilir.
- ▶ İsviçre'de düzensiz göçmen işçiler, belirli koşullarda, çeşitli sosyal güvenlik yardımlarından yararlanabilir; kapsam yasal duruma bağlı değildir, sosyal sigorta programına kayıt yaptırma yükümlülüğünden kaynaklanmaktadır (ILO, 2016c);
- ▶ Kıbrıs'ta kayıtdışı veya düzensiz olarak istihdam edilen işçileri tespit eden iş müfettişleri, işverenin bu kişileri Sosyal Sigorta Programı'na kaydettirmesini sağlamaktadır, bu program Kıbrıs'ta para karşılığı çalışan herkesi kapsamaktadır.
- ▶ Düzensiz göçmen işçiler için işte yaralanma
 - ▶ Japonya'da 1947 tarihli ve 49 sayılı Çalışma Standartları Kanunu, Bölüm VIII ve Kore Cumhuriyeti'nde 1963 tarihli değişik İş Kazası Tazminat Sigorta Kanunu, sırasıyla Kısım 5(2) ve 6, tüm işçilerin yasal durumlarından bağımsız olarak iş kazası tazminatı alma hakkı olduğunu ifade etmektedir.
 - ▶ ABD'de düzensiz göçmenler emniyetsiz ortam nedeniyle oluşan yaralanmalar için 2,85 milyon ABD Doları seviyesine ulaşan miktarlarda tazminat almıştır.
 - ▶ Güney Afrika'da, göçmen işçiler, göç durumundan bağımsız olarak, 1993 tarihli ve 130 sayılı değişik Yaralanma ve Meslek Hastalığı Tazminat Kanunu kapsamında açıkça dahil edilmiştir.
- ▶ Düzensiz göçmen işçilerin sağlığının korunması ulusal düzeyde düzenlenmektedir ve ülkeye bağlı olarak, uygunluk koşullarının karşılanması üzerine, tam erişim veya yalnız acil bakıma erişimi kapsayabilir veya hiç erişim sağlamayabilir. UNDP tarafından yapılan bir çalışmada örneklenen gelişmiş ülkelerin %60'ından fazlasında düzensiz göçmenlerin önleyici bakıma erişimi bulunmamıştır ve bu ülkelerin %35'inde acil bakıma erişimi

bulunmamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu rakamlar sırasıyla %70 ve 30 olarak bulunmuştur (UNDP, 2009). Bu nedenle, ulusal mevzuat kapsamında sağlık hizmetlerine erişim hakkı genellikle düzensiz göçmenlerin uluslararası insan hakları belgeleri kapsamındaki haklarıyla örtüşmemektedir. Kapsamın boyutu ülkeden ülkede büyük oranda farklılık göstermektedir.¹³⁷

Örnekler:

- ▶ Fransa'da, aralıksız en az 3 aydır Fransa'da yaşayan ve mali kaynakları belirli bir sınırın altında olan düzensiz göçmen işçiler, sağlık hizmetleri masraflarının %100'üne kadarını karşılayan devlet tıbbi yardımı (Aide Medicale d'Etat (AME)) için uygunluk sağlayabilir (Fransa, 2019).
- ▶ Belçika'da 8 Temmuz 1976 tarihli Kuruluş Kanunu Madde 57(2) kapsamında düzensiz göçmenlerin, kamusal sosyal yardım merkezinin kapsamındaki bir bölgede ikamet etmeleri ve/veya kendi tıbbi bakım masraflarını karşılayabilecek mali olanakları bulunmaması durumunda, acil tıbbi bakıma erişim hakkı bulunmaktadır. Doktordan alınmış acil tıbbi bakım belgesi zorunludur.
- ▶ Almanya'da düzensiz göçmen işçilerin acil tıbbi bakıma erişimi vardır ve prosedürün gizli olması nedeniyle, ihbar edilme veya sınır dışı edilme korkusu olmadan masrafların geri ödemesini talep edebilir (OHCHR, 2014).
- ▶ İsveç'te, gerekli izinleri olmadan İsveç'te kalan kişiler için sağlık hizmetleri ve tıbbi bakım hakkında Kanun (2013:407 sayılı Kanun) belgesiz işçilere sağlık hizmetlerine erişim hakkı tanımaktadır.
- ▶ Meksika'da 2014 tarihli Göç Kanunu (Kısım 8) ve Uruguay'da 2007 tarihli Göç Kanunu (18.250 sayılı Kanun, Kısım 9) göç durumundan bağımsız olarak, topraklarındaki herkese sağlık hizmetlerine erişim taahhüt etmektedir (ILO, 2016c);

¹³⁷ Ayrıntılı bilgi ve ülke örnekleri için bkz. Bölüm 5, Kesim 5.2.1.4.



► Kutu 6.6. Portekiz'in Göç İçin Stratejik Planı: Düzensiz göçmen işçiler dahil olmak üzere herkes için sağlık hizmetlerine erişim

2015 yılında, kamuoyunun görüşünün alınması üzerine, Portekiz Hükümeti Göç İçin Ulusal Stratejik Planı 2015-2020'yi başlatmıştır. Avrupa Komisyonu'nun Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşımı ile uyumlu olan Plan, ülkedeki göçmenlerin sosyal ve ekonomik entegrasyonunu kolaylaştırmak amacıyla tasarlanmıştır. Aynı zamanda Portekiz Anayasası ile de uyumludur, Anayasa Madde 64 göçmenler de dahil olmak üzere tüm mukimler için Ulusal Sağlık Sistemi (USS) kapsamında genel sağlık hizmetlerine erişim taahhüt etmektedir; USS uyruk, yasal durum veya ekonomik kaynak yetersizliği nedeniyle yardım sunmayı reddedemez. Tüm mukimler sağlık hizmetlerine erişim için küçük bir ücret ödemelidir. Oturma izni olmayan veya göç mevzuatı kapsamında düzensiz durumda olan kişilerin ise yaşadıkları topluluklarda yetkili makamlardan alınmış 90 günden uzun süredir ülkede yaşadıklarını gösteren belgeyi sunmaları gerekmektedir.

- Yine de, Portekiz'de 90 günden uzun süredir ikamet ettiklerini kanıtlayamayan düzensiz göçmenler, USS aracılığıyla belirli bakım türlerinden ücretsiz olarak yararlanabilir:
- Acil ve hayati sağlık hizmetleri;
- Annelik, üreme ve çocuk sağlık hizmetleri;
- Halk sağlığını tehdit eden bulaşıcı hastalıkların tedavisi (örneğin, HIV/AIDS veya tüberküloz);
- Aşı.

COVID-19 küresel salgınına müdahale amacıyla, Portekiz başvuruları bekleme aşamasında olan sığınmacılar da dahil olmak üzere düzenli göçmenleri 30 Haziran 2020 tarihine kadar düzenli hale getiren hükümleri kabul etmiştir. Bu kişilere daimi mukim muamelesi göstererek, sağlık hizmetleri, sosyal destek, istihdam ve konut gibi kamusal hizmetlere erişim de dahil olmak üzere tam kapsamlı vatandaşlık hakları sunmuştur (ILO, 2020d).

- İkili/çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve yürürlüğe konulması veya SKT'lere sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi göçmen işçilerin düzenli hale getirilmesi ve kayıt altına alınmasını kolaylaştırabilir. Esas itibarıyla, bu anlaşmaların sadece varlığı dahi işçilerin sunulan sosyal koruma haklarından yararlanmak amacıyla düzenli kanallardan göç etmesi ve kayıtlı ekonomide çalışması için teşvik oluşturabilir.
- Örneğin, 1979 yılında İspanya ve Fas arasında imzalanan ve 1998 yılında değiştirilen Sosyal Güvenlik Anlaşması tarım ve ev işçileri de dahil olmak üzere istihdam edilen ve kendi hesabına çalışan işçileri kapsamakta ve varış ülkesinin mevzuatı kapsamında muamele eşitliği sağlamaktadır.
- Düzensiz göçmenlerin karşı karşıya kaldıkları idari, uygulamaya yönelik ve kurumsal engellerin ele alınabilmesi için farklı düzeylerde tamamlayıcı önlemler dikkate alınabilir.
- Menşe ve varış ülkeleri arasında diyalog ve işbirliği, işgücü göçünün düzenli hale getirilmesi ve işe alım süreçlerini kolaylaştırarak göçmen

işçiler için korumanın iyileştirilmesine yardımcı olabilir. Örneğin, Kolombo Süreci gayri resmi ve bağlayıcı olmayan diyalog ve işbirliği aracılığıyla, yurtdışında istihdam ve sözleşmesel işgücü göçünün yönetimini amaçlayan bölgesel bir istişare sürecidir. Asyalı göç akınlarının önemli bir bölümünü kapsayan bu süreç kapsamında, üye ülkeler düzensiz göçü caydırmak amacıyla işe alım sürecini düzenli hale getirmeyi amaçlayan İİA'lar ve MoU'ların imzalanması ve programların yürürlüğe konulması da dahil olmak üzere, işgücü göçü yönetimini iyileştirmeyi amaçlayan somut adımlar atmıştır. Menşe ülkelerde oryantasyon programları ve eğitim olanaklarıyla göç süreci hakkında bilgi paylaşmak ve düzensiz göçü azaltmak için çaba sarf edilmiştir. Benzer şekilde, Küresel Göç ve Kalkınma Forumu ve Abu Dabi Diyalogu¹³⁸ bağlamında gerçekleştirilen tartışmalar geçici ve döngüsel göçmenleri güçlendirmek amacıyla işgücü işe alım sektörüne kapsamlı bir yaklaşıma odaklanmıştır.

¹³⁸ [Küresel Göç ve Kalkınma Forumu](#) gönüllü, gayri resmi ve bağlayıcı olmayan bir süreçtir, tüm BM Üye Devletleri ve Gözlemcilerine açıktır ve göç ve kalkınma alanlarında işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır. [Abu Dhabi Diyalogu](#) Körfez İşbirliği Konseyi ve Kolombo Süreci üye ülkeleri ile Malezya, Singapur ve Yemen'i bir araya getirmek amacıyla 2008 yılında oluşturulmuş bölgeler arası bakanlık düzeyinde istişare sürecidir.

- Bağlayıcı olmayan bölgesel politika belgeleri ve çerçeveler aynı zamanda bir bölgenin düzensiz olanlar da dahil olmak üzere göçmen işçiler için sosyal korumaya olan bağlılığını gösterebilir ve ulusal düzeyde politika eylemlerini yönlendirebilir. 2007 tarihli Güney Afrika Kalkınma Topluluğu'nda (SADC) Sosyal Güvenlik Kodu "yasadışı mukimler ve düzensiz göçmenlere temel asgari koruma sağlanması ve ev sahibi ülkenin kanunlarına göre kapsam dahiline alınması gerektiğini" ifade etmektedir (Madde 17(3)). Ancak, Kod yasal bağlayıcılığı olan bir anlaşma değildir ve uygulamada çoğu SADC ülkesi düzensiz işçilerin sosyal korumaya erişimini sağlamamaktadır.
- Ulusal düzeyde, göç, istihdam ve sosyal koruma politikalarının uyumunun sağlanması önemlidir. Örneğin, kayıtdışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırmayı amaçlayan politikalar ve önlemler düzensiz göçmenlerin kayıtlı işgücü piyasasına ve istihdama dayalı sosyal korumaya erişimini etkileyebilir ve böylelikle kayıt altına alınmalarını kolaylaştırabilir. Kayıt altına alma amacına, belki düşük gelir grupları için kısmi sübvansiyon ile birlikte, zorunlu sosyal sigorta kapsamının yaygınlaştırılması ve primsiz ve genellikle vergiyle finanse edilen yardımlara erişimin geliştirilmesi de dahil olmak üzere çeşitli yollardan ulaşılabilir.
- Menşe ülkeler göçmen işçilerin işverenlerinin sözleşme yapması ve bu kişilere sosyal koruma da dahil olmak üzere insana yakışır çalışma koşulları sunmasını sağlamak amacıyla istihdam bürolarının kontrol ve izleme süreçlerini güçlendirebilir. Bazı ülkelerde, izleme ve soruşturma mekanizmalarının eksikliği, ahlaksız araçlar ve dolandırıcı kuruluşlar gibi faktörler, diğerlerinin yanı sıra, göçmen işçileri kayıt dışılığı, borca, zorla çalıştırmaya ve insan ticaretine iten işe alım ücretlerine maruz bırakabilir. Bu durum özellikle göçmen ev işçileri için geçerlidir (ILO, 2016a).

► 6.4 Sonuç

Çeşitli belgeler ve standartlar göçmen işçiler için sosyal güvenlik hakları oluştursa da devletler muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine uygun olarak özellikle henüz kapsama dahil edilmemiş kişileri sosyal güvenlik kapsamına dahil eden hükümleri uygulamaya koymalıdır. Göçmen işçilerin sosyal korumaya erişimi çeşitli faktörlere bağlıdır, bunlardan bazıları istihdam durumu, becerileri, ülkede kalış süreleriyle ilgiliyken, diğerleri sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliği, ayrımcı kanunlar ve karmaşık idari prosedürlerle ilgilidir. Göçmen ev işçileri ve mevsimlik tarım işçileri ve düzensiz göçmen işçiler evrensel sosyal koruma sağlamak amacıyla dikkate alınması gereken belirli engellerle karşılaşmaktadır.

Göçmen ev işçilerinin sosyal koruma kapsamına alınabilmesi için, devletler tüm ev işçilerinin kendi çalışma ve sosyal güvenlik kanunları kapsamında olmasını sağlamalı, kayıt ve prim ödeme prosedürlerini basitleştirmeli, uygunluk kriterlerini bu işçilerin içinde bulunduğu duruma göre (özel hanede çalışmak, birden fazla işveren vb.) uyarlamalıdır.

Göçmen mevsimlik tarım işçileri için, göçün geçici ve öngörülemez doğasının ışığında bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılayan özel önlemler gerekmektedir; bunlar arasında bu kişilerin menşe ülkede sosyal güvenlik programlarına üyeliklerini sürdürmelerine olanak tanınması, yardımların taşınabilirliğinin güvence altına alınması ve primleri toplu olarak geri ödemesine izin verilmesi yer alabilir. Aynı zamanda yalıtılmışlık, yüksek işgücü hareketliliği, bilgi ve ağ eksikliği ve düşük ve dalgalı gelir gibi uygulamaya yönelik engellerin de ele alınması önemlidir.

Düzensiz göçmen işçiler için, geri tepme korkusu olmadan temel sosyal korumaya erişim sağlayan ulusal önlemler kabul edilmeli ve geliştirilmelidir. Bu işçiler genellikle belgesizdir ve tehlikeli çalışma koşulları, kötü barınma koşulları, istismar ve sömürüyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum onları kayıtdışı ekonomide çalışmaya itmekte, sağlıklarını önemli ölçüde etkilemekte ve yaşamlarını tehlikeye atmaktadır.

Bu üç göçmen işçi kategorisinin sosyal koruma kapsamına alınmasında uyarlanmış önlemler önemli bir yer tutarken, kendilerine özgü özelliklerin dikkate alınmaması durumunda bazı diğer gruplar da kapsam dışı bırakılabilmektedir. Örneğin, denizciler, gönderilmiş ve bağlantısız işçiler, sınır işçileri, sağlık işçileri ve iç göçmen işçilere daha fazla dikkat edilmesi gerekmektedir ve ilave araştırmaların konusu olabilir.

► Kaynakça

- Uluslararası Af Örgütü. 2012. *İtalya Tarım Sektöründe Sömürülen Göçmen İşçiler*. London.
- Anderson, Joseph Trawicki. 2020. "Managing Labour Migration in Malaysia: Foreign workers and the challenges of 'control' beyond liberal democracies". *Third World Quarterly* 42 (1): 86-104.
- Braganza, Chantal. 2016. "What You Need to Know to Understand Migrant Labour in Canada". Ontario:TVOntario. <https://www.tvo.org/article/what-you-need-to-know-to-understand-migrant-labour-in-canada>.
- Brickenstein, Christine. 2015a. "Impact Assessment of Seasonal Labor Migration in Australia and New Zealand: A Win-Win Situation?" *Asian and Pacific Migration Journal* 24 (1): 107-129.
- . 2015b. "Social Protection of Foreign Seasonal Workers: From State to Best Practice". *Karşılaştırmalı Göç Çalışmaları* 3 (2). <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/track/pdf/10.1007/s40878-015-0004-9.pdf>.
- Avrupa Politika Danışmanları Bürosu. 2010. *Avrupa'nın Kapılarını Vasıfsız ve Düşük Vasıflı İşçilere Açmak: Uygulama El Kitabı*. Lüksemburg: Avrupa Birliği Yayın Ofisi.
- Kanada, Kanada Tarımsal İnsan Kaynakları Konseyi (CAHRC). 2017. "A Review of Canada's Seasonal Agriculture Worker Program". Gloucester, Canada: CAHRC.
- Kanada Hükümeti. 2020. "Contract for the employment in Canada of seasonal agricultural workers from Mexico - 2020". <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html>.
- Cavaleri, Paulo. 2012. "Argentina: Resettling Refugees within the Context of an Open Migration Policy." *Zorunlu Göç İncelemesi*, 40:48-49.
- CEDAW (BM Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Komitesi). 2008. Kadın Göçmen İşçiler hakkında Genel Tavsiye Kararı No. 26.
- CERD (BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi). 2004. Genel Tavsiye Kararı No. 30, Vatandaş olmayanlara karşı ayrımcılık.
- CESCR (BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi). 2009. Genel Yorum No. 20: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklarda Ayrım Gözetmeme.
- CMW (BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi). 2013. Düzensiz Göçmen İşçiler ve Aile Fertlerinin Hakları hakkında Genel Yorum No. 2.
- COE (Avrupa Konseyi). 2007. 2007 tarihli ve 1781 sayılı Avrupa'da Tarım ve Yasadışı İstihdam Tavsiye Kararı.
- Corrado, Alessandra. 2017. *Migrant Crop Pickers in Italy and Spain*. Berlin, Almanya: Heinrich Böll Vakfı.
- Avrupa Birliği Konseyi. 2014. "Konsey Üçüncü Ülke Mevsimlik İşçileri Hakkındaki Direktifi Kabul Etti", 17 Şubat 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/28959/141044.pdf>.
- CRC (BM Çocuk Hakları Komitesi). 2002a. Sonuç Gözlemleri: Antilles.
- . 2002b. Sonuç Gözlemleri: Yunanistan.
- . 2002c. Sonuç Gözlemleri: Hollanda.
- . 2003. Sonuç Gözlemleri: Kore.

- D'Andrea, Anna Maria. 2021. "Colf e Badanti: stipendio minimo 2020, cosa prevede il CCNL lavoro domestico". <https://www.money.it/colf-badanti-stipendio-minimo-2018-ccnl-lavoro-domestico>.
- AB (Avrupa Birliği). 2013. *Avrupa Birliği'nde Tarımda Kaç Kişi Çalışmaktadır? Eurostat Veri Kaynaklarına Dayalı Bir Yanıt. Avrupa Tarımsal Ekonomi Bilgi Notları*.
- . 2014. Mevsimlik işçi olarak istihdam amacıyla üçüncü ülke vatandaşlarının ülkeye giriş ve ülkede kalış koşulları hakkında 26 Şubat 2014 tarihli ve 2014/36/EU sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.
- FAO-ILO-IUF (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (ILO), ILO ve Uluslararası Gıda, Tarım, Otel, Restoran, Yiyecek-İçecek, Tütün ve Müttefik İşçiler Dernekleri Birliği (IUF)). *Tarım İşçileri ve Sürdürülebilir Tarım ve Kırsal Kalkınmaya Katkıları*. FAO, ILO ve IUF.
- Fransa, Dayanışma ve Sağlık Bakanlığı. 2019. "Are You an Undocumented Immigrant?" <https://www.complementaire-sante-solidaire.gouv.fr/undocumented-immigrant.php>.
- Fudge, Judy ve Claire Hobden. 2018. *Conceptualizing the Role of Intermediaries in Formalizing Domestic Work*. ILO.
- Hirose Kenichi, Miloš Nikač ve Edward Tamagno, 2011. *Social Security for Migrant Workers: A rights-based approach*. Geneva: ILO.
- Holzmann, Robert ve Yann Pouget. 2010. *Social Protection for Temporary Migrant Workers: Conceptual Framework, Country Inventory, Assessment and Guidance: A Study prepared for the Global Forum of Migration and Development*. Dünya Bankası ve Marseille Akdeniz Entegrasyon Merkezi.
- Hu, Yu-Wei ve Fiona Stewart. 2009. *Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences*. OECD.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 1991. *Göçmen İşçiler*.
- . 1993. Uluslararası İşteki Durum Sınıflamasına (ICSE) ilişkin karar. On Beşinci Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı.
- . 1999. tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) ve 86 sayılı Tavsiye Kararı, ve 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi ve 151 sayılı Tavsiye Kararı konulu Raporlar hakkında Genel Anket. ILC.87/III(1B).
- . 2002. İnsana yakışır iş ve kayıtdışı ekonomi hakkında karar. Uluslararası Çalışma Konferansı. 90. Oturum.
- . 2004. *Kayıtdışı İstihdamın İstatistiksel Tanımı: On Yedinci Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı tarafından Onaylanan Kılavuz İlkeler*. Cenevre: ILO.
- . 2006. *Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi: İşgücü Göçüne Hak Temelli Yaklaşım İçin Bağlayıcı Olmayan İlkeler ve Kılavuz İlkeler*.
- . 2011. *Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adaet Bildirgesi Işığında Sosyal Güvenlik Belgeleri Hakkında Genel Anket*. ILC.100/III(1B).
- . 2012a. *Herkes İçin Sosyal Güvenlik. Sosyal Koruma Tabanları ve Kapsamlı Sosyal Güvenlik Sistemleri İnşa Etmek*.
- . 2012b. *Kayıtdışı Ekonomide İstihdama İlişkin İstatistiksel Güncelleme*.
- . 2013a. *Dünya Geneline Ev İşçileri: Küresel ve Bölgesel İstatistikler ve Yasal Koruma Kapsamı*.

- . 2013b. *Düşük Vasıflı Göçmen İşçiler ve Aileleri İçin Sosyal Koruma*. <https://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/137/PB7.pdf>.
- . 2014. *Kayıtlı Ekonomiye Geçiş*.
- . 2015a. *ILO Küresel Göçmen İşçi Tahminleri: Sonuçlar ve Metodoloji. Göçmen Ev İşçilerine Özel Odak*.
- . 2015b. *Kamboçya, Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti ve Myanmar'da Göçmen Sosyal Yardım Fonları Oluşturmak*.
- . 2015c. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*.
- . 2016a. *Ev İşçileri için Sosyal Koruma: Ana Politika Trendleri ve İstatistikler*.
- . 2016a. *Ev İş Sektöründe Uluslararası İşgücü İstihdamının Düzenlenmesi: Temel Konular, Zorluklar ve Fırsatların İncelenmesi*.
- . 2016b. *Expanding Social Security Coverage to Migrant Domestic Workers*. http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/briefingnote/wcms_467719.pdf.
- . 2016c. *Göçmen İşçi Belgeleri Hakkında Genel Anket: Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulaması Hakkında Uzmanlar Komitesi Raporu (Anayasa Madde 19, 22 ve 35)*. ILC.105/III(1B).
- . 2017. *Dünya Sosyal Koruma Raporu 2017-19: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Ulaşmak İçin Evrensel Sosyal Koruma*.
- . 2019a. "Ev İşçilerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak: Uluslararası Deneyimden Alınan Dersler." <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55723>.
- . 2019b. *Kayıtdışı Ekonomide Çalışan İşçileri Sosyal Güvenlik Kapsamına Almak: Uluslararası Deneyimden Alınan Dersler*.
- . 2020a. *Mevsimlik Göçmen İşçi Programları: COVID-19 Işığında Temel İlkeler ve Mekanizmaları Yeniden Düşünmek*.
- . 2020b. ILOSTAT veritabanı. <https://ilostat.ilo.org/>. Erişim 20 Haziran 2020.
- . 2020c. "Sosyal Koruma: Sosyal koruma tabanları ve kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri inşa etmek". <http://www.social-protection.org>.
- . 2020d. "Göçmen İşçiler İçin Sosyal Koruma: COVID-19 Krizine Gerekli Müdahale". https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang-en/index.htm.
- . 2021a. "Kayıtdışı Ekonomide Çalışan İşçileri Sosyal Güvenlik Kapsamına Almak: Uluslararası Deneyimden Alınan Dersler (İyi Uygulama Kılavuzu)". <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.
- . 2021b. "Kayıtdışı Ekonomide Çalışan İşçileri Sosyal Güvenlik Kapsamına Almak: Uluslararası Deneyimden Alınan Dersler (Politika Kaynak Paketi)". <https://informaleconomy.social-protection.org>.
- . 2021c. "Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş Gerçek Kılmak: 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi'nin On Yılında Kaydedilen İlerlemeler ve Geleceğe Bakış". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_802551.pdf

- . 2021d. ILO Göçmen İşçiler Küresel Tahminleri – Sonuçlar ve Metodoloji – Üçüncü baskı.
- . t.y. “Defining and Measuring Informal Employment”. <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>.
- . Yayımlanacak. *Belgesiz Göçmenler İçin Sağlık Hizmetlerine Erişim Bilgi Notu*.
- ILO-ITC (Uluslararası Çalışma Örgütü – Uluslararası Eğiti Merkezi). t.y. “Ev İşinde İş Teftişi: Modül 16”. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_308907.pdf.
- IOM (Uluslararası Göç Örgütü). 2015. “Costa Rica, Panama Sign Ground-breaking Agreement to Protect Rights of Migrants”. <https://www.iom.int/news/costa-rica-panama-sign-ground-breaking-agreement-protect-rights-migrants>.
- Düzensiz Göç. 2020. “Irregular Migration – Too Important to Let Pass into Oblivion”. <http://irregular-migration.net/>.
- Koettl, Johannes. 2006. “The Relative Merits of Skilled and Unskilled Migration, Temporary and Permanent Labor Migration and Portability of Social Security Benefits”, SP Tartışma Belgesi No.0614. Dünya Bankası.
- Kulke, Ursula. 2006. *Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers: ILO’s Strategy*. Cenevre: ILO.
- Maddouri, Kamel. 2011. *Protection sociale des travailleurs tunisiens migrants: examen critique des dispositifs nationaux et internationaux*. Floransa, İtalya: Avrupa Üniversite Enstitüsü.
- Martin, Philip. 2006. “Managing Labor Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century”, Uluslararası Göç ve Kalkınma Hakkında Uluslararası Sempozyum’da sunulan belge, Torino, İtalya, 28-30 Haziran 2006. https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/turin/P07_Martin.pdf.
- Monras, Joan; Javier Vázquez-Grenno; ve Ferran Elias. 2018. “Understanding the Effects of Legalizing Undocumented Immigrants”. Washington, DC: Cato Institute.
- North-South Institute. 2006. *Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program*. Sunrise, ABD.
- OHCHR (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği). 2014. *Düzensiz Göçmenlerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları*.
- PICUM (Belgesiz Göçmenler Konusunda Uluslararası İşbirliği Platformu). 2007. *Avrupa’da Belgesiz Göçmenler İçin Sağlık Hizmetlerine Erişim*. Brüksel.
- Portekiz Hükümeti, Bakanlar Kurulu Başkanlığı. 2015. *Göç İçin Stratejik Plan 2015–2020*. https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf/9ffb3799-7389-4820-83ba-6dcfe22c13fb.
- Rannveig Mendoza, Dovelyn ve Kathleen Newland. 2007. *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward*. Washington, DC: : Göç Politikası Enstitüsü (MPI). <https://www.migrationpolicy.org/research/circular-migration-and-development-trends-policy-routes-and-ways-forward>.
- Rannveig Mendoza, Dovelyn, Kathleen Newland ve Aaron Terrazas. 2008. *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*. Washington, DC: Göç Politikası Enstitüsü (MPI). <https://www.migrationpolicy.org/research/learning-doing-experiences-circular-migration>.

- Ruhs, Martin. 2006. "The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy". *Uluslararası İşgücü İncelemesi* 145 (1-2).
- . 2013. "Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the need to Make Them Work". Cenevre: ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_232367.pdf.
- Ruhs, Martin ve Philip Martin. 2008. "Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs". *Uluslararası Göç İncelemesi* 42(1).
- Ruiz, Neil ve Doreen Agunias Rannveig. 2008. *Protecting Temporary Workers: Migrant Welfare Funds from Developing Countries*. Dünya Bankası.
- SADC (Güney Afrika Kalkınma Topluluğu). t.y. *SADC'de Sosyal Güvenlik Kodu*. https://www.sadc.int/files/2513/5843/3198/Code_on_Social_Security_in_SADC.pdf.
- Sanchez, Gabriella ve Luigi Achilli. 2020. *Stranded: The Impacts of COVID-19 on Irregular Migration and Migrant Smuggling*. Floransa, İtalya: Göç Politikası Merkezi ve Avrupa Üniversitesi Enstitüsü.
- UNRISD (Birleşmiş Milletler Sosyal Gelişim Enstitüsü) vd. 2015. "Social Protection Human Rights: About the platform". <http://www.socialprotection-humanrights.org>.
- Strban, Grega. 2010. "Social Security of (Migrant) Seasonal Workers: Beneficiary Report Croatia". Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu.
- UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı). 2009. *İnsani Gelişim Raporu 2009: Engelleri Aşmak: İnsan Hareketliliği ve Gelişimi*.
- Van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul ve Geneviève Binette. 2017. "Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements", Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması (ESS) Belge Serisi No. 57. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>.
- WHO (Dünya Sağlık Örgütü). 2014. *Portekiz: Sağlık Sisteminin Ani ve Büyük Göç Akınlarını Yönetme Kapasitesinin Değerlendirilmesi*.



Bölüm 7

Mülteciler ve sığınmacıları sosyal koruma kapsamına almak



► Ana mesajlar

- 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (CESCR) ve 19189 sayılı Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (CRC) dahil olmak üzere çok sayıda uluslararası ve bölgesel insan hakları belgesi sosyal güvenliği evrensel insan hakkı olarak belirlemekte ve mültecilerin sosyal güvenlik erişimi konusunda özel hükümler içermektedir.¹³⁹ Diğer ilgili haklar 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’de (1951 tarihli Sözleşme) güvence altına alınmaktadır.¹⁴⁰
- Çoğunluğu (%85) gelişmekte olan ülkelerde kalan mülteciler hukuki durumlarının genellikle geçici olması, ülkede kalış sürelerinin belirsizliği, geçmiş prim ödeme sürelerinin sınırlı olması, menşe ülkelerinin sosyal koruma sağlamaması ve kayıtlı işgücü piyasasına sınırlı erişimlerinin olması veya hiç erişimlerinin olmaması gibi nedenlerle sosyal korumaya erişimde¹⁴¹ çeşitli engellerle karşılaşmaktadır. Büyük mülteci akını yaşandığında, mevcut sosyo-ekonomik kaynaklarda oluşan baskı ev sahibi toplumlarla gerilim yaşanmasına neden olmaktadır.
- Ulusal sosyal koruma stratejileri ve sistemleri, muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine dayalı olarak vatandaşlarla eşit biçimde sosyal koruma erişimi sağlayabilmek amacıyla mülteciler ve sığınmacıların içinde bulunduğu özel koşulları dikkate almalıdır.
- Mültecilerin primli sosyal koruma programlarına erişimi yapısı itibarıyla işgücü piyasasına erişimleriyle bağlantılıdır. Bununla birlikte, işgücü piyasası ve sosyal korumaya erişim bu kişilerin ulusal yasal çerçevelere dahil edilmesi ve toplumla entegrasyonunu kolaylaştırmakta, sosyal adaleti desteklemekte, vergi gelirine katkıda bulunmakta, halk sağlığını geliştirmekte ve bağımlılığı azaltmaktadır.
- Mültecilerin hem primli hem de primsiz ulusal sosyal koruma programlarına entegrasyonu, bu kişilerin özellikle uzun süreli durumlarda insani yardım kapsamından çıkarılmasını sağlayan sürdürülebilir ve maliyet etkin çözümler üretebilir. Sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesi genellikle hem mülteciler hem de ev sahibi topluluklara yarar sağlamakta ve aralarındaki gerilimi azaltmaktadır.
- Mümkün olduğunda, mülteciler ve sığınmacılar için geçici ve kısa vadeli acil nakit ve gıda transferleri sosyal koruma stratejilerine dahil edilebilir ve mevcut sosyal koruma sistemleri aracılığıyla kanalize edilebilir.
- Uluslararası insan hakları ve çalışma standartlarına uygun olarak mülteciler ve sığınmacıların ulusal sosyal koruma önlemlerine dahil edilmesi daha hızlı iyileşme amacıyla COVID-19 etkilerinin hafifletilmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

¹³⁹ Bkz. diğerlerinin yanı sıra, ICESCR Madde 24.

¹⁴⁰ Bkz. yeterli yaşam standardı ve sağlık hakkında ICESCR Madde 11-12 ve sosyal yardım hakkında 1951 tarihli Sözleşme Madde 23: “Sözleşmeye taraf devletler topraklarında yasal olarak kalan mültecilere, sosyal yardım ve destek açısından kendi vatandaşlarıyla aynı muameleyi gösterecektir”.

¹⁴¹ Yukarıda açıklandığı üzere “sosyal koruma” terimi hem primli hem de primsiz plan ve programları içermektedir.

► 7.1 Giriş

Dünyanın çeşitli bölgelerinde, istikrarsızlık, çatışma, zulüm, şiddet ve diğer insan hakları ihlalleri ile doğal afetler ve iklim değişikliği insanları ülkelerini terk etmeye ve kendileri ve aileleri için başka yerde koruma aramaya zorlamıştır. Koruma ihtiyacı son olarak, dünya genelinde insanları zorla yerinden eden COVID-19 küresel salgınının beklenmedik biçimde ortaya çıkışıyla kanıtlanmıştır. Örneğin, Mart 2020’de AB ülkelerine yapılan sığınma başvurusu sayısı büyük oranda sınırların kapatılması ve sınırlamaların uygulamaya konulması nedeniyle bir önceki aydan %43 daha düşüktür. Dünya genelinde kayıtlı mültecilerin sayısında da düşüş yaşanmıştır, bu durum söz konusu küresel salgın sürecinde uluslararası koruma arayan kişilerin gerçek sayısının daha yüksek olduğunu düşündürmektedir (UNHCR, 2019).

Ancak, 2020 yılında toplanan kayıt verilerine dayalı olarak, UNHCR dünya genelinde 82,4 milyon kişinin zorla yerinden edildiğini tahmin etmektedir, bunlar arasında 26,4 milyon mülteci, 4,1 milyon sığınmacı ve 48 milyon yurtiçinde yerinden edilmiş kişi bulunmaktadır (UNHCR, 2020). Uluslararası yerinden edilmiş popülasyon içinde kadın ve kız çocuklarının oranı %47 olarak tahmin edilmiştir. Afganistan, Myanmar, Güney Sudan, Suriye ve Venezuela (Bolivar Cumhuriyeti) olmak üzere sadece beş ülke sınırı ötesi yerinden edilmiş kişilerin %68’ini oluşturmaktadır (UNHCR, 2020). 2018 yılında, günde ortalama 37.000 kişi evlerini terk etmeye zorlanmıştır (UNHCR, 2018a).

Mülteciler ve sığınmacıları ulusal sosyal koruma sistemlerine dahil etme yönünde artan eğilime rağmen bu kişiler nadiren vatandaşlarla aynı haklardan yararlanmaktadır; uygulamada, muamele eşitliği dünya genelinde birçok ülkede gerçeğe dönüşmekten uzaktır. Ulusal mevzuat bu kişilerin bir veya daha fazla sosyal güvenlik yardımına erişimini sınırlandırabilir ve bu yardımların düzeyi yetersiz olabilir. Ancak, deneyimlerden anlaşıldığı üzere mülteciler ve sığınmacıların sosyal koruma kapsamına alınması bu kişilerin direncini artırmakta ve yoksulluk, dışlanma ve kırılganlığı

azaltmaktadır (UNHCR, 2011a; UNHCR, 2012b; ILO, 2018; Canonge t.y.). Aynı zamanda hane gelirini ve ev tüketimini destekleyerek ve bu sayede ev sahibi toplulukların kaynakları ve işgücü piyasaları üzerindeki baskıyı azaltarak, ev sahibi topluluklarda eşitsizlikleri azaltmakta ve ekonomik büyümeye katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle, mültecilerin menşe ülke dışında kalış süreleri on yıllar sürebildiğinden ve hatta sonsuz olabildiğinden, mülteciler ve sığınmacıları ulusal sosyal koruma sistemlerine dahil edememek, ülkeler için kaçırılmış bir fırsat olabilir.

UNHCR’nin görevi, uluslararası dayanışmaya dayalı biçimde sorumluluğu paylaşma yolu olarak, gönüllü olarak ülkesine geri dönme, yerel entegrasyon ve uygun olduğunda yeniden yerleştirme gibi dayanıklı çözümler aramak da dahil olmak üzere, mülteciler ve sığınmacılara uluslararası koruma sağlamaktır.¹⁴²

- Mültecilerin menşe ülkelerine gönüllü geri dönüşü, mevcut durum izin verdiğinde (zulüm riski ortadan kalktığında) kolaylaştırılabilir.
- Mültecilerin sığınma ülkesi/ev sahibi ülkede yerel entegrasyonu daha kalıcı bir çözüm içermektedir, ancak bu sürecin önünde idari ve uygulamaya yönelik engeller olabilir.
- Yeniden yerleştirme, mültecilerin ilk etapta koruma amacıyla geldikleri ülkeden, bu kişilere daimi ikamet durumu sağlamayı kabul etmiş üçüncü bir devlete aktarılmasını içermektedir.

Mültecilerin uzun vadede ulusal veya uluslararası yardıma bağlı olmadan onurlu biçimde yaşamalarını sağlamak önemlidir.

Yukarıdaki hususlar ışığında, bu bölüm uluslararası yasal çerçevenin genel durumu, mülteciler ve sığınmacılara ilişkin çeşitli tanımlar ve bu kişilerin çalışma ve sosyal koruma haklarıyla başlamaktadır. Bu hakların önündeki engeller, zorluklar ve koruma açıkları kısım 3’te özetlenmekte ve olası çözümler ile ulusal en iyi uygulama örnekleri kısım 4’te verilmektedir.

¹⁴² Dayanıklı çözümler uygulanmadığında, tamamlayıcı kabul yolları mülteciler için kısmi koruma sağlayabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.unhcr.org/complementary-pathways.html>.

► 7.2 Uluslararası yasal çerçeve

7.2.1 Çeşitli uluslararası belgeler kapsamındaki tanımlar

Uluslararası koruma arayan, mülteci durumu veya tamamlayıcı uluslararası koruma durumu için başvuru yapmış ve henüz resmen mülteci olarak tanınmamış kişiler sığınmacı olarak kabul edilir.¹⁴³ Devletler, uluslararası düzeyde kabul edilmiş yükümlülüklerinin bir parçası olarak, bu kişilerin menşe ülkelerde zulme uğrama korkularının geçerli sebeplere dayalı olup olmadığını tespit ederek sığınmacıların mülteci olarak kabul edilip edilmemesine karar vermekle yükümlüdür.¹⁴⁴

1951 tarihli Sözleşme, mülteci hukukuna ilişkin temel uluslararası belgedir ve “kişilerin zulümden korunmak için diğer ülkelere sığınma hakkını” tanıyan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Madde 14’e dayanmaktadır. 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupalı mültecileri korumak amacıyla kabul edilmiştir ancak daha sonra küresel düzeyde yerinden edilen insan sayısının artmasıyla birlikte coğrafi ve zamansal kapsamı 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol ile genişletilmiştir. Ekim 2020 itibarıyla, 146 ülke 1951 tarihli Sözleşme’yi onaylamıştır.¹⁴⁵

1951 tarihli Sözleşme ve Protokolü “mülteci”yi “ırk, din, uyruk, belirli bir sosyal gruba üye olma veya siyasi görüşü nedeniyle zulüm görme konusunda sağlam temellere dayalı korku nedeniyle vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve ilgili ülkenin korumasından yararlanamayan veya bu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; veya vatandaşlığı olmayan ve ilgili olaylar neticesinde önceki düzenli ikamet ülkesinin dışında bulunan, ve bu ülkeye dönemeyen veya bu korku nedeniyle dönmek istemeyen” kişi olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle, uluslararası hukuk kapsamında, bireyler sığınma talep ettikleri devlette (veya UNHCR tarafından) resmen tanınmış olup olmadıklarından bağımsız olarak, ilgili kriterleri karşılar karşılamaz mülteci olarak kabul edilmektedir. Sözleşme aynı

zamanda mülteci durumuna uygun olmayan (savaş suçu, insanlık suçu, ağır siyaset dışı suçlar işlemiş veya Birleşmiş Milletler’in amaçları ve ilkelerine aykırı hareketlerde bulunmuş) kişiler için kategorileri belirlemektedir.

Devletler mültecilere, ülkelerin bu kişilerin entegrasyonu ve vatandaşlığa kabulünü kolaylaştırmasını gerektiren 195 tarihli Sözleşme Madde 34 uyarınca daimi ikamet durumu vermelidir. Sözleşme aynı zamanda mültecilerin ev sahibi ülkenin hükümetine karşı ve hükümetin de mültecilere karşı yükümlülüklerini tanımlamaktadır. Hükümetin yükümlülükleri konusunda, iade etmeme ilkesine özellikle vurgu yapılmaktadır (Madde 33), bu ilke ülkelerin mülteciler ve sığınmacıları yaşamları veya özgürlüklerinin tehdit altında olma riski bulunan bir ülkeye zorla geri göndermesini veya sınır dışı etmesini yasaklamaktadır (Lauterpacht ve Bethlehem, 2003). İlave yükümlülükler arasında “mahkemeler, ilköğretim ve işe erişim ve pasaport şeklinde mülteci seyahat belgesi de dahil olmak üzere dokümantasyon işlemlerinin” sağlanması yer almaktadır (UNHCR, 2020a, s. 3).

Uluslararası hukuku tamamlayıcı olarak, Afrika ve Amerika kıtalarındaki bölgesel belgeler daha geniş mülteci kriterlerini uygulama koymuştur. Örneğin, Afrika Birliği Örgütü (OAU) Afrika’daki Mülteci Sorunlarına Özgü Koşullara İlişkin Sözleşme’ye göre “mülteci” terimi “menşe ülkelerinin veya vatandaşı oldukları ülkelerin herhangi bir bölümünde veya tamamında dışarıdan gelen saldırganlık, işgal, yabancı hakimiyeti veya kamu düzenini şiddetli biçimde bozan olaylar nedeniyle” daimi ikamet yerlerini terk etmeye zorlanan kişileri içermektedir (Madde I(2)). Latin Amerika’da, 1984 tarihli Cartagena Mülteciler Bildirgesi mülteci tanımına “yaygın şiddet, yabancı saldırganlığı, iç çatışmalar, insan haklarının kitlesel ihlali veya kamu düzenini şiddetli biçimde bozan diğer olaylar nedeniyle yaşam, emniyet ve özgürlükleri tehdit edildiği için ülkelerini terk etmiş kişileri” dahil etmektedir (Madde 3). Yasal bağlayıcılığı olmasa da, bu tanım Bildirge’ye taraf olan çok sayıda devletin yasal çerçevesine dahil edilmiştir.

¹⁴³ “Sığınmacı” terimi aynı zamanda mülteci durumu için henüz başvuruda bulunmamış ancak bulunmayı amaçlayabilecek veya uluslararası korumaya ihtiyaç duyabilecek kişileri de ifade etmektedir. Her sığınmacı sonuç olarak mülteci olarak kabul edilmeyecek olsa da, bu kişiler sığınma talepleri adil bir prosedür ile incelenene dek menşe ülkelerine geri gönderilemez ve durumlarının kesinleşmesini bekledikleri sürede belirli asgari standartlarda muamele görme hakkı vardır.

¹⁴⁴ UNHCR üstlendiği görevi yerine getirirken aynı zamanda kişileri mülteci olarak kabul edebilir ve bazı ülkelerde bunu gerçekleştirmektedir.

¹⁴⁵ Ancak, 171 BM Üye Devleti ICESCR’yi onaylamıştır ve bu nedenle 1951 tarihli Sözleşme’ye taraf olmasalar veya bunun belirli maddelerine itiraz etseler de mülteciler için koruma sağlamak zorundadır. ICESCR Madde 2(1)’e göre: “Bu Sözleşme’ye taraf olan her devlet, bireysel olarak ve başta ekonomik ve teknik olmak üzere uluslararası destek ve işbirliği ile, mevcut kaynaklarını en üst düzeyde kullanarak, özellikle yasal önlemlerin kabulü dahil olmak üzere bu Sözleşme’de tanınmış hakların tüm uygun yollarla kademeli biçimde tamamen gerçekleştirilmesi amacıyla adımlar atmayı kabul etmektedir”.

7.2.2 Mülteciler ve işe erişim

İşe erişim mültecilerin kendi ihtiyaçlarını karşılamalarına ve yerel ekonomiye katkıda bulunmalarına olanak tanıyarak, bu kişilerin ev sahibi topluluklara sosyal ve ekonomik açıdan dahil edilmesinde merkezi bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, çok sayıda ülkede, istihdam belirli sosyal güvenlik yardımları ve hizmetleri için temel bir koşuldur. Bu ülkelerde, mültecilere kayıtlı işgücü piyasasına erişim verilmediğinde, bu kişiler kendiliğinden sosyal koruma yardımlarının kapsamından çıkartılmaktadır. İnsana yakışır işe erişim mümkün olmadığında, mülteciler ve sığınmacıların kendilerini ve ailelerini destekleyebilmek için tehlikeli işleri kabul etme ve/veya kayıtdışı ekonomide çalışma olasılığı artmaktadır.

Çalışma hakkı çeşitli uluslararası belgelerde güvence altına alınmaktadır; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ne göre "herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli çalışma koşullarında çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır" (Madde 23) ve ICESCR'ye göre, taraf devletler "herkesin özgürce seçtiği veya kabul ettiği iş ile geçimini sağlama hakkı olduğunu kabul etmektedir ve bu hakkı korumak için uygun adımları atacaktır" (Madde 6); taraf devletler aynı zamanda "herkesin adil ve elverişli çalışma koşullarından yararlanma hakkı olduğunu" kabul etmektedir (Madde 7). Genel Yorum No. 18'de, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, bu maddenin "basit bir felsefi ilke olmanın ötesinde belirli yasal yükümlülükleri belirttiğini" ve "çalışma hakkını genel ve sonlu olmayan biçimde tanımladığını" ifade etmektedir (CESCR, 2006).

ILO'nun yaygın biçimde onaylanmış 1964 tarihli ve 122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi¹⁴⁶ devletleri "çalışmaya uygun olan ve iş arayan herkes için iş olmasını" sağlamayı amaçlayan politikalar benimseye teşvik etmektedir.

CEACR'e göre, 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göçe İlişkin Sözleşme (Revize) ve 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi hükümleri mülteciler de dahil olmak üzere anavatanları dışında istihdam edilen tüm işçiler için geçerlidir (ILO, 1999, para. 101).

1951 tarihli Sözleşme Madde 17-19 hükümleri (sırasıyla ücretli istihdam, kendi hesabına çalışma ve bağımsız meslekler hakkında) mültecilerin işgücü piyasasına erişimini düzenlemektedir. Madde 17'ye göre "Taraf devlet topraklarında yasal olarak kalan mültecilere, ücretli istihdama katılma hakkı konusunda, aynı koşullarda yabancı bir ülkenin vatandaşlarına gösterilen en elverişli muameleyi gösterecektir". Aynı zamanda devletlerin ulusal ekonomiyi korumak için mültecilerin istihdamı konusunda kısıtlayıcı önlemler uygulamasını sınırlandırmakta¹⁴⁷ ve "özellikle işgücü istihdamı programları uyarınca veya göç programları kapsamında topraklarına girmiş mülteciler olmak üzere, tüm mültecilerin ücretli istihdam konusundaki haklarının vatandaşların sahip olduğu haklardan ayrılması konusunu anlayışlı bir biçimde ele almasını" gerektirmektedir (Madde 17(3)).

Madde 18 kapsamında, taraf devletler mültecilere tarım, sanayi, el sanatları ve ticarete kendi hesabına çalışma hakkı konusunda "mümkün olduğunca elverişli muamele" göstermeyi kabul etmektedir. Bu maddeler mültecilerin "yapısı itibarıyla mültecinin yerine getiremeyeceği" gereklerden muaf olacağını belirten Madde 6 hükümleriyle birlikte yorumlanmalıdır.¹⁴⁸ Son olarak, Madde 24'e göre, mülteciler "ücret, çalışma saatleri, fazla mesai düzenlemeleri, ücretli tatiller, evde çalışma sınırlamaları, asgari çalışma yaşı, stajyerlik ve eğitim, kadınların çalışması ve gençlerin çalışması ve toplu sözleşme yardımlarından yararlanılması" konusunda "vatandaşlarla aynı muameleyi" görecektir.

Mültecilerin çalışma hakkı bağlayıcı olmayan Michigan Çalışma Hakkı Kılavuz İlkeleri ile daha da geliştirilmiştir, bu ilkeler, söz konusu hakkın sadece 1951 tarihli Sözleşme'de değil, aynı zamanda diğer çeşitli insan hakları belgelerinde de güvence altına alındığını ve tam olarak kabul edilmesinin "mültecileri güçlendirdiğini, kendine yeterliklerini mümkün kıldığını ve ekonomi ve topluma katkı sağladığını" vurgulamaktadır (2010 tarihli Uluslararası Mülteci Hukukunda Zorluklar Kolokyumu, s. 295).

Ancak, bu hükümlere rağmen, mültecilerin çalışma hakkı çoğu ülkede sınırlı olmaya devam etmektedir. ILO ve Göç ve Kalkınma Hakkında Küresel Bilgi Ortaklığı (KNOMAD) tarafından, dünya genelindeki mültecilerin %70'ine ev sahipliği yapan 20 ülkede

¹⁴⁶ Nisan 2021 itibarıyla Sözleşme'ye taraf olan 115 devlet bulunmaktadır.

¹⁴⁷ Aynı zamanda bkz. ICESCR Madde 2(3) ve 4.

¹⁴⁸ Sonuç olarak, mülteciler çalışma iznine başvururken mülteci durumlarından dolayı karşılayamayacakları gereklerden muaf tutulmalıdır (bkz. Hathaway, 2005).

yapılan bir değerlendirmeye göre, “bu kişilerin çalışma hakkı konusunda kısıtlayıcı bir yaklaşım hakimdir ve çoğu devlet bu kısıtlamaları hafifletmek konusunda isteksizdir. Mültecilerin büyük çoğunluğu kayıtdışı sektörde, ancak vatandaşlara kıyasla çok daha az tatmin edici ve çok daha fazla sömürücü koşullarda çalışmaktadır”. Bu bulgular ışığında, değerlendirme “daha fazla ulusal ve uluslararası koordinasyonun gerekli olduğunu [ve] birden fazla aktörün insana yakışır iş sunma sorumluluğunu paylaşması gerektiğini [...]” ifade etmektedir (Zetter ve Ruaudel, 2016, s. iii).

Mültecilerin işgücü piyasasına erişimi çeşitli uluslararası forumlarda müzakere edilmiştir, bunlar arasından BM Mülteciler ve Göçmenler zirvesi Eylül 2016’da Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisi’nin ve 2018’de Küresel Mülteci Sözleşmesi’nin kabulüyle sonuçlanmış, ve Temmuz 2016’da yapılan üçlü yapıdaki ILO teknik toplantısı, Kasım 2016’da Mülteciler ve Diğer Zorla Yerinden Edilmiş Kişilerin İşgücü Piyasasına Erişimine İlişkin Rehber İlkeler’in kabulüyle sonuçlanmıştır (ILO, 2016).

ILO 2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı da mültecilerin işgücü piyasasına erişiminden bahsetmektedir:

Üyeler, engelliler, yurtiçinde yerinden edilmiş kişiler, göçmenler ve mülteciler dahil olmak üzere ancak bunlarla sınırlı olmaksızın, dezavantajlı ve ötekileştirilmiş gruplar ve popülasyon grupları ve kriz nedeniyle özellikle kırılgan hale gelmiş kişilere özellikle odaklanarak, uygun olduğu biçimde ve ulusal kanunlar ve yönetmeliklere uygun olarak, aktif işgücü piyasası politikaları ve programları geliştirmeli ve uygulamalıdır (para. 12).

Üyeler, uygun olduğu biçimde: (a) mülteciler arasına ayırım gözetmeksizin ve aynı zamanda ev sahibi toplulukları da destekleyecek biçimde, mülteciler için geçim olanakları ve işgücü piyasalarına erişim fırsatlarını arttırarak kendine yeterliliği desteklemek; ve (b) insana yakışır iş ve geçim olanaklarına erişim de dahil olmak üzere, mültecilerin işgücü piyasasında korunmasını sağlamak amacıyla, istihdamdan sorumlu yetkili makamları da dahil ederek ve işveren ve işçi örgütlerine danışarak, ulusal politika ve ulusal eylem planları geliştirmek amacıyla önlemler almalıdır (para. 30). [Vurgu eklendi]¹⁴⁹

¹⁴⁹ Aynı zamanda bkz. ILO, 2018.



► Kutu 7.1. Küresel Mülteci Sözleşmesi

2016 tarihli New York Bildirisi Aralık 2018’de Küresel Mülteci Sözleşmesi’nin BM Genel Kurulu tarafından tasdik edilmesine yol açmıştır. Sözleşme aşağıdakiler de dahil olmak üzere, mülteciler ve ev sahibi topluluklar için sosyal korumaya erişim konusunda çeşitli taahhütlerde bulunmaktadır:

- Özellikle mülteciler için paralel sistemler oluşturmak yerine, yerel ve ulusal hizmet sağlayıcılar aracılığıyla mülteciler ve ev sahibi topluluklara yardım götürmek (para. 66);
- Ekonomik fırsatlar, insana yakışır iş, iş yaratma ve girişimcilik programlarını desteklemek (para. 70);
- Mülteciler ve ev sahibi toplulukların erişimini kolaylaştırmak için ulusal sağlık hizmetleri sistemlerinin kalitesini artırmak (para. 72);
- Yaşlılık, engellilik ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal ve sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılmasını desteklemek (para. 75);
- Nakit temelli transferler veya sosyal koruma sistemlerinin daha fazla kullanılması da dahil olmak üzere acil gıda veya beslenme ihtiyaçlarını karşılamak ve beslenmeye duyarlı sosyal güvenlik ağlarına erişimi desteklemek (para. 81).

Küresel Sözleşme Kısım II’de Kapsamlı Mülteci Destek Çerçevesi (CRRF) yer almaktadır. Bu çerçevenin dört amacı vardır:

1. Mültecileri kabul eden ve ev sahipliği yapan ülkeler üzerindeki baskıyı hafifletmek;
2. Mültecilerin kendine yeterliliğini geliştirmek;
3. Üçüncü ülkelerde yeniden yerleştirmeye ve diğer tamamlayıcı yollara erişimi yaygınlaştırmak;
4. Mültecilerin gönüllü olarak anavatanlarına dönmesini sağlayan koşulları desteklemek.¹⁵⁰

Sosyal korumayla ilgili olarak, CRRF sosyal hizmetler üzerindeki baskı da dahil olmak üzere, çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan düşük ve orta gelirli ülkelerin üstlendiği ekonomik ve sosyal maliyetleri tanımakta (para. 6(c)), ve ev sahibi ülkeler ve toplulukları desteklemek için yeterli kaynakların sunulmasına çağrıda bulunmaktadır (para. 8(c)). Aynı zamanda ev sahibi devletleri “sağlık eğitim, sosyal hizmetler ve çocuğun korunması konularında yetkili kamu idareleri gibi uygun ulusal ve yerel hizmet sağlayıcıları aracılığıyla, mümkün olduğunca destek sunmaya” davet etmektedir (para. 7(b)). Aralık 2019’da UNHCR tarafından Cenevre’de düzenlenen Küresel Mülteci Forumu’nda¹⁵¹ ILO, diğerlerinin yanı sıra, mülteciler ve ev sahibi topluluklar için sosyal korumaya eşit erişimi sağlamak amacıyla hükümetlerin çabalarını desteklemeyi taahhüt etmiştir.

¹⁵⁰ UNHCR t.y.

¹⁵² Küresel Mülteci Forumu (KMF) boyunca, çeşitli ülkeler mülteciler ve ev sahibi topluluklar için kapsayıcı sosyal koruma sistemleri geliştirmeyi taahhüt etmiştir. Örneğin, Etiyopya Hükümeti hem mülteciler hem de ev sahibi toplulukların (özellikle kadınlar, çocuklar, engelliler ve yaşlılar gibi kırılgan kişilerin) anlamlı bir biçimde ulusal sosyal koruma hizmetlerine erişebilmesi ve bunlardan yararlanabilmesini sağlamayı taahhüt etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. [UNHCR – Küresel Mülteci Forumu](#).

7.2.3 Mülteciler ve sosyal koruma hakkı

Sosyal korumaya erişim çeşitli uluslararası belgelerde güvence altına alınan bir insan hakkıdır ve bu hakkın yasal durum, köken veya vatandaşlıktan bağımsız olarak toplumun her bir üyesini kapsayacak şekilde genişletilmesiyle, mülteciler de uygulama kapsamına alınmaktadır (bkz. Bölüm 2).

1951 tarihli Sözleşme Madde 20-24 sosyal yardım ve sosyal güvenlik konularında önemli hükümler içermektedir. Madde 23'e göre: "Taraflar devletler topraklarında yasal olarak kalan mültecilere, sosyal yardımlar ve destekler konusunda vatandaşlarıyla aynı muameleyi gösterecektir. UNHCR, adil ve elverişli çalışma koşulları hakkı (Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme Madde 7) konusunda [Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi] genel yorum taslağı hakkındaki Yorumlarında şunları ifade etmektedir: "Bu madde, vatandaşlar için gerekli olabilecek yerel ikamet veya bağıllık koşullarından herhangi birini karşılamasalar dahi, mültecilerin vatandaşların yararlandığı ulusal sosyal yardım programlarından yararlanma hakkı olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu madde geniş kapsamda yorumlanmalıdır ve diğerlerinin yanı sıra, hastalık, yaşlılık, fiziki veya zihinsel maluliyet veya diğer koşullar nedeniyle ihtiyacı bulunan kişilere yardım ve destek ve tıbbi bakım sunulmasını içermektedir" (UNHCR, 2015a, para. 15).

1951 tarihli Sözleşme Madde 24'e göre:

1. Taraflar devletler, aşağıdaki konularda, topraklarında yasal olarak kalan mültecilere vatandaşlarıyla aynı muameleyi gösterecektir;

(a) İlgili konular kanunlar veya yönetmeliklerle düzenlendiği veya idari makamların kontrolüne tabi olduğu ölçüde: ücret, ücretin bir parçasını oluşturduğu hallerde aile yardımları dahil olmak üzere, çalışma saatleri, fazla mesai düzenlemeleri, ücretli tatiller, çalışma kısıtlamaları, asgari çalışma yaşı, stajyerlik ve eğitim, kadınların çalışması, gençlerin çalışması ve toplu sözleşme yardımlarından yararlanılması;

(b) Sosyal güvenlik (işte yaralanma, meslek hastalıkları, annelik, hastalık, engellilik, yaşlılık, ölüm, işsizlik, ailevi sorumluluklar ve ulusal kanunlar veya yönetmeliklere göre sosyal

güvenlik programı kapsamında olan diğer herhangi bir beklenmedik durum hakkında yasal hükümler), aşağıdaki kısıtlamalara tabi olmak üzere:

(i) Kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunması için uygun düzenlemeler olabilir;

(ii) İkamet ülkesinin ulusal kanunları veya yönetmelikleri yardımlar veya bunların tamamen kamusal fonlardan ödenen ilgili bölümleri hakkında ve normal emeklilik hakkının tanınması için prim koşullarını karşılamayan kişilere ödenen yardımlar hakkında özel düzenlemeler getirebilir.

2. İşte yaralanma veya meslek hastalığından dolayı mültecinin ölümü durumunda tazminat hakkı, yararlanıcının ikamet yerinin taraf devletin topraklarının dışında olmasından etkilenmeyecektir.

3. Taraflar devletler, yalnız ilgili anlaşmaları imzalayan devletlerin vatandaşları için geçerli olan koşullara tabi olacak şekilde, sosyal güvenlik konusunda kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunmasıyla ilgili olarak, kendi aralarında imzalanmış veya gelecekte imzalanabilecek anlaşmaların sağladığı yardımların kapsamına mültecileri de dahil edecektir.

4. Taraflar devletler herhangi bir zamanda ilgili taraf devletler ve taraf olmayan devletler arasında yürürlükte olabilecek benzer anlaşmaların sağladığı yardımların kapsamına mültecilerin de dahil edilmesini anlayışlı biçimde dikkate alacaktır.

Ancak, unutulmamalıdır ki çok sayıda ülke Madde 24 hükümlerine itiraz etmiştir ve bu nedenle bu hükümlerin bu ülkeler üzerinde bağlayıcılığı yoktur.¹⁵²

Yukarıda incelenen sosyal güvenlik konulu ILO Sözleşmeleri konusunda, 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi muamele eşitliği ilkesine dayalı olarak mülteciler için geçerlidir. Ancak, bu ilkeler mütakabiliyet esasına dayalı olduğundan, uygulamada mültecilerin haklarına erişimini engelleyebilir. Daha belirgin bir şekilde, Sözleşme Madde 68 şu hükümlere yer vermektedir:

¹⁵² Angola, Kanada, Mısır, Estonya, Finlandiya, İran (İslam Cumhuriyeti), Letonya, Lihtenştayn, Malavi, Monako, Yeni Zelanda, Polonya, İsveç, Doğu Timor, Birleşik Krallık ve Zimbabve Madde 24 hükümlerinin tamamı veya bir kısmına itiraz etmiştir.

1. Vatandaş olmayan mukimler vatandaş mukimlerle aynı haklara sahip olacaktır: Vatandaş olmayanlar ve üye devletin toprakları dışında doğan vatandaşlar için yardımlar veya bunların kısmen veya tamamen kamusal fonlardan ödenen bölümleri ve geçiş programlarıyla ilgili olarak özel kurallar getirilebilir. Bununla birlikte, devletlerin müttekabiliyet esasını sağlayan ikili/çok taraflı anlaşmalar imzalamış olması koşuluyla, vatandaş olmayanların primli sosyal güvenlik programları kapsamında vatandaşlarla aynı korumaya sahip olacağını ifade etmektedir.
2. Çalışanları koruyan primli sosyal güvenlik programları kapsamında, Sözleşme'nin ilgili Kısmı kapsamındaki yükümlülükleri kabul etmiş başka bir üyenin vatandaşı olan korunan kişiler, ilgili Kısım kapsamında, ilgili üyenin vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olacaktır: Bu paragrafın uygulanması müttekabiliyet esasını sağlayan ikili veya çok taraflı anlaşmanın varlığına tabi olabilir.

1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi açıkça şu ifadeye yer vermektedir: "Bu Sözleşme'nin hükümleri herhangi bir müttekabiliyet koşulu olmaksızın mülteciler ve vatansız kişiler için geçerlidir" (Madde 10(1)). Muamele eşitliği ilkesinin tıbbi bakım, hastalık yardımı, işte yaralanma yardımı ve aile yardımı açısından ikamet koşulu olmaksızın geçerli olması gerektiğini ifade etmektedir, ancak bu koşul diğer yardımlar için geçerli olabilir (Madde 4(2)).

2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı asgari olarak ihtiyacı olan herkesin yaşam döngüsü boyunca temel sağlık hizmetlerine ve temel gelir güvenliğine erişimini sağlamak amacıyla temel sosyal güvenlik taahhütleri içeren ulusal sosyal koruma tabanlarının oluşturulması için çağrıda bulunmaktadır. Bunlar "... asgari olarak, ulusal kanunlar ve yönetmeliklerde tanımlandığı üzere, tüm mukimler ve çocukları kapsmalıdır" (para. 6).

2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı "Çatışma ve felaketten kaynaklanan kriz durumlarından etkilenen ekonominin tüm sektörlerinde, tüm çalışanlar ve iş arayanlar ve tüm işverenler için geçerlidir" (para. 4). Aynı zamanda şu hükmü içermektedir: "Üyeler, 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı ve diğer ilgili ulusla-

rarası çalışma standartlarını dikkate alarak, sosyal koruma tabanları oluşturmali, yeniden oluşturmali veya muhafaza etmelidir ve aynı zamanda bunların kapsamındaki boşlukları kapatmaya çalışmalıdır". Kesim XI (Mülteciler ve ülkesine geri dönenler) paragraf 33 hükümlerine göre: "[...] Üyeler, uygun olduğu şekilde, istihdam, eğitim ve işgücü piyasasına erişim konusunda alınan önlemlere mültecileri de dahil etmeli ve özellikle: [...] (f) uygun olduğu şekilde, ev sahibi ülkenin ulusal hükümlerine uygun olarak, emeklilik de dahil olmak üzere işle ilgili haklar ve sosyal güvenlik yardımlarının taşınabilirliğini kolaylaştırmalıdır".

1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) "istihdam edilmek amacıyla bir ülkeden diğerine göç eden" kişiler olarak tanımlanan, istihdam amaçlı göçmenler için geçerlidir (Madde 11). Sözleşme Madde 6'ya göre:

Sözleşme'nin geçerli olduğu her üye topraklarında yasal olarak bulunan mültecilere, uyruk, ırk, din veya cinsiyet açısından ayırım gözetmeksizin, aşağıdaki konularda kendi vatandaşlarından daha elverişsiz olmayan koşullarda muamele göstereceğini kabul eder:

[...]

(b) Sosyal güvenlik (işte yaralanma, meslek hastalıkları, annelik, hastalık, engellilik, yaşlılık, ölüm, işsizlik, ailevi sorumluluklar ve ulusal kanunlar veya yönetmeliklere göre sosyal güvenlik programı kapsamında olan diğer herhangi bir beklenmedik durum hakkında yasal hükümler), aşağıdaki kısıtlamalara tabi olmak üzere:

(i) Kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunması için uygun düzenlemeler olabilir;

(ii) İkamet ülkesinin ulusal kanunları veya yönetmelikleri yardımlar veya bunların tamamen kamusal fonlardan ödenen ilgili bölümleri hakkında ve normal emeklilik hakkının tanınması için prim koşullarını karşılamayan kişilere ödenen yardımlar hakkında özel düzenlemeler getirebilir.

[...]

CEACR çeşitli durumlarda mültecileri açık bir şekilde Sözleşme Madde 2, 6 ve 7'nin uygulama kapsamına dahil etmiştir.¹⁵³

Bağlayıcı olmayan 1949 tarihli ve 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize) 97 sayılı Sözleşme'yi tamamlamaktadır ve mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler hakkında hükümler içermektedir. Özellikle, üye devletlerin "işgücünün uluslararası dağılımını kolaylaştırması" (para. 4(1)) ve bilgilendirme hizmetleri, ücretsiz destek ve tıbbi yardım sunması gerektiğini ifade etmektedir. Tavsiye Kararı'na ekli Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Dahil Olmak Üzere İstihdam Amaçlı Geçici ve Kalıcı Göç Hakkında Model Anlaşma göç alan ve göç veren ülkelerin yetkili makamları arasında "veya mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler için, bunların korunmasından sorumlu olabilecek, bir uluslararası belgenin koşullarına uygun biçimde oluşturulmuş herhangi bir kurum" ile bilgi alışverişi yapılmasını (Madde 1 ve 4) ve sosyal güvenlik konusunda ayrı bir anlaşma imzalanmasını (Madde 21) desteklemektedir.

CEACR 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi hükümlerinin mülteciler dahil olmak üzere anavatanları dışında istihdam edilen tüm işçiler için geçerli olduğunu ifade etmiştir. Sözleşme birbirinden bağımsız olarak onaylanabilecek iki kısma bölünmüştür. Kısım 1 üye devletleri düzensiz durumda olanlar da dahil olmak üzere tüm göçmen işçilerin temel insan haklarına saygı duymaya davet etmektedir. Düzenli hale getirilemeyen göçmen işçiler [kendileri] ve [aileleri için] "ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar konusunda geçmiş istihdamdan kaynaklanan haklarıyla ilgili olarak" eşit muameleden yararlanmalıdır" (Madde 9). Kısım II sosyal güvenlik de dahil olmak üzere düzenli göçmen işçiler için fırsat ve muamele eşitliğinin sağlanmasını amaçlayan hükümler içermektedir (Madde 10).

1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı hükümleri mülteciler dahil olmak üzere anavatanları dışında istihdam edilen tüm işçiler için geçerlidir.

1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi, kazanılmış haklar ve kazanılmakta olan hakların korunması ilkesini uygulayan ikili ve çok taraflı anlaşmaların imzalanmasını desteklemektedir ve bu anlaşmaların taraf devletin topraklarında

ikamet eden mülteciler ve vatansız kişiler için geçerli olması gerektiğini belirtmektedir (Madde 4(3)). Aynı zamanda şu ifadeye yer vermektedir: "Her üye ikamet yerinden bağımsız olarak, bir üyenin vatandaşı olan veya mülteci veya vatansız kişi olan yararlanıcılara, mevzuatı kapsamında hak kazanılmış maluliyet, yaşlılık ve dul-yetim nakit yardımları, işte yaralanma ve ölüm yardımlarının sağlanmasını taahhüt edecektir" (Madde 9). Ancak, Ekim 2021 itibarıyla yalnız dört devlet (Kırgızistan, Filipinler, İspanya ve İsveç) bu Sözleşme'yi onaylamıştır.

1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı'na göre: "İkili veya çok taraflı sosyal güvenlik belgesinin bağlayıcılığı altında olan üyeler karşılıklı mutabakat ile diğer herhangi bir üyenin vatandaşlarını ve aynı zamanda herhangi bir üyenin topraklarındaki mukim mülteciler ve vatansız kişileri ilgili belgenin sağladığı yardımların kapsamına almak için çaba göstermelidir" (para. 2), bu konuda sosyal güvenlik koordinasyonu ve göçmen işçilerin korunmasına ilişkin beş temel ilkeden üçü aşağıda verilmiştir (bkz. yukarıda Bölüm 2):

- ▶ Geçerli mevzuatın belirlenmesi, bir mülteci/ vatansız kişi için sunulan sosyal güvenliğin herhangi bir zamanda yalnızca tek bir ülkenin mevzuatına tabi olmasını sağlamaktadır;
- ▶ Kazanılmakta olan hakların korunması, hakların elde edilmesi, korunması ve geri kazanılması için gerekli sigorta, istihdam veya ikamet sürelerinin birleştirilmesi/toplanmasına olanak tanımaktadır; ve
- ▶ Yurtdışında kazanılmış haklar ve yardımların korunması, ödeme kısıtlaması olmaksızın farklı topraklarda kazanılmış tüm hakların korunmasına olanak tanımaktadır.

Tavsiye Kararı aynı zamanda "yurtdışında ikamet eden, bir üyenin vatandaşı olan veya mülteci veya vatansız kişi olan yararlanıcılara, ilgili mevzuat kapsamında hak kazanılmış maluliyet, yaşlılık ve dul-yetim yardımları ve işte yaralanma ve ölüm ödeneklerinin sunulması konusunda olası engelleri gidermek amacıyla idari veya mali düzenlemeler" yapılmasını desteklemektedir (para. 3).

¹⁵³ Doğrudan talep (CEACR) – kabul tarihi 2007, yayınlanma tarihi 97. [Uluslararası Çalışma Konferansı (UÇK)] oturumu (2008): 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) - Beliz (Onay tarihi: 1983); doğrudan talep (CEACR) – kabul tarihi 2001, yayınlanma tarihi 90. UÇK oturumu (2002): 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) - Yeni Zelanda (Onay tarihi: 1950).

2016 tarihli mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin işgücü piyasasına erişimi hakkında bağlayıcı olmayan kılavuz ilkeler (ILO, 2016), iki kılavuz ilkede açık bir şekilde sosyal korumadan bahsetmektedir:

19. Üyeler menşe, geçiş ve varış ülkeleri arasında mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin işle ilgili kazanımlarının (emeklilik de dahil olmak üzere sosyal güvenlik yardımları gibi) [...] taşınabilirliğini kolaylaştıracak adımlar atmalıdır.

22. Üyeler, mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişiler için çalışma hayatında temel ilkeler ve haklar, çalışma koşulları, kaliteli kamu hizmetlerine erişim, ücretler ve sosyal güvenlik yardımlarına erişim açısından kadınlar, gençler ve engellilerin özel ihtiyaçlarını kabul ederek, özellikle toplumsal cinsiyet eşitliği olmak üzere herkes

için fırsat ve muamele eşitliğini destekleyecek ve mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişileri çalışma hakları ve koruma olanakları hakkında eğitecek ulusal politikalar benimsemeli veya bunları güçlendirmelidir.

Bu nedenle, uluslararası yasal çerçeve açıktır: Hem mülteciler hem de ev sahibi ülkeler için dayanıklı ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için mültecilere sosyal güvenliğe erişim tanınması ve sosyal ve ekonomik entegrasyonlarının sağlanması gereklidir. Ancak, uluslararası standartların uygulaması genellikle ulusal düzeyde yetersiz yasal çerçeveler ve politika çerçeveleri nedeniyle ve bunlarla sınırlı olmamak üzere bilgi eksikliği, dil bariyerleri ve ayrımcı uygulamalar gibi uygulamaya yönelik diğer engellerle önlenmektedir. Aşağıdaki kesimde söz konusu zorluklar ele alınacak ve potansiyel çözümler önerilecektir.



► Kutu 7.2. COVID-19 küresel salgını sürecinde mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin haklarının korunması

COVID-19 küresel salgını uluslara ve ekonomik faaliyetlerine zarar vermeye devam etmektedir. Vatandaşların sağlığı, istihdamı ve sosyal katılımı üzerindeki etkisi, kendileri ve ailelerinin geçimini sağlamakta giderek daha fazla zorlanan mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişiler tarafından da hissedilmiştir.

Bu kişilerin istikrarsız hukuki durumu ve hareketliliği üzerindeki ilgili kısıtlamalar bu kişilerin zihinsel ve fiziki stresini artırmakta ve istihdam ve sosyal korumaya erişimlerini ve sürdürmelerini giderek daha da zorlaştırmaktadır. Bu durum COVID-19'un olumsuz etkilerini derinleştirmekte ve baş etme stratejilerine erişimlerini sınırlandırmaktadır. Karşılaştıkları zorluklar arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

- Gıda güvensizliğini artıran, sağlık hizmetlerine erişimlerini sınırlandıran ve çocukların sürekli eğitimi konusunda risk oluşturan gelir ve iş kaybı;
- Mülteciler ve ailelerini etkili biçimde kapsam dışı bırakan gerekler (uyruk, geçerli çalışma izni veya kayıtlı istihdam) nedeniyle sosyal korumaya sınırlı erişim;
- Meslek türü veya kişisel koruyucu ekipmana sınırlı erişim nedeniyle COVID-19 ile ilgili işyerinde koruma önlemlerinin uygulanmasında yaşanan zorluklar;
- Özellikle mültecilerin pazarlık gücünün sınırlı olması nedeniyle, küresel salgının sosyo-ekonomik etkilerinden dolayı çalışma koşullarının kötüleşmesi ve sosyal entegrasyon olanaklarının zayıflaması;
- Küresel salgın sürecinde mülteci popülasyonların giderek daha kırılgan hale gelmesi nedeniyle toplumsal cinsiyete dayalı şiddet, zorla çalıştırma ve çocuk işçi çalıştırma riski;
- Finansman, toprak ve taşınmaza sınırlı erişimi olan ve düşük miktarda tasarruf, yatırım ve nakit rezervi bulunan mikro, küçük ve orta ölçekli işletmeler ve kendi hesabına çalışanlar üzerinde virüsün yarattığı olumsuz ekonomik etki.

Küresel salgının mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişiler üzerindeki olumsuz etkisini hafifletmek amacıyla, hükümetler ve işçi ve işveren örgütleri de dahil olmak üzere tüm paydaşların uluslararası çalışma standartlarının bu önlemin temelinde yer aldığını anlamasını sağlamak son derece önemlidir. Bu konudaki politika seçenekleri iki kategoriye ayrılabilir:

Aşağıdaki yöntemlerle işyerinde mültecileri korumak:

- ▶ Hızlı değerlendirmeler ile mültecilere özgü ihtiyaçları tespit etmek ve izlemek (örnekler arasında Irak, Pakistan ve Tunus vardır);
- ▶ Mültecilerin düzensiz hale gelmesini önlemek amacıyla çalışma izni alma ve yenileme prosedürlerini basitleştirmek. İtalya, İrlanda, Polonya ve Portekiz krizin zirve yaptığı aylarda ikamet ve sığınma durumuyla ilgili belgelerin geçerlilik süresini uzatmak veya kendiliğinden yenilemek için adımlar atmıştır;
- ▶ Yasal durumdan bağımsız olarak adil ücret ve adalete erişim sağlamak;
- ▶ Örgütlenme ve toplu sözleşme özgürlüğünün kullanılmasıyla mültecilerin temsil edilmesini sağlamak;
- ▶ Durumlarından bağımsız olarak tüm işçilere iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin uygulanması için gerekli araçlar ve bilgilendirmeyi sunmak ve bilginin mültecilerin anladığı dilde sunulmasını sağlamak. İtalya'da çok dilli bir bilgi portalı olan JUMA mülteciler ve sığınmacılara 15 farklı dilde COVID-19 hakkında bilgi sunmaktadır;
- ▶ İşte ayrımcılık, şiddet ve tacizle mücadele için önlemler almak.

Aşağıdaki yöntemlerle kapsayıcı ve sürdürülebilir iyileşme sağlamak:

- ▶ Kriz zamanlarında sınırlamaları kaldırarak ve temel sektörlerde (örneğin, tıbbi meslekler, lojistik, gıda ve perakendecilik) istihdama erişimlerini sağlayarak mültecilerin becerilerini ve iyileşmeye olan katkılarını tanımak;
- ▶ Mülteciler ve ailelerinin daha da yoksullaşmasını önlemek amacıyla kriz müdahale sürecinin ayrılmaz bir unsuru olarak sosyal koruma önlemlerine erişimlerini sağlamak;
- ▶ Engelli mültecilerin, engellileri kapsayıcı iş sağlığı ve güvenliği (İSG) ve sosyal koruma önlemleri ve erişilebilir ve kapsayıcı çalışma koşulları aracılığıyla çalışma yaşamına tam katılımını sağlamak;
- ▶ Kriz sürecinde işetmelerini duruma uygun hale getirebilmeleri için gerekli beceriler ve olanakları edinebilmeleri amacıyla, mülteci işçiler ve girişimcileri yönetim ve dayanıklılık eğitimi gibi ekonomik teşvik önlemlerine dahil etmek;
- ▶ Hem vatandaşlar hem de mülteciler için dengeli iş yaratma programları aracılığıyla sosyal uyumu teşvik etmek.

Kaynak: ILO, 2020.

► 7.3 Engeller, koruma açıkları ve zorluklar

Mültecilerin ev sahibi ülkede sosyal güvenliğe etkili erişimi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir, bunlar arasında devletin yasal ve idari çerçevesi ve sosyal güvenlik sistemi ile bu erişimi kolaylaştırmak için attığı aktif adımlar yer almaktadır. Bu faktörler, göçmen işçilerin sosyal korumaya erişimi bağlamında diğer bölümlerde incelenen faktörler gibi ikiye ayrılmaktadır. Bir yandan, ev sahibi ülkenin yasal sistemi veya gönderen ülke ile imzaladığı ikili veya çok taraflı anlaşmalarla ilgili olabilir, öte yandan, mülteciler teorik olarak bu haklara erişim sahibi olsa dahi, bilgi eksikliği, finansman eksikliği, idari ve dil bariyerleri ve ayrımcılık gibi engeller bu haklardan etkili biçimde yararlanmalarının önüne geçebilmektedir.

7.3.1 Yasal engeller

Mülteciler ve sığınmacılar yasal olarak ev sahibi ülkenin mevzuatının kapsamının dışında bırakılabilir.

120 ülkenin mevzuatında yapılan incelemeye göre, yalnız 56 devletin mevzuatında mültecilere açıkça sosyal güvenlik erişimi tanıyan hükümler yer almaktadır ve yalnız 40 devlet sığınmacılara bu erişimi sağlamıştır (Van Panhuys, Kazi-Aoul ve Binette, 2017).

Mülteciler, uyruk, ikamet durumu (genellikle geçici), istihdam türü, ülkede kalış süresinin belirsizliği ve sınırlı prim ödeme süresi nedeniyle primli ve primsiz sosyal korumaya erişimde belirli engellerle karşılaşmaktadır. Bu engeller aynı zamanda bu kişilerin kayıtlı işgücü piyasasına ve bu nedenle istihdam temelli sosyal korumaya erişimini de engelleyebilir. Çeşitli ülkeler, işgücü piyasasının bozulması ve ev sahibi popülasyonda işsizlik oranlarının artması endişesiyle, özellikle mülteci akını yaşanan durumlarda, mültecilere işgücü piyasasına erişim sunma konusunda çekimser davranmıştır.

Büyük mülteci akınlarının, en büyük etkiyi halihazırda sosyo-ekonomik zorluklarla mücadele eden, özellikle düşük ve orta gelirli komşu ülkeler üzerinde yarattığı unutulmamalıdır. 2019 yılında, dünya genelindeki mültecilerin yüze 85'ine gelişmekte olan bölgelerde ev sahipliği yapılmıştır, bunlar genellikle kendi vatandaşları için bile etkili ulusal sosyal güvenlik koruma sistemleri bulunmayan ülkelerdir (UNHCR, 2019). Yeterli uluslararası dayanışma olmadan, mültecilerin korunması da geçici ve sınırlı kalabilir.

Bununla birlikte, ülkeler, daha daimi ikamet veya yerel entegrasyona doğru ilk adım olarak görülebileceğinden, mültecilere sosyal korumaya erişim vermekte isteksiz olabilir. Aynı zamanda, yukarıda bahsedildiği üzere, tüm ülkeler 1951 tarihli Sözleşme'yi¹⁵⁴ imzalamamıştır ve bazı ülkelerin, sosyal korumayla ilgili olanlar da dahil olmak üzere bazı maddelere itiraz etmiş olması mültecilerin sosyal koruma haklarından yararlanmasının önünde büyük bir engeldir.

Göçmen işçiler gibi, ev sahibi ülkede sosyal güvenlik yardımlarına başvuran mülteciler de genellikle yardımlar ve özellikle uzun vadeli yardımlar (yaşlılık, dul-yetim ve maluliyet) için uygunluk sağlamakta zorlanmaktadır; örneğin, primli program aracılığıyla sağlanan emeklilik genellikle asgari prim süresi gerektirmektedir. Çalışma çağındaki ve daha yaşlı mültecilerin çoğu verimli yıllarını terk ettikleri ülkede geçirmiştir ve ev sahibi ülkede sıfırdan başlamak zorundadır. Bununla birlikte, devletlerin yıkıldığı ve rejimlerin değiştiği yerlerde, önceki sosyal güvenlik sistemi tasfiye olmuş ve ödenen tüm primler kaybolmuş olabilir.

Aynı zamanda, mülteciler tanım itibarıyla zulüm korkusu nedeniyle menşe ülkesini terk etmiş kişiler olduğundan, bu ülkenin korumasından yararlanamaz. Bunun neticesinde, bu ülke ile yapılan ve sosyal koruma, eğitim, sağlık hizmetleri ve diğer haklara erişim karşılığında vergi ödemesi ve diğer yükümlülükleri içeren, "sosyal sözleşme" adı verilen anlaşma da bozulmaktadır (Makherna, 2009). Bu nedenle, mülteciler genellikle menşe ülkelerde ödemiş oldukları primleri kaybetmektedir ve ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları olsa dahi, özellikle iç çatışma veya etkili yönetim eksikliği durumlarında bu anlaşmalar artık anavatanlarında uygulanmıyor olabilir. Ancak, hem ev sahibi ülke hem de varış ülkesi 1951 tarihli Sözleşme'ye taraf olduklarında, her ikisi de "yalnızca ilgili anlaşmaları imzalayan devletlerin vatandaşları için geçerli koşullara tabi olmak üzere" mültecileri de aralarında yapılmış anlaşmalarda belirtilen yardımların kapsamına almak zorundadır (Madde 24(3)).

7.3.2 Uygulamaya yönelik engeller

Bu engellere ek olarak mülteciler aynı zamanda yasal nitelikte olmayan, uygulamaya yönelik engellerle de karşılaşmaktadır.

Örneğin, yukarıda belirtildiği üzere, ulusal kanunlar mülteciler için sosyal korumaya yasal erişim sağladığında dahi, dil veya kültürel bariyerler, ayrımcılık, idari

¹⁵⁴ Temmuz 2021 itibarıyla, 149 devlet Sözleşme ve/veya Protokolü'ne taraftır.

konular veya bilgi eksikliği ve hakları konusunda farkındalık eksikliği nedeniyle söz konusu erişim uygulamada mümkün olmamaktadır (bkz. Bölüm 1). Ev sahibi ülke ve mültecilerin menşe ülkesi arasında geçmişten gelen dini, etnik ve siyasi gerilim nedeniyle, ev sahibi ülkelerde belirli mülteci gruplarına karşı ayrımcılık yapılabilir. Mültecilerin karşılaştıkları idari engellere ek olarak, menşe ülkelerin idari veya diğer kurumlarından sosyal koruma primleri ve diğer konularda eksik bilgi ve belgeleri temin etmelerini istemeleri de zor veya imkansızdır.

Bununla birlikte, mülteciler genellikle kendilerini ilgilen-diren programların tasarımı ve uygulaması sırasında temsil edilmemekte veya kendilerine danışılmamaktadır. Politika düzenleme konusundaki bu tepeden inme yaklaşım bu kişilerin benzeri olmayan deneyimlerini, toplulukları hakkındaki uzmanlıklarını ve hizmet sunumundaki eksikler hakkındaki bilgilerini göz ardı etmektedir. Bu nedenle, mülteciler ve ailelerine danışmadan tasarlanan politikalar ve programlar bu kişilerin ihtiyaçlarını yeterli biçimde karşılamamaktadır. Ancak, son yıllarda mülteciler için daha geniş ölçekli kapsayıcılık ve karar alma süreçlerine daha fazla katılımına yönelik bir eğilim ortaya çıkmıştır, buna örnek olarak 2016 tarihli Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisi ve 2018 tarihli Küresel Mülteci Sözleşmesi verilebilir. Ancak bu hükümlerin uygulamaya konulması hala bir zorluk olmaya devam etmektedir (Harley ve Hobbs, 2020).

Son olarak, coğrafi ve mali engeller¹⁵⁵ hem vatandaşları hem de mültecileri etkilese de, genellikle yukarıda bahsedilen engellerle de birleşerek mülteciler üzerinde daha ağır bir yük oluşturmaktadır. Çok sayıda mültecinin uzak alanlarda veya mülteci kamplarında yaşaması ve kayıtdışı sektörde düşük ücret karşılığında istihdam edilmesi ve finansmana sınırlı veya sıfır erişiminin olması çok sayıda ailenin temel ihtiyaçlar, sağlık hizmetleri, konut, eğitim, ulaşım giderlerini karşılamasını veya sosyal prim ödemesini imkansız hale getirmektedir.

7.3.3 Sığınmacılara özgü engeller

Mülteci başvuruları bekleme aşamasında olduğunda, sığınmacılar genellikle mülteciler veya ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla aynı haklardan yararlanamamaktadır: Genellikle ikametleri yoktur ve çalışma, eğitim ve hatta ülke içinde seyahat hakları dahi olmayabilir. Bazı ülkelerde, sığınmacılar, sığınma başvuruları onaylanır onaylanmaz veya belirli bir süre sonra çalışma hakkı

elde eder. Ancak, bu hak genellikle belirli sektörlerle veya aylık maksimum süreyle sınırlıdır.¹⁵⁶ Buna ek olarak, başvurularının karara bağlanmasını bekleyen sığınmacıların ulusal kanunlar kapsamında sınırlı sosyal koruma hakları vardır (örneğin, yalnız sağlık hizmetlerine erişim). Her koşulda, bu hakların tipik olarak vatandaşlara veya diğer yabancı mukiimlere tanınan haklara eşdeğer olmadığı dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte, sığınma prosedürleri uzun sürebilir ve gecikmeler yaşanabilir. Mülteci başvurusu reddedilen kişiler bazı durumlarda itiraz edebilir ancak bu durumda düzenli hale gelmeden tekrar beklemek ve bazı durumlarda ilave yasal ücretler ödemek zorunda kalmaktadırlar.

► 7.4 Haktan gerçeğe: Ülke uygulamaları

7.4.1 Mülteciler ve sığınmacılar neden sosyal koruma kapsamına alınmalı?

Mülteciler ve sığınmacılara sosyal koruma sağlamanın çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Mülteciler de dahil herkesin uluslararası insan hakları kanunlarına uygun olarak sosyal güvenlik hakkı vardır. Mültecilerin yaşam risklerine karşı korunması (örneğin, hastalık, annelik, yaşlılık ve işte yaralanma) yalnızca bu kişilerin gelir güvenliğini iyileştirmek ve hane yoksulluğunu azaltmakla kalmayıp, aynı zamanda hastalık görülme oranını düşürmekte ve böylece ev sahibi ülkelere daha verimli, sağlıklı ve istihdam edilebilir işçiler kazandırmakta, bu sayede bu kişilerin ekonomik ve sosyal durumlarını da iyileştirmektedir (UNHCR, 2012a). Mültecilerin ev sahibi ülkede işe ve sosyal korumaya erişimini sağlamak aynı zamanda uzun süreli koşullarda dayanıklı çözümler üretilmesini desteklemektedir. Mülteciler ve sığınmacılar önemli bir işgücü ve yeni fikir ve bakış açısı kaynağıdır. Genel olarak, yerel ekonomiye katılımları bu kişilerin topluluğa entegrasyon düzeyini artırmakta ve bağımlılığını azaltmaktadır (SCR 2013, 3-4; Arnold-Fernandez ve Pollock, 2013).

Kayıtlı ekonomiye katılım, mültecilerin kendi ihtiyaçlarını karşılamasına ve ev sahibi ülkenin mali ve sosyal güvenlik sistemlerine prim ödemesine olanak tanımaktadır. Paralel yapılar oluşturmak yerine bu kişilerin ülkenin sosyal koruma sistemine entegrasyonu mülteciler ve ev sahibi topluluklar arasındaki gerilimi azaltmakta, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin mali sürdürülebilirliğini geliştirmekte ve insani yardım

¹⁵⁵ Örneğin, prim ödeme veya sağlık hizmetleri için nakit ödeme yapma olanağının bulunmaması.

¹⁵⁶ Örneğin, İsveç sığınmacılara derhal işgücü piyasasına erişim hakkı tanıırken, İtalya'da sığınma başvurusu onaylandıktan iki ay sonra söz konusu erişim sağlanmaktadır, Avusturya sadece belirli kamu sektörlerinde istihdama olanak tanımakta ve aylık çalışma süresini sınırlandırmaktadır. Avrupa dışında, Ermenistan, Etiyopya, Ürdün, Güney Afrika, Türkiye ve bazı Latin Amerika ülkeleri sığınmacılara yalnız sınırlı çalışma izni vermektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/316>.

amaçlı nakit transferleri dahil olmak üzere primsiz sosyal koruma mekanizmaları üzerindeki mali baskıyı hafifletmektedir.

Mültecilerin kayıtlı işgücü piyasasının dışında bırakılması bu kişileri istikrarsız veya tehlikeli istihdamı kabul etmeye itebilir, böylelikle meslek hastalıkları ve yaralanmalar, istismar ve sömürü riskini artırabilir. Aynı zamanda kayıtlı işçilerin çalışma koşulları üzerinde bumerang etkisi yaratarak sosyal damping riskini artırabilir; kayıtlı istihdam ve vergilendirme sisteminden kaçmak, özellikle düşük vasıflı işçiler için ücretler ve çalışma koşulları üzerinde aşağı yönlü baskı oluşmasına neden olabilir. Bu konular kağıt üzerinde çözümü kolay gibi görünse de, yeni sistemlerin oluşturulması veya mevcut sistemlerin uyarlanması genellikle siyasi irade ve/veya mali alan engeline takılmaktadır, doğru biçimde entegre edilmiş mülteciler ve sığınmacıların menşe ülkelerine sağladığı net pozitif katkılar ışığında bu faktörlerin üstesinden gelinmelidir.

Sonuç olarak, mülteciler ve sığınmacıların işgücü piyasasına ve sosyal koruma sistemine dahil edilmesi sosyal adaletin desteklenmesi, vergi sisteminin yenilenmesi ve yaşlanmakta olan nüfusun etkilerinin stabilize edilmesine yardımcı olabilir.

7.4.2 Politika seçenekleri ve ülke uygulamaları

Uluslararası hukuk kapsamında devletlerin mültecilerin sosyal korumaya erişimini sağlama sorumluluğu vardır. Bu yükümlülüğü yerine getirmek ve yukarıda bahsedilen yasal ve uygulamaya yönelik engellerin üstesinden gelmek için benimseyebilecekleri çeşitli politika seçenekleri ve önlemler bulunmaktadır.

Öncelikle, ilgili yasal belgeleri onaylamaları ve mevzuatlarını, 1951 tarihli Sözleşme ve 1967 tarihli Protokolü, 1976 tarihli ICESCR ve ilgili ILO Sözleşmeleri de dahil olmak üzere uluslararası standartlara uygun hale getirmeleri gerekmektedir. Aynı zamanda, özellikle prim ödeme ve ikamet gerekleriyle ilgili olmak üzere, mülteciler ve sığınmacıların özel ihtiyaçlarını ele almak amacıyla, sosyal koruma tabanları da dahil olmak üzere yeni sosyal koruma sistemlerini oluşturmayı veya var olanları uyarlamayı değerlendirmeleri gerekmektedir.

Ulusal yasal çerçeveler mülteciler için sosyal korumaya erişim sağlamalı ve mülteciler ve vatandaşlar arasında muamele eşitliği sağlamalıdır.

Örnekler:

- ▶ Paraguay Mülteci Kanunu: "Mültecilerin vatandaşlarla aynı koşullarda çalışma, sosyal güvenlik ve eğitim hakkı vardır" ifadesine yer vermektedir (2002 tarihli ve 1938 sayılı Kanun, Madde 25).
- ▶ AB ülkelerinin çoğu ve diğerlerinin yanı sıra Ermenistan, Moritanya, Nikaragua, Nijerya, Paraguay, Senegal, Kore Cumhuriyeti, İsviçre ve Uruguay da benzer yasal hükümlere sahiptir.
- ▶ Güney Afrika Mülteciler Kanunu¹⁵⁷ ve bunda yapılan değişiklikler¹⁵⁸ mültecilerin istihdam hakkını ve çocuk, engellilik, yaşlılık ve yaşlı bakım yardımları, sosyal yardım ve bakıma muhtaçlar için yardımlar da dahil olmak üzere sosyal güvenliğe erişimini sağlamaktadır.
- ▶ Burkina Faso'da mültecilerin durumuyla ilgili 042-2008 sayılı Kanun ve uygulama yöntemleriyle ilgili 2011-119 sayılı Kararname uyarınca mültecilerin sağlık hizmetleri gibi temel hizmetlere erişimi vardır.
- ▶ Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde 021/2001 sayılı Kanun uyarınca mülteciler mevcut olduğunda vatandaşlarla aynı koşullarda sosyal koruma erişimine sahiptir.
- ▶ 2020 yılında Cibuti sosyal hizmetleri yöneten Başkanlık Kararnamesi'ni mültecileri de kapsayacak şekilde değiştirmiştir. Bu durum Sağlık Sosyal Yardım Programı ve Ulusal Aile Dayanışma Programı da dahil olmak üzere sosyal koruma programlarına erişiminin önünü açan önemli bir politika gelişmesidir.

Mevcut sosyal koruma yardımları, asgari ikamet gereklerinin ortadan kaldırılması veya kolaylaştırılması da dahil olmak üzere, mülteciler için erişilebilir hale getirmek amacıyla uyarlanabilir.

Örnekler:

- ▶ Fransa'da Sosyal Güvenlik Kodu hükümleri açık bir şekilde mültecileri aile ve yaşlılık yardımlarına erişim için ikamet gereklerinden muaf tutmaktadır.¹⁵⁹

¹⁵⁷ 1998 tarihli ve 130 sayılı Kanun.

¹⁵⁸ 2017 tarihli ve 11 sayılı, 2015 tarihli ve 10 sayılı, 2011 tarihli ve 12 sayılı ve 2008 tarihli ve 33 sayılı Kanunlar.

¹⁵⁹ L512-2 ve L816-1 ve sayılı Kanunlar.

- Avustralya sisteminde, mülteciler normal şartlarda yabancı ülke vatandaşlarının sosyal güvenliğe erişimini engelleyen iki yıllık bekleme süresinden muaftır.¹⁶⁰

Devletler mültecilerin haklarını etkili biçimde kullanmasının önündeki uygulamaya yönelik engelleri tespit etmeli ve bunları giderecek önlemler almalıdır. Bu önlemler arasında bilgilendirme kampanyaları,

kültürel-dilsel araçların görevlendirilmesi, belgeler ve broşürlerin diğer dillere tercüme edilmesi, ayrımcılıkla mücadele kampanyaları düzenlenmesi ve kültürel çeşitliliğin yasal ve idari sistemlere yansıtılması yer alabilir. Son olarak, ev sahibi ülkeler ve uluslararası toplum hem mülteciler hem de ev sahibi topluluklar için sosyal koruma sistemlerini güçlendirmek amacıyla insani yardım ve/veya gelişimi kanallı edebilir.



► Kutu 7.3. Brezilya'nın mülteci haklarını desteklemesi

Brezilya'da Devlet Mülteciler Komitesi politika düzenleme sürecine dahil olan çeşitli paydaşlar arasında bağlantılar kurmakta ve mültecilerin haklarına saygı duyulmasını desteklemektedir. Rio de Janeiro, Sao Paulo ve Parana gibi bölgelerde aktif olan bu Komiteler, merkezi hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve Brezilya'daki UNHCR Temsilcilik Ofisi'nin temsilcilerinden meydana gelmektedir (Jubilut, 2010; UNHCR, 2010b; Oliveria, 2014). Ulusal Mülteci Planı'nın uygulanması, sonuçlarının izlenmesi, ilgili kurumlar arasında anlaşmaların yapılmasının desteklenmesi ve bilgilendirme yoluyla kamu kuruluşlarında mültecilerin haklarıyla ilgili farkındalığın artırılmasından sorumludur.

Komiteler diğerlerinin yanı sıra, sağlık, eğitim ve işgücü piyasalarına erişim gibi konularda altı tematik çalışma grubuna ayrılmıştır. 2010 yılında, Federal Hükümet ve Ulusal Mülteciler Komitesi ile işbirliği içerisinde, 2010 depreminden etkilenen Haitililer için işgücü hareketlilik yollarını desteklemiştir; 1951 tarihli Sözleşme'ye göre "mülteci" tanımını karşılamayan yaklaşık 45.000 Haitiliye, istihdam belgesinin sunulmasıyla kendiliğinden çalışma iznine dönüşecek beş yıllık izin verilmiştir. 2013 yılında benzer bir program uygulanmış, bu bağlamda Federal Hükümet Suriye'deki krizden etkilenen ve 1951 tarihli Sözleşme'ye göre mülteci kabul edilmeyen kişilere giriş vizesi vermiştir. Bu program kapsamında Brezilya'ya giren herkes işgücü piyasasına kendiliğinden erişim sahibi olmuştur ancak uygulamada birçoğu iş bulamamıştır (ILO, 2016)

¹⁶⁰ 1991 tarihli Avustralya Sosyal Güvenlik Kanunu, değişik, Kesim 7.



► Kutu 7.4. Fas'ta göçmenler, mülteciler ve sığınmacıların haklarını iyileştiren reform

Geleneksel olarak göç veren ve geçiş ülkesi olan Fas giderek varış ülkesine dönmektedir. 2013 yılında, Kral'ın talimatı üzerine, ülkede göçmenler, mülteciler ve sığınmacıların haklarını iyileştirmek üzere tasarlanmış bir reform süreci başlatılmıştır. Ulusal İnsan Hakları Konseyi'nin Fas'taki göçmenler ve mültecilerin durumu hakkındaki 2013 raporu Hükümet'i 2011 Anayasası'nda ve ülkenin onayladığı uluslararası anlaşmalarda yer alan ilkelere dayalı biçimde kapsamlı ve kapsayıcı bir plan geliştirmeye ve yasal çerçeveyi resmi hale getirmeye davet etmiştir.

Bunun sonucunda çeşitli önlemler alınmıştır, bunlar arasında Ekim 2013'te Yurtdışında Yaşayan Faslılar ve Göç İşlerinden Sorumlu Bakanlık'ın kurulması, Rabat'ta Mülteciler ve Vatansız Kişiler Ofisi'nin açılması ve mülteciler ve sığınmacılar ve ailelerine ikamet izinlerinin verilmesi yer almaktadır. Ocak 2014'te yaklaşık 23.000 düzensiz göçmeni düzenli hale getiren ilk kampanya gerçekleştirilmiş ve Aralık 2014'te Ulusal Göç ve Sığınma Politikası (NPİA) kabul edilmiştir. 2014 yılından bu yana Fas, düzenli göçmenlerin entegrasyonunu iyileştirmek amacıyla Ulusal Göç ve Sığınma Stratejisi'ni uygulamaktadır. Devlet Haziran 2019'da 1949 tarihli ve 97 sayılı revize İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi'ni onaylamıştır.¹⁶¹

NPİA Ulusal İnsan Hakları Konseyi'nin 2013 raporunda yer alan tavsiyeleri içermektedir ve vatandaşlar ve yabancılar arasında muamele eşitliği ilkesini desteklemektedir. Kayıt altına alma ve entegrasyon politikalarının ve kolluk kuvvetlerine yönelik eğitim programlarının geliştirilmesiyle, düzensiz göçmenleri ve mülteciler ve sığınmacıları korumaktadır. Fas, göç, sığınma ve insan ticareti hakkında mevzuatın kabul edilmesi de dahil olmak üzere bu Politika çerçevesinde çeşitli yasal reformlar gerçekleştirmiştir.

Düzensiz mülteciler ve göçmenlerin Fas toplumuna entegre edilmesi için atılan adımlar dikkate değerdir. Aralık 2016 ve Aralık 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilen ikinci kayıt altına alma kampanyası ise 26.000 başvuru arasından 14.000'ünün düzenli hale getirilmesini sağlamıştır (North Africa Post, 2018). NPİA aracılığıyla, ülke aynı zamanda 2013 yılında yürürlüğe konulan kısıtlayıcı bir göç kanununu geride bırakmış ve mukim göçmenlere çalışma ve sosyal koruma hakkı veren bir sisteme geçiş yapmıştır. Bu durum, politika değişikliğine önemli bir örnektir, 2013 yılı öncesinde, Fas'ta göçmenler ve mültecilere ilişkin soruları etkili biçimde ele alan resmi yasal yapılar bulunmamaktaydı (Fas, Dış İlişkiler ve Uluslararası İşbirliği Bakanlığı, 2019); bu konuyla ilgili tek düzenleme olan 2003 tarihli Yabancı Ülke Vatandaşları Kanunu ise göçmenler ve mültecilerin haklarını büyük oranda göz ardı etmekte ve düzensiz göçmenlere ciddi yaptırımlar getirmekteydi. İlgili Kanun'un yerini almak üzere göç, sığınma ve insan ticareti konularında üç kanun tasarısı geliştirilmiştir ve bunlardan biri olan İnsan Ticareti Kanunu 2016 yılında kabul edilmiştir.¹⁶²

¹⁶¹ Fas 1933 yılında Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme'yi onaylamıştır

¹⁶² İnsan ticaretiyle mücadele hakkında 25 Ağustos 2016 tarihli ve 27-14 sayılı Kanun (https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&dp_isn=103357&dp_count=3&dp_classification=03).

► 7.5 Sosyal koruma açıklarının ele alınması: ILO'nun müdahalesi

ILO, mültecilerin işgücü piyasalarına ve sosyal korumaya erişimini kolaylaştırmak amacıyla bilgi tabanı oluşturarak, teknik danışmanlık ve kapasite geliştirme hizmetleri sunarak ve sosyal diyalogu destekleyerek bileşenlerini desteklemektedir.

Temmuz 2016'da ILO ve UNHCR, mülteciler ve diğer zorla yerinden edilmiş kişiler için insana yakışır işin desteklenmesi konusunda revize mutabakatı imzalamış ve uygulamasına yönelik Ortak Eylem Planı¹⁶³ üzerinde anlaşmaya varmıştır. Sosyal Koruma Plan'ın hedefleri ve stratejik amaçları arasına dahil edilmiştir.

ILO'nun verdiği desteğe örnekler:

- ILO 2016-2017 yıllarında Ürdün Mülteci Müdahale Planı için teknik danışmanlık hizmetleri ve girdi sağlamıştır.
- 2016 ve 2020 yılları arasında diğerlerinin yanı sıra El Salvador, Etiyopya, İtalya, Meksika ve Tanzania'da mülteciler için sosyal koruma konusunda eğitim programları ve Güney-Güney alışverişler gerçekleştirilmiştir.
- 2016-2017 yıllarında UNHCR ve ILO Mexico City makamlarına, yerel programların göçmenler ve mültecilerin ihtiyaçlarına göre uyarlanması konusunda teknik danışmanlık hizmetleri sunmuştur.¹⁶⁴

Son dönemdeki ortaklıklar ve projeler:

- Hollanda tarafından finanse edilen, ev sahibi topluluklar ve zorla yerinden edilmiş kişilerin olanaklarını iyileştirmeye yönelik ILO-UNHCR-[Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF)]-Dünya Bankası-Uluslararası Finans Kurumu (IFC) Ortaklığı (PROSPECTS)(2019-2023) Mısır, Etiyopya, Irak, Ürdün, Kenya, Lübnan,

Sudan ve Uganda'da "zorla yerinden edilme krizlerine müdahalede paradigmayı insani yardım yaklaşımından gelişim yaklaşımına doğru çevirmeyi amaçlamaktadır"¹⁶⁵. PROSPECTS şemsiyesi altında, ILO ve ortak hükümetler uluslararası insani yardımın kısa vadeli amacının ötesinde, yerinden edilmiş popülasyonlar ve ev sahibi topluluklar için öngörülebilir ve sürdürülebilir destek sunmak amacıyla sosyal koruma sistemlerini kullanan insani yardım ve gelişim süreçlerini yönetmeyi amaçlamaktadır.¹⁶⁶

- Türkiye'de ILO 2019 yılında başlatılan ve mülteciler ve ev sahibi toplulukların kayıtlı istihdam ve sosyal güvenliğe erişimine yardımcı olan Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KIGEP) aracılığıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumu'nu desteklemektedir.¹⁶⁷
- 2017 ve 2019 yılları arasında uygulanan çeşitli ILO-UNHCR küçük ölçekli projeleri Burkina Faso, Kamerun, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Gine, Moritanya, Ruanda, Senegal ve Sudan'da mevcut ulusal sağlık sigortası programlarına mültecileri entegre etmenin yenilikçi yollarını keşfetmiştir. Ruanda'da, bu proje 6.000'den fazla kentsel mültecinin topluluk temelli sağlık sigortasına kayıt yaptırmayıyla sonuçlanmıştır.
- Bir ILO-UNHCR-AB projesi olan Orta Amerika ve Meksika'da Kapsamlı Mülteci Müdahale çerçevesi kapsamında İstihdam ve Sosyal Korumayı Destekleme Projesi 2019 ortalarında başlatılmıştır ve mülteciler (Meksika ve Kosta Rika'da) ve ülkesine geri dönenler ve yurtdışında yerinden edilmiş kişilere (Honduras'ta) odaklanan faaliyetler içermektedir.
- Torino Uluslararası Üniversitesi (IUC)-ILO Uluslararası Eğitim Merkezi (ITC-ILO) 2016 yılında hukuk büroları aracılığıyla araştırma ve başvurular hakkında bir ortaklık programı yürütmüştür.

¹⁶³ Söz konusu birinci plan 2017-2019 yıllarını kapsarken, mevcut plan 2020-2021 yıllarını kapsamaktadır.

¹⁶⁴ Genel olarak yabancı ülke vatandaşlarının önündeki engeller kaldırılmış ve ülkesine geri dönenler (diğer ülkelerin sınır dışı ettiği Meksikalılar), mülteciler ve göçmenlere Meksika vatandaşlarıyla aynı koşullarda 6 ay süreyle işsizlik yardımı hakkı tanınmıştır. Ancak bu kural sadece Mexico City için geçerlidir.

¹⁶⁵ <https://www.government.nl/latest/news/2019/12/18/netherlands-takes-joint-action-to-support-refugees-and-host-communities-with-prospects-partnership#:~:text=Prospects%20is%20an%20international%20partnership,responding%20to%20forced%20displacement%20crises.>

¹⁶⁶ <https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/social-protection/lang--en/index.htm>.

¹⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_739375/lang--en/index.htm.



► Kutu 7.5. Türkiye Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KIGEP)

Türkiye’de ILO Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KIGEP) kapsamında mültecilerin kayıtlı istihdam ve sosyal güvenliğe erişimini sağlamak amacıyla ev sahibi topluluklara yardım edilmiştir. Türkiye dünyanın en fazla mülteci (4 milyon) barındıran ülkesidir, bunların birçoğu Suriyelidir, kayıtdışı çalışmaktadır ve sosyal korumaya sınırlı erişimi vardır. 2019 yılından bu yana ILO, 2017 yılındaki pilot aşamasından itibaren kapsamını genişletmiştir ve 2020 ortalarına kadar 4.800’den fazla kayıtlı işe yerleştirme gerçekleştirmiş olan bu Program’ın uygulamasında, ülkenin Sosyal Güvenlik Kurumu ile işbirliği yapmaktadır. Program’ın ikinci aşaması olan KIGEP Plus hem Türk hem de Suriyeli işçilere odaklanarak devam etmektedir.

ILO, mültecilerin çalışma izni ücretlerini ve sosyal güvenlik primlerini altı ay boyunca karşılamaktadır, sonrasında bu kişiler ülkenin çalışma mevzuatı kapsamında korumaya ve ev sahibi topluluk üyeleriyle eşit koşullarda sosyal güvenlik erişimine sahip olmaktadır. Şirketler Program kapsamında tamamlayıcı destek sunabilir ve bu sayede programın sürdürülebilirliğini geliştirebilir. 2020 başlarından bu yana, KIGEP Plus kapsamında, ILO 1.200’den fazla işçinin kayıtlı işlere yerleştirilmesini desteklemiştir. Program en fazla mültecinin yaşadığı bölgeler olan, ülkenin güneydoğu bölümü, Anadolu ve batı Türkiye’deki büyük şehirlere odaklanarak dokuz ilde uygulanmaktadır. Hizmet sunulan mültecilerin %50’si Suriyelidir ve %20’si kadındır. Temel istihdam sektörü imalatçı ve tüm işçilerin yarısından fazlası tekstil sektöründe çalışmaktadır.

ILO’nun desteğini tamamlayıcı olarak, UNHCR Türkiye Temsilciliği mültecilerin yüksek öğrenime ve işgücü piyasasına erişimini desteklemek ve bu kişilerin kendine yeterliliği ve genel sosyal uyumunu güçlendirmek amacıyla geçiş teşvikleri, eğitim ödenekleri ve bursları vermektedir. 2020’nin ilk dokuz ayında yaklaşık 3.000 mülteci eğitim ödeneği ve bursu almış, yaklaşık 400 mülteci geçim teşviklerinden yararlanmıştır.

► 7.6 Sonuç

Mültecileri sosyal koruma kapsamına almak yalnızca devletin uluslararası ve bölgesel hukuk kapsamında bir yükümlülüğü değildir, aynı zamanda daha kapsayıcı toplumları kolaylaştırarak ev sahibi ülkede ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.

Sosyal koruma hakkı çeşitli uluslararası belgelerde güvence altına alınmaktadır. Sosyal koruma mültecilerin kendi ihtiyaçlarını karşılamasına ve ev sahibi ülkenin ekonomisine katkıda bulunmasına olanak tanıyarak, bu kişiler için sosyal ve ekonomik kapsayıcılığın ve uzun vadeli sürdürülebilirliğin sağlanmasında merkezi bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, çeşitli ülkelerde, kayıtlı istihdam sosyal güvenliğe erişim için temel koşuldur.

Ancak, açık uluslararası çerçeveye rağmen, mültecilerin sosyal korumaya erişimi genellikle çeşitli engellere takılmaktadır. Tüm göçmenlerin karşılaştığı yasal ve uygulamaya yönelik engellere ek olarak (bkz. Bölüm 3), mülteciler anavatanlarında korumadan yararlanamamaktadır ve bu nedenle ülkeyi terk etmeden önce kazanılmış tüm yardımlarını kaybedebilir. Sığınmacıların hem işgücü piyasası hem de sosyal güvenlik sisteminden çıkartılma riski taşıması, mülteci durumunun belirlenmesi aylar ve hatta yıllar sürebileceğinden, özellikle olumsuz etki oluşturmaktadır.

Mültecilerin primli ve primsiz sosyal koruma kapsamına alınması sadece ev sahibi devletin bu kişilerin bir insan hakkı olan sosyal güvenlikten yararlanmasını sağlama yükümlülüğünü yerine getirmekle kalmamakta, aynı zamanda bu kişilerin dayanıklılığını artırmakta ve yoksulluk, dışlanma, kırılganlık ve çocuk işçi çalıştırma oranlarını azaltmaktadır. Bu durum özellikle COVID-19 küresel salgını gibi kriz bağlamında önemlidir. Mültecilerin sosyal sağlık hizmeti sistemlerine dahil edilmesi maliyet etkin bir çözümdür ve mülteciler ve ev sahibi topluluklar arasında gerilimin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Buna ek olarak, mülteciler ve sığınmacılar için acil nakit ve gıda yardımı uzun vadeli stratejilere dahil edilmeli ve mümkün olduğunda mevcut sosyal koruma sistemleri aracılığıyla kanalize edilmelidir. Mültecilerin işe ve istihdam temelli sosyal korumaya erişimini sağlamak ev sahibi ülkelerin sosyo-ekonomik gelişimine katkıda bulunmalarına olanak tanımaktadır. Bu nedenle, sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesinin hem mülteciler hem de ev sahibi topluluklar için yararları vardır.

Bu amaçla, devletlerin mültecilerin hakları ve sosyal korumayla ilgili uluslararası Sözleşmeleri onaylaması ve uygulaması, politikalar, acil önlemler ve ulusal sosyal koruma programlarına mültecilerin dahil edilmesine yönelik adımlar atması ve bu kişilerin haklarını etkili biçimde kullanmasını etkileyen uygulamaya yönelik engelleri ortadan kaldırması tavsiye edilmektedir.

► Kaynakça

- Allain, Jean. 2001. "The jus cogens nature of non-refoulement". *International Journal of Refugee Law* 13: 533-558.
- Arnold-Fernández, Emily and Stewart Pollock. 2013. "Refugees' right to work". *Forced Migration Review* 44: 92-93.
- Asylum Access. 2011. *To Have Work is to Have Life: Refugees' Experience with the Right to work in Ecuador*. Quito: Asylum Access.
- Asylum Access and Refugee Work Rights Coalition. 2014. *Global Refugee Work Rights Report*.
- Barone, Guglielmo and Sauro Mocetti. 2011. "With a Little Help from Abroad: The Effect of Low-skilled Immigration on the Female Labour Supply". *Labour Economics* 18 (5): 664-675.
- Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan ve Naohiko Omata. 2014. *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions* published by the *Humanitarian Innovation Project*. Oxford, Birleşik Krallık: Oxford Üniversitesi.
- Bevelander, Pieter. 2016. "Integrating Refugees into Labor Markets Economic Integration of Refugees into their Host Country is Important and Benefits Both Parties", *IZA World of Labour* 269.
- Boslaugh, Sarah. 2013. *Health Care Systems Around the World: A Comparative Guide*. Saint Louis, US: Sage Publications.
- Brolan, Claire. 2002. "An Analysis of the Human Smuggling Trade and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea (2000) from a Refugee Protection Perspective". *International Journal of Refugee Law* 14(4): 561-596.
- Canonge, James. *Building Social Protection Floors with the ILO: Together, to Change the Lives of Millions of Refugees*. Cenevre: ILO. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53288>.
- CESCR (BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi). 2009. Genel Yorum No. 20: Ekonomik, sosyal ve Kültürel Haklarda Ayrım Gözetmeme.
- . 2006. Genel Yorum No. 18: Çalışma Hakkı (Sözleşme Madde 6).
- Colloquium on Challenges in International Refugee Law. 2010. "The Michigan Guidelines on the Right to Work". *Michigan Journal of International Law* 31(2): 292-306.
- Cortes, Patricia ve Jessica Pan. 2013. "Outsourcing Household Production: Foreign Domestic Workers and Native Labor Supply in Hong Kong". *Journal of Labor Economics* 31 (2): 327- 371.
- Del Carpio, Ximena ve Mathis Wagner. 2015. "The Impact of Syrians Refugees on the Turkish Labor Market". Dünya Bankası.
- del Rocio Sáenz, María, Juan Luis Bermúdez and Mónica Acost. 2010. "Universal Coverage in a Middle Income Country: Costa Rica". WHO Dünya Sağlık Raporu Arka Plan Belgesi No. 11. WHO.
- Domenech, Eduardo. 2007. "La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina". *Revue européenne des migrations internationales* 23 (1): 71-94.
- Duffy, Aoife. 2008. "Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law". *International Journal of Refugee Law* 20 (3): 373-390.
- Evans, Williams N. ve Daniel Fitzgerald. 2017. "The Economic and Social Outcomes of Refugees in the United States: Evidence from the ACS". National Bureau of Economic Research.
- Foged, Mette ve Giovanni Peri. 2016. "Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data". *American Economic Journal: Applied Economics* 8 (2): 1-34.

- FRA (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı). 2011. *Avrupa Birliği'ndeki düzensiz göçmenlerin temel hakları Karşılaştırmalı rapor*. Viyana.
- Furtado, Delia ve Heinrich Hock. 2010. "Low Skilled Immigration and Work-Fertility Trade-Offs among High Skilled US Natives". *American Economic Review* 100 (2): 224–28.
- Gilbert, Geoff. 2004. "Is Europe Living up to its Obligations to Refugees?" *European Journal of International Law* 15 (5): 963–987.
- Hathaway, James. 2005. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge, Birleşik Krallık: Cambridge University Press.
- Harley, Tristan ve Harry Hobbs. 2020. "The Meaningful Participation of Refugees in Decision-Making Processes: Questions of Law and Policy". *International Journal of Refugee Law* 32 (2): 200–226.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 1999. *1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) ve 86 sayılı Tavsiye Kararı (Revize), ve 1975 tarihli 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi ve 151 sayılı Tavsiye Kararı konulu Raporlar Hakkında Genel Anket*. ILC.87/III(1B).
- . 2011. *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*.
- . 2014. *Dünya Sosyal Koruma Raporu 2014/15: Ekonomik İyileşme, Kapsayıcı Gelişme ve Sosyal Adaleti İnşa Etmek*.
- . 2015. *Sözleşmeler ve Tavsiye Kararlarının Uygulaması Hakkında Uzmanlar Komitesi Raporu*. ILC.104/III(1A).
- . 2016. *Rehber ilkeler: Mülteciler ve Diğer Zorla Yerinden Edilmiş Kişilerin İşgücü Piyasasına Erişimi*.
- . 2018. *Building Social Protection for All: ILO Global Flagship Programme, 2018 Annual Report*.
- . 2020. *Herkes İçin Sosyal Koruma İnşa Etmek: ILO Küresel Ana Programı, 2018 Yıllık Rapor*.
- . t.y. Mültecilerin AB İşgücü Piyasalarına Entegrasyonu: Fırsatları Yakalamak – Zorlukları Ele Almak. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_429075.pdf.
- Joona, Pernilla Andersson, Alma Wennemo Lanninger ve Marianne Sundström. 2016. "Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience". Bonn: IZA.
- Jubilut, Liliana Lyra. 2010. *Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil*. Brasília: Office of the UNHCR Representative in Brazil.
- Lauterpacht, Sir Elihu ve Daniel Bethlehem. 2003. "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion". *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, edited by Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson, 87–177. Cambridge, Birleşik Krallık: Cambridge University Press.
- Levine, David I. ve Rachel Gardner. 2008. *Briefing Paper: Health care in Cambodia*. Berkeley, ABD: University of California.
- Makhema, Mpho. 2009. *Social Protection for Refugees and Asylum Seekers in the Southern Africa Development Community (SADC)*. Washington, DC: Dünya Bankası.
- Martin, Iván et al. 2016. *From Refugees to Workers: Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume I: Comparative Analysis and Policy Findings*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Centre.

- Moreira, Julia Bertino ve Rosana Baeninger. 2010. *A integração local de refugiados no Brasil*. Brasília: UNHCR Brezilya Temsilciliği.
- Fas, Dış İlişkiler ve Uluslararası İşbirliği Bakanlığı. 2019. *Politique Nationale d'Immigration et d'Asile: Rapport 2018*.
- National Academies of Sciences, Engineering and Medicine. 2017. *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, DC.
- Nyenti, Mathias, Meryl du Plessis ve Lydia Akena Paon. 2007. *Access to Social Services for Non-Citizens and the Portability of Social Benefits Within the Southern African Development Community (SADC)*. Dünya Bankası.
- Oliveria, Beatriz. 2014. "Comitê Intersetorial para Refugiados retoma as atividades no Rio de Janeiro". Brasília: UNHCR Brezilya Temsilciliği. <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/comite-intersectorial-para-refugiados-retoma-as-atividades-no-rio-de-janeiro/>.
- Ruist, Joakim 2015. "The Fiscal Cost of Refugee Immigration: The Example of Sweden". *Population and Development Review* 41 (4): 567–581.
- Seidl-Konle, Regina ve Georg Bolits. 2016. *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*. Brüksel: Avrupa Parlamentosu.
- Tan, Peck-Leong ve John Gibson. 2013. "Impact of Foreign Maids on Female Labor Force Participation in Malaysia". *Asian Economic Journal* 27 (2): 163–183.
- The North Africa Post*. 2018. "Morocco Softens Regularization Requirements for Migrants". 30 Mart 2018. <https://northafricapost.com/22940-morocco-softens-regularization-requirements-migrants.html>.
- BM (Birleşmiş Milletler). 2018. Genel Kurul Kararı A/73/12, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Raporu Kısım II Küresel Mülteci Sözleşmesi. <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>
- UNCHR (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği). 1997. *İade Etmeme İlkesi Hakkında Not*.
- . 2010a. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Giriş Notu ile birlikte Mültecilerin Durumuna ilişkin Sözleşme ve Protokol.
- . 2010b. *Rio instala Comitê Estadual para Refugiados*.
- . 2011a. *Geçim Kaynakları ve Öz Yeterliğin Desteklenmesi Kentsel Alanlarda Mültecilerin Korunması ve Çözümlere Yönelik Operasyonel Yönlendirme*.
- . 2011b. *Sağlık Hizmetlerine Erişimin Sağlanması. Kentsel Alanlarda Mültecilerin Korunması ve Çözümlere Yönelik Operasyonel Yönlendirme*.
- . 2011c. *Yeniden Yerleştirme El Kitabı*.
- . 2012a. *UNHCR için Mülteciler ve Diğer İlgili Kişilere Yönelik Sağlık Sigortası Programları Hakkında Yönlendirme Notu*.
- . 2012b. *UNHCR'de Geçim Kaynaklarının Planlanması: Operasyonel Rehber İlkeler*.
- . 2015a. Adil ve Elverişli Çalışma Koşulları Hakkında (Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme Madde 7) [Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin] Genel Yorum Taslağı Hakkında UNHCR Yorumları. <https://www.refworld.org/pdfid/55509dc14.pdf>.

- . 2015b. *Savaşan Dünya: UNHCR Küresel Trendler. 2014'te Zorla Yerinden Edilme.*
- . 2018a. *UNHCR Küresel Trendler: 2018'de Zorla Yerinden Edilme.*
- . 2018b. *İnsan Hakları ve İnsani Yardım Temelinde Ülkeye Kabul Edilme ve Ülkede Kalış: Ulusal Uygulama Haritası.*
- . 2019. *UNHCR Küresel Trendler: 2019'da Zorla Yerinden Edilme.*
- . 2020. *UNHCR Küresel Trendler: 2020'de Zorla Yerinden Edilme.*
- . t.y. Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesi: Mülteciler için Daha Kapsamlı ve Öngörülebilir Müdahaleler Gerçekleştirmek. <https://www.unhcr.org/en-us/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>.
- Michigan Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2010. *Michigan Çalışma Hakkı Hakkında Rehber İlkeler.*
- Van Ballegooij, Wouter ve Cecilia Navarra. 2018. *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy.* Brüksel: Avrupa Parlamentosu.
- WHO (Dünya Sağlık Örgütü). 2010. *WHO Avrupa Bölgesi'nde Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma. Sağlık Sistemleri Müdahalesi.*
- Zetter, Roger ve Héloïse Ruaudel. 2016. *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment.* Dünya Bankası.



Bölüm 8

Toplumsal cinsiyet, sosyal koruma ve
işgücü göçü



► Ana mesajlar

- Toplumsal cinsiyet göç deneyimini çeşitli yollardan şekillendirmekte ve kadınlar ve kız çocukları ile erkekler ve erkek çocuklarının nasıl, ne zaman ve neden göç ettiğini etkilemektedir. Bu durum aynı zamanda anavatanlarında ayrımcılıkla karşılaşan ve başka yerde fırsat aramaya karar veren lezbiyen, gey, biseksüel, trans ve interseks kişiler ve geleneksel cinsiyet rollerine uymayan kişiler için geçerlidir. Toplumsal cinsiyet kuralları güç ilişkileri, istihdam olanakları ve çalışma koşullarını etkilemekte ve sosyal koruma haklarına erişimde eşitsizliğe neden olabilmektedir. Aynı zamanda göç kadınlar ve erkeklere güç kazandırabilir.
- Kadın işçiler, özellikle göçmenler, sosyal korumaya erişmeye çalıştıklarında farklı ayrımcılık türleriyle karşılaşmaktadır. Çok sayıda ülkede sosyal sigorta programları, her ailede bir kişinin kayıtlı ekonomide kesintisiz ve tam zamanlı işçi olarak çalıştığı varsayımına dayalı olarak, ailenin geçimini sağlayan erkek modeli¹⁶⁸ etrafında tasarlanmaktadır. Başta ötekileştirilmiş topluluklarda olmak üzere, elde edilen gelirin kayıtdışılığı ve erkekler ve kadınlar arasında kalıcı eşitsizlik kadın göçmen işçilerin sosyal sigorta programları için uygunluk koşullarını karşılama becerisini sınırlandırmaktadır. Aynı zamanda bu kişiler için cinsel ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet, istismar, sömürü ve insan ticareti riski daha yüksek olabilir ve bu durum kırılganlıklarını daha da kötüleştirir.
- Uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarında oluşturulan muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkesine dayalı olarak, sosyal koruma sistemleri ve programları göçmen kadınlar ve erkeklere özgü özellikleri dikkate almalı ve toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemelidir.
- SKT'ler de dahil olmak üzere sosyal koruma sistemleri ve programları, toplumsal cinsiyete duyarlı biçimde tasarlanır, uygulanır ve izlenirse, kadınların ekonomik açıdan güçlenmesine katkıda bulunabilir ve toplumsal cinsiyet eşitliğini artırabilir. Bunun aksine, toplumsal cinsiyete duyarlı olmayan programlar ve sistemler de eşit olmayan toplumsal cinsiyet ilişkilerini kalıcı hale getirebilir ve hatta daha kötüye götürebilir.
- Herkes için sosyal koruma yardımlarını taahhüt etmeyi amaçlayan, iyi tasarlanmış ulusal SKT'ler¹⁶⁹ ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal güvenlik anlaşmaları, kapsamdaki açıkların kapatılması ve sosyal korumaya erişimdeki toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin çözülmesi için gereklidir.
- Toplumsal cinsiyet açıkları ve sosyal koruma ve göç deneyimleri hakkında farkındalık ve anlayışın geliştirilmesi göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından daha fazla yararlanmasını sağlamayı amaçlayan, toplumsal cinsiyete daha duyarlı stratejiler ve programların tasarlanması ve uygulanmasına yol açabilir.
- COVID-19 küresel salgını gibi krizler başta göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve mülteciler gibi halihazırda kırılgan durumda olan kişiler olmak üzere, kadınlar ve kız çocukları için eşitsizliği derinleştirmektedir. Buna ek olarak, çok sayıda göçmen kadın sağlık çalışanı, ev işçisi, toplum gönüllüsü, lojistik yönetici veya bilim insanıdır ve ilk müdahale işçileri olarak, daha fazla maruziyet ve riskle karşılaşmaktadır. Aynı zamanda, yabancı ülke vatandaşlarına karşı artan ayrımcılık ve yaftalama nedeniyle hem yasal olarak hem de uygulamada sosyal koruma ve sağlık hizmetlerine erişimleri sınırlı olabilir.

¹⁶⁸ Geçim sağlayan erkek modeline dayalı sigorta programlarının yaygın olması büyük oranda kadınların çocuk yapma ve yetiştirme faaliyetlerinin genellikle uzun süreler boyunca işgücünden uzak kalmalarına neden olması ve işgücü piyasasına tekrar girdiklerinde, erkeklere kıyasla daha fazla oranda kısmi süreli işlerde çalışmasının bir sonucudur. Bu durum son on yıllarda değişmekte olsa da, geçim sağlayan erkek modeli, çok sayıda göçmenin de geldiği, ataeril aile modelini izleyen daha muhafazakar ülkelerde hala yaygındır (Fitzpatrick vd., 2006).

¹⁶⁹ Sosyal koruma tabanları "yoksulluk, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı önleme veya hafifletmeyi amaçlayan, korumayı güvence altına alan, ulusal ölçekte tanımlanmış temel sosyal güvenlik taahhütleridir. Bu taahhütler asgari olarak yaşam döngüsü boyunca ihtiyacı olan herkesin temel sağlık hizmetleri ve temel gelir güvenliğine erişimi olmasını sağlamalıdır" (ILO, 2012).

► 8.1 Giriş

2019 yılında, dünya genelinde tahmini olarak 99 milyonu erkek ve 70 milyonu kadın olmak üzere 169 milyon göçmen bulunmaktadır (ILO, 2021). Her iki cinsiyet de benzer nedenlerden dolayı menşe ülkelerinden ayrılsa da (eğitim, daha iyi iş olanakları ve insana yakışır iş koşulları aramak) göç, genellikle yalnızca toplumsal cinsiyet normları ve beklentilerinden değil, aynı zamanda güç ilişkileri ve eşitsiz haklardan da etkilenen cinsiyete dayalı bir deneyimdir ve bunlar bir araya geldiğinde kadınların ve kızların, aynı zamanda erkeklerin ve erkek çocukların göç seçeneklerini ve deneyimlerini şekillendirir. (ODI, 2016).

Motivasyonları benzer olsa da, göç döngüsü boyunca karşılaştıkları engeller ve varış ülkelerindeki olanakları farklılık göstermektedir. Göçmen kadınlar ve kız çocukları genellikle erkeklere kıyasla daha az bilgi, daha düşük eğitim düzeyi ve daha az fırsata sahip olmaktadır ve bu durum insan ticareti ve zorla çalıştırma da dahil olmak üzere daha yüksek istismar ve sömürü riskiyle karşılaşmalarına neden olmaktadır (UNFPA, 2015).

Varış ülkelerine ulaştıklarında, bu engeller, potansiyel kültürel normlar ve beklentilerle birlikte, kadınların erkeklere kıyasla riskli ve kayıtdışı işlerde çalışma, ücretsiz bakım yükünü sırtlanma ve ücretli işte kesintiler ve eşitsizliklerle karşılaşma olasılığını artırmaktadır. Bu faktörler birlikte ele alındığında göçmen kadın işçilerin sosyal korumaya erişim çabalarında karşılaştıkları güçlükleri zorlaştırmaktadır (ILO ve UNWomen, 2015b).

Bu eşitsizlikler vatandaş kadınlar için de geçerli olsa da, vatandaş işçileri için geçerli olmayan çeşitli ilave özelliklere dayalı engellerin kesişimselliği dikkate alındığında, göçmen kadınlar için daha büyük boyutlardadır.¹⁷⁰ Deneyimleri farklılık gösterse de, toplumsal cinsiyete dayalı uygulamaların neden olduğu kırılganlıklar tüm kadınların yaşam döngüsü boyunca birikmekte, yaşlılık dönemindeki kırılganlıklarını artırmakta ve sosyal koruma açıklarına neden olmaktadır (SPIAC-B 2019; ILO ve UNWomen, 2015b).

Ne yazık ki, bu kırılganlıklar, büyük ölçüde toplumsal cinsiyet körü olan ve toplumsal cinsiyetin ve onun çeşitli kesişim biçimlerinin, özellikle de kadınların karşılaştığı cinsiyetçi gerçeklikler ve risklerin göçü nasıl şekillendirdiğini göz ardı eden günümüzün göç yönetişi tarafından ancak belirli bir ölçüde ele alınabilir. (Hennebry ve Petrozziello, 2019). Göç politikasına yönelik toplumsal cinsiyeti ayırt etmeyen yaklaşım, yurtiçinde, yurtdışında¹⁷¹ ve toplumsal cinsiyete göre ayrıştırılmış işgücü piyasalarındaki¹⁷² güç dinamikleri ve sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapılar ve tanımların sonuçlarını göz ardı etmektedir (Piper, 2006).

Toplumsal cinsiyet işgücü göçünde önemli bir rol oynamaktadır. Kültürel normlar ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini ele alacak siyasi irade, toplumsal cinsiyet kimlikleri ve bunların kesişimselliğinden bağımsız olarak, herkes için fırsat eşitliğinin sağlanmasında son derece önemlidir. Kadınlar ve erkeklerin uygulamada yurtdışında istihdam ve sosyal koruma konusunda nasıl farklı şekillerde etkilendiğinin anlaşılması, toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri perspektifinden kadın göçünün incelenmesini (CEDAW, 2008) ve toplumsal cinsiyetin bir spektruma yayıldığı ve yalnızca erkekler ve kadınlar arasında ikilikle sınırlı olmadığı kabul edilmesini gerektirmektedir. Toplumsal cinsiyet farklılıklarının bu değerlendirmesi, göçmen işçilerin sosyal koruma haklarından daha yüksek düzeyde yararlanmasını amaçlayan, toplumsal cinsiyete daha duyarlı stratejiler ve programların tasarımı ve uygulanması amacıyla, sosyal koruma alanında politika geliştirilmesi ve toplumsal cinsiyet açıkları ve sosyal koruma ve göç deneyimleri hakkında farkındalık ve anlayışın geliştirilmesine katkıda bulunabilir ve bulunmalıdır.

Bu bölümde toplumsal cinsiyet, göç ve sosyal koruma arasındaki etkileşime genel bakış sunulacaktır. Bu bağlamda toplumsal cinsiyet çeşitliliğinin önemi kabul edilirken, aynı zamanda göç ve sosyal koruma bağlamında toplumsal cinsiyet gerçeklikleri spektrumunu ele alma aracı olarak mevcut çalışmalar ve belgelerin sınırlamaları da kabul edilmektedir.

¹⁷⁰ Kesişimsellik bireyin sosyal ve siyasi kimlik özelliklerinin (örneğin, toplumsal cinsiyet, cinsiyet, ırk, etnik köken, sınıf, cinsel yönelim, din, engellilik, yaş, fiziki görünüm, boy ve istihdam durumu) bir araya gelerek nasıl farklı ayrımcılık ve ayrıcalık formları yarattığının anlaşılmasına yönelik kuramsal bir çerçevedir (Runyan, 2018). Sabit kategorilere girmeyen insanların kasıtsız biçimde dışlanmaması amacıyla esnekliğe olanak tanıyan kanunlar, politikalar ve programların geliştirilmesinin önemini vurgulamaktadır.

¹⁷¹ Toplumsal cinsiyet bir sosyal kategoridir ve tanımları toplumun kültürel ve ekonomik yapıları tarafından belirlenmektedir; insanlara toplumsal cinsiyetine dayalı olarak göstermesi beklenen özellikler, davranışlar ve sorumluluklar atanmaktadır. Geleneksel ataerkil toplumlarda, erkekler güçlü pozisyonların çoğunu elinde tutarken, kadınlar evsel ve üreme rollerine atanmaktadır. Bunun aksine, Avrupa ve Kuzey Amerika'daki toplumlar giderek daha fazla toplumsal cinsiyet eşitliğine doğru hareket etmektedir; sosyo-kültürel yapılar dönüşmektedir ve kadınların işgücü piyasası ve güçlü pozisyonlardaki yeri daha fazla kabul görmektedir. Geçim sağlayan erkek modelinden kadınların da hanedeki tek geçim sağlayan kişi olabildiği modele geçiş de bu dönüşüme eşlik etmektedir.

¹⁷² Bu, işçilerin demografik toplumsal cinsiyet özelliklerine dayalı olarak işgücü piyasasında meslekler arasında ve içindeki dağılımını ifade etmektedir.

Bu hususlar dikkate alınarak, bu bölümde öncelikle trendler, kavramlar ve gerçek hayattan örnekler dahil olmak üzere, göç deneyiminin toplumsal cinsiyet perspektifinden genel görünümü sunulacaktır. Daha sonra BM Sözleşmeleri ve ILO standartları da dahil olmak üzere uluslararası standartlar ve belgeler ile birlikte göçmen işçiler için sosyal koruma konusunda toplumsal cinsiyete duyarlı hükümler; özellikle kadınlar

olmak üzere göçmenlerin karşılaştığı engeller ve zorluklar; toplumsal cinsiyete özgü kırılganlıklar ve eşitsizliklerin ele alınması için mevcut politika seçenekleri ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumaya etkili erişimi önleyen uygulamaya yönelik engellerin ele alınması için kullanılabilecek tamamlayıcı önlemler, ve sonuç ve tavsiyeler sunulacaktır.



► Kutu 8.1. Temel kavramlar

Cinsiyet kişinin ebeveynlerinden kalıtsal olarak aldığı belirli cinsiyet kromozomları ile belirlenen biyolojik bir özelliktir (Conger, 2017).

Toplumsal cinsiyet, erkek ve kadın olmakla ve kadınlar ve erkekler ve kız çocukları ve erkek çocukları arasındaki ilişkiler ve kadınlar arasındaki ve erkekler arasındaki ilişkilerle özdeşleşen sosyal özellikler ve fırsatları ifade etmektedir. Bu özellikler, fırsatlar ve ilişkiler sosyal olarak oluşturulmakta ve sosyalleşme süreçleri aracılığıyla öğrenilmektedir. Bağlam/zamana özgüdür ve değişebilir. Toplumsal cinsiyet belirli bir bağlamda bir kadın veya erkekte neyin beklendiği, neye izin verildiği ve neye değer verildiğini belirlemektedir. Çoğu toplumda, kendilerine atanan sorumluluklar, üstlendikleri faaliyetler, kaynaklar ve karar verme fırsatlarına erişim ve bunlar üzerindeki kontrol açısından kadınlar ve erkekler arasında farklılık ve eşitsizlikler mevcuttur. Toplumsal cinsiyet daha geniş sosyo-kültürel bağlamın bir parçasıdır. Sosyo-kültürel analiz için diğer önemli kriterler arasında, sınıf, ırk, yoksulluk düzeyi, etnik grup ve yaş bulunmaktadır (UNWomen t.y.).

Kadınlar ve erkekler arasında eşitlik (toplumsal cinsiyet eşitliği) kadınlar ve erkekler ve kız çocukları ve erkek çocuklarının eşit hakları, sorumlulukları ve fırsatlarını ifade etmektedir. Eşitlik kadınlar ve erkeklerin aynı olacağı anlamına gelmez ancak kadınlar ve erkeklerin hakları, sorumlulukları ve fırsatlarının erkek veya kadın olarak doğmuş olmalarına bağlı olmayacağı anlamına gelir. Toplumsal cinsiyet, kadınlar ve erkeklerin çıkarları, ihtiyaçları ve önceliklerinin dikkate alındığı, farklı kadın ve erkek gruplarının çeşitliliğinin kabul edildiği anlamına gelmektedir. Toplumsal cinsiyet yalnızca kadınları ilgilendiren bir konu değildir, kadınlar kadar erkekleri de ilgilendirmeli ve tam katılımlarını sağlamalıdır. Kadınlar ve erkekler arasında eşitlik hem bir insan hakları konusu olarak hem de sürdürülebilir insan merkezli gelişim için bir ön koşul ve gösterge olarak kabul edilmektedir (UNWomen, t.y.).

Toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılması, tüm politikalar ve eylemlerde kadınlar ve erkeklerin koşulları, durumları ve ihtiyaçları arasındaki farklılıkların sistematik biçimde dikkate alınmasıdır. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik bir strateji olarak uluslararası düzeyde kabul görmüştür. Kadınlar ve erkekler arasında eşitliği desteklemek ve ayrımcılıkla mücadele etmek amacıyla, toplumsal cinsiyet perspektifinin politikalar, düzenleyici önlemler ve harcama programlarının hazırlığı, tasarımı, uygulaması, izlemesi ve değerlendirmesine entegrasyonunu içermektedir (Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü, 2020).

► 8.2 Kavramlar ve trendler: Toplumsal cinsiyet perspektifinden göç deneyimi

Kadınlar ve erkekler, diğerlerinin yanı sıra, eğitim, daha iyi iş fırsatları ve insana yakışır çalışma koşulları arayışında, benzer nedenlerle göç etmektedir. Ancak, göç toplumsal cinsiyet normları ve beklentilerinden, güç ilişkileri ve eşit olmayan haklardan etkilenen toplumsal cinsiyete dayalı bir deneyimdir ve bu durum kadınlar ve kız çocuklarının ve aynı zamanda erkekler ve erkek çocuklarının göç seçenekleri ve deneyimlerini şekillendirmektedir (ODI, 2016). Toplumsal cinsiyet normları insanların ne zaman ve neden göç ettiğini şekillendirir.

Toplumsal cinsiyet normları kadınlar ve kız çocuklarının göçünü sınırlandırabilir; kadınlar erkeklerle kıyasla göç etme kararı üzerinde daha az kontrol sahibidir, bu karar bazen onlar adına aileleri tarafından alınmaktadır (Yeoh, Graham ve Boyle, 2002; Shaw, 2005). Ancak, bazı ergen kız çocukları ve kadınlar ailenin kontrolü ve zorla veya erken yaşta evlilik gibi zararlı uygulamalardan kaçmak için göç etmektedir (Temin, Montgomery, Engebretsen ve Barker, 2013).

Kadın göçmenlerin erkeklerle kıyasla genellikle daha az bilgi sahibi olması, eğitim düzeyinin daha düşük olması ve düzenli göç seçeneklerinin daha az olması, bu kişiler için insan ticareti ve zorla çalıştırma da dahil olmak üzere istismar ve sömürü riskini artırmaktadır (UNFPA, 2015). Göçmen işçiler olarak, destek için ağlar ve sosyal sermayeye daha az güvenebilmektedir. Bununla birlikte, kadın göçmenler erkeklerle kıyasla risklerden daha fazla kaçınma eğilimindedir, mümkün olduğunda sosyal ağların mevcut olduğu düzenli kanallar aracılığıyla göçü tercih etmektedir (ODI, 2016).

- **Daha az bilgi:** Erkekler ve kadınlar için mevcut ağlar ve sosyal sermaye arasında farklılıklar bulunmaktadır. Erkekler bilgiyi daha geniş aile ve arkadaş grubundan edinme eğiliminde iken, kadınlar en yakın aile bireylerine odaklanma eğilimindedir. Kadınların aynı zamanda aileyle tekrar birleşme veya insani yardım gibi istihdam dışı nedenlerden göç etme olasılığı da daha yüksektir (ILO, 2018a) ve bu nedenle varış ülkesinde bir erkeğe bağlı olma olasılıkları da daha yüksek olmaktadır; bu durum, dil bariyerleriyle birleştiğinde, bilgiye erişimlerini de sınırlandırabilir. Genellikle varış ülkesindeki işgücü piyasası koşulları hakkında daha az bilgi sahibi oldukları için, kadın göçmenler insan ticareti, istismar ve zorla çalıştırma gibi belirli tehlikelere maruz kalmaktadır.

- **Daha düşük eğitim düzeyi:** Sosyal yaftalama, kaynak kısıtlamaları, kurumlar ve ayrımcılık kadınlarda erkeklerle kıyasla eğitim yatırımının ve başarı düzeyinin daha düşük olmasına ve bunun neticesinde daha düşük gelir, daha az iş fırsatı ve işgücüne daha düşük katılım oranına neden olmaktadır. Bu faktörler birlikte ele alındığında özellikle göçmenler olmak üzere kadınların büyük bölümünü, sosyal koruma haklarının sınırlı olduğu veya hiç olmadığı kayıtdışı ekonomiye itmektedir. İş bulunduğu dahi, kadınlar ve özellikle göçmen kadınlar genellikle ilgili işin gerektirdiğinden daha vasıflı olmaktadır, bu durum “vasıfsızlaştırma” olarak bilinen olguya yol açmaktadır. Zayıf düzenlemeler de işverenlerin kadınlar ve özellikle göçmen kadınları uzun çalışma saatleri ve sömürücü çalışma koşullarına maruz bırakırken daha düşük ücret ödemesine olanak tanımaktadır (Abdulloev, Gang ve Yun, 2014).

- **Düzenli göç için daha az seçenek:** Kadınlar erkeklerle kıyasla risklerden daha fazla kaçındıkları ve sosyal ağların bulunduğu düzenli kanallar aracılığıyla göçü tercih ettikleri için, bilgiye sınırlı erişimleri ve daha düşük eğitim düzeyleri bu kişilere düzenli göç için daha az seçenek bırakmaktadır. Ekonomik koşullar ve hayatta kalma ihtiyacı bu kişileri düzensiz göç yollarına zorlayabilir ve şiddet, insan ticareti ve sömürü risklerini artırabilir (ODI, 2016).

Menşe ve varış ülkelerindeki toplumsal cinsiyet ve sosyal normlar, özellikle kadınlar ve kız çocukları olmak üzere göçmen işçiler için göç sonuçlarını etkilemektedir. Göç kadınlar için güçlendirici olabilir, özerkliği artırabilir, öz saygı ve sosyal durumu iyileştirebilir, kadınların yeni beceriler elde etmesi ve anavatanlarına para göndermesine olanak tanıyabilir, bu şekilde aileler ve topluluklar içerisindeki güç dinamiklerini dönüştürebilir (ODI, 2016). Hem menşe hem de varış ülkelerinde, kadın göçmen işçiler işgücü eksikliklerini tamamlamakta ve sosyo-ekonomik gelişme, beceri transferi ve inovasyona katkıda bulunmaktadır. Değişen bu dinamikler aynı zamanda toplulukların eğitim, işgücünün bölünmesi ve toplumsal cinsiyet rolleri gibi konularda daha eşit normları benimsemesine yol açabilir. Ancak, anavatanlarına yeni beceriler ve tutumlarla dönen bazı göçmen kadınlar yaftalanma ve direnişle karşılaşabilir, bu durum onların aileleri ve topluluklarına yeniden entegre olmasını zorlaştırabilir (Sijapati, 2015).

Göç biçimlerini etkileyen küresel işgücü talebi genellikle toplumsal cinsiyet kalıpyargılarıyla tanımlanmaktadır: Kadın göçmenler için istihdam fırsatlarının çoğu düşük vasıflı işlerdir, genellikle tarım, ev işi

ve hizmet ve seks endüstrileri gibi kayıtdışı, düzensiz sektörlerde bulunmaktadır (OHCHR-UNWomen, 2016). Kadın göçmenler genellikle, fiziki ve psikolojik istismar ve cinsel şiddetin yaygın olduğu değersizleştirilmiş, toplumsal cinsiyete dayalı ve görünmez ve/veya yalıtılmış işgücü sektörlerinde yoğunlaşmaktadır (IOM, 2017). Varış ülkelerinde, özellikle ev işi ve bakım sektörlerinde kadın göçmenlere yönelik talep bu kişilerin özerkliği ve karar alma gücünü sınırlandıran ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve insan haklarının sistemli istismarına karşı kırılgan bırakan kalıpyargıları desteklemektedir (UNWomen, 2015a). Kamboçya, Etiyopya, Endonezya, Madagaskar, Malezya, Myanmar ve Nepal gibi bazı hükümetler yüksek riskli kabul edilen belirli varış ülkelerine göçü yasaklamıştır (Napier-Moore 2017; Hennebry ve Petrozziello, 2019). Ancak bazı durumlarda bu durum söz konusu yasağın korumayı amaçladığı göçmenlerin zarar görmesi pahasına bu ülkelere düzensiz göçü artırmış ve Etiyopya, Nepal ve daha yakın zamanda Endonezya hükümetlerinin kararından vazgeçmesine neden olmuştur.

- 2018 yılına dek Etiyopya, a vatandaşlarının Körfez ülkelerinde istihdam edilmesini yasaklamıştır. Ancak, ülkedeki istihdam fırsatlarının yetersizliğinden dolayı, çok sayıda göçmen düzensiz olarak ülkeyi terk etmiş, varış ülkesinde insan ticareti ve işveren temelli sömürü riskini artırmıştı; günde tahmini 1.000 Etiyopyalı kadın en yaygın varış ülkesi olan Suudi Arabistan'a istihdam amacıyla göç etmiştir. 2018 yılında, hükümet yasağı kaldırmış ve iş bulma kurumları, asgari yaş ve eğitim gerekleri ve ülkeden ayrılma öncesi eğitimi düzenleyen yönetmeliklerle vatandaşlarını kötü muameleden korumak amacıyla yeni bir mevzuat yürürlüğe koymuştur. Ancak bu yeni mevzuat kapsamında dahi zorlukların yaşanması beklenmektedir ve ülkenin vatandaşlarının birçoğunun uygunluk kriterlerini karşılayamaması nedeniyle, kayıtdışı göç yolları var olmaya devam edebilir (Walk Free Foundation, 2019).
- 2015 yılında Endonezya Hükümeti tarafından Orta Doğu'ya göç yasağı 2020 yılında kaldırılmıştır.

Bu yasak ilk etapta varış ülkelerinde istismar ve işkence vakalarından dolayı kadınların ev işçisi olarak bölgeye seyahat etmesini yasaklamıştır. Ancak, ayda kabaca 5.000-10.000 düşük vasıflı işçi söz konusu ülkelere yasadışı yollardan göç etmekte olduğu için, Hükümet yasağı kaldırmıştır ve bu işçi akışını kayıt altına almaya çalışmaktadır. Yeni göç planında yer alacak haklar arasında çalışma saatlerine üst sınır getirilmesi ve işverenin evinde ikamet etme yasağı yer almaktadır (Ganesha, 2018).

İşgücü göçü bağlamında, lezbiyen, gey, biseksüel, transseksüel ve interseks (LGBTI)¹⁷³ bireyler genellikle çalışma ve yaşam koşullarını önemli ölçüde etkileyen uyruk, ırk, etnik köken ve göç durumuyla birlikte toplumsal cinsiyete veya cinsel yönelime dayalı olarak, ilave ayrımcılıkla karşılaşabilmektedir. Bu işçiler sosyal koruma hakkı da dahil olmak üzere haklarından birçoğuna erişimde birden fazla engelle karşılaşmaktadır.

Örnekler:

- LGBTI bireyler "hastalar ve doktorlar arasındaki güvensizlik, tıbbi personelin sorunlu tutumları ve homoseksüellik ve transseksüelliğe yönelik çağdışı yaklaşımlar" nedeniyle sağlık hizmetlerine erişimde engellerle karşılaşabilmektedir (UNDP, 2011).
- Aynı zamanda toplumsal cinsiyete duyarsız istihdam politikaları ve ikilik dışı bireyleri dikkate almayan kanunlar nedeniyle işgücü piyasasında ayrımcılık ve tacizle karşılaşabilmektedir. LGBTI işçiler de "değerlendirme, performans baskısı, eğitim fırsatları, maaş ve tatiller" konusunda eşit olmayan muamele görebilmektedir (UNDP, 2011). Bununla birlikte, aynı cinsiyetten ilişki/birliktelik içerisindeki partnerler ebeveyn izni, sağlık sigortası ve aileleri için eğitim, bakıcı yardımları ve ölüm yardımları gibi yardımlardan yararlanamayabilir.

¹⁷³ "Lezbiyen, gey, biseksüel ve panseksüel terimleri, cinsel çekim duyulan kişileri ifade eden cinsel yönelime ilişkin terimler iken, transseksüel terimi 'doğumda verilen cinsiyetten farklı cinsiyete sahip kişileri' ifade eden toplumsal cinsiyete ilişkin terimdir. Kalıp dışı ve ikilik dışı terimleri ise kadın veya erkek cinsiyet yapısının dışında kalan kişileri ifade etmektedir. İnterseks kişiler kadın veya erkeğin tipik tanımlarına uymayan, üreme veya cinsel anatomi, hormonlar veya kromozomlar gibi fiziki veya biyolojik cinsiyet özellikleriyle doğan kişilerdir" (UNRISD vd. t.y.).

► 8.3 Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumayı destekleyen uluslararası standartlar ve belgeler

8.3.1 Ana BM Sözleşmeleri

Bu ayrımcılık türleriyle mücadele etmek amacıyla çeşitli uluslararası standartlar ve belgelerde toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma hakkı yer almaktadır. Birleşmiş Milletler Şartı Madde 1(3) BM'nin Amaçlarından birinin "ırk, cinsiyet, dil veya bölge konusunda ayırım gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygıyı destekleme ve teşvik etmede [...] uluslararası

işbirliğini sağlamak" olduğunu ifade etmektedir.

Birleşmiş Milletler neredeyse kuruluşundan itibaren kadın hakları konusunda çalışmaktadır. Kuruluş'un ilk yılında, 21 Haziran 1946 tarihinde, Ekonomik ve Sosyal Konsey yalnızca toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların gelişimine yönelik olan temel küresel politika düzenleyici organ olarak Kadının Statüsü Komisyonu'nu kurmuştur. Erken dönemdeki başarıları arasında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi taslağında cinsiyet ayrımı gözetmeyen bir dil kullanılmasını sağlamak yer almaktadır (BM, 1995).

Sonrasında, uluslararası feminist hareket ivme kazanmış ve çeşitli BM sözleşmelerinin kabulüyle sonuçlanmıştır:

► Tablo 8.1. Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma hükümleri içeren ana BM Sözleşmeleri

1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme	Sözleşme [...] tüm göç süreci boyunca [...] "cinsiyet, [...] medeni durum [...] veya diğer durumlar temelinde ayırım gözetmeksizin [...] tüm göçmen işçiler ve aile fertleri için geçerlidir" (Madde 1). "Sosyal güvenlik konusunda, göçmen işçiler ve aile fertleri istihdam ülkesine, ilgili devletin geçerli mevzuatı ve geçerli ikili ve çok taraflı antlaşmalarda yer alan gerekleri karşılıkları sürece, vatandaşlara gösterilen aynı muameleden yararlanacaktır" (Madde 27). Bu nedenle, ulusal makamlar hangi göçmenlerin bu gerekleri karşıladığını ve karşılamadığını belirlemektedir. Ancak, Sözleşme aynı zamanda göçmenlere yardımlar verilmediğinde primlerin geri ödemesini de sağlamaktadır. Sözleşme'ye göre "göçmen işçiler ve aile fertleri acil gerekli olan tüm tıbbi bakımı alma hakkına sahip olacaktır [...]" (Madde 28). Nisan 2021 itibarıyla 56 ülke Sözleşme'yi onaylamıştır.
1979 tarihli BM Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (yürürlük tarihi 1981)	Sözleşme genellikle Uluslararası Kadın Hakları Taslağı olarak tanımlanmaktadır. Şu ifadelerle yer vermektedir: "taraf devletler, başlıca: [...] özellikle emeklilik, işsizlik, hastalık, maluliyet ve yaşlılık ve diğer çalışılmayan hallerde sosyal güvenlik hakkı ve ücretli izin hakkı olmak üzere, kadınlar ve erkekler arasında eşitlik temelinde aynı hakların sunulmasını sağlamak amacıyla istihdam alanında kadına karşı ayrımcılığı ortadan kaldıracaktır; [...]" (Madde 11). Aynı zamanda taraf devletlerin "aile planlamasıyla ilgili olanlar da dahil olmak üzere sağlık hizmetlerine erişimi sağlamak amacıyla [...] sağlık hizmetleri alanında kadına karşı ayrımcılığı ortadan kaldıracak tüm uygun önlemleri alacağını" ifade etmektedir (Madde 12). Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi, Kadın Göçmen İşçiler hakkında 2008 tarihli Genel Tavsiye Kararı No. 26'da, taraf devletlerin "gelecekteki işverenlerin kadın göçmen işçiler için sağlık sigortası satın almasını zorunlu kılması" (para. 24(d)); ve "geri dönen kadınların yeniden entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlayan kapsamlı sosyo-ekonomik, psikolojik ve yasal hizmetler tasarlaması ve bunları denetlemesi" gerektiği (para. 24 (i)) ifade edilmektedir. Nisan 2021 itibarıyla 189 ülke bu Sözleşme'yi onaylamıştır.

8.3.2 Temel uluslararası çalışma standartları

Devletlerin göçmen işçiler de dahil olmak üzere herkes için sosyal koruma sağlama yükümlülüğü 1919 tarihli ILO Sözleşmesi ve 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi'nde güvence altına alınmaktadır. Bildirge "ırk, mezhep veya cinsiyetten bağımsız olarak tüm insanların insan onuruna yakışır, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliği koşullarında kendi maddi esenliği ve ruhsal gelişimini sürdürme hakkı olduğunu" teyit etmektedir (Madde II(a)). ILO 2008 tarihli Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi Örgüt'ün anayasal görevini yeniden teyit etmekte ve 199 tarihli İnsana Yakışır İş Gündemi ve ortak kesişen konular olarak toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayırım gözetmemeyle birlikte, herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınması da dahil olmak üzere dört stratejik amacını kurumsallaştırmaktadır. 2019 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı Çalışma Yaşamının Geleceğine İlişkin Yüzüncü yıl Bildirgesi'ni kabul etmiştir (ILO, 2019a), bu Bildirge ILO'nun çabalarını, diğerlerinin yanı sıra, "dönüşümsel bir gündem ile

işte toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına" ve "bileşenlerin ihtiyaçlarına yanıt olarak uluslararası işgücü göçü konusundaki çalışmalarını derinleştirmeye ve kapsamını genişletmeye ve işgücü göçünde insana yakışır iş konusunda liderlik üstlenmeye" yönlendirmesi gerektiğini ifade etmektedir (Kısım II(A)(vii) ve (xvii)). Bildirge, üye devletleri ILO'nun desteğiyle "fırsatlar ve muamele alanında toplumsal cinsiyet eşitliğinin etkili biçimde gerçekleştirilmesi" yönünde çalışmaya davet etmektedir (Kısım III(A)(I)).

2006 tarihli Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi "tüm uluslararası çalışma standartları aksi belirtilmedikçe göçmen işçiler için geçerlidir" (para. 9(a)) ifadesine yer vermekte ve "erkek ve kadın göçmen işçilere" tutarlı biçimde atıfta bulunmaktadır. Benzer şekilde, tüm uluslararası çalışma standartları aksi belirtilmedikçe hem erkek hem de kadın işçiler için geçerlidir. Toplumsal cinsiyet ve göç konuların ilgilendiren çok sayıda uluslararası çalışma standardı bulunmaktadır.

► Tablo 8.2. Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumayı amaçlayan ana ILO Sözleşmesi ve Tavsiye Kararları

2019 tarihli ve 190 sayılı Şiddet ve Taciz Sözleşmesi ve 2019 tarihli ve 206 sayılı Şiddet ve Taciz Tavsiye Kararı

Sözleşme “herkesin toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve taciz de dahil olmak üzere şiddet ve taciz içermeyen iş yaşamından yararlanma hakkı olduğunu” kabul etmektedir. Başlangıç bölümünde, açık bir şekilde göçmen işçiler ve aileleri hakkında olanlar da dahil olmak üzere ilgili uluslararası belgeleri hatırlatmaktadır. Sözleşme taraf devletleri “iş sağlığı ve güvenliği, eşitlik ve ayırım gözetmeme ve göç konuları gibi ilgili ulusal politikalarda iş yaşamında şiddet ve tacizin ele alınmasını sağlamaya” davet etmektedir (Madde 11; vurgu eklendi). Benzer şekilde, Şiddet ve Taciz Tavsiye Kararı “üyelerin başta kadın göçmen işçiler olmak üzere göçmen işçileri, göç durumundan bağımsız olarak, menşe, geçiş ve varış ülkelerinde, iş yaşamında şiddet ve tacizden korumak için yasal ve diğer önlemleri alması gerektiğini” ifade etmektedir (para. 10; vurgu eklendi).

Sözleşme’nin kapsayıcılığa odaklanması esastır; çalışan herkesin, stajyer, gönüllü, işe başvuran ve işveren yetkisini kullanan kişiler de dahil olmak üzere, sözleşmesel durumlarından bağımsız olarak korunması gerektiğini ifade etmektedir. Kamu ve özel sektör, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomi ve kentsel ve kırsal alanlar için geçerlidir. Örneğin, sağlık hizmetleri, ulaşım, eğitim, ev işçiliği ve gece işçiliği veya yalıtılmış alanlarda çalışma olmak üzere, belirli sektörler, meslekler ve çalışma düzenlemelerinde yer alan bazı gruplar ve işçilerin şiddet ve tacize karşı özellikle kırılgan olduğu kabul edilmektedir. Her bir ülkeye özgü sektörler üçlü yapıdaki istişareler ile belirlenecektir.

Aile içi şiddetin çalışma yaşamı üzerindeki etkisi de Tavsiye Kararı’na eklenmiştir. Paragraf 23 şu ifadelerle yer vermektedir:

Üyeler: [...] (d) özellikle toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve taciz olmak üzere şiddet ve tacizin kabul edilemez olduğunu belirten, ayrımcı tutumları ele alan ve mağdurlar, şikayetçiler, tanıklar ve muhbirlerin yaftalanmasını önleyen, ülkede ikamet eden göçmen işçilerin dilleri de dahil, ülkenin farklı dillerinde kamusal farkındalık yaratma kampanyalarını finanse etmeli, geliştirmeli, uygulamalı ve yaygınlaştırmalıdır (vurgu eklendi).

Bu, aile içi şiddeti karanlıktan çıkarma ve buna yönelik tutumları değiştirmede atılacak önemli bir adımdır. Tavsiye Kararı aynı zamanda mağdurlar için izin, esnek çalışma düzenlemeleri ve farkındalık yaratma gibi uygulamaya yönelik önlemler için çağrıda bulunmaktadır.

2017 tarihli ve 205 sayılı Barış ve Dayanıklılık için İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı

Tavsiye Kararı hiçbir türden ayırım gözetmeksizin kadınlar ve erkekler için fırsat ve muamele eşitliğini destekleyen rehber ilkeler (II) hakkında bir kısım içermektedir. Aynı zamanda haklar, eşitlik ve ayırım gözetmeme konusuna özgü bir kısım (V) içermektedir:

15. Çatışmalar veya afetlerden kaynaklanan veya bunlar nedeniyle kötüleşen ayrımcılığa müdahale ederken ve barışı desteklemek, krizleri önlemek, iyileşmeyi mümkün kılmak ve dayanıklılığı geliştirmek için önlemler alırken, Üyeler:

(a) Hiçbir türden ayırım gözetmeksizin kadınlar ve erkekler için fırsat ve muamele eşitliğine saygı duymalı, desteklemeli ve gerçekleştirmelidir [...].

Göçmenler ve mülteciler dahil olmak üzere, ancak bunlarla sınırlı olmaksızın, kriz nedeniyle daha savunmasız hale gelmiş popülasyon grupları ve bireylere özellikle dikkat edilmelidir. Bu Tavsiye Kararı’nın mevcut COVID-19 küresel salgını ışığında özellikle önemli olduğu görülmüştür.

**2015 tarihli ve
204 sayılı Kayıtlı
Ekonomiye Geçiş
Tavsiye Kararı**

Tavsiye Kararı, kadınların daha çok kayıtdışı istihdamda yer aldığı gerçeğini ele alarak, kapsamdaki açıkların azaltılması ve sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilirliği ve finansman tabanının güçlendirilmesini desteklemektedir. Hükümetler diğerlerinin yanı sıra, yasal ve politika çerçeveleri oluşturarak, kapsamlı istihdam politikalarının bir parçası olarak kayıtlı sektörde sürdürülebilir insana yakışır işler yaratarak, sosyal koruma kapsamını genişleterek, kayıtlı istihdama geçiş için teşvikler sunarak, finansmana erişimi iyileştirerek, işletmelerin kayıt prosedürlerini basitleştirerek, çalışma kanunları ve işyeri düzenlemelerini yürürlüğe koyarak, veri toplayarak ve örgütlenme özgürlüğü ve sosyal diyalogu destekleyerek, kayıtlı ekonomiye geçişini desteklemelidir.

7. Kayıt altına alma stratejilerinin tasarımında, devletler şunları dikkate almalıdır:

[...]

(h) toplumsal cinsiyetin desteklenmesi ve ayırım gözetmeme;

(i) kadınlar, gençler, göçmenler, yaşlılar, yerli ve kabile halkları, HIV ile yaşayan veya HIV'den etkilenen kişiler, engelliler, ev işçileri ve gündelik tarım işçileri dahil olmak üzere ancak bunlarla sınırlı olmaksızın, kayıtdışı ekonomideki en ciddi insana yakışır iş eksikliklerine karşı özellikle savunmasız olan kişilere özellikle dikkat etme ihtiyacı (para. 7 (h) ve (i); vurgu eklendi).

Kayıt altına almayı kolaylaştırmak amacıyla, aynı zamanda ulusal kalkınma planları, stratejileri ve bütçelerinin "işyerinde eşitliği destekleme ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet de dahil olmak üzere her türlü ayrımcılık ve şiddeti ortadan kaldırma" ve "mevcut olmadığı durumda, sosyal koruma tabanlarını oluşturma ve sosyal güvenlik kapsamını genişletme" konularını ele alan, entegre bir politika çerçevesi içermesini sağlamalıdır (para. 11 (f) ve (n); vurgu eklendi).

İstihdam politikaları, nakit transferleri, kamusal istihdam programları ve taahhütleri dahil olmak üzere sosyal koruma programlarını, insana yakışır işi destekleyen işgücü göçü politikalarını ve özellikle uzun süredir işsiz olan kişiler, kadınlar ve diğer dezavantajlı gruplar için olmak üzere, işsizlik ve işgücü dışında olma durumundan çalışma yaşamına geçişini destekleyen önlemleri içermelidir (para. 15; vurgu eklendi).

Sosyal korumayla ilgili olarak, Tavsiye Kararı açıkça devletlerin kayıtdışı ekonomideki tüm işçileri kademeli olarak sosyal güvenlik ve annelik koruması kapsamına alması gerektiğini ve "girişimcilik ve istihdam fırsatlarında cinsiyet eşitliğini desteklemek ve kayıtlı ekonomiye geçişini mümkün kılmak için erişilebilir ve karşılanabilir kaliteli çocuk bakım ve diğer bakım hizmetlerinin sunumunu teşvik etmesi gerektiğini" ifade etmektedir (para. 21; vurgu eklendi).

2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı

202 sayılı Tavsiye Kararı şu ifadeye yer vermektedir: “Üyeler, uluslararası yükümlülüklerine tabi olarak, ulusal kanunlar ve yönetmeliklerde tanımlandığı şekilde, asgari olarak tüm mukimler ve çocuklara [...] temel sosyal güvenlik taahhütleri sağlamalı” (para. 6) ve bu şekilde düzensiz göçmenlerin çocuklarını da kapsama dahil etmelidir.

Aynı zamanda devletlerin:

(a) geçerli olduğu şekilde, kendi ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel bir unsuru olarak sosyal koruma tabanları oluşturmaları ve bunları sürdürmesini; ve

(b) ILO sosyal güvenlik standartları rehberliğinde, mümkün olduğunca çok sayıda kişiye kademeli olarak daha yüksek düzeyde sosyal güvenlik sağlayan, sosyal güvenlik kapsamını genişletmeye yönelik stratejiler kapsamında sosyal koruma tabanlarını uygulamasını” tavsiye etmektedir (para. 1).

Tavsiye Kararı sosyal korumada toplumsal cinsiyet açıklarını ve sosyal korumaya erişimdeki eşitsizlikleri ele alma çabalarıyla özellikle ilgili olan bir dizi ilkeden oluşmaktadır: “sosyal dayanışmaya dayalı olarak korumanın evrenselliği” (para. 3 (a)); “ayırım gözetmeme, toplumsal cinsiyet eşitliği ve özel ihtiyaçlara yanıt verebilirlik” (para. 3 (d)); ve “kayıtdışı ekonomideki kişiler de dahil olmak üzere sosyal kapsayıcılık” (para. (e)). SKT’ler, asgari olarak, annelik bakımı da dahil olmak üzere temel sağlık hizmetlerine erişim ve çocuklar ve hastalık, işsizlik, annelik, engellilik gibi nedenlerle yeterli gelir kazanamayan çalışma çağındaki kişiler ve yaşlılar için temel gelir güvenliği sağlamalıdır (para. 5). Kadınların yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri riskleri dikkate alarak, ihtiyacı olan herkese temel sosyal koruma taahhütleri sunmalı ve yaşam döngüleri boyunca mal ve hizmetlere erişimlerini sağlamalıdır (para. 4).

Devletler temel sosyal güvenlik taahhütlerini tanımlarken, diğerlerinin yanı sıra, “en kırılgan kişiler için ücretsiz doğum öncesi ve doğum sonrası tıbbi bakım” hizmetlerini gereğince değerlendirmeye almalıdır (para. 8(a)). Sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik ulusal stratejiler açısından, “sosyal güvenlik kapsamını genişletme stratejileri hem kayıtlı hem de kayıtdışı ekonomideki kişiler için geçerli olmalı ve kayıtlı istihdamın büyümesini ve kayıtdışılığın azalmasını desteklemelidir” (para. 15).

2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi ve 2011 tarihli ve 201 sayılı Tavsiye Kararı

189 sayılı Sözleşme ev işçilerine özel koruma sunmaktadır. Temel haklar ve ilkeleri oluşturmakta ve devletlerin insana yakışır işi göçmen ev işçileri de dahil olmak üzere ev işçileri için bir gerçeklik haline getirmek amacıyla bir dizi önlem almasını gerektirmektedir: “Her Üye ulusal kanunlar ve yönetmeliklere uygun olarak ve ev işine özgü özellikleri gereğince dikkate alarak, ev işçilerinin annelik de dahil olmak üzere sosyal güvenlik koruması açısından genel olarak işçiler için geçerli koşullardan daha elverişsiz olmayan koşullardan yararlanmalarını sağlamak amacıyla uygun önlemleri alacaktır” (Madde 14(1)).

Tavsiye Kararı’na göre:

(1) Üyeler, ulusal kanunlar ve yönetmeliklere uygun olarak, örneğin basitleştirilmiş ödeme sistemi aracılığıyla, birden fazla işveren için çalışan ev işçileri de dahil olmak üzere, sosyal güvenlik primlerinin ödemesini kolaylaştırma yollarını değerlendirmeye almalıdır.

(2) Üyeler, ilgili anlaşmaların kapsamında yer alan göçmen ev işçileri için, sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik kazanımlarına erişim ve bunların korunması ve taşınabilirliği açısından muamele eşitliği sağlamak amacıyla ikili, bölgesel veya çok taraflı anlaşmalar imzalamayı değerlendirmeye almalıdır.

(3) Aynı ödemelerin parasal değeri işverenlerin primleri ve ev işçilerinin kazanımları da dikkate alınarak, sosyal güvenlik amaçları açısından gereğince değerlendirilmelidir (para. 20).

2000 tarihli ve 183 sayılı Analiğin Korunması Sözleşmesi; 2000 tarihli ve 191 sayılı Analiğin Korunması Tavsiye Kararı

Sözleşme annelik izni süresinin 14 haftadan az olmaması gerektiğini ve kadınların kendilerine ve çocuklarına uygun sağlık koşullarında ve uygun yaşam standardında bakabilmelerini sağlamak amacıyla nakit yardımlarının (önceki gelirin en az üçte ikisi veya buna yakın miktarda) yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Kadınlar ve çocuklar doğum öncesi, doğum ve doğum sonrası bakım ve gerektiğinde hastaneye yatış dahil olmak üzere sağlık yardımlarına sahip olmalıdır.

Tavsiye Kararı diğerlerinin yanı sıra en az 18 hafta annelik izni için çağrıda bulunmaktadır.

1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi; 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı

Sözleşme, haklar ve yardımların taşınabilirliğini sağlamayı amaçlamalıdır. Tavsiye Kararı ekinde örnek sosyal güvenlik anlaşması yer almaktadır.

1981 tarihli ve 156 sayılı Aile Sorumlulukları Olan İşçiler Sözleşmesi; 1981 tarihli ve 165 sayılı Aile Sorumlulukları Olan İşçiler Tavsiye Kararı

Sözleşme ve Tavsiye Kararı aile sorumlulukları olan kişilerin istihdam haklarını ayrımcılık olmadan kullanmakta özgür olmaları gerektiğini ifade etmektedir:

Erkek ve kadın işçiler için etkili fırsat ve muamele eşitliği yaratmak amacıyla "[...] (b) istihdam şart ve koşullarında ve sosyal güvenlik ihtiyaçlarının dikkate alınması" (Madde 4) "çocuk bakımı ve aile hizmetleri ve olanakları gibi kamusal veya özel topluluk hizmetlerinin geliştirilmesi veya desteklenmesi" (Madde 5(b)) amacıyla ulusal koşullar ve olanaklara uygun tüm önlemler alınacaktır.

1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi

Sözleşme birbirinden bağımsız olarak onaylanabilen iki kısma ayrılmıştır. Kısım I Üyeleri düzensiz olanlar da dahil olmak üzere tüm göçmen işçilerin temel insan haklarına saygı duymaya davet etmektedir: "İstihdam amacıyla topraklarında yasal olarak ikamet etmiş olması koşuluyla, göçmen işçi sadece istihdam kaybı [...] nedeniyle yasadışı veya düzensiz kabul edilmeyecektir" (Madde 8).

İlgili kanunlar ve yönetmeliklere uyulmadığı ve durumu kayıtlı hale getirilemediği koşullarda dahi, göçmen işçi ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar açısından geçmiş istihdamından kaynaklanan haklarla ilgili olarak kendisi ve ailesi için muamele eşitliğinden yararlanacaktır (Madde 9).

Kısım II sosyal güvenlikle ilgili olanlar da dahil olmak üzere düzenli göçmen işçiler için fırsat ve muamele eşitliğini şart koşmaktadır (Madde 10).

1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi

Sözleşme ülkenin vatandaşları ve Sözleşme'nin yürürlükte olduğu diğer devletlerin vatandaşları arasında sosyal güvenlik açısından muamele eşitliğini şart koşmaktadır.

1952 tarihli ve 102 sayılı ILO Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	Sözleşme vatandaş olan ve vatandaş olmayan mukimler arasında muamele eşitliği sağlamaktadır. Ancak uygulamada ikili veya çok taraflı bir anlaşmanın yapılmasını gerektirebilir (Madde 68(2)).
1958 tarihli ve 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi	Sekiz temel ILO Sözleşmesi'nden biridir ve toplumsal cinsiyet eşitliği için ana belgedir. ILO üye devletleri bu temel Sözleşmeleri onaylayıp onaylamadıklarından bağımsız olarak, 1998 tarihli Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi'ni kabul ederek, burada belirtilen değerleri kademeli olarak yürürlüğe koyma ve kendi ülkelerinde söz konusu temel hakların durumuna ilişkin yıllık raporlar sunma yükümlülüğünü üstlenmişlerdir (ILO, 2019c). Sözleşme ırk, renk, cinsiyet, din, köken, siyasi görüş ve sosyal köken temelinde ayrımcılığı ortadan kaldırmak amacıyla iş ve meslek açısından fırsat ve muamele eşitliğini desteklemeyi amaçlamaktadır. Tavsiye Kararı'na göre: Yabancı uyruklu göçmen işçiler ve aile fertleri açısından, muamele eşitliğine ilişkin 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize) hükümlerinin ve istihdama erişimin üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasına ilişkin 1949 tarihli İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize) hükümlerinin dikkate alınması gerekmektedir (para. 8; vurgu eklendi).
1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize)	Sözleşme'ye taraf devletler belirli sınırlamalara tabi olarak, "uyruk, ırk, din veya cinsiyet ayrımı olmaksızın, topraklarında yasal olarak bulunan göçmenlere [...] (b) sosyal güvenlik [...] açısından kendi vatandaşlarına gösterilen muameleden daha elverişsiz olmayan muamele göstermeyi" kabul eder (Madde 6; vurgu eklendi).

8.3.3 Tamamlayıcı uluslararası gündemler

Sosyal koruma aynı zamanda SKA'ların temel bir özelliğidir. Amaç 1 (Yoksulluğa Son), 3 (Sağlık ve Kaliteli Yaşam), 5 (Toplumsal Cinsiyet Eşitliği) (Kutu 8.2) ve 10 (Eşitsizliklerin Azaltılması) sosyal korumayla ilgili hedeflere sahipken, Amaç 5, 8 (İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme), 10, 16 (Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar) ve 17 (Amaçlar için Ortaklıklar) göçle ilgili hedeflere sahiptir.

Toplumsal cinsiyet bileşenleri, sosyal korumaya adil erişim sağlanmasında esas nitelikte olan, ILO İnsana Yakışır İş Gündemi ve BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nin merkezindedir.



► Kutu 8.2. SKA Amaç 5 – Toplumsal cinsiyet eşitliği

SKA 5, kadınlar ve kız çocuklarına karşı her türlü ayrımcılığı sonlandırmayı amaçlamaktadır. Ayrımcılığa maruz kalmama temel insan hakkıdır ve kadınlar ve kız çocuklarının ekonomik büyüme ve kalkınmadaki rolü açısından, sürdürülebilir bir gelecek için hayati önemdedir. Amacın dokuz özel hedefi bulunmaktadır:

Hedef 5.1 – Kadınlara ve kız çocuklarına yönelik her türlü ayrımcılığa her yerde son vermek.

Hedef 5.2 – Kamusal ve özel alanlarda, tüm kadın ve kız çocuklarına yönelik, insan kaçakçılığı, cinsel ve sair istismar dahil, her türlü şiddete son vermek.

Hedef 5.3 – Çocuk evliliği, erken yaşta ve zorla evlendirme, kadın sünneti dahil tüm zararlı uygulamalara son vermek.

Hedef 5.4 – Ulusal koşullara uygun biçimde kamu hizmetleri, altyapının ve sosyal koruma politikalarının sağlanması ve hane ve aile içinde sorumluluk paylaşımının desteklenmesi yoluyla, ücretsiz bakım ve ev işlerini tanımak ve değer atfetmek.

Hedef 5.5 – Kadınların siyasi, ekonomik ve sosyal hayatta her düzeyde karar sürecine tam ve etkili katılımı ve liderlikte eşit fırsatlara sahip olmasını sağlamak.

Hedef 5.6 – Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı Eylem Programı, Pekin Eylem Platformu ve bunların gözden geçirme konferanslarının sonuç dokümanları çerçevesinde mutabık kalınan biçimde cinsel ve üreme sağlığı ve üreme haklarına evrensel erişim sağlamak.

Hedef 5.a – Kadınların ulusal hukuka uygun biçimde, ekonomik kaynaklar, toprak ve diğer mülk türleri üzerinde mülkiyet ve denetim, mali hizmetler, miras, doğal kaynaklara erişimde eşit haklara sahip olmalarını sağlayacak reformları yapmak.

Hedef 5.b – Kadınların güçlendirilmesini desteklemek için, başta bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere, yetkinleştirici teknolojilerin kullanımını artırmak.

Hedef 5.c – Cinsiyet eşitliğini desteklemek ve kadınları ve kız çocuklarını her düzeyde güçlendirmek için sağlam politikalar ve uygulanabilir yasal düzenlemeler getirmek ve güçlendirmek.

Dünya genelinde önemli ilerleme kaydedilmiş olsa da, bu hedefler henüz tamamiyle gerçekleştirilmemiştir. Ancak, özellikle göçmen kadınlar ve kız çocukları için, bu amaç ve beraberindeki hedefler, karşılaşılan zorluklar açısından hayati önemdedir. Bunlar arasında, diğerlerine ek olarak, göç sürecinin tüm aşamalarında şiddet; göçün bir sonucu olarak farklı sosyal normlar ve uygulamalara (örneğin, kadın sünneti) maruz kalmak; işgücünün yaklaşık dörtte üçün kadınların oluşturduğu alanlar olan göçmen ev işçiliği ve ücretsiz bakımın eksik değerlendirilmesi; varış ülkelerinde göçmen kadınların “kadınsı” işlerle sınırlandırılması (örneğin, yatılı bakım ve ev işçiliği); zorla çalıştırma, insan ticareti ve sömürü ve istismar riski; ve çalışma haklarından yararlanamamak yer almaktadır.

Kaynak: BM t.y.; O'Neil, Fleury ve Foresti, 2016.

► 8.4 Sosyal korumada toplumsal cinsiyet açıkları: Engeller ve zorluklar

Sosyal korumaya erişimdeki toplumsal cinsiyet açıkları işgücü piyasasının toplumsal cinsiyete dayalı özellikleri ve sosyal koruma ve kamu hizmetleri altyapısı da dahil olmak üzere sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanmaktadır. Küresel olarak, bu sistem cinsiyet ayrımı gözetmeyen yapıda değildir; eşitsizlik ve işgücünün bölünmesine ilişkin kalıpyargıların yükünü kadınlar ve kız çocuklarının omzuna bindirmektedir (GAATW, 2019).¹⁷⁴ Cinsiyet ayrımı gözetmeyen yapıda olmayan programların kadınları cezalandırma eğilimi vardır.

Çoğu zaman, daha düşük kapsama oranları ve önemli ölçüde daha düşük yardım düzeyleri ile, kadınlar sosyal koruma sistemleri kapsamında daha dezavantajlıdır (UNWomen, 2015b) ve eşit değerdeki iş için erkeklerden daha az ücret almaktadır. Bu toplumsal cinsiyet ücret açığı primlerin azalmasına ve dolay-

ısıyla çoğu durumda yardımların azalmasına neden olmaktadır (ILO, yayımlanacak). Kadınların genellikle işgücüne katılımının daha düşük olması¹⁷⁵ ve kayıtdışı ekonomide daha çok yer almaları (özellikle kadın göçmen işçiler için geçerlidir) toplumsal cinsiyete dayalı istihdam biçimleriyle birlikte,¹⁷⁶ sosyal güvenlik kapsama oranlarının daha düşük olmasıyla sonuçlanmaktadır (ILO, 2018a; Bilecen vd. 2019).

Kadınlar aynı zamanda genellikle kayıtlı istihdamla bağlantılı olan primli sosyal güvenlik programları kapsamında daha az yararlanmaktadır (Tessier vd. 2013). Kayıtdışılık işçilerin sosyal sigorta programlarına uygunluk koşullarını karşılama olanağını sınırlandırmakta¹⁷⁷ ve bu nedenle özellikle yaşlılıkta, kadınları özellikle kırılgan halde bırakmaktadır (Kutu 8.3). Aynı zamanda kadın göçmen işçileri çok katmanlı ayrımcılığa maruz bırakmaktadır. SKT'nin bulunmadığı durumlarda, kadınlar genellikle yaşlılık yardımı, işsizlik yardımı ve annelik korumasından mahrum kalmaktadır (ILO, 2016).¹⁷⁸ Örneğin, ev işçileri genellikle ulusal



► Kutu 8.3. Kadın ve yaşlı yoksulluğu

Yaşlı kadınlar erkeklere kıyasla yoksulluk ve/veya sosyal dışlanma konusunda önemli ölçüde daha büyük bir riskle karşı karşıyadır. Bu eşitsizlik hem kayıtlı hem de kayıtdışı ekonomi için geçerlidir.

Kayıtlı ekonomide çalışmış ve bir emeklilik programına prim ödemiş kadınların ortalama emekli geliri erkeklerden daha düşüktür ve çoğu zaman bu durumla karşılaşmaktadır. Emekli gelirindeki bu açıklar ücret, çalışma saatleri ve çalışma yaşamının süresindeki toplumsal cinsiyet açıklarını yansıtmaktadır. Ücretlerdeki farklılıklar altta yatan eğitim ve beceri düzeylerindeki farklılıklar ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılıktan kaynaklanabilir. Buna ek olarak, yasal emeklilik yaşı erkeklere kıyasla kadınlarda daha düşük olabilir ve daha kısa prim süreleri ve sonuç olarak daha düşük düzeyde emeklilik yardımlarının sağlanmasıyla sonuçlanabilir. Göçmen kadınların karşılaşılabileceği ilave zorluk ise, emeklilik yardımlarının sınır ötesi taşınabilirliğini sağlayan sosyal güvenlik anlaşmasının veya kazanılmış emeklilik yardımlarının ihraç edilebilirliğine izin veren tek taraflı önlemlerin bulunmamasıdır.

Yaşlı yoksulluğu riski kayıtdışı ekonomide kayıtlı ekonomiye kıyasla daha yüksektir. Kadınlar, ve özellikle göçmen kadınlar, bu sektörde daha çok yer aldığından ve kayıtdışı ekonomi sosyal koruma eksikliğiyle karakterize olduğundan, çoğu ülkede bu hükümler eksik veya sınırlı olmasına rağmen, bu kişiler büyük oranda sosyal yardımlara muhtaçtır. Bu nedenle, hayatta kalabilmek için, kadınlar fiziki koşullar el verdiği sürece çalışmaya zorlanmaktadır. Ancak, kayıtdışı ekonomide ödenen düşük ücretler, sosyal emekliliğin bulunmaması ve sınırlı tasarruflar birçoğunu yaşlılık sürecinde yoksulluğa itmektedir. Yıllarca kayıtdışı ekonomide çalıştıktan sonra kalan günlerini menşe ülkede geçirmek için geri dönen kadın göçmen işçiler için bir SKT bulunması gerekmektedir.

¹⁷⁴ "Toplumsal cinsiyet rolleri" terimi "geleneksel olarak 'erkeksi' veya 'kadınsı' roller ve işlevler olarak kabul edilene karşı kültürel ve sosyal yaklaşım" olarak tanımlanmaktadır (Kiausiene, Streimikiene, ve Grundey, 2011, s. 84). Bu kalıpyargılar arasında kadınların becerilerinin daha zayıf olduğu ve sorumluluk gerektiren işleri erkeklere kıyasla daha az becerebildikleri inancını içermektedir. Bu kalıpyargılar genellikle erkekler ve kadınların istihdam tercihini etkilemekte ve bu şekilde toplumsal cinsiyetle bölünmüş bir işgücü piyasası yaratmaktadır.

¹⁷⁵ Ortalama olarak, işgücüne katılım kadınlarda erkeklerden %26 daha düşüktür (ITUC, 2018).

¹⁷⁶ Toplumsal cinsiyete dayalı istihdam biçimleri genellikle kadınların veya erkeklerin yoğun olduğu meslekler arasındaki biçimlerdir. Örneğin, halkla ilişkiler, hemşirelik ve öğretmenlik genellikle kadın toplumsal cinsiyetine dayalı meslekler olarak görülürken, borsa, inşaat ve mühendislik erkek toplumsal cinsiyetine dayalı meslekler olarak görülmektedir (Doering ve Thebaud, 2017).

¹⁷⁷ Sosyal sigorta programları yararlanıcılarını belirli riskler ve felaket durumundaki masraflardan koruyan, devlet tarafından yönetilen primli programlardır. Son yıllarda, Brezilya, Şili, Çin, Gana, Ruanda, Güney Afrika ve Vietnam dahil olmak üzere bazı ülkelerde kayıtdışı ekonominin de bu programların kapsamına alınmasına yönelik bir trend oluşmuştur (Holmes ve Scott, 2016).

¹⁷⁸ Küresel olarak, toplam çalışma çağındaki nüfusun %31,5'ine kıyasla, çalışma çağındaki kadınların yalnız %26,4'ü primli yaşlılık koruma programlarının kapsamındadır. Sosyal korumadaki toplumsal cinsiyet açıkları özellikle yaşlılar için akut sonuçlar doğurabilmektedir; düzenli emekli aylığı olmayan emeklilik yaşı üstündeki kişilerin yaklaşık %65'i kadındır. Bu durum, özellikle ortalama yaşam süreleri daha uzun olduğu için, erkeklere kıyasla kadınlar için yoksulluk riskini önemli ölçüde artırmaktadır. AB'de, 65 yaş üstü kadınların %20,6'sı yoksulluk riskiyle karşı karşıyadır, bu oran erkeklerde %15'tir, Bulgaristan gibi bazı ülkelerde ise erkekler ve kadınlar arasındaki fark %15'in üzerindedir.



► Kutu 8.4. Ücretsiz bakım işinin yarattığı yük

Küresel olarak, ücretsiz bakım işini kadınların sorumluluğu olarak gören toplumsal cinsiyete dayalı sosyal normlar nedeniyle, kadınlar erkeklerle kıyasla ücretsiz bakım işinde iki ila on kat daha fazla zaman harcamaktadır (Ferrant, Pesando ve Nowacka, 2014). Bu durum, sosyo-ekonomik, demografik ve çevresel dönüşümün bakım işçilerine olan talebi artırması nedeniyle, ücretli faaliyetlere de ek olarak, genellikle özellikle göçmenler olmak üzere kadınların omzuna iki kat yük bindirmektedir. Esas itibarıyla, “bölgeler, sektörler ve mesleklerde, göçmen bakım işçileri genellikle özel haneler tarafından kayıtdışı ortamlarda görevlendirilen, sosyal koruma ve temel çalışma haklarına tam erişimi olmadan kayıtdışı ekonomide çalışan kadınlardan oluşmaktadır” (King-Dejardin, 2019). Bu işçilerin birçoğu geçici programlar kapsamında çalışmakta, kendi ailelerini diğer aile fertlerinin veya ev işçilerinin bakımına bırakmaktadır. Bu durum, çoğu ulusal politikanın ücretsiz bakım işini ele almaması nedeniyle, eşitsizliğin hakim olduğu “küresel bakım zincirleri” yaratmaktadır. Ülkeler esnek çalışma programları, paylaşımlı ebeveynlik izni ve SKT’ler ile kadınlar ve özellikle göçmen kadınların sosyal koruma kapsamına alınmasıyla bu işin daha eşit biçimde dağıtılmasını sağlamalıdır.

sosyal güvenlik mevzuatının kapsamı dışında bırakılmaktadır ve kayıtdışı olarak istihdam edildiklerinde, sosyal korumaya veya ulusal kanunların kapsamına erişimleri yoktur (UNDESA, 2018).

Çok sayıda ülkede, sosyal sigorta programları, kayıtlı ekonomide kesintisiz, tam zamanlı çalışmaya dayalı olarak geçim sağlayan erkek modeli etrafında tasarlanmaktadır.¹⁷⁹ Kayıtdışı ekonomide, hane içindeki toplumsal cinsiyet ve sosyal ilişkiler ve bunların gelirin hane içindeki dağılımı üzerindeki etkisi dikkate alınmadan, kadınlar, genellikle hanelerine veya hane fertlerinden birine (sosyal yardımlar veya çocuk yardımları durumunda) gönderilen, nakdi veya aynı, primsiz sosyal transferlere dayanmaktadır (Devereux, 2012; Holmes ve Jones, 2013). Bu durum kadınlar için ilave zorluklar oluşturmaktadır, örneğin, çocuk yardımı bir hanedeki kadın bakıcıya nakit olarak ödendiğinde, kadın ve geçim sağlayan ve mali karar veren erkek arasında gerilim yaşanabilmekte ve hatta uç durumlarda aile içi şiddete neden olabilmektedir (Holmes ve Jones, 2010).

Tüm bu faktörler sosyal koruma ve sosyal güvenlik yardımlarının düzeylerinde önemli bir toplumsal cinsiyet açığının oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte, göçmen işçilerin sosyal koruma sistemlerine erişimde diğer ayrımcılık türleriyle de karşılaştığı unutulmamalıdır. Özellikle kadın göçmenler göç döngüsü boyunca daha yüksek sömürü, cinsel şiddet ve insan ticareti riskiyle karşı karşıyadır. Bu, özellikle düzensiz durumdaki göçmen kadınlar için bir kısır döngü yaratır, çünkü bu risk faktörleri, birçok ülkede hak kazanmadıkları ruh sağlığı sorunlarının tedavisi de dahil olmak üzere, sağlık korumasına erişimlerini daha fazla zorunlu kılmaktadır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı biçimde tasarlanan, uygulanan ve izlenen sosyal koruma programları ve daha kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri kadınların ekonomik açıdan güçlenmesini artırabilir ve toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyebilir, öte yandan, toplumsal cinsiyete duyarlı olmayan programlar ve sistemler ise eşit olmayan toplumsal cinsiyet ilişkilerini kalıcı ve hatta daha kötü hale getirebilir (Tessier vd. 2013). Örneğin, toplumsal cinsiyete duyarlı olmayan sosyal destek programlarında, şarta bağlılık yükü¹⁸⁰ programın tasarımından dolayı veya kadınların fiilen hanedeki temel bakıcılar olmasından dolayı orantısız bir biçimde kadınların omzuna binme eğilimindedir. Bu durum, kadınların çalışma olanağına engel olarak ve hane içindeki geleneksel sosyal rolleri güçlendirerek, kadınların “zaman yoksulluğunu” daha kötü hale getirmektedir (Tessier vd. 2013).

Toplumsal cinsiyete duyarlı olmayan koruma modelleri ve sosyal koruma programı veya tabanının bulunmaması da göç biçimlerini etkileyebilmektedir. Menşee ülkelere, sosyal koruma ve özellikle çocuk yardımı, yaşlı yardımı ve karşılanabilir sağlık hizmetlerinin bulunmaması, kadınların göç etme ve menşee ülkede kalan aile fertlerinin geçimini sağlama kararını etkileyen temel faktörlerdir (Torada Manez, Lexartza Artza ve Martfnez Franzoni, 2012). Varış ülkelelerinde, özellikle kadın ev ve bakım işçileri olmak üzere göçmen işçiler işgücü piyasasının ihtiyaçlarını ve sosyal koruma ve sağlık hizmetlerindeki açıkları doldurmaktadır (GAATW, 2019). Göç politikaları ve düzenlemeleri kadınlar ve erkekleri farklı şekillerde etkilemektedir; örneğin, yüksek vasıflı göçmen kadınlar, göçmen erkeklerle veya göçmen olmayan kadınlara kıyasla, hala ev ve bakım işi de dahil olmak üzere geleneksel olarak kadınların hakim olduğu mesleklerde çalışmaktadır (ILO, 2015).

¹⁷⁹ Bu durum, kadınların erkeklerle kıyasla çocuklarına bakmak ve diğer haneyle ilgili görevleri yerine getirmek amacıyla kariyerlerini bölme veya kısmi süreli olarak çalışmaya devam etme olasılığının daha yüksek olması nedeniyle, kadınları dezavantajlı konuma düşürmektedir. Bununla birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik programları her zaman kadınlara annelik yardımı ve istihdam koruması sağlamamaktadır.

¹⁸⁰ “Şarta bağlılık” okula devam etme, düzenli sağlık kontrolleri ve çocuğu ilgilendiren konularda bilgilendirme oturumlarına katılım gibi gerekleri ifade etmektedir.

**► Kutu 8.5. COVID-19 küresel salgınının toplumsal cinsiyet eşitsizliği üzerindeki etkisi**

COVID-19 gibi küresel salgınlar herkesi etkilese de, “köklü eşitsizlikler, sosyal normlar ve eşit olmayan güç ilişkilerinin” sonucu olarak karşılaştıkları sağlık riskleri ve sosyal riskler nedeniyle kadınlar ve kız çocukları üzerinde orantısız bir etkiye sahiptir (UNDP, 2020). Esas itibarıyla, küresel salgın gibi durumlar, özellikle göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve mülteciler gibi halihazırda kırılgan durumda olanlar olmak üzere kadınlar ve kız çocukları için bu riskleri ve bunlarla ilişkili eşitsizlikleri yoğunlaştırmaktadır. Bu krizlerin toplumsal cinsiyet eşitsizliği üzerindeki doğrudan etkileri, sağlık, eğitim, istihdam alanlarında, toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve ücretsiz bakım işi yükünde görülmektedir.

Küresel salgın öncesinde toplam istihdam edilmiş kişi sayısı 1,3 milyar kadın ve 2 milyar erkekti (sırasıyla dünya genelindeki tüm kadınlar ve erkeklerin kabaca %44 ve 70'i). Erkekler, çoğunlukla ekonomik işletme döngüsüyle yakından bağlantılı olan mesleklerde çalıştıklarından, kadınlara kıyasla ekonomik gerilemelerden genellikle daha orantısız biçimde etkilenmektedir. Ancak, COVID-19 küresel salgını tipik özellikle değildir çünkü “ekonomik faaliyetteki çöküşle fazla maruz kalan sektörler kadın istihdamının önemli bir bölümünü [absorbe etmiştir]” (ILO, 2020b). İş kaybı ve çalışma saatlerinde azalma riskine en çok maruz kalan dört sektör gıda ve konaklama, emlak, işletme ve idare, toptan/perakende ve imalat sektörleridir. 2020 yılında, toplam erkek istihdamından %6 daha yüksek düzeyde olan, işgücündeki tüm kadınların %41'i bu sektörlerde çalışmaktaydı (ILO, 2020b). Bununla birlikte, bu sektörlerdeki çok sayıda kadın kendi hesabına çalışmaktadır veya sermayesi daha düşük olan ve daha çok öz finansmana dayanan mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin sahibidir.

Bu yüksek riskli sektörlerdeki 740 milyon kayıtdışı işçi arasından, %10'luk bir farkla, 310 milyonu (%42) kadındır. Kapanmalar ve kısıtlamalar sosyal korumaya (sağlık hizmetleri, gıda desteği ve annelik yardımları gibi) erişim de dahil olmak üzere kayıtdışı işçilerin karşılaştıkları zorlukları daha da kötüleştirmiştir. Bu durum birçoğunun ve özellikle kadınların kayıtdışı ekonomide istihdam edilmesi nedeniyle, göçmenler için özellikle zarar vericidir. Sosyal koruma ve sağlık hizmetlerine erişimin önündeki yasal kısıtlamalara ek olarak, bu işçiler özellikle yabancı ülke vatandaşları olarak artan ayrımcılık ve yaftalamaya maruz kalmaktadır. Düzensiz kadın göçmen işçiler, yetkili makamların belgelerini kontrol etmesi ve ceza, tutuklama, gözaltı ve sınır dışı edilme korkusuyla, COVID-19 tarama, test ve tedavi prosedürlerine uymakta çekimser olabilir (UNWomen, 2020b).

Ancak, bu zorluklara ve artan riskler ve korkulara rağmen, çok sayıda kadın sağlık çalışanları, ev işçileri, toplum gönüllüleri, lojistik yöneticileri, bilim insanları vb. olarak işlerini korumuştur. Mesleğe bağlı olarak, farklı derecelerde COVID-19 bulaş riskine maruz kalmışlardır. Örneğin, hane ortamında çocuk, hasta ve yaşlıların bakımını üstlenen göçmen ev işçilerin virüse yakalanma riski daha yüksektir ve genellikle kişisel koruyucu ekipman olmadan ve fazla mesai ücreti almadan, temizlik ve hijyen sağlamak ve gerekli bakımı sunabilmek için artan iş yüküyle baş etmek zorundadır; bu koşullar aynı zamanda sağlık ve bakım sektörlerindeki çalışanlar tarafından da deneyimlenmektedir. Göçmen işçilerin ayrımcılık, yaftalama, şiddet ve tacize maruziyeti COVID-19 sonucunda artmıştır (ILO, 2020b) ve okul/gündüz bakım evlerinin kapanması, engelli ve yaşlılar için kamusal hizmetlerin kesilmesi, ev işçilerinin sayısının azlığı ve virüse yakalanan aile fertlerine bakma ihtiyacı nedeniyle, ücretsiz kadın bakıcıların (sektörün üçte ikisini temsil etmektedir) çalışma saatleri artmıştır.

Tüm bunlar birlikte ele alındığında, COVID-19 önlemlerinin etkili ve kapsayıcı olmasını sağlamak için ilgili tüm taraflarla sürekli diyalogda olunması ihtiyacını ortaya koymaktadır (ILO, 2020b).

► 8.5 Göçmen işçiler için toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma politikaları: Politika seçenekleri ve tavsiyeler

Yukarıda tanımlanan toplumsal cinsiyete özgü kırılganlıklar ve eşitsizlikler çeşitli kamusal politikalar ile ele alınabilir. Sosyal korumaya etkili ve eşit erişim sağlanması toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında esastır. Sosyal koruma sistemleri, kamusal bakım hizmetleri ve altyapısını temin ederek, bakım sorumluluklarının yeniden dağıtılması ve ücretsiz bakım ve ev işinin değerlendirilmesinde önemli bir rol oynayabilir (Tessier vd. 2013). Kamusal hizmetler ve sosyal koruma sistemlerine erişim aynı zamanda göçmen kadınların haklarından yararlanmaları ve insan ticaretinin önlenmesinde kritik öneme sahiptir (GAATW, 2019).

Önceki bölümlerde göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasına yönelik çeşitli politika seçenekleri incelenmiştir. Bu politika seçeneklerinden her biri için, sosyal koruma politikaları, programları ve önlemlerinin toplumsal cinsiyete duyarlı olmasının sağlanması amacıyla, toplumsal cinsiyete özgü bazı hususların dikkate alınması gerekmektedir.

► Uluslararası çalışma standartlarının onaylanması ve uygulanması

İlgili BM sözleşmelerine ek olarak, hükümetler göçmen işçilerin sosyal koruma haklarını toplumsal cinsiyet perspektifinden ele alırken, aşağıdaki ILO Sözleşmelerinin onaylanması ve uygulanmasını ve ilgili Tavsiye Kararlarının uygulanmasını değerlendirmeye almalıdır:

- 1951 tarihli ve 100 sayılı Eşit Ücret Sözleşmesi;
- 1958 tarihli ve 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi;
- 1949 tarihli ve 97 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Sözleşmesi (Revize);
- 1949 tarihli ve 68 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı (Revize);
- 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi;
- 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi;
- 1975 tarihli ve 151 sayılı Göçmen İşçiler Tavsiye Kararı;

- 1981 tarihli ve 156 sayılı Aile Sorumlulukları Olan İşçiler Sözleşmesi;
- 2000 tarihli ve 183 sayılı Analığın Korunması Sözleşmesi;
- 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi;
- 2011 tarihli ve 201 sayılı Ev İşçileri Tavsiye Kararı;
- 2019 tarihli ve 190 sayılı Şiddet ve Taciz Sözleşmesi;
- 2019 tarihli ve 206 sayılı Şiddet ve Taciz Tavsiye Kararı;
- 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı;
- 2015 tarihli ve 204 sayılı Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Tavsiye Kararı.

► Toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve yürürlüğe konulması

Mütekabiliyet esasına dayalı olarak, göçmen işçilerin çalışmış oldukları ülkelerden herhangi birinde mevcut sistem kapsamında yardımlarını almasının önüne geçebilecek engelleri ortadan kaldırmak amacıyla, ülkeler arasında sosyal koruma yardımlarının koordinasyonunun sağlanması için ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları gereklidir (Hirose, Nikac ve Tamagno 2011, s. 19). Çeşitli ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları¹⁸¹ ve 2006 tarihli Emek Göçüne İlişkin ILO Çok Taraflı Çerçevesi bu anlaşmaların yapılması çağrısında bulunmaktadır.

Genellikle sosyal güvenlik anlaşmasının müzakere edilmesi ve imzalanması için sekiz adımlı bir süreç gereklidir (bkz. Bölüm 3). Diğer ülkelerle müzakerelere başlamadan önce, ülkeler kendi ülkelerindeki ve müzakere etmek istedikleri ülkedeki göç ve sosyal korumayla ilgili sosyal, ekonomik ve politika bilgilerini toplamalıdır. Bu bilgiler, mümkün olduğu ölçüde iki ülke arasındaki göçmen stoku ve göç akışları hakkında toplumsal cinsiyete göre ayrıştırılmış verileri, göçmen işçiler için sosyal korumayla ilgili olarak onayladıkları uluslararası sözleşmeleri ve toplumsal cinsiyetle ilgili diğer bilgileri içermelidir. Yapılacak anlaşmanın etkilenen nüfusun ihtiyaçlarını yeterli biçimde ele almasını sağlamak amacıyla anlaşmadan yararlanacak göçmen işçi grubunun/gruplarının temsilcileri de davet edilebilir veya kendilerine danışılabilir. Mümkün olduğunda, müzakere ekibinde toplumsal cinsiyet dengesi sağlanmalıdır.

¹⁸¹ 1962 tarihli ve 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi; 1982 tarihli ve 157 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi; ve 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı.

Sosyal güvenlik anlaşmalarının içeriğiyle ilgili olarak, 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı ekinde örnek anlaşma yer almaktadır.¹⁸² Sosyal güvenlik anlaşmalarında birinci madde veya bentte yaygın olarak tarafların müzakere sürecinde üzerinde anlaştıkları ve metinde ve ilgili idari düzenlemede kullanılan başlıca terimlerin tanımları yer almaktadır. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi ve kabul edilmesinde uygun terminolojinin kullanılması önemlidir; yaftalayıcı veya alçaltıcı toplumsal cinsiyete dayalı dil kullanımından kaçınılmalıdır.

Normal koşullarda, bu tanımlardan sonra anlaşmanın bireysel ve maddi kapsamını tanımlayan bir kısım yer almaktadır. “Bireysel kapsam” terimi kapsam dahilindeki işçi kategorilerini ifade etmektedir; varış ülkesinde açıkça korunmalarını sağlamak amacıyla, ev işi ve tarım gibi kadınların orantısız biçimde yaygın olduğu ekonomik sektörlerin dahil edilmesi önemlidir. “Maddi kapsam” terimi ise kapsam dahilindeki sosyal güvenlik dallarını veya program türlerini (genel veya özel) ifade etmektedir; sosyal güvenlik anlaşmaları sosyal güvenliğin dokuz dalının herhangi birini veya tamamını içerebilir.¹⁸³

Toplumsal cinsiyete duyarlı bir sosyal güvenlik anlaşması aşağıdaki konularda hükümler içermelidir:

- Sağlık hizmetlerine erişim (üreme sağlığı, doğum öncesi ve sonrası annelik bakımı ve toplumsal cinsiyete özgü önleyici bakım dahil);
- Annelik, babalık veya ebeveynlik yardımları; anlaşmanın kapsamında yer alan göçmen işçilerin özellikleri dikkate alınmalıdır;
- Dul-yetim yardımları; gelir kazanan kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu dul-yetim kişilerin kadın veya erkek olabileceği gerçeği dikkate alınmalıdır. Aynı cinsiyetten çiftler, vefat eden partner veya eşin cinsiyeti ve/veya toplumsal cinsiyetinden bağımsız olarak, aynı dul-yetim yardımlarından yararlanabilmelidir.

Emeklilik, hastalık, işsizlik ve işte yaralanma yardımları konusunda toplumsal cinsiyete ilgili bazı hususlar sosyal güvenlik anlaşmasıyla ele alınamamaktadır ve bu nedenle, yasal sosyal sigorta kapsamında yer aldıklarından ulusal mevzuat kapsamına olmaları gerekmektedir. Bunların tasarımı ve belirli grupların haklarının kapsama dahil edilmesi diğer ülkelerin söz hakkı olmadığı ulusal konulardır.

Sosyal güvenlik anlaşmaları, muamele eşitliği, kazanılmakta olan haklar (birleştirme) ve kazanılmış hakların korunması, yurtdışında yardımların ödenmesi ve geçerli mevzuatın belirlenmesi (bkz. Bölüm 3) dahil olmak üzere, ana sosyal güvenlik ilkelerinin¹⁸⁴ tamamı veya bazılarını güvence altına alan hükümlerin dahil edilmesiyle, sosyal güvenlik programları arasındaki koordinasyon eksikliğini ele almalıdır. Yurtdışında annelik yardımlarının ödenmesi özellikle önemlidir çünkü bazı ülkelerde artık bir işte çalışmayan göçmen işçilerin ülkeden ayrılması zorunludur. Bu durumda, yurtdışında yardımların ödenmesi göçmen işçilerin çalışırken prim ödedikleri programlar kapsamında annelik yardımlarına erişmesine olanak tanıyacaktır.

► Toplumsal cinsiyete duyarlı tek taraflı önlemlerin alınması

Devletler tek taraflı olarak, toplumsal cinsiyetle ilgili olanlar da dahil olmak üzere ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının eksikliğini veya diğer koruma açıklarını telafi etmek amacıyla göçmen işçileri sosyal koruma kapsamına almaya karar verebilir. Uluslararası çalışma standartları bu tek taraflı önlemlerin tasarımı ve uygulaması konusunda temel rehberlik sağlamaktadır. Göçmen ev işçileri, göçmen mevsimlik tarım işçileri, düzensiz göçmen işçiler ve kayıtdışı ekonomide çalışan göçmenler gibi belirli göçmen işçi gruplarının ihtiyaçları ve özelliklerini dikkate almaları gerekmektedir ve bunlar ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilir (bkz. Bölüm 5). Her önlem sosyal diyaloga dayalı olarak tasarlanmalı, yönetilmeli, finanse edilmeli, uygulanmalı ve izlenmeli, toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemeli ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olmalıdır.

Toplumsal cinsiyet ve kadının güçlenmesini desteklemek ve kayıtdışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişi desteklemek amacıyla iyi tasarlanmış ulusal SKT'lerin oluşturulması ve güçlendirilmesi özellikle önemlidir. SKT'ler sosyal korumaya erişimde kapsam açıklarını kapatmanın ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini gidermenin temel bir aracıdır. Potansiyel etkilerini en üst düzeye çıkarmak için, toplumsal cinsiyet tasarımı, uygulama ve izlemenin her aşamasına entegre edilmelidir. İyi tasarlanmış SKT'ler aynı zamanda göçmen kadınlar da dahil olmak üzere kadınlar için eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlere erişimi kolaylaştırabilir ve insana yakışır iş bulma şanslarını artırabilir (Tessier vs. 2013).

SKT'ler varış ülkelerindeki göçmen işçiler için önemli olduğu kadar, ülkesine geri dönen göçmen işçiler ve göçmenlerin menşe ülkede kalan bakmakla yükümlü oldukları kişiler için de önemlidir.

¹⁸² Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--en/index.htm>.

¹⁸³ ILO'nun en önemli sözleşmesi olan 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi'nde tanımlanan dokuz dal hem primli hem de primsiz yan hakları içermektedir.

¹⁸⁴ Bu ana sosyal güvenlik ilkelerini destekleyen belirli Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları'nın genel durumu için bkz. Tablo 2.1.

Bunlar, primsiz gebelik ve annelik/babalık yardımları, aile yardımları, çocuklar ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için bakım hizmetlerine erişim, annelik ve üreme sağlığı da dahil olmak üzere sağlık hizmetlerine erişim, gıda desteği ve sosyal yardımlar da dahil olmak üzere yaş ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma programlarından oluşabilir. Sosyal yardımlar, özellikle kadınlar, örneğin beyan edilmemiş bakım işi veya aile işletmesinde çalışma da dahil olmak üzere kayıtdışı ekonomide çalıştıklarında kayıtlı sosyal güvenlik programlarına prim ödenemediği durumlarda önemlidir. 202 sayılı Tavsiye Kararı'nda ele alındığı üzere, bu programlar aktif işgücü piyasası politikaları ve kayıtlı istihdam, gelir yaratma, okuryazarlık, mesleki eğitim, beceriler, istihdam edilebilirlik ve girişimciliği destekleyen diğer politikalarla birleştirilebilir.

Varış ülkelerindeki sosyal sigorta programları, muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkesine dayalı olarak, göçmen işçiler için vatandaşlarla eşit şekilde erişilebilir olmalıdır. Menşe ülkeler de yurtdışında çalışan vatandaşlarının kendi sosyal sigorta programlarına üyeliklerini sürdürmesine olanak tanımak isteyebilir. Her iki durumda da bu programlar göçmen kadınlar ve erkelerin özelliklerini dikkate almalı ve uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemelidir. İşveren tarafından finanse edilen yükümlülük programı yerine, finansman açısından dayanışmaya dayalı bir sigorta temelli sistem aracılığıyla annelik/babalık koruması sağlanmalıdır. Çalışanın gebelik maliyetlerinin (izin ve yardımlar) işverene yüklenmesi, işe alım süreci, teklif edilen iş sözleşmesi türü ve eğitim ve kapasite geliştirmeye erişimde ayrımcılığa neden olabilir; işveren tarafından finanse edilen bir programda gelir ikamesi de daha düşük düzeyde olabilir. Bu durum, özellikle daha düşük annelik yardımlarının kadının ekonomik bağımsızlığını olumsuz etkilemesi ve hane içinde işgücünün geleneksel olarak toplumsal cinsiyete dayalı biçimde bölünmesini desteklemesi nedeniyle önemlidir (ILO, 2014). Emekli aylıklarıyla ilgili olarak, gebelik ve çocuk bakımı nedeniyle istihdamdaki kesintileri telafi edecek özel önlemlerin değerlendirmeye alınması önemlidir.

► Sosyal korumayla ilgili toplumsal cinsiyete duyarlı hükümlerin ikili işgücü anlaşmalarına (İİA'lar) dahil edilmesi

İİA'lar¹⁸⁵ ilgili uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak hazırlanmaları ve uygulanmaları koşuluyla, sosyal koruma hakları da dahil olmak üzere göçmen işçilerin haklarının yaygınlaştırılmasında yararlı araçlar olabilir ve toplumsal cinsiyet eşitliğini ve ayırım gözetmemeyi destekleyebilir. Sosyal güvenlikle ilgili olarak, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasında muamele eşitliği rehber ilkedir. Bu amaçla, İİA'lar göçmen işçilerin vatandaş işçilerden daha elverişsiz muamele görmemesini sağlayan hükümler içermeli ve sosyal koruma kazanımlarının taşınabilirliğini sağlamak amacıyla ayrı sosyal güvenlik anlaşmalarına (mevcut veya yayımlanacak) atıfta bulunmalıdır. Aynı zamanda sosyal korumayla ilgili olarak, açıkça toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayırım gözetmemeyi¹⁸⁶ destekleyen hükümler içerebilir.

İİA'lar ile göçmen işçilere sunulan sosyal korumanın kapsamı anlaşmaya dahil edilen sosyal güvenlik dalları, kapsam dahilindeki belirli göçmen işçi grupları (örneğin, ev işçileri, kendi hesabına çalışan işçiler ve göçmen mevsimlik tarım işçileri) ve ulusal mevzuatın ve diğer anlaşmaların ilgili hükümlerine bağlıdır. İİA'lar, istihdam ülkesinde çalışma veya sosyal güvenlik kanunları kapsamının dışında bırakılan (Körfez İşbirliği Konseyi ülkelerinde olduğu gibi) ve özel kırılganlıklarla karşı karşıya kalan, ev işçileri gibi belirli göçmen gruplarının sosyal koruma kapsamına alınmasını sağlayabilir. Çeşitli ülkeler ev işçilerine özel İİA'lar imzalamıştır (örneğin, Ürdün ve Endonezya arasında ve Suudi Arabistan ve Filipinler arasında).

Bu anlaşmalar sosyal koruma, çalışma koşulları, toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve cinsel taciz riski konusunda kadın göçmen işçilerin deneyimlediği kırılganlıklar ve engelleri ele almalıdır. Bu nedenle, toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayırım gözetmemeyi destekleyen genel hükümlere ek olarak, ihlal durumunda kullanılabilecek şikayet ve çözüm mekanizmaları hakkında hükümler içermelidir.

¹⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 4.

¹⁸⁶ Örneğin, Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti ve Tayland arasında imzalanan 2002 tarihli MoU Madde 18' göre: "Tarafların işçileri, kadın veya erkek, ırk ve din istisnası olmaksızın, yerel ücretlendirme oranlarına uygun olarak ücret ve diğer yan hakları alacaktır".

Buna ek olarak, İİA'ların tasarımı ve uygulamasında yer alan personele, sosyal koruma da dahil olmak üzere toplumsal cinsiyete duyarlı eğitim verilmelidir (Gallotti, 2014).

Sosyal koruma ve/veya toplumsal cinsiyet eşitliği konularında hükümler içerse de bu anlaşmalar ve ilgili örnek sözleşmeler nadiren yeterince ayrıntılı olmaktadır ve genellikle göçmen işçilere sunulan haklar ve korumayla ilgili ayrıntılı bilgi vermeden, ulusal mevzuatın ilgili hükümlerine genel olarak atıfta bulunmaktadır. Göç edip etmeme konusunda yeterli bilgiye dayalı olarak tercihte bulunabilmek için, bu işçilerin sosyal koruma kazanımları da dahil olmak üzere yurtdışında istihdamla ilgili tüm konulardan haberdar olması gerekmektedir.

► 8.6 Tamamlayıcı önlemler

Sosyal koruma yardımlarının idaresi ve sağlanmasında yer alanlar da dahil olmak üzere yasal engeller ve istisnalara ek olarak, kadın ve erkek göçmen işçiler toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumaya etkili erişimlerinin önüne geçen uygulamaya yönelik engellerle de karşılaşabilmektedir. Bunlar arasında, diğerlerine ek olarak, idari prosedürler, dil bariyerleri, varış ülkesinde sosyal koruma programlarının eksikliği, hakları konusunda bilgi eksikliği ve ilgili sosyal güvenlik kanunları veya ikili/çok taraflı anlaşmaların uygulanamaması yer almaktadır (bkz. Bölüm 1). Uygulamaya yönelik bu engellerin ele alınabilmesi için, aşağıdaki tamamlayıcı önlemlerin dikkate alınması gerekmektedir:

- Uygun dillerde toplumsal cinsiyete duyarlı iletişim kampanyaları ve göçmen işçilerin sosyal koruma hakları ve bunlara nasıl erişecekleri ve ayırım gözetmeme ve şikayet mekanizmaları hakkında bilgilendirme materyallerini geliştirmek ve dağıtmak. Bu materyaller, diğerlerinin yanı sıra:
 - Yaftalayıcı olmayan dili ve olumsuz kalıpyargılara meydan okuyan kavramları desteklemeli;
 - Erkekler ve kadınların bilgi ihtiyaçlarına uygun olmalı;
 - Hedeflenen göçmen işçilerin sıklıkla kullandığı kanallar aracılığıyla ve yerlerde dağıtılmalı;
 - Tasarım sürecinde hedeflenen göçmen işçilere veya onları temsil eden işçi örgütlerine danışmalı veya bunların katılımını sağlamalı;
 - Göçmen işçilerin yasal durumu ve sosyal korumaya ve/veya ayrımcılık, şiddet veya taciz durumunda şikayet mekanizmalarına erişimleri arasındaki ilişki hakkında bilgi içermelidir;
- Erkek ve kadın göçmen işçilere ve genel halka

sosyal koruma sağlanmasında yer alan politika düzenleyiciler ve tüm paydaşlara toplumsal cinsiyete duyarlı eğitim vermeyi değerlendirmek. Toplumsal cinsiyet eşitliği, işgücü göçü ve sosyal korumanın kesişim noktalarında teknik uzmanlık geliştirilmesi, toplumsal cinsiyete duyarlı stratejiler ve programların tasarımı ve uygulamasına katkıda bulunmaktadır;

- Toplumsal cinsiyete göre ayrıştırılmış veri ve bilgileri toplamak ve daha eşit sosyal koruma politikalarını savunmak ve politika düzenleyicilerinin sosyal koruma ve göç alanındaki toplumsal cinsiyet açıkları hakkındaki farkındalığı ve kavrayışını geliştirmek üzere kullanılabilecek bir bilgi tabanı oluşturmak. Sosyal koruma önlemlerinin toplumsal cinsiyet perspektifinden izlenmesi ve değerlendirilmesi politika yapma ve uygulama süreçlerini destekleyebilir ve böylece toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirebilir;
- Kadın ve erkek göçmen işçilerin sosyal korumaya erişimini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen politikaların aşağıdaki yollar da dahil olmak üzere toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemesini sağlamak:
 - Göçmen işçiler arasındaki açıklar da dahil olmak üzere toplumsal cinsiyete dayalı ücret açığını azaltmayı amaçlayan önlemlerin alınması (Amo-Agyei, 2020);
 - Şiddet ve taciz (özellikle cinsel taciz), insan ticareti, zorla çalıştırma, işe alım ve çalışma koşullarında ayrımcılık ve ücretin alıkonmasını azaltmayı amaçlayan önlemlerin alınması;
 - Bakım ve ev işçiliğinin 2011 tarihli ve 189 sayılı Ev İşçileri Sözleşmesi'ne uygun olarak çalışma kanunları ve diğer ulusal mevzuat kapsamında iş olarak tanınmasının sağlanması;
 - Hamile kadınlar ve özellikle bunlar arasındaki göçmenler için istihdam korumasının güçlendirilmesi;
 - Kadın göçmen işçilerin yükünü hafifletmek amacıyla annelik ve babalık izni politikalarının güçlendirilmesi;
 - Kayıtdışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişi desteklemeyi amaçlayan politikalar geliştirilmesi;
 - Kriz müdahale önlemlerinin uygulanması (mevcut COVID-19 küresel salgınında olduğu gibi);
- Kadın ve erkek göçmen işçilerin durumunu ve karşılaştıkları farklı gerçeklikleri daha iyi anlamak amacıyla sosyal diyalogu ve ilgili sosyal ortaklarla üçlü yapıda istişareyi desteklemek (Briskin ve Muller, 2011; ILO, 2019b).

► 8.7 Sonuç

Sosyal koruma programları sıklıkla kadınlar ve kız çocuklarının yaşamları boyunca sahip oldukları özel ihtiyaçlarını yeterli biçimde ele almamaktadır. Kadınların göç etme nedenleri erkek göçmenlerin göç etme nedenlerine benzer olsa da, göç döngüsü boyunca yaşadıkları deneyimler büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Göçmen kadınlar erkeklere kıyasla genelde daha az eğitilidir ve sıklıkla varış ülkesindeki işgücü piyasası koşulları hakkında çok az bilgi sahibidir. Toplumsal cinsiyet normları ve aile yapıları sadece kadınların ne zaman, nereye ve nasıl göç ettiğini etkilemekte kalmamakta, aynı zamanda göç ettikten sonraki güç ilişkileri, istihdam olanakları ve çalışma koşullarını da etkilemektedir.

Bu engeller, küresel işgücü talebinin genellikle toplumsal cinsiyet kalıpyağları ile tanımlandığı gerçeğiyle birleştiğinde, orantısız derecede çok kadın göçmen işçiyi genellikle sosyal sigorta programlarının kapsamının dışında bırakan kayıtdışı ve düzensiz sektörlerde düşük vasıflı işlerde çalışmaya mahkum etmektedir. Kayıtlı ekonomide kesintisiz tam zamanlı çalışmaya dayalı olan ve geçim sağlayan erkek modeli etrafında tasarlanan sosyal sigorta programlarında ısrarcı biçimde var olan toplumsal cinsiyete dayalı eşitsizlikler de kadın göçmen işçilerin bu programlar için uygunluk koşullarını karşılama olanağını sınırlandırmaktadır. SKT'ler de dahil olmak üzere iyi tasarlanmış tek taraflı önlemler bulunmadığında, bu kadınlar diğerlerinin yanı sıra sağlık, yaşlılık, annelik ve işsizlik yardımları da dahil olmak üzere, sosyal korumaya sınırlı veya sıfır erişim sahibi olmaktadır. Kadınların cinsel ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet, istismar, sömürü ve insan ticareti konusunda daha yüksek risklere maruz kalması da kırılganlıklarını daha da kötüye götürmektedir.

Sosyal koruma politikaları ve programları bu ayrımcılık türleriyle mücadele etmek üzere tasarlanmalı ve çeşitli uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarında yer alan muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine uygun olarak muameledeki toplumsal cinsiyete dayalı farklılıkları ele almalıdır. Bunlar arasında, diğerlerine ek olarak, 1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme,

1979 tarihli ve 1981 yılında yürürlüğe giren BM Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi, 2019 tarihli ve 190 sayılı ILO Şiddet ve Taciz Sözleşmesi, 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı, 2011 tarihli ve 189 sayılı ILO Ev İşçileri Sözleşmesi, 1975 tarihli ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Tamamlayıcı Hükümler) Sözleşmesi ve 1958 tarihli ve 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi yer almaktadır.

Bu hükümler ve tavsiyelere dayalı SKT'ler sosyal koruma kapsamındaki açıkları kademeli olarak kapatabilecek ve kadınların güçlenmesini destekleyebilecek, böylelikle pazarlık güçlerini artıracı ve toplumsal cinsiyet eşitliğine ulaşmalarına yardımcı olabilecek güçlü araçlardır. SKT'lerin ve diğer sosyal koruma sistemleri ve programlarının etkisini en üst düzeye çıkartabilmek amacıyla, politika düzenleyiciler bunların toplumsal cinsiyete duyarlı bir biçimde tasarlanması, uygulanması ve izlenmesini sağlamalıdır. Bu gerçekleşmediğinde, elde edilecek toplumsal cinsiyete duyarlı olmayan programlar ve sistemler eşit olmayan toplumsal cinsiyet ilişkilerini kalıcı hale getirebilmekte ve hatta daha da kötüye götürebilmektedir.

Bu araca ek olarak, bazı diğer politika seçenekleri de kadın ve erkek göçmen işçilerin sosyal koruma kapsamına alınmasını kolaylaştırabilir. Bunlar arasında başlıca uluslararası çalışmasta standartlarının onaylanması ve uygulanması, toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması, diğer toplumsal cinsiyete duyarlı tek taraflı önlemlerin alınması, sosyal koruma hakkında toplumsal cinsiyete duyarlı hükümlerin ikili işgücü anlaşmalarına dahil edilmesi ve göçmen işçilerin toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal korumaya etkili erişiminin önüne geçen uygulamaya yönelik engelleri gidermek üzere tasarlanan diğer tamamlayıcı önlemler yer almaktadır.

Bu politika seçenekleri aracılığıyla oluşturulan sosyal korumaya etkili ve eşit erişim, toplumsal cinsiyet eşitliğine ulaşmanın anahtarıdır. Bu, kadınlar ve kız çocukları ve özellikle halihazırda kırılgan durumda olan göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve mültecilerin karşılaştığı eşitsizlikleri daha da yoğunlaştırma olasılığı bulunduğundan, COVID-19 küresel salgını gibi acil durumlarda her zamankinden daha önemli hale gelmektedir.

► Kaynakça

- Abdullov, Ilhom, Ira N. Gang ve Myeong-Su Yun. 2014. "Migration, Education and the Gender Gap in Labour Force Participation". Bonn: IZA.
- Aggarwal, Varun, Federica La China ve Lucia Vaculova. 2016. *Irregular Migration, Refugees and Informal Labour Markets in the EU: The Rise of European Sweatshops?* Brüksel: European Institute for Asian Studies.
- Amo-Agyei, Silas. 2020. The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between migrants and nationals. ILO.
- CEDAW (BM Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi). 2008. Kadın Göçmen İşçiler Hakkında Genel Tavsiye Kararı No. 26.
- Bilecen, Basak, Karolina Barglowski, Thomas Faist ve Eleonore Kofman. 2019. "Gendered Dynamics of Transnational Social Protection". *Comparative Migration Studies* 7:47.
- Bizikova, Livia. 2017. "Disaggregated Data is Essential to Leave No One Behind". *International Institute for Sustainable Development (ISSD) Blog* (blog). 12 Ekim 2017. <https://iisd.org/library/disaggregated-data-essential-leave-no-one-behind>.
- Briskin, Linda ve Angelika Muller. 2011. *Promoting Gender Equality through Social Dialogue: Global Trends and Persistent Obstacles*. Cenevre: ILO.
- CARE ve Promundo. 2017. *Men and Boys in Displacement: Assistance and Protection Challenges for Unaccompanied Boys and Men in Refugee Contexts*.
- Conger, Krista. 2017. "Of Mice, Men and Women: Making Research More Inclusive". *Stanford Medicine*, Bahar 2017.
- Doering, Laura ve Sarah Thébaud. 2017. "The Effects of Gendered Occupational Roles on Men's and Women's Workplace Authority: Evidence from Microfinance". *American Sociological Review* 82 (3): 542-567.
- EIGE (Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü). 2020. "Gender Mainstreaming". Vilnius. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1185>.
- Ferrant, Gaelle, Luca Maria Pesando ve Keiko Nowacka. 2014. *Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes*. Paris: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD). https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf.
- Fitzpatrick, Tony, Huck-ju Kwon, Nick Manning, James Midgley, ve Gillian Pascall, basım 2006. "Male Breadwinner Model". In *International Encyclopaedia of Social Policy: 3 Volume Set*. Londra: Routledge. <http://cw.routledge.com/ref/socialpolicy/male.html#:~:text=The per cent20male per cent20breadwinner per cent20model per cent20is,the per cent20public per cent20and per cent20private per cent20spheres>.
- Foresti, Marta. 2016. *Women on the move. Migration, Gender Equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. London: Overseas Development Institute (ODI). <https://cdn.odi.org/media/documents/10731.pdf>.

- GAATW (Kadın Ticaretine Karşı Küresel İttifak). 2019. "Social Protection, Public Services, and Sustainable Infrastructure for Women Migrant Workers and Trafficked Persons". BM Kadının Statüsü Komisyonu (CSW), 63. Oturumunda sunulan arkaplan belgesi, Mart 2019. https://gaatw.org/advocacy/GAATW_per_cent20Paper_per_cent20Social_per_cent20Protections_per_cent20CSW_per_cent2063.pdf.
- Gallotti, Maria. 2014. *Incorporating gender issues in BLAs and MOUs*. Presentation at the ILO-KNOMAD Technical Workshop on Review of Bilateral Agreements on Low-skilled Labour Migration, Kathmandu, 1-2 Aralık 2014.
- Ganesha, Amal. 2018. "Indonesia Set to Lift Ban on Sending Migrant Workers to Middle East". Jakarta Globe, 31 Mayıs 2018.
- Germany, LADS (Berlin State Office for Equal Treatment and Against Discrimination). 2016. *LGBTQ Refugees: Situation, Protection and Support*.
- Gold, Michael. 2019. "The ABCs of L.G.B.T.Q.I.A.+". New York Times, 21 Haziran 2018.
- Hennebry, Jenna. 2017. *For Their Own Good? Addressing Exploitation of Women Migrant Workers*. Cenevre: IOM.
- Hennebry, Jenna ve Allison Petrozziello. 2019. "Closing the Gap? Gender and the Global Compacts for Migration and Refugees". *International Migration* 57 (6): 115-138.
- Hirose, Kenichi, Milos Nikac ve Edward Tamagno. 2011. *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*. Cenevre: ILO.
- Holmes, Rebecca ve Lucy Scott. 2016. *Extending Social Insurance to Informal Workers: A Gender Analysis*. London: Overseas Development Institute (ODI).
- Holmes, Rebecca, Nicola Jones ve Pilar Domingo. 2019. "The Politics of Gender-responsive Social Protection". London: Overseas Development Institute (ODI). <https://odi.org/en/publications/the-politics-of-gender-responsive-social-protection/#:~:text=The%20past%20decade%20has%20seen,girls'%20empowerment%20through%20social%20protection.&text=Addressing%20gender%20inequality%20is%20often,role%20as%20mothers%20or%20caregivers>.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). 1993. Uluslararası İşteki Durum Sınıflaması (ICSE) hakkında karar. On Beşinci Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı.
- . 2006. "Decent Work for All: UN Moves to Strengthen Global Efforts and Sustainable Development to Promote Decent Work for Poverty Reduction". *World of Work* 57, Eylül 2006: 4-9.
- . 2008. *ILO Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi*.
- . 2011. *Adil ve Kapsayıcı Küreselleşme İçin Sosyal Koruma Tabanı*.
- . 2014. *İş Yaşamında Annelik ve Babalık: Dünya Geneline Kanunlar ve Uygulamalar*.
- . 2015. *ILO Göçmen İşçiler ve Göçmen Ev İşçileri Küresel Tahminleri: Sonuçlar ve Metodoloji*. Göçmen Ev İşçilerine Özel Odak.
- . 2016. *İş Yaşamında Kadınlar: Trendler*.
- . 2018a. *İnsana Yakışır İşin Geleceği İçin Bakım İşleri ve İşleri*.

- . 2018b. *ILO Uluslararası Göçmen İşçiler Küresel Tahminleri: Sonuçlar ve Metodoloji*.
- . 2019a. *ILO Çalışma Yaşamının Geleceğine İlişkin Yüzüncü Yıl Bildirgesi*. ILC.108.
- . 2019b. *Sosyal Diyalogun Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Katkısı*.
- . 2019c. *Oyunun Kuralları: Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Standartlarla İlgili Çalışmasına Giriş*.
- . 2020a. "Almost 25 Million Jobs Could be Lost Worldwide as a Result Of COVID-19, Says ILO". Basın duyurusu, 18 Mart 2020. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738742/lang--en/index.htm.
- . 2020b. *COVID-19 Müdahalesi: İş Yaşamındaki Kadınlara Daha İyi Bir Gelecek İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Sağlamak*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_744685.pdf.
- . 2021. *ILO Uluslararası Göçmen İşçiler Küresel Tahminleri - Sonuçlar ve Metodoloji* – Üçüncü basım.
- Uluslararası Hukukçular Komisyonu. 2007. *Yogyakarta İlkeleri: Cinsel Yönelim ve Toplumsal Cinsiyet Kimliği İle İlgili Olarak Uluslararası İnsan Hakları Kanununun Uygulama İlkeleri*. Cenevre.
- IOM (Uluslararası Göç Örgütü). 2016. *Göç ve Lezbiyen, Gey, Biseksüel, Trans ve İnterseks (LGBTI) Bireyler*.
- . t.y. "Género y migración". www.iom.int/es/genero-y-migracion
- ITUC (Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu). 2018. *Ekonomik ve Sosyal Politika Notu: Sosyal Korumada Toplumsal Cinsiyet Açıkları*.
- Kiaušienė, Ilona, Dalia Štreimikienė ve Dainora Grundey. 2011. "On Gender Stereotyping and Employment Assimetries". *Economics and Sociology* 4 (2): 84-97.
- King-Dejardin, Amelita. 2019. *The Social Construction of Migrant Care Work: At the Intersection of Care, Migration and Gender*. Geneva: ILO.
- Memela, Sinehlanhla ve Brij Maharaj. 2016. "Challenges Facing Refugee Women: A Critical Review". In *Global Change and Human Mobility*, editör Josefina Domínguez-Mujica, 53-72. Berlin: Springer.
- Mendos, Lucas Ramon. 2019. *State-Sponsored Homophobia Report 2019: Global Legislation Overview Update*. Cenevre: ILGA World.
- Napier-Moore, Rebecca. 2017. *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries*. Bangkok: ILO ve UNWomen (Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi).
- Negro, D. 2010. "Sexual Orientation and Gender Identity and Expression in the Inter-American System". *International Agenda* 28: 153-175.
- OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ve ILO. 2019. *Kayıtdışı ekonomide kırılganlıkla mücadele*. Paris: OECD.
- OSCE (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı). 2009. *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı İşgücü Göçü Politikaları Rehberi*.

- Oxford English Dictionary. 2015. "Intersectionality".
- Ozturk, Lamiha, Zehra Vildan Serin ve Hamdiye Altinoz. 2019. "Challenges and Obstacles for Syrian Refugee Women in the Turkish Labor Market". *Societies* 9 (3).
- PAHO (Pan American Health Organization). 2019. *Technical Brief: Gender Equality in Addressing the Causes and Consequences of the Health of Migrant Women*.
- Piper, Nicola. 2006. "Gendering the politics of migration". *International Migration Review* 40 (1): 133-164.
- Rai, Bhrukuti. 2019. "Nepal's Labour Migration Policy: By Men, for Men". *Kathmandu Post*.
- Runyan, Anne Sisson. 2018. "What Is Intersectionality and Why Is It Important?". *Academe, Kasım-Aralık* 2018. <https://www.aaup.org/article/what-intersectionality-and-why-it-important#.X6a7dmhKg2x>.
- Shaw, Judith. 2005. "Overseas Migration in the Household Economies of Microfinance Clients: Evidence from Sri Lanka". In *Remittances, Microfinance and Development: Building the Link*, edited by Judith Shaw. Brisbane: Foundation for Development Cooperation.
- Sijapati, Bandita. 2015. "Women's Labour Migration from Asia and the Pacific: Opportunities and Challenges". *Issue in Brief* 12, Mart 2015.
- SPIAC-B (Sosyal Koruma Kurumlar Arası İşbirliği Kurulu). 2019. "Social Protection to Promote Gender Equality and Women's and Girls' Empowerment", Kadının Statüsü Komisyonu 63. oturumunda sunulan belge.
- Suriyasarn, Busakorn. 2014. *Gender Identity and Sexual Orientation in Thailand*. Bangkok: ILO.
- Taran, Patrick. 2016. "Migrant Women, Women Migrant Workers: Crucial Challenges for Rights-based Action and Advocacy", BM Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi (CEDAW) 64. Oturumu için OHCHR-UNWomen yan etkinliğinde Küresel Göç Politikası Ortakları (GMPA) adına sunulan belge, Cenevre, 21 Temmuz 2016. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/SideEvent2016/PatrickTaran.pdf>.
- Temin, Miriam, Mark Montgomery, Sarah Engebretsen ve Kathryn Barker. 2013. *Girls on the Move: Adolescent Girls and Migration in the Developing World. A Girls Count Report on Adolescent Girls*. New York: Population Council.
- Tessier, Lou, Maya Stern Plaza, Christina Behrendt, Florence Bonnet ve Emmanuelle St-Pierre Guibault. 2013. "Social Protection Floors and Gender Equality: A Brief Overview". Cenevre: ILO.
- Torada Máñez, Rebeca, Larraitz Lexartza Artza ve Juliana Martínez Franzoni. 2012. *Fighting inequality from the Basics: The Social Protection Floor and Gender Equality: Executive Summary*. ILO, UNDP ve Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi.
- Torrise, Claudia. 2017. "The double stigma of LGBTI asylum seekers". *Open Migration*, 31 Mart 2017. <https://openmigration.org/en/analyses/the-double-stigma-of-lgbti-refugees/>.
- BM (Birleşmiş Milletler). 2020. *Politika Notu: COVID-19'un Kadınlar Üzerindeki Etkisi*.
- . t.y. "Amaç 5: Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak ve tüm kadınlar ile kız çocuklarının güçlenmesi". <https://sdgs.un.org/goals/goal5>.
- . t.y. "The 17 Goals". <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.
- . UNDESA (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı). 2016. *Uluslararası Göç Raporu 2015: Önemli Noktalar*.
- . 2018. Sosyal Koruma Aracılığıyla Kapsayıcılığın Desteklenmesi: Dünya Sosyal Durum Raporu 2018.

- . UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı). 2020. *Toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve COVID-19 krizi: İnsani gelişim perspektifi*.
- . 1995. Dördüncü Dünya Kadın Konferansı (Eylül 1995, Pekin, Çin). https://www.un.org/en/events/pastevents/women_conf_beijing_1995.shtml.
- UNFPA (Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu). 2015. "Female Migrants", İkinci Hareketlilik, Göç ve Kalkınma İçin Belediye Başkanları Forumu'nda sunulan belge, Quito, Ekvator, 12-13 Kasım 2015.
- UNWomen (Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi). 2013. *ASEAN'da İşgücü Göçünün Yönetimi: Kadın Göçmen İşçiler için Endişeler*.
- . 2015a. *Kadın Göçmen İşçilerin İnsan Hakları*.
- . 2015b. *Dünya Kadınlarının Gelişimi 2015-2016: Dönüşen Ekonomiler, Gerçekleşen Haklar*.
- . 2020a. "In Focus: Gender Equality Matters in COVID-19 Response". <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response>.
- . 2020b. *COVID-19 küresel salgınının kadın göçmen işçiler üzerindeki etkilerinin ele alınması*.
- . t.y. "Gender Mainstreaming: Concepts and Definitions". <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>.
- Van Ham, Peter. 2014. *Transnational Governance and Democratic Legitimacy: A Conceptual Overview*. The Hague: Netherlands Institute for International Relations.
- Walk Free Foundation (2019). "Ethiopia's New Migration Policy: A Positive Step but Continued Scrutiny Needed". *ReliefWeb*, 14 Haziran 2019. <https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-s-new-migration-policy-positive-step-continued-scrutiny-needed>.
- Wickramasekara, Piyasiri. 2012. *Something is Better than Nothing: Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers through Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding*. Küresel Göç Politikası Ortakları (GMPA).
- . 2015. *Düşük Vasıflı İşçilerin Göçü Hakkında İkili Anlaşmalar ve Mutabakat Zaptı: Bir İnceleme*. Cenevre: ILO.
- Dünya Bankası. 2011. *Dünya Kalkınma Raporu 2012: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kalkınma*.
- Yeoh, Brenda, Elspeth Graham ve Paul Boyle. 2002. "Migrations and Family Relations in the Asia Pacific Region". *Asian and Pacific Migration Journal* 11 (1): 1-11.



Eylem çağrısı

Sosyal koruma, gelir güvenliği ve yaşam döngüsü boyunca oluşan risklere karşı koruma sağlayabilir ve yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir kalınmaya katkı sağladığı yaygın olarak kabul edilmektedir. Sosyal ve ekonomik dengeleyici olarak oynadığı kritik rol COVID-19 krizi sürecinde daha da görünür hale gelmiştir. Ancak, genellikle krizden en çok etkilenen kişiler olmasına rağmen çok sayıda göçmen işçi, mülteci ve aileleri hala sosyal koruma kapsamının dışında bırakılmaktadır. Ülkeler arasında sosyal koruma kapsamına erişimin sağlanması ve sürdürülmesinin önemi bu Rehber’de çok kez vurgulanmıştır.



Tüm dünyada görüldüğü üzere, krizler menşee, varış ve geçiş ülkelerinde ciddi sosyal ve ekonomik etkiler oluşturabilmekte, eşitsizlik yaratabilmekte ve göçmen işçilerin ve özellikle göçmen kadınların daha da geride kalmasına neden olabilmektedir.

Milyonlarca insanın sosyal koruma hizmetleri ve programlarına erişiminin olmaması, sosyal korumayı herkesin yararlanabildiği bir hak haline getirmek için yapılması gereken çok şey olduğunu göstermektedir. Bu yalnızca ulusal düzeyde uygun ve kapsayıcı sosyal koruma sistemlerinin tasarlanmasını ve uygulanmasını değil, aynı zamanda yardımların sınır ötesi taşınabilirliğinin sağlanmasını gerektirecektir. Bu adımların atılmaması hükümetler için yüksek siyasi ve ekonomik maliyetler oluşturmakta, kalkınma çabalarını önlemekte ve en önemlisi, insan hakları ve evrensel değerlere ters düşmektedir.

Bu önemli koruma açığının kapatılması ve tüm göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerinin sosyal korumaya erişiminin sağlanması için, ülkeler acil olarak eyleme geçmeli ve aşağıdaki önlemleri değerlendirmelidir:

1. Göçmen işçilere daha kapsamlı koruma sağlamada önemli bir adım olarak, işgücü göçü ve sosyal güvenlik konularında ILO Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları'nın onaylanması ve uygulanması. Bu, uyruk, göç durumu, ırk, toplumsal cinsiyet veya yaştan bağımsız olarak, sosyal güvenlik hakkından evrensel olarak yararlanmasını sağlama yönünde kuvvetli siyasi irade gerektirmektedir. İlgili Sözleşmelerin onaylanmadığı durumlarda, bunlarda yer alan ilkeler ve standartlar ulusal kanunlar ve politika çerçevelerine dahil edilmelidir;
2. Muamele eşitliği ve yardımların yurtdışına taşınabilirliğini sağlayan ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması ve uygulanması. Bu anlaşmalar özellikle mevsimlik tarım işçileri, ev işçileri, denizciler ve kayıtdışı ekonomideki işçilerle ilgili olarak, mümkün olduğunca kapsayıcı olmalıdır. Uluslararası çalışma standartları bu kişilerin gelişimi için yararlı rehberlik sağlamaktadır ve 1983 tarihli ve 167 sayılı Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Tavsiye Kararı ekinde ayrıntılı bir sosyal güvenlik anlaşması örneği verilmektedir;
3. Uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak, geçici işgücü göçü programları ve ikili işgücü anlaşmalarına sosyal güvenlik hükümlerinin dahil edilmesi. 1949 tarihli ve 86 sayılı istihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı ekinde örnek anlaşma verilmiştir ve 2021 yılında sosyal korumayla ilgili bir kesim de içeren İİGA'lar hakkında BM rehberi yayımlanacaktır;
4. Göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınması amacıyla menşee ve varış ülkeleri tarafından tek taraflı önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanması. Bu önlemler:
 - Muamele eşitliği ve ayırım gözetmeme ilkelerine dayalı olarak ve uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası çalışma standartlarına uygun olarak, ulusal politikalar ve mevzuat kapsamında sosyal koruma açısından göçmen ve vatandaş işçilere eşit muamele sağlamalıdır;
 - Yoksulluğu azaltmak, sosyal kapsayıcılığı desteklemek ve göçmenler ve ailelerine yaşam döngüsü boyunca temel sosyal güvenlik taahhütleri sağlamanın bir aracı olarak ulusal SKT'leri oluşturmali ve sürdürmelidir;
- Uluslararası insan hakları ve çalışma standartlarına uygun olarak göçmen işçileri kriz müdahale önlemlerine dahil etmelidir;
- Kapsam dışında kalan göçmen gruplarının politikalar, kanunlar, acil önlemler ve ulusal sosyal koruma programlarına kademeli olarak dahil edilmesini sağlamalıdır;
- Mülteciler ve sığınmacıların işgücü piyasasına ve primli ve primsiz ulusal sosyal koruma sistemlerine erişimini sağlamalıdır;
- Örneğin, muafiyet sağlayarak veya ikamet gereklerini düşürerek, asgari prim ve ikamet gereklerini göçmenlerin özel ihtiyaçlarına göre uyarlamalıdır;
5. İşçi ve işveren örgütlerinin sosyal güvenlik reformlarının tasarımı ve uygulamasına ve etkili sosyal diyalog aracılığıyla sosyal güvenlik ve iş sözleşmesi müzakerelerine dahil edilmesi;
6. Kanıta dayalı politika geliştirmek amacıyla göçmen işçiler için sosyal koruma hakkında veri toplanması ve mevcut programların izlenmesi;
7. Örneğin, kayıt ve diğer idari prosedürleri basitleştirerek, bilginin uygun dilde/dillerde mevcut ve erişilebilir olmasını sağlayarak ve göçmenler ve aileleri için etkili itiraz ve şikayet prosedürleri oluşturarak, göçmen işçilerin sosyal korumaya etkili erişimini önleyen uygulamaya yönelik engellerin giderilmesi;
8. Göçmen işçilerin sosyal koruma politikaları, kanunları ve anlaşmalarının tasarımı veya reformuyla ilgili karar alma süreçlerinde söz sahibi olmasının sağlanması;
9. Göçmen işçiler ve özellikle kamusal sosyal koruma programlarına erişimi olmayanların, topluluk temelli olsun veya olmasın, özel mikro sigorta programlarını keşfetmesi için elverişli ortamın oluşturulması. Bunlar, devletin tüm mukimlere ve çocuklara, asgari olarak 2012 tarihli ve 202 sayılı ILO Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı uyarınca korumalarını güvence altına alan temel sosyal güvenlik taahhütleri sunma sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

► Göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerini sosyal koruma kapsamına almak:

Politika düzenleyiciler ve uygulayıcılar için rehber

Bu Rehber, işçi ve işveren temsilcileri de dahil olmak üzere politika düzenleyicileri ve uygulayıcılarına göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerinin nasıl sosyal koruma kapsamına alınacağı konusunda uygulamaya yönelik kılavuzluk sağlamayı amaçlamaktadır. Bu Rehber, mevcut göç hareketlerinin karmaşıklığını da dikkate alarak, belirli gruplar ve durumlar için dikkate alınacak ve uyarlanacak çeşitli politika seçenekleri ve idari seçenekler içermektedir. Sunulan politika önlemlerinin yanında seçili ülke ve bölgesel uygulamalar yer almaktadır. Bu Rehber, kullanıcılarını, ILO'nun göçmen işçiler, mülteciler ve ailelerinin sosyal koruma kapsamına alınmasıyla ilgili olarak geliştirdiği yaklaşım, standartlar ve araçlar hakkında bilgilendirecektir.

Rehber'in bazı bölümlerinde aşağıdaki ortakları içeren ILO çok paydaşlı projelerinden yararlanılmıştır:

Finansman ortakları



Diğer ortaklar



FMM West Africa
Support Free Movement of Persons & Migration in West Africa



Extending access to social protection
and portability of benefits
to migrant workers
and their families

